



Umbætur í opinberri stjórnsýslu á Íslandi

Viðhorfskönnun meðal stjórnenda í stofnunum og ráðuneytum

framkvæmd í febrúar-mars 2014

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Febrúar 2015



Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	3
1. Inngangur	4
2. Opinber stjórnsýsla á Íslandi	8
3. Gögn og aðferðafræði	13
3.1 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun	13
3.2 Skipulagsheildir þátttakenda	15
3.3 Bakgrunnur þátttakenda	16
4. Gildismat og skoðanir stjórnenda	19
5. Starfsumhverfi opinberrar stjórnsýslu	23
6. Umbætur í opinberri stjórnsýslu	28
6.1 Stefnumótun.....	28
6.2 Skipulagsheildir.....	31
6.3 Störf einstaklinga.....	34
7. Afleiðingar fjárhagskreppunnar á opinbera stjórnsýslu	36
8. Áhrif umbóta í opinberri stjórnsýslu	40
9. Niðurstöður	45
Myndaskrá	49
Heimildaskrá	51

Helstu niðurstöður

- Hlutfallslega fleiri stjórnendur á Íslandi starfa á sviði almennrar stjórnsýslu og menntamála samanborið við önnur Evrópuríki í COCOPS rannsókninni¹.
- Íslenskir stjórnendur telja hlutverk sitt vera fyrst og fremst að ná árangri, að tryggja skilvirka nýtingu verðmæta og að tryggja óhlutdræga framkvæmd laga og reglna.
- Íslenskir stjórnendur vilja frekar að ríkið útvegi þjónustuna og að sú þjónusta sé fjármögnuð með skattfé fremur en þjónustugjöldum.
- Í starfi sínu telja íslenskir stjórnendur að áhugaverð viðfangsefni og svigrúm til ákvarðanatöku séu mikilvægust. Þá eru íslenskir stjórnendur meira uppteknir af því að starf þeirra skapi þeim stöðu í þjóðfélaginu heldur en stjórnendur annarra Evrópuríkja.
- Stjórnendur telja að flestu fólki megi treysta og að velgengni byggi frekar á hæfni heldur en heppni.
- Samanborið við stjórnendur annarra Evrópuríkja njóta íslenskir stjórnendur mikils sjálfstæðis, sérstaklega m.t.t. ráðningar starfsfólks og framgöngu þess í starfi.
- Stjórnendur telja stjórnámamenn ekki hafa áhrif á daglega starfsemi né á stöðuveitingar innan stofnana. Þeir líta svo á að stjórnámamenn virði ekki sérfræðilekkinguna innan stjórnsýslunnar og með því að fjarlægja málefni af vettvangi stjórnámamanna mætti vænta meiri langtímastefnumótunar.
- Þegar kemur að mikilvægi umbóta leggja stjórnendur mesta áherslu á gegnsæja og opna stjórnsýslu, rafræna stjórnsýslu, niðurskurð og að draga úr áhrifum skrifræðis á skilvirkni.
- Stjórnendur telja að umbætur komi meira ofan frá, séu ósamræmdar, krísukenndar og ólíkar frá einu tilviki til annars.
- Mikilvægustu stjórnunarverkfærin sem stjórnendur beita eru stefnumótandi áætlunargerð, stjórnun eftir markmiðum, siðareglur og frammistöðumat starfsmanna.
- Mat stjórnenda á viðbrögðum við fjárhagskreppunni er að sparnaður innan opinbera geirans hafi helst falið í sér flatan niðurskurð þvert yfir sviðið, frekar en að niðurskurði hafi verið beitt í samræmi við forgangsröðun. Munur er á svörum stjórnenda eftir því hvort þeir starfa hjá ráðuneyti eða stofnun.
- Rétt um fjórðungur stjórnenda telur að gæði opinberar stjórnsýslu hafi þróast í átt til betri vegar á síðustu fimm árum.

¹ Þegar vísað er til annarra Evrópuríkja í þessari skýrslu þá er átt við ríki sem voru búin að taka þátt í COCOPS rannsókninni á þeim tíma. Þetta eru Austurríki, Bretland, Eistland, Frakkland, Holland, Ítalía, Noregur, Spánn, Ungverjaland og Þýskaland.

1. Inngangur²

COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) er ein stærsta samanburðarrannsókn á opinberri stjórnsýslu sem gerð hefur verið í Evrópu. Markmið hennar er að greina á heildstæðan hátt þær áskoranir sem opinberi geirinn í Evrópu stendur frammi fyrir og að skoða á kerfisbundinn hátt áhrif umbóta sem kenndar eru við nýskipan í ríkisrekstri (New Public Management). Fræðimenn á sviði opinberrar stjórnsýslu við ellefu háskóla frá tíu löndum³ standa að verkefninu, sem er hluti sjöundu rammaáætlunar Evrópusambandsins (European Union's 7th Framework Programme). Verkefnið hófst í janúar 2011 og lauk í júní 2014.⁴ Rannsóknin er bæði byggð á eldri gögnum sem og nýjum meginlegum og eigindlegum gögnum, bæði á landsvísu og innan ákveðinna málaflokka stjórnsýslunnar. Hornsteinn rannsóknarinnar er *COCOPS könnunin um umbætur í opinbera geiranum í Evrópu: Skoðun og reynsla stjórnenda í opinberri stjórnsýslu*. Um er að ræða umfangsmikla spurningakönnun sem lögð hefur verið fyrir æðstu stjórnendur í um tuttugu löndum í Evrópu. Könnunin veitir innsýn í skoðanir og reynslu opinberra stjórnenda með tilliti til umbóta á stjórnsýslu ríkisins.

Fræðimenn á sviði opinberrar stjórnsýslu hafa lengi talað fyrir nauðsyn aukinna meginlegra rannsókna sem og samanburðarrannsókna þar sem áherslan er ekki bara lögð á eitt land eða eina skipulagsheild (sjá Derlien, 1992; Fitzpatrick et al., 2011; Pollitt, 2011; Raadschelders og Lee, 2011). Enn fremur hafa fáar samanburðarrannsóknir skoðað á kerfisbundinn hátt eða af nokkurri dýpt þær umbreytingar sem hafa átt sér stað í kjölfar umbóta sem kenndar eru við nýskipan í ríkisrekstri (Van de Walle og Hammerschmid, 2011). Þessi könnun reynir að bæta úr þessari þurrð með því að afla gagna á kerfisbundinn hátt um stöðu opinberrar stjórnsýslu í Evrópu og búa til mynd af henni eftir meira en tveggja áratuga umbótavinnu á grundvelli nýskipans í ríkisrekstri.

Kenningarlegur grunnur könnunarinnar grundvallast á þremur veigamiklum umbótastefnum (Nýskipan í ríkisrekstri, Nýir stjórnhættir, Nýja weberíska ríkið) sem lýst var af Pollitt og Bouckaert (2011). Áhersla er lögð á æðstu stjórnendur og þannig fylgt í fótspor annarra elítu/stjórnendarannsókna líkt og Aberbach, Putnam og Rockman (sjá Putnam 1976, Aberbach et al., 1981 og Aberbach og Rockman, 2006) sem lagði grunninn að mörgum stjórnendakönnunum á landsvísu og samanburðarrannsóknum á milli landa (m.a. Mayntz og Derlien, 1988; Christensen og Laegreid, 2007; Bertelli et al., 2007; Trondal, 2010; Bauer et al., 2009; COBRA survey; UDITE survey).

² Þessi staðlaði inngangur er byggður á Hammerschmid, Görnitz, Oprisor og Stimac (2013), og birtist í öllum WP3 COCOPS skýrslunum.

³ Erasmus háskólinn í Rotterdam, Hertie School of Governance Berlin, Háskólinn í Bergen, Háskólinn í Bocconi, Háskólinn í Cantabria, Háskólinn í Cardiff, CNRS Paris, Corvinus háskólinn í Búdapest, háskólinn í Exeter, Kapólski háskólinn í Leuven, Tækniháskólinn í Tallinn.

⁴ Frekari upplýsingar um rannsóknina má finna á www.cocops.eu.

Aðferðafræðilega leitar könnunin í smiðju mannfjöldakannanna sem framkvæmdar eru á milli landa líkt og European Social Science Survey, European Values Survey, the International Social Survey Program auk millilandakannanna sem Survey Research Centre við háskólann í Michigan (2010) hefur beitt.

Markmið þessarar umfangsmiklu könnunar er að greina opinbera stjórnsýslu (bæði ráðuneyti og stofnanir) í þátttökulöndunum. Leitast er við að skoða skilning, reynslu og skoðanir stjórnenda opinbera geirans með tilliti til starfsumhverfis þeirra og umbóta. Þá er áhersla á að skoða aðra þætti líkt og gildi og sjálfsmynd og áhrif fjárhagskreppunnar. Kjarni könnunarinnar sem var lagður fyrir í öllum löndunum samanstóð af 31 spurningu sem skipt var niður á fjóra kafla (I) almennar upplýsingar; (II) stjórnun og vinnulag í þinni stofnun; (III) umbætur hjá hinu opinbera og fjárhagskreppan; (IV) viðhorf, skoðanir og persónulegar upplýsingar. Könnunin er afrakstur samvinnu rannsóknarteyma allra þátttökulandanna innan COCOPS verkefnisins undir stjórn rannsóknarteymisins við Hertie School of Governance í Berlín. Auk þessa tóku samstarfsaðilar frá háskólum í öðrum Evrópulöndum að sér að framkvæma könnunina innan þeirra landa.⁵

Aðstandendur rannsóknarinnar stóðu frammi fyrir þrenns konar áskorunum með tilliti til hönnunar spurningalistans og aðferðafræði könnunarinnar; að finna úrtak sem myndi gera samanburð mögulegan; að þróa áætlun sem myndi tryggja hátt (tölfræðilega marktækt) svarhlutfall; og að þróa spurningalista sem myndi halda sama skilningi við þýðingu á milli tungumála. Rannsakendur fylgdu þeirri meginreglu að jafnvægi og raunsæi réði för til að tryggja hámarks gæði og getu til samanburðar, án þess þó að koma í veg fyrir nægjanlegan sveigjanleika til þess mæta sérstökum skilyrðum hvers lands. Kjarni spurningakönnunarinnar var saminn á ensku og var svo þýddur yfir á önnur tungumál af rannsóknarteymi hvers lands, ásamt því að aukaspurningum var bætt við eftir þörfum. Til þess að endurspegla þýðið valdi rannsóknarteymið hóp með viðeigandi reynslu til að meta á heildstæðan hátt þróun og stefnu umbóta, bæði hvað varðar skipulagsheildirnar og stefnumótunina sjálfa. Almenn er litið svo á að æðstu stjórnendur búi yfir slíkum upplýsingum um stjórnsýsluna í krafti stöðu sinnar (Walker og Enticott, 2004), er það ekki síst vegna stöðugt óskýrari skila á milli stjórnálmanna og embættismanna (Aberbach et al., 1981) og hlutverks stjórnenda við stefnumótun og áhrif þeirra á val á stefnum og innleiðingu þeirra (Christensen og Lægreid, 1999; Ridder et al., 2006). Gagnrýni á elítu/stjórnendarannsóknir beinast fyrst og fremst að fáum einstaklingum á toppi stigveldisins og að þessir einstaklingar séu tiltölulega fjarlægir frá starfi starfsmanna neðar í stigveldinu. Þessi aðferð hefur einnig í för með sér að myndin sem birtist af starfi stofnunarinnar er nokkuð hlutdræg. Mikilvægt er að hafa þessa gagnrýni í huga þegar niðurstöður eru túlkaðar.

⁵ The Vienna University of Economics and Business for Austria, the Kaunas University of Technology for Lithuania, the Technical University of Lisbon for Portugal, Copenhagen Business School, the Belgrade Fund for Political Excellence for Serbia and the University of Bern for Switzerland.

Til þess að koma í veg fyrir að úrtakið yrði of handahófskennt og vafi yrði á hvort yfirfæra mætti það á þýðið þá er COCOPS stjórnendakönnunin send til allra stjórnenda ráðuneyta og stofnana. Þannig nær hún til allra opinberra stjórnenda sem koma að umbótum í opinberri stjórnsýslu. Öll rannsóknarteymin voru bundin af nokkrum meginreglum við vinnu sína, sem byggði á nákvæmri kortlagningu á allri stjórnsýsluuppbyggingu landanna. Frávik voru aðeins heimiluð ef sambærilegar stöður væru ekki að finna innan stjórnsýslu einstakra landa. Sveitarstjórnir og þjónustuveitendur voru undanskildir í könnuninni. Meðal ráðuneyta og stofnana var stjórnendum í tveimur efstu stjórnunarstigunum almennt boðið til þátttöku, í sumum tilvikum var stjórnendum á þriðja stjórnunarstigi einnig boðin þátttaka. Fyrirtæki í ríkiseigu og endurskoðunarstofnanir ríkisins voru ekki þátttakendur í rannsókninni sökum þess hvers eðlis starfssemi þeirra er. Vegna áherslu á svið heilbrigðis- og vinnumála, þá var svæðisbundnum stofnunum, ráðuneytum og stofnunum fylkja boðið að taka þátt ef við átti, en þó aldrei þjónustuveitendum (t.d. spítalar eða vinnumiðlanir).

Ennfremur beitir könnunin mismunandi þáttum til greiningar (sjá Pollitt 2011: 121, um þætti í greiningum í samanburðarrannsóknum í opinberri stjórnsýslu) til þess að hægt sé að bera saman mismunandi stig: stefnumótun, skipulagsheildir og störf einstaklinga. Þessir þættir eru skoðaðir í samræmi við sjálfsmat stjórnenda í opinberri stjórnsýslu. Í rannsóknum er viðurkennt að þessi tilhögun sé næst hlutlægum aðferðum þegar kemur að því að spá fyrir um hegðun stjórnenda, að minnsta kosti án strangari takmarkana (sjá Aberbach et al., 1981; Bauer et al., 2009).

Könnunin fór fram á netinu, með notkun staðlaðrar vefsíðu á tungumáli hvernar þjóðar sem tók þátt. Sveigjanleiki var viðhafður og jafnvel hvatt til hans í gagnaöflunaraðferðum rannsóknarteyma vegna fjölbreytileika á stjórnsýslumeningu á milli landanna. Mikil áhersla var lögð á ítarlega gagnasamræmingu og hreinsun þeirra í lok könnunarinnar til þess að ganga úr skugga um að lokaniðurstaðan væri samanburðarhæf á milli landa og til að geta stjórnað fyrir og útskýrt misræmi í gagnaöflun.⁶

⁶ Nánari upplýsingar um hönnun spurningakönnunar og aðferðafræði fyrir lagningar hennar er hægt að finna í Survey Research Report (sjá Hammerschmid, Oprisor, Stimac, 2013).

Tafla 1. Fjöldi þátttökuboða og þátttökuhlutfall í COCOPS könnuninni (frá desember 2012)

Lönd	Þátttökuboð send*	Könnun lokið	Þátttökuhlutfall %
Austurríki	1745	637	36,50
Bretland	3100	353	11,39
Eistland	913	321	35,16
Frakkland	5297	1193	22,52
Holland	977	293	29,99
Ítalía	1703	343	20,14
Noregur	1299	436	33,56
Spánn	1778	321	18,05
Ungverjaland	1200	351	29,25
Þýskaland	2295	566	24,66
Heildarþátttaka	20307	4814	23,71

*Send þátttökuboð innihalda aðeins boð sem bærust viðtakendum, búið er að fjarlægja boð sem ekki komust til skila.

Könnunin hófst í maí 2012 og fór fyrst fram í tveimur umferðum (maí-júlí 2012 og september-nóvember 2012). Upphaflega var könnunin send til meira en 20.000 háttsettra opinberra starfsmanna í tíu ríkjum í þessum tveimur umferðum. Þátttaka fór fram með pósti eða tölvupósti (annað hvort með persónubundnum aðgangi eða nafnlausum) en það fór eftir aðgangssáætlun hvers lands. Þátttökuboðunum fylgdu ítrekanir og í tilvikum þar sem þátttaka var lág gripu rannsóknarteymin til annarra aðferða, t.d. áminningar í gegnum síma eða póst, til að fjölga svarendum. Í byrjun nóvember 2012 var öllum könnunum lokið auk hreinsunar og samræmingar gagnasafna. Í lok árs 2012 voru 4814 gild svör frá ríkjunum 10 og svarhlutfallið var 23.7% (sjá töflu 1). Þessi svör eru grundvöllur skýrslna landanna. Gögnin í landsskýrslunum og samræmda gagnasafnið er háð ströngum reglum um nafnleysi til þess að vernda þátttakendur. Heildarniðurstöður verða svo birtar samkvæmt reglum sem rannsóknarteymin hafa komið sér saman um.

Sumarið 2013 var birt samantekt um kerfisbundinn samanburð á grundvelli þessara gagna. Samantektin tekur til upphaflegu tíu COCOPS ríkjanna, þ.e.a.s. þeirra sem finna má í töflu eitt. Í þessari skýrslu er Ísland borið saman við heildarniðurstöður úr samantektinni frá árinu 2013 og eru ríkin í töflu eitt sögð vera „önnur Evrópuríki“.

Upphaflega náði COCOPS rannsóknin aðeins til tíu ríkja, síðar fjölgaði þeim og endaði rannsóknin með 20 ríkjum. Síðustu löndin voru að framkvæma könnunina á árinu 2014. Í júní 2014 höfðu borist 9638 gild svör frá 20 ríkjum og var svarhlutfallið 29%. Eftir fjölgun ríkja hafa um 32.000 háttsettir embættismenn fengið könnunina senda.

2. Opinber stjórnsýsla á Íslandi

Fyrstu löggin um Stjórnarráðið eru frá árinu 1969, jafnan nefnd Stjórnarráðslögin, en verkefni ráðuneyta voru sett með reglugerð á grundvelli laganna. Utanríkisþjónustan hefur lengi haft nokkra sérstöðu innan Stjórnarráðsins en um hana gilda sérlög nr. 39/1971. Tilgangurinn með Stjórnarráðslögunum var að auka festu í skipulagi Stjórnarráðsins og stjórnun ráðuneyta. Með lögunum voru ráðuneytin skilgreind og verkefni hvers ráðuneytis lagt óskipt til eins ráðherra. Hins vegar var ekki mælt fyrir um að hver ráðherra skuli aðeins sinna einu ráðuneyti. Með lögunum var jafnframt ákvörðun um skipan ráðuneyta færð til Alþings. Fyrir árið 1969 voru reglur um ráðuneytin og hvernig til þeirra skyldi stofnað óljósar auk þess sem algengt var að verkefnum ráðuneyta væri skipt upp milli ráðherra. Þó aukin festa hafi fylgt Stjórnarráðslögunum þá drógu þau jafnframt úr sveigjanleika ráðamanna til að endurskipuleggja Stjórnarráðið. Þannig hefur reynt erfitt að stofna og leggja niður ráðuneyti eða sameina þau. Í flestum tilfellum hefur þurft lagabreytingu til að færa verkefni milli ráðuneyta auk þess sem tilraunir til kerfisbundinnar endurskoðunar á Stjórnarráðinu skiluðu lengi vel litlum árangri (Fjármálaráðuneytið, 2000).

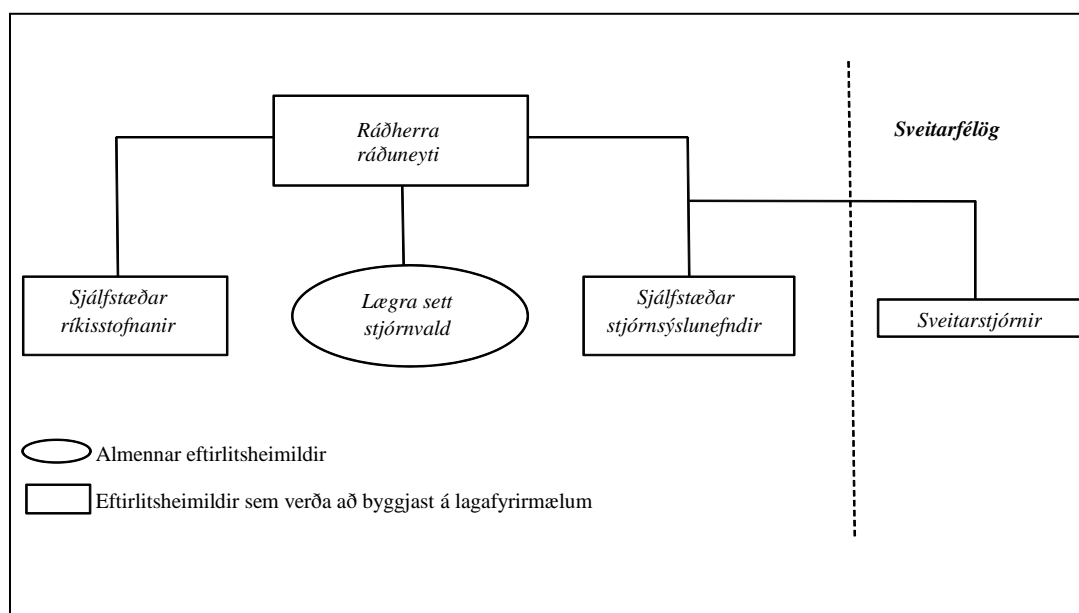
Nokkrar tilraunir til heildarendurskoðanir hafa verið gerðar (1986, 1990 og 1991) en aðeins minniháttar breytingar verið gerðar. Ný lög um Stjórnarráðið, lög nr. 115/2011, tóku gildi árið 2011 en með þeim voru gerðar verulega breytingar á skipulagi Stjórnarráðsins. Skipting starfa ráðherra og skipting stjórnarmálefna milli ráðuneyta er nú gert með forsetaúrskurðum. Ein helsta breytingin með nýju lögunum er sú að ráðuneyti eru ekki lengur talin upp í lögunum. Aukin er samráðs- og samhæfingarskylda ríkisstjórnar og ráðherranefnda. Mælt er nánar fyrir um almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra. Sveigjanleiki í starfsmannahaldi er aukinn og kveðið er á um hæfnisnefndir við skipun í æðstu stöður o.s.frv. Segja má að með nýju lögunum hafi tekist að viðhalda ákveðinni festu og skýrleika sem lagt var upp með þegar eldri löggin voru sett. Á sama tíma hefur tekist að auka sveigjanleika með því að færa verkskipulagsvaldið í hendur ríkisstjórnar og efla pólitíska stefnumótun.

Stjórnsýslukerfið: Hlutverk og verkefni

Stjórnsýslukerfið skiptist í tiltölulega fá og lítil ráðuneyti og margar stofnanir. Víða um lönd eru ráðuneyti hlutfallslega mun fjölmennari en hér á landi og stofnanir tiltölulega fáar. Þetta hefur þó verið að breytast og ýmis lönd hafa reynt að minnka ráðuneytin með því að setja upp stofnanir til að sinna afmörkuðum framkvæmdamálum. Stofnanir íslenska stjórnsýslukerfisins eru margar og mjög breytilegar að stærð og formi. Fjölbreytnin er svo mikil að ekki er einfalt að ákvarða hvað sé ríkisstofnun og hversu margar þær eru. Í skýrslu forsætisráðuneytisins, *Samhent stjórnsýsla*, voru stofnanir taldar vera 193 en þeim hefur eitthvað fækkað síðan þá, m.a. með sameiningum lögregluembætta og sýslumannsembætta. Óháð því hvaða tala er notuð er ljóst að ríkisstofnanir á Íslandi eru hlutfallslega margar. Að hluta til má rekja þetta til þess að ríkið sinnir verkefnum sem í öðrum löndum eru leyst á

öðrum stjórnsýslustigum (t.d. heilbrigðisstofnanir og framhaldsskólar). Íslenskar stofnanir eru mjög fjölbreyttar að stærð. Sú minnsta hefur 1-2 starfsmenn en sú stærsta yfir 4.000 störf. Flestar stofnanir eru fámennar, um 40% þeirra hafa innan við 20 störf (Forsætisráðuneytið, 2010; Fjármálaráðuneytið, 2000).

Verkefni ráðuneyta greina sig að mörgu leyti frá verkefnum ríkisstofnana. Í ráðuneytum er unnin stefnumótun eða áherslur mótaðar í málaflokkum ráðuneytisins, undirbúin eru lagafrumvörp og reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli samin. Auk þess er sinnt eftirliti með fjárveitingum og starfsemi annarra stjórnvalda á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis. Í ráðuneytum koma til úrskurðar kærur um rétt og skyldu einstaklinga ásamt öðrum lögbundnum verkefnum. Jafnframt sjá ráðuneytin árlega um undirbúning fjárlaga samkvæmt fjárlagaferli sem er undir yfirumsjón fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Verkefni ríkisstofnana eru önnur og afmarkaðri. Markmið stofnana eru yfirleitt sett fram í þeim sérlögum sem um þær gilda og beinast að sérstökum viðfangsefnum hverrar stofnunar. Meginreglan er sú að ríkisstofnun starfar undir yfirstjórn ráðuneytis. Þó eru ákveðin stjórnvöld sjálfstæð samkvæmt ákvörðun löggjafans. Ráðuneyti eru oftast nær æðstu stjórnvöld á sínu málefnasviði og þangað má kæra úrskurði lægra settra stjórnvalda. Fyrir vikið ætti stefna í málaflokkum sem tengjast einstökum ríkisstofnunum að þurfa að taka mið af stefnu ráðuneytis á hverjum tíma (Forsætisráðuneytið, 2010).



Mynd 1. Stjórnsýsla hins opinbera

Nýskipan í ríkisrekstri

Á undanförunum tveimur áratugum hafa málefni stjórnsýslunnar verið viðfangsefni pólitískrar stefnumótunar á Íslandi í ríkari mæli en nokkru sinni fyrr. Árið 1993 hóf fjármálaráðuneytið átak undir kjörorðinu “nýskipan í ríkisrekstri” og ríkisstjórnin samþykkti stefnu um sama efni árið 1995. Þessi stefna fól í sér nokkur tímamót þar sem í fyrsta skiptið var sett fram

heildstæð stefna um áherslur og stjórnun í rekstri ríkisins. Nýskipan í ríkisrekstri snérist um stjórnun opinbera geirans, skilvirkni og hagkvæmni. Það átti að auka sveigjanleika þannig að ríkiskerfið yrði færara um að bregðast við breytingum í ytra umhverfi og hafa frumkvæði að nýjum áherslum þar sem við á. Nýskipan í ríkisrekstri hafði tvö megin markmið: *“...að ríkið geti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er [og að gefa] ...íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni.”* Einkunnarorðin voru *“...einföldun, ábyrgð og árangur”* (Fjármálaráðuneytið, 1996).

Áherslur nýskipunar í ríkisrekstri hér á landi voru í samræmi við alþjóðlega strauma sem kenndir voru við nýja stjórnunarhætti hjá hinu opinbera. Víða um lönd hafa undanfarnir áratugir einkenst af samfelldu umbótastarfi í opinberri stjórnsýslu. Ríkisstjórnir annarra ríkja hafa lagt fram sambærilega umbótastefnu sem ætlað var að bregðast við margvíslegum vanda ríkisins, svo sem langvarandi skuldasöfnun, fjárlagahalla og vaxandi „skriffinnskubákni“. Markmið umbótastarfsins fólst annars vegar í því að auka aðhald í ríkisrekstri, skilvirkni, afköst og þjónustu. Hins vegar í endurskoðun á hlutverki og verkefnum hins opinbera (Ómar H. Kristmundsson, 2004).

Tilgangur nýskipunar var ekki síst að færa forstöðumönnum ný stjórn tæki, þannig að þeir hefðu aukin færi á að ná góðum árangri við stjórnun stofnana ríkisins. Ýmsum umbótaverkefnum var hrint í framkvæmd sem skipta má í tvö meginþemu. Annars vegar aðgerðir sem beindust að því að flytja verkefni til einkaaðila og þannig draga úr umsvifum hins opinbera ásamt því að nýta markaðsumhverfið til að bæta nýtingu opinbers fjármagns. Hér var m.a. um að ræða einkavæðingu og aukna áherslu á opinber útboð. Hins vegar var um að ræða verkefni er beindust að því að nýta sér tæki og aðgerðir einkamarkaðarins til að auka árangur og bæta stjórnun ríkisstofnana (Ómar H. Kristmundsson, 2004).

Stefna um framúrskarandi stjórn hætti

Stefna um árangursríkan ríkisrekstur var samþykkt af ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í byrjun árs 2007 og er þetta eina opinbera stefnan þar sem kveðið er sérstaklega á um stjórn hætti hjá ríkinu. Kjörorð stefnu um árangursríkan ríkisrekstur var skilvirk þjónusta á einfaldan og hagkvæman hátt. Markmið stefnunnar voru fimm og sneru að skipulagi ríkisrekstrar, stjórn háttum hjá ríkinu, fjármálastjórn ríkisins, starfsmannastjórnun hjá ríkinu og samskiptum ríkis og einkamarkaðar. Stefnan var útfærð af fjármálaráðuneytinu og má segja að framkvæmd hennar hafi að mestu verið undir því ráðuneyti komin. Eftir að ríkisstjórnin samþykkti stefnuna var aðgerðaáætlun útfærð þar sem gert var grein fyrir 56 aðgerðum sem fjármálaráðuneytið átti að vinna að á grundvelli stefnunnar, ýmist eitt eða í samráði við önnur ráðuneyti á árunum 2008-2010. (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012).

Tilgangurinn með stefnunni um árangursríkan ríkisrekstur var að búa til heildstæðan ramma utan um umbótamál í ríkisrekstri. Stefnan var hugsuð sem framhald af eldri stefnu um

nýskipan í ríkisrekstri. Stefnan náði aldrei að verða virkur þáttur í starfsemi fjármálaráðuneytisins. Framkvæmd og eftirfylgni var ábótavant og náði stefnan hvorki að samhæfa umbótastarf innan fjármálaráðuneytisins né að fá ráðuneyti og stofnanir til þess að líta til hennar við sína vinnu. Efnahagshrunið í lok árs 2008 átti einnig þátt í því að stefnan náði ekki flugi (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012).

Samhent og samhæfð stjórnýsla

Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands (stjórnarráðslaganefnd) gaf út skýrsluna *Samhent stjórnýsla* í desember 2010. Nefndin setti fram ítarlegar tillögur að breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands og almennar tillögur er snúa að stjórnháttum stjórnýslunnar. Tillögur nefndarinnar eiga rætur í stefnu sem kölluð hefur verið samhæfð stjórnýsla, á ensku ýmist „*joined-up government*“ eða „*whole-of-government*“. Nefndin taldi jafnframt að halda ætti í ýmsa góða þætti sem komu fram með nýskipan í ríkisrekstri á tíunda áratugnum. (Forsætisráðuneytið, 2010).

Samhæfð stjórnýsla er ekki ný hugmyndafræði eins og svo margt annað sem komið hefur fram síðastliðna áratugi innan stjórnýslufræðanna. Samhæfð stjórnýsla felur í sér viðbrögð við einhverju ástandi sem skapast hefur við innleiðingu annarrar stefnu, í þessu tilviki nýskipunar í ríkisrekstri. Markmiðið með samhentri stjórnýsli er að ná betri tókum á verkefnum og málum sem sum hver eru að vinna hvert gegn öðru. Með samhæfðri stjórnýsli á að hverfa burt frá *sílóahugsun* sem getur dregið úr samhæfingu og samþættingu og þar með úr áhrifum og árangri innan stjórnýslunnar. Nýskipan í ríkisrekstri tókst misvel til þar sem hún var innleidd og þessi aukna áhersla á valddreifingu og hagrænar áherslur virðist hafa skilið eftir glugga fyrir annars konar hugmyndir og stefnur. Með samhæfðri stjórnýsli er verið að leggja meiri áherslu á heildarsýn, samhæfingu og samstarf með notkun aðferða úr öðrum fræðigreinum (Christensen og Læg Reid 2007).

Helstu umbótaverkefni síðustu 20 árin

Á undanförunum tveimur áratugum hafa málefni stjórnýslunnar verið viðfangsefni pólitískrar stefnumótunar á Íslandi í ríkari mæli en nokkru sinni fyrr. Stöðugar umbætur hér á landi og í nágrannalöndunum virðast hafa breytt stjórnýslunni þannig að sá stöðugleiki sem lengi var einkennandi er liðinn undir lok. Stjórnýslan hefur þurft að læra að lifa í mun opnara og sífellt breytilegra umhverfi. Á Íslandi má segja að fimm meginviðfangsefni hafi einkennt umbótaviðleitni í opinbera geiranum undanfarna tvo áratugi.

- Að draga úr ríkisrekstri með einkavæðingu. Ríkið dró sig út úr margvíslegum atvinnurekstri og seldi m.a. allar verksmiðjurnar sínar. Mikill fjöldi ríkisfyrirtækja hefur verið seldur í hendur einkaaðila.
- Að bæta fjárlagaferlið. Mikilvægasti áfanginn í því efni var ótvírætt tilkoma rammafjárlaga árið 1992. Rammafjárlagagerðin felur í sér að ríkisstjórnin ákveður

frekar snemma í fjárlagaferlinu heildarútgjöld ríkisins og skiptingu þeirra milli ráðuneyta.

- Að auka sveigjanleika í starfsmannastefnu ríkisins. Með nýjum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins árið 1996 var æviráðning ríkisstarfsmanna afnumin.
- Að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Verkefni sveitarfélaga á Íslandi eru ekki eins mikil eins og á hinum Norðurlöndunum. Verkefnayfirfærsla hefur gengið hægt hér á landi m.a. vegna fjölda smárra sveitarfélaga.
- Að innleiða árangursstjórnun sem helstu stjórnunaraðferðina hjá ríkinu. Árangursstjórnun byggir á þeirri grundvallarhugsun að stjórnendur einstakra stofnana eigi að fá svigrúm til að haga rekstrinum eins og hæfir aðstæðum í hverju tilviki (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

3. Gögn og aðferðafræði

3.1 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun

Íslenski hluti COCOPS rannsóknarinnar er samstarfsverkefni fjármála- og efnahagsráðuneytis, stjórn málafræðideildar Háskóla Íslands og samstarfsnets evrópskra háskóla. Við undirbúning þátttöku Íslands í rannsókninni var haft samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana. Verkefnið er hluti af stærstu samanburðarrannsókn sinnar tegundar á þessu sviði í Evrópu. COCOPS rannsóknin beinist að stjórnendum innan stjórnsýslunnar og því þurfti að skoða og meta við undirbúning rannsóknarinnar hverjir teljast til þessa hóps hér á landi. Ákveðið var að könnunin yrði send stjórnendum innan ráðuneyta, þ.e. ráðuneytisstjórum, skrifstofustjórum og staðgenglum þeirra. Einnig var hún send forstöðumönnum ríkisstofnana og næstráðendum innan stærri ríkisstofnana.

Þann 11. febrúar 2014 var sendur vefpóstur frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu á hóp þátttakenda þar sem þeim var kynnt eðli, umfang og markmið rannsóknarinnar. Könnunin sjálf var send til þátttakenda þann 18. febrúar, auk þess voru þrjár ítrekanir um þátttöku sendar áður en henni lauk 7. mars.

Framkvæmdinni var þannig háttað að tölvupóstur var sendur til þátttakenda með hlekk á vefsíðu sem veitti þeim aðgang að könnuninni. Þátttakendum stóð einnig til boða að prenta út spurningalistann og skila honum til stjórn málafræðideildar Háskóla Íslands, einn þátttakandi nýtti sér þann kost.

Alls var 392 stjórnendum boðið að taka þátt, 100 stjórnendum úr ráðuneytum og 292 frá ríkisstofnunum (sjá töflu 2). Af þessum fjölda svöruðu 205 aðilar meira en fjórðungi könnunarinnar og er svarhlutfallið því 52%, sem er hærra en meðal svarhlutfall þeirra ríkja sem standa að COCOPS rannsókninni (24%).⁷ Svarhlutfallið var 42% á meðal stjórnenda ráðuneytanna og 54% á meðal stjórnenda stofnanna.

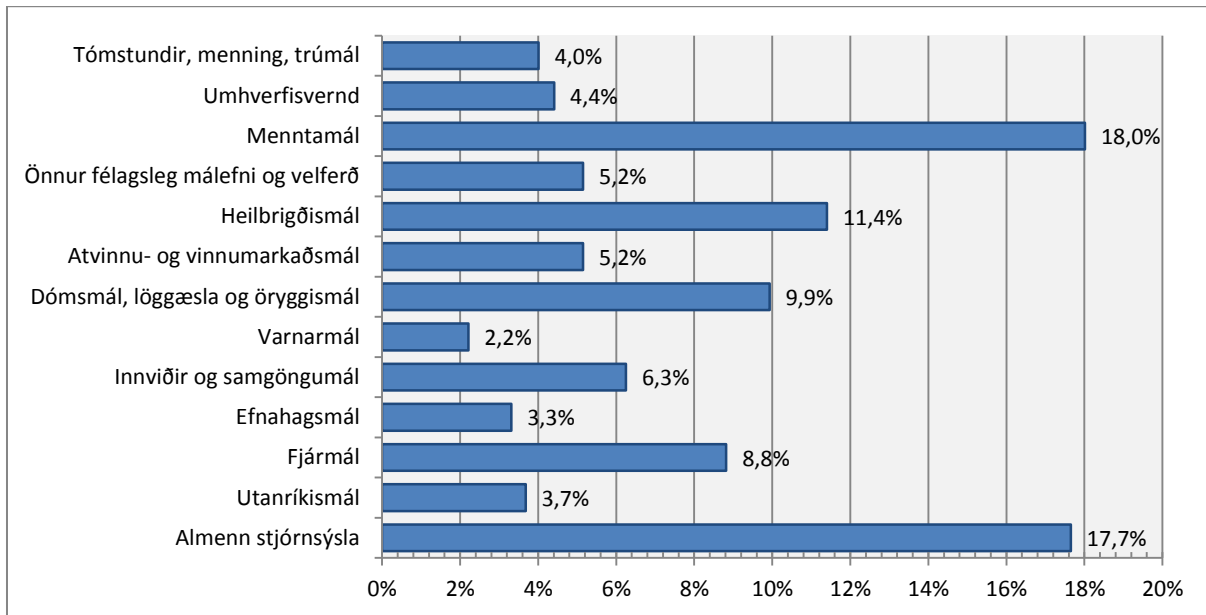
Tafla 2. Úrtaksstærð og þátttaka á Íslandi.

	Ráðuneyti	Stofnanir	Samtals	COCOPS
Send þátttökuboð	100	292	392	20307
Könnun lokið	42	158	205 ⁸	4814
Svarhlutfall	42,00%	54,11%	52,29%	23,71%

⁷ Þau 10 ríki sem standa að rannsókninni eru: Austurríki, Bretland, Eistland, Frakkland, Holland, Ítalía, Noregur, Spánn, Ungverjaland og Þýskaland.

⁸ 5 einstaklingar luku könnuninni án þess þó að svara hvort þeir störfuðu fyrir ráðuneyti eða stofnun.

Þegar litið er til svara þátttakenda og dreifingu þeirra á milli starfssviða (sjá mynd 2) þá sést að flestir starfa á sviði almennrar stjórnarsýslu (18%) og menntamála (18%). Þá starfa einnig margir við heilbrigðismál (11%), dómsmál, löggæslu og öryggismál (10%) og fjármál (9%). Dreifing á aðra málaflokka er nokkuð jöfn þó áberandi fæstir starfa við varnarmál (2%) og er það sambærilegt öðrum Evrópuríkjum. Nokkur munur er á milli Íslands og annarra Evrópuríkja á öðrum sviðum. Mun færri starfa þar við almenna stjórnarsýslu (11%) og menntamál (9%) en þar starfa fleiri við atvinnu- og vinnumarkaðsmál (18%) og umhverfisvernd (11%).



Mynd 2. Starfssvið úrtaks (þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost)

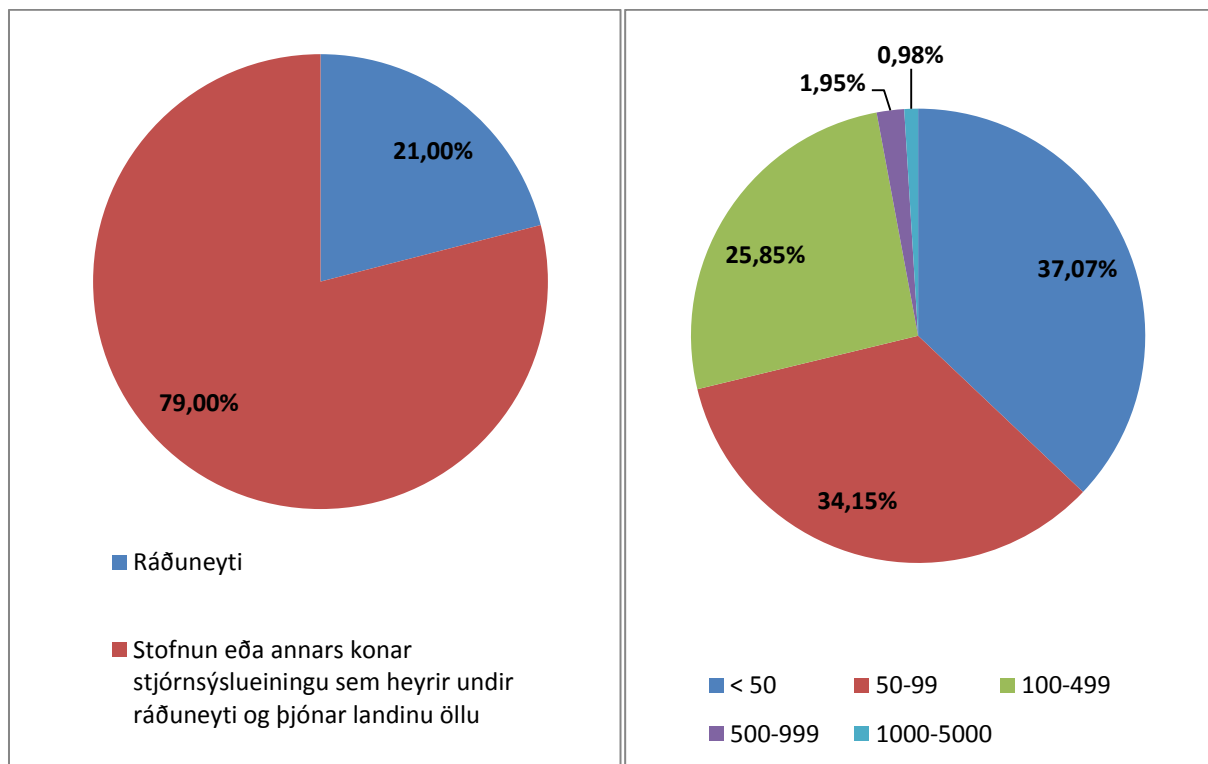
Við úrvinnslu rannsóknarinnar er eftirfarandi vinnulag viðhaft við túlkun niðurstaðna. Þar sem kvarði á bilinu 1 til 7 er notaður eru samanlagðar prósentur talnanna 1, 2 og 3 túlkaðar sem frekar sammála og samanlagðar prósentur talnanna 5, 6, og 7 túlkaðar sem frekar ósammála. Í nokkrum spurningum eru einungis samanlagðar prósentur talnanna 1 og 2 á móti 6 og 7 notaðar.⁹ Einungis er tekin afstaða til þeirra 205 þátttakenda sem tóku þátt í rannsókninni.

⁹ Sjá nánar: mynd 7, 9, 10, 23 og 28.

3.2 Skipulagsheildir þátttakenda

Áður en fjallað er um afstöðu þátttakenda til spurninga um opinbera stjórnsýslu og störf þeirra innan stjórnsýslunnar verða skoðaðar þær breytur sem snúa að bakgrunni þátttakenda og því stofnanaumhverfi sem þeir starfa innan.

Tegund skipulagsheildar (sjá mynd 3). Meirihluti þátttakenda rannsóknarinnar starfar hjá stofnunum eða annars konar stjórnsýslueiningum sem heyra undir ráðuneyti og þjóna landinu öllu (79%) en fimmtungur (21%) starfar hjá ráðuneytum. Ísland sker sig nokkuð úr samanborið við önnur lönd sem tóku þátt í COCOPS rannsókninni. Erlendis starfar hærra hlutfall þátttakenda fyrir ráðuneyti (35%), á meðan lægra hlutfall þeirra starfar fyrir stofnanir sem heyra undir ráðuneyti með ábyrgð á málaflokki á landsvísu (31%). Aðrir þátttakendur starfa þar innan stjórnsýslunnar á öðrum stjórnsýslustigum (34%).¹⁰



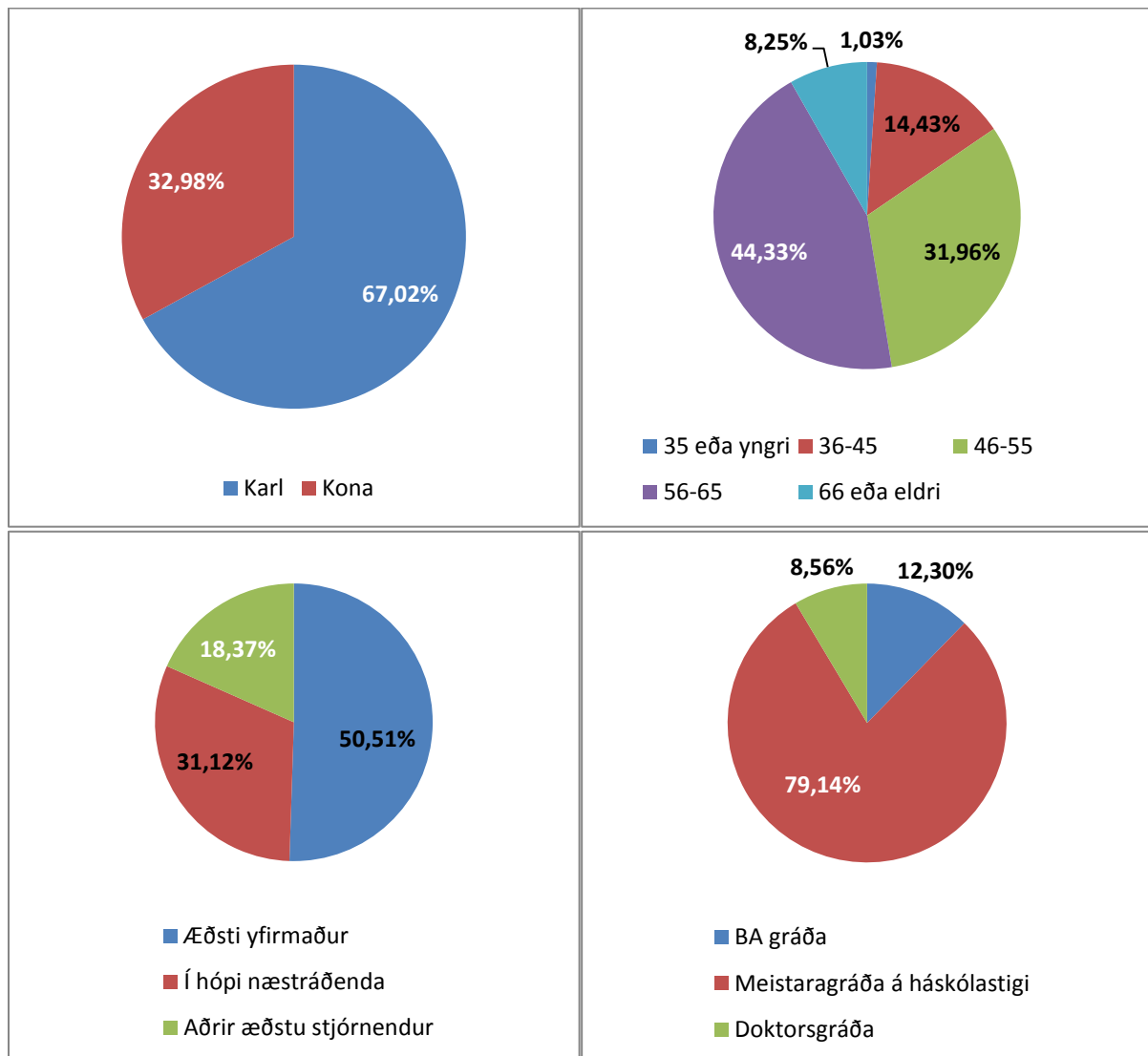
Mynd 3. Tegund og stærð skipulagsheilda

Stærð skipulagsheildar (sjá mynd 3). Stærsti hluti þátttakenda rannsóknarinnar starfar hjá skipulagsheildum þar sem starfa innan við 50 starfsmenn (37%) og næst stærsti hópurinn starfar hjá skipulagsheildum þar sem starfa á bilinu 50 og 99 starfsmenn (34%). Þá starfar fjórðungur hjá skipulagsheildum sem hafa 100 til 499 starfsmenn í vinnu (26%). Mikill munur er á Íslandi og öðrum þátttakendum COCOPS rannsóknarinnar. Í Evrópu eru skipulagsheildir sem hafa 100 til 499 starfsmenn í vinnu (33%) og um helmingur allra skipulagsheilda er með yfir 500 starfsmenn.

¹⁰ Þessi munur á milli Íslands og annarra þátttakenda COCOPS rannsóknarinnar skýrist fyrst og fremst af annars konar uppbyggingu stjórnsýslu landanna, þá sérstaklega tilveru svæðabundinna stjórnsýslustiga.

3.3 Bakgrunnur þátttakenda

Kyn (sjá mynd 4). Þegar skipting þátttakenda eftir kyni er skoðuð kemur bersýnilega í ljós að meirihluti þeirra eru karlar (67%) en tæplega þriðjungur eru konur (33%). Sé þetta borið saman við almenna kynjaskiptingu í COCOPS rannsókninni sést að ekki er teljandi munur á Íslandi og öðrum ríkjum sem tóku þátt (68% og 32%).



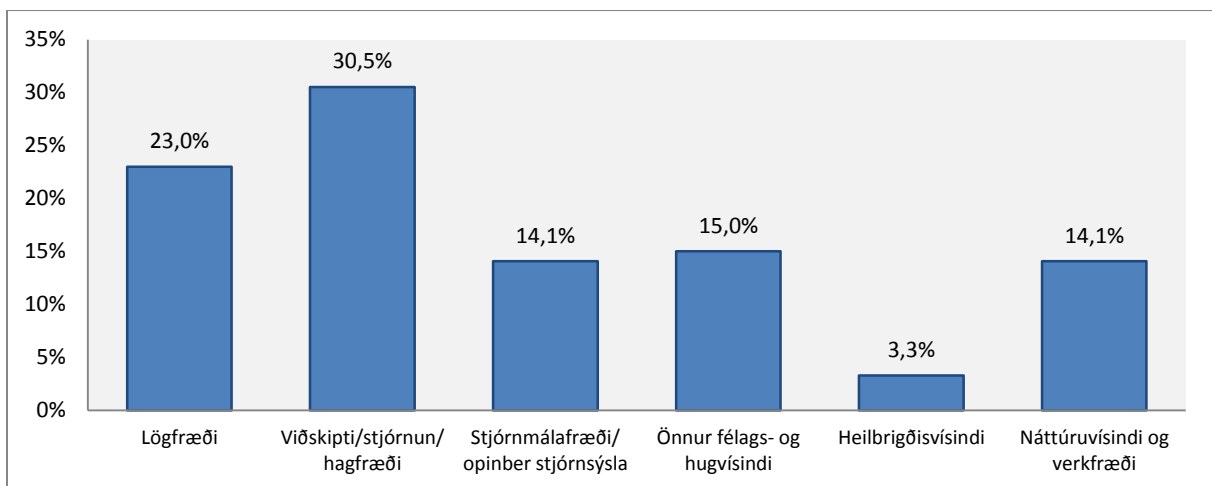
Mynd 4. Bakgrunnur þátttakenda: Kyn, aldur, staða, menntun.

Aldur (sjá mynd 4). Um 85% stjórnenda innan íslensku stjórnsýslunnar sem tóku þátt eru eldri en 46 ára. Þetta er nokkuð hærra hlutfall heldur en birtast í niðurstöðum COCOPS rannsóknarinnar þar sem aðeins 74% þátttakenda er á þeim aldri. Um 44% íslenskra stjórnenda eru á aldrinum 56-65 ára á meðan hlutfallið erlendis er 32%. Þeir sem eru 66 ára eða eldri á Íslandi eru 8% á meðan hlutfallið er einungis tæpt 1% erlendis. Á Íslandi eru færri stjórnendur á aldrinum 36-45 ára, eða 14% samanborið við 20% í öðrum Evrópuríkjum. Einungis 1% íslenskra stjórnenda er undir 35 ára aldri á meðan hlutfallið er 6% í Evrópu.

Staða (sjá mynd 4). Líkt og með aldur stjórnenda þá skera íslenskir þátttakendur sig úr frá almennum niðurstöðum COCOPS rannsóknarinnar þegar kemur að stöðu þeirra innan skipulagsheildarinnar. Helmingur þeirra (51%) eru æðstu yfirmenn sinna skipulagsheilda á meðan einungis fjórðungur (25%) svarenda erlendis voru í sambærilegri stöðu. Næstráðendur voru því nokkuð lægra hlutfall svarenda hérlendis (31%) heldur en í COCOPS löndunum (38%) og flokkur annarra æðstu stjórnenda var mun fámennari hérlendis (18%) heldur en í rannsókninni almennt (37%).

Menntun (sjá mynd 4). Mikill meirihluti þátttakenda er með meistaragráðu á háskólastigi (79%) samanborið við þá sem lokið hafa grunnámi (12%) og þá sem lokið hafa doktorsgráðu (9%). Menntun þátttakenda í COCOPS löndunum er nokkuð frábrugðin þar sem færri hafa lokið meistaranámi á háskólastigi (69%) á meðan hlutfall þeirra sem lokið hafa doktorsprófi er hærra (15%).

Ef litið er nánar á menntun stjórnenda innan stjórnsýslunnar (sjá mynd 5) þá sést að nokkur dreifing er á kjörsviði þeirra. Algengast er að þeir séu menntaðir á sviði viðskipta, stjórnunar eða hagfræði (30%) og lögfræði (23%). Þá er einnig nokkuð jöfn dreifing á meðal annarra kjörsviða, ef frá eru taldir þeir sem eru menntaðir á sviði heilbrigðisvísinda (3%).



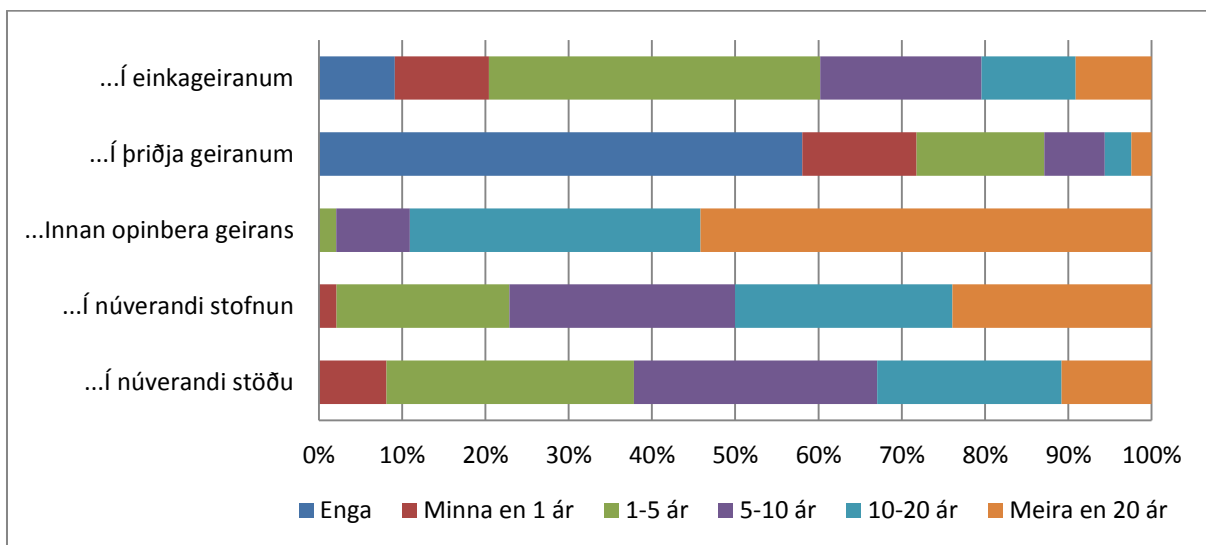
Mynd 5. Kjörsvið menntunar (þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost)

Samanborið við önnur ríki sem tóku þátt í COCOPS rannsókninni þá voru hlutfallslega fleiri sem lokið höfðu lögfræðinámi (28%) heldur en námi á sviði viðskipta-, stjórnunar- eða hagfræði (23%). Þá störfuðu fleiri stjórnendur erlendis sem voru menntaðir á sviði náttúruvísinda eða verkfræði (20% samanborið við 14% á Íslandi).

Þegar kemur að starfsferli þátttakenda (sjá mynd 6) má sjá að tæp 90% stjórnenda íslensku stjórnsýslunnar hafa starfað innan opinbera geirans í meira en 10 ár (35% í 10-20 ár og 54% í meira en 20 ár) og er þetta hlutfall sambærilegt og hjá öðrum þjóðum. Þá er hlutfall þeirra sem starfað hafa innan opinbera geirans á Íslandi í minna en 5 ár nokkuð lægra heldur en erlendis (2% á mótí 5%). Loks ber að geta að líkt og erlendir kollegar þeirra hefur helmingur íslenskra stjórnenda starfað innan sömu stofnunar í meira en 10 ár (50%). Þegar kemur að

starfsaldri í núverandi stöðu þá hefur hærra hlutfall íslenskra stjórnenda verið í sömu stöðu lengur en 10 ár (33%) samanborið við (16%) í Evrópu. Þýðir það að þeir sem verða stjórnendur í opinbera geiranum á Íslandi líti á það sem ákveðna endastöð á sínum starfsferli? Eða eru tækifæri fyrir stjórnendur til að færa sig á milli starfa takmarkaðri hér en í Evrópu?

Íslenskir stjórnendur eru líklegri til þess að hafa starfað innan einkageirans heldur en erlendir starfsbræður þeirra. Um (40%) stjórnenda hefur meira en 5 ára reynslu í einkageiranum en einungis lítill hluti hefur aldrei starfað þar (9%). Um (45%) erlendra stjórnenda er með meiri en 5 ára reynslu úr einkageiranum en fjórðungur hefur aldrei starfað á einkamarkaði (27%). Með tilliti til þriðja geirans eru svör íslenskra stjórnenda sambærileg við svör erlendra stjórnenda, en rúm 85% hafa enga eða minna en 5 ára reynslu þaðan.



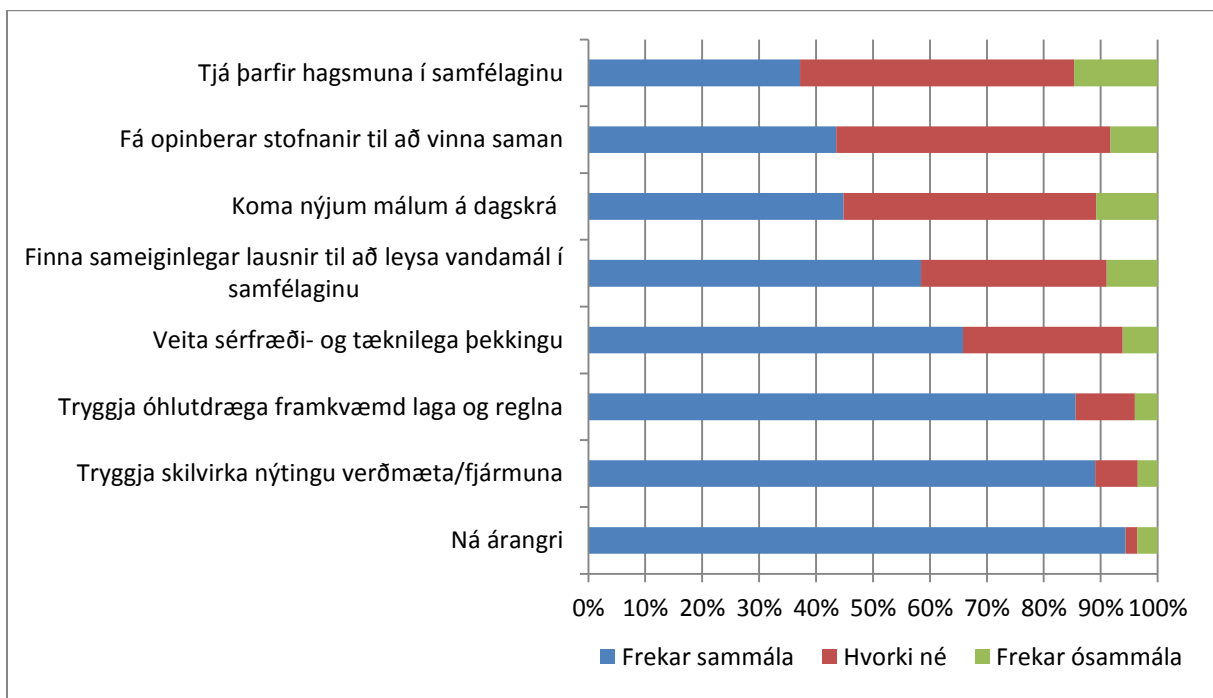
Mynd 6. Starfsferill þátttakenda

Flestir þátttakendur rannsóknarinnar starfa í litlum stofnunum eða annars konar stjórnsýslueiningum sem heyra undir ráðuneyti. Meira en helmingur þeirra eru æðstu stjórnendur. Flestir eru karlmenn sem komnir eru yfir 46 ára aldur. Þá hefur meirihlutinn lokið meistaranámi á háskólastigi á sviði viðskipta-, stjórnunar- og hagfræði eða lögfræði og þeir eru líklegir til að hafa starfað lengi innan sinnar stofnunar og nokkuð lengi í sömu stöðu.

4. Gildismat og skoðanir stjórnenda

Í þessum kafla er fjallað um svör íslenskra stjórnenda við spurningum um sjálfsmynd þeirra og hlutverk, forgangsriðun í starfi, starfshvata og félagsleg gildi.

Hlutverk (sjá mynd 7¹¹). Þegar stjórnendur voru spurðir um eigin skilning á hlutverki sínu sem yfirmenn í opinbera geiranum þá kom skýrt fram hjá þeim sem tóku afstöðu að mikilvægast væri að ná árangri (94%) ásamt því að tryggja skilvirka nýtingu verðmæta (89%), tryggja óhlutdræga framkvæmd laga og reglna (86%) og veita sérfræði- og tæknilega þekkingu (66%). Þá voru þeir einnig meðvitaðir um að finna sameiginlegar lausnir til að leysa vandamál í samfélaginu (58%). Þeir lögðu hins vegar minni áherslu á að tjá þarfir hagsmuna í samfélaginu (37%).

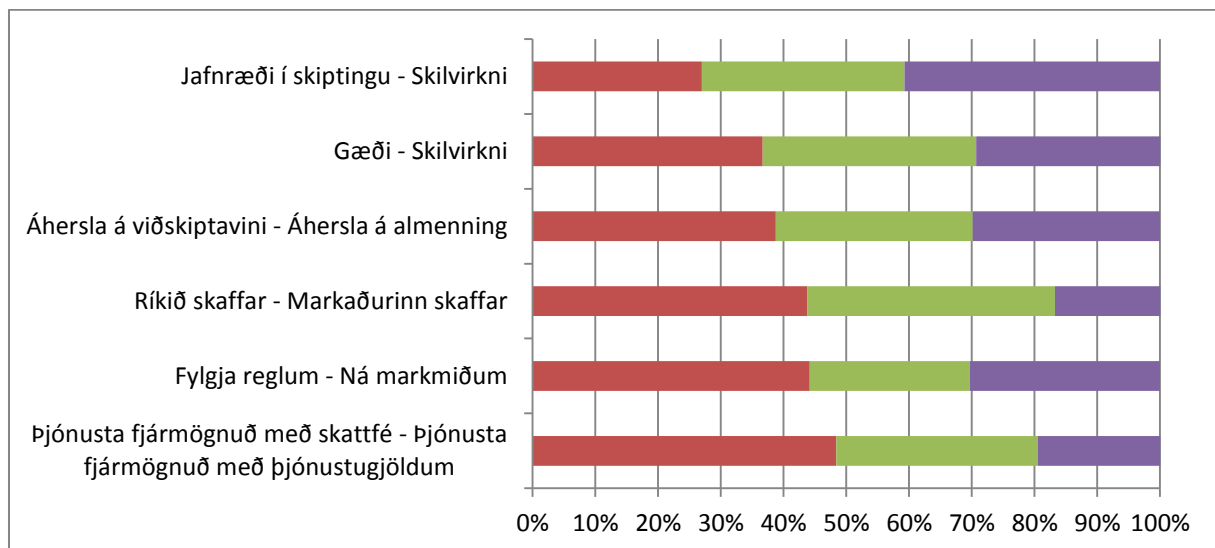


Mynd 7. Hlutverk (Sp. 5: ég skil hlutverk mitt sem yfirmanns í opinbera geiranum aðallega til að)

Svör íslenskra stjórnenda eru sambærileg heildarniðurstöðum í öðrum Evrópuríkjum. Stjórnendur þar lögðu einnig megináherslu á sömu hlutverk, að ná árangri (82%), tryggja skilvirka nýtingu verðmæta (79%), tryggja óhlutdræga framkvæmd laga og reglna (73%) og að veita sérfræði- og tæknilega þekkingu (71%). Stjórnendur í Evrópu virðast þó leggja meiri áherslu á að fá opinberar stofnanir til að vinna saman (55% samanborið við 44% á Íslandi). Þeir leggja hins vegar minni áherslu á að koma nýjum málum á dagskrá (33% samanborið við 45% á Íslandi).

¹¹ Hér eru samanlagðar prósentur svara nr. 1 og 2 (frekar ósammála) bornar saman við svör nr. 6 og 7 (frekar sammála).

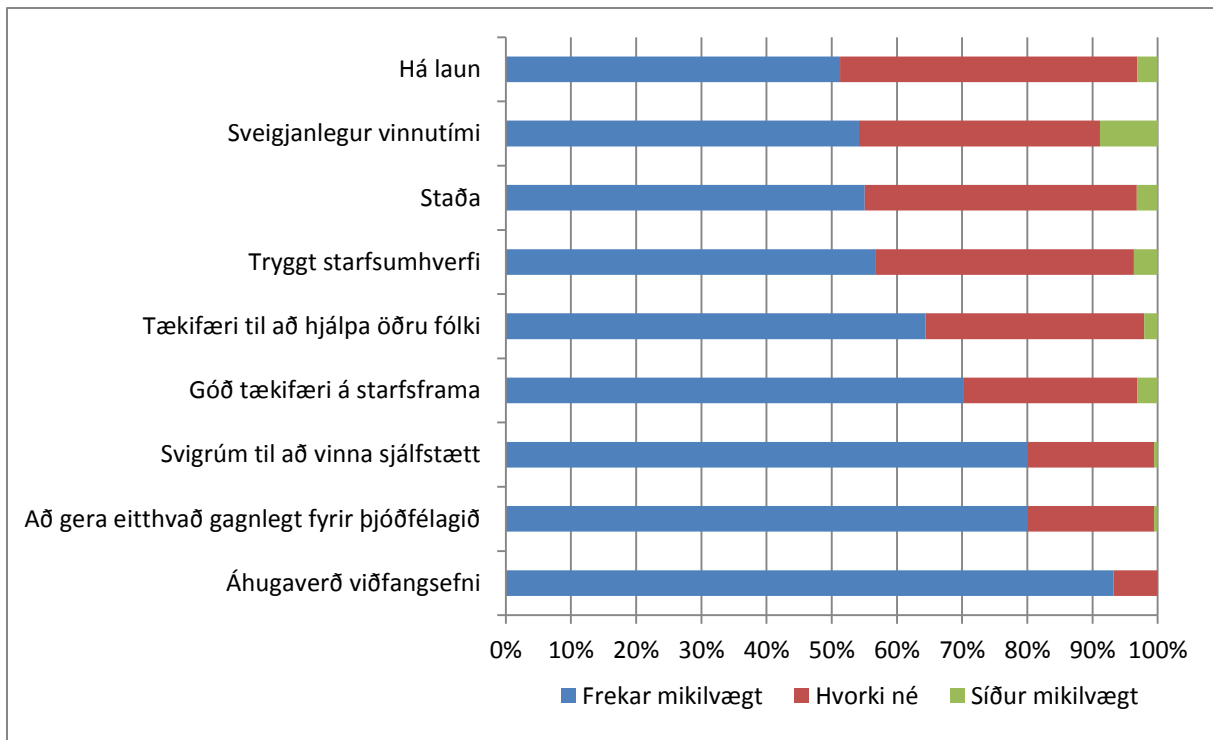
Forgangsröðun (sjá mynd 8). Stjórnendur voru beðnir um að taka afstöðu til ólíkra gilda opinberrar þjónustu með því að staðsetja sig á kvarða á milli þeirra. Þannig leggja stjórnendur meiri áherslu á gæði fremur en skilvirkni (37% samanborið við 29%) en þeir leggja meiri áherslu á skilvirkni fremur en jafnræði í skiptingu (41% samanborið við 27%). Þetta er frábrugðið heildarniðurstöðum í öðrum Evrópuríkjum þar sem stjórnendur leggja meiri áherslu á jafnræði í skiptingu umfram skilvirkni (49% samanborið við 31%). Þá leggja íslenskir stjórnendur meiri áherslu á að fylgja reglum heldur en að ná markmiðum (44% samanborið við 30%) á meðan þeir leggja nokkru meiri áherslu á viðskiptavini sína fremur en á almenning (39% samanborið við 30%). Sé þetta borið saman við stjórnendur í Evrópu þá leitast þeir frekar eftir því að ná markmiðum fremur en að fylgja reglum (49% samanborið við 28%) auk þess sem þeir leggja meiri áherslu á almenning fremur en viðskiptavini stofnana sinna (48% samanborið við 28%). Loks vilja íslenskir stjórnendur frekar að þjónustan sé útveguð af ríkinu fremur en markaðnum (44% samanborið við 17%) og í samræmi við þetta þá vilja þeir að þjónustan sé frekar fjármögnuð með skattfé heldur en með þjónustugjöldum (48% samanborið við 19%).



Mynd 8. Forgangsröðun (Sp. 23: Í opinberri þjónustu þarf oft að ná jafnvægi á milli ólíkra forgangsmála. Hver er þín afstaða til þeirra?)

Starfshvatar (sjá mynd 9¹²). Íslenskir stjórnendur voru beðnir um að taka afstöðu til mismunandi þátta í starfi sínu og hvaða áhrif þeir hefðu á starfshvata. Meirihluti þeirra var sammála um mikilvægi áhugaverðra viðfangsefna (93%) auk þess að þeir hafi svigrúm til að vinna sjálfstætt (80%). Þá finnst þeim einnig mikilvægt að gera eitthvað gagnlegt fyrir þjófðfélagið (80%). Góð tækifæri á starfsframa (70%) skipta þá líka máli ásamt tækifærum til að hjálpa öðru fólki (64%). Tryggt starfsumhverfi (57%), staða (55%), sveigjanlegur vinnutími (54%) og há laun (51%) skipta íslenska stjórnendur nokkru máli en ekki á eins afgerandi hátt og fyrrgreindir þættir.

¹² Hér eru samanlagðar prósentur svara nr. 1 og 2 (frekar ósammála) bornar saman við svör nr. 6 og 7 (frekar sammála).

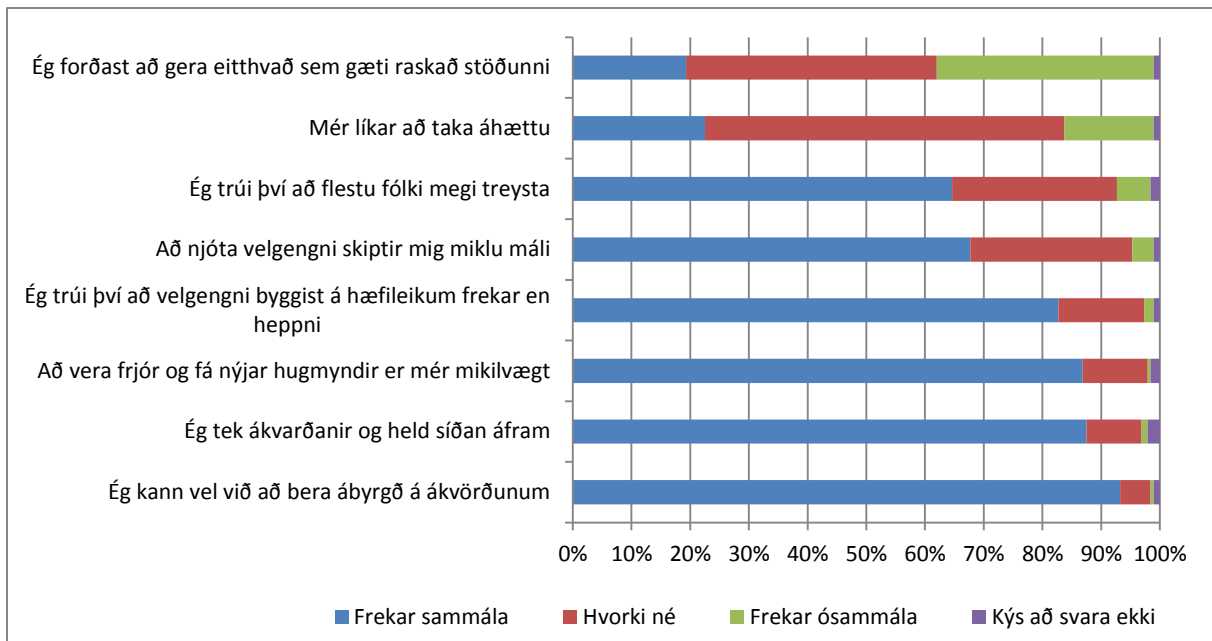


Mynd 9. Starfshvatar (Sp. 24: Hversu mikils virði telur þú að eftirtalin atriði séu í starfi)

Samanborið við heildarniðurstöður í öðrum Evrópuríkjum þá eru stjórnendur þar einnig sammála um að áhugaverð viðfangsefni (92%), að gera eitthvað gagnlegt fyrir þjóðfélagið (74%) og svigrúm til að vinna sjálfstætt (71%) sé mikilvægt. Áhugavert er að sumir þættir virðast skipta stjórnendur annarra Evrópuríkja mun minna máli en íslenska kollega þeirra, þar á meðal staða (24% samanborið við 55% á Íslandi), góð tækifæri á starfsframa (44% samanborið við 70% á Íslandi) og tækifæri til að hjálpa öðru fólki (45% á móti 64% á Íslandi).

Félagsleg gildi (sjá mynd 10¹³). Stjórnendur voru beðnir um að taka afstöðu til fullyrðinga um félagslegt gildismat sitt. Áberandi er að lítill hluti íslenskra stjórnenda er sammála um að þeim líki að taka áhættu (23%). Á sama tíma er þriðjungur þeirra ósammála því að þeir forðist að gera eitthvað sem raskað gæti stöðunni (37%). Hins vegar kunna nær allir stjórnendurnir vel við að bera ábyrgð á ákvörðunum (93%) og að taka ákvarðanir og halda síðan áfram (88%). Þá voru þeir einnig sammála því að mikilvægt sé að vera frjór og fá nýjar hugmyndir (87%), jafnframt trúa þeir því að velgengni byggist á hæfileikum frekar en heppni (83%). Meirihluta þeirra fannst einnig mikilvægt að njóta velgengni (68%) og að flestu fólki mætti treysta (65%).

¹³ Hér eru samanlagðar prósentur svara nr. 1 og 2 (frekar ósammála) bornar saman við svör nr. 6 og 7 (frekar sammála).



Mynd 10. Félagsleg gildi (Sp. 25: Vinsamlegast tilgreindu hversu sammála eða ósammála þú ert eftirfarandi fullyrðingum)

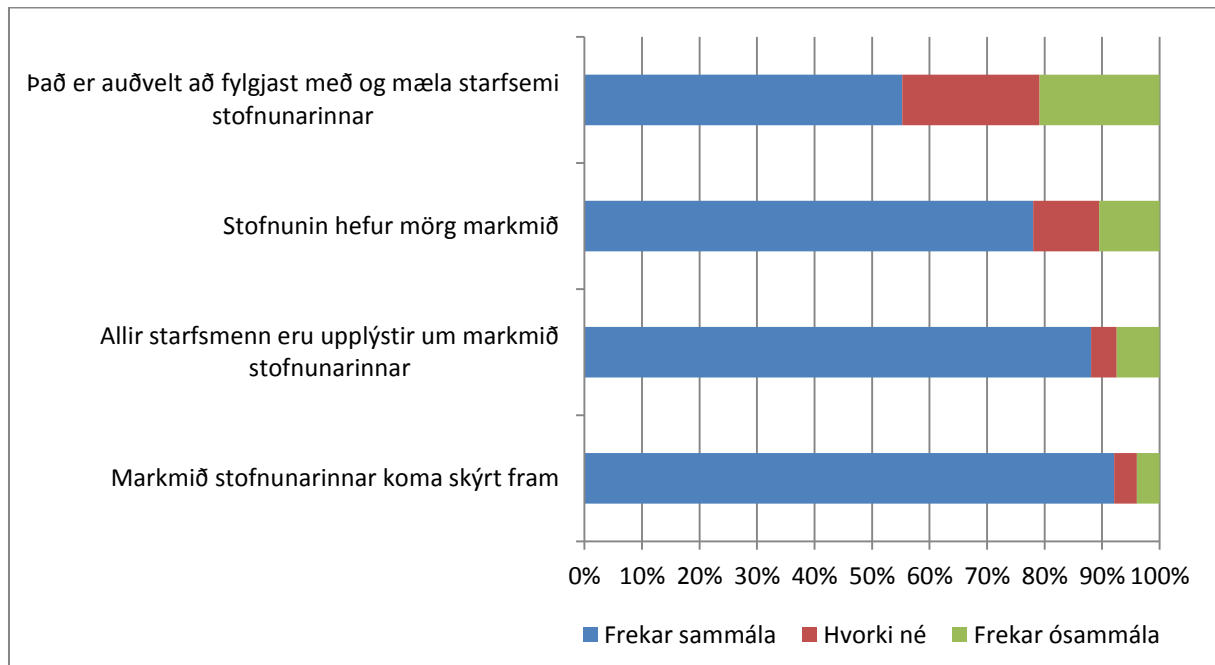
Heildarniðurstöður Evrópuríkjanna gefa til kynna að það ríki mun meiri svartsýnni meðal stjórnenda þar samanborið við íslenska stjórnendur. Þannig telur einungis helmingur að velgengni byggist á hæfileikum frekar en heppni (52% samanborið við 83% á Íslandi) og enn færri telja að flestu fólki megi treysta (42% samanborið við 65% á Íslandi). Stjórnendur í Evrópu virðast sammála íslenskum kollegum sínum um að þeir kunni vel við að bera ábyrgð á ákvörðunum (76%), að taka ákvarðanir og halda síðan áfram (69%) og að mikilvægt sé að vera frjór og fá nýjar hugmyndir (66%) þótt þessi einkenni séu ekki eins afgerandi og á Íslandi.

Í samantekt um gildismat opinberra stjórnenda má segja, með tilliti til hlutverks þeirra, að þeir séu sammála erlendum stjórnendum um að helstu hlutverk þeirra séu að ná árangri, tryggja skilvirka nýtingu verðmæta og óhlutdræga framkvæmd laga og reglna og veita sérfræði- og tæknilega þekkingu. Íslenskir stjórnendur telja gæði vera framar í forgangsröðinni en skilvirkni en að sama skapi sé skilvirknin mikilvægari en jafnræði í skiptingu. Nokkur munur er á stjórnendum í Evrópu þegar kemur að þessu þar sem þeir eru uppteknari af jafnræði í skiptingu, en auk þess leggja þeir meiri áherslu á markmið fremur en reglur miðað við íslenska stjórnendur. Hvað starfsemi stofnana snertir telja íslenskir stjórnendur að ríkið eigi að útvega þjónustuna og að hana eigi að fjármagna með skatttekjum fremur en þjónustugjöldum. Með tilliti til starfshvata telja stjórnendur að áhugaverð viðfangsefni og sjálfstæði í starfi séu mikilvæg og að gera gagn fyrir þjóðfélagið. Þá telja íslenskir stjórnendur mikilvægara að eiga möguleika á starfsframa heldur en stjórnendur í Evrópu. Þegar kemur að félagslegum gildum stjórnenda þá fellur þeim vel að bera ábyrgð á ákvörðunum, taka ákvarðanir. Þeim líkar illa við að taka áhættu. Ólíkt stjórnendum í Evrópu telja íslenskir stjórnendur að velgengni megi frekar rekja til hæfileika fremur en heppni og telja í ríkari mæli að flestu fólki megi treysta.

5. Starfsumhverfi opinberrar stjórnsýslu

Í þessum kafla er fjallað um hvernig stjórnendur í opinberum rekstri líta á umhverfið sem stjórnsýslan starfar innan og hvaða mat þeir leggja á það. Hér verða svör þeirra um markmið, sjálfstæði í starfi, samskipti stjórnenda, samhæfingu á milli aðila og áhrif stjórn mála á stofnanir þeirra skoðuð.

Þegar stjórnendur voru spurðir um **markmið og mælanleika þeirra** (sjá mynd 11) innan stofnana þá virtist sem efasemda gætti um hvort auðvelt væri að fylgjast með og mæla starfsemi stofnunarinnar. Rúmur helmingur svarenda (55%) er sammála um að það sé auðvelt á meðan fimmtingur (21%) er á öndverðum meiði. Þrátt fyrir þetta telur mikill meirihluti svarenda að markmið sinnar stofnunar komi skýrt fram (92%), að allir starfsmenn hennar séu upplýstir um þau (88%) og að þeirra stofnun hafi mörg markmið (78%).

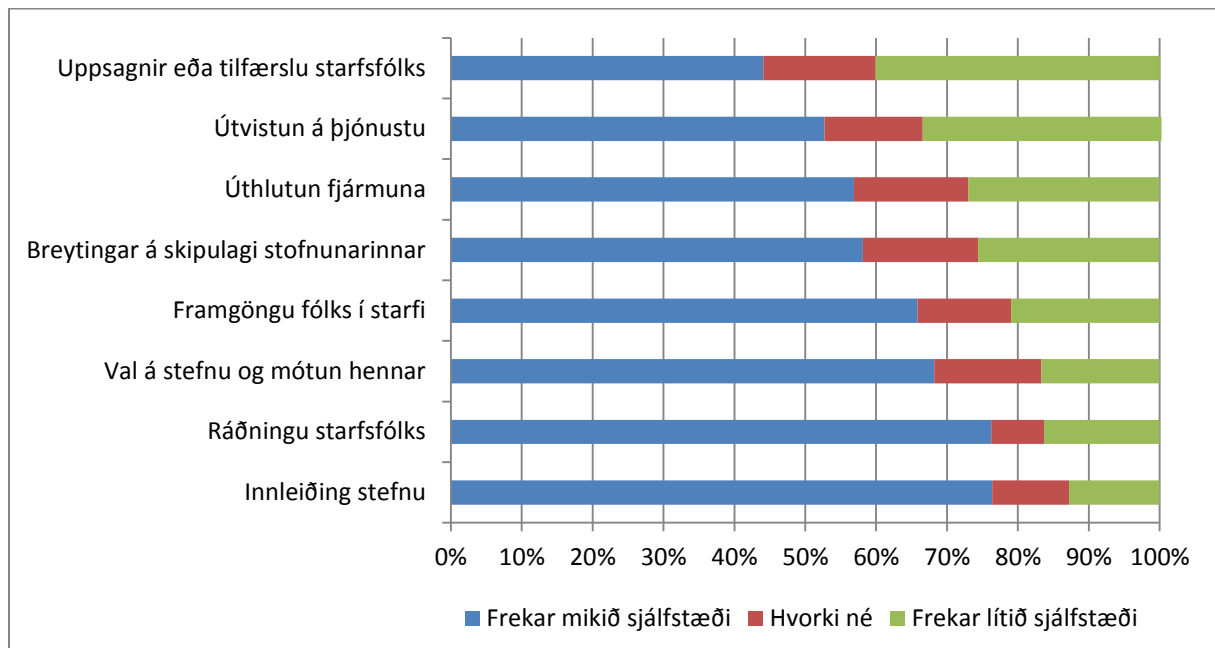


Mynd 11. Markmið og mælanleiki (Sp. 8: Að hve miklu leyti eiga eftirfarandi staðhæfingar við þína stofnun?)

Svör íslenskra stjórnenda eru í nokkru samræmi við heildarniðurstöður annarra Evrópuríkja. Meirihluti stjórnenda í Evrópu telja að markmið stofnanna komi skýrt fram (78%), að allir starfsmenn séu upplýstir um markmið stofnunarinnar (73%) og að stofnanirnar hafi mörg markmið (65%). Þessi einkenni eru sterkari á Íslandi. Helsti munurinn liggur í viðhorfi stjórnenda til þess hvort auðvelt sé að fylgjast með og mæla starfsemi stofnana. Í Evrópu telja færri að auðvelt sé að fylgjast með og mæla starfseminna (37% samanborið við 55% á Ísland) og mun fleiri telja að það sé erfitt (42% samanborið við 21% á Íslandi).

Sjálfstæði (sjá mynd 12). Þegar stjórnendur voru spurðir um sjálfstæði þeirra til ákvarðanatöku í starfi þá telur meirihluti þeirra að þeir hafi mikið sjálfstæði þegar kemur að ráðningu starfsfólks (76%), innleiðingu stefnu (76%) og vali á stefnu og mótun hennar (68%).

Þá telja flestir sig hafa nokkuð sjálfstæði þegar kom að framgöngu fólks í starfi (66%) og úthlutun fjármuna (57%). Nokkuð hátt hlutfall svarenda er sammála um að þeir hafi sjálfstæði til að breyta skipulagi sinnar stofnunnar (58%).

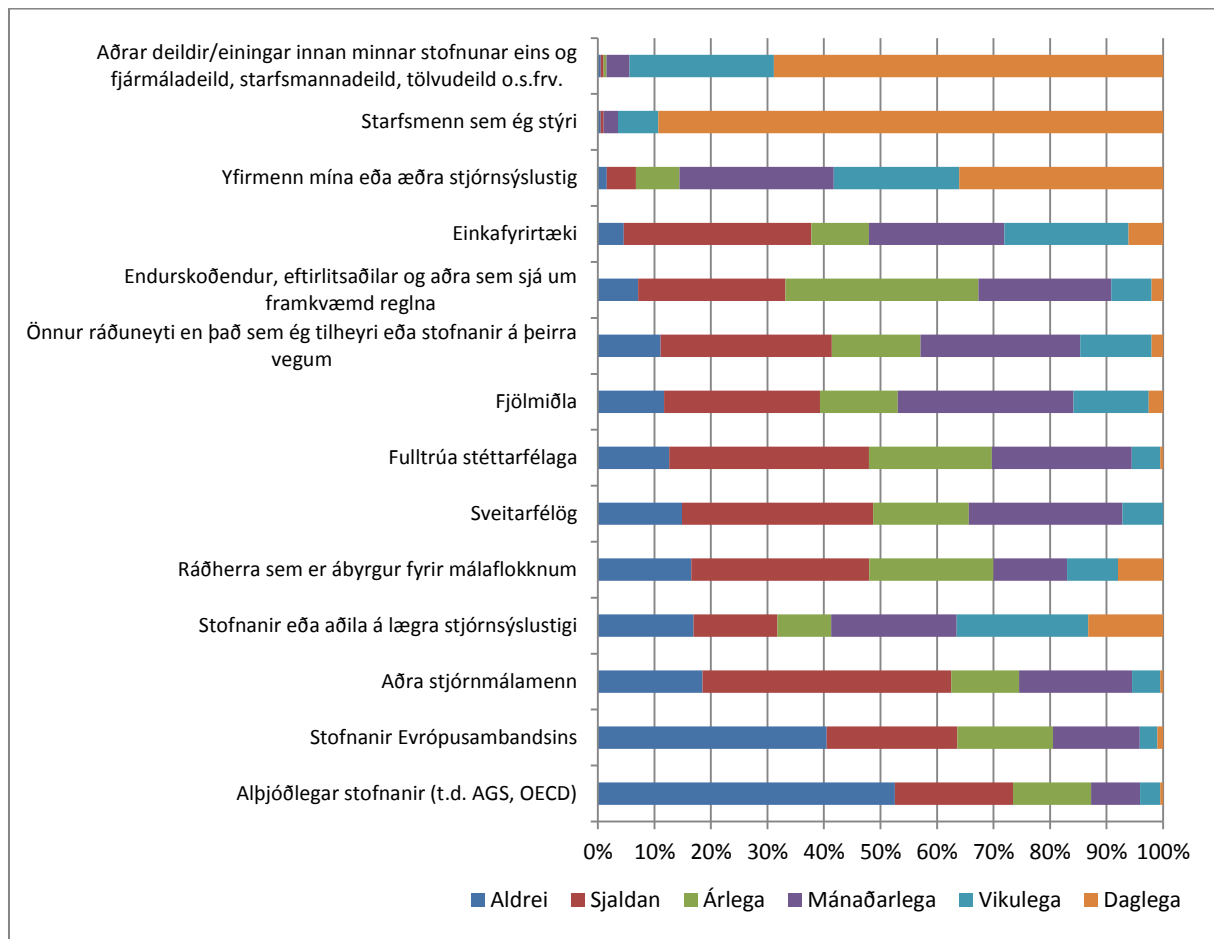


Mynd 12. Sjálfstæði (Sp. 6: Í minni stöðu, hef ég sjálfstæði til ákvarðanatöku varðandi)

Í samanburði við heildarniðurstöður í Evrópu kemur í ljós að stjórnendur þar njóta almennt mun minna sjálfstæðis en íslenskir stjórnendur. Líkt og stjórnendur héraðs búa þeir við nokkuð sjálfstæði þegar kemur að innleiðingu stefnu (62%). Þegar kemur að úthlutun fjármuna telur rúmur helmingur (45%) sig búa við mikið sjálfstæði en um (40%) við lítið sjálfstæði. Þá vekur einnig athygli að minnihluti stjórnenda telur sig hafa frekar mikið sjálfstæði í vali á stefnu og mótun hennar (40% samanborið við 68% héraðs). Stjórnendur í Evrópu hafa minna sjálfstæði við útvistun á þjónustu (54%), við ákvarðanatöku um framgöngu fólks í starfi (44%), ráðningu starfsfólks (47%), uppsagnir og tilfærslu starfsfólks (64%).

Samskipti (sjá mynd 13). Þegar spurt var um tíðni samskipta opinberra stjórnenda við ýmsa aðila kemur í ljós að flestir stjórnendur eru í daglegum samskiptum við þá starfsmenn sem þeir stýra (89%) og í miklum daglegum samskiptum við aðrar deildir eða einingar innan stofnunar sinnar, eins og fjármáladeild, starfsmannadeild eða tölvudeild (69%). Meira en helmingur stjórnenda er í samskiptum við yfirmenn sína eða æðra stjórnsýslustig í það minnsta vikulega (58%). Þá er innan við þriðjungur þeirra í mánaðarlegum eða tíðari samskiptum við þann ráðherra sem er ábyrgur fyrir málaflokknum (30%). Meirihluti stjórnenda er í samskiptum árlega eða sjaldnar við endurskoðendur, eftirlitsaðila og aðra sem sjá um framkvæmd reglna (67%). Nokkur fjöldi stjórnenda er í mánaðarlegum eða tíðari samskiptum við önnur ráðuneyti en það sem viðkomandi tilheyrir eða stofnana á vegum þeirra (43%). Þeir eru hins vegar í meiri samskiptum á sama tímabili við stofnanir á þeirra

eigin málefnasviði eða aðila á lægra stjórnsýslustigi (59%). Fjórðungur þeirra er í samskiptum við aðra stjórnámamenn (26%) yfir sama tímabil.

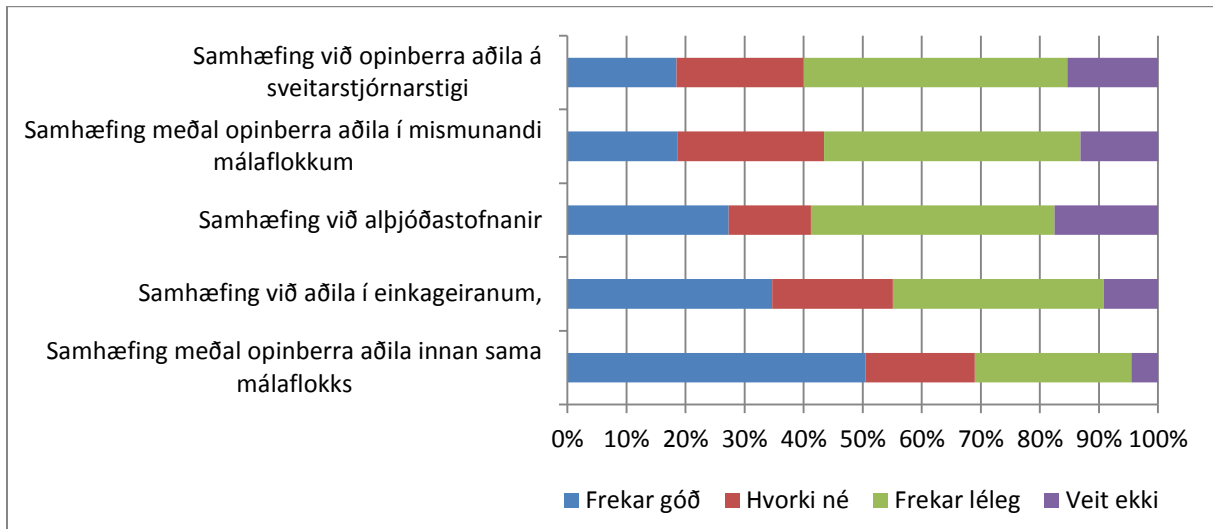


Mynd 13. Samskipti (Sp. 10: Vinsamlega gefðu til kynna hversu oft þú ert í sambandi við eftirfarandi stofnanir eða aðila)

Þegar samskipti stjórnenda við aðila utan stjórnsýslunnar eru skoðuð sést að fjórðungur þeirra er í árlegum eða tíðari samskiptum við alþjóðlegar stofnanir, líkt og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn eða OECD (27%), en aðeins fleiri eru í árlegum eða tíðari samskiptum við stofnanir Evrópusambandsins (36%). Helmingur stjórnenda er í mánaðarlegum eða tíðari samskiptum við einkafyrirtæki (52%) en þriðjungur er í samskiptum við fulltrúa stéttarféлага á sama tímabili (30%). Loks er tæplega helmingur stjórnenda í mánaðarlegum eða tíðari samskiptum við fjölmiðla (47%).

Í samanburði við heildarniðurstöður Evrópuríkja kemur í ljós að stjórnendur þar eru í minni daglegum samskiptum við aðrar deildir eða einingar innan eigin stofnunar (26%) en í meiri vikulegum samskiptum við yfirmenn sína eða aðra stjórnsýslustigi (81%). Stjórnendur í Evrópu eru í meiri mánaðarlegum eða tíðari samskiptum við stjórnámamenn (35%), önnur ráðuneyti eða stofnanir á þeirra vegum (70%), stofnanir eða aðila á lægra stjórnsýslustigi (73%) og sveitarfélög (48%). Þeir eru einnig í meiri mánaðarlegum eða tíðari samskiptum við fulltrúa stéttarféлага (42%) en mun sjaldnar í samskiptum við fjölmiðla (39%).

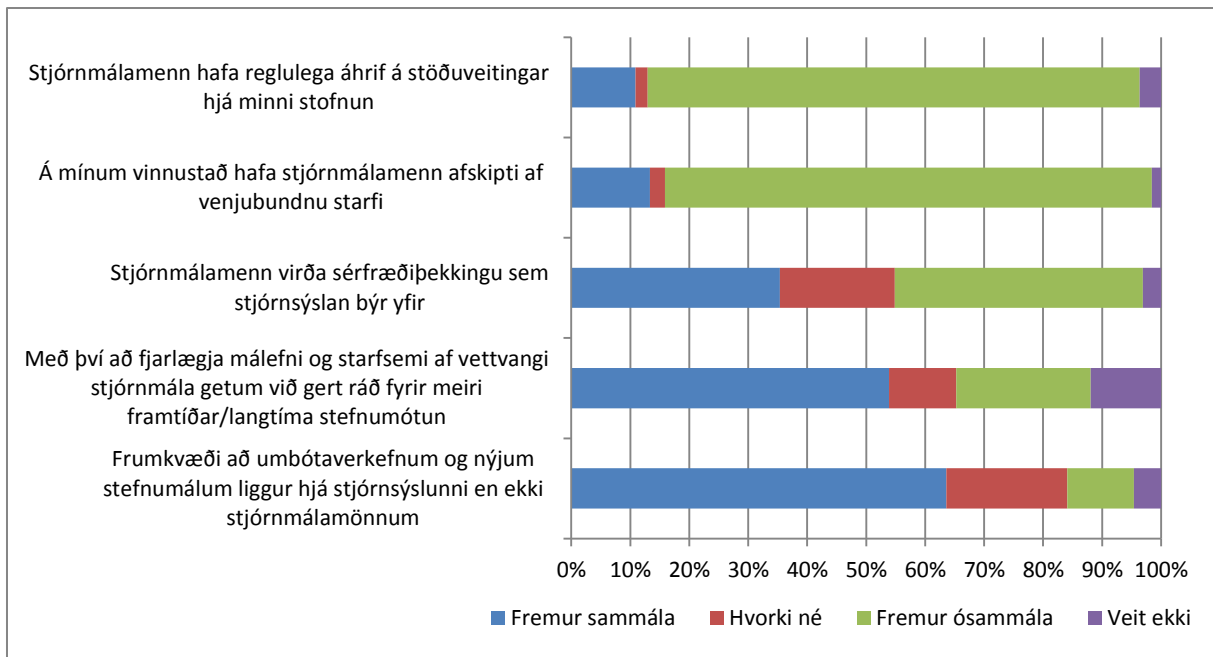
Samhæfing (sjá mynd 14). Þegar opinberir stjórnendur voru spurðir um hvernig samhæfing sé á meðal opinberra aðila innan sama málaflokks þá telur helmingur (51%) þeirra að hún sé frekar góð. Þá telja þeir að samhæfing á meðal opinberra aðila í mismunandi málaflokkum sé frekar léleg (43%) sem og samhæfing við opinbera aðila á sveitarstjórnarstigi (45%). Nokkur fjöldi vissi ekki hvernig samhæfingu væri háttað á milli mismunandi málaflokka né við sveitarstjórnarstigið (13% og 15%). Aðspurðir um samhæfingu við alþjóðastofnanir þá telur nokkur fjöldi (41%) hana vera frekar lélega auk þess sem tæpur fimmtungur (18%) hefur ekki þekkingu á henni.



Mynd 14. Samhæfing (Sp. 11: Hvernig lýsir þú samhæfingunni í þeim málaflokki sem þú starfar við)

Ef svörin eru borin saman við heildarniðurstöður annarra Evrópuríkja þá virðist ekki vera mikill munur á skoðunum stjórnenda á samhæfingu á meðal opinberra aðila innan sama málaflokks þar sem helmingur (49%) þeirra telur að hún sé frekar góð. Samhæfing á meðal opinberra aðila í mismunandi málaflokkum og við alþjóðastofnanir er talin frekar léleg (49% og 46%). Samhæfing við aðila í einkageiranum, hagsmunahópa, notendahópa og við félagasamtök í Evrópu er frekar góð (48% samanborið 35% á Íslandi).

Pólítísk áhrif (sjá mynd 15). Aðspurðir um áhrif stjórn mála og afskipti stjórn málamanna á stofnunina telur þriðjungur stjórnenda að stjórn málamenn virði þá sérfræðiþekkingu sem stjórnsýslan býr yfir (35%). Mikil samstaða er hins vegar á meðal stjórnenda um að stjórn málamenn hafi ekki afskipti af venjubundnu starfi þeirra (83%) og þeir hafi ekki regluleg áhrif á stöðuveitingar innan stofnanna þeirra (83%). Þá telja tveir þriðju hlutar stjórnenda að frumkvæði að umbótaverkefnum og nýjum stefnumálum liggi hjá stjórnsýslunni en ekki hjá stjórn málamönnum (64%). Rúmur helmingur stjórnenda telur að með því að fjarlægja málefni og starfsemi af vettvangi stjórn mála megi gera ráð fyrir meiri langtíma stefnumótum (54%), en þó var nokkur fjöldi sem telur sig ekki geta dæmt um það (12%).



Mynd 15. Pólítísk áhrif (Sp. 12: Hver eru viðhorf þín til eftirfarandi fullyrðinga)

Samanborið við heildarniðurstöður annarra Evrópuríkja þá má greina nokkurn mun, þannig telur rúmlega helmingur stjórnenda að stjórnámamenn virði sérfræðipækkinguna sem stjórnsýslan býr yfir (54% samanborið við 35% á Íslandi). Stjórnendur í Evrópu telja að áhrif stjórnámamanna séu ívið meiri en hér á landi. Stjórnámamenn þar hafa almennt ekki afskipti af venjubundnu starfi á þeirra vinnustað, þó svörin séu ekki eins afgerandi, (67% samanborið við 83% á Íslandi) en helmingur þeirra er hins vegar frekar sammála því að stjórnámamenn hafi reglulega áhrif á stöðuveitingar innan stofnunarinnar (51% samanborið við 11% á Íslandi). Nokkur munur er þegar kemur að spurningunni um hvort frumkvæði að umbótaverkefnum og nýjum stefnumálum liggja hjá stjórnsýslunni eða stjórnámamönnum (34% telja að það liggja hjá stjórnendum samanborið við 64% á Íslandi).

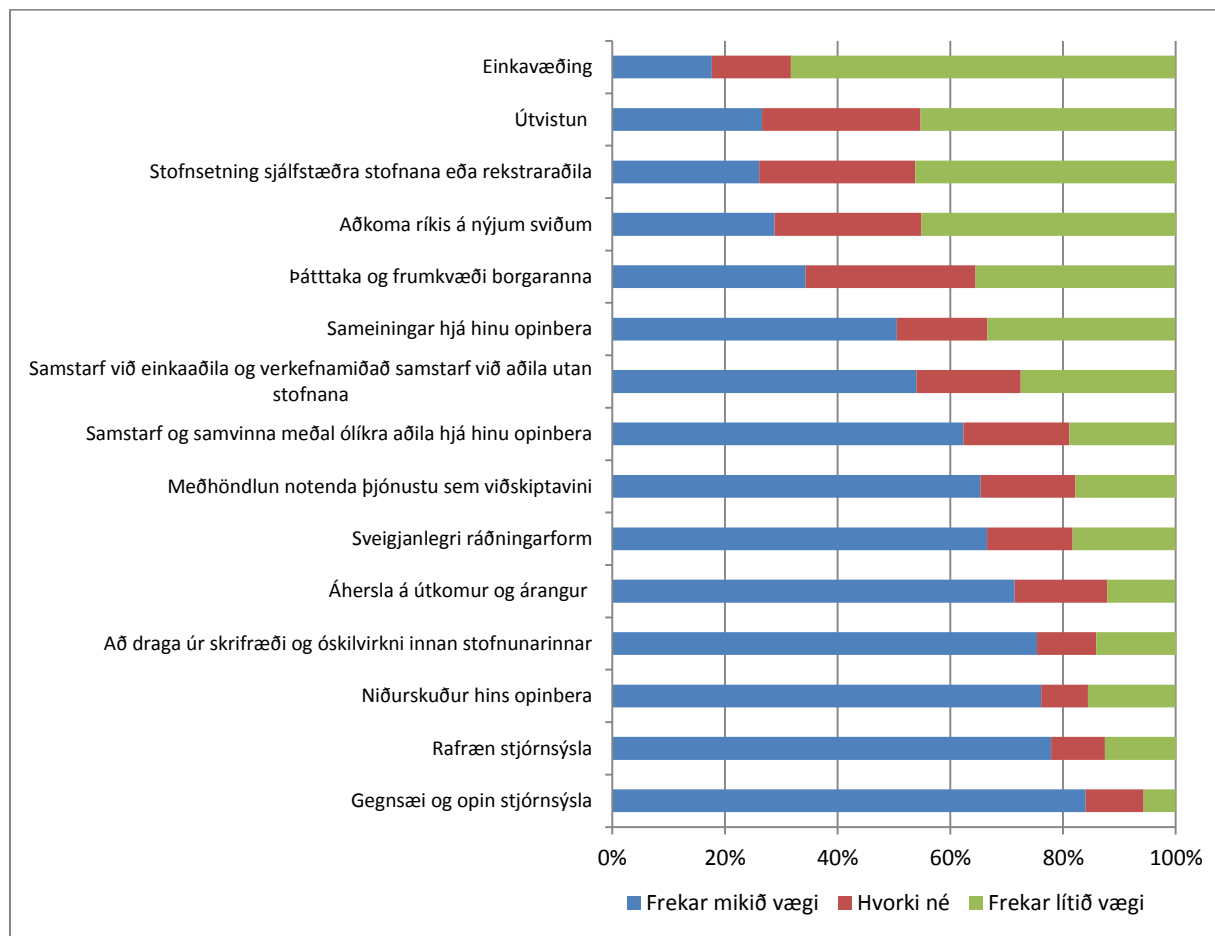
Íslenskir stjórnendur telja að markmið stofnana séu mörg og skýr og að starfsmenn séu meðvitaðir um þau. Þeir telja hins vegar erfitt að meta hvort þeim sé náð. Íslenskir stjórnendur búa við meira sjálfstæði heldur en stjórnendur í Evrópu, sérstaklega þegar kemur að ráðningu starfsfólks og framgangi þess í starfi, úthlutun fjármuna og val og mótun stefnu stofnunarinnar ásamt innleiðingu hennar. Þá eiga stjórnendur í miklum samskiptum við starfsfólk sem stendur því næst en það minnkar eftir því sem farið er lengra frá stofnuninni. Einnig eiga íslenskir stjórnendur í minni samskiptum við stjórnámamenn heldur en stjórnendur í Evrópu. Þeir telja að áhrif stjórnámamanna á daglega starfsemi séu lítil og að þeir hafi ekki áhrif á stöðuveitingar innan stofnunarinnar. Þó töldu stjórnendur að stjórnámamenn virði ekki þá sérfræðipækkingu sem stjórnsýslan býr yfir og að gera mætti ráð fyrir meiri langtímastefnumótun ef málefni og starfsemi væru fjarlægð af vettvangi stjórnmálanna. Með tilliti til samhæfingar töldu stjórnendur hana almennt góða innan síns málaflokks en lakari þegar samskiptum við aðra var skoðuð. Stjórnendur COCOPS landanna virðast eiga betur með að samhæfa sinn málaflokk við aðila á markaði.

6. Umbætur í opinberri stjórnsýslu

Í þessum kafla er fjallað um svör stjórnenda í opinberri stjórnsýslu við spurningum sem fjalla um innleiðingu umbóta á stjórnsýslunni með tilliti til nýskipunar í ríkisrekstri og seinni tíma umbóta, þar sem áhersla er lögð á samhæfingu og dreifstýrða stjórnsýslu. Hér hefur umbótunum verið skipt í þrjá flokka, stefnumótun, skipulagsheildir og störf stjórnenda.

6.1 Stefnumótun

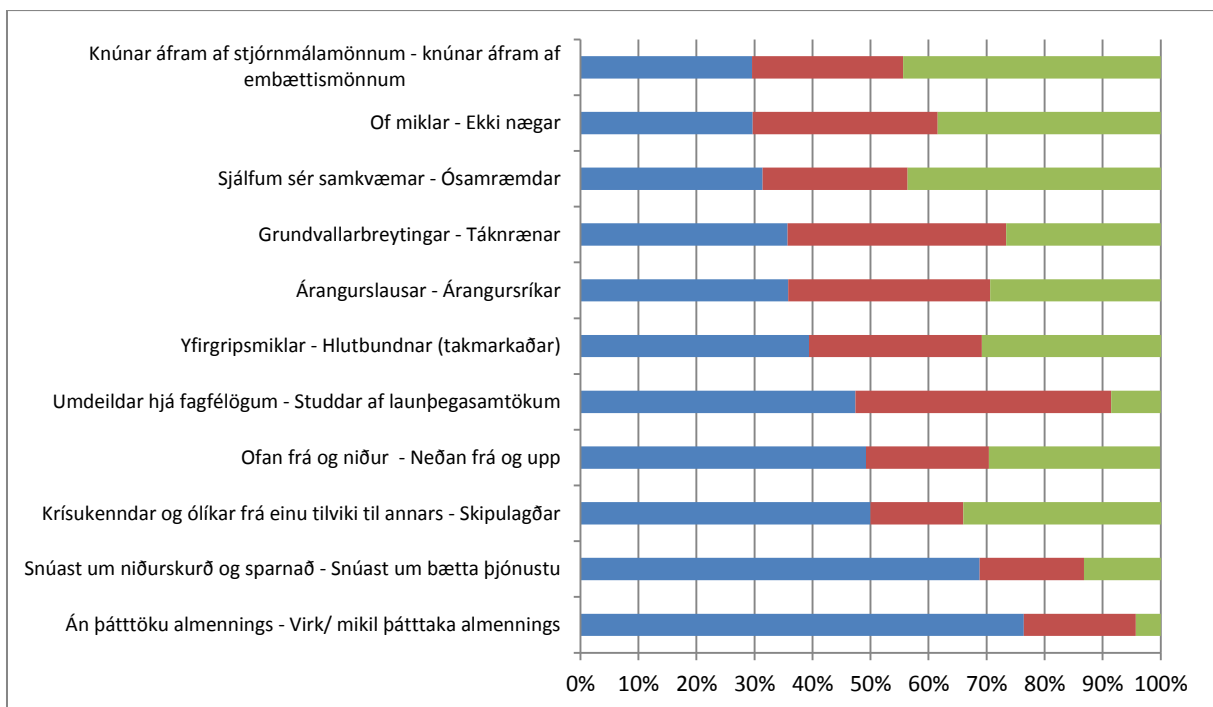
Mikilvægi umbóta (sjá mynd 16). Aðspurðir um mikilvægustu umbætur innan sinna málaflokka sögðu stjórnendur að fimm væru mikilvægastar; gegnsæi og opin stjórnsýsla (84%), rafræn stjórnsýsla (78%), niðurskurður hjá hinu opinbera (76%), að draga úr skrifræði og óskilvirkni innan stofnana (75%) og að leggja áherslu á útkomu og árangur (71%). Stjórnendur telja aðrar umbætur einnig vera mikilvægar, þó ekki með eins afgerandi hætti, eins og sveigjanlegra ráðningarform (66%), meðhöndlun notenda þjónustu sem viðskiptavina (65%) og samstarf og samvinna meðal ólíkra aðila hjá hinu opinbera (62%). Þá telja stjórnendur ákveðnar umbætur hafa frekar lítið vægi; einkavæðing (68%), stofnsetning sjálfstæðra stofnana eða rekstraraðila (46%) og útvistun (45%).



Mynd 16. Mikilvægi umbóta (Sp. 17: Hversu mikilvægar eru eftirfarandi umbætur í þínum málaflokki?)

Stjórnendur í Evrópu eru sammála stjórnendum á Íslandi um hvaða umbætur eru mikilvægastar, þó þær virðist ekki eins afgerandi. Í raun er aðeins munur á milli íslenskra stjórnenda og stjórnenda í Evrópu þegar kemur að viðhorfum til þátttöku og frumkvæðis borgaranna þar sem hærra hlutfall COCOPS stjórnenda telur það hafa lítið vægi (44% samanborið við 35% á Íslandi).

Eðli umbóta (Sjá mynd 17). Stjórnendur voru beðnir um að tilgreina skoðanir sínar á umbótum hjá hinu opinbera með því að staðsetja sig á 10 stiga kvarða. Helmingur stjórnenda telur að umbætur í þeirra málaflokki hafi tilhneingingu til að koma ofan frá og niður (49%) fremur en neðan frá og upp (29%). Þeir telja að umbæturnar séu frekar ósamræmdar (44%) fremur en sjálfum sér samkvæmar (31%) og að þær séu frekar knúnar áfram af embættismönnum (44%) heldur en stjórnmalámönnum (29%). Stjórnendur telja að umbætur í þeirra málaflokkum hafi tilhneingingu til þess að vera án þátttöku almennings (76%) í stað þess að almenningur taki virkan þátt í þeim (4%) og að þær séu umdeildar hjá fagfélögum (47%) fremur en að njóta stuðnings þeirra (8%). Þá telja stjórnendur að umbætur hins opinbera séu krísukenndar og ólíkar frá einu tilviki til annars (50%) fremur en að þær séu skipulagðar (34%). Loks telja stjórnendur að umbætur snúist fremur um niðurskurð og sparnað (69%) en að bæta þjónustu (13%). Stjórnendur taka ekki afgerandi afstöðu til þess hvort umbætur hins opinbera séu grundvallarbreytingar (36%) fremur en táknrænar (27%), hvort þær séu yfirgripsmiklar (39%) fremur en hlutbundnar (31%), hvort þær séu árangurslausar (36%) fremur en árangursríkar (29%) eða hvort umbæturnar séu of miklar (30%) eða ekki nægar (38%).

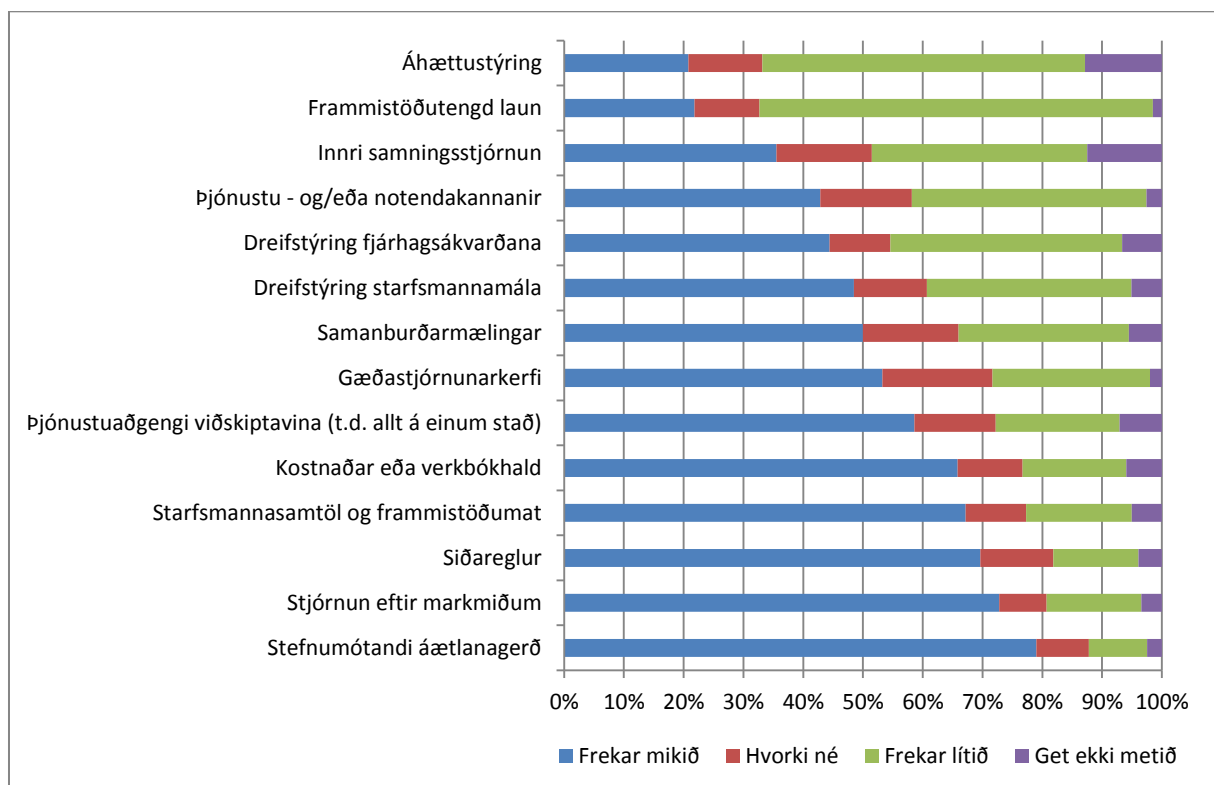


Mynd 17. Eðli umbóta (Sp. 18: Vinsamlegast tilgreindu skoðanir þínar á umbótum hins opinbera á kvarðanum hér fyrir neðan. Umbætur í mínum málaflokki hafa tilhneingingu til að vera)

Í Evrópu telja stjórnendur að umbætur í þeirra málaflokkum hafi einnig tilhneigingu til að koma ofan frá og niður (72%) fremur en neðan frá og upp (13%) og að þær séu knúnar áfram af stjórnáamönnum (47%) fremur en embættismönnum (27%). Líkt og á Íslandi telja þeir að umbæturnar séu kríukenndar og ólíkar frá einu tilviki til annars (46%) fremur en skipulagðar (31%). Þeir telja einnig að umbæturnar séu án þátttöku almennings (55%) í stað þess að hann taki virkan þátt í þeim (20%). Stjórnendur í Evrópu telja að umbætur séu of miklar (36%) fremur en að þær séu ekki nægar (24%) og að þær snúist um niðurskurð og sparnað (61%) fremur en að bæta þjónustu (18%). Loks telja þeir að umbæturnar séu grundvallarbreytingar (51%) fremur en táknrænar (24%) og að þær séu umdeildar hjá fagfélögum (50%) fremur en að þær séu studdar af þeim (18%).

6.2 Skipulagsheildir

Stjórnunarverkfæri (sjá mynd 18). Innan sinna stofnana nota stjórnendur helst stjórnunarverkfærin stefnumótandi áætlunargerðir (79%), stjórnun eftir markmiðum (73%), siðareglur (70%), starfsmannasamtöl og frammistöðumat (67%) og kostnaðar- eða verkbókhald (66%). Öðrum stjórnunarverkfærum er einnig beitt eins og áherslu á þjónustuaðgengi viðskiptavina (59%), gæðastjórnunarkerfi (53%), samanburðarmælingar (50%) og dreifstýringu starfsmannamála (48%). Tveim stjórnunarverkfærum virðist lítið beitt af íslenskum stjórnendum, frammistöðutengdum launum (66%) og áhættustýringu (54%).

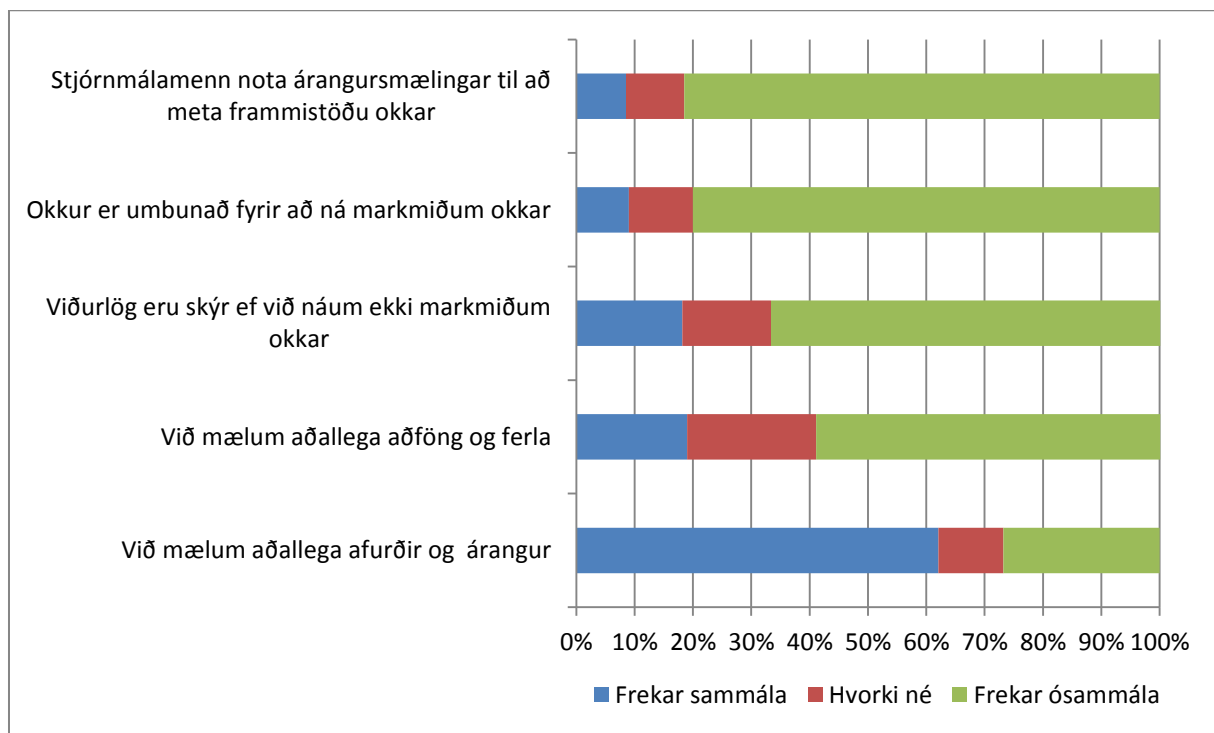


Mynd 18. Stjórnunarverkfæri (Sp. 7: Að hve miklu leyti er eftirfarandi stjórnunarverkfærum beitt í þinni stofnun?)

Meirihluti stjórnenda í Evrópu beitir, líkt og á Íslandi, starfsmannasamtölum og frammistöðumati (77%) í miklum mæli auk stefnumótandi áætlunargerðar (72%), stjórnun eftir markmiðum (71%) og setningu siðareglna (61%). Þá eru gæðastjórnunarkerfi einnig notuð (55%) og líkt og á Íslandi telja flestir að frammistöðutengd laun (62%) séu lítið notuð. Ólíkt íslenskum stjórnendum eru stjórnendur í Evrópu líklegri til nota áhættustýringu við störf sín, 50% telja að hún sé frekar mikið notuð samanborið við 54% á Íslandi sem telja hana frekar lítið nýttu.

Mikilvægi árangursstjórnunar (sjá mynd 19). Stjórnendur voru beðnir um að taka afstöðu til fullyrðinga um árangursstjórnun innan sinnar stofnunar. Meirihluti þeirra var sammála um að afurðir og árangur væru aðallega mældir (62%) en aðföng og ferlar væru ekki mældir

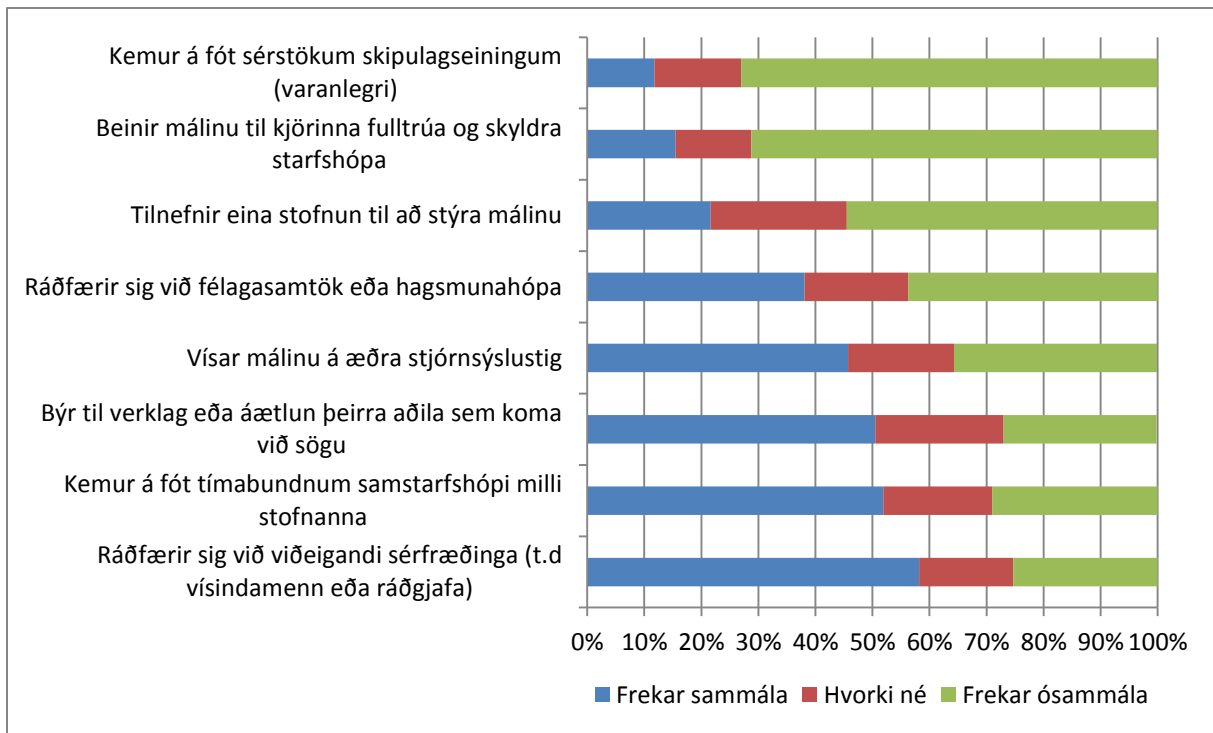
(59%). Þetta er í samræmi við önnur Evrópuríki þar sem afurðir og árangur eru aðallega mæld (51%). Íslenskir stjórnendur telja að stjórnámálameiri noti ekki árangursmælingar til að meta frammistöðu þeirra (81%). Þeim er ekki umbunað fyrir að ná markmiðum sínum (80%) og viðurlög eru ekki skýr ef þeir ná þeim ekki (67%). Um helmingur stjórnenda í Evrópu telur stjórnámálameiri noti ekki árangursmælingar til að meta frammistöðu sína (49%). Hærra hlutfall telur að viðurlög séu ekki skýr (68%) ef markmiðum er ekki náð og að þeim sé ekki umbunað (62%) fyrir að ná markmiðum sínum.



Mynd 19. Mikilvægi árangursstjórnunar (Sp. 8: Að hve miklu leyti eiga eftirfarandi staðhæfingar við þína stofnun?)

Aðgerðir til samhæfingar (sjá mynd 20). Aðspurðir um viðbrögð þegar verkefni eða hagsmunir vinnustaðar þeirra rekst á eða skarast á við hagsmuni annarra stofnana töldu stjórnendur að venjan væri ekki að koma á fót varanlegum skipulagseiningum (73%) né að málinu væri beint til kjörinna fulltrúa og skyldra starfshópa (71%) eða að tilnefnd væri ein stofnun til að stýra málinu (54% eru frekar sammála en 22% er frekar ósammála). Stjórnendur töldu að algengast væri að ráðfæra sig við viðeigandi sérfræðinga (58% voru frekar sammála en 25% voru frekar ósammála) og koma á fót tímabundnum samstarfshópi á milli stofnana (52% voru frekar sammála en 29% voru frekar ósammála).

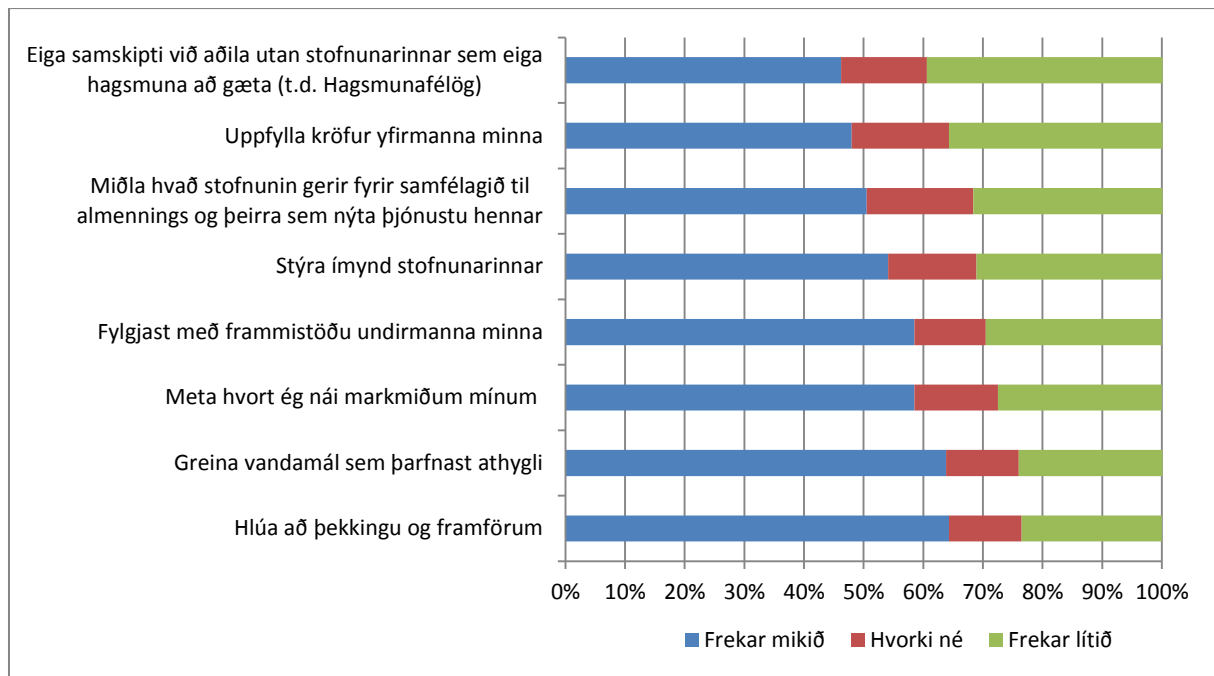
Aðgerðir stjórnenda í Evrópu til samhæfingar miða helst að því að vísa málinu á æðra stjórnsýslustig (67%). Aðrar aðgerðir virðast vera minna nýttar. Þannig koma evrópskir stjórnendur sjaldan á fót varanlegum skipulagseiningum (66%) og þeir ráðfæra sig ekki við félagasamtök eða hagsmunahópa (64%).



Mynd 20. Aðgerðir til samhæfingar (Sp. 13: Þegar verkefni eða hagsmunir vinnustaðar míns rekast á eða skarast á við hagsmuni annarra stofnanna, þá bregst stofnunin mín gjarnan við með eftirfarandi hætti)

6.3 Störf einstaklinga

Notkun árangursmælinga (sjá mynd 21). Stjórnendur voru spurðir hvort þeir notuðu árangursmælingar í starfi sínu. Í ljós kom að árangursmælingar eru notaðar í nokkrum mæli af stjórnendum til að hlúa að þekkingu og framförum (64%) og til að greina vandamál sem þarfnast athygli (64%). Þá voru þær einnig notaðar til að meta hvort stjórnendur næðu markmiðum sínum (58%) og til að fylgjast með frammistöðu undirmanna sinna (58%). Minnst eru þær notaðar til að eiga samskipti við aðila utan stofnunar (46%) og til að uppfylla kröfur yfirmanna (48%). Samanborið við heildarniðurstöður í Evrópu þá eru árangursmælingar aðeins meira nýttar á Íslandi. Í Evrópu eru þær helst notaðar til að greina vandamál sem þarfnast athygli (61%), til að meta hvort þeir ná markmiðum sínum (57%) og til að hlúa að þekkingu og framförum (54%). Stjórnendur í Evrópu nota almennt ekki árangursmælingar til að miðla til almennings hvernig stofnunin gagnast samfélaginu (38%).



Mynd 21. (Sp. 9: Í starfi mínu nota ég árangursmælingar til að)

Þegar svör þátttakanda við spurningum um umbætur í opinberri stjórnsýslu eru skoðuð má sjá að íslenskir stjórnendur telja mikilvægustu umbæturnar snerta gegnsæja og opna stjórnsýslu, rafræna stjórnsýslu, og niðurskurð hjá hinu opinbera. Þá telja þeir mikilvægt að draga úr skrifræði og óskilvirkni innan stofnana og þær nái árangri. Þetta er í samræmi við svör stjórnenda í Evrópu þótt einkennin þar séu ekki eins sterk og á Íslandi. Þegar kemur að eðli umbóta þá telja íslenskir stjórnendur að þær komi frekar ofan frá og niður en séu knúnar áfram af embættismönnum fremur en stjórnáfram. Þær séu frekar ósamræmdar og krísukenndar. Þá telja þeir að umbætur snúist fremur um niðurskurð og sparnað heldur en bættu þjónustu og að þær hafi tilhneigingu til að vera án þátttöku almennings og séu frekar umdeildar af fagfélögum. Í Evrópu eru umbætur frekar knúnar áfram af stjórnáfram.

Innan skipulagsheilda leggja stjórnendur mesta áherslu á eftirfarandi stjórnunarverkfæri: Stefnumótandi áætlanagerðir, stjórnun eftir markmiðum, starfsmannaviðtöl og frammistöðumat og siðareglur. Ekki er lögð mikil áhersla á frammistöðutengd laun eða áhættustýringu. Þetta er í samræmi við afstöðu stjórnenda í Evrópu. Áhersla stjórnenda á mikilvægi árangursstjórnunar er helst í formi mælinga á afurðum og árangri fremur en aðföngum og ferlum. Stjórnendur telja að stjórnámálamenn noti ekki árangursmælingar til að meta frammistöðu þeirra og að viðurlög séu ekki skýr ef markmið nást ekki. Þá er stjórnendum ekki umbunað fyrir að ná markmiðum sínum. Þetta er í samræmi við upplifun stjórnenda í Evrópu. Aðspurðir um samhæfingu kemur fram hjá stjórnendum að þeir ráðfæra sig helst við viðeigandi sérfræðinga, búa til verklag eða áætlun þeirra aðila sem koma við sögu og koma á fót tímabundnum samstarfshópi á milli stofnanna.

Þegar kemur að umbótum sem snúa að störfum einstaklinga nota stjórnendur árangursmælingar til að hlúa að þekkingu og framförum, til að greina vandamál sem þarfnast athygli, meta hvort þeir nái markmiðum sínum og til að fylgjast með frammistöðu undirmanna sinna. Stjórnendur í Evrópu nota árangursmælingar í minna mæli.

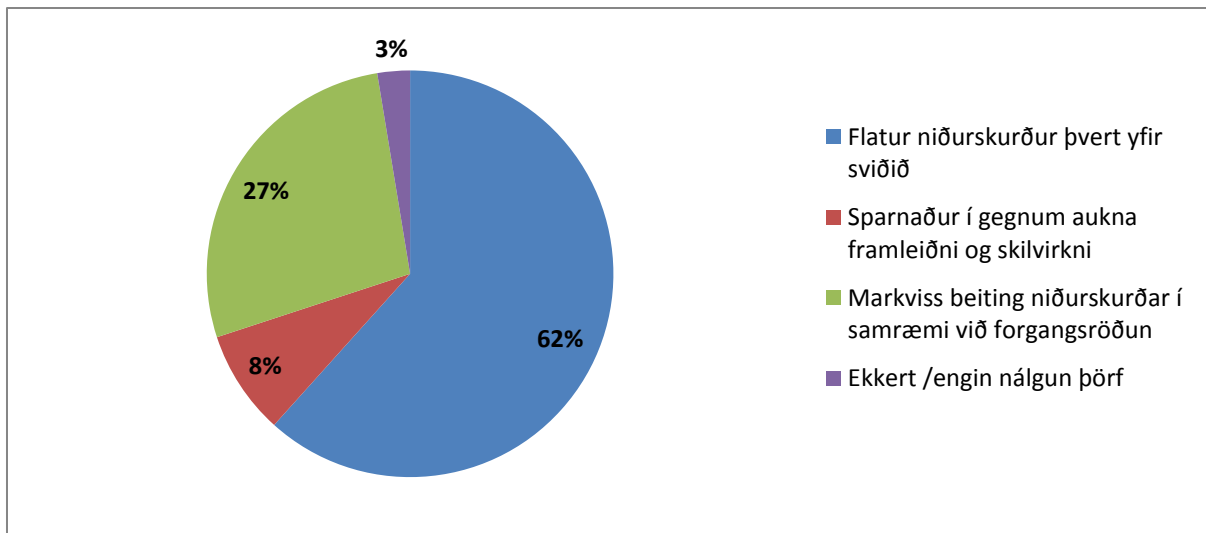
7. Afleiðingar fjárhagskreppunnar á opinbera stjórnsýslu

Ísland varð fyrir umtalsverðu efnahags- og félagslegu áfalli í fjárhagskreppunni 2008. Eftir fall íslensku viðskiptabankanna í október þá árs óskuðu íslensk stjórnvöld formlega eftir samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Í kjölfarið var gert tveggja ára samkomulag á grundvelli efnahagsstefnu sem hafði þrjú meginmarkið; Að koma á stöðugleika á gjaldeyrismarkaði; að móta stefnu í ríkisfjármálum þar sem meginmarkmiðið væri að koma á sjálfbærri skuldastöðu; að endurreisa viðurkenndar leikreglur. Ríkisstjórn Íslands hafði fullt forræði til þess að ákveða forgangsröðun í ríkisrekstrinum, hvernig skattkerfinu yrði beitt til þess að bregðast við erfiðleikunum og hvernig niðurskurðaraðgerðum yrði háttað.

Á árunum 2009-2010 þurftu stjórnvöld að fara í umfangsmiklar aðgerðir til þess að mæta verri skuldastöðu ríkissjóðs og minnkandi tekjum. Ráðist var í að breyta skattkerfinu með það fyrir augum að tekjuhærri einstaklingar greiddu hlutfallslega meira heldur en tekjulægri einstaklingar. Aðhald í launamálum ríkisins var aukið, m.a. með því að lækka þóknanir fyrir nefndarsetur og að engin ríkislaun væru hærri en laun forsætisráðherra. Niðurskurði var beitt, þó með þeirri áherslu að framlögum til velferðarmála var hlíft eftir því sem aðstæður leyfðu. Ýmsum fjárfestingum í innviðum var einnig frestað.

Í þessum kafla verður fjallað um svör stjórnenda við spurningum sem snúa að áætlunum stjórnvalda um sparnað, niðurskurðaraðgerðir og afleiðingar fjárhagskreppunnar á stofnanir.

Áætlun um sparnað (sjá mynd 22). Þegar viðbrögð stjórnvalda við efnahagserfiðleikunum eru bornar saman við upplifun stjórnenda þá telur meirihluti þeirra að flatur niðurskurður þvert yfir sviði (62%) hafi verið sú aðgerð sem mest hafi verið notuð í þeirra málaflokkum til að ná fram raunverulegum sparnaði vegna fjárhagskreppunnar. Innan við þriðjungur stjórnenda telur að markviss beiting niðurskurðar í samræmi við forgangsröðun (27%) hafi verið nýtt til að ná fram raunverulegum sparnaði innan þeirra málaflokka. Þá telja fáir stjórnendur að sparnaði hafi verið náð í gegnum aukna framleiðni og skilvirkni (8%). Nokkur munur er þó á milli stjórnenda eftir því hvort þeir starfi í ráðuneyti eða stofnun. Þannig telja stjórnendur innan ráðuneytanna að niðurskurði í samræmi við forgangsröðun hafi frekar verið beitt samanborið við meirihluta stjórnenda stofnana sem telur að meira hafi borið á flötum niðurskurði.



Mynd 22. Áætlun um sparnað (Sp. 20: Hvernig myndir þú lýsa þeim aðferðum sem beitt hafa verið í þínum málaflokki til að ná fram raunverulegum sparnaði vegna fjárhagskreppunnar)

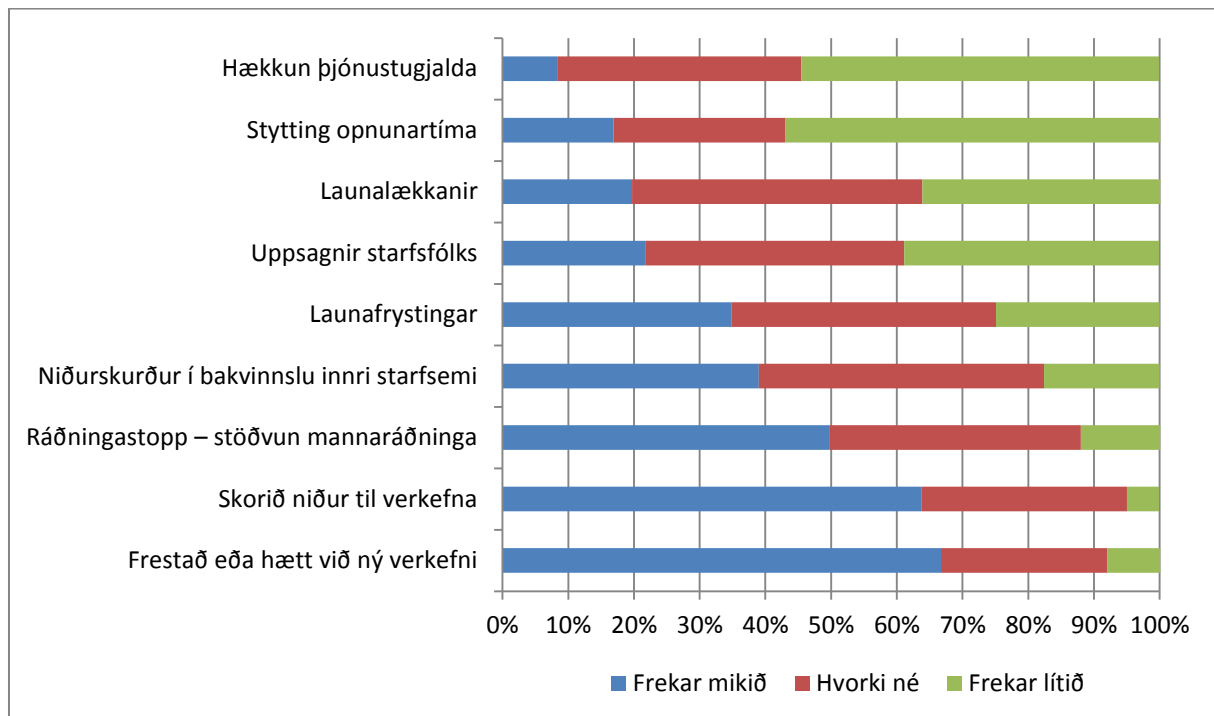
Samkvæmt stjórnendum í Evrópu hafa áætlarnir þeirra til þess að ná fram raunverulegum sparnaði í sínum málaflokki vegna fjárhagskreppunnar verið nokkuð frábrugðnari heldur en á Íslandi. Þannig telur stærri hluti þar að niðurskurði hafi markvisst verið beitt í samræmi við forgangsröðun (40% samanborið við 27% á Íslandi). Þriðjungur þeirra telur að flötum niðurskurði þvert yfir sviðið hafi verið beitt (30% samanborið við 62% á Íslandi), auk þess sem fimmtungur þeirra telur að sparnaði hafi verið náð í gegnum aukna framleiðni og skilvirkni (19%).

Niðurskurðaraðgerðir (sjá mynd 23¹⁴). Þegar stjórnendur voru beðnir um að meta að hvaða marki þeirra stofnanir hafi beitt ýmsum aðhaldsaðgerðum í kjölfar fjárhagskreppunnar þá kemur fram að meiri áhersla hefur verið lögð á tilteknar aðgerðir umfram aðrar. Þannig eru stjórnendur að miklu leyti sammála um að nýjum verkefnum hafi verið frestað eða að hætt hafi verið við þau (68%), að skorið hafi verið niður til verkefna (64%), að mannráðningar hafi verið stöðvaðar (50%), að skorið hafi verið niður í bakvinnslu innri starfsemi (39%) og að launafyrstingum (35%) hafi verið beitt. Þá voru stjórnendur sammála um að öðrum aðhaldsaðgerðum hafi verið beitt í frekar litlum mæli eða alls ekki. Á þetta við um styttingu opnunartíma (57%), hækkun þjónustugjalda (54%), uppsagnir starfsfólks (39%) og launalækkningar (36%). Af þessu má draga þá ályktun að reynt hafi verið að standa vörð um þá starfsemi sem var í gangi þegar fjárhagskreppan hófst. Það hafi verið gert með því að halda að sér höndum í nýjum verkefnum og reyna að draga úr kostnaði núverandi verkefna, án þess þó að auka beinan kostnað viðskiptavina.

Stjórnendur stofnana telja að minna (20%) hafi borið á uppsögnum starfsfólks heldur en stjórnendur ráðuneyta (30%). Stöðvun mannráðninga virðist svo frekar hafa verið beitt hjá stofnunum (50%) samanborið við (33%) innan ráðuneyta og loks hefur verkefnum frekar

¹⁴ Hér eru samanlagðar prósentur svara nr. 1 og 2 (frekar ósammála) bornar saman við svör nr. 6 og 7 (frekar sammála).

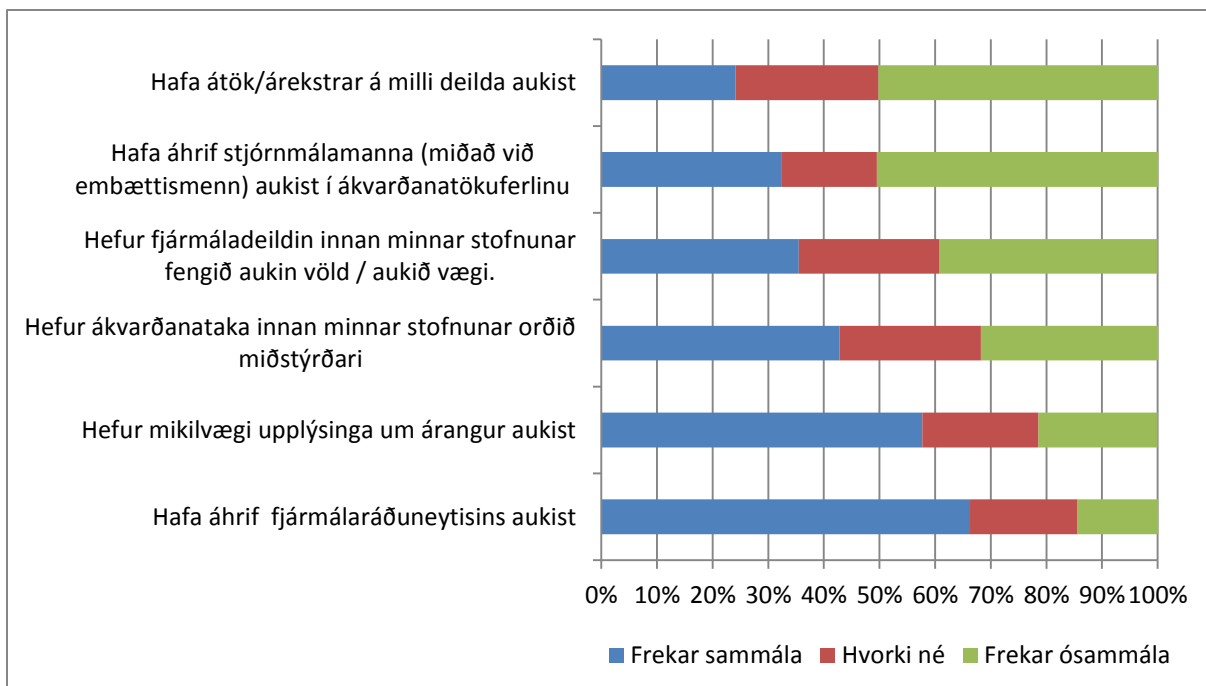
verið frestað eða hætt við ný verkefni á meðal stofnana (63%) samaborið við (52%) innan ráðuneyta.



Mynd 23. Niðurskurðaraðgerðir (Sp. 21: Að hvaða marki hefur þín stofnun beitt eftirfarandi aðhaldsaðgerðum í kjölfar fjárhagskreppunnar?)

Upplifun íslenskra stjórnenda er svipuð og hjá kollegum þeirra í Evrópu. Þannig telja stjórnendur í Evrópu að mest áhersla hafi verið lögð á stöðvun mannráðninga (60%), launafrystingar (43%) og að fresta eða hætta við ný verkefni (36%). Lítil áhersla var lögð á uppsagnir starfsfólks (69%), launalækkarnir (68%), styttingu opnunartíma (58%) og hækkun þjónustugjalda (54%).

Afleiðingar fjárhagskreppunnar (sjá mynd 24). Aðspurðir telja íslenskir stjórnendur að í kjölfar fjárhagskreppunnar hafi áhrif fjármálaráðuneytisins aukist (66%), og að mikilvægi upplýsinga um árangur hafi aukist (58%). Þrátt fyrir þetta voru stjórnendur ekki á einu máli um hvort fjármáladeild eigin stofnanna hafi fengið aukið vægi, 39% eru frekar ósammála um að svo sé á meðan 35% eru frekar sammála því. Jafnframt eru þeir ekki á einu máli um hvort ákvarðanatataka innan stofnunarinnar hafi orðið miðstýrðari, 43% eru frekar sammála en 32% eru frekar ósammála. Þó svo að fjárhagslegt aðhald hafi aukist finnst stjórnendum að árekstur á milli deilda innan stofnana hafi ekki aukist (50%). Þá telja stjórnendur að áhrif stjórnámálanna hafi ekki aukist á kostnað embættismanna í ákvarðanatökuférlinu (51%).



Mynd 24. Afleiðingar fjárhagskreppunnar (Sp. 22: Í kjölfar fjárhagskreppunnar)

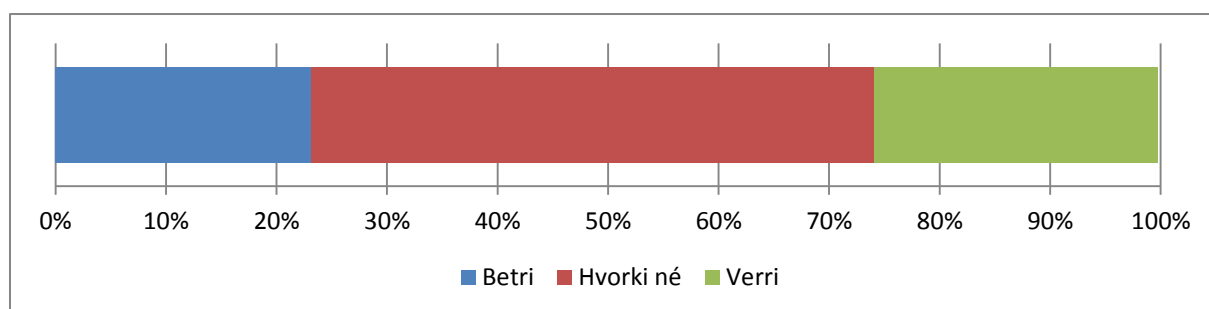
Stjórnendur í Evrópu eru sammála íslenskum stjórnendum um að í kjölfar fjárhagskreppunnar hafi áhrif fjármálaráðgjafans aukist (73%) en þeir telja einnig að ákvarðanatökuferlinn innan stofnana hafi orðið miðstýrðari (59%). Þá hefur mikilvægi upplýsinga um árangur aukist (55%) en ólíkt íslenskum stjórnendum telja stjórnendur í Evrópu að fjármáladeildir innan þeirra stofnana hafi fengið aukið vægi (51%). Líkt og á Íslandi eru stjórnendur í Evrópu frekar ósammála um að árekstrar á milli deilda hafi aukist (43%).

Ef svör stjórnenda um afleiðingar efnahagserfiðleikanna á opinbera stjórnsýslu eru dregin saman má sjá að nokkur munur er á þeim og svörum stjórnenda í Evrópu. Þegar kemur að þeim aðferðum sem beitt hefur verið til að ná fram raunverulegum sparnaði vegna fjárhagskreppunnar telja íslenskir stjórnendur að frekar hafi verið notast við flatan niðurskurð þvert yfir sviðið en markvissa beitingu hans eftir forgangsröðun. Stjórnendur í Evrópu telja að niðurskurði hafi verið beitt með markvissum hætti. Þá hafa stjórnendur í Evrópu frekar reynt að ná fram sparnaði í gegnum aukna framleiðni og skilvirkni á meðan lítill hluti íslenskra stjórnenda telur að það hafi verið reynt. Aðspurðir um hvaða niðurskurðaraðgerðum hafi helst verið beitt svöruðu íslenskir stjórnendur að nýjum verkefnum hafi verið frestað eða hætt við þau, að skorið hafi verið niður til verkefna, að mannaráðningar hafi verið stöðvaðar, að laun hafi verið fryst og skorið hafi verið niður til bakvinnslu í innri starfsemi. Þessar aðgerðir eru í samræmi við niðurskurðaraðgerðir í Evrópu landanna. Varðandi afleiðingar fjárhagskreppunnar á stofnanir þá hafa áhrif fjármálaráðgjafans aukist og ákvarðanatökuferlinn innan minnar stofnunar orðið miðstýrðari auk þess sem áherslan á mikilvægi upplýsinga um árangur hefur aukist, þetta á líka við í Evrópu en þar hafa fjármáladeildir stofnananna einnig fengið aukin áhrif.

8. Áhrif umbóta í opinberri stjórnsýslu

Eitt meginmarkmið rannsóknarinnar er að afla upplýsinga á kerfisbundinn hátt um hvernig opinberir stjórnendur meta áhrif ýmissa umbóta á stefnu, skipulagsheildir og störf stjórnenda innan stjórnsýslunnar. Í þessum kafla eru svör þeirra skoðuð með tilliti til þessara þátta.

Mat á gæðum opinberrar stjórnsýslu (sjá mynd 25) sýnir að innan við fjórðungi stjórnenda finnst opinber stjórnsýsla hafa þróast í átt til betri vegar hér á landi síðastliðin fimm ár (23%, svör merkt 8-10 á 10 kvarða skala) á meðan rúmur helmingur telur að hlutirnir hafi staðið í stað (51%, svör merkt 4-7). Þá telur fjórðungur að hlutirnir hafi þróast til verri vegar innan opinberrar stjórnsýslu á síðastliðnum fimm árum (26%, svör merkt 1-3). Stjórnendur í Evrópu meta þróun gæða í opinberri stjórnsýslu með svipuðum hætti og íslenskir stjórnendur. Rúmur fimmtungur í Evrópu telur að hlutirnir hafi þróast til betri vegar á síðustu fimm ár (22%) og jafn stór hluti stjórnenda telur að þeir hafi færst til verri vegar (22%).

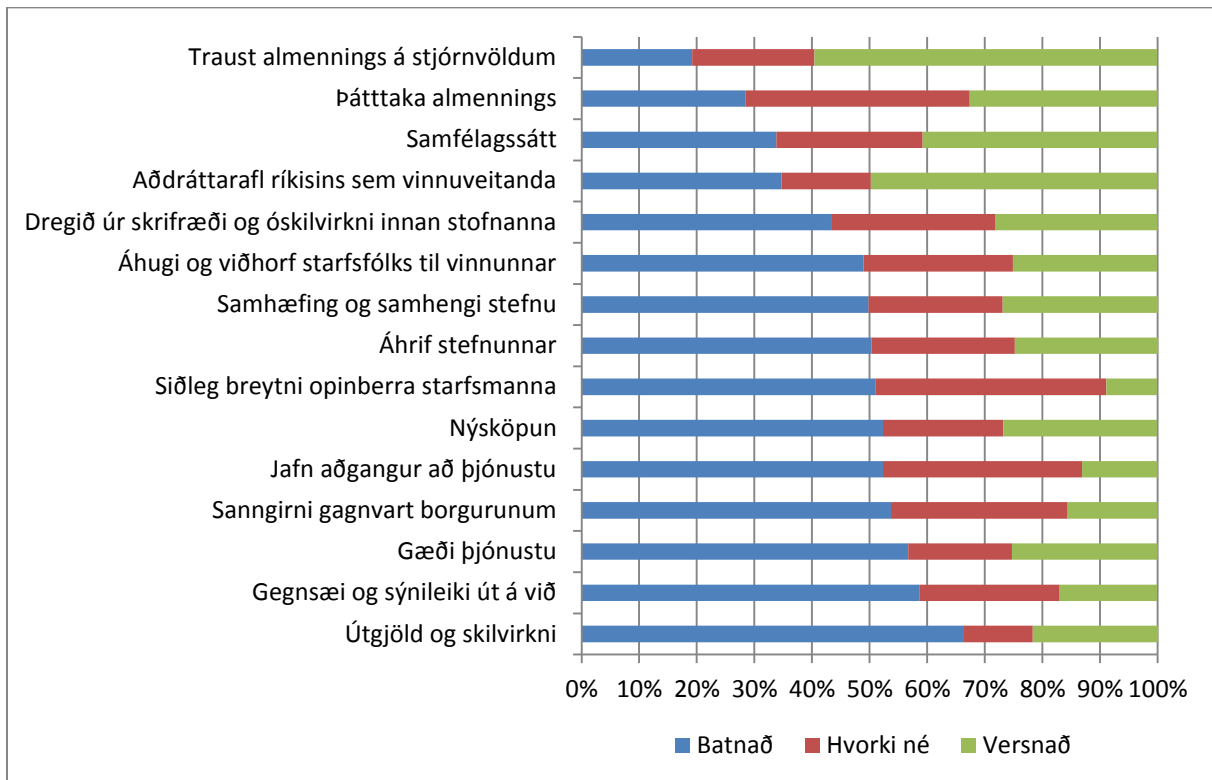


Mynd 25. Mat á gæðum opinberrar stjórnsýslu (Sp. 16: Hvernig finnst þér að hlutirnir hafi þróast í opinberri stjórnsýslu hér á landi síðastliðin fimm ár?)

Áhrif umbóta (sjá mynd 26). Eftir að hafa verið spurðir um almenna þróun á opinberri stjórnsýslu síðustu fimm ár voru stjórnendur beðnir um að meta árangur hins opinbera á afmörkuðum þáttum fyrir sama tímabil. Stór hluti stjórnenda telur að árangur hafi batnað á mörgum sviðum þótt sumir telji að hann hafi versnað. Stjórnendur telja að árangur hafi náðst þegar kemur að útgjöldum og skilvirkni (66%), gegnsæi og sýnileika út á við (59%), gæði þjónustu (57%), sanngirni gagnvart borgurunum (54%), nýsköpun (52%) og áhrifum stefnu (50). Loks telja stjórnendur að siðleg breytni opinberra starfsmanna hafi batnað á síðustu fimm árum (51%). En stjórnendur meta það einnig svo að traust almennings á stjórnvöldum hafi versnað (59%) og að aðdráttarafl ríkisins sem vinnuveitanda hafi minnkað (50%).

Nokkur munur er á mati stjórnenda í ráðuneytum og stofnunum þegar kemur að spurningum um áhrif umbóta. Þannig töldu stjórnendur ráðuneyta að áhrif ýmissa umbóta hefðu verið meiri, s.s. útgjöld og skilvirkni (71% samanborið við 61% innan stofnana), samhæfing og samhengi stefnu (62% samanborið við 43% innan stofnana), gegnsæi og sýnileiki út á við (71% samanborið við 50% innan stofnana), siðleg breytni opinberra starfsmanna (62%

samanborið við 45% innan stofnana), jafn aðgangur að þjónustu (62% samanborið við 46% innan stofnana) og sanngirni gagnvart borgurunum (62% samanborið við 47% innan stofnana). Loks töldu stjórnendur stofnana að traust almennings á stjórnvöldum hefði frekar minnkað (50% samanborið við 38% innan ráðuneyta) sem og samfélagssáttin (41% samanborið við 26% innan ráðuneyta).



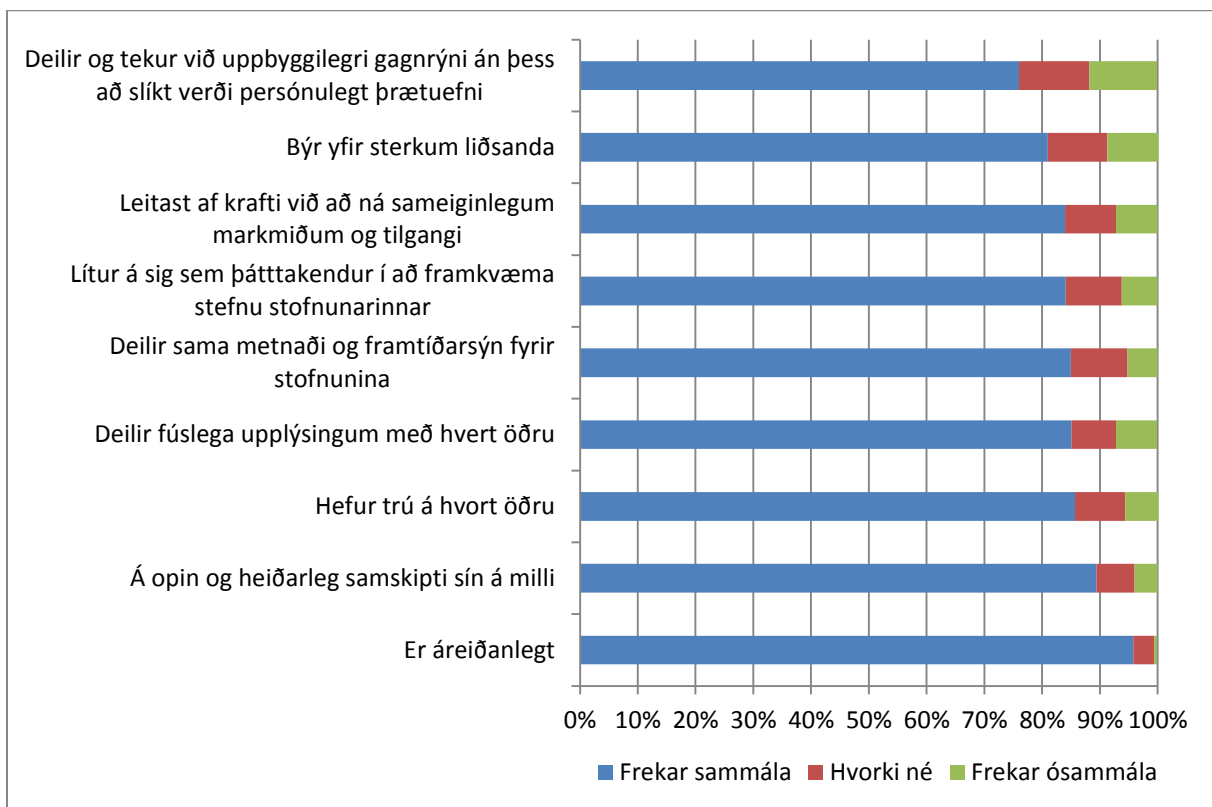
Mynd 26. Áhrif umbóta (Sp. 19: Þegar þú hugsar um málaflokkinn sem þú hefur starfað við síðustu fimm ár, hvernig myndir þú meta árangur stjórnsýslunnar í málaflokknum í neðantöldum atriðum)

Líkt og á Íslandi telur meirihluti stjórnenda í Evrópu að árangur stjórnsýslunnar hafi batnað þegar kemur að útgjöldum og skilvirkni (63%), gæðum þjónustu (61%), gegnsæi og sýnileika út á við (53%), nýsköpun (57%) og sanngirni gagnvart borgurunum (49%). Þá eru stjórnendur í Evrópu einnig sammála íslenskum stjórnendum um að traust almennings á stjórnvöldum hafi minnkað (48%) sem og aðdráttarafli ríkisins sem vinnuveitanda (45%). Þá telja þeir að samfélagssáttin hafi dalað (42% samanborið við 41% á Íslandi) en fimmtungur telur að hún hafi batnað (21%), samanborið við þriðjung íslenskra stjórnenda (34%).

Félagsauður og traust (sjá mynd 27). Stjórnendur voru beðnir um að meta félagsauð og traust meðal starfsfólks sinnar stofnunar. Niðurstöðurnar benda til þess að traust innan stofnana sé mikið og að þær búi yfir miklum félagsauði. Þannig var yfirgnæfandi meirihluti stjórnenda sammála þeim fullyrðingum sem snertu þessa þætti. Mest samstaða var meðal stjórnenda um að starfsfólk stofnunar þeirra væri áreiðanlegt (96% voru frekar sammála). Þá voru flestir frekar sammála því að starfsfólk deili og taki við uppbyggilegri gagnrýni án þess að slíkt verði persónulegt þrætuefni (12% frekar ósammála). Annars hefur starfsfólk að mati

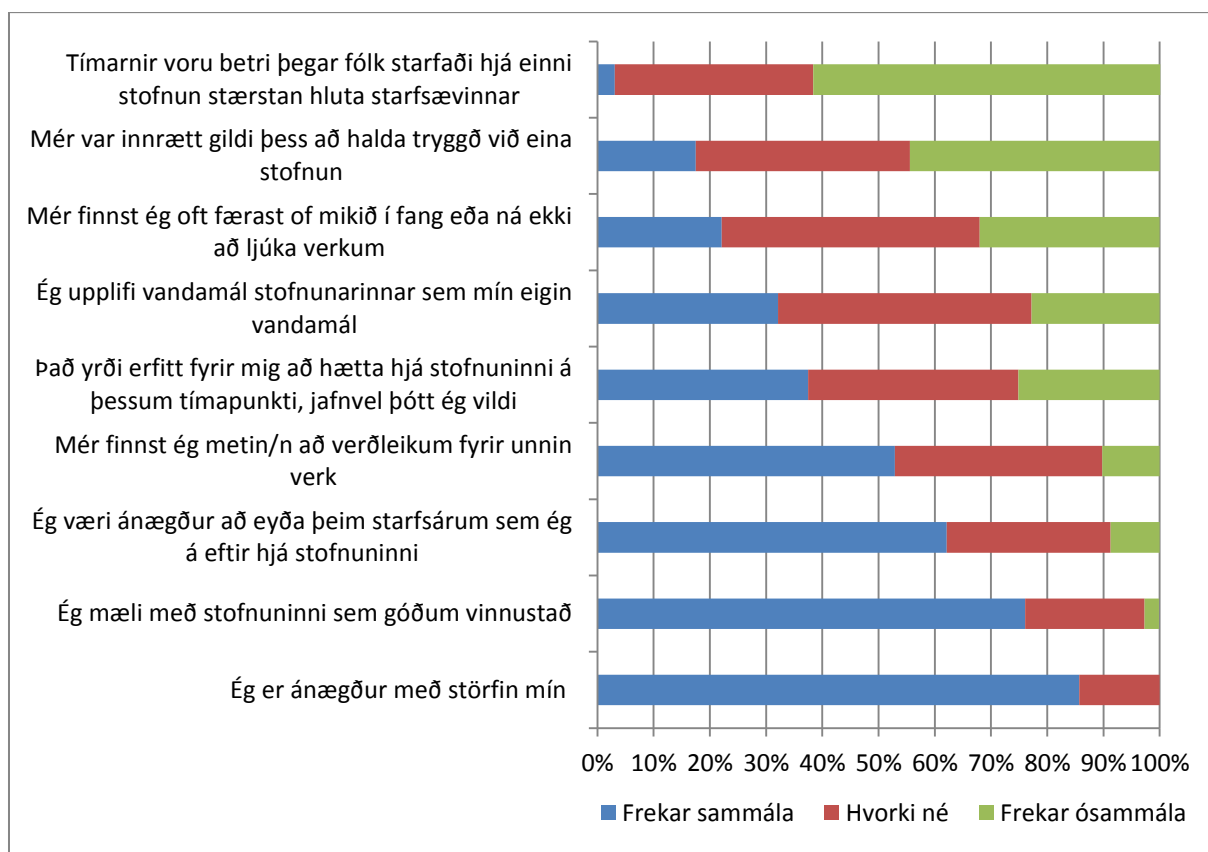
stjórnenda opin og heiðarleg samskipti sín á milli (89%), hefur trú hvort á öðru (86%), deilir sama metnaði og framtíðarsýn fyrir stofnunina (85%), deilir fúslega upplýsingum hvert með öðru (85%), leitast við af krafti að ná sameiginlegum markmiðum og tilgangi (84%), lítur á sig sem þátttakendur í að framkvæma stefnu stofnunarinnar (84%) og býr yfir sterkum liðsanda (81%).

Samanborið við heildarniðurstöður í Evrópu þá virðist félagsauður opinbera geirans og traust innan hans ekki vera eins mikið og á Íslandi. Flestir stjórnendur í Evrópu telja að starfsfólk stofnana sé áreiðanlegt (81%). Þá eru þeir einnig frekar sammála um að starfsfólk eigi opin og heiðarleg samskipti sín á milli (73%), deili upplýsingum fúslega með hvert öðru (66%) og hafi trú á hvort öðru (63%). Aðrir þættir eru umdeildari, að starfsfólk líti á sig sem þátttakendur í að framkvæma stefnu stofnunarinnar (49% eru frekar sammála samanborið við 29% sem eru frekar ósammála), að starfsfólk leitist við af krafti að ná sameiginlegum markmiðum og tilgangi (56% eru frekar sammála samanborið við 22% sem eru frekar ósammála), að starfsfólk deili og taki við uppbyggilegri gagnrýni án þess að slíkt verði persónulegt þrætuefni (55% eru frekar sammála samanborið við 22% sem eru frekar ósammála), að stofnunin býi yfir sterkum liðsanda (62% eru frekar sammála samanborið við 20% sem eru frekar ósammála) og að starfsfólk deili sama metnaði og framtíðarsýn fyrir stofnunina (60% eru frekar sammála samanborið við 19% sem eru frekar ósammála).



Mynd 27. Félagsauður og traust (Sp. 14: Starfsfólk minnar stofnunar)

Starfsánægja og skuldbinding gangvart stofnunum (sjá mynd 28¹⁵). Þegar stjórnendur voru spurðir um viðhorf til vinnu sinnar og þá stofnun sem þeir starfa hjá þá eru flestir stjórnendur ánægðir með störf sín (86%) og myndu mæla með stofnuninni sem góðum vinnustað (76%). Þá finnst þeim þeir metnir að verðleikum fyrir unnin verk (53%). Samanborið við heildarniðurstöður í Evrópu þá er meirihluti stjórnenda þar með svipaðar skoðanir og stjórnendur á Íslandi. Flestir eru ánægðir með störf sín (63%) og finnst að þeir séu metnir að verðleikum fyrir unnin verk (50%). Tæpur helmingur þeirra myndi mæla með stofnuninni sem góðum vinnustað (49%). Þeir telja sig ekki færast of mikið í fang eða ná ekki að ljúka verkum (45% samanborið við 32% á Íslandi).



Mynd 28. Starfsánægja og skuldbinding gangvart stofnunum (Sp. 15: Þegar ég hugsa um vinnuna mína og stofnunina sem ég starfa hjá)

Meirihluti íslenskra stjórnenda væri ánægður með að verja þeim starfsárum sem þeir eiga eftir hjá sinni stofnun (62%). Yfir þriðjungur stjórnenda ætti erfitt með að hætta hjá stofnuninni á þessum tímapunkti þrátt fyrir að þeir vildu það (37%). Þá voru stjórnendur ósammála því að tímarnir hefðu verið betri þegar fólk starfaði hjá einni stofnun stærstan hluta starfsævinnar (62%). Jafnframt telja þeir sig ekki hafa verið innrætt gildi þess að halda tryggð við eina stofnun (44%). Samanborið við stjórnendur í Evrópu þá er meirihluti sammála því að þeir séu ánægðir að vinna til starfsloka hjá sinni stofnun (40%) en afstaða þeirra er

¹⁵ Hér eru samanlagðar prósentur svara nr. 1 og 2 (frekar ósammála) bornar saman við svör nr. 6 og 7 (frekar sammála).

ekki eins afgerandi og á Íslandi. Stjórnendur í Evrópu eru líklegri til upplifa vandamál stofnunarinnar sem sín eigin vandamál (41% eru frekar sammála því samanborið við 32% íslenskra stjórnenda, 14% evrópskra stjórnenda eru frekar ósammála fullyrðingunni samanborið við 23% íslenskra stjórnenda). Tæpum helmingi evrópskra stjórnenda var innrætt gildi þess að halda tryggð við eina stofnun (49%) en meirihluti þeirra er ósammála því að tímarnir hafi verið betri þegar fólk starfaði hjá einni stofnun stærstan hluta starfsævinnar (59%).

Samantekt á svörum stjórnenda um áhrif umbóta í opinberri stjórnsýslu leiðir í ljós að ekki er mikill munur á mati íslenskra og evrópskra stjórnenda á gæðum hennar miðað við þróun síðustu fimm ára. Tæpur fjórðungur telur að þróunin hafi verið í átt til betri vegar og rúmur fjórðungur telur að hún hafi versnað. Þegar áhrif umbóta eru skoðuð þá telja stjórnendur að árangur hafi náðst varðandi útgjöld og skilvirkni, gegnsæi og sýnileika út á við, gæði þjónustunnar, nýsköpun og sanngirni gagnvart borgurunum. Er þetta í samræmi við svör stjórnenda í Evrópu. Þá telja stjórnendur á Íslandi að félagsauður sé mikill og að mikið traust einkenni stjórnsýsluna. Hér virðist ástandið vera nokkuð betra en í Evrópu. Loks benda svör stjórnenda til mikillar starfsánægju og skuldbindinga gagnvart þeim stofnunum sem þeir starfa hjá.

9. Niðurstöður

Með þessari tímamóta rannsókn er verið að meta hvaða áhrif umbótastefnur í opinberri stjórnsýsla hafa haft á stjórnendur í ríkisrekstrinum. Verið er að skoða áhrif ýmissa umbótastefna með sérstaka áherslu á fjárhagskreppuna og þróun stjórnsýslunnar frá þeim tíma. Spurningarnar ná yfir mjög breitt svið þótt nýskipan í ríkisrekstri sé í ákveðnum forgrunni. Ísland féll af ýmsum ástæðum mjög vel inni í þessa rannsókn. Í fyrsta lagi hefur íslensk stjórnsýsla gengið í gegnum umfangsmiklar breytingar og endurskipulagningu á síðastliðnum tveimur áratugum. Í öðru lagi hafði fjárhagskreppan verulega neikvæð áhrif á efnahagsmálin og ríkisreksturinn með þeim afleiðingum að skera þurfti verulega niður á mörgum sviðum. Í þriðja lagi hafði stefna um nýskipan í ríkisrekstri veruleg áhrif á íslenska stjórnsýslu á tíunda áratugnum. Ýmsar stjórnunaraðferðir frá þeim tíma eru enn til staðar í dag og kemur það ágætlega fram í svörum stjórnenda.

Í könnuninni hér á landi kemur fram að íslenskir stjórnendur starfa jafnan í fámennari stofnunum heldur en erlendir kollegar þeirra. Þeir eru með hærri starfsaldur innan opinberra geirans og þeir eru líklegri til að hafa reynslu af einkamarkaði heldur en kollegar þeirra í Evrópu. Sambærilegt kynjahlutfall var á meðal þátttakenda í könnuninni á Íslandi og í Evrópu. Stjórnendur á Íslandi telja að meginhlutverk sitt sé að ná árangri, tryggja skilvirka nýtingu verðmæta og tryggja óhlutdræga framkvæmd laga og reglna. Minni áhersla er lögð á að fá stofnanir til að vinna saman eða að koma nýjum málum á dagskrá. Almennt má segja að íslenskir stjórnendur leggi áherslu á hefðbundin gildi opinberrar stjórnsýslu, s.s. gæði og að fylgja reglum. Jafnframt telja þeir mikilvægt að þjónustan sé fjármögguð með skattfé en ekki þjónustugjöldum og að ríkið eigi að veita þjónustuna fremur en markaðurinn.

Það skiptir miklu máli fyrir stjórnendur á Íslandi að vera í áhugaverðu starfi og fá tækifæri til að vinna sjálfstætt og gera samfélaginu gagn. Staða og góð tækifæri á starfsframa skipta einnig máli í hugum stjórnenda og vega þessir þættir þyngra hér á landi en í Evrópu. Stjórnendur á Íslandi telja sig vera framsýna og ábyrga. Þeir kunna vel við að taka ákvarðanir og forðast ekki að gera eitthvað sem gæti raskað stöðunni. Þeir eru hins vegar ekki mjög áhættusæknir.

Til þess að sjá hvort stofnanir og ráðuneyti séu að ná árangri þarf að setja fram skýr markmið og mælikvarða. Íslenskir stjórnendur leggja mikla áherslu á árangur enda kemur fram að stofnanir hafi mörg markmið sem starfsmenn eru meðvitaðir um. Hjá sumum reynist þó erfitt að fylgjast með og mæla starfsemi stofnunarinnar. Íslenskir stjórnendur eru almennt mjög sjálfstæðir í starfi og mælast með þeim hæstu í Evrópu þegar kemur að stefnumótun og framkvæmd stefnu. Einnig hafa þeir mikið sjálfstæði í starfsmannamálum, s.s. við ráðningu starfsfólks og framgöngu þess í starfi. Stjórnendur í Evrópu telja sig ekki hafa eins mikið sjálfstæði í þessum málum og þeir íslensku. Stjórnendur hér á landi eru í frekar miklum samskiptum við starfsmenn sína og deildir innan stofnunar. Stjórnendur í Evrópu eru aftur á

móti í mun minni samskipum við hinar ýmsu deildir eða einingar innan eigin stofnunar. Líklega hefur stærð stofnana eitthvað með þetta gera, þ.e. að stjórnendur í Evrópu starfa almennt í stærri einingum. Samskipti stjórnenda við yfirmenn sína eða æðra stjórnsýslustig er nokkuð á Íslandi en frekar mikið í Evrópu sem kann að skýra að einhverju leyti minna sjálfstæði stjórnenda í Evrópu. Samhæfing virðist ágæt meðal stjórnenda innan þeirra málaflokka sem þeir starfa í. Þó nokkur munur er á stjórnendum í Evrópu og á Íslandi þegar kemur að samhæfingu við aðila utan sama málaflokks. Samhæfing meðal stjórnenda í Evrópu virðist þar vera betri.

Stjórnendur telja að stjórnámálamenn á Íslandi hafi frekar lítil afskipti af venjubundnu starfi þeirra og að þeir hafi ekki regluleg áhrif á stöðuveitingar innan stofnana. Meirihluti stjórnenda telur að frumkvæði að umbótaverkefnum og nýjum stefnumálum liggja hjá stjórnsýslunni en ekki hjá stjórnámálamönnum. Jafnframt kemur fram að meirihluti stjórnenda telur að með því að fjarlægja málefni og starfsemi af vettvangi stjórn mála megi gera ráð fyrir meiri langtímastefnumótum. Stjórnendur í Evrópu telja að stjórnámálamenn beri meiri virðingu fyrir sérfræðilekkingunni sem stjórnsýslan býr yfir heldur en stjórnendur hér á landi. Áhrif stjórnámálamanna á starfsemi stofnana, s.s. stöðuveitingar eru mun meiri í Evrópu en hér á landi. Almenn má segja að pólitísk áhrif stjórnámálamanna á Íslandi á daglega starfsemi stjórnsýslunnar séu frekar lítil samanborið við meginland Evrópu.

Umbætur í stjórnsýslunni hafa verið áberandi síðastliðna tvo áratugi og sérstaklega eftir hrunið 2008. Mikilvægustu umbæturnar hjá stjórnendum hafa snúið að því að opna stjórnsýsluna og gera hana gegnsærri, innleiða rafræna stjórnsýslu, draga úr óskilvirkni og skera niður. Minni áhersla hefur verið á einkavæðingu, útvistun og stofnun nýrra eininga. Svipaðar niðurstöður má finna meðal stjórnenda í Evrópu. Íslenskir stjórnendur telja að umbætur í þeirra málaflokki hafi tilhneigingu til að koma frekar ofan frá. Aftur á móti eru þær frekar knúnar áfram af embættismönnum heldur en stjórnámálamönnum. Umbæturnar séu frekar ósamræmdar og krísukenndar og snúist meira um niðurskurð en að bæta þjónustu. Jafnframt er þátttaka almennings í umbótum ekki mikil. Í Evrópu koma umbæturnar frekar að ofan líkt og þær eru frekar knúnar fram af stjórnámálamönnum heldur en embættismönnum. Bæði hér á landi og í Evrópu eru umbætur taldar umdeildar hjá fagfélögum að mati stjórnenda.

Þegar það kemur að skipulagsheildum og hvaða stjórnunarverkfærum stjórnendur beita helst, þá er áberandi að stefnumótandi áætlanagerðir er helsta verkfærið. Einnig beita þeir stjórnun eftir markmiðum, siðareglum, starfsmannasamtölum og frammistöðumati. Minnst beita stjórnendur frammistöðutengdum launum og áhættustýringu. Stjórnendur í Evrópu beita sambærilegum verkfærum og stjórnendur hér landi. Í Evrópu er áhættustýring meira notuð en á Íslandi. Stjórnendur á Íslandi og í Evrópu mæla aðallega afurðir og árangur. Hér á landi telja stjórnendur að árangursmælingar til að meta frammistöðu þeirra séu lítið notaðar af stjórnámálamönnum. Þeim sé að jafnaði ekki umbunað fyrir að ná markmiðum

sínum og að viðurlög við að ná ekki markmiðum séu óskýr. Svipaðar niðurstöður má finna í Evrópu.

Stjórnendur á Íslandi virðast nota árangurmælingar í meira mæli en kollegar þeirra í Evrópu. Sérstaklega eru árangursmælingar notaðar til að hlúa að þekkingu og framförum, greina vandamál, meta hvort markmiðum hafi verið náð og til að meta frammistöðu undirmanna. Árangursmælingar eru innra stjórnæki á Íslandi, notaðar sem upplýsingatæki fyrir starfsemina fremur en leið til að koma skilaboðum út til almennings um árangur stofnunarinnar.

Í kjölfar kreppunnar var gripið til ýmissa aðgerða til að draga saman í rekstri ríkisins. Stjórnendur á Íslandi eru á því að flatur niðurskurður þvert yfir sviðið hafi verið notaður að mestu leyti til að ná fram sparnaði. Niðurskurði í samræmi við forgangsröðun hafi að litlu leyti verið beitt á Íslandi. Stjórnendur í ráðuneytum og í stofnunum eru á öndverðum meiði hvað þetta varðar, ráðuneytisfólk telur að skorið hafi verið niður í samræmi við forgangsröðun meðan stjórnendur í stofnunum telja frekar að borið hafi á flötum niðurskurði. Stjórnendur í Evrópu vilja meina að forgangsröðun hafi verið meira beitt en flötum niðurskurði.

Stjórnendur beittu ýmsum aðhaldsaðgerðum til að mæta niðurskurði í fjárveitingum eftir hrun. Flestir frestuðu nýjum verkefnum eða hættu við þau. Einng var skorið niður til verkefna og mannráðningar stöðvaðar. Reynt var eftir fremsta megni að stytta ekki opnunartíma eða hækka þjónustugjöld þó að í einhverjum tilvikum hafi það verið nauðsynlegt. Stjórnendur í Evrópu beittu svipuðum aðferðum og kollegar þeirra hér á landi.

Áhugavert er að sjá að stjórnendur bæði hér á landi og á meginlandinu telja að helstu afleiðingarnar í kjölfar kreppunnar séu þær að áhrif fjármálaráðuneyta hafi aukist. Upplýsingar um árangur starfseminnar skipta meira máli en áður og ákvarðanataka virðist hafa orðið miðstýrðari. Meirihluti stjórnenda telur að áhrif stjórnámálanna hafi ekki aukist á kostnað embættismanna í ákvörðunartökuférlinu. Þessar niðurstöður er mjög sambærilegar þeim sem við sjáum í Evrópu, þar telja menn þó að ákvarðanatakan sé orðin mun miðstýrðari.

Stjórnsýslan hefur tekið breytingum frá hrúni en skiptar skoðanir eru meðal stjórnenda hvort að hún hafi þróast í átt til betri vegar á þessum tíma. Um fjórðungur telur að hún hafi þróast í átt til betri vegar. Sama hlutfall telur að hlutirnir hafi versnað og um helmingur telur að hlutirnir hafi staðið í stað. Þetta er svipað og aðrir stjórnendur á meginlandi Evrópu eru að segja. Stjórnendur á Íslandi eru almennt á því að árangur umbóta hafi náðst á mjög mörgum sviðum, t.a.m. þegar það kemur að betri nýtingu fjármuna og aukinni skilvirkni. Einnig hafi gegnsæi og sýnileiki út á við aukist, sanngirni gagnvart borgurunum og nýsköpun. Áhugavert er að sjá að þrátt fyrir fjárhagskreppuna og áhrif hennar telja stjórnendur að gæði

þjónustunnar hafi aukist. Það sem hefur versnað frá hruni er að traust almennings á stjórnvöldum hefur minnkað og ríkið sem vinnuveitandi er ekki sérstaklega spennandi valkostur. Mat stjórnenda á áhrif hrunsins á stjórnsýsluna er ólík eftir því hvort þú starfar í ráðuneyti eða stofnun. Almennt telja stjórnendur í ráðuneytum að árangurinn á flestum sviðum hafi verið meiri meðan stjórnendur í stofnunum telja hann hafa verið minni. Má hér nefna að stjórnendur í ráðuneytum telja að samhæfing og samhengi stefna hafi batnað verulega. Stjórnendur í stofnunum eru ekki á því auk þess sem þeir telja að siðleg breytni hafi ekki batnað eins mikið og stjórnendur í ráðuneytum telja að hafi gerst.

Stjórnendur eru almennt á því að traust innan stofnana sé mikið og að þær búi yfir miklum félagsauði. Starfsfólk er áreiðanlegt og á heiðarleg samskipti sín á milli og tekur uppbyggilegri gagnrýni vel. Í raun telja stjórnendur að andinn innan stofnana sé góður og að starfsfólk vinni saman að því að ná fram sameiginlegri framtíðarsýn stofnunar. Traust og félagsauður virðist ekki eins sterkur í Evrópu. Þar er fólk áreiðanlegt og á í heiðarlegum samskiptum að mati stjórnenda. Hins vegar eru starfsmenn þar minni þátttakendur í að framkvæma stefnur. Stjórnendur í Evrópu telja margir að starfsfólkið leitist við að ná sameiginlegum markmiðum, taki við uppbyggilegri gagnrýni og búi yfir sterkum liðsanda.

Almennt eru stjórnendur ánægðir með störf sín og flestir vilja verja þeim starfsárum sem þeir eiga eftir hjá sinni stofnun. Þeir mæla með ríkinu sem góðum vinnustað og flestum finnst að þeir séu metnir að verðleikum fyrir unnin verk. Stjórnendur eru ekki á því að þeir færist of mikið í fang eða ná ekki að ljúka verkum. Jafnframt telja þeir að það hafi ekki verið betra þegar fólk starfaði hjá einni stofnun stærstan hluta starfsævinnar.

Myndaskrá

Mynd 1. Stjórnsýsla hins opinbera.....	9
Mynd 2. Starfssvið úrtaks (þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).....	14
Mynd 3. Tegund og stærð skipulagsheilda	15
Mynd 4. Bakgrunnur þátttakenda: Kyn, aldur, staða, menntun.....	16
Mynd 5. Kjörsvið menntunar (þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).....	17
Mynd 6. Starfsferill þátttakenda.....	18
Mynd 7. Hlutverk (Sp. 5: ég skil hlutverk mitt sem yfirmanns í opinbera geiranum aðallega til að).....	19
Mynd 8. Forgangsröðun (Sp. 23: Í opinberri þjónustu þarf oft að ná jafnvægi á milli ólíkra forgangsmála. Hver er þín afstaða til þeirra?).....	20
Mynd 9. Starfshvatar (Sp. 24: Hversu mikils virði telur þú að eftirtalin atriði séu í starfi).....	21
Mynd 10. Félagsleg gildi (Sp. 25: Vinsamlegast tilgreindu hversu sammála eða ósammála þú ert eftirfarandi fullyrðingum).....	22
Mynd 11. Markmið og mælanleiki (Sp. 8: Að hve miklu leyti eiga eftirfarandi staðhæfingar við þína stofnun?).	23
Mynd 12. Sjálfstæði (Sp. 6: Í minni stöðu, hef ég sjálfstæði til ákvarðanatöku varðandi).....	24
Mynd 13. Samskipti (Sp. 10: Vinsamlega gefðu til kynna hversu oft þú ert í sambandi við eftirfarandi stofnanir eða aðila).....	25
Mynd 14. Samhæfing (Sp. 11: Hvernig lýsir þú samhæfingunni í þeim málaflokki sem þú starfar við).....	26
Mynd 15. Pólítísk áhrif (Sp. 12: Hver eru viðhorf þín til eftirfarandi fullyrðinga).....	27
Mynd 16. Mikilvægi umbóta (Sp. 17: Hversu mikilvægar eru eftirfarandi umbætur í þínum málaflokki?).....	28
Mynd 17. Eðli umbóta (Sp. 18: Vinsamlegast tilgreindu skoðanir þínar á umbótum hins opinbera á kvarðanum hér fyrir neðan. Umbætur í mínum málaflokki hafa tilhneigingu til að vera).....	29
Mynd 18. Stjórnunarverkfæri (Sp. 7: Að hve miklu leyti er eftirfarandi stjórnunarverkfærum beitt í þinni stofnun?).....	31
Mynd 19. Mikilvægi árangursstjórnunar (Sp. 8: Að hve miklu leyti eiga eftirfarandi staðhæfingar við þína stofnun?).....	32

Mynd 20. Aðgerðir til samhæfingar (Sp. 13: Þegar verkefni eða hagsmunir vinnustaðar míns rekast á eða skarast á við hagsmuni annarra stofnanna, þá bregst stofnunin mín gjarnan við með eftirfarandi hætti).....	33
Mynd 21. (Sp. 9: Í starfi mínu nota ég árangursmælingar til að).....	34
Mynd 22. Áætlun um sparnað (Sp. 20: Hvernig myndir þú lýsa þeim aðferðum sem beitt hafa verið í þínum málaflokki til að ná fram raunverulegum sparnaði vegna fjárhagskreppunnar).....	37
Mynd 23. Niðurskurðaraðgerðir (Sp. 21: Að hvaða marki hefur þín stofnun beitt eftirfarandi aðhaldsaðgerðum í kjölfar fjárhagskreppunnar?).....	38
Mynd 24. Afleiðingar fjárhagskreppunnar (Sp. 22: Í kjölfar fjárhagskreppunnar).....	39
Mynd 25. Mat á gæðum opinberrar stjórnarsýslu (Sp. 16: Hvernig finnst þér að hlutirnir hafi þróast í opinberri stjórnarsýslu hér á landi síðastliðin fimm ár?).....	40
Mynd 26. (Sp. 19: Þegar þú hugsar um málaflokkinn sem þú hefur starfað við síðustu fimm ár, hvernig myndir þú meta árangur stjórnarsýslunnar í málaflokknum í neðantöldum atriðum).....	41
Mynd 27. Félagsauður og traust (Sp. 14: Starfsfólk minnar stofnunar).....	42
Mynd 28. Starfsánægja og skuldbinding gangvart stofnunum (Sp. 15: Þegar ég hugsa um vinnuna mína og stofnunina sem ég starfa hjá)	43

Heimildaskrá

Aberbach, J. D., R. D. Putnam og B. A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge/ Massachusetts/London: Harvard University Press.

Aberbach, J. D and B. A. Rockman (2006). The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from "Bureaucrats and Politicians" to "In the Web of Politics" and Beyond'. *International Journal of Public Administration*, 29(12):977-995.

Bauer, M., R. Dehouse, L. Hooghe, H. Kassim, J. Peterson og A. Thompson, (2009). *The European Commission of the 21st Century: Views from the Inside*. The EU-Consent Network: http://www.pol.ed.ac.uk/eu_consent/commission_survey [síðast skoðað 01.12.2012]

Bertelli, A., A. Lewis, og D. Nixon (2007). *Survey on the Future of the Government Service*. <http://www.princeton.edu/sfgs/> [síðast skoðað 06.12.2012]

Christensen, T., A. Lie og P. Lægreid (2007). *Still Fragmented or Reassertion of the Centre?* í T. Christensen and P. Lægreid (ritstj.), *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.

Christensen, T. og P. Lægreid (1999). *New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System*. *Public Productivity & Management Review*, 23(2):169-193.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). „The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.“ *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 6, 1059-1064.

Derlien, H.U. (1992). *Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe - More Comparable than Comparative*. *Governance: An International Journal of Policy*, 5: 279-311.

- Fjármálaráðuneytið (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – nefndarálit*. Reykjavík.
- Fitzpatrick, J., M. Goggin, T. Heikkila, D. Klingner, J. Machado og C. Martell (2011). A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 71(6): 821-830.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Samhent stjórnsýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007a). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hammerschmid, G., Görnitz, A., Oprisor, A., Stimac, V. (2013). *Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project*. Aðgengileg á www.cocops.eu.
- Hammerschmid, G., A. Oprisor,, V. Stimac. (2013). *COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe. Research Report*. Aðgengileg á www.cocops.eu.
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson (2012). „Stefnumótun og áætlunargerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu“. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 8(1), 153-172. <http://skemman.is/stream/get/1946/12294/30683/1/a.2012.8.1.7.pdf>.
- Lægreid, P., Å.D. Nordø, L.H. Rykkja (2013). Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives. *Country Report as part of the COCOPS Research Project*. Aðgengileg á www.cocops.eu.
- Magntz, R. og H. U. Derlien (1988). *Comparative Elite Study II: Einstellungen der politisch – administrativen Elite des Bundes 1987*. Universität Bamberg.
- Pollitt, C., og G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press

Putnam R.D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.:
Prentice-Hall

Ómar H. Kristmundsson (2004). „Stjórnarframkvæmd.“ Í Sumarliði R. Ísleifsson (ritstj.),
Stjórnarráð Íslands 1964-2004. 1. b. Skipulag og starfshættir. Reykjavík: Sögufélag.

Raadschelders J. C. N. og K.-H. Lee (2011). Trends in the Study of Public Administration:
Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–
2009. *Public Administration Review*. 71(1):19-33.

Ridder, H.-G., H.-J. Bruns og F. Spier (2006). Managing Implementation Processes: The role
of public managers in the implementation of accrual accounting – evidence from six
case studies in Germany. *Public Management Review*, 8 (1):87-118.

Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.

Walker, R. M. og G. Enticott (2004). Exploring variations in management reform values and
actions: An empirical analysis. *Journal of Public Administration, Research and Theory*,
14:417–34.