

# Viðhorf íslenskra og danskra stjórnenda til starfsumhverfis í ljósi norrænna gilda

**Bergþóra Hlín Arnórsdóttir**, sérfræðingur hjá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins  
**Einar Svansson**, lektor við Háskólann á Bifröst  
**Kári Joensen**, lektor við Háskólann á Bifröst.

## Útdráttur

Norræn forysta byggir á gildum sem notið hafa aukinnar athygli og vinsælda. Viðfangsefni greinarinnar er að fjalla um opinbera stjórnun á Íslandi og skoða hvort og þá með hvaða hætti íslenskir stjórnendur falla að gildum norrænnar forystu. Gerð var rannsókn að danskri fyrirmynd sem nefnist *Opinberir stjórnendur – verkefni og viðhorf*. Spurningalisti í formi vefkönnunar var lagður fyrir 1.685 opinbera stjórnendur, 524 svör bárust eða 31%. Megintilgangur rannsóknarinnar var að draga fram áherslur íslenskra stjórnenda í daglegum störfum, viðhorfum til starfsumhverfis og þess ramma sem unnið er í. Skoðað var starfsumhverfi íslenskra og danskra stjórnenda í samhengi við norræn gildi. Helstu niðurstöður benda til þess að opinber stjórnun á Íslandi einkennist af trausti, skýrum verkferlum, stuttum boðleiðum og litlu skriffræði. Helstu hindranir voru lítil áhrif á löggjöf og pólitískt bakland, tækifæri felast hins vegar í að hafa meiri áhrif og auka árangur í starfseminni. Samstarf og tengslanet var gott á vinnustaðnum og sanngjarnar kröfur voru gerðar til stjórnenda. Sérstaða hvors hóps fólst í því að danskir stjórnendur töldu skriffræði vera of mikið og að einfalda mætti verkferla í því sambandi. Íslenskir stjórnendur virtust hins vegar almennt hafa minni áhrif á starfsumhverfið en danskir starfsfélagar. Verkefni og viðhorf íslenskra opinberra stjórnenda ríma við norræn gildi þar sem opin samskipti, gagnrýni í hagsun og umhyggja eru helstu einkennin.

**Efnisorð:** Norræn forysta; opinber stjórnun; íslenskir stjórnendur; starfsumhverfi.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 13, Issue 1 (119-150)

© 2017 Contact: Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, bergthora.arnorsdottir@gmail.com

Article first published online June 16<sup>th</sup> 2017 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 1. tbl. 13. árg. 2017 (119-150) Fræðigreinar

© 2017 Tengiliður: Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, bergthora.arnorsdottir@gmail.com

Vefbirting 16. júní 2017 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2017.13.1.6>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

## Comparison of Icelandic and Danish managers' evaluation of their working environment in light of Nordic values

### Abstract

Nordic leadership values have gained increased publicity and popularity recently. The paper looks at Icelandic public management. The main research question is if and how Icelandic managers adhere to Nordic leadership values. The research is based on a prior Danish study: *Public managers – tasks and opinions*. An online questionnaire was sent to 1.685 public managers in Iceland, with 524 respondents so the participation rate is 31%. The main purpose of the research was to highlight the emphasis of Icelandic managers in daily tasks and get their opinions on their working environment and regulatory framework. Another point was to compare the public working environment in Iceland and Denmark regarding the basic values of Nordic leadership.

The main findings show that public management in Iceland is characterized by trust, clear work-processes, short chains of command and minimal bureaucracy. Cooperation and social networking at the workplace was positive and reasonable demands towards the managers. At the same time, there seem to be opportunities for the managers to have more influence to enhance performance in their institutions. The main barriers were minimal influence on legislation and the political stakeholders. In comparison, the Danish managers thought bureaucracy too burdensome and that work-processes could be simplified. However, the Danish managers feel they have greater impact and influence on their working environment and political stakeholders.

The work-processes and perspectives of Icelandic managers are in line with the Nordic management values: Open communication, critical thinking and care.

**Keywords:** Nordic leadership; public management; Icelandic managers; working environment.

### Inngangur

Í þessari grein er leitast við að draga upp mynd af norrænni forystu, fjallað um opinbera stjórnun á Íslandi og skoðaðir stjórnunarferlar og einkenni þeirra með tilliti til norrænnar forystu. Áhugavert er að skoða hvernig íslenskir og danskir stjórnendur falla að norrænum gildum með tilliti til viðhorfa og starfa í ljósi þess að oft er því haldið fram að frændþjóðirnar á Norðurlöndum deili sömu áherslum í stjórnun þar sem lífsgæði eru með þeim bestu sem þekkjast í heiminum. Norræn forysta einkennist af áherslu á samfélagsleg gildi, fjölbreytni og velferð borgaranna. Þessi stjórnunarstíll nýtur mikilla vinsælda í heiminum um þessar mundir vegna þess að hann skapar árangur sem þykir eftirsóknarverður.

Mikilvægt er fyrir stjórnendur að ná sem bestum árangri í starfi með tilliti til velferðar einstaklinga og samfélags. Meginspurning rannsóknarinnar sem þessi grein byggir

á, var hvort íslenskir stjórnendur geti lært af norrænum starfsfélögum varðandi opinbera stjórnun en hér er sjónum sérstaklega beint að einni undirspurningu úr rannsókninni þar sem velt er upp áherslum íslenskra stjórnenda í samanburði við danska. Í þeim tilgangi var gerð könnun þar sem skoðuð voru verkefni og viðhorf opinberra stjórnenda á Íslandi til starfsumhverfisins. Gerður var samanburður við danska stjórnendur og einnig skoðað hvernig viðhorf og verkefni opinberra stjórnenda í löndunum tveimur falla að gildum sem einkenna norræna stjórnun.

## 1. Stjórnun og leiðtogafærni

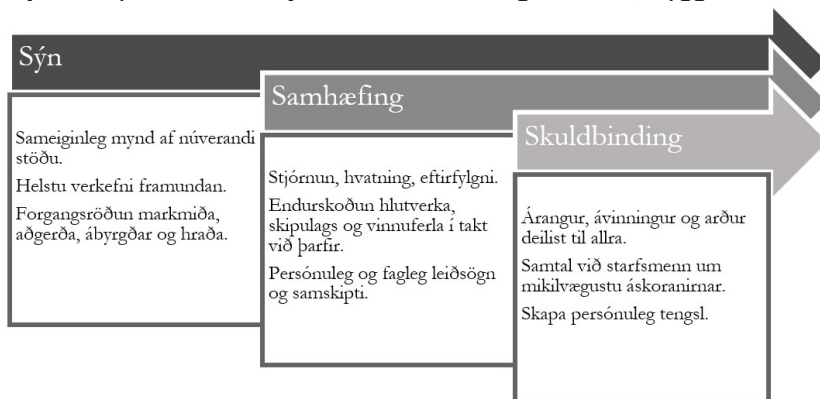
Stjórnun er flókið samspil aðgerða og undanfarinn áratug hefur áhersla á vinnustaðamenningu, umhverfi og aðstæður verið að aukast þar sem sjálfbærni og umhverfissjónarmið hafa fengið meiri athygli ásamt jafnrétti og lýðræðislegum gildum (Yukl 2006). Stjórnun hefur þróast og breyst frá upphafi síðustu aldar þar sem miðstýring valds var í hávegum höfð, yfir í aukid samspil stjórnunar og leiðtogafærni. Stjórnun (e. management) snýr að reglufestu, ákvarðanatöku, eftirliti og skipulagi en leiðtogafærni (e. leadership) snýst um að hafa áhrif á starfsfólk í gegnum gildi, hefðir, eiginleika og menningu (Yukl 2006; Larsen & Neergaard 2007; Northouse 2016). Það er grundvallarmunur á stjórnun og forystu. Að stjórna þýðir að ná einhverju fram, að ná árangri, að bera ábyrgð á eða framkvæma. Forysta er að hafa áhrif, leiða í rétta átt. Stjórnendur gera hlutina rétt með markvissri stýringu vinnuferla sem leiðir til aukinnar skilvirkni. Leiðtogar gera réttu hlutina sem byggir á sterkri framtíðarsýn og dómgreind, sem eykur árangur í rekstri á stefnumiðaðan hátt. Leiðtogar skapa traust, stýra breytingum með því að hvetja og hafa áhrif á starfsfólkið, yfirvinna hindranir með því að skapa framtíðarsýn sem byggir upp sterka sjálfsmynd starfsmanna og trú á eigin getu (Bennis og Nanus 1985). Stjórnun og leiðtogafærni þarf að haldast í hendur og setti Kotter (2012) fram yfirlit yfir verkefnið eins og fram kemur í töflu 1.

**Tafla 1.** Yfirlit yfir störf stjórnenda og leiðtoga. Framsetning höfunda, byggt á Kotter (2012)

	Stjórnunarhlutverk	Leiðtogahlutverk
Markmiðasetning	Gera verk-, tíma- og fjárhags-áætlanir, skipuleggja aðgerðir.	Marka stefnu og framtíðarsýn, þróa leiðir til breytinga.
Þjálfun	Skipuleggja, ákveða verkaskiptingu starfsfélks, þróa og tryggja verkstjórn.	Samhæfa störf og markmið, kynna framtíðarsýn og markmið, hafa áhrif á myndun teyma.
Framkvæmd	Stýra, leysa vandamál, sinna eftirliti, leiðrétta stefnu ef þörf krefur.	Hvetja og viðhalda áhuga, vinna að lausnum, uppfylla mannlegar þarfir.
Árangur	Tryggja röð og reglu, stöðugleika og fyrirsjáanleika.	Ná fram breytingum, skapa samstöðu, eftirfylgni.

Nútímastjórnendur þurfa að hafa góða yfirsýn, skýr markmið og gera ráð fyrir óvæntum aðstæðum, þar sem hver stofnun þarf að viðhalda sveigjanleika og aðlögunarhæfni (Andersen & Pors 2014). Þeir þurfa líka að búa yfir leiðtogafærni, sem er samsafn eiginleika sem eru nauðsynlegir til að ná virkri þátttöku og til að hafa áhrif á hóp fólks í þá átt að ná tilteknum markmiðum (Haukur Ingi Jónasson & Helgi Þór Ingason 2011). Fjórir mikilvægir þættir hafa áhrif á stjórnunarferlið. Þeir eru: valdastaða stjórnanda, persónulegir eiginleikar, verkefnið og árangur (Sørensen 2015; Fiedler 1967). Að mati Sørensen (2015) er lykilatriði við stjórnun að móta sameiginlega sýn, samhæfa aðgerðir og skapa skuldbindingu, sjá mynd 1. Ekki er sjálfgefið að einstaklingur búi yfir þessum eiginleikum við upphaf stjórnunarstarfs en þetta eru mikilvægir þættir til að ná árangri í stjórnun og það er hægt að tileinka sér þá, fá hjálfun eða leiðsögn frá öðrum reyndum stjórnendum.

### Mynd 1. Lykilatriði við stjórnun. Framsetning höfunda, byggt á Sørensen (2015)



Öll lykilatriðin sem fram koma á mynd 1 eru mikils virði og stjórnun snýst um samspil þeirra. Stjórnendur þróa eigin færni og forgangsráða eftir þörfum fyrirtækisins með því að styðja við aðra stjórnendur og aðstoða þá við að ná markmiðum sínum (Burnes 2014; Kotter 2012; Væksthus for ledelse 2008).

Með breyttum áherslum og auknum kröfum hefur hlutverk stjórnenda breyst, valdreifing er meiri sem lýsir sér í því að millistjórnendur hafa fengið meiri ábyrgð. Þeir takast á við önnur verkefni en þeir sem eru í forsvari stofnana og munur getur verið á áherslum eftir því hverju er stjórnað (Dahl & Söholm 2012; Burnes 2014). Millistjórnendur taka þátt í stefnumótun og áætlanagerð, sinna mikilvægu hlutverki í breytingum þar sem þeir eru tengiliðir við starfsfólk. Forstöðumenn nota meiri tíma í heildarskipulag og yfirsýn. Millistjórnendur hafa þekkingu á daglegum verkefnum og eru tengiliðir á milli yfirstjórnar og starfsmanna (Mintzberg 2011).

Kröfur samfélagsins um aukna þjónustu og sérfræðiþekkingu hafa einnig aukist sem felur í sér að það er mikilvægt fyrir stofnanir að hafa yfir að ráða starfsfólki sem getur hagnýtt þekkingu til að ná bættem árangri. Í nýlegri rannsókn á aðferðum þekkingarstjórnunar og þekkingarmiðlunar í sveitarfélögum á Íslandi kemur fram að í mörgum

tilfellum er lítil greinarmunur gerður á upplýsingatækni og gæðastjórnun annars vegar og þekkingarstjórnun hins vegar og að fá sveitarfélög hafa stefnu um þekkingarstjórnun. Einnig kemur fram að mikill meirihluti svarenda telur að bæta mætti þjónustu í sveitarfélögum með markvissari miðlun þekkingar og upplýsinga (Hildur Ösp Gylfadóttir & Ingi Rúnar Eðvarðsson 2012).

### 1.1 Norræn stjórnun – gildi og vinnustaðamening

Norræn stjórnun einkennist af gildum sem notið hafa aukinnar athygli og vinsælda í heiminum þar sem velferð íbúa og samfélagsleg ábyrgð er í fyrirrúmi. Yfirleitt er talað um norræna forystu fremur en norræna stjórnun vegna þess að stjórnunarstíllinn einkennist af áherslu á að vera í forystu fyrir hópi fólks, fremur en að stýra hópnum. Ein af ástæðum þess að norræn stjórnunarstíll þykir eftirsóknarverður er að í þessum löndum er heilbriggt og gegnsætt hagkerfi, öflugur vinnumarkaður með lítið atvinnuleysi og jafnframt ein bestu lífsgæði sem þekkjast í heiminum (Larsen & Neergaard 2007). Fyrstu samanburðarrannsókn um norræna stjórnun gerði Poulsen (1987) sem kynnti tíu einkenni sem byggja á gildum um lýðræði, jafnræði, samvinnu og frelsi. Í rannsókn Larsen og Neergaard (2007) er varpað ljósi á hvað Norðurlöndin eiga sameiginlegt en einnig er bent á að hvert land hefur sín sérkenni sem er mikilvægt að halda til haga í norrænu samhengi. Larsen, Vestergaard og Guarini (2015) halda því fram að norræn stjórnun einkennist af trausti, forystu með þátttöku starfsmanna, sanngirni í verkferlum og skilvirkum samskiptamynstrum sem auka fjölbreytni og gæði í stefnumótandi ákvarðanatöku.

Norrænir stjórnendur eiga margt sameiginlegt þvert á landamæri. Má nefna að tungumál eru lík, landfræðilega og veðurfarslega eru svæðin svipuð, opinber þjónusta mikil og faglegt starf áberandi, lög og reglur keimlíkar, auk þess sem lýðræði, jafnrétti og samfélagslegir þættir eru svipaðir (Larsen & Neergaard 2007). Einkennandi fyrir norræna stjórnun eru opin samskipti, gagnrýni í hugsun, áhersla á lífsgæði, samfélag og umhyggju í bland við einstaklingshyggju. Norrænu löndin hafa grunnildi sem eru eftirsóknarverð fyrir þróun skipulagsheilda eins og fram kemur í töflu 2 (Mandag Morgen 2005; Larsen & Neergaard 2007).

**Tafla 2.** Grunnildi norrænnar stjórnunar. Framsetning höfunda, byggt á Mandag Morgen (2005) og Larsen og Neergaard (2007).

Gildi	Stöðluð yfirlýsing / í daglegu tali nefnt
Jafnrétti	Við berum umhyggju hvert fyrir öðru.
Traust	Við treystum hvert öðru.
Lítill valdafjarlægð	Við mætumst á jafnréttisgrundvelli.
Samvinna	Við viljum hafa alla með.
Sveigjanleiki	Við lögum okkur að aðstæðum.
Umhverfisvitund	Við hugsum um náttúruna í dag og á morgun.
Vinnusiðferði	Vinnan þroskar okkur.
Fagurfræði	Við kunnum að meta stílhreint og einfalt tjáningarform.

Norðurlöndin hafa ekki einkarétt á þessum gildum en það er samsetning þeirra sem skapar sérkennin. Í nútímavelferðarþjóðfélagi á Norðurlöndum er almennt metið hærra að hafa gott jafnvægi milli starfs og einkalífs og frítíminn er metinn til lífsgæða í meiri mæli en áður (Lund & Reich 2013). Skandinavíska leiðin er af sumum talin stjórnunarstíll framtíðarinnar og hefur um árabíl notið athygli frá umheiminum (Eriksen, Kruse & Larsen 2006). Tvö meginatriði einkenna norrænan stjórnunarstíll; annars vegar er stjórnunarformið mótað af sameiginlegum ferlum í stofnuninni en ekki eingöngu af persónulegum stíl eða hegðun stjórnandans og hins vegar að starfsmenn eru virkir og taka að sér ábyrgð (Sørensen 2015). Sanggirni í verkferlum og skilvirk samskiptamynstur hvetja til fjölbreytni skoðana sem eykur gæði ákvarðana (Larsen o.fl. 2015; Sørensen 2015; Andersen & Pors 2014). Þessi stjórnunarstíll hvetur til nýsköpunar og framleiðni í þekkingarfyrirtækjum af því að stjórnun byggist á því að styrkja starfsmenn, valdefla og hvetja þá til að taka ábyrgð. Í því felst áhersla á hvatningu, að hafa alla með og deila þekkingu, að umgangast aðra með virðingu, hafa skýr markmið og gildi frekar en að nota eftirlit og skipanir.

Rannsóknin *Nordisk LJS* sem stýrt var af Larsen og Neergaard (2007) varpar ljósi á það sem norrænu löndin, Svíþjóð, Danmörk, Finnland og Noregur eiga sameiginlegt en jafnframt var fjallað um sérkenni þjóðanna. Í rannsókninni kemur fram að form og ferlar norrænnar forystu eru krefjandi fyrir stjórnendur og mikilvægt er að halda góðum tengslum við starfsmenn. Þeir þurfa að upplifa að þeir séu meðeigendur verkefna af því að þeir eru bæði sjálfstæðir og faglega hæfir. Þetta þýðir að það koma auðveldlega upp ágreiningsefni ef væntingar eru ekki uppfylltar. Norræn forysta einkennist af löngum ákvarðanatökuferlum með mörgum fundum og þátttakendum sem getur þýtt að enginn tekur ábyrgð eða engar ákvarðanir eru teknar. Það er erfitt að taka óvinsælar og óþægilegar ákvarðanir þegar svo margir hafa aðkomu að ferlinu (Larsen & Neergaard 2007).

Vinnustaðamenning mótast af sannfæringu, sameiginlegum gildum og sameiginlegum skilningi á því hvernig hlutir eru gerðir (Armstrong 2014). Sannfæring verður til út frá reynslu í lífinu, ígildi reglu sem ekki þarf að sannprófa (van Hauen, Kastberg & Soden 2008). Til að breyta sannfæringu þarf að skapa aðstæður þar sem fólk sér möguleika frekar en hindranir. Menning á vinnustað hefur mikil áhrif og nauðsynlegt að taka tillit til hennar þegar unnið er að þróun skipulagsheilda og skilja kraftinn sem felst í samspili fólks, ólíkum skoðunum, gildum, venjum og aðstæðum (Solsø & Thorup 2015).

Larsen o.fl. (2015) fjalla um norræna stjórnun í samanburði við önnur lönd í greininni *New Nordic Leadership – fair ledelse og strategi*. Greinin byggir á gögnum úr alþjóðlegu rannsókninni *The GLOBE Study* (House o.fl. 2004) í samanburði við norrænar vinnustaðarannsóknir. Þeir segja skandinavíska stjórnun og sérstaklega danska stjórnun skilvirka og ýta undir velgengni fyrirtækis. Hún einkennist af lítilli valdafjarlægð, mikilli samábyrgð í nýtingu auðlinda sem er samtvinnuð hugsjónafrelsi og jafnrétti kynjanna. Auk þess kom fram í rannsókninni að vinnustaðamenningin er mótuð af samræðum og stuttum boðleiðum á milli starfsmanna og stjórnenda og fjölbreytileikinn í norrænum stjórnunarstíll skapar árangursríkar stefnumarkandi lausnir og starfsánægju (Larsen o.fl. 2015).

Í danskri vinnustaðamenningu er mikil áhersla á samvinnu og sanggirni með tilliti



til verkaskiptingar og dreifingu auðlinda (Larsen & Neergaard 2007). Í Danmörku hafa stjórnvöld sett fram viðmið sem kallast *Samkomulag um traust* (Social- og indenrigsministeriet 2013). Áherslan er á að einfalda boðleiðir og ferla og færa valdið nær borgurinum. Jafnframt að nýta auðlindir með hagkvæmum hætti og veita þjónustu samkvæmt löggjöf.

Í greininni Íslensk vinnustaðamenning – Skýr og markviss stefna en skortur á samhæfingu og samþættingu kemur fram að íslenskar skipulagsheildir hafa skýra og markvissa stefnu sem starfsmenn eru tilbúnir að fylgja. En að betur þurfi að sinna samþættingu og samhæfingu með því að skilgreina ferla og samstarfsfleti á milli starfseininga. Vísbendingar eru um að sameiginleg gildi skorti og lítill vilji sé til breytinga (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson Þórhallur Örn Guðlaugsson & Ester Rós Gústavsdóttir 2010).

Hæfileikarnir til að lesa í aðstæður, nýta fyrri reynslu og skilja kraftinn sem felst í samspili fólks og aðstæðna eru mikilvægustu færniþættir í velgengni stjórnenda (Solso & Thorup 2015). Það ber að líta á frávik sem tækifæri en ekki sem vandamál, af því að þegar öllu er á botninn hvolft þá eru það oft slík atvik sem hafa lykílláhrif í breytingaferli og skapa ný og óvænt tækifæri. Mikil þróun hefur verið í breytingastjórnun undanfarin ár og nútímastjórnendur líta til samspils gilda, vinnustaðamenningar og umhverfis í tengslum við breytingaferli. Lögð er áhersla á að skilja aðstæður fyrirtækja og fólks, tengsl við umhverfið og áhrifaþætti breytinga; samsetningu skipulags, menningu, þekkingu og lærdóm, stjórnunarhegðun, völd og pólitík (Burnes 2014). Upplýsingamiðlun er lykílatríði þegar breytingar eiga sér stað. „Viden og insigt er den korteste vej til dit mål“ segja van Hauen o.fl. (2008) sem í lauslegri þýðingu merkir að þekking og innsæi er stysta leiðin til árangurs.

Til að viðhalda góðri menningu á vinnustað þurfa starfsmenn að upplifa ánægju í starfi. Í starfsánægju felast þeir þættir sem hafa áhrif á líðan og þarfir; svo sem möguleg starfsþróun, ábyrgð, innihald starfsins, markmið, endurgjöf, sanngirni og hvatning. (Larsen og Neergaard 2007; Armstrong 2014). Upplifun og skynjun starfsfólks í þekkingarfyrirtækjum hefur áhrif á frammistöðu þess og starfsánægju. Það kýs skýr markmið en mikið sjálfstæði í vali á leiðum að markmiðunum þar sem það nýtir tengslanet sitt og fyrri reynslu til að afla nýrrar þekkingar (Correia & van Dierendonck 2010). Starfsánægja getur haft áhrif á árangur og árangur getur haft áhrif á starfsánægju og verið hvati. Ef starfsmaður hefur möguleika á að ná árangri þá mun það hafa í för með sér hvatningu og starfsánægju.

Fræðimenn og sérfræðingar halda því fram að norrænt stjórnunarlíkan verði eftir-sóknarvert í framtíðinni, sérstaklega vegna fjölbreytileikans og möguleika á að aðlaga líkanið að mismunandi menningu, hefðum og samfélagslegum gildum (Velstandsgruppen og Mandag Morgen 2015).

## 1.2 Opinber stjórnun og starfsumhverfi

Á Norðurlöndunum er opinbera stjórnkerfið stórt, mikil áhersla er lögð á stjórnun á opinbera vinnumarkaðnum og gerðar hafa verið margar rannsóknir og skrifaðar fræðibækur sem skýra flókið samspil í opinberri stjórnun (Dahl & Söholm 2012; Anderson & Pors 2014; Solso & Thorup 2015; Sørensen 2015).

Stjórnun ríkis og sveitarfélaga og stjórnun einkafyrirtækja byggir að mestu á sama kjarna þó að samspil kunni að vera flóknara í opinbera kerfinu þar sem taka þarf tillit til pólitískra afla. Helsti munur felst í arðsemiskröfu og ólíku mati á árangri þar sem fjárhagslegur ágóði er mikilvægasta virðið á almennum markaði en hjá hinu opinbera snýst árangur um að veita þjónustu sem tekur mið af þörfum íbúa og samfélags. Klausen (2001) bendir á fjögur meginatriði sem mynda ramma um opinbert starfsumhverfi.

- Pólitísk stjórnun og starfsumhverfi einkennist af því að ákvarðanir eru teknar af stjórnvöldum sem hafa lýðræðislegt umboð og skyldur.
- Stjórnun er kerfisbundin innan sérstaks lagaramma sem er þröngt skilgreindur í verkefnum og fjármálum.
- Þjónustuskýldur eru miklar þar sem hagsmunir heildarinnar eru hafðir að leiðarljósi.
- Viðfangsefnin eru margþætt og flókin þar sem markmið geta verið óskýr en tryggja þarf að almenningur njóti sanngirni.

Dahl og Søholm (2012) gerðu rannsókn meðal 15 opinberra stofnana ríkis og sveitarfélaga í Danmörku. Þar eru kynntir átta sérstakir færniþættir sem stjórnendur þurfa að hafa til að ná góðum árangri í opinberri stjórnun eins og sjá má á mynd 2.

**Mynd 2.** Átta mikilvægir færniþættir opinberra stjórnenda. Framsetning höfunda, byggt á Dahl og Søholm (2012)





Margir þessara færniþátta eru mikilvægir fyrir alla stjórnendur. Það eru sérstaklega þættirnir pólitísk innstýring og ratvísir (d. navigere) á opinberum vettvangi sem skera sig frá almennri stjórnun. Í kenningum Webers felst að vald skiptist í þrjár tegundir; það er regluvald, hefðarvald og náðarvald (van Wright 2003). Í lýðræðisríkjum ríkir regluvald og kröfur um skjalfestar upplýsingar aukast stöðugt þar sem krafist er gegnsæis og jafnræðis. Í greininni *Lýðræðisleg ábyrgð og rekstarform stjórnsýslu* kemur fram að til að takast á við flókinn verkefni í óvissu umhverfi bera stofnanir ábyrgð á því að þörfum íbúa sé sinnt og til þess þarf pólitíska forystu (Gunnar Helgi Kristinsson 2007). Skrifræði er hluti af vinnuumhverfi opinberra starfsmanna. Í skrifræðisstjórnsýslu hefur æðsti yfirmaður mikið vald yfir stjórnsýslunni sem undir hann heyrir og yfir starfsmönnum sem hann stýrir (Gunnar Helgi Kristinsson 2007). Í því felst að æðstu yfirmenn fela öðrum umsjón ákveðinna verkefna og framselja valdið til að leysa verkefnin. Yfirvaldið gerir kröfu um hlýðni við lög, reglur og fyrirmæli sem gefin eru. Vaxandi efasemda gætir um hið lóðréttu form skrifræðis og til merkis um það er að oftar eru sett viðmið um starfsemina þar sem gerðar eru kröfur um árangur frekar en boðvaldi sé beitt (Gunnar Helgi Kristinsson 2007). Í opinberum stofnunum er þörf fyrir stjórnendur sem kunna á regluvaldi og þekkja pólitískar leikreglur en einnig er mikilvægt að hafa sterka leiðtoga sem vinna með starfsfólkinu og íbúunum. Til staðar þarf að vera sveigjanleiki og fjölbreytileiki og stjórnandi þarf að vera meðvitaður um allar leiðir hagsmunaaðila til að koma skoðunum og upplýsingum á framfæri, sumt kemur að ofan, annað frá hlið eða að neðan, vegna þess að allir hafa jafnmikil áhrif á ákvarðanir í lýðræðisþjóðfélagi (Dahl & Söholm 2012).

Opinber stjórnun einkennist af flóknu samspili þar sem athygli þarf að vera samtímis á innri verkferlum stofnunar og á notendum þjónustunnar sem eru ávallt í brennidepli. Það er mikilvægt að rata í flóknu kerfi þar sem stjórnunarformið byggir á að hugsa um þarfir stofnunarinnar og átta sig á flóknu samspili fólks með hæfilegri blöndu af því sem er fyrirsjáanlegt og ófyrirsjáanlegt (Solsø & Thorup 2015). Forstöðumaður ber ábyrgð á að allir þekki hlutverk sitt (Dahl & Söholm 2012). Algeng verkefni opinberra stjórnenda snúa að rekstri, ákvarðanatöku, upplýsingagjöf og samskiptum. Samkvæmt danskri rannsókn um þróun stjórnendastarfsins fólst starfið fyrir 30 árum í því að vera góður í skrifræði og uppfylla skilyrði um skjalfestar upplýsingar (Ejersbo & Greve 2014). Í lok seinustu aldar jókst áhersla á árangursdrifna stjórnun og stjórnendur fengu meiri ábyrgð. Á fyrsta áratug þessarar aldar færðist áherslan frá föstum reglum yfir í sveigjanlegri viðmið. Megintilgangurinn var þá að skapa enn meiri árangur, efla samstarf og auka sýnileika gagnvart borgurunum með markvissari miðlun upplýsinga. Enn er mikil áhersla á árangur ásamt áherslu á gæði þjónustunnar, fjárhagslegt aðhald og pólitískan sýnileika gagnvart íbúum (Ejersbo & Greve 2014).

Eftirlit er hluti af ákvarðanahlutverkinu. Ráðherra eða yfirmaður sveitarfélags ber ábyrgð á eftirliti og hefur úrskurðarvald hjá opinberum stofnunum. Ráðherra og ráðuneyti eru helstu frumkvöðlar lagasetninga og ráða mestu um hvernig þau þróast (Gunnar Helgi Kristinsson 2007). Kjörnir fulltrúar almennings hafa síðan ákvörðunarvald og bera ábyrgð á úthlutun fjármagns til verkefna. Það er þó alltaf almenningur sem hefur síðasta orðið með kosningum í lýðræðisríkjum þar sem kjósendur velja sína fulltrúa.

Úthlutun fjármagns er stýrt af kjörnum fulltrúum ríkisvaldsins og sveitarfélaganna með fjárlögum og fjárhagsáætlunum. Opinberir stjórnendur starfa eftir þessum fjárhagsáætlunum (fjárlögum) samkvæmt stefnu sem pólitískir fulltrúar setja hverju sinni, gera fjárhagsáætlanir, fylgjast með flæði fjármagns, sundurliða upplýsingar og skila með formlegum hætti. Strangar reglur gilda um meðferð opinbers fjármagns og tryggja þarf gegnsæi og gæta þess að nota fjármagn með hagkvæmum hætti, forðast sóun og sýna fram á góðan árangur í rekstri. Stjórnendur hafa oft lítil áhrif á úthlutun fjármagns (Gunnar Helgi Kristinsson 2007).

Stjórnunaraðferðin *New Public Management* (NPM) hefur verið vinsæl í opinberri stjórnun. Um er að ræða stjórnunar- og markaðslíkan með áherslu á árangursstjórnun, samkeppnishæfni, valdeflingu og öflugt tengslanet (Renison 2000). Gæðamenning, aðlögunarhæfni og frumkvæði eru mikils metnir eiginleikar innan starfsmannahópsins. Þrátt fyrir að NPM hafi notið mikilla vinsælda þá bendir Renison á að aðferðin var ekki tekin beint upp á Norðurlöndum heldur má segja að hún hafi verið aðlöguð að norrænu líkani þar sem tekið er tillit til félagslegra þátta á Norðurlöndum. Talið er mikilvægt að samtvinna eftirlit og traust frekar en að líta á þessa þætti sem andstæða póla. Með auknu trausti og ábyrgð á eigin verkefnum er hægt að minnka formlegt eftirlit sem getur skapað fjárhagslegan ávinning og aukið starfsánægju (Svendson 2015).

Á Íslandi var tekin upp samræmd árangursstjórnun í ríkisrekstri árið 1996. Lykilþættir árangursstjórnunar eru stefna, forgangsroðun verkefna, áætlanagerð, skilgreining mælikvarða og markviss eftirfylgni af hálfu ráðuneyta (Ríkisendurskoðun 2003). Í úttektinni *Náðist árangur? Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri* sem gerð var af Ríkisendurskoðun (2003) kemur fram að árangursstjórnun var skammt á veg komin hjá stofnunum ríkisins á þeim tíma en það var mat Ríkisendurskoðunar að árangursstjórnun gæti orðið mikilvægt stjórnþæki í ríkisrekstrinum. Helstu ástæður þess að innleiðing breytinga gekk hægt var að stofnanir töldu sig ekki fá nægilega skýr skilaboð um að bæta árangur sinn og skilvirkni. Í úttektinni kemur fram að ráðuneytin hafi almennt ekki birt heildstæða langtíma stefnu sem fyrirmynd stefnu og markmiða stofnana. Einnig kom fram að útfærsla árangursstjórnunar hérlendis hafi ekki hentað stofnunum nægilega vel og bent á að langan tíma taki alla jafna að innleiða breytingar sem krefjast breytts hugarfars (Ríkisendurskoðun, 2003). Talið er að stjórnþækið geti hentað í ríkisrekstri; svo fremi að stjórnvöld leggi áherslu á mikilvægi árangursstjórnunar. Í skýrslu Fjármálaráðuneytisins frá árinu 2011, *Staða árangursstjórnunar í opinberum rekstri* kemur fram að betur megi gera með tilliti til samræmingar á verklagi á milli ráðuneyta og skapa betri heildarnálgun. Síðan árangursstjórnun var fyrst innleidd hafi mörgu verið áorkað hvað varðar innleiðingu nútímastjórnunaraðferða og hugsunarháttar (Fjármálaráðuneytið 2011). Einnig kom fram að ráðuneyti töldu að árangursstjórnunarsamningar gætu nýst sem stjórnþæki til að efla samskipti, bæta þekkingu og auka eftirlit með starfsemi stofnana.

### 1.3 Íslenskir stjórnendur

Fáar rannsóknir hafa verið gerðar hérlendis á störfum opinberra stjórnenda í samanburði við starfsfélaga í öðrum löndum og beinast flestar rannsóknir að almennum

vinnumarkaði þar sem fyrirtæki eru rekin í hagnaðarskyni. Þegar íslenskur vinnumarkaður er skoðaður kemur fram að hann er svipaður og á öðrum Norðurlöndum með öflugt velferðarkerfi og sterk verkalýðsfélög. Hann sker sig samt úr að því leyti að meiri áhersla er á einstaklingshyggju og sveigjanleika sem svipar frekar til breska og bandaríska vinnumarkaðarins (Árelía Guðmundsdóttir & Jón Guðjónsson 2013).

Þau einkenni sem birtast í rannsóknum sýna að íslensk stjórnun einkennist af einstaklingshyggju, frumkvöðlahneigð, áræðni, óformlegum samskiptum, frelsi, hraða, frumleika og sveigjanleika. Íslenskir stjórnendur treysta lítið á formlegar reglur, treysta á eigin reynslu, eiga auðvelt með opin samskipti og telja gagnrýni og ágreining eðlilegan. Þeir búa yfir seiglu (Ásta Dís Óladóttir & Ragnheiður Jóhannesdóttir 2008; Árelía Guðmundsdóttir & Jón Guðjónsson 2013; Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, Svala Guðmundsdóttir & Þórhallur Örn Guðlaussón 2011). Greinin *Íslensk þjóðmenning í ljósi menningarvíska Hofstede* styður að mestu framangreinda lýsingu en þar kemur einnig fram að kynjamunur og valdafjarlægð eru lítil sem eru einkenni í samræmi við nágranna okkar á Norðurlöndum (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson o.fl. 2011). Rannsókn frá 2009 leiddi einnig í ljós að íslenskir stjórnendur beita hefðbundnum norrænum leiðum; svo sem lýðræðislegum aðferðum og liðsvinnu í bland við aðrar þekktar stjórnunaraðferðir (Ingi Rúnar Eðvarðsson & Guðmundur Kristján Óskarsson 2009).

Þegar skoðuð eru verkefni íslenskra stjórnenda kemur fram í rannsókninni *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldabvörf* að störf stjórnenda í opinberum stofnunum felast í skipulagningu og framkvæmd verkefna sem stjórnendum eru falin af þar til bærum aðilum og unnin eru samkvæmt ákveðinni stefnu (Ómar H. Kristmundsson 1999). Þar er verkefnum stjórnenda skipt í sjö meginflokka sem eru áætlanagerð, skipulagsvinna, starfsmannastjórnun, ákvarðanatöku, samhæfing, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun. Í óbirtri rannsókn Þórunnar Kristínar Sigurðardóttur (2013), *Maður er alltaf að leita lausna*, kemur fram að mikill tími millistjórnenda í heilbrigðisþjónustu á Íslandi fer í mannauðsmál og samskipti, að vera til staðar fyrir starfsfólkið en hafa á sama tíma yfirsýn yfir starfseminu, takast á við breytingar ásamt því að vera góð fyrirmynd. Í rannsókn um þróun stjórnendahæfni í litlum og meðalstórum fyrirtækjum kemur fram að mikill tími fer í að sinna starfsmannamálum og mikilvægast er fyrir stjórnendur að búa yfir félagslegri færni og samskiptafærni. Minni áhersla er lögð á að stjórnendur búi yfir ýmsum öðrum hæfniþáttum; svo sem fjármálaþekkingu, heildaryfirsýn og stefnumörkun (Harpa Björg Guðfinnsdóttir & Inga Jóna Jónsdóttir 2005).

Þegar skoðuð er ákvarðanatöku skipulagsheilda hjá hinu opinbera (Ingi Rúnar Eðvarðsson & Ása Líný Sigurðardóttir 2010) kemur í ljós að stjórnendur í opinberum stofnunum hafa minna umboð til ákvarðanatöku um stefnumarkandi atriði en stjórnendur í einkafyrirtækjum. Við ákvarðanatöku í stærri málum tekur ferlið lengri tíma hjá opinberum stofnunum en hjá einkaadilum vegna þess að hafa þarf samráð við marga aðila sem kallar á málamiðlanir. Einnig hefur löggjöf mikil áhrif og takmarkar ákvörðunarvald opinberra stjórnenda (Ingi Rúnar Eðvarðsson & Ása Líný Sigurðardóttir 2010).

#### 1.4 Danskir stjórnendur

Einkennandi fyrir danska stjórnun er að starfsmenn eru virkir þátttakendur í ákvarðanatöku og hafa áhrif á vinnuumhverfið. Stjórnunarstíll er opinn, leyfilegt er að gagnrýna stjórnendur. Ábyrgð er dreifð og áhersla lögð á persónuleg samskipti, virðingu, hvetjandi leiðtogastíl og faglega færni. Stjórnendur eru óformlegir í samskiptum og treysta lítið á yfirmenn eða formfestu. Þeir treysta eigin dómgreind og reynslu frekar en reglum, eru fljótir að taka ákvarðanir og setja langtíamarkmið (Larsen & Neergaard 2007; Larsen o.fl. 2015; Bentzen 2015; Ásta Dís Óladóttir & Ragnheiður Jóhannesdóttir 2008). Mismunur á væntingum og áherslum þegar kemur að því að hvetja og styrkja starfsmenn hefur verið skoðaður. Það kemur fram að í Danmörku skorar hvetjandi leiðtogastíll mjög hátt (House o.fl. 2004; Larsen o.fl. 2015). Í grein um *Íslenska stjórnendur í norrænum samanburði* kemur fram að Danir eiga auðvelt með að treysta undirmönnum og treysta lítið á formfestu en hafa trú á eigin reynslu og þekkingu (Ásta Dís Óladóttir & Ragnheiður Jóhannesdóttir 2008). Í greininni kemur fram að stjórnunarstíllinn er óformlegur og opinn með áherslu á persónuleg samskipti, kímniáfu og samkeppni. Fyrirtæki eru lítil, frumkvæði mikið og áhersla á faglega hæfni. Í rannsókninni *Nordisk Lys* er stjórnun í Danmörku lýst þannig að valddreifing sé mikil, starfsmenn eru hafðir með í ráðum og bera ábyrgð. Starfsmenn geta haft áhrif á starfsemina, stjórnunarstíll er opinn og andrúmsloft er afslappað. Danskir stjórnendur eru fljótir að taka ákvarðanir og leyfilegt er að ræða á opinskáan og gagnrýninn hátt við stjórnendur en á sama tíma er samkomulag um að stjórnandinn hafi seinasta orðið í ákvarðanatökufarli (Larsen & Neergaard 2007).

Í rannsókninni *De offentlige ledere og Tillidsaftalen – barrierer og drivkræfter* eru verkefni opinberra stjórnenda skoðuð með tilliti til helstu drifkrafta og hindrana í opinberri stjórnun (Bentzen 2015). Helstu niðurstöður eru að opinberir stjórnendur í Danmörku eru sáttrir við framsetningu á fjárhagsáætlunum en þeim þykir skorta svigrúm til að færa fjármagn á milli tímabila. Mikilvægt er fyrir stjórnendur að vera þátttakendur í ákvarðanatökufarlum og flestir upplifa að þeir geti komið mikilvægum málum á framfæri. Stjórnendur upplifa öryggi við skráningu gagna en betur mætti nýta þessi gögn til að auka gæði starfseminnar. Samskiptin á vinnustað eru góð og einkennast af virðingu og opnum skodanaskiptum. Lög og reglugerðir eru stærsta hindrun opinberra stjórnenda og skrifræði þykir of mikið. Meirihluti stjórnenda telur að þá skorti hæfni til ákvarðanatöku, einföldunar á verkferlum og við hvatningu starfsmanna.

## 2. Aðferðafræði

Framkvæmd var rannsókn meðal stjórnenda í opinberri stjórnsýslu á Íslandi. Spurt var um starfsumhverfið, viðhorf stjórnenda og helstu hindranir í opinberri stjórnun; svo sem bakgrunn stjórnenda, fjárhagsleg skilyrði, skipulagsleg skilyrði, kröfur um skráningu, tengslanet, skrifræði, skilvirkni og færni. Opinber stjórnandi er skilgreindur sem stjórnandi sem vinnur hjá ríki eða sveitarfélagi og ber ábyrgð á starfsemi stofnunar eða deildar innan stofnunar, ber ábyrgð á fjármálum að hluta eða öllu leyti og hefur mannaforráð eða er í forsvari fyrir hóp starfsmanna.

Spurningin sem lögð var fram í upphafi hljóðar svo: Geta opinberir stjórnendur á Íslandi lært af norrænum starfsfélögum varðandi stjórnun og forystu? Til afmörkunar á verkefninu eru settar fram nokkrar undirspurningar og í þessari grein er fjallað sérstaklega um verkefni og áherslur íslenskra stjórnenda í samanburði við danska stjórnendur.

Dönsk rannsókn, *De offentlige ledere og Tillidsaftalen – barrierer og drivkræfter* (Bentzen 2015), var notuð sem fyrirmynd. Send var vefkönnun til stjórnenda opinberra stofnana á Íslandi í gegnum forritið LimeSurvey. Netfanga var aflað með því að skoða heimasíður stofnana, sveitarfélaga og ráðuneyta í júlí 2015. Við val á þátttakendum var ekki leitað netfanga millistjórnenda ef framkvæmdastjórn var kynnt á heimasíðu. Þar sem hópur opinberra stjórnenda á Íslandi er aðgengilegur þá var ekki valið úrtak heldur var könnunin send til allra opinberra stjórnenda í þeim tilgangi að fá eins nákvæma svörun og mögulegt var. Samtals fundust netföng hjá 1.786 stjórnendum en þegar könnunin var send út kom í ljós að frá 101 netfangi kom sjálfvirkt svar um að það væri ekki í notkun. Þátttaka í rannsókninni var viðunandi þar sem 524 svara af 1.685 stjórnendum, eða 31%. Vefkönnunin var opin á tímabilinu 16. september til 10. október 2015 og var hvatningarpóstur sendur þann 1. október til þeirra sem ekki höfðu svarað á þeim tíma. Skipting netfanga innan þýðis sést í töflu 3.

**Tafla 3.** Samsetning þýðis

Innan hvaða starfssviðs er netfang	Fjöldi	Hlutfall í %
Heilbrigðisþjónusta	71	4
Menntun og menning	434	25
Stjórnendur sveitarfélaga	991	57
Stjórnendur ríkisstofnana	190	11
Annað	50	3

Borin voru saman verkefni og viðhorf stjórnenda á Íslandi og í Danmörku. Samanburður á milli hópa er vandmeðfarinn. Hóparnir sem hér eru bornir saman eru ekki að öllu leyti sambærilegir þrátt fyrir að í báðum tilfellum sé fjallað um opinbera stjórnendur í löndunum tveimur. Fjölmennasti hópur íslenska þýðisins voru stjórnendur sveitarfélaga en í danska þýðinu voru stjórnendur með aðild að stéttarfélögum í þjónustugreinum, félagsráðgjöf og félagsþjónustu fjölmennastir. Meginmunur rannsókna felst í því að á Íslandi var viðhorfskönnun lögð fyrir alla opinbera stjórnendur sem starfa hjá ríki eða sveitarfélögum en danska viðhorfskönnunin var lögð fyrir úrtak stjórnenda í þremur stéttarfélögum með jafnri skiptingu á milli félaganna (Bentzen 2015). Þá þarf að hafa í huga að íslenskir stjórnendur búa að einhverju leyti við annað starfsumhverfi en danskir, til dæmis hafa ekki verið sett viðmið á Íslandi sem eru sambærileg við *Samkomulagið um traust* (Social- og indenrigsministeriet 2013). Það hefur í för með sér að sumar spurningar í könnuninni hafa ekki sama vægi á Íslandi og í Danmörku.

### 3. Niðurstöður

Rannsóknin sem eftirfarandi niðurstöður byggja á var lögð fyrir stjórnendur í september árið 2015 og lauk í október sama ár. Dönsk rannsókn var höfð sem fyrirmynd (Bentzen 2015). Bakgrunnur svarenda er mikilvægur þáttur og gefur vísbendingar um samsetningu hópsins. Konur eru 57% en 39% karlar eins og fram kemur í töflu 4.

**Tafla 4.** Kynjahlutfall stjórnenda

Kyn	Fjöldi svara	Hlutfall í %
Kona	298	57
Karl	204	39
Ekkert svar	22	4

Flestir svarendur starfa við menntun og menningu eða 55% en að öðru leyti dreifist þátttaka á ýmis starfssvið, (tafla 5).

**Tafla 5.** Starfssvið

Innan hvaða starfssviðs vinnur þú?	Fjöldi svara	Hlutfall í %
Félagsþjónusta	35	7
Heilbrigðisþjónusta	29	6
Menntun og menning	286	55
Fjármál og rekstur	56	11
Annað	109	21
Ekkert svar	9	2

Flestir stjórnendur eru komnir yfir miðjan aldur. Í töflu 6 kemur fram að flestir stjórnendur, tæplega 60%, eru meira en 50 ára. Eingöngu 2% eru innan við 30 ára.

**Tafla 6.** Aldur stjórnenda

Aldur	Fjöldi svara	Hlutfall í %
30 ára eða yngri	9	2
31-40 ára	47	9
41-50 ára	150	29
51-60 ára	212	40
Eldri en 60 ára	97	19
Ekkert svar	9	2

Þegar skoðað er hversu lengi stjórnendur hafa verið í núverandi starfi kemur í ljós að einungis 14% svarenda hafa verið í núverandi starfi í minna en tvö ár en ríflega helmingur stjórnenda hafa verið í núverandi starfi lengur en 8 ár og hafa 38% starfað lengur en 10 ár, samanber töflu 7.



**Tafla 7. Starfsaldur**

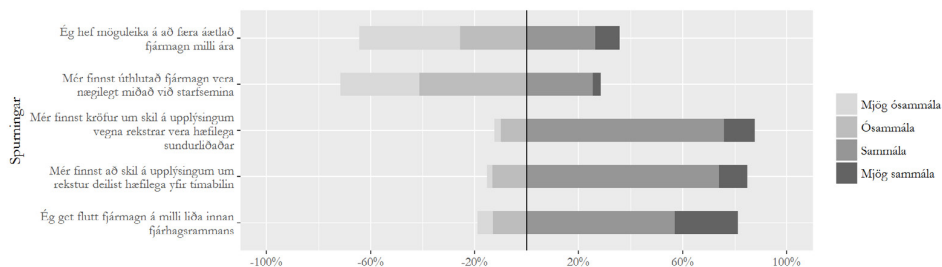
Hversu lengi hefur þú verið í núverandi starfi?	Fjöldi svara	Hlutfall í %
Minna en 2 ár	71	14
2-4 ár	94	18
5-7 ár	79	15
8-10 ár	76	15
Lengur en 10 ár	201	38
Ekkert svar	3	1

Þegar tekin eru saman svör úr þessum fjórum bakgrunnsspurningum kemur í ljós að ríflega helmingur þeirra sem svara eru konur, oftast eru svarendur yfir fimmtugt, flestir starfa við menntun eða menningu og hafa jafnframt verið lengi í núverandi starfi.

### 3.1 Fjárhagsleg skilyrði

Íslenskir stjórnendur eru jákvæðir gagnvart fjárhagslegum skilyrðum, bæði hvað varðar upplýsingar sem þarf að skila, sundurliðun og hvernig verkefnaálag dreifist yfir árið. Nokkuð skortir á að þeir geti ráðstafað fjármagni með þeim hætti sem þeir kjósa helst og þeir upplifa að fjármagn skorti fyrir þá þjónustu sem þeim er ætlað að veita (sjá mynd 3).

**Mynd 3. Fjárhagsleg rekstrarskilyrði**



Fjármál eru veigamikill þáttur í starfseminni. Stjórnendur eru sáttir við atriði sem snúa að því hvernig upplýsingar um reksturinn eru sundurliðaðar, hvernig skil á upplýsingum dreifast yfir árið og að þeir geta flutt fjármagn á milli liða innan fjárhagsrammans. Hins vegar telja eingöngu 35% stjórnenda að þeir geti flutt fjármagn á milli ára og eingöngu 30% stjórnenda telja fjármagn nægilegt miðað við starfsemina.

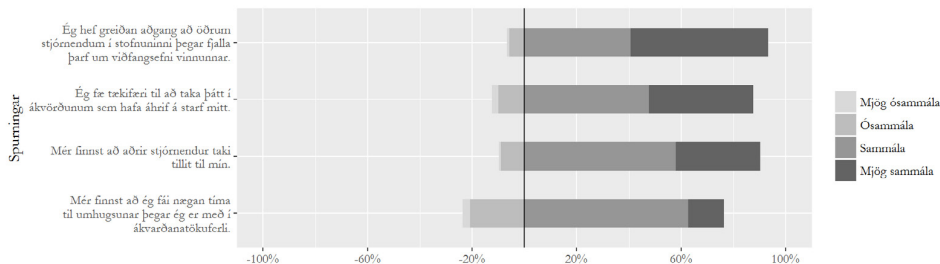
Þegar borin eru saman svör íslenskra og danskra stjórnenda kemur í ljós að upplifun stjórnenda er svipuð, þó kemur í ljós að fleiri danskir stjórnendur upplifa að úthlutað fjármagn til starfseminnar sé hæfilegt miðað við starfsemina og meirihluti þeirra telur að þeir geti flutt fjármagn á milli tímabila.



### 3.2 Skipulagsleg skilyrði

Stjórnendur eru almennt ánægðir með skipulagsleg skilyrði í vinnunni eins og fram kemur á mynd 4. Vert er að vekja athygli á að 22% stjórnenda telja sig ekki fá nægan tíma til umhugsunar í ákvarðanatökufrelum. Þetta vekur upp spurningar um orsakir; er það vegna þess að upplýsingar berast of seint, vegna tímaskorts eða liggja aðrar ástæður þar að baki?

#### Mynd 4. Vinnuskipulag



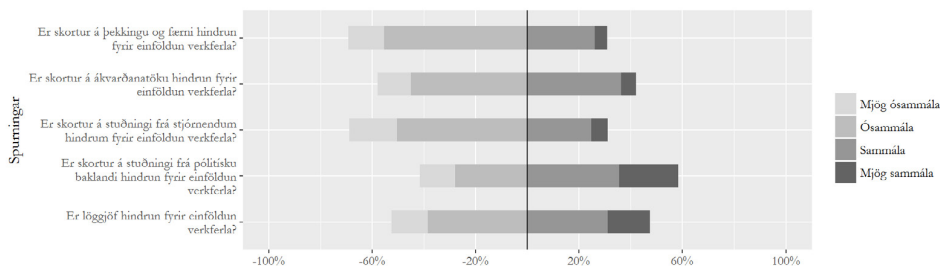
Þegar skoðaðar eru fullyrðingar um skipulagsleg skilyrði má sjá að stjórnendur eru í meginatriðum ánægðir eða mjög ánægðir með ríkjandi fyrirkomulag.

Samanburður við danska stjórnendur leiðir í ljós að vinnuskilyrði í löndunum tveimur virðast vera mjög lík, bæði hvað varðar verklag á vinnustað og mikilvægi þessara skilyrða fyrir stjórnendur.

### 3.3 Skrifræði

Allir stjórnendur voru spurðir um það hvort þeir teldu ákveðna verkferla á vinnustaðnum vera ónauðsynlegt skrifræði. Ríflega helmingur íslenskra stjórnenda, 272 einstaklingar (52%), telur svo ekki vera. Sá hópur sem telur að það sé of mikið af ónauðsynlegu skrifræði, eða 209 einstaklingar (40%), fékk framhaldsspurningar um hvað hindrar breytingar í þeim tilgangi að einfalda verkferla (mynd 5).

#### Mynd 5. Hindranir fyrir einföldun verkferla



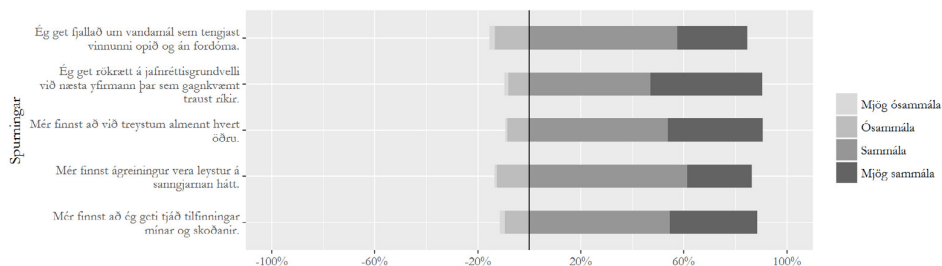
Af þeim stjórnendum sem telja sig þurfa að sinna ónauðsynlegu skrifræði telur ríflega helmingur skort á stuðningi frá pólitísku baklandi vera helstu hindrun fyrir einföldun verkferla. Enn fremur telja 40% löggjöf og skort á ákvarðanatöku vera hindranir.

Mjög mikill munur kemur fram í spurningaflokki um skrifræði, þegar horft er til samamburðar íslenskra og danskra stjórnenda. Mun fleiri danskir stjórnendur (63%) telja að það séu vinnuferlar á vinnustaðnum sem flokka má sem skrifræði.

### 3.4 Tengslanet

Spurt var um tengsl og samskipti við aðra stjórnendur og samstarfsfólk. Mikill meirihluti íslenskra stjórnenda, eða ríflega 85%, eru sammála eða mjög sammála fullyrðingum um að tengslanet á vinnustað sé gott, að samskipti við yfirmenn séu á jafnréttisgrundvelli og 87% eru sammála eða mjög sammála því að traust ríki almennt í samskiptum, (mynd 6).

#### Mynd 6. Tengslanet

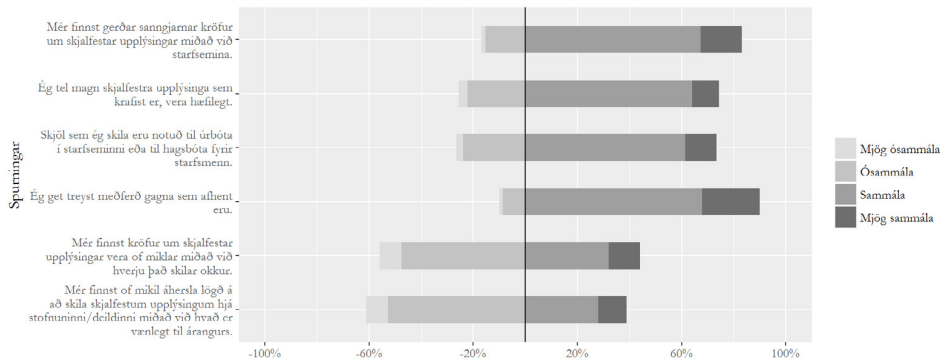


Fram kemur að lítill hluti stjórnenda eða 15% eru ósammála eða mjög ósammála því að þeir geti fjallað um vandamál tengd vinnunni opið og án fordóma og 13% stjórnenda finnst ágreiningur ekki vera leystur á samgjarnan hátt.

Í þessum spurningaflokki um tengslanet á vinnustað eru niðurstöður keimlíkar á milli landanna tveggja.

### 3.5 Skjalfestar upplýsingar

Stjórnendur voru spurðir um kröfur sem gerðar eru um skjalfestar upplýsingar og þeir beðnir um að meta fullyrðingarnar út frá því hversu miklar kröfur eru gerðar á vinnustaðnum til skráningar á gögnum og meðferð gagna. Þeim finnst kröfur um skjalfestar upplýsingar sanngjarnar en bæta má árangur eins og fram kemur á mynd 7.

**Mynd 7. Kröfur um skjalfestar upplýsingar á vinnustað**

Á mynd 7 kemur fram að mikið traust ríkir gagnvart meðferð á skjalfestum upplýsingum. Fram kemur að 84% stjórnenda eru mjög sammála eða sammála fullyrðingunni um traust við meðferð gagna. Þá telur 70% svarenda magn skjalfestra upplýsinga vera hæfilegt og 66% telja upplýsingarnar vera notaðar til úrbóta í starfseminni. Þegar spurt var hvort skjalfestar upplýsingar skili úrbótum í starfsemi eigin stofnunar þá kom fram að 40% stjórnenda er sammála eða mjög sammála því að kröfur séu of miklar og 35% telja of mikla áherslu lagða á skjalfestar upplýsingar miðað við hvað er vænlegt til árangurs í stofnuninni.

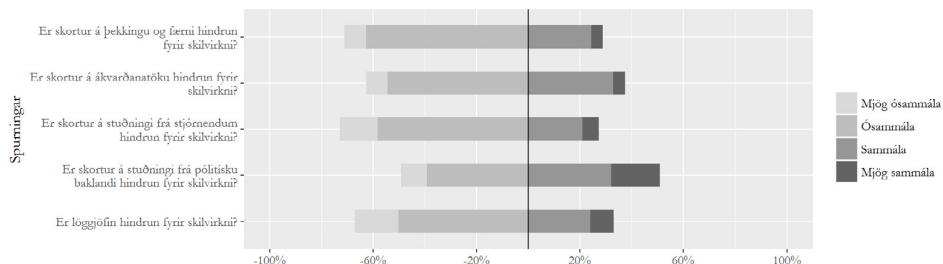
Í þessum spurningaflokki var spurt um traust til gagna sem afhent eru og í báðum löndunum kemur fram að langstærsti hópur stjórnenda telur að þeir geti treyst meðferð gagna. Íslenskir stjórnendur telja flestir skráningu vera notaða til úrbóta í starfseminni (66%) á meðan 43% danskra stjórnenda telja svo vera.

**3.6 Skilvirkni**

Þegar spurt er um skilvirkni eða árangur á vinnustað kemur í ljós að 458 stjórnendur (87%) telja tækifæri felast í aukinni skilvirkni. Í spurningaflokknum um hindranir fyrir skilvirkni á vinnustaðnum kemur fram að um þriðjungur telur þekkingu og færni, stuðning frá stjórnendum og löggjöf vera mikla eða mjög mikla hindrun fyrir aukinni skilvirkni á vinnustaðnum og 43% telja lítinn stuðning frá pólitísku baklandi vera hindrun.

Þegar spurt er um áhrif stjórnenda á hindranir þá telja flestir að þeir hafi afar takmörkuð áhrif á hindranirnar sem spurt er um. Áberandi er að stjórnendur telja sig hafa mjög lítil áhrif á pólitískt bakland og löggjöf þegar kemur að því að bæta árangur í stofnunum en það kemur líka á óvart að þeir telji sig hafa lítil áhrif á innra starfsumhverfi, sjá mynd 8.

### Mynd 8. Hindranir fyrir skilvirkni

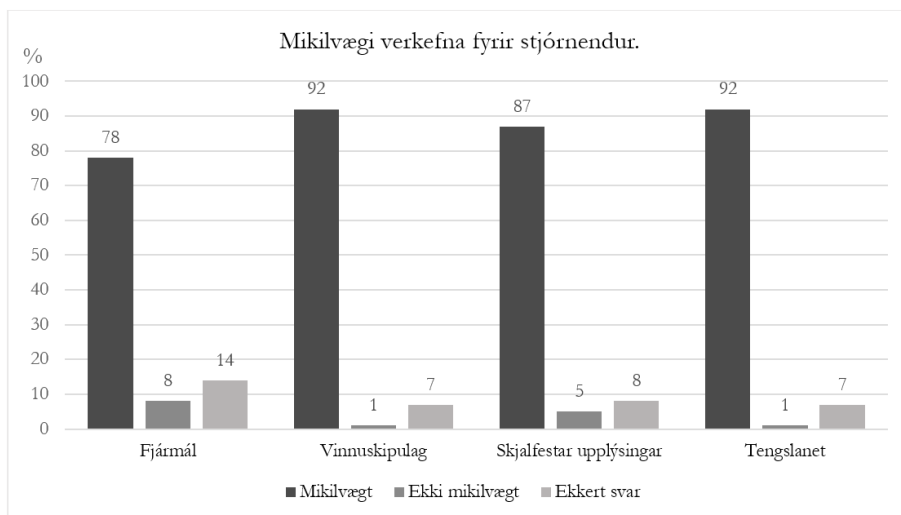


Danskir stjórnendur telja hindranir varðandi skilvirkni vera meiri en íslenskir, ef frá er talinn stuðningur frá pólitísku baklandi þar sem svipaður fjöldi stjórnenda í báðum löndum telur hann vera hindrun. Þegar skoðað er hvaða áhrif stjórnendur hafa á þessa sömu þætti kemur í ljós að þar er verulegur munur þar sem danskir stjórnendur hafa mun meiri áhrif á hindranir er varða þekkingu og færni og sömu sögu er að segja um áhrif á ákvarðanatöku. Áhrif á stuðning frá yfirstjórn eru svipuð í báðum löndum en áhrif á stuðning frá pólitísku baklandi og áhrif á löggjöf er minni hjá íslenskum stjórnendum en dönskum.

### 3.7 Færni

Stjórnendur voru spurðir um hvaða færni þeir telja sig þurfa að bæta til að uppfylla kröfur sem gerðar eru á þeirra starfssviði, þegar lítið er til framtíðar. Talin voru upp 15 atriði í fjölvalsspurningu. Mynd 9 sýnir hvaða fimm færniþætti stjórnendum fannst mikilvægast að bæta til að uppfylla kröfur sem þeir telja að gerðar verði til þeirra í framtíðinni.

### Mynd 9. Færni til framtíðar



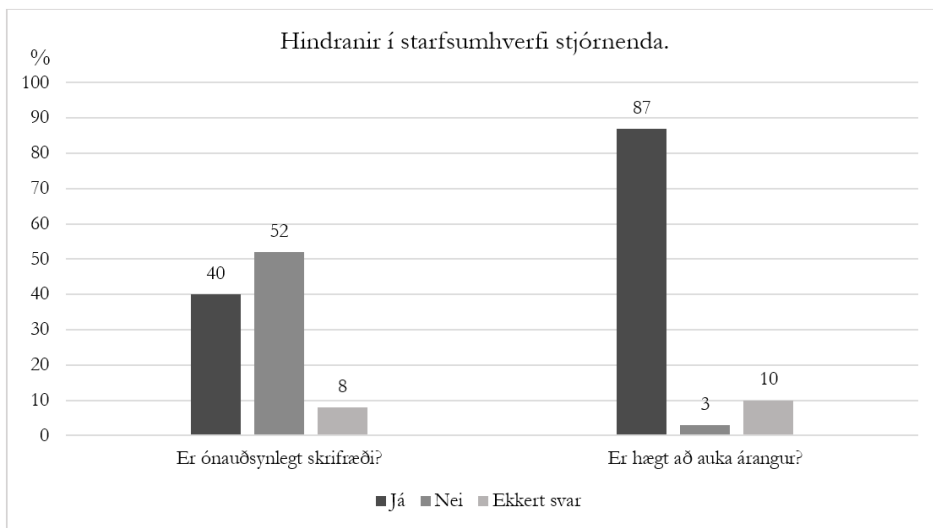
Aukin færni er mikilvæg að mati stjórnenda og greinilegt að gæðastjórnun er áhersluatriði sem margir stjórnendur telja að þeir þurfi að auka færni sína í. Þeir telja einnig mikilvægt að setja fram langtímaáætlanir og skýra framtíðarsýn og styðja starfsfólkið og hvetja.

Þegar þörf stjórnenda fyrir færni er skoðuð þá eru stjórnendur í báðum löndum sammála um að þeir þurfi að bæta færni sína í að vinna með markvissum hætti að gæðastarfi og að setja fram skýra framtíðarsýn. Til viðbótar telja danskir stjórnendur mikilvægt að bæta þjónustu í samræmi við óskir og væntingar notenda og íslenskir stjórnendur hafa áhuga á færni sem stuðlar að hvatningu og eflingu starfsfólks.

### 3.8 Helstu einkenni íslenskrar stjórnunar

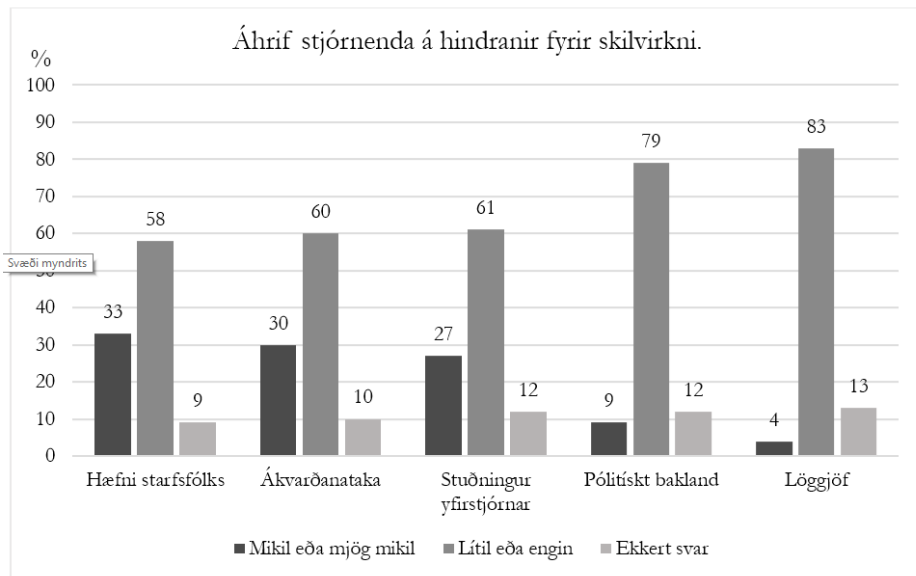
Helstu niðurstöður rannsóknarinnar sýna að opinberir stjórnendur á Íslandi eru frekar ánægðir með starfsumhverfið þegar á heildina er litið og telja verkefni sem þeim eru falin vera mikilvæg. Það byggir á traustu tengslaneti, góðum samskiptum og almennri sátt við dagleg verkefni þar sem stjórnendur upplifa sanngjarnar kröfur. Stjórnendur upplifa góð tengsl á vinnustað við aðra starfsmenn, við aðra stjórnendur og traust í samskiptum, samanber mynd 10.

### Mynd 10. Mikilvæg verkefni stjórnenda



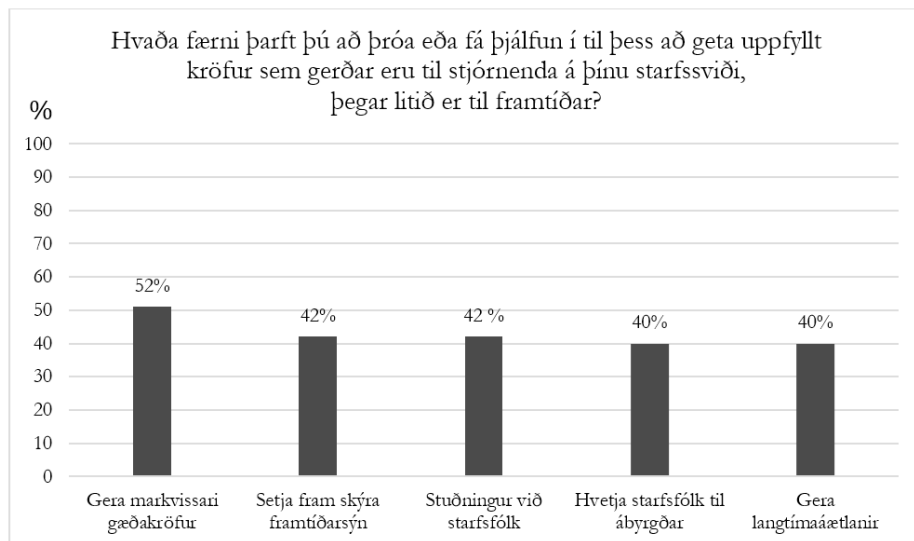
Niðurstöðurnar sýna að meirihluti stjórnenda telur skriffræði ekki vera hindrun í starfsumhverfinu en hins vegar telur yfirgnæfandi meirihluti stjórnenda að það mætti bæta árangur á vinnustaðnum (mynd 11).

### Mynd 11. Hindranir í starfsumhverfi stjórnenda



Helstu hindranir fyrir því að auka árangur felast í að stjórnendur telja sig hafa lítil áhrif, sérstaklega á pólítískt bakland og löggjöf. Þegar lítið er til átta færniþátta opinberra stjórnenda (Dahl & Sæholm 2012) kemur í ljós að sérstaka opinberrar stjórnunar felist í að stjórnendur þurfa að hafa pólítíska innsýn og ratvísi á opinberum vettvangi.

### Mynd 12. Helstu hindranir fyrir skilvirkni

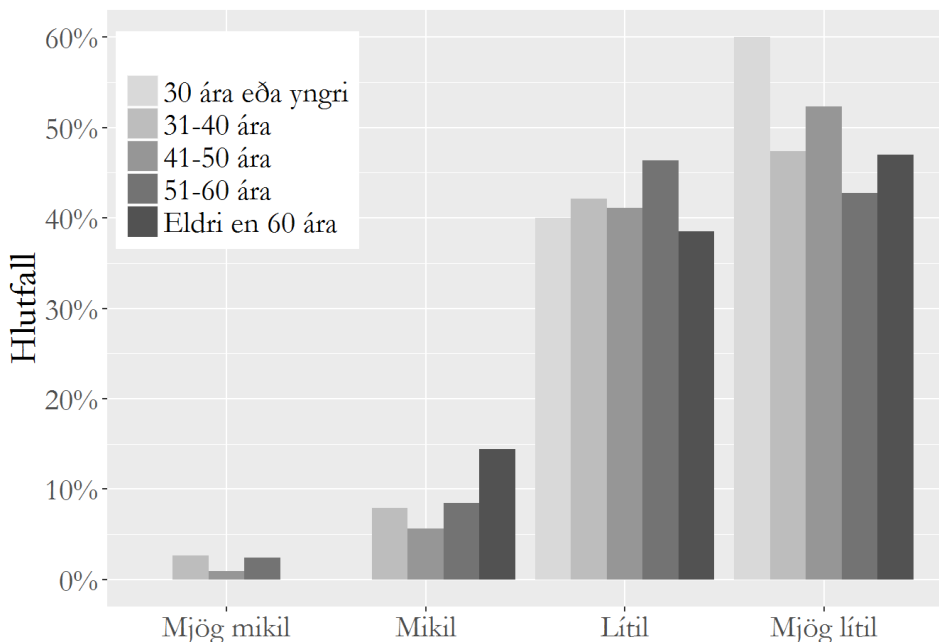


Þegar litið er til áhrifa stjórnenda sem tóku afstöðu til spurningarinnar um hindranir fyrir skilvirkni og fylgni við bakgrunnsbreytur þá sagði um helmingur stjórnenda að skortur á stuðningi frá pólitísku baklandi væri hindrun fyrir skilvirkni í rekstri. Vera má að styrkur tengslanets og fyrri störf hafi áhrif á möguleika stjórnenda sem vilja beita sér á pólitíska sviðinu og má því líta til þess hvort fylgni sé við aldur eða starfsreynslu. Fyrir tengsl milli tveggja flokkabreyta á raðkvarða má reikna fylgnistuðulinn  $\gamma$  (Agresti & Finlay 2008) og fyrir breytuna um áhrif á hindrun vegna skorts á pólitísku baklandi reynist fylgni við aldur og við starfsreynslu mælast lág og tölfræðilega ómarktæk (sjá mat á vikmörkum í töflu 8).

**Tafla 8.** Fylgni bakgrunnsbreyta við hindranir fyrir skilvirkni

Mat á fylgnistuðli $\gamma$ og vikmörk	Bakgrunnsbreytur								
	Reynsla	95% öryggisbil		Kyn	95% öryggisbil		Aldur	95% öryggisbil	
Samanburður, áhrif á stuðning frá pólitísku baklandi	<b>0,005</b>	-0,122	0,131	<b>0,019</b>	-0,159	0,197	<b>-0,087</b>	-0,223	0,050
Samanburður, áhrif á þekkingu og færni starfsfólks	<b>0,046</b>	-0,071	0,163	<b>0,020</b>	-0,148	0,188	<b>-0,089</b>	-0,220	0,043

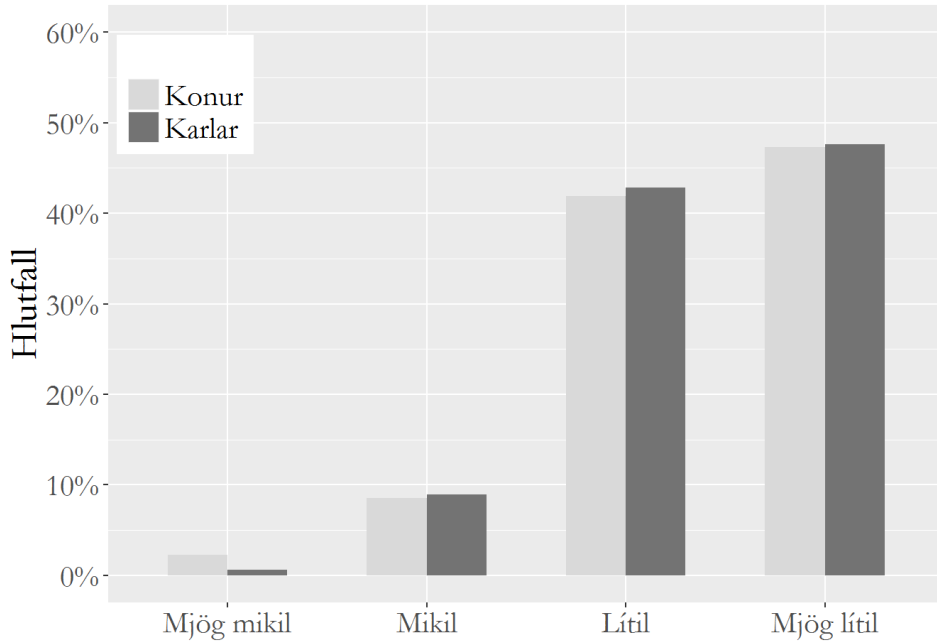
**Mynd 13.** Dreifing svara eftir aldri, áhrif hindrunar um skort á stuðningi frá pólitísku baklandi fyrir skilvirkni



Fyrir spurningu um áhrif stjórnenda á hindrun vegna skorts á þekkingu og færni mælist fylgni við breytur einnig hverfandi og fyrir báðar þessar viðhorfsbreytur var einnig litið til þess hvort kyn stjórnenda hefði áhrif en svo reyndist ekki vera.



**Mynd 14.** Dreifing svara eftir kyni, þegar spurt var um áhrif hindrunarinnar skort á stuðningi frá pólitísku baklandi fyrir skilvirkni



Af mynd 14 má til að mynda sjá að fyrir áhrif á hindrunina skort á stuðningi frá pólitísku baklandi er munurinn á dreifingu svara eftir kyni er afar lítill og viðhorfið ekki tölfræðilega marktækt háð kyni svarenda.

**Tafla 9.** P-gildi fyrir kí-kvaðrat tilgátupróf um tengsl milli viðhorfs- og bakgrunnsbreyta

	Spurning	Menntun	Reynsla	Kyn	Aldur				
Fjárhagsleg rekstrarskilyrði									
Mynd 3	Breyta 1	0,45746	-	0,26836	-	0,02074 *	0,75984	-	
	Breyta 2	0,14799	-	0,26836	-	0,24207	-	0,53937	-
	Breyta 3	0,69188	-	0,15631	-	0,24381	-	0,29882	-
	Breyta 4	0,06162	-	0,56913	-	0,54014	-	0,84969	-
	Breyta 5	0,18174	-	0,58759	-	0,1178	-	0,57122	-
Vinnuskipulag									
Mynd 4	Breyta 1	0,42251	-	0,24848	-	0,02287 *	0,57017	-	
	Breyta 2	0,00475	**	0,54872	-	0,06057	-	0,57248	-
	Breyta 3	0,01281	*	0,09597	-	0,1155	-	0,61154	-
	Breyta 4	0,01676	*	0,6626	-	0,16394	-	0,91758	-
Hindranir fyrir einföldun verkferla									
Mynd 5	Breyta 1	0,27379	-	0,12328	-	0,25435	-	0,24013	-
	Breyta 2	0,46994	-	0,99483	-	0,3085	-	0,73606	-
	Breyta 3	0,49083	-	0,18933	-	0,93181	-	0,22586	-
	Breyta 4	0,25141	-	0,72089	-	0,76344	-	0,02612	*
	Breyta 5	0,88706	-	0,12507	-	0,67053	-	0,94499	-
Tengslanet									
Mynd 6	Breyta 1	0,1552	-	0,6664	-	0,10959	-	0,41322	-
	Breyta 2	0,23176	-	0,26538	-	0,1087	-	0,03571	*
	Breyta 3	0,54313	-	0,13816	-	0,2667	-	0,47293	-
	Breyta 4	0,58078	-	0,07684	-	0,76309	-	0,35104	-
	Breyta 5	0,39326	-	0,04457	*	0,36902	-	0,80233	-
Kröfur um skjalfestar upplýsingar á vinnustað									
Mynd 7	Breyta 1	0,18681	-	0,35558	-	0,08687	-	0,07472	-
	Breyta 2	0,7393	-	0,58562	-	0,45014	-	0,21019	-
	Breyta 3	0,11351	-	0,78915	-	0,64854	-	0,64886	-
	Breyta 4	0,69084	-	0,84214	-	0,65583	-	0,69289	-
	Breyta 5	0,78757	-	0,21315	-	0,4553	-	0,93695	-
	Breyta 6	0,5658	-	0,26204	-	0,81943	-	0,74818	-
Hindranir fyrir skilvirkni									
Mynd 8	Breyta 1	0,78779	-	0,8124	-	0,6324	-	0,84352	-
	Breyta 2	0,71411	-	0,01105	*	0,98074	-	0,24218	-
	Breyta 3	0,47629	-	0,36896	-	0,45419	-	0,29495	-
	Breyta 4	0,94161	-	0,04414	*	0,70465	-	0,02284	*
	Breyta 5	0,99767	-	0,96562	-	0,41534	-	0,73599	-

Núlltilgátan er sú að engin tölfræðilega marktæk tengsl séu milli viðhorfsþáttar (röð) og bakgrunnsbreytu (dálkur) - ekki marktæk tengsl; \* p-gildi<0,1; \*\* p-gildi<0,05

Fyrir fullyrðingar þær sem lýst er í myndum 3 til 8 var reiknað kí-kvaðrat prófstærð fyrir fylgni við fjórar bakgrunnsbreytur, menntun, reynslu, kyn og aldur. Þó svo að fyrir fáein tilvik hafi mælst merki um tölfræðilega marktæk tengsl, þá var p-gildi í flestum tilvikum hátt (sjá töflu 9) og gefur sú athugun ekki tilefni til að ætla að þessar bakgrunnsbreytur hafi markverð áhrif á upplifun stjórnendanna. Af þeim fullyrðingum sem sýndu tengsl við bakgrunnsbreytur má nefna fullyrðingar um vinnuskipulag, en þrjár þeirra af fjórum sýna tölfræðilega marktæk tengsl við breytuna fyrir menntun. Fullyrðingarnar snúa að tækifærum til að hafa áhrif á eigið starf, tillit annarra stjórnenda og hvort nægur tími fái til umhugsunar við ákvarðanatöku. Eftir því sem menntun er meiri, þeim mun meiri áhrif telja stjórnendur sig hafa og því síður telja þeir sig lenda í tímaþröng þegar taka skal ákvarðanir. En að öðru leyti finnast ekki mjög afgerandi tengsl milli bakgrunnsbreytanna og þeirra fullyrðinga sem svarendur lögðu mat á. Haft skal í huga að þegar p-gildi er reiknað fyrir mikinn fjölda prófstærða, líkt og gert er í töflu 9, þá er viðbúið að hendingar vegna sýni hluti þeirra merki um tölfræðilega marktæk tengsl jafnvel þó engin slík séu til staðar.

Þegar allar niðurstöður eru dregnar saman þá má sjá ákveðið mynstur. Helstu styrkleikar opinberrar stjórnunar á Íslandi felast í skýrum verkferlum, góðu skipulagi, stuttum boðleiðum og litlu skrifræði. Helstu veikleikarnir felast í litlum áhrifum á starfsfólk, aðra stjórnendur og lýðræðislega kjörna fulltrúa sem starfa í pólitísku baklandi og við löggjöf.

Viðhorf stjórnenda eru hér dregin saman í töflu 10 og nefnd drifkraftar og hindranir opinberra stjórnenda vegna þess hve mikil áhrif þau hafa á dagleg störf.

**Tafla 10.** Drifkraftar og hindranir í opinberri stjórnun á Íslandi

Drifkraftar	Hindranir
Stjórnendur upplifa fjárhagslegt umhverfi í jafnvægi þar sem hæfilegar kröfur eru gerðar.	Lítill áhrif á færni og þekkingu starfsfólks, stuðning yfirstjórnar og stuðning við ákvarðanatöku.
Stjórnendur eru ánægðir með skipulagsleg skilyrði í vinnunni.	Svigrúm til að færa fjármagn á milli ára þyrfti að vera meira.
Lítið skrifræði gefur kost á einföldum verkferlum.	Skjalfestar upplýsingar mætti nýta betur til úrbóta og árangurs.
Traust ríkir í samskiptum á vinnustað og við afhendingu gagna.	Lítill áhrif á pólitískt bakland og löggjöf hindrar árangur.
Sanngjarnar kröfur eru gerðar til skjalfestra upplýsinga.	Tíma skortir til umhugsunar í ákvarðanatökufelum.

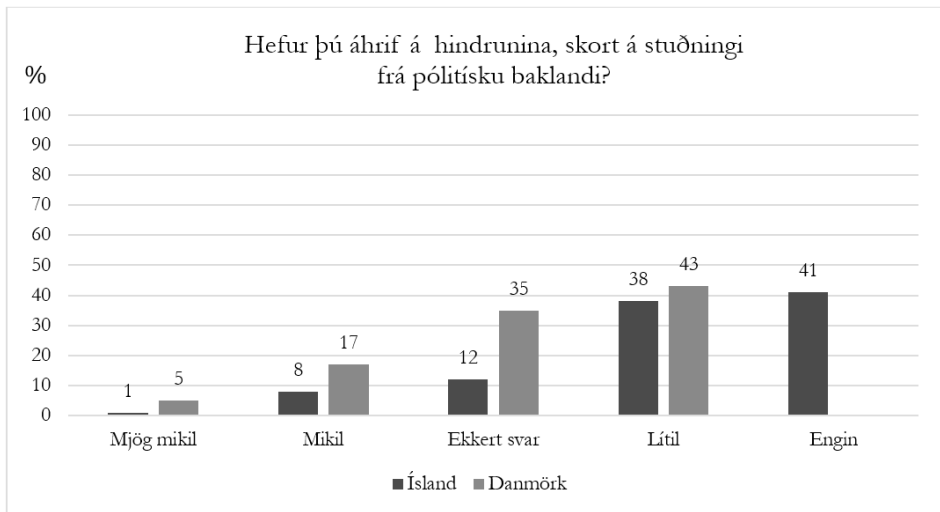
### 3.9 Samanburður á íslenskum og dönskum stjórnendum

Þegar borin eru saman verkefni og viðhorf danskra og íslenskra stjórnenda þá koma fram mörg sameiginleg einkenni. Stjórnendur í báðum löndum eru að mestu leyti ánægðir með skipulagsleg og fjárhagsleg skilyrði þar sem þeir telja hæfilega miklar kröfur gerðar til þeirra, samskipti eru góð og tengslanetið á vinnustaðnum mikilvægt. Í töflu 11 eru helstu drifkraftar og hindranir danskra stjórnenda.

**Tafla 11.** Drifkraftar og hindranir í opinberri stjórnun í Danmörku

Drifkraftar	Hindranir
Stjórnendur upplifa fjárhagslegt umhverfi í jafnvægi þar sem hæfilegar kröfur eru gerðar.	Svigrúm til að færa fjármagn á milli ára mætti vera meira.
Gott aðgengi er að næsta yfirmanni til að ræða vandamál.	Vilji er til að hafa meiri áhrif í ákvarðanatökuferlum.
Stjórnendur upplifa öryggi við afhendingu gagna vegna vinnu sinnar.	Ósk um færri kröfur um skjalfestar upplýsingar.
Góð tengsl eru á vinnustaðnum, opin samskipti og traust ríkir.	Lítill áhrif á pólitískt bakland og löggjöf hindrar árangur.
Upplifun af því að geta haft áhrif á skilvirkara vinnulag, varðandi skort á þekkingu, færni og ákvarðanatökuferla.	Löggjöf hindrar einföldun verkferla og er sú hindrun sem stjórnendur hafa minnst áhrif á.

Hindranir stjórnenda eru keimlíkar þar sem stjórnendur í báðum löndum telja miklar hindranir vera gagnvart löggjöf og pólitísku baklandi.

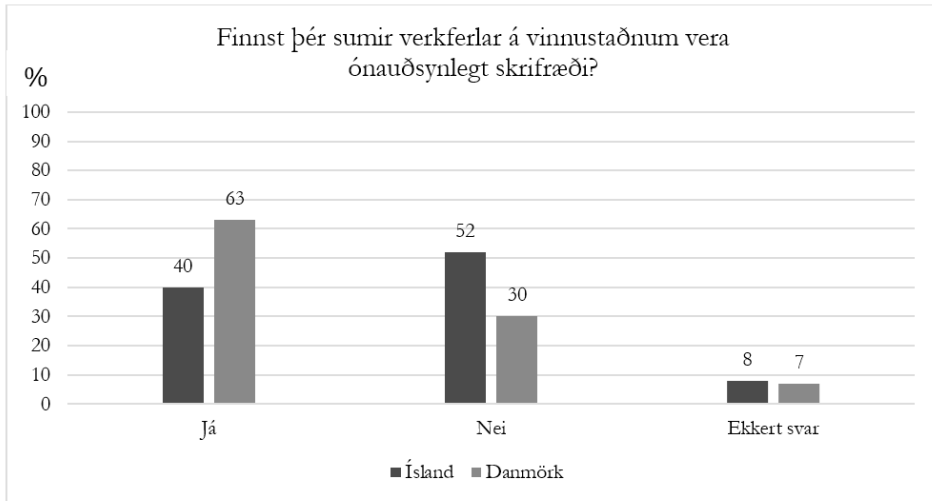
**Mynd 15.** Samanburður, áhrif á stuðning frá pólitísku baklandi

Mynd 15 sýnir mun íslenskra og danskra stjórnenda í svörum á fullyrðingum um hvort þeir telji sig hafa áhrif á hindranir sem varða stuðning frá pólitísku baklandi en íslenskir stjórnendur eru meira afgerandi í svörum sínum.

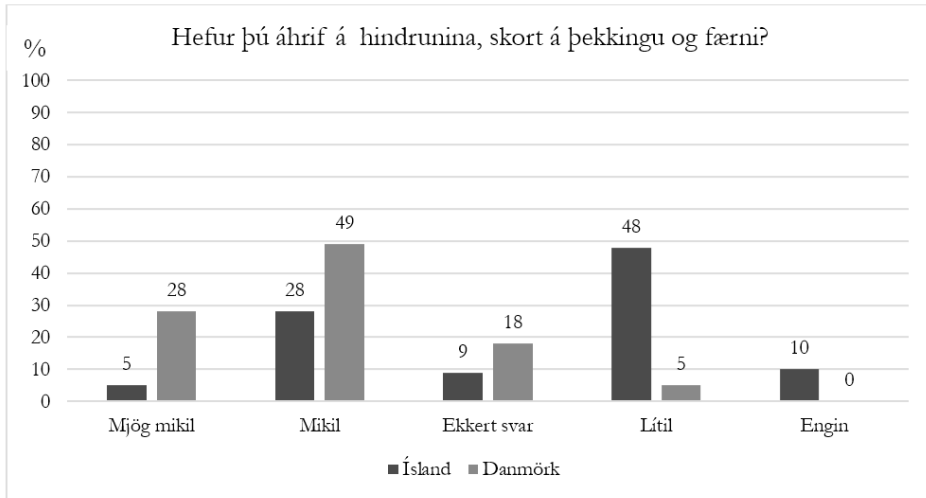
Opinberir stjórnendur beggia landa upplifa fleiri hindranir með svipuðum hætti. Til dæmis að lítið svigrúm sé til að færa fjármagn á milli ára og einnig að betur mætti nýta skjalfestar upplýsingar og tímaskortur í ákvarðanatökuferlum.

Þegar skoðað er hvað er ólíkt á milli landanna voru tvö atriði sem skáru sig úr. Annars vegar að íslenskir stjórnendur eru sáttari en danskir stjórnendur við kröfur um skjalfestar upplýsingar, þar sem vísbendingar eru um að opinbera stjórnkerfið á Íslandi sé ekki bundið í eins fastar skorður skrifræðis og danska stjórnkerfið. Þannig telja einungis 40% íslenskra stjórnenda vera ónauðsynlegt skrifræði á vinnustaðnum á meðan 63% danskra stjórnenda telur svo vera, mynd 16.

### Mynd 16. Samanburður, skrifræði á vinnustað



Hins vegar kemur fram að danskir stjórnendur telja sig hafa meiri áhrif á innra umhverfi en íslenskir stjórnendur. Mikill meirihluti danskra stjórnenda (77%) telur sig geta aukið skilvirkni á vinnustaðnum með því að hafa áhrif á hindranir sem tengjast þekkingu og færni starfsmanna. Íslenskir stjórnendur telja sig hafa mun minni áhrif á þekkingu og færni starfsmanna, einungis 33% stjórnenda telur sig geta haft áhrif á þessa hindrun.

**Mynd 17.** Samanburður, áhrif á þekkingu og færni starfsfólks

Skóða má þessa þætti í tengslum við mikilvægar forystuáðgerðir sem fela meðal annars í sér að hafa áhrif, skapa skilning og samhengi (Yukl, 2006).

**4. Umræður**

Niðurstöðurnar í íslensku rannsókninni gefa nokkuð skýrar vísbendingar sem geta stutt umbætur í starfsumhverfi opinberra stjórnenda á Íslandi. Fram kemur að stjórnendur eru almennt ánægðir með starfsumhverfið en meirihluti þeirra telur mögulegt að auka árangur en eiga erfitt með að átta sig á hvaða hlutverki þeir gegna þegar kemur að því að takast á við hindranir. Dahl og Söholm (2012) benda á að hlutverk stjórnenda þurfa að vera skýr og í úttekt Ríkisendurskoðunar um áherslur í árangursstjórnun í ríkisrekstri er bent á að betur mætti gera til að samræma verklag og heildarnálgun (Ríkisendurskoðun 2003). Ýmis tækifæri eru til að skapa nýjar lausnir og auka svigrúm í opinberri stjórnun með því að hrinda hindrunum úr vegi, leggja áherslu á færni starfsfólks og miðla upplýsingum með markvissum hætti. Sørensen (2015) bendir á að kröfur eru um að bæta opinbera þjónustu en á sama tíma þarf að nýta auðlindir á hagstæðan hátt og vera skapandi í lausnum. Í grein um íslenska vinnustaðamenningu kemur fram að íslenskar skipulagsheildir hafa skýra sýn og markmið en mikilvægt er að skilgreina ferla og samstarfsfleti betur á milli starfseininga og vísbendingar eru um að sameiginleg gildi skorti og lítill vilji sé til breytinga (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson o.fl. 2010). Þetta samræmist niðurstöðu rannsóknarinnar um hindranir fyrir árangri þar sem einnig koma fram vísbendingar um að stjórnendur þurfi betur skilgreinda samstarfsfleti og ef til vill meiri vilja til breytinga.

Dahl og Söholm (2012) hafa bent á mikilvægi þess að stjórnendur kunni leikreglurnar á pólitískum vettvangi og vinni með almenningi ekki síður en með starfsfólki. Skýra þarf frá árangri, miðla upplýsingum til þeirra sem valdið hafa og hafa áhrif á ákvarðanatöku.

Út frá niðurstöðum um helstu hindranir má álykta að leggja þurfi áherslu á árangursrík samskipti við lýðræðislega kjörna fulltrúa á hinum pólitíska vettvangi. Þegar skoðuð eru lykilatíriði í stjórnun eins og þeim er lýst hjá Sørensen (2015) kemur fram að verkefni stjórnandans er að móta sameiginlega sýn, samhæfa aðgerðir og skapa skuldbindingu. Gera má ráð fyrir að áfram verði mikil þörf fyrir að starfa náið með lýðræðislega kjörnum fulltrúum og öðrum hagsmunaaðilum til að auka árangur í opinberum rekstri sem fellur að því sem fram kemur hjá Gunnari Helga Kristinsyni (2007) um að stofnanir beri ábyrgð á að sinna þörfum íbúa í flóknu og óvissu umhverfi og þurfi stjórnendur að vera meðvitaðir um pólitíska forystu.

Íslenskir stjórnendur telja hæfilegar kröfur gerðar til þeirra en á sama tíma telja þeir að betur mætti nýta upplýsingar til að auka árangur. Einnig kemur fram að íslenskir stjórnendur telja mikilvægt að hafa skjalfestar upplýsingar, þrátt fyrir að þeir noti þær ekki nema stöku sinnum til að bæta árangur í starfsemi eigin stofnunar. Eitt einkenni norrænnar stjórnunar er langir vinnuferlar þar sem margir koma að ákvarðanatöku (Larsen & Neergaard 2007) sem stundum leiðir af sér að ákvarðanir eru teknar seint eða að enginn tekur ákvörðun. Mögulegt er að vinna að markvissari gæðastjórnun með því að taka ákvarðanir um hvaða gögn er mikilvægt að vinna með áfram, hvernig unnið er með gögn innan stofnana og hvernig upplýsingum er miðlað. Bent hefur verið á að opinber stjórnun einkennist af flóknu samspili þar sem taka þarf tillit til margra ólíkra sjónarmiða, skráning gagna og verkferlar þurfa að vera skýrir (Solsø & Thorup 2015). Auk þess þarf að hafa í huga að löggjöf hefur mikil áhrif og takmarkar ákvörðunarvald opinberra stjórnenda (Ingi Rúnar Eðvarðsson & Ása Líney Sigurðardóttir 2010). Athygli vekur að ekki virðist vera um mun á niðurstöðum að ræða hjá íslensku stjórnendum varðandi bakgrunnsbreytur og gæti það gefið tilefni til frekari rannsókna með fleiri rannsóknaraðferðum.

Stjórnunarstíll á Norðurlöndum einkennist af sameiginlegum ferlum þar sem starfsmenn eru virkir þátttakendur og hann er mótaður af gildum eins og jafnræði, samvinnu og sveigjanleika (Larsen & Neergaard 2007). Starfsumhverfi íslenskra og danskra stjórnenda og verkefni þeirra falla vel að þessum gildum þrátt fyrir að nokkur munur sé á niðurstöðum rannsókna. Mikilvægt er að hafa í huga að þrátt fyrir að Norðurlöndin hafi sameiginleg gildi þá hefur hvert land hefur sín sérkenni. Fjölbreytileikinn í norrænni stjórnun skapar árangursríkar, stefnumarkandi lausnir og starfsánægju segja Larsen o.fl. (2015) og benda á að traust myndast í starfsmannahópi þegar samstarf er gott. Í rannsókn Lindell og Arvonen (1994) um norræna stjórnun í samanburði við önnur Evrópulönd kemur meðal annars fram að sérstaða Norðurlanda felst í góðu skipulagi, opnum samskiptum og dreifðri ábyrgð. Tvö fyrstnefndu atriðin falla vel að niðurstöðu íslensku rannsóknarinnar en sterkar vísbendingar koma fram um að betur mætti gera í að dreifa ábyrgð og hafa áhrif. Einnig benda Lindell og Arvonen (1994) á að það sem aðskilur norræna stjórnendur frá öðrum Evrópulöndum er mikil áhersla á skipulag og reglu, að deila ábyrgð og hafa gott samband við starfsfólk. Það rímar einnig vel við það sem Ásta Dís Óladóttir og Ragnheiður Jóhannesdóttir (2008) benda á sem einkenni íslenskra stjórnenda, sem eru meðal annars einstaklingshyggja, opin samskipti, sveigjan-



leiki og frumkvöðlahneigð en áherslur danskra stjórnenda er á dreifða ábyrgð, óformleg samskipti, virðingu, hvatningu og faglega færni. Það má álykta út frá þessu að í niðurstöðum rannsóknanna komi sérkenni landanna í ljós í verkefnum og viðhorfum þar sem styrkleikar íslenskra stjórnenda koma fram í einföldum og skýrum verkferlum á meðan styrkleikar danskra stjórnenda felast í að hafa áhrif á starfsfólkið. Spurning er hvort einhverjar hindranir geti legið í samskiptum við verkalýðsfélag eða stífa túlkun kjarasamninga hér á landi sem skýri upplifun íslenskra stjórnenda um minni áhrif á starfsfólk. Gæti þetta gefið tilefni til frekari rannsókna um mun á milli landanna.

Áherslur í framtíðarsýn um norræna forystu benda til þess að áhrif frá pólitísku baklandi muni spila stærra hlutverk í opinberri stjórnun þar sem krafa er frá almenningi um að lýðræðislega kjörnir fulltrúar taki samfélagslega ábyrgð og leysi brýn málefni hratt ásamt kröfu um sýnileika og gegnsæi í ákvarðanatökum (Dølvik o.fl. 2014; Vækstuhus for ledelse 2014). Berlega kemur í ljós í niðurstöðum beggja rannsóknanna að mikill meirihluti stjórnenda telur sig hafa lítil eða mjög lítil áhrif á pólitískt bakland og löggjöf. Athyglisvert væri að gera frekari rannsóknir á opinberri stjórnsýslu á Íslandi í pólitísku samhengi og skoða leiðir sem hvetja til samstarfs á milli lýðræðislega kjörinna fulltrúa og stjórnenda.

Bæði danskir og íslenskir stjórnendur telja að í framtíðinni verði gerðar meiri kröfur til gæða og að þeir þurfi að efla færni sína í markvissara gæðastarfi. Innleiðing og framkvæmd gæðastefnu gæti verið verðugt viðfangsefni til að vinna meira með í stofnunum eða í frekari rannsóknum. Fjölmargar vísbendingar er að finna í niðurstöðum þessarar rannsóknar sem benda til þess að með markvissari gæðastjórnun væri hægt að bæta árangur út frá stjórnunarstíl norrænnar forystu. Þessir þættir falla vel að niðurstöðum rannsóknar um þekkingarstjórnun og þekkingarmiðlun, þar sem kröfur eru gerðar um vel upplýsta starfsmenn sem geta veitt sérfræðiþjónustu á viðkomandi starfssviði (Hildur Ösp Gylfadóttir & Ingi Rúnar Eðvarðsson 2012).

Það er von höfunda að þessi rannsókn geti varpað gagnlegu ljósi á starfsumhverfi opinberra stjórnenda á Íslandi.

## Heimildir

- Agresti, A. og Finlay, B. (2008). *Statistical Methods for the Social Sciences*. (4. útg.). USA: Pearson.
- Andersen N.Å. og Pors J.G. (2014). *Velfærdsledelse*. Denmark: Hans Reitzels Forlag.
- Armstrong, M. (2014). *Handbook of Human Resource Management Practice* (13. útg.). UK: Kogan Page.
- Árelía Guðmundsdóttir og Jón Guðjónsson (2013). Skapandi sveigjanleiki. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.), *Þjóðarspejlinn XIV*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt 15. júlí 2015 frá [http://skemman.is/stream/get/1946/16764/38997/1/ÁrelíaJon\\_VID.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/16764/38997/1/ÁrelíaJon_VID.pdf).
- Ásta Dís Óladóttir og Ragnheiður Jóhannesdóttir (2008). Íslenskir stjórnendur í norrænum samanburði. *Bífröst Journal of Social Science*, 2, 47-67. Sótt 28. apríl 2015 frá <http://bjss.bifrost.is/index.php/bjss/article/viewFile/23/42>.
- Bennis, W og Nanus, B. (1985). *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper. Row.
- Bentzen, T.Ø. (2015). De offentlige ledere og Tillidsaftalen-barrierer og drivkræfter. Í T.J. Rasmussen (ritstj.), *Offentlig ledelse*, 1. Sótt 14. október 2015 frá Offentlig ledelse: <http://offentligledelse.dk/wp-content/uploads/Tillidsunders%C3%B8gelse-final.pdf>
- Burnes, B. (2014). *Managing Change*. Harlow: Pearson.

- Correia M. og van Dierendonck K. (2010). „The knowledge worker, servant leadership and the search for meaning in knowledge-driven organizations“, *On the Horizon* 18 (3), 230.
- Dahl, K. og Søholm, M. T. (2012). *Leadership Pipeline i den offentlige sektor* (2. útg.). Dansk Psykologisk Forlag A/S.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M. og Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel*. Fafo. Sótt 28. september 2015 frá <http://www.faf.no/index.php/en/publications/faf-reports/item/den-nordiske-modellen-mot-2030-et-nytt-kapittel>.
- Ejersbo, N. og Greve, C. (2014). *Sådan har lederrollen udviklet sig over 30 år*. (Væksthush for ledelse) Sótt frá Lederweb: <http://www.lederweb.dk/dig-selv/lederrollen/artikel/113555/dit-lederskab-er-pavirket-af-udviklingen-i-ledelsestankningen-i-moderniseringen-af-den-offentlige-sektor>.
- Eriksen T.T., Kruse M. og Larsen G. (2006). *The Scandinavian Way*. Sótt frá Copenhagen Institute for Future Studies-Institutet for fremtidsforskning: <http://www.cifs.dk/scripts/artikel.asp?id=1481&lng=2>.
- Fiedler, F. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: Mc Graw-Hill.
- Fjármálaráðuneytið. (2011). Staða árangursstjórnunar í opinberum rekstri. Sótt 9. mars 2017 frá [https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/arangursstjornun/Stada\\_arangursstjornunar\\_i\\_opinberum\\_rekstri\\_08\\_2011.pdf](https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/arangursstjornun/Stada_arangursstjornunar_i_opinberum_rekstri_08_2011.pdf).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 2 (3), 224-234. Sótt 25. september 2015 frá Stjórnmál og stjórnsýsla: <http://skemman.is/stream/get/1946/8955/23846/1/b.2007.3.2.2.pdf>.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, Svala Guðmundsdóttir og Þórhallur Örn Guðlaugsson (2011). „Íslensk þjóðmenning í ljósi menningarvidda Hofstede“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 7 (2), 353-368. Sótt 9. mars frá Stjórnmál og stjórnsýsla: <http://skemman.is/stream/get/1946/9132/24030/1/a.2010.6.2.5.pdf>.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, Þórhallur Örn Guðlaugsson og Ester Rós Gústavsdóttir (2010). „Íslensk vinnustaðamenning: Skýr og markviss stefna en skortur á samhæfingu og samþættingu“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 6 (2), 229-251.
- Harpa Björg Guðfinnsdóttir og Inga Jóna Jónsdóttir (2005). „Starfshæfni í litlum og meðalstórum fyrirtækjum“, *Þjóðarspejill*. Sótt 7. október 2015 frá [http://skemman.is/stream/get/1946/13628/32598/1/Grein\\_%C3%9Ej%C3%B3%C3%B0arspejill\\_2005\\_%C3%9Er%C3%B3un\\_stj%C3%B3rnendah%C3%A6fni\\_%C3%AD\\_SME.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/13628/32598/1/Grein_%C3%9Ej%C3%B3%C3%B0arspejill_2005_%C3%9Er%C3%B3un_stj%C3%B3rnendah%C3%A6fni_%C3%AD_SME.pdf)
- Haukur Ingi Jónasson og Helgi Þór Ingason (2011). *Leiðtogafærni. Sjálfskilningur, þroski og þróun*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- Hildur Ösp Gylfadóttir og Ingi Rúnar Eðvarðsson (2012). „Þekkingarmiðlun í stjórnsýslu sveitarfélaga“, *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 2 (8), 343-366. Sótt 25. september 2015 frá <http://skemman.is/stream/get/1946/14848/34881/1/a.2012.8.2.8.pdf>.
- House, R.J., Hanges, P.J., Javidan, M., Dorfman, P.W. og Gupta, V. (2004). *Culture, Leadership, and Organization: The GLOBE Study of 82 Societies*. Thousand Oaks, USA: Sage Publications.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson og Ása Líney Sigurðardóttir (2010). „Ákvarðanatata skipulagsheilda“, *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 6 (2), 253-275. Sótt frá <http://skemman.is/stream/get/1946/9133/24032/1/a.2010.6.2.6.pdf>
- Ingi Rúnar Eðvarðsson og Guðmundur Kristján Óskarsson (2009). „Íslenskir stjórnendur: Einkenni, stjórnunaraðferðir og árangur“, *Bjfröst Journal of Social Science* 1, 45-65. Sótt frá [http://skemman.is/stream/get/1946/10895/26908/1/Ingi\\_Runar\\_Edvardsson\\_2.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/10895/26908/1/Ingi_Runar_Edvardsson_2.pdf).
- Klausen, K.K. (2001). *Skulle det være noget særligt. Organisation og ledelse i det offentlige*. Kaupmannahöfn: Börsen Forlag.
- Kotter, J.P. (2012). *Leading Change*. Boston, Massachusetts, USA: Harvard Business Review Press.
- Lægaard, J. (2014). *Det strategiske lederskab*. Danmörk: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, H.H. og Neergaard, U.B. (ritstj.). (2007). *Nordiske Lys. Et forprojekt om nordiske ledelse og ledelse i Norden*. De nordiske kommunale arbejdsgiverorganisationer. Sótt 20. apríl 2015 frá [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_34173/cf\\_202/Nordisk\\_Lys\\_-\\_dansk\\_pixibog.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_34173/cf_202/Nordisk_Lys_-_dansk_pixibog.PDF).

- Larsen, P., Vestergaard, B. og Guarini, M. (2015). *New Nordic Leadership-fair ledelse og strategi*. Sótt frá New Nordic Leadership institute: [http://www.nnli.org/uploads/2/9/4/1/29412281/new\\_nordic\\_leadership.pdf](http://www.nnli.org/uploads/2/9/4/1/29412281/new_nordic_leadership.pdf).
- Lindell, M. og Arvonen, J. (1994). *The Nordic management style in a European context*, 286. Stokkhólmur: Meddelanden från Svenska Handelshögskolan.
- Lund, H.R. og Reich, K. (2013). *Work-life balance 2.0*. Kaupmannahöfn: Gyldendal.
- Mandag Morgen. (2005). *Norden som global vinderregion. På sporet af den nordiske konkurrencemodell*. Húsið Mandag Morgen í samvinnu við Norrænu ráðherranefndina.
- Mintzberg, H. (2011). *Managing*. Great Britain: Pearson Education Limited.
- Northouse, P.G. (2016). *Leadership and Practice*. (7.útg.). USA: Sage Publications, Inc.
- Ómar H. Kristmundsson (ritstj.) (1999). *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldaþvöf*. Fjármálaráðuneytið.
- Poulsen, K.M. (2010). *Mentoroguiden-om mentorskab og en-til-en relationer*. Hørsholm, Danmörk: KMP Forlag.
- Poulsen, P.T. (1987). *Den samstemte virksomhed*. Kaupmannahöfn, Danmörk: Schultz Forlag.
- Renison, B.W. (2000). *Offentlig ledelse? - en fortælling om fortællingen om New Public Management og et alternativt studie på vej*. Kaupmannahöfn, Danmörk: Copenhagen Business School. Sótt 6. október 2015 frá <http://openarchive.cbs.dk/handle/10398/6407>.
- Ríkisendurskoðun (2003). *Náðist árangur? Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Sótt 9. mars 2017 frá [http://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/nadist\\_arangur.pdf](http://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/nadist_arangur.pdf).
- Social- og indenrigsministeriet (2013). *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*. Sótt 9. júlí 2015 frá oim.dk: <http://oim.dk/media/502155/Principper%20for%20samarbejde%20mellem%20parter%20pa%20det%20offentlige%20arbejdsmarked%20om%20moderniserin1.pdf>.
- Solsø, K. og Thorup, P. (2015). *Ledelse i kompleksitet*. Viborg, Danmörk: Dansk Psykologisk Forlag A/S.
- Svendsen, G.T. (2015). „Tillid sparer penge“, *Offentlig ledelse* 1, 4-5. Sótt frá [http://offentligledelse.dk/wp-content/uploads/Offentlig-ledelse-01-15\\_web.pdf](http://offentligledelse.dk/wp-content/uploads/Offentlig-ledelse-01-15_web.pdf).
- Sørensen, H. D. (2015). *Ny vejfærd - nyt lederskab*. Danmörk: Dansk Psykologisk Forlag A/S.
- van Hauen, F., Kastberg, B. og Soden, A. (2008). *Tør du kysse frøen*. Kaupmannahöfn, Danmörk: Peter Asschenfeldts nye Forlag.
- van Wright, G. H. (2003). *Framfaragoðsögnin*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Velstandsgruppen og Mandag Morgen (2015). *Supermodel Danmark*. Sótt 7. júlí 2015 frá mm.dk: <https://www.mm.dk/supermodel-danmark>.
- Væksthus for ledelse (2008). *Ledere der lykkes*. Sótt 31. maí 2015 frá Lederweb.dk: [http://www.lederweb.dk/ImageVault/Images/id\\_41623/scope\\_0/ImageVaultHandler.aspx](http://www.lederweb.dk/ImageVault/Images/id_41623/scope_0/ImageVaultHandler.aspx).
- Væksthus for ledelse (2014). *Sådan har lederrollen udviklet sig over 30 år*. Sótt 26. september 2015 frá Lederweb: <http://www.lederweb.dk/dig-selv/lederrollen/artikel/113555/dit-lederskab-er-pavirket-af-udviklingen-i-ledelsestankningen-i-moderniseringen-af-den-offentlige-sektor>.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in organizations*. USA: Pearson.
- Þórunn Kristín Sigurðardóttir (2013). *Maður er alltaf að leita lausna*. Óbirt lokaverkefni til MS-prófs í stjórnun heilbrigðisþjónustu, viðskiptafræðideild Háskólans á Bifröst. Sótt 31. maí 2015 frá [http://skemman.is/stream/get/1946/16893/39146/1/Lokaritger%C3%B0\\_2013\\_\\$0028pdf\\$0029.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/16893/39146/1/Lokaritger%C3%B0_2013_$0028pdf$0029.pdf).