

# Ákvarðanataka skipulagsheilda Samanburður einkafyrirtækja og opinberra stofnana

Ingi Rúnar Eðvarðsson  
prófessor við viðskiptadeild  
Háskólans á Akureyri

Ása Líney Sigurðardóttir  
B.Sc. í viðskiptafræði

2. tbl. 6. árg. 2010  
Fræðigreinar





### Útdráttur

Markmið greinarinnar er að skoða ákvarðanatöku stjórnenda hjá opinberum stofnunum og svara þeirri spurningu hvort munur sé á ákvarðanatöku þeirra samanborið við stjórnendur einkafyrirtækja. Viðtöl voru tekin við stjórnendur hjá þremur einkafyrirtækjum og þremur opinberum stofnunum. Niðurstöður leiða í ljós að stjórnendur opinberra stofnana og einkafyrirtækja virðast beita svipuðum aðferðum við ákvarðanatöku. Munurinn felst fremur í stærð fyrirtækjanna en eignarformi en eftir því sem fyrirtækin eru stærri taka fleiri þátt í ákvarðanatökufélinu. Greining sýnir að stjórnendur í minni opinberum stofnunum bafa minna umboð til ákvarðanatöku en í einkafyrirtækjum, sérstaklega hvað varðar stefnumarkandi atriði. Að öðru leyti er lítil munur milli smáfyrirtækja og lítilla opinberra stofnana – stjórnendur þeirra beita ídulega skynsemislíkani og takmarkaðri skynsemi við úrlausn vandamála. Ferli ákvarðana er mjög áþekkt í stærri einkafyrirtækjum og opinberum stofnunum. Ákvarðanir taka lengri tíma hjá opinberum stofnunum í stærri málum eins og nýbyggingum og stefnumótun og þá einkennist ferlið af áfangaákvörðunum þar sem mála-miðlanir milli ólíkra hagsmunaaðila eru algengar. Ennfremur má geta þess að margvísleg lög, eins og jafnræðislög, starfsmannalög, stjórnsýslulög og stefna sveitarfélaga, takmarka ákvarðana-vald opinberra stjórnenda, sem ekki á við um stjórnendur einkafyrirtækja. Afleiðingar brunnsins í efnabagslífinu höfðu mun meiri áhrif á ákvarðanatöku stjórnenda opinberu stofnananna en hjá stjórnendum einkafyrirtækjanna, en þó hafði brunnið töluverð áhrif hjá stærsta einkafyrirtækinu.

### Abstract

The aim of the paper is to examine the process of decision-making among public administrators and answer the question of whether this differs from the way decisions is arrived at in the private sector. Interviews were conducted at three private companies and three public institutions. The results indicate that the administrators of public bodies and private enterprises appear to use similar methods in their decision-making process. The differences which were revealed relate to the size of the companies or institutions in question, rather than to form of ownership; i.e. the larger the operation, the more people are involved in the decision-making process. An analysis of the interviews reveals that the administrators of public bodies have a weaker mandate to make decisions than is the case in private enterprises, especially with regard to matters involving strategy. Otherwise there is little difference between small private businesses and small public institutions – their management often apply the rational approach and bounded rationality model to solve problems. The decision making process is very similar in larger private businesses and public institutions. Decisions take longer to make in public institutions where more momentous issues are involved, such as the construction of new buildings and strategy formation, in which case the process is characterised by staged decisions, often resulting in compromises between parties with contrasting interests. It should also be mentioned that many kinds of state legislation, e.g. relating to equal opportunities, information act and public employees, as well as strategies of district councils, often restrict the decision-making authority of public administrators. Such restraints do not apply to the same extent to private sector management. The consequences of

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

*the economic collapse exercised a considerably stronger impact on decision-making among public administrators than was the case with their colleagues in the private sector, although the largest private company was significantly affected by the collapse.*

### Inngangur

Mikil ábyrgð hvílir á forstöðumönnum ríkisstofnana. Þeim ber skylda til að verja almannafé hóflega, halda starfsemi í samræmi við lög og reglur og huga að jafnræði starfsfólks, ekki síst við ráðningar. Að undanfögnu hafa forstöðumenn staðið frammi fyrir verulegum niðurskurði í rekstri í kjölfar efnahagshrunsins. Starf þeirra felur þannig í sér sifelldar ákvarðanir; að kanna hvort um vanda sé að ræða, afla sér upplýsinga, móta valkosti og velja einn sem lausn á vanda (Daft 2007).

Ákvarðanatöku stjórnenda hefur verið töluvert rannsökuð erlendis, enda hefur hún mikilvægu hlutverki að gegna í skipulagsheildum og útkoma og afleiðingar hennar getur haft áhrif á líf allra í skipulagsheildinni (Buchanan og Huczynski 2004). Þetta viðfangsefni er nánast óþlæggður akur hér á landi, sérstaklega varðandi opinberar stofnanir. Markmið greinarinnar er að kanna ákvarðanatöku í opinberum stofnunum og bera saman við einkafyrirtæki. Í nýlegri rannsókn (Ingi Rúnar Eðvarðsson og Víðir Vernharðsson 2008) kom í ljós að miðstýring ákvarðanatöku var meiri í minni fyrirtækjum en þeim stærri. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2005) komst að þeirri niðurstöðu að opinberar ákvarðanir, t.d. á sviði heilbrigðismála, einkennist oft af langdregnu ferli sem stendur í mörg ár og markast af smáum skrefum samhliða stjórnmaláátökum, samningum og malamiðlunum. Verkefni stjórnenda eru mismunandi og svo er einnig um hversu miklum tíma þeir verja í upplýsingaöflun og lausn þeirra. Minnstum tíma verja þeir vanalega í „daglega stjórnun“, en mestum tíma í óstöðluð vandamál þar sem mikið reynir á sérsniðnar lausnir og samkomulag margra hagsmunaaðila, svo sem sameining deilda og stefnumótun. Af þeim sökum er í greininni fjallað um ákvarðanir af mismunandi stærðargráðu, þ.e. ráðningu starfsfólks og stjórnenda, ákvarðanir um kaup á húsnæði, stefnumótun og fleira mætti nefna. Rannsóknarspurningar eru þrjár:

1. Hafa stjórnendur í minni opinberum stofnunum minna umboð til ákvarðanatöku en í einkafyrirtækjum?
2. Er ákvarðanatöku í stærri málum seinvirkari í opinberum stofnunum en í stærri einkafyrirtækjum?
3. Hefur efnahagshrunið meiri áhrif á einkafyrirtækin en opinberu stofnanirnar?

Greinin skiptist í fimm hluta. Í öðrum hluta er fræðileg umræða og kynning á aðferðafræði í þeim næsta. Niðurstöður eru kynntar í fjórða hluta og í þeim síðasta eru umræða og lokaorð.

## 2. Fræðileg umfjöllun

Ákvarðanatoka í skipulagsheildum er skilgreind sem ferli við að velja á milli mismunandi valkosta (Buchanan og Huczynski 2004). Þetta ferli greinist í tvennt, greiningar- og úrlausnarferli. Í greiningarferlinu er fylgst með upplýsingum úr umhverfi og kringumstæðum skipulagsheildarinnar til að ákvarða hvort árangur er fullnægjandi og til að greina ástæður annmarka. Úrlausnarferlið felst í því að skoða mismunandi leiðir til að leysa vandann og velja síðan ákveðna leið til úrlausnar. Ákvarðanir í skipulagsheildum geta verið staðlaðar eða óstaðlaðar (Daft 2007; Buchanan og Huczynski 2004). Þegar viðfangsefnið er vel skilgreint og til eru ákveðin ferli til að leysa málið er talað um staðlaða ákvörðun. Dæmi um slíkar staðlaðar ákvarðanir gætu verið kaup á nýrri ljósritunarvél. Ef um ný, ófyrirséð og illa skilgreint vandamál er að ræða, t.d. stefnumótun, er talað um óstaðlaðar ákvarðanir. Oft er vandasamt að skilgreina vandamálið og óvissa ríkir um hvort ákveðin úrlausn leysir vandamálið. Yfirleitt er ekki um marga möguleika að ræða fyrir óstaðlaðar ákvarðanir, svo segja má að hver úrlausn sé klæðskerasniðin að vandamálinu (Daft 2007; Buchanan og Huczynski 2004).

Skipta má aðferðum við ákvarðanatöku í tvennt: Annars vegar þar sem einn aðili tekur ákvarðanir og hins vegar þegar hópur einstaklinga kemur að ákvarðanatöku, eins og fram kemur í töflu 1. Stuðst er við flest þessi líkön, nema ruslatunnulíkanið, við gerð rannsóknarinnar.

Tafla 1. Líkön yfir ákvarðanatöku.

Einstakur stjórnandi	Hópur stjórnenda
Skynsemislíkanið	Stjórnunarvísindi
Takmörkuð skynsemi	Carnegie-líkanið
	Áfangaákvarðanir
	Ruslatunnulíkanið

Til eru tvö líkön sem lýsa því þegar stjórnendur taka ákvarðanir sem einstaklingar. Annars vegar skynsemislíkan sem segir til um hvernig stjórnendur ættu að reyna að taka ákvarðanir. Hins vegar er líkan takmarkaðrar skynsemi sem lýsir því hvernig ákvarðanir á að taka þegar tímaskortur og skortur á úrræðum er fyrir hendi (Daft 2007).

Í flestum meðalstórum og stórum skipulagsheildum koma margir stjórnendur að ákvörðunum sem snerta fyrirtæki eða stofnun í heild. Þar má nefna stefnumótun, skipulagsbreytingar eða sameiningu deilda sem dæmi. Við flókin mál er æskilegt að margir komi að þeim; fleiri möguleikar koma fram og betri skilningur á málum, auk þess sem starfsmönnum gefst færi á að nýta sérhæfingu sína (Daft 2007; Buchanan og Huczynski 2004). Fjögur líkön yfir ákvarðanatöku margra stjórnenda hafa verið tilgreind í fræðilegri umræðu. Þessi líkön eru: stjórnunarvísindi, Carnegie-líkanið, áfangaákvarðanir og ruslatunnulíkanið (e. garbage can model) (Daft 2007). Síðasttalda líkanið fellur utan þessarar rannsóknar og verður því ekki fjallað um það hér.

### 2.1 Skynsemislíkanið

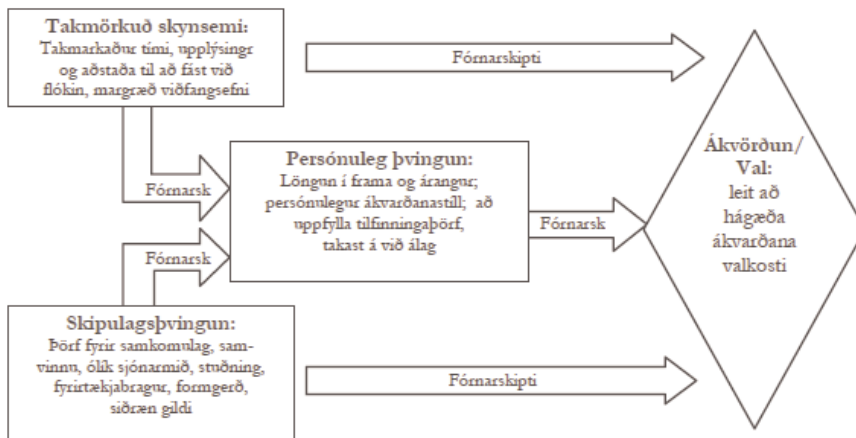
Skynsemislíkanið (e. rational approach) eða forskriftarlíkanið (e. prescriptive model) krefst þess að vandamálið sé greint kerfisbundið og leyst úr því með því að velja og framkvæma á rökréttan hátt skref fyrir skref. Forsenda þess er að um staðlað vandamál sé að ræða. Það veitir ráðleggingar um hvernig einstaklingar ættu að hegða sér til að fá æskilega útkomu (Brown 2005; Daft 2007).

Samkvæmt skynsemislíkaninu má skipta ferli ákvörðunartöku upp í átta þrep. Fyrstu fjögur þrepin tilheyra greiningarferlinu en seinni fjögur þrepin eru úrlausnarferli. Byrjað er á því að fylgjast með ákvörðunartökuumhverfinu (1), þá leitast stjórnandinn við að fá upplýsingar úr innra og ytra umhverfi fyrirtækisins sem greinir frávik frá áætluðu eða viðunandi atferli. Eftir fyrsta stigið er ákvörðunarvandinn skilgreindur (2). Stjórnandinn bregst við frávikum með því að greina kjarna vandans (3). Stjórnandinn ákveður hverju eigi að ná með ákvörðuninni. Næsta stig er að greina vandamálið (4). Þá skyggnist stjórnandinn undir yfirborðið til að greina orsakir vandans. Að skilja vandann auðveldar að finna viðeigandi lausn. Á fimmta stigi eru mismunandi lausnir þróaðar (5). Áður en stjórnandi getur hafist handa við einhverja ákveðna aðgerð verður hann að skilja vel þær lausnir sem koma til greina til að leysa vandann. Næsta stig er að meta mismunandi valmöguleika (6). Á þessu þrepi gæti þurft að nýta sér tölfræðilega útreikninga eða persónulega reynslu til að meta möguleika á árangri. Kostur hvers valmöguleika er metinn sem og líkur á því hvort sá möguleiki nái tilsettum markmiðum. Á sjöunda stigi er besta lausnin valin (7). Þetta þrep er kjarninn í ferli ákvörðunartökunnar. Stjórnandinn notar sér þær upplýsingar sem hann hefur fengið á fyrri stigum til að velja einn valmöguleika sem hann telur að henti best til lausnar á vandamálinu og líklegast er að beri árangur. Síðasta stigið er að innleiða það sem valið var að gera (8). Stjórnandinn notfærir sér stjórnunina og hæfileika til að sannfæra starfsmenn og gefur fyrirmæli til að fullvissa sig um að ákvörðuninni sé framfylgt. Síðan tekur aftur við þrep 1, þannig er þetta sífelld hringrás (Daft 2007; Brown 2005).

### 2.2 Líkan takmarkaðrar skynsemi

Líkan takmarkaðrar skynsemi (e. bounded rationality perspective) byggist á rannsóknnum sem sýna að forsendur ákvarðanatöku séu iðulega ófullkomnar, að ógerningur er að ígrunda alla valkosti eða að spá fyrir um afleiðingar þeirra og að lokaákvarðanir eru í mörgum tilvikum háðar persónulegum eða pólitískum þáttum. Þetta líkan hentar best þegar ekki liggja fyrir nægar upplýsingar og þegar þarf að taka nýjar, óskýrar eða flóknar ákvarðanir (Buchanan og Huczynski 2004; Daft 2007; Simon 1987).

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)



Mynd 1. Líkan takmarkaðrar skynsemi (Daft 2007, 327).

Þvinganir og förnarskipti í mynd 1 vísar til þess að ákvarðanir í stórum skipulagsheildum eru ekki aðeins of flóknar til að skilja þær heldur virka ýmsir þvingandi þættir á þann sem tekur ákvörðunina. Við margar ákvarðanir eru kringumstæður óljósar eða þurfa félagslegan stuðning, sameiginlega sýn á hvað gerist, viðurkenningu og samþykki. Fyrirtækjabragur og siðferðisleg gildi hafa einnig áhrif á ákvarðanatöku. Stjórnendur taka einnig oft ákvarðanir sem eru til þess fallnar að þóknast æðri stjórnendum eða öðrum sem þeir virða og vilja líkjast. Persónuleg þvingun eða persónuleiki einstaklinga getur einnig skipt máli, svo sem ákvarðanastíll, vinnuálag og löngun í frama eða öryggi. Þessir þættir takmarka notkun skynsemislíkansins sem ætti að leiða til fullkominnar ákvarðanatöku (Daft 2007; Buchanan og Huczynski 2004; Simon 1987).

Innsæi stjórnenda skipar stóran sess í líkani takmarkaðrar skynsemi og það tengist bæði greiningar- og úrlausnarferli. Við aðstæður þar sem umhverfi er flókið eða margþætt getur fyrri reynsla og dómgreind komið að góðum notum til að greina óáþreifanlega þætti vandamálsins og við lausn þess. Stundum getur stjórnandi ekki sannreynt að vandamál sé til staðar en hann getur haft á tilfinningunni (innsæi hans segir honum) að ákveðið svæði eða ákveðin atriði þarfnist athygli eða skoðunar. Of einfalt sjónarhorn á flókið vandamál leiðir oft til þess að ákvarðanataka bregst. Í núverandi viðskiptaumhverfi hefur innsæi mikilvægara hlutverki að gegna en áður við greiningu á vandamálum. Innsæi er líka notað við úrvinnslu á vandamáli. Stjórnendur taka oft ákvörðun sem byggist á tilfinningu fremur en beinhörðum upplýsingum. Reyndir stjórnendur hafa í tímans rás komist að því hvernig bregðast skuli við hinum ýmsu aðstæðum og nýta þá hæfileika (Daft 2007; Buchanan og Huczynski 2004; Simon 1987).

### 2.3 Stjórnunarvísindi

Stjórnunarvísindi (e. management science approach) í skipulagsheildum er mjög svipað eða sambærilegt við skynsemislíkanið hjá einstökum stjórnendum.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Þetta líkan snýst um talnagreiningu, gögnum er safnað saman og unnið úr þeim í tölvum. Notaðir eru stærðfræði- og tölfræðilegir útreikningar með viðeigandi breytum. Útkoman kemur fram í mismunandi valmöguleikum og hvaða líkur séu á að vandinn verði leystur með hverjum valkosti. Einnig eru notuð línuleg bestun og tölvuhermar. Þannig er reynt að hámarka besta árangur út frá mörgum þáttum (Daft 2007; Buchanan og Huczynski 2004; Miser 1997).

Á síðustu áratugum hefur tækniþróun verið ör og ýmis greiningartól og sérfræðikerfi hönnuð til notkunar við ákvarðanatöku. Þetta hefur nýst best við ákvarðanir samkvæmt stjórnunarvísindum, þar sem viðfangsefnið er vel skilgreint og mælanlegt (Simon 1987). Stærðfræðilíkon geta innihaldið þúsund eða fleiri breytur, þar sem hver breyta getur skipt máli um það hver útkoman verður. Stjórnunarvísindi hafa verið notuð til að leysa mörg mismunandi vandamál, svo sem að finna rétta staðsetningu fyrir sumarbúðir, bora fyrir olúu, prufumarkaðssetningu á nýrri vöru og innkaupa- og birgðastýringu verslana.

Margbrotin stærðfræðileg greining hefur takmarkað gildi ef ekki er hægt að mæla mikilvæga þætti sem vanalega er að finna í gagnagrunnum fyrirtækja og stofnana. Margir eigindlegir þættir og mótleikur keppinautar, smekkur viðskiptavina eða hversu hlý vara er, hafa einnig áhrif á endanlega ákvörðun. Við slíkar aðstæður er hlutverk stjórnunarvísinda að styðja við ákvarðanir stjórnenda. Mælanlegar niðurstöður geta nýst stjórnendum við umræður og túlkun ásamt óformlegu áliti þeirra, dómgreind og innsæi. Lokaákvörðunin getur innifalið bæði eigindlega þætti og mælanlega útreikninga (Daft 2007).

### 2.4 Carnegie-líkan

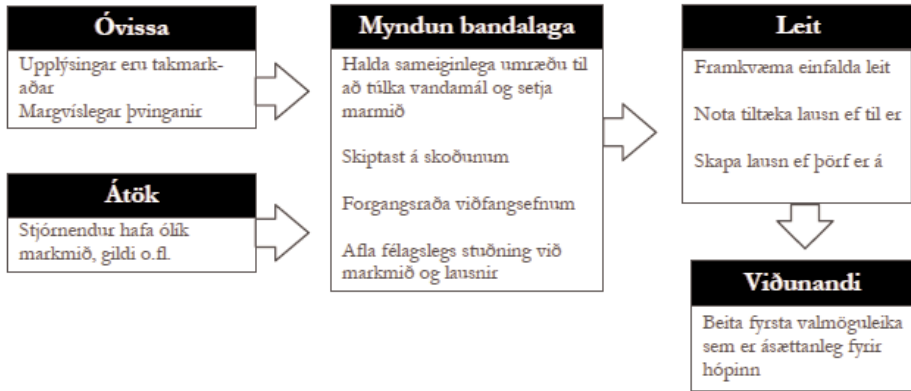
Carnegie-líkanið er kennt við þá Richard Cyert, James March og Herbert Simon sem allir störfuðu við Carnegie-Mellon háskólann í Pittsburgh í Bandaríkjunum. Rannsóknir þeirra sýndu fram á að margir stjórnendur taka þátt í ákvörðunum í skipulagsheildum og lokaniðurstæða var háð samkomulagi á milli þessara stjórnenda. Þörf fyrir samkomulag og málamiðlun er sterk á meðal stjórnenda sem eru ósammála um markmið skipulagsheildarinnar og forgang á lausn vandamála. Þátttakendur í ákvarðanatökufrelinu geta verið stjórnendur deilda, starfsmannastjórar eða jafnvel utanaðkomandi aðilar eins og áhrifamiklir viðskiptavinir, bankamenn eða fólk frá samtökum starfsmannafélaga (Cyert og March 1963; March og Simon 1958).

Samvinna við ákvarðanatökuna getur leitt til þess að ákvarðanir sem teknar eru séu viðunandi frekar en að vera besta mögulega lausn vandamálsins. Að vera viðunandi þýðir að skipulagsheildin samþykkir fullnægjandi árangur frekar en hámarksframmistöðu, sem gerir kleift að ná mörgum markmiðum um leið. Samvinna við ákvarðanatökuna leiðir til þess að samþykkt er lausn sem er viðunandi fyrir alla. Stjórnendur hafa einnig tilhneigingu til að leita skjótrar lausnar á vandamálum. Cyert og March (1963) vörpuðu þeirri tilgátu fram að stjórnendur leiti fyrst í nánasta umhverfi sitt og þangað sem þeir hafa auðveldan aðgang að upplýsingum til að leysa skjótt þau vandamál sem þeir standa frammi fyrir.



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Stjórnendur búast ekki við fullkominni lausn þegar aðstæður eru illa skilgreindar eða ágreiningur er um þær. Carnegie-líkanið segir að aðferðir við leit séu aðeins nægilegar til að fá viðunandi lausn og stjórnendur taki yfirleitt fyrstu lausnina sem finnst. Þá ber að nefna að umræður og samningar eru nauðsynlegir á greiningarstigi vandamálsins í ákvarðanaferlinu. Ef aðilar í samvinnunni átta sig ekki á vandamálinu verður ekkert gert til að leysa það (Cyert og March 1963). Mynd 2 sýnir ákvarðanatöku samkvæmt Carnegie-líkaninu:



Mynd 2. Carnegie-líkanið. (Daft 2007, 335).

Carnegie-líkanið kemur að sérstaklega góðum notum á greiningarstiginu. Samt sem áður er samvinna lykilstjórnenda deilda einnig mjög mikilvæg til að auðvelt verði að framkvæma ákvörðunina, sérstaklega við stærri endurskipulagningu. Þegar yfirstjórnendur standa frammi fyrir vandamáli eða þurfa að taka stórar ákvarðanir er nauðsynlegt að ná samþykki annarra stjórnenda til að styðja við ákvörðunina (Daft 2007).

### 2.5 Áfangaákvarðanir

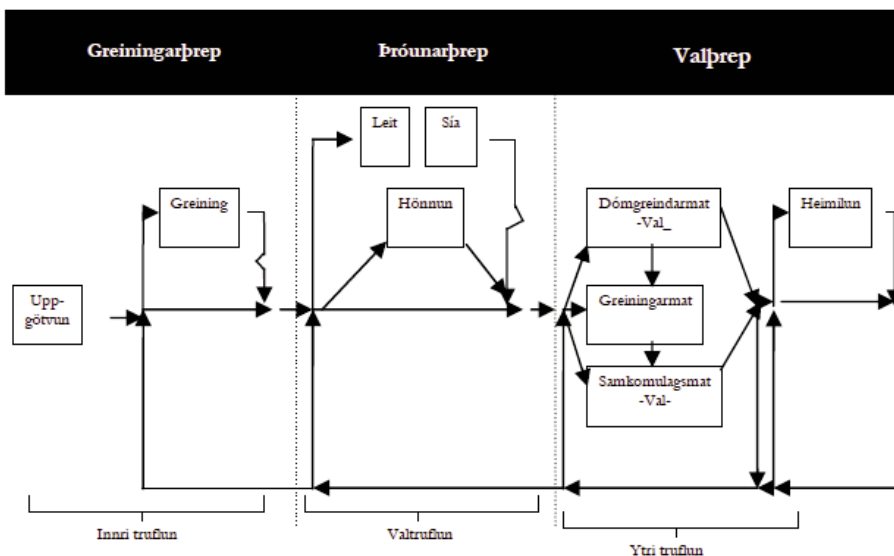
Henry Mintzberg og félagar hans hjá McGill háskólanum í Montreal í Kanada, vildu komast að því hvernig fyrirtæki tækju ákvarðanir ef um væri að ræða óstöðluð mál og tilbúnar sérsniðnar lausnir væru ekki til. Þeir gerðu rannsókn á ákvarðanatöku hjá fyrirtækjum og greindu tuttugu og fimm ákvarðanir og röktu atburði tengda þessum ákvörðunum frá upphafi til enda. Rannsóknin greindi hvert þrep í ákvarðanatökufurlinu (Mintzberg o.fl. 1976). Þessi nálgun á ákvarðanatöku, sem nefnd er áfangaákvarðanalíkanið (e. incremental decision process model), leggur minni áherslu á pólitíska og félagslega þætti eins og lýst er í Carnegie-líkaninu, en segir meira um uppbyggingu á röð aðgerða sem framkvæmdar eru frá því að vandamálið er greint og þar til það er leyst (Daft 2007).

Fyrirtækin í rannsókn Mintzberg og féлага tóku afar fjölbreyttar ákvarðanir. Sem dæmi má nefna kaup á nýjum röntgentækjum fyrir sjúkrahús, þróun á nýjum

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

rafeindatækjum og þróun á byggingu fyrir nýjan háskóla. Flestar ákvarðanirnar tóku til einhvers konar nýrra tækja, tækni, aðstöðu eða innkomu á nýjan markað með vöru eða þjónustu. Með því að skoða þann tíma sem varið var í ákvarðanatökuna má gera sér einhverja grein fyrir umfangi og mikilvægi ákvarðananna. Flestar tóku meira en eitt ár og einn þriðji af þeim tók meira en tvö ár (Mintzberg o.fl. 1976).

Mynd 3 sýnir ferlið í áfangaákvarðanalíkaninu: Hver kassi sýnir möguleg skref í ákvarðanatökuferlinu. Ferlið skiptist í þrjú þrep: greiningarþrep, þar sem vandinn er greindur (e. identification phase), þróunarþrep (e. development phase) og valþrep (e. selection phase) (Daft 2007).



Mynd 3. Áfangaákvarðunarferlið (Daft 2007, 338).

Greiningarþrepið hefst á því að upp kemur vandamál sem þarf að takast á við. Vandamál er til staðar þegar breytingar verða í ytra umhverfi fyrirtækisins eða þegar frammistaða innan fyrirtækisins er ekki eins og hún ætti að vera. Annað stigið í greiningarþrepinu er greining á vandanum, upplýsingum er safnað, ef þarf, til að hægt sé að leysa vandann. Greiningin getur verið eftir ákveðnu kerfi eða óformleg, það fer eftir vandamálinu. Mörg mál leyfa ekki að miklum tíma sé eytt í greiningu á þeim. Oft þarf að taka skjótar ákvarðanir (Daft 2007; Mintzberg o.fl. 1976).

Á þróunarþrepinu er fundin lausn sem aðlöguð er til að leysa vandann. Þróunin á lausninni getur farið í tvær áttir: Annars vegar hefst leit innan fyrirtækisins að möguleikum til lausnar, t.d. hvort svipað vandamál hafi komið upp áður og hvað hafi verið gert þá. Hins vegar gæti þurft að hanna sérsniðna lausn ef sambærilegt

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

vandamál hefur ekki komið upp áður. Þegar sú staða er uppi hafa þeir sem taka ákvörðunina oft óljósa hugmynd um heppilegustu lausnina. Með því að prófa sig áfram finnst sérsniðin lausn. Þróunin á lausn er oft leitandi, ákvarðanir teknar í áföngum og lausnin byggð upp stig af stigi (Daft 2007; Mintzberg o.fl. 1976).

Í valþrepinu er lausnin valin. Þar er ekki alltaf aðalmálið að taka skýran valkost á meðal valmöguleika. Þegar um sérsniðna lausn er að ræða er valinn sá möguleiki sem virðist bestur. Matið og valið er hægt að framkvæma á þrjá vegu. Dómgreindarmat er notað þegar lokaákvörðunin er tekin af einum aðila og ákvörðunin er byggð á ákveðinni reynslu þess aðila. Í greiningarmati eru möguleikarnir metnir meira á kerfisbundin hátt og á svipaðan hátt og í líkaninu um stjórnunarvísindin. Mintzberg komst að því að flestar ákvarðanir innihéldu ekki kerfisbundna greiningu og mat á möguleikum. Samkomulagsmat þarf við val á lausn þegar margir koma að ákvörðunum. Hver aðili getur haft mismunandi hag af útkomunni þannig að hagsmunaaárekstrar geta orðið. Umræður og samninga þarf þar til samkomulag næst, svipað og í Carnegie-líkaninu sem fyrr var lýst (Daft 2007).

Þegar skipulagsheildin hefur formlega samþykkt ákvörðun er hún heimiluð. Ákvörðun sem samþykkt er þarf að berast upp valdaráráðgjafmann til þess stjórnanda sem má taka lokaákvörðun. Heimildin er oft formsatriði af því að sérfræðingarnir og þekkingin er hjá stjórnendum sem taka ákvörðun á lægri stigum skipulagsheildarinnar, þeirra sem komu auga á vandamálið og fundu lausn á því (Daft 2007).

Meirihluti mikilvægra ákvarðana hjá skipulagsheildum samanstanda yfirleitt af fjölda smærri ákvarðana. Þegar taka þarf svona margar ákvarðanir geta komið upp ýmsar hindranir eða truflanir (e. interrupts) í ferlinu meðal annars frá umhverfi, tímaskortur og fleira. Truflun getur þýtt að fyrirtækið þarf að fara til baka til fyrri ákvarðana eða á upphafsreit og prófa nýja leið. Lykkjur á ákvarðanatökuferlinu eru ein leið fyrir fyrirtækin til að sjá hvaða leið virkar (Mintzberg o.fl. 1976).

### 2.6 Sérstaða opinberra stofnana

Stjórnendur hagnaðardrífina skipulagsheilda hafa það markmið að hámarka arðsemi, en stjórnendur skipulagsheilda sem ekki eru hagnaðardrífna hafa mjög fjölbreytt markmið og mörg þeirra felast í því að hafa félagsleg áhrif.

Stjórnendur opinberra stofnanna hafa takmarkað fé til umráða en eru skuldbundnir til að þjóna viðskiptavinum sínum. Þeir verða því að einbeita sér að því að halda kostnaði í lágmarki og sýna fram á hámarksskilvirkni við nýtingu auðlinda. Gunnar Helgi Kristinsson (2007, 227) bendir á að stjórnsýsla opinberra aðila sé skipulagsheild með hlutverk í samfélaginu, sýn á framtíðina og beri ábyrgð á að þörfum borgaranna sé sinnt. Ábyrgð hennar gagnvart borgurunum felist meðal annars í fjórum mikilvægum atriðum:

- a. Stefnuótunarhlutverk: Hún ber ábyrgð á að undirbúa samfélagið undir nýjar aðstæður (að minnsta kosti að svo miklu leyti sem það er hlutverk ríkisins að gera það).
- b. Hagkvæmni: Hún ber ábyrgð á því að við framkvæmd opinberrar stefnu-

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- mótunar sé fjármunum ekki sóað heldur þeir nýttir af hagkvæmni og skynsemi.
- c. Öryggi: Hún ber ábyrgð á því að ríkisvaldið sé viðbúið áföllum – að reynt sé að afstýra slíkum áföllum og ríkið sé viðbúið að veita forystu þegar þau dynja yfir.
  - d. Sanngirni: hún ber ábyrgð á því að borgararnir njóti sanngirni og margvíslegra réttinda í samskiptum sínum við valdhafa.

Markmið eða þjónusta opinberra stofnana er oft einnig erfitt að mæla og getur því reynt örðugt að meta skilvirkni þeirra. Iðulega er um að ræða óáþreifanleg atriði eins og „að bæta heilsu almennings“, en ekki beinharda peninga sem auðvelt er að mæla (Daft 2007; Lane 1995). Stjórnendur opinberra stofnana þurfa að taka tillit til margra hagsmunaaðila, almennings, skjólstæðinga og stuðningsaðila, þaðan koma tekjurnar. Þetta getur valdið ágreiningi og leitt til ýmissa hagsmunaárekstra (Daft 2007).

Ennfremur má nefna að stefna hins opinbera mótist í óskipulegu og óræðu ferli smárra ákvarðana. Ýmis stig ferlisins eru samtvinnuð og einkennast af gagnkvæmum samningum, málamiðlunum og tilraunum þar sem þvælt er fram og aftur í málinu og sífellt er verið að læra af mistökum (Lindblom 1979). Þessu ferli svipar mjög til áfangaaákvæðanalíkansins sem fyrr var nefnt.

### 2.7 Íslenskar rannsóknir

Fáar íslenskar rannsóknir hafa verið gerðar á ákvarðanatöku. Nefna má rannsókn Inga Rúnars Eðvarðssonar og Víðis Vernharðssonar (2008) um ákvarðanatöku í íslenskum fyrirtækjum. Þar er borið saman hvort munur er á ákvarðanatöku í litlum og stórum fyrirtækjum annars vegar og hins vegar í þjónustu- og framleiðslufyrirtækjum. Helstu niðurstöður þeirra voru að hvorki tegund starfsemi né skipulagsform fyrirtækjanna höfðu áhrif á ákvarðanaferlið, en ef tekið var mið af stærð þeirra var greinilegur munur á ferlinu. Almenn þeittu stjórnendur fyrirtækjanna viðteknum aðferðum, þ.e. stjórnunarvísindum, líkani takmarkaðrar skynsemi og Carnegie-líkaninu og fleiri komu að ákvarðanatöku í stærri fyrirtækjunum.

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2005, 2006) gerði í doktorsrannsókn sinni greiningu á aðdraganda að sameiningu sjúkrahúsa í Reykjavík og Lundúnum á síðasta áratug. Niðurstöður hennar sýndu skýrt hvernig aðdragandi að ákvörðuninni einkenndist af fjölda lítt tengdra ákvarðana og því hvernig starfsmenn stjórnsýslunnar höfðu trekk í trekk lagt nótt við dag við öflun og úrvinnslu gagna í langdregnu ferli sem stóð yfir í mörg ár og einkenndist af smáum skrefum samhliða pólitískum átökum, samningum og hrókeringum af ýmsum toga.

Í grein eftir Helgu Harðardóttur og Snjólf Ólafsson um hraða ákvarðana-töku í íslenskum útrásarfyrirtækjum var greint frá rannsókn um ákvarðanatökuferli í íslenskum útrásarfyrirtækjum og hvað einkennir þau, hver sérstaða þeirra væri og hraði þeirra metinn (Helga Harðardóttir og Snjólfur Ólafsson 2007). Niðurstöður

Þeirra leiddu í ljós að ákveðnir þættir einkenndu ákvarðanatökufirli í íslenskum útrásarfyrirtækjum og að hraði ákvarðanatöku skiptir þar máli.

Af þessu má ljóst vera að rannsóknir á ákvarðanatöku innan opinbera geirans er lítt plægður akur hér á landi.

### 3. Rannsóknaraðferð

Rannsóknin fólst í því að skoða hvernig ákvarðanatöku væri háttað hjá framkvæmdastjórum nokkurra fyrirtækja. Þar sem markmið rannsóknarinnar var að bera saman ákvarðanatöku hjá opinberum stofnunum og einkafyrirtækjum annars vegar og hins vegar hvort munur væri á ákvarðanatöku eftir stærð þeirra þurfti fyrst að finna fyrirtæki sem hentudu fyrir rannsóknina. Leitast var við að velja einkafyrirtæki og opinberar stofnanirnar sambærileg að stærð. Valin voru örfyrirtæki, lítil fyrirtæki og meðalstór fyrirtæki samkvæmt skilgreiningu Evrópusambandsins (Evrópusambandið e.d.).

Eins og áður hefur komið fram eru ekki til margar íslenskar rannsóknir um ákvarðanatöku stjórnenda. Því þurfti að beita leitandi rannsókn (e. exploratory research) til að fá upplýsingar um viðfangsefnið. Tilgangurinn með því er að leita að mynstri, skoðunum eða tilgátum frekar en að staðfesta tilgátu (Collins og Hussey 2003). Niðurstöður þessarar rannsóknar gætu síðan nýst við samningu spurningalista sem mögulegt væri að leggja fyrir marga stjórnendur til að afla viðtækari gagna.

Auðsótt mál reyndist að fá forstöðumenn og framkvæmdastjóra til samstarfs. Einn af þeim sem valinn var í upphafi reyndist ekki hafa tíma þegar til kom en vel gekk að finna annan í hans stað.

Við rannsóknina var eigindlegri (e. qualitative) aðferðarfræði beitt. Eigindleg aðferðarfræði er huglæg og í henni felst að skoða og endurspegla skynjun fólks í þeim tilgangi að öðlast skilning á félagslegum og mannlegum athöfnum (Collins og Hussey 2003). Ein aðferð til að safna gögnum í rannsóknnum er að taka viðtöl til að afla upplýsinga. Þá eru þátttakendur spurðir spurninga til að komast að því hvað þeir gera, hugsa eða hvernig þeim líður (Collins og Hussey 2003). Til þess að fá betri og dýpri skilning á ferli ákvarðanatöku í þeim fyrirtækjum sem voru rannsökuð voru tekin viðtöl við framkvæmdastjóra þeirra.

Fyrir viðtölin var útbúinn spurningalisti með 22 spurningum. Hann var saminn með það í huga að fá svör við rannsóknarspurningunum sem settar voru fram í upphafi. Meðal spurninga má nefna hvort einhverjar verklagsreglur eða starfsreglur væru til í fyrirtækinu/stofnuninni um ákvarðanatöku stjórnenda? Hvers konar ákvarðanir væru í höndum yfirstjórnar, framkvæmdastjóra eða millistjórnenda? Hvernig staðið væri að því að taka ákvörðun þar sem vandamálið væri þekkt (þ.e. fyrirtækið hefði staðið frammi fyrir svipuðu vandamáli áður) eins og kaupum á tölvu eða vélum eða ráðningu almennra starfsmanna? Hvernig væri staðið að ákvörðunum þar sem vandamálið væri lítt þekkt eða óþekkt (þ.e. fyrirtækið hefði ekki staðið frammi fyrir sambærilegu vandamáli áður) eins og mótun framtíðar-

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

stefnu, sameiningu fyrirtækja eða stórfelldum niðurskurði. Einnig var spurt um hvort hraðinn í ákvarðanatöku skipti einhverju máli? Hvaða aðferðum væri beitt við greiningu á vandamálinu í ákvarðanatökuférlinu? Hvort mikið væru notuð töluleg gögn eins og rekstrartölur eða stuðst við reynslu og innsæi? Hversu löngum tíma væri varið í ákvarðanatökuna? Þá var spurt um hvort lög og reglur hefðu einhver áhrif á ákvarðanatöku stjórnenda? Að lokum var spurt um hvaða áhrif afleiðingar af hruninu í efnahagslífinu hefðu haft á ákvarðanir um framtíð fyrirtækisins, reksturinn, uppsagnir starfsfólks eða annað? Ef svo hefði verið, hversu fljótt eftir hrunið voru slíkar ákvarðanir teknar?

Einnig var leitað upplýsinga um fyrirtækin á netinu. Prentaðar upplýsingar voru láttnar í té af nokkrum viðmælendum, skipurit fyrirtækja (þar sem það var til) var prentað út af netinu.

Valin voru þrjú opinber fyrirtæki og þrjú einkafyrirtæki af sambærilegri stærð til að bera saman. Opinberu fyrirtækin sem fyrir valinu urðu voru bókasafn á vegum sveitarfélags, þjónustustofnun og heilbrigðisstofnun sem rekin eru af ríkinu. Einkafyrirtækin sem valin voru til samanburðar voru fataverslun, matvæla-fyrirtæki og prentsmiðja.

Viðtölin voru tekin í mars 2010 og rætt var við forstöðumenn þriggja opinberra stofnana og þrjá framkvæmdastjóra einkafyrirtækja. Þau tóku að jafnaði 45-60 mínútur og fóru fram á skrifstofum viðmælanda. Í einu tilviki fór það fram á heimili viðmælanda. Þegar viðtölunum var lokið voru þau skráð niður til að auðvelda úrvinnslu gagna. Spurningalistinn var hafður til hliðsjónar ásamt rannsóknarspurningunum við greiningu á viðtölunum.

### 4. Niðurstöður

Í viðtölunum við stjórnendur kom fram að starf þeirra snýst að miklu leyti um ákvarðanatöku. Ýmist eru það ákvarðanir sem snúa að daglegri stjórnun og starfsemi fyrirtækisins eða viðameiri ákvarðanir sem skipta fyrirtæki og stofnun miklu máli til framtíðar.

Þegar skoðað er hvaða aðferðum stjórnendur beita við greiningar- og úrlausnarferli á vandamálum virðist vera um svipaðar aðferðir að ræða við flestar ákvarðanir, hvort sem þau eru einkafyrirtæki eða opinber fyrirtæki. Stærri fyrirtækin styðjast mikið við tölulegar upplýsingar við greiningu á vandamálum og beita því aðferð stjórnunarvísinda í grunninn. Einn viðmælanda komst svo að orði:

*Það er náttúrulega bara metin þörfin á þessu. Hvort það sé sóknarfæri með þessari fjárfestingu, hvort það séu samlegðarábrif fyrir reksturinn. Það er farið í útreikninga, það er farið ofan í það, við veltum þessu upp alla daga, berum saman og svo framvegis. Þetta byggir svo mikið á tilfinningu líka ...*

Þegar þarf að sammælast um hvert vandamálið er kemur Carnegie-líkanið einnig

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

við sögu í greiningunni ásamt stjórnunarvísindum. Stjórnendurnir hafa oft samráð við millistjórnendur eða aðra og koma sér svo saman um úrlausnina og þá beita þeir Carnegie-líkaninu. Eins og einn viðmælanda sagði: „En ef það kemur eitthvað stærra upp og menn vilja breyta eða einhverjar stærri vélafjárfestingar eða eitthvað slíkt að þá kemur það til mín. Og þá er það einhver hópavinna yfirleitt.“ Hjá bókasafninu er það misjafnt eftir málum. Stærri ákvarðanir sem forstöðumaðurinn tekur ekki einn eru teknar í efri þrepum skipulagsins og er sami háttur á og hjá stærri fyrirtækjunum, það er stjórnunarvísindi í grunninn og síðan Carnegie-líkanið. Í minni málum þar sem forstöðumaðurinn tekur ákvörðun einn og einnig hjá minnsta einkafyrirtækinu sem er fataverslun er skynsemislíkaninu beitt í grunninn og síðan líkani takmarkaðrar skynsemi, þ.e. stuðst er við reynslu og innsæi. Einn viðmælanda tók svo til orða:

*Tölurnar segja ekki nema hluta af sögunni þó að þær segi ýmislegt. Þó að þær séu rosalega jákvæðar þá getur samt eitthvað annað verið, einhverjar utanáðkomandi aðstæður sem hafa valdið því að tölurnar ganga ekki upp aftur ... Þannig að við notum töluleg gögn og notum þau mikið, en það er alltaf til viðbótar, endanleg ákvörðun er alltaf háð reynslu og innsæi.*

Hjá öllum opinberu fyrirtækjunum höfðu komið upp stór óstöðluð mál þar sem ákvarðanatökan byggðist að hluta eða öllu leyti á öðrum aðferðum. Við sameiningu sveitarfélaga voru sameinuð nokkur bókasöfn á svæðinu. Við greiningu og úrlausn á því máli var stuðst við áfangaákvarðanalíkaníð. Bæjarstjórn tók allar stefnumarkandi ákvarðanir og útfærslan fór fram á neðri þrepum skipulagsins. Upplýsinga var aflað hjá ýmsum aðilum, eins og forstöðumaðurinn sagði: „maður reynir að komast hjá því að finna upp hjólið með því að afla sér upplýsinga annars staðar frá“ og málið þróað áfram, síðan var leiðinni sem valin var komið í framkvæmd. Hjá þjónustustofnuninni var þjónustumiðstöð komið á fót, m.a. með sameiningu deilda. Þá var það framkvæmdastjóri sem tók upphaflegu ákvörðunina um að stofna þjónustumiðstöðina eftir að hafa aflað sér töluverðra upplýsinga og beitti þar aðferð samkvæmt skynsemislíkaninu. Síðan var málið kynnt á samráðsfundi með öðrum stjórnendum og við tók vinna samkvæmt Carnegie-líkaninu þar sem stjórnendur unnu saman að frekari greiningu. Úrvinnslan var einnig unnin í samráðsferli og miðstöðinni komið á í áföngum. Það var því sambland af Carnegie-líkaninu og áfangaákvarðanalíkaninu. Fjölmarginir aðilar komu að ákvörðun um nýbyggingu við heilbrigðisstofnunina. Sú framkvæmd tók mörg ár og þurfti stundum að gera breytingar og nýjar áætlanir byggðum á nýjum forsendum. Við greiningu og úrlausn málsins var stuðst við aðferð samkvæmt áfangaákvarðanalíkaninu.

Við ráðningar á starfsmönnum, sem eru stöðluð mál, kom í ljós að ákvarðanatökan var keimlík hjá öllum fyrirtækjunum. Þau beittu flest skynsemislíkaninu í grunninn og svo var endanleg ákvörðun tekin með samblandi af skynsemislíkaninu og líkani takmarkaðrar skynsemi. Þau fyrirtæki sem skáru sig úr voru

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

annars vegar stærsta einkafyrirtækið, sem nýtti sér sömu aðferðir og áður voru nefndar, en hafði einnig stundum samráð við millistjórnendur og þá kom Carnegie-líkanið inn í áður en endanleg ákvörðun var tekin. Hins vegar notaði fataverslunin aðallega líkan takmarkaðrar skynsemi við ráðningar starfsmanna.

Hjá minnsta einkafyrirtækinu eru engir millistjórnendur og allar ákvarðanir eru teknar af eigendum. Hjá öllum hinum fyrirtækjunum eru skipulagsþrepin nokkuð mörg. Þar geta stjórnendur á öllum þrepum komið að ákvarðanatöku, bæði tekið sjálfstæðar ákvarðanir og tekið þátt í stærri ákvörðunum ásamt æðri stjórnendum. Einn viðmælandi sagði:

*... síðan erum við með samráðsbóp sem kemur saman einu sinni í viku, það eru deildarstjórar og ég og gæðastjóri og markaðsstjóri og við förum yfir öll málefni vikunnar og þar sem við veltum upp hugmyndum. Þannig að þar eru teknar mjög mikið af sameiginlegum ákvörðunum.*

Hjá stærri einkafyrirtækjunum eru það framkvæmdastjórar og stjórn eða hluti af stjórn sem taka sameiginlegar ákvarðanir í stærstu málunum sem hafa til dæmis miklar fjárbindingar í för með sér. Hjá heilbrigðisstofnunni eru það forstjóri og framkvæmdastjórn sem taka sameiginlegar ákvarðanir ef um stór mál er að ræða. Framkvæmdastjóri þjónustuskrifstofunnar tekur stærri ákvarðanir í samráði við stjórnendateymi sem heldur fundi vikulega:

*Þá ræðum við málin, setjum það í farveg, og svo kemur málið bara aftur inn, eða þá ef breyting verður á ástandinu þannig að það þurfi að breyta verklaginu eitthvað og síðan er tekin lokaákvörðun inni á þessum fundum. Þá tökum við ákvörðunina saman.*

Bókasafnið sker sig úr að því leyti að þar eru fleiri þrep fyrir ofan forstöðumanninn en í hinum fyrirtækjunum og engir millistjórnendur fyrir neðan. Þar eru stærri og stefnumarkandi ákvarðanir teknar í efri eða efstu þrepum, en oft í samráði við forstöðumanninn.

Tímarammi ákvarðanatöku hjá öllum fyrirtækjunum er nokkuð svipaður í mörgum málum. Ákvarðanir í smærri málum er oftast reynt að taka á skömmum tíma, jafnvel á nokkrum mínútum ef hægt er. Það er einnig mögulegt í stöðluðum málum þar sem sömu forsendur eru til staðar og áður. Allir stjórnendurnir voru sammála um að í stærri málum vildu þeir gefa sér lengri tíma við ákvarðanatöku. Hjá tveimur stærri opinberu fyrirtækjunum, kom fram að í stærstu málunum, svo sem við þjónustumiðstöðina og nýbygginguna, tók ákvarðanaferlið nokkur ár.

Áhrif hrunsins voru mun meiri hjá opinberu fyrirtækjunum en hjá einkafyrirtækjunum. Fjárveitingar til þeirra lækkuðu verulega að raungildi og þurftu þau öll að fara í miklar sparnaðaraðgerðir. Hjá opinberum stofnunum vegur launakostnaður þungt í rekstrinum og því þurfti að skera verulega niður þar. Þeim tókst að komast hjá uppsögnum starfsmanna, með því að draga úr yfirvinnu og



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

fleira. Auk þess hafa þau nýtt sér starfsmannaveltuna og ekki ráðið í allar stöður sem hafa losnað. Einn framkvæmdastjóranna tók svo til orða: „Þannig að við höfum sloppið svona furðu vel svona fram að þessu. En svo er náttúrulega útlitið ekki gott fyrir næsta ár ef þarf að draga meira saman.“ Hrunið hafði mismikil áhrif hjá einkafyrirtækjunum enda eru þau í ólíkum rekstri. Það hafði einna mest áhrif hjá stærsta einkafyrirtækinu þar sem fyrirtækið vann mjög mikið fyrir bankana fyrir hrunið. Framkvæmdastjóri þess sagði: „Við tókum strax ákvörðun um haustið 2008 við hrunið að skerða starfshlutfall hjá fólki heldur en að ráðast í uppsagnir. Þannig að við tókum þetta strax föstum tókum.“ Hjá matvælafyrirtækinu hafði hrunið ekki mikil áhrif á starfsemina. Það nýtur góðs af því að framleiða vöru sem fólk heldur áfram að kaupa þrátt fyrir að fjárhagurinn þrengist, eins og framkvæmdastjórinn sagði: „Þó það hafi harðnað á dalnum þá hefur það ekki haft gríðarleg áhrif á sölu á svona vöru“. Hjá fataversluninni hafði hrunið hér heima ekki mikil áhrif, verslunin jókst frekar því fólk fór minna til útlanda til að versla. Hrunið í Bretlandi hefur haft meiri áhrif hjá þeim og skapað meiri óvissu hjá fyrirtækinu vegna þess að aðalbirgir þess er þar. Allir stjórnendurnir nefndu að óvissan í umhverfinu hefði aukist eftir hrunið.

Lög og reglur hafa áhrif á allan fyrirtækjarekstur. Hjá opinberu fyrirtækjunum skipa þau þó mun meiri sess en hjá einkafyrirtækjunum. Einkafyrirtækin þurfa að sjálfsgöðu að fara eftir almennum lögum og reglum varðandi einkahlutafélög og virða kjarasamninga. Matvælafyrirtækið þarf að fara eftir heilbrigðisreglum. Lög og reglur hafa mjög mikil áhrif á starfsemi opinberu fyrirtækjanna. Þau starfa öll samkvæmt sérstökum lögum og reglugerðum sem snerta starfsemi þeirra. Forstöðumaður bókasafnsins komst svo að orði:

*Þessi stofnun er bluti af rekstri sveitarfélags og við þurfum að fylgja ákveðinni starfsmannastefnu sem allt sveitarfélagið þarf að fylgja. Við þurfum að fylgja ákveðnum reglum varðandi allt bókbald og skil á reikningum. Við þurfum að lúta þeim reglum sem fylgja sveitarfélögum.*

Opinberar stofnanir þurfa að fara eftir stjórnsýslulögum þegar þær taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þau taka á ýmsum þáttum, svo sem jafnræðisreglu, meðalhófsreglu og upplýsinga- og andmælarétti. Þær þurfa einnig allar að fara eftir lögum um opinbera starfsmenn sem taka á ráðningum, uppsögnum, áminningum, ráðningarsamningum o.fl. atriðum. Einnig er þeim skylt að auglýsa laus störf samkvæmt reglugerð þar um.

Fram kom hjá stjórnendum opinberu stofnananna að stundum koma fyrirskipanir eða ákvarðanir frá ædstu stjórnendum, þ.e. ráðherrum eða bæjarstjórn, um stór og stefnumarkandi mál sem geta haft mikil áhrif á starfsemi þeirra. Þar má t.d. nefna sameiningar stofnana. Þá eru stjórnendur stofnananna ekki þátttakendur í fyrstu ákvörðuninni en taka þátt í mótuninni á síðari stigum ákvarðanaferlisins. Stjórnendurnir töldu æskilegt að ráðuneyti og ráðherrar eða bæjarstjórn hafi meira samráð við stjórnendur þeirra stofnana sem málið snertir, á fyrstu stigum

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

ákvarðanaferlisins, áður en ákvarðanir eru teknar í slíkum málum. Einnig má nefna ákvarðanir í sambandi við fjárveitingar til stofnananna. En stjórnendur þeirra geta yfirleitt lítil áhrif haft á þær og getur tekið langan tíma að koma breytingum að. Lykilatriðin sem hér hafa verið nefnd eru sett fram í töflum 2 og 3 hér á eftir til að auðvelda samanburð:

Tafla 2. Ákvarðanatöku hjá opinberum fyrirtækjum.

Fyrirtæki	Bókasafn	Þjónustustofnun	Heilbrigðis- stofnun
Fjöldi starfsmanna (stöðugildi)	14 (6,7)	89 (62,6)	Um 500 (218)
Aðferð við greiningar- og úrlausnarferli	Skynsemislíkan/ takmörkuð , skynsemi stjórnumarvísindi/ Carnegie- líkan	Stjórnumar- vísindi/  Carnegie- líkan	Stjórnumar- vísindi/  Carnegie- líkan
Hverjir koma að ákvarðanatöku (æðstu stjórnendur eða aðrir)?	Bæjarstjórn, framkvæmdastjóri, verkefnisstjóri,	Framkvæmdastjóri, Forstjóri, forstöðumaður stjórnendateymi og millistjórnendur	framkvæmda- stjórn og milli stjórnendur
Tímarammi ákvarðanatöku	Frá nokkrum mín. og upp í nokkra mánuði	Frá nokkrum mín., upp í mánuði, stundum nokkur ár	Frá nokkrum dögum og upp í mánuði, stundum mörg ár
Áhrif hrunsins	Mikil áhrif	Mikil áhrif	Mikil áhrif
Lög og reglur	Mikil áhrif, svo sem sveitar- stjórnarlög, lög um opinbera starfsmenn, sérög um starfsemina	Mjög mikil áhrif, svo sem lög um opinbera starfs- menn, sérög um starfsemina	Mjög mikil áhrif, svo sem lög um opinbera starfsmenn, sérög um starfsemina

Tafla 3. Ákvarðanatöku hjá einkafyrirtækjum.

Fyrirtæki Fjöldi starfsmanna (stöðugildi)	Fataverslun	Matvælafyrirtæki	Prentsmiðja
	9 (6)	46 (48-50 ársverk)	100
Aðferð við greiningar- og úrlausnarferli	Skynsemislíkan/ takmörkuð skynsemi	Stjórnunar- vísind- Carnegie- líkan	Stjórnunar- vísindi/ Carnegie- líkan
Hverjir koma að ákvarðanatöku (æðstu stjórnendur eða aðrir)?	Framkvæmda- stjórar	Framkvæmda- stjórar stjórn og milli- stjórnendur	Framkvæmda- stjórar stjórn og milli- stjórnendur
Tímarammi ákvarðanatöku	Frá nokkrum mín. og upp í nokkra mánuði	Frá nokkrum mín., upp í mánuði, sjaldan meira en ár	Frá nokkrum mín. og upp í ár
Áhrif hrunsins	Ekki mikil áhrif í byrjun, en nú áhrif erlendis frá	Ekki mikil áhrif	Töluverð áhrif
Lög og reglur	Einhver áhrif en ekki mikil	Einhver áhrif, aðallega öryggisreglur og heilbrigðiseftirlit	Einhver áhrif, aðallega öryggisreglur

Þegar lítið er til stærðar fyrirtækjanna varðandi ákvarðanatökufærlið er greinilegur munur þar á. Öll stærri fyrirtækin beita stjórnunarvísindum og Carnegie-líkaninu og bókasafnið einnig í stærri málum. En minnsta einkafyrirtækið, ásamt bókasafninu í smærri málum, sker sig úr að því leyti að þar er notað skynsemislíkanið og líkan takmarkaðrar skynsemi. Einnig jókst dreifstýringin eftir því sem fyrirtækin stækkuðu og voru ákvarðanir teknar á mismunandi skipulagsþrepum. Eins og einn viðmælenda komst að orði: „allar smærri ákvarðanir, t.d. sem snúa að daglegum rekstri að þá fá stjórnendur fullt vald til að klára hlutina. Við leggjum mikið upp úr því að virkja þá til þess.“ Mun fleiri koma því að ákvörðunum í stærri fyrirtækjunum og við stærri ákvarðanir var mikið samráð og samvinna stjórnenda á öllum þrepum. Þótt bókasafnið sé lítið er það hluti af stærri stjórnarsýslu og fjöldamargir koma að stærri ákvörðunum þar. Í minnsta einkafyrirtækinu voru allar ákvarðanir teknar af eigendum.

Öll opinberu fyrirtækin eru þjónustustofnanir en starfa á mismunandi sviði,

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

sveitarstjórna sviði, félagsmálasviði og heilbrigðissviði. Minnsta einkafyrirtækið er verslunarfyrirtæki en hin tvö framleiðslufyrirtæki. Annað þeirra sinnir líka þjónustu þar sem það vinnur mikið að sérlausnum eftir óskum viðskiptavina. Ekki virðist vera munur á ákvarðanatöku eftir starfsemi fyrirtækjanna heldur liggur hann frekar í stærðinni. Þó virðast stærstu ákvarðanir hjá opinberum fyrirtækjum hafa tilhneigingu til að taka lengri tíma en hjá einkafyrirtækjum.

### 5. Umræða og lokaorð

Markmið rannsóknarinnar var að skoða hvort munur væri á ákvarðanatöku íslenskra stjórnenda hjá opinberum stofnunum samanborið við stjórnendur einkafyrirtækja. Við greiningu á niðurstöðum vekur athygli hve munurinn á ákvarðanatöku stjórnenda er í raun lítill milli opinberra stofnana og einkafyrirtækja. Munurinn felst fremur í stærð fyrirtækjanna en eignarformi en fleiri taka þátt í ákvarðanatökuferlinu eftir því sem fyrirtækin eru stærri og dreifstýringin er meiri. Að sögn allra stjórnendanna nýtist reynsla og innsæi þeirra á einhverjum stigum ákvarðanatökunnar. Stjórnendur flestra fyrirtækjanna nota sömu aðferðir við greiningar- og úrlausnarferli við ákvarðanatöku. Í stærri fyrirtækjunum taka deildarstjórar í sumum tilfellum ákvarðanir um ráðningar starfsfólks, ýmist einir eða í samráði við æðri stjórnendur. Ráðningar stjórnenda eru í höndum æðstu stjórnenda. Við stærri ákvarðanir hefur stærð fyrirtækjanna og fjöldi skipulagsþrepa áhrif á það hve margir taka þátt í samráði og samvinnu eða koma að ákvarðanatökunni. En lokaákvarðanir eru teknar af æðstu stjórnendum.

Í inngangi er varpað fram þremur spurningum sem nú verður svarað. Fyrsta spurningin var á þá leið hvort stjórnendur í minni opinberum stofnunum hafi minna umboð til ákvarðanatöku en í einkafyrirtækjum. Greining okkar hefur leitt í ljós að svo sé hvað varðar stefnumarkandi atriði. Þar þarf forstöðumaður að hafa samráð við bæjarstjórn, en í einkafyrirtækjum hafa stjórnendur vald til að móta allar ákvarðanir. Að öðru leyti er lítill munur á milli smáfyrirtækja og lítilla opinberra stofnana – stjórnendur þeirra beita iðulega skynsemislíkani og takmarkaðri skynsemi við úrlausn vandamála.

Önnur spurning hljóðaði svo: Er ákvarðanatöku í stærri málum seinvirkari í opinberum stofnunum en í stærri einkafyrirtækjum? Eins og fram hefur komið er ferli ákvarðana mjög áþekkt í einkafyrirtækjum og opinberum stofnunum. Hins vegar taka ákvarðanir í stærri málum eins og nýbyggingum og stefnumótun lengri tíma hjá opinberum stofnunum og ferlið einkennist af áfangaákvörðunum. Skýringin er sú að margir aðilar koma að málum, jafnvel utan stofnunar, og ákvarðana-valdið liggur hjá ráðherra eða bæjarstjórn. Það kallar oft en ekki á málamiðlanir sem taka tíma. Ennfremur má geta þess að margvísleg lög, eins og jafnræðislög, starfsmannalög, stjórnsýslulög og stefna sveitarfélaga takmarka ákvarðana-vald opinberra stjórnenda, sem ekki á við um stjórnendur einkafyrirtækja. Það getur einnig hægt á ákvarðanatökuferlinu.

Þriðja spurningin laut að afleiðingum efnahagshrunsins. Afleiðingar hrunsins höfðu mun meiri áhrif á ákvarðanatöku hjá stjórnendum opinberu stofnananna en

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

hjá stjórnendum einkafyrirtækjanna. Opinberu stofnanirnar fá fé frá ríki og sveitarfélagi þar sem brugðist var við hruninu með samdrætti í fjárveitingum. Þess vegna þurftu þær allar að grípa til mikilla sparnaðaraðgerða. Athygli vakti að þær komust allar hjá uppsögnum starfsmanna, en gátu nýtt sér starfsmannaveltu til að fækka stöðugildum. Hrunið hafði töluverð áhrif hjá stærsta einkafyrirtækinu en ekki mikil áhrif hjá hinum. Líklega hefur starfsemi fyrirtækjanna haft þar töluvert að segja þar sem stærsta fyrirtækið vann mikið fyrir bankana fyrir hrun en þau verkefni drógust verulega saman. Til að komast hjá uppsögnum var starfshlutfall þar skert um 25% hjá starfsmönnum fljótlega eftir hrunið. Stjórnendur einkafyrirtækja hafa meira svigrúm til að hafa áhrif á tekjustofna sína. Þeir geta til dæmis tekið ákvarðanir um breytta samsetningu á vörum eða þjónustu og nýttu einkafyrirtækin sér það. Einnig reyndu einkafyrirtækin að draga úr kostnaði með hagræðingu. Öll fyrirtækin hafa búið við frekar stöðugt umhverfi, sérstaklega opinberu fyrirtækin. Hjá öllum fyrirtækjunum kom fram að óvissa í umhverfi þeirra hafi aukist eftir hrunið.

Þegar litið er yfir þessar niðurstöður styðja þær niðurstöður rannsóknar Inga Rúnars Eðvarðssonar og Víðis Vernharðssonar (2008) um ákvarðanatöku í íslenskum fyrirtækjum. Rannsókn þeirra leiddi í ljós að greinilegur munur væri á ákvarðanatökuferlinu ef tekið var mið af stærð fyrirtækjanna. Þættir eins og tegund starfsemi eða skipulagsform virtust ekki hafa áhrif á ákvarðanatökuferlið.

Þessar niðurstöður koma einnig heim og saman við niðurstöður March og Simon (1958) og Cyert og March (1963) um að samvinna og samkomulag stjórnenda væri mjög mikilvægt bæði við greiningu og úrlausn vandamála. Þeir töldu stjórnendur hafa yfir takmörkuðum hæfileikum, tíma og aðstöðu að ráða til að sinna öllum málum með viðeigandi upplýsingaöflun og greiningu allra þátta.

Allir stjórnendurnir í þessari rannsókn nefndu að þeir styðjast einnig mikið við reynslu og innsæi á einhverju stigi ákvarðanatökunnar. Er það í samræmi við rannsóknir Simon (1987), ásamt rannsóknnum þeirra March og Simon (1958) og Cyert og March (1963), sem sýndu fram á gildi innsæis og reynslu við ákvarðanatöku. Vegna tíma- og/eða upplýsingaskorts er ekki alltaf hægt að taka upplýsta ákvörðun. Álitid er að reynsla og dómgreind stjórnenda komi að góðum notum við að greina óáþreifanlega þætti vandamála og við að leysa mál.

Í rannsókninni kom fram að tvö opinberu fyrirtækjanna studdust við áfanga-ákvarðanalíkanið í stórum og tímafrekum málum. Það er sambærilegt við niðurstöður rannsóknar Mintzberg og félaga (1976) og Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur (2005) um ákvarðanatöku í stórum og stefnumarkandi málum sem geta tekið langan tíma. Þær samanstanda iðulega af fjölda smærri ákvarðana og upp geta komið ýmiss konar hindranir sem valda því að snúa þarf til baka og leita nýrra leiða.

Ennfremur má nefna að stjórnendur í rannsókninni reyndu af fremsta megni að fylgja skynsemislíkaninu, þ.e. að greina vandann með skipulögðum hætti, afla sér upplýsinga og velja besta kostinn (Brown 2005).

Helstu vankantar rannsóknarinnar voru að e.t.v. hefði verið gagnlegt að taka viðtöl

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

við stjórnendur á lægri stjórnunarþrepum, en ekki aðeins framkvæmdastjóra fyrirtækjanna, til að fá fram viðhorf þeirra til ákvarðanatöku.

Rannsóknin er meðal þeirra fyrstu sem lúta að ákvarðanatöku meðal opinberra stjórnenda á Íslandi og verður vonandi mikilvægt framlag til fræðanna. Stutt er síðan hrunið varð í efnahagslífinu og það hefur ekki verið mikið rannsakað hér á landi ennþá. Þetta er innlegg í þær rannsóknir þar sem komið var inn á áhrif hrunsins á ákvarðanatöku stjórnenda.

Rannsóknin tók einungis til sex fyrirtækja og takmarkast því niðurstöður hennar við þau. Gera þyrfti mun stærri og viðameiri rannsókn til að fá skýrari mynd af því hvort munur er á ákvarðanatöku hjá stjórnendum opinberra stofnana og einkafyrirtækja. Einnig væri áhugavert að skoða hvort munur væri á ákvarðanatökuferlinu eftir menntun og kyni stjórnenda fyrirtækjanna.

Niðurstöður þessarar rannsóknar gefa tilefni til að þróa tilgátur sem gætu nýst við frekari rannsóknir. Tilgáturnar eru svohljóðandi:

- T1: Stærð fyrirtækja og stofnana ræður meira um form ákvarðanatöku en eignarform.
- T2: Eftir því sem fyrirtæki og stofnanir stækka, því fleiri koma að ákvarðanatöku og það dregur ákvarðanir á langinn.
- T3: Eftir því sem fyrirtæki og stofnanir stækka verður að styðjast við samkomulag og málamiðlanir milli stjórnenda til að ná viðunandi lausn á vanda-málum.
- T4: Stífari lagarammi stjórnenda opinberra stofnana, auk þess sem stefnumótunarvald liggur hjá ráðherra eða sveitarstjórn, þrengir valkosti og dregur ákvarðanir á langinn.

Meginniðurstaða rannsóknarinnar er að lítt munur er á ákvarðanatöku stjórnenda hjá opinberum stofnunum samanborið við ákvarðanatöku hjá stjórnendum einka-fyrirtækja. Eignarformið virðist því ekki hafa áhrif á það hvaða aðferðum þeir beita eða hversu margir koma að ákvarðanatöku. Lög og reglur hafa mun meiri áhrif hjá opinberum stofnunum og stefnumótunarvaldið liggur hjá ráðherra eða sveitarstjórn. Afleiðingar efnahagshrunsins hafa haft mikil áhrif á ákvarðanir stjórnenda opinberu stofnananna og einnig töluverð hjá stærsta einkafyrirtækinu.

### Heimildir

- Brown, R. V. (2005). *Rational choice and judgment: decision analysis for the decider*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Buchanan, D., og Huczynski, A. (2004). *Organizational Behaviour; An Introductory Text* (5. útg.). Harlow: Pearson Education.
- Collins, J., og Hussey, R. (2003). *Business research; A practical guide for undergraduate and postgraduate students* (2. útg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

## Stjórnmal og stjornsysla vefimarit (fræðigreinar)

- Cyert, R.M., og March, J.G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewoods Cliffs, Prentice-Hall, Inc.
- Daft R.L. (2007). *Understanding the Theory and Design of Organizations*. Mason: Thompson South-Western.
- Evrópusambandið (e.d.). *SME definition*. Sótt 23. febrúar 2010 á [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjornsyslu“, *Stjornmal og stjornsysla* 2 (3): 224-234.
- Helga Harðardóttir og Snjólfur Ólafsson (2007). *Hröð ákvarðanatataka í íslenskum útrásarfyrirtækjum*. Sótt 14. mars 2010 á [http://www.ibr.hi.is/sites/files/ibr/helga\\_thjodarspegill.pdf](http://www.ibr.hi.is/sites/files/ibr/helga_thjodarspegill.pdf).
- Ingi Rúnar Eðvarðsson og Víðir Vernharðsson (2008). „Ákvarðanatataka í íslenskum fyrirtækjum“, í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IX* (bls. 343-355). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Lane, J.E. (1995). *The public sector; Concepts, Models and Approaches*. (2. útg.). London: SAGE Publications.
- Lindblom, C.E. (1979). „Still Muddling, not yet through“, *Public Administration Review* 39 (6): 517-526.
- March, J.G., og Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York, John Wiley & Sons.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., og Théorêt, A. (1976). „The Structure of ‘Unstructured’ Decision Processes“, *Administrative Science Quarterly* 21: 246-276. Sótt 30. mars 2010 á <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=4021438&site=ehost-live>.
- Miser, H. (1997). „The Easy Chair: Is It Possible to Have a Good Definitional Description of Operations Research and Management Science?“, *Interfaces*, 27 (6): 16-21. Sótt 13. apríl 2010 á <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=249241&site=ehost-live>.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006). „Straumar, stjornleysi og stefnurek“, *Stjornmal og stjornsysla* 1 (2): 2-18.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2005). *Health policy and hospital mergers: How the impossible became possible*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Simon, H. (1987). „Making Management Decision: the Role of Intuition and Emotion“, *Academy of Management Executive* 1 (1): 57-64. Sótt 24. febrúar 2010 á: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=4275905&site=ehost-live>.