

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Starfsumhverfi hins opinbera

Hlutverk stjórnenda
og viðhorf starfsmanna

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson
dósent við viðskiptafræðideild HÍ

2. tbl. 6. árg. 2010
Erindi og greinar



Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

Inngangur

Fyrirkomulag starfsmannamála hjá hinu opinbera hefur nokkuð verið í umræðunni síðustu ár. Starfsumhverfi opinberra starfsmanna tók miklum breytingum um miðjan tíunda áratug síðustu aldar þegar hugmyndafræði nýskipans í ríkisrekstri hélt innreið sína. Markmiðið var að breyta starfs- og rekstrarumhverfi hins opinbera þannig að ríkið sem vinnuveitandi hefði á að skipa hæfu starfsfólki og stofnanir gætu keppt við einkafyrirtæki um hæft starfsfólk. Enn fremur var markmiðið að ríkið gæti sinnt samfélagslegum skyldum sínum betur með því að stuðla að hagkvæmni, árangri og skilvirkni í rekstri opinberra stofnana. Til að ná þessum markmiðum varð m.a. að breyta starfsmannalögum, kjarasamningum og starfsmannastefnu hins opinbera. Með aukinni dreifstýringu sem fólst meðal annars í hugmyndafræði nýskipunar í ríkisrekstri voru kröfur til forstöðumanna auknar. Sjálfstæði og sveigjanleiki stofnana og forræði í starfsmannamálum var lagt til grundvallar. Áhersla var lögð á að stjórnendur hefðu meira rekstrarlegt svigrúm og sjálfðæmi í málum sem varðaði starfsmenn þeirra. Með breytingum á lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, nýrri starfsmannastefnu og stofnanasamningum var lagður grunnur að nútímalegri stjórnunarháttum hjá opinberum stofnunum.

Í greininni er rætt um hlutverk stjórnenda eins og það birtist í stjórnunarfræðunum. Dregin er upp mynd af breyttu starfsumhverfi opinberra starfsmanna með hliðsjón af nokkrum íslenskum rannsóknum sem varpa ljósi á þroskastig mannauðsstjórnunar, innra starfsumhverfi þeirra og starfsumhverfi opinberra starfsmanna. Einnig er gerð grein fyrir hæfniskröfum til forstöðumanna sem tilgreindar eru í lögum 17 stofnana.

Hlutverk stjórnenda

Það getur verið erfitt og krefjandi að vera stjórnandi, starfsumhverfi hins opinbera hefur breyst gífurlega seinni árin og menntun og þekking starfsmanna aukist mikið. Breyttar áherslur sem innleiddar voru með nýskipan í ríkisrekstri gjörbreyttu starfs- og rekstrarumhverfi stofnana. Markmiðið var að ríkið ætti auðveldara með að sinna skyldum sínum gagnvart samfélaginu með hagkvæmni, skilvirkni og árangri að leiðarljósi (Fjármálaráðuneytið 1996 og 1998). Ein meginforsenda þessara breytinga var ný starfsmannastefna ríkisins. Meiri kröfur skyldu gerðar til starfsmanna og stjórnenda og m.a. kveðið á um að stjórnendur tileinkuðu sér nútímalega stjórnunarhætti og sýndu jákvætt viðhorf til starfsmanna og hefðu við þá samráð. Stjórnendur áttu einnig að fylgjast vel með starfsmönnum sínum, leiðbeina eftir þörfum og tryggja að þeir tækju framförum og yxu í starfi (Starfsmannastefna Stjórnarráðsins e.d.). Til að ná fram markmiðum nýskipunar í ríkisrekstri var gert ráð fyrir að hið opinbera tæki í æ ríkara mæli upp stjórnunaraðferðir einkageirans.

Störf og verksvið stjórnenda eru fjölþætt og miklar kröfur gerðar til stjórnunarþekkingar og stjórnunarhæfileika þeirra. Stjórnun snýst um að vinna með

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

(samstarf) öðrum og í gegnum (stjórnun) aðra til að ná fram settum markmiðum skipulagsheildarinnar (Kreitner 2006, Northouse 2004). Henry Fayol (Rosenfeld og Wilson, 1999) setti fram nokkur hlutverk stjórnenda í skipulagsheildum. Í fyrsta lagi áætlanagerð, sem gengur út á að ákvarða stefnu og framtíðarsýn skipulagsheildarinnar og hvernig hægt er að uppfylla þessa sýn og framkvæma stefnuna. Í öðru lagi skipulagning sem felst í því að hanna störf, deila verkefnum á milli starfa og ákvarða verkaskiptingu. Í þriðja lagi forystu sem gengur út á að hvetja starfsmenn og tryggja að allir starfi sem ein samvinnandi heild að sameiginlegu markmiði. Í fjórða lagi eftirlit sem byggist á því hlutverki stjórnenda að gefa fyriræli og fylgjast með því hvort fyrirælum sé fylgt og markmiðum náð. Það er hlutverk stjórnenda að tryggja að þessum meginmarkmiðum verði náð og verði frávik frá markmiðunum ber þeim að stýra starfsmönnum inn á réttar brautir.

Peter F. Drucker (1974) bendir á hlutverk og hæfni stjórnenda í fimm atriðum. Fyrst er markmiðasetning þar sem stjórnendur setja fram og ákveða markmið og hvað þurfi að gera til að ná markmiðunum og miðla til starfsmanna þannig að þeir fylgi settum markmiðum. Annað atriðið snýr að skipulagningu þar sem hlutverk stjórnandans er að greina starfsemina, skilgreina störfin og verkefni og ráða starfsmenn. Þriðja atriðið er hvatningin þar sem byggja þarf upp öfluga liðsheild, laða til starfa hæfileikaríka starfsmenn, halda í þá, þjálf þá og þróa og tryggja eðlilegan vöxt og þroska starfsmanna. Fjórða atriðið kemur inn á frammistöðu og endurgjöf og hvernig hægt er á hlutlægan hátt að mæla frammistöðu, t.d. með frammistöðumatskerfi eða starfsmannasamtölum. Loks er það vöxtur og þróun einstaklingsins, þar sem stjórnandinn þroskar sjálfan sig og aðra. Henry Mintzberg (1972 og 1975) segir að hegðun og hlutverk bestu stjórnendanna falli ekki vel að hinni akademísku skilgreiningu á hlutverki þeirra. Í rauninni eru stjórnendur sífellt að bregðast við ytra áreiti sem þeir sjá ekki fyrir og þurfa þeir oft en ekki að taka augnabliksákvæðanir.

Mintzberg (sama heimild) skiptir hlutverki stjórnenda í þrjú meginviðfangsefni sem tíu aðgerðir heyra undir. Fyrsta meginviðfangsefni stjórnenda er samskiptahlutverkið og undir það fellur að vera talsmaður ákveðins hóps, fyrirmynd sem er forsvarsmáður skipulagsheildarinnar og kemur fram fyrir hennar hönd. Enn fremur fellur undir þetta svið leiðtogahlutverkið sem er eitt allra mikilvægasta hlutverkið og öll verk stjórnandans standa og falla með. Undir þetta svið fellur einnig ábyrgð á starfsemi skipulagsheildarinnar og starfsmönnum, hvatning hópsins og leiðbeining undirmanna. Síðasta hlutverkið hér er að vera nokkurs konar tengiliður innan sem utan skipulagsheildarinnar, á milli deilda, hópa og starfsmanna annars vegar og við umhverfið hins vegar. Annað meginviðfangsefnið er upplýsingamiðlunin þar sem stjórnandi gegnir því hlutverki að vera nokkurs konar móttökustöð, hann tekur á móti upplýsingum og vinnur úr þeim á grundvelli þeirra bjarga sem eru til staðar. Einnig gegnir hann því hlutverki að miðla upplýsingum, nokkurs konar tauganet sem dreifir innri og ytri upplýsingum til skipulagsheildarinnar. Að síðustu er stjórnandinn talsmaður hópsins í umboði

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

hagsmunaaðila gagnvart því sem er að gerast innan skipulagsheildarinnar. Þriðja megin viðfangsefnið snýr að ákvarðanatökunni og þar er m.a. hlutverk stjórnenda að ýta á eftir og sýna frumkvæði í breytingum, miðla málum við óvæntar aðstæður og vera sáttasemjari í ágreiningsmálum þegar það á við og úthluta björgum sem skipta máli fyrir starfsemina, svo sem fjármagni. Af þessu má ráða að stjórnendur þurfa að búa yfir fjölbreyttum hæfileikum eigi þeir að geta sinnt stjórnenda-hlutverkinu.

Starfsumhverfi opinberra starfsmanna

Starfsumhverfi opinberra starfsmanna hefur tekið miklum breytingum síðustu ár. Því er stundum haldið fram að ríkið sé fyrirmyndarvinnuveitandi, bjóði starfsmönnum sínum gott vinnuumhverfi, starfsöryggi og góðan lífeyris- og veikindarétt. Miklar kröfur eru gerðar til stjórnenda stofnana. Þeim er gert að tryggja skilvirkni opinberra stofnana, bæta árangur þeirra og auka sveigjanleika í rekstri (Fjármálaráðuneytið 1996). Til að ná þessum markmiðum þurfti meðal annars að horfa til stjórnunaraðferða sem hafa tíðkast í einkageiranum, svo sem árangursstjórnun, gæðastjórnun og mannaúdsstjórnun. Þegar starfsmannalögum var breytt 1995 og nýskipan í ríkisrekstri var innleidd voru kröfur til forstöðumanna ríkisstofnana auknar til mikilla muna. Lögð var áhersla á sjálfstæði og sveigjanleika stofnana í starfsmannamálum. Þannig höfðu æðstu yfirmenn stofnana meira rekstrarlegt svigrúm og sjálfðæmi í eigin málum hvað varðaði starfsmenn. Einn liður í þessum breytingum var ný og breytt starfsmannastefna þar sem lögð var áhersla á nútímalega stjórnunarhætti. Meginmarkmiðið með breytingunum var að skerpa á ábyrgð forstöðumanna og starfsmanna með því að koma á nútímalegra starfsumhverfi þar sem ríkisstofnanir gætu keppt við einkageirann um samkeppnishæft starfsfólk. Áhersla var lögð á að starfsmenn fengju laun í samræmi við ábyrgð, frammistöðu, framleiðni og hæfni. Forstöðumönnum var veitt meira svigrúm til að umbuna hæfustu starfsmönnum sínum og valddreifing var aukin meðal stjórnenda. Að sama skapi voru gerðar ríkar kröfur til starfsmanna. Þeir áttu að sýna fram á kunnáttu, hæfni og færni í starfi, sýna árangur í starfi og leggja sig fram um að eiga góð samskipti við þá sem njóta þjónustu hins opinbera (Fjármálaráðuneytið 1996). Til að ná fram þessum atriðum voru settar fram skýrar verk- og ábyrgðarlýsingar, lögð áhersla á að ráða ávallt hæfasta einstaklinginn sem hafði þekkingu á að sinna fjölbreyttum verkefnum, jafnræði kynjanna átti að tryggja og jafna hlut kvenna í stjórnunarstöðum. Frammistöðu starfsmanna átti að meta reglulega og styðjast þar við starfsmannasamtöl. Umbuna átti starfsmönnum í samræmi við árangur þannig að hæfir starfsmenn fengju fjölbreytt störf og meiri ábyrgð, þróuðust í starfi og nytu starfsframa. Þessir þættir áttu að endurspeglast í launakjörum starfsmanna (Fjármálaráðuneytið 1996). Með þessum miklu kerfisbreytingum voru ríkar kröfur gerðar til stjórnenda ríkisstofnana.

Ómar H. Kristmundsson (Fjármálaráðuneytið 1999 og 2007) hefur staðið fyrir

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

umfangsmiklum rannsóknum á starfsumhverfi opinberra stofnana. Í rannsókninni sem gerð var árið 2006 kemur í ljós að viðhorf ríkisstarfsmanna til margra þátta í starfsumhverfinu hefur breyst nokkuð frá fyrri könnun sem gerð var 1998 (Ejarmálaráðuneytið 1999). Þegar þættir tengdir stjórnun eru skoðaðir sést að í könnuninni frá 2006 voru 44% svarenda frekar eða mjög ánægðir með stjórnun stofnunar sinnar, svipað hlutfall og í fyrri könnun frá árinu 1998. Töluvert fleiri voru ánægðir með ædsta yfirmann sinn en stjórnun vinnustaðarins eða rúmlega helmingur og rúmlega 20% voru mjög ánægðir með sinn ædsta yfirmann. Í rannsókninni kemur fram að afstaða starfsmanna til yfirmanna er háð nálægð þeirra við yfirmanninn. Nokkuð fleiri voru frekar eða mjög ánægðir með næsta yfirmann sinn en ædsta yfirmann sinn eða 68% á móti 52%. Ef stjórnunarhættir yfirmanna eru skoðaðir kemur í ljós að 71% telja yfirmann sinn bera hag starfsmanna fyrir brjosti, 68% eru á heildina litið ánægð með næsta yfirmann, 59% telja yfirmann skipta verkefnum milli starfsmanna með sanngjörnum hætti, 58% telja að yfirmaður stuðli á uppbyggilegan hátt að samstarfi innan deildar vinnustaðar, 58% telja að yfirmaður leiti til starfsmanna áður en mikilvægar ákvarðanir eru teknar, 56% telja að yfirmanni takist vel að leysa vandamál sem koma upp í starfsmannamálum og 54% segjast fá hrós eða viðurkenningu þegar þeim hefur tekist vel til í starfi. Þrátt fyrir þetta eru opinberir starfsmenn ánægðir í starfi eða um 79% aðspurðra. Mest er starfsánægjan meðal starfsmanna framhalds- og háskóla eða 87%. Alls 62% ríkisstarfsmanna finnst starfsandinn vera góður og 89% telja að þekking þeirra og hæfileikar nýtist vel í starfi. Helsta óánægjan sneri að launamálum en einungis 21% sögðust vera ánægð með laun sín. Í rannsókn Þuríðar Helgu Kristjánsdóttur (2007) þar sem kannað er hversu ánægðir stjórnendur eru með starfsfólk sitt kemur meðal annars fram að 93% stjórnenda í opinbera geiranum sem rannsóknin náði til voru frekar eða mjög ánægðir með undirmenn sína. Í einkageiranum var þessi tala 88%. Þuríður Helga spurði einnig hvort stjórnendum myndist þeir sitja uppi með starfsmenn sem væru óhæfir. Tæplega 39% stjórnenda í opinbera geiranum svaraði því játandi en tæplega 35% stjórnenda í einkageiranum. Þegar stjórnendur voru spurðir hvort þeir væru í aðstöðu til að greiða starfsfólki sem þeim þætti vera hæfara en annað starfsfólk hærri laun svöruðu 69% stjórnenda hjá hinu opinbera því neitandi en 37% stjórnenda í einkageiranum.

Í könnun SFR, Starfsmannafélags ríkisstofnana, um stofnun ársins (SFR e.d.) eru félagsmenn SFR beðnir að meta vinnustað sinn út frá nokkrum lykilatriðum. Þessi könnun er gerð í samstarfi við VR og byggist á sambærilegri könnun sem VR hefur staðið fyrir undanfarin ár. Félagsmenn leggja mat á átta mismunandi þætti á innra starfsumhverfi stofnunarinnar eins og sjá má í töflu 1 (Hugmyndafræði könnunar á fyrirtæki ársins e.d.).

Stjórnsmál og stjórnarsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Tafla 1. Lykilþættir í mati á innra starfsumhverfi stofnana.

Páttur	Vægi	Spurningar
1. Trúverðugleiki stjórnenda	28%	Stjórnendur virða starfsfólk mikils Stuðningur og hvatning frá yfirstjórn Starfsmenn hafi stuðning stjórnenda til að þroska hæfileika sína Starfsmenn bera fullt traust til stjórnenda Starfsfólki er hrósað þegar það stendur sig vel Hvernig vinnustað er stjórnað Hægt er að leita til næsta yfirmanns ef starfsmenn þurfa þess Næsti yfirmaður er sanngjarn við starfsfólk Það er skýrt hvað stjórnendur ætlast til af starfsfólki Næsti yfirmaður bætir starfsaðstæður þegar þörf er á
2. Starfsandi	11%	Samskipti er opin og hispurlaus meðal samstarfsmanna Starfsandinn er venjulega aflappaður og óþvingaður Mér kemur vel saman við samstarfsfólk mitt
3. Launakjör	9%	Ánægja með launakjör Laun starfsmanna er ákveðin af sanngirni Launin er betri, svipuð eða verri en á sambærilegum vinnustöðum
4. Vinnuskilyrði	12%	Ánægja með lýsingu Ánægja með vinnu- og skrifstofurými Ánægja með loftræstingu Ánægja með matar- og kaffiaðstöðu Ánægja með öryggi á vinnustað Ánægja með tölvu- og tækjabúna Ánægja með aðgengi að bílastæðum
5. Sveigjanleiki í starfi	9%	Hægt að fara úr vinnu með litlum fyrirvara til að sinna

Stjórnsmál og stjórnarsýsla veftímarit (erindi og greinar)

		aðkallandi erindum í einkalífi, svo sem veikindum barna eða maka Svigrúm til að útrétta í vinnutímanum Vinnutími er sveigjanlegur Ánægja með sveigjanleika í starfi Auðvelt að taka sumarfrí þegar það hentar Auðvelt að samræma vinnu og fjölskyldulíf Viðvera er frjáls, get unnið að hluta í fjarvinnu
6. Sjálfstæði í starfi	9%	Hef góð tök á öllum þáttum starfsins Hef næga yfirsýn yfir alla þætti sem krafist er Markmiðin í starfinu eru skýr
7. Ímynd	10%	Hef áhrif á hvernig starfið er unnið Umræða um stofnunina er yfirleitt vinsamleg Viðskiptavinir hafa jákvæða afstöðu til stofnunarinnar Stofnunin er traust
8. Ánægja og stolt	13%	Er ánægður í starfi Líður vel í starfi Get mælt með vinnustaðnum sem góðum vinnustað Stolt af stofnuninni

Heimild: <http://www.vr.is>.

Valið á stofnun ársins byggist á heildareinkunn sem er sett saman úr þessum átta þáttum. Allir þættirnir átta hafa gildi á bilinu 1-5 þar sem 5 er vísbending um mjög mikla ánægju starfsmanna með viðkomandi þátt í starfsumhverfinu og 1 gefur til kynna mjög mikla óánægju. Samsetning heildareinkunnar byggist á vægi þáttanna átta og vægi þeirra er ólíkt. Vægið er fundið út með tölfræðilegum útreikningum byggt á þáttagreiningu (SFR e.d.)

Niðurstöður þessar könnunar fyrir árið 2010 ásamt samanburði við VR má sjá í töflu 2.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

Tafla 2. Munur á SFR og VR í könnun á stofnun ársins (SFR) og fyrirtæki ársins (VR) 2010.

Páttur	SFR	Sæti	VR	Sæti
Heildareinkunn	3,85		4,06	
Trúverðugleiki stjórnenda	3,85	5	4,05	6
Starfsandi	4,17	2	4,32	2
Launakjör	2,76	8	3,33	8
Vinnuskilyrði	3,91	4	4,05	5
Sveigjanleiki í vinnu	3,73	7	3,97	7
Sjálfstæði í starfi	4,25	1	4,35	1
Ímynd stofnunar/fyrirtækis	3,83	6	4,16	4
Ánægja og stolt	4,14	3	4,27	3

Heimild: [Http://www.sfr.is](http://www.sfr.is).

Nokkur munur er á heildareinkunn SFR-félaga og VR-félaga þegar kemur að mati á vinnustaðnum, VR-félögum í vil. Þeir skora hærra en SFR-félagar í öllum þáttunum átta. Sjálfstæði í starfi, starfsandi, ánægja og stolt, sveigjanleiki í vinnu og launakjör raðast eins. Trúverðugleiki stjórnenda raðast í fimmta sæti hjá stofnunum en sjötta sæti í fyrirtækjum. Þessi niðurstaða er alls ekki slæm. Einungis einn þáttur af átta, launakjörin, lendir á svokölluðu aðgerðabili (lægri en 3,69), þ.e. aðgerð eru aðkallandi. Sex þættir eru á starfhæfu bili (3,7-4,19), þ.e. viðkomandi þættir eru í lagi. Þessir þættir eru ánægja og stolt, starfsandi, trúverðugleiki stjórnenda, vinnuskilyrði, ímynd stofnunar og sveigjanleiki í starfi. Einn þáttur, sjálfstæði í starfi, er á styrkleikabili (hærri en 4,20), þ.e. ekki þarf að hafa af honum sérstakar áhyggjur. Þessi útkoma vekur nokkra athygli í ljósi þess á hvaða þroskastigi mannaúdsstjórnun hjá hinu opinbera virðist vera.

Háskólinn í Reykjavík hefur í nokkur ár staðið fyrir rannsókn á mannaúdsstjórnun á Íslandi, svokallaðri Cranet-rannsókn. Í henni er meðal annars reynt að staðsetja íslensk fyrirtæki og stofnanir á þroskastigum mannaúdsstjórnunar (Arney Einarsdóttir o.fl. 2009). Samkvæmt Kearns (2003) er skilgreining á umræddum þroskastigum 0-4. Hjá skipulagsheildum sem flokkast á þroskastigi 0 er engin meðvitund starfsmannastjórnun. Ábyrgð á starfsmannamálum er alfarið hjá ædsta stjórnanda og mikil miðstýring einkennir alla stjórnun. Starfsmannastjórnun snýst aðallega um ráðningar og laun. Þroskastig 1 snýst um hefðbundið starfsmannahald. Áhersla er lögð á að halda utan um starfsmannaskrár og fylgst er með fjölda stöðugilda og launakostnaði. Stjórnendur á þessu þroskastigi hafa ekki mikið frumkvæði að því að nota aðferðir mannaúdsstjórnunar. Við ráðningar er stuðst við einföld viðtöl og námskeið tengjast oft áhugasviði starfsmanna. Á þroskastigi 2 er farið að beita faglegri starfsmannastjórnun og fagmennska hefur aukist en áherslan er áfram á daglega afgreiðslu mála. Ráðningar eru unnar fremur óformlega og fyrir kemur að leitað er til fagaðila við ráðningu. Móttökufurli fyrir

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

nýja starfsmenn hefur verið komið á og vísir af starfsmannahandbókum er til staðar. Hugað er að námskeiðahaldi fyrir starfsmenn með það fyrir augum að þjálf-unin nýtist skipulagsheildinni. Starfsmannastefna er til og starfsmannavelta er mæld. Í sumum tilfellum er starfandi starfsmannastjóri. Þegar komið er á þroskastig 3 er farið að tala um árangursríka mannauðsstjórnun og ferli á sviði mannauðsstjórnunar er vel mótað og hefur áhrif á reksturinn. Þekking fagaðila í mannauðsmálum innan skipulagsheildar er markvisst nýtt. Ferli ráðninga er formfast og faglegt. Starfsmenn eru upplýstir um stefnu og stöðu skipulagsheildarinnar. Sérstakt starfsmannasvið telst nauðsynlegt til að ná þessu þroskastigi ásamt því að starfsmannastjóri sitji í framkvæmdastjórn. Á hæsta og 4. þroskastigi á sér stað samþætting mannauðsstjórnunar og rekstrar skipulagsheildarinnar og litið er á mannauðinn sem grunnforsendu árangurs. Mælikvarðar varðandi mannauð eru hluti af árangursmælikvörðum sem notaðir eru til að fylgjast með rekstri og frammistöðu skipulagsheildarinnar. Við ráðningu starfsfólks er lagt ítarlegt mat á umsækjendur og krafa er gerð um að sá sem valinn er bæti frammistöðu heildarinnar. Mikil áhersla er á fræðslu og þjálfun og allir stjórnendur eru í raun mannauðsstjórar sem þjálfa og þróa sitt fólk (Arney Einarasdóttir o.fl. 2009).

Samkvæmt Cranet-rannsókninni uppfyllir 1% íslenskra skipulagsheilda skilyrði þess að ná þroskastigi 4, 16% eru á þroskastigi 3, 54% á þroskastigi 2, 28% á þroskastigi 1 og 1% á þroskastigi 0. Ef rýnt er í niðurstöðurnar reynast flestar stofnanir í opinberri þjónustu á þroskastigi 2 (54%), þ.e. styðjast við faglega starfsmannastjórnun, 39% eru á þroskastigi 1, þ.e. styðjast við hefðbundið starfsmannahald og 7% eru á þroskastigi 3, þ.e. styðjast við árangursríka mannauðsstjórnun (Arney Einarasdóttir o.fl. 2009). Nokkrar breytingar hafa átt sér stað frá síðustu könnun sem var gerð árið 2006 en þá voru aðeins 23% stofnana sem tóku þátt í könnuninni á þroskastigi 2 og 72% á fyrsta þroskastigi (Arney Einarasdóttir o.fl. 2006).

Böðvar Héðinsson (2007) hefur kannað þroskastig mannauðsstjórnunar hjá hinu opinbera og byggir hann rannsókn sína á aðferðum Kearns (2003). Rannsóknin var meginleg og náði til opinberra stofnana með 40-100 starfsmenn. Böðvar kannaði hvort stefna og aðgerðir í mannauðsstjórnun samræmdust heildarstefnu stofnunar, hvort stofnanir notuðu árangursmælikvarða og hvaða aðferðir þær studdust við í árangursstjórnun. Böðvar kemst að þeirri niðurstöðu að stór hluti ríkisstofnana séu á þroskastigi 2 þótt meirihluti stofnana hafi ekki náð því stigi. Í rannsókn Böðvars kemur fram tölfraðilega marktækur munur á því hvort stofnanir á hærri þroskastigi mannauðsstjórnunar hafi verið líklegri til að samræma betur stefnu og aðgerðir í mannauðsstjórnun við heildarstefnu en stofnanir á lægra þroskastigi. Enn fremur kemur fram hjá Böðvari að stjórnendur hjá opinberum stofnunum líta starfsmannastefnu jákvæðum augum og hafa væntingar til að hún nýtist þeim til að ná betri árangri hjá stofnuninni.

Áhugavert er að setja niðurstöður SFR-könnunarinnar í samhengi við viðhorfskönnun á vegum Ríkisendurskoðunar á mannauðsmálum hjá hinu opinbera.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

Markmiðið er að kanna viðhorf forstöðumanna ríkisstofnana til mannaúsmála, skoða starfslok opinberra starfsmanna og rýna í ráðningar og starfsumhverfi stjórnenda hjá hinu opinbera (Mannauðsmál ríkisins e.d.). Í fyrstu niðurstöðum þessarar rannsóknar kemur margt áhugavert fram. Þegar forstöðumenn eru inntir eftir því hvar styrkur þeirra sem forstöðumenn liggur svara 70% því til að styrkurinn liggi í faglegum verkefnum, 15% nefna fjármálastjórn, einungis 10% mannaússtjórnun og 5% annað. Einnig kemur fram að hjá rúmlega helmingi stofnana er frammistaða starfsmanna metin með formlegum og reglubundnum hætti. Þegar forstöðumenn voru spurðir hvort þeir telji sig hafa næga reynslu til að sinna starfsmannamálum með fullnægjandi hætti segjast 86% vera þeirri fullyrðingu frekar eða mjög sammála. Í könnuninni kemur einnig fram að lítill hluti forstöðumanna ríkisstofnana telur að lög og reglur um starfsmannamál stuðli að hagkvæmum rekstri. Rúmlega þriðjungur forstöðumanna telur að hægt væri að bæta þjónustu opinberra stofnana ef hluta starfsmanna yrði sagt upp störfum og nýir ráðnir í staðinn (Mannauðsmál ríkisins e.d.).

Hæfniskröfur forstöðumanna eins og þær birtast í lögum

Breytingar á rekstrar- og starfsumhverfi opinberra stofnana gerðu ráð fyrir að stjórnendur þyrftu að tileinka sér nýjungar og viðhafa bestu aðferðir í stjórnun. Í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, segir að ráðherra setji hverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind eru helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma.

Samkvæmt lögnum ber forstöðumaður stofnunar ábyrgð á því að rekstrar-útgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Athyglisvert er að í lögnum er ekki kveðið á um um þekkingu eða reynslu forstöðumanna í stjórnun starfsmanna og sama er að segja um erindisbréf til forstöðumanna. Í töflu 3 má sjá greiningu á hæfniskröfum nokkurra ædstu yfirmanna ríkisstofnana samkvæmt lögum sem gilda um viðkomandi stofnanir.

Tafla 3. Hæfniskröfur forstöðumanna ríkisstofnana.

Veðurstofustjóri: Um Veðurstofu Íslands gilda lög nr. 70/1985. Í 2. gr. segir að forstjóri skuli hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi. Forstjóri ber ábyrgð á stjórn, rekstri og starfslýsingum Veðurstofu Íslands gagnvart ráðherra og gerir rekstraráætlun fyrir hana.

Þjóðleikhússtjóri: Um Þjóðleikhúsið gilda leiklistarlög, nr. 138/1998. Það er menntamálaráðherra sem skipar þjóðleikhússtjóra til fimm ára í senn, að fenginni umsögn þjóðleikhúsráðs. Þjóðleikhússtjóri skal hafa menntun á sviði lista og staðgóða þekkingu á starfi leikhúsa. Í lögnum kemur fram að Þjóðleikhússtjóri er stjórnandi leikhússins og markar listræna stefnu þess í samráði við þjóðleikhúsráð. Hann á að

stýra leikhúsinu samkvæmt samþykktri starfs- og fjárhagsáætlun og ber hann ábyrgð á rekstri þess, bæði listrænum og fjárhagslegum.

Fangelsismálastjóri: Um Fangelsismálastofnun gilda lög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005. Skv. 4. gr. laganna skipar ráðherra forstjóra Fangelsismálastofnunar til fimm ára í senn og skal forstjóri vera löglærður. Forstjóri ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar. Ekki er nánar tilgreint um verkefni eða verksvið fangelsismálastjórans.

Forstjóri Útlendingastofnunar: Samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 96/2002, skipar dómismálaráðherra forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn. Forstjórinn þarf að hafa embættispróf í lögum. Ekki er nánar tilgreint um verkefni eða verksvið forstjóra Útlendingastofnunar í lögnum.

Forstjóri Landhelgisgæslunnar: Samkvæmt lögum nr. 55/2006, um Landhelgisgæslu Íslands, skipar dómismálaráðherra forstjóra til fimm ára í senn. Forstjóri á samkvæmt lögnum að stjórna daglegum rekstri Landhelgisgæslunnar og er ráðherra til ráðgjafar og aðstoðar um allt sem lýtur að málefnum stofnunarinnar.

Forstjóri Umhverfisstofnunar: Samkvæmt lögum nr. 90/2002 skipar umhverfisráðherra forstjóra Umhverfisstofnunar til fimm ára í senn. Í lögnum er gerð krafa um að forstjórinn hafi háskólamenntun og þekkingu á verksviði stofnunarinnar. Það er í verkahring forstjórans að fara með stjórn stofnunarinnar, móta stefnu hennar og bera ábyrgð á fjárhagslegum rekstri.

Brunamálastjóri: Í lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, segir að ráðherra skipi brunamálastjóra til fimm ára. Brunamálastjóri skal hafa háskólamenntun og þekkingu á verksviði stofnunarinnar og reynslu af stjórnun. Hann fer með daglega stjórn og rekstur stofnunarinnar og ræður starfsfólk hennar.

Forstjóri Hafrannsóknastofnunarinnar: Í lögum nr. 64/1965, um rannsóknir í þágu atvinnuveganna, segir að sjávarútvegsráðherra skipi forstjóra að fengnum tillögum stjórnar stofnunarinnar til fimm ára í senn. Hann ræður einnig tvo aðstoðarforstjóra að fengnum tillögum stjórnar og forstjóra stofnunarinnar. Forstjóri og aðstoðarforstjóri þurfa að vera með háskólapróf og skal annar aðstoðarforstjórinn vera sérfróður á sviði stjórnunar og rekstrar.

Forstjóri Fjármálaeftirlitsins: Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, gera ráð fyrir að forstjóri stofnunarinnar sé ráðinn af stjórn hennar. Hlutverk forstjóra er að annast daglega stjórn á starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Það kemur í hlut stjórnar að ákveða starfskjör forstjóra. Forstjóri skal hafa menntun á háskólastigi og búa yfir víðtækri þekkingu og starfsreynslu á fjármagnsmarkaði.

Forstjóri Samkeppniseftirlitsins: Í samkeppnislögum, nr. 44/2005, segir að viðskiptaráðherra skipi til fjögurra ára í senn þriggja manna yfirstjórn Samkeppniseftirlitsins. Það kemur í hlut stjórnar stofnunarinnar að ráða forstjóra og skal hann annast stjórnun á starfsemi og rekstur stofnunarinnar. Lögin gera ráð fyrir að forstjóri hafi háskólamenntun og búi yfir víðtækri þekkingu og reynslu á sviði samkeppnismála.

Vegamálastjóri: Í vegalögum, nr. 80/2007, segir að samgönguráðherra skipi vegamálastjóra til fimm ára í senn og veitir hann Vegagerðinni forstöðu. Ekki er tilgreint nánar um menntunarkröfur eða kröfur um sérstaka þekkingu.

- Forstjóri Vinnumálastofnunar:** Í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006, segir í 4. gr. að félagsmálaráðherra skipi forstjóra Vinnumálastofnunar til fimm ára í senn. Það kemur í hlut forstjórans að ráða starfsmenn stofnunarinnar og forstjóri ber lagalega og rekstrarlega ábyrgð á henni. Hlutverk hans er að annast gerð starfs- og fjárhagsáætlunar og leggja fyrir stjórn. Ekki er tilgreint sérstaklega um menntunarkröfur eða sérstaka þekkingu á málaflokknum.
- Ríkisendurskoðandi:** Í lögum um ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, segir að forsætisnefnd Alþingis ráði forstöðumann stofnunarinnar til sex ára í senn og nefnist hann ríkisendurskoðandi. Ríkisendurskoðandi skal hafa löggildingu sem endurskoðandi.
- Talsmaður neytenda:** Í lögum um neytendastofu og talsmann neytenda, nr. 62/2005, segir að ráðherra skipi forstjóra Neytendastofu. Hann skal búa yfir viðtækri þekkingu og reynslu af málefnum á starfssviði stofnunarinnar. Forstjóri stjórnar starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ræður aðra starfsmenn. Ekki er gerð krafa um sérstaka menntun eða tilgreint um stjórnunar- eða rekstrarhlutverk.
- Forstjóri Veiðimálastofnunar:** Í lögum um Veiðimálastofnun, nr. 59/2006, segir að ráðherra skipi forstjóra Veiðimálastofnunar sem skal hafa háskólamenntun og þekkingu á fræðasviði stofnunarinnar. Forstjóri hefur á hendi stjórn stofnunarinnar og ræður annað starfsfólk og ákveður starfssvið þess.
- Umboðsmaður skuldara:** Í lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, segir að ráðherra skipi umboðsmann skuldara til fimm ára í senn sem fer með forstöðu stofnunarinnar og ber faglega, fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri hennar. Skal hann hafa menntun á háskólastigi og búa yfir viðtækri þekkingu og reynslu af málefnum á starfssviði stofnunarinnar.
- Forstjóri Bankasýslu ríkisins:** Í lögum um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, segir að forstjóri Bankasýslu ríkisins sé ráðinn af stjórn stofnunarinnar. Forstjóri skal hafa haldgóða menntun auk sérþekkingar á banka- og fjármálum. Forstjóri mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti stofnunarinnar og annast daglega stjórn hennar ásamt því að ráða starfslið. Hann ber ábyrgð gagnvart stjórninni á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

Heimild: Samantekt höfundar.

Athyglisvert er hve með ólíkum hætti lög um einstakar stofnanir tilgreina hæfniskröfur til stjórnenda og ekki er algilt að krafist sé háskólamenntunar. Forstjóri Vinnumálastofnunar og talsmaður neytenda þurfa t.d. ekki að hafa háskólamenntun. Sama er að segja um þekkingu á stjórnun, einungis er tilgreint í lögum að brunamálastjóri hafi reynslu af stjórnun og annar forstjóra Hafrannsóknastofnunar þarf að búa yfir sérþekkingu á stjórnun og rekstri. Ráðningarfyrirkomulag tveggja eftirlitsstofnana, Samkeppniseftirlits og Fjármálaeftirlits, er með öðrum hætti. Þar skipar ráðherra stjórn sem síðan ræður forstjórana. Enn fremur er gerð krafa til þessara tveggja forstjóra um að þeir hafi viðtaka þekkingu og reynslu á málaflokki stofnunarinnar. Sama gildir um ráðningu forstjóra Bankasýslu ríkisins en hann er skipaður af þriggja manna stjórn sem fjármálaráðherra skipar.

Um ráðningu Þjóðleikhússtjóra gildir að menntamálaráðherra skipar hann að fenginni umsögn þjóðleikhúsráðs. Það vekur vissulega athygli að af þessum 17 stofnunum gilda um 16 þeirra lög sem sett voru eftir að hugmyndafræði nýskipanar í ríkisrekstri var innleidd í opinberan rekstur. Það má velta því fyrir sér hvers vegna löggjafinn geri ekki skýrari kröfur um stjórnunarhæfni forstöðumanna þegar kemur að því að veita stofnun forstöðu. Ekki er að sjá að það sé gert í erindisbréfi þar sem megináhersla er á að standa skil á rekstrarafkomu. Þess ber þó að geta að þegar embætti eru auglýst laus til umsóknar eru oftast en ekki tilgreindar ákveðnar hæfniskröfur í auglýsingunni sem lúta að stjórnun og forystu og hæfni í mannlegum samskiptum.

Umræður

Fyrir nokkurum árum tók höfundur þátt í verkefni sem fólst í því að heimsækja stofnanir og greina þarfar bæði starfsmanna og stjórnenda fyrir þjálfun. Markmiðið var að kortleggja hvaða þjálfun og fræðsla þyrfti að vera í boði fyrir starfsmenn og stjórnendur svo heildarmarkmið eða starfsmarkmið viðkomandi stofnunar næðist. Stuðst var við svokallaða KSA-greiningu (*knowledge, skill og ability*) þar sem tilgangurinn er að koma auga á almenna þekkingu, færni og persónulega eiginleika til að sinna starfi. Þekkingin lýtur að þeim staðreyndum sem starfsmaður þarf að vita og þekkja til að geta sinnt starfi sínu, svo sem starfsmannastefna, réttindi og skyldur starfsmanna, siða- og samskiptareglur ásamt helstu lögum og reglum sem snúa að viðkomandi starfssviði. Kunnátta eða færni lýtur fremur að ljósri eða sýnilegri þekkingu starfsmanna, hvernig leysa má einstök verkefni, þekkja stjórnskipulag, hvert á að leita eftir upplýsingum, hvert er hlutverk millistjórnenda, hvernig á að takast á við erfiða viðskiptavinum, að verkefnum o.fl. Persónulegir eiginleikar eða viðhorf lúta að grunnþáttum sem þarf til að sinna hverju starfi og því hvað nýjum starfsmönnum er kennt í upphafi og tengist nýliðaþjálfun (Wexley og Latham 2002; Blanchard og Thacker 2007). Þegar stjórnendur voru spurðir hvaða þjálfun og fræðslu þeir þyrftu sjálfir að fá til að vera hæfari og færari í stjórnunarstarfinu nefndu þeir gjarnan verkefnastjórnun, árangursstjórnun, stefnumiðað árangursmat, samskipti við fjölmíðla og starfsmannamál. Þegar starfsmenn voru inntir eftir því hvaða fræðslu og þjálfun stjórnendur þyrftu á að halda til að vera betri stjórnendur eða eins og þetta var stundum orðað „ef þú mættir gefa yfirmanni þínum námskeið að gjöf, hvaða námskeið yrði fyrir valinu?“ Algengasta svarið var námskeið í mannlegum samskiptum.

Þrátt fyrir að þroskastig mannauðsstjórnunar hjá hinu opinbera teljist lítið ef lítið er til Cranet-rannsóknarinnar sem HR hefur staðið fyrir má leggja út af því með vísan í könnun SFR á stofnun ársins að starfsmannamál hjá hinu opinbera séu í nokkuð góðu lagi. Starfsmenn eru jafnan ánægðir og stoltir af stofnuninni sem þeir vinna hjá, þeir hafa mikið sjálfstæði í starfi og starfsandi er góður. Í rannsókn Þuríðar Helgu Kristjánsdóttur (2007) þar sem hún lagði spurningarlista

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (erindi og greinar)

fyrir 130 stjórnendur hjá hinu opinbera og 154 stjórnendur í einkageiranum reyndist ekki marktækur munur á milli stjórnenda í opinbera geiranum og einkageiranum þegar þeir voru spurðir hversu ánægðir þeir væru með starfsfólk sitt. Alls 53,6% aðspurðra vildi endurráða flesta eða alla starfsmenn sína og 36,5% sögðust sitja upp með óhæfa starfsmenn.

Grunnur að góðum rekstri stofnana er markviss stjórnun mannaúðs. Stjórnun snýst um fólk, samskipti, hvatningu, endurgjöf, virðingu og traust. Hún snýst um að virkja fólk til betri starfa, leysa úr ágreiningi sem skapast, meta frammistöðu, setja starfsfólki markmið og tryggja að skipulagsheildir náí árangri. Það verkefni stjórnenda að stýra hópi þekkingarstarfsmanna er áskorun því þeir búa yfir sérhæfingu og þekkingu og hafa oft mikla menntun að baki. Þeir sýna faginu sem þeir tilheyra meiri hollustu og tryggð en vinnustaðnum. Það sem heldur þeim gangandi eru krefjandi verkefni og áskorun í starfi. Árangursríkur stjórnandi er sá sem skapar löngun til að ná árangri, tryggir réttláta umbun, þroskar sjálfan sig og aðra, leiðbeinir undirmönnun, hefur skýrar væntingar, hvetur og umbunar á réttlátan hátt og leitast við að skapa árangursríka teymisvinnu. Það er ekki auðvelt að vera stjórnandi í dag og kröfur eru miklar. Stjórnendur þurfa að hafa viðtæka reynslu á sviði stjórnunar, ekki síður en þekkingu á þeim málaflokki sem heyrir undir viðkomandi stofnun.

Heimildir

Arney Einarsdóttir, Ásta Bjarnadóttir og Finnur Oddsson (2006). *Staða mannaúðsstjórnunar á Íslandi: Cranet rannsóknin 2006*. Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík.

Arney Einarsdóttir, Ásta Bjarnadóttir og Finnur Oddsson (2009). *Staða mannaúðsstjórnunar á Íslandi: Cranet rannsóknin 2009*. Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík.

Blanchard, P.N., og Thacker, T.W. (2007). *Effective Training, systems, strategies and practices* (3. útg.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Böðvar Héðinsson (2007). *Mannaúðsstjórnun og mat á áhrifum. Mat á stöðu og mikilvægi mannaúðsstjórnunar og samræmingu starfsmannastefnu opinberra stofnana við stefnu og markmið þeirra. Uppruni, hugtök, umræða, árangur. Óbirt MS-ritgerð við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.*

Drucker, P.F. (1974). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper Collins.

Fjármálaráðuneytið (1996). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Reykjavík.

Fjármálaráðuneytið (1998). *Á leið til nýrrar aldar; Stefna, starfsbættir og skipulag*. Reykjavík.

Fjármálaráðuneytið. (1999). *Könnun á starfsumbverfi ríkisstarfsmanna 1998*. Aðalhöfundur og ritstjóri Ómar H. Kristmundsson. Reykjavík.

Fjármálaráðuneytið. (2007). *Könnun á starfsumbverfi ríkisstarfsmanna 2006*. Aðalhöfundur og ritstjóri Ómar H. Kristmundsson. Reykjavík.

Hugmyndafræði könnunar á fyrirtæki ársins (e.d.). Sótt 15. september 2007 á <http://www.vr.is/index.aspx?GroupId=476605>.

Kearns, P. (2003). *HR Strategy: Business focused, individually centred*. Oxford: Butterworth – Heineman.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (erindi og greinar)

- Kotter, J.P. (1990). *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*. New York: Free Press.
- Kreitner, R. (2007). *Management* (10. útg.). New York: Houghton Mifflin.
- Leiklistarlög*, nr. 138/1998.
- Lög um Bankasýslu ríkisins*, nr. 88/2009.
- Lög um brunavarnir*, nr. 75/2000.
- Lög um fullnustu refsinga*, nr. 49/2005.
- Lög um Veidimálastofnun*, nr. 59/2006.
- Lög um Landbelgisgæslu Íslands*, nr. 55/2006.
- Lög um Neytendastofu og talsmann neytenda*, nr. 62/2005.
- Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi*, nr. 87/1998.
- Lög um rannsóknir í þágu atvinnuveganna*, nr. 64/1965.
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins*, nr. 70/1996.
- Lög um ríkisendurskoðun*, nr. 86/1997.
- Lög um umboðsmann skuldara*, nr. 100/2010.
- Lög um Umbverfisstofnun*, nr. 90/2002.
- Lög um útlendinga*, nr. 96/2002.
- Lög um Veðurstofu Íslands*, nr. 30/1985.
- Lög um vinnumarkaðsaðgerðir*, nr. 55/2006.
- Mannauðsmál ríkisins (e.d.). *Könnun á viðborfi forstöðumanna til starfsmannamála*.
Ríkisendurskoðun. Sótt 18. nóvember 2010 á
[http://www.ríkisendurskodun.is/frettir/nanar/?tx_ttnews\[tt_news\]=263&cHash=ab48ebb37c](http://www.ríkisendurskodun.is/frettir/nanar/?tx_ttnews[tt_news]=263&cHash=ab48ebb37c).
- Mintzberg, H. (1972) *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper Collins.
- Mintzberg, H. (1975). „The Manager’s job folklore and fact.“ *Harvard Business Review* 53 (4, júlí-ágúst): 49-61.
- Rosenfeld, R.H., og Wilson, D.C. (1999). *Managing Organizations. Text, Readings and Cases* (2. útg.). Maidenhead: McGraw Hill.
- Samkeppnislög*, nr. 44/2005.
- SFR (e.d.). *Stofnun ársins 2010*. Sótt 15. nóvember 2010 á
<http://www.sfr.is/template1.asp?Id=522>.
- Starfsmannastefna stjórnarráðsins (e.d.). Sótt 15. maí 2007 á
<http://www.fjarmalaraduneyti.is/raduneytid/stefna/starfsmannastefnastjr/>.
- Þuríður Helga Kristjánsdóttir (2007). Hversu ánægðir eru stjórnendur með starfsfólk sitt?: Er munur á mili opinbera geirans og einkageirans? Óbirt MA-ritgerð við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.
- Vegalög*, nr. 80/2007.
- VR (e.d.). *Fyrirtæki ársins 2010*. Sótt 15. nóvember 2010 á
<http://www.vr.is/index.aspx?groupid=477167>.
- Wexley, N.K., og Latham, G.P. (2002). *Developing and Training Human Resources in Organization* (3. útg.). New Jersey: Prentice Hall.