STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Skipurit ráðuneyta og stofnana

Úttekt

Ásgerður Kjartansdóttir
bókasafns- og upplýsingafræðingur,
mennta- og menningarmálaráðuneyti
Guðný Gerður Gunnarsdóttir
borgarminjavörður, Minjasafni Reykjavíkur
Guðrún Dager Garðarsdóttir
skrifstofustjóri, Þjóðmenningarhúsinu
Margrét E. Arnórsdóttir
viðskiptafræðingur, Ríkisendurskoðun
Sandra Franks
lögfræðingur og stjórnmálafræðingur, Ríkisendurskoðun
Sjöfn Hjörvar
forstöðumaður skjalasafns Háskóla Íslands

2. tbl. 5. árg. 2009
Erindi og greinar

Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Odda v/Sturlugötu 101 R. Sími 525-4928 http://www.stjornsyslustofnun.hi.is

Útdráttur

Þessi grein er um úttekt á formgerð skipurita íslenskra stofnana og ráðuneyta. Greint er hvort birtingarmynd skipurita sé lýsandi fyrir lögbundið hlutverk stofnananna og sjónum beint að ýmsum þáttum sem hafa áhrif á uppbyggingu skipulagsheilda. Fjallað er um tilgang skipurita, mismunandi formgerðir þeirra ásamt kostum og göllum hverrar formgerðar. Greint er frá áhrifum umhverfis á skipulag stofnana út frá módeli Duncans um tvær víddir óvissu. Gerð er töluleg greining á sambandi formgerðar og ýmissa greiningarþátta eins og til dæmis tegundar stofnunar, viðfangsefnis og fjölda starfsfólks.

Helstu niðurstöður eru að af 215 íslenskum stofnunum eru 148, eða 69%, með skipurit. Algengasta tegundin er starfaskipulag. Stærð stofnana hefur ekki mikil áhrif á gerð skipurita að undanskildum stofnunum með yfir 100 stöðugildi en þar er afurðaskipulag algengast. Þriggja stjórnunarþrepa skipurit eru algengust. Lítið samræmi er milli umhverfis stofnana, eins og það er skilgreint í módeli Duncans um tvær víddir óvissu, og tegundar skipurita. Nokkuð vantar upp á að skipurit séu í samræmi við lögbundið hlutverk stofnunar. Oft er misbrestur á því að sérstakar stofnanir sem lúta ráðherrastjórnsýslu sýni ráðuneyti sem æðsta vald stofnunar. Athygli vekur að meðal nokkurra nýrra stofnana, eða stofnana sem gengist hafa undir skipulagsbreytingar nýlega, er fléttuskipulag áberandi.

Inngangur

Íslenskar stofnanir eru margar og fjölbreyttar að stærð og formi. Þær búa við ólíkar aðstæður og hafa mismunandi hlutverkum að gegna. Skipulag stofnana tekur mið af bæði ytra umhverfi og einnig innri þáttum eins og til dæmis áherslum stjórnendanna sjálfra.

Samkvæmt lista fjármálaráðuneytisins yfir stofnanir ríkisins og fjölda starfsmanna eru 215 stofnanir starfandi í landinu[1]. Af þeim eru 172 sérstakar stofnanir og 28 sjálfstæðar stofnanir. Úttektin tók til allra stofnananna og var hún unnin í febrúar og mars 2009. Tveimur rannsóknarspurningum var varpað fram; er birtingarmynd skipurita opinberra stofnana lýsandi fyrir hlutverk og meginstarfsemi þeirra eins og lýst er í lögum og er samband milli formgerðar skipurits og hlutverks stofnunar? Skipurit voru sótt af vefjum stofnananna eða kallað eftir þeim frá forsvarsmönnum þeirra. Við nánari greiningu var stuðst við lög viðkomandi stofnana, upplýsingar um starfsemi stofnana á vefjum þeirra og fræðilegar skilgreiningar á þeim breytum sem valdar voru. Við flokkun stofnana eftir viðfangsefnum var byggt á sömu flokkun og notuð var í skýrslu fjármálaráðuneytisins um stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana (Ómar H. Kristmundsson, 2007).

Eftirfarandi greining var gerð fyrir hverja stofnun:

Tegund stofnunar;[2] sérstök stofnun (ráðherrastjórnsýsla) eða sjálfstæð stofnun.

1 Fjármálaráðuneytið (23. febrúar 2009). Óútgefin skrá yfir stofnanir ríkisins ásamt upplýsingum um fjölda stöðugilda.

2 *Sérstök stofnun* er „…afmörkuð og sérstök stjórnsýsluleg, verkefnaleg og stjórnunarleg eining ….stofnuð með lögum eða heimild í lögum, sinnir sérstökum verkefnum sem henni eru falin með

Viðfangsefni: æðsta stjórnsýsla; sýslumannsembætti, löggæsla, fangelsi; stofnanir skatta- og tollamála; aðrar stofnanir fjár-, dóms- og kirkjumálaráðuneyta; heilbrigðisstofnanir; stofnanir félags- og lýðheilsumála; framhalds- og háskólar; aðrar mennta-, menningar- og vísindastofnanir; stofnanir atvinnumálaráðuneyta, umhverfis-, skipulags- og samgöngumála.
Tegund skipurits; starfaskipulag; afurðaskipulag; svæðisskipulag; viðskiptavinaskipulag; fléttuskipulag.
Fjöldi stjórnunarþrepa; við greiningu á fjölda stjórnunarþrepa hjá sérstökum stofnunum var í öllum tilfellum viðkomandi ráðuneyti tekið með í talningu þrepa, hvort sem skipuritið sýndi það stjórnunarþrep eða ekki.
Fjöldi starfsfólks; < 20; 20-49; 50-99; 100 >stöðugildi.
Mat á umhverfi samkvæmt módeli Duncans um tvær víddir óvissu; einfalt og stöðugt eða óstöðugt umhverfi; flókið og stöðugt eða óstöðugt umhverfi.

Af 215 stofnunum voru 148 með skipurit. Um 31% stofnana, eða 67 talsins, tilkynntu að þær væru ekki með skipurit eða svöruðu ekki fyrirspurnum.

Skipulag stofnana og tilgangur skipurita

Skipulag snýst um tengsl, samskipti og athafnir einstaklinga innan sem utan stofnunarinnar og hvernig störf, deildir og verksvið eru mynduð til að stofnunin komi markmiðum sínum í framkvæmd. Athafnir og samskipti eru samhæfð og þeim beint í ákveðinn farveg í gegnum uppbyggingu skipurits auk þess sem stjórnendur stjórna og hafa eftirlit með þeim.

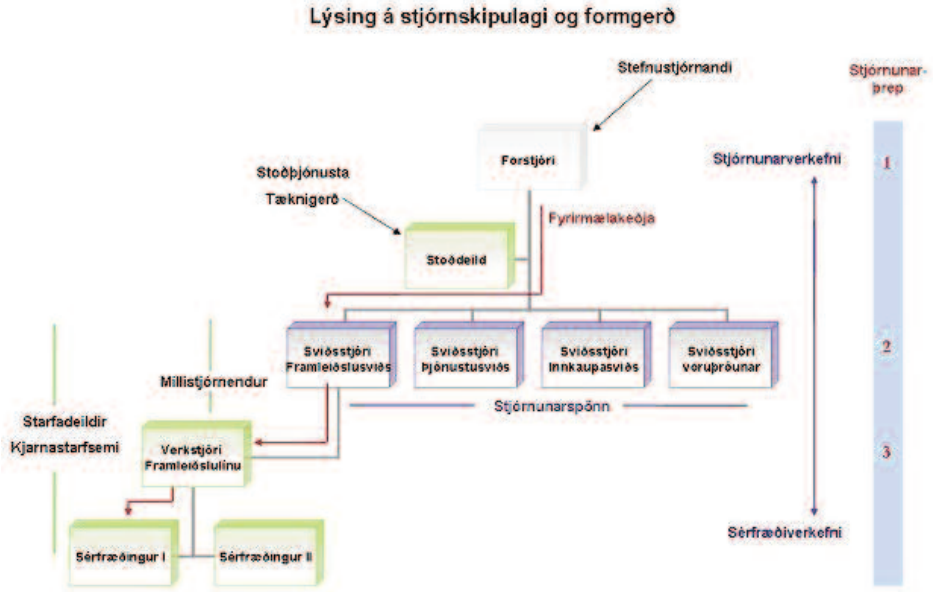
Starfsemi stofnana og fyrirtækja má skipta í eftirfarandi fimm grundvallarverkþætti; samskipti við ólíka aðila í umhverfinu, kerfisbundið viðhald tækja og starfsfólks, framleiðsla á vörum og þjónustu, aðlögun og þróun og loks stjórnun (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 14-16).

Með skipuriti er verið að festa í form ákveðið fyrirkomulag aðgerða og vinnuferla um leið og boðleiðir og helstu tengsl milli manna og deilda eru skilgreind. Á sama tíma er tekin afstaða til þess hvers konar samræmingarkerfi eða formgerð skuli byggt á. Í stjórnskipulagi er ákveðið hvaða valdbrautir og formleg samskipti skuli vera milli starfsfólks, þar á meðal stjórnunarsþrep og stjórnunarspönn; hvaða starfsfólk skuli tilheyra hvaða deildum; hvaða deildaskipting skuli vera og hvaða kerfi skuli stuðst við til upplýsingavinnslu og boðmiðlunar í þeim tilgangi að tryggja árangursrík samskipti og samræmingu í starfseminni (Daft, 2001, 86; Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 17). Hönnun skipurits er ætlað að tryggja skilvirka boðmiðlun, samhæfingu og samþættingu og stuðla að því að stjórnendur og starfsfólk hafi sem bestar upplýsingar á hverjum tíma, að tryggja nægilegt upplýsingastreymi, bæði lóðrétt og lárétt, til að stofnunin geti rækt hlutverk sitt.

Skipurit er myndræn framsetning á skipulagi þar sem fram kemur samhæfing og verkaskipting milli starfseininga líkt og sýnt er á mynd 1. Það er því notað til að einfalda og skýra raunveruleikann.

Á skipuriti kemur fram hve mörg stjórnunarþrep eru innan skipulagsheilda. Fyrirmælakeðja sýnir boðvald og rétt yfirmanns til að gefa starfsmanni fyrirmæli. Stjórnunarspönn og -þrep eru tengd að því leyti að því víðari sem stjórnunarspönnin er, því færri eru stjórnunarþrepin og skipulag stofnunarinnar þeim mun flatara. Með stjórnunarspönn er átt við þann fjölda undirmanna sem heyrir undir hvern yfirmann og er talið að eftir því sem yfirmaður þurfi að stjórna fleiri einingum komi það niður á skilvirkni (Huczynski, 2007, 452). Lóðréttar og láréttar tengingar, sem komið er á og ákveðnar eru í stjórnskipulagi stofnana, má skoða sem samræmingartæki og gefur skipuritið þannig mikilvægar vísbendingar um innri uppbyggingu (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 18). Láréttar tengingar fela í sér flokkun starfseininga á sama stjórnunarstigi og eru þær notaðar til að færa ákvarðanatöku neðar í skipuritið þar sem vinna þarf að verkefnum þvert á skipulagsheildina (Duncan, 1984, 172).

Mynd 1. Myndræn framsetning á skipulagi
Formgerðir skipurita



Helstu skipulagsformin eru starfaskipulag (e. functional structure), afurðaskipulag (e. divisional structure), svæðisskipulag (e. geographical structure) og fléttuskipulag (e. matrix structure). Einnig er til viðskiptavinaskipulag en því er ekki lýst hér þar sem engin opinber stofnun reyndist hafa slíkt skipulag. Skipurit er sjaldan hreinræktað nema á pappírnum, það er í raun oftast blanda af tveimur eða fleiri tegundum. Ekkert eitt skipulag er betra en annað. Besta skipulagið er það sem hjálpar fyrirtæki eða stofnun að ná markmiðum sínum.

3.1 Starfaskipulag

Í starfaskipulagi eru grundvallarþættir starfseminnar hafðir til hliðsjónar, svo og sú sérhæfing sem starfsfólk stofnunar býr yfir. Störf sem eru sambærileg eru dregin saman og sett undir viðeigandi deildir og þau störf sem flokkuð eru undir sömu deild lúta stjórn sama yfirstjórnanda. Segja má að þetta sé lárétt verkaskipting eftir helstu hlutverkum og markmiðum stofnunarinnar. Markmiðið er að tryggja hagkvæmni og skapa grundvöll fyrir tæknilega sérhæfingu. Formlegt vald og ábyrgð er í höndum æðri stjórnenda innan stjórnunareiningarinnar (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 23-25; Daft, 2001, 96-98; Galbraith, 2001, 65-67).

Mynd 2. Starfaskipulag hjá Hagstofu Íslands

Kostir starfaskipulags	Gallar starfaskipulags
Hentar litlum og meðalstórum stofnunum sem framleiða tiltölulega fáar afurðir	Stofnunin getur verið sein að bregðast við breytingum í umhverfinu
Hentar vel þar sem krafist er mikillar sérþekkingar	Skýr verkaskipting og samþjöppun valds hjá stjórnendum deilda veldur seinvirkri ákvarðanatöku
Deildir geta nýtt sér stærðarhagkvæmni -	Álag á stjórnendur gerir þeim erfitt

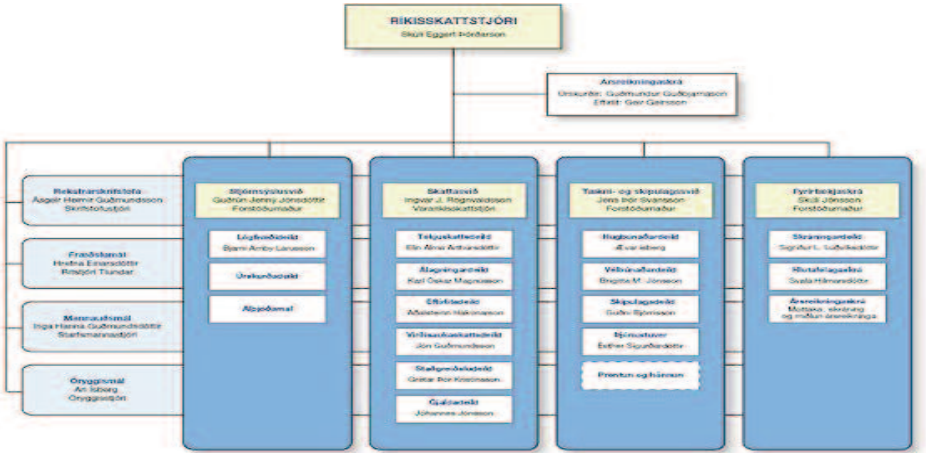
betri nýting á starfsfólki, aðstöðu, hráefni og tækjakosti leiðir til aukinnar skilvirkni	fyrir að leysa hratt og örugglega úr vandamálum sem geta komið upp vegna breytinga og aukinnar óvissu í umhverfinu
Hvetur til aukinnar sérhæfingar meðal starfsfólks	Lítil samræming milli ólíkra deilda veldur því að lausn vandamála sem krefjast samræmingar verður erfiðari en ella. Torveldar einnig innleiðingu nýjunga og dregur úr nýsköpun
Á best við í starfsumhverfi sem einkennist af stöðugleika og lítilli óvissu því þá er minni þörf á samræmingu milli einstakra verkþátta	Hætta á að starfsfólk mismunandi deilda einblíni um of á markmið deildanna á kostnað heildarmarkmiða stofnunarinnar

Heimild: (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 23-25; Daft, 2001, 96-98; Galbraith, 2001, 65-67).

3.2 Afurðaskipulag

Afurðaskipulag er grundvallað á þeim afurðum sem stofnunin framleiðir eða þeirri þjónustu sem hún veitir. Megineinkenni skipulagsins er að um hverja afurð eða afurðaflokk er mynduð sérstök rekstrareining sem inniheldur alla þá aðgerðarþætti sem nauðsynlegir eru til að framleiða afurðina eða framkvæma þjónustuna. Verkaskipting og hin ólíku starfssvið í afurðaskipulaginu eru skipulögð sér fyrir hverja afurð. Vegna smæðar hverrar einingar er sveigjanleiki yfirleitt mun meiri í afurðaskipulagi en starfaskipulagi og ákvarðanataka dreifðari (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 23-25; Daft, 2001, 99-101; Galbraith, 2001, 69-72).

Mynd 3. Afurðaskipulag hjá Ríkisskattstjóra



Kostir afurðaskipulags	**Gallar afurðaskipulags**
Mikil aðlögunarhæfni gagnvart breytilegu umhverfi	Ekki hægt að nýta sér stærðarhagkvæmni því skipulagið felur í sér ákveðinn tvíverknað
Þjónustan er sýnilegri, þ.e. viðskiptavinir eða skjólstæðingar eiga auðvelt með að sjá hvað hver deild hefur að bjóða og auðveldar því samskipti við stofnunina	Gerir stöðlun og samræmingu milli eininga erfiða
Ábyrgðarsvið hverrar einingar er betur skilgreint og samræming milli deilda auðveld	Kröftum stofnunarinnar er dreift
Hentar stórum stofnunum sem framleiða margar afurðir	Möguleikar til að nýta sér sérhæfingu og þróa sérstaka færni meðal
starfsfólks minnkar	

Heimild: (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 23-25; Daft, 2001, 99-101; Galbraith, 2001, 69-72).

3.3Svæðisskipulag

Við svæðisskipulag er stofnun að nýta sér svæði eða viðskiptavinahóp og er skipulagsformið helst að finna í stórum fyrirtækjum og stofnunum. Því svipar í megindráttum til afurðaskipulags. Svæðisskipulag hentar vel þegar stofnun vill samræma starfsemi sjálfstæðra rekstrareininga sem starfa á ákveðnum svæðum. Með skipulaginu er hægt að leggja áherslu á að þjóna ólíkum hópum viðskiptavina og hver eining sinnir öllum þeim aðgerðarþáttum sem nauðsynlegir eru til að þjónusta ólík svæði eða viðskiptavinahópa. Mikil áhersla er lögð á lárétta samræmingu innan þeirra svæða sem stofnunin starfar á en minna fer fyrir samræmingu milli mismunandi svæða (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 27-29; Daft, 2001, 101-103; Galbraith, 2001, 67-69).

Mynd 4. Svæðisskipulag hjá Þróunarsamvinnustofnun Íslands

Kostir svæðisskipulags	**Gallar svæðisskipulags**
Mikil aðlögunarhæfni gagnvart breytingum í nærumhverfinu	Ekki hægt að nýta sér stærðarhagkvæmni því skipulagið felur í sér ákveðinn tvíverknað
Þjónusta er aðlöguð að þörfum hvers svæðis fyrir sig	Kröftum stofnunarinnar er dreift
Starfsfólk getur einbeitt sér að markmiðum fyrir viðkomandi svæði í stað markmiðum fyrir heildina	
Samræming milli deilda auðveld	
Hentar stórum stofnunum sem framleiða margar afurðir eða þjónusta notendur á mörgum svæðum	

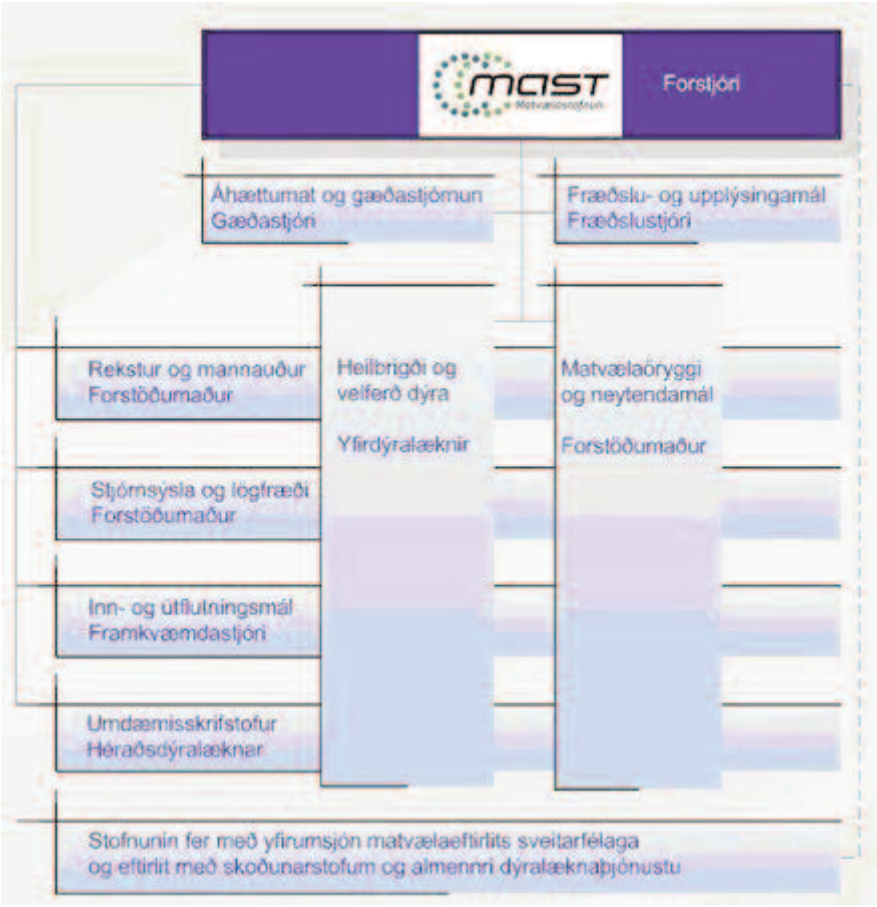
Heimild: (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 27-29; Daft, 2001, 101-103; Galbraith, 2001, 67-69).

3.4 Fléttuskipulag

Í fléttuskipulagi er leitast við að nýta samtímis kosti starfa- og afurðaskipulags þannig að valdbrautir fléttast. Stofnunin hefur þá bæði lóðréttar og láréttar valdbrautir þannig að stjórnendur afurðatengdra eininga og stjórnendur stoðdeilda hafa formleg völd. Lóðréttum og láréttum valdbrautum er í raun gefið jafnt vægi og starfsfólk getur því haft tvo yfirmenn

Skipulagið miðar að því að auðvelda öll samskipti og samræmingu til að gera stofnun kleift að mæta ólíkum kröfum umhverfisins. Góðir samstarfshæfileikar, þolinmæði og sáttfýsi stjórnenda eru skilyrði fyrir virkni fléttuskipulags sem er í auknum mæli notað þar sem þörf er á mikilli aðlögunarhæfni til að bregðast við utanaðkomandi áhrifum (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 32-33; Daft, 2001, 103-106; Galbraith, 2001, 74-78).

Mynd 5. Fléttuskipulag hjá Matvælastofnun



Kostir fléttuskipulags	**Gallar fléttuskipulags**
Hentar best í flóknu og síbreytilegu umhverfi	Hætta á að togstreita myndist milli stjórnenda
Miðar að því að auðvelda öll samskipti og samræmingu til að mæta mismunandi kröfum umhverfisins	Starfsmaður getur haft fleiri en einn yfirmann, skipulagið getur þótt flókið í augum starfsfólks og það átt í erfiðleikum með að uppfylla ólík markmið yfirmanna sinna samtímis
Hentar vel til að halda utan um flókna starfsemi þar sem þörf er á sterkum tengslum milli deilda	Krefst mikils tíma til undirbúnings og samræmingar á aðgerðum

Hentar vel meðalstórum stofnunum með nokkrum afurðum	Álag á starfsfólk, m.a. vegna tíðra árekstra, ólíkra markmiða og gilda fólks
Auðvelt að flytja starfsfólk og tæki milli eininga	

Heimild: (Runólfur Smári Steinþórsson o.fl., 1995, 32-33; Daft, 2001, 103-106; Galbraith, 2001, 74-78).

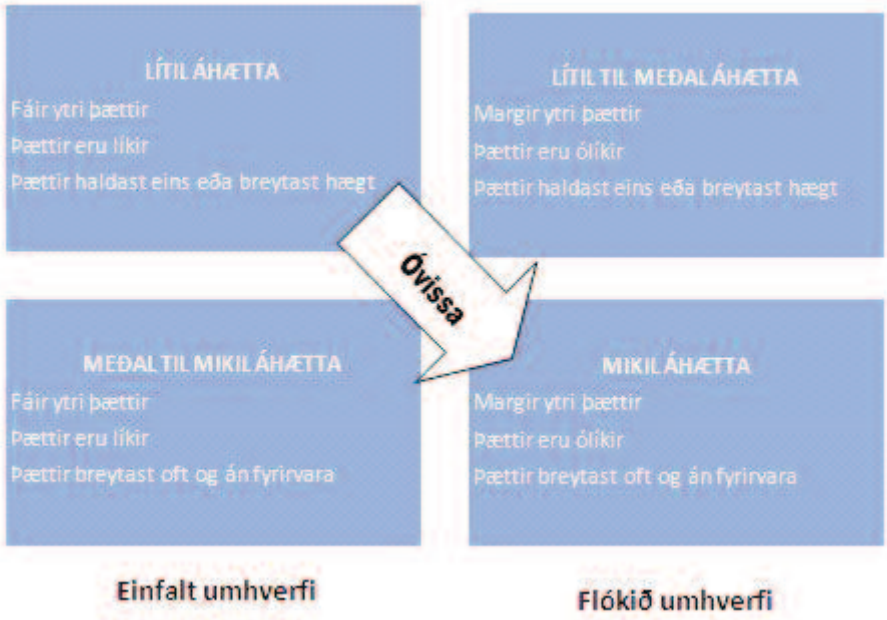
Áhrif umhverfis á skipulag stofnana

Umhverfi stofnana og fyrirtækja verður sífellt flóknara og kallar á meiri samhæfingu. Segja má að forsenda framfara sé hæfni til aðlögunar og nýsköpunar vegna þeirra miklu breytinga sem sífellt geta komið fram á starfssviði eða í öðru umhverfi stofnunar. Ýmsir utanaðkomandi þættir geta haft bein áhrif á stofnunina og möguleika hennar til að ná tilætluðum árangri, eins og til dæmis aðföng (e. resources), mannauður, viðskiptavinir / skjólstæðingar og starfssviðið sem starfað er á. Aðir þættir geta haft óbein áhrif og má til dæmis nefna félagslega þætti, menningu, tækni og fjármuni.

Tilgátur hafa komið fram um þætti sem áhrif hafa á skipulag stofnana og fyrirtækja. Robert Duncan hefur greint fimm meginástæður sem kalla á meiri samhæfingu og nefnir atriði eins og tölvu- og tækniþróun, kröfuharðari skjólstæðinga eða viðskiptavini, takmörkuð aðföng eins og til dæmis fjármagn, staða á markaði og svo laga- og reglugerðarumhverfið sem kallar á meiri samhæfingu milli eininga til að tryggja að öllum lögbundnum kröfum starfseminnar sé mætt (Duncan, 1984, 178-179).

Duncan skilgreindi óvissu sem skort á upplýsingum til að taka ótvíræðar ákvarðanir og setti upp módel til að meta óvissu. Módelið sýnir tvær víddir sem hafa áhrif á óvissu í starfsemi skipulagsheilda. Umhverfið er annars vegar einfalt eða flókið og hins vegar stöðugt eða óstöðugt. Þessar tvær víddir hafa áhrif á það hve mikil óvissa tengist starfsemi skipulagsheildarinnar (Duncan, 1984, 175).

Mynd 6. Módel Duncans um tvær víddir óvissu (Daft, 2001, 138).



Þegar stofnun þarf að laga starfsemi sína að mikilli óvissu í umhverfinu er aðlöguninni öðruvísi háttað en hjá stofnun sem starfar í stöðugu umhverfi við litla óvissu. Mismunurinn getur komið fram í því hvernig staðið er að hönnun starfa og deilda og því hvernig aðgreiningu og samþættingu meðal deilda er háttað. Í köflum 4.1-4.4 er fjallað um mismunandi umhverfi samkvæmt kenningum Duncans, tilgreindur er fjöldi íslenskra stofnana í hverjum flokki fyrir sig og hvers konar skipurit eru algengust hjá þeim. Jafnframt er gefið dæmi um stofnun sem flokkast í hverja vídd fyrir sig. Tafla 1 sýnir helstu niðurstöður úr greiningu umhverfis samkvæmt módeli Duncans.

Tafla 1. Umhverfi stofnana og tegundir skipurita

Umhverfi	Starfa-skipulag	Afurða-skipulag	Svæðis-skipulag	Fléttu-skipulag	Alls	Hlut-fall
Stöðugt og einfalt	56	7	0	8	71	48%
Óstöðugt og einfalt	0	0	0	2	2	1%
Stöðugt og flókið	32	20	4	10	66	45%
Óstöðugt og flókið	3	3	0	3	9	6%
Alls	91	30	4	23	148	100%

4.1 Einfalt og stöðugt umhverfi

Í einföldu og stöðugu umhverfi er óvissa lítil þar sem fáir og líkir ytri þættir hafa áhrif á starfsemi skipulagsheildarinnar og þessir þættir haldast eins eða breytast

hægt. Í slíku umhverfi hentar starfaskipulag. Sem dæmi um stofnun í þessu umhverfi má nefna Framhaldsskólann í Vestmannaeyjum sem þjónar svo til eingöngu íbúum Vestmannaeyja og hefur lítil tök á að þjónusta íbúa annarra sveitarfélaga. Skólinn starfar eftir lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008 og fær, eins og aðrir framhaldsskólar, fjármagn samkvæmt reiknilíkani menntamálaráðuneytisins.

Hér á landi starfar 71 ríkisstofnun í einföldu og stöðugu umhverfi, 55 þeirra eða 77% hafa starfaskipulag sem er talið henta best í slíku umhverfi samkvæmt kenningum Duncans. Það má því segja að einfalt og stöðugt umhverfi íslenskra ríkisstofnana og tegundir skipurita falli að kenningum Duncans.

4.2 Einfalt og óstöðugt umhverfi

Í einföldu en óstöðugu umhverfi eru fáir ytri þættir en þeir geta breyst oft og án fyrirvara og skapa því óvissu hjá stjórnendum. Þrátt fyrir fáa ytri þætti geta þeir verið þess eðlis að erfitt getur reynst að spá fyrir um þá. Hér hentar einnig starfaskipulag. Dæmi um stofnun sem starfar í þessu umhverfi er Nýsköpunarmiðstöð Íslands sem starfar eftir lögum um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun nr. 75/2007 og er meginhlutverk hennar að hvetja til nýsköpunar og efla framgang nýrra hugmynda í íslensku atvinnulífi. Miðstöðin er í miklum tengslum við bæði atvinnulíf og háskólasamfélagið til að ná sem mestum árangri í rannsóknum og þróun.

Aðeins þrjár íslenskar stofnanir töldust starfa í einföldu og óstöðugu umhverfi. Ein þeirra er með starfaskipulag, tvær með fléttuskipulag. Því er erfitt að ályktа hvort tegund skipurits falli að kenningu Duncans í þessu tilviki vegna þess hve fáar stofnanir töldust starfa í einföldu og óstöðugu umhverfi.

4.3 Flókið og stöðugt umhverfi

Í flóknu og stöðugu umhverfi er óvissan lítil til meðal. Margir ólíkir ytri þættir geta haft áhrif á starfsemi skipulagsheildar en þættirnir breytast þó ekki hratt. Hér hentar afurðaskipulag. Stofnun sem starfar í flóknu og stöðugu umhverfi er til dæmis Háskóli Íslands en skipurit skólans er afurðaskipulag. Margir ólíkir ytri þættir hafa áhrif á starfsemi skólans en flestir þessir þættir breytast hægt. Háskólinn starfar eftir lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008, hann er opinn öllum sem uppfylla skilyrði um háskólanám, innan skólans er beitt fjölbreyttri tækni, huga þarf að styrkjakerfi bæði fyrir nemendur og starfsfólk, námslánakerfið hefur áhrif á starfsemi skólans, skólinn hefur samskipti við stéttarfélög, hagsmunafélög, vísindafélög, hollvinasamtök og alþjóðastofnanir.

Alls starfa 66 ríkisstofnanir í flóknu og stöðugu umhverfi og hafa 22 þeirra afurðaskipulag sem jafnframt er talið henta best í slíku umhverfi samkvæmt kenningu Duncans. Alls 32 stofnanir hafa starfaskipulag, tíu hafa fléttuskipulag og fjórar svæðisskipulag. Því er ekki að sjá að flókið og stöðugt umhverfi ríkisstofnana og tegundir skipurita falli að kenningum Duncans í því efni.

4.4 Flókið og óstöðugt umhverfi

Mesta óvissan er í flóknu og óstöðugu umhverfi þar sem margir og ólíkir ytri þættir hafa áhrif á starfsemi. Þættirnir geta breyst oft og án fyrirvara sem kallar á að skipulagsheildin geti brugðist hratt við breytingum og aðlagað sig. Stjórnendur þurfa á upplýsingum að halda fljótt og auðveldlega til að geta tekið ákvarðanir. Við þessar aðstæður hentar vel að hafa fléttuskipulag. Dæmi um stofnun í slíku umhverfi er Ríkislögreglustjóri sem starfar samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 og annast meðal annars samræmingu og framþróun í starfsemi lögreglunnar, alþjóðasamskipti á sviði löggæslu og yfirstjórn almannavarna. Embættið þarf að takast á við ógnanir hvort sem þær verða af völdum náttúruhamfara eða alþjóðlegra glæpasamtaka.

Níu ríkisstofnanir teljast starfa í flóknu og óstöðugu umhverfi. Auk Ríkislögreglustjóra eru tvær aðrar með fléttuskipulag, þrjár hafa starfaskipulag og þrjár afurðaskipulag. Það er því ekki mikið samræmi milli umhverfis íslenskra ríkisstofnana sem starfa í flóknu og óstöðugu umhverfi og tegunda skipurita ef litið er til kenninga Duncans.

Skipurit ráðuneyta og stofnana á Íslandi

Þær 215 stofnanir sem starfa hér á landi skiptast þannig að sérstakar stofnanir eru 172, sjálfstæðar stofnanir 28 og til æðstu stjórnsýslu heyra ráðuneytin tólf auk Umboðsmanns Alþingis, Ríkisendurskoðunar og Hæstaréttar, samtals fimmtán aðilar. Af þessum 215 stofnunum eru 148 með skipurit eða 69%. Rúm 31%, eða 67 talsins, eru ekki með skipurit. Við birtingu skipurita telst það góð regla að birta nöfn yfirmanna. Greining var gerð á þessu og í ljós kom að í samtals tuttugu skipuritum voru yfirmenn nafngreindir og voru flest þeirra hjá stofnunum sem heyra undir fjármálaráðuneyti.

5.1 Tegundir skipurita í ráðuneytum og stofnunum

Algengasta tegund skipurita er starfaskipulag en 61% stofnana er með slíkt skipulag. Næst algengasta skipulagsformið er afurðaskipulag hjá 20% stofnana. Fléttuskipulag er í 16% stofnana og svæðisskipulag í 3% stofnana, samanber töflu 2.

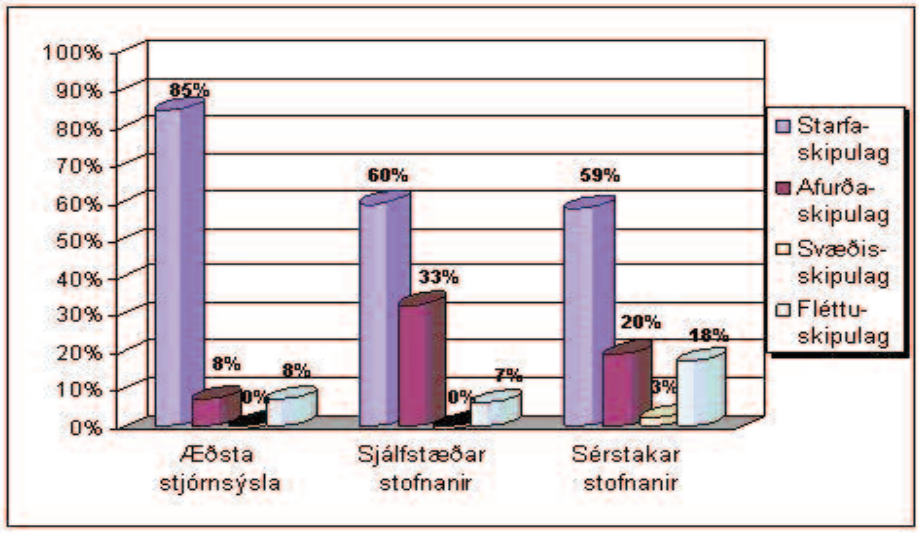
Tafla 2. Tegundir skipurita og tegundir stofnana

Tegund skipurits fall	Sérst. stofnanir	Hlut-fall	Sjálfst. stofnanir	Hlut-fall	Æðsta stjórnsýsla skipurita	Hlut-fall	Alls teg.	Hlut-fall
Starfa-skipulag	71	59%	9	60%	11	85%	91	61%
Afurðaskipulag	24	20%	5	33%	1	8%	30	20%
Svæðisskipulag	4	3%	0	0%	0	0%	4	3%
Fléttuskipulag	21	18%	1	7%	1	8%	23	16%
Samtals	**120**	100%	**15**	100%	**13**	100%	**148**	100%

Þegar þessar niðurstöður eru bornar saman við niðurstöður könnunar á skipuritum íslenskra fyrirtækja sem Ingi Rúnar Eðvarðsson gerði kemur í ljós að starfaskipulag er einnig algengast hjá fyrirtækjum en 67,4% fyrirtækja hafa slíkt skipulag. Næst algengasta skipulagið er fléttuskipulag eða hjá 17,7 % fyrirtækja. Hjá 7,4% fyrirtækja er að finna afurðaskipulag og jafn mörg fyrirtæki hafa svæðisskipulag (Ingi Rúnar Eðvarðsson, 2006, 11).

Áhugavert er að skoða nánar skipurit hjá mismunandi tegundum stofnana. Starfaskipulag er lang algengast, hlutfallið hjá æðstu stjórnsýslu er 85%, hjá sjálfstæðum stofnunum 60% og hjá sérstökum stofnunum 59% líkt og mynd 7 sýnir.

Mynd 7. Tegundir skipurita hjá ráðuneytum og stofnunum



5.2 Viðfangsefni og tegund skipurita

Skoðað var hvernig tegundir skipurita skiptast eftir viðfangsefnum og greint hvort ákveðin tegund skipurita einkenni hvert viðfangsefni. Algengast innan allra viðfangsefna er starfaskipulag nema hjá heilbrigðisstofnunum og stofnunum félags- og lýðheilsumála samanber töflu 3. Starfaskipulag er algengast meðal stofnana æðstu stjórnsýslu, sýslumannsembætta, löggæslu og fangelsa, skatta-, tolla- og fjármála, annarra stofnana fjár-, dóms- og kirkjumálaráðuneyta og framhalds- og háskóla. Innan þessara viðfangsefna hafa tæp 70% stofnana starfaskipulag.

Meðal stofnana félags- og lýðheilsumála og atvinnu-, umhverfis-, skipulags- og samgöngumála er að finna allar tegundir skipurita nema viðskiptavinaskipulag sem ekki finnst meðal stofnana ríkisins sem höfðu skipurit. Innan viðfangsefnanna framhalds- og háskólar og aðrar mennta-, menningar- og vísindastofnanir er að finna þrjár tegundir skipurita, starfa-, afurða- og fléttuskipulag. Heilbrigðisstofnanir skera sig úr með að þar er afurðaskipulag algengast en þar eru einnig stofnanir með starfa- og fléttuskipulag.

Tafla 3. Viðfangsefni og tegundir skipurita

Viðfangsefni	Starfa-skipulag	Afurða-skipulag	Svæðis-skipulag	Fléttu-skipulag	Alls
Æðsta stjórnsýsla	11	1	0	1	13
Sýslumannsemb., löggæsla og fangelsi	17	0	0	2	19
Stofnanir skatta-, tolla- og fjármála	8	2	0	0	10
Aðrar stofn. fjár-, dóms- og kirkjumálaráðuneyta	6	0	0	1	7
Heilbrigðisstofnanir	3	13	0	3	19
Stofnanir félags- og lýðheilsumála	6	1	3	6	16
Framhalds- og háskólar	19	6	0	1	26
Aðrar mennta-, menningar- og vísinda-stofnanir	9	2	0	3	14
Stofn. atvinnu-, umhv., skipul. og samg.mála	12	5	1	6	24
Samtals	**91**	**30**	**4**	**23**	**148**
Hlutfall tegunda	61%	20%	3%	16%	100%

5.3 Viðfangsefni og fjöldi stjórnunarþrepa

Fjöldi stjórnunarþrepa í skipuriti segir til um boðleiðir innan stofnunar. Eftir því sem þrep eru færri eru boðleiðir styttri. Hér verður skoðað hvort fylgni sé milli viðfangsefna og fjölda stjórnunarþrepa. Algengust meðal stofnana ríkisins eru þriggja þrepa skipurit en 84 stofnanir, eða 57%, hafa þann fjölda stjórnunarþrepa eins og sjá má í töflu 4. Algengast er að skipurit sýni stjórnunarþrep á eftirfarandi hátt: ráðherra/ráðuneyti – forstöðumaður – svið/deild. Nokkuð misjafnt er eftir stofnunum hversu víð stjórnunarspönn forstöðumanns er, allt frá tveimur starfseiningum til tíu eins og hjá Fangelsismálastofnun en frekari grein er gerð fyrir skipuriti Fangelsismálastofnunar í kafla 6. Þegar skipurit eru orðin fjögurra þrepa hefur bæst við stjórnskipulag þar sem svið eða deildir eru greindar enn frekar niður í starfseiningar.

Innan flestra viðfangsefna eru þriggja þrepa skipurit nær allsráðandi. Allar stofnanir nema ein í flokki sýslumannsembætta, löggæslu og fangelsa og annarra stofnana fjár-, dóms- og kirkjumálaráðuneyta hafa þriggja þrepa skipurit. Meðal stofnana æðstu stjórnsýslu eru tíu stofnanir eða 77% með þriggja þrepa skipurit. Í flokki stofnana skatta-, tolla- og fjármála eru sex skipurit af tíu, eða 60%, þriggja þrepa og í þessum flokki eru þrjú skipurit sem sýna fjögur stjórnunarþrep og ein stofnun hefur skipurit með tveimur stjórnunarþrepum. Í fjórum viðfangsefnaflokkum koma allir flokkar stjórnunarþrepa fyrir. Þetta eru heilbrigðisstofnanir, stofnanir félags- og lýðheilsumála, framhalds- og háskólar og aðrar mennta-,

menningar- og vísindastofnanir.

Tafla 4. Viðfangsefni og fjöldi stjórnunarþrepa

	Fjöldi stjórnunarþrepa				
Viðfangsefni	**2 þrep**	**3 þrep**	**4 þrep**	**5 eða fleiri**	**Alls**
Æðsta stjórnsýsla	1	10	2	0	13
Sýslumannsemb., löggæsla og fangelsi	0	18	1	0	19
Stofnanir skatta-, tolla- og fjármála	1	6	3	0	10
Aðrar stofn. fjár-, dóms- og kirkjumála ráðuneyta	1	6	0	0	7
Heilbrigðisstofnanir	0	3	15	1	19
Stofnanir félags- og lýðheilsumála	1	9	5	1	16
Framhalds- og háskólar	3	4	4	15	26
Aðrar mennta-, menningar- og vísindastofnanir	1	10	1	2	14
Stofn. atvinnu-, umhv., skipul. og samg.mála	1	18	5	0	24
Samtals 9	**84**	**36**	**19**	**148**	
Hlutfall stjórnunarþrepa	6%	57%	24%	13%	100%

Framhalds- og háskólar eru þær stofnanir þar sem flest skipurit hafa fimm eða fleiri stjórnunarþrep. Alls hafa 15 stofnanir af 26 slík skipurit eða 58%. Fjölbreytni hvað varðar fjölda stjórnunarþrepa meðal framhaldsskóla er eftirtektarverð þar sem skólarnir starfa allir samkvæmt sömu lögum og gegna sams konar hlutverki og mætti því ætla að starfsemi þeirra sé lík. Nánar er fjallað um skipurit framhaldsskóla í kafla 6.

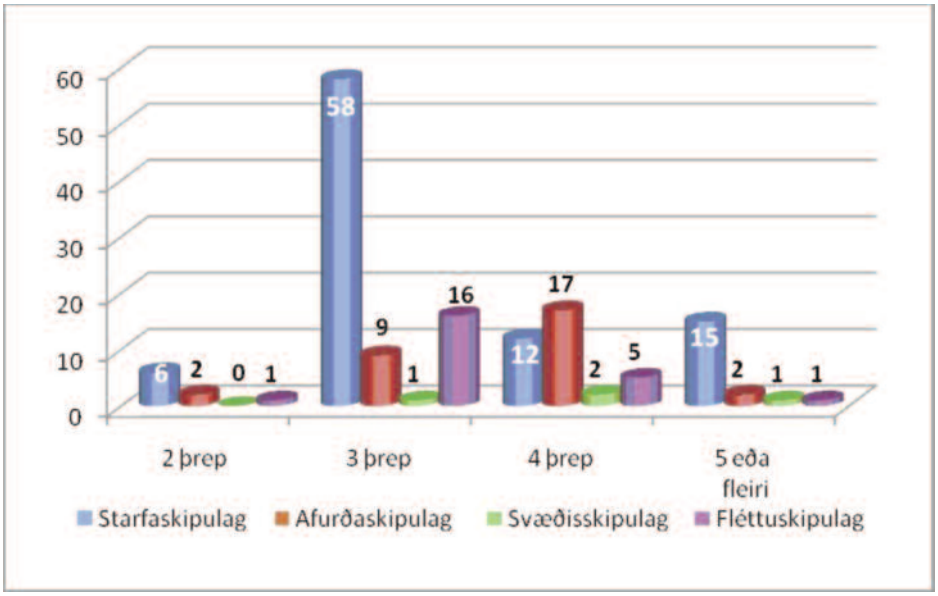
5.4 Tegundir skipurita og fjöldi stjórnunarþrepa

Við skoðun á fylgni milli tegundar skipurits og fjölda stjórnunarþrepa kom í ljós að algengasta stjórnskipulag meðal ríkisstofnana er starfaskipulag með þremur stjórnunarþrepum eins og sést á mynd 8. Næst algengast er afurðaskipulag með fjórum stjórnunarþrepum, þar á eftir eru fléttuskipulag með þremur þrepum og starfaskipulag með fimm eða fleiri stjórnunarþrepum. Sjaldgæfast er svæðisskipulag með annars vegar þremur og hins vegar fimm eða fleiri stjórnunarþrepum.

Þegar skipurit hafa fjögur stjórnunarþrep eða fleiri hafa bæst við stjórnunarþrep þar sem svið eða deildir eru greindar enn frekar niður í starfseiningar. Ætla má að starfsemi stofnana sem hafa flest stjórnunarþrep sé orðin fjölbreyttari og stofnanirnar stærri en þó er greinilegt að stærð er ekki einhlítt viðmið. Meðal stofnana sem hafa fjögurra þrepa skipurit má nefna Lögreglustjórann á höfuðborgarsvæðinu

með 390 stöðugildi, Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík með 306 stöðugildi og stórar heilbrigðisstofnanir eins og Landspítalann og önnur sjúkrahús. Í hópi stofnana með fimm þrepa skipurit eru allmargir framhaldsskólar. Þar á meðal eru stærstu framhaldsskólarnir sem hafa yfir 100 stöðugildi en það eru Borgarholtsskóli, Fjölbrautaskólinn í Breiðholti, Fjölbrautaskólinn við Ármúla, Menntaskólinn við Hamrahlíð og Verkmenntaskólinn á Akureyri. Fimm þrepa skipurit er einnig að finna hjá litlum skólum eins og Framhaldsskólanum á Húsavík þar sem einungis eru nítján stöðugildi. Af öðrum stofnunum með fimm eða fleiri stjórnunarþrep má nefna Íslenskar orkurannsóknir með 85 stöðugildi og Sjúkratryggingastofnun með 84 stöðugildi

Mynd 8. Tegundir skipurita og fjöldi stjórnunarþrepa



5.5 Stærð stofnana, skipulagsform og stjórnunarþrep

Földi stjórnunarþrepa í skipuriti segir til um boðleiðir innan stofnunar. Hér verður tekið til skoðunar annars vegar tegundir skipurita og stærð stofnana og hins vegar stærð stofnana og fjöldi stjórnunarþrepa. Kannað er hvort stærð stofnunar hafi áhrif á skipulagsform hennar og hvort fylgni sé á milli stærðar stofnunar og fjölda þrepa í skipuriti.

Stærð stofnunar virðist ekki hafa afgerandi áhrif á það hvaða tegundir skipurita stjórnendur þeirra velja, samanber töflu 5. Starfaskipulag er þó langalgengast hjá öllum stofnunum með færri en 100 stöðugildi. Hjá stærstu stofnunum er hins vegar afurðaskipulag algengast en þær virðast þó einnig velja nokkuð jöfnum höndum starfaskipulag og fléttuskipulag.

Tafla 5. Tegundir skipurita og stærð stofnana

	Stöðugildi						
Tegund skipurita	**< 20**	**20-49**	**50-99**	**>= 100**	**Óþekkt**	**Samtals**	
Hlutfall							
Starfaskipulag	19	35	25	10	2	91	61%
Afurðaskipulag	5	4	8	13	0	30	20%
Svæðisskipulag	1	2	0	2	0	5	3%
Fléttuskipulag	1	6	7	9	0	23	16%
Samtals	**26**	**46**	**40**	**34**	**2**	**148**	100%

Þegar skoðuð er fylgni milli stærðar stofnunar og fjölda stjórnunarþrepa í töflu 6 kemur meðal annars í ljós að þriggja þrepa skipurit eru algengust í öllum stæðarflokkum nema hjá stofnunum sem hafa yfir 100 stöðugildi, þar eru fjögurra þrepa skipurit algengust. Þannig virðast stærri stofnanir hafa tilhneigingu til að hafa fleiri stjórnunarþrep en að öðru leyti er ekki hægt að sjá neina afgerandi fylgni milli stærðar stofnunar og fjölda stjórnunarþrepa.

Tafla 6. Stærð stofnunar og fjöldi stjórnunarþrepa

	Fjöldi stjórnunarþrepa					Hlut
Stærð stofnunar	**2 þrep**	**3 þrep**	**4 þrep**	**5 eða fleiri**	**Alls**	**fall stærða**
< 20 stöðugildi	2	17	4	3	26	18%
20-49 stöðugildi	4	31	7	4	46	31%
50-99 stöðugildi	2	23	8	7	40	27%
> = 100	1	12	16	5	34	23%
ekki vitað	0	1	1	0	2	1%
Samtals	**9**	**84**	**36**	**19**	**148**	**100%**

5.6 Stofnanir sem ekki hafa skipurit

Af 67 stofnunum sem ekki eru með skipurit, eru 48 þeirra eða 65% með færri en 20 stöðugildi líkt og sjá má í töflu 7. Má því ætla að stærð stofnana skipti miklu um það hvort gert er skipurit fyrir stofnunina eða ekki. Stofnanir sem eru með færri en 20 stöðugildi eru almennt ekki með skipurit.

Athygli vekur að tvær stofnanir, sem eru með fleiri en 100 stöðugildi, eru ekki með skipurit. Það eru Lögreglustjórinn á Suðurnesjum og Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu en báðar þessar stofnanir hafa nýlega gengið í gegnum breytingar á skipulagi og yfirstjórn.

Tafla 7. Stærð stofnana sem ekki hafa skipurit

	Stofnanir alls	Ekki með skipurit	% ekki með skipurit
Stærð stofnunar			
< 20 stöðugildi	74	48	65%
20-49 stöðugildi	55	9	16%
50-99 stöðugildi	46	6	13%
> = 100	36	2	6%
ekki vitað	4	2	50%
Samtals	**215**	**67**	**31%**

Séu þær stofnanir sem ekki hafa skipurit flokkaðar eftir viðfangsefnum kemur í ljós að nokkuð misjafnt er hve stór hluti stofnana innan hvers viðfangsefnis hefur ekki skipurit líkt og sjá má í töflu 8.

Tafla 8. Viðfangsefni stofnana sem ekki hafa skipurit

	Stofnanir alls	Ekki með skipurit	% ekki með skipurit
Viðfangsefni			
Æðsta stjórnsýsla	16	2	13%
Sýslumannsembætti, löggæsla og fangelsi	31	13	42%
Stofnanir skatta-, tolla- og fjármála	15	5	33%
Aðrar stofnanir fjár-, dóms- og kirkjumálaráðuneyta	17	10	59%
Heilbrigðisstofnanir	28	9	32%
Stofnanir félags- og lýðheilsumála	19	3	16%
Framhalds- og háskólar	30	4	13%
Aðrar mennta-, menningar- og vísindastofnanir	26	11	42%
Stofnanir atvinnu-, umhverfis-, skipulags-, og samgöngumála	33	10	30%
Samtals	**215**	**67**	**31%**

Skipurit og hlutverk stofnana

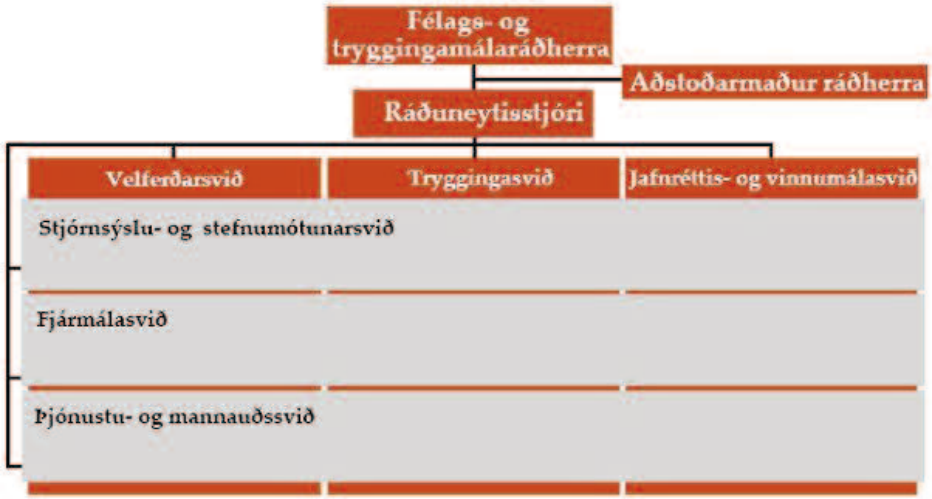
Í kaflanum er að finna greiningu á skipuritum valdra stofnana innan mismunandi viðfangsefna. Leitast er við að svara því hvort stjórnun og skipulag viðkomandi stofnunar, eins og lýst er í lögum, endurspeglist í skipuriti stofnunarinnar og hvort skipuritið spegli réttar boðleiðir. Við greininguna kom í ljós mikil fjölbreytni í skipuritum framhaldsskóla og svæðisskrifstofa málefna fatlaðra og voru þau skipurit skoðuð sérstaklega þar sem þessir klasar stofnana starfa samkvæmt sitt hvorri heildarlöggjöfinni en ekki sérlögum.

6.1 Skipurit æðstu stjórnsýslu

Stofnanir æðstu stjórnsýslu sem hafa skipurit eru þrettán, það eru ráðuneytin tólf og Ríkisenduskoðun. Aðrar stofnanir sem teljast til æðstu stjórnsýslu en hafa ekki skipurit eru umboðsmaður Alþingis og Hæstiréttur. Skipurit félags- og tryggingamálaráðuneytis og samgönguráðuneytis voru skoðuð með tilliti til hlutverks þeirra, stjórnunar og skipulags. Ráðuneytin starfa samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 þar sem fram kemur að Stjórnarráðinu skuli skipta í ráðuneyti. Fjöldi ráðuneyta er ákveðinn í lögum og fer ráðherra, sem forseti lýðveldisins skipar, með yfirstjórn ráðuneytis. Ráðuneyti hefur eftirlit með starfrækslu stofnana, sem undir það heyra. Ráðuneytisstjórar stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra. Verkaskipting ráðuneyta er skilgreind í reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007.

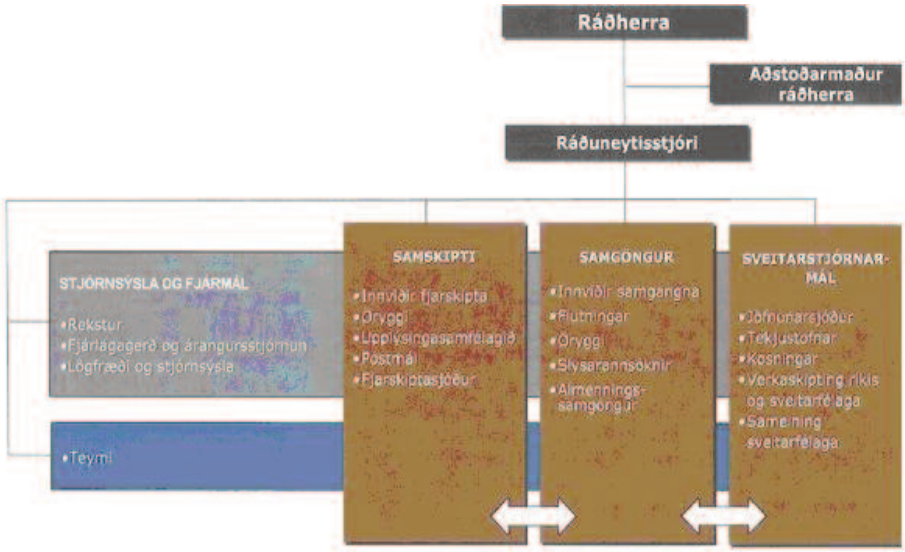
Félags- og tryggingamálaráðuneyti fer með fjóra umfangsmikla málaflokka; velferðar- og fjölskyldumál, húsnæðismál, vinnumarkaðsmál og jafnréttismál. Við ráðuneytið eru 35 stöðugildi. Skipurit ráðuneytisins er þriggja þrepa starfaskipulag eins og sést á mynd 9. Stjórnunarspönn ráðuneytisstjóra telur sex einingar. Boðvald liggur lóðrétt frá ráðherra til ráðuneytisstjóra og nær stjórnunarspönn til þriggja kjarnasviða. Lárétt, þvert á kjarnasvið, liggja þrjú stoðsvið. Frá ráðherra liggur lárétt boðvald til aðstoðarmanns ráðherra sem staðsettur er í skipuriti milli ráðherra og ráðuneytisstjóra. Í lögum um Stjórnarráðið er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að hafa aðstoðarmann sem hverfi úr starfi um leið og ráðherra. Aðstoðarmaður er því sérstakur starfsmaður ráðherra og lýtur einungis boðvaldi hans. Skipurit félags- og tryggingamálaráðuneytis endurspeglar vel hlutverk ráðuneytisins og stjórnskipulag og sýnir skýrt hvar málaflokkum, sem það fer með stjórn yfir, er skipað og jafnframt boðleiðir innan þess.

Mynd 9. Starfaskipulag félags- og tryggingamálaráðuneytis



Samgönguráðuneyti fer með yfirstjórn samgangna, flutninga og sveitarstjórnarmála. Við ráðuneytið eru 35 stöðugildi. Skipurit samgönguráðuneytis er þriggja þrepa fléttuskipulag með lóðréttum og láréttum boðleiðum eins og sést á mynd 10. Stjórnunarspönn telur fjórar einingar. Boðvald liggur lóðrétt frá ráðherra til ráðuneytisstjóra og áfram til þriggja kjarnasviða. Innan hvers kjarnasviðs eru tilgreind málefni sem er skipað þar. Lárétt, þvert á kjarnasviðin, liggur stoðsvið og innan þess stoðdeildir sem veita kjarnasviðum þjónustu. Lárétt á kjarnasviðin eru teymi sem ekki eru skilgreind frekar. Lárétt boðleið liggur frá þeim yfir kjarnasviðin sem sýnir að þau sinna verkefnum þvert á þau. Á skipuriti liggja einnig láréttar boðleiðir milli kjarnasviðanna sem gefur til kynna að verkefnum sé sinnt þvert á þau. Þetta er einkenni fléttuskipulags. Aðstoðarmaður ráðherra er staðsettur lárétt og til hliðar við boðleið frá ráðhera til ráðuneytisstjóra. Skipurit samgönguráðuneytis lýsir vel starfsemi ráðuneytisins, starfseiningum og boðleiðum og er það eina ráðuneytið sem hefur fléttuskipulag.

Mynd 10. Fléttuskipulag samgönguráðuneytis



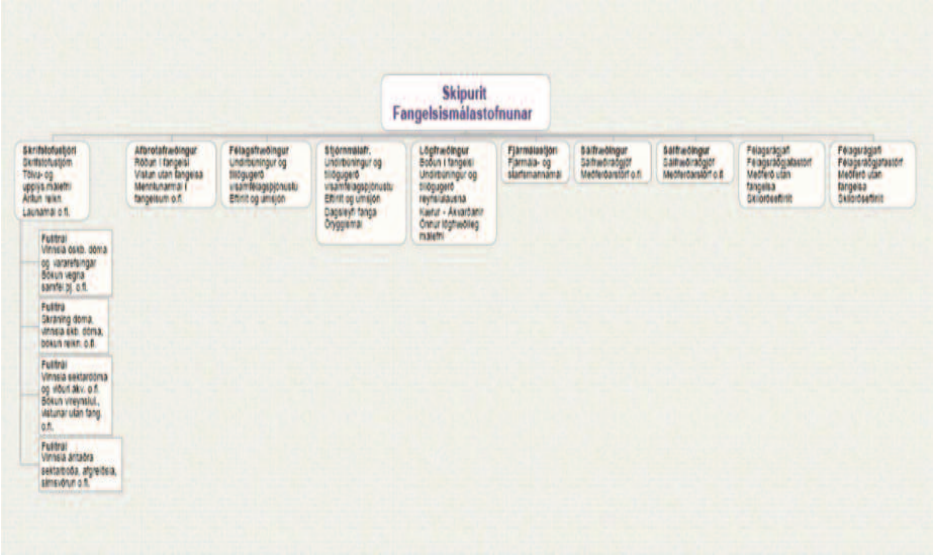
6.2 Skipurit sýslumannsembætta, löggæslu og fangelsa

Skipurit sem heyra undir sýslumannsembætti, löggæslu og fangelsi eru nítján.

Fangelsismálastofnun er sérstök stofnun og starfar samkvæmt lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Stofnunin heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðherra sem skipar forstjóra hennar, auk forstöðumanna fangelsa. Forstjóri skipar fangaverði. Meginhlutverk Fangelsismálastofnunar er að sjá um fullnustu refsinga og hafa umsjón með rekstri fangelsa. Hjá Fangelsismálastofnun eru 123 stöðugildi. Skipulag stofnunarinnar er einfalt starfaskipulag sem einkennist af dreifstýringu líkt og sést á mynd 11. Stjórnunarspönn forstjóra telur tíu einingar. Skipuritið er tveggja þrepa og hefur lárétta valdbraut. Verkaskipting,

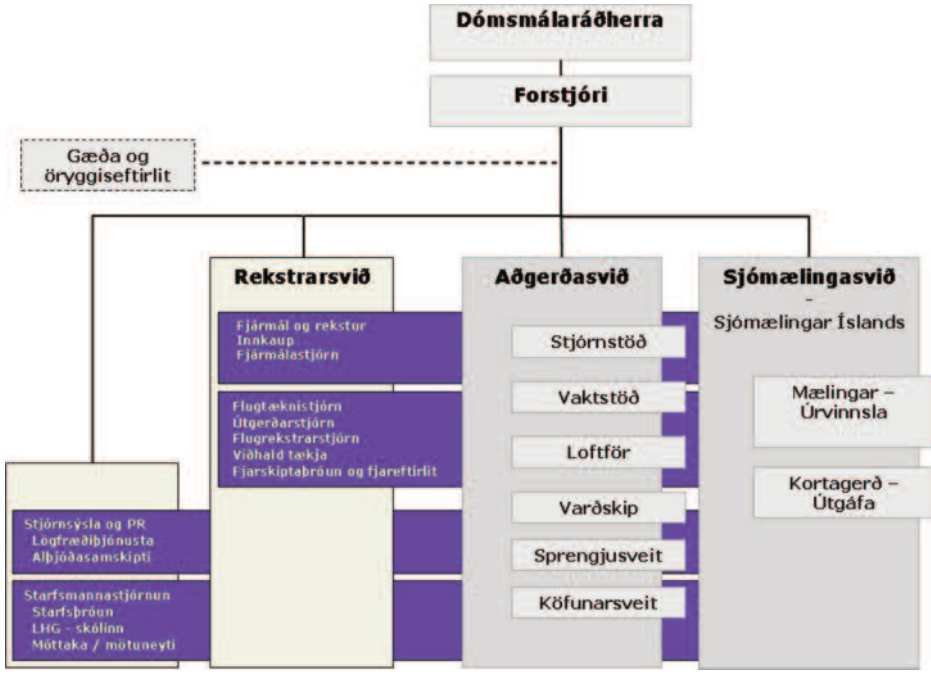
boðleiðir og ábyrgðarsvið stofnunarinnar virðast skýr og birtast verkefni fagsviða í skipuritinu. Hins vegar kemur yfirstjórn og forstöðumenn fangelsa ekki fram í skipuritinu. Það sýnir ekki heldur að stofnunin heyri stjórnarfarslega undir dóms- og kirkjumálaráðherra og að hún hafi umsjón með rekstri fimm fangelsa í landinu. Uppbygging skipuritsins, ábyrgðarsvið yfirstjórnenda og boðleiðir eru því ekki skýrar og er birtingarmynd skipuritsins ekki í samræmi við starfsemi og skipulag stofnunarinnar.

Mynd 11. Starfaskipulag Fangelsismálastofnunar



Landhelgisgæsla Íslands er sérstök stofnun og starfar samkvæmt lögum um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006. Dóms- og kirkjumálaráðherra skipar forstjóra. Meginhlutverk Landhelgisgæslunnar er að sinna öryggis- og löggæslu á hafi, fiskveiðieftirliti, leitar- og björgunarþjónustu, annast sjúkraflutninga og aðstoða við almannavarnir þegar eðlilegar samgöngur bregðast, annast sjómælingar og kortagerð. Hjá Landhelgisgæslunni eru 163 stöðugildi. Skipuritið er þriggja þrepa fléttuskipulag og skiptist í tvö kjarnasvið ásamt stoðstarfsemi sem þjónar kjarnasviðunum eins og sést á mynd 12. Stjórnunarspönn forstjóra telur fjórar einingar. Skipuritið hefur bæði lóðréttar og láréttar valdbrautir og ættu stjórnendur á bæði lóðréttu og láréttu sviðunum að hafa formleg völd. Á því kemur fram að stofnunin heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðherra. Uppbygging skipuritsins, ábyrgðarsvið stjórnenda og boðleiðir eru skýrar, birtingarmynd þess er í góðu samræmi við starfsemi og skipulag stofnunarinnar og fellur því vel að ákvæðum laga um hlutverk, skipulag og yfirstjórn.

Mynd 12. Fléttuskipulag Landhelgisgæslunnar

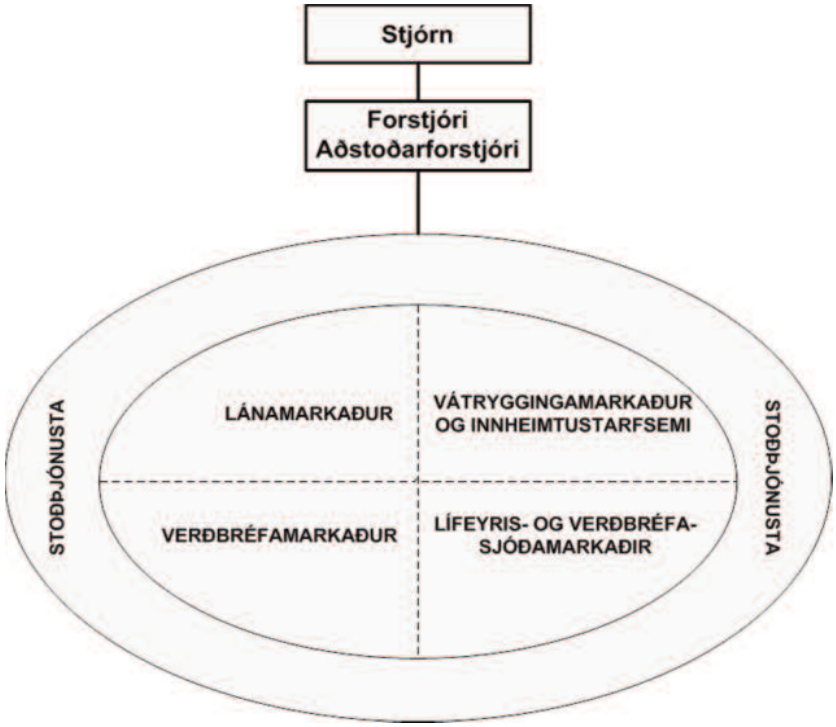


6.3.Skipurit stofnana skatta-, tolla- og fjármála

Skipurit stofnana sem flokkast undir viðfangsefnið skattar, tollar og fjármál eru tíu.

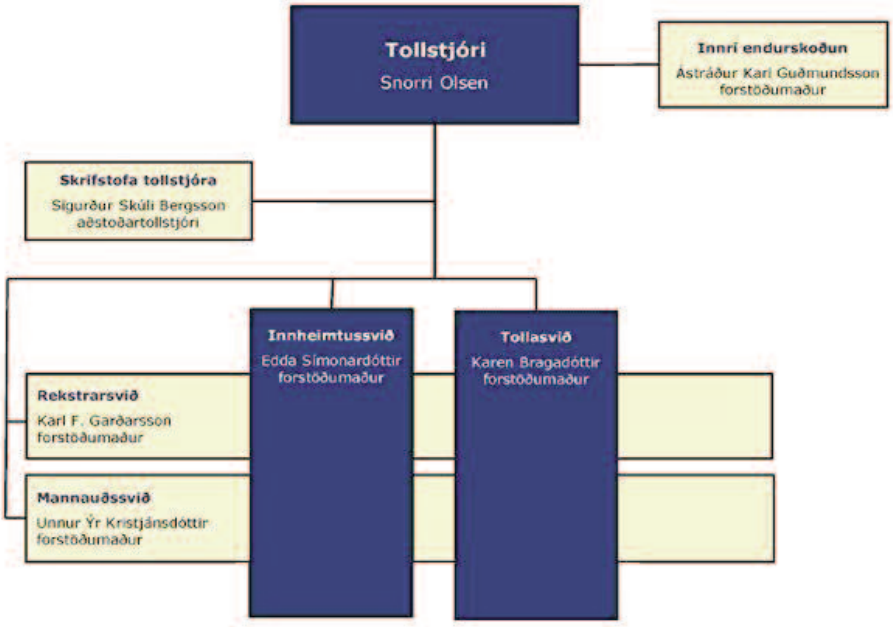
Fjármálaeftirlitið er sérstök stofnun og starfar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Stofnunin heyrir undir viðskiptaráðherra og lýtur sérstakri stjórn sem skipuð er af honum. Stjórnin ræður forstjóra. Þá skipar ráðherra sérstaka samráðsnefnd. Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er meðal annars að sinna eftirliti og fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og reglugerðir. Hjá Fjármálaeftirlitinu eru 75 stöðugildi. Skipuritið er þriggja þrepa afurðaskipulag og spannar fjögur kjarnasvið eins og sjá má á mynd 13. Stoðþjónustusvið er óskilgreint og gengur þvert á öll kjarnasviðin fjögur. Sviðunum er þjónað af óskilgreindum stoðeiningum. Stjórnunarspönn forstjóra telur fimm einingar. Skipuritið hefur lóðrétta valdbraut frá forstjóra að starfsemi kjarnasviðanna. Boðleiðir milli sviða virðast fljótandi. Á því kemur ekki fram að stofnunin heyri undir viðskiptaráðherra. Uppbygging skipuritsins, ábyrgðarsvið stjórnenda og boðleiðir eru skýrar hvað varðar yfirstjórn stofnunarinnar. Birtingarmynd skipuritsins er fremur óvenjuleg en þó í góðu samræmi við starfsemi og skipulag stofnunarinnar og fellur að ákvæðum laga um hlutverk og yfirstjórn.

Mynd 13. Afurðaskipulag Fjármálaeftirlitsins



Tollstjórinn í Reykjavík er sérstök stofnun og starfar samkvæmt tollalögum nr. 88/2005. Stofnunin heyrir undir fjármálaráðherra sem fer með æðstu stjórn tollamála í landinu og skipar hann tollstjóra. Meginverkefni embættisins er að stuðla að því að löggjöf um inn- og útflutning og skil á sköttum sé framfylgt. Hjá Tollstjóranum í Reykjavík eru 170 stöðugildi. Skipurit stofnunarinnar, sem sýnt er á mynd 14, er tveggja þrepa starfaskipulag og spannar tvö kjarnasvið ásamt tveimur stoðsviðum sem ganga þvert á kjarnasviðin. Stjórnunarspönn tollstjóra telur fjórar einingar. Skipuritið hefur lóðrétta valdbraut og hafa stjórnendur á lóðréttu sviðunum formleg völd. Á því kemur ekki fram að stofnunin heyri undir fjármálaráðherra, hins vegar er uppbygging skipuritsins, ábyrgðarsvið og boðleiðir skýrar og virðist í góðu samræmi við starfsemi og skipulag stofnunarinnar. Auk þess koma fram nöfn forstöðumana og annarra yfirmanna á skipuriti.

Mynd 14. Starfaskipulag Tollstjórans í Reykjavík

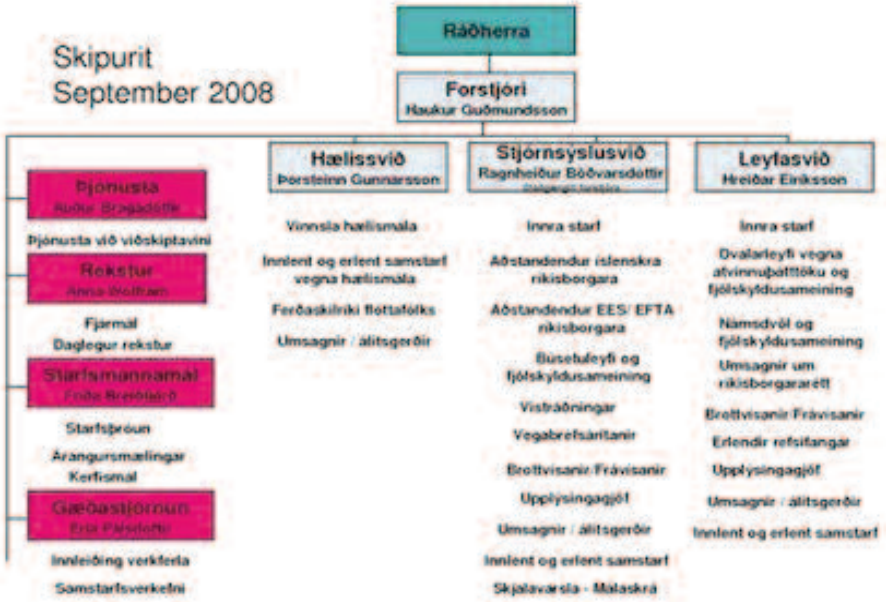


6.4 Aðrar stofnanir fjár-, dóms- og kirkjumála

Skipurit sem flokkast eftir viðfangsefninu aðrar stofnanir fjár-, dóms- og kirkjumálaráðuneytisins eru sjö.

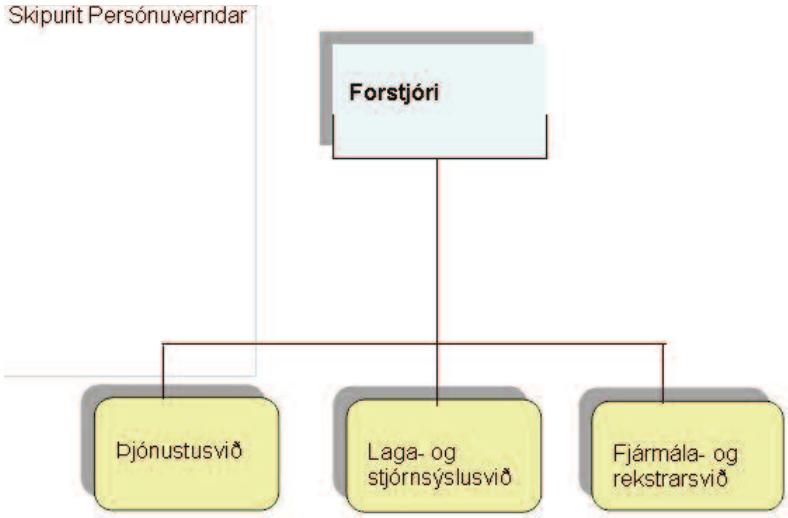
Útlendingastofnun er sérstök stofnun og starfar samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002. Stofnunin heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðherra sem skipar forstjóra hennar. Hlutverk stofnunarinnar er meðal annars að hafa eftirlit með komu fólks til landsins og frá landinu, kanna réttarstöðu útlendinga og gefa út dvalarleyfi. Hjá Útlendingastofnun eru 25 stöðugildi. Skipurit stofnunarinnar sýnir þriggja þrepa starfaskipulag og spannar þrjú kjarnasvið eins og sjá má á mynd 15. Stjórnunarspönn forstjóra telur sjö einingar. Stoðsvið, til hliðar við kjarnasviðin, þjóna starfsemi kjarnasviðanna. Skipuritið hefur lóðréttar valdbrautir en valdbrautir stoðsviða liggja ekki þvert á kjarnasviðin, en gera má ráð fyrir að þau þjóni þeim. Á því kemur fram að stofnunin heyrir undir ráðherra. Uppbygging skipuritsins, ábyrgðarsvið stjórnenda og boðleiðir eru skýrar og virðist í góðu samræmi við starfsemi og skipulag stofnunarinnar og fellur að ákvæðum laga um hlutverk og yfirstjórn. Nöfn yfirmanna koma fram á skipuriti.

Mynd 15. Starfaskipulag Útlendingastofnunar



Persónuvernd er sjálfstæð stofnun og starfar samkvæmt lögum um persónuupplýsingar og persónuvernd nr. 77/2000. Stofnunin hefur sérstaka stjórn sem heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðherra. Skipar hann stjórn og forstjóra. Meginhlutverk Persónuverndar er að hafa eftirlit með því að farið sé að lögum um vinnslu persónuupplýsinga. Hjá stofnuninni eru átta stöðugildi. Skipurit hennar er einfalt tveggja þrepa starfaskipulag og spannar þrjú svið eins og sést á mynd 16. Stjórnunarspönn forstjóra telur þrjár einingar. Skipuritið hefur lóðrétta valdbraut og sýnir einn yfirstjórnanda sem nær yfir starfsemi stofnunarinnar. Verkaskipting, boðleiðir og ábyrgðarsvið innan stofnunarinnar virðist skýrt. Hins vegar birtist stjórn stofnunarinnar ekki í skipuriti né að hún heyri stjórnarfarslega undir dóms- og kirkjumálaráðherra. Yfirstjórn Persónuverndar er því óljós og fellur að því leyti ekki að ákvæðum laga um skipulag og stjórnun stofnunarinnar.

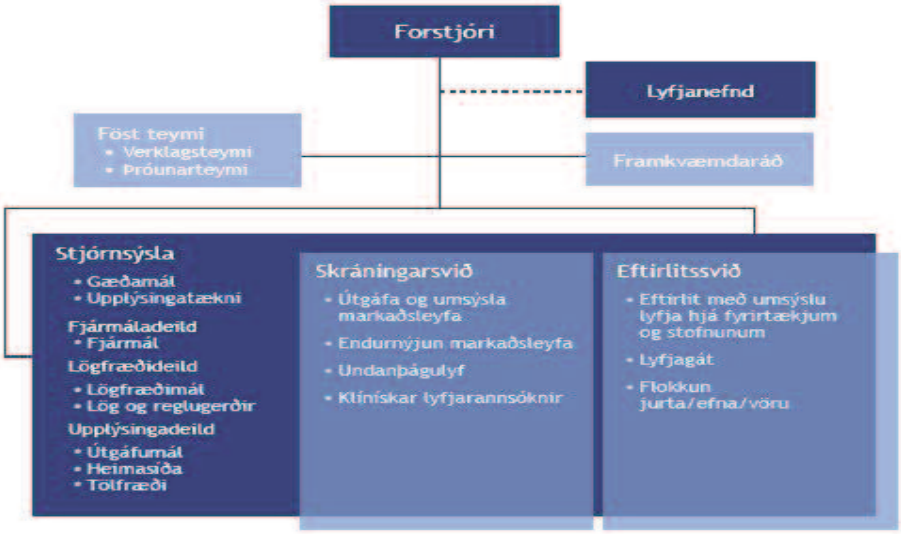
Mynd 16. Starfaskipulag Persónuverndar



6.5 Skipurit heilbrigðisstofnana

Skipurit sem flokkast undir viðfangsefnið heilbrigðisstofnanir eru sextán.
Lyfjastofnun er sérstök stofnun sem starfar samkvæmt lyfjalögum nr. 93/1994. Stofnunin heyrir undir heilbrigðisráðherra. Hlutverk Lyfjastofnunar er meðal annars að skrá lyf á Íslandi, hafa eftirlit með lyfjaiðnaðinum á Íslandi, veita markaðsleyfi og leyfi til klínískra lyfjarannsókna og gefa út sérlyfjaskrá.

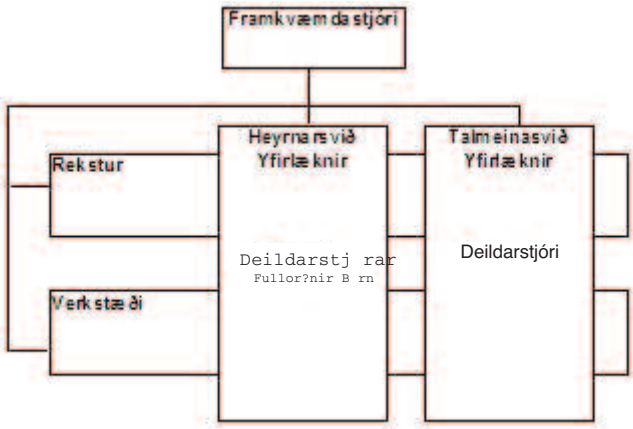
Mynd 17. Fléttuskipulag Lyfjastofnunar



Hjá Lyfjastofnun eru 37 stöðugildi. Skipurit stofnunarinnar, á mynd 17, sýnir tveggja þrepa fléttuskipulag og spannar tvö kjarnasvið og stoðsvið sem gengur þvert á kjarnasviðin. Innan stoðsviðsins eru þrjár deildir sem ekki eru sýndar sem sérstök stjórnunarþrep. Stjórnunarspönn fostjóra telur þrjár einingar. Skipuritið hefur lóðrétta valdbraut og hafa stjórnendur á lóðréttu sviðunum formleg völd. Lárétt til hliðar eru föst verkefnateymi og framkvæmdaráð. Lyfjanefnd er einnig hliðsett með brotna línu en hún er ráðgefandi um lyfjamál. Verkefni, boðleiðir og stjórnunarspönn virðist skýrt en skipuritið sýnir ekki efsta stjórnunarþrepið sem er heilbrigðisráðherra.

Heyrnar- og talmeinastöð er sérstök stofnun undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra. Stofnunin starfar samkvæmt lögum um Heyrnar- og talmeinastöð nr. 42/2007 og er meginhlutverk hennar að annast þjónustu við heyrnarlausa og heyrnarskerta, auk þess að sinna forvörnum.

Mynd 18. Starfaskipulag Heyrnar- og talmeinastöðvar Íslands



Stöðugildi eru átján. Skipurit stofnunarinnar á mynd 18 sýnir tveggja þrepa starfaskipulag með tveimur kjarnasviðum og tveimur stoðsviðum. Boðleiðir og ábyrgðasvið virðast skýr. Stjórnunarspönn framkvæmdastjóra telur fjórar einingar, tvö kjarnasvið og tvö stoðsvið. Á skipuritinu kemur ekki fram fagráð sem ráðherra skipar og skal vera forstjóra til ráðgjafar um fagleg málefni og stefnumótun. Skipuritið sýnir heldur ekki efsta stjórnunarþrepið sem er heilbrigðisráðherra.

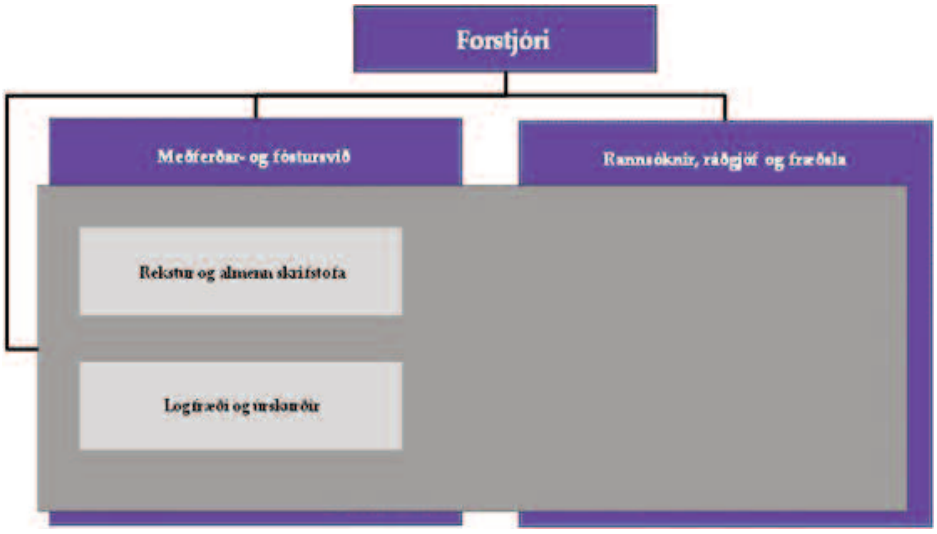
6.6 Skipurit stofnana innan félags- og lýðheilsumála

Skipurit sem flokkast undir viðfangsefnið félags- og lýðheilsumál eru sextán.

Barnaverndarstofa er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir félags- og tryggingamálaráðherra sem skipar forstjóra hennar. Stofnunin starfar samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 og fer með daglega stjórn barnaverndarmála. Hlutverk Barnaverndarstofu felst einkum í eftirliti með störfum barnaverndaRnefnda og að

veita þeim ráðgjöf. Einnig hefur hún yfirumsjón með rekstri sérhæfðra meðferðarheimila fyrir börn.

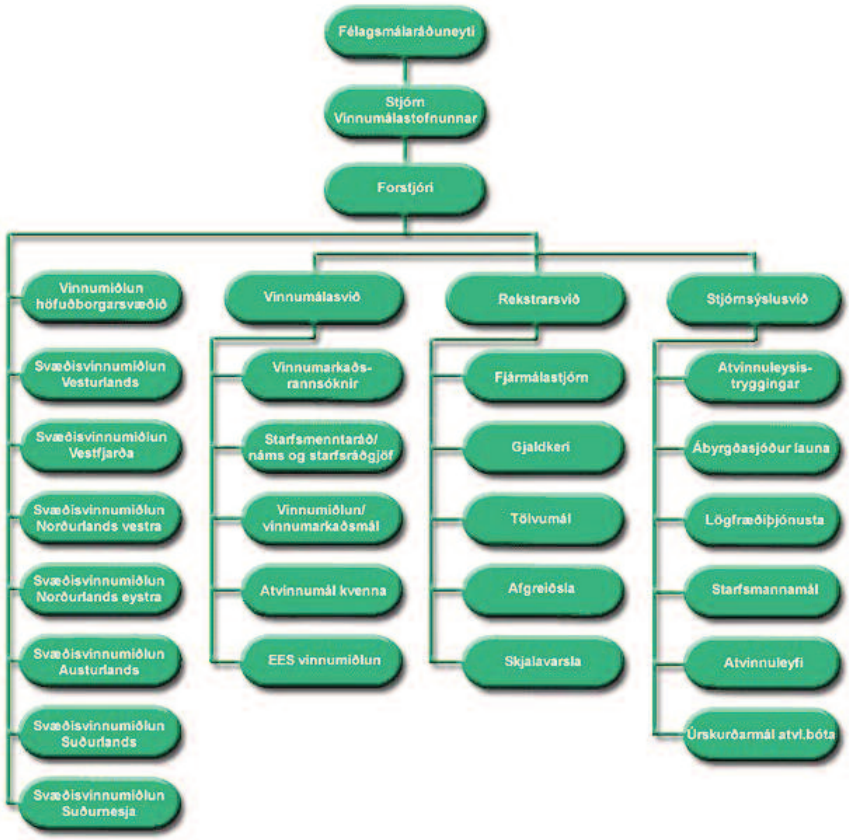
Mynd 19. Fléttuskipulag Barnaverndarstofu



Stöðugildi hjá Barnaverndarstofu eru tíu en með undirstofnunum eru þau 41. Skipurit stofnunarinnar er sýnt á mynd 19 og er tveggja þrepa fléttuskipulag sem skiptist í tvö kjarnasvið og tvö stoðsvið. Stjórnunarspönn forstjóra telur fjórar einingar. Skipuritið hefur eingöngu lóðrétta valdbraut og heyra öll svið beint undir forstjóra. Verkaskipting og boðleiðir innan stofnunar virðast þannig nokkuð skýrar.

Vinnumálastofnun er sérstök stofnun sem heyrir undir félags- og tryggingamálaráðherra sem skipar bæði forstjóra og stjórn. Meginhlutverk Vinnumálastofnunar er að hafa yfirumsjón með vinnumiðlun og framfylgja lögum um atvinnuleysistryggingar og hópuppsagnir.

Mynd 20. Svæðisskipulag Vinnumálastofnunar



Hjá Vinnumálastofnun eru 105 stöðugildi. Skipurit stofnunarinnar á mynd 20 sýnir fjögurra þrepa svæðisskipulag sem er í samræmi við ákvæði laga um að stofnunin skuli starfrækja þjónustustöðvar. Stjórnunarspönn forstjóra telur ellefu einingar. Skipuritið sýnir þrjú svið en kjarnastarfsemi og stoðdeildir blandast milli sviða. Vinnumiðlun og vinnumarkaðsmál heyra undir vinnumálasvið. Boðleiðir eru óljósar, til dæmis er ekki ljóst hvort svæðisvinnumiðlanir heyri undir rekstrarsvið eða beint undir forstjóra og er stjórnunarspönn hans því ekki skýr. Skipuritið fellur ekki að ákvæðum laga um yfirstjórn stofnunarinnar að því leyti að stjórn stofnunarinnar er sett yfir forstjóra en samkvæmt lögum um stofnunina er stjórnin aðeins ráðgefandi. Í skipuritinu koma fram flest lögbundin hlutverk stofnunarinnar en til að samræmis sé gætt þá vantar þar nokkra mikilvæga þætti sem eru starfræksla Fæðingarorlofssjóðs, eftirlit með starfsmannaleigum og eftirlit með að erlend fyrirtæki á Íslandi veiti upplýsingar um starfsemi sína. Skipurit Vinnumálastofnunar er því úrelt miðað við starfsemi og gildandi lög.

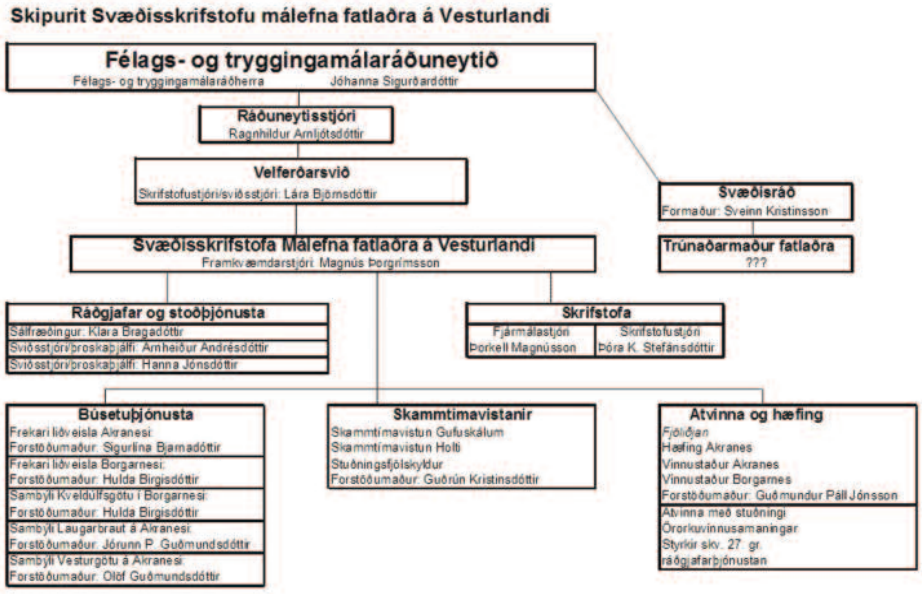
6.6.1 Skipurit svæðisskrifstofa málefna fatlaðra

Allar svæðisskrifstofur starfa samkvæmt lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992 og heyra undir félags- og tryggingamálaráðuneyti. Hlutverk þeirra er meðal annars að annast rekstur og starfsemi fyrir fatlaða á vegum ríkisins, bera ábyrgð á framkvæmdum í málefnum fatlaðra og annast mat á þörf fatlaðra fyrir þjónustu. Ráðherra skipar framkvæmdastjóra svæðisskrifstofa. Landinu er skipt í sex starfssvæði og teljast skrifstofurnar til sérstakra stofnana. Heimild er til þess í lögum að skipta starfssvæðum í sérstök þjónustusvæði. Á hverju starfssvæði skal starfa svæðisráð sem á meðal annars að gera tillögur til ráðherra og svæðisskrifstofu um þjónustu, stuðla að samræmingu hennar á svæðinu, hafa eftirlit með að þjónusta, starfsemi og rekstur stofnana sé í samræmi við markmið laganna og að annast réttindagæslu fatlaðra. Módel Duncans, eins og því er lýst á mynd 6, var notað til að meta óvissu í ytra umhverfi svæðisskrifstofanna og kom í ljós að þær starfa í flóknu og stöðugu umhverfi en afurðaskipulag er talið henta best í því umhverfi. Engin ein tegund skipurita er þó afgerandi hjá svæðisskrifstofunum.
Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra í Reykjavík er stærsta svæðisskrifstofan með 424 stöðugildi. Hún starfar samkvæmt starfaskipulagi eins og sést á mynd 21 og telur stjórnunarspönn framkvæmdastjóra fimm einingar. Afmörkun þeirra fimm kjarnasviða sem starfa innan stofnunarinnar er skýr og öll undirverkefni hvers sviðs tilgreind í skipuritinu. Inn á skipuritið vantar félags- og tryggingamálaráðuneyti. Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra í Reykjavík er eina svæðisskrifstofan sem er ekki með svæðisráð á skipuriti þrátt fyrir að lögin kveði á um slíkt.

Mynd 21. Starfaskipulag Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík

Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á Vesturlandi er með aðalskrifstofu í Borgarnesi og starfsstöðvar víða um Vesturland og telur 57 stöðugildi. Skipuritið sýnir afurðaskipulag og telur stjórnunarspönn framkvæmdastjóra fimm einingar eins og sýnt er á mynd 22. Ráðuneytið er tilgreint efst í skipuritinu. Boðleiðir eru nokkuð greinargóðar, skipting verkefna skýr auk þess sem staðsetningar verkefna og nafna forstöðumanna er getið. Svæðisráðið er ekki tengt við svæðisskrifstofuna á Vesturlandi heldur einungis ráðuneytið. Nöfn yfirmanna birtast á skipuriti.

Mynd 22. Afurðaskipulag Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Vesturlandi

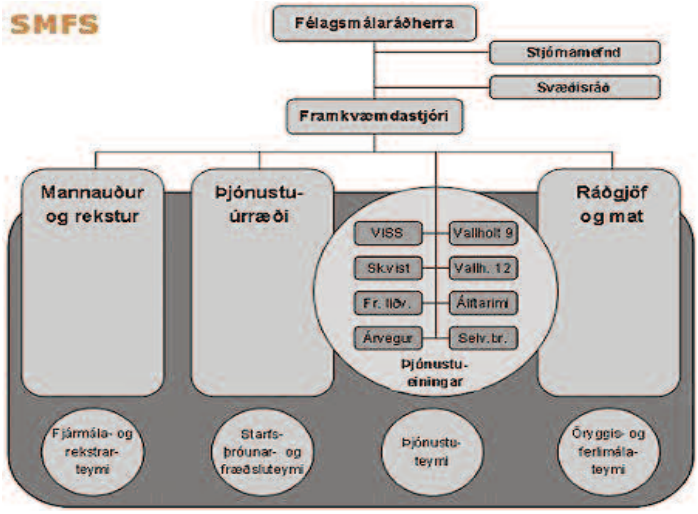


Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á Vestfjörðum er sú minnsta með 37 stöðugildi. Skipuritið á mynd 23 sýnir svæðisskipulag og telur stjórnunarspönn framkvæmdastjóra fimm einingar. Þjónustunni er skipt á fjögur svæði eins og heimilt er í lögum. Staðsetningu þeirra er ekki getið í skipuritinu hins vegar eru verkefnin á hverju svæði fyrir sig tilgreind. Boðleiðir eru skýrar og er ráðuneytið tilgreint efst í skipuritinu. Á milli ráðuneytisins og svæðisskrifstofunnar er svæðisráð.

Mynd 23. Svæðisskipulag Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Vestfjörðum

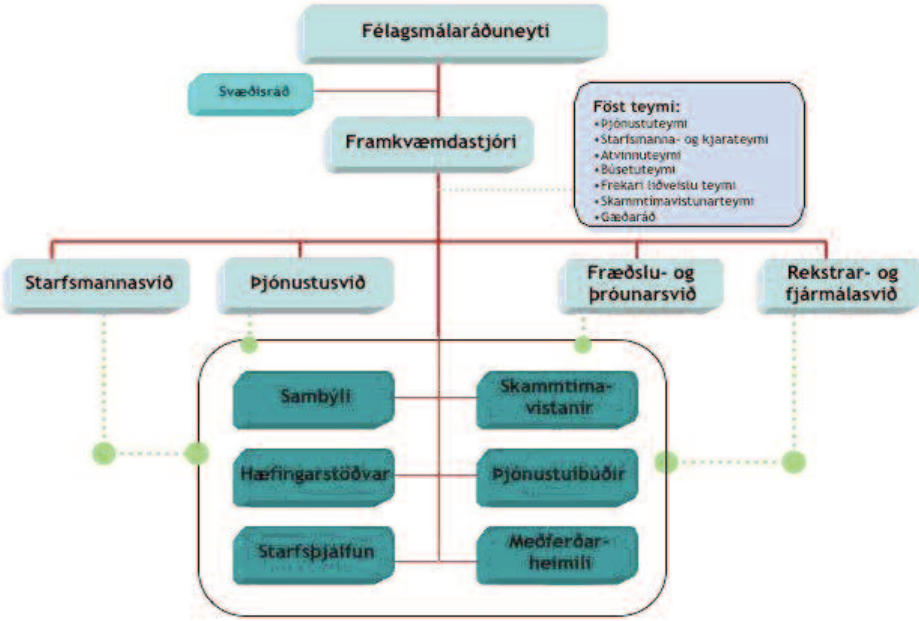
Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á Suðurlandi er með 67 stöðugildi og sýnir skipuritið þriggja þrepa fléttuskipulag, samanber mynd 24. Stjórnunarspönn framkvæmdastjóra telur fjórar einingar. Boðleiðir eru skýrar og ganga teymi þvert á þjónustueiningar. Verkefni hverrar einingar eru hér ekki greinileg. Í skipuritinu er svæðisráðið sett á milli ráðuneytis og framkvæmdastjóra. Athygli vekur að skipuritið sýnir stjórnarnefnd sem er ætlað að vera ráðuneytinu til ráðgjafar.

Mynd 24. Fléttuskipulag Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Suðurlandi



Svæðisskrifstofa málefna fatlaðra á Reykjanesi telur 306 stöðugildi og sýnir á skipuriti fjögurra þrepa fléttuskipulag, samanber mynd 25. Stjórnunarspönn framkvæmdastjóra telur fjórar einingar. Boðleiðir eru skýrar, svo og skipting eininga. Meginverkefni svæðisskrifstofunnar eru mjög greinileg í skipuritinu en ekki er ljóst hvaða verkefni heyra undir hvert svið fyrir sig. Í skipuritinu er svæðisráðið sett á milli ráðuneytis og framkvæmdastjóra. Föstu teymin eru hér teiknuð á milli framkvæmdastjóra og sviðanna fjögurra.

Mynd 25. Fléttuskipulag Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Reykjanesi



Af þessari greiningu er ljóst að þrátt fyrir að svæðisskrifstofurnar gegni samskonar hlutverki, fylgi sömu lögum og þættir í starfsemi þeirra séu í meginatriðum eins þá er birtingarmynd skipulagsheilda mismunandi. Mögulegt er að stærð svæða og fjöldi skjólstæðinga hafi áhrif á gerð skipurita.

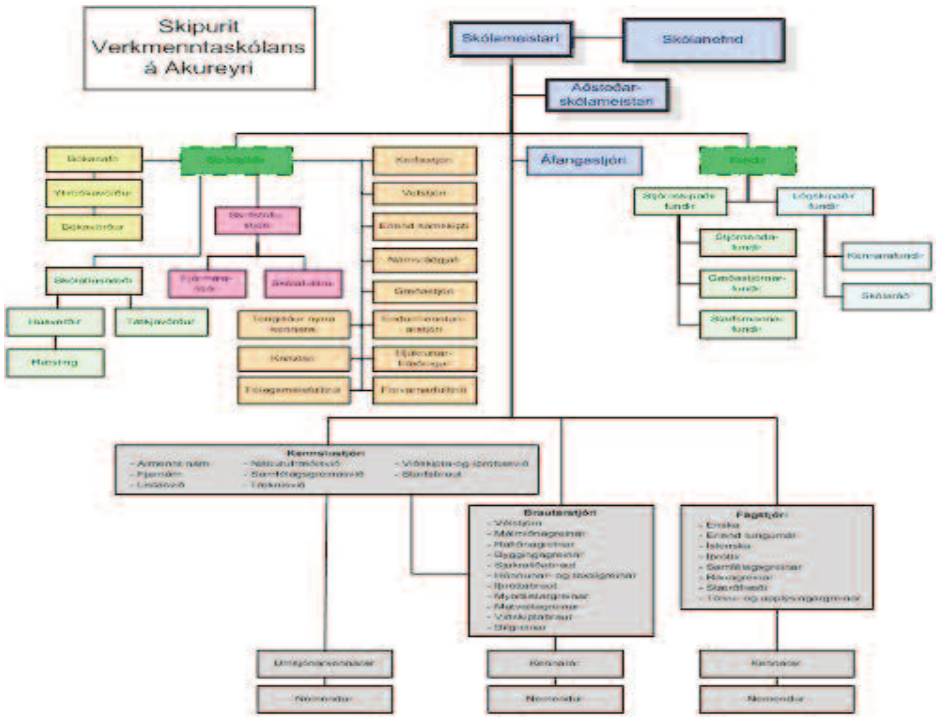
6.7 Skipurit framhaldsskóla og háskóla

Skipurit sem flokkast eftir viðfangsefninu framhaldsskólar og háskólar eru 26.

Framhaldsskólar teljast sérstakar stofnanir. Skipurit skólanna eru afar fjölbreytt þó allir starfi þeir samkvæmt lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008 og aðalnámskrá framhaldsskóla. Meginhlutverk framhaldsskóla er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi. Menntamálaráðherra fer með yfirstjórn framhaldsskóla, skipar skólameistara og skólanefndir sem eru skólameisturum til samráðs. Skólaráð eru einnig skólameistara til samráðs og aðstoðar en í þeim sitja skólameistari, staðgengill hans og fulltrúar

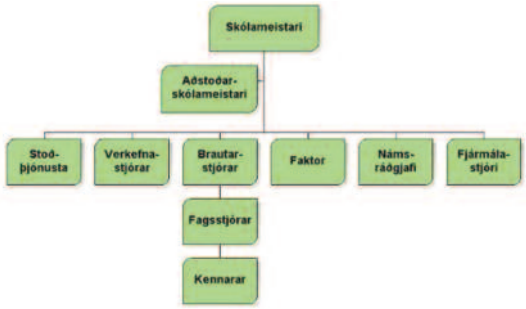
kennara og nemenda. Allir skólarnir fá fjármagn frá ríkinu samkvæmt reiknilíkani menntamálaráðuneytis.
Samkvæmt módeli Duncans eins og því er lýst á mynd 6 starfa skólarnir í einföldu og stöðugu umhverfi þar sem fáir og líkir ytri þættir hafa áhrif á starfsemi þeirra og þessir þættir haldast eins eða breytast hægt. Í þessu umhverfi hentar starfaskipulag og eru nítján framhaldsskólar með slíkt skipulag, tveir með afurðaskipulag og einn með fléttuskipulag. Samtals eru 22 af 26 ríkisreknum framhaldsskólum með skipurit.
Greining á skipuritum framhaldsskóla sýnir glöggt að þó skólarnir gegni allir sams konar hlutverki meta stjórnendur skólanna, og þeir sem útbúa skipuritin, umhverfi og starf skólanna á ólíkan hátt. Í mörgum tilfellum eru skipuritin ekki í samræmi við það sem lög um framhaldsskóla segja um yfirstjórn skólanna og ráðgefandi aðila.
Verkmenntaskólinn á Akureyri er með 126 stöðugildi. Starfaskipulag skólans er sýnt á mynd 26. Stjórnunarspönn skólameistara telur átján einingar. Það hefur fimm stjórnunarþrep, efsta stjórnunarþrepið, sem er menntamálaráðuneyti, vantar. Kjarnasvið skólans eru ekki sýnd heldur virðist hvert starf innan skólans eiga sína einingu í stjórnskipulaginu. Skólanefnd og aðstoðarskólameistari eru til hliðar við boðlínu skólameistara og hafa ekki boðvald yfir skólameistara.
Skólaráð er ekki að finna á skipuritinu.

Mynd 26. Starfaskipulag Verkmenntaskólans á Akureyri



Kvennaskólinn í Reykjavík hefur 51 stöðugildi. Starfaskipulag skólans sýnir fjögur þrep á mynd 27 en þar vantar menntamálaráðuneyti sem stjórnunarþrep. Kjarnasvið skólans eru ekki sýnd heldur hefur hvert starf innan skólans sína einingu í stjórnskipulaginu, auk stoðþjónustunnar. Stjórnunarspönn skólameistara telur sex einingar. Aðstoðarskólameistari er til hliðar við boðlínu skólameistara og hefur ekki boðvald. Hvorki skólanefnd né skólaráð eru sýnd á skipuriti skólans.

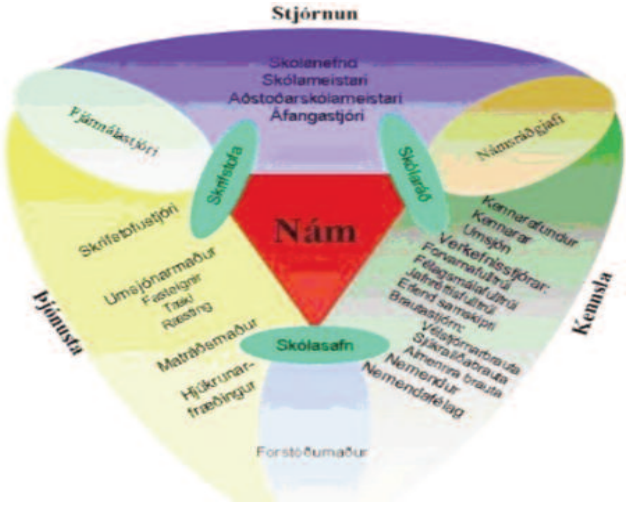
Mynd 27. Starfaskipulag Kvennaskólans í Reykjavík



Tvö starfaskipulög framhaldsskóla greina sig frá öðrum en það eru skipurit Framhaldsskólans í Vestmannaeyjum og Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra sem sýnd eru á myndum 28 og 29.

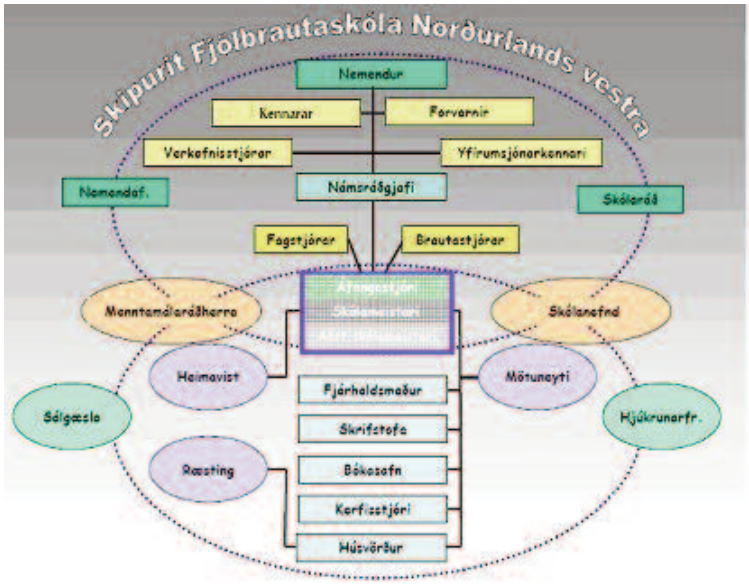
Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum hefur 28 stöðugildi. Starfaskipulag skólans líkist frekar hugarkorti en skipuriti. Það sýnir þrjá meginklasa; stjórnun, þjónustu og kennslu. Erfitt er að greina stjórnunarþrep og ógerlegt að greina stjórnunarspönn og boðleiðir. Menntamálaráðuneytið er ekki sýnt á skipuritinu.

Mynd 28. Starfaskipulag Framhaldsskólans í Vestmannaeyjum



Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra hefur 47 stöðugildi. Starfaskipulag skólans líkist einnig hugarkorti en þó er hægt að greina fimm stjórnunarþrep og boðlínur frá skólameistara. Á skipuritinu er einnig að finna menntamálaráðherra, svo og skólanefnd og skólaráð. Frá þessum aðilum eru brotnar línur. Í raun ætti að vera boðlína frá ráðherra þar sem hann hefur fullt boðvald yfir framhaldsskólum. Ekki er hægt að greina stjórnunarspönn.

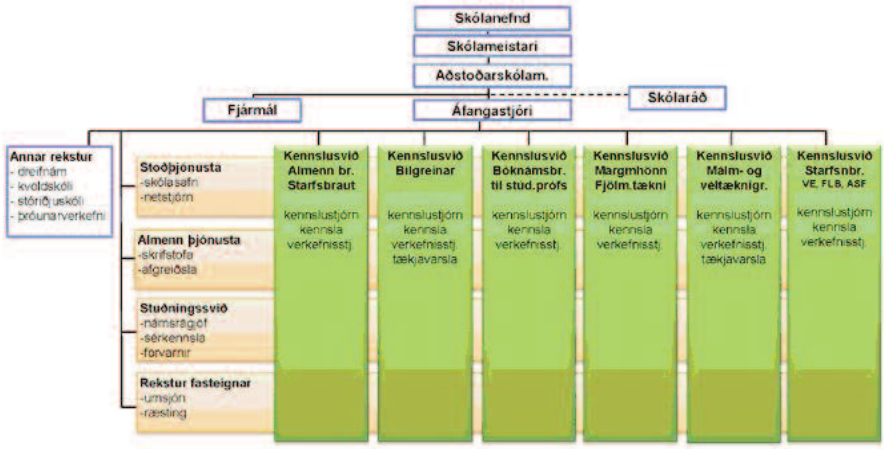
Mynd 29. Starfaskipulag Fjölbrautaskóla Norðurlands vestra



Til að sýna enn meiri fjölbreytileika er brugðið ljósi á afurðaskipulag Borgarholtsskóla og fléttuskipulag Menntaskólans í Kópavogi sem sýnd eru á myndum 30 og 31.

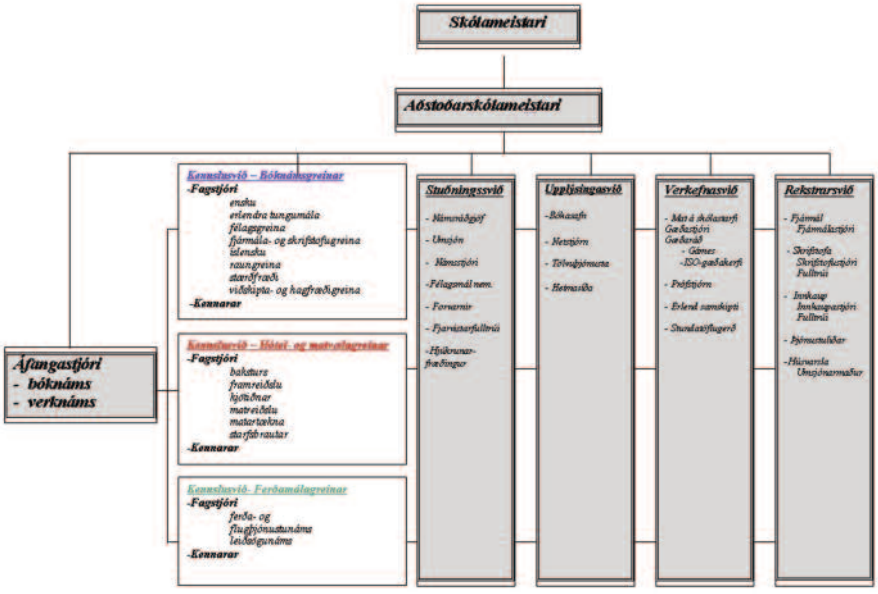
Borgarholtsskóli er með 107 stöðugildi. Afurðaskipulag skólans sýnir fimm stjórnunarþrep. Skólanefnd er sýnd sem æðsta boðvald í skipuritinu en það ætti í raun að vera menntamálaráðuneyti. Skólaráð er til hliðar við boðlínu og er því sýnt á réttan hátt. Kjarnastarfsemi skólans kemur mjög skýrt fram þar sem hvert kennslusvið hefur sína einingu og þvert á kennslusviðin ganga stoðþjónusta, almenn þjónusta, stuðningssvið og rekstur fasteignar. Stjórnunarspönn telur fjórtán einingar. Boðleiðir eru skýrar og virðist stjórnunarspönn áfangastjóra vera nokkuð víð þar sem hún nær til allra sviða.

Mynd 30. Afurðaskipulag Borgarholtsskóla



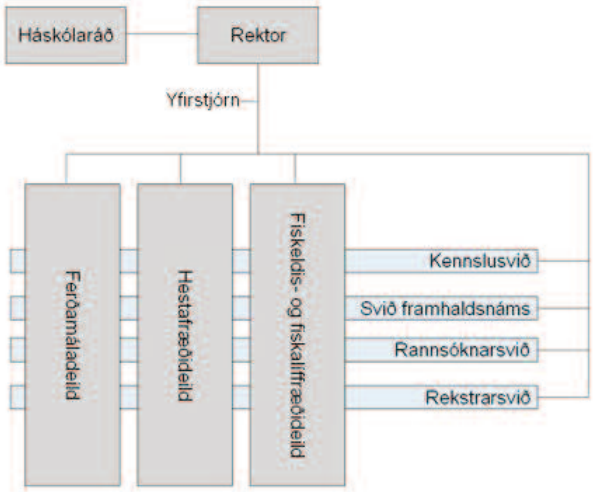
Menntaskólinn í Kópavogi er eini framhaldsskólinn með fléttuskipulag. Í skólanum eru 111 stöðugildi. Skipuritið hefur þrjú stjórnunarþrep og vantar efsta þrepið sem ætti að vera menntamálaráðuneyti. Hvorki skólanefnd né skólaráð eru sýnd á skipuritinu. Kjarnastarfsemi skólans kemur mjög skýrt fram þar sem kennslusviðin þrjú hafa hvert sína einingu sem gengur þvert á fjögur stoðsvið. Stjórnunarspönn telur átta einingar. Boðleiðir eru óskýrar. Stjórnunarspönn aðstoðarskólameistara virðist vera nokkuð víð þar sem hún nær til allra sviða.

Mynd 31. Fléttuskipulag Menntaskólans í Kópavogi



Skipurit tveggja háskóla með svipaða starfsemi voru greind en það eru Hólaskóli – Háskólinn á Hólum og Landbúnaðarháskóli Íslands. Báðir skólarnir eru sérstakar stofnanir sem heyra undir menntmálaráðherra og starfa samkvæmt lögum um háskóla nr. 63/2006 og lögum um búnaðarfræðslu nr. 57/1999. Skólarnir eru vísindalegar fræðslu- og rannsóknastofnanir á háskólastigi.
Hólaskóli – Háskólinn á Hólum hefur 57 stöðugildi. Lögbundið hlutverk skólans endurspeglast í verksviðum kjarnadeilda og stoðdeilda. Skipuritið, mynd 32, er tveggja þrepa afurðaskipulag. Það sýnir ekki menntamálaráðuneyti sem stjórnunarþrep og boðleið ráðherra til stjórnar skólans kemur því ekki fram. Stjórnunarspönn rektors telur sjö einingar. Skipuritið hefur lóðréttar og lóðréttar boðleiðir. Lárétt boðleið er milli háskólaráðs og rektors og lóðrétt boðleið er frá rektor til þriggja kjarnadeilda og fjögurra stoðsviða sem ganga þvert á kjarnadeildirnar og þjóna þeim. Verkefni, boðleiðir og stjórnunarspönn er skýrt. Sérstaklega tilgreind yfirstjórn er staðsett sem útskot á boðleið frá rektor en þar sem stjórn skólans er samkvæmt lögum falin háskólaráði og rektor er óljóst hvað átt er við með yfirstjórn á skipuriti.

Mynd 32. Afurðaskipulag Hólaskóla



Landbúnaðarháskóli Íslands hefur 130 stöðugildi. Skipuritið, mynd 33, er tveggja þrepa afurðaskipulag og sýnir ekki menntamálaráðuneyti sem stjórnunarþrep. Boðleið ráðherra til stjórnar skólans kemur því ekki fram. Hlutverk skólans endurspeglast í verksviðum og starfsemi kjarnadeilda og stoðdeilda. Stjórnunarspönn rektors telur sex einingar. Skipuritið hefur bæði láréttar og lóðréttar boðleiðir. Lárétt boðleið er milli háskólaráðs og rektors og lóðrétt boðleið er frá rektor til þriggja kjarnadeilda og þriggja stoðsviða en tvö þeirra ganga þvert á þrjár kjarnadeildir og þjóna þeim en þriðja sviðið, rannsóknasviðið, gengur þvert á tvær kjarnadeildir og

þjónar þeim. Verkefni, boðleiðir og stjórnunarspönn er skýrt. Skipuritið endurspeglar einnig það sem fram kemur í lögum um nám og kennslusvið skólans og eru kennslugreinar hverrar deildar og prófgráður skýrar á skipuriti.

Mynd 33. Afurðaskipulag Landbúnaðarháskóla Íslands

6.8 Skipurit menningarstofnana

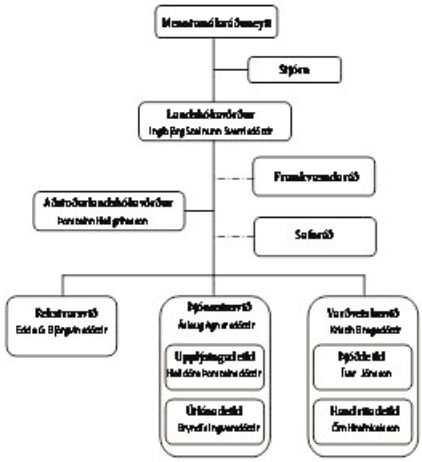
Í hópi stofnana sem teljast til annarra mennta-, menningar- og vísindastofnana eru fjórtán stofnanir.

Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn er sjálfstæð háskólastofnun sem starfar eftir lögum um Landsbókasafn Íslands-Háskólabókasafn nr. 71/1994. Það er þjóðarbókasafn og bókasafn Háskóla Íslands og jafnframt rannsóknarbókasafn. Meginhlutverk safnsins er að safna íslenskum gögnum og halda skrár um þau, sinna rannsóknum á sviði bókfræði og bóksögu og sinna þörfum kennslu og rannsóknarstarfsemi í Háskóla Íslands. Stofnunin heyrir undir menntamálaráðherra og hefur sérstaka stjórn.

Skipurit stofnunarinnar er þriggja þrepa starfaskipulag með lóðréttum og láréttum fyrirmælakeðjum eins og sýnt er á mynd 34. Stjórnunarspönn telur þrjár einingar. Í fyrsta stjórnunarþrepi er menntamálaráðuneyti. Boðvald liggur lóðrétt frá ráðuneyti til forstöðumanns en stjórn er lárétt til hliðar við boðleið milli þeirra. Það má því spyrja hvort þetta sé samkvæmt því sem skal vera með sjálfstæðar stofnanir og vald ráðherra eins og lýst er í kafla 5. Frá landsbókaverði liggur boðvald til þriggja kjarnasviða. Lárétt til hliðar er aðstoðarlandsbókavörður. Á sama hátt er skipað safnráði og framkvæmdaráði sem þó lúta ekki beinu boðvaldi landsbókavarðar þar sem þau eru sýnd með brotinni línu. Safnráð er samráðsvettvangur landsbókavarða og forstöðumanna deilda og hefur ekki beint ákvörðunarvald. Stjórnunarspönn landsbókavarðar nær til þriggja kjarnasviða. Innan tveggja

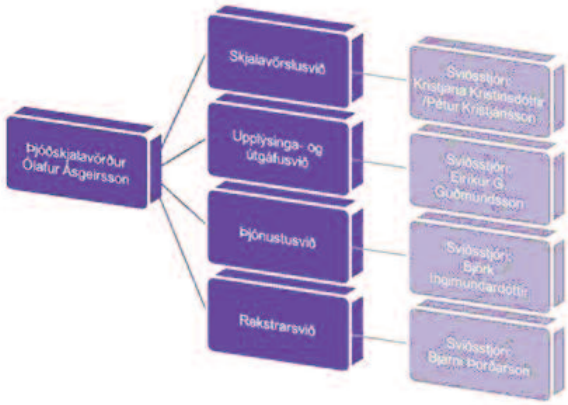
kjarnasviðanna eru deildir en þær eru ekki sýndar sem sérstakt stjórnunarþrep. Skipurit Landsbókasafns Íslands-Háskólasafns er að mestu í samræmi við ákvæði laga um hlutverk og stjórnun stofnunarinnar.

Mynd 34. Starfaskipulag Landsbókasafns Íslands - Háskólabókasafns



Þjóðskjalasafn Íslands er sjálfstæð skjalavörslustofnun undir yfirstjórn menntamálaráðherra og starfar eftir lögum um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985. Ráðherra skipar þjóðskjalavörð og stjórnarnefnd sem markar safninu stefnu, hefur yfirumsjón með gerð fjárhagsáætlunar og framkvæmd hennar og fjallar um eyðingu gagna sem lögin ná til. Skipurit stofnunarinnar, mynd 35, er tveggja þrepa starfaskipulag. Frá þjóðskjalaverði liggur boðvald til fjögurra sviða. Stjórnunarspönn forstöðumanns nær þannig til fjögurra starfseininga. Hvorki ráðherra né stjórnarnefnd eru sýnd á skipuriti. Skipuritið er því ófullkomið, það nær aðeins til hluta stjórnunareininga stofnunarinnar og er ekki í samræmi við lög.

Mynd 35. Starfaskipulag Þjóðskjalasafns Íslands

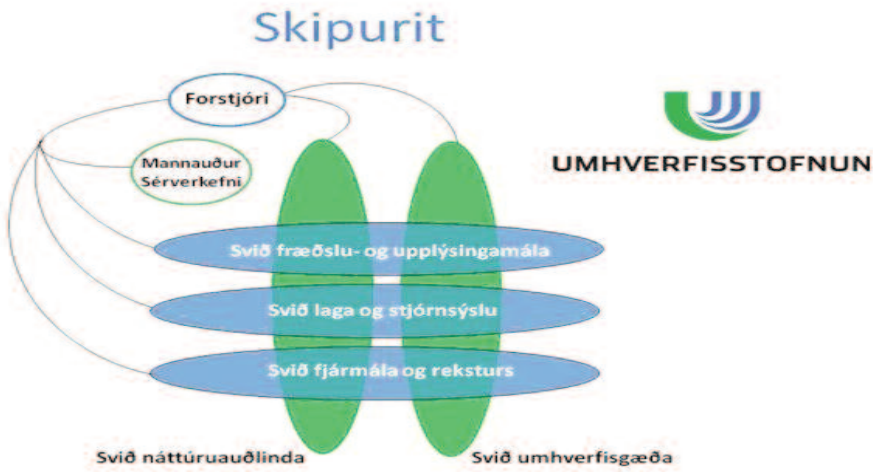


6.9 Skipurit stofnana atvinnu-, umhverfis-, skipulags- og samgöngumála

Skipurit sem flokkast eftir viðfangsefninu stofnanir atvinnumála eru 24.

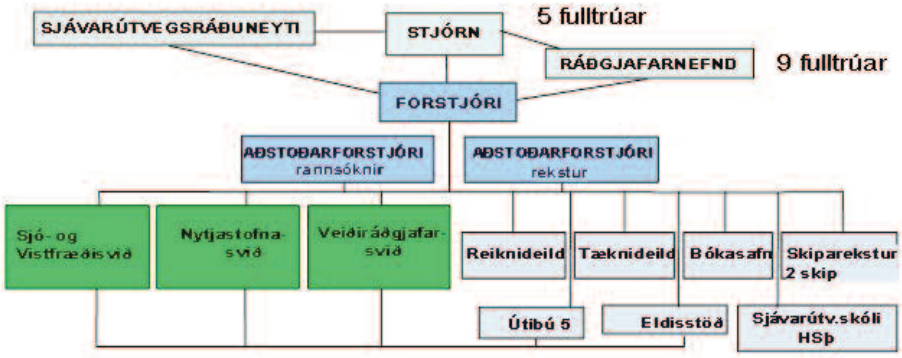
Umhverfisstofnun er sérstök stofnun sem heyrir undir umhverfisráðherra og starfar samkvæmt lögum um Umhverfisstofnun nr. 90/2002. Hlutverk stofnunarinnar er að annast starfsemi þá sem Hollustuvernd ríkisins, Náttúruvernd ríkisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, embætti veiðistjóra, hreindýraráðs og dýraverndarráðs eru falin samkvæmt lögum. Hjá Umhverfisstofnun eru 60 stöðugildi. Skipurit Umhverfisstofnunar, á mynd 36, er tveggja þrepa fléttuskipulag. Skipuritið sýnir ekki umhverfisráðuneyti sem stjórnunarþrep og er því engin boðleið frá ráðuneyti til forstjóra á skipuriti. Stjórnunarspönn forstjóra telur sex einingar. Samkvæmt lögunum er stofnuninni skipt í fagsvið og sjást þau á skipuriti sem tvö fagsvið sem fléttast með þremur stoðsviðum. Lóðréttar boðleiðir eru milli forstjóra og kjarnasviða og milli forstjóra og stoðsviða. Mannauður og sérverkefni er sérstök heild sem útskot á boðleið forstjóra og er ekki stjórnunarþrep. Verkefni, hlutverk og stjórnunarspönn er skýrt á skipuriti.

Mynd 36. Fléttuskipulag Umhverfisstofnunar



Hafrannsóknastofnun er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og starfar samkvæmt lögum um rannsóknir í þágu atvinnuveganna nr. 64/1965. Ráðherra skipar forstjóra, tvo aðstoðarforstjóra og stjórn og ákveður skipan ráðgjafanefndar sem er ætlað að fylgjast með rekstri stofnunarinnar. Meginhlutverk stofnunarinnar er að afla þekkingar um landgrunnið, hafið og lífríki þess, stunda rannsóknir og veita ráðgjöf og þjónustu til stjórnvalda, hagsmunaaðila og almennings um nýtingu auðlinda á Íslandsmiðum. Hjá Hafrannsóknastofnun eru 154 stöðugildi.

Mynd 37. Starfaskipulag Hafrannsóknastofnunar



Skipurit Hafrannsóknarstofnunar birtist sem þriggja þrepa starfaskipulag og sýnir ráðuneyti og stjórn sem stjórnunarþrep, samanber mynd 37. Stjórnunarspönn forstjóra telur tíu einingar. Kjarnasvið eru þrjú. Sjávarútvegsráðuneyti, stjórn og ráðgjafarnefnd birtast á skipuriti. Boðleiðir yfirstjórnar eru frekar óskýrar. Skipuritið endurspeglar ákvæði í lögum um forstjóra og tvo aðstoðarforstjóra og aðgreind verksvið þeirra. Heimilt er í lögum að starfrækja útibú utan Reykjavíkur og eru þau fimm en staðsetning þeirra kemur ekki fram. Skipurit sýnir verksvið á skýran hátt, boðleiðir og valdbrautir eru full flóknar og tenging kjarnadeilda og stoðdeilda nokkuð óljós.

7 Samantekt

Af 215 opinberum stofnunum hafa 148 þeirra, eða 69%, skipurit. Starfaskipulag er algengasta tegund skipurita, þar á eftir koma afurðaskipulag og fléttuskipulag en sjaldgæfast er svæðisskipulag. Engin stofnun er með viðskiptavinaskipulag. Mikil fjölbreytni einkennir skipurit íslenskra stofnana og mælist ekki afgerandi fylgni á milli tegunda skipurita og tegunda stofnana. Stærð stofnana virðist ekki hafa mikil áhrif á hvaða tegund skipurita er valin að undanskildum stofnunum með yfir 100 stöðugildi en þar er afurðaskipulag algengast. Þriggja stjórnunarþrepa skipurit eru algengust en þó fer fjöldi stjórnunarþrepa ekki eftir stærð stofnunar. Greining var gerð á fjölda skipurita þar sem nöfn yfirmanna eru birt en slíkt telst góð regla við gerð skipurita. Í aðeins 13% skipurita voru yfirmenn nafngreindir og voru flest þeirra hjá stofnunum sem heyra undir fjármálaráðuneyti. Nokkuð er um úrelt skipurit. Athygli vekur að stofnanir sem sinna sambærilegu hlutverki eru oft með afar ólík skipurit líkt og hjá framhaldsskólum og svæðisskrifstofum málefna fatlaðra. Stofnanir sem ekki hafa skipurit voru 67. Stærð þeirra hefur áhrif því í þessum hópi eru alls 48 stofnanir með færri en 20 stöðugildi.

Við greiningu á umhverfi stofnana út frá módeli Duncans um tvær víddir óvissu í ytra umhverfi reyndist aðeins í einu tilfelli samræmi milli kenningar Duncans og tegundar skipurits hjá íslenskum stofnunum. Í stöðugu og einföldu umhverfi starfar 71 stofnun og af þeim eru 56 með starfaskipulag sem er talið henta best í slíku umhverfi. Önnur fylgni reyndist ekki vera milli kenninga Duncans um umhverfi stofnana og tegundir skipurita.

Til að kanna hvort skipurit stofnana endurspegli lögbundið hlutverk þeirra voru skipurit valinna stofnana innan hvers viðfangsefnis skoðuð. Í ljós kom að nokkuð vantar upp á að skipurit séu í samræmi við hlutverk stofnunar og stjórnun eins og það er skilgreint í lögum sem gilda um starfsemi viðkomandi stofnunar. Misbrestur er á því að sérstakar stofnanir sem lúta ráðherrastjórnsýslu sýni ráðuneyti sem æðsta vald stofnunar. Einnig kom á daginn að í sumum tilfellum var erfitt að skilgreina umfang stjórnunarspannar út frá skipuriti og fá góða mynd af stjórnunarumhverfi og fyrirmælakeðju en skýr stjórnunarspönn og fyrirmælakeðja tryggir skilvirka boðmiðlun milli stjórnenda og annars starfsfólks. Margir þættir eru vissulega umhugsunarverðir við formgerð skipurita og birtingarmynd þeirra. Formgallar þeir sem vart hefur orðið og sem raktir hafa verið leiða hugann að úrbótum og lausnum í gerð skipurita fyrir stofnanir. Stuðla mætti að áframhaldandi uppbyggingu gæða og skilvirkum stjórnunarháttum með greiðum aðgangi forstöðumanna stofnana að þekkingu og ráðgjöf í gerð skipurita.

Heimildir

Daft, R. L. (2001). *Organization theory and design. 7th ed.* Cincinnati: South-Western College Publishing.

Duncan, R. (1984). What is the right organization structure? Í J. F. Yanouzas, *The dynamics of organization theory : gaining a macro perspective* (bls. 172-188). St. Paul: West Publishing Company.

Galbraith, J. D. (2001). *Designing dynamic organizations : a hands-on guide for leaders at all levels.* New York: Amacom.

Ingi Rúnar Eðvarðsson (2006). *Stjórnunaraðferðir og skipulag íslenskra fyrirtækja.* Sótt 20. febrúar 2009 frá Tímarit um viðskipti og efnahagsmál: http://www.efnahagsmal.hi.is/Apps/WebObjects/HI.woa/swdocument/1009504/2006_IngiRunarEdvardsson_StjornunaradferdirOgSkipulag.pdf

Ómar H. Kristmundsson (2007). *Stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana : niðurstöður könnunar á viðhorfum forstöðumanna : fyrsti hluti.* Reykjavík: Fjármálaráðuneytið og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála.

Runólfur Smári Steinþórsson o.fl. (1995). *Skipulag fyrirtækja.* Reykjavík: Framtíðarsýn og Viðskiptafræðistofnun Háskóla Íslands.