



Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnslu

Stjórnæki

Skyndilausnir eða „Hið heilaga orð“

Katrín Eydís Hjörleifsdóttir

Febrúar 2020



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRNMÁLAFRÆÐIDEILD

Stjórnæki
Skyndilausnir eða „Hið heilaga orð“

Katrín Eydís Hjörleifsdóttir

Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2020

Stjórnæki

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Katrín Eydís Hjörleifsdóttir, 2020
kt. 011169-3689

Reykjavík, Ísland, 2020

„Raunveruleiki allra er misjafn,
ekki er hægt að gefa sér að hann sé sá sami fyrir neina tvo.“
(Sigurlína Davíðsdóttir, 2013)

Útdráttur

Ritgerð þessi fjallar um notkun stjórnækja í opinberum stofnunum á Íslandi. Í þessari ritgerð eru stjórnækji þau „verkfæri eða tól sem stjórnendur eða stofnanir taka upp og innleiða í formi nýs verklags eða nýrra aðferða sem eru hugsuð til að stýra og/eða skipuleggja stofnanir á nýjan hátt til að bæta árangur þeirra“. Útgangspunktur rannsóknarinnar eru þrjú; þekking stjórnenda á stjórnækjum, ástæður innleiðingar stjórnækja og vinsældir stjórnækja. Þátttakendur voru forstjórar og næstráðendur í opinberum stofnunum á Íslandi. Tekin voru djúpvíðtöl samkvæmt eigindlegri rannsóknaraðferðafræði.

Ritgerðin varpar ljósi á þekkingu stjórnenda á hinum ýmsu stjórnækjum og þá staðreynd hvort þeir séu að nota þau stjórnækji sem þeim standa til boða. Rannsakað var af hverju stofnanir eru að nota stjórnækji og hvernig þær komast að þeirri niðurstöðu að rétt sé að innleiða þau. Rannsóknin tók líka til þess hvernig ákvörðun var tekin um innleiðinguna og hverjir komu að ákvarðanatökunni. Loks er fjallað um þá þætti sem gera stjórnækji vinsæl og hvort einhverjir ákveðnir straumar, tískustraumar, séu í kringum þau. Farið verður yfir þá kosti sem fræðingar setja fram um vinsæl stjórnækji og þeir bornir saman við svör viðmælenda.

Niðurstöður eru þær helstar að þegar rannsakaðar eru stofnanir hins opinbera og rætt er við stjórnendur þeirra má segja að ákveðnir straumar og stefnur séu í gildi á hverjum tíma þegar kemur að vali, notkun og beitingu stjórnækja. Það er mat rannsakandans að þekking íslenskra stjórnenda á stjórnækjum sem snúa að verklagi, umbótum og áætlanagerð sé yfirgripsmikil. Stofnanir innleiða stjórnækji til að takast á við síauknar kröfur um árangur og skilvirkni í umhverfi sínu. Þá eru forráðamenn stofnana alls óhræddir við að taka ákvarðanir um innleiðingu á eigin ábyrgð. Rannsóknin leiddi í ljós að til að stjórnækji nái fótfestu þá þurfa þau að búa yfir ákveðnum eiginleikum s.s. að þau séu einföld í notkun og þægileg og þau sýni fram á skjótan árangur. Best þykir síðan stjórnendum ef stjórnækjið kemur fram einmitt á þeim tíma sem hann þarf á því að halda.

Lykilorð: Nýskipan í ríkisrekstri (NPM), Ruslatunnulíkanið (GCM), stjórnækji, stjórnun, tískustraumar.

Formáli

Rannsókn þessi er lokaverkefni til MPA meistaraprófs í opinberri stjórnslu við Félagsvísindasvið Háskóla Íslands, Stjórn málafræðideild. Leiðbeinandi var Eva Marín Hlynsdóttir, dósent við Félagsvísindasvið Háskóla Íslands. Vægi rannsóknarinnar er 30 ECTS einingar. Útskriftarmisseri er miðvetrarönn 2020.

Rannsakandi starfar sem sviðsstjóri hjá opinberri stofnun og hefur gengt stjórnunarstöðum hjá hinu opinbera í yfir 13 ár. Rannsakandi, í ljósi stöðu sinnar, hefur mikið velt fyrir sér starfi stjórnandans hjá hinu opinbera og hvernig það hefur breyst, þróast og þroskast í ljósi aukinna krafna frá umhverfinu. Rannsakandi hefur, á sínum starfsferli, reynslu af margvíslegum stjórn tækjum og hefur tekið þátt í ákvörðunum og innleiðingum og notkun þeirra. Væntingum, vonbrigðum og sigrum.

Rannsakandi hafði gengið í töluverðan tíma með þessa meistararitgerð í maganum. Meðgangan var löng en fæðingin gekk hins vegar vel. Það var eins og hlutirnir bara einfaldlega röðuðust saman þegar loksins kom að því að fara að skrifa. Sérstakar þakkir langar mig til að koma á framfæri til allra þeirra sem hafa stutt mig og hjálpað til að þetta barn fái að líta dagsins ljós. Fyrst og fremst er það auðvitað maðurinn minn, Geir Atli Zoëga. Honum vil ég færa þakkir fyrir endalausan stuðning, hvatningu og þolinmæði meðan á þessu brólti stóð. Leiðbeinanda mínum, Evu Marín Hlynsdóttur, þakka ég fyrir leiðsögn og utanumhald, en hún sá til þess að ég færi ekki út af sporinu, gæfist upp og léti eyða fóstrinu. Hjördísi Zoëga vil ég færa sérstakar þakkir fyrir yfirlestur og leiðréttingar en hún er snillingur. Vinnustaðnum mínum, Sjúkratryggingum Íslands, vil ég fá að þakka fyrir að hafa skapaði mér þær aðstæður að ég gæti unnið að þessu verkefni. Fjölskyldu minni færi ég endalausar þakkir fyrir stuðninginn og þolinmæðina meðan á öllu þessu stóð. Án ykkar væri þessi ritgerð líklega ekki orðin að veruleika.

Að síðustu vil ég þakka viðmælendum mínum fyrir að gefa sér tíma til að hitta mig og deila reynslu sinni með mér. Í önnum þeim sem stjórnendur í dag standa frammi fyrir er ekki sjálfsagt að fá brot af tíma þeirra. Þakka ykkur sérstaklega og ég vona að ritgerð þessi verði að gagni fyrir ykkur sem og aðra stjórnendur hins opinbera.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Formáli	5
1 Inngangur	8
2 Opinber stjórnsýsla	11
2.1 Opinber stjórnsýsla á Íslandi	11
2.2 Umhverfi opinberra stofnana	14
2.3 Umhverfi stjórnandans	16
3 Verkfærakista stjórnandans	19
3.1 Stjórnþæki fyrir leiðtogann	20
3.2 Stjórnþæki fyrir uppbyggingu og skipulag stofnunar	20
3.3 Stjórnþæki fyrir mannauðsmál.....	21
3.4 Stjórnþæki fyrir stöðugar umbætur	21
3.5 Stjórnþæki fyrir fjármálastjórn og áætlanagerð	21
4 Hvers vegna innleiða opinberar stofnanir stjórnþæki	22
4.1 Tískustráumar	23
4.2 Leysa stjórnþæki allan vandann?	24
4.3 Hvað þarf til að stjórnþæki verði vinsælt	25
5 Hvernig innleiða opinberar stofnanir stjórnþæki	28
5.1 Ákvarðanataka	28
5.2 Hvert er upphafið og hver er endirinn	29
5.3 Fullkomin framkvæmd.....	30
5.4 Ruslatunnulíkanið	31
6 Aðferðafræði og framkvæmd rannsóknar	33
6.1 Rannsóknaraðferðin	33
6.2 Réttmæti og áreiðanleiki	34
6.3 Rannsóknaraðferðin tengd framkvæmdinni	35
6.4 Framkvæmd rannsóknarinnar	36
7 Niðurstöður	40
7.1 Val stjórnþækja og innleiðing.....	40
7.2 Vandir stjórnenda - lausn verkefna.....	46
7.3 Trú á hið heilaga orð.....	54
7.4 Hvað gerir stjórnþæki vinsælt	60

8 Umræður og lokaorð	65
Heimildaskrá	70
Viðauki 1 Spurningalistinn	75
Viðauki 2 Kynningarbréf	77

1 Inngangur

Störf stjórnenda stofnana hins opinbera eru fjölmörg, víðfeðm og af ólíkum toga allt eftir eðli og hlutverki hvernar stofnunar fyrir sig. Hver og einn stjórnandi fer eigin leiðir í starfi sínu og óvíst er hvort ein leið eða ein aðferð/aðferðarfræði sé betri en önnur. Stjórnendur virðast samt allir nota einhvers konar stjórnæki í störfum sínum. Þeir virðast nota þau til að leysa verkefni, innleiða breytingar, framfylgja stefnum eða hvað eina sem stjórnendur stofnana gera í daglegum störfum sínum. Ýmist virðist vera hvort stjórnandinn sjálfur notar stjórnæki eða hvort þau eru innleidd fyrir alla stofnunina, í heild sinni og því allir stjórnendur og starfsmenn sem nýta stjórnækina og vinna í samræmi við þau.

Með orðinu stjórnæki eða forskriftir er átt við „verkfæri eða tól“ sem stjórnendur eða stofnanir taka upp og innleiða. Þau geta verið í formi nýs verklags eða aðferða sem eru hugsaðar til að stýra og/eða skipuleggja stofnanir á nýjan hátt. Tilgangur þess að taka upp stjórnækina er alltaf sá að ná betri árangri með því að minnka sóun, fá skýrari sýn á starfsemina og/eða ná fram umbótum (Lambert, 1995). Segja má að stjórnæki sé nokkurs konar forskriftir. Með forskrift væri þá verið að vísar til röð aðgerða sem leiða af sér ákveðna útkomu.

Stjórnæki eru afar ólík. Uppbygging þeirra, form og framsetning fer eftir þeim vandamálum og verkefnum sem þeim er ætlað að leysa. Það eru samt ákveðnir þættir sem einkenna gott stjórnæki. Þessir þættir geta þannig gert eitt stjórnæki vinsælla en annað og valdið því að athygli stjórnenda vakna á þeim. Þegar áhugi stjórnandans er vakinn þá ákveður hann að læra á þau og nota þau í störfum sínum eða heilu stofnanirnar ákveða að taka þau upp og innleiða heildstætt. Slíkir þættir hafa að gera með einfaldleika, sýnileika og loforð um skjótan árangur og umbætur, svo fátt eitt hvað sé nefnt. Stjórnæki þurfa líka að vera auðveld í notkun fyrir þá sem beita þeim og sá hinn sami þarf að sjá árangur af notkun þeirra. Ný eða endurbætt stjórnæki þurfa að bæta einhverju við þau verkfæri sem þegar eru til staðar í verkfærakistunni og stjórnandinn er að nota í starfi sínu. Þau þurfa sem sagt að bjóða upp á eitthvað extra, einhverja gulrót, eða ábata umfram það sem þegar er til. Það þarf að vera loforð um ávinning af notkun þeirra til að þau nái útbreiðslu og verði vinsæl (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007).

Sögulega séð eru stjórnæki ekki ný af nálinni heldur hafa verið að koma fram sem aðferðir sem stjórnendur kannski fyrst, en svo fræðimenn, hafa sett fram frá því snemma á 20. öldinni. Fyrst var notkun þeirra aðallega í einkageiranum en svo fóru ráðgjafar að snúa sér að hinu

opinbera. Í framhaldinu verður svo sú breyting að stjórnækjum er komið á framfæri eins og nokkurs konar söluvöru. Söluvaran er kynnt og stofnanir kaupa hana í formi ráðgjafar eða jafnvel sem heilstæð kerfi, pakkalausnir. Þegar rakin er saga stjórnækja í gegnum tíðina þá virðast þau fyrst koma fram þegar krafa um aukna skilvirkni í framleiðslu byrjar og krafa um aukin gæði verður háværingi. Á þeim tímapunkti fara stofnanir að horfa inná við og breyta háttum sínum til að standast auknar og breyttar kröfur nýrra tíma (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Lægrid og félagar (2007) nefna dæmi um slík stjórnækki sem hafa náð vinsældum eru Total quality management (TQM), Management by objectives (MBO), SWOT Analysis (SWOT greining), Balanced Scorecard (BSC), en mörg fleiri hafa komið fram á sjónarsviðið í gegnum tíðina.

Í þessari rannsókn verður horft til opinbera geirans og notkunar hans á stjórnækjum en að sjálfsögðu eru stjórnækki einnig notuð í einkageiranum. Til að varpa ljósi á þetta viðfangsefni verða lagðar fram eftirfarandi rannsóknarspurningar og leitað svara við þeim:

- Hvaða stjórnækki nota stjórnendur í störfum sínum?
- Hvers vegna innleiða opinberar stofnanir stjórnækki?
- Hvað þarf til að stjórnækki verði vinsælt?

Með þessum rannsóknarspurningum er verið að leita eftir þekkingu stjórnenda á mismunandi stjórnækjum. Af hverju eru stofnanir eða stjórnendur þeirra að nota svona verkfæri og síðast en ekki síst hvað veldur því að stjórnækki verða vinsæl. Það er áhugavert að skoða hvað veldur vinsældum og þá um leið útbreiðslu þessara verkfæra. Þá er rannsóknarspurningunum einnig ætlað að varpa ljósi á hvort stjórnendur séu að nýta sér stjórnækki í störfum sínum og hvort þessi stjórnækki nýtist þeim, raunverulega, við lausn daglegra verkefna og vandamála. Horft verður til þess hvort þessi stjórnækkin séu „hið heilaga orð“ eða hvort þau séu bara skyndilausnir að árangri og endurbótum. Leitað verður eftir því hvort vandamál þau sem verið er að glíma við lagist sem og það sem aflaga hefur farið í rekstrinum eða fer allt aftur í sama farið eftir að reynt hefur verið að innleiða breytingarnar með völdum stjórnækjum.

Það er stundum er talað um forskrift að góðum stjórnunarháttum (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007). Þá er verið að tala um goðsagnakenndar aðferðir (e.myths), sem notaðar eru hjá stofnunum sem ná árangri, og þessar sögur fljúga fjöllum hærra og valda því

oft að aðrar stofnanir og stjórnendur horfa til þeirra og leitast svo við að innleiða sömu stjórnætakin til að bæta eigin árangur. Rannsakandi er því að velta því fyrir sér hvort hægt sé að segja að goðsagnir séu forskriftin af því hvernig eigi að hanna stofnanir.

Tekin voru djúpvíðtöl við alls níu stjórnendur í efstu lögum átta stofnana. Stuðst var við spurningalista með tólf spurningum og fjölda undirspurninga. Viðtölin, sem voru tekin upp, fóru fram á starfstöðvum hvers viðmælenda fyrir sig.

Uppbygging ritgerðarinnar er með þeim hætti að í upphafi er fjallað um opinbera stjórnsýslu á Íslandi og þær breytingar sem áttu sér stað í lok 20. aldarinnar þegar ný hugsun í stjórnun stofnana ruddi sér til rúms og kennd er við „nýskipan í ríkisrekstri“. Miklar breytingar verða þá á umhverfi stofnana og um leið verða miklar breytingar á störfum stjórnenda þeirra. Um það er fjallað í sérstökum kafla. Nýjar kröfur til stofnana koma fram, t.d. með lagabreytingum en einnig með breyttum og auknum kröfum samfélagsins. Margir stjórnendur þurfa því að horfa í eigin barm og breyta starfsháttum sínum til að standast þær kröfur sem gerðar eru. Sérstaklega verður fjallað um umhverfi stjórnandans og hvernig hann tekst á við þessar breytingar í ritgerðinni. Skoðaðir verða eiginleikar vinsælla stjórnækja. Skoðað verður hvort stjórnendur líti svo á að þeir nái frekar árangri ef þeir vinna eftir ákveðnum stjórnækjum og af hverju er það niðurstaða þeirra. Velt verður upp hugmyndum eins og hvort stjórnendum og stofnunum finnist þeir frekar geta mælt árangur af breytingum eftir innleiðingu stjórnækja, t.d. með bættu verklagi, breyttri fjármálastjórn, nýjum áherslum í mannauðsmálum eða breytingum á skipuriti.

Rannsakandi hefur sjálf starfað í rúm 13 ár hjá hinu opinbera sem stjórnandi. Vert er við lestur þessarar ritgerðar að taka mið af því. Rannsakandi reynir þó eftir bestu getu að gæta hlutleysis í vinnu rannsóknarinnar.

2 Opinber stjórnsýsla

Allt frá upphafi 20. aldar hafa fræðimenn, s.s. Fredric Taylor, Henry Ford, Peter Drucker o.fl. keppt við að setja fram nýjar og/eða endurbættar hugmyndir og aðferðir við stjórnun og verklag í skipulagsheildum. Fram hafa komið kenningar um hvernig best væri að haga störfum og verkefnum starfsmanna, s.s. við framleiðslu, við stjórnun og við stýringu fjármála. Þegar aðferðir þessar eru skoðaðar má segja að markmið með þeim sé alltaf umbætur, skilvirkni, einföldun, minni sóun og þess háttar atriði. Umhverfi skipulagsheilda er afar flókið og verður flóknara eftir því sem fram líða stundir. Þrátt fyrir það má segja að í grunninn séu hlutverk stjórnenda svipuð, nú og þá. Hvort heldur sem er í einkageiranum eða hjá hinu opinbera þá er hagkvæmnisjónarmiðið í hávegum haft. Gerð er krafa um að skipulagsheildir sinni hlutverkum sínum vel og skili rekstri, verkefnum og þjónustu í samræmi við lög, reglur og stefnumörkun (Fjármálaráðuneytið, 1993). Í þessari rannsókn er sjónum beint að hinu opinbera og því litast öll fræðileg umfjöllun af því.

Umhverfi opinberra stofnana, og þá sérstaklega ef horft er rúm 20 ár aftur í tímann, þegar nýskipan í ríkisrekstri (e. New Public Management, hér eftir NPM) ruddi sér til rúms, hefur tekið miklum breytingum. Með NPM urðu grundvallarbreytingar á rekstrarumhverfi opinberra stofnana sem komu fram í breytingum á löggjöf um ríkisfjármál, nýjum áherslum og kröfum um árangur í rekstri, nýjum hugmyndum um stjórnun og starfsmannahald (Gunnar Helgi Krisinsson, 1999). Þessar nýju kröfur og breytta umhverfi lögðu þá skyldu á herðar stjórnendum að þeir breyttu verklagi sínu og horfðu á störf sín með öðrum augum (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017). Með hinu opinbera er hér átt við ráðuneyti, stofnanir eða sveitarfélög.

Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2007), halda því fram í bók sinni að stjórnþæki, séu búin til og kynnt til leiks, til að aðstoða stjórnendur við að takast á við vinnuumhverfið, verkefni og byggja upp og skipuleggja starfsemi stofnana sem þeir starfa hjá og í sama streng tekur Lambert (1995).

2.1 Opinber stjórnsýsla á Íslandi

Ísland er eitt þeirra Evrópuríkja sem innleitt hafa stefnu sem kölluð hefur verið nýskipan í ríkisrekstri (NPM). Á undanförunum tveimur til þremur áratugum, hafa málefni stjórnsýslunnar verið viðfangsefni í stefnumótun stjórnvalda á Íslandi. Segja má að upphaf þess hafi verið

Þegar kynntar voru breyttar áherslur í ríkisrekstri í upphafi 10. áratugarins og fjármálaráðuneytið hóf átak undir kjörorðinu „nýskipan í ríkisrekstri“ (Fjármálaráðuneytið, 1993). Ríkisstjórn þess tíma samþykkti stefnu sem bar með sér miklar breytingar og var það fjármálaráðuneytið sem leiddi innleiðinguna. Þetta var í fyrsta skipti sem sett var fram heildstæð stefna um áherslur og stjórnun í rekstri ríkisins.

Áherslur þessar fólu í sér nokkur tímamót þar sem horft var til þess að vel skipulagður ríkisrekstur væri forsenda hagsældar. Áherslan var á umbætur, hagkvæmni, að fjölga valkostum, auka kostnaðarvitund og valddreifing hjá stofnunum (Ómar H. Kristmundsson, 2003). Stjórnendur hjá hinu opinbera áttu að fá meira sjálfstæði, vald og ábyrgð til ákvarðanatöku en það kemur fram í skrifum Gunnars Helga Kristinssonar (1999) og Ómars H. Kristmundssonar (2003). Segja má að gengið hafi verið út frá því að innleiddar yrðu nýjar stjórnunaraðferðir í opinberum rekstri (Ríkisendurskoðun, 2001).

NPM snýst um stjórnun opinbera geirans og hvernig hægt væri að gera hann skilvirkari og hagkvæmari (Ríkisendurskoðun, 2001) Megininntakið var að auka sveigjanleika þannig að hið opinbera verði færara og betur í stakk búið til að bregðast við breytingum í ytra umhverfi og það hafi frumkvæði að nýjum áherslum þar sem það ætti við (Ómar H. Kristmundsson, 2003). Þannig yrði hið opinbera betur í stakk búið til að mæta þörfum einstaklinga og gæti jafnvel tekið upp stjórnunarhætti sem tíðkast í einkageiranum (Ómar H. Kristmundsson, 2003). NPM hafði aðallega tvö megin markmið en þau voru að ríkið gæti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er, sem og að stofnanir fengju forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni. Það má segja að einkunnarorð þessarar stefnu væru einföldun, ábyrgð og árangur (Fjármálaráðuneytið, 1996).

Flestar opinberar stofnanir eru á fjárlögum. Stjórnendur þeirra þurfa að halda starfseminni innan ramma fjárlaganna og fara samkvæmt stefnu sem pólitískir fulltrúar setja hverju sinni (Lög um opinber fjármál nr. 123/2015). Þeim ber að fylgjast með flæði fjármagns yfir tímabil og safna og sundurliða upplýsingum og skila með formlegum hætti til ráðuneytis. Strangar reglur gilda um meðferð opinbers fjármagns og tryggja þarf gegnsæi og gæta þess að nota fjármagn með hagkvæmum hætti, forðast sóun og sýna fram á góðan árangur í rekstri. (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Í grein Gunnars Helga Kristinssonar og Péturs Berg Matthíassonar (2014) um stjórnsýslumbætur kemur fram að sterk merki séu um að umbótavilji sé til staðar hjá þeim

ríkjum sem setji skýr markmið, valddreifing sé viðhöfð og samráð haft við einstaklinga í samfélaginu. Á Íslandi var sjálfstæði stofnana veikt og þeim miðstýrt af ráðuneytum (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999). Gunnar og Pétur setja fram í grein sinni þá tilgátu að samstaða um stjórnsýsluumbætur auki líkur á árangri. Þeir setja einnig fram þá tilgátu að árangur umbóta sé líklegri ef frumkvæðið kemur frá stofnununum sjálfum. Rannsókn þeirra leiddi síðan einmitt í ljós að stofnanir sem viðhafa samráð, eru sjálfstæðar og dreifa ábyrgð ná frekar árangri. Þannig að markmið innleiðingar NPM styrkir þessa þætti um að auka sjálfstæði og dreifa valdi sem er líklegra til árangurs.

Það má því ætla að betri árangur náist í umbótastarfi ef stjórnvöld styðja stofnanir sínar (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014). Stuðningurinn við stofnanir getur komið fram á marga vegu. Til dæmis með því að stjórnvöld sjálf dragi vagninn við kynningu eða innleiðingu og upptöku á fjölbreyttum stjórnunarverkfærum og tækjum. Stofnanir ríkisins sem hingað til hefur verið miðstýrt eru núna að sýna fram á að þær ná betri árangri ef þær fá að þróa sjálfar eigin lausnir eða finna nýjar leiðir til að leysa verkefni sín segja þeir Gunnar og Pétur einnig.

Samráð við almenning og hagsmunaaðila er einnig mikilvægt. Breytingar eru nú að eiga sér stað þar sem í ljós kemur að aukin samvinna milli stofnana, ráðuneyta og annarra hagsmunaaðila er að aukast. Flestir virðast geta haft áhrif á stefnumótun hins opinbera í þessu nýja samráði. Horfa má á það sem afleiðingu NPM á Íslandi að samráð hefur nú stóraukist og auðveldara er fyrir aðila utan stjórnsýslunnar að hafa áhrif (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Þá taka Héðinn og Pétur einnig fram að algengt form á þessari samvinnu og samráði er t.d. skipun starfshópa, með utanaðkomandi sérfræðingum eða ráðgjöfum sem líka eru stundum kallaðir til einir og sér. Þá er nú í auknum mæli leitað til hagsmunaaðila og jafnvel almennings um álit á málefnum. Ekki má gleyma að starfsmenn stofnana hafa einnig áhrif (í gegnum skoðanir sínar og störf sín) sem geta túlkast sem áhrif ytri aðila.

Það virðist vera mikilvægt að auka ekki á miðstýringu þegar verið er að innleiða umbætur, nýjungar eða stefnur, eigi árangur að nást. Mikilvægt er að skýrar boðleiðir sé á milli aðila, stofnana og ráðuneyta (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014). Ábyrgð og umboð stjórnenda þarf að vera skýrt sem og skylda ráðuneyta til að hafa eftirlit og að sú eftirlitsskylda sé virk. Breytingarnar sem þurfa að eiga sér stað eru margþættar og felast ef til

vill fyrst og fremst í því hvernig aðilar vinna saman. Það er tilgáta Gunnars og Péturs að stuðningur ráðuneyta og ráðgjöf við val á stjórnstækjum sem og annar stuðningur við umbótastarf kunni að hafa áhrif á árangur stofnana.

2.2 Umhverfi opinberra stofnana

Ríkisvaldið setur fram stefnur í samræmi við stjórnarsáttmála hverju sinni. Ráðherra og ráðuneyti setja fram ný lög eða semja breytingar á eldri lögum og ráða því mestu um hvernig lagaumhverfið þróast. Stefnur ríkisstjórnar birtast stofnunum hins opinbera í stefnuskjölum og í öðrum samþykktum ríkisstjórnarinnar (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Þessar stefnur hríslast svo niður stofnanir ríkisins. Ráðherra ber endanlega ábyrgð á eftirliti og hefur úrskurðarvald í málefnum opinberra stofnana (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Flestar opinberar stofnanir hafa stoð í lögum, sérlögum eða lögum um þá málaflokka sem þær starfa innan. Þeim ber skylda, lögum samkvæmt, að framkvæma þær stefnur sem ákveðnar eru af stjórnvöldum (Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996). Opinberar stofnanir, í raun sama hvert hlutverk þeirra og starfsemi er, þurfa einnig að hafa sínar eigin stefnur (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011). Mikilvægt er að stofnanir viti hvert þær eru að fara í starfsemi sinni og að þær séu í takt við ríkisvaldið og stefnur þess. Einmitt þess vegna er stefnumótun og áætlanagerð afar viðamikill þáttur í allri starfsemi opinberra stofnana (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Stefnumótun og áætlanagerð er stjórnæki sem hægt er að nota fyrir allar stofnanir ríkisins og er í raun lykilþáttur í starfsemi þeirra. Það er sem sagt nauðsynlegt hverri stofnun, ef hún ætlar sér að ná árangri, að hafa framtíðarsýn, og vita hvert hún ætlar að komast segja þeir Héðinn og Pétur. Til þess að móta stefnur, framkvæma verkefni eða breytingar í starfsemi er mikilvægt að hafa stjórnæki eða verkfæri til að hjálpa til við framkvæmdina (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2007).

Umhverfi opinberra stofnana er flókið og stjórnendur þeirra þurfa að vinna verkefni og framkvæma hlutverk sitt til að ná markmiðum þeim sem stofnunin stefnir að. Þá er oft freistandi fyrir stjórnendur að finna forskrift (stjórnæki) að árangursríkri lausn (Lambert, 1995). Stjórnendur þurfa að átta sig á að allar þeirra ákvarðanir hafa áhrif t.d. á starfsánægju, stjórnun, verkefni og verkferla og þar með árangur.

Aðferðir og nálgun stjórnenda getur verið afar ólík. Til eru mörg verkfæri og stjórnækni sem segja má að séu einskonafróskriftir að umbótum hjá stofnunum (Lambert, 1995). Þegar fróskrift stjórnækis er fylgt þá er meiri líkur á að árangur náist, en það kemur fram í áliti Ríkisendurskoðunar (2003), þegar hún fjallar um eina tegund af stjórnækjum sem eru árangursstjórnunarsamningar. Í skýrslunni segir að stjórnæknið, árangursstjórnun, í formi samnings, feli í sér veigamiklar breytingar á stjórnun ríkisstofnana sem oft kallar bæði á hugarfarsbreytingu og ný vinnubrögð stjórnenda stofnana. Það er mat Ríkisendurskoðunar að árangursstjórnun geti orðið mikilvægt stjórnækni í ríkisrekstrinum. Til að svo verði þurfa stofnanir að fá skýr skilaboð um að bæta árangur sinn og skilvirkni með gerð árangursstjórnunarsamnings. Jafnframt er mikilvægt að ráðuneytin birti heildstæða langtímastefnu sem væri fyrirmynd stefnu og markmiða fyrir stofnanir þess til að byggja á.

Stefnur og áætlanir leiða af sér verkefni sem þarf að framkvæma (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011). Ein aðferð, sem oft er notuð við að framkvæma verkefni, er að útbúa aðgerðaáætlun (Fjármálaráðuneytið, 2004). Aðgerðaáætlun er samansafn verkefna sem síðan er hrint í framkvæmd með ákveðnum verkfærum eða fróskriftum (stjórnækjum). Christensen og félagar (2007) og Lambert (1995) eru sammála um að það skipti grundvallar máli að nota réttu verkfærin til að koma verkefnum til framkvæmda.

Héðinn og Pétur (2012) taka fram í grein sinni um stefnumótun og áætlanagerð að almennt megi segja að styrkleiki opinberra stofnana felist í undirbúningi, greiningu og setningu markmiða. Veikleikinn, hins vegar, birtist í því að umhverfi stofnananna er viðkvæmt og oft skortir á tengingu við fjármagn, framkvæmd, eftirfylgni og mat. Svo má bæta við að skortur á samhæfingu veldur því að stefnurnar taka að takmörkuðu leyti tillit til annarra stefna sem snerta sömu málaflokka. Hægt er að taka sem dæmi að ríkisstjórn setur fram sóknaráætlun um framtíðarsýn fyrir Ísland til ársins 2020 eða Heilbrigðisráðuneytið setur fram Heilbrigðisáætlun til ársins 2030. Gefin hefur verið út leiðbeinandi handbók um opinbera stefnumótun fyrir starfsfólk í stjórnsýslunni (Stjórnarráð Íslands, 2013) og inniheldur sú handbók einhver verkfæri fyrir stjórnendur til að nota við framkvæmdina.

Stofnanir verða að skoða vel þau skilaboð sem þær fá frá ráðuneytum og Alþingi og hvað þessi skilaboð innihalda. Þannig geta þær áttað sig á til hvers er ætlast af þeim og í hvaða aðgerðir þær þurfa að leggja (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Hvernig stofnunin svo túlkar skilaboðin hefur áhrif á þau stjórnækni sem stjórnendur stofnana velja sér

til að leysa uppkomin mál. Það sem skiptir því máli þegar hrinda á í framkvæmd ákvörðunum og stefnum stjórnvalda (ráðuneytis) er að hafa áttað sig á út á hvað hún gengur og að velja viðeigandi forskrift (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2007).

Verkefni stofnana eru mýmörg og geta þau verið þess eðlis að þau eigi að fara saman með helstu stefnum og áætlunum ráðuneyta og ríkisstjórna. Stofnanirnar eiga að vinna að breyttu skipulagi, umbótum sem enda sem umbætur fyrir stjórnsýsluna í heild sinni (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Því er mikilvægt að ef stofnanir eiga að geta komið verkum í framkvæmd þá þurfa þær réttu stjórnækin.

2.3 Umhverfi stjórnandans

Stjórnun hefur mikið breyst frá því í upphafi síðustu aldar. Hún hefur þróast frá miðstýringu valds og yfir í dreifstýringu í ákvarðanatöku og samvinnu með áherslu á samspil stjórnunar og leiðtogafærni (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017).

Þegar skoðað er hlutverk stjórnenda í framhaldi af innleiðingu NPM má segja að störf þeirra felist helst í skipulagningu og framkvæmd verkefna sem þeim eru falin af þar til bærum aðilum. Þessir aðilar eru oftast ráðuneyti en líka stundum hliðsettar stofnanir. Störf stjórnenda og hlutverk eiga því að ganga í takt við þessa ytri aðila (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Það er einnig hlutverk stjórnenda að vinna áætlanagerðir sem eru í samræmi við framtíðarsýn og stefnu stofnunarinnar sjálfar. Endamarkið er að uppfylla hlutverk, lagaskyldu og opinbera stefnumörkun, sem sett er af hærra settu stjórnvaldi, s.s. ráðuneyti og Alþingi (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017).

Kröfur samfélagsins um aukna þjónustu og sérfræðipækkingu hafa einnig aukist sem felur í sér að það er mikilvægt fyrir stofnanir að hafa yfir að ráða starfsfólki sem getur hagnýtt þekkingu til að ná bættum árangri, þannig að þegar stofnanir ráða til sín stjórnendur og starfsmenn ætlast þær til árangurs af störfum þeirra. (Hildur Ösp Gylfadóttir og Ingi Rúnar Eðvarðsson, 2012) Ómar H. Kristmundsson (1999) tekur fram, í rannsóknarniðurstöðum sínum, um starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, að eftir innleiðingu NPM sé verkefnum stjórnenda skipt í sjö meginflokka sem eru áætlanagerð, skipulagsvinna, starfsmannastjórnun, ákvarðanatöku, samhæfing, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun.

Í rannsókn Ómars H. Kristmundssonar (1999) er fjallað m.a. um mikið álag og streitu hjá stjórnendum. Yfir helmingur þeirra sagðist vera undir miklu vinnuálagi alltaf eða oft. Ástæður

Þess sem voru nefndar voru m.a. undirmönnun, lélegt skipulag, óljósar boðleiðir, óskýr markmið og veikir innviðir sem valda stjórnendum álagi. Þá kemur fram hjá Ómari H. Kristmundssyni (1999) að með NPM þá er ákvarðanafrelsi stjórnenda aukið, regluverkið einfaldað og fagleg ábyrgð flutt í meira mæli til þeirra. Því er alveg ljóst að stjórnendur stofnana hafa mikil áhrif þegar kemur að framkvæmd ákvarðana sem stjórnvöld taka. Stjórnendur stofnana gera margt annað en einungis að framfylgja markaðri stefnu stjórnvalda. Mikilvægt er að átta sig á því að verkefni sem kalla á breytt vinnulag eða nýja nálgun geta alveg jafnt átt upptök sín hjá stjórnendum innan stofnananna sjálfra og ekki bara hjá stjórnvöldum (Fowler, 1991). Stjórnendur geta því bæði átt frumkvæði að breytingum og/eða innleiðingu nýrra verkefna.

Áhugavert að skoða nálgun Lipsky (1980), á frumkvæði og framkvæmd stjórnenda. Samkvæmt honum þá eru þeir starfsmenn sem starfa í mestri nálægð við verkefnin, sem hafa mest um árangur af innleiðingu umbóta að segja en ekki yfirvaldið sem vill knýja fram umbæturnar. Eitt er að vinna með hlutinn, framkvæma þá og annað er að skipa fyrir um og koma ekkert að framkvæmdinni. Lipsky bendir á að ákvarðanir sem eru teknar með starfsfólki, þ.e., „bottom-up“ nálgun, séu mun heillavænni en þegar ákvarðanir komi að ofan ef árangur eigi að nást og þannig að starfsmenn geta haft veruleg áhrif á árangur (Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2014). Að hafa starfsmenn með í ákvarðanatöku um innleiðingu stjórnækja leiðir frekar til þess að innleiðing þeirra heppnist.

Að stjórna þýðir, m.a. að ná einhverju fram, t.d. að ná árangri, að bera ábyrgð á eða framkvæma verkefni (Kotter, 2012) Nútímastjórnendur þurfa að hafa góða yfirsýn, skýr markmið og gera ráð fyrir hinu óvænta. Lykilatriði til að ná árangri samkvæmt Kotter eru að hafa heildaryfirsýn yfir verkefni og forgangs röðun þeirra. Þá er samhæfing verkefna afar mikilvæg en þar er stjórnandinn í aðalhlutverki þar sem hans ábyrgð snýr að skipulagningu, endurskoðun og leiðsögn til starfsmanna. Að lokum segir Kotter stjórnendur þurfa að sýna fram á skuldbindingu eða helgun til starfsins og verkefnanna og þannig að ná árangri og ávinningi með starfsmönnum stofnunarinnar.

Peter Drucker (2004) hefur fjallað um árangursríka stjórnendur og hvað einkenni þá. Samkvæmt Drucker (2004) þá eiga árangursríkir stjórnendur að hafa yfirsýn yfir starfsemi stofnana og þeim ber að endurmeta skipulag og verkferla til að bæta og þróa starfsemi þeirra. Drucker (2004) segir að árangursríkir stjórnendur taki ábyrgð á eigin ákvörðunum, upplýsi

tímanlega um ákvarðanirnar og sjái til þess að ávallt sé skilningur hjá starfsmönnum á þeirri ákvörðun sem tekin er. Þeir eiga að hafa frumkvæði, m.a. að nýjungum og endurbótum, þeir eiga að sjá tækifæri og grípa þau. Árangursríkir stjórnendur eiga að fylgjast með því sem er að gerast í umhverfinu og vita hvaða straumar og stefnur eru í gangi og máta þá inn í eigið starf og velta fyrir sér hvort þetta gæti gagnast stofnuninni. Að lokum segir Drucker (2004) að árangursríkir stjórnendur leggi alltaf áherslu á hvað þurfi að gera fyrir stofnunina og hvernig það gagnist henni. Þeir hugsa um heildina en ekki sjálfa sig.

Stjórnendur vinna margskonar verkefni eins og að framan er talið og þeir hafa það mikilvæga hlutverki í stofnunum að vera tengiliðir við starfsfólkið og þurfa að fá það með sér í verkefnin, en til þess þurfa þeir líka að hafa þekkingu á daglegum störfum. Stjórnendur nota einnig vinnutímamann sinn í að hafa yfirsýn og móta heildarskipulag stofnunarinnar. (Mintzberg, 2009). Með breyttum áherslum og auknum kröfum í nútíma samfélagi hefur hlutverk stjórnenda breyst, valddreifing er meiri sem lýsir sér í því að millistjórnendur hafa fengið meiri ábyrgð. Mintzberg (2009) segir þá takast á við önnur verkefni en þeir sem eru í forsvari stofnana og munur getur verið á áherslum eftir því hverju er stjórnað.

Í rekstri er í mörg horn að líta og því ofar sem stjórnandi er í skipuriti, því meiri ábyrgð ber hann og fleiri verkefni eru á herðum hans. Í dagsins önn er freistandi að nýta sér hjálpartæki eða tól til að ná sem bestum og skjótustum árangri eða bara að ná að halda utan um alla þræði (Lambert, 1995). Í gegnum tíðina hafa komið fram margvísleg stjórnæki til að auðvelda stjórnendum að ná markmiðum og stýra stofnunum sínum. Mörg hver þessara verkfæra eru gömul og klassísk (sígild) en alltaf koma fram ný tæki og nýjar aðferðir, nýir (tísku)straumar segir Lambert. Undanfarna áratugi hafa sprottið fram stjórnæki sem eiga að leysa öll vandamál stofnana. Lambert segir stjórnanda sem vinni eftir stjórnækinu gangi betur með úrlausn verkefna og að stofnunin nái í heild sinni betri árangri.

Stjórnendur í opinberum stofnunum hafa tækifæri til að innleiða stjórnæki. Þeir nota stjórnækin til að ná utan um verkefni og hafa yfirsýn í síbreytilegu og kröfuhörðu umhverfi nútímans (Lambert, 1995).

3 Verkfærakista stjórnandans

Í þessum hluta ritgerðarinnar verða skoðuð stjórn tæki eða það sem kalla má forskriftir að bættum stjórnarháttum. Stjórnendum standa til boða ýmis tæki og tól til að vinna að framkvæmd þeirra verkefna sem liggja á borðum þeirra dagsdaglega (Lambert, 1995). Með orðinu forskrift er átt við tæki eða tól sem stofnanir og stjórnendur þeirra taka upp í formi nýs verklags eða aðferða sem eru hannaðar til að stýra og/eða skipuleggja stofnanir á nýjan og breytan veg. Tilgangur stjórn tækja er alltaf að ná betri árangri á einhvern hátt, s.s. bættri þjónustu, minni sóun, betri nýtingu tíma eða breyttu verklagi (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007). Endatakmark stofnunar er að uppfylla lagalegar skyldur og hlutverk sitt.

Eins og þegar hefur verið fjallað um þá er stundum talað um forskrift að árangursríkum aðferðum til lausnar og framkvæmdar hinna ýmsu verkefna. Stundum eru meira að segja notuð stór orð, nánast goðsagnakenndar lýsingar á aðferðum og sögur um þær fljúga fjöllum hærra (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007). Þeir Christensen og félagar segja að með forskrift sé verið að tala um aðferð eða verkfæri sem stjórnendur nota til að vinna verkefni eða móta og hanna stofnanir að hluta til eða að öllu leiti. Þetta eru aðferðir sem settar eru fram, t.d. til að bæta stjórnun, skipulag, framleiðslu eða minnka sóun hjá stofnunum o.s.frv. sem eru einmitt markmiðin með NPM (Fjármálaráðuneytið, 1993).

Eins og þegar hefur verið lýst eru stofnanir flókin fyrirbæri og umhverfi þeirra síður en svo einfalt. Þær taka upp nýjar aðferðir í þeim tilgangi að leysa aðsteðjandi vandamál en um það eru Gunnar og Pétur (2014) og Meyer og Rowan (1977) sammála. Það er ólíklegt, og í raun óraunhæft, að stjórnandi geti notað eitt og sama stjórn tæki til að ná utan um alla starfsemi stofnunarinnar (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Það er líka afar ólíklegt að það gæti gengið upp því að oftast eru stjórn tæki eða forskriftir nákvæm lýsing, skref fyrir skref, á því hvernig hægt er að bæta ákveðna þætti í starfseminni. Það er því réttara að lýsa forskrift þannig að hún sé þáttur í að leysa, breyta eða skipuleggja ákveðna þætti í starfsemi stofnunar. Þess vegna er það oft svo að stofnanir innleiða nokkrar mismunandi tegundir af forskriftum eða stjórn tækjum, allt eftir því hvaða þætti starfseminnar verið er að vinna með (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007).

Þegar forskrift er innleidd í stofnun er tilgangurinn sá að svara ákveðinni þörf þess sem ætlar að nota hana og hún á að aðstoða við að laga ákveðna hluti í starfsemi stofnanna eða hrinda ákveðnum verkefnum í framkvæmd og þannig er innleiðingin réttlæt看leg (Meyer og

Rowan, 1977). Stundum gerist það að stofnanir innleiða forskriftir án breytinga en stundum er forskriftin aðlöguð að stofnuninni segja Meyer og Rowan. Forskriftirnar eru afar ólíkar enda vandamálin sem þær eiga að leysa ólík. Sum eru þess eðlis að auðvelt er að aðlaga þær að aðstæðum hverrar stofnunar fyrir sig en aðrar eru það ekki og þá verður stofnunin að aðlaga sig að forskriftinni (Læg Reid, Roness og Rubecksen, 2007).

Flokka má forskriftir í ýmsa hópa allt eftir því hvaða hliðar á starfsemi stofnunarinnar þeim er ætlað að hafa áhrif á. Í köflum hér á eftir er gerð tilraun til að lýsa einni tegund flokkunar og nefnd dæmi um forskriftir sem hafa náð að verða vinsælar.

3.1 Stjórnæki fyrir leiðtogann

Í þennan flokk falla stjórnæki sem hugsuð eru til að einfalda, styrkja og auðvelda ákvarðanatöku, bæta stjórnun og hrífa starfsfólk með. Þetta eru stjórnæki eins og breytingastjórnun, leiðtogabjálfun, þjónandi forysta (e.servant leadership), þekkingastjórnun TQL o.fl. Dæmi um stjórnæki í þessum flokki er TQL eða Total Quality Leadership. Stjórnækið er nátengt TQM (e.Total Quality Management) og fjallar um hvernig stjórnendur í raun innleiða stöðugt umbætur með því að ganga fram með góðu fordæmi svo starfsmenn stofnunarinnar leggi sig alla fram við að bæta sig stöðugt. Annað dæmi er þjónandi forysta. Það stjórnæki gengur út á nýja nálgun í stjórnarháttum sem felur í sér umhyggju, siðgæði og mannúð umfram aðra áherslupætti (Sigrún Gunnarsdóttir, 2011).

3.2 Stjórnæki fyrir uppbyggingu og skipulag stofnunar

Hér undir fellur skipurit og skipulag stofnunar. Formlegt skipulag stofnana getur verið með þrennum hætti; lögformlega, með skipurit eða með erindisbréfi (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Stofnun er stýrt í gegnum þær boðleiðir sem liggja í skipuriti hennar. Skipurit er nauðsynlegt hjálpartæki til að greina með hvaða hætti upplýsingar flæða innan stofnunarinnar sem og til að lýsa hvar völd og ábyrgð liggja (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011). Skipurit geta verið sett fram með afar ólíkum hætti allt eftir starfsemi stofnana og áherslum stjórnenda. Dæmi um skipurit eru starfaskipulag, afurðaskipulag, blandað skipulag, verkefnaskiplag, fléttuskipulag og mörg fleiri. Starfaskipulag er stundum kallað deildarskipulag og lýsir þá grundvallar virkni stofnunarinnar s.s. fjármál, mannauðsmál, framleiðsla o.s.frv. Fléttuskipulag er hins vegar þannig að verið er að blanda saman starfaskipulagi og

verkefnaskipulagi og þá eru verkefni þvert á nokkrar deildir (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011).

3.3 Stjórnæki fyrir mannauðsmál

Í þennan flokk falla þau stjórnæki sem bæta mannauðinn. Með því að bæta umhverfi og aðstæður starfsmanna er hægt að ná fram bættum árangri í starfsemi stofnunar. Um er að ræða hvatakerfi, þjálfunarþrógrömm, starfsmannasamtöl, frammistöðumöt, framgangskerfi o.m.fl. Hér undir falla einnig ýmsar þær stefnur sem stofnanir setja sér í mannauðsmálum, s.s. starfsmannastefna, viðverustefna, heilsustefna svo fátt eitt sé nefnt.

3.4 Stjórnæki fyrir stöðugar umbætur

Í þennan flokk stjórnækja falla þau sem snúa að skipulagningu starfsemi stofnunarinnar. Þau snúa að vinnuferlum og verklagi og leggja til breytingar til umbóta. Dæmi um stjórnæki í þessum flokki er TQM (altæk gæðastjórnun). TQM gengur út á stöðugar umbætur í starfsemi stofnunar. Sett er upp kerfi þannig að stöðugt sé verið að fylgjast með og meta í öllum skrefum verkferilsins framkvæmd og hvernig mætti gera hana betri. Stöðugar endurbætur á vinnuferlum þýða að það dregur úr kostnaði (Runólfur Smári Steinþórsson, 1993). Annað stjórnæki er LEAN management (straumlínustjórnun). LEAN er lýst sem kerfisbundinni aðferð til framleiðslu þar sem unnið er að því að lágmarka sóun án þess að fórna framleiðni (Eðvald Möller og Snorri Fannar Guðlaugsson, 2013). Önnur stjórnæki sem falla hér undir eru t.d., tímastjórnunar verkfæri, SixSigma, benchmarking, CAF o.fl.

3.5 Stjórnæki fyrir fjármálastjórn og áætlanagerð

Í þennan flokk stjórnækja falla forskriftir sem snúa að fjármálastjórnun og áætlanagerð. Þetta geta verið stjórnæki eins og MBO (e.Management by objective) en það er notað til að skilgreina markmið og leiðir að þeim og stilla þeim í ákveðna aðgerðaröð. Þetta auðveldar stjórnendum að taka ákvarðanir og hafa yfirsýn (Drucker, 2001). Annað dæmi um stjórnæki sem fellur hér undir er Balanced scorecard (BSC). BSC er notað til að samhæfa árangursmat. Stjórnendur geta með BSC haldið utan um ákveðna verkþætti og fylgst með því hvernig þeim reiðir af (Kaplan og Norton, 1996). Mörg önnur stjórnæki falla hér einnig undir og má þá nefna; Activity-based Costing (ABC), Economic value Added (EVA), MBOR, SWOT greining og samningastjórnun.

4 Hvers vegna innleiða opinberar stofnanir stjórnæki

Þegar hefur verið fjallað um hvað íslensk stjórnsýsla og umhverfi opinberra stofnana er flókið fyrirbæri. Með NPM hafa bæði verkefni og kröfur til stofnana og stjórnandans um árangur aukist og breyst. Það er margt sem gengur á í daglegum rekstri og stöðugt bætast við ný verkefni. Þannig má segja að eðlileg viðbrögð séu að opinberar stofnanir og stjórnendur þeirra leiti hagkvæmra leiða, þegar kemur að úrvinnslu og framkvæmd verkefna til að nýta tíma sem best og til að vera sem skilvirkust (Lambert, 1995). Þannig verður til eftirspurn eftir stjórnækjum (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007).

Stofnanir kynnast stjórnækjum eftir mismunandi leiðum. Það vill stundum gerast þannig að breytingin og kynningin á stjórnækjunum kemur frá æðra settu stjórnvaldi eins og ráðuneyti, það átti sér til dæmis stað þegar stofnanir voru hvattar til að taka upp CAF (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2012). Þá voru árangursstjórnunarsamningar sem ráðuneyti gerðu við undirstofnanir sínar einnig dæmi um stjórnæki sem innleidd voru í stjórnsýslunni allri (Fjármálaráðuneytið, 2004). Margar stofnanir, s.s. Landspítalinn hafa valið að taka upp Straumlínustjórnun. Ástæðan sem þessir aðilar gefa upp er helst sú að ná yfirsýn yfir hratt fjölgandi verkefnum, auka öryggi og minnka sóun (Landspítali, 2013). Stofnanirnar afla sér sjálfar upplýsinga um stjórnækina. Stundum heyra stofnanir eða einstakir stjórnendur þeirra um árangursrík verkfæri, t.d. frá ráðgjöfum og solumönnum, og vilja einfaldlega prófa þau í eigin starfsemi (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007).

Fræðimenn halda því fram sumir hverjir, að það geti verið einskær tilviljun sem valdi því að stofnanir og stjórnendur velja að taka upp og innleiða ákveðin stjórnæki (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007). Stundum fréttu stjórnendur af forskriftinni, t.d. frá ráðgjöfum, öðrum stjórnendum eða af kynningum og verða mjög áhugasamir um þær (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Stjórnendur geta þá tekið það upp hjá sjálfum sér að afla forskriftinni fylgis innan stofnunarinnar og innleitt hana. (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007).

Kingdon (2011) hefur haldið fram að oftast sé það samt svo að þegar stjórnæki hafi verið innleidd þá sé ástæðan sú að þegar séu vandamál í gangi hjá stofnuninni og stjórnendur hennar eru að leita lausna og eru Cohen, March og Olsen (1972) því sammála. Ástæða innleiðingar getur því oft verið „vandamála- drifin“ (e.problem-driven) (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007).

4.1 Tískustraumar

Stjórnþæki koma og fara en sum virðast festast í sessi lengur en önnur og önnur komast aftur í tísku eftir að hafa verið talin úrelt (Rövik, 2011). Hægt er að horfa á þetta líkt og annað sem glepur mannsaugað. Ef við berum mismunandi forskriftir saman og veltum fyrir okkur hvernig þær koma fram á sjónarsviðið og hverfa svo má segja að þær hagi sér eins og hver önnur tískubylgja.

Það er breytilegt frá einum tíma til annars hvaða aðferðir og stjórnþæki eru talin henta best við stjórnun til að ná árangri (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Abrahamson (1996) hefur skilgreint hvað átt sé við með tísku í stjórnun. Samkvæmt honum þá er það tíska í stjórnun þegar áhrifavaldurinn er stöðugt að setja fram ný eða endurbætt viðmið sem breyta ríkjandi trú um hvaða stjórnþæki skuli vera árangursríkust og ættu því að notast á hverjum tíma.

Hægt er að segja að fjöldi forskrifta eða stjórnþækja hafi aukist til mikilla muna síðast liðin ár, sem bendir til þess að stöðugt er verið að finna upp nýjar aðferðir og leiðir til að bæta verklag stofnana (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Tískustraumar (e.fashion theory) virðast vera áberandi á þessu sviði og nái forskrift vinsældum þá er eins og allar stofnanir þurfi að taka hana upp hjá sér. Lægreid og félagar (2007) halda því fram að þeir sem stýri nýjum stofnunum eða eru að endurskipuleggja eldri hafi stóra verkfærakistu til að gramsa í. Það eru til margar vinsælar forskriftir sem hafa þann tilgang að hafa áhrif á og móta nútímastofnanir.

Stundum eru þilsin síð og stundum um hné og stundum afar stutt og þá eru síð þils ekki lengur í tísku. Svo koma þau aftur til baka, verða vinsæl og dreifast út um allan stjórnunarheiminn (Rövik, 2011). Þannig sé hægt að horfa til tískustrauma í verkfærakassa stjórnenda. Hægt er að gerar ákveðnar forskriftir að vinsælli tískuvöru alveg eins og hægt er að útbúa ákveðna fatatísku fyrir ákveðið tímabil. Höfundar og hönnuðir ákveðinna stjórnþækja setja þau fram í þægilegum notenda umbúðum fyrir stjórnendur til að hrífast af og vilja innleiða til lausnar á verkefnum og vandamálum í stofnunum (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007).

Eitt atriði er afar mikilvægt í tískuumræðunni og það er máttur jafningja þrýstings (e.peer pressure). Þegar einn stjórnandi hefur innleitt stjórnþæki hjá sér og fer að segja frá þá upplifa aðrir stjórnendur að þeir verði að gera slíkt hið sama og þannig dreifist stjórnþæki um viðkomandi starfsgrein, svið, land eða jafnvel heiminn allan (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007).

4.2 Leysa stjórnþæki allan vandann?

Með NPM hafa íslensk stjórnvöld beitt sér fyrir breytingum á skipulagi og umgjörð í rekstri hins opinbera. Eitt af áhersluatriðunum í þessum breytingum er að innleiða nýjar aðferðir við stjórnun. (Ríkisendurskoðun, 2001). Með því að draga úr miðstýringu var hægt að efla stjórnendur til ábyrgðar og umboðs (Eva Marín Hlynsdóttir, 2012). Þannig eru stofnunum og stjórnendum falin verkefni sem þeir útfæra lausnirnar á í stað þess að stjórnvöld séu sjálf að hlutast til um framkvæmdir og lausnir á ákveðnum verkum (Ríkisendurskoðun, 2001).

Eitt af þeim stjórnþækjum sem íslensk stjórnvöld sjálf hafa innleitt og beint til undirstofnana sinna að vinna eftir eru Árangurstjórnunarsamningar (e.performance management). Í Árangurstjórnunarsamningum áttu stofnanir að setja sér markmið og svo var farið í að mæla, með kerfisbundnum aðferðum, hvort þau markmið næðust og hversu vel (Fjármálaráðuneytið, 2004). Fleiri dæmi eru um að stjórnvöld bendi stofnunum á stjórnþæki til lausna verkefna eins og innleiðing á CAF umbótastjórnþækinu (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2012).

Stjórnendur stofnana og stofnanir virðast oft einhvern veginn herma hver eftir annarri (DiMaggio og Powell, 1983). Þær fylgjast með því sem aðrar stofnanir innan sama geira eru að gera og hvernig þær skipuleggja sig, vinna að verkefnum og innleiða verklag og stjórnþæki. Ef ein stofnun tekur upp stjórnþæki er líklegt að önnur geri slíkt hið sama. Þá er oft algengt að nýja verklagið sé það nýjasta sem kynnt hefur verið eða þróað af kennismiðum eða seljendum lausnanna (Rövik, 2011).

Samkvæmt kennismiðunum Meyer og Rowan (1977) felst ákveðin réttlætning (hið heilaga orð) í innleiðingu stjórnþækja þar sem fyrirfram er talið að tækin séu skilvirk og muni ná fram markmiðum stofnunarinnar. Ef hins vegar stjórnþækið gerir það ekki og veldur þannig vonbrigðum þarf stofnunin eða stjórnandinn að endurskoða ákvörðun sína. Meyer og Rowan hafa sett fram í skrifum sínum að þó stjórnþæki skili ekki árangri þá sé alltaf samt litið svo á að þar sem stjórnþækin séu skilvirk og nútímaleg, í grunninn, þá sé sjálfsagt að nota þau til að ná markmiðum, þó þau geri það ekki í reynd.

Það er líka áhugavert að skoða hvernig stofnun eða stjórnandi breytir stjórnþækinu og aðlagar það að sér eða hvernig stjórnþækið aðlagar stjórnandann (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Vandamál stofnana eru svo margvísleg og það eru margvísleg stjórnþæki sem hægt er að nota til að leysa þessi vandamál. Þegar ný verkefni koma að stjórnandanum

þarf hann að meta það og velta fyrir sér hvernig hann muni leysa úr því og hvaða tæki hann muni nota til þess. Hugsanlega mun hann beita einhverju stjórnþæki sem þegar er notað í stofnuninni en hugsanlega mun hann finna nýtt og innleiða það.

Lambert (1995) veltir fyrir sér því sjónarhorni að ekki sé endilega nauðsynlegt að innleiða stjórnþæki eða forskrift. Stjórnandi geti notað eigið hyggjuvit og reynslu (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017). Kannski eru forskriftir bara glansmynd, eins konar hugmynd um að stofnun sé á einhvern veg sem hún kannski er ekki endilega (Rövik, 2011). Forskriftin er kannski bara uppstilling í búðarglugga, það sem stjórnandinn vill að ytra umhverfi sjái og sú mynd sem hann er að bera á borð án þess að hún sé raunveruleg (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Birtist innleiðing forskriftarinnar sem tilkynning á heimasíðu stofnunarinnar að hér, hjá stofnuninni sé unnið eftir t.d. CAF og er þessi yfirlýsing sem skrautfjöldur í hatti stofnunarinnar. Yfirlýsingin um innleiðinguna á að staðfesta og sanna fyrir umhverfinu að stofnunin sé nútímaleg, skilvirk og árangursrík af því að hún hefur innleitt þessa forskrift þó kannski hafi ekki mikið breyst í raun (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007).

4.3 Hvað þarf til að stjórnþæki verði vinsælt

Fjöldinn allur af stjórnþækjum hafa verið kynnt til leiks allt frá því snemma á síðustu öld og þegar hefur verið fjallað um nokkur þeirra hér að framan. Þessi stjórnþæki eru misvinsæl og misjafnt hversu langlíf þau verða. Sum stjórnþæki gengur vel að festa í sessi og stundum mætti segja að þau væru tímalaus snilld.

En hvernig gerist það að stjórnþæki verða vinsæl og fara sigurför um heiminn, breiðast út og eru notuð af stofnunum í heild sinni og/eða stjórnendum. Christensen og félagar (2007), hafa skoðað þetta atriði og áttað sig á því að nokkrir þættir eru sameiginlegir með þeim stjórnþækjum sem verða hvað vinsælust og ná mikilli útbreiðslu. Lambert (1995) hefur einnig skoðað hvað einkenni gott stjórnþæki þannig að það sé nothæft og nái útbreiðslu og er hann nokkuð sammála þeim Christensen og félögum. Hér eru talin upp þau sjö atriði sem einkenna gott stjórnþæki samkvæmt Christensen og félögum (2007).

1. Almenn viðurkenning (e. socially authorized). Stjórnþæki sem notuð hafa verið af nafntoguðum fyrirtækjum og af fara sögur um vel heppnaða innleiðingu sem og bættan árangur eftir innleiðingu ná vinsældum. Hér er lykilatriði að tengja stjórnþækin við árangur og frægðarsögur fyrirtækja og stjórnenda sem njóta velgengni og virðingar.

2. Alhliða og allt umlykjandi (e.universalized). Stjórnæki sem ná vinsældum eru þeim kostum gædd að þau ná til allra tegunda fyrirtækja og stofnana. Þá skiptir ekki máli stærð stofnananna eða staðsetning, verkefna, tegund eða fjöldi starfsmanna. Allir geta innleitt stjórnækið hjá sér vegna þess að það hentar öllum.
3. Söluvænt (e.commodified). Stjórnæki sem koma í pakkalausnum og sem hægt er að kaupa og selja á markaði þannig að aðgengi að þeim er auðvelt ná frekar vinsældum.
4. Rétt tímasetning (e.well timed). Stjórnæki sem koma fram einmitt á þeim tíma þegar fyrirtæki og stofnanir hafa sett fingur á vandamál ná vinsældum. Kynning stjórnækjanna þarf einmitt að eiga sér stað um leið og vandinn er í gangi og passa þannig fullkomlega inn á þeim tímapunkti þegar stofnunin er að skilgreina vandann sinn.
5. Vera vel samstillt (e.harmonized). Stjórnæki ná vinsældum ef höfundum þeirra tekst að kynna þau og innleiða með þeim hætti að ná til og samræmast væntingum og þörfum ólíkra hópa s.s. mismunandi starfsstétta, bæði yfir og undirmanna, beggja kynja o.fl. Best heppnuðu stjórnækin koma þannig í veg fyrir árekstra (e.conflict) milli mismunandi notendahópa.
6. Ýkt/leikrænt/ (e.dramatized). Stjórnæki ná vinsældum ef upplýsingum og „ýkju“sögum um gæði þess og ágæti er dreift með skjótum hætti og í framhaldinu eru stjórnækin tengd stórfyrirtækjum sem nutu aukins árangurs eftir innleiðingu þeirra. Þannig ferðast sagan fljótt á milli manna.
7. Vera einstaklingsmiðað (e.individualized). Stjórnæki ná vinsældum ef þau eru þannig hönnuð og sett fram að þau höfða ekki bara til heildarinnar heldur einnig niður á einstaka starfsmenn innan heildarinnar.

Christensen og félagar (2007) skoðuðu einnig hversu auðvelt það væri að breyta og aðlaga stjórnæki að mismunandi aðstæðum stofnana og ef hægt var að aðlaga það, könnuðu þeir hvort það gæti verið þáttur í vinsældum þess. Einn punktur í þessum athugunum gekk út á þá hugsun hvort slík aðlögun og breyting á stjórnæki sé möguleg án þess að skemma það. Lambert (1995) heldur því fram að afar mikilvægt sé að stjórnæki séu gædd þeim eiginleikum að hægt sé að laga þau að sérstæðum og einstæðum þörfum hvers notanda og má segja að Rövik (2011) sé því sammála.

Samandregið virðast þau stjórnækki sem hafa náð hvað mestum vinsældum vera þau sem koma fram á réttum tíma og eru á einhvern hátt kerfisbundin. Þau eiga það sameiginlegt að ná til flestra tegunda stofnana og fyrirtækja en þau eru engu að síður bæði einstaklingsmiðuð og vel samræmd. Hróður þeirra stjórnækja sem ná vinsældum fer víða svo að það þarf nánast ekki að kynna þau heldur auglýsa þau sig sjálf sem sagt og þá sérstaklega ef hægt er að tengja þau árangursríkum fyrirtækjum (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007). Þannig að þau stjórnækki sem hafa sannað sig í raun og veru gera það í ljósi þess fjölda stofnana sem hafa innleitt þau og orðspor þess sem af þeim fer.

5 Hvernig innleiða opinberar stofnanir stjórnæki

Hér að framan var fjallað um hvers vegna stofnanir innleiða stjórnæki og af hverju stjórnendur eru að taka upp ný stjórnæki til að leysa verkefni og ná árangri. Í þessum kafla verður fjallað um hvernig stofnanir og stjórnendur taka ákvörðun um að innleiða stjórnæki.

5.1 Ákvarðanatöku

Opinberum stofnunum ber lagaleg skylda til að framfylgja stefnum og straumum sem lagðar eru fram af ríkisvaldinu (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Þeim ber líka að vinna þau önnur verkefni sem þeim eru falin af hinu opinbera. Þegar þarf að koma stefnu eða ákvörðun í framkvæmd eða breytingum í gegn þá kemur til kasta stjórnenda að framkvæma. Þó þeir þurfi að taka ákvarðanir um hvernig verkefni verða leyst er ekki þar með sagt að þeir þurfi að taka ákvarðanirnar einir.

Það er hlutverk stjórnanda að taka ákvarðanir (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Hann þarf að vera næmur á aðstæður bæði í núinu og geta horft til framtíðar. Hann þarf að vera tilbúinn að taka ákvarðanir og framkvæma þær (Lambert, 1995). Stjórnandi sem getur tekið ákvarðanir, rökstutt þær og útskýrt fyrir starfsmönnum flokkast sem góður stjórnandi, eins og þegar hefur komið fram. Þá er líka mikið lagt upp úr því að ákvarðanir séu teknar í samvinnu, með starfsfólki. Auknar líkur eru á því að starfsmenn, sem eiga að vinna með stjórnæki, geri það og séu jákvæð gagnvart því ef þeir fá að taka þátt í ákvörðuninni um innleiðinguna á stjórnækinu (Mintzberg, 1993). Ákvarðanir sem teknar eru „bottom-up“ virðast oftast ná víðtækari sátt heldur en ákvarðanir sem teknar eru „top-down“ en það eru þeir Lipsky (1980) og Mintzberg (1993) sammála um. Þá er einnig mikilvægt að velja á hvaða stigum í ákvörðunarferlinu starfsmenn fá að taka þátt ef þeir eiga að vera þátttakendur (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011). Ef stjórnandinn ætlar einn að taka ákvörðun og vinna henni fylgis meðal starfsmanna þarf hann að sýna kænsku til að fá fólk með sér (Mintzberg, 1993). Hann þarf að geta selt hugmynd sína til starfsmanna og hann þarf að ná jákvæðu viðhorfi meðal starfsmanna vegna innleiðingu hennar og á það þá oftast við þegar aðrir starfsmenn koma ekki að ákvarðanatökunni (Lambert, 1995).

Ákvörðun um innleiðingu á stjórnæki getur verið ein og stök aðgerð sem stendur algjörlega sjálfstæð. Hún getur líka verði einn hluti af röð aðgerða og jafnvel getur röðin endað með einni stakri ákvörðun sbr. bæði Hogwood og Gunn (1984) og Mintzberg (1993). Allt fer

Það eftir því hversu viðamikil innleiðingin á stjórnækinu er, hvort hún nái til allrar stofnunarinnar eða hluta hennar eða bara til eins stjórnanda. Ákvörðun getur verið mjög flókið ferli og það eru mismunandi öfl og mismunandi hagsmunir sem koma að ákvarðanatökunni (Kingdon, 2011). Það er mikilvægt samkvæmt Kingdon (2011) að nýta tækifæri sem myndast til að afla hugmynd fylgis ef framkvæmdin á að geta gengið áfallalaust fyrir sig. Þetta skiptir nefnilega allt máli. Það skiptir máli hverjir það eru sem taka þátt í ákvarðanaferlinu og það skiptir líka máli hvenær þeir koma að ákvörðuninni (Mintzberg, 1993). Það getur haft veruleg áhrif á innleiðingu stjórnækis og að hún heppnist, hverjir fá að taka þátt í innleiðingunni. Það verður nefnilega auðveldara fyrir starfsmenn sem eiga að vinna eftir ákveðinni forskrift að sætta sig við þær breytingar sem það hefur í för með sér ef þeir eru með í ákvörðunartökuferlinu að mati Lambert (1995) og Hogwood og Gunn (1984).

5.2 Hvert er upphafið og hver er endirinn

Opinberar stofnanir eru öðruvísi en einkafyrirtæki m.a. að því leyti að einkafyrirtæki eiga, í flestum tilfellum, að skila eigendum sínum arði. Stjórnendur opinberra stofnana vinna að fjölbreyttum markmiðum í takt við stefnur stjórnvalda og eru þessi markmið oft félagsleg eða samfélagsleg (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 þá eru þessar sömu stofnanir með afmarkað fé til umráða, fjárheimildir eru ákvarðaðar í fjárlögum og þær eru skuldbundnar til að þjóna borgurum landsins vel og undirgangast þá skyldu að þjónustan sé samkvæmt kröfulýsingu og að uppfylltum ákveðnum gæðastöðlum (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Gunnar Helgi talar einnig um að stofnanirnar verði því að sýna fram á sem besta nýtingu þeirra takmörkuðu auðlinda sem þeim er úthlutað.

Þegar stofnun tekur ákvörðun um innleiðingu stjórnækis til að vinna að ákveðnu verkefni eða að leysa ákveðið vandamál, er réttlátt að segja að hún sé þá að leita að vandamáli sem ákveðin lausn eða stjórnæki (sem þegar er til) gæti hentað eða er því öfugt farið? Um þetta eru Kingdon (2011) og Cohen og félagar (1972) sammála. Samkvæmt DiMaggio og Powell (1983) kynnast stjórnendur stjórnækjum úr mismunandi áttum. Þeir fréttu af þeim frá öðrum stofnunum sem þeir horfa til og samsama sig með, frá öðrum stjórnendum (DiMaggio og Powell, 1983) eða frá ráðgjöfum og fræðasamfélaginu (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011). Mögulega kynnist stjórnandi stjórnæki og veltir fyrir sér hvort hann sé með vandamál innandyra hjá sér sem þessi forskrift gæti leyst eða passað við. Mögulega gæti líka stjórnandinn byrjað á hinum endanum þannig að hann sé með vandamál sem þarfnast lausnar

og hann leiti eftir og finni forskrift sem gæti leyst vanda hans. Þannig veltir Kingdon fyrir sér hvert sé upphafið og hver sé endirinn þegar teknar eru ákvarðanir um innleiðingu stjórnækja.

5.3 Fullkomin framkvæmd

Hogwood og Gunns (1997) hafa lýst því hvernig „hin fullkomna framkvæmd“ eða „hin fullkomna lausn“ verkefnis sé ógerleg. Þeir hafa tekið saman atriði sem þeir telja að hafi áhrif á framkvæmd verkefna og þar með talið hver önnur þau verkefni sem verða afleidd af þeim og vandamál sem þeim fylgja. Þetta eru oft ytri þættir sem hvorki stjórnendur né aðrir starfsmenn geta brugðist við.

Þessi atriði sem þeir félagar, Hogwood og Gunn (1997) benda á, eru m.a. að stundum eru væntingar stjórnenda um skjótvirkna árangur of miklar. Algengt er að ekki sé veittur nægur tími til að framkvæma verkefnin og ekki heldur nægir fjármunir sem fylgja með nýjum verkefnum eða breytingum á núverandi stöðu (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Afar mikilvægt er að nægjanlegu fé sé veitt til að hægt sé að framkvæma það sem ákveðið er. Stundum eru verkefnin illa ígrunduð eða útfærð svo að ljóst er að aðgerðirnar muni ekki bera tilætlaðan árangur. Þá getur framkvæmdin líka verið það flókin og háð svo mörgum ytri þáttum og breytum sem ekki er hægt að stjórna, svo að það að leysa verkefnið verður ógerlegt. Skipting ábyrgðar á framkvæmdinni getur truflað, því er mikilvægt að gera einn ákveðinn aðila ábyrgan. Það getur reynst flókið ef ábyrgð á framkvæmd verkefnisins liggur hjá mörgum stofnunum eða mörgum starfsmönnum. Óskýr ábyrgð og eignarhald verkefna eykur líkurnar á að aðgerðir skili ekki árangri. Markmið verða að vera öllum skýr því ef þau eru ekki nógu skýr þá verða aðgerðirnar ómarkvissar og ótrúverðugar. Mikilvægt er að tryggja samhæfingu milli allra þeirra sem að verkefninu koma og er forsenda þess þá öflug og reglubundin upplýsingamiðlun og samráð. Þá telja þeir að lokum að það að gera einn aðila að ábyrgðaaðilar fyrir tilteknum aðgerðum tryggi að allir hlýði og fari eftir þeim fyrirmælum sem gefin eru (Hogwood og Gunn, 1997).

Samandregið þá er mikilvægt að tengja saman verkefni og lausnir þeirra við fjárveitingar. Markmið með verkefnum verða að vera skýr og mælanleg. Það getur verið gott að vinna nákvæma aðgerðaráætlun því þá verður leiðin að markmiðunum ljós. Undirstöðuatriði er að tryggja ábyrgðaaðila og framkvæmdaaðila, sem sagt eigendur verkefnanna. Tryggja þarf einnig

að allir hagsmunaaðilar komi að stefnumörkuninni ef markmiðum á að ná (Hogwood og Gunn, 1984).

5.4 Ruslatunnulíkanið

Ruslatunnulíkanið (e.Garbage Can Model, GMC) var sett fram árið 1972. Höfundar GMC eru Bandaríkjamennirnir Michael D. Cohen, James G. March og Norðmaðurinn Johan P. Olsen. GMC gengur út á órökrænt ferli ákvarðana, eða skipulagt stjórnleysi eins og Kingdon (2011) lýsir henni.

Þeir Cohen og félagar (1972) settu fram GMC í kjölfar rannsókna sinna á ákvarðanatökum í nokkrum háskólum í Bandaríkjunum. Voru niðurstöður þeirra þær að ákvarðanatöku í stofnun er oft ekki á rökum reist og oft eru ákvarðanir heldur ekki teknar að vel ígrunduðu máli. Þó að líkanið sé orðið yfir fjörutíu ára gamalt þá virðist það standast tímans tönn. Árið 2012, á fjörutíu ára afmæli GMC, var tekin saman bók í ritstjórn Lomi og Harris (2012) um líkanið og hver staða þess væri í dag sem og hvort eitthvað hafi í raun breyst á þessum 40 árum. Bókin samanstendur af 16 ritgerðum sem eru flokkaðar í fimm kafla. Fjallað er um GMC út frá ýmsum hliðum þess og líkanið yfirfært yfir á ákvarðanatöku í mismunandi aðstæðum og starfsemi. Það virðist vera nokkuð samdóma álit höfunda ritgerðanna að líkanið eigi enn við í dag, þrátt fyrir þróun í stjórnun stofnana og ákvarðanatöku stjórnenda.

Eins og fyrr segir gengur GMC út á að stofnanir virðast ekki taka ákvarðanir að vel ígrunduðu máli öllum stundum. GMC dregur saman þá þætti sem koma að í ferli ákvarðanatökunnar en þeir þættir eru; þátttakendur (e.participants), vandamál (e.problems), lausnir (e.solutions) og möguleg tækifæri (e.choice opportunities) (Cohen, March og Olsen, 1972). Stofnanir virðast frekar bregðast við þegar vandamálin koma að þeim og þar sem vandamálin koma óvænt að þeim þá verður lausnin sem valin er og hvernig ákvarðanatökan er framkvæmd oft tilviljanakennd (Kingdon, 2011). Í rannsókn Ástu Dísar Ólafsdóttur og Ragnheiðar Jónsdóttur (2008) um íslenska stjórnendur kemur fram að þeir treysta lítið á formlegar reglur og meira á eigin reynslu. Íslenskir stjórnendur eru áræðnir, sveigjanlegir, hafa frumkvæði og búa yfir seiglu. Stjórnendur eru oft í þeim aðstæðum að í ljósi mikils álags og léleg skipulags eru þeir frekar að slökkva elda en að vinna eftir fyrirfram ákveðnum leiðum og viðurkenndri aðferðafræði segja Cohen og félagar (1972). Samkvæmt þessu líkani vantar tengingu á milli vandamála og lausna og niðurstaðan er því sú að tilviljun ein virðist ráða hvað

er leyst og hvernig það er leyst og hvernig ákvörðun um lausn verður til. Niðurstaða þeirra félaga verður því sú að stofnunin virðist hegða sér þannig að hún bregðist við á hálf stjórnlausan hátt og án forgangsröðunar.

Stór þáttur í GCM er að vandamálin sem upp koma og mögulegar lausnir eru ekki valin saman á rökréttan hátt. Þrátt fyrir að ákvarðanir séu teknar og til verði niðurstaða einhvers konar ferlis sem eigi að leiða til lausnar vandans þá er það bara ekki það sem gerist (Kingdon, 2011). Þar sem stjórnendur vantar yfirsýn gerist það að vandamálin benda kannski á ákveðnar lausnir, en í raun eru ekki bestu lausnirnar og ákvarðanir um lausn teknar að nógu vel ígrunduðu máli. Þannig er ekki verið að velja þá lausn sem helst væri til þess fallin að leysa vandann (Cohen, March og Olsen, 1972).

6 Aðferðafræði og framkvæmd rannsókna

Í þessum kafla er lýst aðferð þeirri sem stuðst var við í rannsóknarvinnunni. Rannsóknaraðferðin sem valin var kallast eigindleg rannsóknaraðferð. Eigindleg rannsóknaraðferð getur meðal annars falið í sér að tekin eru viðtöl og það var gert í þessu tilfalli. Tekin voru viðtöl við stjórnendur í efstu lögum skipurita í opinberum stofnunum á Íslandi. Farið verður yfir hvernig viðtalið var byggt upp og hvernig spurningarlistinn var saminn og settur upp. Þá verður hér lýst hvernig viðmælendur voru valdir til þátttöku og þeir undirbúnir. Undirbúningsvinna við rannsóknina hófst í júní og stóð fram til ágúst 2019. Hún fór í sér samskipti við leiðbeinanda, heimildaöflun og mótun rannsóknaspurninga. Í ágúst og september, sama ár, var unnið að frekari gagnaöflun og lestri fræðigreina og fræðibóka. Á sama tíma fór fram mótun spurningalistans. Þessu næst var haft samband við þær stofnanir sem valdar höfðu verið til að fá viðmælendur frá fyrir rannsóknina. Viðtölin, sem tekin voru upp, fóru fram í lok september og byrjun október og unnið var úr þeim samhliða. Í framhaldinu fór svo fram greining á gögnunum og túlkun og að lokum voru unnar rannsóknarniðurstöðurnar.

6.1 Rannsóknaraðferðin

Algengustu aðferðirnar sem notaðar eru við rannsóknir eru annars vegar meginlegar aðferðir (e.quantitative) og hins vegar eigindlegar aðferðir (e.qualitative). Helsti munurinn á þessum tveimur aðferðum er hvernig rannsóknarefnið er skoðað. Þegar meginlegum rannsóknaraðferðum er beitt þá er verið að skoða viðfangsefni sem hægt er að mæla eða magnbinda og draga svo af því ályktanir sem hægt er að alhæfa yfir á hóp. Áherslan er á mælingar í tölum fremur en lýsingar í orðum (Sigurlína Davíðsdóttir, 2013). Fram kemur einnig hjá Sigurlínu (2013) að þegar um eigindlega rannsóknaraðferð er að ræða þá er lögð áhersla á einstaklinga og túlkun þeirra á veruleikanum. Áhersla er lögð á lýsingar í orðum fremur en á tölfræðilegar mælingar. Eigindlegum aðferðum er t.d. beitt þegar ekki er fyrirfram vitað hver hugsanleg útkoma úr rannsókninni gæti væri sem og þegar verið er að leita eftir dýpri skilningi.

Ein tegundun matstækja í eigindlegum rannsóknum eru viðtöl, en ýmis önnur matstæki er einnig hægt að notast við (Guðrún Pálmadóttir, 2013). Þegar viðtalsmatstæki er notað er verið að skoða upplifun og reynslu fólks af sínum eigin athöfnum, aðstæðum eða atburðum sem það sjálft hefur upplifað segir Guðrún (2013). Upplýsingum um rannsóknarefnið er þá safnað

saman með því að styðjast við t.d. hálfstaðlað viðtalsform eða fyrirmæli og að viðtalinu loknu eru upplýsingar metnar og eiginleg túlkun þess, sem er í orðum, endurspeglar þá rannsóknarefnið sem um var rætt. Miklu máli skiptir að viðmælandinn sé virkur túlkandi á eigin veruleika. Niðurstöður slíkra rannsókna verða ekki tölulegar heldur hugtök eða meginþema sem lýsa reynslu og upplifun viðmælendanna í rannsókninni (Bryman, 2001).

Viðtöl gefa ítarlegar upplýsingar um rannsóknarefnið en þau gera líka um leið miklar kröfur til rannsakandans. Kröfur um greiningarhæfileika og kröfur um þá tækni sem hann velur að nota (Guðrún Pálmadóttir, 2013). Guðrún heldur áfram og segir að þrátt fyrir að viðtalsmatstæki veiti mjög ítarlegar upplýsingar hafa þau þann ókost að réttmæti niðurstaða er háð rannsakandanum og byggja á ályktunum sem hann dregur af viðtalinu. Þess vegna er mikilvægt að átta sig á því að réttmæti og áreiðanleika skipta höfuð máli og lesandinn skal sérstaklega gefa því gaum að rannsakandinn sem stundar eigindlegar rannsóknir er ekki að nota hefðbundin marktækniþróf við vinnslu rannsóknarniðurstaðanna eins og gert er í meginlegum rannsóknum.

6.2 Réttmæti og áreiðanleiki

Réttmæti (e.validity) og áreiðanleiki (e.reliability) eru afar mikilvægir þættir í öllum rannsóknum. Til að rannsókn sé góð þurfa gögnin að vera góð og mikilvægt er því í þessu samhengi að velta fyrir sér spurningunni hvort verið sé að mæla það sem rannsakandinn telur sig vera að mæla og svo hversu stöðug útkoma mælingarinnar sé (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2016).

Það er því mikilvægt að skoða sérstaklega hvernig auka megi réttmæti rannsóknar með því að vera stöðugt að horfa gagnrýnt á allt rannsóknarferlið og með sérstakri áherslu á gagnasöfnun, gagnagreiningu og framsetningu niðurstaðna. Rannsakandi verður alltaf að rökstyðja túlkun sína og ályktanir með tilvísun í rannsóknargögnin (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2016). Kvale (1996), hefur skrifað mikið um réttmæti í eigindlegum rannsóknum og álitur að réttmæti byggist á samræðum um efnið þar sem samræðurnar einkennast af raunverulegri sannleiksleit. Þegar tekin eru viðtöl í eigindlegum rannsóknum þarf að fylgja mjög nákvæmlega eftir gæðapættinum. Það þarf að hafa stöðugt eftirlit í öllu rannsóknarferlinu, allt frá því að það hefst í undirbúningnum, sem og í viðtölunum,

meðhöndlun gagnanna, afritun og að lokum túlkun þegar niðurstöðurnar eru settar fram (Kvale, 1996).

Morse, Barrett, Mayan, Olson og Spiers (2002), töldu að til að auka á réttmæti rannsóknar þurfi að gæta að samræmi í aðferðafræði rannsóknarinnar, vanda þyrfti úrtakið, greina ætti rannsóknargögnin um leið og þeim væri aflað (því þá er auðveldara að vita hvaða þekkingu hefur verið aflað), rannsakandi yrði svo að hugsa fræðilega, og hann yrði samfara öllu þessu að stunda meðvitaða hugmyndapróun en bara þannig myndi hann ná að færa sig frá hinu einstaka og sjá heildarmyndina.

Áreiðanleiki vísar til þeirrar samkvæmni sem í rannsóknarniðurstöðunum eru og snýr að líkunum á því að niðurstöðurnar yrðu þær sömu ef rannsóknin yrði endurtekin. Í eigindlegum rannsóknum er stundum talað um traustleika (e.dependability) í staðinn fyrir áreiðanleika. Með traustleika er vísað til þess að aukin lýsing á blæbrigðum er eftirsóknarverð en ekki endilega að endurtekingin sé eftirsóknarverð (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2016). Traust er síðan einhvers konar viðmið sem tengist stöðugleika (e.credibility) rannsóknarniðurstöðanna. Rannsakandi þarf að gefa sér tíma, staldra við og ítra það efni sem hann er kominn með. Rannsakandi þarf að skoða samþættingu efnisins. Hann þarf að skoða það sem er neikvætt og skýra það og fá staðfestingu viðmælenda á að allt sé rétt skilið hjá honum. Ef rannsakandinn tekur nógu mörg viðtöl er líklegt að hann nái að uppfylla það sem kallast þá stöðugleiki og er forsenda trausts sem er hin hliðin á áreiðanleikanum í eigindlegum rannsóknum (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2016).

Samandregið þá er réttmæti það hvort mælitækið sé að mæla það sem það á að vera að mæla og áreiðanleiki segir til um stöðugleika útkomunnar úr rannsókninni.

6.3 Rannsóknaraðferðin tengd framkvæmdinni

Eins og fyrr segir þá er í þessari rannsókn stuðst við eigindlega aðferðafræði. Ástæðan er sú að verið er að rannsaka þekkingu og upplifun stjórnenda af stjórnrtækjum og af hverju stjórnendur eru að innleiða þessi ákveðnu stjórnrtæki fyrir stofnanir í heild sinni eða fyrir sjálfa sig. Fáist svör við þessum spurningum má búast við að hægt sé að draga ályktanir um hvað gerir stjórnrtæki vinsælt. Markmiðið er að komast að því, með sem gleggstum hætti, hvert huglægt mat viðmælendanna er, gildi þeirra og persónulegar skoðanir (Creswell, 2003). Hér verður því reynt að ná fram kjarnanum í reynslu viðmælenda.

Í rannsókninni var notast við fyrirfram ákveðinn spurningalista og viðtöl voru hálfopin. Þegar viðtöl eru hálfopin er hægt að leyfa sér að fara aðeins út af leið og þá mögulega uppgötva nýtt efni og nýja sýn á viðfangsefnið en jafnframt hafa spurningar fyrirfram ákveðnar, þannig að spyrjandi getur aftur sveigt yfir á „réttu“ braut til að halda sig við rannsóknarefnið (Kvale, 1996). Rannsakandinn reyndi eftir besta megni að finna út hvernig stjórnendur taka ákvörðun um val á stjórnækni og hvort einhverjir sérstakir þættir réðu vali þeirra. Eftirsóknarvert var talið að reyna að komast að skynjun þeirra með tilliti til þeirra þátta sem eru taldir vera eftirsóknarverðir kostir stjórnækja, og þegar hefur verið lýst að framan, og að reyna að skyggjast inn í huga stjórnendanna út frá því sjónarhorni (Collis og Hussey, 2003).

Rannsakandi tók upp viðtölin við viðmælendurna og skrifaði niður frásagnir þeirra, orð fyrir orð. Þessi aðferð var notuð þar sem líklegt var talið að viðtölin myndu lýsa reynslu viðmælenda og um leið fyrirbærunum sem verið er að rannsaka.

6.4 Framkvæmd rannsóknarinnar

Ferli rannsóknarinnar var með þeim hætti að eftir að rannsóknarspurningarnar voru fullmótaðar í samvinnu við leiðbeinanda og efnistösk afmörkuð, þá var spurningalistinn saminn og flokkaður með tilliti til rannsóknarspurninganna. Spurningalistinn samanstóð af tólf spurningum og nokkrum fjölda undirspurninga sem allar áttu að leiða til svara við rannsóknarspurningunum. Spurningalistinn er birtur í heild sinni í viðauka 1. Eins og þegar hefur komið fram var valið að gera eigindlega rannsókn og beita viðtalsmatstækkinu. Þar sem unnið var eftir aðferðafræði djúpvíðtala og horft til fyrirbærafræðinnar, var viðmælendum leyft að tala út fyrir ramma spurninganna en þó var stuðst við spurningalistann til að halda megin línunni og fá fram svör við rannsóknarspurningunum, væri þess nokkur kostur. Með því að beita djúpvíðtala tækni gafst rannsakanda tækifæri til að fá dýpri og skýrari sýn á viðfangsefni rannsóknarinnar sem er; val, notkun og beiting stjórnækja hjá stofnunum hins opinbera, sem og að tengja viðfangsefnið fyrirbærafræðina með þemagreiningu.

Í umfjöllun sinni um viðtöl í eigindlegum rannsóknum segir Helga Jónsdóttir (2013) að viðtöl sem gagnasöfnunaraðferðin er sé flókin því hún byggir á samskiptum við fólk. Þegar um djúpvíðtöl sé að ræða þurfi að gæta að ótal þáttum og gera ráð fyrir hinu óvænta. Í þessum tegundum viðtala er leitað eftir dýpt í umfjöllun um viðfangsefnið og oft frá ólíkum sjónarhornum. Sú nálgun helgist meðal annars af því að ná fram mismunandi blæbrigðum.

Viðtölin verða því mismunandi á milli þátttakenda. Og þess vegna er mikilvægt að taka viðtölin upp til þess að þegar að greiningu þeirra kemur missi rannsakandinn ekki af neinu. Lykilatriði til að viðtalið verði sem árangursríkast er traust, hlustun, tilgangur, tímasetningar og margt fleira. Mikilvægt er líka að rannsakandi geri sér grein fyrir eigin bakgrunni, reynslu og skoðunum. Hann þarf að vinna hörðum höndum að því að skoðanir hans hafi ekki áhrif á viðmælendann og þannig útkomu viðtalanna (Kvale, 1996).

Úrtök í eigindlegum rannsóknum eru mjög ólík úrtökum í megindegum rannsóknum og þá aðallega vegna þess hversu fáir þátttakendur eru sem og hvernig staðið er að vali þeirra. Mikilvægt er að átta sig á að val rannsakandans getur endurspeglad fyrirfram ákveðnar hugmyndir hans um þýðið og það sem hann er að rannsaka. Mikil ábyrgð er því lögð á herðar rannsakandans (Katrín Blöndal og Sigríður Halldórsdóttir, 2013). Þá ber einnig að geta þess að mikilvægt er að huga að persónuvernd þátttakenda þar sem nálægðin milli rannsakanda og þátttakenda er afar mikil samkvæmt Katrínu og Sigríði (2013). Þegar kemur að vali á viðmælendum er grundvallarreglan sú að þar sem einstaklingur hefur persónulega reynslu af því sem rannsaka á, þá skipta lýðfræðilegir þættir miklu minna máli en annars. Mikilvægt er að fá inn mismunandi einstaklinga í úrtakið en ná samt til einstaklinga sem hafa innlegg til rannsóknarefnisins. Í þessari rannsókn var valið í úrtakið út frá markmiðum (rannsóknarspurningarnar) og tilgangi rannsóknarinnar og það var passað upp á að það væri samræmi á milli þessara þátta. Þá sagði Morse (1991) einnig mikilvægt að velja góða viðmælendur en með því á hann við að velja viðmælendur sem segja vel frá og eru færir um að ígrunda reynslu sína og eru viljugir til að deila henni. Þessa nálgun styður Kvale einnig (1996).

Þegar unnið er með djúpvíðtöl í eigindlegum rannsóknum má segja að gagnagreining hefjist áður en gagnasöfnun er lokið. Það veltur á ákvörðun og í raun dómgreind rannsakandans að velja hversu marga viðmælendur (fjöldi) hann telur nægjanlega í rannsóknina. Kvale (1996) segir í bók sinni *InterViews*, um um fjölda viðmælenda:

„Talaðu við eins marga og þú þarft til að komast að því sem þú þarf að vita“ (bls. 101).

Of lítið úrtak getur þess vegna hamlað því að hægt sé að ná fram svörum við rannsóknarefninu og ógnað þannig trúverðugleika rannsóknarinnar en of stórt úrtak getur hins vegar orðið til þess að rannsakandi nær ekki að greina rannsóknargögnin í dýpt sinni eða fangað þannig

margbreytileika þeirra og þá er um leið trúverðugleika rannsóknarinnar ógnað (Katrín Blöndal og Sigríður Halldórsdóttir, 2013).

Afar mikilvægt er því að huga að siðfræði í eiginlegum rannsóknum og því að halda trúnaði við þátttakendur. Nálægðin og fámennið á Íslandi er svo mikil að gæta þarf að hagsmunum viðmælenda í hvívetna (Valgerður Katrín Jónsdóttir, 2004). Þar sem nálægð þátttakenda og rannsakanda í eiginlegum rannsóknum er nánast alltaf meiri en í megindlegum getur þetta reynst erfiðara heldur en t.d. þegar fólk svarar nafnlaust í spurningakönnunum. Í fámennu landi eins og á Íslandi verður þetta atriði enn mikilvægara þar sem einstaklingar geta ekki horfið í mannhafið (Kvale, 2006). Afar mikilvægt er því að gæta þess að þátttakendur taki þátt af fúsum og frjálsum vilja. Þannig getur verið varhugavert að láta til dæmis stjórnanda eða yfirmenn velja fyrir viðmælendur þar sem mikilvægt er að þeim sé ekki skipað að taka þátt í rannsókninni af yfirmönnum sínum. Ein af siðareglunum um þátttöku í rannsóknum kveður á um að þátttakendur skulu ekki vera þvingaðir til að vera með í rannsókninni (Sigurður Kristinsson, 2013). Þá er einnig mikilvægt að upplýsa viðmælendur um að fyllsta trúnaði verði gætt að mati Sigurðar. Meðferð viðtala reynir því sérstaklega á þagmælsku, trúnað og varkárni rannsakandans.

Í þessari rannsókn voru valdar tíu opinberar stofnanir sem rannsakandi hafði haft veður af að hefðu innleitt stjórnþæki í starfsemi sinni. Stjórnendurnir sem óskað var eftir í viðtöl voru allir í efstu röðum skipurits sinnar stofnunar, annað hvort forstjórar eða næstráðendur. Stofnanirnar voru allar staðsettar á höfuðborgarsvæðinu. Svör fengust frá átta stofnunum sem samtals buðu fram níu viðmælendur. Viðmælendurnir voru fjórir forstjórar og fimm næstráðendur. Allir viðmælendurnir höfðu sjálfir valið að innleiða stjórnþæki eða tekið þátt í vali og/eða innleiðingu stjórnþækja hjá sínum stofnunum. Tekin voru djúpviðtöl við þessa viðmælendur. Notast var við staðlaða spurningarlista með opnum spurningum en kostum þessa viðtalsforms hefur þegar verið lýst hér að framan. Til upprifjunar þá er einn mikilvægasti kostur þessa forms sá að svörin við opnum spurningum gefa möguleika á því að ekki sé fyrirfram búið að ákveða svarkostina og því er hægt að svara eins og viðmælandinn sjálfur kys (Sigríður Halldórsdóttir, 2013).

Viðmælendur voru spurðir spurninga og út frá svörum þeirra voru túlkaðar niðurstöður. Í túlkun niðurstaðnanna var meðal annars lögð áhersla á þá þætti sem höfðu áhrif á val þeirra á stjórnþækjum og hvernig ákvarðanir voru svo teknar um stjórnþækin innan stofnana. Leitað

var eftir að fá þannig dýpri skilning á hvers vegna þeir hefðu valið að nota stjórnþæki og hvernig innleiðing þess gekk (Collis og Hussey, 2003). Til aðgreiningar við túlkun niðurstaðnanna var viðmælendum gefin gervinöfn, Forstjóri 1, Forstjóri 2, Stjórnandi 1, Stjórnandi 2 o.s.frv.

Haft var samband við stofnanirnar með því að senda kynningarbréf með tölvupósti. Kynningarbréfin voru stíluð á forstjóra stofnananna (sjá kynningarbréf í viðauka 2) þar sem tilgangi rannsóknarinnar var lýst og óskað var eftir viðmælendum. Rannsakandi fór fram á í kynningarbréfunum að taka viðtöl við stjórnendur í efstu lögum skipurits. Tilgangurinn með því að taka viðtal við stjórnendur í efstu lögum skipurits tengist rannsóknarspurningu um þekkingu stjórnenda á stjórnþækjum sem og rannsóknarspurningu um af hverju stofnanir séu að innleiða stjórnþæki. Mikilvægt er að skilja að aðeins þeir stjórnendur sem hafa völd og bera ábyrgð geta tekið stefnumótandi ákvarðanir um innleiðingu stjórnþækja fyrir stofnanir í heild sinni. Í kynningarbréfinu, sem og áður en viðtöl fóru fram, upplýsti rannsakandi viðmælenda um þagmælsku og óskaði eftir samþykki þess að fá að taka upp viðtalið.

Viðtölin fóru fram á skrifstofum eða í fundarherbergjum hjá hverri stofnun fyrir sig og tóku á bilinu 45 til 75 mínútur. Eftir að viðtölunum var lokið voru þau afrituð orðrétt og var lengd hvers þeirra á bilinu 5.000 til 7.500 orð. Viðtölin voru svo send viðmælendum og þeir hvattir til að yfirfara þau og koma með athugasemdir. Fimm viðmælendur sendu inn ummæli um viðtölin og athugasemdir komu frá tveimur þeirra. Aðrir sendu ekki athugasemdir og var þá litið svo á að þeir samþykktu viðtölin eins og þau voru send. Texti viðtalanna var svo greindur í framhaldinu og dregnar ályktanir.

Í lok hvers viðtals voru viðmælendur upplýstir um að upptökum viðtala yrði eytt að greiningu lokinni.

7 Niðurstöður

Í þessum kafla verða birtar niðurstöður úr rannsókninni. Niðurstöðurnar eru dregnar saman í fjögur þemu eða fjórar megin línur og þær svo tengdar fræðilegu umfjölluninni hér að framan. Þau fjögur þemu sem blasa við rannsakanda eftir að rannsóknarviðtölin voru greind eru; val stjórnenda, vandi stjórnenda, vinsældir stjórnækja og trú stjórnenda. Framsetning niðurstaðnanna ræðst þannig af afrakstri viðtalanna, gögnunum og hvernig þau birtast rannsakandanum.

Hlutverk stjórnandans er viðamikil og krefst mikils tíma. Hlutverkið felur í sér skipulagningu og framkvæmd verkefna sem unnin eru samkvæmt stefnu yfirvalda. Staða hans er einnig þannig að krafa er gerð um skilvirkni, um árangur, um framtíðarsýn og því þarf hann að taka sér tíma, frá daglegum störfum, og gefa sér færi á að horfa yfir skóginn og hugsa um og skipuleggja hvert hann sé að fara í störfum sínum. Hvert stofnunin sé að fara og hvernig hann, stjórnandinn, ætli sér að komast þangað. Stjórnendur hafa tækifæri, vegna stöðu sinnar, til að hafa áhrif á þau stjórnækki sem stofnanir þeirra nota til að framfylgja hlutverki sínu, endurskoða, yfirfara og breyta, og koma þannig stofnuninni inn í framtíðina.

Reynsla stjórnanda af því að taka þátt í innleiðingu stjórnækis og vinna með stjórnækki, er oft sú að þetta eru góð hjálpartæki sem skipuleggja starfið og bæta verklag og verkferla. Stundum er það samt svo að þessi hjálpartæki bæta litlu við fyrra verklag og virðast frekar flækja málin og eru tímatefjandi. Þannig finnst stjórnendum kannski að þeir og starfsmenn þeirra nái ekki að tileinka sér þau stjórnækki sem verið er að innleiða. Því má velta fyrir sér af hverju eru stofnanir að innleiða ný verkfæri ef þau svo gera ekkert með þau. Lykilatriði fyrir stjórnendur er að nýta þessi tæki til framdráttar fyrir stofnunina og gera hana þannig betri og hæfari til að vinna að hlutverki sínu.

Það er einmitt markmiðið með rannsókn þessari að komast að því hvort það að innleiða ný verkfæri eða stjórnækki sé gagnlegt og hvort stofnanir nýti sér það til að vinna betur eða hvort innleiðing stjórnækja sé bara skrautfjöður sem líti vel út á heimasíðu stofnunarinnar án þess að nokkuð sé gert meira með það.

7.1 Val stjórnækja og innleiðing

Það eru margvíslegar ástæður sem valda því að stjórnendur opinberra stofnana ákveða að fara í skipulagsbreytingar, taka upp nýtt verklag og/eða innleiða ný stjórnækki. Mögnuðustu

ummæli stjórnanda voru þau að hann vildi meina að innleiðing stjórnækis væri vel heppnuð ef að stjórnækid væri orðið hluti af menningu stofnunarinnar.

... stjórnækni þarf að verða partur af menningunni til að innleiðing þess lukkist og það sé notað. Það er lykilatriði svo þetta takist (Stjórnandi 4).

Í viðtölunum við stjórnendur koma upphaflega hugmyndir um innleiðingu stjórnækna úr ólíkum áttum en algengast var að stjórnendur höfðu fengið hugmyndir um stjórnækina frá öðrum stofnunum.

... nokkrar stofnanir voru byrjaðar að tala um það eins og [nafn stofnunar] til að fá yfirsýn og vinna gegn sóun ... (Forstjóri 1).

Þær stofnanir sem stjórnendur horfðu oftast til voru þá systur stofnanir þeirra eða í sambærilegri starfsemi og oft undir sama ráðuneyti. Þessar stofnanir höfðu þá stöðu að vera til fyrirmyndar að mati stjórnendanna á einhvern hátt. Fyrirmyndin fólst í því að þessar stofnanir voru að ná árangri í starfsemi sinni eða á sínu sviði í samanburði við aðrar stofnanir.

... [nafn stofnunar] voru byrjuð að nota LEAN með góðum árangri eins og fleiri stofnanir (Stjórnandi 1).

Einu gildi að þessar stofnanir gátu hvort heldur sem er verið innlendar stofnanir eða erlendar stofnanir.

Einnig kom fram í viðtölunum að breytingar í umhverfi stofnanna, s.s. lagabreytingar gátu sett stofnunum skilyrði eða breytt hlutverki þeirra á þann veg að mikilvægt var að bregðast við með innleiðingu ákveðins stjórnækis eða nýsmíði stjórnækis.

... þá komu nú lög um opinber fjármál og eftir það var gerð miklu ítarlegri krafa og augljóslega urðum við að innleiða ... (Stjórnandi 3).

Þá kom einnig fram að stundum var það í raun innri þörf stofnunar, þörf á breyttu verklagi eða breyttum stjórnunarháttum sem var ástæða þess að farið var út í að innleiða ákveðið stjórnækni. Þegar um innri þörf var að ræða virtist hún eiga upptök sín hjá almennum starfsmönnum sem þá vöktu athygli stjórnenda á þörfinni.

Verkefni og kröfur til stofnana og stjórnenda um árangur hafa bæði aukist og breyst með NPM (Gunnar Helgi Krisinsson, 1999). Starf stjórnandans felst í skipulagningu og framkvæmd verkefna. Hann þarf að sjá til þess að stofnunin sem hann stýrir, starfi eftir hlutverki sínu og hlýði þeim skilaboðum, straumum og stefnum sem hún fær frá stjórnvöldum (Héðinn

Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Með fjölgandi verkefnum og kröfu um árangur og skilvirkni horfa þeir til annarra stjórnenda og velta fyrir sér hvernig þeir fara að því að ná árangri. Það að horfa til annarra sambærilegra stofnana og læra af þeim virðist vera algengt meðal stjórnenda (DiMaggio og Powell, 1983). Þetta styður umfjöllun í fræðilega hluta rannsóknarinnar um að stjórnþæki virðast innleidd til að svara ákveðinni þörf sem myndast hefur hjá stofnuninni bæði vegna ytri krafna um breytingu en líka vegna innri krafna um breytt verklag og umbætur (Meyer og Rowan, 1977). Með því að læra af öðrum stjórnendum þá innleiða stjórnendur stjórnþæki sem þeim virðast vera að skila árangri til aðstoða sig í daglegum störfum (DiMaggio og Powell, 1983).

Ákvörðun um innleiðingu stjórnþækja er, í flestum tilfellum, tekin að ofan frá stjórnendum sjálfum. Flestir stjórnendur sem rætt var við svöruðu því til að ákvörðun um innleiðinguna hafi komið frá annað hvort þeim sjálfum eða að ákvörðunin hefði verið tekin í framkvæmdastjórn. Allir þeir viðmælendur sem voru forstjórar tóku ákvörðunina um innleiðingu stjórnþækisins sjálfir en þeir viðmælendur sem voru næstráðendur sögðu ákvörðunina vera tekna í framkvæmdastjórn.

Í rauninni var ákvörðunin tekin af mér. Þannig að ég sjálf(ur) ákvað þetta (Forstjóri 1).

Það sem var áberandi í viðtölunum var að flest allar þessar ákvarðanir voru teknar af yfirstjórn, forstjóra eða í framkvæmdastjórn, og því eru þetta ákvarðanir sem kallaðar eru „top – down“ ákvarðanir.

... yfirstjórn tók ákvörðunina, þetta var svona „top-down“ þannig að hinn almenni starfsmaður er ekki að koma að ákvörðuninni (Stjórnandi 1).

Það var þó í tveimur tilfellum þar sem ákvarðanirnar virtust vera teknar í samvinnu við starfsmenn („bottom-up“). Í báðum þeim tilfellum var innleiðing stjórnþækisins nýsköpun og þróun og farið í verkefnið vegna aðkallandi þarfar sem var til staðar. Í öðru tilvikinu var um gamalt kerfi að ræða sem var orðið úrelt vegna lagabreytingar og því nauðsynlegt að ráðast í smíði nýs kerfis. Ekki var möguleiki að nýta tilbúin kerfi (aðkeypta lausn) vegna sérstöðu verkefnisins. Í hinu tilvikinu var um að ræða þörf. Þörfin var ekki greind sértaklega en tilfinningin um þörfina var rík hjá starfsmönnum. Svo úr varð eins konar grasrótarkerfni, sem spratt upp vegna þessarar miklu þarfar á yfirsýn og til að tryggja öryggi í starfsemi stofnunarinnar.

Í rauninni var þetta svona hugmynd og við fengum ... í lið með okkur og í þetta og það eru allir sammála um að þetta sé mjög skynsamlegt að gera þetta og það verður að ákvörðun og hún er ekki formlega tekin í framkvæmdastjórn (Stjórnandi 4).

Af þessu sést greinilega að ef forstjóri eða æðsti stjórnandi tekur ákvörðun um að vinna samkvæmt ákveðnu stjórnæki (stjórnæki vekur athygli þeirra) er ákvörðunin um innleiðingu studd og fær framgang innan stofnunarinnar. Þegar áhugi stjórnenda á stjórnæki vaknar kynnir hann sér stjórnækið, ræðir við aðra stjórnendur eða ráðgjafa. Verði áhugi þeirra aukinn við þá kynningu og hugur þeirra fangaður þá eru miklar líkur á að stjórnandinn falli fyrir stjórnækinu og vilji prófa það. Það kemur svo í hlut þessara sömu stjórnenda að afla hugmyndinni fylgis innan stofnunarinnar. Þegar þeir sjálfir taka ákvörðunina án samráðs þurfa þeir að beita lagni ef þeir ætla að fá starfsmenn til fylgis við ákvörðunina. Þeir þurfa að geta rökstutt hana og útskýrt á trúverðugan hátt og þannig fengið starfsmenn til að vinna með stjórnækið. Ef hins vegar stjórnandinn er tilbúinn til að útdeila ákvörðunarvaldinu og taka ákvörðun í samvinnu við starfsmenn („bottom – up“) þarf hann að vera sjálfur tilbúinn til þess að vinna eftir ákvörðun sem hann tók ekki einn og sjálfur. Fræðimenn, s.s. Lipsky (1980) og Mintzberg (1993) vilja meina að slíkar ákvarðanir geti þó náð víðtækari sátt innan stofnunarinnar þar sem hugmyndin að ákvörðuninni kemur frá starfsmönnum sjálfum.

Allir viðmælendur svöruðu því til að þegar innleiða átti stjórnækið þá var valið að fara í formlegt innleiðingar ferli. Áberandi var samt að eftir að stjórnendur sjálfir höfðu heyrt af stjórnækinu fóru flestir þeirra fyrst sjálfir á námskeið um stjórnækið eða fengu sérstaka kynningu á því áður en formlegt innleiðingiferli hófst.

... ég fór á námskeið og tók með mér tvo stjórnendur og svo ákvað ég að kynna LEAN fyrir öllum starfsmönnum með námskeiði ... og allir stjórnendur fengu svo sértaka þjálfun og við vorum með ráðgjafa ... (Forstjóri 1).

Annar stjórnandi orðaði það svona:

Það sem fangaði huga okkar var þetta að þú setur ákveðið markmið fyrir árið og síðan kemur einhverjar aðgerðir til að ná þessum markmiðum og 4DX er svolítið þannig að ókei, fókusera á eitthvað ... ákveðnar aðgerðir og fylgjast með að þær gangi. Og ef það er ekki að skila því sem þú vilt að þá skaltu prufa eitthvað annað (Stjórnandi 3).

Formlegt innleiðingarferli fól í sér að fengnir voru ráðgjafar eða fyrirlesarar til að kynna stjórnækin í upphafi.

Það var í gegnum ráðgjafa sem voru með okkur í þessari vinnu sem kenndu okkur að nota stjórnækni, þetta var kynnt mjög rækilega og svo voru vinnustofur fyrir alla starfsmenn og ráðgjafinn fylgdi okkur í rúmt ár ... (Stjórnandi 2).

Sumar stofnanir sáu um kynningarnar sjálfar (í kjölfarið af kynningu fyrir stjórnendur) og fóru þær þá fram, t.d. á starfsdögum, og svo var þeim fylgt eftir með námskeiðum og frekari ráðgjöf og stuðningi.

Við vorum með stjórnendanámskeið og þar var 4DX kynnt fyrir okkur og við fórum svo á allar starfsstöðvar til að kynna þetta fyrir öllum starfsmönnum á kynningarfundum og svo fóru allir stjórnendur á frekari námskeið ... (Stjórnandi 5).

Í einu tilfalli var ekki um námskeið að ræða heldur var kynning stjórnækisins innleidd með stöðugri notkun þess á viðeignandi reglubundnum fundum.

Áberandi er að forstjórar og næstráðendur voru ávallt í fararbroddi í kynningarstarfinu og tóku virkan þátt í innleiðingu stjórnækjanna. Þeir voru því fyrirmyndir fyrir aðra starfsmenn og sýndu það í verki með því að nota tækin sjálfir.

... svo byrjaði ég fyrst að nota LEAN og stjórnendur komu svo í kjölfarið ... (Forstjóri 1).

Í ljósi þess sem þegar hefur komið fram í viðtölum má segja, að stjórnendur séu að ákveða notkun stjórnækjanna í lang flestum tilvikum, og gangi fram í notkun þeirra, innleiðingu og kynningu. Þá er áhugavert að skoða viðmót starfsmannanna sjálfra. Þegar stjórnendur voru spurðir um það hvernig innleiðing stjórnækjanna hefði gengið kom fram í máli flestra þeirra að andstaða hefði verið við þá breytingu sem verið var að innleiða með stjórnækkinu (t.d. breytt verklag).

... nokkrir starfsmenn sem þróuðust í þá átt að vera andvígir þessu og vildu frekar hafa þetta í myrkri og hafa þetta óljóst en þarna var allt upp á borðum og hver staða mála var ... það var ótti við breytingar og af hverju verið var að gera þetta, af hverju verið var að mæla þetta og sýna þetta ... (Stjórnandi 2).

Þetta átti við í öllum þeim tilvikum þar sem ákvörðunin var tekin „top – down“. Þegar forstjóri eða framkvæmdastjórn tóku ákvörðun um innleiðingu stjórnækis sögðu þau öll að einhverjir starfsmenn hefðu brugðist við með andstöðu. Andstaðan hefði lýst sér í vantrú á stjórnækni, eða að starfsmenn hefðu ekki talið það vera rétta stjórnækni („á ekki við hjá okkur“ – viðkvæðið (Stjórnandi 2)). Erfitt hefði verið að fá suma starfsmenn til að segja frá verkefnum sínum (eða draga þau upp úr skúffunum eins og Forstjóri 4 orðaði það) og starfsmenn hefðu sýnt sterk merki um eignarhald á verkefnum.

En það er kannski mesta tjallensið að láta fólk kaupa þessa hugmyndafræði sko af því að það er líka gott að gera eins og það hefur alltaf verið að gera... (Forstjóri 4).

Í þeim tveim tilvikum þar sem ákvörðun um innleiðingu stjórnækja var tekin í samráði við starfsmenn, „bottom-up“, kom annað hljóð í strokkinn. Starfsmenn sáu þörfina fyrir stjórnæknið og fögnuðu breytingunni. Eins og einn stjórnandi sagði:

... þörfin var fyrir hendi og fólk er að sjá notagildið í þessu og þar af leiðandi gekk þetta vel að innleiða. Það var enginn að berjast gegn þessu... (Stjórnandi 4).

Annar stjórnandi tók í sama streng en hjá honum hafði starfsfólkið verið að vinna með úrelt kerfi og nýsköpun og þróun var nauðsyn til úrbóta.

Þar sem þetta var þróun þurftum við að hafa svo mikla samvinnu við [starfs]fólkið hvað það taldi nauðsynlegt Niðurstaðan er að það er svo mikilvægt að hafa starfsfólkið með frá upphafi til enda (Forstjóri 2).

Innleiðing þeirra stjórnækja gekk því afar vel og án allra mótmæla eða hræðslu við breytingar þær sem innleiðing hafði í för með sér.

Það fer saman með því Lipsky (1980) og Mintzberg (1993) segja um ákvarðanatöku, að þegar starfsmenn fá að taka þátt í ákvörðuninni og unnið er með þeim þá er auðveldara að fá samvinnu við framkvæmd verkefna. Hins vegar þegar ákvörðun er tekin af stjórnendum án samráðs við starfsmenn þá verða þeir óruggir. Starfsmenn hræðast breytingarnar sem innleiðing stjórnækis hefur og ef ákvörðunin um innleiðingu er ekki vel útskýrð og rökstudd sýnir sig að þeir vinni gegn henni. Þeir sjá þá ekki tilganginn og eru hræddir um að breytingarnar samfara innleiðingu stjórnækisins hafi neikvæð áhrif á störf þeirra og jafnvel starfsöryggi.

Þess ber að geta að í helmingi tilfella leiddi innleiðing nýs stjórnækis, og um leið breytts verklags, til skipulagsbreytinga hjá stofnununum. Oftast nefndu stjórnendur að nýja verklagið þýddi hagkvæmni, aukna skilvirkni, aukið öryggi, aukna upplýsingamiðlun um starfsemi stofnunarinnar. Skipulags breytingarnar virkuðu oftast á starfsmenn þannig að sumir þeirra voru ósáttir í upphafi en aðlöguðust breytingunum og dæmi voru um starfsmenn sem gátu ekki munað hvernig lífið var fyrir skipulagsbreytingarnar.

Það kom hérna gestur einu sinni og þegar honum voru sýndir þessir mælar þá spurði hann starfsmann hvernig þetta hefði verið áður. Starfsmaðurinn gat ekki svarað því, hann bara mundi ekki hvernig þetta hefði verið áður (Stjórnandi 4).

Dæmi voru einnig um að starfsmenn létu af störfum þar sem ástæðan var óánægja með breytingarnar.

Það var einn starfsmaður sem hætti og stór þáttur í því var að hann taldi sig eiga að verða sviðsstjóri og það er það eina sem ég hef orðið vör við ... síðast í morgun fékk ég frá einum starfsmanna að þetta væri bara allt annað líf og hann hefur aldrei verið eins ánægður í vinnunni (Forstjóri 3).

Umhverfi stofnana er síbreytilegt. Hvort sem breytingarnar eru stórar eða smáar þá þarf stofnunin, ef hún ætlar að lifa af, að geta tekið breytingum. Mannauður stofnunar er gríðarlega verðmætur og þekking, hollusta og reynsla starfsmanna eru þættir sem ekki má vanmeta (Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson, 2011). Samt sem áður er mikilvægt að starfsmenn geti fylgt stofnuninni eftir í breytingum en það getur reynst sumum erfitt.

Af þessu má ráða að stjórnendur í efstu lögum skipurita leita leiða til að uppfylla hlutverk sín. Þeir fylgjast með umhverfinu og öðrum stjórnendum og hvernig þeir eru að vinna verkefni sín. Ef stjórnendur verða varir við að verið sé að nota stjórnæki sem skila árangri hjá öðrum stofnunum, virðast þeir vera reiðubúnir til að prófa þau sjálfir. Þegar æðstu stjórnendur fá áhuga á stjórnæki þá er auðvelt fyrir slíkt stjórnæki að verða innleitt hjá stofnun. Stjórnendur sjálfir sýna stjórnækinu hollustu og gangi fram við notkun þess. Stjórnendur virðast óhræddir við að taka ákvörðunina sjálfir án samráðs við undirmenn þrátt fyrir að slíkar ákvarðanir séu erfiðari. Innleiðing stjórnækjanna hjá stofnunum virðist vera vönduð og fagmannleg og séð er til þess að allir starfsmenn fái kynningu og þjálfun til notkunar þeirra. Hræðsla, óöryggi og andstaða starfsmanna við breytingar sem verða með tilkomu innleiðingar stjórnækis virðist ekki hafa áhrif á stjórnendur. Stjórnendur virðast bregðast við áhyggjum starfsmanna með miklu upplýsingaflæði og fræðslu. Þessir þættir sem hafa verið nefndir hér að framan virðast haldast í hendur við rannsókn sem þegar hefur verið nefnd og fjallar um einkenni íslenskra stjórnenda (í samanburði við einkenni danskra stjórnenda) en þar kemur fram að íslenskir stjórnendur séu m.a. áræðnir, frumlegir og treysti á eigin reynslu (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017).

7.2 Vandi stjórnenda - lausn verkefna

Stofnanir hins opinbera hafa skilgreind hlutverk í lögum og reglugerðum. Óhætt er að segja í hinu síbreytilega umhverfi sem við lifum nú á tímum, þar sem hávær krafa er um breytt og bætt lífsskilyrði (fjárhagsleg, félagsleg og heilsufarsleg), að verkefni stofnana hins opinbera séu

nánast undantekningarlaust að verða flóknari og erfiðari. Alþingi er sífellt að auka og bæta réttindi og skyldur borgaranna og það hefur áhrif á verkefni stofnana. Krafa samfélagsins er síðan um skjót viðbrögð og margar stofnanir geta lent í orðahríð í fjölmiðlum ef borgurum landsins þykir þær ekki standa sig.

Eins og áður hefur verið tekið fram er hlutverk stjórnandans viðamikið og krefst mikils tíma. Hlutverk hans breytist einnig með breyttum verkefnum stofnunarinnar. Það er krafa á stjórnandann að hann hafi skýra sýn (fram tíðarsýn) á verkefni sín, verkefni stofnunarinnar og stefnu hennar til framtíðar (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017). Flestir þeir stjórnendur sem rætt var við töluðu um aukinn þunga verkefna og aukinn fjölda verkefna sem ástæður þess að stofnunin þeirra (eða þeir sjálfir) fór út í að innleiða ný stjórn tæki (Forstjóri 1, Stjórnandi 1 og Stjórnandi 2).

... af því líka að við erum með svo rosalega marga bolta á lofti og verkefni að til þess að fá yfirsýnina að þá verðum við bara að hafa eitthvað svona verkfæri og fylgja því af því að annars bara erum í slökkvistarfinu og við erum allt of mikið í því (Stjórnandi 2).

Og allir voru þeir sammála um að álagið á þeim og starfsmönnum þeirra færi vaxandi. Þetta vaxandi álag kallar á viðbrögð. Viðbrögð stofnunar og um leið stjórnenda voru meðal annars einmitt að leita að (nýjum) stjórn tækjum og innleiða þau, með tilheyrandi breytingum á ýmist verklagi, skipulagi eða bæði með það að marki að uppfylla settar kröfur.

...við erum oft með mikið af verkefnum sem eru oft einhvern vegin, maður þarf svolítið að geta fylgst með hvað er næst hvað kemur næst inn. ... oft er það svo að fólk situr uppi með mörg verkefni í langan tíma og maður verður svolítið að hreinsa af borðunum hjá fólki því það er svo mikið álag (Stjórnandi 1).

Vandi stjórnenda liggur helst í miklum fjölda verkefna sem erfitt er að hafa yfirsýn yfir. Þegar stjórnendur eru komnir í þá stöðu þá fara þeir að leita að lausn á vandanum og horfa í kringum sig eftir mögulegum tækifærum til að leysa þegar uppkomin vandamál. Þessi nálgun stjórnenda helst í hendur við GCM þar sem brugðist er við vandamáli eftir að þau koma upp og tilviljanir virðast ráða hvernig leyst er úr þeim sem er eins og Cohen og félagar lýstu líkaninu árið (1972).

Þegar svör stjórnenda voru skoðuð með tilliti til markmiða með upptöku og innleiðingu nýrra stjórn tækja var áberandi hvað stjórnendum var umhugað um yfirsýn og umbætur.

Og þá sá ég að ég þurfti að tryggja betri yfirsýn, þetta gengi ekki. Ég þarf að fá til mín upplýsingar og hvernig geri ég það og fór þá bara að skoða leiðir og Í raun var það svolítið áfall fyrir mig að hafa misst sjónar af stöðu mála þegar ... það er bara eitthvað að upplýsingaflæðinu eða hvernig við erum að vinna ef þetta fer fram hjá mér í nokkrar vikur og ég var ekki sátt við það. Megin markmiðið var að fá yfirsýn, því ég missti verkefni milli skips og bryggju.... mér fannst alveg óþolandi að hafa ekki yfirsýn (Forstjóri 1).

Allir stjórnendur nefndu þessi tvö atriði, yfirsýn og umbætur, sem aðalástæður þess að þeir voru að innleiða nýtt stjórn­tæki, eða þróa nýja lausnir. Það virtist skipta þá miklu máli að rýna núverandi verklag og leita leiða til að bæta það.

Við fórum í stóra verkferla og rýndum þá ... og skoðuðum og spurðum okkur hvers vegna við erum að gera hlutina svona og þurfum við öll þessi gögn sem við erum að fá og getum við einfaldað og stytta þá ... (Forstjóri 4)

Það má draga þá ályktun af samhljómi í svörum stjórnenda að þessi tvö atriði, yfirsýn og umbætur, séu þeim hvað hugleiknust í starfi. Þessi sýn stjórnenda helst í hendur við nýjar áherslur stjórnvalda sem innleiddar voru með NPM þar sem hagkvæmni, skilvirkni og krafa um aukinn árangur voru allsráðandi samanber skýrslu fjármálaráðuneytisins frá (1993).

Allir stjórnendurnir nefndu að í síbreytilegu og kröfuharðara umhverfi væri yfirsýn yfir fjölda verkefna og framgang þeirra algjört lykilatriði. Þeim virtist öllum erfitt að fá yfirsýn án þess að hafa stjórn­tæki til aðstoðar.

Þetta er svo flókinn heimur og mörg verkefni og það vantar einhverja og þú þarft bara tól og tæki til að framkvæma það sem þú ert að framkvæma og hérna til að geta valið á milli og forgangsraðað. Algjör nauðsyn (Stjórnandi 1).

Stjórnendurnir sem rætt var við komu flestir inn á að sífellt væru fleiri verkefni að koma að þeim án þess að þeim fylgdi nýjar auðlindir (fleiri starfsmenn, meira fjármagn eða aukinn tími). Þá kom fram að stjórn­tæki væru að hjálpa til við að dreifa þeim takmörkuðu auðlindum sem þegar voru fyrir hendi í stofnuninni.

... þar er mikið að gera í ákveðnum málaflokkum og minna kannski í öðrum og þá kemur fólk og segir ég skal aðstoða þig, þannig að teymi er ekki bara teymi það fer að vinna sem teymi. Allir fyrir einn og einn fyrir alla. Það finnst mér hafa náðst þar sem við erum komin lengst (Forstjóri 1).

Verkefnabúninginn í daglegum störfum er orðinn mikill og mikilvægt er að dreifa álagi og auka samstarf milli starfsmanna til að nýta auðlindirnar sem best. Til að ná því markmiði þá virtust flestir stjórnendur nota stjórn­tæki. Þau stjórn­tæki sem talin voru geta leyst slíkan vanda buðu meðal annars upp á aukna teymisvinnu.

...kannski erum við núna duglegri að dreifa álagi og dreifa verkefnum heldur en áður. Þá var þetta svo ógegnsætt, það var bara ekki eins skýrt hvernig hvaða verkefni lágu á hverjum og hvaða tíma. Þetta er farið að nýtast vel sem stjórnæki upp á það að gera (Stjórnandi 1).

Sex af níu stjórnendum töluðu um mikilvægi teymisvinnu í starfsemi sinna stofnana og ræddu um að eftir að stjórnækið var innleitt hefði starfsemin batnað og afköst starfsmanna aukist og mætti rekja það meðal annars til þess eiginleika stjórnækisins að auka teymisvinnu meðal starfsmanna.

...t.d. ef einhver er veikur eða er í fríi þá er hægt að segja hver fer þá í þessi verkefni. Þannig að það er stórkostlegt þannig þá er bara búið að koma sér saman þarna strax um morguninn (Stjórnandi 2).

Það var einnig áhugavert að tveir af þessum stjórnendum töluðu um það að starfsmenn væru sjálfir farnir að kalla eftir teymisvinnunni, sem var breyting frá því sem áður var þegar starfsfólk var meira lokað af með sín verkefni og vildu ekki segja frá þeim.

Starfsfólkið talar um hvað það sé mikilvægt að hafa sterkt teymi í kringum sig sem hefur svipaða þekkingu og það og getur deilt sínum áhyggjum með og fengið back up og þannig að þetta er líka upp á sálræna þáttinn í starfinu, you have my back (Forstjóri 3).

Stjórnendur komu einnig inn á breytt landslag í verkefnaflóru og hversu flókið samspil ólíkra verkefna væri orðið í stofnunum og þess vegna væri teymisvinnan svo nauðsynleg. Samhæfingin innan stofnunar til að leysa verkefni þvert á skipulag kallaði á notkun stjórnækis.

... þetta er orðið svo flókið samspil ólíkrar þekkingar sem þarf að eiga sér stað í svona verkefni þannig að það mun alltaf þurfa teymi af fólki með mismunandi samhæfingu. Þannig að þetta tæki hjálpar okkur svo að undirbyggja þessa hugsun að við vinnum sem teymi (Forstjóri 3).

Þegar þessir sömu stjórnendur voru spurðir hvernig þeir mældu bættu starfsemi (hvort markmið með innleiðingu hefðu náðst) svöruðu þeir t.d. á þá leið að þeir hefðu sjálfir betri yfirsýn yfir verkefni stofnunarinnar, að biðtími hjá stofnuninni væri styttri, vinnutíma starfsmanna væri síður sóað, ferlar í starfseminni hefðu verið endurbættir og einfaldaðir, það væru einfaldlega betri starfshættir. Það var líka áhugavert að heyra suma þeirra lýsa því að í raun skipti ekki máli hvaða stjórnæki væri valið heldur frekar hvað hentar.

Það er kannski lykilorðið og nákvæmlega hvaða tæki við veljum okkur er kannski bara svona hvað hentar og flestir hafa áhuga á að nýta sér (Forstjóri 4).

Það kom jafnframt fram mikilvægi þess að starfsmenn sjái árangur af því að nota stjórnntækið. Stjórnendur voru sammála um að ef starfsmenn sæju árangur þá munu þeir nota stjórnntækið. Þannig væri þá hægt að mæla hvort starfsemin yrði skilvirkari og hvort settum markmiðum væri náð, s.s. að horfa til afkasta og sóunar í vinnutíma starfsmanna.

... það verður sýnilegra fyrir starfsmönnum að þeir sjái hvar verður samlegð milli verkefna (Forstjóri 3).

Þess vegna ráðlagði einn stjórnandinn öðrum, að reyna stjórnntækið fyrst á litlum og einföldum verkefnum svo kölluðum „low hanging fruits“ eins og það var orðað (Forstjóri 4). Því ef farið væri hægt af stað og verkefnið unnið með fólki eru auknar líkur að áhugi starfsmanna vakni á stjórnntækinu og að þeir sjái og finni notagildi þess. Í framhaldi megi frekar eiga von á að þeir noti stjórnntækið og vinni með það, þannig væri innleiðing þess í raun heppnuð.

Einn stjórnandinn (Stjórnandi 3) talaði um mikilvægi þess að stofnunin gæti brugðist hratt við umhverfinu en oft er talað um að hið opinbera geti ekki brugðist hratt við þar sem starfsemin er oft bundin í lög og reglur. Umrædd stofnun býr við afar áreitisdrifið umhverfi þar sem landslagið breytist mjög fljótt. Í slíkum aðstæðum er mikilvægt að geta brugðist fljótt við og vera ekki skuldbundinn til langs tíma.

Af því að við erum í svona áreitisdrifnu umhverfi og við verðum kannski að vera það því landslagið breytist svo fljótt. Og þá getur verið ákveðin hættu að maður missi fókus og þá skuldbindurðu þig í ákveðinn tíma og fókusera á þetta (Stjórnandi 3).

Annar stjórnandi orðaði þetta þannig að bransinn sem þau störfuðu í væri svo átakadrifinn. Þá geta starfsmenn verið í erfiðri stöðu og á þeim tímapunkti er hlutverk þeirra og starf að sætta ólík sjónarmið og fá fólk til að vinna saman. Starfsmenn eru þá eins konar sáttasemjarar.

... [nafn]bransinn er mjög átaka miðaður og hérna kerfið okkar eins og það er sett upp í lögunum ýtir undir átaka hefð (Forstjóri 3).

Það má draga þær ályktanir af svörum stjórnenda að ef þeir finna fyrir þörf sem mæta má með innleiðingu stjórnntækis þá fara þeir í leit að stjórnntæki. Stjórnendur telja nauðsynlegt að fá yfirsýn yfir verkefni sín og stofnunarinnar. Þeir leita að stjórnntækjum til að aðstoða sig við að fá yfirsýn yfir verkefni og hagkvæma nýtingu takmarkaðra auðlinda. Þeir virðast sjá kosti þess að nota stjórnntæki fyrir eigin verkefni. Flestir stjórnendur ræða mikilvægi teymisvinnu þegar kemur að hagkvæmri nýtingu á tíma starfsmanna. Hins vegar er áhugavert að lesa það úr svörum þeirra að valið á stjórnntækinu virðist geta verið handahófskennt og það fer saman

við lýsingar Kingdons (2011). Áherslan hjá stjórnendum er á það að geta sýnt starfsmönnum fram á að innleiðing stjórnækisins muni bæta árangur stofnunarinnar. Þannig virðist ekki vera áhersla á að finna rétta stjórnækni heldur frekar á að innleiða stjórnækni sem sýnir fram á skjótan árangur, en þetta tvennt þarf ekki endilega að fara saman. Þannig að í raun er það þá tilviljun sem ræður hvaða stjórnækni er valið frekar en að velja stjórnækni sem gengur upp í hvert og eitt skipti.

Umbætur var annað af þeim tveimur atriðum sem öllum stjórnendum var ofarlega í huga. Auðvelt var að lesa út úr svörum þeirra hversu mikilvægt þeim þótti að koma á umbótum í starfsemi stofnana sinna. Ástæður þessa áhuga mátti oft rekja til þess að í umhverfi stofnunarinnar var gerð krafa um bæði hagræðingu í núverandi starfsemi sem og sífellt fleiri verkefni sem þær áttu að sinna án þess að endilega bættust við auðlyndir s.s. fólk eða fé, og þá er svo mikilvægt að geta nýtt (betur eða með nýjum hætti) þær auðlindir sem fyrir eru í stofnuninni til að koma í veg fyrir sóun. Stjórnendurnir áttu það allir sameiginlegt að vilja yfirfara núverandi verklag og innleiða nýtt og breytt verklag með það fyrir augum að gera umbætur, stöðugar umbætur á starfseminni. Til að koma á þessum umbótum voru þeir að nota ákveðin stjórnækni. Einn stjórnandi tók sem dæmi um umbætur það, hvernig snúa mátti við í raun lagalegri skyldu stofnunar til handa borgurum þannig að starfsemi stofnunar yrði skilvirkari, réttindi borgarans skertust ekki og eins og stjórnandinn lýsti því með breyttu verklagi.

... þetta snýst um hvernig við vinnum verkefni okkar og uppfyllum skyldur okkar og hvernig við getum komið með tillögur að því hvernig við vinnum betur og skilvirkara þrátt fyrir að vera bundin af lögum þá má hugsa hvernig hægt sé að létta ferlið og vinna það á nýjan hátt án þess að skerða réttindi. ... hvernig er hægt að skapa málsmeðferð sem lætur okkur vinna skilvirkt en tryggir samt rétt borgara (Forstjóri 1).

Flestir stjórnendurnir vildu ná því fram að starfsmenn fyndu hjá sér umbótahugsun, væru gagnrýnir og veltu fyrir sér af hverju verið væri að gera hlutina á þann veg sem nú væri unnið að, og hvort hægt sé að einfalda og stytta verkferla en þó án þess að gæði starfsins rýrni. Umbótarmenning var orð sem einn þeirra notaði.

Og svo líka að koma á þessari umbótamenningu, það var stórt mál og það [sem þá] gerðist [er] sem svona auka bónus (Forstjóri 1).

Annar stjórnandi hafði orð á mikilvægi þess að verkferlar væru skráðir og í sífelldri endurskoðun með það fyrir augum að gera alltaf betur, skilvirkara og einfaldara. Bæði fyrir starfsmenn sem og viðskiptavinum.

... það skiptir máli fyrir starfsmenn að verkferlar séu vel skráðir og sjálfvirkni skiptir máli. Að viðskiptavinurinn geti sjálfur sótt um rafrænt og verið í samskiptum við stofnunina sem mest á rafrænan hátt. Við viljum að starfsmennirnir þurfi ekki að fletta upp á mörgum stöðum heldur sjái allt í einu kerfi, ekki að flakka á milli kerfa (Forstjóri 2).

Tveir af stjórnendunum töluðu um umbótahugsunina eins og hún kemur fram í CAF aðferðafræðinni. Það umbóta tól hafði lengi verið notað hjá báðum stofnunum sem þeir unnu hjá. Það gekk vel að framkvæma fyrri hluta mómóðelsins, sagði annar þeirra, en hins vegar gekk ekki eins vel með síðari hluta mómóðelsins. Hann taldi að ástæður þess gætu legið í skorti á samstöðu.

Til þess að þetta verði raunverulegt verkfæri þá er mikilvægt að allir í hópnum séu samstíga. Það er kannski það sem er þetta plan og do, sko fyrri hluti aðferðafræðinnar, hann gekk vel en svo þegar við þurftum að skoða og endurskoða þá varð það ekki eins að virka, check og act. og ég held að það að samstaðan í hópnum þarf að vera öflug til að virkja þetta ... (Stjórnandi 2).

Annar þessara stjórnenda taldi stjórnartækið vera afar gott en mikilvægt hefði verið að ná að fylgja því betur eftir til að ná fram þeim umbótum sem nauðsynlegar voru hjá stofnuninni. Sömu sögu sagði hinn stjórnandinn sem unnið hafði með CAF aðferðafræðina aðeins styttra. Hann talaði um að það væri mjög áhugavert að CAF bauð upp á umhverfi til að setja fram umbótaverkefni en stofnunin hans var í sama vanda og fyrrnefndi stjórnandinn og að auðvelt var að setja fram verkefni og skipuleggja þau en eftirlit og endurmat þeirra var erfiðara. Þetta var samt áhugavert að vera hluti af þessu verkefni sagði hann.

...þegar ég byrjaði hjá [nafn stofnunar] þá var hér tilraunaverkefni sem kallaðist CAF, sem er sjálfsmatskerfi. ... og mér fannst áhugavert að það er fullt af svona úrbótaverkefnum í gangi ... fyrstu skrefin eru svona lærdómsferli. ... við vorum að læra að gera betur og betur ... settum fram aðgerðir og aðgerðaáætlanir (Stjórnandi 5).

Samfella í starfseminni er afar mikilvæg eins og einn stjórnandinn tók til orða. Í hans stofnun eru gerðar starfsáætlanir tvisvar á ári og þar eru sett fram yfirmarkmið og svo undirmarkmið, niður á svið og deildir. Starfsáætlanirnar stofnunarinnar haldast í hendur við stefnu og markmið hennar sem sett hafa verið til framtíðar. Þar er svo LEAN notað til að tengja saman umbótaverkefni inn í starfsáætlanirnar.

Við erum með rekstrarþróunarverkefni og þau fara inn í starfsáætlanir okkar fyrir hvert ár og svo erum við að reyna að LEANA þessa ferla og við tökum umbótaverkefni sem eru inn í rekstrarþróunarverkefnunum okkar og LEANum þau. ... við erum að reyna að einfalda ferla og gera stofnunina skilvirkari (Forstjóri 4).

Annar stjórnandi talaði um mikilvægi umbóta þegar um „þörf“ væri að ræða þannig að hjá hans stofnun var farið út í nýsköpun og umbætur. Þar var farið í að útbúa sérstakt mælitæki sem var í raun klæðskerasaumað fyrir stjórnendur og alla starfsmenn til að ráða bót á þeim vanda að sjá ekki hvar flöskuhálsar mynduðust eða starfsemi tafðist. Í þessari stofnun er flæði mikilvægt og að ekki sé hökt á starfseminni var í raun öryggismál.

Ástæðan var bara þörf sem við fundum. ... í þessu ákveðna tilfelli var þörfin ekki greind nema bara að okkur fannst vanta yfirsýn yfir þennan [risastóra]vinnustað með allar þessar ólíku einingar og hvað væri að gerast á hverri þeirra (Stjórnandi 4).

Stjórnendur stofnana hafa mikinn hug á umbótum og vegna stöðu þeirra hafa þeir tækifæri til að hafa áhrif á þær aðferðir og þau stjórnæki sem stofnanir þeirra velja að nota til að ná fram umbótum. Stjórnendur hafa alla möguleika á að hafa áhrif á umbótaferlið í stofnunum sínum og hafa þannig áhrif á hvernig stofnunin skuli ná að uppfylla hlutverk, framtíðarsýn og stefnur.

Af ummælum stjórnenda má draga þær ályktanir að umbætur eru þeim efst í huga. Allir eru þeir með puttann á púlsinum að nýta auðlindir sem best og eru tilbúnir til að endurskoða verklag og breyta því. Til þess að endurmeta og skoða núverandi verklag eru þeir að nota stjórnæki. Umbætur var eitt aðalmarkmið NPM og áttu stjórnendur stofnana einmitt að fá aukið vald, í formi minnkaðrar miðstýringar stjórnvalda, til að geta framkvæmt umbæturnar (Ómar H. Kristmundsson, 2003). Þá er áhugavert að tengja framkvæmd og árangur umbótaverkefna við niðurstöður úr grein Héðins Unnsteinssonar og Péturs Berg frá 2012, en þar er samhljómur með því að stofnanir eiga auðveldara með að setja af stað verkefni en að fylgja þeim eftir og klára. Til að klára umbótaferli er afar mikilvægt að stjórnendur séu sammála um hvaða leiðir skuli farið og þá er mikilvægt að stefna og framtíðarsýn stofnunar sé skýr. Til að framkvæma umbætur er mikilvægt að ábyrgð verkefna sé skýr og búið sé að tryggja fjármuni til verkefnisins (sé það hægt). Markmið með umbótum verða að vera öllum ljós annars verða aðgerðirnar ótrúverðugar og ómarkvissar og þá nást umbæturnar á endanum ekki í gegn.

7.3 Trú á hið heilaga orð

Eins og þegar hefur verið komið inn á þá er í mörg horn að líta í daglegum rekstri opinberra stofnana og því ofar sem stjórnandi er í skipuriti, því meiri ábyrgð ber hann og því fleiri verkefni eru á herðum hans. Það er því afar skiljanlegt að hann freistist til að nýta sér tilbúna lausnir sem honum hafa verið kynntar til að ná fram umbótum, yfirsýn og árangri bæði í eigin starfi sem og starfsemi stofnunarinnar, eða leiti eftir öðrum leiðum s.s. nýsköpun að verkfærum eða forskriftum til að nota í daglegu starfi.

Nú þegar hefur verið fjallað um hvernig stjórnendur virðast vera að drukkna í verkefnum sínum og ná ekki að hafa þá yfirsýn sem þeir þurfa til að halda utan um ábyrgðir sínar, hlutverk stofnunar þeirra og skyldur. Það að stjórnandi leiti eftir lausnum, skyndilausnum, er í raun afar eðlilegt og kemur það einmitt svo vel fram í máli eins þeirra.

... að í raun noti maður bara það sem maður þarf til að létta sér verkefni (Stjórnandi 3).

Þegar stjórnendur voru spurðir út í hvaða stjórnþæki þeir væru að nota eða hefðu notað í gegnum tíðina kom fram í svörum þeirra allra að þeir höfðu farið í gegnum margvísleg stjórnþæki. Allir gátu þeir nefnt fleiri en þrjú stjórnþæki sem höfðu verið innleidd og notuð í fortíðinni hjá stofnunum þeim sem þeir unnu nú hjá eða höfðu áður unnið hjá.

Jájá. Eins og Balanced Scorecard og auðvitað SVÓT greiningu og ég skrifaði nú lærða ritgerð um Balanced Scorecard á sínum tíma og mér fannst það ótrúlegt (Stjórnandi 4).

Sumir stjórnendur höfðu kynnt sér fjöldann allan af stjórnþækjum þó þau hefðu ekki verið innleidd eða notuð í stofnunum sem þeir störfuðu hjá. Margir höfðu setið mýmörg námskeið, ráðstefnur og fyrirlestra um þessi stjórnþæki. Af því má leiða að þekking stjórnenda á mismunandi stjórnþækjum sé breið.

Fræðimenn hafa verið afar duglegir að setja fram stjórnunar kenningar og hafa verið að þróa fræði um stjórnun og stjórnþæki allt frá því í upphafi tuttugustu aldarinnar. Ráðgjafafyrirtæki hafa sitt lífsviðurværi af því að veita ráðgjöf um hvernig leysa megi ýmis vandamál innan fyrirtækja með stjórnþækjum (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007). Af því má leiða að vel upplýstur stjórnandi sem fylgist með umhverfinu þekkir hin ýmsu stjórnþæki. Samkvæmt Kotter (2012) telst góður stjórnandi meðal annars vera sá sem hefur yfirsýn yfir verkefni sín. Í sama streng tekur Drucker (2001) og Mintzberg (2009). Krafan sem kemur fram með NPM í lok síðustu aldar setur einnig stjórnendur í þá stöðu að þeir verða að sinna störfum

sínum á hagkvæman, skilvirkan hátt og sína fram á árangur í starfi. Í rannsókn Ómars H. Kristinssonar (1999) kemur fram að stjórnendur stofnana telja sig vera undir miklu álagi í störfum sínum. Allt þetta hvetur stjórnendur til að gera betur og leita leiða til að gera vel. Samkvæmt rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar og Péturs Berg (2014) þá eru meiri líkur á að stofnun nái árangri ef frumkvæði af umbótum komi frá henni sjálfri eða starfsmönnum hennar. Niðurstöður Lipsky (1980) styðja þessar sömu niðurstöður en hann segir einmitt að því nær sem starfsmaður er verkefninu þeim mun meiri áhrif hefur hann á verkefnið og um að árangur náist. Stuðningur og ráðgjöf stjórnvalda við val á stjórnstækjum skiptir máli. Umbætur geta verið í formi bættrar stjórnunar eða breytts verklags sem er útkoma þess að innleiða stjórnstæki. Þá kemur fram í máli Christensen og félaga (2007) að mikilvægt sé fyrir stofnanir og stjórnendur þeirra að hafa verkfæri til að auðvelda þeim að vinna stefnumótun og framkvæma þau verkefni sem þarf til að ná fram umbótum og árangri í starfsemi.

Það er áhugavert að skoða reynslu stjórnenda af fjölda allra þeirra innleiddu stjórnstækja í stofnunum þeirra í fortíðinni. Allir töluðu þeir um að hafa verið þátttakendur í innleiðingu stjórnstækja oft áður og túlka má svör þeirra á þann hátt að stofnanirnar sem þeir vinna hjá eða þeir sjálfir, séu stöðugt að skoða það að taka í notkun eða séu stöðugt að taka í notkun ný stjórnstæki.

... það er alveg gífurlega mikilvægt að fylgjast með og mér finnst líka og þá fer maður svolítið að skoða hver eru okkar verkfæri. ... og við erum opin fyrir nýjungum og erum tilbúin að skoða ný verkfæri og koma þeim á framfæri hjá okkur (Stjórnandi 2).

Stjórnendur voru almennt sammála um að ýmis tæki og tól hefðu verið mjög gagnleg þó þau hefðu ekki enst hjá stofnuninni. Í þeim tilfellum virðist hafa verið svo erfitt að innleiða þau meðal annars af því þau voru flókin.

... ég var að reyna að vinna með þetta en við komumst aldrei á flug, samt var sérfræðingur hérna innanhúss í marga mánuði að setja þetta upp með okkur. ... en við komumst bara ekki áfram með þetta og tileinkuðum okkur það eiginlega ekki (Forstjóri 1).

Aðrir tóku fram að erfitt hafi verið að vinna eftir stjórnstækjum sem innleidd voru í fortíðinni hjá stofnun þeirra og þess vegna hefðu þeir ekki náð að tileinka sér þau eða afla þeim fylgis meðal annarra starfsmanna. Einhverjir orðuðu það svo að erfitt var að afla þeim fylgis meðal annarra starfsmanna og fá þá til að nota þau því að það var sem starfsmennirnir sæju ekki tilganginn með því.

... stjórnþæki þurfa að vera svolítið praktísk ef þau eiga að lifa af og vera notuðu. Af því að þetta er alltaf svona what's in it for me, bæði fyrir starfsmanninn og stjórnandann (Forstjóri 4).

Það virtist einnig koma fram í svörum sumra stjórnenda að stundum bættu stjórnþækin sem verið var að kynna stofnuninni litlu eða engu við fyrra verklag og virðist frekar sem stjórnþækið væri að flækja málin og væri ekki tímasparandi.

... þetta var kannski meira að þvælast fyrir okkur (Forstjóri 1).

Það var eins og sumum þættu stjórnþæki sem stjórnendur hefðu verið að innleiða í fortíðinni hefðu meira verið að þvælast fyrir þeim, og eins og þau leiddu frekar af sér eins konar tvíverknað heldur en tímasparnað. Einn stjórnandinn lýsti því að í gegnum tíðina hafði hann tekið þátt í innleiðingu á ótal stjórnþækjum en það væri bara ekki eins og þau næðu að festast í sessi.

... við höfðum verið með Balanced Scorecard og líkar reynt önnur en það hafði ekki almennilega náð fótfestu. En það er nú eiginlega bara þannig að þetta gengur svolítið í bylgjum (Forstjóri 4).

Þrátt fyrir að sum stjórnþæki næðu ekki flugi og festust ekki í sessi í stofnuninni virðast stjórnendur, að minnsta kosti miðað við svörin í rannsókninni, vera ginkeyptir fyrir nýjungum, nýjum stjórnþækjum, sem gætu hugsanlega létt þeim störfin eða aðstoðað þá við ýmis verkefni. Þessir stjórnendur litu jafnvel á stjórnþæki sem innleidd voru, hverju sinni, sem himnasendingu (hið heilaga orð) og virkuðu sem algjört lykilatriði til að bæta árangur stofnunarinnar.

... mér fannst það ótrúlega merkilegt, ótrúlega merkilegt á sínum tíma. Og ég notaði þetta alveg og gerði þessi markmið. Ég held bara að þá, þetta var fyrir svo löngu síðan að þá var bara ekki hugbúnaður sem studdi við þetta. Og þú þurftir að vinna þetta svona manuallt, allt saman og það bara virkaði ekki (Stjórnandi 4).

Einn stjórnandinn vildi meina að notkun á ákveðnu stjórnþæki í hans stofnun væri búin að ná svo djúpum rótum að það væri eins og stjórnþækið væri orðið hluti af menningu stofnunarinnar. Það væri grundvöllurinn fyrir því hvað stjórnþækið væri mikið notað og að allir starfsmenn kynnu að nýta það og gerðu það.

Þetta er orðið partur af menningunni og ég held að þegar þú nærð að þróa eitthvað stjórnþæki sem verður partur af menningu, sem er lykilatriði, þá virkar það. Annars er þetta bara einhvern veginn alltaf fyrir og verður meira svona suð (Stjórnandi 4).

Það virtist mega lesa út úr svörum stjórnenda þegar spurt var um innleiðingu stjórnækja í fortíðinni að oft væri um tískustrauma að ræða.

Þá komum við að svona tískustraumum. Eins og með Balanced Scorecard. Það voru allir í Balanced Scorecard og það var þannig að fólk gat ekki einu sinni farið út í búð án þess að vera búíð að ballansera mjólkina á móti kjötinu. Og ég held að það sé núna tímabundið búíð (Stjórnandi 3).

Einn stjórnandinn orðaði það sem svo að það væri mikilvægt að fylgjast með því sem væri að gerast í stjórnunarumhverfinu, hvort heldur sem væri hérlendis eða erlendis. Hann talaði um að mikilvægt væri fyrir bæði stjórnendur og stofnanir að spegla sig í umhverfinu og við aðra stjórnendur. Annar stjórnandi lýsti því þannig að ef stofnanir hefðu ekki verið að skoða stjórnækja í fortíðinni þá væru þær ekki staddar þar sem þær eru nú. Hann vildi meina að forsenda framgangs hjá stofnunum á Íslandi í dag væri meðal annars sú að hafa reynt mismunandi tækja og tól í fortíðinni.

... stjórnækja sem stofnanir voru að nota á ákveðnu tímabili og ég held að þetta allt saman hafi verið gott og hollt fyrir þær þó að þessi stjórnækja séu ekki lengur notuð sem slík. ... ég held að það hafi hjálpað stofnunum að komast upp á annað stig í stjórnun sem þær voru ekki á áður þó þessi séu ekki notuð lengur þá held ég að opinbera stjórnsýslan sé komin miklu lengra í bættri stjórnsýslu í dag en var á þessum árum og þessi stjórnækja áttu sinn þátt í þeirri þróun (Forstjóri 2).

Og hann bætir við:

Það koma alltaf nýir og nýir straumar og allt er þetta í grunninn það sama, sko og þetta er alltaf það sama og svo þarf líka alltaf common sense í alla stjórnun (Forstjóri 2).

Tilgangur innleiðingar stjórnækja er ávallt að ná betri árangri í störfum stjórnenda. Hugsunin er að bæta nýtingu vinnutíma, minnka sóun auðlinda, bæta árangur og álíka þætti sem Christensen og félagar (2007) og Lambert (1995) benda á. Stjórnendur stofnana vita þetta og eru viljugir til að reyna ýmislegt til að ná bættum árangri. Enda kemur krafan um bættan árangur bæði frá stjórnvöldum og borgurum landsins. Í fræðunum fjalla Lægreid og félagar (2007) og Lambert (1995) um tískustrauma og að stjórnækja komi og fari úr tísku og notuðu nokkrir stjórnendanna einmitt orðið „tíska“ (Rövik, 2011). Stjórnækja koma fram á sjónarsviðið og verða vinsæl og virðast lofa árangri. Stjórnendur eru tilbúnir til að reyna þau og innleiða þau og læra á þau en oftast en ekki virðast þau ekki stoppa lengi við hjá stjórnendum. Þeir virðast ekki ná að vinna eftir þeim eða tileinka sér þau. Þá virðist mörgum erfitt að fá starfsmenn til að nota þessi tækja. Oftast en ekki kemur ákvörðunin um notkun stjórnækjanna

frá stjórnendunum sjálfum og hafa fræðimenn sýnt fram á að erfiðara er að fá starfsmenn til að fylkjast um ákvörðun sem kemur að ofan (top-down) (Mintzberg, 1993). Stjórnendur eru að fylgjast með öðrum stjórnendum og spegla sig á móti þeim og ef þeir sjá þá vera að innleiða stjórnæki sem virðast lofa árangri eru þeir tilbúnir til að gera slíkt hið sama. Þetta kemur heim og saman við það sem DiMaggio og Powell (1983) setja fram í grein sinni en þar segja þeir að stjórnendur virðist herma hver eftir öðrum. Það kemur fram hjá þeim Meyer og Rowan (1977) að ef stjórnækið virðist lofa árangri þá sé það næg réttlæting til að innleiða það þó það svo í raun leysi ekki þau vandamál sem því var ætlað að leysa. Þá má velta fyrir sér hvort stjórnendur ættu bara nota hyggjuvit og eigin reynslu frekar en að vera að leita að stjórnækjum (skyndilausnum) eins og fram kemur bæði hjá Bergþóru og félögum (2017) og Lambert (1995). Ómar H. Kristmundsson (1999) fjallar um það í rannsókn sinni að aðferðir og stjórnæki sem notuð eru, séu breytileg frá einum tíma til annars. Þá hefur Abrahamsson (1996) skilgreint hvað tíska í stjórnun snýst um. En tíska kemur og fer og sama á við um stjórnækini. Eina stundina eru allir stjórnendur að nota ákveðið stjórnæki en svo eru þeir búnir að snúa baki við því og farnir að hugsa um annað og hafa allskonar afsakanir um að það hafi ekki virkað sem skyldi og ekki hafi verið hægt að fá starfsmenn til að vinna með þau.

Stjórnendur voru spurðir að því hvort þeir ættu von á því að vera að nota það stjórnæki sem nú var verið að innleiða (eða síðast var innleitt) áfram eftir eitt ár. Samhljómur var með öllum stjórnendum að núverandi stjórnæki myndu enn þá vera í notkun eftir eitt ár.

Já ég er alveg viss um það (Forstjóri 3).

Það var helst hjá þeim stjórnendum þar sem innleiðing stjórnækjanna hafði gengið alveg einstaklega vel að þeir voru sannfærðir um að þeir myndu áfram vera með stjórnækið í notkun eftir eitt ár.

Já alveg klárlega. ... ég myndi aldrei stíga til baka og ég held að fólk muni bara ekki hvernig þetta var og hérna og ég held að ef eitthvað er þá þróast þeir áfram ... (Stjórnandi 4).

Það var samt hægt að túlka mismikla sannfæringu í svörum sumra þeirra. Því aðrir stjórnendur voru aðeins varkárari í svörum en samt sannfærðir um að núverandi stjórnæki væri það stjórnæki sem myndi áfram vera hjá stofnuninni.

... ég hef trú á því að þetta muni halda áfram á minni stofnun ... það virkar allaf hjá okkur og ég held að það sé frekar meira svona öfundsvert að það hafi gengið upp hjá okkur ... ég held að þetta sé verklag sem er komið til að vera (Stjórnandi 1).

Hjá þeirri stofnun þar sem um nýsköpun var að ræða og stjórnartækið því hannað og þróað af starfsmönnum var stjórnandinn sannfærður um að kerfið yrði áfram í notkun.

Já ég er viss um að við verðum áfram stödd með flotta kerfi og ég er viss um að við verðum alltaf með tæki og tól til að hafa yfirsýn yfir verkefni. ... það er ekki séns að halda utan um þetta öðruvísi (Forstjóri 2).

Nokkrir stjórnendur voru vissir um að einhver útfærsla af núverandi stjórnartæki yrði í notkun þegar fram liðu stundir. Þeir voru aðeins varfærnari en tóku samt í svipaðan streng og sögðu að sama stjórnartæki eða sambærilegt stjórnartæki myndi örugglega vera í notkun í framtíðinni.

Já alveg klárlega hvort það verði akkúrat þetta eða hitt og þá verðum við örugglega með stjórnartæki sem felur í sér sjálfsmat eða að einhverju leiti byggt á því Það er klárlega ekki hægt að vera án þess (Stjórnandi 5).

Einhverjir stjórnendanna lýstu því að um væri í raun að ræða stöðug þróun og mögulega myndu þó ný stjórnartæki bætast við í verkfærakistuna.

Ég held að það verði stöðug þróun með það líka. ... Kannski kemur eitthvað nýtt verkfæri sem bætist við en þetta er bara basic, við þurfum stundum mannskepan, sýnilegt, segir svo miklu meira (Forstjóri 1).

Sumir stjórnendanna tóku þó þannig til máls að það mætti búast við þróun innan sama stjórnartækis eða nýtt sambærilegt tæki kæmi sem væri með svipuðu sniði.

Já ég held það...hvort það verður nákvæmlega að nota LEAN eða eitthvað svipað eða eitthvað annað... (Forstjóri 4).

Af svörum allra stjórnenda mátti greina ósk um að núverandi stjórnartæki, eða nýtt stjórnartæki með svipaðri virkni, yrði til í framtíðinni ef núverandi stjórnartæki yrði ekki í notkun. Þá voru stjórnendur helst sammála um að það væru stjórnartæki sem myndu bæta núverandi stjórnartæki að einhverju marki.

Já allavega LEANið og vonandi líka CAFið eða eitthvað sambærilegt verði tekið upp, ég vona það svo sannarlega. ... eitthvað verkfæri sem metur stöðuna og hvar við erum stödd og hvert ætlum við að fara (Stjórnandi 2).

Stjórnendur eru yfirhlaðnir af verkefnum og upplifa álag í starfi sínu (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Í því ljósi er ekki skrítið að þeir reyni að finna stjórnartæki sem þeir telja

að muni létta sér störfín (Lambert, 1995). Þeir eru viljugir til að reyna ný stjórnþæki án þess að vera búinir að sannreyna að þau muni virka (Meyer og Rowan, 1977). Þeir kynnast nýjum verkfærum og eru sannfærðir um að þetta sé rétta verkefnið enda séu aðrir stjórnendur og stofnanir að nota þau (DiMaggio og Powell, 1983). Stjórnendur eru svo leitandi að lausnum til að hjálpa þeim við störf sín að þeir virðast vera tilbúnir að skoða hvort til sé stjórnþæki sem passi við þeirra vandamál og eru tilbúnir til að aðlaga vandamálin að stjórnþækinu eða breyta stjórnþækinu þannig að það gangi upp fyrir vandamálin og verkefni þeirra en einmitt þetta kemur fram í skrifum Cohen og félaga (1972), Kingdon (2011) og Lægreid og félaga (2007).

7.4 Hvað gerir stjórnþæki vinsælt

Í fræðilega hlutanum er fjallað um hvað þarf til að stjórnþæki verði vinsælt. Það er því miður ekki mikið um efni á þessu sviði en þó eru til þeir fræðimenn sem hafa skrifað um forskriftir og hafa lýst ákveðnum þáttum sem þurfa að vera til staðar svo forskrift eða stjórnþæki nái því að breiðast út og verða vinsælt. Gulrótin fyrir stjórnendur er að ná árangri og komast yfir dagleg verkefni og þess vegna eru þeir tilbúnir að reyna þau stjórnþæki sem aðrir stjórnendur nota og virðast viðeigandi hjá þeim líka. Þannig er eðlilegt að ef stjórnþækið er að einhverju leiti söluvænt og kynnt á þægilegan hátt fyrir stjórnendum að stjórnþækið verði innleitt. Þannig einmitt orðaði einn stjórnandinn.

Balanced Scorecard og LEAN eru svona meira pakkalausnir ... (Stjórnandi 4).

Allir þeir stjórnendur sem innleiddu lausnir eða stjórnþæki sem ekki voru nýsköpun eða þróun, svo kallaðar pakkalausnir, völdu stjórnþæki sem þeir höfðu heyrt af frá öðrum.

... aðrar stofnanir voru að taka upp og nota LEAN með góðum árangri eins og [nafn stofnunar] og svo höfðum við fengið fleiri dæmi úr einkageiranum sem líka voru að nota þetta (Stjórnandi 1).

Algengt var að stjórnendur horfðu sér nær við val á stjórnþækjum. Þeir horfðu til annarra stjórnenda sem þeir þekktu persónulega og hvaða stjórnþæki þeir væru að nota. Eða þá að þeir horfðu til stofnana sem þeir þekktu til hjá (oft innan sama ráðuneytis) og völdu stjórnþæki sem þær voru að nota og virtust vera að ná árangri með.

Ég vissi svolítið um LEAN af því að það voru nokkrar stofnanir byrjaðar að tala um það eins og [nafn stofnunar] að fá yfirsýn og vinna gegn sóun og ná umbótum ... (Forstjóri 1).

Stjórnendur voru einnig að bera sig saman við systurstofnanir erlendis frá og innleiða stjórnækni sem þær voru að nota og höfðu sýnt fram á árangur með. Í einhverjum tilfellum voru stjórnækni valin því stjórnendur voru að heyra um þau frá ytri ráðgjöfum sem höfðu verið fengnir til stofnunarinnar til að leysa sértæk vandamál.

... bara aðlagð að [nafn stofnunar]. Þar komu þeir með stjórnækni sem er bara sniðið við okkur og það hentar mjög vel (Stjórnandi 5).

Það var einnig áberandi að stjórnendum þótti mikilvægt að lausnirnar væru miðaðar við þeirra starfsemi og uppfylltu þeirra kröfur. Svo ef auðvelt var að sniða stjórnækni að stofnuninni var líklegra að stjórnækni væri innleitt.

Mér finnst þetta mjög gott mælitæki. Það er búið að sniða það svo mjög mikið að okkur (Stjórnandi 5).

Nokkrir stjórnendur töluðu um mikilvægi þess eiginleika hjá stjórnækni sem stóð til að velja að það samræmdi þarfir innan stofnunar og uppfyllti þarfir mismunandi hópa starfsmanna. Einn stjórnandi tiltók sérstaklega hvernig stjórnækni sameinaði ólíka starfsmannahópa sem þyrftu að vinna saman.

... þetta er orðið svo flókið og samspil ólíkrar þekkingar sem þarf að eiga sér stað í svona verkefni. Þannig að þetta stjórnækni hjálpar okkur svo að undirbyggja þessa hugsun. ... það væru í raun tveir menningarheimar sem væru að mætast og LEAN tengir þá saman (Forstjóri 3).

Stjórnendur töluðu einnig um að einfaldleikinn skipti máli. Einföld stjórnækni og þau sem auðvelt væri að útskýra væru í raun stjórnækni sem mætti flokka sem notendavæn stjórnækni. Þannig stjórnækni væri því líklegra að starfsmenn myndu nota.

En aðalatriðið er að hafa þetta nógu einfalt. Ekki þannig að fólk hugsi að ég nenni ekki að gera þetta, þetta er svo flókið. Lykillinn að árangri er einfaldleikinn (Stjórnandi 4).

Stjórnendur áttuðu sig á því að mikilvægt væri að vinna stjórnækni fylgis meðal starfsmanna. Stjórnendur lögðu áherslu á að starfsmenn þyrftu að sjá notagildi þess bæði í eigin störfum sem og þegar hópar vinna saman.

... og hérna það, við sáum svo einhver samlegðaráhrif að það væri sniðugt og það væri gott að setja þetta upp því ... (Stjórnandi 1).

Þeir voru sammála um að ef starfsmenn sæju að auðvelt væri að nota stjórnæknið og að árangur væri sýnilegur af notkun þess í verkefnum þeirra þá ykjast líkurnar á að stjórnæknið væri notað.

Ég held að LEAN verði af því að ég held að fólk sér að þetta eru ekki geimvísindi og þetta er ekki eins erfitt og fólk hét að það yrði (Stjórnandi 1).

Segja má, af svörum margra stjórnenda að dæma, að þá voru auknar líkur á því að stjórnæknið næði að festast í sessi og verða notað í daglegum störfum hins almenna starfsmanns. Þetta átti sérstaklega við ef stjórnandanum tókst að færa nægjanleg rök fyrir því hversu gott stjórnæknið væri og hversu vel það passaði inn í starfsemi stofnunarinnar. Stjórnendur töldu það að ef starfsmenn næðu að sjá árangur af notkun stjórnækjanna þá myndu þeir nota þau. Þess vegna skipti það þá máli að rökstyðja vel og útskýra ákvörðunina um innleiðingu stjórnækis og velja verkefni fyrir það sem fólk myndi strax sjá árangur af. Þannig mætti skapa jákvætt andrúmsloft í kringum stjórnæknið.

Við reyndum að taka verkefni sem við töldum að fólk myndi sjá árangur af. ... Að fólk myndi sjá árangur, einhvern árangur. Sko kostirnir eru að þetta er mjög einfalt kerfi og það er hægt að nota þetta á mjög einfalda hluti og þú sérð árangur strax (Forstjóri 4).

Það er áberandi í svörum stjórnenda að þegar upp koma vandamál innan stofnana þar sem virkilega þurfti á utanaðkomandi ráðgjöf að halda að þá höfðu nokkrar stofnanir valið að innleiða kerfi sem ráðgjafar höfðu bent á og í sumum tilfellum selt stofnunum. Í slíkum tilfellum er hægt að segja að innleiðing stjórnækis sé á réttum tíma fyrir stofnunina.

Við vorum á stjórnendanámskeiði þar sem þetta var kynnt ... þessi aðferð var kynnt fyrir okkur og svo var það þetta verkefni sem kom beint í kjölfarið og þá var ákveðið að fara þessa leið (Stjórnandi 5).

Í þeim tilfellum þar sem um nýsköpun var að ræða og því stofnanir að innleiða kerfi sem voru unnin í samvinnu við starfsmenn og með starfsmönnum voru engin vandamál við að fá starfsmenn til að taka upp kerfin og nýta þau. Enda var í báðum þeim tilfellum verið að uppfylla knýjandi þörf innan stofnananna beggja.

... með því að nota þá þarf að sjást eitthvað hagnýtt gildi og allir sjái það, líka starfsmaðurinn í framlínunni sjái hagnýtt gildi, allir ... (Stjórnandi 4).

Það eru ákveðnir þættir sem einkenna þau stjórnækni sem náð hafa hvað mestum vinsældum og bestri dreifingu um heiminn og hafa Christensen og félagar (2007) og sett fram

þá þætti sem virðist vera einkennandi til að ná vinsældum. Þessi atriði lúta að því að stjórnþæki sé almennt viðurkennd og er þá átt við að aðrar stofnanir hafi þegar notað það. Að það sé alhliða og allt umlykjandi og er þá átt við að hægt sé að nota það í flestum tegundum stofnana og henti þannig eiginlega öllum. Stjórnþækið þarf að vera söluvæn, einskonar pakkalausn og einmitt nákvæmlega þetta orð notaði einn af stjórnendum sem við var rætt. Það þarf að koma fram á réttum tíma, þ.e. þegar þörfin er fyrir það. Það þarf að vera vel samræmt þannig að það uppfylli þarfir mismunandi hópa og það þarf að vera einhvern vegin ýkt svo hægt sé að sýna fram á árangur með því strax. Að lokum verður það að vera einstaklingsmiðað. Svo ef stjórnendur eða stofnanir finna stjórnþæki sem uppfyllir flest þessi skilyrði er líklegt að þeir leitist til við að innleiða það samkvæmt Christensen og félögum (2007).

Þegar skoðuð eru svör stjórnenda við spurningum á borð við hvort þeir telji almennt gagn vera af þessum stjórnþækjum þá eru allir sammála því að gagn sé að þeim.

... ég held að það gagnist öllum alveg virkilega (Forstjóri 3).

Stjórnendur eru sammála um að stjórnþæki séu tól sem hjálpi stofnunum að komast upp á næsta stig ef svo má að orði komast. Og er þá átt við að stofnanir nái að þróast áfram þegar þær nýti sér stjórnþæki við starfsemina.

Ég held að lykll af góðu starfi, það er að vera í umhverfi þar sem þú sért á tánum ekki út af því að þú sért endalaust í aðhaldsaðgerðum, heldur þú sért á tánum af því að það eru nýir stjórnunarhættir, eða ný þróun sem þú ert að tileinka þér eða skoða (Stjórnandi 2).

Að baki þessum svörum liggur að stjórnendum finnst þeir frekar ná að takast betur á við verkefni dagsins þegar þeir hafa tæki í fórum sér og þegar þessi tæki duga ekki lengur þá svipast þeir um eftir nýjum tækjum.

Nokkrir stjórnendur hafa þó komið inn á, að um tíkusveiflur sé að ræða í þessum fræðum og minnst á það í svörum sínum. Þeir hafi t.d. tekið upp stjórnþæki og innleitt af því að aðrar stofnanir sem þeir horfa til geri það eða að þær stofnanir sem séu að ná árangri og segi frá árangri sínum séu að vinna eftir umræddu stjórnþæki.

Bara tólin og tækin breytast, svoltið svona tíkusstraumar og það kemur eitthvað svona nýtt eins og nýskipan í ríkisrekstri en í prinsippinu ertu alltaf með það sama (Forstjóri 2).

Þeir stjórnendur sem lengst voru komnir í að nota stjórnþæki það sem enn var í notkun í stofnuninni sinni voru búnir að finna út að til að ná að vinna eftir stjórnþækinu (þ.e. að

innleiðingin væri heppnuð) þá var mikilvægt að stjórn­­tækið sýndi fram á notagildi sitt og frekar augljóst væri að það gagnaðist raunverulega í starfseminni.

Og svona þegar nýjabrumið er farið, hæpið er svolítið sko farið, þú heldur þig dálítið við það sem þér finnst sko, sem hefur sko praktíska þýðingu fyrir þig (Forstjóri 4).

Einn stjórn­­nandi­­n talaði þó um að stundum þyrfti að hrista upp í stjórn­­tækjum, jafnvel þó þau væru góð og gild og starfsmenn væru ánægðir með þau. Hann orðaði það þannig að þegar búið er að nota stjórn­­tækið í ákveðinn tíma þá venst fólk því og það þarf eiginlega að vekja fólk, halda því á tánum til að það haldi áfram að vinna örugglega eftir því út í ystu æsar.

Það þarf að tvista þetta aðeins til, til að vekja fólk. Já það er alveg klárlega þannig, við breytum frammistöðumatinu aðeins hjá okkur ... því það er komin þreyta í þetta núna (Stjórnandi 5).

Annar talaði um að það mætti ekki verða þannig að stjórn­­tækin væru aðeins til fyrir sjálf sig. En honum fannst það einmitt vera þannig að mörg eldri stjórn­­tæki hefðu endað sinn feril þar sem þau í raun voru ekki til staðar til þess að leysa vandamál sem þau hefðu átt að vera að leysa.

... þetta má ekki verða eins og mörg þessi stjórnunartæki að þau verða bara til fyrir sjálf sig ... það verður svolítið svoléiðis ... (Stjórnandi 4).

Drucker (2004) bendir á í skrifum sínum að árangursríkir stjórnendur séu þeir sem fylgjast með og leita að leiðum til að bæta árangur stofnana sinna. Það geri þeir meðal annars með því að finna stjórn­­tæki sem gagnast henni. Þeir hugsa því fyrst og fremst um heildina en ekki sjálfa sig. Lambert (1995) tekur í sama streng og segir stjórnendur þeirra þurfa að vinna verkefni og framkvæma hlutverk sitt til að ná markmiðum þeim sem stofnunin stefnir að og þá sé mikilvægt að finna stjórn­­tæki sem gagn er að. Stjórnendur virðast leita að stjórn­­tækjum til að auðvelda sér störfina og það ber með sér að þau þurfa að vera gagnleg. Þeir vilja að aðrir starfsmenn sjái árangur af notkun þeirra og því velja þeir stjórn­­tæki sem eru auðveld og einföld og sýna skjótan árangur. En þetta eru einmitt kostir vinsælla stjórn­­tækja að mati Christensen og félaga (2007). Þeir tala líka um í bók sinni að hjarðhegðun hafi áhrif á stjórnendur og ef einn taki upp stjórn­­tæki og innleiði og það virðist skila árangri þá eltir sá næsti.

8 Umræður og lokaorð

Eins og fram kom í upphafi þessarar ritgerðar er markmið rannsóknarinnar þríþætt. Verið er að leita eftir því hvort stjórnendur hefðu almenna þekkingu á hinum mismunandi stjórnækjum. Það er einnig verið að skoða af hverju stofnanir eða stjórnendur þeirra eru að nota svona verkfæri og síðast en ekki síst hvað veldur því að stjórnækki verða vinsæl. Í þessari rannsókn var eingöngu horft til opinbera geirans og notkunar hans á stjórnækjum og má segja að takmörkun rannsóknarinnar liggi þá meðal annars í því að ekki var að neinu leiti horft til notkunar stjórnækja í einkageiranum eða framkvæmdur samanburður milli þessara tveggja.

Fyrsta rannsóknarspurningin sem sett var fram var svohljóðandi: Hvaða stjórnækki nota stjórnendur í störfum sínum? Með þessari spurningu var verið að kanna þekkingu stjórnenda og hvort þeir séu að fylgjast með starfsumhverfinu. Verið var að kanna hvort stjórnendur þekktu til mismunandi stjórnækja og hvort þeir nýttu sér þau í störfum sínum.

Svarið við henni er á þá leið að stjórnendur virðast þekkja vel til hinna mismunandi stjórnækja og nota hin ýmsu stjórnækki í störfum sínum. Þeir nefna þó aðallega stjórnækki sem snúa að verklagi, umbótum og áætlanagerð. Þeir tala minna um stjórnækki sem snúa að leiðtogastjórnun, uppbyggingu og skipulagningu stofnananna eða mannauðsmálum. Þeir vissulega samsinna því að í stofnununum séu notuð slík stjórnækki en hugur þeirra liggur aðallega hjá þeim stjórnækjum sem þeir geta notað til að létta sér dagleg verkefni. Allir höfðu þeir reynt ýmis stjórnækki í fortíðinni, s.s. Management by objectives, Balanced scorecard, SVÓT greiningu, Benchmarking, TQM, CAF sjálfsmatskerfið, árangursstjórnunarsamninga og mörg fleiri stjórnækki voru talin upp í viðtölunum.

Það var einnig greinilegt að stjórnendur voru fullir metnaðar að finna stjórnækki sem virka í daglegu amstri og fylgdust því vel með hvað aðrir stjórnendur og aðrar stofnanir væru að gera. Þeir voru duglegir að afla sér upplýsinga úr umhverfinu og sumir þeirra voru einnig að horfa til erlendra samstarfsaðila þegar kom að stjórnækjum. Þeir virtust vera tilbúnir til að prófa stjórnækki sem aðrir stjórnendur voru að nota sem virtust vera að skila árangri hjá þeim. Samantekið má draga þær ályktanir að þekking íslenskra stjórnenda hjá opinberum stofnunum á stjórnækjum sem snúa að verklagi, umbótum og áætlanagerð sé yfirgripsmikil.

Tilgangur rannsóknarinnar var einnig að skoða ástæður þess að opinberar stofnanir eru að innleiða stjórnækki. Til að varpa ljósi á þetta viðfangsefni var lögð fram eftirfarandi rannsóknarspurning: Hvers vegna innleiða opinberar stofnanir stjórnækki? Með þessari

spurningu var verið að skoða af hverju stofnanir eru að nota svona tæki og tól. Verið er að velta upp þáttum eins og hvort að breytingar í umhverfi stofnana síðast liðin 30 ár hafi eitthvað með innleiðingu stjórnækja og notkun þeirra að gera. Einnig snýr spurningin að ákvarðanatökunni. Hvernig stofnanir komast að niðurstöðu um hvort eigi að innleiða stjórnækki og hvaða stjórnækki skuli þá innleitt. Sá hluti snýr meira að því hvernig ákvörðun er tekin og hverjir koma að ákvarðanatökunni.

Almennt má segja að með innleiðingu NPM hafi orðið miklar breytingar í umhverfi opinberra stofnana. Skilaboðin sem stjórnvöld sendu stofnunum sínum með innleiðingu stefnunnar voru; einföldun, ábyrgð og árangur. Kröfur til stofnana, um skilvirkni og árangur, jukust þannig til muna frá því sem áður var. Stofnanir fengu breytt hlutverk með NPM og áttu núna að fara að hegða sér meira eins og fyrirtæki á einkamarkaði, eins og segir í skýrslu fjármálaráðuneytis (1993). Verkefni voru færð bæði til og frá stofnunum. Sveigjanleiki þeirra var aukinn og áherslum breytt. Hugsunin var sú að opinberar stofnanir gætu þá brugðist hraðar við kröfum og breytingum í ytra umhverfi. Þannig mætti gera stjórnsýsluna árangursríkari og hægt væri að sinna skyldum við borgarana á hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt. Umhverfi stofnana er því þannig að til verður eftirspurn eftir stjórnækjum.

Niðurstöður þessarar rannsóknar sýna að heilt yfir eru stofnanir að innleiða stjórnækki til að takast á við breytt umhverfi. Krafa um árangur veldur því að stofnanir eru sífellt að skoða hvernig þær geta staðið sig betur t.d. með betri yfirsýn yfir verkefni og endurskipulagningu á verkferlum. Umbótahugsun er sterk hjá stofnunum og finni þær leiðir til að gera betur í dag en í gær þá gera þær það. Þess vegna eru stofnanir tilbúnar til að innleiða stjórnækki. Stofnanir eru í leit að stjórnækjum og segja má í raun að þær séu í þörf fyrir þau. Þær eru í þörf fyrir stjórnækki sem hjálpa þeim til að ná árangri og eru þær almennt jákvæðar þegar þeim eru kynnt ný tæki eða tól sem gætu verið ávísun á að betur gangi. Krafa um skilvirkni virðist koma þannig að stofnunum, að þeim ber að auka afköst á hverju ári. Það sést best í því að árlega er hagræðingarkrafa sett á allar stofnanir af stjórnvöldum. Þær eiga að framkvæma sömu verkefni fyrir minna fé en árið áður. Oft lenda stofnanir líka í að þurfa að taka til sín ný verkefni án þess að bjargir fylgi með. Þetta er einmitt dæmi um aukna kröfu um skilvirkni. Stofnanir eru því á þeim stað að leita allra leiða til að gera betur og ná að uppfylla hlutverk sín. Þess vegna eru þær að innleiða þau verkfæri og tæki sem þær halda að gætu gagnast stjórnendum og starfsmönnum í störfum sínum við að uppfylla auknar kröfur.

En það er önnur hlið á þessum krónupening, þ.e. hvernig stofnanir taka ákvörðun um hvort skuli farið í innleiðingu og hvaða stjórnæki skuli innleiða. Stjórnendur eru þarna í lykilhlutverki. Það eru þeir sem eru að fylgjast með umhverfinu og það eru þeir sem eiga að vinna verkefnin. Það eru þeir sem eru að drukkna í fjölda verkefna og upplifa álagið í starfi sínu. Það eru þeir sem eru að leita eftir leiðum til að létta sér dagleg störf. Stjórnendur stofnanna ganga því fram fyrir skjöldu við innleiðingu stjórnækja. Þeir eru athugulir og fylgjast vel með því nýjasta sem er að gerast. Þegar þeir sjá eða heyra af stjórnæki sem gæti virkað fyrir stofnunina þá og ef þeir meta það svo að tækið muni virka þá eru þeir tilbúnir til að reyna það. Þeir fá stofnunina til að fara í formlegt innleiðingarferli og kynna stjórnækina almennt fyrir öllum starfsmönnum.

Í ljósi niðurstaða viðtalanna er hægt að draga þá ályktun að stjórnendur, voru ekki að fara í djúpa leit að rétta stjórnækini fyrir verkefni stofnunarinnar. Íslenskir stjórnendur fylgjast með því sem aðrir stjórnendur eru að gera og eru tilbúnir að taka upp þau stjórnæki og prófa þau. Þeir fara ekki vítt og breytt um markaðinn og kanna öll möguleg tæki sem gætu gagnast þeim og taka svo upplýsta og vel ígrundaða ákvörðun. Þetta er meira eins og lýst er í GCM að stofnunin stendur frammi fyrir vandamáli og tekur tilviljanakennda ákvörðun um að prófa stjórnæki sem virðist virka fyrir aðra. Það má líta svo á að um tilviljanakennda ákvörðun sé að ræða í ljósi þess að flestar ákvarðanir um innleiðingu stjórnækja voru teknar af forstjórnum sjálfum og að því er virðist án nokkurs, eða lítils, samráðs við aðra stjórnendur eða starfsmenn. Rannsóknir hafa sýnt að íslenskir stjórnendur hafa mikið frumkvæði og styður þetta þá niðurstöðu að þeir eru óhræddir að taka ákvörðun og prófa stjórnæki til að kanna hvort þau virki í aðstæðum þeim sem stofnunin er í þá stundina (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen, 2017).

Samandregið svar við rannsóknarspurningunni um hvers vegna innleiða opinberar stofnanir stjórnæki er því að þær gera það til að takast á við síauknar kröfur um árangur og skilvirkni í umhverfi sem bíður þeim upp á stöðuga hagræðingu. Forráðamenn stofnana eru einnig óhræddir við að taka ákvarðanir um innleiðingu þeirra stjórnækja sem þeir sjálfir telja að muni gagnast stofnuninni.

Að lokum var einnig skoðað hvað veldur því að stjórnæki verða þekkt. Eru það einhverjir sérstakir kostir sem stjórnæki þurfa að búa yfir til að stjórnendur líti svo á að þau muni leysa allan vanda þeirra. Eða eru þetta kannski meira svona tískusveiflur. Þriðja

rannsóknarspurningin lítur að þessu efni og er svohljóðandi: Hvað þarf til að stjórnþæki verði vinsælt? Það er áhugavert að skoða hvað veldur vinsældum og þá um leið útbreiðslu þessara stjórnþækja. Hin hliðin á þessari rannsóknarspurningu er sú hvort stjórnendur séu raunverulega að nota stjórnþækið í störfum sínum og hvort það nýtist þeim eins og þeir bjuggust við, við lausn daglegra verkefna og vandamála.

Það er stundum talað um forskrift að góðum stjórnþækjum. Þá er t.d. átt við að ef farið er eftir öllum skrefum forskriftarinnar þá gæti notandinn búist við lausn vandamálsins. Hann gæti búist við að ná þeim sama árangri og aðrar stofnanir ná sem nota valið stjórnþæki. Hægt er að spyrja sig hvort til sé forskrift af því hvernig eigi að hanna stofnanir í heild sinni og stjórna. Oft er talað um goðsagnakennd stjórnþæki (Christensen, Lægreid, Roness og Rövik, 2007). Þá er verið að vísa til stjórnþækja sem notuð eru hjá stofnunum sem ná súper árangri og sögur um þau fljúga fjöllum hærra og valda því oft að aðrar stofnanir og stjórnendur horfa til þeirra og leitast svo við að innleiða sömu stjórnþækin til að bæta eigin árangur. Eru þá forskriftir af stjórnþækjum svona nokkurs konar „hið heilaga orð“ eða eru þær bara skyndilausnir að árangri og endurbótum. Lagast vandamál þau sem stofnunin er að glíma við og aflaga fer í rekstrinum eða fer allt aftur í sama farið eftir að reynt hefur verið að innleiða breytingarnar með völdum stjórnþækjum.

Af niðurstöðum viðtalanna má draga þá ályktun að heilt yfir sé ákveðin tíska í gangi þegar kemur að stjórnþækjum. Rómur stjórnþækja ferðast á milli stjórnenda og þeir eru tilbúnir til að reyna ný tæki og tól sem þeir heyra af. Það sem íslenskir stjórnendur heyra helst og eru opnir fyrir eru þeir eiginleikar að stjórnþækið sé einfalt, auðvelt í notkun og skili skjótum og sjáanlegum árangri. Þá er einnig kostur ef stjórnþækið virðist passa akkúrat fyrir þau vandamál sem eru í gangi á þeim tíma sem stjórnandinn kynnist þeim innan stofnunarinnar. En einmitt þá má spyrja sig hvort eftirspurnin eftir stjórnþækinu sé vandamáladrifin. Stjórnendur taka eftir stjórnþækjum ef af þeim fara jákvæðar reynslusögur og þannig verða þeir tilbúnir til að prófa þau.

Svarið við rannsóknarspurningunni er því á þá leið að til þess að stjórnþæki verði vinsælt og nýtist stjórnendum í raun og veru, þá þarf það að sýna fyrst og fremst fram á skjótan árangur. Það verður að vera einfalt í notkun og þægilegt og það þarf að höfða til sem flestra starfsmanna. Best þykir stjórnendum síðan ef stjórnþækið kemur fram einmitt á þeim tíma

sem stjórnandinn þarf á því að halda og allir hinir stjórnendurnir í öðrum stofnunum séu líka að nota það.

Það má líkja stofnun við stórt olíuskip, maður tekur ekki snöggar beygjur. Eftir að hafa unnið þessa rannsókn þá er það mat mitt að það sé skortur á þekkingu á þessu sviði og ég vonast til að þessar niðurstöður og umræður bæti við þekkingu og skilning á hvað liggur að baki notkun stjórnækja hjá opinberum stofnunum. Í því ljósi er áhugavert að velta fyrir sér hversu mikilvæg stjórnækji eru fyrir opinberar stofnanir og hvort hægt sé að ná árangri án þess að fara eftir þeim.

Kafa mætti dýpra ofan í þætti eins og hvaða atriði það séu sem opinberar stofnanir leita eftir þegar þeir eru að meta stjórnækji sem gott og hvernig þær meta árangurinn af innleiðingu þeirra. Mögulega geta þannig niðurstöður stutt opinberar stofnanir og hvatt til að innleiða verkfæri sem gætu auðveldað eða stutt þær til betra verklags.

Framhaldsrannsókn væri einnig áhugaverð sem gengi út á hvort sömu stofnanir og hér voru til umfjöllunar verði enn þá með þau stjórnækji sem þær nota í dag, og eru sannfærðar um að þær verði áfram með, í framtíðinni. Þannig væri áhugavert að skoða GCM eða ruslatunnulíkanið nánar og bera það saman við íslenskan raunveruleika með tilliti til ákvarðanatöku um notkun stjórnækja.

Heimildaskrá

- Abrahamson, E. (1996). Management Fashion. *Academy of Management review*, 21(1), 254-285.
- Ásta Dís Óladóttir og Ragnheiður Jóhannesdóttir. (2008). Íslenskir stjórnendur í norrænum samanburði. *Bifröst Journal of Social Science*, 2, 47-67.
- Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen. (2017). Viðhorf íslenskra og danskra stjórnenda til starfsumhverfis í ljósi norrænna gilda. *Stjórnámál & Stjórnsýsla*, 13(1), 119-150.
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Abingdon: Routledge.
- Cohen, M. D., March, J. G. og Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Collis, J. og Hussey, R. (2003). *Business Research: a Practical Guide for Undergraduate and Postgraduate Students*. New York: Palgrave Macmillan.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publication, Inc.
- DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Drucker, P. F. (2001). *The Essential Drucker*. New York: Collins Business.
- Drucker, P. F. (júni 2004). What Makes an Effective Executive. *Harvard Business Review*, 82(6), 58-63.
- Eðvald Möller og Snorri Fannar Guðlaugsson. (2013). Straumlínustjórnun. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.), *Þjóðarspejill* (bls. 1-8). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2012). Nýskipan í ríkisrekstri: Þjónustusamningar hins opinbera og réttarstaða notenda þjónustu. *Stjórnámál & Stjórnsýsla*, 8(1), 133-151.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2012). *CAF sjálfsmatslíkanið - tilraunastofnanir niðurstöður*. Sótt 3. nóvember 2019 frá

https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/skjal/caf_sjalfsmatslikanid_tilraunastofnanir.pdf

Fjármálaráðuneytið. (1993). *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri*. Sótt 17. október 2019 frá http://fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Umbaetur_og_nyskipan_i_rikisrekstri_1993.pdf

Fjármálaráðuneytið. (1996). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Sótt 17. október 2019 frá http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna_um_nyskipan_i_rikisrekstri_1996.pdf

Fjármálaráðuneytið. (2004). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri handbók (rit 2004-1)*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

Fowler, N. (1991). *Ministers Decide: A Memoir of the Thatcher Years*. London: Chapman's.

Guðrún Pálmadóttir. (2013). Matstæki í rannsóknum: Öflun gagna um færni, þátttöku og umhverfi fólks. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 197-209). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Gunnar Helgi Krisinsson. (1999). *Úr digrum sjóði: Fjárlagagerð á Íslandi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 3(2), 224-234.

Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2014). Stjórnsýsluumbætur og árangur þeirra. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 10(2), 307-326.

Helga Jónsdóttir. (2013). Viðtöl í eigindlegum og meginlegum rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 137-153). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Helgi Þór Ingason og Haukur Ingi Jónasson. (2011). *Stefnumótunarfærni markmið, stefna og leiðir*. Reykjavík: JPV útgáfa.

Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2012). Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 8(1), 153-172.

Hildur Ösp Gylfadóttir og Ingi Rúnar Eðvarðsson. (2012). Þekkingarmiðlun í stjórnsýslu sveitarfélaga. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 8(2), 343-366.

- Hogwood, B. og Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Hogwood, B. og Gunn, L. (1997). Why "perfect implementation" is Unattainable. Í M.J. Hill (ritstj.), *The policy process: a reader* (bls. 217-226). London: Prentice Hall.
- Kaplan, R. S. og Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press.
- Katrín Blöndal og Sigríður Halldórsdóttir. (2013). Úrtök og úrtaksaðferðir í eigindlegum rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 129-136). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 útg.). Boston: Pearson.
- Kotter, J. P. (2012). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Kvale, S. (1996). *InterViews An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Kvale, S. (2006). Dominance Through Interviews and Dialogues. *Qualitative Inquiry*, 12(3), 480-500.
- Lambert, T. (1995). *Lyklar stjórnandans (Dagbjört Eyjólfsdóttir þýddi)*. Reykjavík: Framtíðarsýn hf. (Upphaflega gefið út 1993).
- Landspítali. (nóvember 2013). Skilvirkir verkferlar með Lean Healthcare. Sótt 3. desember 2019 frá https://www.landspitali.is/library/Sameiginlegar-skrar/Gagnasafn/Skrifstofur/Skrifstofa-forstjora/i-fostudagspistlum/Landsp%C3%ADtali_Lean_vegvisir_2013-2016_nov_2013.pdf
- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Í M. Lipsky (ritstj.), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lomi, A. og Harris, J. R. (2012). The Garbage Can Model of Organizational Choice Looking Forward at Forty. Í A. Lomi og J.R. Harris (ritstj.), *The Garbage Can Model of Organizational Choice Looking Forward at Forty* (bls. 3-17). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Læg Reid, P., Roness, P. G. og Rubecksen, K. (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387-413.

- Lög um opinber fjármál nr. 123/2015.
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.
- Meyer, W. J. og Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives Designing Effective Organizations*. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Morse, J. M., Barrett, M., Mayan, M., Olson, K. og Spiers, J. (2002). Verification Strategies for Establishing Reliability and Validity in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1(2), 13-22.
- Morse, J. M. (1991). Strategies for Sampling. Í J.M. Morse (ritstj.), *Qualitative nursing research: A contemporary dialogue* (8 útg., bls. 127-145). Newbury: Sage Publications.
- Ómar H. Kristmundsson. (1999). *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing Government in Iceland a Case Study of Public Management Reform*. Reykjavík: Gutenberg.
- Ríkisendurskoðun. (2001). *Fjárlagaferlið. Um útgjaldastýringu ríkisins*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.
- Ríkisendurskoðun. (2003). *Náðist árangur? Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 11. nóvember 2019 frá https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/nadist_arangur.pdf
- Runólfur Smári Steinþórsson. (1993). *Leiðir í gæðastjórnun*. Reykjavík: Framtíðarsýn hf.
- Rövik, K. A. (2011). From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Sigríður Halldórsdóttir. (2013). Inngangur að aðferðafræði. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 19-26). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir. (2016). Réttmæti og áreiðanleiki í megindlegum og eigindlegum rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 211-227). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Sigrún Gunnarsdóttir. (2011). Þjónandi forysta. *Glíman*, 8, 245-262.

- Sigurður Kristinsson. (2013). Siðfræði rannsókna og siðanefndir. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 71-88). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Sigurlína Davíðsdóttir. (2013). Eigindlegar eða meginlegar rannsóknaraðferðir? Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 229-237). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Stjórnarráð Íslands. (nóvember 2013). *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð*. Sótt 17. október 2019 frá <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok-stefnumotun.pdf>
- Valgerður Katrín Jónsdóttir. (2004). Samtöl í eigindlegum rannsóknum, frelsa þau eða þvinga? *Tímarit hjúkrunarfræðinga*, 89(5), 40-45.

Viðauki 1 Spurningalistinn

Spurningalisti

Stofnun:

Dagsetning:

Viðmælandi:

Kyn:

Menntun (efsta gráða):

Staða:

- A. Getur þú nefnt mér dæmi um stjórnþæki sem stjórnendur nota í starfi sínu?
- B. Hefur stofnunin þín valið að innleiða stjórnþæki?
 - a. Hvaða stjórnþæki var valið?
 - b. Hvernig var ákveðið að taka upp þetta stjórnþæki?
 - c. Hverjir komu að ákvörðuninni?
- C. Hvers vegna telur þú að þín stofnun hafi valið þetta stjórnþæki umfram önnur?
 - a. Hvaðan kom kynningin á stjórnþækinu?
 - i. Var þetta formleg kynning?
 - ii. Önnur stofnun var að nota þetta?
 - iii. Kynntist þessu annars staðar (hvar)?
- D. Hvert var meginmarkmiðið að baki því að ákveðið var að taka upp þetta stjórnþæki?
- E. Hvernig gekk að innleiða stjórnþækið?
 - a. Kom eitthvað óvænt upp á í ferlinu?
 - b. Hvað með kynningu og þjálfun starfsmanna, hvernig gekk hún?
 - c. Hverjir tóku þátt í innleiðingunni?
- F. Voru sett markmið með innleiðingunni?
 - a. Náðust þessi markmið?
 - b. Hverja telur þú vera megin kosti þessa stjórnþækis umfram önnur?
 - c. En eru einhverjir gallar?
- G. Hefur þessi stofnun áður innleitt stjórnþæki?
 - a. Hvenær?
 - b. Hversu mörg?

- H. Getur þú nefnt mér önnur dæmi um stjórnþæki sem stjórnendur nota í starfi sínu?
- I. Telur þú að það sé almennt gagn að slíkum stjórnþækjum?
 - a. Geturðu nefnt mér einhverja sérstaka kosti?
 - b. En galla?
- J. Hvers vegna telur þú að opinberar stofnanir innleiði slík verkfæri?
 - a. Telur þú að opinberar stofnanir hafi meira eða minna gagn af slíkum verkfærum en t.d. einkafyrirtæki?
- K. Notar þú sjálf(ur) stjórnþæki í þínu starfi án þess að um formlega innleiðingu sé að ræða?
 - a. Hvaða stjórnþæki eru það?
 - b. Af hverju valdir þú það?
 - c. Náðir þú þeim árangri sem þú stefndir að?
- L. Telur þú að þau stjórnþæki sem þín stofnun hefur innleitt muni vera áfram í notkun eftir t.d. 1 ár?

Viðauki 2 Kynningarbréf

Sæl(!)

Ég heiti Katrín Eydís Hjörleifsdóttir og er meistaranemi í Opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands.

Ég er að vinna að rannsókn á stjórnækjum sem opinberar stofnanir taka upp og innleiða hjá sér. Rannsóknin er hluti af meistaraþrófsverkefni mínu í Opinberri stjórnsýslu, MPA. Markmiðið er eins og áður sagði að skoða stjórnækni opinberra stofnana. Ég er m.a. að velta fyrir mér hvernig stjórnendur opinberra stofnana nýta þessi stjórnækni s.s. til að vinna að umbótum í starfsemi, innleiðingu nýrra verkefna eða breytinga á núverandi starfsemi. Hér er átt við stjórnækni eins og t.d. LEAN, CAF, TQM o.fl.

Leiðbeinandi minn er Eva Marín Hlynsdóttir, PhD, dósent í Opinberri stjórnsýslu við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands.

Ég leita til X þar sem ég tel að stofnunin falli vel að rannsóknarverkefni mínu. Ég er að leita eftir stjórnanda í efri lögum skipurits, forstjóra, framkvæmdastjóra, sviðsstjóra eða starfsmanna í sambærilegri stöðu.

Ég óska því eftir að fá að taka viðtal við þig um ofangreint rannsóknarefni. Um er að ræða viðtal sem tekið yrði upp með aðstoð diktafóns/síma. Spurningarnar eru alls 12 og má búast við að viðtalið taki um klukkustund í framkvæmd. Teljir þú annan starfsmann innan stofnunarinnar vera betur fallinn til að hitta mig þá óska ég eftir því að þú upplýsir mig um hver það væri svo ég geti sett mig í samband við hann.

Gætt verður fyllsta trúnaðar og ekki verður hægt að rekja einstök svör eða efniviðinn sem fæst úr rannsókninni til ákveðinna viðmælenda eða stofnana. Ef stofnunin óskar eftir þá mun ég afhenda eintak af meistararitgerðinni, til hennar, til eignar.

Með von um jákvæð viðbrögð.

Katrín Eydís Hjörleifsdóttir,
Meistaranemi í Opinberri stjórnsýslu
Netfang: kathj69@gmail.com
Sími: 895 8667