



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**BA-ritgerð
í stjórnmálafræði**

**Munurinn á stjórnunarumhverfi í opinbera
geiranum og einkageiranum**
Hvað segja stjórnendur?

Egill Ö. Hermannsson

Leiðbeinandi: Ómar Hlynur Kristmundsson
Júní 2023

STJÓRN MÁLA FRÆÐI DEILD

Munurinn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum

Hvað segja stjórnendur?

Egill Ö. Hermannsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Ómar Hlynur Kristmundsson, prófessor

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2023

Munurinn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum: Hvað segja stjórnendur?

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til BA-gráðu við stjórn málafræðideild á Félagsvísindasviði Háskóla Íslands.

© 2023 Egill Ö. Hermannsson

Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Reykjavík, 2023

Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni mitt við Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands til BA-gráðu í stjórnmálafræði. Hún er metin til 12 eininga (12ECTS) af 180 eininga grunnnámi í stjórnmálafræði. Ritgerðin var unnin haustið 2022 og vorið 2023, að mestu leyti í stúdentaíbúð við Eggertsgötu. Ómar Hlynur Kristmundsson var leiðbeinandi minn og þakka ég honum fyrir leiðsögnina. Auk þess vil ég þakka viðmælendum mínum fyrir þátttöku þeirra í rannsókninni. Þá vil ég þakka öllum þeim sem lásu yfir ritgerðina, fjölskyldu, vinum og kærustunni minni Emilíu Ósk Svavarsdóttur fyrir stuðning í gegnum ferlið.

Útdráttur

Ritgerðin fjallar um þann mun sem er á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum. Tekin voru viðtöl við einstaklinga sem bæði hafa starfað innan hefðbundinna opinberra stofnana og einkaréttarlegra fyrirtækja. Samanburður byggir á greiningu á helstu hlutverkum stjórnenda samkvæmt þekktri afmörkun Luthers Gulicks (POSDCORB). Niðurstöður höfundar endurspeglar erlendar rannsóknir á mun stjórnunarumhverfis innan þessara tveggja geira. Hér munar mestu um umfangsmeiri og flóknari lagaumgjörð innan opinbera geirans er snýr að starfsmannamálum, upplýsingamiðlun, áætlanagerð og fjármálastjórnun. Samt sem áður töldu viðmælendur að ekki hafi reynst þeim erfitt að færa sig milli geira þar sem daglegur rekstur þeirra opinberu og einkareknu skipulagsheilda sem þeir höfðu starfað innan væri heilt yfir sambærilegur.

Abstract

The topic of this research is the difference between management in the public sector and the private sector. Interviews were conducted with individuals who have worked within both sectors. The comparison is based on Luther Gulick's analysis of the main roles of managers using Gulick's well-known definition (POSDCORB). The author's findings reflect foreign research results on the differences in management methods within these two sectors. The most outstanding difference here is because of the extensive and complex legal framework within the public sector, which relates to staffing, reporting, planning and budgeting. Nevertheless, the interviewees did not experience any difficulties moving between sectors, as the day-to-day operation of the public and private organizations in which they had worked were quite comparable.

Efnisyfirlit

Formáli.....	3
Útdráttur.....	4
Abstract	5
Töfluskra	8
1 Inngangur	9
2 Fræðileg samantekt um muninn á stjórnun í opinbera og einkageiranum	11
2.1 Rannsóknir og kenningar um skipulagsheildir og stjórnun.....	11
2.2 Sérkenni opinberra skipulagsheilda	12
2.2.1 Hvað er opinber stofnun?	12
2.2.2 Aðgreining opinbers reksturs og einkareksturs	14
2.2.3 Algengar fullyrðingar um opinberar stofnanir og stjórnun	18
2.2.4 Einkenni ríkisrekstrar	21
2.3 Á milli opinbers reksturs og einkareksturs.....	23
2.4 Sérkenni einkarekinna skipulagsheilda	24
2.4.1 Einkenni hlutafélaga.....	24
2.4.2 Samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja	25
2.4.3 Einkarekstur á vegum hins opinbera	26
2.4.4 Einkenni opinberra hlutafélaga.....	27
2.5 Munurinn á stjórnendum hjá hinu opinbera og í einkageiranum	28
2.6 Munur á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum	30
3 Aðferðafræði.....	33
3.1 Viðtalskönnun	33
3.2 Úrvinnsla gagna.....	34
3.3 Takmarkanir	34
4 Niðurstöður.....	35
4.1 Munurinn í hnotskurn	35
4.2 Starfsmannastjórnun	37
4.3 Fjármálastjórnun.....	38
4.4 Áætlanagerð.....	39
4.5 Upplýsingamiðlun	40
4.6 Lagaumhverfi, sveigjanleiki, umfang og eðli.....	41
5 Umræður.....	44
5.1 Áætlanagerð.....	44
5.2 Skipulagning	45

5.3	Starfsmannastjórnun	46
5.4	Verkstyring	46
5.5	Samhæfing	47
5.6	Upplýsingamiðlun	47
5.7	Fjármálastjórnun.....	48
6	Lokaorð	50
	Heimildaskrá	51
	Viðauki 1	53

Töfluskra

Tafla 1: Mismunandi skipulagsheildir á skala milli ríkiseigu og einkaeigu.	16
Tafla 2: Skipulagsheildir eftir eignarhaldi og fjármögnun.	17
Tafla 3: Skipulagsheildir á skala með pólitísku valdi og efnahagslegu valdi á ásunum.....	18
Tafla 4: Sérkenni stjórnunar opinberra stofnanna: Samantekt á algengum fullyrðingum og rannsóknarniðurstöðum.	19
Tafla 5: Hlutafélög í eigu ríkisins 2021.	28
Tafla 6: Hlutverk æðstu stjórnenda.....	28
Tafla 7: Stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum.	29
Tafla 8: Stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum, hlutverk stjórnenda og umhverfi	31

1 Inngangur

Stjórnun og starfsumhverfi opinberra stofnana annars vegar og einkafyrirtækja hins vegar er um margt sambærilegt þó lagaumgjörðin sé ólík. Hér er leitast er við að greina muninn með því að fá innsýn fólks sem hefur starfað innan beggja geira. Tekin voru viðtöl við þrjá stjórnendur með þessa reynslu.

Í fyrri hluta ritgerðarinnar er fjallað um þær staðhæfingar sem fram hafa komið í fræðilegri umfjöllun. Þar á meðal er rætt um samantekt Hal Rainey um sérstöðu opinberra stofnana og umfjöllun Graham Allison um sama viðfangsefni. Einnig er farið yfir skilgreiningu Luthers Gulicks á hlutverki stjórnenda sem endurspeglast í skammstöfuninni PODSCORB. Hún stendur fyrir áætlanagerð, skipulagningu, verkstýringu, starfsmannastjórnun, samhæfingu, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun (e. planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting). Viðtalsvísir byggði á flokkun hans. Í umræðukaflanum eru niðurstöður settar í samhengi við skrif ofangreindra fræðimanna.

Rannsóknin var framkvæmd í mars og apríl 2023 og var í formi viðtalskönnunar. Val á viðmælendum miðaðist við að þeir hefðu reynslu sem stjórnendur í báðum geirunum. Viðmælendurnir höfðu því innsýn inn í stjórnunarumhverfi í báðum geirum og gátu borið það skilmerkilega saman. Niðurstöður rannsóknarinnar eru að lokum bornar saman við fræðileg skrif um muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum.

Niðurstöður höfundar endurspeglar það sem fram hefur komið í erlendum rannsóknum um mun á stjórnun innan geiranna tveggja. Hér munar mestu um umfangsmeiri og flóknari lagaumgjörð innan opinbera geirans er snýr að starfsmannamálum, upplýsingamiðlun, áætlanagerð og fjármálastjórnun. Það kom þó fram hjá viðmælendum að það hafi ekki reynst þeim erfitt að færa sig milli geira. Daglegur rekstur þeirra opinberu og einkareknu skipulagsheilda sem þeir höfðu starfað innan var í heilt yfir sambærilegur.

Ritgerðin skiptist í 6 kafla. Á eftir inngangi er tekin saman fræðileg umræða um sérstöðu opinberra stofnana í samanburði við einkafyrirtæki. Í þriðja kafla er gerð grein fyrir aðferðafræði rannsóknarinnar. Í þeim fjórða koma fram niðurstöður viðtalsrannsóknarinnar og í kjölfarið er fjallað um niðurstöðurnar í samhengi við fræðilega umfjöllun í sérstökum umræðukafla. Í lokaorðum ritgerðarinnar verður farið yfir hvaða þýðingu niðurstöðurnar hafa og leitast verður við að svara rannsóknarspurningunni: Hver er munurinn á

stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum að mati stjórnenda sem hafa starfað í báðum geirum?

2 Fræðileg samantekt um muninn á stjórnun í opinbera og einkageiranum

Hér er dregin saman fræðileg umræða um muninn á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum. Fyrst verður fjallað almennt um rannsóknir og kenningar um skipulagsheildir og stjórnun. Næst verður sérstaklega fjallað um einkenni opinberra skipulagsheilda og stjórnun þeirra og í kjölfarið verða einkareknar skipulagsheildir teknar fyrir með sama hætti. Undir lok kaflans er munurinn dreginn saman eftir hlutverkum stjórnenda.

2.1 Rannsóknir og kenningar um skipulagsheildir og stjórnun

Helstu fræðimenn sem fjallað hafa um skipulagsheildir og stjórnun hafa almennt ekki gert mikinn greinarmun á opinbera geiranum og einkageiranum. Flestar þær stóru rannsóknir og skrif um fræðin á bak við skipulagsheildir, sem höfundur skoðaði, hafa verið birt nokkuð nýlega. Skipulagsheild (e. organization) er hægt að hugsa sem það kerfi sem tekur til sín auðlindir af ýmsu tagi og umbreytir þeim á þann hátt sem leiðir til ákjósanlegs viðbótarframboðs á nýjum auðlindum. Fyrstu kenningasmiðir um skipulagsheildir lögðu áherslu á stöðuga og skýra afmörkun á skipulagi og vinnuferlum. Í kenningunum var almennt gert ráð fyrir því að markmið skipulagsheilda væru alltaf skýr og að helsta áskorun stjórnenda væri að hanna skilvirkustu verklagsreglurnar til að ná sem bestum árangri fyrir markmið skipulagsheildarinnar. Sumir kenningasmiðir um skipulagsheildir lýsa þessu viðhorfi sem „besta leiðin“ nálgunina (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, Classical Approaches to Understanding Organizations).

Fræðimaðurinn Luther H. Gulick skilgreindi starf stjórnenda í sjö hlutverk með skammstöfuninni POSDCORB. Stafirnir standa fyrir áætlanagerð, skipulagningu, starfsmannastjórnun, verkstýringu, samhæfingu, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun (e. planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting). Fræðimaðurinn og frumkvöðullinn James D. Mooney tók almennt í sama streng og Gulick til að þróa sínar meginreglur. Hann sagði að skipulagsheild yrði að vera þrepaskipt þar sem ábyrgð starfsfólks er í samræmi við staðsetningu þess á þrepunum. Meginregla Mooney felur í sér nokkra liði. Fyrsti liðurinn er forysta (e. leadership) og verður æðsta samhæfingarvaldið að skipuleggja öll þrepin til að samræma allt fyrirkomulagið. Næsti liður er úthlutun verkefna (e. delegation) þar sem efri þrep skipulagsheildarinnar úthlutar valdi og ábyrgð til lægri þrepa. Liður þriðji er svo afmörkun hlutverka (e. functional definition) þar sem hverjum einstaklingi er

úthlutað tiltekið og afmarkað verkefni. Gulick og Mooney lögðu áherslu á formlegt fyrirkomulag skipulagsheilda og að þar sé stigveldi (e. hierarchy) stjórnunar. Sameiginlegar niðurstöður þeirra eru að verkefni ættu að vera mjög sérhæfð, stigveldi stjórnunar skýrt, stjórnunarspönnin þröng og að starfsfólk ætti bara að hafa einn næsta yfirmann. Gulick og Mooney töldu að samræming, skynsemi og skilvirkni ættu að vera helstu áherslur fyrir farsælar skipulagsheildir (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Administrative Management School: Principles of Administration).

Á síðustu áratugum hafa myndast nýjar áherslur í kenningum um skipulagsheildir og stjórnun. Kenningasmiðir hafa kappkostað við að þróa nýja fræðilega ramma sem þarf til að skilja og takast á við þessar nýju áherslur. Slíkar rannsóknir gagnast vel til að skilja betur fjölbreytt stjórnunarumhverfi. Þó vekur það athygli að ekki er talað sérstaklega um fyrirkomulag skipulagsheilda hjá opinberum stofnunum. Annað hvort hafa kenningasmiðir einbeitt sér að fyrirtækjum eða reynt að búa til almenn hugtök og kenningar sem eiga við um allar tegundir skipulagsheilda, þar á meðal opinberar stofnanir. Nokkrir höfundar gengu það langt að segja að enginn munur sé á einkageiranum og opinberum stofnunum þegar kemur að skipulagi eða sögðu að skipulagið sé meira líkt en ólíkt (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, More Recent Developments in Organization Theory and Research).

2.2 Sérkenni opinberra skipulagsheilda

Margir af helstu sérfræðingum í stjórnun og skipulagsheildum gera ekki greinarmun á opinberum stofnunum og einkareknum fyrirtækjum og telja ekki þörf vera á því. Aðrir fræðimenn hafa hins vegar kallað eftir annarri nálgun þar sem sérstaða opinberra stofnana og opinberrar stjórnunar er viðurkennd. Staða ríkisstofnana sem opinber aðili hefur mikil áhrif á þeirra umhverfi, markmið, gildi og starfsemi. Þessi hugmynd er í takt við skoðanir þeirra fræðimanna sem telja opinberar stofnanir og stjórnendur þeirra nógu aðgreinda frá einkageiranum til að þurfa sérstaka greiningu (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Generic Tradition in Organization Theory).

2.2.1 Hvað er opinber stofnun?

Opinber stofnun (eða ríkisstofnun) er skipulagsheild sem inniheldur hóp fólks sem vinnur saman að markmiðum og er í umsjá ríkisins. Á Íslandi skiptist starfsemi ríkisins í þrjá hluta eftir

eðli hennar samkvæmt lögum um opinber fjármál. Þessir hlutar eru A-hluti, B-hluti og C-hluti. Í 50. grein laga um opinber fjármál (2015) eru þessir hlutar skilgreindir á eftirfarandi hátt:

1. **A-hluti.** Til A-hluta telst starfsemi og kjarnaverkefni ríkisins. A-hluti skiptist í þrjá hluta:
 - a. **A1-hluti.** Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum.
 - b. **A2-hluti.** Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.
 - c. **A3-hluti.** Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.
2. **B-hluti.** Til B-hluta teljast önnur fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs og ekki teljast til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja (ÁTVR, LÍN, skíðasvæði, Strætó).
3. **C-hluti.** Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði (Isavia, Landsnet, RÚV, Landsvirkjun, Seðlabanki Íslands).

Dæmi um starfsemi í A-hluta eru framhaldsskólar, háskólar, sjúkrahús, heilbrigðisstofnanir og sýslumanns- og lögreglustjóraembætti (Stjórnarráð Íslands 2022). Sú starfsemi sem telst til A-hluta er með opinbert rekstrarform.

Nú á tímum er gert ráð fyrir að stjórnvöld eigi að takast á við áskoranir sem aðrir aðilar geta ekki tekist á við, hvort sem þeir eru félagasamtök eða einkafyrirtæki (Raadschelders 2020, 18). Yfirleitt hafa hugtök eins og „skilvirkni“ og „hagkvæmni“ verið notuð þegar talað er um einkageirann en sjaldan verið notuð í samhengi við hið opinbera. Frekar er talað um að opinberi geirinn sé afkastarýr (Rinaldi, Montanari og Bottani 2015). Valið stendur samt ekki einfaldlega milli þess að hafa hefðbundinn ríkisrekstur eða hefðbundinn einkarekstur. Hugsa verður einnig um þá markaðsbresti sem um ræðir á mörgum sviðum þar sem ríkið hefur aflað sér áhrifa. Markaðsbrestir eru aðstæður þar sem ekki er hægt að gera ráð fyrir að markaður skili bestu niðurstöðu afskiptalaust. Hið opinbera kemur þó ekki einungis til sögunnar þegar

markaðsbrestir eru annars vegar heldur snertir hann einnig viðkvæm málefni sem tengjast dreifingu gæða í samfélaginu (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 225-226). Talsmenn einkavæðingar halda því fram að stjórnvöld þurfi ekki að veita mikið af þeirri þjónustu sem þau veita og að einkarekstur geti veitt hana á skilvirkari hátt.

Efnahagsleg rök geta ekki ein skýrt tilgang opinberra stofnanna en þau hundsá hinar fjölmörgu pólitísku og félagslegu réttlætningar. Í mörgum ríkjum er hið opinbera til staðar til að viðhalda lögum, réttarkerfi og félagslegu skipulagi. Það viðheldur réttindum og frelsi einstaklinga, tryggir þjóðaröryggi og stöðugleika, stuðlar að almenntri velmegun og gefur samfélaginu og þjóðinni einhverja stefnu. Þó að skilin séu óskýr milli opinberra geirans og einkageirans veita opinberar stofnanir þjónustu sem ekki væri skipt út með markaðslausnum, heldur er réttlætunleg á grundvelli samfélagslegra gilda, almannahagsmuna og pólitískra krafna hópa í samfélaginu (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Purpose of Public Organizations).

2.2.2 Aðgreining opinbers reksturs og einkareksturs

Margir fræðimenn hafa talað gegn því að gera of einfaldan greinarmun á opinberum rekstri og einkarekstri. Í hefðbundnum skrifum um skipulagsheildir er afstaðan sú að skipulagsheilda- og stjórnunarkenningasmiðir ættu að leggja áherslu á það sem er sameiginlegt meðal mismunandi skipulagsheilda frekar en það sem er ólíkt. Þróa ætti því þekkingu sem á við um allar tegundir skipulagsheilda (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, What Makes Public Organizations Distinct).

Þegar fræðimenn fóru að greina skipulagsheildir og stjórnendur þeirra snemma á 20. öld vildu þeir meina að niðurstöðurnar giltu um allar tegundir skipulagsheilda. Margir þeirra sögðu beinlínis að greinarmunurinn á opinberum stofnunum og einkareknum fyrirtækjum væri ofureinföldun sem fræðimenn yrðu að forðast. Frá sjónarhóli þeirra eykur slíkur greinarmunur hættu á að ofeinfalda, rugla, villa um fyrir og hindra traustar kenningar og rannsóknir. Fræðimaðurinn Herbert Simon sagði óbeint að hans kenningar um skipulagsheildir ættu bæði við einkarekna og opinbera. Hann hélt því fram að meira væri líkt með opinberum stofnunum og einkareknum fyrirtækjum heldur en ólíkt. Fleiri fræðimenn tóku undir orð Simons um lítinn mun milli opinberra geirans og einkageirans (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Generic Tradition in Organization Theory).

Arnar Þór Másson (2007) skilgreindi þrjú mismunandi rekstrarform í grein sinni *Ríkið hf.: Hlutafélagavæðing ríkisrekstrar*. Rekstrarformin þrjú voru ríkisrekstur, hlutafélög og opinber hlutafélög. Þessi flokkun á vel við um rekstrarform skipulagsheilda á Íslandi (Skatturinn án dags., Lög um hlutafélög nr. 2 1995). Á síðustu áratugum hefur íslenska ríkið dregið sig í hlé á nokkrum sviðum og einkavætt ríkisfyrirtæki. Opinber fyrirtæki eru þá hlutafélagavædd og seld einkaaðilum í kjölfarið. Ríkið setur svo leikreglurnar til að viðhalda þjónustunni. Á árunum eftir aldamótin 2000 hefur sú breyting orðið að ríkisfyrirtækjum er í auknum mæli breytt í hlutafélagiformið án þess að þau séu seld einkaaðilum (Arnar Þór Másson 2007). Ríkið á í dag 22 hlutafélög að fullu og yfir 50% hlut í 12 öðrum, en minna en 50% í sex hlutafélögum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2022). Rökin fyrir þessari þróun úr ríkisrekstri í opinber hlutafélög hafa helst verið þau að í ríkisrekstri skorti sveigjanleika (Arnar Þór Másson 2007).

Samtímakennningar um aðgreiningu opinbers reksturs og einkareksturs hafa almennt í för með sér þrjá þætti (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, *The Meaning and Nature of Public Organizations and Public Management*):

1. **Hagsmunir sem verða fyrir áhrifum** (hvort sem ávinningur eða tap er sameiginlegt eða bundið við einstaklinga),
2. **aðgangur að aðstöðu, auðlindum eða upplýsingum og**
3. **umboð** (hvort einstaklingur eða stofnun starfar sem einstaklingur eða fyrir samfélagið í heild).

Þessir þættir geta verið óháðir hverjum öðrum og jafnvel í mótsögn við hvern annan. Til dæmis getur herstöð starfað í þágu almannahagsmuna og starfað í umboði þjóðarinnar en meinað almenningi aðgangi að aðstöðu hennar.

Hugmyndir fræðimannanna Roberts A. Dahl og Charles E. Lindblom um skala tegunda skipulagsheilda, allt frá opinberum stofnunum til einkafyrirtækja, koma fram í töflunni hér að neðan. Ofar í töflunni er skali milli ríkiseigu og einkaeigu með skipulagi sem í daglegu tali er kallað einkarekstur eða frjálst framtak. Þar fyrir neðan er það skipulag sem fellur í hvorugt mengið, þegar ríkið á minna en 50% af hlutafélagi. Neðst er skipulag sem í daglegu tali er kallað opinbert, ríkisrekið eða þjóðnýtt.

Tafla 1: Mismunandi skipulagsheildir á skala milli ríkiseigu og einkaeigu.

	Einka- reknar sjálfs- eignar- stofnanir sem treysta alfarið á samninga og styrki ríkisins	Einka- fyrirtæki þar sem samningar við ríkið eru helsta tekjulindin	Eftirlits- skyld einka- fyrirtæki	Einka- fyrirtæki með umtals- verða fjár- mögnun frá ríkis- samning- um en með meirihluta tekna frá einka- aðilum	Einka- fyrirtæki sem falla undir almennar reglur stjórn- valda eins og já- kvæða mismunun og reglur Vinnu- eftirlitsins	Einka- fyrirtæki
Ríkiseign á minnihluta hlutafélags						
Ríkis- stofnun	Ríkis- fyrirtæki	Ríkisstyrkt fyrirtæki, stofnað af stjórn- völdum en er með hlutabréf á almennum markaði		Ríkis- stofnun eða verkefni sem starfar að miklu leyti með kaupum frá einka- aðilum		

Heimild: Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Meaning and Nature of Public Organizations and Public Management

Fræðimennirnir Gary L. Wamsley og Mayer N. Zald sögðu staðsetningu skipulagsheilda á skalanum frá opinberum rekstri til einkareksturs velta á tveimur meginþáttum, eignarhaldi annars vegar og fjármögnun hins vegar. Skipulagsheildir geta verið í eigu ríkisins eða einkaeigu og þær geta fengið megnið af fjármögnun sinni frá hinu opinbera eða á frjálsum markaði. Með þessari skiptingu getum við sett upp krosstöflu þar sem þessir þættir eru skýrðir eins og sjá má hér fyrir neðan:

Tafla 2. Skipulagsheildir eftir eignarhaldi og fjármögnun.

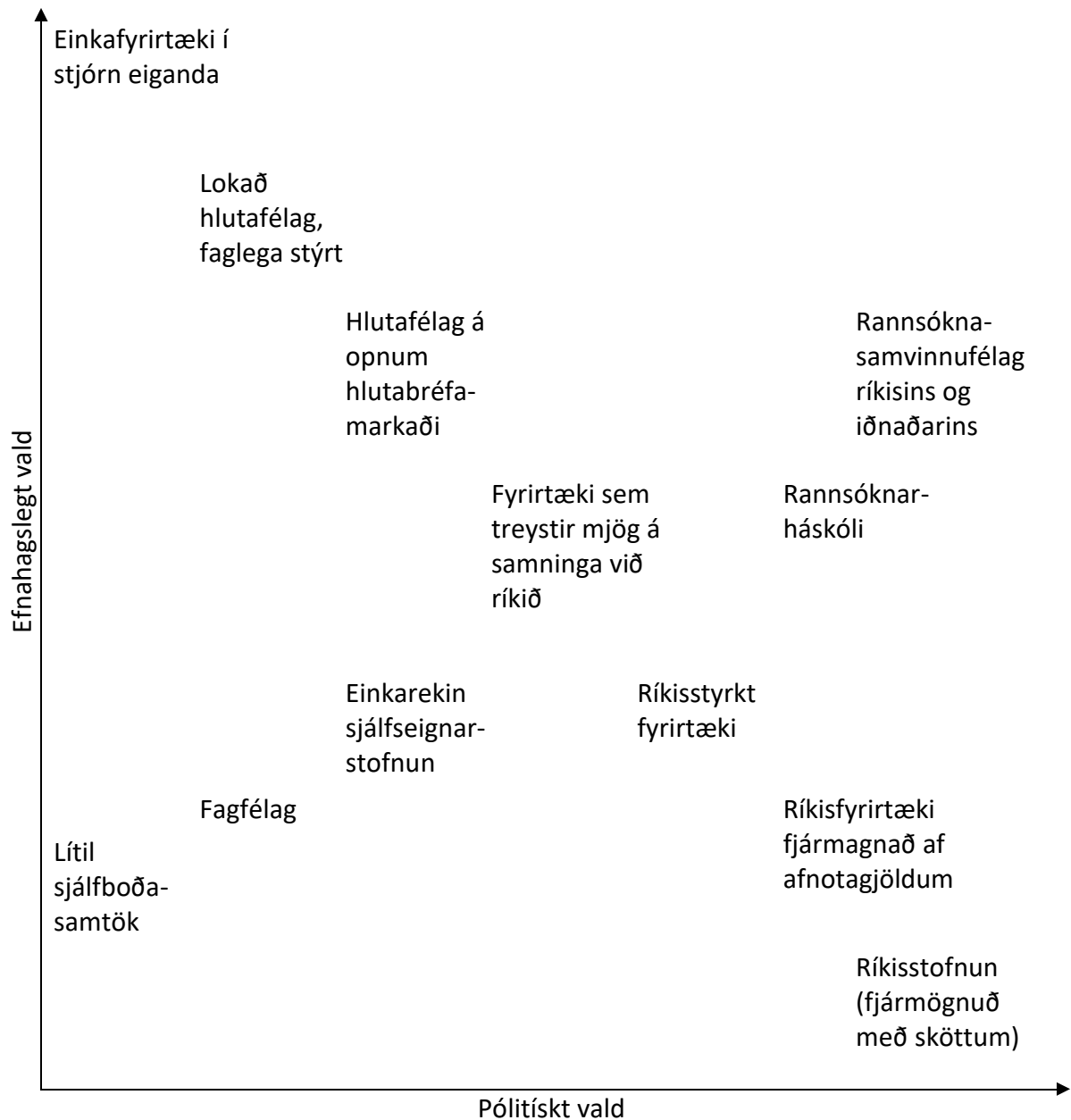
	Ríkiseign	Einkaeign
Opinber fjármögnun (skattar, samningar við hið opinbera)	ráðuneyti, opinberar stofnanir, lögreglan	Háskólinn í Reykjavík, ýmsar heilsugæslur
Einkafjármögnun (sala, einkaframlög)	Íslandspóstur, ÁTVR, Landsvirkjun	Marel, Hagar, Eimskipafélag Íslands, Festi, Össur

Heimild: Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Meaning and Nature of Public Organizations and Public Management

Þessi flokkun hefur þó takmarkanir. Til dæmis er ekkert minnst á lagaumgjörð þessara fyrirtækja. Engu að síður er nálgunin nokkuð skýr aðferð til að greina meginþætti opinberra stofnana og einkafyrirtækja (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Meaning of Public Organizations and Public Management).

Fræðimaðurinn Barry Bozeman byggði á nokkrum ofangreindra atriða til að átta sig á tilbrigðum skipulagsheilda þegar raðað er á skalann frá opinberum rekstri til einkareksturs. Bozeman notaði tvo meginþætti til að staðsetja skipulagsheildir á umræddan skala: pólitískt vald og efnahagslegt vald. Efnahagslegt vald eykst eftir því sem eigendur og stjórnendur ná meiri stjórn á nýtingu tekna og eigna skipulagsheildarinnar og það minnkar eftir því sem utanaðkomandi stjórnvöld fá meira vald yfir fjármálum þeirra. Pólitískt vald er vald skipulagsheilda til þess að taka ákvarðanir fyrir hönd annarra. Hér fyrir neðan er tafla sem sýnir lýsingu Bozeman á mögulegum samsetningum pólitísku og efnahagslegs valds:

Tafla 3: Skipulagsheildir á skala með pólitísku valdi og efnahagslegu valdi á ásunum.



Heimild: Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, *The Meaning and Nature of Public Organizations and Public Management*

2.2.3 Algengar fullyrðingar um opinberar stofnanir og stjórnun

Hal G. Rainey (2021) tekur saman fræðilegar staðhæfingar, athuganir sérfræðinga og rannsóknarniðurstöður á skipulegan hátt í bók sinni *Understanding and Managing Public Organizations*. Þar skilgreinir hann sérkenni opinberra stofnana og stjórnunar í opinbera geiranum:

Tafla 4: Sérkenni stjórnunar opinberra stofnana: Samantekt á algengum fullyrðingum og rannsóknarniðurstöðum.

<p>I. Umhverfisþættir</p>
<p>1. Opinberar stofnanir hafa ekki markaðsþætti og treysta á fjárveitingar hins opinbera.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Það er minni hvati til að lækka kostnað, bæta rekstrarhagkvæmni og auka skilvirkni. b. Það er minni skilvirkni í ráðstöfun fjármagns (veik endurspeglun á óskum neytenda, minna samræmi milli framboðs og eftirspurnar). c. Það eru færri tiltölulega skýrir markaðsvísar (verð, hagnaður, markaðshlutdeild) sem nýtast við ákvarðanatöku.
<p>2. Opinberar stofnanir eru háðar sérstaklega flóknum og þröngum lagalegum takmörkunum m.a. vegna eftirlits löggjafarvalds, eftirlitsstofnana og dómstóla.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Það eru meiri skorður settar á starfsemi þeirra og því hafa stjórnendur minna sjálfræði til að taka ákvarðanir. b. Tilhneiging er til að auka formlegt stjórnsýslueftirlit. c. Það eru fleiri ytri aðilar með formlegt vald yfir stofnuninni og sundrung meðal þeirra.
<p>3. Opinberar stofnanir verða fyrir meiri utanaðkomandi pólitískum áhrifum.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Óformlegir utanaðkomandi pólitískir aðilar hafa fjölbreytt og sterk áhrif á ákvarðanir (þ.á.m. á pólitískar samningaviðræður, almenningsálit og þrýsting frá hagsmunahópum og viðskiptavinum). b. Aukin þörf er á pólitískum stuðningi frá umbjóðendum og yfirvöldum til að fá fjárveitingar og heimildir til aðgerða.
<p>II. Samvirkni umhverfis og skipulags</p>
<p>1. Opinberar stofnanir og stjórnendur þeirra taka oft þátt í framleiðslu á almannagæðum eða fást við að leiðrétta markaðsbresti. Framleiðsla er ekki auðveldlega framseljanleg á einkamarkað.</p> <p>2. Ríkisstarfsemi er oft lögbundin, einokunarleg eða óumflýjanleg. Hið opinbera hefur einstakt refsí- og þvingunarvald og er oft eini veitandi ákveðinnar þjónustu. Þátttaka í neyslu og fjármögnun starfseminnar er oft skylda.</p> <p>3. Starfsemi ríkisins hefur oft víðtækari áhrif. Málefnið kunna að koma fleirum við og því þarf að huga að almennum viðmiðum og almannahagsmunum.</p> <p>4. Það er meira opinbert eftirlit með opinberum stjórnendum.</p> <p>5. Það eru sérstakar væntingar um sanngirni, viðbragðsflýti, heiðarleika, hreinskilni, einlægni og ábyrgð.</p>

III. Skipulag, formgerðir og ferlar

Fullyrt hefur verið að eftirfarandi einkenni skipulags, formgerða og ferla leiði af þeim atriðum sem vitnað er í undir I og II. Í seinni tíð hefur greinarmunur af þessu tagi verið rannsakaður með misjöfnum niðurstöðum.

1. Meiri tvíræðni, fjölbreytileiki og árekstrar í markmiðum.

- a. Markmið eru ekki skýr og áþreifanleg og erfiðleikar eru við að mæla árangur. Markmiðin eru umdeilanlegri og gildishlaðnari (t.d. varnarviðbúnaður, almannaoýruggi, hreint umhverfi, betri lífskjör fátækra og atvinnulausra).
- b. Það er meiri fjölbreytni í markmiðum og viðmiðum (skilvirkni, opinber ábyrgð og gagnsæi, skjót viðbrögð, sanngirni og réttlát málsmeðferð, félagslegt jafnræði, siðferði).
- c. Meiri tilhneiging er til þess að markmiðin stangist á eða feli í sér fleiri málamiðlanir (hagkvæmni á móti miklu opinberu eftirliti, skilvirkni á móti réttlátri málsmeðferð og félagslegum jöfnuði).

2. Einkenni almennra stjórnunarhlutverka.

- a. Nýlegar rannsóknir hafa leitt í ljós að hlutverk opinberra stjórnenda séu mörg þau sömu og hjá öðrum stjórnendum, en með ákveðnum einkennum. Þetta eru pólitískari hlutverk sem fela í sér meiri sýnileika og afskipti af hagsmunahópum og pólitískum yfirvöldum. Einnig er meiri krísustjórnun og meiri áskorun við að koma jafnvægi á milli ytri stjórn málaáhrifa og innra stjórnunarstarfs.

3. Stjórnsýslu- og leiðtogastarfshættir.

- a. Opinberir stjórnendur hafa minna sjálfstæði og sveigjanleika í ákvarðanatöku vegna ítarlegra takmarkana og utanaðkomandi pólitískra áhrifa. Það eru fleiri inngríp og truflanir.
- b. Opinberir stjórnendur hafa veikara vald yfir undirmönnum vegna lagalegra takmarkana og pólitískra bandalaga undireininga og undirmanna (t.d. með hagsmunasamtökum og löggjöf).
- c. Háttsettir opinberir stjórnendur sýna meiri tregðu til að framselja vald, hafa tilhneingingu til að koma á meiri endurskoðun og nota fleiri formlegar reglur til að stjórna lægri stigum.
- d. Kosningar valda tíðari veltu háttsettra leiðtoga og því er erfiðara að hrinda áætlunum og nýjungum í framkvæmd.
- e. Nýlegar samanburðarrannsóknir lýsa því hvernig frumkvöðlahegðun er mikil og stjórnun sé góð hjá opinberum stjórnendum.

4. Stjórnskipulag.

- a. Það eru fjölmargar fullyrðingar um að opinberar stofnanir séu háðar meiri skrifinnsku og flóknara skrifræðisskipulagi.
- b. Reynslurannsóknir sýna misjafnar niðurstöður, sumar styðja við fullyrðingar um mikla skrifinnsku í opinbera geiranum og aðrar ekki.

<p>5. Skipulagt ákvarðanatökufarli.</p> <p>a. Nýlegar rannsóknir sýna að skipulagðir ákvarðanatökufarlar í opinberum stofnunum geta almennt verið svipaðir og í öðrum skipulagsheildum en eru líklegri til að verða fyrir inngripum, truflunum og meiri þátttöku utanaðkomandi yfirvalda og hagsmunahópa.</p>
<p>6. Hvatar og hvatakerfi.</p> <p>a. Fjölmargar rannsóknir sýna að opinberum stjórnendum séu settar meiri skorður við stjórnun ytri hvata eins og launa, stöðuhækkana og agavalds en gengur og gerist meðal stjórnenda í einkafyrirtækjum.</p> <p>b. Nýlegar rannsóknir benda til þess að opinberir stjórnendur og starfsmenn skynji veikari tengsl milli frammistöðu og ytri umbunar eins og launa, stöðuhækkana og starfsöryggis. Rannsóknirnar benda til þess að innri hvatar gætu bætt upp fyrir ytri hvata og sýna engin skýr tengsl milli frammistöðu starfsmanna og umbunar þeirra.</p>
<p>7. Eiginleikar, vinnutengd viðhorf og hegðun.</p> <p>a. Fjöldi rannsókna hafa leitt í ljós mismunandi vinnutengd gildi hjá opinberum stjórnendum og starfsmönnum, svo sem lægra gildismat á fjárhagslegum ívilnunum og meiri löngun til að veita almannþjónustu.</p> <p>b. Margar fjölbreyttar rannsóknir hafa leitt í ljós minni starfsánægju opinberra stjórnenda og starfsmanna en gengur og gerist meðal starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Opinbert starfsfólk skuldbindur sig ekki jafn mikið í sínu starfi og starfsmenn í einkageiranum.</p> <p>c. Ánægja meðal starfsmanna hins opinbera er almennt mikil, þó er hún er nokkuð lægri en meðal starfsmanna í einkageiranum.</p>
<p>8. Skipulags- og einstaklingsframmistaða.</p> <p>a. Það má finna margar fullyrðingar um að opinberar stofnanir og starfsmenn þeirra séu varkárir og ekki opnir fyrir nýjungum. Vísbendingar um þetta eru misjafnar.</p> <p>b. Fjölmargar rannsóknir benda til þess að opinber skipulagsform hafi tilhneigingu til að vera óhagkvæmari við að veita þjónustu en hliðstæður þeirra á einkamarkaði, þó að niðurstöður séu misjafnar fyrir sjúkrahús og veitukerfi (opinber veitukerfi hafa reynst skilvirkari). Hins vegar verja aðrir höfundar skilvirkni og almenna frammistöðu opinberra stofnana.</p>

Heimild: Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, Common Assertions About Public Organizations and Public Management

2.2.4 Einkenni ríkisrekstrar

Talsverður munur er á opinberum ríkisrekstri og einkarekstri á almennum markaði. Þegar skipulagsheildir eru opinberar þarf að vera skýr ábyrgð og starfsemin þarf að vera undir eftirliti. Það er til að tryggja réttláta málsmeðferð og jafnræði. Eftirfarandi listi eftir Arnar Þór Mátsson (2007, 215-216) hefur átta einkenni ríkisrekstrar á Íslandi:

1. **Skýrir rammar.** Ríkisstofnanir hafa yfirleitt skýrt og afmarkað hlutverk sem kemur fram í lögum. Um ríkisrekstur gilda sérstök lög um fjárreiður, réttindi og kjarasamninga ríkisstarfsmanna sem og upplýsingalög og stjórnsýslulög. Segja má að ríkisstofnunum sé ekki heimilt að gera annað en það sem segir í lögum.
2. **Valdheimildir og ábyrgð.** Það er meginregla í starfsemi ríkisins að framsali ákvarðanatöku og á fjármagni fylgi ábyrgð. Þannig er tryggt að meðferð valdheimilda og fjármuna samræmist almannahagsmunum. Ríkisstofnanir starfa í umboði ráðherra og ber forstöðumaður þeirra ábyrgð gagnvart honum en ráðherra ber síðan ábyrgð gagnvart ríkisstjórn, Alþingi og almenningi. Ráðherra fer með yfirstjórnarhlutverk gagnvart stofnunum og vegna náinna tengsla getur hann haft nokkuð bein áhrif á rekstur og eftirlit með starfsemi þeirra innan þess ramma sem um starfsemina gildir, enda svarar hann fyrir gjörðir þeirra.
3. **Ótakmörkuð ábyrgð á skuldbindingum.** Ríkið ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum og rekstri ríkisstofnana. Ef illa gengur í rekstri stofnana og þær eiga í erfiðleikum með að standa við skuldbindingar sínar þarf ríkið að grípa til aðgerða. Ríkisstofnanir geta ekki orðið gjaldþrota og starfseminni verður ekki hætt meðan þörf er fyrir hana í samfélaginu.
4. **Gagnsæi.** Ríkisrekstur byggist á gagnsæi þannig að allar ákvarðanir þurfa að þola nána skoðun. Meðal annars hafa verið sett upplýsingalög og stjórnsýslulög til þess að tryggja að markmið um gagnsæi náist. Eins hafa Alþingi og ráðherra rétt til að krefjast upplýsinga frá ríkisstofnunum.
5. **Samfélagsleg markmið.** Markmið með rekstri ríkisins er ekki að skila hagnaði heldur eru ríkisafskipti réttlætt með nauðsyn þess að veita tiltekna þjónustu og til þess að leiðrétta markaðsbrest. Ríkisstofnanir hafa því fyrst og fremst samfélagsleg markmið og gerðar eru kröfur um árangur frekar en hagnað.
6. **Bein fjárframlög.** Flestar stofnanir ríkisins eru fjármagnaðar með beinum framlögum frá ríkinu í gegnum fjárlög. Einnig hafa sumar stofnanir sértekjur sem eru þó oftast aðeins lítill hluti rekstrartekna þeirra. Ríkisstofnunum er óheimilt að taka lán á almennum markaði.
7. **Hömlur á meðferð fjármuna.** Ríkisrekstur byggist á hömlum og eftirliti með meðferð fjármuna. Þannig má ekki stofna til útgjalda nema heimild sé fyrir því frá Alþingi í fjárlögum.

8. **Einfalt eignarhald.** Stofnanir ríkisins eru nær undantekningarlaust að fullu í eigu ríkisins.

2.3 Á milli opinbers reksturs og einkareksturs

Opinberi geirinn er rekinn af ríki og sveitarfélögum og er fjármagnaður með skattþeningum en einkageirinn er rekinn af einstaklingum og fyrirtækjum í hagnaðarskyni. Þriðji geirinn eða sjálfseignarstofnanir hafa sérstöðu vegna þess að þær stuðla að félagslegum málstað og fá því oft skattaafslátt. Sjálfseignarstofnanir geta verið í atvinnurekstri, eins og til dæmis spítalar eða skólar, eða verið frjáls félagasamtök, eins og til dæmis hagsmunasamtök þar sem sjálfböðavinna er mikil. Þrátt fyrir augljósan og tæknilegan mun á þessum rekstrarformum þá eru ýmsar áskoranir í því að gera greinarmun á þessum skipulagsheildum. Opinberi geirinn og einkageirinn bæði skarast á og tengjast á ýmsan hátt. Aðgreining þessara rekstrarforma hefur reynst erfiðari á undanförunum árum vegna fjölgunar „blendingsstofnana“ í mörgum ríkjum (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, Sector Blurring: Hybrids, Agencies, and Quangos).

Blendingsstofnanir eru verulegur hluti þeirra skipulagsheilda sem ríkið hefur umsjá með og vinna mörg verkefni í þróuðum hagkerfum og nýmarkaðshagkerfum (e. emerging economies). Þótt erfitt sé að áætla það nákvæmlega þá hafa sumir fræðimenn talið geirann vera jafn stóran eða jafnvel stærri en opinberar stofnanir, bæði hvað varðar fjölda starfsfólks og fjármagns. Stjórnvöld treysta á þessar skipulagsheildir til að sinna mikilvægri opinberri þjónustu. Fræðimaðurinn Sandra van Thiel skilgreinir þessa tegund skipulagsheilda sem „skipulagsheildir sem sinna opinberum verkefnum, í armslengd frá stjórnvöldum, á tiltölulega sjálfstæðan máta.“ Fræðimaðurinn Jonathan G.S. Koppell skilgreindi blendingsstofnun sem „einingu sem stofnuð er af stjórnvöldum til að takast á við ákveðin opinber verkefni sem eru að hluta til í eigu, eða alfarið í eigu einkaaðila og/eða fær styrki frá hinu opinbera til að standa straum af rekstrarkostnaði“ (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, Sector Blurring: Hybrids, Agencies, and Quangos).

Til þess að skilja betur blendingsstofnanir er gott að bera þær saman við opinberar stofnanir og skrifræði ríkisins. Eftirfarandi listi er umsamin af Rainey (2021) upp úr fræðilegum skrifum um samanburð á blendingsstofnunum og opinberum stofnunum:

1. Blendingsstofnanir sinna mörgum af sömu verkefnum og opinberar stofnanir, svo sem að framfylgja stefnu og að fylgjast með að reglum sé fylgt.

2. Þær eru ekki háðar sömu pólitísku áhrifum og opinberar stofnanir.
3. Þær hafa meira sjálfstæði í stefnumótun og stjórnunarákvörðunum samanborið við opinberar stofnanir.
4. Þær eru aðgreindar stjórnvöldum með armlengd því stjórnvöld geta ekki haft bein áhrif á starfsemi þeirra.
5. Blendingsstofnanir eru misvaranlegar en eru oftast varanlegri en ráðgjafanefnd og minna varanlegar en opinberar stofnanir.

Margar ástæður geta verið fyrir því að hið opinbera býr til blendingsstofnanir og tilgangur þeirra er misjafn. Blendingsstofnanir eru til dæmis stofnaðar til þess að bjarga of stóru eða mikilvægu fyrirtæki frá falli, að viðhalda störfum eða til að aðstoða fyrirtæki í neyð svo fall þess hafi ekki neikvæðar afleiðingar fyrir hagkerfið í heild. Þær eru stofnaðar til að auka fjárfestingar í frumkvöðlastarfsemi og bæta upp skort á einkafjárfestingu, til að útvega almannagæði öllum til hagsbóta og til að auka aðgengi að opinberri þjónustu með því að lækka verð til sérstakra hópa fólks (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, Sector Blurring: Hybrids, Agencies, and Quangos).

2.4 Sérkenni einkarekinna skipulagsheilda

Einkareknar skipulagsheildir eru oftast einfaldlega kallaðar fyrirtæki. Fyrirtækjum er lýst sem einkareknum hlutafélögum sem starfa á frjálsum markaði með það helsta markmið að skila hagnaði fyrir eigendur þess. Við greiningu á opinberum skipulagsheildum í kafla 2.2 var opinber rekstur borinn saman við einkarekstur og því margt nú þegar komið fram um sérkenni hans. Þó er ýmislegt sem við má bæta.

2.4.1 Einkenni hlutafélaga

Gagnlegt er að skoða lög um hlutafélagalög (nr. 2/1995), til að draga fram einkenni hlutafélaga. Með mikilli einföldun er hægt að skipta einkennum hlutafélaga í eftirfarandi sjö flokka út frá lögnum. Arnar Þór Másson (2007, 216-217) tók saman einkenni hlutafélaga:

1. **Einkaréttarlegt félagaform.** *Hlutafélög eru einkaréttarlegt félagaform og fyrirtækin sjálfstæðir lögaðilar sem bera skyldur og ábyrgð með hliðsjón af því. Fyrirtæki sem lúta þessu félagaformi þurfa ekki að taka mið af almennum reglum sem gilda um opinberar*

stofnanir. Segja má að hlutafélög geti gert allt sem ekki er bannað með lögum, innan ramma samþykktu um félagið og með tilliti til góðra stjórnarháttu.

2. **Takmörkuð ábyrgð og margir eigendur.** Meginástæða þess að einstaklingar taka sig saman og stofna hlutafélög er að takmarka ábyrgð sína í áhættusömum rekstri. Hlutur eiganda í félaginu miðast við þá upphæð sem hann leggur til félagsins og ber eigandi ábyrgð í hlutfalli við eignarhlut sinn í félaginu. Þannig þarf ekki að ganga í ábyrgðir fyrir aðra eigendur. Ef hlutafélag ber sig ekki kann að vera best að leysa það upp og hætta rekstri ella gæti félagið verið tekið til gjaldþrotaskipta.
3. **Vernd fyrir minnihlutahafa og lánardrottna.** Ríflega þrjátíu greinar hlutafélagalaga tengjast því sem kalla má minnihlutahafavernd. Með henni er reynt að tryggja að allir hluthafar hafi sem jafnastan rétt, geti tekið upplýstar ákvarðanir um fjárfestingar og sótt rétt sinn ef þeir telja á sér brotið. Einnig eru mörg ákvæði í hlutafélagalögum um vernd fyrir lánardrottna.
4. **Aðhald eigenda.** Í hlutafélögum fara eigendur með æðsta valdið á hluthafafundum og skipa stjórn til þess að fara fyrir félaginu. Þannig eru stjórnendurnir undir ströngu aðhaldi frá eigendum félagsins. Einnig skiptir miklu máli að hlutir í hlutafélögum geta gengið kaupum og sölum og eigendur þannig selt hluti í félagi sem uppfyllir ekki væntingar þeirra.
5. **Ábyrgð stjórnarmanna.** Stjórnarmenn bera persónulega fjölþætta ábyrgð samkvæmt hlutafélagalögum. Þannig er meðal annars reynt að tryggja að þeir vinni í þágu eigenda en ekki sérhagsmuna.
6. **Fjölbreytt fjármögnun.** Hlutafélög eru fjármögnuð með hlutafé sem eigendur greiða inn í félagið og með lántökum á almennum markaði.
7. **Hagnaðarmarkmið.** Gera má ráð fyrir að hlutafélög hafi fyrst og fremst það markmið að hámarka hagnað og skila eigendum arði. Ef markmiðið er ekki að skila arði er oftast notast við önnur rekstrarform.

2.4.2 Samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja

Þó að pólitísk ábyrgð fylgi almennt ekki einkarekstri þá hafa mörg fyrirtæki byrjað að tileinka sér samfélagslega ábyrgð fyrirtækja (e. Corporate Social Responsibility). Í kenningum um samfélagslega ábyrgð er meginhugmyndin að fyrirtæki hafi skyldu til að leggja sitt af mörkum

til samfélagsins. Ekki eru þó allir sammála um þessa skyldu. Fræðimaðurinn Milton Friedman hélt því til dæmis fram að efnahagslegur ávinningur ætti að vera eina hlutverk fyrirtækja í kapítalísku kerfi. Aðrir benda þó á að samfélagsleg ábyrgð geti leitt til aukinnar velvildar í garð fyrirtækisins meðal almennings og því meiri hagnaðar. Enn aðrir segja samfélagslega ábyrgð bjóða upp á samkeppnisforskot og að hún stuðli að langtímaárangri eða veiti ný tækifæri. Fræðimennirnir Lee Burke og Jeanne M. Logsdon greindu frá vísbendingum um jákvæð tengsl milli samfélagsábyrgðar og fjárhagslegrar frammistöðu fyrirtækja (Raine, Fernandez og Malatesta 2021, Public Values: Advancing the Research and Filling the Voids; Lanzini og Tencati 2021).

2.4.3 Einkarekstur á vegum hins opinbera

Flóknar aðstæður geta komið upp þegar ríkið fær einkaaðila eða sjálfseignarstofnanir til að sinna verkefnum ríkisins. Markmið stjórnvalda með notkun slíks rekstrarforms er aukin skilvirkni. Aukin skilvirkni fæst með samkeppni einkaaðila um samninga við ríkið. Aðrir mögulegir kostir verksamninga eru til dæmis aðgangur að sérþekkingu og sveigjanleiki í verkefnum (verktakar í stað þess að ráða starfsmenn) (Gunnar Helgi Kristinsson 2007).

Stjórnþæki ráðherra, eins og boðvald, eftirlitsvald og fjárveitingaval, eru ekki jafn sterk þegar gerðir eru samningar við einkaaðila. Samningarnir eru mjög ólíkir því boðvaldi sem er hjá hinu opinbera. Verktaki getur hugsanlega haft áhrif á framkvæmdina án þess að hann beri lýðræðislega ábyrgð, sem ráðherrann ber einn. Það er engin leið með þessu fyrirkomulagi til að halda í hugmyndina um lýðræðislega ábyrgð. Það þýðir meðal annars að:

1. *Ef ráðherra gerir verksamning við fyrirtæki um að reisa mannvirki og í ljós kemur að kostnaður fer langt fram úr áætlunum er það ráðherrann sem ber ábyrgð gagnvart fulltrúum skattgreiðenda.*
2. *Ef ráðherra gerir samning við þjónustuaðila um rekstur skóla eða velferðarþjónustu sem ekki skilar viðunandi árangri er það einnig ráðherrann sem ber ábyrgðina.*
3. *Ef ráðherra gerir samning við þjónustuaðila um öryggisgæslu á flugvöllum er það ráðherrann sem ber ábyrgð gagnvart umþjóðendum sínum ef alvarlegir brestir koma í ljós í öryggiseftirliti.*

(Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 232)

Umboðskenningar (e. principal-agent theory) skýra hvernig ráðherrann getur ekki gert ráð fyrir að verktaki hafi sömu markmið og hann sjálfur. Markmið ráðherrans er mögulega að

þóknast kjósendum, en markmið verktakans er að hagnast. Það getur leitt til hagsmunaárekstra. Í mörgum tilvikum gæti verktaki viljað ná markmiðum sínum á kostnað þeirrar þjónustu sem hann veitir. Verktakinn gæti hækkað verð eða gert þjónustuna verri á sama verði. Algengustu áhættuþættir slíkra samninga eru að ráðuneyti fái ekki tilætlaða útkomu, að kostnaður verði of hár, að fáir hæfir verktakar geri tilboð og að verkið reynist flókið í framkvæmd. Óbein rekstrarform virðast í auknum mæli vera að taka við í opinbera geiranum. Með þessari þróun koma nýjar kröfur yfirstjórnar stjórnsýslunnar. Hennar hlutverk er annars vegar stefnumótun og hins vegar eftirlit, síðan sjá aðrir um framkvæmdina. Til þess að greiða fyrir stefnumótun og eftirliti þarf sveigjanlegri stjórnsýslu en skrifræði býður upp á (Gunnar Helgi Kristinsson 2007).

2.4.4 Einkenni opinberra hlutafélaga

Gild rök þarf fyrir því að ríkið stofni opinbert hlutafélag um verkefni sem snúast um samfélagsleg markmið og huga þarf vel að formi þeirra og uppbyggingu. Eðlileg krafa er um að ríkið stofni aðeins hlutafélag til að ná tilteknum og vel skilgreindum markmiðum við sérstakar aðstæður. Rekstrarformið þarf að vera besti kosturinn til að ná markmiðum ríkisins. Það getur líka hentað ef áform eru um að einkavæða rekstur opinbera hlutafélagsins. Einnig gæti rekstrarformið hentað þegar um hreina viðskiptalega starfsemi er að ræða, til dæmis sölu á vörum og þjónustu til aðila utan ríkisins (Arnar Þór Másson 2007).

Rökin fyrir opinberum hlutafélögum snúast oftast um að sveigjanleika vanti í hefðbundinn ríkisrekstur þegar kemur að starfsmanna- og fjármálum. Ekki er víst að opinbera hlutafélagaformið henti endilega þeim markmiðum sem ætlunin er að ná. Oft er ekki nægjanlega skýrt hvort ákveðin lög eða reglur gildi um félögin. Óvissa ríkir um hvernig ætti að haga upplýsingagjöf og samskiptum milli stjórnmalafólks og stjórnenda félaganna. Ástæðurnar eru þær að opinber hlutafélög stunda oftast starfsemi þar sem hlutafélagaformið er ekki nýtt til hins ýtrasta. Verkefnin bjóða ekki upp á það þegar um er að ræða einokunarverkefni. Félögin reiða sig líka að miklu leyti á fjárveitingar hins opinbera. Í fæstum tilvikum er þetta áhættusækinn rekstur og ekki er dregið úr ábyrgð ráðherra. Opinber hlutafélög eiga flest að hafa samfélagsleg markmið að leiðarljósi en ekki að skila hagnaði (Arnar Þór Másson 2007).

Tafla 5: Hlutafélög í eigu ríkisins 2021.

Opinber hlutafélög í eigu íslenska ríkisins
Betri samgöngur, Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús, Isavia, Íslandspóstur, Matís, Neyðarlínan, Nýr Landspítali, Orkubú Vestfjarða, Rarik, Ríkisútvarpið.
Einkahlutafélög sem eru að einhverju leyti í eigu ríkisins
Auðkenni, Eignarhlutir, Farice, Fasteignir Háskóla Íslands, Fjárföng, Icelandic Trademark Holding, Leigufélagið Bríet, Lindarhvoll, Öryggisfjarskipti, Síkus, Tæknigarður, Tæknisetur, Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar, Vigdísarholt, Vísindagarðar Háskóla Íslands, Vísindagarðurinn.
Hlutafélög sem eru að einhverju leyti í eigu ríkisins
Eignarhaldsfélag Suðurnesja, Endurvinnslan, Íslandsbanki, Landsbankinn, Landskerfi bókasafna, Rannsókn- og háskólanet Íslands, Sparisjóður Austurlands, Vaðlaheiðargöng.
Annað
ÁTVR, Happdrætti HÍ, Íslenskar orkurannsóknir, Keilir, Landsvirkjun, Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, Seðlabanki Íslands.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2022

2.5 Munurinn á stjórnendum hjá hinu opinbera og í einkageiranum

Graham T. Allison (1986) byggði meðal annars á fyrri verkum Rainey og verkum Gulick, John T. Tunlop og Richard E. Neustadt í grein sinni þar sem hann dregur saman þann mun sem er á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum. Þar kemur fram að almenn stjórnun sé eins meðal opinbera geirans og einkageirans að því leyti sem kemur fram í þessari töflu:

Tafla 6: Hlutverk æðstu stjórnenda.

Áætlanagerð
1. Að setja almenna stefnu, markmið og forgangsröðun fyrir stofnunina. Þetta hlutverk felur ekki aðeins í sér mótun stefnu, markmiðasetningu og forgangsröðun heldur einnig stofnanavæðingu (e. institutionalization) þessara verkefna.
2. Að gera rekstraráætlanir og taka rekstrarákvarðanir til að ná þessum markmiðum.
Umsjón með innri þáttum
3. Skipulag, starfsmannahald og hvati: Við skipulagningu kemur stjórnandi á formgerð (starfseiningar og stöður með úthlutað vald og ábyrgð) og verklagi (til að samræma starfsemi).
4. Stjórnun starfsfólks og mannauðsstjórnun: Geta skipulagsheildar felst fyrst og fremst í meðlimum þess, færni þeirra og þekkingu. Mannauðsstjórnunarkerfið ræður, velur, mótar, þjálfar, umbunar, refsar og rekur mannauð skipulagsheildarinnar. Það stuðlar að getu stofnunarinnar til að bregðast við til að ná markmiðum sínum.

5. Að stjórna frammistöðu: Ýmis stjórnunarupplýsingakerfi, þar á meðal rekstrar- og fjárhagsáætlanir, reikningar, skýrslur og tölfraði, árangursmat og vörumat, aðstoð við stjórnendur til að bæta frammistöðu, taka ákvarðanir og ná framförum að markmiðum.

Stjórnun utanaðkomandi þátta

6. Að fást við utanaðkomandi einingar sem heyra undir eitthvað sameiginlegt vald: Flestir almennir stjórnendur verða að tryggja að einhverju leyti þátttöku eða stuðning almennra stjórnenda annarra eininga innan sameiginlegrar skipulagsheildar til að ná markmiðum sinnar einingar.

7. Að fást við sjálfstæðar skipulagsheildir: Stofnanir frá öðrum sviðum eða stigum hins opinbera, hagsmunasamtök og einkafyrirtæki geta haft mikil áhrif á getu skipulagsheildarinnar til að ná markmiðum sínum.

8. Að fást við fjölmiðla og almenning þar sem þörf er á aðgerðum, velþóknun eða samþykki.

Allison 1986, 220-221

Þó að almennt sé margt líkt með stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum þá taka hlutverk stjórnenda á sig mismunandi mynd eftir rekstrarformi. Eins og fræðimaðurinn Laurence E. Lynn bendir á þá eru stjórnendur sem hafa bæði starfað í opinbera geiranum og einkageiranum einhuga um að töluverður munur sé þar á. Fræðimaðurinn John T. Tunlop tók saman töflu sem sjá má hér fyrir neðan og felur í sér samanburð á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum (Allison 1986):

Tafla 7: Stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum.

	Stjórnun í opinbera geiranum	Stjórnun í einkageiranum
1. Tímasjónarmið	Tiltölulega stutt, ræðst af pólitískum vendingum.	Lengri. Miða að markaðsþróun, tækninýjungum og uppbyggingu skipulagsheildar.
2. Tímalengd þjónustu	Að meðaltali ekki lengri en átján mánuðir. Eftirmaður er ekki þjálfaður af fráfarandi stjórnanda.	Lengri, bæði í sömu stöðu og í sama fyrirtæki. Eftirmaður er þjálfaður.
3. Mæling á frammistöðu	Lítið, ef nokkurt samkomulag um staðla.	Ýmis próf: Fjárhagsleg ávöxtun, markaðshlutdeild, árangurslaun fyrir stjórnendur.
4. Starfsmannatakmarkanir	Embættismenn og pólitískt ráðnir einstaklingar geta verið erfiðir. Lög um	Meira svigrúm, meira vald til að stýra starfsfólki. Samþjöppuð ábyrgð hjá forstjóra.

	opinbera starfsmenn. Ábyrgð er dreifð.	
5. Jöfnuður og hagkvæmni	Mikil áhersla á jöfnuð meðal umbjóðenda.	Meiri áhersla á skilvirkni og samkeppnishæfni.
6. Opið fyrir opinberu eftirliti	Mjög berskjaldað og opið fyrir opinberu eftirliti.	Minna opinbert eftirlit, meira einkaeftirlit.
7. Fjölmiðlar og framkoma	Stöðugt undir eftirliti fjölmiðla sem hefur áhrif á ákvarðanatöku.	Minna opið fyrir eftirliti fjölmiðla.
8. Sannfæring og stefna	Leitast oft við að mynda bandalög og eiga í samstarfi. Vald kemur úr ýmsum áttum.	Uppbygging valds er í greinilegu stigveldi.
9. Áhrif löggjafar og dómsstóla	Sætir eftirliti. Takmarkar athafnafrelsi.	Lítill áhrif.
10. Aðalmarkmið	Yfirleitt óljós.	Hagnaður, markaðsafkoma, lifun.

Allison 1986, 219-220

Tvær töflur til viðbótar liggja til grundvallar greiningu Graham Allison. Sú fyrri er eftir Hal G. Rainey, Robert W. Backoff og Charles H. Levine en í kafla 2.2.3 þessarar ritgerðar er uppfærð tafla eftir Rainey í nýrri útgáfu. Seinni taflan er eftir fræðimanninn Richard E. Neustadt og gerir samanburð á forsetum Bandaríkjanna og forstjórum fyrirtækja. Tafla Neustadt segir okkur hvernig þrískipting valds í lýðræðisríkjum dreifir ákvörðunarvaldi hins opinbera og hvernig það takmarkar athafnafrelsi forsetans. Vald eininganna í þrískiptingunni er samþjappað hjá einum aðila í fyrirtækjum, forstjóranum (Allison 1986).

2.6 Munur á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum

Luther Gulick leitaðist eftir því að skilgreina starf stjórnenda með skammstöfuninni POSDCORB. Stafirnir, í íslenskri þýðingu, standa fyrir áætlanagerð, skipulagningu, starfsmannastjórnun, verkstýringu, samhæfingu, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun (Rainey, Fernandez og Malatesta 2021, The Administrative Management School: Principles of Administration). Einhverjir fræðimenn hafa reynt að véfengja þessa skammstöfun og einföldun á hlutverki stjórnunar (Simon 1946) en Paul Chalekian (2016) færði rök fyrir notagildi POSDCORB sem verkfæri til þess að útskýra og greina hlutverk stjórnenda með skýrari hætti.

Hér að neðan er tafla þar sem höfundur þessarar ritgerðar tekur saman muninn á stjórnunarumhverfi eins og hann kemur fram í töflum og textum í kafla 2, muninn á stjórnun í

opinbera geiranum og einkageiranum, og ber það saman við hlutverk stjórnenda eins og Gulick (2005, 13-14) skilgreinir þau í grein sinni *Notes on the Theory of Organizations*:

Tafla 8: Stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum, hlutverk stjórnenda og umhverfi

	Opinberi geirinn	Einkageirinn
Áætlanagerð: Að útfæra í grófum dráttum það sem þarf að gera og aðferðir til að framkvæma það til að ná þeim tilgangi sem skipulagsheildin hefur sett sér.	Háð stefnu stjórnvalda. Stefna og markmið geta verið óljós. Utanaðkomandi pólitísk áhrif. Lítil eða engin samkeppni. Erfiðara að fylgja langtímaáætlunum vegna tíðra stjórnenda-breytinga og kosninga.	Frjálsar hendur, þó háð stefnu stjórnar fyrirtækis og markmiðum um hagnað. Samkeppni á almennum markaði og sjaldan verið að framleiða almannagæði. Ýmis löggjöf hefur áhrif.
Skipulagning: Að koma á formgerð valds þar sem vinnudeildum er raðað, þær skilgreindar og samræmdar til þess að ná markmiðum.	Vald getur komið úr ýmsum áttum. Stundum meira skrifræði. Stjórnendur tregir við að framselja vald.	Víð stjórnunarspönn. Stærri fyrirtæki hafa meira skrifræði. Markmiðið er hagnaður.
Starfsmannastjórnun: Að ráða og þjálfa starfsfólk og viðhalda ákjósanlegum vinnuskilyrðum.	Miklar takmarkanir vegna laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, stjórnsýslulaga, o.fl. Minna vald yfir ytri hvötum. Opinberir starfsmenn geta verið erfiðir. Almennt minni starfsánægja.	Litlar takmarkanir en þó er vinnulöggjöf og kjarasamningar. Geta ákveðið laun meðan þau standast kjarasamninga og greitt árangurslaun. Almennt meiri starfsánægja.
Verkstyring: Að taka ákvarðanir og innleiða þær með skilmerkilegum og almennum skipunum og leiðbeiningum. Starfa sem leiðtogi skipulagsheildarinnar.	Skorður settar á ákvarðanatöku með verklagsreglum. Minna sjálfstæði og sveigjanleiki í ákvarðanatöku. Stórar ákvarðanir teknar utan stofnunar. Ekki heimilt að gera annað en það sem segir í lögum. Veikara vald yfir undirmönnum.	Þrískipt vald hins opinbera er samþjappað hjá forstjóra. Vinnulöggjöf hefur áhrif á ákvarðanatöku. Heimilt að gera allt sem ekki er bannað með lögum.
Samhæfing: Það mikilvæga verkefni að tengja hina ýmsu hluta vinnunnar innbyrðis.	Getur verið togstreita á milli opinberra skipulagsheilda. Fleiri ytri aðilar með formlegt vald og áhrif og sundrung meðal þeirra.	Litlar takmarkanir.

<p>Upplýsingamiðlun: Halda þeim sem stjórnandi ber ábyrgð gagnvart upplýstum um hvað er að gerast, sem felur í sér að halda sjálfum sér og undirmönnum sínum upplýstum með gögnum, rannsóknum og eftirliti.</p>	<p>Þröngar lagalegar takmarkanir, t.d. upplýsingalög. Eftirlitsstofnanir (ytri aðilar) hafa vald til að hefta starfsemi. Sérstakar væntingar um sanngirni, viðbragðsflýti, heiðarleika, hreinskilni og ábyrgð. Stöðugt undir eftirliti fjölmiðla.</p>	<p>Upplýsingamiðlun til hluthafa mikilvæg. Upplýsingamiðlun út á við er í takt við þarfir markaðsins. Eftirlit er hjá vinnueftirliti ríkis en einnig getur verið innra eftirlit og aukið eftirlit í samræmi við samfélagslega ábyrgð. Minna eftirlit fjölmiðla.</p>
<p>Fjármálastjórnun: Umsjón með fjárhagsáætlunargerð, fjármálastefnu, bókhaldi og eftirliti.</p>	<p>Háð fjármögnun frá ríkinu, sem ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum. Minni skilvirkni vegna skorts á markaðspáttum. Þarf pólitískan stuðning fyrir fjárveitingum. Má ekki stofna til útgjalda nema með heimild í fjárlögum.</p>	<p>Fjölbreytt fjármögnun. Mikil áhrif markaðspáttanna. Óöruggt starfsumhverfi og takmörkuð ábyrgð, einkaaðilar geta orðið gjaldþrota. Getu tekið lán á almennum markaði. Skylda til að skila hagnaði, að hafa góða markaðsafkomu og að lifa af.</p>

3 Aðferðafræði

Til þess að komast að því hver munurinn er á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum var farið eftir eigindlegum rannsóknaraðferðum. Eigindleg viðtöl eru notuð til að lýsa og veita skilning á fyrirbærum í tilveru fólks annars vegar og lýsa félagslegum ferlum hins vegar. Viðtölin gagnast við að skilja reynslu þátttakenda frá þeirra sjónarhóli og laða þannig fram sammanlega reynslu (Helga Jónsdóttir 2013). Viðtöl eru sérstaklega gagnleg þegar markmiðið er að útskýra lykilatburði ásamt því að veita innsýn sem endurspeglar afstætt sjónarmið þátttakenda (Yin 2018, Interviews).

3.1 Viðtalskönnun

Til þess að svara rannsóknarspurningu ritgerðarinnar var gerð hálfstöðluð viðtalskönnun. Það er mikilvægt að þátttakendur geti tjáð sig sem frjálsast innan þess ramma sem rannsakandi setur svo umræðan geti verið breytileg. Oft er viðtalsáætlun í eigindlegum viðtölum opin og fáar staðlaðar spurningar. Þó verður að setja vissan ramma. Fjallað er um atburði, hugrenningar, tilfinningar, hegðun, skynjun, vonir, væntingar og fleira. Rannsakandinn og viðmælandinn fylgja flæði samtalsins og skapa sameiginlegan skilning (Helga Jónsdóttir 2013).

Skilyrði rannsóknarinnar voru að viðmælendur hefðu starfað sem háttsettir stjórnendur í opinbera geiranum og einkageiranum og hefðu fært sig yfir í gagnstæðan geira, úr opinbera geiranum í einkageirann, eða öfugt. Leiðbeinandi höfundar lagði til viðmælendur sem hann vissi að uppfylltu skilyrði sem sett voru í rannsókninni. Þrír einstaklingar urðu fyrir valinu og fengu boð um þátttöku í tölvupósti. Allir völdu þeir að taka þátt í þessari rannsókn.

Viðtölin voru tekin á tímabilinu 31. mars til 4. apríl 2023 og voru þau á bilinu 43-46 mínútur að lengd. Útskýrt var áður en viðtölin fóru fram að fyllsta trúnaðar og nafnleyndar yrði gætt í allri úrvinnslu viðtalanna. Viðtölin voru tekin upp og seinna skrifuð upp svo auðveldara væri að vinna úr þeim. Öllum gögnum viðtalanna var eytt eftir greiningu. Viðtölin fóru fram á staðsetningum sem viðmælendur völdu.

Uppbyggingu viðtalsins var skipt upp í tvo hluta. Í fyrsta lagi var það almenn meginspurning verkefnisins þar sem spurt var um muninn á stjórnun hefðbundinna ríkisstofnana eða sveitarfélaga annars vegar og einkafyrirtækja hins vegar. Í öðru lagi var spurt út í sérstök viðfangsefni stjórnenda og hver munurinn væri þar á. Viðtalsvísirinn er í heild sinni í Viðauka 1.

3.2 Úrvinnsla gagna

Svörum viðmælenda var skipt niður eftir viðfangsefnum stjórnenda. Fyrst var dregið fram það sem allir viðmælendur voru sammála um. Því næst voru svörin flokkuð eftir viðfangsefnum niður í einstök hlutverk stjórnenda þar sem munurinn á stjórnunarumhverfi var mestur. Viðfangsefnin eru: Starfsmannastjórnun, fjármálastjórnun, áætlanagerð og upplýsingamiðlun. Að lokum var sagt frá öðru sem ekki hafði þegar komið fram. Þar var fjallað um lagaumgjörð, reglufestu, hvað væri líkt á milli skipulagsforma og aðra þætti sem geta haft áhrif á stjórnunarumhverfi. Niðurstöður rannsóknarinnar byggjast á túlkun höfundar á svörum sem komu fram í viðtölum við viðmælendur sem hafa reynslu af stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum.

3.3 Takmarkanir

Rannsóknir verða að hafa réttmæti, áreiðanleika og hlutlægni. Réttmæti skiptist í ytra réttmæti, hversu mikið alhæfingargildi niðurstöður hafa, og innra réttmæti, sannleiksgildi niðurstaðna. Áreiðanleiki snýst um trúverðugleika rannsókna og hlutlægni snýst um að höfundur sé hlutlaus gagnvart niðurstöðum rannsóknarinnar (Margrét H. Svavarsdóttir og Sigríður Halldórsdóttir 2013). Því var mikilvægt að viðmælendur hefðu góða reynslu af stjórnun bæði í opinbera geiranum og einkageiranum. Þó þarf að nefna að viðmælendur voru aðeins þrír enda virtist ekki algengt að stjórnendur flytjist á milli geira eins og kröfur rannsóknarinnar segja til um, miðað við lauslega skoðun höfundar og leiðbeinanda á starfandi stjórnendum hjá hinu opinbera. Viðmælendurnir höfðu auk þess ekki jafn mikla reynslu af stjórnunarstöðum í opinbera geiranum og einkageiranum. Einnig voru viðmælendur sem höfðu ekki reynslu af stjórnun í hefðbundnum einkafyrirtækjum heldur í opinberum hlutafélögum. Þau eru þó, eins og fyrirtæki, í einkaréttarlegu umhverfi. Á móti kemur að niðurstöðurnar urðu fjölbreyttari fyrir vikið. Höfundur hefur enga tengingu við viðmælendur og þekkir þá ekki persónulega.

4 Niðurstöður

Í þessum kafla verða helstu niðurstöður dregnar fram úr viðtölunum sem tekin voru við rannsókn um muninn á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum. Áherslan var á rannsóknarspurninguna: Hver er munurinn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og í einkageiranum að mati stjórnenda sem hafa starfað í báðum geirum?

Svörum viðmælenda er gróflega skipt niður eftir spurningum en fyrst er dregið fram það sem allir viðmælendurnir voru sammála um. Því næst eru svörin flokkuð niður eftir einstökum hlutverkum stjórnenda þar sem munurinn var hvað mestur. Hlutverkin eru: Starfsmannastjórnun, fjármálastjórnun, áætlanagerð og upplýsingamiðlun. Að lokum er sagt frá þeim staðhæfingum viðmælendanna sem ekki passa í þá flokka sem þegar hafa komið fram.

4.1 Munurinn í hnotskurn

Í viðtölunum þremur sem tekin voru var opnunarspurningin alltaf sú sama: *Hvað kemur fyrst upp í hugann þegar stjórnendur velta fyrir sér muninum sem er annars vegar á stjórnun hefðbundinna ríkisstofnana eða sveitarfélaga og einkafyrirtækja hins vegar?* Spurningunni er ekki auðvelt að svara í stuttu máli en viðmælendur svöruðu henni í grófum dráttum. Svörin voru löng en þó nokkuð skýr enda hafa viðmælendurnir mikla reynslu í þessum málaflokki. Svörin voru greinilega lengri og ítarlegri eftir því sem viðmælandi hafði meiri reynslu af stjórnun í bæði opinbera geiranum og einkageiranum. Svörin lituðust svo auðvitað af þeirri reynslu sem viðmælendurnir höfðu og þá sérstaklega af því hvaða undirtegundir opinberra og einkarekinna rekstrarforma þeir höfðu reynslu af. Sumt kom fram hjá öllum viðmælendum en annað kom upp hjá einum eða tveimur. Þar með er ekki sagt að viðmælendurnir séu ósammála heldur töldu þeir aðeins upp þá hluti sem þeir mundu eftir í viðtalinu.

Viðmælendurnir voru fljótir að draga upp mannauðsmál, fjármál og markmið sem viðbrögð við opnunarspurningunni. Þeir sögðu mannauðsstjórnun vera mun erfiðara viðfangsefni í opinbera geiranum heldur en einkageiranum vegna Laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Það væri erfiðara ferli við að segja upp opinberu starfsfólki, þar þyrfti að áminna formlega og skriflega. Einnig er erfiðara ferli við ráðningar þar sem stjórnendur þurfa að auglýsa nær öll laus störf og þurfa svo að ráða hæfasta aðilann, byggt á fyrirframgefnum stöðlum.

Fjármálin voru eins fljót að bera á góma og starfsmannamálin og drógu viðmælendurnir allir upp skýra mynd af þeim. Lög um opinber fjármál segja til um hvernig og hvenær fjárhagsáætlanir og fjárlög skulu gerð og að stofnanir ríkisins skuli fylgja þeim. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga gegna álíka hlutverki í þeirra tilfalli. Viðmælendurnir voru sammála um að fjáröflun væri að sjálfsögðu mjög frábrugðin í opinbera geiranum og einkageiranum. Fjármögnun ríkisstofnanna færi fram í fjárlögum á hverju ári og áætlanir gerðar út frá þeim. Þótt það gæti virst einfalt að vita skýrt fyrir fram hversu mikla fjármuni skipulagsheildin hefur til að ráðstafa þá getur samt verið snúið að reka opinbera skipulagsheild innan þess ramma. Einnig er ólíkt meðal þessara skipulagsheilda að ríkisstofnanir mega ekki taka lán, sem einkareknar skipulagsheildir mega nær undantekningalaust.

Markmið opinberra og einkarekinna skipulagsheilda eru oftast mjög ólík. Markmið fyrirtækja er oftast að skila arði fyrir eigendur. Markmið opinberra stofnana og sveitarfélaga eru oftast að skila góðum rekstri, en á sama tíma eru þau ekki að hagnast og greiða út arð. Opinber rekstur gengur oftast út á það að framleiða almannagæði og því geta markmiðin verið dreifð. Viðmælendur sögðu markmið geta verið skýr í lögum um stofnanirnar en á sama tíma geti þau verið óskýr og matskennd. Markmið opinberra skipulagsheilda eru oft pólitísk í eðli sínu þannig að margir aðilar reyna að hafa utanaðkomandi áhrif á þau.

Viðmælendum fannst lög hafa mikil áhrif á starfsemi skipulagsheilda, sérstaklega hjá hinu opinbera. Þar má nefna lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, stjórnarsýslulög, lög um opinber fjármál, sveitarstjórnarlög, upplýsingalög o.s.frv. Einnig koma við sögu lög um einstakar stofnanir, lög um einstaka opinber hlutafélög, lög um hlutafélög og svo framvegis. Viðmælendum þótti löggjöfin vega þyngra í stjórnun opinberra skipulagsheilda heldur en einkarekinna skipulagsheilda. Þeim fannst þó almennt ekki erfitt að færa sig yfir í hitt skipulagsformið, hvort sem það var úr opinberum rekstri í einkarekstur eða öfugt. Viðmælendur töldu stjórnun almennt vera svipaða í einkareknu umhverfi og því opinbera, sérstaklega þegar kom að daglegum samskiptum og annarri innri stjórnun. Það kom á óvart hversu mörg dæmi viðmælendur gátu nefnt um hvernig stjórnun getur verið ólík meðal mismunandi einkarekinna skipulagsheilda eða mismunandi opinberra skipulagsheilda frekar en milli einkarekinna og opinberra skipulagsheilda.

4.2 Starfsmannastjórnun

Starfsmannastjórnun er það stjórnunarhlutverk sem oftast var dregið fram í viðtölunum. Viðmælendur voru sammála um að það væri flóknara ferli að ráða og segja upp starfsfólki í opinbera geiranum. Samkvæmt óskráðum reglum stjórnarsýsluréttar hins opinbera er gengið út frá því að hæfasti umsækjandinn sé ávallt ráðinn. Einn viðmælandi sagði það myndi aldrei ganga hjá hinu opinbera að ráða einhvern með til dæmis minni starfsreynslu þó svo að hann myndi líklega falla betur inn í starfshópinn. Hæfni umsækjenda væri alltaf metin með starfsreynslu og menntun. Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna gera starfsmannastjórnun miklu þyngri í vöfum. Það þarf að auglýsa nær öll störf og svo er birtingarskylda á lista yfir umsækjendur. Þessi upplýsingaskylda um birtingu á umsækjendum um opinber störf, sagði einn viðmælandinn vera hamlandi og sé líkleg til þess að fæla mögulega umsækjendur frá því að sækja um. Hann sagði þetta aldrei gert í einkafyrirtækjum af þeirri ástæðu. Til viðbótar þurfa stjórnendur alltaf að vera tilbúnir til þess að rökstyðja val á ráðningum.

Í einkageiranum er þetta með öðrum hætti. Þar eru kjarasamningar sem stjórna mestu um hvernig þarf að háttta starfsmannamálum. Þar er meiri sveigjanleiki til þess að gera breytingar á skipulagi, segja fólki upp og ráða þann sem stjórnandi telur henta best í starfið. Þetta gildir þá líka um starfsfólk þar sem viðmælendur töldu auðveldara að segja upp starfsfólki af ýmsum ástæðum. Einn viðmælandi orðaði þetta svona:

Þú þarft í raun og veru ekki að gefa neinar skýringar á því af hverju þú lætur starfsmann fara. Þar þarftu bara að tryggja að hann fái greiddan uppsagnarfrest, til að láta hann fara strax, og þú þarft að standa að því á réttan hátt en þú þarft ekki að gefa neinar skýringar stundum eru frumskógarreglur sem gilda á einkamarkaðnum ... jafnvel of frjálsglegar.

Til þess að segja upp á réttan máta í opinbera geiranum þarf að hefja langt ferli sem byrjar á skriflegum áminningum þar sem viðkomandi fær andmælarétt í hvert skipti. Þetta þarf að gera mjög formlega. Einnig er hægt að gera samkomulag við starfsmann en það samkomulag má aldrei skerða réttindi hans, hann getur alltaf snúið aftur ef hann vill. Einn viðmælandinn sagði fólk miklu viljugra að leita til dómstóla með sín mál í opinbera geiranum.

Aðspurðir um hvað annað rekstrarformið gæti lært af hinu og öfugt voru viðmælendurnir allir sammála um að hið opinbera mætti læra ýmislegt af einkageiranum þegar kemur að starfsmannastjórnun. Of mikil höft eru á starfsmannastjórnun hjá hinu opinbera og mörg

starfsmannamál er ekki hægt að útkljá á einfaldan máta eins og hægt er í einkageiranum. Svo gríðarleg er formfestan hjá hinu opinbera að viðmælendum fannst það ganga of langt. Umgjörðin er fastmótuð og njörvuð niður og því erfiðara að sinna starfsmannastjórnun hjá hinu opinbera. Annað rekstrarform gerir stjórnendum kleift að gera örari og hraðari breytingar á skipulagi skipulagsheildarinnar. Þó er hægt að lenda í skakkaföllum með þetta líka í einkageiranum. Það er fljótt að berast út ef illa er haldið um starfsmannamálin sem getur haft mikil áhrif á áhuga fólks á að starfa hjá skipulagsheildinni. Þetta á við í báðum geirum. Að lokum má nefna að tveimur viðmælendum fannst einkageirinn geta haft meiri formfestu og aga í ýmsum málum, þar á meðal starfsmannastjórnun.

4.3 Fjármálastjórnun

Viðmælendum fannst fjármálastjórnun vera töluvert frábrugðin milli opinbera geirans og einkageirans. Fyrirkomulag og utanumhald fjármála í rekstri hjá hinu opinbera er takmarkandi að ákveðnu marki. Fjárveitingar eru samþykktar á fjárlögum eða fjárhagsáætlun sveitarfélaga og frá þeim áætlunum verður ekki vikið nema með viðaukum við þau lög eða áætlanir. Einn viðmælandi taldi vera miklu sterkara fjárhagslegt eftirlit í einkarekstri en í opinberum rekstri. Hann taldi það vera vegna þess að fyrirtæki þarf yfirleitt að gera stjórninni grein fyrir fjárhagslegri stöðu mánaðarlega, sérstaklega ef það eru vandamál í rekstrinum eða eitthvað slíkt. Einn viðmælandinn sagði:

Lög um opinber fjármál er náttúrlega algjör grunnur fyrir alla fjármálaáætlun og fjármálastefnu hjá hinu opinbera sem var mjög mikið framfaraskref hjá hinu opinbera, að búa til stefnu til margra ára sem heitir fjármálaáætlun ... þar sem er stefnumörkun stjórnvalda ... um helstu útgjaldaliði og helstu áherslur. [Í einkafyrirtækjum] gilda ekki lög um opinber fjármál ... það eru hins vegar mjög miklar kröfur gerðar til allrar fjármálastjórnunar og auðvitað eru ... kröfur sem lúta lögum um ársreikninga og allt þetta sem einkafyrirtæki eru bundin af og eigendurnir gera kröfu um arðsemi.

Hjá hinu opinbera er ekki gerð krafa um hagnað eins og er almennt gert í fyrirtækjarekstri. Sú krafa er þó gerð að opinberar skipulagsheildir séu með ábyrgan rekstur rétt eins og einkafyrirtæki, að reksturinn sé réttum megin við núllið. Þó er gerð meiri krafa um það í fyrirtækjarekstri því eigendurnir vilja fá greiddan arð af sinni fjárfestingu. Einn viðmælandi taldi að mörgu leyti auðveldara að vinna innan augljósara fjárhagsmarka fjárhagsáætlunar og fjárlaga. Annar viðmælandi benti þó á að reksturinn sé svipaður þar sem stjórnendur eru í erfiðum rekstri í báðum rekstrarformum, hvort sem það er opinbert eða einkarekið.

Sveigjanleikinn er samt sem áður óneitanlega meiri í einkarekstri þar sem hægt er að fjármagna með fjölbreyttum hætti, þar á meðal að taka lán. Einn viðmælandinn orðaði þetta svona:

Ef þú ert að reka ráðuneyti þá er það bara fyrst og fremst skrifstofustarfsemi sem þarf einfaldan búnað ... og stærstu fjárfestingarnar eru kannski mögulega bíll og varla það. Þú ert að greiða leigu gegnum fasteignir ríkissjóðs samkvæmt ákveðnum taxa, þú ert að gera rekstrarsamninga um ljósritunarvélur og svo framvegis þannig að það sem þú færð úthlutað, þú veist nokkurn veginn hvað þau geti ráðið marga skrifstofumenn og allt þetta. Síðan flækist þetta þegar þú ert að reka stofnun eins og til dæmis Landhelgisgæsluna þar sem þú ert í umfangsmiklum rekstri á risastórum einingum eins og þylum og skipum að þurfa kannski að fara í það viðamikið viðhald, skipta um vél eða eitthvað slíkt á ákveðnu árabili, að fjárveitingarnar sem eru settar á fjárlögum tiltekins árs duga ekki það árið fyrir þessu. Þú getur ekki gert eins og opinber hlutafélög eða einkahlutafélög geta gert, tekið lán, dreift skuldbindingunni yfir lengri tíma, farið í mikla fjárfestingu með sama hætti.

4.4 Áætlanagerð

Viðmælendur töluðu mikið um stjórnunarhlutverkið áætlanagerð og þá sérstaklega markmiðasetningu, fjárhagsáætlanir og pólitíska stefnumótun. Mælikvarðiinn á árangri er töluvert einfaldari í fyrirtækjarekstri þar sem hann er nánast alltaf hagnaður og góð rekstrarniðurstaða. Sumar einkareknar skipulagsheildir, þá sérstaklega þær sem eru í eigu hins opinbera, þurfa ekki að skila hagnaði heldur gera þjónustusamninga við hið opinbera. Í þjónustusamningum geta opinberar skipulagsheildir haft skýr markmið sem koma í stað markmiðs um hagnað. Markmið opinberra skipulagsheilda eru líka skilgreind í lögum en geta þó verið heldur óljósari en í einkageiranum. Stofnuninni er ætlað að starfa í almannabágu en ekki ætlað að skila hagnaði til eigenda sinna. Það hefur reynst stjórnendum erfitt að skilgreina mælikvarða á grunni þeirra laga og reglna sem gilda um stofnunina. Markmið opinberra skipulagsheilda geta svo verið að framleiða almannagæði sem eru í eðli sínu pólitísk.

Einn viðmælandi sagði áhrif stjórn mála hafa töluverð áhrif á stjórnun í opinbera geiranum. Það getur myndast mikil togstreita milli þess sem stjórnvöld, ráðherrar eða bæjarstjórnir vilja gera annars vegar og vinnu við lögbundin verkefni hins vegar. Stefna stjórnvalda litast oft af kosningaloforðum eða stefnu þeirra og því getur reynst erfitt fyrir stjórnendur að ná markmiðum. Einnig geta verið ör skipti á æðstu stjórnendum í kjölfar tíðra kosninga. Þessi öru skipti valda því að vinnan getur verið stöðugri í einkageiranum vegna þess að stjórnendur staldra lengur við og geta því nýtt eigin reynslu í sín hlutverk. Annar viðmælandi sagði stjórnir

einkarekinna skipulagsheilda ekki hafa jafn mikil pólitísk áhrif á starfsemina og í opinberum skipulagsheildum. Þar geta þó einnig verið pólitísk álitamál, einkum hjá opinberum hlutafélögum. Samskipti stjórnar fara nær alltaf fram í gegnum forstjóra eða framkvæmdastjóra einkarekinna skipulagsheilda. Einn viðmælandi orðaði þetta svona:

Þegar þú ert að vinna hjá einkafyrirtæki þá eru flestir með það á hreinu að það sem gildir er rekstrarlegur árangur fyrirtækisins, það er viðmiðið. Þó að fólk hafi kannski skoðanir á því hvernig fyrirtæki eigi að starfa þá gerir fólk sér almennt grein fyrir því að, þannig séð, hafi fólk ekkert með það að segja, nema eftir því hvar það er staðsett innan fyrirtækisins. En hjá hinu opinbera ... hafa allir skoðanir og telja sig hafa heilmikið um það að segja hvernig eigi að stjórna, hvernig starfsemin eigi að vera.

Áætlanir fyrirtækja geta verið töluvert frábrugðnar þeim sem eru hjá hinu opinbera. Þar ertu ekki jafn bundinn áætluninni og ef það er eitthvað sem breytist á miðri leið geta stjórnendur fyrirtækja breytt áætluninni á svipstundu. Þar er meira frelsi til þess að gera stórar breytingar á stuttum tíma. Vegna þess hve takmarkaður rekstur opinberra skipulagsheilda er hvað varðar fjármálin, þá er áætlanagerðin mjög bundin við fjárlög. Áætlanagerð er því mjög háð fjárheimildum og farið er í áætlanagerð eftir þeim. Einn viðmælandi tók svona til orða:

Áætlun er áætlun í einkageiranum en áætlun eru fjárlög í opinbera geiranum. Í sveitarfélögum er rangnefni að kalla fjárhagsáætlun, fjárhagsáætlun því þetta eru bindandi fjárheimildir. ... [Fjárhagsáætluninni] verður ekkert breytt nema með sérstökum samþykktum. ... Þetta er ansi ólíkt starfsumhverfi, hvort þú ert að vinna með áætlun eða fjárheimildir.

4.5 Upplýsingamiðlun

Viðmælendur töluðu um upplýsingamiðlun, upplýsingaflæði, eftirlit og upplýsingaskyldu. Það er stór munur á opinberum rekstri og einkarekstri varðandi heimild utanaðkomandi aðila til að fá upplýsingar. Upplýsingalög gera almenningi kleift að fá upplýsingar um flesta þætti sem hafa með opinberan rekstur að gera. Almennigur getur gert kröfu um að fá gögn frá opinberum skipulagsheildum sem hann getur almennt ekki gert hjá einkareknum skipulagsheildum. Það er rík krafa meðal almennings að allt sé opið og gagnsætt hjá hinu opinbera en ekki í einkageiranum. Það getur þó verið mismunandi meðal undirteygunda skipulagsheilda í einkageiranum eða opinbera geiranum. Einn viðmælandi sagði svona frá:

[Það] er líka stór munur innan einkafyrirtækjanna, hvort þú ert með einkafyrirtæki sem er ekki á markaði og svo fyrirtæki sem er á hlutabréfamarkaði. Ef þú ert hjá einkafyrirtæki sem er ekki á hlutabréfamarkaði þá getur þú bara alfarið ákveðið hvað þú vilt segja og hvað þú vilt ekki segja. Þegar þú ert kominn í fyrirtæki sem er á markaði, þá máttu nánast ekkert segja. Þar hefur maður upplifað óánægju

meðal starfsmanna af því þú mátt ekki segja starfsmönnum í fyrirtækinu hvað er framundan, einhverjar stórar breytingar. Það verður að koma rétt út, þú verður að tilkynna þetta til markaðarins og það verður að koma þannig út að fjárfestar séu jafnt settir. Þannig að það var eiginlega meiri munur á, varðandi samskipti út á við, að skipta úr þar, innan einkageirans.

Viðmælendum fannst upplýsingaflæði innan skipulagsheildanna, milli starfsfólks, vera svipað og ekki litast af því hvort þær væru opinberar eða einkareknar. Starfsfólk væri alltaf óánægt með upplýsingaflæðið. Einum viðmælenda fannst þó oftast þurfa að koma upplýsingum til stjórnar í einkarekstri heldur en í opinberum rekstri. Samskipti út á við voru hins vegar öðruvísi eftir skipulagsgerð. Það eru oftast pólitískir aðilar sem þurfa að hafa orðið fyrir opinberum skipulagsheildum, til dæmis bæjarstjóri, ráðherra eða sveitarstjórnarfulltrúi, en í einkageiranum er það framkvæmdastjórinn. Einn viðmælandi orðaði þetta svona:

Ég held að þetta ráðist bara svolítið af grunnhlutverkinu á hverjum stað og eftir því hversu áhugasamur almenningur er um það sem er í gangi. Dagsdaglega eru yfirleitt ekkert miklar fréttir af Ísavia nema það sé [eitthvað vandamál]. Sama á við um Landsvirkjun.

Viðmælendum fannst eftirlit líka vera meira í opinberum skipulagsheildum og opinberum hlutafélögum. Mikið eftirlit er hjá Ríkisendurskoðun og hjá ráðuneytum hins opinbera ásamt óformlegu eftirliti fjölmiðla og jafnvel fleiri aðila. Hjá opinberum hlutafélögum gildir nokkurn veginn það sama, fyrir utan það að þar er líka stjórn sem fer með eftirlit ásamt Ríkisendurskoðun og fjölmiðlum. Minna er um eftirlit hjá einkafyrirtækjum og þá sérstaklega hjá einkahlutafélögum.

4.6 Lagaumhverfi, sveigjanleiki, umfang og eðli

Rauði þráðurinn í orðræðu viðmælenda var munurinn á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum með tilliti til lagaumhverfisins. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, stjórnarsýslulög, lög um opinber fjármál, sveitarstjórnarlög, upplýsingalög, lög um einstakar stofnanir, lög um einstaka opinber hlutafélög og lög um ársreikninga voru þau lög sem viðmælendur vitnuðu mismikið í. Einn viðmælandi orðaði þetta svona:

En sko það sem mér datt strax í hug ... umgjörðin, lagaumgjörðin. Stjórnarsýslulögin sem að gilda náttúrulega hjá hinu opinbera, sem eru grundvallarlöggjöf í allri starfsemi hins opinbera sem snýr að því hvernig ákvarðanatakan er og hvernig öll málsmeðferð eigi að vera. Í raun og veru setur [löggjöfin] algjöran ramma um alla starfsemina sem auðvitað á að vera ströng, og hún er það. Það eru náttúrulega mjög miklar kröfur gerðar til stjórnarsýslunnar á öllum stigum sem snýr að þessum andmælarétti, rökstuðningi og öllu því, miðlun á upplýsingum og að öll gögn eigi að vera aðgengileg og svo framvegis í ríkisgeiranum þurfa að vera ofboðslega

öguð vinnubrögð. Öll ákvarðanatöka getur verið hægt því þar er pólitískt umhverfi þar sem þú þarft að vinna að ákveðnum ákvörðunum og síðan eru mjög miklar kröfur um það hvernig þær eru byggðar upp og svo framvegis, og síðan er það að lokum ráðherrann sem tekur ákvarðanir.

Viðmælendur voru almennt sammála um að það mætti vera meiri sveigjanleiki í stjórnun hjá hinu opinbera. Margt væri hægt að afgreiða á fljótlegri og hagkvæmari máta ef ekki væri fyrir stíft lagaumhverfi sem gerir í sumum tilfellum of miklar kröfur. Á sama tíma fannst viðmælendum almennt geta verið meiri reglufesta í einkageiranum. Hann mætti tileinka sér agaðri vinnubrögð og hafa meiri kröfur til þess að kalla eftir mismunandi sjónarmiðum. Viðmælendum fannst þó stjórnun í daglegum rekstri vera mjög svipuð hjá hinu opinbera og í einkageiranum. Einn viðmælandi orðaði þetta svona:

Ég hef alveg sagt að stjórnunarstaða hér og stjórnarstaða annars staðar snýst að mestu leyti um það sama, þú ert bara að reka stofnun eða fyrirtæki og þú þarft að gera það réttu megin við núllið í öllum tilvikum hvort sem þú ert í opinberum eða einkarekstri og annað sem er alveg eins á öllum stöðum þar sem þú ert að fást við stjórnun eru bara þessi daglegu starfsmannamál, að ráða fólk, taka á einhverjum vandamálum sem koma upp og reka fólk og dila við það þegar fólk finnst kaffið á kaffistofunni ekki nægilega gott. Það er bara nákvæmlega eins, hvar svo sem þú ert.

Annar viðmælandi sagði í svipuðu samhengi:

Mitt mat á stjórnun er að grundvallaratriðin séu að miðla upplýsingum og láta fólk vita hvað er að gerast, skapa liðsheild og vera með skýra sýn og forgangsröðun. Þetta eru alltaf sömu þættirnir sem þú þarft að vera með í stjórnun að mínu mati til að hlutirnir gangi vel.

Viðmælendur voru sammála um að ekki væri erfitt að skipta yfir í nýjan geira. Það þyrfti bara að koma sér inn í hlutverkið og vera með það á hreinu. Viðmælendurnir nefndu þó að það hafi hjálpað til í tilfærslunni að hafa ekki fært sig beint úr opinberri stofnun yfir í einkafyrirtæki. Viðmælendur höfðu allir færst úr sínum upphaflega geira yfir í opinbert hlutafélag, sameignarstofnun eða félagasamtök. Þessar skipulagsgerðir fannst viðmælendum vera eins konar millistig á milli opinberra stofnana og einkafyrirtækja og því auðveldara að færa sig yfir í nýja geira.

Viðmælendur voru að lokum sammála um að umfang og eðli rekstrarins hefði jafn mikil eða meiri áhrif á stjórnunarumhverfi frekar en hvort skipulagsheildin væri opinber eða einkarekin. Einn viðmælandi taldi helsta muninn á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum felast í miklum samskiptum við kjörna fulltrúa. Þetta fannst honum vera eitt

Það erfiðasta við stjórnun í opinberum rekstri, samanborið við einkarekstur. Flest önnur skipulagsform, fyrir utan einkahlutafélög, hafa oftast yfir sér stjórn sem er kjörin eða skipuð af kjörnum fulltrúum og því líka pólitísk í eðli sínu. Ef skipulagsheild hefur stjórn fylgir oftast ákveðið pólitískt ákvörðunarvald. Einum viðmælanda fannst stjórnun í opinbera geiranum verða líkari einkageiranum eftir því sem stjórnendur fjarlægjast kjörna fulltrúa á skipuritinu. Honum fannst mjög skýrt fyrir hvern stjórnandi vinnur í einkahlutafélagi, sér í lagi ef það eru örfáir eigendur.

5 Umræður

Markmið þessarar rannsóknar var að komast að því hver munurinn er á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum. Til þess að komast að því var sett fram rannsóknarspurningin: *Hver er munurinn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og í einkageiranum að mati stjórnenda sem hafa starfað í báðum geirum?*

Við greiningu á niðurstöðum rannsóknarinnar var notast við stöðu þekkingar á opinberum og einkareknum skipulagsheildum og stjórnun þeirra úr kafla 2. Rannsóknir og kenningar um skipulagsheildir gefa góðan skilning svo að auðveldara sé að greina þær. Fræðileg þekking á einkennum opinberra skipulagsheilda og einkarekinna skipulagsheilda hjálpar við að skilja hvaða ástæður liggja að baki því að munur sé á stjórnunarumhverfi í sitt hvorum geiranum. Að lokum kemur fræðileg samantekt á muninum á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum að góðum notum og verður sérstaklega borin saman við staðhæfingar viðmælenda rannsóknarinnar um muninn á þessu tvennu.

Umræðukaflanum er skipt niður eftir einstökum hlutverkum stjórnenda samkvæmt Luther Gulick en þau eru áætlanagerð, skipulagning, starfsmannastjórnun, verkstýring, samhæfing, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun.

5.1 Áætlanagerð

Þegar kemur að áætlanagerð er margt sem skilur að opinbera geirann og einkageirann. Í fræðilegum skrifum var gerður skýr greinarmunur þegar kom að stjórnun í þessum geirum. Stjórnun hjá hinu opinbera er mjög háð stefnu stjórnvalda, ráðherra eða sveitarstjórnar. Það eru þau sem leggja línurnar og það er hlutverk stjórnenda að fylgja þeirra stefnum. Þar að auki geta utanaðkomandi pólitísk áhrif skipt máli á þessu sviði. Þau verða þegar ráðherrar, sveitarstjórnarfulltrúar eða aðrir pólitískir aðilar reyna að hafa áhrif á áætlanagerð til þess að ná fram pólitískum markmiðum. Þetta er öðruvísi en í einkageiranum þar sem áætlanagerð er heldur frjálslegri. Þó þurfa stjórnendur að vera í samskiptum við stjórn einkarekinna skipulagsheilda ef hún er til staðar. Ef það eru fáir eigendur þarf þess ekki. Markmið fyrirtækja með rekstrinum er langoftast hagnaður.

Einkafyrirtæki eru á samkeppnismarkaði og eru sjaldnast að framleiða almannagæði. Þau lúta því lögmálum markaðarins í sinni áætlanagerð. Í opinberum rekstri þarf almennt ekki að gera ráð fyrir markaðslögmálum en oft er þar verið að framleiða almannagæði. Það sem

hindrar áætlanagerð í opinbera geiranum eru tíðar stjórnendabreytingar og kosningar. Stjórnendur virðast staldra skemur við í stjórnunarstöðum hjá hinu opinbera en í einkageiranum. Tíðar kosningar hafa líka mikil áhrif þar sem miklar stefnubreytingar geta orðið á skömmum tíma með tilkomu nýrra kjörinna fulltrúa.

Þessi fræðigrunnur rímar mjög vel við niðurstöður rannsóknarinnar. Áætlanagerð var eitt þeirra hlutverka sem oftast voru nefnd af viðmælendum í samhengi við muninn á stjórnunarumhverfi í einkageiranum og opinbera geiranum. Mest var rætt hvernig áætlanagerð er áskorun eða er takmörkuð hjá hinu opinbera miðað við einkageirann. Áætlanagerð er bundin við fjárlög í opinbera geiranum og miðar hún því alltaf við þau. Talað var um stefnumótandi áhrif stjórnmálamanna og að vinna þyrfti þétt með kjörnum fulltrúum sem væri oft skipt út vegna kosninga. Viðmælendum fannst markmið opinberra stofnana og opinberra hlutafélaga almennt vera skýr í lögum sem stangast á við það sem fræðilega samantektin segir.

5.2 Skipulagning

Þegar kemur að skipulagningu er sumt sem skilur að opinbera geirann og einkageirann. Gallinn við skipulagningu hjá hinu opinbera er sá að vald getur komið úr ýmsum áttum. Það getur gert stjórnendum erfitt fyrir við að skipuleggja skipulagsheildina sína ef utanaðkomandi stjórnendur og valdhafar geta haft áhrif á skipulagninguna. Einnig getur reynst erfitt fyrir stjórnendur þegar stjórnmálafólk vill koma sínum stefnumálum í gegn á sama tíma og það er mikið skrifræði hjá skipulagsheildinni. Til dæmis eru ráðherrar tregir við að framselja völd sín til undirmanna nema að það sé tryggt að ekkert geti farið úrskeiðis þar sem þeir myndu á endanum þurfa að bera ábyrgð.

Skrifræði getur þó líka verið í einkarekstri, sér í lagi ef fyrirtækið er fjölmennt og er á hlutabréfamarkaði. Tilhneigingin er að auka skrifræði eftir því sem skipulagsheildin stækkar. Breytingar geta orðið miklu hraðari í einkafyrirtækjum þar sem er ekki jafn mikið skrifræði.

Skipulagning sem slík þar lítið á góma hjá viðmælendum en einhverjir þættir hennar voru nefndir. Þar var helst hversu mikil reglufesta og agi væri hjá hinu opinbera. Þessi reglufesta er einkennandi fyrir meira skrifræði og því passar þessi lýsing vel við þann hluta fræðilegrar umfjöllunar. Einnig kom fram að togstreita geti myndast þegar opinber skipulagsheild þarf að sinna lögbundnum verkefnum á sama tíma og kjörinn fulltrúi vill ná sínum áherslumálum í

gegn. Til viðbótar fannst viðmælendum umfang og eðli skipulagsheildar geta haft mikil áhrif á stjórnunarumhverfi í báðum geirum.

5.3 Starfsmannastjórnun

Þegar kemur að starfsmannastjórnun er margt sem skilur að opinbera geirann og einkageirann. Miklar takmarkanir eru á starfsmannastjórnun, sérstaklega á Íslandi þar sem gilda Lög um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, Stjórnsýslulög og fleira. Þar að auki geta opinberir starfsmenn verið ósveigjanlegir og því mögulegt að þeir hindri þannig framgang mála með einhverjum hætti. Stjórnendur í opinbera geiranum hafa minna vald yfir ytri hvötum, til dæmis launum. Þá er almennt minni starfsánægja hjá hinu opinbera.

Í einkageiranum er starfsmannastjórnun miklu frjálsgri en í opinbera geiranum. Þó hafa vinnulöggjöf og kjarasamningar áhrif þar rétt eins og í opinbera geiranum. Einkageiranum er frjálst að ákveða laun starfsfólks á meðan þau standast kjarasamninga. Laun geta verið hærri hjá stjórnendum þar og einnig geta verið árangurstengd laun og kaupaukar. Í einkageiranum er almennt meiri starfsánægja.

Starfsmannastjórnun var oftast nefnd þegar viðmælendur ræddu muninn á stjórnun í opinberum rekstri og einkarekstri. Viðmælendur drógu í meginráttum fram sömu niðurstöðu og fræðilega samantektin þar sem þröngt lagalegt umhverfi í starfsmannamálum var efst á baugi. Viðmælendur nefndu þó ekkert um hvort opinberir starfsmenn geti verið erfiðir eða hvort starfsánægjan væri meiri í einkageiranum. Minnst var þó á að í einkageiranum væru reglurnar jafnvel of frjálsgar. Viðmælendur voru sammála um að eitthvað mætti vera þarna á milli reglufestu opinbera geirans og óvandvirkni einkageirans.

5.4 Verkstýring

Þegar kemur að verkstýringu eru nokkur atriði sem skilja að opinbera geirann og einkageirann. Í opinbera geiranum eru settar skorður á ákvarðanatöku með umfangsmiklum verklagsreglum. Þar er minni sveigjanleiki í ákvarðanatöku og minna sjálfstæði hjá stjórnendum til þess að taka ákvarðanir. Það getur einnig verið vandamál fyrir stjórnendur í opinberum rekstri þegar risastórar ákvarðanir eru teknar utan skipulagsheildarinnar. Það gerist til dæmis með ákvörðunum á Alþingi, á ríkisstjórnarfundum eða í sveitarstjórn. Þar að auki geta verið takmarkanir í lögum á því sem stjórnendur mega gera. Í einföldu máli er talað um að

stjórnendum í opinbera geiranum sé ekki heimilt að gera annað en það sem fram kemur í lögum.

Í einkageiranum er talað um að stjórnendur megi gera allt sem ekki er bannað í lögum. Þar getur þó vinnulöggjöf haft áhrif á starfsemina og ákvarðanatöku verður að taka mið af henni svo ekki séu brotin lög. Vald, sem er gjarnan þrískipt hjá hinu opinbera (framkvæmdavald, löggjafavald og dómvald), er oftast sameinað í einum einstaklingi í einkageiranum, hjá forstjóra eða framkvæmdastjóra.

Rannsóknin leiddi í ljós ákveðið samræmi milli fræðilegu samantektarinnar og skoðana stjórnenda sem hafa starfað sem slíkir bæði í opinbera geiranum og einkageiranum. Þeim fannst allt vera þyngra í vöfum hjá hinu opinbera og það eru þröngar lagalegar takmarkanir sem búa þar að baki ásamt mikilli reglufestu. Stjórnsýslulög voru sérstaklega nefnd í þessu samhengi og þau sögð vera lögð til grundvallar í allri ákvarðanatöku hjá hinu opinbera. Viðmælendur sögðu að í daglegum rekstri þá væri munurinn á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum nánast enginn. Það þurfi bara að sjá til þess að starfsemin gangi snurðulaust fyrir sig.

5.5 Samhæfing

Þegar kemur að samhæfingu er fátt sem skilur að opinbera geirann og einkageirann. Hjá hinu opinbera getur verið togstreita á milli opinberra skipulagsheilda. Mismunandi ráðuneyti eða stofnanir geta verið að vinna að gagnstæðum markmiðum. Fleiri ytri aðilar geta haft formlegt vald eða áhrif á ákveðna þætti opinberra skipulagsheilda. Sundrung getur verið meðal þessara aðila og lítil samskipti. Þessir þættir hafa ekki áhrif á einkarekstur og því er samhæfing ekki takmörkuð í einkageiranum.

Ekkert sérstakt kom fram í rannsókn ritgerðarinnar um stjórnunarhlutverkið samhæfingu. Það var þó ekkert heldur sem viðmælendur nefndu sem fór gegn því sem kom fram í fræðilegri samantekt um muninn á samhæfingu í opinbera geiranum og einkageiranum.

5.6 Upplýsingamiðlun

Þegar kemur að upplýsingamiðlun er margt sem skilur að opinbera geirann og einkageirann. Þröng lagaumgjörð gerir það að verkum að ytri aðilar hafa aðgang að ýmsum upplýsingum sem varða starfsemi opinbera geirans. Á Íslandi eru upplýsingalög sem veita almenningi aðgang að ýmsum upplýsingum um skipulagsheildir í opinberum rekstri. Einnig þurfa opinberar

skipulagsheildir að sæta miklu eftirliti ýmissa eftirlitsstofnana sem geta heft starfsemi þeirra. Til viðbótar eru opinberar skipulagsheildir stöðugt undir eftirliti fjölmiðla. Að lokum eru sérstakar væntingar til stjórnenda í opinberum rekstri um sanngirni, viðbragðsflýti, heiðarleika, hreinskilni, einlægni og ábyrgð.

Í einkageiranum er upplýsingamiðlun ekki síður mikilvæg, en þó ekki lögbundin nema að litlu leyti. Stjórnendur þurfa að upplýsa hluthafa um stöðu mála og miðla upplýsingum reglulega til stjórnar skipulagsheildarinnar. Upplýsingamiðlun út á við er í takt við þarfir markaðarins. Eftirlit með skipulagsheildinni er miklu minna en hjá hinu opinbera en þó getur verið eftirlit frá vinnueftirliti eða innra eftirlit. Til viðbótar getur verið aukið eftirlit í samræmi við samfélagslega ábyrgð. Eftirlit fjölmiðla er takmarkað og felst helst í viðbrögðum við vandræðum sem koma upp á yfirborðið.

Í niðurstöðum rannsóknarinnar koma fram álíka staðhæfingar og í fræðilegri samantekt. Hlutverk sem falla undir flokkinn upplýsingamiðlun voru oft nefnd af viðmælendum í samhengi við muninn á stjórnun í einkageiranum og opinbera geiranum. Oft var minnst á Upplýsingalög sem gera almenningi kleift að sækja gögn um ýmis málefni og aðilum máls kleift að sækja gögn um sín mál. Viðmælendur voru sammála um að rík krafa væri til hins opinbera um gagnsæi og heiðarleika. Formlegt og óformlegt eftirlit er meira í opinberum rekstri en það helgast líka af eðli rekstrarins hvort almenningur hafi áhuga á rekstrinum. Þegar kom að samskiptum innan skipulagsheilda fannst viðmælendum nær enginn munur vera á. Það átti þó ekki við um fyrirtæki á hlutabréfamarkaði þar sem mun minna upplýsingaflæði er innan skipulagsheildarinnar vegna skyldu stjórnenda til þess að gæta jafnræðis hluthafa.

5.7 Fjármálastjórnun

Þegar kemur að fjármálastjórnun er margt sem skilur að opinbera geirann og einkageirann. Fjármögnun opinbera geirans er oftast algjörlega háð fjárlögum eða fjárhagsáætlunum ríkis eða sveitarfélags. Stjórnendur opinberra skipulagsheilda mega ekki stofna til útgjalda nema með heimild fyrir því í fjárlögum eða fjárhagsáætlunum. Ríki og sveitarfélög bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum stofnana sinna, til dæmis ef þau kaupa sér þjónustu eða þegar sveitarfélög taka lán. Að lokum geta opinberar skipulagsheildir ekki orðið gjaldþrota.

Í einkarekstri er hægt að fjármagna skipulagsheildina með ýmsum hætti. Það getur verið í gegnum þjónustusamninga við ríkið, með sölu á vörum og þjónustu og með því að taka lán á almennum markaði. Rekstrarumhverfið er þó mun óöruggara í einkageiranum en í opinbera

geiranum vegna þess að einkafyrirtæki geta orðið gjaldþrota. Að auki eru mikil markaðsáhrif í fyrirtækjarekstri og fyrirtækin hafa það nær alltaf að markmiði að skila hagnaði eða hafa góða markaðsafkomu.

Fjármálastjórnun var einn mest nefndi þátturinn í rannsókn þessari. Viðmælendum þótti mikill munur vera á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum vegna ólíkrar fjármögnunar geiranna. Opinber fjármögnun fer fram einu sinni á ári í fjárlögum ríkisins og fjárhagsáætlunum sveitarfélaganna. Þar má ekkert fara út fyrir fjárheimildir. Aftur á móti er fjölbreytt fjármögnun í einkarekstri og einkafyrirtæki geta tekið lán fyrir stórum útgjöldum. Í báðum geirum er gerð krafa um ábyrgan rekstur en í einkageiranum er aukin krafa um hagnað.

6 Lokaorð

Í þessari ritgerð var fjallað um muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum. Í rannsókninni voru tekin viðtöl við stjórnendur sem höfðu starfað sem slíkir bæði í opinbera geiranum og einkageiranum. Þeirra innsýn var dýrmæt til þess að fá dýpri skilning á umræddum mun.

Rannsóknarspurning ritgerðarinnar var: *Hver er munurinn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og í einkageiranum að mati stjórnenda sem hafa starfað í báðum geirum?* Í niðurstöðum rannsóknarinnar kom fram að augljós munur væri á stjórnun í opinbera geiranum og einkageiranum. Upplifanir viðmælenda byggðu á þeirra reynslu af stjórnun í bæði opinbera geiranum og einkageiranum á Íslandi. Viðmælendur lögðu mesta áherslu á lagalegan ramma stjórnunarumhverfisins. Hann var sérstaklega dreginn fram þegar rætt var um starfsmannastjórnun, upplýsingamiðlun, áætlanagerð og fjármálastjórnun. Lagalegur rammi opinberra skipulagsheilda var þröngur og viðmælendur töldu hann geta haft neikvæð áhrif á stjórnun í opinbera geiranum. Þeim fannst stjórnunarumhverfið flóknara í opinbera geiranum en frjálsslegra í einkageiranum. Viðmælendum þótti þó ekki erfitt að færa sig yfir í gagnstæðan geira og töldu daglegan rekstur opinberra og einkarekinna skipulagsheilda vera mjög svipaðan. Þeim fannst markmiðin í hvorum geira fyrir sig almennt vera skýr, hvort sem það var hagnaður í einkageiranum eða fjölbreytt markmið í opinbera geiranum.

Þessar staðhæfingar viðmælenda rímuðu mjög vel við fræðilega umfjöllun ritgerðarinnar um muninn á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum. Það var fátt sem kom fram í rannsókninni sem ekki kom fram í fræðilegri umfjöllun. Því er hægt er að draga þá ályktun að upplifun viðmælenda sé lýsandi fyrir raunverulegan mun milli stjórnunar í opinbera geiranum og í einkageiranum á Íslandi jafnt sem annars staðar.

Einhverjar takmarkanir eru þó á alhæfingargildi niðurstaðna. Eingöngu voru tekin þrjú viðtöl þar sem aðferðafræðilegar forsendur voru þröngt skilgreindar. Við leit á viðmælendum kom í ljós að erfitt er að finna háttsetta stjórnendur sem hafa starfað sem slíkir í opinbera geiranum og einkageiranum. Meirihluti viðmælenda hafði ekki starfað sem stjórnendur hjá hefðbundnum einkafyrirtækjum heldur starfað í einkaréttarlegu umhverfi í félögum í opinberri eigu. Í framtíðinni væri áhugavert að rannsaka hver upplifun stjórnenda sem hafa einungis starfað sem slíkir annað hvort í opinbera geiranum eða einkageiranum er og bera hana saman við niðurstöður þessarar rannsóknar.

Heimildaskrá

- Allison, Graham T. 1986. „Public and Private Administrative Leadership: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?“ Í *Leadership and Organizational Culture: New Perspectives on Administrative Theory and Practice*, eftir Thomas J. Sergiovanni og John E. Corbally, 214-239. Urbana og Chicago: University of Illinois Press.
- Arnar Þór Másson. 2007. „Ríkið hf.: Hlutafélagavæðing ríkisrekstrar.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 2 (3): 215-221.
- Chalekian, Paul M. 2016. „Instantiations of POSDCORB: A Framework-Theory-Model Approach.“ *Administration & Society* 48 (1): 316-343. doi:10.1177/0095399713481599.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. 2022. „Ársskýrsla ríkisfyrirtækja 2021.“ sep. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2022/09/21/Arsskyrsla-rikisfyrirtækja-2021-/>.
- Gulick, Luther. 2005. „Notes On The Theory of Organization.“ Í *The Early Sociology of Management and Organizations*, eftir Kenneth Thompson, 1-49. New York: Routledge.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2007. „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 3 (2): 225-234.
- Helga Jónsdóttir. 2013. „Viðtöl í eigindlegum og meigindlegum rannsóknum.“ Í *Handbók í aðferðafræði rannsókna*, eftir Sigríður Halldórsdóttir, 147-168. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Lanzini, Pietro, og Antonio Tencati. 2021. „How to Reap the CSR Fruits: The Crucial Role Played by Customers.“ Í *The Palgrave Handbook of Corporate Social Responsibility*, eftir David Crowther og Shahla Seifi, 843-859. Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-030-42465-7_91.
- Lög um hlutafélög nr. 2. 1995. 30. jan. Skoðað 13. jan 2023. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1995002.html>.
- Lög um opinber fjármál nr. 123. 2015. 28. des. Skoðað 19. jan 2023. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015123.html>.
- Margrét H. Svavarsdóttir, og Sigríður Halldórsdóttir. 2013. „Réttmæti og áreiðanleiki í eigindlegum rannsóknum.“ Í *Handbók í aðferðafræði rannsókna*, eftir Sigríður Halldórsdóttir, 211-227. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Raadschelders, Jos C.N. 2020. *The Three Ages of Government: From the Person to the Group, to the World*. Ann Arbor: University of Michigan Press. doi:10.3998/11666501.
- Rainey, Hal G., Sergio Fernandez, og Deanna Malatesta. 2021. *Understanding and Managing Public Organizations*. Sjötta útgáfa. Rafbók. Wiley. <https://www.perlego.com/book/2670314/understanding-and-managing-public-organizations-pdf>.

Rinaldi, Marta, Roberto Montanari, og Eleonora Bottani. 2015. „Improving the efficiency of public administrations through business process reengineering and simulation.“ *Business Process Management Journal* 21 (2): 419-462. doi:10.1108/BPMJ-06-2014-0054.

Simon, Herbert A. 1946. „The Proverbs of Administration.“ *Public Administration Review* 6 (1): 53-67. doi:10.2307/973030.

Skatturinn. án dags. „Um einkahlutafélög, hlutafélög og opinber hlutafélög.“ *Ísland.is*.
Skoðað 13. jan 2023. <https://island.is/um-einkahlutafelog-hlutafelog-opinber>.

Stjórnarráð Íslands. 2022. *Stofnanir ríkisins*. 24. nóv. Skoðað 19. jan 2023.
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/skipulag-og-stjornun-rikisstofnana/stofnanir-rikisins/>.

Yin, Robert K. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. B. Sjötta útgáfa. Los Angeles: SAGE Publications.

Viðauki 1

Viðtalsvísir

Rannsókn á stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum

Viðtalsvísir (u.þ.b. 1 klst)

Kynning

- Þakka þér fyrir að taka þátt í þessu rannsóknarverkefni.
- Aðeins til upprifjunar. BA verkefnið mitt snýr að stjórnunarumhverfi hjá hinu opinbera og í einkageiranum. Markmið rannsóknarinnar er að kanna reynslu þeirra sem hafa starfað sem stjórnendur bæði hjá hinu opinbera og innan einkageirans, þá meðtalið fyrirtækjum í eigu hins opinbera. Niðurstöður verða sem sé birtar í BA verkefninu mínu.
- Er í lagi þín vegna að viðtalið verði tekið upp? (byrja upptöku hér, greina frá viðmælanda og tímasetningu viðtals). Ég hef miðað við að viðtalið sé ekki lengra en klukkustund.
- Spurningarnar skiptast í annars vegar í eina almenna spurningu og síðan spurningar sem snúa að einstökum viðfangsefnum stjórnanda.
- Ég vil taka fram að fyllsta trúnaðar og nafnleyndar verður gætt í allri úrvinnslu. Þegar afritun viðtalanna lýkur verður upptökum eytt. Engin nöfn munu koma fram í afritun viðtals eða í niðurstöðum rannsóknarinnar sem rekja mætti til viðmælanda eða hans vinnustaðar.

Viðtal

- Mig langar að byrja á meginspurningu verkefnisins. Veit að það er ekki auðvelt að svara henni í stuttu máli en hún er þessi: Hvað kemur fyrst upp í hugann þegar þú veltir fyrir þér muninum sem er annars vegar á stjórnun hefðbundinna ríkisstofnana eða sveitarfélaga annars vegar og einkafyrirtækja hins vegar, byggt á þinni reynslu að sjálfsögðu?
 - Hver var mesti munurinn?
 - Hvað kom þér á óvart?
- Voru viðbrigðin mikil? Hvað var erfiðast við að færa sig yfir? En auðveldast?
- Nú erum við búinn að ræða um muninn en hvað er líkt?

- Á hvaða sviðum hefur hlutverk þitt sem stjórnandi verið það sama?

[Spurningar um einstök verkefni: Sleppa ef tími er búinn eða ef svör hafa þegar komið fram]

- **Starfsmannastjórnun:** Að ráða og þjálfa starfsfólk og viðhalda ákjósanlegum vinnuskilyrðum.
 - Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að starfsmannastjórnun? Ertu með dæmi?
- **Fjármálastjórnun:** Umsjón með fjárhagsáætlunargerð, fjármálastefnu, bókhaldi og eftirliti.
 - Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að fjármálastjórnun? Ertu með dæmi?
- **Upplýsingamiðlun:** Halda þeim sem stjórnandi ber ábyrgð gagnvart upplýstum um hvað er að gerast, sem felur í sér að halda sjálfum sér og undirmönnum sínum upplýstum með gögnum, rannsóknum og eftirliti.
 - Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að upplýsingamiðlun? Ertu með dæmi?
- **Verkstýring:** Að taka ákvarðanir og innleiða þær með skilmerkilegum og almennum skipunum og leiðbeiningum og starfa sem leiðtogi skipulagsheildarinnar.
 - Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að verkstýringu? Ertu með dæmi?
- **Áætlanagerð:** Að útfæra í grófum dráttum það sem þarf að gera og aðferðir til að framkvæma það til að ná þeim tilgangi sem skipulagsheildin hefur sett sér.
 - Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að áætlanagerð? Ertu með dæmi?
- **Skipulagning:** Að koma á formgerð valds þar sem vinnudeildum er raðað, skilgreindar og samræmdar til þess að ná markmiðum.
 - Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að skipulagningu? Ertu með dæmi?
- **Samhæfing:** Það mikilvæga verkefni að tengja hina ýmsu hluta vinnunnar innbyrðis.

- Hvernig upplifir þú muninn á stjórnunarumhverfi í opinbera geiranum og einkageiranum þegar kemur að samhæfingu? Ertu með dæmi?
- Ein lokaspurning: Hvað finnst þér að annað rekstrarformið mætti læra af hinu?

Að lokum

- Ég hef þá lokið við spurningalistann. Þakka þér kærlega fyrir að taka á móti mér og svara þessum spurningum. Ég mun að sjálfsögðu senda þér eintak af ritgerðinni (pdf.) þegar hún liggur fyrir. Ég má e.t.v. senda þér póst ef einhverjar spurningar vakna. Á ekki von á því.