

# **Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldhvörf**

**Rannsóknarniðurstöður**

Ritstjórn

Ómar H. Kristmundsson

**September 1999**

Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldhvörf  
Rannsóknarniðurstöður  
Ritstjórn Ómar H. Kristmundsson  
ISBN 9979-820-49-7  
1999 Fjármálaráðuneytið  
Steindórsprent Gutenberg

## Efnisyfirlit

<b>Ávarp ráðherra</b> .....	<b>7</b>
<b>Helstu niðurstöður</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Inngangur</b> .....	<b>11</b>
<b>2 Söfnun gagna</b> .....	<b>13</b>
2.1 <i>Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna</i> .....	13
2.1.1 Almennt um starfsmannakannanir.....	13
2.1.2 Aðdragandi, markmið og notagildi .....	14
2.1.3 Þátttakendur .....	15
2.1.4 Gerð og innihald spurningalista .....	15
2.1.5 Kynning könnunar.....	17
2.1.6 Framkvæmd .....	17
2.1.7 Úrvinnsla .....	18
2.1.8 Nafnleynd og varðveisla upplýsinga .....	18
2.1.9 Svörun .....	18
2.2 <i>Önnur gagnasöfnun</i> .....	21
2.2.1 Könnun á starfsmannamálum ríkisstofnana meðal forstöðumanna .....	21
2.2.2 Gagnavinnsla úr launavinnslukerfi ríkisins.....	21
<b>3 Starfsmenn og stofnanir ríkisins: Helstu kennitölur</b> .....	<b>23</b>
3.1 <i>Þróun starfsmannafjölda</i> .....	23
3.2 <i>Hlutfall opinberra starfsmanna af heildarvinnuafli</i> .....	30
3.3 <i>Starfsmannavelta ríkisins</i> .....	31
3.4 <i>Stærð og fjöldi ríkisstofnana 1998</i> .....	32
3.5 <i>Fjöldi stjórnenda ríkisstofnana</i> .....	34
3.6 <i>Kyn, aldur og menntun ríkisstarfsmanna</i> .....	34
3.7 <i>Starfsreynsla og önnur störf</i> .....	37
3.8 <i>Stéttarfélög ríkisstarfsmanna</i> .....	40
3.9 <i>Samantekt</i> .....	40

<b>4</b>	<b>Skipulag og stjórnun ríkisstofnana .....</b>	<b>43</b>
4.1	<i>Skilgreining ríkisstofnana .....</i>	43
4.2	<i>Skipulag ríkisstofnana.....</i>	45
4.2.1	Skipulag ríkisstofnana .....	45
4.2.2	Stjórnsýsluleg staða ríkisstofnana .....	45
4.2.3	Innra skipulag ríkisstofnana.....	46
4.3	<i>Stjórnun ríkisstofnana.....</i>	48
4.3.1	Verkefni stjórnenda.....	48
4.3.2	Sérstaða stjórnunar opinberra stofnana.....	50
4.3.3	Stjórnunaraðferðir .....	51
4.3.4	Afstaða starfsmanna til stjórnunar ríkisstofnana .....	51
4.3.5	Afstaða til stjórnunar og stjórnenda eftir kynferði stjórnenda.....	54
4.4	<i>Ráðningar .....</i>	55
4.5	<i>Ríkisstofnun sem eftirsóknarverður vinnustaður .....</i>	57
4.6	<i>Breytingar á stjórnun ríkisstofnana og áhrif þeirra.....</i>	59
4.6.1	Hin nýja stjórnunarstefna.....	59
4.6.2	Reynsla af nýjum stjórnunaraðferðum.....	61
4.7	<i>Samantekt.....</i>	63
<b>5</b>	<b>Starfsaðstæður ríkisstarfsmanna .....</b>	<b>65</b>
5.1	<i>Einkenni starfa og vinnuaðstæður .....</i>	65
5.2	<i>Starfsánægja ríkisstarfsmanna .....</i>	66
5.2.1	Aðferðir við mat á starfsánægju .....	69
5.2.2	Starfsánægja og lýðfræðilegir þættir .....	69
5.2.3	Eðli starfs.....	70
5.2.4	Starfsánægja og tegund skipulagsheildar.....	71
5.3	<i>Samskipti á vinnustað .....</i>	72
5.4	<i>Streita.....</i>	72
5.5	<i>Kynferðisleg áreitni á vinnustað.....</i>	73
5.6	<i>Samantekt.....</i>	75
<b>6</b>	<b>Endurmenntun ríkisstarfsmanna og önnur starfsþróun .....</b>	<b>77</b>
6.1	<i>Skipulag og framboð endurmenntunar.....</i>	78
6.1.1	Nám í formlegu skólakerfi.....	78
6.1.2	Starfstengt nám .....	78
6.1.3	Starfsþjálfun erlendis.....	79
6.1.4	Starfsþróun innan stofnana .....	79
6.2	<i>Sókn í endurmenntun .....</i>	80
6.3	<i>Þáttur stofnana í starfsþróun.....</i>	82

6.4	<i>Kostnaður vegna endurmenntunar</i> .....	85
6.5	<i>Ávinningur af endurmenntun</i> .....	87
6.6	<i>Samantekt</i> .....	88
<b>7</b>	<b>Laun ríkisstarfsmanna</b> .....	<b>89</b>
7.1	<i>Launaákvæðanir</i> .....	89
7.2	<i>Viðhorf starfsmanna til launa</i> .....	92
7.3	<i>Óánægja með laun</i> .....	95
7.4	<i>Samantekt</i> .....	97
<b>8</b>	<b>Úrlausnarefni</b> .....	<b>99</b>
	<b>Heimildir</b> .....	<b>105</b>



## Ávarp ráðherra

Í skýrslu þeirri sem hér er fylgt úr hlaði birtast niðurstöður úr umfangsmiklum könnunum sem gerðar voru meðal starfsmanna ríkisins og forstöðumanna stofnana ríkisins á starfskjörum þeirra og starfsskilyrðum. Þetta er í fyrsta sinn sem slík upplýsingaöflun á sér stað og eru niðurstöðurnar mikilvægt tæki í þeirri stefnumótun í starfsmannamálum sem fyrir höndum er á nýrri öld.

Þær upplýsingar sem hér birtast eru um margt athyglisverðar. Þær sýna svo ekki verður um villst að markmið stjórnvalda um endurbætur í starfsemi ríkisstofnana hafa skilað sér. Ný lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins sem samþykkt voru á Alþingi árið 1996, voru liður í því að jafna stöðu ríkisstarfsmanna á við starfsmenn á hinum almenna markaði, en höfðu einnig að markmiði að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og þar með ábyrgð þeirra á stjórnun og starfsmannahaldi sinna stofnana.

Í ljósi þeirra niðurstaðna sem hér koma fram verður nauðsynlegt að meta árangur þess sem þegar hefur verið gert og marka stefnu til framtíðar. Ljóst er að margt er unnið með auknu sjálfstæði forstöðumanna og aukinni valddreifingu, en mikilvægt er að gæta þess að ábyrgð fylgir auknu valdi. Í ljósi niðurstaðna könnunarinnar má leiða líkum að því að forstöðumönnum hafi ekki verið gefinn kostur á nægilegri hjálfun og fræðslu í samræmi við breyttar áherslur í rekstri. Það verður því eitt af forgangsverkefnum fjármálaráðuneytisins að efla og skipuleggja með markvissari hætti framkvæmd þessara atriða.

Margar ánægjulegar staðreyndir koma í ljós við skoðun könnunarinnar. Ríkisstarfsmenn eru til að mynda almennt ánægðir með vinnuaðstöðu sína, eru almennt í fjölbreyttum störfum og starfsánægja þeirra er almennt mikil. Menntunarstig ríkisstarfsmanna er hátt og sérstaka athygli vekur að um 43% ríkisstarfsmanna eru með háskólamenntun, miðað við 14% þeirra sem voru starfandi á vinnumarkaðinum í heild. Einnig vekur athygli að hlutfall ríkisstarfsmanna sem sækja sér endurmenntun er hátt, og gera má ráð fyrir að annar hver ríkisstarfsmaður sæki endurmenntunarnámskeið árlega. Þetta eru ánægjulegar niðurstöður.

Könnunin sýnir einnig að það er ýmislegt sem betur má fara í starfsmannamálum ríkisins. Starfsmenn þess telja sig margir ekki fá næga umbun fyrir sín störf og að vinnuálag og streita sé áberandi meðal þeirra. Þegar lýðfræðilegir þættir eru skoðaðir vakti það helst athygli hversu lágt hlutfall kvenna var í stjórnunarstöðum hjá ríkinu, en innan við tveir forstöðumenn af hverjum tíu eru konur. Konur eru hins vegar um helmingur ríkisstarfsmanna í heild, þannig að þarna þarf augljóslega að gera bragarbót.

Markmiðið með skýrslu af þessu tagi er að sjálfsögðu það að bæta það sem betur má fara. Draga ber lærdóm af því sem fram kemur og það markmið haft að leiðarljósi að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldarhvörf verði sífellt skilvirkara, þannig að þeir megi sinna störfum sínum í þágu almennings enn betur en hingað til.





## Helstu niðurstöður

- Talsverð fjölgun ríkisstarfsmanna undanfarna fjóra áratugi hefur fylgt mikilli uppbyggingu á þjónustu ríkisins. Á allra síðustu árum hefur ríkisstarfsmönnum hins vegar fækkað verulega eða um 28% á þriggja ára tímabili. Þyngst vegur flutningur grunnskóla til sveitarfélaga og hlutafélagavæðing Pósts og síma. Hlutfall ríkisstarfsmanna af virku vinnuafli var um 11% árið 1998.
- Ríkisstofnanir eru margar en fámennar. Árið 1998 voru ríkisstofnanir framkvæmdavaldsins tæplega 250 eða nær ein stofnun á hverja þúsund íbúa. Fámennasta stofnunin var með 1,5 stöðugildi og 45% ríkisstofnana höfðu færri en 20 stöðugildi.
- Um 54% ríkisstarfsmanna eru konur. Innan við tveir forstöðumenn af hverjum tíu eru konur og tæp 40% annarra stjórnenda. Verulegur munur er á hlutfalli kvenna í stjórnunarstöðum eftir málaflökkum. Hjá stofnunum átta ráðuneyta af fjórtán eru eingöngu karlar í embættum forstöðumanna.
- Meirihluti þátttakenda í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var ánægður í starfi eða um átta af hverjum tíu. Hlutfallið er sambærilegt við það sem gerist á almennum vinnumarkaði. Starfsánægja er hins vegar háð ýmsum þáttum í starfsumhverfi þeirra, t.d. því hvort starfsmenn eru ánægðir með vinnufyrirkomulag og vinnuaðstöðu, hvort þeir telja að jafnvægi sé milli vinnu og einkalífs og hvort þeir upplifa streitu í starfi. Hér hefur einnig áhrif mat þeirra á hvernig stofnuninni er stjórnað og hvort þeir telja að þeir séu spurðir álits á ákvörðunum er snerta starfssvið þeirra.
- Meirihluti svarenda var ánægður með vinnuaðstöðu sína og vinnufyrirkomulag. Hlutfallið er breytilegt eftir stofnunum. Almennt töldu ríkisstarfsmenn að störf þeirra væru fjölbreytt, reyndu á mismunandi hæfileika og færni. Meirihluti taldi sig ráða mestu eða miklu um það hvernig starf væri innt af hendi.
- Mikið vinnuálag og streita virðist vera áberandi. Um 20% þátttakenda töldu sig nær alltaf vera undir miklu vinnuálagi en 40% oft. Tæplega fjórir af hverjum tíu töldu sig nær alltaf eða oft finna fyrir streitu. Rúm 5% kvenna en tæplega 3% karla töldu sig hafa orðið fyrir kynferðislegri áreitni á núverandi vinnustað. Hlutfallið er lægra en komið hefur fram í öðrum könnunum hér á landi en skýrist að einhverju leyti af ólíkri aðferðafræði.
- Skipulag og stjórnun íslenskra ríkisstofnana mótast mjög af því hversu fámennar þær eru. Formfesta í skipulagi er minni og starfslýsingar fátíðari hjá litlum stofnunum en þeim stærri. Starfsmenn fámennari stofnana voru almennt ánægðari með stjórnun stofnunar sem þeir starfa hjá í samanburði við starfsmenn stærri stofnana. Jákvæð afstaða til stjórnunar virðist þannig fylgja nálægð við ædsta yfirmann. Hjá stórum stofnunum virtist talsvert skorta að upplýsingamiðlun væri nægilega góð og starfsmenn gætu fylgst með eða tekið þátt í ákvörðunum innan stofnunar.
- Afstaða til stjórnenda ríkisstofnana var breytileg bæði eftir málaflökkum og stærð stofnana. Almennt töldu svarendur að stjórnendur hefðu góða faglega þekkingu, gerðu kröfur um vönduð vinnubrögð og afköst í starfi og bæru hag stofnunarinnar fyrir brjósti.
- Konur í stjórnunarstöðum fengu heldur betri einkunn en karlar. Þótt munurinn væri að jafnaði ekki mikill kom hann fram í afstöðu svarenda til flestra þeirra stjórnunarþátta sem spurt var um.

- Nokkuð virðist skorta að vandað sé til ráðninga hjá sumum ríkisstofnunum. Umtalsverður hluti ríkisstarfsmanna sem þátt tóku í könnuninni þekkti dæmi um að ráðið hefði verið í starf hjá stofnuninni á öðrum forsendum en hæfni umsækjenda.
- Í samræmi við markmið stjórnvalda hafa verulegar endurbætur verið gerðar á starfsemi ríkisstofnana undanfarin ár. Stofnanir hafa í auknum mæli sett fram mótaða starfsmannastefnu, skipurit hafa verið endurnýjuð og nýjar stjórnunaraðferðir verið teknar upp í þeim tilgangi að bæta starfsemi og rekstur stofnana. Afstaða forstöðumanna til þessara aðferða var almennt jákvæð en viðhorf annarra starfsmanna voru ekki eins afgerandi.
- Hlutfall þeirra sem ánægðir voru með laun sín er lágt og heldur lægra en meðal starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Áberandi lítill hluti taldi laun vera í samræmi við vinnuframlag. Óverulegur munur kom fram á afstöðu svarenda til launa eftir kynferði, aldri eða menntun.
- Niðurstöður könnunar gefa til kynna að annar hver ríkisstarfsmaður sækir endurmenntunarnámskeið árlega. Þetta er heldur hærra hlutfall en þekktist á almennum vinnumarkaði. Háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn sóttu slík námskeið í meira mæli en aðrir. Þátttaka virðist aukast með lengri starfsaldri.
- Flestir þeirra sem sótt höfðu endurmenntunarnámskeið töldu að námskeiðin hefðu verið árangursrík. Um þrít af hverjum fjórum töldu að færni í starfi hefði aukist í kjölfarið og kemur sú afstaða sterkast fram meðal háskólamenntaðra starfsmanna. Sjaldgæft virðist vera að endurmenntun leiði til breytinga á starfssviði eða leiði til stöðu- eða launahækkunar nema samið hafi verið um slíkt fyrirfram.
- Á grundvelli niðurstaðna er bent á ýmis úrlausnarefni. Þau eru helst eftirfarandi:
  - Bæta þarf fræðslu- og endurmenntunarmál stjórnenda ríkisstofnana þannig að þeir séu betur færir um að takast á við aukna ábyrgð og flóknara starfsumhverfi.
  - Vinna þarf að því að bæta upplýsingamiðlun innan stærri stofnana og auka áhrif starfsmanna á ákvarðanatöku.
  - Skoða verður hvort ástæða sé til að setja nánari reglur um það hvernig staðið skuli að ráðningum og skipun ríkisstarfsmanna.
  - Sérstaklega þarf að skoða hvernig draga megi úr vinnuálagi, streitu og starfsmannaveltu meðal tiltekinna hópa ríkisstarfsmanna.
  - Setja þarf viðmiðunarreglu um lágmarksstærð ríkisstofnana og skilgreina þarf formlega hvaða rekstrarviðfangsefni teljast sérstakar ríkisstofnanir.
  - Taka þarf meira mið af starfsmarkmiðum stofnana við skipulagningu á símenntun ríkisstarfsmanna og styðjast þarf við nýjar aðferðir í starfsþróunarmálum.
  - Vinna verður áfram að útfærslu á núverandi launakerfi, en eitt af markmiðum þess er að tekið sé í auknum mæli tillit til aðstæðna í hverri stofnun fyrir sig og vinnuframlags og færni starfsmanna. Einnig er nauðsynlegt að skoða hvort það fyrirkomulag sem nú tíðkast við ákvörðun launa forstöðumanna samræmist nógu vel þeirri þróun sem átt hefur sér stað í launamálum hins opinbera.

## 1 Inngangur

Í riti þessu er birt safn upplýsinga sem er ætlað að draga upp heildstæða mynd af starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf. Gagnasafn sem þetta hefur ekki áður verið birt hérlendis.

Meginefniviður ritsins eru niðurstöður könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, sem um átta þúsund ríkisstarfsmenn tóku þátt í á haustmánuðum 1998. Einnig er byggt á niðurstöðum könnunar meðal forstöðumanna ríkisstofnana og upplýsingum úr launavinnslukerfi ríkisins. Tekið skal fram að hér birtast helstu niðurstöður ofangreindrar gagnasöfnunar, frekari úrvinnsla viðvíkjandi afmörkuðum þáttum er fyrirhuguð.

Talsverðar breytingar hafa átt sér stað á starfsemi ríkisstofnana undanfarin ár. Í því sambandi má nefna ný lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, en með þeim er m.a. stefnt að því að færa ábyrgð og ákvörðunarvald meira í hendur stofnana. Í kjölfar laganna hefur verið sett upp nýtt launakerfi. Tekið hefur verið upp nýtt verklag við fjárlagagerð, svokölluð rammafjárlagagerð. Samþykkt hafa verið ný lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997, sem m.a. heimila flutning fjárheimilda milli einstakra rekstrarverkefna og ónýttar fjárveitingar milli ára. Teknar hafa verið upp nýjar aðferðir við stjórnun ríkisstofnana svo sem árangursstjórnun, verkefnavísar og fleira. Áhersla hefur aukist á útboð einstakra rekstrarverkefna og einkavæðingu ríkisfyrirtækja og ríkisstofnana. Fullkomnari upplýsingakerfi hafa verið tekin í notkun hjá ríkisstofnunum, þar á meðal hópvinnumakerfi og tölvusamskipti.

Það er ekki síst vegna framangreindra breytinga á starfsumhverfi ríkisstofnana að brýn þörf er á heildstæðum upplýsingum um starfsmannamál ríkisins. Gagnasafni þessu er ætlað að bæta úr þeirri þörf. Upplýsingarnar munu nýtast við stefnumótun í starfsmannamálum ríkisins en einnig við mótun áherslna í starfsmannastjórnun einstakra ríkisstofnana.

Nýtt skipulag fjármálaráðuneytisins tók gildi í mars 1998. Samkvæmt því er sérstök skrifstofa þess málsvari ráðuneytisins í málefnum vinnumarkaðarins, að því leyti sem þau lúta að störfum í þjónustu ríkisins. Skrifstofan veitir stjórnvöldum og einstökum stofnunum ráðgjöf við túlkun og framkvæmd laga, reglna, samninga og ákvarðana stjórnvalda. Hún annast einnig almennar og sértækar úttektir og athuganir á sviði launa- og starfsmannamála. Skrifstofunni er ætlað að setja fram tillögur að veigamestu þáttum í starfsmannastefnu ríkisins. Má þar nefna ráðningamál starfsmanna, launastefnu, jafnréttismál, símenntun, starfslok o.fl. Upplýsingar sem birtast í riti þessu nýtast skrifstofunni í þessum tilgangi.

Rítið skiptist í tvo meginhluta. Í fyrri hluta þess er fjallað um helstu þætti starfsmannamála ríkisins. Greint er frá þróun starfsmannafjölda, upplýsingum um aldur, kyn og menntun ríkisstarfsmanna og rætt um mönnun ríkisstofnana eftir stærð og viðfangsefnum, árlega starfsmannaveltu o.fl. Fjallað er um vinnuáætlun ríkisstarfsmanna, samskipti á vinnustað, starfsánægju, vinnuálag og streitu. Tekin er fyrir starfsþróun og rætt um launamál, fyrirkomulag launaákvæðana og afstöðu starfsmanna til þeirra. Fyrri hluta ritsins lýkur með umfjöllun um úrlausnarefni við mótun áherslna í starfsmannamálum ríkisins á næstu árum. Seinni hluti ritsins hefur að geyma tölulegar upplýsingar sem fyrri hlutinn byggist á og annað ítarefni, m.a. skrá um ríkisstofnanir.

Rit þetta var unnið á vegum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Undirbúningur verkefnisins, verkefnisstjórn, gagnaúrvinnsla og ritun efnis var í höndum Ómars H. Kristmundssonar. Honum til aðstoðar var sérstakur verkefnishópur en auk hans veittu ýmsir sérfræðingar fjármálaráðuneytisins ráðgjöf. Hópur viðskiptafræðinema við Háskóla Íslands og hópur framhaldsskólanema aðstoðuðu við framkvæmd könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Forstöðumenn ríkisstofnana eða fulltrúar þeirra veittu einnig aðstoð við framkvæmd könnunar. Ýmsir aðilar utan fjármálaráðuneytisins aðstoðuðu við gagnasöfnun og gagnaúrvinnslu, svo sem við samningu spurningalista, framkvæmd könnunar og yfirllestur handrits. Öllum þeim sem veittu aðstoð eru færðar þakkir. Síðast en ekki síst vill fjármálaráðuneytið þakka þeim þúsundum ríkisstarfsmanna sem lögðu sitt af mörkum með því að taka þátt í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.

## 2 Söfnun gagna

Tilgangurinn með gagnasöfnun þeirri sem hér er greint frá er að bæta úr þörf fyrir heildstæðar upplýsingar um starfsmannamál ríkisins. Meginuppistaða ritsins eru niðurstöður viðamikillar könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, þar sem safnað var upplýsingum um vinnuaðstæður ríkisstofnana og könnuð viðhorf starfsmanna til þessara þátta. Einnig er byggt á niðurstöðum könnunar sem lögð var fyrir forstöðumenn ríkisstofnana. Í þriðja lagi eru lagðar til grundvallar upplýsingar úr launakerfi ríkisins, m.a. um fjölda starfsmanna og vinnumagn. Að lokum er stuðst við ýmis önnur gögn, svo sem innlendar og erlendar starfsmannakannanir.

Í þessum kafla er því lýst hvernig staðið var að söfnun og úrvinnslu ofangreindra gagna. Kaflinn skiptist í tvo meginhluta. Annars vegar er fjallað um markmið, undirbúning og framkvæmd könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Síðari hlutinn lýsir því hvernig staðið var að svokallaðri forstöðumannakönnun og söfnun gagna úr launavinnslukerfi ríkisins.

### 2.1 Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna

Hér er greint frá könnun á starfsumhverfi<sup>1</sup> ríkisstarfsmanna sem gerð var á haustmánuðum 1998. Fjallað er um gildi starfsmannakannana, aðdraganda, markmið og gerð könnunarinnar, svörun og notagildi niðurstaðna.

#### 2.1.1 Almennt um starfsmannakannanir

Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna fellur í þann flokk kannana sem á ensku nefnast „employee attitude surveys“ eða „organizational surveys“. Slíkar kannanir hafa á undanförunum áratugum notið vinsælda hjá einkafyrirtækjum og opinberum stofnunum víða um heim. Í nýlegri athugun kom fram að rúmlega 70% bandarískra fyrirtækja höfðu gert slíka könnun á undanförunum 10 árum (Edwards o.fl., 1997). Vinsældir starfsmannakannana felast m.a. í margþættu notagildi þeirra, allt frá því að vera matstæki til mælinga á ákveðnum þáttum til þess að vera burðarás umfangsmikilla breytinga hjá stofnunum og fyrirtækjum (Kraut, 1996). Vinsældir starfsmannakannana við stjórnun opinberra stofnana má ekki síst rekja til áherslubreytinga sem orðið hafa í stjórnun opinberra stofnana á undanförunum árum (Edwards o.fl., 1997, sjá nánar fjórða og sjötta kafla).

Kannanir af þessu tagi hafa þrjúþætt notagildi. Þær nýtast við stefnumótun, setningu viðmiða og til boðskipta innan stofnana.

- **Stefnumótun.** Erlendis er gjarnan stuðst við niðurstöður starfsmannakannana á vegum hins opinbera við stefnumótun í starfsmannamálum. Sem dæmi má nefna kannanir sem nýlega hafa verið lagðar fyrir ríkisstarfsmenn í Danmörku (Finansministeriet 1996a, 1998a) og Noregi (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1981, Statistisk sentralbyrå (1998). Einnig hafa verið gerðar kannanir til að meta áhrif breyttrar starfsmannastefnu eða nýrra áherslna í ríkisrekstri. Dæmi um það eru kannanir sem starfsmannaskrifstofa bandaríska alríkisins lét gera nýlega í þeim tilgangi að meta áhrif nýrra áherslna á vinnustaðameningu. Kannanir þessar voru hafðar til hliðsjónar við undirbúning könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.

---

<sup>1</sup> Með starfsumhverfi er hér átt við flesta þá þætti sem áhrif hafa á hvernig störf innan stofnana eru unnin, svo sem starfsánægju, vinnuálag, umbun og laun, vinnuaðstöðu, vinnufyrirkomulag, stjórnun o.s.frv.

- **Viðmiðun.** Í öðru lagi eru starfsmannakannanir hentugar til að skapa viðmið („bench-marking“). Slík viðmið má nota á tvennan hátt, sem stöðumat innan stofnunar eða til samanburðar milli stofnana. Í fyrra tilfellinu er könnun gerð fyrir og eftir breytingar á starfsemi stofnunar, til að meta áhrif þeirra. Í seinna tilfellinu er samanburður gerður við önnur fyrirtæki eða stofnanir. Algengt er að fyrirtæki sameinist um að gera slíkar kannanir („consortion surveys“) en einn þekktasti fyrirtækjahópurinn er svokallaður Mayflower-hópur, sem í eru mörg þekktustu og öflugustu fyrirtæki Bandaríkjanna, svo sem Microsoft, AT&T, IBM, 3M, Chase Manhattan o.fl. Í sama tilgangi eru starfsmannakannanir lagðar reglulega fyrir af Starfsmannaskrifstofu bandaríska alríkisins (U.S. Office of Personnel Management; OPM). Við hönnun á spurningalista vegna könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna voru kannanir OPM og Mayflower-hópsins hafðar til hliðsjónar.
- **Boðskipti.** Í þriðja lagi geta starfsmannakannanir þjónað sem boðskiptaleið. Eftir því sem fyrirtæki verða stærri og dreifðari og leiðin frá óbreyttum starfsmanni til ædstu yfirmanna lengri verður mikilvægara að skapa farveg fyrir boðskipti. Starfsmannakannanir geta eflst samskipti innan stofnunar og gefið starfsmönnum kost á að tjá sig á öruggan hátt. Með skipulegri söfnun upplýsinga um viðhorf starfsmanna til starfsemi og stjórnunar stofnana má greina starfsmanna- og stjórnunarvandamál mun fyrir en ella.

Í starfsmannakönnunum er spurt um álit starfsmanna á stjórnendum, ímynd stofnunar, starfsánægju, vinnutíma, streitu og í raun flestum þeim þáttum sem snerta starfsfólk og vinnustað þess. Munurinn á þessari aðferð og öðrum, sem notaðar eru til að afla upplýsinga frá starfsmönnum, er að með starfsmannakönnunum fást upplýsingar um stofnunina í heild en ekki einstaka starfsmenn, sbr. starfsmannasamtöl.

### 2.1.2 Aðdragandi, markmið og notagildi

Tilfni könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna eru þær breytingar sem orðið hafa á starfsmannamálum ríkisins á undanförunum árum og lýst er nánar í fjórða kafla ritsins. Fram að þessu hafa takmarkaðar upplýsingar legið fyrir um starfsemi ríkisstofnana í heild, svo sem um stjórnun og vinnuáætlun þó svo einstakar stofnanir hafi látið gera kannanir í þessum tilgangi. Könnuninni var ætlað að bæta þar úr.

Notagildi könnunarinnar er margvíslegt en felst í meginatriðum í þeim þáttum sem greint er frá hér að framan, þ.e. könnunin nýtist til stefnumótunar, setningar viðmiða og boðskipta. Gildi könnunarinnar er mismunandi eftir því hvaða hagsmunaaðili á í hlut:

- **Starfsmenn ríkisins.** Starfsmenn fá með könnuninni tækifæri til að koma á framfæri á skipulagðan hátt viðhorfum sínum til þátta er snerta þeirra eigið starfsumhverfi, svo sem afstöðu til stjórnunar, vinnuáætlun, samskipta á vinnustað, starfsþróunar og fleiri þátta. Eins og fram kemur hér að neðan getur slíkt mat verið tilefni til endurbóta.
- **Forstöðumenn.** Nauðsynlegt er fyrir forstöðumenn og aðra stjórnendur að fá álit og viðbrögð starfsmanna á því sem er að gerast innan stofnunarinnar. Starfsmannakannanir geta nýst í þessum tilgangi. Niðurstöður geta orðið grundvöllur að endurbótum á starfsemi stofnunar. Með því að endurtaka slíkar kannanir má greina þróun viðhorfa starfsmanna til ákveðinna þátta, t.d. er hægt að mæla árangur aðgerða til að draga úr vinnuálagi, viðhorf í kjölfar tæknivæðingar eða eftir skipulagsbreytingar. Stefnt er að því að forstöðumenn stofnana með 40 starfsmenn eða fleiri fái ósundurgreindar niðurstöður úr könnuninni fyrir þær stofnanir sem þeir veita forstöðu. Þar munu

koma fram meðaltöl fyrir flokk sambærilegra stofnana og heildarhóp ríkisstarfsmanna sem viðmið.

- **Fagráðuneyti.** Fagráðuneyti geta nýtt sér niðurstöður könnunarinnar við mótun áherslna í starfsmannamálum þeirra stofnana sem undir þau heyra. Niðurstöður könnunarinnar munu einnig gefa vísbendingar um hvar úrbóta er þörf, í stjórnun, skipulagi, vinnuálagi, starfsþróun starfsmanna eða öðrum þáttum.
- **Fjármálaráðuneyti.** Fjármálaráðuneytinu er ætlað skv. reglugerð um Stjórnarráð Íslands að sinna ýmsum sameiginlegum þáttum í starfsmannamálum ríkisins, svo sem þeim er varða réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Eins og getið er í inngangi voru gerðar skipulagsbreytingar hjá fjármálaráðuneytinu vorið 1998, sem m.a. fólu í sér að ýmis afgreiðsluverkefni voru færð út til stofnana en aukin áhersla var lögð á stefnumótunarmál innan fjármálaráðuneytisins. Eitt af viðfangsefnum fjármálaráðuneytisins skv. nýju skipulagi er að setja fram tillögur að stefnu í starfsmannamálum ríkisins. Upplýsingar um núverandi starfsumhverfi ríkisstarfsmanna eru forsenda þeirrar vinnu.

### 2.1.3 Þátttakendur

Könnunin náði til starfsmanna ríkisstofnana í október 1998 með þeim skilyrðum að:

- Starfsmenn væru í a.m.k. 50% stöðugildi í dagvinnu, þ.e. hér væri um aðalstarf að ræða. Heildarfjöldi stöðugilda ríkisstarfsmanna, sem eru í minna en 50% stöðugildi, er ekki mikill. Í október 1998 námu stöðugildi þessa hóps 11,8% af öllum stöðugildum.
- Ríkisstofnanir, sem tækju þátt, heyrðu undir framkvæmdavald og hefðu fleiri en 5 starfsmenn. Starfsmenn dómstóla og stofnana Alþingis eru því undanskildir.
- Fjármálaráðuneytið færi með umboð stofnunar í kjarasamningum. Undanskildir voru því m.a. starfsmenn Þjóðhagsstofnunar, Bygðastofnunar og Seðlabanka Íslands.

Forstöðumenn stofnana voru undanskildir en sérstök könnun var hins vegar lögð fyrir þá (sjá síðar).

Úrtak var byggt á tölum úr launavinnslukerfi ríkisins yfir fjölda starfsmanna þeirra stofnana sem uppfylltu ofangreind skilyrði. Tölur frá stofnunum sem standa utan launavinnslukerfis ríkisins fengust frá viðkomandi forstöðumönnum (sjá nánar framkvæmd). Könnunin náði til alls 14.538 starfsmanna hjá 203 ríkisstofnunum. Í lista yfir ríkisstofnanir í seinni hluta ritsins kemur fram hvaða stofnanir tóku þátt í könnuninni.

### 2.1.4 Gerð og innihald spurningalista

Við gerð spurningalistans voru hafðar til hliðsjónar sambærilegar kannanir, erlendar og innlendar. Stuðst var við rúmlega 20 spurningalista og kannanir sem skipta má í 3 flokka:

- Í fyrsta lagi er um að ræða spurningalista sem hafa verið þróaðir af vinnusálfræðingum, verið notaðir í marga áratugi og eru orðnir viðurkenndir sem mælitæki á ýmsa starfsþætti, svo sem starfsánægi, einkenni starfs o.fl. Þeir helstu voru:
  - Index of Job Satisfaction (IJS, sjá Brayfield o.fl., 1951)
  - Job Descriptive Index (JDI, sjá Smith o.fl., 1969)
  - The Job Diagnostic Survey (JDS, sjá Hackman o.fl., 1975)
  - Job Characteristics Inventory (JCI, sjá Sims o.fl., 1976)

- Í öðru lagi eru hafðir til hliðsjónar spurningalistar sambærilegra erlendra kannana sem gerðar hafa verið meðal ríkisstarfsmanna. Þær mikilvægustu voru eftirfarandi:
  - Könnun sem lögð var fyrir norska ríkisstarfsmenn 1977 og aftur 1997 (Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Statens personaldirektorat, 1981, Statistisk sentralbyrå, 1998).
  - Tvær birtar kannanir sem lagðar voru fyrir danska ríkisstarfsmenn (Finansministeriet, 1996a, 1998a).
  - Tvær kannanir á vegum starfsmannaskrifstofu bandaríska alríkisins (U.S. Office of Personnel Management, 1993 og óbirt efni). Önnur könnunin var gerð meðal alríkisstarfsmanna í skrifstofustörfum 1991-1992. Hin könnunin er notuð til mats á viðhorfum starfsmanna bandarískra alríkisstofnana til skipulags og stjórnunar og til setningar viðmiða. OPM veitti leyfi til notkunar á spurningalista síðarnefndu könnunarinnar við undirbúning könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.
- Í þriðja lagi eru samanburðarkannanir sem lagðar hafa verið fyrir fyrirtæki og stofnanir bæði á Íslandi og erlendis. Nokkrar spurningar í könnuninni eru ættaðar úr svokölluðum spurningakjarna sem notaður er af Gallup í starfsmannakönnunum víða um heim. Gefur það möguleika á samanburði milli ríkisstofnana og einkafyrirtækja. Einnig var spurningalisti Mayflower- hópsins hafður til hliðsjónar.

Spurningalisti könnunarinnar spannar flesta þætti sem snerta starf ríkisstarfsmanna. Spurt er um:

- Eðli starfs (fjölbreytni og sjálfstæði í starfi, samskipti o.fl.).
- Vinnuáðstöðu og vinnufyrirkomulag.
- Starfsanda, starfsánægju og samskipti á vinnustað.
- Vinnuálag og streitu.
- Starfsþróun og endurmenntun.
- Afstöðu til stjórnenda.
- Afstöðu til launa.

Auk helstu lýðfræðilegu þátta var spurt ítarlega um menntun starfsmanna. Stuðst var við ISCED (International classification of education), sem er alþjóðleg staðalflokkun menntunar, og gögn menntamálaráðuneytisins þar að lútandi. Sérfræðingar menntamálaráðuneytisins gáfu ábendingar um flokkun.

Fjölmarginir sérfræðingar lásu yfir spurningalistann, gerðu athugasemdir og komu með tillögur að breytingum. Fulltrúum heildarsamtaka stéttarfélaganna ríkisstarfsmanna, BHM, BSRB og ASÍ, gafst færi á að koma með athugasemdir við listann og rætt var við fulltrúa starfshópa og fengið álit þeirra á því hvernig spurningarnar féllu að starfsumhverfi þeirra, t.d. kennara, hjúkrunarfólk og lögreglumenn. Listinn var forprófaður tvisvar hjá ólíkum starfshópum og að lokum lagfærður á grundvelli þeirra upplýsinga sem fengust með forprófum og viðtölum. Á lokastigi var spurningalistinn lesinn og lagfærður af sérfræðingi Orðabókar Háskólans.

Spurningalistar stofnana þar sem störfuðu færri en 40 starfsmenn voru merktir með starfsgreinanúmeri og auðkenndir eftir staðsetningu (utan höfuðborgarsvæðis eða innan) og stærð (á 10 stöðugilda bili). Stuðst var við svokallaða ÍSAT atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands. Í þágu rannsóknarinnar var nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á flokkunarkerfinu og fólust þær fyrst og fremst í eftirfarandi:

- Sameina þurfti flokka til þess að minnst tvær stofnanir væru í flokki.
- Í vissum tilvikum þurfti að skipta flokkum upp þar sem flokkur náði til stofnana á mismunandi stjórnsýslustigum.



- Ráðuneyti voru flokkuð saman þótt ÍSAT-flokkunin geri ráð fyrir að ráðuneyti dreifist í þrjá mismunandi flokka.

Spurningalistar stofnana með 40 starfsmenn eða fleiri voru merktir með fjárlaganúmeri og nafni stofnunar. Fjárlaganúmer stofnunar gefur upplýsingar um stærð og gerð stofnunar, staðsetningu og verkefni. Einnig gefur merkingin möguleika á samanburði stofnana (sjá umfjöllun um viðmið að ofan). Þessar stofnanir fengu á úrvinnslustigi starfsgreinanúmer.

### 2.1.5 Kynning könnunar

Könnunin var fyrst kynnt á ráðuneytisstjórafundi vorið 1998. Í kjölfar þess ræddu aðstandendur könnunarinnar nánar við ráðuneytisstjóra Stjórnarráðsins um tilgang og framkvæmd könnunarinnar. Í framhaldi af þessum samtölum var kynningarbréf sent til forstöðumanna ríkisstofnana og í ágúst 1998 sendu fagráðuneyti kynningarbréf til stofnana þar sem mælt var til þess að forstöðumenn veittu þeim sem könnunina ynnu nauðsynlega aðstoð við gerð hennar og starfsmönnum svigrúm til að fylla út spurningalista. Einnig var óskað eftir því að forstöðumenn kynntu starfsfólki sínu fyrirhugaða könnun.

Fulltrúum heildarsamtaka stéttarfélaganna ríkisstarfsmanna, þ.e.a.s. BHM, BSRB og ASÍ, var sérstaklega kynnt könnunin.

### 2.1.6 Framkvæmd

Fyrirlagning spurningalista hófst í fyrstu viku í október 1998 og lauk tveimur mánuðum síðar. Ákveðið var að leggja spurningalistann fyrir á vinnustað. Sá kostur var tekinn fram yfir póstkönnun, vegna hættu á óviðunandi heimtum. Tímasetning könnunar var ákveðin í samráði við forstöðumenn. Ætlast var til að forstöðumenn kynntu starfsmönnum könnunina og fengu þeir kynningartexta til að styðjast við. Rætt var við forstöðumenn um aðferðir við dreifingu listans og reglur sem giltu um útfyllingu útskýrðar.

Við undirbúning og framkvæmd könnunar var sérstakur ábyrgðarmaður fyrir hverja stofnun tilgreindur úr verkefnishópi. Hann hafði sér til aðstoðar háskólanema á þriðja ári í viðskiptafræði eða nemanda í framhaldskóla og unnu þeir að framkvæmd könnunar í samvinnu við fulltrúa eða tengilið stofnunar, sem oftast var forstöðumaður eða starfsmannastjóri.

Hlutverk ábyrgðarmanna var að sjá um samskipti við stofnunina vegna framkvæmdar könnunar, tryggja að fullnægjandi upplýsingar hefðu borist forstöðumönnum og staðfesta dagsetningu og fyrirkomulag fyrirlagnar við forstöðumann eða tengilið stofnunar. Ábyrgðarmaður sá einnig um að leggja könnunina fyrir starfsmenn og svara spurningum ef upp komu, hann hafði yfirumsjón með endurheimt lista og sá um að forstöðumaður ítrekaði skil á spurningalistum. Hlutverk aðstoðarmanna var að aðstoða ábyrgðarmenn við framkvæmd könnunar og frágang spurningalista. Hlutverk fulltrúa stofnunar var að ákveða dagsetningu og tíma, kynna könnunina fyrir starfsmönnum, sjá til þess að starfsfólk hefði aðstöðu (tíma og húsnæði) til að fylla listann út og ítreka skil á listum.

Spurningalistar voru ýmist lagðir fyrir starfsmannahópa í heild á starfsmannafundum stofnananna eða dreift til einstakra starfsmanna. Listum var skilað í umslagi í sérstakan kassa eða póstagðir í fyrirfram póstmerktum umslögum. Þegar starfsfólk var fjarverandi vegna vinnu voru listar skildir eftir og starfsfólki gefinn kostur á að svara og senda inn til verkefnahópsins í póstmerktu umslagi. Svörum spurningalista tók að jafnaði um 30 mínútur.

### 2.1.7 Úrvinnsla

Skönnun spurningalista fór fram á skrifstofu ríkisskattstjóra að viðstöddum fulltrúa úr verkefnishópi. Úrvinnsla á gögnum könnunarinnar var í höndum verkefnisstjóra. Settur var upp gagnagrunnur í Excel formi. Notað var SPSS forrit við tölfraðilega úrvinnslu og greindist hún í eftirfarandi meginþætti:

- Tölulegar upplýsingar í formi tíðnitaflna.
- Tölulegur samanburður á breytum.
- Önnur úrvinnsla, svo sem útreikningur fylgnistuðla. Notast var við tvenns konar stuðla. Annars vegar var notaður Spearman-fylgnistull ( $r_s$ ) fyrir fylgni milli breyta með raðkvarða (ordinal variables) og eta ( $\eta$ ) til að mæla fylgni milli breyta með nafnkvarða (nominal).

### 2.1.8 Nafnleynd og varðveisla upplýsinga

Áður en könnunin var lögð fyrir var leitað heimildar tölvunefndar og veitti hún samþykki sitt, en skipaði síðar sérstakan umsjónarmann með framkvæmd könnunarinnar. Nafnleynd var tryggð með eftirfarandi hætti:

Spurningalistar:

- Listar voru nafnlausir.
- Listar voru ónúmeraðir.
- Spurningalistar voru merktir með fjárlaganúmeri og nafni stofnunar einungis ef starfsmenn stofnunar voru 40 eða fleiri. Aðrir listar voru merktir með starfsgreinanúmeri, stærð stofnunar (á 10 stöðugilda bili) og staðsetningu.
- Eingöngu var spurt lokaðra spurninga og svarað var með krossi eða striki.
- Stuðst var eingöngu við heildarfjölda starfsmanna viðkomandi stofnunar þegar spurningalistum var dreift. Nafnalistar voru ekki notaðir.

Meðferð og varðveisla gagna:

- Útfylltum spurningalistum var safnað í innsiglaðan kassa á vinnustað. Innsigli var ekki rofið fyrr en komið var með kassann í húsnæði ráðuneytisins.
- Stjórnendur stofnana eða annað starfsfólk tók ekki við útfylltum spurningalistum.
- Listar, sem voru póstsendir af starfsmanninum sjálfum, bárust beint til verkefnisstjóra.
- Útfylltir spurningalistar voru geymdir í sérstökum læstum skjalaskáp í fjármálaráðuneytinu. Aðgang að honum hafði einungis verkefnishópur.
- Spurningalistar voru skannaðir í sérstakri aðstöðu hjá ríkisskattstjóraembætti undir eftirliti fulltrúa verkefnishópsins. Að því loknu voru þeir fluttir aftur í geymslu í fjármálaráðuneytinu. Flutningur lista til og frá ríkisskattstjóra var í höndum verkefnishópsins.
- Eftir skönnun var gagnagrunnur varðveittur á tölvudiski sem er í vörslu verkefnisstjóra. Stjórnendur stofnana, fagráðuneyta eða fjármálaráðuneytisins hafa ekki aðgang að gagnagrunni.
- Engin samkeyrsla er gerð við aðra gagnagrunna, svo sem launaskrár eða nafnalista stofnunar, enda slík samkeyrsla ekki í samræmi við tilgang könnunarinnar.

Förgun gagna:

- Öllum spurningalistum hefur nú þegar verið eytt. Gagnagrunni verður fargað að úrvinnslu lokinni.

### 2.1.9 Svörun

Eins og áður hefur komið fram uppfylltu 14.538 starfsmenn þau skilyrði sem sett voru um þátttöku. Að frádregnum þeim sem voru fjarverandi til lengri tíma (lágmark vika) vegna veikinda eða orlofs, voru starfsmenn 13.379 og náði könnunin til þeirra. Alls voru þátttakendur 8.015, nettósvarhlutfall var því 59,91%.

Umtalsverð dreifing var á svarhlutfalli eftir tegundum stofnana, frá 41,57% til 92,22% (sjá töflu 2.1). Hlutfallslega var mest þátttaka meðal starfsmanna stofnana sem sinntu stjórnslu á sviði fjár-, tolla-, og skattamála (92,22%) og starfsmanna heilsugæslustöðva (90,18%). Tvær stofnanaheildir fóru niður fyrir 50% svarhlutfall, þ.e. stofnanir sem sinna fræðslustarfsemi á æðra námsstigi (45,12%) og sjúkrahús (41,57%). Í þessum flokkum réð mestu að svarhlutfall var lágt hjá Háskóla Íslands og Ríkisspítölum. Ályktanir um þessar tegundir stofnana eru því takmarkaðar.

Aldursdreifing og kynjahlutfall þátttakenda var borið saman við tiltækar upplýsingar um heildarhóp ríkisstarfsmanna. Í ljós kom að þátttakendur endurspegluðu vel heildarhóp ríkisstarfsmanna m.t.t. þessara þátta.

Tafla 2.1 Þátttaka eftir tegund stofnana

Tegund stofnunar	Helstu stofnanir	Þýði	Úrtak (nettó)	Svör %
1 Æðsta stjórnýsla	Ráðuneyti, Ríkisbókhald, Ríkislögmaður, Ríkisféhirðir	447	285	63,76
2 Stjórnýsla á sviði fjár-, tolla- og skattamála	Skattstofur, Ríkisskattstjóri, Yfirskattanefnd, Skattrannsóknarstjóri ríkisins, Ríkistollstjóri, Tollstjórinn í Reykjavík	437	403	92,22
3 Þjónustustarfsemi fyrir hið opinbera	Ríkiskaup, Framkvæmdasýsla ríkisins, Fasteignir ríkissjóðs, Fasteignamat ríkisins	96	75	78,13
4 Stjórnýsla dóms- og kirkjumála	Ríkissaksóknari, Ríkislögreglustjóri, Fangelsismálastofnun ríkisins, þar á meðal fangelsi landsins	145	78	53,79
5 Starfsemi sýslumannsembætta og löggæsla	Sýslumannsembætti, Lögreglan í Reykjavík, Landhelgisgæsla Íslands	1.138	754	66,26
6 Fræðslustarfsemi á framhaldsskólastigi	Framhaldsskólar landsins, listaskólar	1.605	1.066	66,42
7 Fræðslustarfsemi á æðra námsstigi	Háskólar	882	398	45,12
8 Rannsóknir og vísindastarf	Rannsóknastofnanir atvinnuveganna, Hafrannsóknastofnunin, Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum, Orkustofnun	537	439	81,75
9 Starfsemi bóka- og skjalasafna	Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi, Þjóðminjasafn Íslands, Þjóðskjalasafn Íslands, Landsbókasafn Íslands– Háskólabókasafn, Listasafn Íslands	202	109	53,96
10 Önnur mennta- og menningarstarfsemi	Námsgagnastofnun, Kvikmyndasjóður Íslands, Lánasjóður ísl. námsmanna	76	61	80,26
11 Stjórnýsla á sviði heilbrigðis- og tryggingamála	Tryggingastofnun ríkisins, Landlæknisembættið, Geislavarnir ríkisins, Lyfjanefnd	190	145	76,32
12 Starfsemi sjúkrahúsa	Sjúkrahús og heilsugæslustöðvar sem eru samreknar með sjúkrahúsum	4.397	1.828	41,57
13 Heilsugæslustöðvar	Heilsugæslustöðvar að heim undanskyldum sem eru samreknar með sjúkrahúsum	397	358	90,18
14 Stjórnýsla á sviði félagsmála	Vinnuálastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Barnaverndarstofa, Jafnréttisráð	136	119	87,50
15 Félagsþjónusta	Svæðisskrifstofur í málefnum fatlaðra, þ.m.t. sambýli, Stuðlar	609	514	84,40
16 Stjórnýsla í þágu atvinnuveganna	Samkeppnisstofnun, Löggildingarstofan, Einkaleyfastofan, Ferðamálaráð, Brunamálastofnun ríkisins, Fiskistofa	147	97	65,99
17 Þjónusta á sviði landbúnaðar	Landgræðsla ríkisins, Skógrækt ríkisins	102	68	66,67
18 Þjónusta á sviði samgöngumála	Vegagerðin, Siglingamálastofnun Íslands, Flugmálastjórn Reykjavík, Flugmálastjórn Keflavíkurflugvelli	673	428	63,60
19 Þjónusta á sviði umhverfis- og skipulagsmála	Veðurstofa Íslands, Landmælingar Íslands, Skipulagsstofnun, Náttúruvernd ríkisins, Hollustuvernd ríkisins	222	129	58,11
20 Starfsemi ríkisfyrirtækja	Ríkisútvarpið, ÁTVR, RARIK, Þjóðleikhúsið, Fríhöfnin Keflavíkurflugvelli	941	593	63,02
Listar ómerktir tegund stofnunar			68	0,8
Óutfylltir listar			306	3,8
<b>Samtals</b>		<b>13.379</b>	<b>8.015</b>	<b>59,91</b>

## 2.2 Önnur gagnasöfnun

Auk könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna er ritið byggt á niðurstöðum könnunar á starfsmannamálum ríkisstofnana sem gerð var meðal forstöðumanna og hins vegar á upplýsingum úr launavinnslukerfi ríkisins.

### 2.2.1 Könnun á starfsmannamálum ríkisstofnana meðal forstöðumanna

Í tengslum við könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna gerði starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins sérstaka könnun á starfsmannamálum ríkisstofnana á vormánuðum 1999. Könnunin var lögð fyrir forstöðumenn ríkisstofnana eða staðgengla þeirra. Markmið könnunarinnar var tvíþætt. Annars vegar að afla upplýsinga um hvernig starfsmannamálum væri háttað hjá viðkomandi stofnun og hins vegar að fá álit forstöðumanna á þeim breytingum sem orðið hafa á starfsmannamálum ríkisstofnana á undanförunum árum.

Stuttur spurningalisti í tveimur hlutum var saminn og forprófaður. Spurningar voru ýmist lokaðar eða opnar. Fyrri hluti spurningalistans samanstóð af 17 staðreyndaspurningum um starfsmannamál viðkomandi stofnunar. Spurt var um:

- Skipurit stofnunar og starfslýsingar.
- Hverjir sinntu tilteknum þáttum starfsmannamála (forstöðumaður, fjármálastjóri, sérstakur starfsmannastjóri eða aðrir).
- Símenntun.
- Breytingar á starfsemi og starfshópi stofnunar.
- Ráðningamál.

Seinni hluti listans var ómerktur og aðskilinn frá fyrri hlutanum. Í honum voru 10 spurningar um viðhorf forstöðumanna til þeirra breytinga sem orðið hafa á starfsmannamálum ríkisstofnana almennt. Spurt var um áhrif þess að sjálfræði ríkisstofnana var aukið og nýtt launakerfi tekið upp. Einnig var óskað eftir mati forstöðumanna á núverandi fyrirkomulagi um ákvarðanir launa forstöðumanna og spurt um viðhorf forstöðumanna til þjónustu starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Könnunin var lögð fyrir með tvennum hætti. Annars vegar var listinn lagður fyrir á fræðslufundum sem fjármálaráðuneytið og viðkomandi fagráðuneyti héldu fyrir forstöðumenn á vormánuðum 1999. Á fundunum var könnunin kynnt og forstöðumenn eða staðgenglar þeirra beðnir um að fylla út listann í lok fundar. Hringt var í þá forstöðumenn sem ekki höfðu tök á að mæta á fundina og þeir beðnir að svara fyrri hluta listans. Eingöngu þeir forstöðumenn sem mættu á fræðslufundina svöruðu seinni hluta listans.

Alls fengust svör frá 181 forstöðumanni eða um 73% svörun.

### 2.2.2 Gagnavinnsla úr launavinnslukerfi ríkisins

Upplýsingar um stöðugildi og þróun þeirra, kynhlutfall og aldur ríkisstarfsmanna, starfsmannaveltu o.fl. eru byggðar á gögnum úr launavinnslukerfi ríkisins sem sérstaklega var safnað vegna athugunarinnar. Sérfræðingur Ríkisbókhalds sá um tölvuvinnslu gagna.

Í ritinu er vinnumagn fyrst og fremst mælt í stöðugildum í dagvinnu. Eitt stöðugildi felur í sér fullt starf á tilteknu tímabili og að baki því liggja að jafnaði 173,93 launaðar klukkustundir á mánuði (einn mannmánuður) en 2.087,1 launuð klukkustund á ári (eitt ársverk). Til stöðugildis í dagvinnu teljast einingar mánaðarlauna, tímakaup í dagvinnu og daglaun flatrar- eða tímamældrar ákvæðisvinnu. Í

umfjöllun í ritinu er oftast miðað við stöðugildi eða mannmánuði í októbermánuði 1998. Ástæður fyrir vali þess mánaðar eru tvær. Í fyrsta lagi var könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna gerð í október. Í öðru lagi eru ekki miklar sveiflur í starfsmannafjölda í október- mánuði.

Eins og tilgreint er annars staðar í ritinu eru tilteknar stofnanir ekki skráðar í launavinnslukerfi ríkisins. Sjúkrahús önnur en ríkisspítalar hafa staðið utan launavinnslukerfis ríkisins frá því þau fluttust til ríkisins árið 1990. Þessu til viðbótar hafa nokkrar stofnanir sem fjármálaráðuneytið fer ekki með umboð fyrir í kjarasamningum staðið utan launakerfisins. Þetta eru m.a. Þjóðhagsstofnun, Byggðastofnun og Seðlabanki Íslands. Í umfjöllun um stöðugildi ríkisstarfsmanna árið 1998 þótti nauðsynlegt að afla upplýsinga um stöðugildi allra ríkisstofnana. Upplýsinga um stöðugildi í dagvinnu fyrir október 1998 var aflað sérstaklega beint frá þeim stofnunum sem ekki eru skráðar í launavinnslukerfið en ekki var unnt að afla upplýsinga um þróun stöðugilda þeirra yfir lengra tímabil.

### 3 Starfsmenn og stofnanir ríkisins: Helstu kennitölur

Hin fjölþætta og umfangsmikla þjónusta sem veitt er af ríkisstofnunum og starfsmönnum þeirra er ein af undirstöðum íslenska velferðarkerfisins. Umfang og eðli þessarar þjónustu endurspeglast í fjölbreytileika viðfangsefna, starfsmannafjölda og samsetningu starfshóps ríkisins.

Hér koma fram tölulegar upplýsingar um starfshópa ríkisins og þær stofnanir sem þeir starfar hjá. Fjallað er um þróun starfsmannafjölda, árlega starfsmannaveltu og fjölda opinberra starfsmanna á Íslandi í samanburði við önnur OECD-lönd. Fjallað er um aldur, kyn, menntun, starfsreynslu og stéttarfélagsaðild ríkisstarfsmanna. Kaflinn byggir á niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna og gögnum úr launavinnslukerfi ríkisins ásamt birtum gögnum frá Hagstofu Íslands og Þjóðhagsstofnun.

Gerður er greinarmunur á opinberum starfsmönnum og ríkisstarfsmönnum. Með opinberum starfsmönnum er átt við starfsmenn ríkis og sveitarfélaga en með ríkisstarfsmönnum er átt við alla sem starfa hjá ríkisstofnun án tillits til stéttarfélagsaðildar, starfshlutfalls eða ráðningarforms. Skilgreining á ríkisstofnun og flokkun ríkisstofnana kemur fram í fjórða kafla ritins.

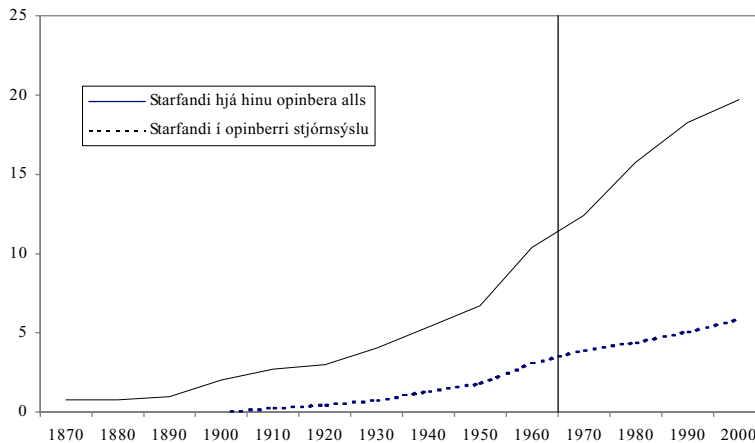
#### 3.1 Þróun starfsmannafjölda

Opinberum starfsmönnum á Íslandi (starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga) hefur fjölgað umtalsvert síðustu fjóra áratugi þessarar aldar. Sú fjölgun er meiri en á almennum vinnumarkaði. Á mynd 3.1 kemur fram þróun á fjölda opinberra starfsmanna frá 1870-1998. Miðað er við hlutfall af virku vinnuafli. Árið 1910 voru opinberir starfsmenn 2,7% af virku vinnuafli. Árið 1950 var hlutfallið 6,7%. Upp úr 1960 fór hlutfall opinberra starfsmanna af virku vinnuafli að hækka talsvert, var komið í 10,3% árið 1960 og 19,8% árið 1996. Starfsmönnum í opinberri stjórnsýslu<sup>2</sup> hefur farið hægt fjölgandi undanfarna áratugi en óveruleg aukning hefur orðið á hlutfalli þeirra af heildarfjölda opinberra starfsmanna. Árið 1940 störfuðu um 24% opinberra starfsmanna í opinberri stjórnsýslu en 28% fimmtíu árum síðar (Hagstofa Íslands, 1997, töflur 3.9 og 3.11).

---

<sup>2</sup> Hér er opinberri starfsemi skipt í opinbera stjórnsýslu, sem felur í sér stjórnun og samþæfingu þeirra verkefna sem unnin eru á vegum ríkisins og opinbera þjónustu, sem felur í sér framkvæmd framangreindra verkefna, svo sem þeirra sem sinnt er af heilbrigðis- og menntastofnunum. Hér er um einföldun að ræða þar sem margar stofnanir sinna hvoru tveggja.

### Mynd 3.1 Hlutfall opinberra starfsmanna af virku vinnuafli 1870-2000



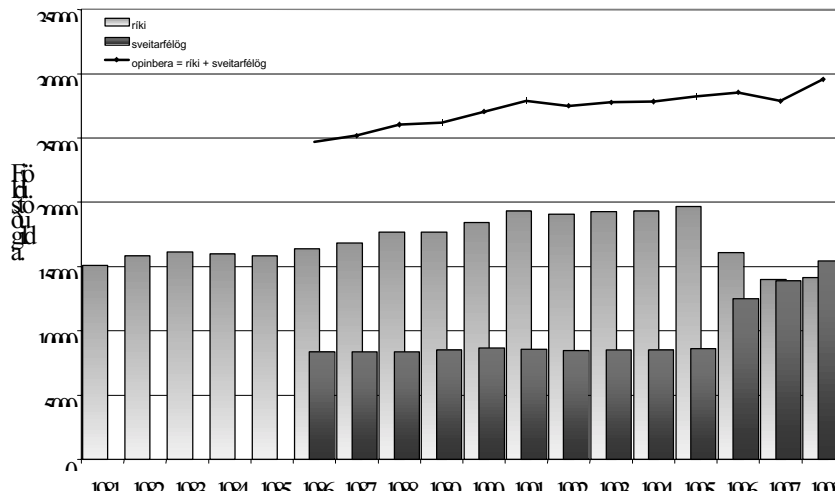
Heimild: Tölur 3.9 og 3.11 í bókinni „Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland.“ (Hagstofa Íslands, 1997) og tafla 1.6 á heimasíðu Þjóðhagsstofnunar (<http://www.stjr.is/fr/thst/sky/sogulegt/sogulegt.htm>). Virkt vinnuafli eru allir á vinnumarkaði að atvinnulausum undanskildum. Ýmsa fyrirvara verður að hafa þegar myndin er skoðuð. Tölurnar fyrir tímabilið fram að 1970 byggjast á fjölda framfærenda í manntölum. Hagstofan notar hugtakið „virkir í atvinnulífi“ og er þá átt við þá sem beinlínis vinna við framleiðslu og þjónustu. Þeir sem sinna ólaunuðum heimilisstörfum, námsfólk, eftirlaunamenn o.fl., eru undanskildir. Í athugasemdum Hagstofunnar kemur fram að þessi skipting orki tvímælis þegar haft er í huga að heimilið var grunneining atvinnustarfsseminnar fyrstu áratugi umrædds tímabils (sjá nánar inngang að kafla um atvinnuskiptingu og vinnuafli í bókinni „Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland“). Frá og með 1970 er byggt á skýrslum Hagstofu Íslands um fjölda vinnuvikna. Miðað er við ársverk. Stuðst er við svokallaða ISIC-atvinnugreinaflokkun við skiptingu þjóðarinnar eftir atvinnuvegum. Þar sem annars vegar er miðað við fjölda einstaklinga og hins vegar ársverk eru tímabilin 1870-1960 og 1970-1996 ekki fyllilega sambærileg og eru því á mynd aðgreind með línu. Hér er gert ráð fyrir að skekkjur sem annars vegar skapast af hlutastörfum á fyrria tímabilinu og hins vegar vinnumagni umfram dagvinnu á seinna tímabilinu vegi hvor aðra upp.

Á undanförunum árum hefur ríkisstarfsmönnum fækkað umtalsvert. Skýringar felast í flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga, hlutafélagavæðingu ríkisfyrirtækja, niðurlagningu og sameiningu stofnana, auknu aðhaldi í fjármálum stofnana og auknum útboðum rekstrarverkefna.<sup>3</sup> Þessa þróun má sjá á mynd 3.2, sem lýsir breytingum á fjölda ríkisstarfsmanna í launavinnslukerfi ríkisins og starfsmanna sveitarfélaga undanfarna tvo áratugi. Árið 1986 voru stöðugildi beggja hópanna að jafnaði samtals 24.700 en voru 27.500 árið 1992. Aukningin nam því 11,4% á sex árum. Árið 1998 voru stöðugildi orðin 29.600, 7,5% fleiri en 1992. Tekið skal fram að í þessar tölur vantar upplýsingar um þá sem stóðu utan launavinnslukerfis ríkisins. Að þeim viðbættum (samtals um 2.050 stöðugildi) má áætla að stöðugildi opinberra starfsmanna hafi árið 1998 verið u.þ.b. 31.650, þar af 16.250 stöðugildi ríkisstarfsmanna (miðað við stöðugildi í dagvinnu í október 1998) og 15.400 stöðugildi starfsmanna sveitarfélaga (miðað við stöðugildi í dagvinnu í janúar 1998). Til samanburðar voru 150.900 manns starfandi á vinnumarkaðnum í heild í apríl 1999 skv. vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands (<http://www.hagstofa.is/lykiltölur>).

<sup>3</sup> Í seinni hluta ritisins má sjá nánar hvaða ríkisstofnanir hafa tekið breytingum á undanförunum árum.



Mynd 3.2 Þróun stöðugilda opinberra starfsmanna 1981-1998



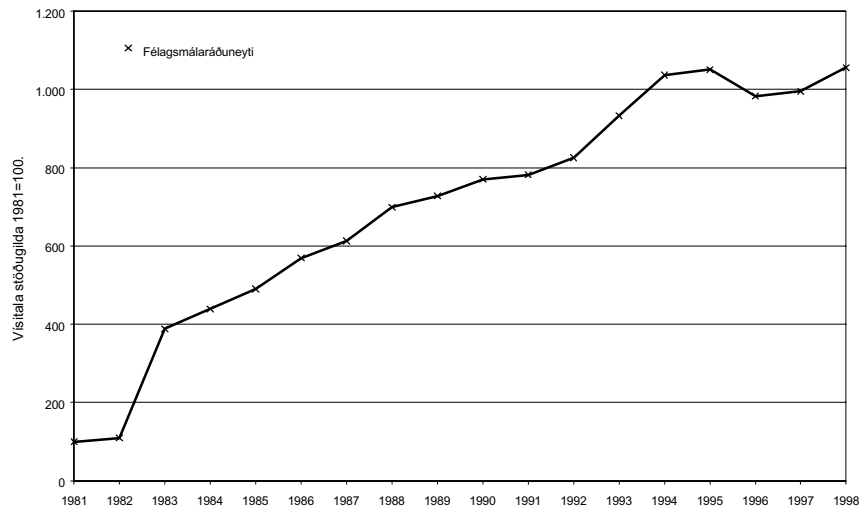
Upplýsingar um stöðugildi í dagvinnu hjá ríkinu miðast við tölur úr launavinnslukerfi ríkisins í október hvert ár. Undanskilin eru stöðugildi starfsmanna sjúkrahúsa og nokkurra annarra stofnana. Árið 1998 voru þessi stöðugildi um 2.050. Vegna verkfalls BSRB 1984 eru ekki fyrirbyggjandi marktækar upplýsingar um það ár en gildi sem birtist hér er áætlað. Tölur um stöðugildi sveitarfélaga miðast við janúar hvert ár frá og með 1986 og eru fengnar úr árbókum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Fram á síðustu ár hafa ríkisstarfsmenn verið mikill meirihluti opinberra starfsmanna. Áætlað er að árið 1986 hafi stöðugildi ríkisstarfsmanna numið um 2/3 af stöðugildum allra opinberra starfsmanna. Vegna breytinga á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og fækkunar starfsmanna vegna hlutafélagavæðingar ríkisfyrirtækja hefur hlutfallið breyst verulega. Mestu munaði um fækkun stöðugilda hjá ríkinu 1. ágúst 1996 þegar kennarar grunnskóla (alls um 3.700) urðu starfsmenn sveitarfélaga og þegar um 2.500 starfsmenn Pósts og síma gerðust starfsmenn tveggja hlutafélaga í eigu ríkisins 1. janúar 1997. Af þessum ástæðum fækkaði ríkisstörfum um 28,1% á tímabilinu 1995-1997. Á árinu 1998 má gera ráð fyrir að álíka margir opinberir starfsmenn hafi starfað hjá ríki og hjá sveitarfélögum. Með viðtöku ríkisins á rekstri Sjúkrahúss Reykjavíkur 1. janúar 1999 fjölgaði ríkisstarfsmönnum hins vegar á ný. Þá fluttust yfir til ríkisins 1.767 starfsmenn í 1.424 stöðugildum. Ríkisstarfsmenn eru því eftir það u.þ.b. 56% opinberra starfsmanna (ríkisstarfsmenn um 17.650 og starfsmenn sveitarfélaga um 14.000).

Á myndum 3.3 a-e er lýst þróun stöðugilda ríkisstarfsmanna eftir ráðuneytum á tímabilinu 1981 til ársins 1998. Við skoðun á myndunum er nauðsynlegt að hafa í huga að á þessum tíma urðu töluverðar breytingar á stofnunum ríkisins. Sem dæmi má nefna að 88% núverandi ríkisstofnana voru á fjárlögum árið 1994 en 67% þeirra árið 1989. Á umræddu tímabili fjölgaði stöðugildum innan félagsmálaráðuneytisins mest, tífölduðust. Mest munar um fjölgun stöðugilda í þjónustu við fatlaða, m.a. á sambýlum fyrir fatlaða (sjá nánar: Hagsýsla ríkisins, 1993). Stöðugildum fjölgaði einnig vegna flutnings verkefna til félagsmálaráðuneytisins frá öðrum ráðuneytum. Málaflokkur barna og ungmenna var fluttur frá menntamálaráðuneyti til félagsmálaráðuneytis árið 1993 og Atvinnuleysistryggingasjóður frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti til félagsmálaráðuneytisins í byrjun árs 1994. Með lögum nr. 13/1997 var sett á laggirnar Vinnumálastofnun sem m.a. tók við

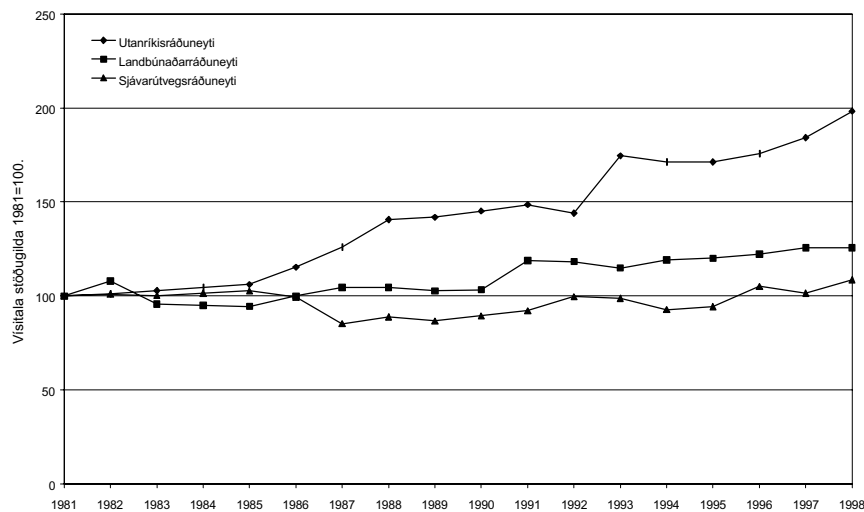
störfum sjóðsins og verkefnum sveitarfélaga á sviði vinnumiðlunar ásamt veitingu atvinnuleyfa og umsýslu sjóða.

### Mynd 3.3 a) Þróun stöðugilda félagsmálaráðuneytis 1981-1998



Miðað er við stöðugildi í október ár hvert. Tölur í október 1984 eru áætlaðar en á þeim tíma var verkfall BSRB og skráðar tölur því ekki marktækar. Tekið skal fram að hér koma eingöngu fram stöðugildi sem skráð eru í launavinnslukerfi ríkisins. Sjúkrastofnanir aðrar en Ríkisspítalar standa þar fyrir utan ásamt Byggðastofnun, Þjóðhagsstofnun og Seðlabanka Íslands og öðrum stofnunum er standa utan við launavinnslukerfi ríkisins.

### Mynd 3.3 b) Þróun stöðugilda eftir ráðuneytum 1981-1998

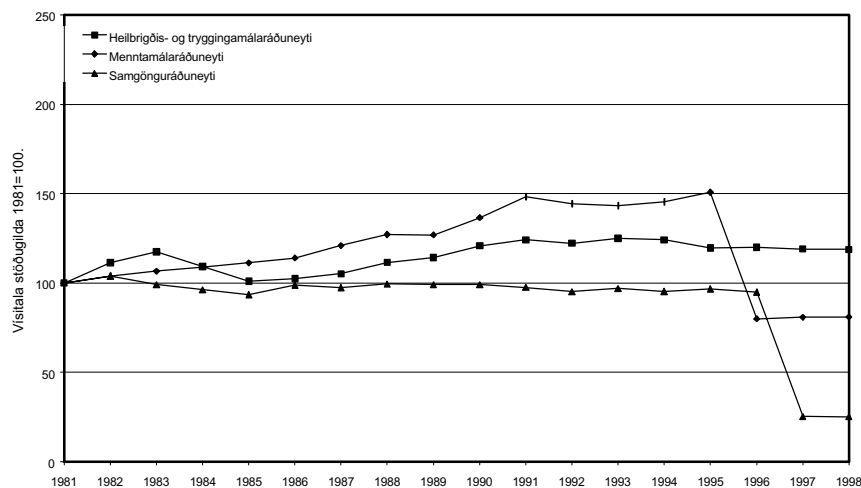


Heimild: Sjá neðanmálstexta myndar 3.3a)

Á umræddu tímabili fjölgaði stöðugildum sem skráð voru í launavinnslukerfi ríkisins hjá stofnunum utanríkisráðuneytisins um tæplega 100%, úr 177 í 351. Stór hluti þessarar uppsveiflu skýrist af breytingum á launaskráningu á árinu 1993 en frá og með því ári voru laun starfsmanna íslenskra sendiráða greidd í launavinnslukerfi ríkisins. Að öðru leyti felast skýringar m.a. í auknum alþjóðlegum skuldbindingum. Þar má nefna að EES-samningurinn var undirritaður árið 1992 en árið 1990 tók sérstök þýðingamiðstöð til starfa sem sá m.a. um þýðingu gagna samningsins. Fjöldi stöðugilda hjá stofnunum sjávarútvegsráðuneytis og landbúnaðarráðuneytis hefur verið nær óbreyttur undanfarna tvo áratugi.

Þegar tímabilið 1981 til 1998 er skoðað í heild fækkaði stöðugildum menntamálaráðuneytis um 19%. Þessi fækkun stafaði fyrst og fremst af flutningi grunnskóla til sveitarfélaga árið 1996 eins og áður er getið. Þegar tímabilið 1981-1995 er skoðað sérstaklega kemur í ljós veruleg fjölgun starfsfólks stofnana menntamálaráðuneytisins. Mestu munaði um fjölgun kennara og annars starfsliðs á framhalds- og háskólastigi. Stöðugildum í framhaldsskólum fjölgaði um 21,6% á tímabilinu 1990 til 1995 (Menntamálaráðuneytið, 1996, bls. 30). Fastráðnum kennurum í skólum á háskólastigi fjölgaði úr 264 árið 1980 í 476 skólaárið 1994/1995. Einnig fjölgaði starfsmönnum vegna breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga árið 1990 þegar starfsmenn fræðsluskrifstofa, sem áður höfðu verið starfsmenn sveitarfélaga, fluttust til ríkisins. Verkefni fræðsluskrifstofa voru hins vegar færð til sveitarfélaga með flutningi grunnskólans 1996.

### Mynd 3.3 c) Þróun stöðugilda eftir ráðuneytum 1981-1998



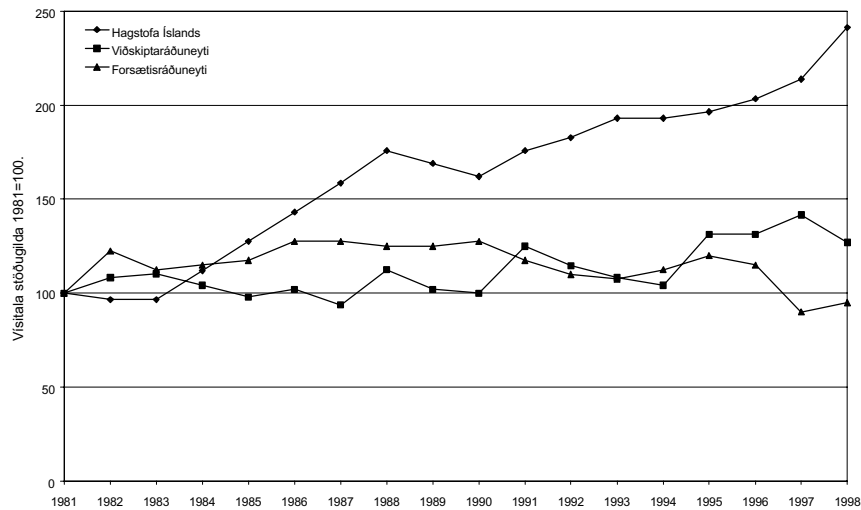
Heimild: Sjá neðanmálstexta myndar 3.3a)

Á tímabilinu 1981-1989 virðast ekki hafa orðið miklar breytingar á fjölda stöðugilda hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu. Með breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fjölgaði starfsmönnum umtalsvert. Þá færðust starfsmenn heilsugæslustöðva til ríkisins, aðrir en læknar og hjúkrunarfólk, sem þegar voru ríkisstarfsmenn. Árið eftir færðist starfslið sjúkrahúsa utan höfuðborgarsvæðisins til ríkisins. Laun síðarnefnda hópsins voru hvorki greidd né skráð í launavinnslukerfi ríkisins eins og áður er getið og stöðugildi þeirra koma því ekki fram á myndinni.

Því er ekki unnt að meta árlega fjölgun stöðugilda í þeim hóp. Að viðbættum stöðugildum þessara stofnana má áætla að stöðugildi árið 1998 hafi verið tæplega 5 þúsund.

Fjöldi stöðugilda undir samgönguráðuneytinu hélst nær óbreyttur tímabilið 1981 til 1996 en árið 1997 fækkaði þeim verulega vegna hlutafélagavæðingar Pósts og síma.

### Mynd 3.3 d) Þróun stöðugilda eftir ráðuneytum 1981-1998

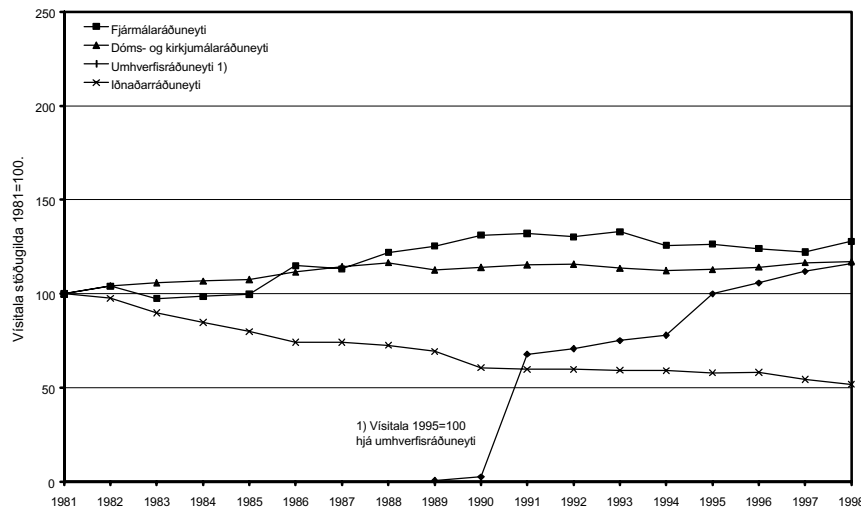


Heimild: Sjá neðanmálstexta myndar 3.3a)

Um fjórðungsfjölgun stöðugilda varð hjá stofnunum viðskiptaráðuneytis. Stöðugildum hjá forsætisráðuneytinu fækkaði nokkuð á ofangreindu tímabili. Umtalsverð fjölgun stöðugilda átti sér stað hjá Hagstofu Íslands, úr 29 stöðugildum 1981 í 70 árið 1998. Ástæður eru m.a. aukin áhersla á hagskýrslugerð hjá stofnuninni. Árið 1997 var Hlutafélagaskrá, sem áður tilheyrði viðskiptaráðuneytinu, færð undir félagaskrá Hagstofunnar.

Stöðugildum hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu fjölgaði um 17% frá 1981 til 1998. Fjölgunin varð fyrst og fremst á tímabilinu 1981 til 1987 en fjöldinn hefur verið nær óbreyttur síðan. Breytingar á stofnunum ráðuneytisins á tímabilinu voru m.a. eftirfarandi: Í lok árs 1989 var Bifreiðaeftirlit ríkisins lagt niður. Sama ár tók Fangelismálastofnun ríkisins til starfa með yfirfærslu fangelismáladeildar ráðuneytisins og Skilorðseftirlits ríkisins. Með lögum nr. 92/1989 sem tóku gildi árið 1992, voru framkvæmdavald og dómvald í héraði skilin að og stofnaðir voru 8 héraðsdómstólar. Árið 1997 var stofnað embætti Ríkislögreglustjóra sem m.a. tók við verkefnum Rannsóknarlögreglu ríkisins sem þá var lögð niður og meirihluti starfsmanna hennar hóf störf hjá einstökum lögregluembættum.

### Mynd 3.3 e) Þróun stöðugilda eftir ráðuneytum 1981-1998



Heimild: Sjá neðanmálstexta myndar 3.3a) Til einföldunar er fjárlaga- og hagsýslustofnun talin með fjármálaráðuneyti.

Fjölgun stöðugilda fjármálaráðuneytisins nam 26% á tímabilinu 1981-1998. Flestir voru starfsmenn á tímabilinu 1991-1993 en þeim hefur síðan fækkað. Breytingar sem urðu á fyrri hluta tímabilsins skýrast af tilurð nýrra stofnana og verkefnaflutningi. Árið 1986 var stofnað embætti ríkislögmans og ári síðar fluttist Ríkisendurskoðun frá fjármálaráðuneytinu til Alþingis. Árið 1987 var bætt við hagdeild innan ráðuneytisins sem annaðist verkefni sem áður voru að miklu leyti unnin hjá Þjóðhagstofnun. Árið 1988 var stofnað ríkistollstjóraembættið og árið 1993 embætti Skattransóknarstjóra ríkisins. Árið 1991 var Lánasýsla ríkisins stofnuð. Eftir það hafa ekki verið settar á laggimar nýjar stofnanir sem heyra undir fjármálaráðuneytið en skipulagi hefur verið breytt. Fjármálaráðuneytið og Fjárlaga- og hagsýslustofnun voru sameinuð árið 1991 og breytingar voru gerðar á skipulagi fjármálaráðuneytisins árið 1998. Embætti ríkislögmans var fært frá fjármálaráðuneytinu undir forsætisráðuneytið árið 1999.

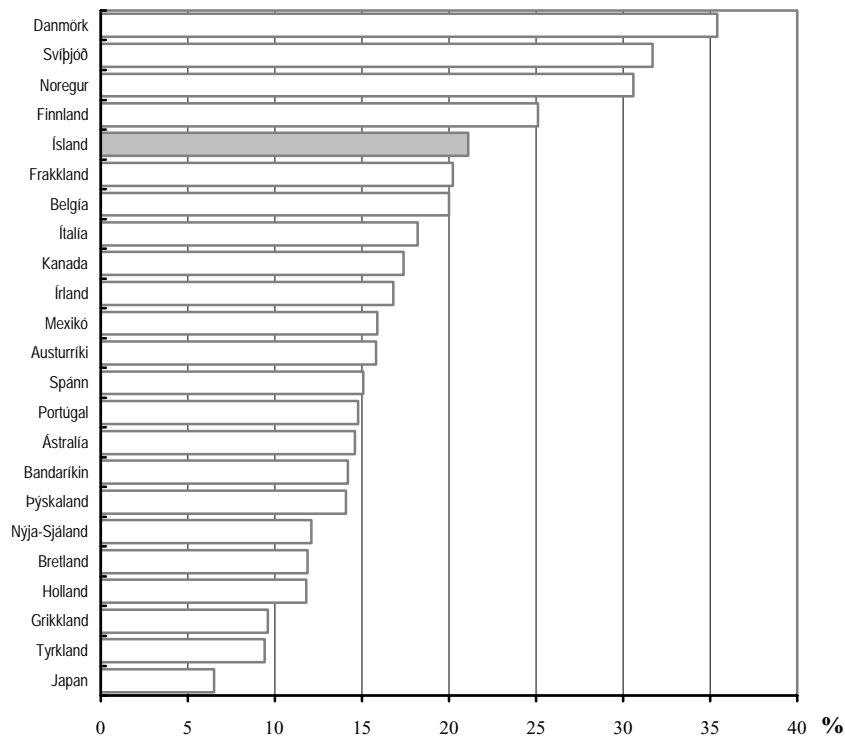
Um helmings fækkun hefur orðið á stöðugildum iðnaðarráðuneytis á tímabilinu. Skýringar felast m.a. í niðurlagningu ríkisfyrirtækja og einka- og hlutafélagavæðingu. Landsmiðjan var gerð að hlutafélagi 1984, ríkisprensmiðjan Gutenberg var gerð að hlutafélagi í október 1989 og Jarðboranir ríkisins voru gerðar að hlutafélagi í árslok 1985. Starfsmönnum hjá Rafmagnsveitum ríkisins hefur fækkað á tímabilinu eftir því sem útböð og verktakastarfsemi hafa aukist.

Umhverfisráðuneytið var stofnað árið 1990. Flestar núverandi stofnanir ráðuneytisins voru felldar undir það árið 1991 (sjá nánar töflu í seinni hluta ritsins).

### 3.2 Hlutfall opinberra starfsmanna af heildarvinnuafli. Alþjóðlegur samanburður

Á mynd 3.4 koma fram upplýsingar um hlutfall opinberra starfsmanna af heildarvinnuafli í OECD-ríkjunum. Með fyrirvara um mismunandi skilgreiningar milli einstakra landa virðist hlutfall opinberra starfsmanna á Íslandi árið 1993, 21%, hafa verið nokkuð fyrir ofan meðaltal OECD-ríkja, töluvert lægra en á öðrum Norðurlöndum en ámóta og í Frakklandi og Belgíu. Auk aðferðafræðilegra skýringa má gera ráð fyrir að þessi verulegi munur milli landa felist í mismunandi grundvallarviðhorfum til ríkisafskipta annars vegar, þ.á m. tekjujöfnunaraðgerða hins opinbera, og til ríkisumsvifa hins vegar, þ.e. til þess hvort hið opinbera eða einkaaðilar skuli veita þá þjónustu sem að einhverju eða öllu leyti er greidd af hinu opinbera. Mismunandi hefðir eru meðal OECD-ríkjanna fyrir því hvort hið opinbera sér sjálft um velferðarþjónustu, svo sem rekstur heilbrigðisstofnana eða skóla (sjá nánar Gösta Esping-Andersen, 1996; Heidenheimer o.fl., 1990).

Mynd 3.4 Hlutfall opinberra starfsmanna af heildarvinnuafli í OECD-ríkjum



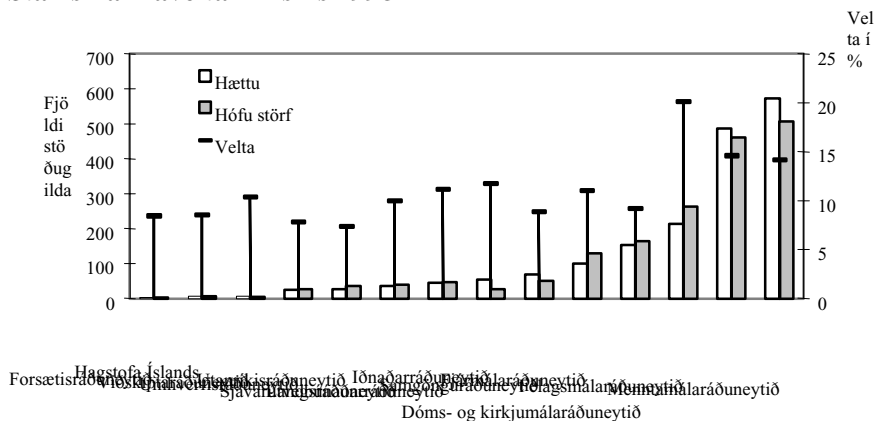
Heimild: Tafla II.4 í OECD, 1997. Þar er tekið fram að samanburður er ýmsum annmörkum háður. Ekki er fullt samræmi í skilgreiningum, t.d. á því hvort um er að ræða fjölda ársverka eða starfsmanna (sjá nánar ofangreinda skýrslu). Tölur frá Íslandi eru fyrir árið 1993 en frá öðrum OECD- löndum fyrir tímabilið 1993-1996. Meðtaldir eru starfsmenn allra stjórnsýslustiga (svo sem alríkis, ríkis, fylkja og sveitarfélaga). Undanskildir eru starfsmenn ríkisfyrirtækja.

### 3.3 Starfsmannavelta ríkisins<sup>4</sup>

Alls 2.969 starfsmenn í 1.819 stöðugildum hættu störfum hjá ríkinu árið 1998. Þetta samsvarar 18,3% af mannafla í 12,1% af stöðugildum. Á sama tímabili bættust við 2.677 nýir starfsmenn í 1.784 stöðugildi, og nemur það 16,7% af öllum starfsmönnum á launaskrá í desember 1998 og 11,8% stöðugilda.

Á mynd 3.5 koma fram upplýsingar um starfsmannaveltu á árinu 1998 eftir ráðuneytum. Eins og búast má við var mesta hreyfing starfsmanna (mæld í fjölda stöðugildum þeirra sem hættu eða hófu störf á tímabilinu) hjá fjölmennustu ráðuneytinum, þ.e.a.s. heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og menntamálaráðuneyti. Starfsmannavelta var hins vegar mest hjá félagsmálaráðuneytinu, um 20% þeirra sem störfuðu hjá stofnunum félagsmálaráðuneytisins, hættu eða hófu störf hjá ríkinu árið 1998 (mælt í stöðugildum). Þessi háa starfsmannavelta var fyrst og fremst vegna mikils hreyfanleika starfsfólks stofnana sem sinna félagsþjónustu en þar er hátt hlutfall ungra ófaglærðra starfsmanna sem starfa í stuttan tíma. Þensla á vinnumarkaði hefur einnig áhrif á starfsmannaveltu hjá þessum stofnunum. Starfsmannavelta heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis var 14,6% árið 1998 og skýrist sú tala að einhverju leyti af sömu þáttum og tilgreindir voru fyrir félagsmálaráðuneytið. Starfsmannavelta innan menntamálaráðuneytisins var tæplega 14,1% og skýrist sú tala að mestu af fjölda lausráðinna kennara í framhaldsskólum. Minnsta starfsmannaveltan var hjá viðskiptaráðuneytinu, rúmlega 3% og forsætisráðuneytinu, tæplega 4%.

#### Mynd 3.5 Starfsmannavelta ríkisins 1998



Myndin sýnir breytingar á stöðugildum en ekki fjölda starfsmanna. Eingöngu er byggt á launavinnslukerfi ríkisins.

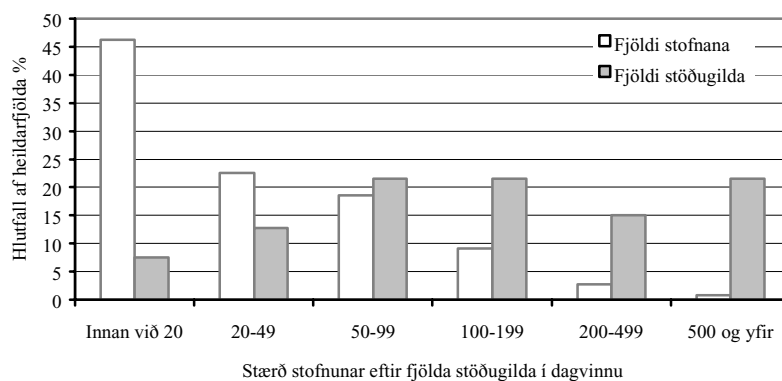
<sup>4</sup> Með starfsmannaveltu er venjulega átt við hlutfall þeirra sem hætta störfum á tilteknu tímabili af meðalfjölda starfsmanna á launaskrá á sama tímabili (sjá nánar Heneman o.fl., 1989, bls. 186). Í kaflanum er að mestu stuðst við þessa skilgreiningu. Þeir sem hættu störfum eru þeir sem fengu mánaðar- eða dagvinnulaun í launakerfi ríkisins í janúar 1998 en fengu ekki laun í desember sama ár. Á myndinni er einnig tilgreindur fjöldi þeirra sem hófu störf, þ.e. fengu ekki laun í janúar 1998 en fengu laun í desember sama ár. Stuðst er við fjölda launamanna óháð vinnustað, þ.e. einungis þeir meðtaldir sem hættu eða hófu störf hjá ríkinu en þeir sem fluttust milli ríkisstofnana eru undanskildir.

### 3.4 Stærð og fjöldi ríkisstofnana 1998

Í október 1998 voru ríkisstofnanir<sup>5</sup> alls 244 en 238 í ágúst 1999. Lætur nærri að ein ríkisstofnun sé á hverja þúsund íbúa landsins. Stöðugildi ríkisstarfsmanna í dagvinnu í október 1998 voru um 16.250, þar af voru um 14.700 hjá ríkisstofnunum sem hér eru til umfjöllunar, þ.e. dómstólar og stofnanir Alþingis eru undanskildar. Fjöldi stöðugilda ríkisstofnana svarar til um 11% af virku vinnuafli landsins.

Mikill breytileiki er í mannafla ríkisstofnana. Sú fámennasta hafði 1,5 stöðugildi í dagvinnu í október 1998 en sú fjölmennasta 2.445. Miðgildi stærðar stofnana er um 24 stöðugildi. Um 45% ríkisstofnana höfðu innan við 20 stöðugildi en heildarfjöldi stöðugilda þeirra nam einungis 8% af heildarfjölda stöðugilda ríkisstofnana. Alls 68% ríkisstofnana höfðu innan við 50 stöðugildi og samsvaraði það til 20% allra stöðugilda ríkisstofnana (sjá mynd 3.6).

#### Mynd 3.6 Hlutfallslegur fjöldi og stærð ríkisstofnana



Fjöldi stofnana og stærð miðast við tölur í október 1998.

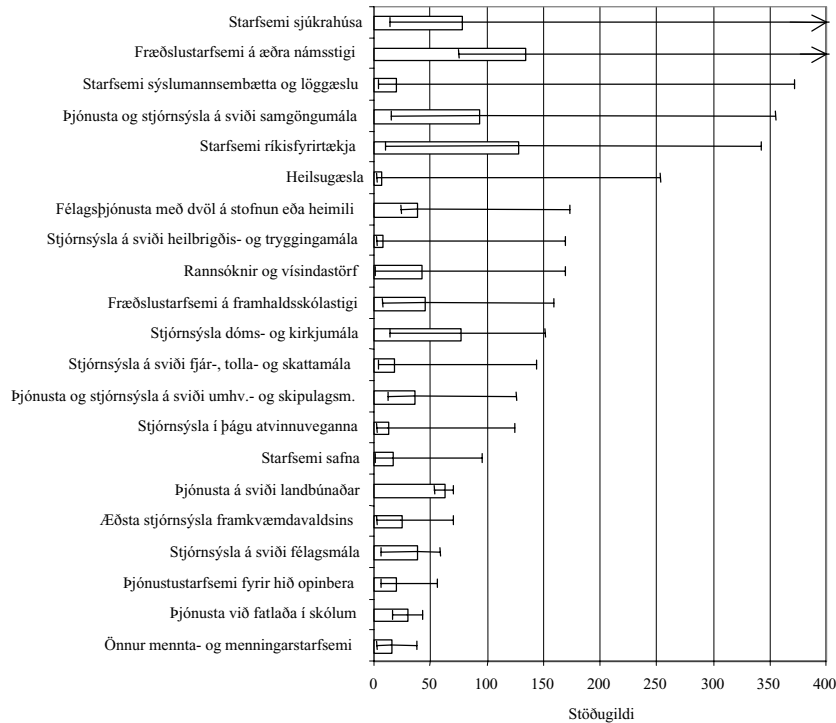
Flest stöðugildi voru á sjúkrahúsum, um 29% og 12% voru innan framhaldsskóla. Þegar bornar eru saman stofnanir sem sinna sambærilegum verkefnum kemur fram talsverð breidd í fjölda stöðugilda (sjá mynd 3.7).<sup>6</sup> Stöðugildi sjúkrahúsa voru á bilinu 14 til 2.445, stöðugildi sýslumanns- og lögregluembættanna 4 til 372 og heilsugæslu 3 til 253. Myndin sýnir að stofnanir sem sinna svæðisbundinni þjónustu, svo sem heilsugæslu, skattamálum og löggæslu voru að jafnaði fremur fámennar, nema framhaldsskólar sem voru mannaflafrækir. Stofnanir sem sinna svæðisbundinni þjónustu á kjördæma- eða landsvísi með umdæmaskrifstofum eða útibúum voru eðli málsins skv. fjölmennari. Hér má nefna Vinnuálastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, Vegagerðina og Rafmagnsveitur ríkisins. Stofnanir með mörgum litlum afmörkuðum rekstrareiningum voru einnig tiltölulega fjölmennar, svo sem svæðisskrifstofur í málefnum fatlaðra. Gera má ráð fyrir að meðalstærð heilbrigðisstofnana hafi aukist á undanförunum árum vegna sameiningar heilbrigðisstofnana.

<sup>5</sup> Sú skilgreining á ríkisstofnunum sem notuð er í ritinu kemur fram í kafla 4.1.

<sup>6</sup> Í ritinu eru stofnanir flokkaðar saman eftir meginviðfangsefnum. Flokkunin byggist á atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands (ÍSAT 95) sem var lögð að þörfum verkefnisins. Umfjöllun um flokkun stofnana kemur fram í öðrum kafla.



### Mynd 3.7 Stærð ríkisstofnana, lágildi og hágildi



Hér er miðað við upplýsingar úr launavinnslukerfi ríkisins í október 1998. Með stærð ríkisstofnunar er átt við fjölda stöðugilda hjá viðkomandi stofnun. Lengd súlu táknar miðgildi stofnana í viðkomandi flokki, mælt í stöðugildum. Láréttu línurnar tákna vídd stofnanastærðar innan hvers flokks, frá lágsta til hæsta gildis. Stærstu sjúkrahúsin höfðu rúmlega 2.445 stöðugildi í dagvinnu og stærstu stofnanir sem sinna fræðslustarfsemi á æðra námsstigi höfðu 762 stöðugildi.

Um 34% stöðugilda ríkisstarfsmanna heyrðu undir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti. Næst í röðinni var menntamálaráðuneyti með um 26% stöðugilda. Undir þessi tvö ráðuneyti heyrðu 46% allra ríkisstofnana og um 60% allra stöðugilda ríkisstarfsmanna. Þriðja fjölmennasta ráðuneytið var dóms- og kirkjumálaráðuneyti með um 9% stöðugilda. Fámennustu ráðuneytin voru Hagstofa Íslands, með enga undirstofnun, og forsætisráðuneyti með 4 undirstofnanir, hvort þeirra hafði yfir að ráða 0,5% af heildarfjölda stöðugilda. Nánari upplýsingar um fjölda og mannafla ríkisstofnana er að finna í töflum í viðauka.

### 3.5 Fjöldi stjórnenda ríkisstofnana

Forstöðumenn ríkisstofnana voru alls 219 í október 1998. Til viðbótar voru framkvæmdastjórar heilsugæslustöðva í hlutastörfum 25, en þeir teljast ekki forstöðumenn skv. lögum. Vegna sérákvæða í lögum um heilbrigðisþjónustu má ætla að faglegir yfirmenn ríkisstofnana, sem standa stjórnunarlega jafnfætis æðsta stjórnanda, nemi nokkrum tugum. Hér er fyrst og fremst um að ræða yfirlækna og hjúkrunarframkvæmdastjóra. Gera má ráð fyrir að millistjórnendur, svo sem deildarstjórar eða sviðsstjórar séu u.þ.b. 4.000 miðað við að stjórnunarlög hjá um 80% ríkisstofnana séu tvö til þrjú. Hér eru ótaldir stjórnendur sem hafa faglega umsjón með tilteknum sviðum án mannaforráða svo sem deildarstjórar í framhaldsskólum.

### 3.6 Kyn, aldur og menntun ríkisstarfsmanna

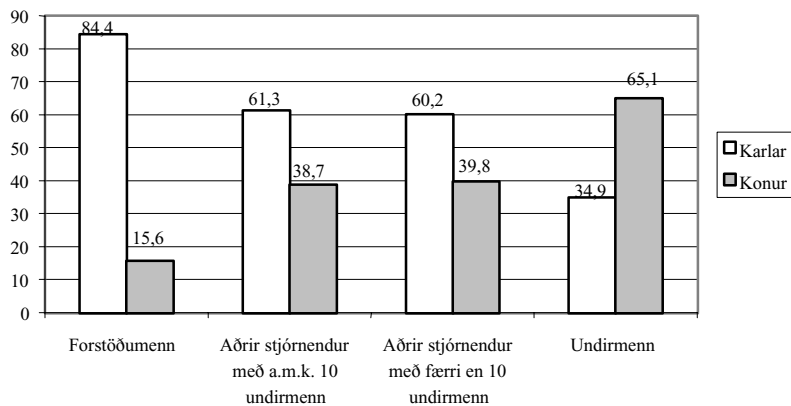
Í október 1998 voru 45,6% ríkisstarfsmanna karlar en 54,4% konur, skv. launavinnslukerfi ríkisins. Til samanburðar var hlutfall karla á vinnumarkaði í heild 53,4% en kvenna 46,7%. Kynhlutfall er breytilegt eftir starfshlutfalli. Af starfsmönnum í hlutastörfum hjá ríkinu (minna en 100% starf) voru 23,2% karlar en 76,8% konur. Alls 88,6% starfsmanna í 50% starfi voru konur en 11,4% karlar. Hlutfallið snýst við þegar um er að ræða fullt starf en þá eru karlar í meirihluta (55,9% karlar, 44,1% konur). Á vinnumarkaðnum í heild gegndu karlar 22,3% hlutastarfa en konur 77,5%. Hlutfall kvenna af starfsfólki í fullu starfi á vinnumarkaðnum í heild var 35%.

*Mynd 3.8* sýnir verulegan mun á mannaforráðum kynjanna. Rúmlega 84% forstöðumanna voru karlar en tæplega 16% konur. Kynhlutfall forstöðumanna er breytilegt eftir ráðuneytum og viðfangsefnum stofnana. Hjá stofnunum 8 ráðuneyta af 14 voru forstöðumenn eingöngu karlar. Tvö ráðuneyti eru með eina konu í stól forstöðumanns. Hlutfall kvenna í forstöðumannsembættum er hæst meðal stofnana sem heyra undir félagsmálaráðuneytið, 35%. Næst koma stofnanir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, 27%. Af heildarfjölda starfsmanna Stjórnarráðs Íslands voru 2/3 hlutar konur, af millistjórnendum einn þriðji, en einungis tveir af 13 ráðuneytisstjórum voru konur.

Rúmlega 60% millistjórnenda ríkisstofnana voru karlar en 35% starfsmanna án mannaforráða voru karlar. Hlutfall kvenna í stöðum millistjórnenda var hæst hjá stofnunum þar sem konur voru meirihluti starfsmanna. Þannig voru um 3/4 hlutar millistjórnenda á sjúkrahúsum konur og hlutfallið var svipað innan heilsugæslunnar. Enn hærra hlutfall kvenna var í stjórnunarstöðum innan stofnana er sinna félagsþjónustu (svo sem málefni um fatlaðra) og bóka- og skjalasafna.

Hlutfall kvenna í stjórnunarstöðum lækkar eftir því sem stofnanir eru stærri (skv. fjölda stöðugilda). Tæplega 21% forstöðumanna stofnana með innan við 20 stöðugildi voru konur og um 11% forstöðumanna stofnana með 50-99 stöðugildi. Engin kona gegnir embætti forstöðumanns ríkisstofnunar með 200 stöðugildi eða fleiri.

### Mynd 3.8 Kynhlutfall stjórnenda ríkisstofnana í okt. 1998



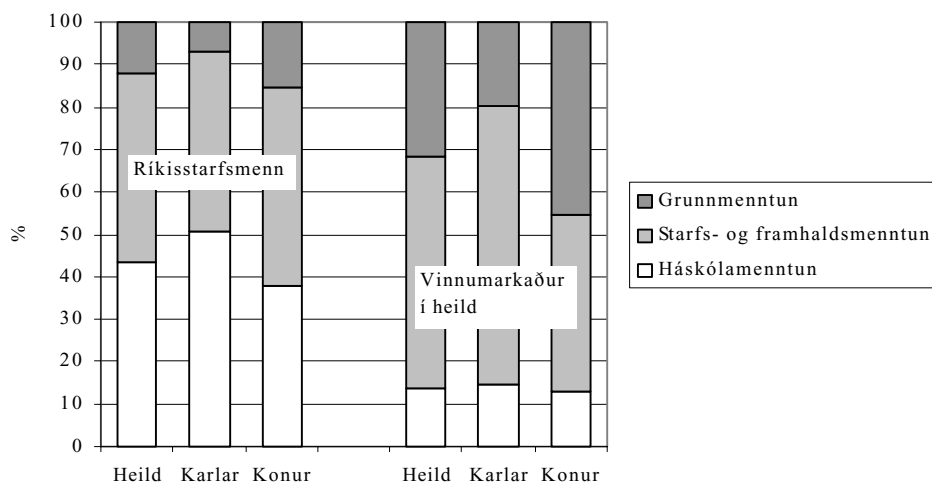
Hlutföll forstöðumanna byggjast á svokallaðri stofnanaskrá (sjá töflu í seinni hluta ritsins). Hlutföll annarra stjórnenda og undirmanna miðast við þá sem tóku þátt í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.

Aldur ríkisstarfsmanna er talsvert hærri en vinnuafli landsins í heild sinni. Alls voru 27% af vinnuafli landsins innan við þrítugt árið 1997 en einungis um 10% ríkisstarfsmanna í október 1998. Gera má ráð fyrir að þessi munur sé enn meiri þegar aldur starfsmanna ríkisins er borinn saman við aldur starfsfólks á almennum vinnumarkaði því hinir fyrrnefndu eru um 11% af heildarvinnuafli landsins. Í október 1998 var meðalaldur forstöðumanna 51 ár. Aðeins einn forstöðumaður var innan við þrítugt. Flestir voru á aldursbilinu 50-59 ára eða 37%. Skv. niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var munur á aldri kvenna og karla í stjórnunarstöðum nær enginn.

Ef miðað er við þá sem tóku þátt í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var aldur hæstur meðal starfsmanna bóka- og skjalasafna ríkisins þar sem 17% þeirra voru 60 ára eða eldri og tæplega helmingur 50 ára eða eldri. Aldur var næsthæstur meðal þjónustustofnana hins opinbera en þar voru 45% starfsmanna 50 ára eða eldri. Stofnanaflokkar með lágstan meðalaldur voru stofnanir á sviði félagsþjónustu en um fjórðungur starfsmanna var innan við þrítugt. Hlutfall starfsmanna innan við þrítugt var einnig tiltölulega hátt hjá Stjórnarráði Íslands, sýslumannsembættum og lögreglu, þjónustustofnunum á sviði landbúnaðar og hluta mennta- og menningarstofnana.

Af þeim sem tóku þátt í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna höfðu 12% grunnenntun eingöngu (grunnskólapróf, gagnfræðapróf eða sambærilegt próf), 45% höfðu framhaldsskóla- eða starfsmenntun og 43% háskólamenntun. Hlutfall háskólamenntaðra var töluvert herra en á vinnumarkaðinum í heild (sjá mynd 3.9).

Á myndinni kemur fram að á vinnumarkaðnum í heild er óverulegur munur milli karla og kvenna með háskólamenntun og hlutfall háskólamenntaðra af heildarfjölda er að jafnaði um 14%. Hjá ríkinu var hins vegar talsverður munur á hlutfalli háskólamenntaðra eftir kyni. Rúmur helmingur karla sem starfa hjá ríkinu voru með háskólamenntun en 38% kvenna. Um 7% karla hjá ríkinu höfðu grunnenntun eingöngu en tæplega 16% kvenna.

**Mynd 3.9 Menntun ríkisstarfsmanna og starfsmanna á vinnumarkaði í heild**

Upplýsingar um ríkisstarfsmenn eru úr niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Tölur yfir vinnumarkaðinn í heild eru upplýsingar frá Hagstofu Íslands (Hagstofa Íslands, 1998a).

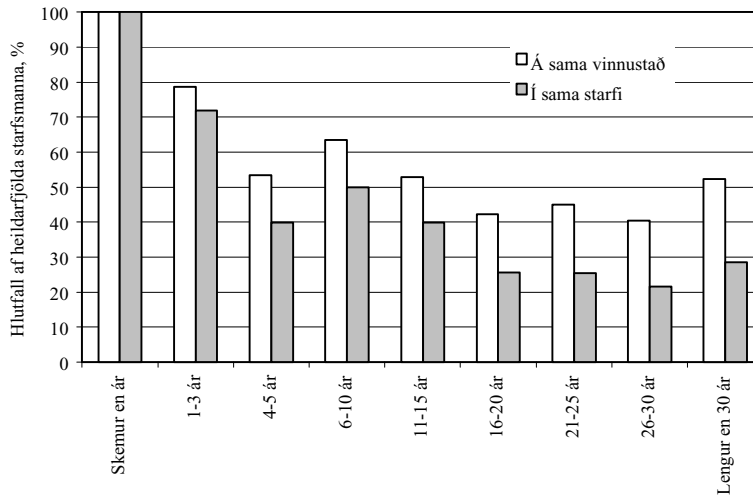
Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna var hæst, 77%, hjá háskólastofnunum, 75% hjá bóka- og skjalasöfnum, 72% hjá rannsóknarstofnunum, 69% hjá framhaldsskólum og 64% hjá þjónustustofnunum á sviði umhverfis- og skipulagsmála. Hæsta hlutfall starfsfólks með grunnmenntun eingöngu var hjá þjónustustofnunum landbúnaðarins (34%) en hlutfall starfsmanna með framhaldsskóla- eða starfsmenntun var hæst hjá sýslumannsembættum og Lögreglunni í Reykjavík (73%).

Skv. lauslegri athugun á grundvelli stéttartala voru 96% forstöðumanna með háskólapróf. Algengast var að forstöðumenn væru löglærðir, 38,5%, því næst að þeir væru með menntun á sviði tækni- og náttúruvísinda, 26%. Alls 13% forstöðumanna höfðu menntun á sviði félagsvísinda, 12,5 % á sviði heimspekigreina og 10% á sviði viðskipta- og hagfræði.

### 3.7 Starfsreynsla og önnur störf

Um 27% starfsmanna höfðu starfað 5 ár eða skemur hjá ríkinu, þar af höfðu 6% starfað innan við ár. Um 54% hópsins höfðu starfað lengur en 10 ár hjá ríkinu, þar af fjórðungur lengur en 20 ár. Á mynd 3.10 kemur fram hlutfall starfsmanna, sem unnið hafa á sama vinnustað eða verið í sama starfi, eftir starfstíma hjá ríkinu. Eins og gera má ráð fyrir lækka hlutföllin með auknum starfsaldri. Um helmingur þeirra sem hafa verið lengur en fimm ár hjá ríkinu hefur verið allan þann starfstíma á sama vinnustað. Um þriðjungur hefur verið í sama starfi þennan tíma.

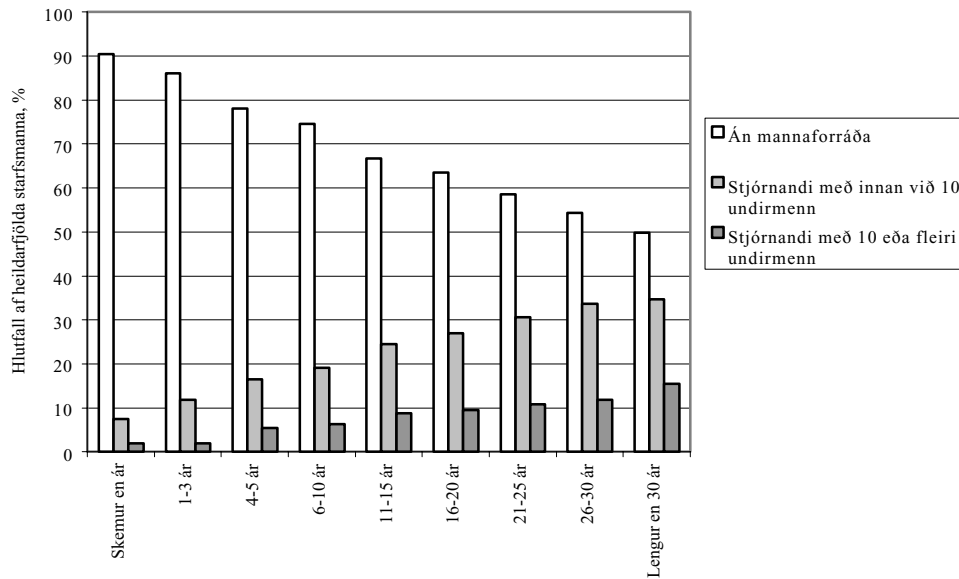
**Mynd 3.10 Hlutfall starfsmanna í sama starfi eða á sama vinnustað eftir starfsaldri**



Hlutföll miðast við niðurstöður könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.

Eins og gera má ráð fyrir hækka hlutfall þeirra sem voru í stjórnunarstöðu með auknum starfsaldri. Tæplega 10% þeirra sem starfað höfðu innan við eitt ár hjá ríkinu höfðu mannaforráð, sjá mynd 3.11. Um 1/3 þeirra sem höfðu unnið hjá ríkinu í 11-15 ár var í stjórnunarstöðu. Um helmingur þeirra sem starfað höfðu lengur en 30 ár hjá ríkinu hafði mannaforráð.

### Mynd 3.11 Starfsaldur og mannaforráð ríkisstarfsmanna



Hlutföll miðast við niðurstöður könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna.

Á mynd 3.12 kemur fram hlutfall starfsmanna með stystu og lengstu starfsreynsluna (innan við ár og 20 ár eða lengur) af heildarfjölda starfsmanna flokkað eftir meginviðfangsefni stofnana. Hæst hlutfall starfsmanna með stystu starfsreynsluna var hjá stofnunum í félagsþjónustu, tæplega þriðjungur. Þessi tala er í samræmi við tölur um starfsmannaveltu sem fram komu fyrr í kaflanum. Nokkuð hátt hlutfall nýráðinna starfsmanna var hjá Stjórnarráði Íslands og þjónustustofnunum landbúnaðarins.

Starfsreynsla starfsmanna var lengst hjá þjónustustofnunum samgöngumála, en þar var rúmlega fjórðungur starfsmanna með 20 ára starfsreynslu eða meira. Aðrar stofnanir með hátt hlutfall starfsmanna með langa starfsreynslu eru ríkisfyrirtæki, þjónustustofnanir á sviði umhverfis- og skipulagsmála og stofnanir á sviði rannsókna og vísinda.

Mynd 3.12 Lengd starfsreynslu ríkisstarfsmanna eftir tegundum stofnana



Alls voru tæplega 14% ríkisstarfsmanna í öðru starfi samhliða starfi sínu hjá ríkinu, en starfið hjá ríkinu var þá oftast hlutastarf. Konur voru í meirihluta (55%). Aldur þessara starfsmanna var svipaður og ríkisstarfsmanna almennt. Um 22% ríkisstarfsmanna störfuðu eða höfðu starfað sem verktakar samhliða núverandi starfi. Tæplega 58% þessa hóps voru karlar. Hér virðist helst hafa verið um að ræða sérfræðinga en tæplega 66% hópsins voru með háskólapróf.

### 3.8 Stéttarfélag ríkisstarfsmanna

Stærstur hluti ríkisstarfsmanna er í einu af þremur heildarsamtökum launþega. Skv. upplýsingum úr launavinnslukerfi ríkisins voru í október 1998 alls 38,9% ríkisstarfsmanna í Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja (BSRB). Á sama tíma voru 27,4% starfsmanna í Bandalagi háskólanna (BHM) og 12,7% í Alþýðusambandi Íslands (ASÍ).

Í október 1998 voru flestir BSRB-félagsmenn í starfi hjá ríkinu í Starfsmannafélagi ríkisstofnana (SFR), alls 25,7% ríkisstarfsmanna. Næstflestir BSRB-félagar voru í Landssambandi lögreglumanna, eða 4,7% ríkisstarfsmanna. Fjölmennustu félög BHM meðal ríkisstarfsmanna voru Hið íslenska kennarafélag með 6,8% ríkisstarfsmanna og Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga með 4,9%. Flestir ríkisstarfsmanna í ASÍ voru í starfsmannafélaginu Sókn (3,6% ríkisstarfsmanna) og verkavennafélaginu Framsókn (2,4%) en þessi tvö félög sameinuðust síðar í stéttarfélaginu Eflingu. Umtalsverður hópur stéttarféлага var utan heildarsamtaka, stærst voru Kennarasamband Íslands (2,2%) og Læknafélag Íslands (2%). Einnig var nokkur hópur starfsmanna utan stéttarféлага, embættismenn ríkisins, forstöðumenn, prófessorar, prestar og heilsugæslulæknar (sjá síðar kafla um laun ríkisstarfsmanna). Laun þessara starfsmanna eru í flestum tilfellum ákvörðuð af kjaranefnd en Kjaradómur og fjármálaráðherra eiga einnig hlut að ákvörðunum um laun.

Í samræmi við fjölbreytt verkefni ríkisstofnana dreifast starfsmenn hvorrar stofnunar á nokkur félög, jafnvel í fámennustu stofnunum.

### 3.9 Samantekt

Í samræmi við aukin umsvif hins opinbera hefur starfsmönnum ríkis og sveitarfélaga fjölgað nær samfellt undanfarna fjóra áratugi. Mest fjölgun hefur orðið í mannahaldi stofnana sem sinna velferðarþjónustu. Þannig fjölgaði stöðugildum kennara á öllum skólastigum og starfsmanna í félags- og heilbrigðisþjónustu umtalsvert á tímabilinu.

Á allra síðustu árum hefur ríkisstarfsmönnum fækkað. Á þriggja ára tímabili fækkaði stöðugildum um 28% og vóg þar þyngst flutningur grunnskóla til sveitarfélaga og hlutafélagavæðing Pósts og síma. Einkavæðing, verkefnaráðningar, útboð rekstrarverkefna og aukið aðhald í rekstri hafa haft sömu áhrif.

Hlutfall opinberra starfsmanna af virku vinnuafli er tæplega 20% og er það nokkuð fyrir ofan meðaltal OECD-ríkjanna en lægra en annarsstaðar á Norðurlöndum. Fjöldi stöðugilda ríkisstarfsmanna nam um 11% af virku vinnuafli árið 1998. Vegna verkefnatilflutnings hefur hlutfall ríkisstarfsmanna af heildarfjölda opinberra starfsmanna lækkað og á síðasta ári var hlutfall starfsmanna ríkisins og sveitarfélaga nær jafnt. Með tilfærslu Sjúkrahúss Reykjavíkur til ríkisins um áramótin 1998/99 hækkaði hins vegar hlutfall ríkisstarfsmanna aftur og er árið 1999 u.þ.b. 56%.

Í október 1998 voru stöðugildi ríkisstarfsmanna í dagvinnu um 16.250, þar af 14.700 hjá 244 ríkisstofnunum framkvæmdavaldsins miðað við þá skilgreiningu sem notuð er í ritinu. Ríkisstofnanir á Íslandi eru því margar en fámennar. Lætur nærri að ein stofnun sé á hverja þúsund íbúa. Fámennasta ríkisstofnunin var með 1,5 stöðugildi. Alls 45% ríkisstofnana voru með færri en 20 stöðugildi, en þar störfuðu einungis um 8% ríkisstarfsmanna. Alls 68% stofnana voru með innan við 50 stöðugildi en hjá þeim störfuðu 20% ríkisstarfsmanna. Ein stofnun hefur sérstöðu hvað stærð varðar, Ríkisspítalar með tæp 2.500 stöðugildi. Næststærsta stofnunin er Háskóli Íslands með um 740 stöðugildi. Flestir



starfsmenn ríkisins sinna velferðarþjónustu af einhverju tagi. Stöðugildi voru flest hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og menntamálaráðuneyti en undir þessi tvö ráðuneyti heyra 46% allra stofnana og 60% stöðugilda.

Meirihluti ríkisstarfsmanna er konur (rúmlega 54%). Hlutfall kynjanna er breytilegt eftir starfshlutfalli, vinnustað og mannaforráðum. Innan við tveir forstöðumenn af hverjum tíu eru konur en tæp 40% annarra stjórnenda hjá ríkisstofnunum eru konur. Kynhlutfall forstöðumanna er breytilegt eftir ráðuneytum og viðfangsefnum stofnana. Hjá stofnunum 8 ráðuneyta af 14 voru forstöðumenn eingöngu karlar.

Skv. niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna eru ríkisstarfsmenn vel menntaðir. Um 43% ríkisstarfsmanna eru með háskólamenntun samanborið við 14% starfsmanna á vinnumarkaði í heild.

Umtalsverður munur er á starfsreynslu ríkisstarfsmanna eftir því hvar og hvers konar vinnu þeir stunda. Stysta starfsreynslan virðist vera meðal ófaglærðra í umönnunarstörfum og almennum skrifstofustörfum. Stjórnendur ríkisins hafa venjulega umtalsverða starfsreynslu hjá ríkinu.

Hæsta hlutfall nýráðinna er hjá stofnunum sem sinna félagsþjónustu og almennt virðist starfsmannavelta vera hæst hjá þessum flokki stofnana. Árið 1998 hættu 16% ríkisstarfsmanna störfum (í um 12% stöðugilda) og svipaður fjöldi hóf störf.

x

## 4 Skipulag og stjórnun ríkisstofnana

Með nýjum áherslum í ríkisrekstri hefur mönnum orðið ljósara mikilvægi þess, að skipulag stofnana sé í samræmi við markmið, verkefni og starfsumhverfi þeirra. Þetta kemur m.a. fram í örari breytingum á skipuritam stofnana hér á landi og erlendis. Samhliða þessu hefur áhugi á stjórnun ríkisstofnana aukist og birtist hann meðal annars í því að teknar hafa verið upp nýjar stjórnunaraðferðir sem tíðkaðar hafa verið við stjórnun einkafyrirtækja. Hvoru tveggja er ætlað að stuðla að aukinni skilvirkni og árangri ríkisstofnana.

Lítið hefur verið ritað um skipulag og stjórnun íslenskra ríkisstofnana fram til þessa. Umfjöllun þeirri sem hér fer á eftir er ætlað að bæta þar nokkuð úr. Í upphafi kaflans er fjallað um skilgreiningu ríkisstofnana. Í kjölfarið er rætt um megineinkenni skipulags ríkisstofnana, um stjórnun og stjórnunaraðferðir hjá ríkinu, hvernig staðið er að ráðningum ríkisstarfsmanna og um ríkisstofnanir sem eftirsóknarverða vinnustaði. Að lokum er rætt um nýjar stjórnunaraðferðir sem teknar hafa verið upp hjá íslenskum ríkisstofnunum á undanförunum árum og reynslu af þeim.

Eins og áður byggist kaflinn á könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna auk könnunar á starfsmannamálum ríkisstofnana (forstöðumannakönnun). Til stuðnings þessum gögnum er byggt á margvíslegu öðru efni.

### 4.1 Skilgreining ríkisstofnana

Í 4. gr. laga nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana var kveðið á um að ekki mætti setja á fót nýja ríkisstofnun nema með lögum. Þessi lög voru hins vegar felld úr gildi með gildistöku laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna nr. 70/1996 (hér eftir nefnd starfsmannalög). Nær allar ríkisstofnanir hafa þó stöð í lögum, ýmist samkvæmt sérstökum lögum um viðkomandi stofnun eða í almennum lögum um málaflokk þann er starfsemi stofnunar lýtur að. Engar reglur eru í gildi um skilyrði þess að unnt sé að setja á laggirnar ríkisstofnun.

Samkvæmt starfsmannalögum teljast forstöðumenn til embættismanna. Í 1. mgr. 22. gr. laganna eru embættismenn taldir upp í 13 töluliðum. Fyrstu 12 töluliðirnir tiltaka æðstu stjórnendur ríkisins, þar á meðal eru tilgreindir forstöðumenn stofnana en 13. töluliður vísar til annarra forstöðumanna ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja en tilgreindir eru í töluliðum 1-12. Fyrir 1. febrúar ár hvert birtir fjármálaráðherra lista yfir forstöðumenn, er falla undir 13. töluliðinn, svokallaðan forstöðumannalista. Samkvæmt því má líta á rekstrarviðfangsefni sem ríkisstofnun ef yfir því er forstöðumaður sem tilgreindur er í 1.-12. tölulið 22.gr starfsmannalaga eða í forstöðumannalista. Hér er þessi skilgreining að mestu notuð. Þó eru taldar með þær heilsugæslustöðvar sem hafa framkvæmdastjóra í hlutastarfi og eru þess vegna ekki á forstöðumannalista. (sjá nánar stofnanalista í seinni hluta ritsins).

Nauðsynlegt er að hafa í huga að hugtakið forstöðumaður getur valdið ruglingi. Sem dæmi má nefna að yfirmenn sambýla fatlaðra bera starfsheitið forstöðumaður. Þeir eru ekki forstöðumenn ríkisstofnana skv. starfsmannalögum. Sambýli fatlaðra falla flest undir tiltekna svæðisskrifstofu og yfirmaður hennar er framkvæmdastjóri, sem telst forstöðumaður ríkisstofnunar.

Þrátt fyrir þessar viðmiðanir er nokkur óvissa í vissum tilvikum um það hvort tiltekin rekstrarviðfangsefni teljist til ríkisstofnana. Ástæður eru eftirfarandi:

- a) Skilin milli starfsemi stjórnáslunefnda og ríkisstofnana eru í nokkrum tilvikum óljós. Hluti svokallaðra stjórnáslunefnda var settur á lagginnar skv. lögum og hafa þær nefndir varanleg afmörkuð verkefni. Hér er m.a. um að ræða nefndir sem hafa sjálfstætt úrskurðarvald, svo sem Samkeppnisráð, Áfrýjunarnefnd samkeppnismála, Úrskurðarnefnd um upplýsingamál, Kjaranefnd, Kjaradóm, Tölvunefnd, Kvikmyndaskoðun og Barnaverndarráð. Flestar þessara nefnda starfa sjálfstætt en njóta að einhverju marki aðstoðar þeirra stofnana sem sinna málaflokknum að öðru leyti.

Verkefni nefndanna eru yfirleitt ekki aðalstarf nefndarmanna og greinir það yfirleitt nefndirnar frá ríkisstofnunum. Undantekningar eru þar á. Til dæmis skulu 4 af 6 nefndarmönnum Yfirskattanefndar hafa starfið að aðalstarfi skv. lögum og nefndin telst vera ríkisstofnun skv. forstöðumannalista.

Kvikmyndaskoðun er nefnd starfrækt skv. lögum um skoðun og bann við ofbeldiskvikmyndum nr. 47/1995. Í lögum er kveðið á um að ráðherra skuli velja forstöðumann úr hópi nefndarmanna. Sá forstöðumaður er ekki á svokölluðum forstöðumannalista.

Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 58/1992 skal Barnaverndarráð hafa sérhæfða starfsmenn í þjónustu sinni og enn fremur annað starfsfólk við hæfi. Á vegum Barnaverndarráðs starfar sérstakur framkvæmdastjóri og þrjú aðrir starfsmenn í hlutastarfi. Barnaverndarráð er ekki skilgreint sem ríkisstofnun í lögum en framkvæmdastjóri þess er á framangreindum forstöðumannalista.

Ofangreind dæmi sýna að mörkin milli starfsemi stjórnáslunefnda og ríkisstofnana eru í vissum tilvikum óljós.

- b) Sjálfseignarstofnanir og stofnanir sveitarfélaga, sem fá fastar fjárveitingar úr ríkissjóði en eru að öðru leyti ekki á forræði ríkisins, eru á sérstökum fjárlagaliðum og ekki aðgreindar frá ríkisstofnunum á fjárlögum. Hér má nefna ýmsar sjúkrastofnanir, t.d. sjúkrastofnun SÁÁ og flest hjúkrunarheimili, einkaskóla, svo sem Verslunarskóla Íslands, og nokkrar stofnanir fatlaðra, t.d. þær sem reknar eru af Styrktarfélagi vangefinna. Vegna flókinnar verkaskiptingar og breytinga eftir 1990 getur verið erfitt að greina hver er eiginlegur rekstraraðili tiltekinna hjúkrunarheimila og annarra heilbrigðisstofnana sem í upphafi voru stofnaðar af sveitarfélögum. Það flækir enn frekar málið að hluti ríkisstarfsmanna er utan launavinnslukerfis ríkisins, t.d. starfsmenn heilbrigðisstofnana utan höfuðborgarsvæðisins annarra en heilsugæslustöðva og að einstaka stofnanir, sem ekki teljast ríkisstofnanir, nýta sér launavinnslukerfi ríkisins (Styrktarfélag vangefinna).
- c) Álitamál er hvort tiltekin verkefni, sem fá fjárveitingar úr ríkissjóði, teljist vera sérstakar ríkisstofnanir. Hér má nefna landshlutabundin skógræktarverkefni sem kveðið er á um í lögum nr. 56/1999, í lögum um Héraðsskóga nr. 32/1991 og um Suðurlandsskóga nr. 93/1997. Skv. lögum skal skipa sérstaka stjórn fyrir hvert verkefni og stjórninni er heimilt að ráða til sín framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjórar þessara verkefna eru ekki á forstöðumannalista.
- d) Sumar háskólastofnanir starfa skv. sérstökum lögum en aðrar skv. reglugerð eða sérstökum reglum sem Háskóli Íslands setur. Skv. skilgreiningu í upphafi kaflans teljast fyrrnefndu stofnanirnar til ríkisstofnana en þær síðarnefndu falla undir Háskóla Íslands. Munur milli þessara tveggja flokka stofnana virðist í nokkrum tilvikum óljós. Sérstök lög gilda um Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði á Keldum, Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi, Íslenska málstöð, sem Íslensk málnefnd rekur og teljast þessar stofnanir því ríkisstofnanir. Dæmi um stofnanir, sem ekki falla undir sérstök lög og þar sem forstöðumenn eru ekki á fyrrnefndum forstöðumannalista eru Stofnun Sigurðar Nordals og Orðabók Háskólans.

- e) Í nokkrum tilvikum er óljóst hvort sjóðir teljast til ríkisstofnana þar sem starfsmenn þeirra hafa verið á kjörum bankamanna og utan launakerfis ríkisins og forstöðumenn þeirra eru ekki á svokölluðum forstöðumannalista. Hér er m.a. um að ræða Lánasjóð landbúnaðarins og Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins.

## 4.2 Skipulag ríkisstofnana<sup>7</sup>

Í þessum hluta er rætt um stjórnsýslulega stöðu ríkisstofnana og innra skipulag.

### 4.2.1 Skipulag ríkisstofnana

Formlegt skipulag íslenskra ríkisstofnana er ákvarðað með þrennum hætti, lögformlega, með skipuriti stofnunar og með erindisbréfi eða starfslýsingum.

Eins og áður segir eru stofnanir í flestum tilvikum settar á laggirnar með lögum, ýmist með sérstökum lögum eða með almennum lögum um viðkomandi málaflökk. Í viðkomandi lögum eru ákvæði um hlutverk og verkefni stofnunar og stjórnsýslustöðu hennar, þ.e. undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti stofnunin heyrir. Í fæstum tilvikum fjalla lög um innra skipulag stofnana. Algengara er að slík atriði séu tilgreind í reglugerðum eða alfarið falin stjórnendum stofnana.

Formlegt **skipurit** stofnunar er yfirleitt samið af stjórnendum hennar og staðfest af viðkomandi ráðuneyti. Það felur í sér skipulag stofnunar, þar á meðal verkaskiptingu starfseininga og boðvald innan stofnunar. Ríkisstofnunum er ekki skylt skv. lögum að hafa í gildi skipurit. Á fyrri hluta árs 1999 voru 65% ríkisstofnana með skipurit í gildi skv. upplýsingum forstöðumanna. Flest skipurit ríkisstofnana eru nýleg, 8 af hverjum 10 tóku gildi 1995 eða síðar. Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var flestum svarendum kunnugt um skipurit fyrir sína stofnun, 54% töldu að skipurit væri í gildi, 10% að svo væri ekki, en 36% töldu sig ekki hafa vitneskju um það.

**Starfslýsingar** fela í sér almenna lýsingu á tilteknum störfum án tillits til einstaklinga sem störfunum gegna. Í starfslýsingum eru upplýsingar um stöðu innan skipurits og lýsing á ábyrgðarsviði starfs og helstu verkefnum. Fyrri hluta árs 1999 höfðu 26% ríkisstofnana starfslýsingar fyrir öll störf innan stofnunarinnar, 55% fyrir hluta starfa og 19% ríkisstofnana höfðu engar starfslýsingar.

### 4.2.2 Stjórnsýsluleg staða ríkisstofnana

Flestallar ríkisstofnanir falla stjórnsýslulega beint undir viðkomandi ráðuneyti. Stjórnunarspönn<sup>8</sup> ráðuneyta með margar undirstofnanir er því mikil. Það leiðir til þess að samskipti við einstakar stofnanir geta orðið minni en ella og þau falist fremur í viðbrögðum við ákveðnum málum sem stjórnendur stofnana bera á borð fyrir ráðuneytin en að ráðuneyti hafi frumkvæði að samskiptum.

Í vissum tilvikum heyrir ríkisstofnun faglega undir aðra ríkisstofnun, sem sinnir stjórnsýsluverkefnum í umboði ráðuneytis, þótt rekstur stofnunar heyrir undir viðkomandi fagráðuneyti. Hér má nefna skattstofur landsins sem heyra faglega undir ríkisskattstjóra en fjárhagslega undir fjármálaráðuneytið.

<sup>7</sup> Með skipulagi stofnunar er hér átt við stjórnskipulega stöðu hennar gagnvart ráðherra annars vegar og innri skipan skv. skipuriti hins vegar. Þessir tveir þættir eru samofnir.

<sup>8</sup> Með stjórnunarspönn er almennt átt við þann fjölda undirmanna sem heyra beint undir sama yfirmann. Hér er einnig átt við fjölda forstöðumanna sem heyra undir viðkomandi ráðherra.

Tollstjórinn í Reykjavík og aðrir tollstjórar heyra faglega undir ríkistollstjóraembættið en fjárhagslega undir fjármálaráðuneytið.

Hluti ríkisstofnana hefur sérstaka stjórn. Í athugun frá 1990 kom fram að tveir þriðju hlutar ríkisstofnana heyrðu undir nefndir, stjórnir eða ráð og töldust því ekki regluveldisstofnanir þar sem þær heyrðu ekki beint undir ráðuneyti eða ráðherra (Gunnar Helgi Kristinsson, 1994, bls. 72). Skipta má stjórnunum stofnana í flokka á eftirfarandi hátt:

- a) Stjórnir með formann sem tilnefndur er af ráðherra og fulltrúa sem að meirihluta eru tilnefndir af sveitarfélagi. Fulltrúum sveitarfélaga er ætlað að tryggja að sjónarmið heimamanna komist til skila við stjórnun stofnunar. Slíkar stjórnir eru m.a. hjá heilbrigðisstofnunum, t.d. sjúkrahúsum, heilsugæslustöðvum og öldrunarstofnunum.
- b) Stjórnir ýmissa mennta- og menningarstofnana sem ætlað er að tryggja fagleg tengsl stofnunar, t.d. Þjóðleikhúsráð og safnráð Listasafns Íslands. Í þessum stjórnunum eru fulltrúar stofnunar, t.d. forstöðumaður, fulltrúar fagfélaga sem tengd eru starfssviði stofnunar eða sérfræðingar tilnefndir af ráðherra. Í stjórn nokkurra stofnana sem eru í tengslum við Háskóla Íslands sitja að auki fulltrúar háskólans. Þar má nefna Landsbókasafn Íslands-Háskólabókasafn og Stofnun Árna Magnússonar.
- c) Stjórnir ríkisfyrirtækja og sjóða sem skipaðar eru af ráðherra, t.d. stjórnir ÁTVR og Íbúðalánasjóðs.
- d) Stjórnir stofnana, sem skv. lögum hafa umtalsvert sjálfstæði gagnvart ráðherra og kosnar eru að öllu leyti eða að hluta með hlutfallskosningu á Alþingi eftir hverjar alþingiskosningar. Undir þennan flokk falla stjórnir Byggingastofnunar, Ríkisútvarpsins (útvarpsráð) og Seðlabanka Íslands (bankaráð).

Hlutverk stjórna stofnana er nokkuð breytilegt. Samkvæmt lögum geta stjórnir haft stefnumótunar- og eftirlitshlutverk og þar til á allra síðustu árum var algengt að þær hefðu veitingarvald. Með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins frá 1996 og breytingum á lögum um einstakar stofnanir í kjölfarið var veitingarvald þessara stjórna, svo sem til skipunar forstöðumanns fært til viðkomandi ráðherra. Með þessari breytingu hefur ráðherrastjórnsýsla styrkst en skv. henni hefur ráðherra óskert boðvald yfir stofnunum sem undir hann heyra. Gera má ráð fyrir að fæstar stjórnir stofnana komi nú með beinum hætti að starfsmannamálum ríkisstofnana.

Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga er í eðli sínu flókin og breytingar undanfarinna ára hafa verið miklar. Þetta hefur haft áhrif á stjórnsýslulega stöðu ríkisstofnana. Þar til lög nr. 87/1989 um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga tóku gildi árið 1990 voru starfsmenn heilsugæslustöðva ýmist starfsmenn sveitarfélaga eða ríkis. Ríkissjóður var launagreiðandi lækna og hjúkrunarfólks en aðrir starfsmenn heilsugæslustöðva launþegar sveitarfélaga. Með flutningi heilsugæslustöðva og heilbrigðisstofnana utan höfuðborgarsvæðisins til ríkisins árin 1990-91 var öll starfsemi komin í hendur ríkisins en sérstakar stjórnir störfuðu áfram og í þeim voru fulltrúar viðkomandi sveitarfélaga í meirihluta. Kennarar og skólastjórnendur voru fram að flutningi grunnskóla árið 1996 starfsmenn ríkisins en aðrir starfsmenn heyrðu undir sveitarfélög.

#### 4.2.3 Innra skipulag ríkisstofnana

Skipulag ríkisstofnana getur verið með ýmsu móti.<sup>9</sup> Hér verður rætt um þrenns konar skipulagsform.

<sup>9</sup> Hér er stuðst við hina þekktu flokkun skipulagsheilda Mintzbergs (Mintzberg, 1981).

- a) Skipulag sem felst í einföldu stigveldi þar sem forstöðumaður hefur skýrt afmarkað boð- og veitingarvald yfir tilteknum hópi starfsmanna.<sup>10</sup> Hjá þessum stofnunum eru stjórnunarlög yfirleitt tvö (þ.e.a.s. starfsmenn án mannaforráða og stjórnandi). Sérhæfing er almennt lítil og yfirleitt er um að ræða litlar og miðlungsstórar ríkisstofnanir með formlegt skipulag. Stoðdeildaverkefnum, svo sem fjármála- og starfsmannastjórnun sinnir æðsti stjórnandi ásamt aðstoðarfólki.
- b) Skipulag sem felst í stigveldi þar sem boð- og veitingarvald er skýrt afmarkað en sérhæfing er meiri en í a) lið. Sérhæfing felst m.a. í sérstökum starfedeildum (functional department) og stoðdeild(um). Hér eiga í hlut miðlungsstórar eða stórar ríkisstofnanir með a.m.k. þrjú stjórnunarlög.
- c) Skipulag þar sem boðvald er í höndum nokkurra tiltölulega sjálfstæðra eininga sem skipt er á grundvelli sérhæfingar eða viðfangsefnis. Starfedeildir geta verið fyrir hendi innan hvernar einingar. Einnig getur verið til staðar verkefnaskipulag sem gengur þvert á starfedeildir. Hér er venjulega um að ræða stórar og stjórnunarlega flóknar stofnanir með hátt hlutfall sérhæfðs starfsfólks. Stoðdeildir þessara stofnana eru venjulega fleiri en ein og sérhæfðari en í b) lið, t.d. stoðdeildir sem sjá um innkaup, áætlanagerð o.s.frv.

Skipulag stofnunar mótast mikið af verkefnasviði hennar. Með einföldun má skipta ríkisstofnunum í tvennt, í stjórnsýslustofnanir og þjónustustofnanir. Stjórnsýslustofnanir fást að mestu leyti við skipulag og eftirlit með framkvæmdum lögboðinna verkefna ríkisins, t.d. eftirlit með því að lögum og reglum sé framfylgt, umsýslu fjármála o.fl. Dæmi um stjórnsýslustofnanir eru ráðuneyti, Ríkisskattstjóraembættið, Ríkistollstjóri, Barnaverndarstofa, Skipulagsstofnun og Ríkislögreglustjóraembættið. Þjónustustofnanir sinna þjónustu sem ríkinu er skylt að veita. Verulegur hluti verkefna þessara stofnana felst í beinni þjónustu við viðskiptavinum stofnunarinnar. Sjúkrahús, heilsugæsla, aðrar heilbrigðisstofnanir og skólar falla undir þennan flokk. Þessi einfalda skipting lýsir því fyrst og fremst hvar meginþorri verkefna viðkomandi stofnunar liggur, þar sem algengast er að ríkisstofnanir fái við bæði þjónustu- og stjórnsýsluverkefni, t.d. svæðisskrifstofur málefna fatlaðra, skattstofur og sýslumannsembætti.

Ekki er hægt að greina mun á innra skipulagi stjórnsýslustofnana annars vegar og þjónustustofnana hins vegar. Þó virðist algengara að stjórnsýslustofnanir séu með skipulag einfalds stigveldis eða stigveldis með starfedeildaskiptingu. Flest ráðuneyti eru með síðarnefnda fyrirkomulagið. Svo á einnig við um miðlungsstór og stór sýslumannsembætti. Stærstu sjúkrahús landsins eru flest með stjórnunarfyrirkomulag þar sem skipulag byggist á nokkrum tiltölulega sjálfstæðum einingum (sbr. lið c) hér að ofan).

Stærð stofnunar hefur mikil áhrif á skipulag hennar. Flestar íslenskar ríkisstofnanir eru fámennar eins og áður hefur komið fram. Um 11% ríkisstofnana eru með 5 eða færri stöðugildi, 23% hafa 10 eða færri og 45% hafa færri en 20 stöðugildi. Fámennasta ríkisstofnunin er með 1,5 stöðugildi að forstöðumanni meðtöldum.

Eðlismunur er á stjórnun stofnananna eftir stærð. Hjá minnstu stofnununum er skipulag lausara í reipunum en hjá þeim stóru og stjórnunarlög eru fá. Aðeins 39% þeirra stofnana sem tóku þátt í könnun sem lögð var fyrir forstöðumenn ríkisstofnana fyrri hluta árs 1999 og voru með innan við 20 stöðugildi höfðu skipurit en hlutfallið hækkar eftir því sem stofnunin er stærri (í stöðugildum talið). Um 3 af hverjum 4 stofnunum með 20-49 stöðugildi höfðu skipurit og allar stofnanir með 200

<sup>10</sup> Undantekningar eru t.d. lögreglu- og sýslumannsembætti. Yfirlögregluþjónar og einstakir embættismenn, svo sem varalögreglustjórnin í Reykjavík og vararíkislögreglustjórar, eru skipaðir af ráðherra en ekki af lögreglustjóra, sýslumanni eða ríkislögreglustjóra.

stöðugildi eða fleiri. Á sama tíma höfðu um 66% ríkisstofnana, með innan við 20 stöðugildi, starfslýsingar fyrir a.m.k. hluta starfsmanna, 90% stofnana með 50-99 stöðugildi og allar stofnanir með fleiri en 200 stöðugildi. Mikilvægi formfestu í skipulagi vex eftir því sem stofnanir verða fjölmennari. Hjá stofnunum með lítinn hóp starfsmanna (einn eða tvo tugi) getur jafnvel verið ókostur ef verkaskipting starfsmanna er ítarlega skilgreind þar sem það getur dregið úr nauðsynlegum starfssveigjanleika. Litlar stofnanir þarfnast engu að síður skipurita og starfslýsinga en við gerð þeirra þarf að tryggja sveigjanleika í verkefnum og skilgreindum ábyrgðarsviðum starfsmanna. Gera má ráð fyrir að hjá þessum stofnunum séu samskipti milli forstöðumanns og almennra starfsmanna meiri og óformlegri en hjá þeim stærstu.

Áætla má að hjá u.þ.b. 80% ríkisstofnana séu stjórnunarlög tvö til þrjú (forstöðumaður, millistjórnendur og almennir starfsmenn). Flestar ríkisstofnanir heyra beint undir fagráðuneyti og því eru 3-4 stjórnunarlög milli flestra ríkisstarfsmanna og æðsta yfirmanns viðkomandi málaflokks, þ.e.a.s. ráðherra eða ráðuneytisstjóra. Hjá stærri þjóðum eru stjórnunarlögin jafnvel nokkrir tugir.

### 4.3 Stjórnun ríkisstofnana

Fyrirkomulag stjórnunar ríkisstofnana er í meginráttum ferns konar.

- a) Fyrst er að nefna fyrirkomulag sem felst í því að forstöðumaður hefur óskert boð- og veitingarvald yfir starfsmönnum sínum.
- b) Í öðru lagi hefur sérstök framkvæmdanefnd eða stjórn með höndum tiltekin stjórnunarverkefni í samráði við forstöðumann (sjá umræðu að framan).
- c) Í þriðja lagi er um að ræða fjölskipaða framkvæmdastjórn. Dæmi er þrískipt yfirstjórn heilbrigðisstofnana (hjúkrunarframkvæmdastjóri, yfirlæknir og framkvæmdastjóri). Almenna reglan er sú að yfirlæknir hefur boðvald yfir öðrum læknum og stjórnun læknaverka. Hjúkrunarframkvæmdastjóri hefur boðvald yfir hjúkrunarfólki og stjórnar hjúkrun sjúklinga. Framkvæmdastjóri hefur boðvald yfir almennu starfsfólki og sér almennt um fjármál og rekstur. Á deildaskiptum sjúkrahúsum helst fagleg tvískipting á öllum stjórnunarstigum.
- d) Í fjórða lagi er um að ræða svokallaða fjölskipaða stjórnsýslu („kollegial“) þar sem samfélag starfsmanna tekur ákvarðanir um flest mikilvægustu mál stofnunarinnar. Dæmi um slíkt er stjórnunarfyrirkomulag háskóla.

#### 4.3.1 Verkefni stjórnenda

Með einföldun má segja að hlutverk stjórnenda opinberra stofnana felist í skipulagningu og framkvæmd verkefna sem unnin eru skv. stefnu sem mótuð hefur verið af til þess bærnum aðilum. Algengt er að skipta verkefnum stjórnenda í eftirfarandi flokka:<sup>11</sup>

1. Áætlanagerð. Felur í sér undirbúning þeirra verkefna sem stofnunin þarf að vinna að í framtíðinni. Þessi vinna skarast við fjármálastjórnun og starfsmannahald.
2. Skipulagsvinna. Felur í sér mótun og viðhald skipulags stofnunar í samræmi við viðfangsefni, starfshóp stofnunar og viðskiptavini.

<sup>11</sup> Þessum meginhlutverkum er lýst í hinni velþekktu skammstöfun POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) sem sett var fram í hinu „klassíska“ riti Gulick og Urwick, „Papers on the Science of Administration.“ Hugmyndir höfunda tilheyra tímabili stjórnunarkenninga sem nefnt hefur verið tímabil stjórnunarlögmála (Principles of Administration). Þótt hugmyndir höfunda séu í ýmsu orðnar úreltar er framangreind skipting enn í fullu gildi. Sjá nánar Gulick o.fl. (1978).



3. Starfsmannastjórnun. Nær til allra verkefna sem tryggja eiga hæfni starfsfólks og góðar vinnuaðstæður. Dæmi eru ráðningar nýrra starfsmanna, starfsþróun þeirra (starfsþjálfun og endurmenntun), áætlun mannaflaparfar og lausn vandamála í starfshópnum. Í vissum tilvikum nær starfsmannastjórnun til umsjónar launa- og kjaramála starfsmanna.
4. Ákvarðanataka og umsjón með að ákvörðunum sé fylgt eftir. Í þessu felast ýmis verkefni æðsta stjórnanda stofnunar, svo sem að vera leiðtogi starfshópsins og fulltrúi stofnunar út á við, stefnumótunarvinna og „markaðssetning“ stofnunar inn á við og út á við.
5. Samhæfing starfsemi stofnunar, deilda og verkefna þannig að hámarksskilvirkni sé náð.
6. Upplýsingamiðlun. Nær til skýrslugerðar og annarrar miðlunar upplýsinga til ráðuneyta, stjórnálamanna, almennings og þeirra er hafa samskipti við stofnunina eða hafa hagsmuna að gæta. Með vaxandi áherslu á frammistöðu stofnana og „opnari“ stjórnsýslu hefur mikilvægi upplýsingamiðlunar vaxið.
7. Fjármálastjórnun. Felst í fjármálaáætlunum, bókhaldi og fjármálaeftirliti.

Vegna smæðar ríkisstofnana sinna forstöðumenn eða aðrir yfirmenn oftast ofangreindum verkefnum. Eftir því sem stofnanir verða stærri verður sérhæfing meiri og sérstakar stoðeildir taka við hluta ofangreindra verkefna.

Í samræmi við nýjar áherslur í stjórnun ríkisstofnana (sjá síðar) eru málefni starfsmanna í auknum mæli í höndum stofnananna sjálfra. Meginreglan er sú að forstöðumenn ríkisstofnana fara með svokallað veitingarvald, þ.e. vald til að ráða starfsmenn til starfa hjá stofnunum sem þeir stjórna. Þeir hafa einnig heimild til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem fyrir er mælt í ráðningarsamningi, sbr. 43. gr. starfsmannalaga. Þeir geta einnig skv. starfsmannalögum ákveðið vinnutíma starfsmanna að því marki sem lög og kjarasamningar leyfa, sbr. 17. gr., og breytt störfum og verksviði starfsmanns skv. 19. gr.

Hjá smærri ríkisstofnunum er stjórnun starfsmannamála ekki í eins formlegum skorðum og hjá þeim stærri. Skv. forstöðumannakönnun voru um 20% ríkisstofnana með skriflega starfsmannastefnu í gildi, 12% stofnana innan við 20 stöðugildi en 50% stofnana með fleiri en 200 stöðugildi. Sérstakir starfsmannastjórar eða starfsmannasvið voru starfandi hjá 26 ríkisstofnunum af þeim sem tóku þátt í könnuninni, fyrst og fremst þeim stærstu. Það fer jafnan eftir stærð stofnana hvort aðrir en forstöðumenn eiga hlut að ráðningarmálum. Níu af hverjum tíu forstöðumönnum sjá um ráðningamál. Athyglisvert er að afstaða starfsmanna til þess hvort vandað sé til ráðninga var í öfugu hlutfalli við stærð stofnunar. Þannig var hlutfall starfsmanna, sem töldu að vandað væri til ráðninga, hæst meðal minnstu stofnananna (sjá síðar).

Skv. könnun sem lögð var fyrir forstöðumenn má greina að af þeim 181 sem tóku þátt þá annast forstöðumenn launaafgreiðslu í 23% tilvika, fjármálastjórar 32% og starfsmannastjórar 13%. Hjá 54% stofnana sem tóku þátt í könnuninni eru launaútreikningar í höndum annarra, oftast sérstaks launafulltrúa, deildarstjóra eða utanaðkomandi aðila<sup>12</sup>.

Forstöðumaður skiptir sér af stjórnun og skipulagi endurmenntunarmála hjá 80% stofnana skv. forstöðumannakönnuninni. Eftir því sem stofnunin verður stærri og störf sérhæfðari fást forstöðumenn síður við endurmenntunarmál starfsmanna.

---

<sup>12</sup> Hafa bera í huga að fleiri en einn getur haft með launaafgreiðslu að gera. Því fer heildartala yfir 100%.

Hjá stórum hluta ríkisstofnana eru stjórnunarverkefni einungis hluti af starfi forstöðumanna. Fagleg vinna er umtalsverður hluti af starfi þeirra og því er nauðsynlegt að forstöðumenn hafi sérþekkingu á viðfangsefnum stofnana auk þekkingar og reynslu af stjórnun. Mikilvægi sérþekkingar forstöðumanna eykst eftir því sem stofnunin er minni. Sérþekking á viðfangsefnum meðal stjórnenda stofnunar er mikilvægari eftir því sem neðar dregur í skipulagi stofnunarinnar, þ.e. er mikilvægari hjá millistjórnendum en æðstu stjórnendum stofnunar. Faglegar kröfur sem gerðar eru til stjórnenda eru í mörgum tilvikum tilgreindar í lögum og við ráðningu eru gerðar kröfur um sérþekkingu auk stjórnunarreynslu eða stjórnunarþekkingar.

Umræða um stjórnun og stjórnunaraðferðir hefur í auknum mæli einkennst af því að ekki nægi að stjórnandi stofnunar uppfylli ofangreindar kröfur heldur þurfi hann að búa yfir leiðtogaþæfileikum (sjá t.d. Denhardt, 1993). Þetta á sérstaklega við þegar breytingar standa yfir, endurskipulagning, niðurskurður á fjárveitingum o.s.frv. Við slíkar aðstæður sé ekki nóg að stjórnandinn geri starfs- og fjárhagsáætlanir heldur þurfti hann að vísa veginn og skapa framtíðarsýn. Ekki sé nóg að framfylgja áætlunum með skipulagningu og stýra starfshópnum heldur þurfi hann að „selja“ starfsmönnum framtíðarsýnina, hvetja þá og vekja áhuga þeirra til að hópurinn sem heild vinni að markmiðum stofnunarinnar.

### 4.3.2 Sérstaða stjórnunar opinberra stofnana

Mikilvægt er að stjórnendur ríkisstofnana geri sér grein fyrir þeim eðlismun sem er á stjórnun og rekstri opinberra stofnana í samanburði við einkafyrirtæki ekki síst þegar fyrirhugað er að taka upp stjórnunaraðferðir úr einkarekstri. Eðlismunurinn felst m.a. í eftirfarandi þáttum.

Ekki er til endanlegur mælikvarði á frammistöðu opinberra stofnana á sama hátt og hagnaður eða tap er endanlegur mælikvarði á árangur einkafyrirtækja. Þar ofan á bætist að markmið og jafnvel verkefni stofnunar eru lítt skilgreind í lögum og reglum. Ef markmið eru óljós er útilokað að meta endanlegan árangur stofnunar og því erfitt að leggja dóm á frammistöðu stjórnenda opinberra stofnana og annarra starfsmanna þeirra.

Svigrúm eða sveigjanleiki starfsemi er mun meiri hjá einkafyrirtæki en hjá opinberri stofnun, skv. þeirri einföldu reglu að opinber rekstur fylgir því sem fyrir er mælt um í lögum, en einkarekstri fylgir athafnafrelsi til alls sem ekki er bannað í lögum. Opinberar stofnanir þurfa að lúta mörgum og flóknum reglum. Þeim eru settar skorður af vaxandi reglusetningum sem m.a. kemur til af alþjóðlegum skuldbindingum og auknum réttindum borgaranna. Þannig má segja að meiri áhersla sé lögð á jafnræði en skilvirkni hjá opinberum stofnunum. Þó svo að unnið hafi verið að því að auka sveigjanleika stjórnenda ríkisstofnana bæði í rekstrar- og starfsmannamálum á undanförunum árum er svigrúm opinberra stjórnenda mun minna en framkvæmdastjóra einkafyrirtækja.

Ákvarðanir opinberra stofnana eru „opinberar“. Almennur, hagsmunaaðilar og fjölmiðlar eiga rétt á aðgangi að gögnum er varða ákvarðanatöku stofnana og starfsemi þeirra almennt. Þessi réttur er m.a. grundvallaður á núverandi upplýsingalögum.

Híð opinbera sinnir ýmsum verkefnum sem ekki eru talin „markaðshæf“, þ.e. ekki talin henta einkarekstri. Umdeilanlegt er hvort og hvar mörkin skuli liggja milli viðfangsefna einkamarkaðar og hins opinbera og stjórnvöld einstakra landa hafa gengið mislangt í að færa verkefni í hendur einkaaðila.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Það virðist breytilegt eftir samfélögum og fara eftir tíðaranda hvaða verkefni hins opinbera eru talin henta til einkareksturs. Hér á landi er talsverð reynsla af því að heilbrigðis- og félagsþjónusta (svo sem hjúkrunarheimili, stofnanir fatlaðra og

Stjórnun starfsmannamála opinberra stofnana eru meiri skorður settar en einkafyrirtækja vegna sérstakra laga og reglna um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Þetta á einkanlega við um ráðningar og starfslok starfsmanna.

### 4.3.3 Stjórnunaraðferðir

Það er breytilegt frá einum tíma til annars hvaða aðferð er talin henta best við stjórnun stofnana og fyrirtækja í því skyni að ná sem mestum árangri. Stjórnunaraðferðir endurspeglar venjulega samfélagshræringar hvers tíma. Fyrstu áratugi aldarinnar voru stjórnendurnir sjálfir í brennidepli, kenningar um hlutverk stjórnenda sem leiðtoga og persónueinkenni þeirra („leadership traits”) voru áberandi. Athuganir beindust að þáttum sem taldir voru einkenna góða leiðtoga (t.d. greind, menntun, samskiptahæfileikar) og umfjöllun um hugtak Max Webers „náðargáfu“ („charisma”) var áberandi. Á tímabilinu 1940-1960 beindust athuganir meira að stjórnunaraðferðum. Árið 1939 var sett fram hin þekktu þríflokkun stjórnunaraðferða: Stjórnun með valdi („authoritarian leadership”), stjórnun án afskipta („laissez-faire leadership”), þar sem leiðtoginn var fjarlægur og afskiptalaus og lýðræðisleg stjórnun („democratic leadership”), þar sem leiðtoginn lagði áherslu á liðsheildina, skapaði þægilegt andrúmsloft og var hjálplegur. Enn er stuðst við þessa einföldu aðgreiningu stjórnunaraðferða. Eftir 1960 fór athyglin að beinast meir að samskiptum stjórnanda og starfshóps og vali á stjórnunaraðferðum m.t.t. aðstæðna, t.d. vinnuumhverfis, óvissuþátta í starfsumhverfinu og nýrrar tækni („contingency approach”). Á sama tímabili komu einnig fram hugmyndir um að velja ætti stjórnunaraðferð m.t.t. viðfangsefnis og samsetningar starfshópsins. Þar sem unnin væru einhæf og skýrt afmörkuð störf þyrfti stjórnsaman yfirmann en lýðræðislegri stjórnunarhættir skyldu ríkja þar sem mikil sérþekking og fjölbreytt verkefni væru ráðandi („path-goal”). Undanfarnir ár hefur áhugi manna á mikilvægi leiðtogahæfileika við stjórnun fyrirtækja og stofnana aukist og athyglin því í auknum mæli beinst að persónueinkennum árangursríkra leiðtoga (Henry, 1998).

Undanfarnir áratugir hafa einkennst af tilraunum til að efla lýðræðislega stjórnunarhætti innan stofnana, m.a. með því að auka þátt starfsmanna í ákvarðanatöku, s.k. þáttökustjórnun. Því hefur verið haldið fram að þessar nýju áherslur geti leitt til úreldingar hefðbundins regluveldis með formlegu boðvaldi (Peters, 1996; Heller o.fl., 1998). Starfsmannaráð eru eitt form þáttökustjórnunar. Þar er fjallað um ýmis réttinda- og velferðarmál starfsmanna á vinnustað. Hluti ríkisstofnana, t.d. heilbrigðisstofnanir, hafa haft slík ráð. Gæðahringir (quality circles) eru annað form þáttökustjórnunar. Þeir felast í að lítill hópur starfsmanna, sem allir fást við sambærileg verkefni, vinnur að lausn starfstengdra vandamála. Ekki er vitað í hve miklum mæli gæðahringir hafa verið notaðir innan íslenskra ríkisstofnana.

### 4.3.4 Afstaða starfsmanna til stjórnunar ríkisstofnana

Í töflum í seinni hluta ritsins koma fram upplýsingar um viðhorf þátttakenda til stjórnunar ríkisstofnana, skv. niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Skv. henni voru alls 44% starfsmanna **almennt ánægðir með stjórnun** þeirrar stofnunar sem þeir störfuðu hjá, þ.e.a.s. voru samþykkir staðhæfingunni „Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) með stjórnun stofnunarinnar.“ Tæplega 29% voru hvorki sammála né ósammála staðhæfingunni og 27% voru ósammála.

---

meðferðarheimili fyrir börn) séu rekin af einkaaðilum. Í Bandaríkjunum er komin töluverð reynsla af rekstri einkafangelsa, sem er þegar á heildina er litið góð (sjá t.d. skýrslu Hagsýslu ríkisins „Einkarekstur fangelsa“, 1993). Þar í landi hefur jafnvel verið umræða um einkavæðingu lögreglu og hluta dómskerfis (sjá t.d. Benson, 1990).

Lítill fylgni er milli framangreindrar staðhæfingar og aldurs eða annarra lýðfræðilegra eða starfstengdra þátta. Á hinn bóginn er merkjanleg fylgni milli ánægju með stjórn stofnunar og **stærðar** stofnunar. Hlutfall ánægðra er hæst, að jafnaði 57%, hjá stofnunum með innan við 20 starfsmenn en lækkar eftir því sem stofnanir verða stærri og fjarlægð milli hins almenna starfsmanns og æðsta stjórnanda verður meiri. Um 29% starfsmanna stærstu stofnananna (yfir 500 starfsmenn) voru ánægð með stjórnun þeirra.

Talsverð breidd er í viðhorfum til stjórnunar stofnunar eftir **tegund** stofnunar. Hlutfall starfsmanna sem lýstu ánægju með stjórnun var á bilinu 27-72%. Stofnanir þar sem ánægja með stjórnun var minnst eru ríkisfyrirtæki, stjórnslá félagsmála og sjúkrahús. Mest ánægja kom fram með stjórnun þjónustustofnana á vegum landbúnaðarins, stofnana á sviði félagsþjónustu og í stjórnsýslu í þágu atvinnuveganna.

Hlutfall þeirra sem töldu að **æðsti yfirmaður væri góður stjórnandi** var svipað og hlutfall þeirra sem voru ánægðir með stjórnun stofnunar almennt, 42%, enda mæla þessar spurningar að miklu leyti sömu afstöðu. Ekki er umtalsverð fylgni milli þessarar staðhæfingar og lýðfræðilegra eða starfstengdra þátta en fylgni er við stærð og tegund stofnunar. Þegar skoðuð er afstaða til **næsta yfirmanns** var hlutfall ánægðra mun hærri. Tæplega 72% þátttakenda voru ánægð með næsta yfirmann sinn og 62% töldu hann vera góðan stjórnanda.

Alls 58% töldu að æðsti yfirmaður hefði **góða faglega þekkingu** og 78% að næsti yfirmaður hefði góða faglega þekkingu. Merkjanlegt samband er milli mats á faglegri þekkingu æðsta yfirmanns annars vegar og tegundar og stærðar stofnunar hins vegar.

Alls 42% töldu að æðsti yfirmaður **hvetti til frumkvæðis** starfsmanna og 60% töldu staðhæfinguna eiga við næsta yfirmann. Nokkur breytileiki kemur fram á afstöðu starfsmanna einstakra stofnanaflokka til æðsta yfirmanns. Lægst er hlutfallið meðal starfsmanna heilsugæslustöðva, 21%, en hæst hjá þjónustustofnunum á sviði umhverfis- og skipulagsmála, 58%.

Aðeins 24% þátttakenda töldu æðsta yfirmann **fresta ákvörðunum um erfið mál** og svipað hlutfall taldi næsta yfirmann gera það, 26%. Ekki er samband milli afstöðu til þessarar staðhæfingar og lýðfræðilegra þátta. Alls 28% töldu æðsta yfirmanni **takast vel að leysa starfsmannavandamál** en um 50% töldu næsta yfirmanni takast það vel.

Um 48% töldu að æðsti yfirmaður **bæri hag starfsmanna sinna fyrir brjósti** en 68% starfsmanna töldu næsta yfirmann gera það. Alls 65% starfsmanna lítilla stofnana (með innan við 20 starfsmenn) tóku þessa afstöðu til æðsta yfirmanns en um 37% starfsmanna stofnana með fleiri en 100 starfsmenn. Einungis 31% starfsmanna ríkisfyrirtækja og þeirra sem sjá um stjórnsýslu félagsmála taldi æðsta yfirmann bera hag starfsmanna sinna fyrir brjósti en í kringum 80% starfsmanna þjónustustofnana á sviði umhverfis- og skipulagsmála og mennta- og menningarstofnana annarra en skóla.

Alls 73% álitu að æðsti yfirmaður **bæri hag stofnunarinnar fyrir brjósti** en 81% tók þá afstöðu til næsta yfirmanns. Eins og áður er fylgni milli afstöðu til æðsta yfirmanns annars vegar og stærðar og tegundar stofnunar hins vegar. Þannig lækkar hlutfall þeirra sem tóku þessa afstöðu eftir því sem stofnun verður stærri.

Flestum, eða 78% þátttakenda, fannst þeir **geta leitað til næsta yfirmanns** þegar þeir þyrftu á að halda. Lítið eða ekkert samband er milli þessa viðhorfs og kyns, aldurs eða menntunar þátttakenda.

Nokkuð virðist skorta á að **upplýsingamiðlun innan stofnana** sé góð. Hlutfall starfsmanna sem töldu hana í góðu lagi var einungis 32% en það fór lækkanði eftir því sem stofnanir voru stærri. Einungis um 20% þeirra starfsmanna sem störfuðu hjá stofnunum með fleiri en 200 starfsmenn, töldu upplýsingamiðlun í góðu lagi, en 43% starfsmanna minnstu stofnananna (innan við 20 starfsmenn). Aðeins 15% starfsmanna ríkisfyrirtækja álitu upplýsingamiðlum í góðu lagi en 55% þeirra sem störfuðu við félagsþjónustu.

Alls 28% töldu að æðsti yfirmaður **stofnunar leitaði til undirmanna sinna áður en mikilvægar ákvarðanir væru teknar** en 49% þátttakenda töldu að næsti yfirmaður hefði slíkt samráð. Hlutfall þeirra, sem voru **ánægðir með áhrif sem þeir hafa** á eigin starf og vinnuaðstæður, var svipað. Starfsmenn með sjálfstæði, fjölbreytni eða mannaforráð í starfi voru líklegri til að vera ánægðir með áhrif á eigið starf en aðrir.

Tæplega 32% svarenda töldu yfirstjórn stofnunar **taka tillit til starfsfólks þegar teknar væru mikilvægar ákvarðanir um starfsemina**. Þetta hlutfall var breytilegt eftir stærð og viðfangsefnum stofnana. Alls 48% svarenda hjá stofnunum með innan við 20 stöðugildi voru þessu sammála en um 20% hjá stofnunum með fleiri en 200 stöðugildi. Hlutfall einstakra flokka stofnana var á bilinu 16-66%. Áberandi var að hlutfallslega fæstir hjá ríkisfyrirtækjum töldu stjórnendur taka tillit til starfsfólks vegna mikilvægra ákvarðana. Einnig töldu hlutfallslega fáir hjá sjúkrahúsum og þjónustustofnunum hins opinbera að stjórnendur tækju tillit til starfsfólks. Hlutfallslega flestir hjá þjónustustofnunum landbúnaðarins, stofnunum á sviði félagsþjónustu og framhaldsskólum voru samþykkir staðhæfingunni.

Hlutfallslega fleiri, eða 49% þátttakenda, voru ánægðir með þau **áhrif sem þeir töldu sig hafa á ákvarðanir er móta starf** þeirra og vinnuaðstæður. Þeir sem höfðu mannaforráð, sinntu fjölbreyttum verkefnum og voru sjálfstæðir í starfi voru að jafnaði ánægðari en aðrir. Hlutfallið er einnig nokkuð breytilegt eftir tegund stofnana. Tæplega 40% töldu að æðsti yfirmaður upplýsti starfsfólk um mikilvægar ákvarðanir en 62% að næsti yfirmaður gerði það.

Aðeins 9% svarenda töldu að **stofnunin umbunaði starfsfólki í samræmi við árangur þess í starfi**. Viðhorf manna var misjafnt eftir tegund stofnunar. Einungis um 6% starfsmanna þjónustustofnana hins opinbera, sjúkrahúsa og ríkisfyrirtækja töldu að umbun væri í samræmi við árangur en fjórðungur starfsmanna stofnana sem sinna stjórnsýslu í þágu atvinnuveganna og þjónustu við landbúnaðinn.

Fjórðungur sagði **yfirmann hafa rætt frammistöðu** í starfi við sig síðustu mánuðina áður en könnunin fór fram. Um 31% taldi að æðsti yfirmaður leiðbeindi og gagnrýndi á uppbyggilegan hátt en 53% töldu það eiga við næsta yfirmann.

Tæplega 40% svarenda töldu sig fá **hrós frá yfirmanni** þegar þeim hefði tekist vel upp í starfi en 48% kváðust fá hrós frá samstarfsfólki. Hlutfall þeirra sem töldu sér hrósað af yfirmanni, var breytilegt eftir stofnanaflokkum, á bilinu 29%-69%, lægst hjá framhaldsskólum en hæst hjá þjónustustofnunum á sviði landbúnaðar. Hlutfall þeirra, sem töldu sér hrósað af samstarfsfólki, var breytilegt eftir stofnanaflokkum, frá 32% upp í 66%, lægst hjá starfsfólki þjónustustofnana fyrir hið opinbera en hæst hjá starfsmönnum stofnana á sviði félagsþjónustu, stjórnsýslu dóms- og kirkjumála og sjúkrahúsa.

Einungis fjórðungur starfsmanna taldi að **starf þeirra væri ekki metið að verðleikum af yfirmönnum**. Fylgni milli þessarar afstöðu og lýðfræðilegra þátta er í öllum tilvikum undir 0,15. Umtalsverð fylgni kom fram milli afstöðu til þess hvort starf væri metið að verðleikum og starfsánægju ( $r_s=0,32$ ).

Alls 86% töldu sig vita **til hvers væri ætlast af þeim í starfi** og 82% töldu að gerðar væru miklar kröfur til þeirra í starfi. Heldur herra hlutfall þeirra, sem eru sjálfstæðir í starfi eða hafa mannaforráð, eru á þessari skoðun. Hlutfall þeirra, sem álitu að gerðar væru miklar kröfur til sín í starfi, var herra meðal þeirra sem voru í fjölbreyttu starfi (90%) en hinna ( $r_s=0,31$ ). Tæplega tveir þriðju hlutar töldu að æðsti yfirmaður gerði kröfur um vönduð vinnubrögð og afköst í starfi. Tæplega 79% álitu að næsti yfirmaður gerði kröfur um vönduð vinnubrögð og 73% að hann gerði kröfur um afköst í starfi.

Tæplega 22% svarenda töldu **að yfirmenn ríkisstofnunar sem þeir störfuðu hjá væru of margir**, 35% töldu sig ekki geta lagt mat á það og 44% töldu þá ekki of marga. Í könnun sem fjárlaga- og hagsýslustofnun gerði 1986 töldu hlutfallslega fleiri að stjórnendur væru of margir, 42% („Eru einhver merki þess að stjórnendur stofnunarinnar séu of margir?“). Hlutfallslega fleiri undirmenn en yfirmenn töldu yfirmenn of marga, eða 23% undirmanna og 18% yfirmanna.

Afstaða svarenda til þess hvort þeir töldu yfirmenn vera of marga var talsvert breytileg eftir því hjá hvaða stofnun þeir störfuðu. Um 7% þeirra sem störfuðu hjá stofnunum í félagsþjónustu, 8% starfsmanna stjórnsýslustofnana í þágu atvinnuveganna og 10% starfsmanna framhaldsskóla voru sammála þessari staðhæfingu en 44% þeirra sem störfuðu hjá ríkisfyrirtækjum og 38% starfsmanna þjónustustofnana á sviði samgöngumála. Það sem einkennir stofnanir í seinni hópnum er stærð þeirra en þær hafa að jafnaði fleiri en 100 starfsmenn og mörg stjórnunarlög og eru reknar á landsvísu.

Umtalsverð fylgni kom fram milli afstöðu þátttakenda til þess hvort yfirmenn væru of margir og stærðar stofnunar (í stöðugildum,  $r_s=0,32$ ). Eingöngu 8% starfsmanna stofnana með innan við 20 manns, töldu starfsmenn of marga en 45% þeirra sem starfa hjá stofnunum með 200 til 499 starfsmenn.

**Í stuttu máli** komu fram tengsl milli afstöðu starfsmanna til stjórnenda og nálægðar stjórnenda við starfsmenn. Mun jákvæðari afstaða var til næsta yfirmanns en æðsta yfirmanns (þegar æðsti yfirmaður var ekki jafnframt næsti yfirmaður). Starfsmenn minni stofnana með fá stjórnunarlög voru ánægðari með stjórnun stofnunar, þó að skipulag og stjórnun starfsmannamála væru óformlegri en hjá stærri stofnunum. Niðurstöður gefa til kynna að starfsmenn telji nálægð stjórnenda við almennt starfsfólk stuðla að betri upplýsingamiðlun til starfsmanna og meira samráði við þá um ákvörðunartöku. Að mati starfsmanna höfðu forstöðumenn góða faglega þekkingu, báru hag stofnunar fyrir brjósti, treystu starfsfólki almennt og veittu því vald í samræmi við það. Áberandi er að starfsmenn töldu umbun ekki í samræmi við árangur sinn í starfi og er það að mestu óháð stærð og tegund stofnunar. Þessar niðurstöður eru í samræmi við afstöðu starfsmanna til launa og vinnuframlags (sjá nánar síðar).

### 4.3.5 Afstaða til stjórnunar og stjórnenda eftir kynferði stjórnenda

Mikið hefur verið ritað um mismunandi stjórnunaraðferðir karla og kvenna og niðurstöður hafa ekki verið á einn veg. Í samantekt frá 1986 (Dobbins o.fl., 1986), sem gerð var á niðurstöðum 17 kannana á stjórnunaraðferðum kynjanna („meta-analysis“), greindist ekki munur á stjórnunaraðferðum kvenna og karla eða starfsánægju undirmanna þeirra. Í annari slíkri samantekt frá 1990 (Eagly o.fl., 1990), sem náði til 162 kannana, komust höfundar að þeirri niðurstöðu að konur í stjórnunarstöðum tileinki sér í meira mæli þátttökustjórnun („participatory management“) og lýðsræðislega ákvörðunartöku en karlar. Þessum mun hefur verið lýst þannig (Rosener, 1990) að karlar noti meira boðskiptastjórnun („transactional leadership“), sem felst í röð boðskipta við undirmenn og grundvölluð er á formlegu stigveldi. Konur hafi aðrar áherslur, sem felst í því að fá undirmenn til gera hagsmuni stofnunarinnar að sínum eigin („transformational leadership“). Þær séu líklegri til að nota aðrar aðferðir en boðvald við stjórnun, t.d. sannfæringu, óformleg samskipti, persónutöfra („charisma“) og mikla vinnu. Þessi

lýsing gefur einfalda mynd af helstu sérkennum stjórnunar karla og kvenna. Mikilvægt er að hafa í huga að athuganir hafa ekki sýnt fram á hvaða stjórnunaraðferð er árangurs- eða áhrifaríkust enda er það ætíð háð aðstæðum og viðfangsefnum stofnunar (sjá t.d. umræðu Dobbins o.fl., 1986).

Í töflum í seinni hluta ritsins koma fram upplýsingar um afstöðu ríkisstarfsmanna til næsta yfirmanns eftir kynferði, skv. niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Taka skal fram að hér getur annaðhvort verið um að ræða millistjórnanda eða æðsta yfirmann og fer það eftir stöðu þátttakandans. Við úrvinnslu var ekki talið raunhæft að aðgreina forstöðumenn eftir kynferði þar sem konur voru of fáar í forstöðumannsstöðum til að hægt væri að álykta sérstaklega um þann hóp. Niðurstöður könnunar sýna að svarendur gáfu konum í stjórnunarstöðum heldur betri einkunn en körlum. Munurinn er þó í fæstum tilvikum afgerandi. Um 40% starfsmanna með konu sem næsta yfirmann og 33% þeirra sem höfðu karl sem næsta yfirmann voru mjög sammála staðhæfingunni „Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) með næsta yfirmann minn“. Um 31% þeirra, sem höfðu konu sem yfirmann og 21% þeirra sem höfðu karl, voru mjög sammála staðhæfingunni „Hann er góður stjórnandi“ ( $\eta = 0,11$ ).

Lítill munur kom fram á afstöðu starfsmanna til næsta yfirmanns eftir kynferði hans m.t.t. faglegrar þekkingar stjórnandans, þess hvort hann hvetti til frumkvæðis starfsmanna, gerði kröfur um vönduð vinnubrögð, frestaði ákvörðunum um erfið mál, leitaði til undirmanna sinna áður en mikilvægar ákvarðanir væru teknar eða þess hvort starfsmenn gætu leitað til stjórnandans þegar þeir þyrftu á að halda. Mestur munur kom fram varðandi kröfur yfirmanns um afköst í starfi og það hvort næsti yfirmaður upplýsti starfsfólk um mikilvægar ákvarðanir. Alls 57% starfsfólks með karl sem næsta yfirmann voru sammála síðastnefndu staðhæfingunni en 71% starfsmanna með konu sem næsta yfirmann ( $\eta = 0,14$ ).

Ekki kom fram fylgni milli kynferðis næsta yfirmanns og afstöðu svarenda **til samskipta innan starfshóps** sem þeir tilheyrðu. Afstaða til starfsanda innan starfshóps, samstarfsfólks, samheldni og samstöðu, metnaðar og áhuga, getu hópsins til að takast á við vandamál og verkefnaskiptingar milli starfsmanna í hópnum, var heldur jákvæðari þar sem konur voru í stjórnunarstöðum en fylgni var ekki afgerandi. Merkjanlegt samband er milli afstöðu til staðhæfingarinnar „Starfshópurinn sem ég tilheyrir afkastar miklu“ og kynferðis næsta yfirmanns alls 88% starfsmanna með konu sem næsta yfirmann voru á þessari skoðun en 78% starfsmanna með karl sem næsta yfirmann. Fylgni nemur 0,15 ( $\eta$ ).

Stærð og viðfangsefni stofnana virðast ekki hafa áhrif á afstöðu til næsta yfirmanns eftir kynferði að undanskildum nokkrum flokkum stofnana sem virðast skera sig úr. Starfsmenn stofnana á sviði félagsþjónustu voru mun ánægðri með konu en karl sem næsta yfirmann, 86% sbr. við 58% ( $\eta=0,33$ ).

Í stuttu máli gáfu starfsmenn konum í stjórnunarstöðum heldur betri einkunn en körlum og kom það fram í afstöðu svarenda til allra þeirra stjórnunarþátta sem spurt var um. Munurinn er þó ekki mikill. Hafa verður í huga að konur eru við stjórnvölinn hjá tilteknum tegundum stofnana, fyrst og fremst á sviði félags- og heilbrigðismála þar sem kynsystur þeirra eru í meirihluta og þar sem gera má ráð fyrir að starfs- og stjórnunarhefðir séu aðrar.

#### 4.4 Ráðningar

Um ráðningar ríkisstarfsmanna gilda starfsmannalög og reglugerðir á grundvelli þeirra. Til viðbótar gilda sérákvæði laga um stofnanir eða málaflokka, svo sem vegna sérstakra hæfnisskilyrða, lögverndaðra starfsheita o.fl.

Sérlög stofnunar ákvarða hver ræður eða skipar í störf en skv. 5. gr. stml. er almenna reglan sú að ráðherra sá, er stofnun lýtur, skipar forstöðumann stofnunar en forstöðumaður ræður í önnur störf. Hjá nokkrum stofnunum gildir þó að staðgenglar forstöðumanna eru ráðnir af ráðherra, t.d. aðstoðarvegamálastjóri og framkvæmdastjórnar Flugmálastjórnar Íslands. Dómsmálaráðherra skipar yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna til fimm ára í senn en ríkislögreglustjóri skipar aðra lögreglumenn til fimm ára í senn.

Ráðningarform eru ferns konar. Í fyrsta lagi eru starfsmenn ríkisins, aðrir en embættismenn, ráðnir til starfa ótímabundið með gagnkvæmum uppsagnarfresti, sem er þrjú mánuðir nema um annað sé samið í kjarasamningum. Í upphafi starfstíma eru starfsmenn oft ráðnir tímabundið til reynslu í þrjú mánuði. Í öðru lagi er heimilt að ráða starfsmann tímabundið, þó ekki lengur en tvö ár samfellt. Í þriðja lagi er um að ræða skipun til fimm ára í senn. Í fjórða lagi er heimilt að setja mann til að gegna embætti um stundarsakir í allt að ár.

Ákveðnar reglur gilda um auglýsingar á lausum störfum. Ef embætti er laust skal auglýsa í Lögbirtingablaði með minnst tveggja vikna fyrirvara. Þó er ekki þörf á að auglýsa ef skipunartími embættismanns er framlengdur sjálfkrafa um fimm ár. Önnur laus störf skal auglýsa í a.m.k. einu dagblaði sem gefið er út á landsvísu eða með lestri eða birtingu auglýsingar í ljósvakamiðli sem nær til alls landsins. Forstöðumaður getur ákveðið að ráða ekki í laust starf en nýta sér heimild starfsmannalaga til að breyta störfum eða verksviði starfsmanna. Hlutaðeigandi ráðherra er heimilt að flytja mann úr einu embætti í annað.

Á haustmánuðum 1998 voru um 71% ríkisstarfsmanna með ótímabundna ráðningu, um 13% með tímabundna og 16% með skipun eða setningu. Gera má ráð fyrir að vegna aðhalds í rekstri sé ekki ráðið í öll laus störf en heimild til breytinga á starfssviði notuð í auknum mæli af stjórnendum stofnana. Einnig má gera ráð fyrir að algengara sé að samið sé við verktaka eða einkafyrirtæki um tímabundin verkefni. Sjaldgæft er að heimild til flutnings manna milli embætti sé nýtt.

Engar almennar reglur eru fyrir hendi um það hvernig meta skuli umsóknir og standa að ráðningum, að undanskildum sérstökum reglum um ráðningar embættismanna á sviði lækisfræði og háskólakennara. Skv. lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 skipar ráðherra þrjú lækna í nefnd sem metur hæfni umsækjenda um stöðu landlækna, stöður yfirlækna, sérfræðinga, héraðslækna og lækna heilsugæslustöðva. Viðkomandi forstöðumaður tekur endanlega ákvörðun um ráðningu. Skv. lögum um Háskóla Íslands nr. 41/1999 má engan ráða í starf prófessors, dósent, lektors, vísindamanns, fræðimanns eða sérfræðings við háskólann eða stofnanir hans nema fyrir liggi jákvæður hæfisdómur sérstakrar dómnefndar og meirihlutakosning í deild. Sambærilegt ákvæði gildir um aðra háskóla.

Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var óskað eftir mati starfsmanna á því hvort ávallt væri vandað til ráðninga starfsmanna hjá þeirri stofnun sem þeir störfuðu hjá og fyllstu hlutlægni gætt. Alls 40% þátttakenda voru sammála staðhæfingu þessa efnis, hlutfall þeirra sem voru hvorki sammála né ósammála var einnig 40% en 19% voru ósammála því að vandað væri til ráðningar starfsfólks á viðkomandi stofnun. Umtalsverður munur kom fram á afstöðu starfsmanna eftir því hvar þeir störfuðu, hlutfall þeirra sem voru sammála var á bilinu 22% til 63%. Fylgni er merkjanleg ( $\eta=0,25$ ). Þær stofnanir sem fengu hagstæðasta einkunn frá starfsmönnum sínum fyrir starfsmannaráðningar voru stjórnarsýslustofnanir í þágu atvinnuveganna, því næst komu heilsugæslustöðvar og stofnanir á sviði félagsþjónustu. Stofnanaflokkar með slökustu útkomuna voru ríkisfyrirtæki, sýslumannsembætti og löggæsla og þjónustustofnanir á sviði samgöngumála.



Sérstaklega var spurt um það hvort starfsmenn þekktu dæmi þess á undanförunum tveimur árum að ráðið hefði verið í starf hjá stofnuninni á öðrum forsendum en hæfni umsækjenda. Um 61% starfsmanna þekkti ekki slík dæmi, tæplega 7% þekktu mörg dæmi, 14% nokkur dæmi og 18% örfá. Dreifing svara eftir stofnanahældum var svipuð og dreifing á afstöðu til ráðningarferlis. Tæplega 19% starfsmanna stofnana sem sinntu stjórnsýslu í þágu atvinnuveganna þekktu dæmi þess að á sl. 2 árum hefði verið ráðið í starf hjá stofnuninni á öðrum forsendum en hæfni umsækjenda. Því næst komu þjónustustofnanir hins opinbera en áberandi hæst hlutfall, 63%, var meðal starfsmanna ríkisfyrirtækja.

Af framangreindu mætti ætla að nokkuð skorti að vandað væri til ráðninga hjá sumum ríkisstofnunum. Ekki er unnt á grunni fyrirbyggjandi upplýsinga að skýra þann mun sem fram kemur á afstöðu starfsmanna eftir flokkum stofnana en leiða má líkum að því að hann stafi að hluta til af ólíkum stjórnunarhefðum, mismiklum áhrifum stjórnámálanna á starfsemi stofnana og mismikilli spurn eftir störfum hjá viðkomandi stofnun. Einnig getur staðsetning stofnunar skipt máli, en stofnanir þar sem starfsmenn telja að síst sé vandað til ráðninga eru stofnanir á landsvísu.

Undanfarin ár virðast ríkisstofnanir hafa notfært sér þjónustu ráðningarskrifstofa í vaxandi mæli. Þannig höfðu 6-7% starfsmanna með innan við 5 ára starfsaldur fengið starfið með því að skipta við atvinnumiðlun eða ráðningarstofu en 0,3% þeirra sem starfað höfðu hjá ríkinu í 20 ár eða lengur.

#### 4.5 Ríkisstofnun sem eftirsóknarverður vinnustaður

Eitt mikilvægasta hlutverk stjórnenda er að hafa ávallt á að skipa hæfu og ánægðu starfsfólki. Til að svo megi verða þarf stofnunin að vera eftirsóknarverður vinnustaður. Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var spurt hvaða ástæður hefðu verið fyrir því að starfsmenn hófu störf hjá núverandi vinnuveitanda. Eftirfarandi atriði voru oftast nefnd í þessu sambandi:

- Flestir nefndu sem meginástæðu að starfið hafi virst áhugavert. Þeir sem voru með háskólamenntun nefndu þetta atriði oftast en þeir sem voru með grunmenntun.
- Það sem næstoftast var nefnt var að starfið hefði vel menntun viðkomandi. Eins og gera mátti ráð fyrir hækkaði hlutfallið eftir því sem menntun starfsmanna var meiri. Um 94% háskólamenntaðra starfsmanna nefndu að þetta atriði hefði haft mikil áhrif á ákvörðun þeirra um að sækjast eftir starfi hjá stofnunni.
- Þriðja atriðið, sem nefnt var að hefði haft áhrif á ákvörðun starfsmanna, var að eftirsóknarvert hefði verið að starfa hjá stofnuninni, t.d. vegna virðingar stofnunar í þjóðfélaginu, eðlis þeirra verkefna sem unnið væri að o.fl. Hlutfallslega fleiri af aldurshópnum 60 ára og eldri en þeim sem yngri voru, nefndu þetta atriði. Á sama hátt nefndu hlutfallslega fleiri af eldri starfsmönnum að þeir hefðu sótt um starfið til að njóta starfsöryggis. Þeir sem voru með grunmenntun nefndu þetta atriði mun oftast en þeir sem voru með háskólamenntun. Þó nefndu 52% háskólamenntaðra að þetta atriði hefði haft mikil áhrif. Þeir sem voru með grunmenntun nefndu oftast en aðrir að það hafi haft mikil áhrif að þeir þekktu til fólks sem vann á staðnum. Á sama hátt nefndi þessi hópur oftast en aðrir að ástæðan hafi verið sú að erfitt hafi verið að fá annað starf. Tiltölulega fáir sögðu ástæðuna vera góð laun (22%), fáir nefndu möguleika á starfsframa (34%) og mjög fáir nefndu það sem ástæðu að starfinu fylgdu fríðindi, svo sem húsnæði eða leikskólapláss (5%).

Í könnun sem lögð var fyrir nýnema Háskóla Íslands árið 1996 (Stefán Sigurðsson, 1997) var spurt hvað skipti mestu máli við val á starfi að námi loknu. Niðurstöður könnunarinnar sýndu svipaðar niðurstöður og fram koma hér að ofan. Tæplega 60% töldu að mestu skipti að starf væri áhugavert en ekki nema um 20% töldu laun eða atvinnuöryggi skipta mestu.

Skv. könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var hlutfall svarenda, sem tilgreindu áhugavert starf sem ástæðu þess að þeir sóttust eftir viðkomandi starfi, hæst hjá starfsmönnum þjónustustofnana á sviði umhverfis- og skipulagsmála, bóka- og skjalasafna og stofnana á sviði félagsþjónustu (allt um og yfir 95%). Hlutfallið var áberandi lægst meðal þeirra sem störfuðu hjá stofnunum í stjórnarsýslu dóms- og kirkjumála (75%), stjórnarsýslu fjár-, tolla- og skattamála (80%) og stjórnarsýslu heilbrigðismála (85%). Starfsfólk stjórnarsýslu félagsmála (93%) nefndi hlutfallslega oftast en aðrir hópar að starfið hæfði vel menntun þess fast á eftir fylgdi starfsfólk skóla og stofnana sem sinna vísinsstarfi (92%). Hlutfallslega fæstir af starfsmönnum sýslumannsembætta og löggæslu (52%) nefndu þetta atriði sem ástæðu.

Af stofnanaheildum nefndu starfsmenn skóla á æðra námsstigi (79%), þjónustustofnana á sviði landbúnaðar (78%) og bóka- og skjalasafna (77%) hlutfallslega oftast að þeim hefði þótt eftirsóknarvert að starfa hjá stofnuninni. Fæstir af starfsmönnum stjórnarsýslu fjár-, tolla- og skattamála (48%), heilbrigðismála (50%) og þjónustustofnana hins opinbera (52%) tilgreindu þessa ástæðu.

Hlutfall starfsmanna, sem töldu starfsöryggissjónarmið hafa haft áhrif á hvaða starfi þeir sóttust eftir, var hæst hjá stjórnarsýslustofnunum fjár-, tolla- og skattamála (71%) og sjúkrahúsa og sýslumannsembætti og löggæslu (67%). Hlutfallið var lægst hjá þjónustustofnunum í landbúnaði og skólum á æðra námsstigi.

Starfsmenn stjórnarsýslu fjár-, tolla- og skattamála (41%), heilbrigðismála (39%) og þjónustustofnana fyrir hið opinbera (36%) nefndu hlutfallslega oftast en annað erfiðleika við að fá annað starf sem meginástæðu þess að þeir sóttust eftir núverandi starfi. Hlutfallslega fæstir af starfsmönnum bóka- og skjalasafna (17%), heilsugæslustöðva (18%) og skóla á æðra námsstigi (19%) nefndu þessa ástæðu.

Fjölmargir þættir ráða því að fólk sækist eftir tilteknu starfi. Menntun vegur þungt en persónuleiki og félagslegur bakgrunnur (sem er samofinn menntun), efnahagsástand, laun og jafnvel tilviljun geta ráðið miklu þar um. Ímynd ríkisstofnunar í samfélaginu er annar ráðandi þáttur. Eins og áður segir nefndu flestir áhugavert starf sem ástæðu fyrir því að þeir sóttust eftir starfi hjá stofnuninni. Sterk fylgni kom fram milli þess að starfsmenn sögðust hafa sóst eftir áhugaverðu starfi og að þeir töldu eftirsóknarvert að starfa hjá stofnunni ( $r_s=0,41$ ). Einnig er umtalsverð fylgni milli þess að þeir töldu eftirsóknarvert að starfa hjá stofnunni og þeirrar ímyndar sem stofnunin hefur í samfélaginu að mati starfsmanna ( $r_s=0,24$ ). Þetta samband kemur ágætlega fram þegar hlutfallstölur eru skoðaðar (sjá töflur í seinni hluta ritsins). Um 43% þeirra, sem voru mjög sammála um að ímynd stofnunarinnar í samfélaginu væri jákvæð, töldu eftirsóknarvert að starfa hjá stofnuninni en eingöngu um 17% þeirra sem voru mjög eða frekar ósammála.

Töluverður munur kom fram milli stofnanaheilda á hlutfalli starfsmanna sem töldu ímynd stofnunar jákvæða ( $\eta=0,29$ ). Hæst var hlutfallið meðal starfsmanna hjá þjónustustofnunum landbúnaðarins (83%) en þjónustustofnanir á sviði umhverfis- og skipulagsmála komu þar næst á eftir (74%). Hlutfallið var lægst meðal starfsmanna stofnana fjár-, tolla- og skattamála (18%) en næstlægst hjá starfsmönnum stofnana í stjórnarsýslu dóms- og kirkjumála (27%).

Ekki liggja fyrir ítarlegar upplýsingar um ímynd einstakra ríkisstofnana meðal almennings. Í könnun frá 1998 (Félagsvísindastofnun, 1998) kemur fram samanburður við könnun sem var gerð árið 1989. Niðurstöður sýndu að ímynd þjónustu sem opinberar stofnanir veita hefði ekki breyst á tímabilinu. Alls 47% töldu þjónustu svipaða og meðal einkafyrirtækja en 46% töldu að hún væri verri (spurt var

„Telurðu að opinberar stofnanir á Íslandi veiti almennt betri, svipaða eða verri þjónustu en einkafyrirtæki?“).

Framangreindar niðurstöður benda almennt til fremur neikvæðrar afstöðu almennings til starfsemi og starfsmanna hins opinbera. Í könnun Félagsvísindastofnunar árið 1988 (Félagsvísindastofnun, 1989) var spurt um viðhorf til einstakra stofnana, t.d. Háskóla Íslands, lögreglustjóraembætta og menntaskóla. Niðurstöður sýndu mun jákvæðari afstöðu til einstakra stofnana en hins opinbera almennt. Um 60% töldu að Háskóli Íslands gegndi hlutverk sínu vel, 66% að Ríkisútvarpið sinnti vel verkefnum sínum og 50% að lögreglan stæði sig vel. Þessar niðurstöður eru í samræmi við erlendar kannanir, sem flestar sýna að ímynd hins opinbera er almennt neikvæð, almenningur telur opinberar stofnanir sinna hlutverki sínu illa, þjónusta þeirra sé slök og skilvirkni lítil. Á hinn bóginn hafa þessar kannanir sýnt að afstaða til einstakra stofnana, byggð á eigin reynslu, er að jafnaði talsvert jákvæðari (sjá t.d. Miller o.fl., 1991; Goodsell, 1985). Neikvæð ímynd getur dregið úr áhuga ungs fólks á að starfa hjá hinu opinbera. Í nýlegri danskri könnun (Finansministeriet, 1998a) sem lögð var fyrir stóran hóp nemenda í framhaldsskólum kom fram að stór hluti þeirra taldi að vinnustaðir hins opinbera væru ekki eftirsóknarverðir. Einnig kom fram að afstaða þeirra byggðist fremur á ofangreindri ímynd hins opinbera en eiginlegri þekkingu eða reynslu af starfsemi hins opinbera. Í fyrrnefndri könnun, sem gerð var meðal nýnema hjá Háskóla Íslands, kom fram að fremur stór hluti þeirra bjóst við að starfa hjá hinu opinbera (43% hjá hinu opinbera, 42% hjá einkaaðila og 16% sjálfstætt). Það mat er, eins og gera má fyrirfram ráð fyrir, fyrst og fremst háð því í hvaða námi nemendur eru (Stefán Sigurðsson, 1997).

## 4.6 Breytingar á stjórnun ríkisstofnana og áhrif þeirra

Á undanförunum árum hafa átt sér stað ýmsar umbætur í rekstri og starfsemi íslenskra ríkisstofnana. Þessar umbætur eru að hluta grundvallaðar á stefnu fyrri ríkisstjórnar um nýskipan í ríkisrekstri sem unnið hefur verið að allt frá árinu 1993. Meginmarkmið þeirrar umbótastefnu var m.a. að skipulagi og starfsemi ríkisins væri þannig háttáð að ríkið gæti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótan og árangursríkan hátt og kostur væri. Þetta yrði m.a. gert með því að auka sjálfstæði og sveigjanleika stofnana í starfsmannamálum, færa ákvarðanir og ábyrgð á stjórnun ríkisstofnana til stofnananna sjálfra, auka sveigjanleika í rekstrarformi og gera meiri kröfur um hagkvæmni í ríkisrekstri. Í stefnuýfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar kemur fram að unnið skuli áfram að nýskipan í ríkisrekstri, m.a. með auknum útboðum, sameiningu stofnana, þjónustusamningum og aukinni ábyrgð stjórnenda. Stefnt skuli að aukinni kostnaðarvitund stjórnenda og starfsmanna í þjónustu ríkisins og stuðlað að aukinni ráðdeild í meðferð opinberra fjármuna.

Til viðbótar umbótum sem felldar hafa verið undir nýskipan í ríkisrekstri má gera ráð fyrir að talsverðar breytingar hafi orðið á verklagsreglum í stjórnsýslu ríkisins með núgildandi stjórnsýslu- og upplýsingalögum og starfsemi umboðsmanns Alþingis. Stjórnsýslulögin gera auknar kröfur um vönduð og málefnaleg vinnubrögð. Umboðsmaður Alþingis hefur veitt stjórnvöldum nauðsynlegt aðhald í þessum efnunum og upplýsingalögum er ætlað að gera stjórnkerfið gegnsærra og tryggja málefnalega afgreiðslu erinda.

### 4.6.1 Hin nýja stjórnunarstefna

Nýskipunarstefna núverandi ríkisstjórnar er ekki einsdæmi. Sambærileg stefna hefur verið sett fram meðal flestra ef ekki allra ríkisstjórna OECD-ríkjanna undanfarin 10-15 ár, óháð því hvaða stjórnmalaflokkar hafa verið við völd. Þessi ríki eiga það sammerkt að þau byggja á breyttri afstöðu til opinbers rekstrar sem nefnd hefur verið „hin nýja opinbera stjórnun“ (á ensku „new public management“). Hún felst m.a. í því að auka ábyrgð og ákvörðunarfrelsi forstöðumanna og meta

árangur stofnana. Lykilatriðin eru aukin skilvirkni, árangur, ábyrgð og dreifstýring í ríkisgeiranum, auk þess sem talið er nauðsynlegt að draga úr umsvifum hins opinbera. Stuðst er við aðferðir einkageirans við að ná fram þessum markmiðum.

Stefnt er að því að auka ákvörðunarfrelsi forstöðumanna með eftirfarandi hætti:

- Stjórnendum er veitt rekstrarlegt svigrúm, t.d. með yfirfærslu fjárlagaheimilda ríkisstofnana milli ára og rammafjárveitingum.
- Regluverk í starfsmannamálum er einfaldað þannig að stjórnendur stofnana fá aukið ákvörðunarvald við tilfærslu, ráðningu og uppsagnir starfsmanna. Markmið nýlegra starfsmannalaga voru þessa efnis. Þessu til viðbótar má benda á að starfsmannalögin og þær breytingar sem gerðar voru á öðrum lögum í kjölfarið gerðu verksvið forstöðumanna stofnana skýrara en áður.
- Ýmsar faglegar ákvarðanir sem áður voru í höndum ráðuneyta eru faldar forstöðumönnum stofnana. Hér getur t.d. verið um að ræða forgangsröðun verkefna stofnunar.

Jafnframt því sem yfirmönnum eru sköpuð skilyrði til stjórnunar og fært aukið ákvörðunarvald er ábyrgð þeirra á starfsemi og rekstri stofnunar aukin. Dæmi um þetta er 38. gr. starfsmannalaga þar sem ráðherra getur veitt forstöðumanni áminningu eða lausn frá embætti ef útgjöld fara ítrekað fram úr fjárlagaheimildum. Á sama hátt er fjárhagsleg ábyrgð skilgreind í lögum um fjárreiður ríkisins.

Annað megininkenni hinnar nýju stjórnunarstefnu er sú áhersla sem lögð er á fyrirfram skilgreindan árangur stofnana og ábyrgð stjórnenda á því að ná fram tilsettum árangri. Kjarninn í þessari hugmyndafræði er markmiðssetning þar sem verksvið og stefna stofnunar eru skilgreind til hlítar. Algengt er að stuðst sé við aðferð sem nefnd er stefnumótandi áætlanagerð (á ensku „strategic planning“). Hún byggist á því að meginmarkmið og forgangsverkefni stofnunar eru skilgreind, oft að undangenginni sameiginlegri vinnu sérstaks verkefnishóps. Næst eru sett upp starfsmarkmið, eitt eða fleiri fyrir hvert meginmarkmið og fyrir hvert starfsmarkmið er sett fram starfsáætlun og árangursmælingar.

Fjöldmörg vestræn ríki og sveitarfélög hafa tekið upp stefnumótandi áætlunargerð og jafnvel skilgreint í lögum að henni skuli beitt. Við stjórnun íslenskra ríkisstofnana hefur ekki verið stuðst við stefnumótandi áætlanagerð að ráði. Algengara er að beitt sé árangursstjórnun en ríkisstjórn Íslands hefur samþykkt að árangursstjórnun verði tekin upp hjá ríkisstofnunum og hófst sú vinna í byrjun árs 1997.

Árangursstjórnun byggist á sambærilegri aðferðafræði og stefnumótandi áætlanagerð og felst í formlegum samningum milli ríkisstofnunar og hlutaðeigandi ráðuneytis. Stofnun setur fram mælanleg markmið og skilgreindir mælikvarða sem nota á við mat á árangri en markmiðssetning og árangursmælikvarðar eru kjarni árangursstjórnunar. Ráðuneyti taka afstöðu til forgangsröðunar stofnana, markmiða og fleiri atriða. Stofnunum ber síðan að skila árlegri skýrslu þar sem gerð er grein fyrir því hvernig tókst að ná fram settum markmiðum.

Árangursmælikvörðum, sem yfirleitt eru tölulegir, má skipta í nokkra flokka.

- Í fyrsta lagi eru mælikvarðar sem beinast að aðföngum eða vinnuafli („input“). Dæmi um slíka mælikvarða eru aðfangakostnaður sem hlutfall af rekstrarkostnaði, kostnaður á ársverk stofnunar o.fl.
- Í öðru lagi er um að ræða mælikvarða á vinnuferli stofnunar („process“). Dæmi eru afgreiðslu- eða framleiðslutími, fjöldi mistaka og galla í framleiðslu o.s.frv.

- Í þriðja lagi er um að ræða mælikvarða á afrakstur („output”) stofnunar. Dæmi eru fjöldi mála sem afgreiddur er hjá stofnun, fjöldi viðskiptavina, fjöldi nemenda sem lýkur prófi o.fl. Hlutfall milli afraksturs og aðfanga felur í sér skilvirkni stofnunar.
- Í fjórða lagi eru mælikvarðar sem beinast að árangri (á ensku „outcome”) og fela í sér svar við þeirri spurningu hve vel stofnunin þjónar tilgangi sínum. Árangur lögreglustjóraembættis beinist t.d. að fækkun afbrota en fjöldi upplýstra afbrota er afrakstur embættisins. Í heilsugæslu er árangur bætt almenn heilsa en afrakstur t.d. fjöldi meðhöndlaðra sjúklinga.

Árangursmælikvarðar af einhverju tagi eru útbreiddir. Í nýlegri athugun kom fram að rúmlega helmingur allra sveitarfélaga í Bandaríkjunum styðst við árangursmælikvarða af einhverju tagi (Poister, 1999). Fjármálaráðuneytið hefur árlega frá árinu 1996 gefið út svokallaða verkefnavísa sem hugsaðir eru sem tæki til mælinga árangurs í starfsemi ríkisstofnana.

Hin nýja stjórnunarstefna leggur áherslu á dreifstýringu í ákvarðanatöku eins og áður var minnst á. Einnig er leitast við að skapa eins konar markaðsumhverfi innan opinbera geirans. Þetta er m.a. gert með því að skilgreina samband milli stofnunar og yfirstjórnar hennar (ráðuneytis) sem samband milli kaupanda og seljanda. Á þessum nótum hafa á Íslandi verið gerðir svokallaðir árangursstjórnunarsamningar og rammamningar milli ráðuneyta og tiltekinna stofnana. Meginhugmyndin að baki samningsgerðarforminu er að samskipti milli aðila séu skilgreind betur en áður, þar á meðal ábyrgðarsvið þeirra og að slíkir samningar geti að einhverju leyti komið í staðinn fyrir hið formlega regluveldi stjórnsýslunnar.

#### 4.6.2 Reynsla af nýjum stjórnunaraðferðum

Reynslan af nýjum stjórnunaraðferðum íslenskra ríkisstofnana er enn takmörkuð en mismikil eftir því hvaða aðferð er um að ræða. Þannig er nokkurra ára reynsla komin á rammafjárlagagerð en enn er verið að vinna að undirbúningi árangursstjórnunar víða í ríkiskerfinu. Hér verður fjallað um mat forstöðumanna og annarra ríkisstarfsmanna á nýjum stjórnunaraðferðum og öðrum breytingum sem orðið hafa á starfsemi ríkisstofnana á undanförunum tveimur árum. Í fyrsta lagi er byggt á könnun sem lögð var fyrir forstöðumenn, í öðru lagi á könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna og í þriðja lagi á Gallupkönnun sem gerð var í janúar 1999 og lögð var fyrir forstöðumenn ríkisstofnana með 10 eða fleiri stöðugildi.

Skv. Gallupkönnuninni töldu um 70% forstöðumanna að sjálfstæði þeirra til ákvarðanatöku um málefni stofnunar hefði aukist á undanförunum árum. Þetta mat er að mestu óháð því undir hvaða ráðuneyti stofnunin heyrir.

Takmörkuð reynsla er komin á ný starfsmannalög og nýtt launakerfi (sjá umfjöllun um nýtt launakerfi síðar). Í kaflanum um laun ríkisstarfsmanna kemur fram veruleg óánægja starfsmanna með laun og launaákvæðanir. Á þeim tíma sem könnunin var lögð fyrir var nýja launakerfið í undirbúningi eða hafði nýlega tekið gildi með svokölluðum aðlögunarnefndarsamningum. Ekki er tímabært að segja til um það hvort nýjar leiðir við ákvarðanir launa muni draga úr þessari neikvæðu afstöðu ríkisstarfsmanna. Skv. Gallup könnuninni töldu forstöðumenn gagnsemi hins nýja launakerfis við að auka ábyrgð og ákvörðunarvald forstöðumanna í starfsmanna- og launamálum ótvíræða (meðaltal 2,57 á 7 gilda kvarða þar sem 1 var mjög gagnlegt en 7 gagnslaust). Skv. könnun á starfsmannamálum, sem lögð var fyrir forstöðumenn, álitu þeir núverandi fyrirkomulag ákvarðana um eigin laun síður gagnlegt. Um 40% forstöðumanna töldu núverandi fyrirkomulag henta mjög vel eða vel, en um 60% töldu það henta illa eða mjög illa, þar af tæpur fjórðungur mjög illa.

Erfitt er á grundvelli gagna að meta áhrif nýrra vinnubragða á aðhald í rekstri. Skv. könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna töldu 17% þátttakenda að aðhald í rekstri hefði aukist mikið undanfarin tvö ár en 33% töldu það hafa aukist nokkuð. Á sama tíma hafði verkefnum fjölgað skv. mati rúmlega 60% ríkisstarfsmanna og svipað hlutfall þeirra taldi vinnuálag hafa aukist.

Hjá 23% ríkisstofnana, sem tóku þátt í forstöðumannakönnuninni, hafði árangursstjórnun verið tekin upp. Reynsla af árangursstjórnun virðist ekki vera næg til þess að hægt sé að meta umfang eða áhrif hennar fram að þessu. Í Gallup könnuninni kom í ljós að 37% stofnana störfuðu skv. þjónustusamningi eða samningi um árangursstjórnun sem gerður hafði verið við viðkomandi ráðuneyti. Meirihluti stofnana menntamálaráðuneytisins (53%) og stofnana fjármálaráðuneytisins (62%) hafði slíkan samning í gildi. Um 7 af hverjum 10 forstöðumönnum töldu að samningar stofnunar og ráðuneytisins styrkti starfsemina en 3 af hverjum 10 töldu að þeir breyttu engu.

Verkefnavísar hafa verið gefnar út af fjármálaráðuneytinu undanfarin ár. Gagnsemi verkefnavísa við mælingu á árangri stofnunar var að mati forstöðumanna ekki jafn mikil og annarra aðferða sem teknar hafa verið upp á undanförunum árum. Hafa ber í huga að þróun árangursmælikvarða er almennt stutt á veg komin, m.a. vegna þeirrar sérstöðu sem opinber rekstur hefur í samanburði við einkarekstur. Tölulegir mælikvarðar hafa fyrst og fremst beinst að aðföngum og ferli en síður að afrakstri og í fæstum tilvikum árangri. Þetta endurspeglast í upplýsingakerfum stofnana, t.d. bókhaldskerfum, sem fyrst og fremst snúast um aðföng og ferli, kostnað vegna aðfanga, starfsmannahald, fjölda afgreiðslna o.s.frv. (sjá t.d. U.S. General Accounting Office, 1997a, 1997b, 1998).

Umfangsmestu breytingar undanfarinna ára á starfsemi ríkisstofnana eru tengdar upplýsingakerfum. Undanfarin tvö ár (frá miðju ári 1997 fram á mitt ár 1999) hafa, skv. upplýsingum forstöðumanna, verið gerðar endurbætur á upplýsingakerfum 73% ríkisstofnana. Hér er um að ræða hópinnkerfi, tölvusamskiptakerfi, bókhaldskerfi o.fl. Umfang og áhrif þessara endurbóta hafa verið talsverð að þeirra mati.

Samkvæmt svörum forstöðumanna hafa nýjar verklagsreglur og skipurit víða verið tekin upp undanfarin tvö ár. Rúmlega helmingur forstöðumanna, sem tóku þátt í könnuninni, sagði nýjar verklagsreglur hafa tekið gildi, en þá er átt við breytt vinnubrögð vegna nýrrar tækni eða endurbóta á upplýsingakerfi. Samkvæmt svörum forstöðumanna eru umfang og áhrif nýrra verklagsreglna umtalsverð, en þó minni en áhrif endurbóta upplýsingakerfa. Að mati 32% ríkisstarfsmanna (annarra en forstöðumanna) hefur verklag batnað undanfarin tvö ár, en 25% töldu það ekki hafa batnað og tæplega 43% voru hlutlausir.

Eins og áður hefur komið fram eru flest skipurit ríkisstofnana nýleg, tæplega 8 af hverjum 10 tóku gildi 1995 eða síðar. Elsta skipuritið er frá árinu 1982. Hjá u.þ.b. 4 stofnunum af hverjum 10 hefur nýtt skipurit tekið gildi á undanförunum tveimur árum.

Ljóst er að ýmsar framfarir hafa orðið í starfsmannastjórnun ríkisstofnana undanfarin tvö ár. Formleg starfsmannasamtöl hafa verið tekin upp hjá 3 af hverjum 10 stofnunum.<sup>14</sup> Frammistöðumatskerfi hafði verið tekið upp hjá einungis 13% stofnana, fyrst og fremst þeim stærstu.

Athyglisvert er að rúmlega 2 forstöðumenn af hverjum 10 sögðu gæðastjórnun hafa verið tekna upp hjá þeirri ríkisstofnun sem þeir veita forstöðu. Þetta er algengara eftir því sem stofnanir eru stærri.

---

<sup>14</sup> Í starfsmannasamtölum er m.a. rætt um frammistöðu starfsmanns, samstarf, þróun og breytingar á starfi og endurmenntun.

Gæðastjórnun hafði verið tekin upp hjá 11% stofnana með innan við 20 stöðugildi en hjá meirihluta stofnana með 200 stöðugildi eða fleiri.

Starfsmenn voru spurðir hvort þær breytingar sem orðið hafa á stofnuninni á undanförunum tveimur árum hefðu haft jákvæð áhrif á starf þeirra. Rúmlega 25% töldu svo vera en tæplega 29% töldu breytingar ekki hafa haft jákvæð áhrif á starf þeirra.

Í stuttu máli staðfesta framangreindar niðurstöður að mestu leyti umfang þeirra breytinga sem stjórnvöld höfðu að markmiði með nýskipunarstefnu undanfarinna ára. Umfang breytinga er háð stærð stofnana og ekki er ólíklegt að minni stofnunum reynist erfiðara að taka upp nýjar stjórnunaraðferðir en þeim stærri. Það á ekki sist við um nýjungar í starfsmannastjórnun. Í flestum tilvikum er enn ekki tímabært að meta áhrif hinna nýju aðferða.

## 4.7 Samantekt

Skipulag og stjórnun íslenskra ríkisstofnana mótast mjög af því hversu fámennar þær eru. Formfesta í skipulagi er minni og starfslýsingar fátíðari hjá litlum stofnunum en þeim stærri. Starfsmenn fámennari stofnana voru almennt ánægðari með stjórnun stofnunar sem þeir starfa hjá í samanburði við starfsmenn stærri stofnana. Jákvæð afstaða til stjórnunar virðist þannig fylgja nálægð við æðsta yfirmann. Hjá stórum stofnunum virtist talsvert skorta að upplýsingamiðlun væri nægilega góð og starfsmenn gætu fylgst með eða tekið þátt í ákvörðunum innan stofnunar.

Flestar ríkisstofnanir hafa einfalt og hefðbundið stjórnskipulag og kemur það skýrast fram hjá fámennari stofnunum þar sem forstöðumaður hefur með höndum flest stjórnunarverkefni stofnunar. Samkvæmt niðurstöðum könnunar virðist nokkuð skorta að vandað sé til ráðninga hjá hluta ríkisstofnana. Umtalsverður hluti þátttakenda taldi að ekki væri nægilega vandað til ráðninga og að þeir þekktu dæmi þess að ráðið hefði verið í starf hjá stofnunni á öðrum forsendum en hæfni umsækjenda.

Ástæður þess að starfsmenn hófu störf hjá viðkomandi ríkisstofnun voru nokkuð breytilegar eftir viðfangsefnum stofnunar og menntun starfsmanna. Einnig kom fram að mat starfsmanna á ímynd stofnunar í samfélaginu var breytilegt eftir viðfangsefnum hennar.

Í samræmi við markmið stjórnvalda hafa miklar endurbætur átt sér stað á starfsemi ríkisstofnana undanfarin ár. Stofnanir hafa í vaxandi mæli sett fram mótaða starfsmannastefnu, skipurit hafa verið endurnýjuð og nýjar stjórnunaraðferðir verið teknar upp. Afstaða forstöðumanna til þessara aðferða var almennt jákvæð en viðhorf annarra starfsmanna voru ekki eins afgerandi.

Starfsmenn gáfu konum í stjórnunarstöðum heldur betri einkunn en körlum. Þótt munurinn sé að jafnaði ekki mikill kemur hann fram í afstöðu svarenda til flestra þeirra stjórnunarbátta sem spurt var um.

x



## 5 Starfsaðstæður ríkisstarfsmanna

Allt frá fjórða áratug þessarar aldar hefur áhugi fræðimanna á þáttum sem hafa áhrif á afköst og árangur í starfi verið mikill. Starfsaðstæður ná til allra þátta í umhverfi starfsmanns sem geta haft áhrif á það hvernig hann sinnir starfi sínu, svo sem vinnuaðstöðu (öryggi í vinnuumhverfi, vinnutæki), vinnutíma, vinnuálags, samskipta á vinnustað, starfsánægju og eðlis starfs (fjölbreytni, áhrif starfsmanna á eigið starf). Almennt er viðurkennt að starfsaðstæður geti haft veruleg áhrif á starfsemi og árangur stofnana og vellíðan starfsmanna. Vinnustaðamenning, þ.e. hefðir og gildi sem móta vinnustaðinn, er talin móta marga framangreinda þætti. Eitt af mikilvægum verkefnum stjórnenda stofnana er að stuðla að vinnustaðamenningu sem styður við markmið og leiðir sem stofnunin hefur sett sér.

Í kaflanum er lýst starfsaðstæðum ríkisstarfsmanna, vinnuaðstöðu, vinnufyrirkomulagi, einkennum starfa, starfsánægju, streitu, kynferðislegri áreitni o.fl. Eins og áður byggist kaflinn á niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna en einnig er stuðst við annað efni. Nánari sundurgreining niðurstaðna kemur fram í töflum í seinni hluta ritsins.

### 5.1 Einkenni starfa og vinnuaðstæður

Alls 64% þeirra sem tóku þátt í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, töldu sig hafa mikil eða mjög mikil **samskipti við viðskiptavinum stofnunar**. Með viðskiptavinum er átt við alla þá sem nýta sér þjónustu stofnunarinnar, ytri og innri viðskiptavinum (t.d. nemendur). Aðeins 12% töldu samskipti sín við viðskiptavinum sáralítill eða engin.

Skv. könnuninni er **sjálfstæði í starfi** að jafnaði mikið meðal ríkisstarfsmanna. Um 53% töldu sig ráða miklu eða mestu um það hvernig starf væri unnið en 7% töldu sig ráða litlu um það. Sjálfstæði í starfi eykst með líf- og starfsaldri, menntun og mannaforráðum. Það er einnig breytilegt eftir viðfangsefnum og eðli stofnunar. Hlutfall þeirra sem töldu sig sjálfstæða í starfi var lægst, 37-38%, meðal starfsmanna stjórnáslustofnana fjár-, tolla- og skattamála, sýslumannsembætta og löggæslu. Hlutfallið var hæst, 76%, hjá háskólastofnunum.

Meirihluti svarenda eða 55%, taldi störf sín **fjölbreytt**, þ.e. að þau reyndu á mismunandi hæfileika og hæfni, en 35% töldu þau nokkuð fjölbreytt. Hlutfall kvenna sem töldu starf sitt ekki fjölbreytt var hærra en karla og hlutfallið var einnig hærra meðal þeirra sem höfðu grunnmenntun eingöngu en þeirra sem meiri menntun höfðu. Fjölbreytni starfa virðist breytileg eftir viðfangsefnum stofnana. Hlutfall starfsmanna, sem töldu störf sín ekki fjölbreytt, var hæst hjá stjórnáslustofnunum fjár-, tolla- og skattamála (18%) en lægst hjá stjórnáslustofnunum félagsmála (1%).

Hjá um 60% þátttakenda var **vinnufyrirkomulag** það sama á hverjum degi eða fastur dagvinnutími með breytilegri yfirvinnu. Um 22% unnu vaktavinnu að jafnaði, flestir á sjúkrahúsum, stofnunum á sviði félagsþjónustu og við löggæslu. Aðeins 14% þátttakenda unnu enga yfirvinnu, 26% 10 tíma eða minna, 31% 11-30 tíma og um 29% að jafnaði fleiri en 30 yfirvinnustundir í mánuði.

Um 21% töldu sig nær alltaf vera **undir miklu vinnuálagi** en 40% oft. Hlutfallið hækkaði með aukinni menntun starfsmanna, mannaforráðum, yfirvinnu og samskiptum við viðskiptavinum. Munur milli kynja er ekki umtalsverður en af starfsmönnum í stjórnunarstöðum töldu þó heldur fleiri konur en karlar sig nær alltaf undir miklu vinnuálagi. Vinnuálag var nokkuð breytilegt eftir viðfangsefnum

stofnunar. Hlutfall þeirra, sem sögðust undir miklu vinnuálagi, var hæst meðal starfsmanna framhaldsskóla, stofnana sem sinna stjórnáslu dóms- og kirkjumála og félagsþjónustu, heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa. Fylgni er merkjanleg en lág ( $\eta=0,17$ ). Tæplega þriðjungur þátttakenda taldi **líkamlegt álag** eða áreynslu fylgja starfi og svipað hlutfall taldi stundum eða oft hættu á slysum eða meiðslum í starfi.

Alls samsinntu 58% svarenda staðhæfingunni „Ég er ánægð(ur) með núverandi **vinnuaðstöðu** mína“ en 28% voru ósammála. Þegar stofnanaheildir voru skoðaðar kom í ljós að hlutfallslega fæstir af starfsmönnum ríkisfyrirtækja (50%) og stjórnáslustofnana á sviði félagsmála (48%) sögðust ánægðir með starfsaðstöðu sína en hlutfall ánægðra var hæst meðal starfsmanna ædstu stjórnar framkvæmdavaldsins (71%).

Um 64% þátttakenda í könnuninni voru sammála staðhæfingu um að **gott jafnvægi væri milli vinnu og einkalífs**, um 18% voru hlutlausir og 18% voru ósammála. Nokkur hlutfallslegur munur var á viðhorfum kynjanna til þessarar staðhæfingar en fylgni er lítil ( $\eta=0,15$ ). Um 70% kvenna samsinntu staðhæfingunni en 56% karla. Vinnutími hefur áhrif á afstöðu til staðhæfingarinnar. Um 78% þeirra sem sögðust vinna sama vinnutíma á hverjum degi voru ánægðir með jafnvægi milli vinnu og einkalífs, 60% þeirra sem unnu vaktavinnu og 54% þeirra sem unnu óreglulegan eða breytilegan vinnutíma.

## 5.2 Starfsánægja ríkisstarfsmanna

Hugtakið „starfsánægja“ hefur verið áberandi í vinnusálarfræði, vinnufélagsfræði og fleiri skyldum greinum undanfarna áratugi. Spurningar um starfsánægju hafa verið fyrirferðarmiklar í starfsmannakönnunum (sjá nánar 2. kafla) sem stór hluti fyrirtækja og stofnana gerir reglulega víða um heim. Áhugi á starfsánægju hefur verið skýrður á eftirfarandi hátt:

1. Stjórnendur láta sér annt um velferð starfsmanna sinna og upplýsingar um starfsánægju eða óánægju þeirra eru því mikilvægar.
2. Starfsánægja er álitin mikilvæg forsenda fyrir árangri starfshópsins. Ánægja í starfi er talin hafa jákvæð áhrif á starfsemi stofnunar eða fyrirtækis en óánægja álitin geta tengst t.d. ófullnægjandi þjónustu stofnunar, litlum afköstum og hárrí starfsmannaveiltu.
3. Lítil starfsánægja, eða óánægja í starfi, er talin geta endurspeglað „meinsemdir“ hjá stofnanaheildinni, t.d. vandamál stjórnunarlegs eðlis, óviðunandi vinnuaðstæður, mikið vinnuálag, lág laun eða langan vinnutíma. Neikvæð afstaða til stjórnenda er talin gefa til kynna að bæta þurfi stjórnunaraðferðir og samskipti við starfsfólk. Atriði tvö og þrjú eru samofin.

Starfsánægju má skilgreina sem jákvæða afstöðu til starfs sem grundvölluð er á eigin mati á starfi eða starfsreynslu.<sup>15</sup> Athuganir á starfsánægju hafa annars vegar beinst að starfsánægju almennt (á ensku „general“ eða „global job satisfaction“) og hins vegar að afstöðu til einstakra þátta í starfi (á ensku „facet job satisfaction“), t.d. launa og launatengdra þátta, samstarfsfólks, stjórnunar stofnunar, vinnuumhverfis, samskipta og starfsframa.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Hér er byggt á klassískri skilgreiningu Lockes (1976). Aðrir fræðimenn hafa sett fram viðlíka skilgreingar (svo sem Cranny o.fl., 1992) en hafa bætt við að starfsánægja feli í sér viðbrögð við samanburði á eiginlegri starfsreynslu og væntingum gagnvart starfi.

<sup>16</sup> Algengast er að meta almenna starfsánægju með staðhæfingunni „Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) í starfi mínu“ (á ensku „Generally speaking, I am very satisfied with this job“ , „I feel fairly well satisfied with my present job“, „All in all I am satisfied with my job“) eða með spurningunni „Hve ánægður eru þú að jafnaði í starfi þínu?“ (á ensku „How satisfied are you with your job as a whole“). Venjulega er notaður fimm gilda Likert kvarði (Mjög sammála, frekar sammála, hvorki sammála né

Í samræmi við framangreint hafa rannsóknir á starfsánægju fyrst og fremst beinst að því að greina orsakir starfsánægju eða öllu fremur starfsóánægju, og skoða áhrif hennar á starfsemi skipulagsheildarinnar. Í eftirfarandi töflu (*tafla 5.1*) er samantekt á niðurstöðum kannana á sambandi starfsánægju og áhrifaþátta hennar.

**Tafla 5.1**      **Áhrifaþættir starfsánægju**

<i>Fyrri hluti</i>	<i>Almennar ályktanir um tengsl við starfsánægju</i>	<i>Höfundar sem fjallað hafa um viðfangsefnið</i>
1	<i>Menningar- og lýðfræðilegir þættir</i>	
1.1	Menningarlegur mismunur Munur hefur komið fram á starfsánægju milli menningarsvæða, m.a. milli einstakra landa. Ekki hefur tekist að kortleggja í hverju munurinn felst.	1. Slocum o.fl. (1972) 2. Spector o.fl. (1997)
1.2	Kyn Flestar kannanir sýna engan eða óverulegan mun á almennri starfsánægju eftir kynferði. Nokkrar kannanir hafa þó bent til meiri starfsánægju hjá konum en körlum.	1. Hulin o.fl. (1964) 2. Varca o.fl. (1983) 3. Lefkowitz (1994) 4. Smith o.fl. (1998)
1.3	Aldur/Starfsaldur Algengast er að starfsánægja sé mikil meðal yngstu starfsmannanna, minnki um miðbik starfsævinnar en aukist síðan aftur á síðasta hluta hennar. Þessi U-laga kúrfa kemur fram í flestum könnunum þótt mismunandi sé við hvaða aldursmörk mestu breytingarnar verða á starfsánægju.	1. Rhodes (1983) 2. Duffy o.fl. (1998) 3. Zeits (1990)
1.4	Menntun Niðurstöður eru misvísandi, m.a. vegna þess að menntun er nátengd stöðu innan stofnunar, eðli starfs, hollustu gagnvart stofnun o.fl. þáttum. Þegar reynt hefur verið að taka tillit til þessara breyta hefur óverulegur munur komið fram á starfsánægju m.t.t. menntunar.	1. Mandilovitch (1975) 2. Ganzach (1998)

ósammála, frekar ósammála og mjög ósammála). Allflestar kannanir sem fást við starfsánægju meta almenna starfsánægju. Fræðimenn hafa fjallað talsvert um gildi slíks mats. Sumir þeirra hafa talið að hugsmíðarétti (á ensku „construct validity“) starfsánægju sé ófullnægjandi þar sem forsendur slíks mats séu afar persónubundnar og háðar aðstæðum á hverjum tíma (sjá t.d. umræðu Smith o.fl., 1969, bls. 162-167). Bent hefur verið á að starfsfólk eigi erfitt með að viðurkenna að því líki ekki störf sín þar sem það sé ógnun við sjálfsvirðingu þess. Í ýmsum nýlegum könnunum hefur þó komið fram að hið almenna mat á starfsánægju sé áreiðanlegt og tæmandi (Brief, 1998). Fisher o.fl. (1992) benda hins vegar á að notagildi upplýsinga um almenna starfsánægju sé takmarkað fyrir stofnanir, þegar finna á leiðir til að hafa áhrif á tiltekna hegðun starfsmanna. Þessir höfundar leggja því mikla áherslu á mat á afstöðu starfsmanna til afmarkaðra þátta starfsins. Raunin er sú að í flestum starfsmannakönnunum er spurt bæði almennra spurninga um starfsánægju og sértekra. Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var einnig farin sú leið.

**Tafla 5.1** Áhrifaþættir starfsánægju

<i>Seinni hluti</i>	<i>Almennar ályktanir um tengsl við starfsánægju</i>	<i>Höfundar sem fjallað hafa um viðfangsefnið</i>	
2	<i>Eðli starfs</i>		
2.1	Fjölbreytni starfs Sérhæfing Mikilvægi starfs Sjálfstæði Viðbrögð við frammistöðu í starfi	Algennt er að nota svokallaðan JDS kvarða þegar spurt er um eðli starfs (job characteristics). Í könnunum þar sem sá kvarði hefur verið notaður kemur fram samband milli flestra þátta er lúta að eðli starfs og starfsánægju. Þeir þættir sem taldir eru hafa áhrif eru fjölbreytni starfs, en lengi hefur verið þekkt að einhæf störf leiða til minni starfsánægju en fjölbreytt störf; mikilvægi starfs fyrir stofnunina og samfélagið séð með augum starfmannsins sjálfs; sjálfstæði í starfi og viðurkenning fyrir góða frammistöðu í starfi.	1. Hackman (1975) 2. Hackman (1980)
2.2	Áhrif á ákvarðanatöku	Samband áhrifa starfsmanna á ákvarðanatöku innan stofnunar og framlags þeirra til þróunar stofnunar annars vegar og starfsánægju hins vegar hefur komið fram í flestum könnunum.	1. Rabinowitz o.fl. (1977) 2. Heller (1998) 3. Spector (1997)
2.3	Möguleikar á starfsframa	Kannanir sýna yfirleitt umtalsverða fylgni milli starfsánægju og álits starfsmanna á möguleikum á starfsframa. Samband lítilla möguleika á starfsframa og starfsánægju er sterkara en mikilla möguleika á starfsframa og starfsánægju.	1. Smith (1969) 2. Schneider o.fl. (1992)
2.4	Staða innan stofnunar	Meirihluti kannana hefur sýnt fram á að starfsánægja eykst eftir því sem starfsmaður er herra settur innan skipulagsheildarinnar. Sumar kannanir hafa þó sýnt fram á lítið eða jafnvel neikvætt samband. Staða innan stofnunar er venjulega tengd sjálfstæði í starfi, fjölbreytni og menntun.	1. Robie o.fl. (1998) 2. Adams o.fl. (1977)
2.5	Samskipti við viðskiptavini	Starfsánægja hefur áhrif á þjónustuvilja og þjónustuvitund og öfugt. Þessi þáttur er samofinn persónutengdum þáttum.	1. Brief (1998) 2. Jóna Siggeirsdóttir o.fl. (1991)
2.6	Fyrirkomulag vinnutíma og vinnumagn	Fæstar kannanir sýna fram á samband milli starfsánægju og vinnutímafyrirkomulags. Helst virðist þó sem fyrirkomulag vakta hafi áhrif. Þannig virðast örur vaktabreytingar draga úr starfsánægju en lengri vaktir og vaktafri virðast hafa jákvæð áhrif. Kannanir gefa ekki til kynna afgerandi fylgni milli starfsánægju og sveigjanlegs vinnutíma. Mikilli yfirvinnu virðist fylgja óánægja í starfi. Vaktavinna og mikil yfirvinna geta einnig haft margvísleg heilsufarsleg vandamál í för með sér sem síðan hafa áhrif á vellíðan í starfi.	1. Spector (1997) 2. Júlíus K. Björnsson (1997) 3. Guðmunda A. Birgisdóttir o.fl. (1987)
2.7	Vinnuálag og streita	Kannanir hafa sýnt fram á neikvæða fylgni milli starfsánægju annars vegar og vinnuálags og streitu hins vegar. Þessi fylgni mælist þó missterk milli kannana.	1. Ivancevich (1980) 2. Jóna Siggeirsdóttir o.fl. (1990) 3. Ironson (1992)
2.8	Jafnvægi milli vinnu og fjölskyldulífs	Að jafnaði kemur fram marktæk neikvæð fylgni milli starfsánægju og áreksra milli vinnu og fjölskyldulífs. Í sumum rannsóknum kemur fylgnin eingöngu fram hjá körlum.	1. Kossek o.fl. (1998) 2. Judge o.fl. (1993)
3	<i>Tegund vinnustaðar: Opinber stofnun/ Einkafyrirtæki</i>	Tiltölulega fáar rannsóknir hafa borið saman starfsánægju starfsmanna einkafyrirtækja og opinberra fyrirtækja en þær sem til eru benda ekki til marktæks munar á almennri starfsánægju þessara hópa. Hins vegar hefur komið fram umtalsverður munur á afstöðu hópanna til einstakra starfstengdra þátta, t.d. launa.	1. Ting (1997) 2. DeSantis o.fl. (1996) 3. María J. Ammendrup (1998)
4	Laun	Veik fylgni hefur komið fram milli almennrar starfsánægju og greiddra launa. Fylgni er hins vegar umtalsverð milli almennrar starfsánægju og þess hvort laun séu álitin sanngjörn miðað við vinnuframlag, menntun o.s.frv.	1. Clark o.fl. (1996) 2. Ackerman (1983) 3. Johnston (1974)

Nauðsynlegt er að hafa í huga að margir ofangreindra þátta eru samofnir. Til dæmis eru lýðfræðilegir þættir að jafnaði háðir öðrum almennum og sértækum þáttum, sem sýnt hefur verið fram á að tengjast starfsánægju, t.d. stöðu innan fyrirtækis, eðli starfs, sjálfstæði í starfi og möguleikum á starfsframa. Rannsóknir hafa sýnt fram á áhrif persónutengdra þátta á starfsánægju. Könnunin náði hins vegar ekki til þessara þátta og því er ekki fjallað um þá í töflunni.

### 5.2.1 Aðferðir við mat á starfsánægju

Í könnuninni er starfsánægja metin almennt með því að spyrja um afstöðu starfsmanna til staðhæfingarinnar „Ég er ánægð(ur) í starfi mínu“. Einnig er fengið mat þátttakenda á sértækari þáttum starfsánægju, þ.e. hvort hann/hún hlakki til eða kvíði vinnu, hugsu oft um að hætta í núverandi starfi og stefni að því að vinna hjá stofnuninni a.m.k. næstu tvö árin. Aðrir sértækir þættir eru afstaða til samstarfsmanna, yfirstjórnar og launa. Um síðastnefnda þáttinn verður fjallað í sérstökum kafla. Einnig verður rætt um starfsánægju út frá ýmsum þáttum tengdum bakgrunni starfsmanna ríkisins, eðli starfs, starfsaðstæðum, stærð og gerð ríkisstofnana.

Góð fylgni er milli almennrar starfsánægju og einstakra þátta starfsánægju (tafla 5.2). Hæsta fylgnin var milli almennrar starfsánægju og þess hvort starfsmaður hlakkaði til að fara í vinnuna ( $r_s=0,63$ ) og milli almennrar starfsánægju og hugsanlegra starfsloka (neikvæð fylgni,  $r_s=-0,52$ ).

**Tafla 5.2 Mat á starfsánægju. Helstu breytur**

	Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) í starfi mínu	Ég hlakka yfirleitt til að fara í vinnuna	Ég kvíði fyrir að fara í vinnuna	Ég hugsa oft um að hætta í núverandi starfi	Ég stefni að því að vinna hjá stofnuninni a.m.k. næstu 2 árin
Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) í starfi mínu	1,000				
Ég hlakka yfirleitt til að fara í vinnuna	0,628	1,000			
Ég kvíði fyrir að fara í vinnuna	-0,416	-0,466	1,000		
Ég hugsa oft um að hætta í núverandi starfi	-0,521	-0,437	0,360	1,000	
Ég stefni að því að vinna hjá stofnuninni a.m.k. næstu 2 árin	0,398	0,337	-0,201	-0,496	1,000

### 5.2.2 Starfsánægja og lýðfræðilegir þættir

Um 77% ríkisstarfsmanna voru sammála staðhæfingunni „Í heild er ég ánægð(ur) í starfi“, þar af voru 30% mjög sammála. Þetta hlutfall virðist vera hið sama og mælst hefur á hinum almenna vinnumarkaði.<sup>17</sup>

Eins og fram kemur í töflu 5.1 sýna kannanir almennt ekki fram á marktækan mun á starfsánægju kynjanna. Sumar kannanir gefa þó til kynna að konur séu að jafnaði ánægðari með starf sitt en karlar. Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna kemur fram heldur meiri starfsánægja hjá konum en körlum. Alls 80,5% kvenna töldu sig almennt ánægðar í starfi en 73,3% karla ( $\eta=0,11$ ). Heldur fleiri konur hlökkudu að jafnaði til að fara í vinnuna en karlar, þ.e. 66% kvenna og 57% karla ( $\eta=0,10$ ). Ekki virðist munur á viðhorfum kynjanna til annarra þátta starfsánægju.

Starfsánægja breytist nokkuð með aldri. Tæplega 80% starfsmanna innan við þrítugt voru að jafnaði ánægðir í starfi, 75% hópsins 30-49 ára, tæplega 80% 50-59 ára og 85% starfsmanna 60 ára og eldri.

<sup>17</sup> Í Þjóðmálakönnun Félagsvísindastofnunar frá 1997 (sjá María J. Ammendrup, 1998) var meðaltal svara við spurningunni „Hve ánægð(ur) eða óánægð(ur) ertu með starf þitt þegar á heildina er litið?“ 7,9 á kvarða sem náði frá 0 og upp í 10 þar sem 0 merkir mjög óánægð(ur) en 10 mjög ánægð(ur). Þegar búið er að breyta gildum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna í sams konar 10 gilda kvarða og í framangreindri könnun er gildið einnig 7,9. Í spurningavagni Gallups sem lagður hefur verið fyrir ísl. fyrirtæki var gildið úr spurningunni „Í heildina er ég ánægð(ur) í starfi hjá fyrirtækinu“ eilítið hærra eða 8,2 á 10 gilda kvarða.

Þó munur sé ekki mikill kemur hér fram sama tilhneiging og í öðrum könnunum varðandi samband starfsánægju og aldurs, þ.e.a.s. hlutfall ánægðra er hæst á fyrstu starfsárunum, lækkar um miðbik starfsævinnar en hækkar aftur seinni hluta hennar. Svipuð tilhneiging kemur fram þegar skoðað er samband einstakra þátta starfsánægju og aldurs.

Um 82% þátttakenda með grunnmenntun eingöngu voru í heildina ánægðir í starfi og 76-78% þeirra sem voru með starfs-, framhaldsskóla- eða háskólamenntun. Um 41% fyrstnefnda hópsins var mjög ánægður með starf sitt, 31% starfs- og framhaldsskólamenntaðra og 25% háskólamenntaðra. Fylgni milli starfsánægju og menntunarstigs var innan við 0,08 ( $\eta$ ).

### 5.2.3 Eðli starfs

Niðurstöður könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna benda ekki til fylgni milli almennrar starfsánægju og **sjálfstæðis í starfi** ( $r_s=0,06$ ). Með sjálfstæði er átt við það að hve miklu leyti starfsmaðurinn sjálfur ræður hvernig starfið er innt af hendi. Aðrar kannanir, sem stuðst hafa við svokallaðan JDS kvarða við mat á sambandi starfsánægju og eðli starfs (sjá *töflu 5.1*), hafa bent til umtalsverðrar fylgni milli starfsánægju og sjálfstæðis í starfi. Sennileg skýring á því að hér kemur ekki fram fylgni milli þessara þátta er að stærstur hluti starfsmanna taldi sig njóta mikils sjálfstæðis í starfi. Um 53% töldu sig ráða mestu eða miklu um það hvernig starf sitt var unnið og um 40% töldu sig ráða nokkru þar um.

Með fjölbreytni í starfi er átt við hve mjög starfið reyni á ólíka hæfileika og færni. Um 80% svarenda, sem töldu starf sitt **fjölbreytt**, voru ánægð í starfi en um 65% þeirra sem voru ekki í fjölbreyttu starfi. Fylgni milli fjölbreytni starfs og starfsánægju er lítil ( $r_s=0,10$ ). Í erlendum könnunum hefur að jafnaði komið fram marktæk fylgni milli þessara þátta (sjá *töflu 5.1*). Sennilega er skýringin sú sama og tíunduð er að ofan varðandi sjálfstæði í starfi, þ.e. flestir töldu starf sitt fjölbreytt.

Um 43% þeirra sem voru í einhæfum störfum hlökkuðu til vinnunnar en 69% þeirra sem voru í mjög fjölbreyttum störfum. Fylgni er nokkur ( $r_s = 0,19$ ). Stærri hlutfall þeirra, sem voru í mjög fjölbreyttu starfi, stefndi að því að vinna hjá stofnuninni í framtíðinni, eða 71%, sbr. 56% þeirra sem töldu störf sín ekki fjölbreytt. Fylgni er lág eða 0,10.

Ekki er merkjanleg fylgni milli starfsánægju og **fyrirkomulags vinnutíma**, þ.e. hvort starfsmaður vann sama vinnutíma á hverjum degi, óreglulegan eða breytilegan vinnutíma, breytilega yfirvinnu eða vaktavinnu. Ekki er heldur samband milli vinnutíma og einstakra áhrifaþátta starfsánægju. Þegar skoðaðar eru hlutfallstölur má þó greina nokkurn mun á hlutfalli þeirra sem sögðust vera mjög sammála staðhæfingunni um starfsánægju eftir vinnutímafyrirkomulagi. Hlutfall þeirra sem samsinntu staðhæfingunni um almenna starfsánægju var 37% meðal starfsmanna með sama vinnutíma á hverjum degi en 26% meðal þeirra sem voru í vaktavinnu eða með óreglulegan vinnutíma.

**Vinnuálag** virðist hafa nokkur áhrif á starfsánægju og það hvort starfsmenn kvíða fyrir að fara í vinnu ( $r_s = -0,14$  og  $r_s = 0,23$ ). Hlutfall þeirra, sem kvíðu fyrir að fara í vinnuna, var hærra meðal þeirra sem voru oft eða nær alltaf undir miklu vinnuálagi. Kyn og aldur starfsmanna virðist ekki hafa áhrif í þessu sambandi.

Erlendar kannanir hafa sýnt marktæka fylgni milli starfsánægju og **jafnvægis milli vinnu og fjölskyldulífs** (sjá *töflu 5.1*). Í könnuninni kemur fram sterkt samband milli þessara þátta ( $r_s=0,50$ ), þ.e.a.s. starfsánægja eykst eftir því sem jafnvægi er betra milli vinnu og fjölskyldulífs að álitni þátttakenda. Í sumum erlendum könnunum hefur komið fram marktæk fylgni meðal karla en ekki kvenna en hér er ekki munur á fylgnitölum milli kynja.

Sterk fylgni er milli starfsánægju og afstöðu til **stjórnunar stofnunar**. Fylgni milli almennrar starfsánægju og afstöðu til staðhæfingarrinnar „Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) með stjórnun stofnunarinnar var 0,46 ( $r_s$ ). Svipuð niðurstaða kemur fram hvað varðar afstöðu til næsta yfirmanns ( $r_s=0,43$ ).

Sterk fylgni kemur fram milli starfsánægju og þess hvort starfsmaður var ánægður með **áhrif** sín á ákvarðanir er móta starf hans og vinnuáætlæður ( $r_s=0,47$ ). Svipuð fylgni kemur fram milli starfsánægju og viðhorfa til staðhæfinganna „Álit mitt skiptir máli hjá stofnuninni“ og „Ég er spurð(ur) álits á ákvörðunum sem snerta starfssvið mitt“ ( $r_s$  er 0,40 og 0,40).

**Staða innan stofnunar** var skoðuð út frá þremur þáttum, mannaforráðum, tengslum við forstöðumann vegna verkefna tengdra vinnu hans og því hvort starfsmaður skipuleggur vinnu annarra starfsmanna. Gera má ráð fyrir að um 80% íslenskra ríkisstofnana hafi tvö eða þrjú stjórnunarlög. Þeir sem eiga samstarf við forstöðumann eru fyrst og fremst millistjórnendur, starfsmenn í efri stjórnunarlögum stærri stofnana og almennir starfsmenn minni stofnana. Skipulag sumra stofnana, svo sem framhaldsskóla, felur í sér að starfsmenn geti verið faglegir stjórnendur án mannaforráða, svo sem deildarstjórar fagsviða.

Ekki er samband milli starfsánægju eða einstakra þátta hennar og **mannaforráða** að því undanskildu að þeir sem hafa mannaforráð eru líklegri til að stefna að því að vinna áfram hjá stofnuninni a.m.k. næstu tvö árin. Um 58% þeirra sem voru með 20 undirmenn eða fleiri stefndu að því að starfa hjá stofnuninni næstu árin en 45% þeirra sem ekki höfðu mannaforráð ( $\eta=0,10$ ). Óveruleg fylgni er milli starfsánægju og þess hvort starfsmenn höfðu **samskipti við æðsta yfirmann** vegna verkefna sem tengd voru starfi ( $r_s=0,10$ ). Ekki kemur heldur fram fylgni milli almennrar starfsánægju eða einstakra þátta hennar og þess að starfsmenn segðust **skipuleggja vinnu annarra starfsmanna**.

Merkjanleg fylgni er milli **starfsánægju og afstöðu til launa** ( $r_s=0,22$ ) og milli starfsánægju og þess hvort starfsmenn telji **laun vera í samræmi við vinnuframlag** ( $r_s=0,21$ ). Samband milli þessara breyta mælist einnig í ýmsum erlendum könnunum (sjá Smith o.fl., 1969). Einnig hefur verið sýnt fram á í erlendum rannsóknum að launaánægja sé með mikilvægustu þáttum í starfsánægju (Brief, 1987; Johnston, 1974). Þó virðast laun sjaldan nefnd sem ástæða ánægju í starfi en ónóg laun oftar nefnd sem ástæða óánægju í starfi. Samband þessara þátta fer eftir stöðu starfsmanna innan stofnunar. Áhrif afstöðu til launa á starfsánægju virðast minnka eftir því sem starfsmaður er hærra settur hjá stofnuninni en aðrir þættir í starfsánægju aukast, svo sem ábyrgð í starfi, að starfið sé áhugavert o.fl.

#### 5.2.4 Starfsánægja og tegund skipulagsheildar

Rannsóknir hafa ekki sýnt fram á óbyggjandi samband milli starfsánægju og tegundar skipulagsheildar, þ.e.a.s hvort um er að ræða opinbera stofnun eða einkafyrirtæki, þjónustustofnun eða stjórnsýslustofnun, fjölmenna eða fámenna stofnun, stofnun með einföldu eða flóknu skipulagi o.s.frv. Leiða má líkum að því að tegund stofnunar geti haft áhrif á hverjir starfa hjá stofnuninni (kyn, aldur, menntun, persónueinkenni), samskipti á vinnustað (formleg eða óformleg, mikil eða lítil við viðskiptavini) og hvort starfsfólk samsamar sig markmiðum stofnunar og sýnir stjórnendum hollustu.

Fáar samanburðarrannsóknir hafa verið gerðar á starfsánægju opinberra starfsmanna og starfsmanna einkamarkaðar (Ting, 1997). Fyrr í kaflanum kom fram að ekki var marktækur munur milli starfsánægju opinberra starfsmanna og þeirra sem störfuðu á einkamarkaði á Íslandi. Í könnun, sem

gerð var í Bandaríkjunum og byggðist á gögnum frá 1984, kom í ljós að 89% opinberra starfsmanna voru ánægð í starfi en 83% þeirra sem störfuðu hjá einkaaðilum (DeSantis o.fl., 1996).

Ekki er verulegur munur á viðhorfum starfsmanna til fullyrðingarinnar „Í heildina er ég ánægð(ur) í starfi mínu“ eftir viðfangsefnum stofnunar. Munur á hlutfalli ánægðra starfsmanna milli stofnanaheilda er mestur 8%. Í samræmi við þennan litla mun er fylgni starfsánægju og viðfangsefnis stofnunar veik ( $\eta = 0,12$ ). Munur milli stofnanaheilda á hlutfalli starfsmanna, sem voru sammála staðhæfingunni „Ég hlakka yfirleitt til að fara í vinnuna“, var meiri, eða tæplega 27%. Lægst var hlutfallið meðal starfsmanna stofnana sem sinna stjórnslu fjár-, tolla- og skattamála, tæplega 49%, en hæst hjá þjónustustofnunum á sviði landbúnaðar, rúmlega 75%.

Ekki er mikill munur á almennri starfsánægju eftir stærð stofnunar. Hlutfall þeirra sem voru mjög sammála eða frekar sammála staðhæfingunni „Þegar á heildina er litið er ég ánægð(ur) í starfi mínu“ var á bilinu 74%-84%, hæst hjá stofnunum með innan við 20 starfsmenn.

### 5.3 Samskipti á vinnustað

Meirihluti ríkisstarfsmanna taldi að góður starfsandi ríkti innan þeirrar stofnunar sem þeir störfuðu hjá (57%). Hlutfallið var áberandi lægst hjá starfsmönnum í stjórnslu félagsmála (32%) og því næst hjá ríkisfyrirtækjum (42%). Hlutfall þeirra sem töldu starfsanda góðan var hæst hjá þjónustustofnunum landbúnaðarins, þjónustustofnunum fyrir hið opinbera og í félagsþjónustu (74-81%).

Um 60% starfsmanna töldu að starfshópur sem þeir tilheyrðu væri samhentur. Um 82% þeirra sem störfuðu hjá þjónustustofnunum á sviði landbúnaðar töldu að svo væri en hlutfallið var einnig hátt hjá stofnunum félagsþjónustu. Hlutfallið var lægst hjá bóka- og skjalasöfnum (42%) og í stjórnslu félagsmála (44%). Alls voru 48% sammála staðhæfingunni „Samstarf milli deilda/starfseininga er gott.“ Hlutfallslega flestir voru sammála staðhæfingunni hjá þjónustustofnunum landbúnaðarins eða 74%, en fæstir hjá ríkisfyrirtækjum eða 32%.

Rúmur helmingur starfsmanna var sammála staðhæfingunni „Þegar á heildina er litið gef ég samskiptum starfsmanna og stjórnenda góða einkunn“. Eins og við á um margar staðhæfingar er merkjanlegt samband milli viðhorfa starfsmanna til þessarar staðhæfingar og viðfangsefnis og stærðar stofnunar. Lægst var hlutfallið meðal starfsmanna stjórnslu félagsmála (31%) en hæst hjá þjónustustofnunum í landbúnaði (78%). Hlutfallið minnkar eftir því sem stofnanir eru stærri.

### 5.4 Streita

Flestar kannanir sýna samband milli langvarandi streitu og heilsufarslegra vandamála (Ironson, 1992, bls. 219). Hér á landi hefur m.a. komið fram samband milli streitu annars vegar og kransæðasjúkdóma, maga- og skeifugarnarsára, bakveiki og skammtímafjarvista frá vinnu hins vegar. (Ólafur Ólafsson, 1989).

Í könnun á vegum Hjartaverndar kom í ljós að á tímabilinu 1983-85 kvörtuðu 28% karla og 26% kvenna, á aldrinum 34-44 ára, um vinnustreitu. Þetta var tvöföldun frá tímabilinu 1967-69 (sjá Ólafur Ólafsson, 1989). Í könnun Hjartaverndar kom einnig fram að streita var mun algengari meðal háskólamentaðra starfsmanna og þeirra sem hafa mannaforráð en annarra.



Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sögðust næstum 38% þátttakenda finna nær alltaf eða oft fyrir streitu í starfi, tæp 40% stundum en 23% sjaldan eða aldrei. Mikil fylgni er milli streitu í starfi og mikils vinnuálags ( $r_s=0,64$ ). Þessar niðurstöður eru í samræmi við aðrar innlendar rannsóknir á streitu (Jóna Siggeirsdóttir og Þórunn Pálsdóttir, 1990).

Ekki er umtalsverður munur á streitu í starfi eftir aldri. Streita virðist heldur aukast með meiri menntun en fylgni er ekki sterk ( $r_s=0,14$ ). Merkjanleg en lág fylgni er milli streitu og mannaforráða ( $r_s=0,17$ ), hlutfallslega fleiri starfsmenn með mannaforráð finna fyrir streitu en þeir sem engin mannaforráð hafa. Nær enginn munur er á streitu meðal karla og kvenna sem ekki hafa mannaforráð en athyglisvert er að fylgni mannaforráða og streitu er heldur meiri meðal kvenna en karla (karlar:  $\eta=0,11$ , konur:  $\eta=0,15$ ).

Í töflu í seinni hluta koma fram þær ástæður sem starfsmenn sögðu skipta máli um streitu. Í samræmi við það sem áður hefur komið fram virðist vinnuálag skipta mestu máli sem orsök streitu (75%). Í öðru lagi var undirmönnun nefnd sem tilefni streitu. Alls 63% þeirra sem fundu fyrir streitu töldu undirmönnun skipta mjög miklu eða frekar miklu máli. Þriðja ástæða streitu í starfi er lélegt skipulag en það atriði nefndu 45% svarenda. Alls 38% nefndu óljósar boðleiðir sem ástæðu streitu í starfi og svipaður fjöldi nefndi ónóga endurgjöf í starfi. Tiltölulega fáir nefndu árekstra við samstarfsfólk sem tilefni streitu og fáir töldu streitu orsakast af því að hún/hann réði ekki við starf sitt. Auk starfstengdra þátta virðist jafnvægi milli vinnu og einkalífs hafa umtalsverð áhrif í þessu sambandi ( $r_s=0,36$ ). Af þeim sem töldu gott jafnvægi ríkja milli vinnu og einkalífs fann 21% til streitu en 75% þeirra sem töldu ekki ríkja jafnvægi milli vinnu og einkalífs.

Auk þeirra þátta sem að ofan greinir er fylgni milli streitu og ýmissa starfstengdra þátta. Þannig er sterk fylgni milli streitu og mikillar þreytu að loknum vinnudegi ( $r_s=0,64$ ) og kvíða fyrir því að fara til vinnu ( $r_s=0,43$ ). Tæplega 22% þeirra sem nær alltaf fundu fyrir streitu kviðu nær alltaf eða oft fyrir að fara í vinnuna, en innan við 1% þeirra sem fundu aldrei fyrir streitu. Einnig er samband milli streitu og starfsánægju ( $r_s=-0,25$ ). Tæplega 55% þeirra sem sögðust nær alltaf finna fyrir streitu voru ánægð í starfi en 88% þeirra sem fundu aldrei fyrir streitu. Í könnun sem gerð var meðal hjúkrunarfræðinga (Jóna Siggeirsdóttir o.fl., 1990) kom einnig fram fylgni milli framangreindra þátta en nokkuð veikari. Streita tengist því hvort fólk hugsar um að hætta í starfi ( $r_s=0,23$ ). Rúm 50% þeirra sem nær alltaf fundu til streitu í vinnu hugsuðu oft eða nær alltaf um að hætta í núverandi starfi en 15% þeirra sem sögðust aldrei finna fyrir streitu.

## 5.5 Kynferðisleg áreitni á vinnustað

Í frumvarpi til nýrra jafnréttis laga, sem lagt var fyrir Alþingi 1998-1999 (Þskj. 810, 498. mál), er kynferðisleg áreitni skilgreind sem kynferðisleg hegðun, sem er ósanngjörn og/eða móðgandi, í óþökk þess sem fyrir henni verður, hefur áhrif á sjálfsvirðingu þess eða þeirra sem fyrir henni verða og er haldið áfram þó að skýrt sé gefið í skyn að hegðunin sé óvelkomin. Kynferðisleg áreitni getur verið líkamleg, orðbundin eða táknað. Kynferðisleg áreitni hefur einnig verið skilgreind sem öll óvelkomin hegðun af kynferðislegum toga (Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Stefánía Traustadóttir, 1998, bls. 11-12).

Tíðni kynferðislegrar áreitni virðist vera nokkuð breytileg eftir menningarsvæðum. Athuganir sem gerðar hafa verið í öðrum Evrópulöndum sýna að 10-20% kvenna hafi orðið fyrir kynferðislegri áreitni á vinnustað eða í háskólum. Í Bandaríkjunum er hlutfallið enn hærra, um 40% kvenna og 15% karla þar segjast hafa orðið fyrir slíku (Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Stefánía Traustadóttir, 1998,

bls. 15). Skv. viðamikilli norskri könnun meðal karla og kvenna kom fram að á 6 mánaða tímabili hafði 7,1% kvenna orðið fyrir kynferðislegri áreitni og 1,7% karla (Einarsen o.fl. 1993).

Erlendar og innlendar kannanir sýna að hlutfall þeirra, sem orðið hafa fyrir kynferðislegri áreitni, er breytilegt eftir kyni, lífaldri, starfsaldri og tegund vinnustaðar. Kannanir sýna að kynferðisleg áreitni á vinnustað er mun algengari gagnvart konum en körlum, konurnar eru yfirleitt ungar og starfsaldur þeirra stuttur. Í könnun Skrifstofu jafnréttismála og Vinnueftirlits ríkisins höfðu 54% þolenda starfað í 0-5 ár og 34% í 11-15 ár (Guðbjörg Linda Rafnsdóttir, Stefanía Traustadóttir, 1998). Í sömu könnun kom fram að gerandi var í 91% tilvika karlmaður, sem var eldri en þolandinn og ýmist yfirmaður eða samstarfsmaður þolanda. Í 39% tilvika var gerandi karlkyns yfirmaður, í 40% tilfella karlkyns samstarfsmaður og í 14% tilvika karlkyns viðskiptavinur. Í 6% tilvika var gerandi kona.

Sumar rannsóknir benda til þess að hlutfall karla og kvenna á vinnustað skipti máli í þessu sambandi. Í áður nefndri norskri könnun frá 1993 kom t.d. fram að eftir því sem hlutfall karla var hærra á vinnustað voru líkur á kynferðislegri áreitni meiri. Einnig hefur komið fram að kynferðisleg áreitni aukist eftir því sem vinnustaðir verða stærri (Áslaug Björt Guðmundsdóttir, 1997, bls. 42-43).

Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var spurt um kynferðislega áreitni á núverandi vinnustað. Ríflega 4% þátttakenda sagðist hafa orðið fyrir kynferðislegri áreitni þar, þar af 2,4% oftast en einu sinni. Þetta hlutfall er nokkuð lægra en fram hefur komið í öðrum íslenskum könnunum. Mismunur á aðferðafræði skýrir að einhverju leyti þennan mun.

Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sýnir, eins og aðrar kannanir, að hlutfall kvenna, sem orðið hafa fyrir áreitni, er hærra en karla. Hlutfallið er 5,2% fyrir konur en 2,6% fyrir karla. Um 5,7% þátttakenda innan við þrítugt höfðu orðið fyrir kynferðislegri áreitni. Hlutfallið var svipað eða 5,8%, fyrir aldurshópin 30-39 ára en lækkar síðan með hækkandi aldri. Um 4% aldurshópsins 40-49 ára höfðu orðið fyrir áreitni, 2,8% 50-59 ára og 1,6% þeirra sem voru 60 ára eða eldri.

Hlutfall þeirra sem orðið höfðu fyrir kynferðislegri áreitni var hæst meðal þeirra sem unnu vaktavinnu (6,9%), en næsthæst meðal þeirra sem höfðu óreglulegan eða breytilegan vinnutíma (5%). Af stofnanaheildum var hlutfall kynferðislegrar áreitni hæst meðal starfsmanna sjúkrahúsa eða 6,3%, en var einnig fyrir ofan meðaltal hjá heilsugæslustöðvum (5,0%), ríkisfyrirtækjum (4,8%), stofnunum stjórnsýslu fjár-, tolla- og skattamála (4,7%) og í stjórnsýslu dóms- og kirkjumála (4,2%).

Hlutfall þátttakenda sem töldu sig hafa orðið fyrir kynferðislegri áreitni á vinnustað hækkaði eftir því sem samskipti við viðskiptavini stofnunar voru meiri. Alls 5,9% þátttakenda sem töldu sig eiga mjög mikil samskipti við viðskiptavini höfðu orðið fyrir kynferðislegri áreitni á vinnustað en 2,8% þeirra sem höfðu engin eða sáralítill samskipti við viðskiptavini.

Í samræmi við aðrar kannanir virðist stærð stofnunar skipta máli. Alls 1,9% starfsmanna stofnana með færri en 20 stöðugildi höfðu orðið fyrir slíkri áreitni en 6% starfsmanna stofnana sem voru með 500 stöðugildi eða fleiri.

Niðurstöður könnunarinnar benda til þess að kynferðisleg áreitni gagnvart ríkisstarfsmönnum sé algengust á stórum stofnunum með vaktafyrirkomulagi, t.d. sjúkrahúsum, og á stofnunum þar sem starfsmenn hafa mikil samskipti við viðskiptavini.

## 5.6 Samantekt

Samkvæmt niðurstöðum könnunar eru störf ríkisstarfsmanna almennt fjölbreytt og reyna á mismunandi hæfileika og færni. Flestir þátttakenda töldu sig ráða mestu eða miklu um það hvernig starf þeirra væri innt af hendi. Meirihluti svarenda kvaðst vera ánægður með vinnuaðstöðu sína og vinnufyrirkomulag en hlutfall ánægðra var misjafnt eftir tegundum stofnana. Þeir sem höfðu mikil samskipti við viðskiptavini voru síður ánægðir með vinnuaðstöðu sína. Svipuð niðurstaða kom fram varðandi mat á starfsanda innan ríkisstofnana, samskipti við viðskiptavini virðast ráða miklu um afstöðu starfsmanna. Að jafnaði telja tæplega 6 af hverjum 10 að góður starfsandi ríki innan þeirra stofnunar sem þeir starfa hjá. Hlutfallið er þó mjög breytilegt eftir tegundum stofnana.

Starfsánægja ríkisstarfsmanna er almennt mikil og sambærileg við það sem gerist á almennum vinnumarkaði. Ýmsir þættir hafa þó áhrif á hana, svo sem hvort starfsmenn eru ánægðir með vinnufyrirkomulag, hvort þeir telja jafnvægi vera milli vinnu og einkalífs, hvort þeir telja að þeir séu spurðir álitis á ákvörðunum er snerta starfssvið þeirra og hvort þeir telja að starf þeirra sé metið að verðleikum. Einnig er samband milli starfsánægju og þess hvort starfsmenn eru ánægðir með núverandi stöðu innan stofnunar og hvort þeir eru ánægðir með stjórnun stofnunarinnar og samstarfsfólk. Þessar niðurstöður eru að mestu í samræmi við niðurstöður annarra kannana á starfsánægju.

Mikið vinnuálag og vinnustreita virðist vera áberandi meðal ríkisstarfsmanna. Um 20% þeirra töldu sig nær alltaf vera undir miklu vinnuálagi en 40% oft. Tæplega 4 af hverjum 10 töldu sig nær alltaf eða oft finna fyrir streitu.

Rúm 5% kvenna töldu sig hafa orðið fyrir kynferðislegri áreitni á núverandi vinnustað en tæplega 3% karla. Hlutfall þetta er nokkuð lægra en komið hefur fram í öðrum könnunum hérlandis en munurinn skýrist að einhverju leyti af ólíkri aðferðafræði. Algengast er að þeir sem verða fyrir kynferðislegri áreitni starfi hjá stórum stofnunum, stofnunum með vaktafyrirkomulagi og þar sem starfsmenn hafa mikil samskipti við viðskiptavini.

x

## 6 Endurmenntun ríkisstarfsmanna og önnur starfsþróun

Víða um heim hefur áhugi stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins á endurmenntunarmálum og annarri starfsþróun aukist verulega á undanförunum áratugum. Ástæður þessa eru a.m.k. af tvennum toga:

- Starfsumhverfi fyrirtækja og stofnana hefur tekið stakkaskiptum. Tækninýjungar, aukið vægi hins alþjóðlega viðskiptaumhverfis o.fl. þættir gera kröfur um að fyrirtæki geti brugðist skjótt við breytingum á markaði. Síðbreytilegt rekstrarumhverfi skapar þörf á auknum sveigjanleika vinnuafis. Þetta felur í sér að starfsmaður nær ekki tókum á starfi sínu í eitt skipti fyrir öll eins og áður var heldur er þetta ferli þar sem kröfur og væntingar til starfsmanna taka sífelldum breytingum.
- Vítund stjórnenda um samhengi árangurs og starfsþróunar hjá fyrirtækjum og stofnunum hefur aukist. Starfsþróun, m.a. í formi endurmenntunar, er áberandi þáttur í þeim stjórnunaraðferðum sem ríkt hafa undanfarin ár. Í aðgerðum til að bæta stjórnun hins opinbera hefur starfsþróun víða verið í lykilhlutverki.

Ekki síst vegna þeirrar þróunar sem hér er getið er mikilvægt að greina hvernig staðið er að endurmenntun ríkisstarfsmanna á Íslandi og athuga hversu algengt er að þeir afli sér slíkrar menntunar. Í kaflanum verður fjallað um framboð endurmenntunar fyrir starfsfólk á vinnumarkaðnum almennt, bæði utan stofnana eða fyrirtækja, sem innan. Athugað er hve mikið ríkisstarfsmenn sækja í endurmenntun, hvort þeir skera sig úr í samanburði við aðra á vinnumarkaðnum, hvort aðsókn í endurmenntun sé breytileg eftir menntun eða því hvers konar vinnu þeir stunda. Að lokum er fjallað um kostnað og ávinning af endurmenntun ríkisstarfsmanna. Niðurstöður könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna eru uppistaða kaflans nema annað sé tekið fram.

Áður en lengra er haldið er nauðsynlegt að skilgreina þau hugtök sem hér eru til umfjöllunar. Með endurmenntun er átt við hvers konar menntun eða þjálfun sem miðast að því að endurnýja eða viðhalda tiltekinni grunnmenntun. Í hugtakinu símenntun felst sú meginhugsun að starfsmaður nái ekki tókum á starfi sínu í eitt skipt fyrir öll heldur sé um að ræða stöðuga endurnýjun þekkingar. Algengt er að fyrra hugtakið sé notað yfir nám eða þjálfun faglærðra starfsstétta og þá er átt við formlega starfsmenntun. Síðara hugtakið nær einnig til náms ófaglærðra.

Þriðja hugtakið sem fjallað er um í kaflanum er starfsþróun („job development“). Hún felur í sér allar þær aðgerðir sem ætlaðar eru til að auka getu, færni og áhuga starfsmanna. Starfsþróun er ýmist formleg, þ.e. skipulögð endur- eða símenntun, eða óformleg, sem felst í margvíslegum aðgerðum til að stuðla að þekkingaröflun og fara yfirleitt fram innan stofnananna sjálfra.

Starfsþróun nær til alls starfsferilsins og hefst þegar starfsmaður byrjar í nýju starfi. Sum stærri fyrirtæki bjóða starfsmönnum upp á sérstök kynningarnámskeið eða skipulagða starfsþjálfun í byrjun en síðar eru nýttir endur- eða símenntunarkostir fyrir starfsmenn til viðhalds eða endurnýjunar þekkingar. Við starfslok vegna uppsagna er víða erlendis algengt að boðið sé upp á námskeið til að auðvelda starfslok og auka möguleika á nýju starfi.

Gerður er greinarmunur á starfsþróun sem beinist að einstökum starfsmönnum og venjulega er í formi skipulagðrar þjálfunar og þekkingaröflun starfshópa stofnana eða fyrirtækja. Síðari leiðin, sem nefnd hefur verið hóp- eða fyrirtækisþjálfun, hefur fengið talsverða athygli undanfarin ár. Kjarni hennar er að stuðla að og hvetja til þekkingaröflunar allra starfsmanna. Þannig aðlagar stofnunin sig stöðugt að breyttu starfs- og rekstrarumhverfi og bein tengsl eru tryggð milli starfsþróunar einstaklinga og

þekkingaröflunar stofnunarinnar í heild. Stofnanir sem fara þessa leið hafa verið nefndar þekkingarstofnanir („learning organizations”).

## 6.1 Skipulag og framboð endurmenntunar

Fjölmargir aðilar vinna að stefnumótun og framkvæmd endurmenntunar starfsmanna á vinnumarkaðnum. Menntamálaráðuneytið fer með yfirstjórn skólakerfisins og undir verksvið þess fellur því m.a. nám í öldungadeildum framhaldsskóla, starfsnám á framhaldsskólastigi og starfsemi fullorðinsfræðslumiðstöðva skv. lögum nr. 80/1996 og reglugerð nr. 279/1997. Samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla (apríl 1999) ber skólameistari ábyrgð á því að hve miklu leyti nám, sem stundað er utan hins formlega skólakerfis, er metið inn á námsbraut í viðkomandi framhaldsskóla. Einnig eiga einstaklingar að geta tekið stöðupróf í ýmsum námsgreinum framhaldsskóla til að sanna kunnáttu sína (sbr. aðalnámskrá). Félagsmálaráðuneytið hefur yfirumsjón með starfsmenntun í atvinnulífinu skv. lögum nr. 19/1992 nema starfsfræðslu fyrir starfsfólk í fiskvinnslu sem heyrir undir sjávarútvegsráðuneytið og endurmenntun í landbúnaði sem heyrir undir lög um búnaðarfræðslu skv. l. 55/1978 með síðari breytingum.

Endurmenntun sem stendur starfsfólki á vinnumarkaði til boða má skipta í eftirfarandi flokka:

### 6.1.1 Nám í formlegu skólakerfi

Fjölmennasti hópurinn nýtir sér endurmenntun sem býðst í almenna skólakerfinu. Í könnun á vegum menntamálaráðuneytisins (Menntamálaráðuneytið, 1997) kom í ljós að nemendum í almenna skólakerfinu, sem voru 35 ára eða eldri, fjölgaði þrefalt frá árinu 1980 til 1997. Endurmenntunarnámskeið hafa verið haldin á vegum framhaldsskóla á landsbyggðinni. Þau hafa verið í formi farskóla. Árið 1998 voru þau alls sex (Menntamálaráðuneytið, 1998). Þróunin hefur verið sú að fullorðinsfræðslumiðstöðvar eða símenntunarmiðstöðvar hafa tekið við af farskólunum. Miðstöðvarnar eru reknar sameiginlega af framhaldsskólum, sveitarfélögum, samtökum í atvinnulífi, félagasamtökum, fyrirtækjum og stofnunum skv. skipulagsskrá og samstarfssamningi. Þær bjóða m.a. upp á fjarkennslu á netinu og gegnum fjarfundabúnað.

### 6.1.2 Starfstengt nám

Í öllum stærstu iðngreinaflokkunum eru starfandi sérstakar fræðslumiðstöðvar sem sinna endurmenntun og faglegri símenntun hver á sínu sviði. Miðstöðvarnar eru reknar sameiginlega af viðkomandi samtökum launþega og atvinnurekenda. Hér má nefna sem dæmi Prenttæknistofnun, sem rekin er sameiginlega af Félagi bókgæðarmanna og Samtökum iðnaðarins og Rafiðnaðarskólann, sem rekinn er sameiginlega af Rafiðnaðarsambandi Íslands og Landssambandi rafverktaka. Endurmenntun háskólamenntaðra starfsmanna er fyrst og fremst í höndum Endurmenntunarstofnunar Háskóla Íslands, sem rekin er í samstarfi Háskóla Íslands, Tækniskóla Íslands, Bandalags háskólanna, Arkitektafélags Íslands, Hins íslenska kennarafélags, Tæknifræðingafélags Íslands og Verkfræðingafélags Íslands, og Endurmenntunarstofnun KHÍ en að henni standa Félag íslenskra leikskólakennara, Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands, Kennaraháskóli Íslands, Kennarasamband Íslands, Skólastjórafélag Íslands og Þroskaþjálfafélag Íslands. Í samvinnu við fjármálaráðuneytið (undir nafni stjórnsýslufræðslunnar) sér Endurmenntunarstofnun H.Í. um ýmis námskeið sem sérstaklega eru ætluð ríkisstarfsmönnum, t.d. námskeið um upplýsingakerfi ríkisins.

Efling og önnur stéttarfélög bjóða upp á margvísleg námskeið, svo sem fyrir ófaglærðra á sjúkrahúsum. Námsflokkar Reykjavíkur sjá um námskeiðahaldið. Iðntæknistofnun sinnir starfstengdri símenntun ýmissa hópa, jafnt faglærðra sem ófaglærðra, bæði í einkageiranum og hjá hinu opinbera.

Algennt er að framhaldsskólar sem bjóða upp á grunnnám í tiltekinni faggrein bjóði einnig upp á endurmenntun í sömu grein og þá að jafnaði í samvinnu við viðkomandi fagfélög. Hér má nefna endurmenntun í bílgreinum sem fer fram í Fræðslumiðstöð bílgreina í Borgarholtsskóla, endurmenntun sjúkraliða í Fjölbrautaskólanum í Ármúla, endurmenntun í landbúnaði hjá Landbúnaðarháskólanum á Hvanneyri, Garðyrkjuskólanum Reykjum og Bændaskólanum á Hólum. Boðið er upp á endurmenntun fyrir skipstjóra og vélstjóra hjá Stýrimannaskólanum og Vélskóla Íslands.

Skólar sem bjóða upp á nám fyrir tiltekna stéttir ríkisstarfsmanna bjóða einnig upp á endur- eða framhaldsmenntun á viðkomandi sviði. Þetta eru m.a. Lögregluskóli ríkisins, Tollskólinn og Fangavarðaskólinn.

Tiltekin einkafyrirtæki og félög bjóða margvísleg námskeið, t.d. á sviði stjórnunar og rekstrar fyrirtækja og tölvunám.

### 6.1.3 Starfsþjálfun erlendis

Ríkisstarfsmenn geta sótt um að stunda tímabundið störf eða nám í starfsgrein sinni hjá ríkisstofnunum annars staðar á Norðurlöndum með svokallaðri skiptidvöl sem varir í 1-12 mánuði. Þeir sem eiga kost á þessu fá styrk frá Norrænu ráðherranefndinni sem miðast við ferðir og uppihald í dvalarlandi auk þess að fá venjuleg mánaðarlaun hjá þeirri stofnun eða ráðuneyti sem þeir starfa hjá í heimalandi. Leonardo-áætlun Evrópusambandsins hefur einnig það markmið að efla starfsþjálfun og endurmenntun í Evrópu. Leiðbeinendur og kennarar í starfsþjálfun eða símenntun hafa verið styrktir til dvalar í 2 - 8 vikur hjá stofnun, skóla eða fyrirtæki annars staðar í Evrópu. Stofnun á vegum Evrópusambandsins (European Centre for Development of Vocational Training CEDEFOP) sér um að skipuleggja og styrkja kennara og leiðbeinendur í nokkurra daga námsferðir. Til viðbótar þessum kostum hafa sérstök ákvæði í kjarasamningum tryggt viðhaldsmenntun vissra starfsstétta erlendis, t.d. vissra hópa lækna.

### 6.1.4 Starfsþróun innan stofnana

Fyrirtæki og stofnanir bjóða starfsmönnum sínum gjarnan skipulögð námskeið, starfsnám og/eða fræðslufundi, sem haldnir eru af utanaðkomandi aðilum eða starfsmönnum sjálfum. Undirbúningur og skipulagning slíks fræðslustarfs er oft í höndum sérstakra starfsmanna. Árið 1995 höfðu 16 af 55 stærstu atvinnurekendum landsins sérstakan fræðslustjóra (Gylfi Þ. Einarsson, 1997), þar af tvær opinberar stofnanir (Póstur og sími, Borgarspítalinn). Í könnuninni meðal forstöðumanna ríkisstofnana vorið 1999 kom í ljós að 26 ríkisstofnanir höfðu sérstakan starfsmannastjóra eða sérstakt starfsmannasvið, sem m.a. sinntu fræðslumálum og voru það stærstu ríkisstofnanirnar.

Í samræmi við hugmyndir um mikilvægi þess að þekkingaröflun sé samofin starfsemi stofnunar hefur áhersla aukist á að nám og þjálfun innan stofnana sé í nánnum tengslum við dagleg verkefni. Oftast er skipulag óformlegra en þegar um hefðbundna endurmenntun í formi námskeiða og skólasetu er að ræða. Fjallað er um helstu afbrigði hér að neðan.

**Þjálfun á vinnustað** („on-the-job-training”) getur bæði verið formleg skv. tilteknu þjálfunarskipulagi eða óformleg, en þá hefur verkstjóri eða næsti yfirmaður umsjón með starfsmanninum og leiðbeinir honum. Eðli og tímalengd slíkrar þjálfunar fer eftir viðfangsefnum.

**Læri** („mentoring”) felur í sér að ákveðinn aðili með mikla eða meiri starfsreynslu hefur yfirumsjón með starfsferli starfsmanns. „Lærifaðirinn“ hefur ekki boðvald yfir starfsmanninum en hjálpar honum við að skýra markmið sín og leiðir í starfi, meta styrkleika og veikleika sína og mynda stuðningsnet („support networks”). Algennt er að japönsk fyrirtæki noti þessa aðferð. Mörg bandarísk stórfyrirtæki hafa einnig tekið upp slíkt fyrirkomulag (Vincent o.fl., 1995). Á Íslandi hefur svokölluð handleiðsla tíðkast hjá ákveðnum starfsstéttum, t.d. félagsráðgjöfum, sálfræðingum og hjúkrunarfræðingum. Hún felur í sér leiðbeiningar og stuðning reyndari sérfræðings við annan óreyndari.

**Starfsmannaskipti innan stofnunar** („job rotation”) fela í sér reglubundna tilfærslu starfsmanna í þeim tilgangi að fá þeim í hendur ný og krefjandi verkefni. Með þessu móti öðlast starfsmenn fjölbætta reynslu sem getur aukið skilning starfsmanna og starfsfélaga á framlagi sínu til stofnunarinnar. Hefð er fyrir starfsmannaskiptum í japönskum fyrirtækjum (Dilworth, 1996).

**Afmörkuð verkefnavinna** („special assignments”) felur í sér að starfsmanni er gefinn kostur á að takast á við afmörkuð verkefni á sviði sem hann e.t.v. þekkir ekkert til. Hann er jafnframt leystur undan þeim viðfangsefnum sem hann sinnir daglega. Með því getur hann dýpkað þekkingu sína á tilteknu sviði.

**Aðgerðanám** („action-learning”) er sambærilegt við afmarkaða verkefnavinnu nema að hér fæst hópur starfsmanna við hagnýt verkefni sem þarfnast úrlausnar. Hópurinn er jafnvel ekki kunnugur verkefninu og getur þurft að leita til sérfræðinga utan hópsins. Aðgerðanám í einhverju formi er þungamiðja starfsþróunar þekkingarfyrirtækja (Dilworth, 1996).

**Námshópar** („learning teams”) fást við að afla sér nýrrar þekkingar á tilteknu sviði. Um getur verið að ræða hóp starfsmanna á deildum stofnunar eða starfsmenn í tilteknum störfum. Þeir skiptast á um að kynna sér tiltekið efni og miðla því síðan til samstarfsmanna sinna eða fá utanaðkomandi aðila til að veita fræðslu.

**Einstaklingsnám** („self-development”) innan stofnunar felur í sér að starfsmanni, gjarnan sérfræðingi, er gefið svigrúm til að viðhalda þekkingu sinni, svo sem með lestri fagtímarita og fagbóka, með því að helga tiltekinn vinnustundafjölda námi.

## 6.2 Sókn í endurmenntun

Sókn í starfstengda endurmenntun virðist hafa aukist á Íslandi undanfarin ár og gera má ráð fyrir að þátttaka í slíku námi hér á landi sé nokkuð mikil í samanburði við önnur OECD-ríki (Jón Torfi Jónasson, 1999). Sókn íslenskra ríkisstarfsmanna í endurmenntun virðist mikil og líkur eru á að þeir sækji í ríkari mæli endurmenntunarnámskeið en aðrir á vinnumarkaðnum. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna höfðu 54% aflað sér endurmenntunar á 12 mánaða tímabili (spurt var í október 1998, sjá töflu í seinni hluta ritsins), þar af höfðu 26% nýtt sér endurmenntunartilboð oftast en einu sinni. Í könnun Jóns Torfa Jónassonar, sem lögð var fyrir úrtak fólks á aldrinum 18-75 ára í mars 1998, kom í ljós að þriðjungur allra (starfandi og ekki í starfi) hafði farið á starfstengd námskeið á 12 mánaða tímabili en 42% þeirra sem voru starfandi á vinnumarkaðnum.

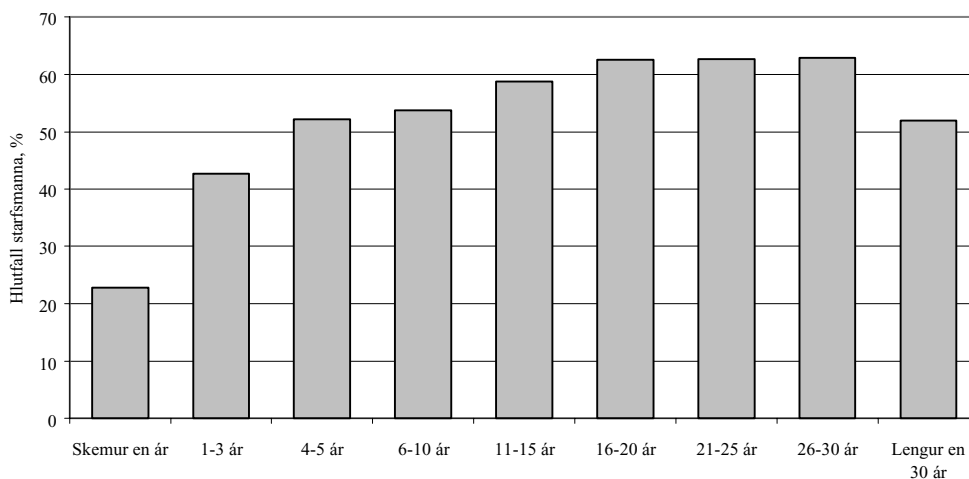


Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var spurt hvers konar námskeið starfsmenn teldu að ykju færni þeirra í starfi. Nær 9 af hverjum 10 töldu að símenntun tengd sérsviði eða fagsviði yki færni. Átta til níu af hverjum 10 töldu færni í starfi einnig aukast með símenntun í upplýsingatækni, tungumálum, mannlegum samskiptum, verkstjórn og starfsþjálfun bæði hérlendis og erlendis. Afgerandi fleiri háskólamenntaðir töldu sig hafa gagn af starfsþjálfun erlendis (88%), en þeir sem voru með grunnmenntun eingöngu (44%).

Í töflu í seinni hluta ritsins koma fram upplýsingar um kyn, aldur og menntun þeirra sem öfluðu sér endurmenntunar á 12 mánaða tímabili. Ekki er munur á þátttöku kynjanna í endurmenntun. Verulegur munur er hins vegar á aðsókn eftir menntun. Tæplega 32% þeirra sem voru með grunnmenntun sóttu endurmenntunarnámskeið, 48% þeirra sem voru með starfs- og framhaldsskólamenntun og 66% háskólamenntaðra starfsmanna. Aðrar kannanir hafa sýnt sambærilegar niðurstöður. Í könnun Jóns Torfa Jónssonar höfðu 62% sérfræðinga farið á starfstengd námskeið en um 31% verkafólks.

Samband er milli endurmenntunar og starfsaldurs (*mynd 6.1*). Um 23% þeirra sem höfðu verið innan við ár í sama starfi höfðu sótt endurmenntunarnámskeið en fast að tvöfaldur fjöldi eða 43% þeirra sem starfað höfðu í 1-3 ár. Hlutfallið hækkar síðan með hækkandi starfsaldri þar til 16-20 ára starfsaldri er náð en 63% af þeim hópi höfðu sótt endurmenntunarnámskeið. Hlutfallið helst síðan svipað næstu 10 árin en lækkar í 52% hjá þeim sem hafa mesta starfsreynslu.

### Mynd 6.1 Þátttaka í starfstengdum námskeiðum eftir starfsaldri



Taflan byggist á niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Myndin sýnir hlutfall starfsmanna sem sóttu starfstengd námskeið á 12 mánaða tímabili eftir starfsaldri.

Stjórnendur fóru oftast á endurmenntunarnámskeið en aðrir starfsmenn stofnana. Hlutfallið hækkaði eftir því sem mannaforráð voru meiri. Þannig höfðu 77% stjórnenda með 20 eða fleiri undirmenn farið á endurmenntunarnámskeið en 63% þeirra sem höfðu færri en 5 undirmenn. Þessi munur getur að einhverju leyti skýrst af sambandi milli stærðar stofnana og aðsóknar í endurmenntunarnámskeið. Á sama hátt eru þeir sem skipuleggja vinnu annarra (án tillits til þess hvort viðkomandi hefur undirmenn eða ekki) líklegri til að hafa sótt endurmenntunarnámskeið. Um 2/3 hlutar starfsmanna sem

skipulögðu vinnu annarra höfðu sótt slík námskeið en 40% þeirra sem aldrei skipulögðu vinnu annarra.

Sókn í endurmenntun eykst eftir því sem samskipti við viðskiptavini stofnunar eru meiri. Tæplega þriðjungur þeirra sem höfðu lítil eða engin slík samskipti höfðu sótt endurmenntun en tæplega 2/3 þeirra sem höfðu mikil samskipti við viðskiptavini.

### 6.3 Þáttur stofnana í starfsþróun

Tæplega 37% þátttakenda í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna töldu sig hafa góða aðstöðu til að afla sér endurmenntunar í núverandi starfi. Rúmlega 27% tóku ekki afstöðu og 36% töldu aðstöðu til endurmenntunar ekki góða. Alls 73% forstöðumanna töldu að stofnunin hefði frumkvæði að símenntun eða þjálfun starfsmanna. Þeir sögðu frumkvæðið felast í hvatningu til starfsmanna og forgöngu um þátttöku í námskeiðum og námskeiðahaldi. Alls 21% forstöðumanna kvað stofnunina hafa staðið fyrir námskeiðahaldi fyrir starfsmenn.

Ekki er vitað hversu algengt er að stuðst sé við aðrar aðferðir en hefðbundnar starfsþróunaraðferðir hjá íslenskum stofnunum. Skv. forstöðumannakönnuninni höfðu tæplega 20% ríkisstofnana skriflega starfsmannastefnu og ekki er ólíklegt að einhver hluti þessara stofnana hafi nýtt sér fleiri starfsþróunaraðferðir. Handleiðsla sem aðferð við starfsþróun virðist vera útbreidd meðal vissra starfsstétta. Í könnun sem lögð var fyrir geðhjúkrunarfræðinga, félagsráðgjafa, iðjuþjálfara, námsráðgjafa, sjúkraþjálfara og sálfræðinga árið 1996 kom í ljós að um 60% þátttakenda höfðu hlotið handleiðslu reglulega (Sigrún Júlíusdóttir, 1999).

Um 47% starfsmanna voru ánægð með það hvernig þeir voru settir inn í núverandi starf. Ekki var umtalsverður munur á þessari afstöðu m.t.t. kyns, aldurs eða mannaforráða. Spurt var hvernig starfsmönnum hafi verið leiðbeint þegar þeir hófu störf. Starfsmönnum var gefinn kostur á að merkja við fleiri en eitt atriði. Um 63% starfsmanna fengu aðstoð vinnufélaga og 37% aðstoð yfirmanns, aðeins 8% fóru á sérstakt námskeið. Tæplega 28% voru ekki sett sérstaklega inn í starf. Nýir starfsmenn með grunnmenntun nutu oftast aðstoðar vinnufélaga við að komast inn í starf en háskólamenntaðir.

Stærð stofnunar virðist ekki hafa áhrif á það hvernig starfsmenn voru settir inn í starf en viðfangsefni stofnunar virðast skipta máli. Um 7 af hverjum 10 sem störfuðu á sjúkrahúsum fengu aðstoð vinnufélaga en tæplega 5 af hverjum 10 starfsmönnum háskóla. Tæplega 6 af hverjum 10 sem störfuðu á sviði félagsþjónustu fengu aðstoð yfirmanns en rúmlega 2 af hverjum 10 starfsmönnum framhaldsskóla.

Tæplega 38% starfsmanna töldu sig hafa fengið góða kynningu á stofnuninni þegar þeir hófu störf þar. Heldur færri starfsmenn með háskólamenntun (33%) töldu sig hafa fengið góða kynningu á stofnuninni og voru ánægðir með hvernig þeir voru settir inn í starf sitt en aðrir starfsmenn (41%). Ekki var munur á stærð stofnunar eða tegund eftir afstöðu til framangreindra þátta.

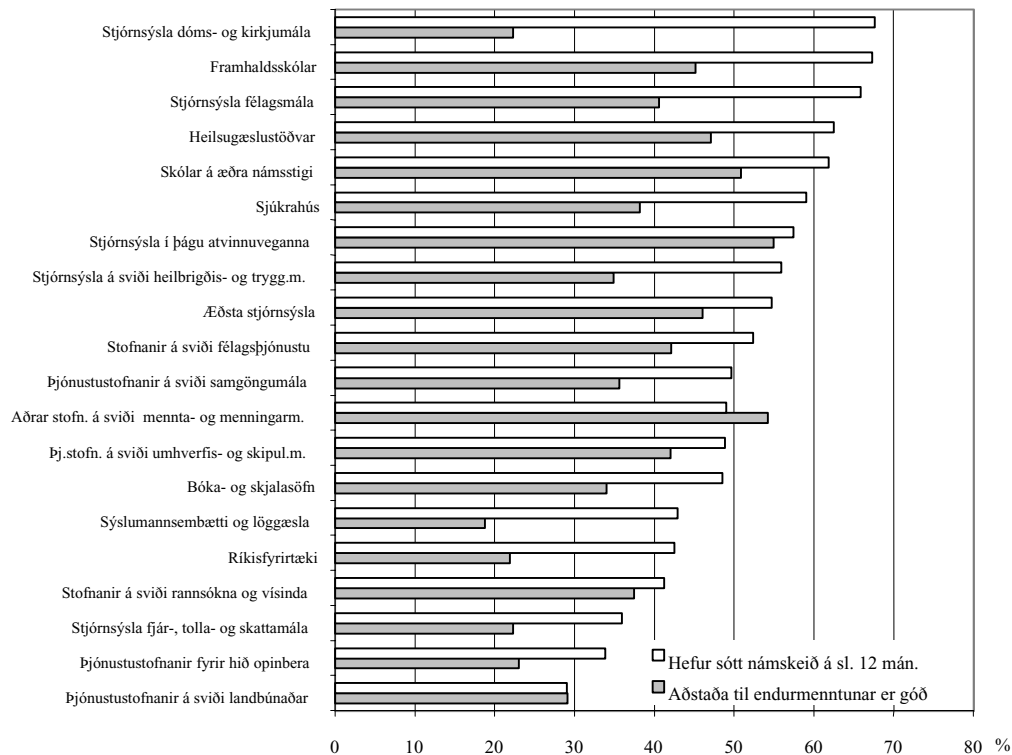
Greina má samband milli stærðar stofnunar (mæld í stöðugildum) og þátttöku í endurmenntunarnámskeiðum. Tölfræðileg fylgni er þó nær engin ( $\eta=0,03$ ). Heldur lægra hlutfall starfsmanna minnstu stofnananna (innan við 20 starfsmenn) höfðu sótt slík námskeið, um 48%, en stærri stofnana (20–49 manns), um 54%. Stærstu stofnanirnar (500 starfsmenn eða fleiri) voru með hæsta hlutfallið (60%). Svipuð tilhneiging en sterkari kom fram í könnun Vinnuveitendasambands

Íslands sem gerð var meðal íslenskra fyrirtækja árið 1995. Þar kom fram að um helmingur fyrirtækja með 10-15 starfsmenn í vinnu hafði sent starfsfólk á námskeið á 12 mánaða tímabili en 90% fyrirtækja með fleiri en 100 starfsmenn (Guðni N. Aðalsteinsson o.fl., 1996).

Niðurstöður könnunar meðal forstöðumanna ríkisstofnana sýna ekki skýrt samband milli stærðar eða tegundar stofnunar og þess hvort stofnunin hafi haft frumkvæði að endurmenntun starfsmanna. Á hinn bóginn kemur í ljós að sérstakir starfsmannastjórar sem m.a. hafa það hlutverk að sinna fræðslumálum innan stofnunar eru eingöngu hjá stærstu stofnunum enda tiltekin lágmarksstærð stofnunar nauðsynleg til að unnt sé að ráða slíka sérhæfða starfsmenn. Ekki kemur fram munur á afstöðu starfsmanna eftir stærð stofnunar til þess hvort aðstaða til endurmenntunar í núverandi starfi sé góð. Fyrirfram hefði mátt gera ráð fyrir að umtalsverður munur væri á endurmenntun starfsmanna eftir stærð stofnana þar sem líklegra er að stærri stofnanir hafi með höndum skipulagða starfsþróun innan stofnunar og þessar stofnanir eru margar hverjar með starfsmenn sem sinna sérstaklega fræðslustarfsemi. Einnig hefði mátt gera ráð fyrir að möguleikar á afleysingum starfsmanna vegna þátttöku í námskeiðum væru meiri hjá stærri stofnunum.

Umtalsverður munur kom fram á aðsókn starfsmanna að endurmenntunarnámskeiðum eftir því hjá hvers konar stofnun þeir unnu hjá (*mynd 6.2*). Hæsta hlutfall starfsmanna sem sótt höfðu námskeið kom fram meðal starfsmanna í stjórnýslu dóms- og kirkjumála og framhaldsskóla eða um 67%. Ein skýring er að haldin voru sérhæfð námskeið á athugunartímabilinu, t.d. fyrir fangaverði. Þeir flokkar stofnana sem hafa lægst hlutfall (29-36%) eru þjónustustofnanir á sviði landbúnaðar, þjónustustofnanir fyrir hið opinbera og stjórnýsla fjár-, tolla- og skattamála.

### Mynd 6.2 Þátttaka í endurmenntunarnámskeiðum og mat á aðstöðu til endurmenntunar



Tölur byggjast á niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Hlutfall starfsmanna einstakra stofnanaflokka, sem sótt höfðu endurmenntunarnámskeið og töldu aðstöðu til endurmenntunar góða, af heildarfjölda starfsmanna.

Umtalsverð fylgni var milli afstöðu ríkisstarfsmanna til aðgengis að endurmenntun í núverandi starfi og þátttöku í endurmenntun ( $r_s=0,32$ ). Talsverður munur kemur fram á þessum þáttum milli flokka stofnana (sjá mynd að ofan). Þegar á heildina er litið má gera ráð fyrir að mismunurinn stafi af mismikilli aðsókn starfsstétta í símenntun en eðli málsins samkvæmt er skýrt samband milli tegundar stofnunar og þeirra fagstétta sem þar starfa. Ekki er hægt að útiloka að hluti skýringar felist í mismunandi hefðum í einstökum stofnunum. Að lokum getur skýringa verið að leita í því að meðal tiltekinna flokka stofnana hafi á athugunartímabilinu verið í gangi sérstakt átak í endurmenntunarmálum.

Ekki er greinanlegur munur á endurmenntun starfsmanna eftir því hvort stofnanir eru á höfuðborgarsvæðinu eða utan þess. Um 55% starfsmenn stofnana á höfuðborgarsvæðinu höfðu sótt námskeið á 12 mánaða tímabili en 54% starfsmanna stofnana utan þess. Stofnanir með þjónustu á landsvísu (svo sem Vegagerðin, Rafmagnsveitur ríkisins o.fl.) voru með heldur lægra hlutfall. Heldur fleiri starfsmenn á höfuðborgarsvæðinu töldu sig hafa góða aðstöðu til endurmenntunar en starfsmenn stofnana á landsbyggðinni. Munurinn er þó lítil, 39% samanborið við 33%.

Þegar stofnanir eru skoðaðar eftir viðfangsefnum og staðsetningu kemur fram umtalsverður munur í nokkrum tilvikum. Starfsmenn stofnana utan höfuðborgarsvæðisins sem sinna stjórnslu fjár-, tolla- og skattamála fóru oftast á námskeið á 12 mánaða tímabili en starfsmenn slíkra stofnana á höfuðborgarsvæðinu. Enn meiri munur kom fram milli stofnana í stjórnslu dóms- og kirkjumála, en 9 af hverjum 10 starfsmönnum utan höfuðborgarsvæðisins höfðu sótt námskeið en tæpur helmingur á höfuðborgarsvæðinu.

Af starfsmönnum sjúkrahúsa fóru fleiri af höfuðborgarsvæðinu á námskeið en þeir sem unnu utan þess (64% sbr. 55%). Sama á við um heilsugæslustöðvar og stofnanir í félagsþjónustu. Hér má gera ráð fyrir að stærð stofnunar hafi áhrif.

#### 6.4 Kostnaður vegna endurmenntunar

Í *töflu 6.1* koma fram upplýsingar um viðmiðanir um kostnaðarþátttöku stofnana og stéttarféлага vegna endurmenntunar.

Í flestum kjarasamningum, eða bókunum sem þeim fylgja, eru ákvæði um endurmenntun. Oftast eru þetta heimildarákvæði. Ákvæði samninga eru í meginatriðum svipuð meðal stéttarféлага og almennt eru eftirfarandi ákvæði fyrir hendi:

1. Starfsmaður sem sækir fræðslu- eða þjálfunarnámskeið á vegum stofnunar skal halda reglubundnum launum á meðan og fá greiddan kostnað vegna ferða og uppihalds.
2. Starfsmaður getur óskað eftir launalausum leyfi ef honum býðst tækifæri eða styrkur til að vinna að tilteknu verkefni utan stofnunar sem tengist starfi hans. Ákvörðun er í samráði við yfirmann stofnunar.
3. Í kjarasamningum stéttarféлага opinberra starfsmanna er kveðið á um greiðslur ríkisins í sérstaka starfsmenntunarsjóði. Tiltekin stéttarfélög hafa einnig samið um greiðslur í þróunar- og símenntunarsjóð og vísindasjóð. Ráðstafað er úr þessum sjóðum skv. reglum og ákvörðunum stjórnanna.

**Tafla 6.1 Almennar viðmiðanir um kostnaðarþátttöku vegna endurmenntunar**

	Markmið	Tímasetning	Greiddandi		
			Stofnun	Stéttarfélag	Starfsmaður
Almennt nám í framhalds- eða háskóla	Að auka þekkingu og hæfni einstaklings án tillits til núverandi starfs	Utan vinnutíma	Stofnunin greiðir ekki kostnað en getur heimilað launalaust námsleyfi	Starfsmaður getur átt rétt á styrk úr starfsmenntunarsjóði	Greiðir að fullu kostnað
Sérhæft nám í sér- eða háskólum.	Að veita starfsmanni aukna sérhæfingu í núverandi starfi eða öðru starfi innan sömu stofnunar	Utan vinnutíma	Stofnunin hefur heimild til að greiða laun í tiltekinn tíma, yfirleitt 2-3 mánuði, með skilyrði um að starfsmaður snúi aftur til vinnu að námi loknu	Starfsmaður getur sótt um styrk úr starfsmenntunarsjóði og/eða þróunar- og símenntunarsjóði	Greiðir hluta kostnaðar
Námskeið, námsstefnur á vegum fræðslumiðstöðva, einkaaðila, stéttarfélaga	Að auka hæfni starfsmanns með tilliti til núverandi starfs eða starfs í framtíðinni	Að mestu í vinnutíma	Ef starfsmaður fer á vegum stofnunar er hann á launum, stofnunin greiðir námskeiðskostnað og annan kostnað, svo sem ferðakostnað	Sum stéttarfélög greiða niður námskeiðsgjöld	Greiðir ekki kostnað
Námskeið á vegum stofnunar	Að auka færni starfsmanns vegna endurbóta á starfsemi stofnunar, svo sem vegna nýrrar tækni	Í vinnutíma	Greiðir kostnað að fullu.	Greiðir ekki kostnað	Greiðir ekki kostnað
Starfsþjálfun á vinnustað	Að auka færni starfsmanns, venjulega vegna nýrrar tækni	Í vinnutíma	Greiðir kostnað að fullu.	Greiðir ekki kostnað	Greiðir ekki kostnað
Starfsþjálfun erlendis, utan stofnunar	Að auka færni starfsmanns og þekkingu sem hann miðlar til stofnunar	Venjulega í launuðu leyfi	Greiðir launakostnað, ferðir og upphald. E.t.v. styrkir úr sérstökum sjóðum sem styrkja starfsmannaskipti	Greiðir ekki kostnað	Greiðir e.t.v. hluta kostnaðar vegna upphalds

Skv. upplýsingum úr launavinnslukerfi ríkisins námu greiðslur í starfsmenntunarsjóði ríkisstarfsmanna árið 1997 46,4 m. kr. og í vísinda-, rannsókn- og endurmenntunarsjóði 97,1 m. kr. Þess ber að geta að hér eru ekki meðtaldar greiðslur í sjóðina frá þeim sem standa utan launavinnslukerfisins. Kostnaður vegna launaðra námsleyfa á árinu 1997 var 73,1 m. kr. með launatengdum gjöldum.

Samkvæmt svörum þátttakenda í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna bar stofnun kostnað vegna endurmenntunar, að hluta til eða alveg, í rúmlega 5 tilvikum af 10. Í um 2 tilvikum af 10 greiddu starfsmenn allan eða hluta kostnaðar og starfsmenntunarsjóður í jafnmörgum tilvikum. Í einu tilviki af hverjum 10 var kostnaður greiddur á annan hátt. Hér er ekki sundurliðað m.t.t. eðlis námskeiða og gera má ráð fyrir að hluti þeirra hafi ekki verið starfstengdur. Í samræmi við viðmiðanir sem fram koma í *töflu 6.1* fer það eftir eðli endurmenntunarinnar hver greiðsluþátttaka stofnunarinnar er. Búast má við að allflest fagtengd námskeið séu greidd af viðkomandi stofnun og starfsmaður sé á launum meðan á námskeiðinu stendur.

Algennt er að gera ráð fyrir að einkafyrirtæki verji 3-10% af rekstrargjöldum í starfsþróun, þar á meðal endurmenntun. Bent hefur verið á að hjá hinu opinbera sé hlutfallið víða mun lægra. Hjá bandaríska alríkinu var hlutfallið árið 1989 innan við 1% (National Commission on the Public, 1989).

Gera má ráð fyrir að rúmlega 60 þúsund manns hafi farið á starfstengd námskeið á Íslandi á 12 mánaða tímabili, frá mars 1996 til mars 1997 (Jón Torfi Jónasson, 1999, bls. 33). Kostnaður vegna þátttöku í slíkum námskeiðum hefur verið áætlaður 3.208 m. kr., 1.809 m. kr. vegna námskeiðanna sjálfra og 982 m.kr. vegna launakostnaðar starfsmannanna. Í könnun VSÍ (sjá hér að framan) var gert ráð fyrir að beinn útlagður kostnaður fyrirtækja vegna endurmenntunar hefði árið 1996 numið um 800 milljónum vegna 20 þús. starfsmanna sem er nálægt 16% vinnuafis.

Erfitt er að meta heildarkostnað ríkisstofnana vegna námskeiðsgjalda og launakostnaðar. Því er ekki unnt án sérstakrar athugunar að áætla heildarkostnað ríkissjóðs vegna endurmenntunar. Miðað við sömu forsendur og lagðar eru til grundvallar í könnun VSÍ má áætla að kostnaður ríkisins vegna endurmenntunar starfsfólks á árinu 1998 hafi verið á bilinu 500 til 600 milljónir eða nokkuð innan við 1% rekstrargjalda ríkissjóðs 1998.

## 6.5 Ávinningur af endurmenntun

Ávinningur af endurmenntun eða starfsþróun getur verið margvíslegur. Ávinningur fyrir starfsmanninn getur falist í aukinni sérhæfðri og almennri færni sem leitt getur til stöðu- eða launahækkunar og aukinnar starfsánægju auk þess að bæta atvinnumöguleika hans. Ávinningur fyrir fyrirtækið eða stofnunina getur einnig falist í beinum fjárhagslegum hagnaði vegna aukinnar færni starfsmanna og bættum starfsanda. Auk þess getur skipulögð endurmenntun stuðlað að nauðsynlegri framþróun stofnunarinnar. Erfitt er að meta með tölulegum hætti þennan ávinning en slíkt hefur þó verið reynt (sjá t.d. Kirkpartick, 1998; Worthen o.fl., 1997, bls. 488-491; Milkovich o.fl., 1997, bls. 435-445). Í því sambandi má nefna svonefnda ROI-aðferð (Return on investment) sem felur í sér kostnaðarmytjagreiningu þar sem megináhersla er lögð á þjálfun og endurmenntun sem fjárfestingu en ekki kostnað (sjá t.d. Philips o.fl., 1997).

Um 3 af hverjum 4 ríkisstarfsmönnum töldu færni sína í starfi hafa aukist við endurmenntunarnámskeið eða námsstefnu sem þeir sóttu á sl. 12 mánuðum áður en könnunin var gerð. Hlutfallið er breytilegt eftir menntun starfsmanna. Um 80% þeirra sem voru með háskólamenntun voru á þessari skoðun en 60% þeirra sem höfðu eingöngu grunnenntun. Þeir sem höfðu mannaforráð töldu oftast að um ávinning hefði verið um að ræða en hinir sem engin mannaforráð höfðu (um 80% sbr. 73%). Ekki var munur á mati starfsmanna á ávinningi af endurmenntun eftir stærð eða tegund stofnunar. Starfsmenn töldu fátítt að endurmenntun leiddi til stöðuhækkunar (2%) eða breytinga á starfssviði (6%).

Um 13% þeirra sem fóru á endurmenntunarnámskeið álitu að það hefði leitt til launahækkunar. Í kjarasamningi félaga í BSRB og BHM hafa verið sett ákvæði um launaflokkahækkanir vegna endurmenntunar. Í könnun sem gerð var meðal félaga í Starfsmannafélaginu Sókn kom í ljós að um 55% höfðu sótt námskeiðin vegna launahækkana sem fylgdu í kjölfarið (Hansína B. Einarsdóttir o.fl., 1990). Í hinu nýja launakerfi (sjá næsta kafla) er sjaldnast gert ráð fyrir að endurmenntun hafi í för með sér sjálfvirkar launahækkanir heldur að það sé metið í hvert sinn og þá m.t.t. þess hvort menntunin nýtist í starfi.

Niðurstöður könnunar, sem bar saman áhrif starfsmannastjórnunar og skipulagðrar starfsþróunar hjá japönskum og bandarískum fyrirtækjum, leiddu í ljós að bandarísk fyrirtæki sem tekið höfðu upp kerfi með skipulagðri starfsþróun sýndu álíka framleiðni og þau japönsku sem að jafnaði stóðu framar í þessum þáttum (Ichniowski o.fl., 1999). Í könnun frá 1989 kom fram að starfsmannavelta hjá fyrirtæki minnkaði umtalsvert í kjölfar þjálfunarnámskeiða (Burke, 1986). Gera má ráð fyrir að þar sem farið er eftir starfsþróunaráætlun sé starfsánægja meiri en almennt gengur og gerist (sjá síðustu heimild). Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna kom ekki fram samband milli starfsánægju og þátttöku í endurmenntunarnámskeiðum. Merkjanlegt samband var milli viðhorfs til þeirrar aðstöðu sem starfsmenn höfðu til öflunar endurmenntunar og starfsánægju ( $r_s=0,24$ ). Einnig var samband milli starfsánægju og mats starfsmanna á því hvernig þeir voru settir inn í núverandi starf ( $r_s=0,29$ ).

## 6.6 Samantekt

Gera má ráð fyrir að annar hver ríkisstarfsmaður fari á endurmenntunarnámskeið árlega. Þetta er heldur hærra hlutfall en þekkist á almennum vinnumarkaði. Háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn sækja endurmenntunarnámskeið í mun meira mæli en aðrir ríkisstarfsmenn. Þátttaka eykst eftir því sem starfsaldur hækkar. Nokkur munur er á aðsókn eftir stærð og tegund stofnana. Þau námskeið sem opinberir starfsmenn sækja eru flest á vegum sérstakra endurmenntunarstofnana, sem bjóða upp á fag tengd námskeið, og einkafyrirtækja, sem bjóða upp á námskeið til að auka almenna færni, svo sem tölvunámskeið. Um 2 ríkisstofnanir af hverjum 10 bjóða sjálfar upp á fræðslustarfsemi í einhverju formi.

Framboð endurmenntunarnámskeiða er mikið og hefur farið vaxandi undanfarin ár. Áætlað er að kostnaður vegna þátttöku í starfstengdum námskeiðum á vinnumarkaðnum í heild hafi numið 3,2 milljörðum kr. á 12 mánaða tímabili 1996-1997, þar af var beinn kostnaður 1,8 milljarður. Ekki er fyrir hendi mat á heildarkostnaði ríkisins vegna endurmenntunar en lauslega má áætla að þessi kostnaður hafi numið um 500 til 600 m.kr. á árinu 1998. Ekki er unnt að meta fjárhagslegan ávinning af námskeiðasókn ríkisstarfsmanna en um 3 af hverjum 4 töldu að námskeið hefði leitt til aukinnar færni í starfi. Sjaldgæft er að endurmenntunarnámskeið leiði til breytinga á starfssviði. Sum stéttarfélög hafa samið um að þátttaka í endurmenntunarnámskeiðum leiði til hækkunar á launum.



## 7 Laun ríkisstarfsmanna

Umfjöllun um laun ríkisstarfsmanna hefur oft verið í brennidepli þegar fjallað er um starfsmannamál ríkisins. Athygli hefur fyrst og fremst beinst að tvennu, annars vegar að launaákvörðunum, þ.e.a.s. hvernig staðið er að því að ákvarða laun starfsmanna og hins vegar að launasamanburði, þ.e.a.s. hvort laun séu álitin góð eða léleg í samanburði við aðra sem vinna sambærileg störf hjá ríkinu eða í einkageiranum. Síðarnefnda atriðið snýr oft að spurningu um hvort laun séu álitin sanngjörn í samanburði við vinnuframlag, starfsreynslu, menntun, ábyrgð o.s.frv.

Í kaflanum verður fjallað um launamál ríkisstarfsmanna með hliðsjón af ofangreindum þáttum. Kaflinn skiptist í meginráttum í tvo hluta. Fyrri hlutinn fjallar um það hvernig laun eru ákvörðuð. Í síðari hluta kaflans koma fram niðurstöður könnunar á afstöðu starfsmanna til eigin launa og þeirra þátta sem hafa áhrif á laun.

### 7.1 Launaákvörðanir

Samkvæmt lögum nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna fer fjármálaráðherra með fyrirvar ríkissjóðs við gerð kjarasamninga, en samninganefnd ríkisins fer með umboð hans til að annast samningagerðina. Fjármálaráðherra fer einnig með daglega framkvæmd kjarasamninga, þ.e. hann hefur með höndum regluleg samskipti við stéttarfélög vegna túlkunar einstakra ákvæða kjarasamninga og lausnar ágreiningsefna. Árið 1990 var 3. gr. laga nr. 94/1998 breytt þannig að fjármálaráðherra var heimilað að framselja einstökum stofnunum vald sitt til að annast hina daglegu framkvæmd kjarasamninga. Umfangsmesta framsalið varð í mars 1998 þegar Ríkisbókhaldi var falið að sinna bæði launavinnslu og daglegri framkvæmd kjarasamninga fyrir allar ríkisstofnanir sem ekki höfðu sjálfstæða heimild til þess.

Samkvæmt lögum ákvarða Kjaradómur og kjaranefnd laun embættismanna og tiltekinna starfsstétta ríkisstarfsmanna. Kjaradómur ákvarðar einhliða heildarlaun (grunnlaun og yfirvinnu) æðstu embættismanna, svo sem dómara, ríkissáttasemjara o.fl. Kjaranefnd ákvarðar einhliða heildarlaun forstöðumanna og annarra embættismanna sem Kjaradómur ákveður ekki laun fyrir. Undanskildir eru lögreglumenn, tollverðir og fangaverðir, en laun þessara hópa eru ákveðin í kjarasamningum þótt þessir starfsmenn teljist embættismenn. Laun prófessora og heilsugæslulækna eru hins vegar ákvörðuð af kjaranefnd þótt þessir hópar teljist ekki til embættismanna. Kjaradómur og kjaranefnd skulu gæta innbyrðis samræmis við ákvörðun launa og tryggja samræmi við launakjör í þjóðfélaginu fyrir sambærileg störf og ábyrgð.

Í desember 1998 sáu stéttarfélög starfsmanna ríkisins um gerð kjarasamninga fyrir 93% ríkisstarfsmanna en kjaranefnd og Kjaradómur ákvarðaði laun um 5% ríkisstarfsmanna, sjá *töflu 7.1*.

**Tafla 7.1** Ákvörðun launa

<i>Samningsaðilar</i>	<i>Laun/samningsatriði</i>	<i>Stéttarfélög/Launamenn</i>	<i>Fjöldi</i>	<i>%</i>
Einstök aðildarfélög BSRB Samninganevnd ríkisins Ríkisstofnun	Taxtatöflur, launaþrep, launarammi og almenn ákvæði. Samið er innan stofnunar um röðun starfsmanna.	Félag flugmálastarfsmanna ríkisins, Félag starfsmanna Stjórnarráðsins, Landssamband lögreglumanna, Ljósmeðrafélag Íslands, Sjúkraliðafélag Íslands, Starfsmannafélag ríkisstofnana, Starfsmannafélag Ríkisútvarpsins, Starfsmannafélag Sjónvarps, Tollvarðafélag Íslands og Þroskaþjálfafélag Íslands	6.622	38,9
Einstök aðildarfélög BHM Samninganevnd ríkisins Ríkisstofnun	Sjá að ofan	Félag bókasafnsfræðinga, Félag fréttamanna, Félag háskólakennara, Félag háskólakennara á Akureyri, Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins, Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félag íslenskra náttúrufræðinga, Hið íslenska kennarafélag, Kennarafélag Kennaraháskóla Íslands, Kjarafélag viðskipta- og hagfræðinga, Matvæla- og næringarfræðingafélag Íslands, Meinataeknafélag Íslands, Stéttarfélag lögfræðinga, Útgarður, félag háskólamanna og önnur félög innan BHMR	4.660	27,4
Aðildarfélög ASÍ Samninganevnd ríkisins Ríkisstofnun	Sjá að ofan	Rafiðnaðarsamband Íslands, Samiðn – Samband iðnfélaga, Verkamannasamband Íslands og önnur félög innan ASÍ	2.157	12,7
Önnur félög utan heildarsamtaka Samninganevnd ríkisins Ríkisstofnun	Sjá að ofan	Félag íslenskra flugumferðarstjóra, Kennarasamband Íslands, Kjarafélag tækni- og læknafræðinga, Læknafélag Íslands, Stéttarfélag verkfræðinga og önnur félög	2.428	14,2
Kjaradómur	Heildarlaun	Forseti Íslands, ráðherrar, alþingismenn, ríkissaksóknari, ríkissáttasemjari, ríkisendurskoðandi, umboðsmaður barna, umboðsmaður Alþingis, biskup Íslands, hæstaréttardómarar, dómstjórar og héraðsdómarar	73	0,4
Kjaranefnd	Heildarlaun	Aðrir embættismenn, þ.m.t. forstöðumenn, prestar, prófessorar við Háskóla Íslands og heilsugæslulæknar	806	4,7
Starfsmannafélög Alþingis Forseti Alþingis		Félag starfsmanna Alþingis, Starfsmannafélag ríkisendurskoðunar	281	1,7

Byggt er á tölum úr launavinnslukerfi ríkisins í desember 1998.

Fyrirkomulag ákvarðana um laun starfsmanna ríkisins hefur tekið talsverðum breytingum undanfarna áratugi eins og sjá má á *töflu 7.2*. Allt til ársins 1962 var kveðið á um laun starfsmanna ríkisins, þ.m.t. embættismanna, í sérstökum lögum. Verkafólk, iðnaðarmenn og sjómenn sem störfuðu hjá ríkinu sömdu þó um laun sín í almennum kjarasamningum. Frá og með 1962 fengu aðrir starfsmenn ríkisins einnig rétt til að semja um laun sín og önnur kjör nema nokkrir æðstu embættismenn ríkisins. Á næstu áratugum var bundið í lög um kjarasamninga að heildarsamtök starfsmanna semdu um laun og almenn ákvæði í aðalkjarasamningum en einstök félög um skipan í launaflokka o.fl. Síðar var réttur til kjarasamninga fenginn í hendur einstökum félögum starfsmanna ríkisins.

Kjarasamningar náðust ekki árið 1962 og úrskurðaði þá Kjaradómur laun og kjör starfsmanna ríkisins skv. lögum nr. 55/1962. Fyrstu sjálfstæðu lögum um Kjaradóm voru lög nr. 92/1986, en þau tilgreindu fyrir hverja Kjaradómur skyldi ákvarða laun. Með lögum nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd færðust allir embættismenn undir nýstofnaða kjaranefnd að undanskildum þeim embættismönnum sem þegar heyrðu undir Kjaradóm skv. ákvæðum laga. Með setningu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og breytingum á sérákvæðum laga í kjölfarið fjölgaði þeim sem

fengu laun skv. úrskurði kjaranefndar. Við bættust flestir forstöðumenn ríkisstofnana og tilteknar starfsstéttir, nema sérákvæði annarra laga mæltu á annan veg.

**Tafla 7.2 Helstu ákvarðanir er snerta laun starfsmanna ríkisins**

<i>Tímabil</i>	<i>Laun æðstu embættismanna, þ.á m. forstöðumanna</i>	<i>Laun annarra ríkisstarfsmanna í samtökum ríkisstarfsmanna *</i>
Fram að 1945	Ákveðin í lögum	Ákveðin í lögum
1945 – 1961	Ákveðin í lögum Ríkið hafði samráð við BSRB	Ákveðin í lögum. Ríkið hafði samráð við BSRB
1962 – 1975	Samningar við heildarsamtök starfsmanna og ríkis Einstök félög sömdu um skipan starfsheita og starfsmanna í launaflokka Kjaradómur úrskurðaði í ágreiningsmálum Kjaradómur ákvarðaði laun	Samningar heildarsamtaka starfsmanna og ríkis Einstök félög sömdu um skipan starfsheita og starfsmanna í launaflokka Kjaradómur úrskurðaði í ágreiningsmálum
1976 – 1984	Stéttarfélög tóku aukinn þátt í gerð samninga Kjaradómur ákvarðaði laun tiltekinna forstöðumanna og embættismanna skv. lögum Ríkissáttasemjari kom að samningum	Stéttarfélög tóku aukinn þátt í gerð samninga Kjaradómur ákvarðaði laun fyrir tilgreindar stöður skv. lögum Ríkissáttasemjari kom að samningum
1985 – 1995	Kjaradómur ákvarðaði laun til fleiri forstöðumanna, skv. breyttum lögum. Kjaranefnd ákvarðaði heildarlaun tiltekinna forstöðumanna skv. lögum.	Stéttarfélög ríkisstarfsmanna og ríkið ákvörðuðu laun á grundvelli kjarasamninga 1987 Kjaradómur og síðar kjaranefnd ákvörðuðu laun sóknarpresta
1996 – 1998	Laun embættismanna, þar á meðal allra forstöðumanna ríkisstofnana, voru ákvörðuð af Kjaradómi eða kjaranefnd	Stéttarfélög ríkisstarfsmanna og ríkið sömdu um launaramma og launatöflur Nefnd innan hvers ríkisstofnunar ákvað röðun starfa í launaramma Kjaranefnd ákvarðaði laun tiltekinna stétta, s.s. prófessora, sóknarpresta og heilsugæslulækna

Helstu heimildir eru: *Launamál opinberra starfsmanna fram til 1953*. Guðlaugur Þorvaldsson. Handrit. *Frumvarp til laga um laun starfsmanna ríkisins lagt fyrir á 75. Löggjafarþingi 1955*. Frumvarpið varð að lögum nr. 92/1955. Helstu lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 55/1962, 49/1973, 29/1976 og 94/1986. Greinargerð með frumvarpi til laga um Kjaradóm og kjaranefnd, lög nr. 120/1992. Með æðstu embættismönnum er átt við flesta þá sem falla nú undir Kjaradóm, þ.e.a.s. hæstaréttardómara, ríkissaksóknara, ríkissáttasemjara, biskup Íslands og fl. Með samtökum ríkisstarfsmanna er átt við félög innan BSRB og BHM ásamt öðrum félögum utan ASÍ.

\*Laun starfsmanna í öðrum launþegasamtökum starfandi hjá ríkinu eru ákvörðuð í kjarasamningum, sbr. lög nr. 80/1938.

Snemma fór að bera á ýmsum viðbótargreiðslum til starfsmanna, einkum hjá stofnunum sem öfluðu sértekna. Þetta fyrirkomulag varð algengara með tímanum, einkum hjá háskólamenntuðum starfsmönnum. Ekki voru allir sáttir við þetta „falda“ launakerfi og leiddi það m.a. til þess að með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 var lögfest heimild stjórnenda ríkisstofnana til að greiða einstökum starfsmönnum laun til viðbótar grunnlaunum vegna sérstakrar hæfni í starfi, álags eða árangurs. Var það í samræmi við það markmið laganna að færa ákvörðunarvald í starfsmannamálum í auknum mæli til ríkisstofnananna sjálfra. Þessari heimild hefur ekki verið beitt þar sem samkomulag var gert milli samningsaðila um að leggja ekki í vinnu við útfærslu og framkvæmd reglna um viðbótarlaun á gildandi samningstímabili.

Þróun launaafgreiðslu hefur sveiflast eftir tíðaranda. Upphaflega hafði hver stofnun umsjón með afgreiðslu launa en það hlutverk færðist smám saman yfir til fjármálaráðuneytisins. Valdið hefur aftur færst til stofnana síðustu ár en þáttaskil urðu árið 1990 þegar fjármálaráðherra var heimilað að fela einstökum ríkisstofnunum að annast framkvæmd kjarasamninga. Með breytingu á skipulagi fjármálaráðuneytisins 1998 lauk síðan daglegum afskiptum fjármálaráðuneytisins af launaafgreiðslu sem þá fluttist til Ríkisbókhalds.

Með því launakerfi sem meirihluti stéttarféлага opinberra starfsmanna samþykkti í kjarasamningum 1997 var leitast við að draga úr miðstýringu launaákvæðana. Ákvörðunarvald var í auknum mæli fært til stofnananna sjálfra, þeim falin útfærsla kjarasamninga. Stofnanir geta með hliðsjón af eðli og skipulagi starfseminnar og með samkomulagi við stéttarfélög starfsmanna skilgreint þær forsendur sem liggja eiga til grundvallar við mat á störfum innan þeirra.

Flest félög opinberra starfsmanna hafa þegar samið um nýtt launakerfi en í ágúst 1999 voru um 78% allra ríkisstarfsmanna í nýju launakerfi. Stærstu félög opinberra starfsmanna sem standa utan nýja launakerfisins eru Hið íslenska kennarafélag, Landssamband lögreglumanna, Sjúkraliðafélag Íslands og Læknafélag Íslands. Starfsmenn innan vébanda ASÍ eru einnig utan launakerfisins.

Launaþróun ríkisstarfsmanna hefur í meginatriðum fylgt launaþróun á almennum vinnumarkaði. Undanfarin 10 ár hefur kaupmáttur launa sveiflast talsvert. Tímabilið 1987 til 1990 lækkaði kaupmáttur verulega í takt við minnkandi hagvöxt en frá árinu 1995 hefur kaupmáttur launa hins vegar farið vaxandi. Dagvinnulaun ríkisstarfsmanna voru að meðaltali 71% af heildarlaunum árið 1998. Yfirvinnulaun námu að jafnaði 23% af heildarlaunum og önnur laun (vaktaálagsgreiðslur, aukagreiðslur o.fl.) 6%.

## 7.2 Viðhorf starfsmanna til launa

Hér er lýst viðhorfum starfsmanna til launa skv. niðurstöðum könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Spurt var um ánægju með laun almennt, hvort laun væru í samræmi við vinnuframlag, starfsreynslu og menntun. Einnig var spurt hvort laun væru sambærileg launum annarra í hliðstæðum störfum hjá ríkinu annars vegar og í einkageiranum hins vegar.

Einungis 17% þátttakenda í könnuninni samsinntu staðhæfingunni „Ég er ánægður með laun mín“, þar af voru aðeins 3% mjög sammála (sjá *töflu* 7.3). Um 2/3 hlutar svarenda voru ósammála þessari staðhæfingu, þar af 41% mjög ósammála. Könnun Fjárlaga- og hagsýslustofnunar frá 1986 bendir til þess að hlutfall þeirra sem voru ánægðir með laun sín hafi verið svipað fyrir rúmlega áratug.<sup>18</sup>

**Tafla 7.3 Viðhorf til launa**

Staðhæfing	Mjög sammála %	Frekar sammála %	Hvorki		Mjög ósammála %	Samtals %
			sammála né ósammála %	Frekar ósammála %		
Ég er ánægð(ur) með laun mín	3,0	14,3	16,5	24,9	41,3	100,0
Laun mín eru í samræmi við vinnuframlag mitt	3,5	11,5	16,8	23,9	44,3	100,0
Laun mín eru í samræmi við starfsreynslu mína	4,1	13,1	18,7	23,7	40,4	100,0
Laun mín eru í samræmi við menntun mína	4,2	12,8	24,9	21,9	36,3	100,0
Laun mín eru sambærileg við laun annarra í hliðstæðum störfum hjá ríkinu	9,0	23,7	36,6	14,1	16,6	100,0
Laun mín eru sambærileg við laun annarra í hliðstæðum störfum í einkageiranum	1,5	4,0	19,1	19,1	56,3	100,0

<sup>18</sup> Spurt var hvort einhver tiltekinna þátta ylli óánægju í vinnu. Samtals 83% forstöðumanna nefndu laun og svipað hlutfall undirmanna.

Spurt var um það hvort starfsmenn teldu **laun í samræmi við vinnuframlag**. Með vinnuframlagi var átt við það sem starfsmaður leggur af mörkum við vinnu í formi þjónustu eða framleiðslu. Aðeins 15% töldu laun í samræmi við vinnuframlag og 4% voru mjög sammála staðhæfingunni. Samtals 17% ríkisstarfsmanna töldu **laun í samræmi við starfsreynslu** og sama hlutfall að þau væru í **samræmi við menntun**.

Um þriðjungur taldi **laun sambærileg launum annarra í hliðstæðum störfum hjá ríkinu** en 37% voru hvorki sammála né ósammála þessari staðhæfingu. Afgerandi niðurstöður komu hins vegar fram þegar spurt var hvort laun væru **sambærileg við laun annarra í hliðstæðum störfum í einkageiranum**. Einungis 6% töldu að svo væri en 75% voru ósammála þessari staðhæfingu.

Fáar athuganir hafa verið gerðar á viðhorfum opinberra starfsmanna til launa samanborið við þá sem starfa á einkamarkaðnum. Í þjóðmálakönnun Félagsvísindastofnunar 1997 (María Ammendrup, 1998) var hlutfall þeirra sem voru ánægðir með laun sín frekar lágt. Ánægja með laun var þó marktækt minni hjá opinberum starfsmönnum en starfsfólki í öðrum störfum. Í þeirri könnun svöruðu þátttakendur spurningunni „Ert þú ánægð(ur) með laun þín þegar á heildina er litið?“ á kvarðanum 0-10 þar sem „10“ táknaði mikla ánægju. Meðaltal alls hópsins var 6,1, meðaltal opinberra starfsmanna 4,9 en annarra 6,6. Í samanburði við niðurstöður vinnustaðakannana Gallups virðast ríkisstarfsmenn einnig skera sig nokkuð úr hvað varðar neikvæðrar afstöðu til launa.<sup>19</sup>

Erfitt er að bera afstöðu íslenskra ríkisstarfsmanna til launa saman við afstöðu starfsbræðra þeirra í nágrannaríkjunum. Í norski könnun sem lögð var fyrir opinbera starfsmenn 1998 var spurt hvort viðkomandi teldi að starfshópurinn sem hann tilheyrði hefði fengið sinn skerf af aukinni velmegun síðustu ára samanborið við aðra starfshópa.<sup>20</sup> Alls 27% svöruðu að þeir hefðu komið illa út í samanburði við aðra starfshópa. Athyglisvert er að 20 árum áður svöruðu 46% þátttakenda á þennan veg (Forbruker- og administrasjondepartementet, 1981). Í könnun meðal starfsmanna bandaríska alríkisins („federal employees“, U.S. Office of Personnel Management, 1987) kom fram að 32% voru sammála staðhæfingunni „Ég er ánægður með laun mín.“

Lítill fylgni kemur fram milli **kynferðis og afstöðu til launa**. Heldur færri konur voru sammála staðhæfingunni „Ég er ánægð(ur) með laun mín“ eða 16% á móti 20% karla ( $\eta=0,08$ ). Svipaður hlutfallslegur munur kom fram í afstöðu til þess hvort laun væru í samræmi við vinnuframlag. Enginn munur kom fram á afstöðu kynja til þess hvort laun væru í samræmi við menntun.

Lítill fylgni kynferðis og afstöðu til launa er sérstaklega athyglisverð í ljósi þess launamunar sem fram hefur komið milli karla og kvenna í stéttarfélögum opinberra starfsmanna. Í nóvember 1998 voru meðaldagvinnulaun karla hjá BSRB um 118 þús. kr. Á sama tíma voru meðaldagvinnulaun kvenna 107 þús. kr. Innan BHM voru meðaldagvinnulaun karla 154 þús. kr. en kvenna 145 þús. kr. Enn meiri munur var á heildarlaunum. Innan BSRB var meðaltal heildarlauna karla 201 þús. kr. en kvenna 142

<sup>19</sup> Í vinnustaðakönnunum Gallups á Íslandi er óskað eftir mati á staðhæfingunni „mér finnst þau laun sem ég fæ sanngjörn miðað við ábyrgð mína í starfi.“ Svartað er á 5 gilda Likert kvarða þar sem 1 felur í sér gildið „mjög ósammála“ en 5 „mjög sammála“. Meðaltal svara er 2,76. Lægsta gildið sem mælst hefur er 2,3 en það hæsta 3,07. Mat þátttakenda í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna á staðhæfingunum „laun mín eru í samræmi við vinnuframlag mitt“, „laun mín eru í samræmi við starfsreynslu mína“ og „laun mín eru í samræmi við menntun mína“ er að meðaltali 3,8 á gagnstæðum 5 gilda kvarða eða 1,17 á sambærilegum kvarða. Þó hér sé ekki um að ræða sömu spurningarnar gefur þessi samanburður vísbendingar um mismun á afstöðu ríkisstarfsmanna í samanburði við hóp fyrirtækja sem tekið hafa þátt í könnunum Gallups.

<sup>20</sup> Spurt var „Mener De at Deres yrkesgruppe har fått en rimelig del av velstandsøkningen de senere årene i forhold til andra lønntakere, eller har Deres yrkesgruppe kommet for dårligt ut?“ (Statistisk sentralbyrå, 1998).

þús. kr. Innan BHM voru karlar að meðaltali með 232 þús. kr. en konur 209 þús. kr.<sup>21</sup> Skv. athugun á úrskurðum kjaranefndar voru laun kvenna í forstöðumannsstörfum að jafnaði 11,4% lægri en karla (konur 326 þús. kr., karlar 368 þús. kr.). Þegar yfirvinna og einingagreiðslur eru undanskildar er munurinn 6,7% (konur 249 þús. kr., karlar 267 þús. kr.). Í öðrum innlendum rannsóknum hefur verið sýnt fram á launamun milli kynjanna þegar búið er að taka tillit til vinnutíma, aldurs, menntunar, starfsgreinar, mannaforráða og búsetu (Eiríkur Hilmarsson, 1992; Guðbjörg Andrea Jónsdóttir; 1995, Þjóðhagsstofnun 1989).

Lítill munur kom fram á viðhorfum til launa eftir **aldri**. Aðeins 16% starfsfólks innan við 30 ára voru ánægð með laun sín, 17% aldurshópsins 30-59 ára, en 20% starfsmanna 60 ára eða eldri. Svipaðar niðurstöður komu fram þegar skoðað var samband starfsaldurs og ánægju með laun. Ekki var marktækur munur á afstöðu til þess, hvort laun væru í samræmi við vinnuframlag, eftir aldri. Afstaða svarenda til staðhæfingarinnar „laun eru í samræmi við starfsreynslu mína“ var þó misjöfn eftir aldri. Helmingur starfsmanna innan við þrítugt var ósammála þessari staðhæfingu en 2/3 þeirra sem voru 60 ára eða eldri. Ekki kom fram umtalsverður munur milli aldurshópa á viðhorfum til annarra staðhæfinga um laun.

Afstaða til launa virðist óháð **menntun** starfsmanna. Talsverður munur kom fram á afstöðu til staðhæfingarinnar „Laun mín eru í samræmi við menntun mína“. Alls 31% þeirra sem var með grunnskólapróf eingöngu var ósammála þessari staðhæfingu en 69% þeirra sem höfðu háskólapróf. Talsverður munur kom einnig fram á afstöðu til þess hvort laun væru sambærileg launum fyrir hliðstæð störf í einkageiranum. Alls 66% starfsmanna með grunnskólapróf en 81% háskólamanna töldu svo ekki vera.

Verulegur munur kom fram á afstöðu svarenda til launa eftir því hvort þeir höfðu **mannaforráð** eða ekki. Aðeins 14% undirmanna voru ánægð með laun sín, 23% þeirra sem voru með innan við 10 undirmenn og 30% þeirra sem höfðu fleiri en 10 undirmenn. Á sama hátt töldu hlutfallslega fleiri yfirmenn en aðrir starfsmenn að laun sín væru í samræmi við starfsreynslu og menntun. Þessar niðurstöður eru í samræmi við erlendar rannsóknir sem sýnt hafa samband milli stöðu starfsmanna innan fyrirtækja og ánægju með laun.

Ekki virðist vera samband milli ánægju með laun og **yfirvinnu**. Þeir sem að jafnaði unnu meira en 50 yfirvinnustundir á mánuði voru þó heldur ánægðari með launin sín (21%) en þeir sem voru án yfirvinnu (16%).

Ekki kom á óvart að samband virðist vera milli ánægju með laun og þess hvort starfsfólk hugsar til þess að **hætta í starfi**. Einungis 7% þeirra sem voru mjög sammála staðhæfingunni „Ég hugsa oft um að hætta í núverandi starfi“ voru ánægðir með laun sín en 27% þeirra sem voru mjög ósammála henni.

Þeir sem töldu sig undir **miklu vinnuálagi** voru að jafnaði óánægðari með laun sín en hinir. Aðeins 14% þeirra sem voru nær alltaf undir miklu vinnuálagi voru ánægðir með laun sín en 32% þeirra sem aldrei voru undir miklu vinnuálagi. Svipuð niðurstaða fékkst þegar spurt var um **líkamlegt álag eða áreynslu** og ánægju með laun. Þeir sem iðulega voru undir slíku álagi í starfi voru síður ánægðir með laun sín en hinir (9% samanborið við 20%,  $r_s=0,13$ ).

<sup>21</sup> Hér er stuðst við veginn meðaltal á grundvelli upplýsinga úr tölugrunni er birtist í Fréttarití Kjararannsóknarnefndar opinberra starfsmanna (<http://www.simnet.is/kos/frettabref.htm>).

Væg fylgni kom fram milli **stærðar stofnunar** og ánægju með laun ( $\eta=0,15$ ). Aðeins 11% þeirra sem störfuðu hjá stærstu stofnunum (með fleiri en 500 starfsmenn) voru ánægð með laun sín en fjórðungur þeirra sem störfuðu hjá stofnunum með innan við 20 starfsmenn.

Nokkur munur kom fram á afstöðu starfsmanna til launa eftir því **hvar þeir unnu**. Hlutfall þeirra sem voru ánægðir með laun sín var lægst hjá starfsmönnum bóka- og skjalasafna, rúmlega 10%. Hlutfall starfsmanna sjúkrahúsa og framhaldsskóla var svipað. Hlutfall þeirra sem voru ánægðir með laun sín var hæst meðal starfsmanna þjónustustofnana í landbúnaði (rúmlega 30%) og því næst komu starfsmenn í stjórnsýslu dóms- og kirkjumála og í æðstu stjórnsýslu.

Eins og áður hefur komið fram ákvarðar kjaranefnd laun forstöðumanna. Skv. svörum forstöðumanna töldu tæplega 60% að núverandi fyrirkomulag launaákvæðana hentaði illa eða mjög illa. Um 40% töldu hins vegar að fyrirkomulagið hentaði vel eða mjög vel.

Laun forstöðumanna eru nokkuð misjöfn. Skv. athugun á úrskurðum kjaranefndar voru heildarlaun forstöðumanna ríkisstofnana í febrúar 1999 að jafnaði um 354 þús. kr. á mánuði (lægstu launin 212 þús. kr. en þau hæstu 527 þús. kr.). Dagvinnulaun námu að jafnaði 261 þús. kr. eða 74% af heildarlaunum. Fremur lítil fylgni virðist vera milli launa forstöðumanna og rekstrarumsvifa stofnunarinnar sem þeir veita forstöðu (fylgni milli heildarlauna forstöðumanna og rekstrargjalda  $r_s=0,14$  og heildarlauna og fjölda stöðugilda í dagvinnu  $r_s=0,19$ ).

### 7.3 Óánægja með laun

Nauðsynlegt er að athuga betur hverjar eru sennilegar skýringar á hinu lága hlutfalli ríkisstarfsmanna sem eru ánægðir með laun sín. Í könnuninni var ekki spurt um hver laun þátttakenda væru. Í þjóðmálakönnun Félagsvísindastofnunar (María Ammendrup, 1998) kom fram merkjanleg fylgni milli óánægja með laun og launaupphæðar.<sup>22</sup> Í öðrum rannsóknum hefur að jafnaði komið í ljós lítil fylgni milli þessara þátta (DeSantis, 1996, Clark o.fl., 1996)<sup>23</sup>. Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna kom fram ómarktækur munur á afstöðu kynjanna til launa þótt kannanir á launakjörum sýni afgerandi mun á raunlaunum. Þessar niðurstöður undirstrika þá staðreynd að viðhorf til launa hlýtur ætíð að vera að talsverðu leyti afstætt, háð samanburði við önnur störf á vinnustað og sambærileg störf innan ríkis eða á almennum vinnumarkaði. Viðhorf mótast einnig af því hvort starfsmenn telja laun eðlileg miðað við vinnuframlag og hvort þau nægja til framfærslu.

Niðurstöður úr könnuninni sýna með afgerandi hætti að ríkisstarfsmenn töldu laun sín ekki vera í samræmi við laun á almennum vinnumarkaði. Í öðrum könnunum hefur þessi afstaða einnig komið fram (sjá niðurstöður Þjóðmálakönnunar Félagsvísindastofnunar og Gallups hér að framan). Í könnun Jafnréttisráðs sem lögð var fyrir fjórar stórar ríkisstofnanir og fjögur stór einkafyrirtæki 1993/1994 (Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, 1995) kom í ljós afgerandi launamunur milli þessara tveggja hópa einkageiranum í hag. Í könnuninni kom fram að heildarlaun starfsmanna einkafyrirtækja voru tæplega 20% hærri en ríkisstarfsmanna og meðaltekjur þeirra sem voru í fullu starfi fyrir hverja unna klukkustund voru 34% hærri (Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, 1995, töflur 1.4 og 1.23).

<sup>22</sup> Skoðað var samband milli ánægju með laun og raunverulegra launa hjá þeim sem unnu 35 klst. eða meira á viku. Fylgnistuðull Pearsons var 0,27.

<sup>23</sup> Fylgnistuðull Pearsons var 0,13 fyrir opinbera starfsmenn en eilítið hærri fyrir þá sem störfuðu í einkageiranum eða 0,21. (sjá nánar DeSantis o.fl., 1996). Ekki virðist skipta máli hvort skoðuð eru heildarlaun eða ráðstöfunarlaun (Clark o.fl., 1996).

Varlega þarf að fara við að draga ályktanir af samanburði á launum starfsmanna hins opinbera og starfsmanna á einkamarkaðnum. Samanburður á opinberum gögnum um launaþróun er ýmsum annmörkum háður. Launaþróun ríkisstarfsmanna hefur verið metin á grundvelli launavísitölu Hagstofu Íslands sem byggist á upplýsingum frá Ríkisbókhaldi. Launaþróun einkamarkaðarins byggist á upplýsingum frá úrtaki fyrirtækja, atvinnuvegaskýrslum Þjóðhagsstofnunar, sem grundvallaðar eru á úrtaki úr skattframtölum og ársreikningum, upplýsingum unnum af Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna, sem byggjast á upplýsingum frá Ríkisbókhaldi og könnun Kjararannsóknarnefndar þar sem lagðar eru til grundvallar launupplýsingar fyrirtækjaúrtaks. Upplýsingar úr framangreindum könnunum eru byggðar á mismunandi aðferðafræði og hafa takmarkað samanburðargildi.

Réttmætur samanburður þarf að taka til sambærilegra hópa á vinnumarkaðnum. Taka verður tillit til eðlis starfs, aldurs, menntunar, mannaforráða, starfsaðstæðna, vinnuálags o.fl. þátta. Sum stéttarfélög gera reglulegar kjarakannanir meðal félaga sinna. Hér má nefna Félag viðskipta- og hagfræðinga og Kjarafélag tæknifræðinga og Stéttarfélag tæknifræðinga. Í þessum kjarakönnunum hafa meðallaun þeirra sem störfuðu á almennum markaði verið nokkuð hærri en þeirra sem störfuðu hjá hinu opinbera. Svarhlutfall í þessum könnunum hefur verið lág sem dregur úr ályktunarmöguleikum.

Í könnun sem Gallup gerði árið 1991 á launakjörum háskólamenntaðra manna kom í ljós um 41-43% munur á heildarlaunum opinberra starfsmanna og starfsmanna einkafyrirtækja, þeim síðarnefndu í hag. Fram kemur í könnuninni að hóparnir hafi ekki verið sambærilegir m.t.t. kynhlutfalls, aldurs og starfsaldurs (Gallup, 1991). Í bandarískri rannsókn þar sem leitast var við að bera saman fyllilega sambærilega hópa kom fram að verkfræðingar í störfum á hjá alríkinu höfðu að jafnaði 12% lægri tekjur en félagar þeirra á einkamarkaðnum (Langbein o.fl., 1998).

Í könnun sem gerð var að tilhlutan sænska fjármálaráðuneytisins (Finansdepartementet, 1989) kom í ljós að laun karla á einkamarkaði voru að jafnaði innan við 10% hærri en þeirra sem störfuðu hjá hinu opinbera. Konur sem störfuðu hjá hinu opinbera voru hins vegar að jafnaði heldur herra launaðar en kynsystur þeirra á einkamarkaði. Höfundar benda á að þessi munur hafi aukist á athugunartímabilinu þar sem karlar hafi í auknum mæli sótt í störf á einkamarkaði en konur í störf hjá hinu opinbera.

Við samanburð á launum einkamarkaðar og hins opinbera verður að hafa í huga mismunandi fyrirkomulag á ákvörðunum um laun. Fram á allra síðustu ár hafa launaákvörðanir hins opinbera verið miðstýrðar, þ.e.a.s., laun opinberra starfsmanna hafa að miklu leyti verið ákvörðuð í kjarasamningum. Þetta fyrirkomulag á eingöngu við um hluta starfsmanna á einkamarkaði, fyrst og fremst verkafólk hjá millistórum og stórum fyrirtækjum. Afleiðingin er sú að launamismunur er að jafnaði minni hjá hinu opinbera. Þannig getur miðgildi meðallauna verið svo til hið sama hjá ríkisstofnunum og einkafyrirtækjum en hæsta gildi meðallauna verið herra og lægsta gildi lægra hjá hinum síðarnefndu (sjá Finansdepartementet, 1989).<sup>24</sup> Taka verður mið af mismunandi áhrifum markaðsaðstæðna á vinnuafl á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera. Þannig eru líkur á að launamismunur milli hópanna minnki eða hverfi þegar dregur úr eftirspurn eftir vinnuafl á einkamarkaði.

Einfaldur launasamanburður getur gefið villandi mynd af kjörum launþega, jafnvel þótt bornir séu saman hópar í sömu starfsstétt, því ekki er tekið mið af öðrum þáttum, svo sem lífeyrisréttindum, starfsöryggi og starfsaðstæðum. Allt fram á síðustu ár hafa lífeyrisréttindi verið hagstæðari fyrir opinbera starfsmenn en félaga þeirra á einkamarkaði og starfsöryggi þeirra hefur verið meira. Í

<sup>24</sup> Þetta kemur einnig fram í könnun Jafnréttisráðs. Staðalfrávik var mun minna hjá opinberum starfsmönnum þegar skoðaðar voru meðaltekjur á unna klukkustund (eingöngu þeir sem voru í fullu starfi) skv. könnun jafnréttisráðs (Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, tafla 1.23).



áðurnefndri könnun sænska fjármálaráðuneytisins kom í ljós að vinnuaðstæður voru að jafnaði betri hjá opinberum starfsmönnum en þeim sem störfuðu á einkamarkaðnum.

Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna styður þá tilgátu að lítil ánægja með laun stafi af því að laun séu ekki álitin sanngjörn, þ.e. að starfsmaður telji laun ekki í samræmi við vinnuframlag, getu eða hæfni. Áður hefur komið fram að svipað hlutfall svarenda, var sammála staðhæfingunum „Laun mín eru í samræmi við vinnuframlag“ (15%) og „Ég er ánægð(ur) með laun mín“ (17%). Mikil fylgni er milli þessara breyta ( $r_s=0,74$ ). Á sama hátt kom fram sterk fylgni milli síðarnefndu breytunnar og afstöðu þátttakenda til staðhæfinganna „Laun mín eru í samræmi við starfsreynslu mína“ ( $r_s=0,68$ ) og „Laun mín eru í samræmi við menntun mína.“ ( $r_s=0,61$ ). Í þjóðmálakönnun Félagsvísindastofnunar kom fram að hlutfall þeirra sem voru sammála staðhæfingunni „Vinnan er eins og viðskipti - því hærri laun sem ég fæ, því meira geri ég, því lægri sem launin eru, því minna geri ég“ er áberandi lægst hjá þeim sem vinna í opinberri þjónustu.

Af ofangreindum niðurstöðum má draga þær ályktanir að fyrirkomulag ákvarðana um laun ríkisstarfsmanna hafi ekki leitt til æskilegra tengsla milli vinnuframlags og menntunar annars vegar og vinnuframlags og launa hins vegar.

Í nýrri norski könnun voru opinberir starfsmenn spurðir hvað ætti að veða þyngst við ákvörðun launa. Flestir, eða 79%, töldu að ábyrgð ætti að veða þyngst, 61% vinnumagn og vinnuálag og 58% menntun og hæfni. Naumur minnihluti, eða 48%, nefndi að laun ætti að miða við sambærileg laun á einkamarkaðnum (Statistisk sentralbyrå, 1998).

Þegar afstaða ríkisstarfsmanna til launa er skoðuð er nauðsynlegt að hafa í huga sérkenni íslenskrar vinnumenningar, sem lýst hefur verið í íslenskum rannsóknum (Stefán Ólafsson, 1996). Komið hefur fram að Íslendingar búa við sterka vinnumenningu sem einkennist af mikilvægi vinnunnar í lífi fólks og velgengni. Eitt af lífsgildum þeirra þjóða sem búa við sterka vinnumenningu er mikilvægi góðra launa og að umbuna eigi fyrir frammistöðu í vinnu. Í þjóðmálakönnun Félagsvísindastofnunar voru laun í öðru sæti yfir það sem fólk nefndi oftast sem mikilvægt í starfi. Laun voru hins vegar í 7. sæti meðal danskra ríkisstarfsmanna. Mikilvægi launa er ekki tengt velferðarstigi þjóða. Í samanburði milli OECD-ríkja (Stefán Ólafsson, 1996) kemur m.a. fram að ekkert samband er milli hagsældarstigs (mælt í vergri landsframleiðslu) viðkomandi þjóðfélags og áherslna á góð laun. Í sömu könnun kemur raunar í ljós að Íslendingar og Bandaríkjamenn skera sig úr hvað snertir mikla áherslu á góð laun.

Hátt hlutfall starfsmanna sem óánægðir eru með laun sín skýrist e.t.v. að hluta til af einkennum íslenskrar vinnumenningar. Munur sem komið hefur fram milli opinberra starfsmanna og starfsmanna á almenna vinnumarkaðnum getur skýrst af launamun eða ósamræmi milli launa og ábyrgðar, vinnuframlags og menntunar. Þessi munur á afstöðu getur að einhverju leyti legið í þeirri ímynd sem laun fyrir störf hjá hinu opinbera hafa í samfélaginu. Í danskri athugun var komist að þeirri niðurstöðu að staðhæfing um áðurnefndan launamismun sé að miklu leyti goðsögn (Finansministeriet, 1990).

## 7.4 Samantekt

Hlutfall ríkisstarfsmanna, sem ánægðir voru með laun sín, er lágt og heldur lægra en starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Í erlendum könnunum kemur að jafnaði fram svipaður munur á viðhorfum opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði til launa. Erfitt er á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga að meta hvort ríkisstarfsmenn á Íslandi séu óánægðari með laun sín en ríkisstarfsmenn í nágrannalöndum.

Óverulegur munur kom fram á viðhorfum til launa m.t.t. lýðfræðilegra þátta, svo sem kyns, aldurs og menntunar. Hlutfallslega fleiri konur voru óánægðar með laun sín en karlar en munurinn er ekki tölfræðilega marktækur. Merkjanlegt samband var milli afstöðu til launa og starfsánægju.

Nokkur munur var á afstöðu til launa eftir stöðu starfsmanns innan stofnunar og eðli starfs. Starfsmenn með mannaforráð voru að jafnaði ánægðari með laun sín en aðrir.

Merkjanlegur munur kom fram á afstöðu til launa eftir viðfangsefnum stofnunar. Einnig virðist stærð stofnunar skipta máli. Hér verður þó að hafa í huga að sterkt samband er milli viðfangsefnis stofnunar og stærðar hennar.

Áberandi lágt hlutfall ríkisstarfsmanna taldi laun vera í samræmi við vinnuframlag. Sterkt samband er milli þessarar afstöðu og lítillar ánægju með laun.

## 8 Úrlausnarefni

Niðurstöður, sem hér hefur verið greint frá, benda til ákveðinna styrkleika og veikleika í starfsemi og stjórnun ríkisstofnana. Mikilvægt er að stjórnvöld vinni á markvissan hátt að því að bæta þá þætti sem starfsmenn ríkisins telja að sé ábótavant í starfsumhverfi þeirra.

Þær umbætur þurfa að taka mið af þeirri þróun sem fyrirsjáanleg er á starfsumhverfi ríkisstofnana. Eftirfarandi atriði eru talin lýsa þeirri þróun:<sup>25</sup>

- *Ríkisstofnanir munu í auknum mæli starfa í samkeppnisumhverfi.* Einkaaðilar munu sækja meira inn á verkefnasvið, sem áður voru eingöngu á vegum ríkisins og gerðar verða meiri kröfur um útboð framkvæmda- og rekstrarverkefna. Þess verður krafist að einkaaðilar búi við sömu rekstraraðstæður og opinberir aðilar og að allir aðilar sitji við sama borð við útboð verkefna.
- *Skil milli starfsemi ríkisstofnana og einkafyrirtækja verða enn óljósari en þau eru nú.* Aðferðir einkageirans við stjórnun ríkisstofnana hafa þegar verið teknar upp. Lagalegt umhverfi, þar á meðal samkeppnislög og lög um fjárreiður ríkisins, hefur ýtt undir þessa þróun.
- *Ríkisstofnanir munu í auknum mæli starfa í sibreytilegu og alþjóðlegu starfsumhverfi.* Þær þurfa að takast á við breytingar og laga sig að breyttum kröfum þess umhverfis. Alþjóðlegt samstarf á eftir að aukast, m.a. vegna framkvæmdar og eftirlits alþjóðlegra samninga.
- *Ríkisstofnanir munu leggja aukna áherslu á þjónustu við viðskiptavini og áhrif þeirra á starfsemi ríkisstofnana aukast.*
- *Auknar kröfur verða gerðar til stjórnenda stofnana.* Meiri áhersla verður lögð á starfsmannastjórnun, þar sem starfsþróun verður þungamiðjan. Starfshreyfanleiki bæði innan ríkisins og milli ríkis og einkageirans á eftir að aukast. Áhrif starfsmanna á ákvarðanatöku mun eflast og draga mun úr mikilvægi stig- og regluveldis innan opinberra stofnana. Aðferðir við að ákveða laun verða fjölbreyttari. Allir þessi þættir munu auka kröfur til yfirmanna um stjórnunarþekkingu og leiðtogaþæfileika.
- *Upplýsingamál verða fyrirferðarmeiri í starfsemi ríkisstofnana.* Tækni verður í sífellu ríkari mæli notuð til að auka skilvirkni opinberra stofnana og bæta þjónustu þeirra.
- *Við úrlausn samfélagslegra verkefna verða farnar nýjar leiðir* og færri varanlegar ríkisstofnanir verða settar á laggirnar. Hlutverk ríkisstofnana mun felast meira í stefnumótun, áætlanagerð og samningum við einkaaðila um framkvæmd samfélagslegrar þjónustu og síðan eftirliti með þeirri framkvæmd en í beinni þjónustu við borgarana.

Ríkisstofnanir sem ætla að fylgja framangreindri þróun þurfa að uppfylla flest neðangreindra skilyrða:

- *Að markmið og verkefni ríkisstofnana séu skýr og öllum starfsmönnum kunn.* Markmið séu skilgreind í lögum, reglugerðum eða sérstökum samningum ráðuneyta við stofnanir. Til að

---

<sup>25</sup> Sú framtíðarsýn sem hér er lýst byggist m.a. á nýlegum ritum um stjórnun og stjórnsýslu framtíðarinnar (sjá Peters, 1996, Osborne, 1992, Gore, 1993, Kettl, 1996, Drucker, 1999, Denhardt, 1993). Einnig má sjá sambærilegar áherslur í erlendum opinberum ritum um stefnumótun í starfsmannamálum (sjá t.d. Finansministeriet, 1998, OECD, 1995)

tryggja að unnið sé eftir markmiðssetningu er nauðsynlegt að starfsáætlanir eða stefnumótandi áætlanir liggi fyrir. Einnig er nauðsynlegt að skilgreina mælikvarða á árangur stofnana fyrirfram. Markmiðssetning þarf stöðugt að vera í endurnýjun þannig að ekki sé hugað eingöngu að verkefnum dagsins í dag heldur einnig verkefnum framtíðarinnar. Eftirfylgni þarf að vera vel mótuð.

- *Að skipulag, verkaskipting og ábyrgðarsvið ríkisstofnana sé skýrt afmarkað en sveigjanlegt.* Í þeim tilgangi er nauðsynlegt að fyrir hendi sé formlegt skipurit þar sem skipulagi og boðvaldi innan stofnunarinnar er lýst með skýrum og einföldum hætti. Einnig þurfa starfslýsingar að vera fyrir hendi fyrir öll störf stofnunarinnar. Skipurit og starfslýsingar skulu vera öllum starfsmönnum kunnar. Skipulag þarf ætíð að miðast við markmið, stærð, viðfangsefni og ytra umhverfi stofnunar og samsetningu starfshóps.
- *Að stofnunin veiti góða og skjóta þjónustu.* Stjórnendur og aðrir starfsmenn stofnunar leggi meiri áherslu á góða þjónustu og leiti eftir álitni viðskiptavina, t.d. með sérstökum könnunum. Æskilegt er að styðjast við þjónustumarkmið svo sem viðmið um afgreiðslutíma erinda.
- *Við stjórnun starfsmannamála sé meginmarkmið að starfshópur samanstandi af hæfu, áhugasömu og ánægðu starfsfólki.* Þetta byggist m.a. á því að vandað sé til vals á starfsmönnum. Ef misvægi er í kynjahlutfalli á vinnustað, þ.m.t. meðal stjórnenda, sé unnið á markvissan hátt að jafna hlutfallið. Markvisst sé unnið að starfsþróun starfsmanna, t.d. með skipulagðri kynningu fyrir nýja starfsmenn, skipulögðum starfsmannasamtölum og endurmenntunaráætlun. Tekið sé með festu á vandamálum sem upp koma á vinnustað, svo sem áreitni og einelti. Umbun starfsmanna sé sanngjörn og í samræmi við ábyrgð, vinnuframlag og starfsreynslu. Gera þarf reglulega kannanir á starfsanda á vinnustað, starfsánægju og afstöðu starfsmanna til helstu stjórnunarpáttá. Stjórnunaraðferðir miðist ætíð við samsetningu starfshóps og viðfangsefni sem hann fæst við. Tryggja þarf áhrif starfsmanna á vinnustað og gagnkvæma upplýsingamiðlun milli stjórnenda og starfsmanna. Stjórnandi þarf markvisst að stuðla að jákvæðri vinnustaðamenningu.

Þegar niðurstöður könnunar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna eru skoðaðar í ljósi ofangreindrar framtíðarsýnar virðast brýnustu úrlausnarefni í starfsmannamálum ríkisins tengjast eftirfarandi þáttum:

- *Vinna þarf að mótun áherslna í starfsmannamálum ríkisins.* Mikilvægt er að innan Stjórnarráðs Íslands sé haldið áfram að vinna að endurbótum á ríkisrekstri, m.a. verði sett fram stefnumið í starfsmannamálum ríkisins og áætlun um framkvæmd þeirra. Miða skal að því að ríkisstofnanir hafi ávallt á að skipa hæfu starfsfólki sem leggur sig fram um að vinna að markmiðum stofnunarinnar um leið og starfsfólki sé tryggt gott starfsumhverfi, áhrif og tækifæri til að viðhalda og auka þekkingu og færni í starfi.
- *Endurskoða þarf löggjöf í starfsmannamálum.* Nauðsynlegt er að löggjöf í starfsmannamálum sé í takt við þá þróun sem verður í starfsemi opinberra stofnana. Eitt af markmiðum nýlegra laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og möguleika þeirra til að taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannahald. Í ljósi þeirrar reynslu, sem fengist hefur með framkvæmd laganna, þarf að kanna hvort endurskoðunar er þörf. Einnig er nauðsynlegt að laga núgildandi lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna að lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

- *Hlutfall kvenna í stjórnunarstöðum hjá ríkinu er lágt.* Konur eru meirihluti ríkisstarfsmanna en minnihluti stjórnenda ríkisstofnana. Um 4 af hverjum 10 millistjórnendum og tæplega 2 af hverjum 10 forstöðumönnum eru konur. Veruleg kynskipting er í stjórnunarstöðum eftir tegundum stofnana. Hjá stofnunum átta ráðuneyta af fjórtán eru eingöngu karlar í embættum forstöðumanna. Þegar litið er til núgildandi ráðningafyrirkomulags og meðalstarfsaldurs stjórnenda er ljóst að langt er í að þessi hlutföll breytist nema gripið verði til sértækra aðgerða. Skoða þarf t.d. hvort unnt sé að auka hlut þeirra með því að færa forstöðumenn markvisst til í starfi.
- *Skipuleggja þarf símenntun ríkisstarfsmanna í ljósi starfsmarkmiða stofnana.* Styðjast þarf við nýjar aðferðir í starfsþróunarmálum. Hjá fyrirtækjum og stofnunum víða um heim hefur áhersla á starfsþróun verið að aukast. Starfsþróun felst m.a. í markvissri starfsþjálfun, starfsmannaskiptum, verkefnavinnu, aðgerðanámi og fleiri aðferðum sem notaðar eru til að samhæfa þjálfun og nám að starfsemi fyrirtækis eða stofnunar. Telja verður að ávinningur stofnunar af símenntun starfsmanna hennar felist í þessari samhæfingu. Líkur eru á að íslenskar ríkisstofnanir hafi ekki nýtt þær aðferðir sem hér hefur verið lýst í miklum mæli. Eingöngu 4 af hverjum 10 starfsmönnum telja að þeir hafi góða aðstöðu til að afla sér endurmenntunar í núverandi starfi. Þannig er ljóst að þrátt fyrir mikla þátttöku ríkisstarfsmanna í endurmenntun er nauðsynlegt að samhæfa hana betur þörfum og starfsemi stofnana. Ein af niðurstöðum bandarískrar þingnefndar frá árinu 1989 var að starfsþjálfun bandarískra alríkisstarfsmanna væri ómarkviss, tilviljanakennd og í of miklum mæli bundin við frumkvæði einstakra starfsmanna (National Commission on the Public Service, 1989). Íslenskar ríkisstofnanir glíma að einhverju leyti við sama vanda. Smæð þeirra gerir það hins vegar að verkum að erfiðara er að sinna starfsþróun þeirra á skipulagðan hátt en ella.
- *Vinna þarf að auknum starfshreyfanleika forstöðumanna.* Eitt af markmiðum núgildandi starfsmannalaga var að auka sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisstofnana. Stjórnendum stofnana er heimilt að breyta starfssviði starfsmanna og verkefnum þeirra. Líkur eru á að þessi heimild hafi verið notuð í nokkrum mæli til að mæta aðhaldi í rekstri. Ráðherra hefur á sama hátt heimild til að flytja forstöðumenn úr einu embætti í annað. Slík tilfærsla heyrir þó til undantekninga. Nær allir forstöðumenn ríkisstofnana sem tóku þátt í svokallaðri forstöðumannakönnun töldu æskilegt að þeim væri gert kleift að skipta um starf eða embætti. Slíkar aðferðir gætu haft hvetjandi áhrif og stuðlað að framþróun stofnana.
- *Áframhaldandi aðlögun núverandi launakerfis.* Af könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna að dæma telur mikill meirihluti ríkisstarfsmanna að laun séu ekki í samræmi við vinnuframlag eða menntun. Eitt af markmiðum núverandi launakerfis var að tekið yrði í auknum mæli tillit til þarfa og verkefna hvernar stofnunar um sig og færni og hæfni starfsmanna. Útfærsla og áframhaldandi aðlögun núverandi launakerfis innan stofnana er því mikilvæg. Einnig er nauðsynlegt að skoða með formlegum hætti hvort núverandi fyrirkomulag við ákvörðun launa forstöðumanna sé í nægjanlegu samræmi við þá þróun sem átt hefur sér stað í launamálum hins opinbera.
- *Vanda þarf meira til ráðninga ríkisstarfsmanna.* Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar virðist nokkuð skorta að vandað sé til ráðninga hjá hluta ríkisstofnana. Þótt festa í ráðningaferli ríkisstofnana hafi aukist undanfarin ár er nauðsynlegt að kanna þörf fyrir nánari reglur um það hvernig standa skuli að ráðningum og skipunum ríkisstarfsmanna.
- *Niðurstöður könnunar benda til umtalsverðrar vinnustreitu meðal ríkisstarfsmanna sem virðist hafa farið vaxandi undanfarin tvö ár.* Ljóst er að þessir þættir geta haft í för með sér heilsufarsleg

vandamál, haft áhrif á einkalíf og starfsanda. Greina þarf betur þennan vanda og meta hvernig bregðast skuli við honum.

- *Upplýsingamiðlun innan stærri stofnana er ábótavant.* Niðurstöður könnunar benda til að þetta vandamál fari vaxandi eftir því sem stofnanir eru stærri. Mikilvægt er að stjórnendur nýti sér tiltæka tækni við miðlun upplýsingum og gefi starfsmönnum færi á að koma með ábendingar og tillögur varðandi starfsemi stofnunarinnar. Ýmsar ríkisstofnanir hafa þegar talsverða reynslu af útgáfu fréttabréfa og annarri miðlun upplýsinga. Til að tryggja gagnkvæma miðlun upplýsinga eru formlegar tilkynningar ekki nægjanlegar, einnig er mikilvægt að stjórnendur hafi reglulega óformleg samskipti við starfsmenn sína. Slíkt veitir stjórnendum betri innsýn í þau verkefni sem unnin eru á hverjum tíma og tækifæri til skoðanaskipta varðandi ýmsa þætti í starfsemi stofnunar. Einnig hefur verið sýnt fram á að ein öflugasta leiðin til að skapa góða vinnustaðamenningu sé að leggja rækt við þennan þátt.
- *Áhrif starfsmanna á ákvarðanir innan stofnana eru takmörkuð, skv. niðurstöðum könnunar.* Í samræmi við skort á upplýsingarmiðlun taldi stór hluti þátttakenda að áhrif þeirra á ákvarðanir innan stofnunar væru takmörkuð. Eins og annars staðar kemur fram hafa stjórnunaraðferðir þróast í þá átt að fleiri starfsmönnum eru veitt tækifæri til áhrifa. Þáttökustjórnun er dæmi um aðferð sem notuð er í þessum tilgangi. Í könnuninni kom fram talsverð fylgni milli starfsánægju og þess hvort starfsmenn töldu sig taka þátt í ákvarðanatöku. Þessi niðurstaða er í samræmi við niðurstöður erlendra rannsókna. Aðferðir sem notaðar eru til að auka þátt starfsmanna í ákvörðunartöku krefjast umtalsverðar stjórnunarþekkingar stjórnenda og hafa sumar reynst erfiðar í framkvæmd. Eins og bent er á hér að framan verður val á stjórnunaraðferð ætíð að miðast við eðli þeirra verkefna sem unnin eru sem og samsetningu starfshópsins.
- *Starfsmannavelta er veruleg innan tiltekinnar ríkisstofnana.* Hér er m.a. um að ræða stofnanir með ófaglært starfsfólk í umönnunarstörfum. Oft er um að ræða ungt fólk sem er að leita að starfsreynslu áður en haldið er í lengra nám eða fólk sem af einhverjum ástæðum þarf á skammtímastarfi að haldi. Launakjör hafa hér einnig áhrif. Þannig hefur starfsmannavelta í þessum stéttum aukist þegar eftirspurn eftir vinnuafli á almennum vinnumarkaði hefur farið vaxandi. Starfshreyfanleiki innan stofnana er nauðsynlegur. Hlutfallslega margar uppsagnir og nýráðningar geta hins vegar verið merki um stjórnunarvandamál, lélegar vinnuáðstæður eða slök launakjör. Mikil starfsmannavelta getur haft í för með sér umtalsverðan kostnað við að þjálfa nýtt starfsfólk auk þess að hafa slæm áhrif á starfsanda og samskipti við skjólstaðinga stofnana, svo sem sjúka og fatlaða.
- *Fræðslumál forstöðumanna.* Flestir forstöðumenn ríkisstofnana hafa fyrst og fremst verið ráðnir á grundvelli sérþekkingar á málsviði stofnunar en stjórnunarreynsla eða stjórnunarþekking hefur haft minna vægi. Mikilvægt er að stuðla að aukinni stjórnunarþekkingu forstöðumanna og tryggja viðhald hennar. Undanfarin misseri hefur verið unnið að fræðslu forstöðumanna á sviði starfsmannamála. Skoða þarf hvort auka þurfi þessa fræðslu og setja hana í fastara form.

Til viðbótar ofangreindum atriðum er lúta beint að starfsmannamálum ríkisins þarf á grundvelli niðurstaðna að huga að eftirfarandi þáttum:

- *Íslenskar ríkisstofnanir eru fámennar.* Fjölgun ríkisstofnana var mest á tímabilinu 1960-1990 þegar uppbygging heilbrigðis- og félagsþjónustu átti sér stað. Á þeim tíma höfðu sveitarfélög litla getu eða möguleika til að takast á við viðamikil verkefni á þessum sviðum. Íslenska ríkið hefur því séð um þessa þjónustu, sem í nágrennaríkjum hefur verið í höndum sveitarfélaga eða stofnana

á lægri stjórnsýslustigum. Framan af miðaðist uppbygging þjónustu ríkisins í héraði oftast við sveitarfélagamörk en stærri umdæmi svo sem kjördæmi. Ríkisstofnanir hafa því verið fámennar og dreifðar. Þetta hefur breyst nokkuð á undanförunum árum, m.a. vegna þess að heilbrigðisþjónusta á tilteknum svæðum hefur verið sameinuð undir eina heilbrigðisstofnun. Hvati þeirrar sameiningar hefur oftast ekki verið sameining sveitarfélaga.

Í mörgum tilvikum hafa stofnanir verið settar á laggirnar við aðstæður ólíkar þeim sem nú ríkja, t.d. hafa samgöngur og samskiptamál tekið miklum breytingum. Þannig er núverandi fjöldi og uppbygging sýslumannsembætta miðuð við aðrar aðstæður en nú eru.

Ekki er ólíklegt að fjöldi ráðuneyta og þau skýru skil sem eru milli viðfangsefna þeirra hafi frekar ýtt undir fjölgun ríkisstofnana en hitt og torvelað fækkun þeirra. Þannig er algengast að þjónustu ríkisins í héraði sé margskipt eftir viðfangsefnum, t.d. í vinnueftirlit, atvinnumál, skattamál, skattainnheimtu og vegamál. Sýslumannsembætti eru undantekning frá þessari reglu en þau hafa með höndum umboðsstjórn fyrir flest ráðuneytin.

Með framangreint í huga þarf að skoða hvort núverandi skipulag og verkefni Stjórnarráðs Íslands séu í takt við þá þróun sem orðið hefur í ríkisrekstri undanfarin ár. Lög og reglugerð um Stjórnarráð Íslands eru að grunni til frá 1969. Eitt af markmiðum þeirrar löggjafar var að auka festu í skipulagi stjórnsýslunnar. Nú þrjátíu árum síðar er álitamál hvort skipulag stjórnarráðsins dragi ekki úr nauðsynlegum sveigjanleika og skilvirkni í stjórnsýslu ríkisins. Mikilvægt er að hafa framangreint í huga við endurskoðun á skipulagi Stjórnarráðsins sem nú stendur fyrir dyrum en í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar kemur fram að eitt af markmiðum hennar á kjörtímabilinu sé að endurskoða lög um Stjórnarráð Íslands, skipan ráðuneyta og verkefni þeirra, með hliðsjón af breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu.

Stofnanir með fámennan starfshóp hafa mjög takmarkaða möguleika á að uppfylla kröfur, sem gera þarf til ríkisstofnana í framtíðinni og mæta þeim breytingum sem lýst er hér að ofan. Telja verður nauðsynlegt að stjórnvöld setji viðmiðunarreglu um hvað telst lágmarksstærð ríkisstofnunar. Hafa verður í huga að leysa má lögboðin ný eða breytt verkefni, sem stjórnvöld hafa ákveðið að sinna, með ýmsum öðrum hætti en með því að setja á laggirnar sérstaka ríkisstofnun. Færa má verkefnið undir stofnun sem fyrir er eða vinna að því í sérstökum verkefnahópum. Æskilegt er að áður en ný verkefni eru lögfest fylgi ekki aðeins mat á kostnaði vegna verkefnisins eins og nú er, heldur einnig stjórnsýslulegt mat á því hvar og hvernig hagkvæmast er að sinna verkefninu.

- *Skilgreina þarf hvaða rekstrarviðfangsefni teljast sérstakar ríkisstofnanir.* Nokkuð skortir að skýr skil séu milli starfsemi ríkisstofnana, ríkisfyrirtækja eða sjóða annars vegar og stjórnsýslunefnda, afmarkaðra verkefna og einkaaðila t.d. sjálfseignarstofnana hins vegar. Ekki eru til reglur um hvaða forsendur þurfi að liggja til grundvallar því að ríkisstofnun sé sett á laggirnar og hvernig að því skuli staðið. Með setningu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var felld niður ákvæði laga um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana nr. 97/1974, en þar sagði að ekki mætti setja á fót ríkisstofnun nema með lögum. Reyndin er sú að nær allar ríkisstofnanir hafa lagastöð í sérstökum lögum eða lögum um málaflokk sem stofnunin fæst við. Hins vegar er ekki alltaf skýrt hvort það hafi verið vilji löggjafans að setja á laggirnar sérstaka ríkisstofnun. Nauðsynlegt er að gera átak í að skýra skil milli ríkisstofnana og annarra rekstrarforma. Ávallt þurfa að vera til staðar upplýsingar um það hvaða rekstrarviðfangsefni teljast til sérstakra ríkisstofna.

- *Bæta þarf upplýsingakerfi í launa- og starfsmannamálum.* Stórir hópar ríkisstarfsmanna hafa verið utan launavinnslukerfis ríkisins en aðrir starfsmenn sjálfseignarstofnana verið innan þess. Launavinnslukerfið hefur því umtalsverða annmarka þegar aflu þarf upplýsinga um fjölda ríkisstarfsmanna og vinnumagn. Slíkar upplýsingar eru hins vegar grundvöllur athugana á starfsmannahaldi ríkisins og launaþróun auk þess að vera nauðsynlegar til stefnumótunar og áætlanagerðar. Nauðsynlegt er fyrir starfsmannahald stofnana að halda á skiplagðan hátt utan um mikilvægar upplýsingar um starfsmenn svo sem þær er lúta að endurmenntun og annarri starfsþróun.



## Heimildir

- Ackermann, K. F. (1983). Pay Equality, Pay Satisfaction and Work Behavior. Some Experimental Research Findings. *Management International Review*, 23(1):16-31.
- Adams, Edward F., Laker, Dennis R. og Hulin, Charles L. (1977). An Investigation of the Influence of Job Level and Functional Speciality on Job Attitudes and Perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 62(3):335-343.
- Áslaug Björt Guðmundsdóttir (1997). *Kynferðisleg áreitni*. Framtíðarsýn, Viðskiptafræðistofnun Háskóla Íslands.
- Benson, Bruce L. (1990). *The Enterprise of Law. Justice Without the State*. San Francisco, California: Pacific Research Institute for Public Policy.
- Brayfield, Arthur H. og Rothe, Harold F. (1951). An Index of Job Satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 35(5):307-311.
- Brief, Arthur P. (1998). *Attitudes In and Around Organizations*. London: SAGE Publications.
- Burke, Michael J. og Day, Russell R. (1986). A Cumulative Study of The Effectiveness of Managerial Training. *Journal of Applied Psychology*, 71: 232-245.
- Clark, Andrew og Oswald, Andrew (1996). Satisfaction and Comparison Income. *Journal of Public Economics*, 61:359-381.
- Cranny, C.J., Smith, Patricia C. og Stone, Eugene F. (1992). *Job Satisfaction. How People Feel About Their Jobs and How It Affects Their Performance*. Í ritstjórn Cranny C.J., Smith, Patricia C. og Stone, Eugene F. New York, NY: Lexington Books.
- Denhardt, Robert B. (1993). *The Pursuit of Significance. Strategies for Managerial Success in Public Organization*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- DeSantis, Victor S. og Durst, Samantha L. (1996). Comparing Job Satisfaction Among Public and Private Sector Employees. *American Review of Public Administration*, 26(3):327-337.
- Dilworth, Robert L. (1996). Learning Organizations in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*, 19:405-421.
- Dobbins, Gregory H. og Platz, Stephanie J. (1986). Sex Differences in Leadership. How Real Are They? *The Academy of Management Review*, 11(1):118-128.
- Duffy, Michelle K., Shaw, Jason D. og Ganster, Daniel D. (1998). Positive Affectivity and Negative Outcomes. The Role of Tenure and Job Satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 83(3):950-959.
- Drucker, Peter F. (1999). *Management Challenges for the 21st Century*. New York, NY: Harperbusiness.
- Eagly, Alice H. og Johnson, Blair T. (1990). Gender and Leadership Style: A Meta Analysis. *Psychological Bulletin*, 108(2):233-256.
- Edwards, Jack A., Thomas, Marie D., Rosenfeld, Paul og Booth-Kewley, Stephanie (1997). *How to Conduct Organizational Surveys. A Step by-step Guide*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

- Einarsen, Ståle, Raknes, Björn og Matthiesen, Stig (1993). *Seksuell trakessering*. Bergen: Sigmaforlag AS.
- Eiríkur Hilmarsson (1992). *Laun karla og kvenna*. Kjararannsóknarnefnd.
- Félagsvísindastofnun (1989). *Könnun á viðhorfum til opinberrar þjónustu*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Félagsvísindastofnun (1998). *Viðhorf til velferðarríkisins á Íslandi*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Finansdepartementet (1989). *Lönstrukturen Och Den „Dubbla Obalansen“*. En empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansministeriet (1990). *Lönpolitik 90*. Köbenhavn: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996a). *Medarbejdernes syn på personalpolitikken*. Köbenhavn: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1996b). *Personalepolitik i staten. Fra ord til handling*. Köbenhavn: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1998a). *Attraktive arbejdspladser i staten*. Köbenhavn: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1998b). *Lönpolitik 98. Sammanfatning*. Köbenhavn: Finansministeriet.
- Fisher, Cynthia D. og Locke, Edwin A. (1992). The New Look in Job Satisfaction Research and Theory í *Job Satisfaction. How People Feel About Their Jobs and How It Affects Their Performance*. Í ritstjórn Cranny C.J., Smith, Patricia C. og Stone, Eugene F. New York, NY: Lexington Books.
- Fjárlaga- og hagsýslustofnun (1986a). *Könnun á stjórnun hjá ríkinu*. Fjárlaga- og hagsýslustofnun.
- Fjárlaga- og hagsýslustofnun (1986b). *Hugleiðingar um stefnu ríkisins í starfsmannamálum*. Fjárlaga- og hagsýslustofnun.
- Fjármálaráðuneytið (1998). *Á leið til nýrrar aldar. Stefna, starfshættir og skipulag*. Fjármálaráðuneytið.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1981). *Staten som arbeidsplass. En intervjuundersøkelse blant statsstilsatte*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- Gallup (1991). *Könnun á launakjörum háskólamenntaðra manna*. Gallup.
- Gallup (1999). *Ríkisstofnanir. Rannsókn meðal forstöðumanna*. Gallup.
- Ganzach, Yoav (1998). Intelligence and job satisfaction. *Academy of Management Journal*, 41(5):526-539.
- Goodsell, Charles T. (1985). *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic*. New Jersey, NJ: Chatham House Publishers Inc.
- Gore, Al (1993). *The Gore Report in Reinventing Government*. New York, NY: Times Books.
- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir (1995). *Launamyndun og kynbundinn launamunur. Þættir sem hafa áhrif á laun og starfsframa*. Skrifstofa jafnréttismála.
- Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Stefanía Traustadóttir (1998). *Kynferðisleg áreitni á vinnustöðum*. Skrifstofa jafnréttismála, Vinnueftirlit ríkisins.
- Guðlaugur Þorvaldsson (handrit). *Launamál opinberra starfsmanna fram til 1953*.

- Guðmunda A. Birgisdóttir og Hildur Bjarnason (1987). *Vaktavinna. Könnun á áhrifum vaktavinnu á líf og heilsu lögreglumanna í Reykjavík*. Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.
- Guðni N. Aðalsteinsson og Helma R. Einarsdóttir (1996). *Könnun á umfangi símenntunar í íslenskum fyrirtækjum 1995*. VSI, Samment.
- Gulick, Luther og Urwick, Lyndall (1978). Papers on the Science of Administration í *Classics of Public Administration*. Í ritstjórn Shafritz, Jay M. og Hyde, Albert C. Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embættismenn og stjórnmálamenn. Skipulag og vinnubrögð í íslenski stjórnslu*. Heimskringla.
- Gylfi Þ. Einarsson (1997). *Aðgengi að faglegri símenntun og þjálfun*. Rannsóknarþjónusta Háskóla Íslands.
- Gösta Esping-Andersen (1996). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: SAGE Publications.
- Hackman, J. Richard og Oldham, Greg R. (1975). Development of the Job Diagnostic Survey. *Journal of Applied Psychology*, 60:159-170.
- Hackman, J. Richard og Oldham, Greg R. (1980). *Work Redesign*. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Company.
- Hagstofa Íslands (1995). *Íslensk atvinnugreinaflokkun ÍSAT 95*. 2. útg. Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1997). *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland*. Í ritstjórn Guðmundar Jónssonar og Magnúsar S. Magnússonar. Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1998a). *Vinnumarkaður 1997*. Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (1998b). *Fyrirtækjaskrá: Skrá yfir aðila sem hafa kennitölur í fyrirtækjaskrá Hagstofu Íslands*. Hagstofa Íslands.
- Hagsýsla ríkisins (1993). *Einkarekstur fangelsa*. Hagsýsla ríkisins.
- Hansína B. Einarsdóttir og Herdís D. Baldvinsdóttir (1990). *Gildi starfsmenntunar fyrir ófaglaert starfsfólk í atvinnulífinu. Höfum við gengið til góðs...?* Námsflokkar Reykjavíkur, Starfsmannafélagið Sókn, Félagsmálaráðuneytið.
- Heidenheimer, Arnold J., Hecló, Hugh og Adams, Carolyn T. (1990). *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Heller, Frank, Pusic, Eugen, Strauss, George og Wilpert, Bernhard (1998). *Organizational Participation. Myth and Reality*. New York, NY: Oxford University Press.
- Heneman, Herbert G., Schwab, Donald P., Fossum, John A., Dyer, Lee D. (1989). *Personnel/Human Resource Management*. 4. útg. Boston, Massachusetts: Irwin Inc.
- Henry, Nicholas (1998). *Public Administration and Public Affairs*. 6. útg. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Hulin, Charles L. og Smith, Patricia C. (1964). Sex Differences in Job Satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 48(2):88-92.

- Ichniowski, Casey og Shaw, Kathryn (1999). The Effects of Human Resource Management Systems on Economic Performance. An International Comparison of U.S. and Japanese Plants. *Management Science*, 45(5):704-721.
- Ironson, Gail H. (1992). Job Stress and Health í *Job Satisfaction. How People Feel About Their Jobs and How It Affects Their Performance*. Í ritstjórn Cranny C.J., Smith, Patricia C. og Stone, Eugene F. New York, NY: Lexington Books.
- Ivancevich, John M. og Matteson, Michael T. (1980). *Stress and Work. A Managerial Perspective*. Glenview, Ill. : Scott, Foresman.
- Johnston, Ruth (1974). Pay and Job Satisfaction. A Survey of Some Research Findings. *International Labour Review*, 111: 441-449.
- Jón Torfi Jónasson og Jóhanna Rósa Arnardóttir (1999). *Staða endurmenntunar á Íslandi. Drög að yfirlitsskýrslu*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jóna Siggeirsdóttir og Þórunn Pálsdóttir (1990). Streita í starfi hjúkrunarfræðinga á geðdeild. *Tímarit Fhh.*, 7:13-17.
- Jóna Siggeirsdóttir og Þórunn Pálsdóttir (1991). Starfsánægja þriggja starfsstétta á geðdeild Landspítalans. *Hjúkrun*, 67:4-8.
- Judge, Timothy A. og Watanabe, Shinichiro (1993). Another Look at the Job Satisfaction - Life Satisfaction Relationship. *Journal of Applied Psychology*, 78(6):939-948.
- Júlíus K. Björnsson (1997). *Greinagerð um áhrif vaktavinnu á heilsu, líðan og svefn. Hvaða áhrif hefur vinnufyrirkomulagið?* Félag flugumferðastjóra.
- Kettl, Donald F. og Milward, H. Brinton (1996). *The State of Public Management*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Kirkpatrick, Donald L. (1998). *Evaluating Training Programs. The Four Levels*. San Francisco, California: Berrett-Koehler Publishers Inc.
- Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna (1999). *Fréttarit KOS Nr. 20*: <http://www.simnet.is/kos/frettabref.htm>.
- Kossek, Ellen og Ozeki, Cynthia (1998). Work – Family Conflict, Policies, and the Job – Life Satisfaction Relationship. A Review and Directions for Organizational Behavior – Human Resources Research. *Journal of Applied Psychology*, 83:139-149.
- Kotter, John P. (1990). What Leaders Really Do. *Harvard Business Review*, 68(3):103-112.
- Kraut, Allen I. (1996). *Organizational Surveys. Tools for Assessment and Change*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Langbein, Laura I. and Lewis, Gregory B. (1998). Pay, Productivity, and the Public Sector. The Case of Electrical Engineers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3:391-412.
- Lefkowitz, Joel (1994). Sex-related Differences in Job Attitudes and Dispositional v. *Academy of Management Journal*, 37(2):323-350.
- Locke, E.A (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction í *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Í ritstjórn Dunnette, M.D. Chicago: Rand McNally & Company.
- Baldi de Mandilovitch, Martha S. og Quinn, Robert P. (1975). Education and Job Satisfaction 1962-1977. *Vocational Guidance Quarterly*, 29(2):100-111.

- María J. Ammendrup (1998). *Vinnuviðhorf Íslendinga*. Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.
- Menntamálaráðuneytið (1996). *Tölfræðihandbók um menntun og menningu*. Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið (1998). *Símenntun. Afl á nýrri öld*. Menntamálaráðuneytið.
- Milkovich, George T. og Boudreau, John W. (1997). *Human Resource Management*. 8.útg. Chicago, Illinois: Irwin Inc.
- Miller, Thomas I. og Michelle A. (1991). Standards of Excellence. U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services. *Public Administration Review*, 51(6):503-514.
- Mintzberg, Henry (1981). Organization Design. Fashion or Fit? *Harvard Business Review*, Jan/Feb. 1981.
- National Commission on the Public Service (Volcker commission) (1989). *Leadership for America. Rebuilding the Public Service*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (1997). *Measuring Public Employment in OECD Countries. Sources, Methods and Results*. Paris:OECD.
- Osborne, David og Gaebler, Ted (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ólafur Ólafsson (1989). *Streita, vinna og heilsa í velferðarþjófélagi*. Landlæknisembættið, Hjartavernd.
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Phillips, Jack J. (1997). *Return on Investment in Training and Performance Improvement Programs*. Houston, Texas: Gulf Publishing Company.
- Poister, Theodore (1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administrative Review*, 59(4): 325-335.
- Rabinowitz, Samuel og Hall, Douglas T. (1977). Organizational Research in Job Involvement. *Psychological Bulletin*, 84(2):265-288.
- Rhodes, Susan R.(1983). Age-Related Differences in Work Attitudes and Behavior. A Review and Conceptual Analysis. *Psychological Bulletin*, 93(2):328-367.
- Robie, Chet, Ryan, Ann M., Schmieder, Robert A., Parra, Luis F. og Smith, Patricia C. (1998). The Relation between Job Level and Job Satisfaction. *Group & Organization Management*, 23(4):470-495.
- Rosener, Judy B. (1990). Ways Women Lead. *Harvard Business Review*, 68:119-125.
- Samband íslenskra sveitafélaga. *Árbækur sveitarfélaganna 1986-1998*.
- Schneider, Benjamin, Gunnarson, Sarah K. og Wheeler, Jill K. (1992). The Role of Opportunity in the Conceptualization and Measurement of Job Satisfaction í *Job Satisfaction. How People Feel About Their Jobs and How It Affects Their Performance*. Í ritstjórn Cranny C.J., Smith, Patricia C. og Stone, Eugene F. New York, NY: Lexington Books.
- Sigrún Júlíusdóttir (1999). *Handleiðsla*. Óbirt handrit.

- Sims, Henry P., Szilagyi, Andrew D. og Keller, Robert T. (1976). The Measurement of Job Characteristics. *Academy of Management Journal*, 19(2):195-212.
- Slocum, John W. og Topichak, Paul M. (1972). Do Cultural Differences Affect Job Satisfaction? *Journal of Applied Psychology*, 56(2):177-178.
- Smith, Patricia C., Kendall, Lorne M. og Hulin, Charles L. (1969). *The Measurement of Satisfaction in Work and Retirement. A Strategy for the Study of Attitudes*. Chicago, Illinois: Rand McNally & Co.
- Smith, Patricia L.; Smits, Stansley J. og Hoy, Frank (1998). Employee Work Attitudes. The Subtle Influence of Gender. *Human Relations*, 51(5):649-666.
- Spector, Paul E. (1997). *Job satisfaction. Application, Assessment, Causes, and Consequences*. London: SAGE Publications.
- Statistisk sentralbyrå (1998). *Statsansattes vurdering av arbeidsforhold*. <http://www.ssb.no/www-open/pressemeldinger/pm98103.html>.
- Stefán Ólafsson (1996). *Hugarfar og hagröxtur. Menning, þjóðfélag og framfarir á Vesturlöndum*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Stefán Sigurðsson (1997). *Stúdentar af hugsjón*. Hagfræðistofnun.
- Ting, Yuan (1997). Determinants of Job Satisfaction of Federal Government Employees. *Public Personnel Management*, 26(3):313-334.
- U.S. Office of Personnel Management (1993). *Personnel Research Highlights. Special Report on the Survey of Federal Employees (SOFE)*. U.S. Office of Personnel Management.
- United States General Accounting Office (1997a). *Managing for Results. Analytic Challenges in Measuring Performance*. United States General Accounting Office, GAO/HEHS/GGD-97-138.
- United States General Accounting Office (1997b). *Managing for Results. Critical Issues for Improving Federal Agencies Strategic Plans*. United States General Accounting Office, GAO/GGD-97-180.
- United States General Accounting Office (1998). *Results Act. Observations on the Office of Personnel Management's Annual Performance Plan*. United States General Accounting Office, GAO/GGD-98-130.
- Varca, Philip E., Shaffer, Garnett, Stokes, McCauley og Cynthia D. (1983). Sex Differences in Job Satisfaction Revisited. *Academy of Management Journal*, 26(2):348-354.
- Vincent, Annette og Seymour, Judy (1995). Profile of Women Mentors. A National Survey. *S.A.M. Advanced Management Journal*, 60(2):4-11.
- Worthen, Blaine R., Sanders, James R. og Fitzpatrick, Jody L. (1997). *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman Inc.
- Zeitz, Gerald (1990). Age and Work Satisfaction in a Government Agency. A Situational Perspective. *Human Relations*, 43(5):419-439.
- Þjóðhagsstofnun (1989). *Tekjur karla og kvenna*. Þjóðhagsstofnun.