

Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins

*Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum í desember 2017
– sbr. könnun um sama efni í maí 2015*

Stefnuráð Stjórnarráðsins

Apríl 2018

Efnisyfirlit

Samantekt	2
1. Inngangur.....	4
2. Þróun mála 2015–2017	5
3. Gögn og aðferðafræði	5
3.1 Gerð könnunar	5
3.2 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun	6
4. Niðurstöður	6
4.1 Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð	6
4.2 Þekking og færni.....	10
4.3 Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð	13
4.4 Gæði stefnuskjala	15
4.5 Mótun stefna og aðgerðaáætlana.....	18
4.6 Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum	21
4.7 Næstu skref	26
5. Heimildir	26
6. Viðauki	27
6.1. Könnun stefnuráðs	27

Samantekt

Stefnuráð Stjórnarráðsins gerði í desember 2017 könnun á getu og þekkingu starfsfólks Stjórnarráðsins í stefnumótun og áætlanagerð. Þátttakendur voru ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar auk valinna sérfræðinga úr öllum ráðuneytum. Sambærileg könnun var gerð í maí 2015 og ljóst að miklar framfarir hafa orðið síðan þá. Þannig telur nú meiri hluti þátttakenda (81%) að þekking á stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins sé í meðallagi, frekar viðunandi eða mjög viðunandi, samanborið við (57%) árið 2015. Gildistaka laga um opinber fjármál í janúar 2016 hefur án efa haft mest að segja í því efni, nánar tiltekið sú vinna á sviði stefnumótunar sem farið hefur fram í ráðuneytum á grundvelli laganna sem og fræðsluáttak fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Stjórnarráðsskólans. Könnunin sýnir að í dag taka fleiri innan Stjórnarráðsins þátt í stefnumótun og að stefnur og áætlanir eru oftast fjármagnaðar og komast frekar til framkvæmda en áður. Niðurstöðurnar endurspeglu líka þá áherslu sem undanfarin misseri hefur verið á hlutlæga markmiðssetningu. Enn má þó gera betur er kemur að samhæfingu og samræmingu innan og á milli ráðuneyta. Einnig vekur áhuga hversu lítið þátttakendur telja ráðherra (30%) og aðstoðarmenn (37%) þeirra koma að stefnumótun. Þá virðist það starfsfólk Stjórnarráðsins sem helst kemur að stefnumótun telja að innleiðing þeirrar stefnumótunar sem lög um opinber fjármál mæla fyrir um hafi gengið vel. Almennt benda niðurstöður könnunarinnar til þess að stefnumótun og áætlanagerð innan ráðuneyta hafi farið fram og standi enn styrkari stöðum nú en árið 2015, sjá nánar í eftirfarandi yfirliti yfir meginatriðin:

Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð

- Stefnumótun er hluti af starfi 93% þátttakenda (sp. 1).
- Meiri hluti hafði tekið þátt í stefnumótun fyrir fjármálaáætlun (81%), 64% tekið þátt í mótun stefnu með aðgerðaáætlun, 48% tekið þátt í gerð skýrslu/álita og 35% í mótun stefnu án aðgerðaáætlunar (sp. 2).
- Flestir þátttakenda telja að innan ráðuneyta sé mest leitað til faglegra sérfræðinga á viðkomandi sviði (95%), skrifstofustjóra (77%), lögfræðinga (64%) eða sérfræðinga í fjármálum (62%) þegar spurt er hverjir innan ráðuneytisins hafi komið að þeirri stefnumótun sem viðkomandi hefur tekið þátt í. Færri nefna ráðherra (30%) eða aðstoðarmenn (37%) (sp. 5).

Þekking og færni

- Mikill meiri hluti þátttakenda hefur setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun (83%) samanborið við (62%) árið 2015 (sp. 8).
- Meiri hluti þátttakenda (56%) telur þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins vera frekar viðunandi eða mjög viðunandi samanborið við (24%) árið 2015 (sp. 9).

Gæði stefnuskjala

- Þátttakendur voru spurðir hvers konar gögn og upplýsingar þeir notuðu almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar (sp. 16). Í ljós kom að flestir notuðu tölfræðileg (79%) eða alþjóðleg gögn (74%). Fæstir sögðust hins vegar styðja sig við utanaðkomandi ráðgjöf (26%) eða greiningu frá sérfræðingum (30%) (sp. 16).
- 63% þátttakenda töldu fullyrðinguna: „Skilgreind voru mælanleg og tímasett markmið um hvaða árangri stefnt var að“ eiga vel eða mjög vel við. Einungis 15% töldu fullyrðinguna eiga afar eða frekar illa við (sp. 18).

Mótun stefna og aðgerðaáætlana

- 81% þátttakenda telja stefnuskjöl og áætlanir ráðuneyta almennt vera frekar vel eða í meðallagi unnin sl. tvö ár samanborið við 77% árið 2015 (sp. 23).
- Flestir þátttakendur telja stefnuskjöl og áætlanir síns ráðuneytis vera oftast (36%) eða stundum (36%) unnar í opnu samráði við hagsmunaaðila samanborið við 47% og 33% árið 2015 (sp. 21).

- Aðeins 33% þátttakenda telja stefnuskjöl ráðuneyta sjaldan vera samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta miðað við (47%) árið 2015 (sp. 22).
- Í 40% tilfella töldu þátttakendur að aðgerðir sem ætlað er að hrinda í framkvæmd í tengslum við stefnuskjöl alltaf eða oftast vera fjármagnaðar. Einungis í 18% tilfella töldu þátttakendur aðgerðirnar vera aldrei eða sjaldan fjármagnaðar (sp. 20).

Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum

- Tæpur helmingur þátttakenda telur að stefnur komist í framkvæmd en fjórðungur þátttakenda (24%) telur algengara að þær komist ekki í framkvæmd (sp. 26). Árið 2015 var þessu öfugt farið þegar rúmlega helmingur þátttakenda (51%) taldi að stefnur kæmust ekki í framkvæmd.

Á grundvelli niðurstaðna könnunarinnar mun stefnuráð beita sér fyrir því að skipulögð verði frekari fræðsla og stuðningur við stefnumótun innan Stjórnarráðsins. Þörf er á að haldin verði sértæk námskeið, t.d. um eftirfylgni, samráð, greiningu og gagnaöflun, markmiðasetningu og mælikvarða, líkt og þátttakendur óska eftir. Jafnframt verður unnið að uppfærslu á Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð (2013), að teknu tilliti til þeirrar þróunar sem orðið hefur með tilkomu laga um opinber fjármál, vinnu við þróun á framtíðarfyrirkomulagi stefnumótunar, niðurstaðna þessarar könnunar og þeirra ábendinga sem þar koma fram.

1. Inngangur

Stefnuráð Stjórnarráðsins var stofnað í febrúar 2015 og hefur það hlutverk að móta viðmið (e. best practice) fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum og leiðbeina varðandi samspil við fjármagn og lagafrumvörp.

Stefnuráð er skipað fulltrúum úr öllum ráðuneytum og í því sitja Héðinn Unnsteinsson (formaður, FOR), Marta Birna Baldursdóttir (varaformaður, FJR), Arnheiður Ingjaldsdóttir (SRN), Brynhildur Þorgeirsdóttir (DMR), Davíð Bjarnason (UTN), Ingilín Kristmannsdóttir (SRN), Ingunn Þorsteinsdóttir (UTN), Leifur Eysteinnsson (MRN), Pétur Fenger (DMR), Sif Guðjónsdóttir (FOR), Sigríður Jónsdóttir (VEL), Stefán Guðmundsson (UAR), Steinunn Fjóla Sigurðardóttir (UAR), Sveinn Þorgrímsson (ANR) og Þórunn Jóna Hauksdóttir (MRN).

Í maí 2015 gerði stefnuráð könnun á stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins og gaf út skýrslu í kjölfarið. Markmiðið var að skilgreina grunnlínu og leita leiða til framþróunar og úrbóta. Niðurstöður könnunarinnar veittu mikilvægar upplýsingar fyrir mótun heildstæðra tillagna varðandi skipulag og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Hluti tillagnanna komst til framkvæmda og má þar helst nefna námskeið og vinnustofur um stefnumótun sem haldin hafa verið af Stjórnarráðsskólanum og fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Í desember 2017 gerði stefnuráð aðra könnun á stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins og í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðum hennar. Markmiðið er að meta árangurinn af þeirri vinnu sem farið hefur fram frá því í maí 2015 og nýta niðurstöðurnar til að skipuleggja frekari fræðslu og stuðning við stefnumótun innan Stjórnarráðsins. Kannanirnar tvær eru að stærstum hluta sambærilegar en uppfærslur og viðbætur nú beinast að nýjustu áherslum og reynslu. Á þeim tíma sem liðinn er frá könnuninni 2015 skiptir mestu gildistaka laga um opinber fjármál í janúar 2016 sem kallað hefur á mikla vinnu á sviði stefnumótunar. Lögín mæla fyrir um skyldu ráðherra til að móta stefnu fyrir viðkomandi málefnasvið og málaflokka til eigi skemmri tíma en fimm ára. Jafnframt gera lögín ráð fyrir að stefnumótun fyrir einstök málefnasvið sé kynnt í greinargerð með fjármálaáætlun sem einnig er sett fram til fimm ára í senn. Gildistaka laga um opinber fjármál hefur því haft mikil áhrif á umgjörð og framkvæmd stefnumótunar innan Stjórnarráðsins.

Hér á eftir verður fyrst gefið yfirlit yfir verkefni og áherslur Stjórnarráðsins við stefnumótun og áætlanagerð á tímabilinu 2015–2017. Að því loknu er fjallað um gögn og aðferðafræði könnunarinnar í desember 2017 og loks gerð grein fyrir niðurstöðum hennar og hugmyndum stefnuráðs um næstu skref. Samhengi og samanburði við sambærileg atriði í könnuninni frá maí 2015 er haldið til haga jafnóðum. Í samantekt, fremst í skýrslunni, er að finna helstu efnisatriði og niðurstöður.

2. Þróun mála 2015–2017

Í skýrslu þeirri sem stefnuráð gaf út um könnunina í maí 2015 er að finna yfirlit yfir megindrætti í þróun stefnumótunar og áætlanagerðar hjá Stjórnarráðinu fram að þeim tíma. Jafnframt voru þar settar fram ályktanir af niðurstöðum könnunarinnar ásamt hugmyndum um sóknarfæri og næstu skref á sviðum fræðslu, forgangsröðunar og verkstjórnar, samhæfingar, samráðs og aðhalds.

Þegar litið er til þróunar mála á tímabilinu 2015–2017 er ljóst að gildistaka laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, í janúar 2016 er þar lykilatriði. Í lögnum er lögð rík áhersla á stefnumótun sem ná skal til lengri tíma en áður, sbr. einkum II. og III. kafla þeirra. Fjármálaáætlun er ein af grunnstoðum laganna og þar skal greina frá markmiðum hagstjórnar ásamt tekju- og útgjaldaáformum til lengri tíma. Jafnframt er kveðið á um að hver ráðherra skuli móta stefnu fyrir þá málaflokka sem hann ber ábyrgð á og að stefnan skuli kynnt í fjármálaáætlun. Við samþykkt fjármálaáætlunar að vori liggur þannig bæði fyrir stefna fyrir næstu ár og fjárlagagerð komandi árs (Alþingi, 2018).

Fjármálaáætlun var fyrst lögð fram vorið 2016 og var þar fjallað um stefnu á öllum málefnasviðum. Framsetning stefnubátta í fjármálaáætlun tók nokkrum breytingum milli ára og má gera ráð fyrir að hún verði áfram í þróun á næstu árum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með málefni laga um opinber fjármál og hefur stýrt innleiðingu þeirra, þar á meðal fræðslumálum. Frá gildistöku laganna í ársbyrjun 2016 hafa ráðuneytið og Stjórnarráðsskólinn staðið fyrir mál- og vinnustofum með ýmiss konar fræðslu um stefnumótun fyrir sérfræðinga og stjórnendur í Stjórnarráðinu. Alls hafa um hundrað manns sótt þessa fræðslu. Hefur þar m.a. verið lögð áhersla á hlutlæga markmiðasetningu og að sýna virði af aðgerðum fyrir almenning. Jafnframt hefur verið unnið að framtíðarfyrirkomulagi stefnumótunar innan Stjórnarráðsins og má búast við að fyrstu heildstæðu stefnurnar, sem byggja á nýju ferli og sniðmátum, líti dagsins ljós á árinu 2018. Miðað er við að árið 2020 liggi fyrir heildstæðar stefnur fyrir öll málefnasvið sem byggt verður á við gerð fjármálaáætlunar hverju sinni.

Loks skal þess getið að í athugasemd við frumvarp til fjárlaga 2017, var eftirfarandi markmið sett fyrir málefnasviðið „Æðsta stjórnarsýsla“: „Að auka gagnsæi og gæði við undirbúning löggjafar, stefnumótun og áætlanagerð“. Fram kemur að árið 2015 hafi staðan verið sú að 57% töldu þekkingu á stefnumótun innan ráðuneyta vera í meðallagi, frekar viðunandi og mjög viðunandi. Eitt af viðmiðunum var að ná þessari tölu upp í 65% árið 2017 og 80% árið 2019 (Alþingi, 2016). Svo sem nánar kemur fram í næsta kafla (sp. 10) hefur síðarnefnda markmiðinu þegar verið náð, með því að í desember 2017 telja 81% þátttakenda í könnun stefnuráðs að þekking á stefnumótun innan ráðuneytanna sé í meðallagi, frekar viðunandi eða mjög viðunandi.

3. Gögn og aðferðafræði

3.1 Gerð könnunar

Könnunin var undirbúin af starfshópi innan stefnuráðs Stjórnarráðsins í samráði við aðra fulltrúa í ráðinu. Í starfshópnum sátu Héðinn Unnsteinsson (FOR), Marta Birna Baldursdóttir (FJR) og Þórunn Jóna Hauksdóttir (MRN). Sérfræðingar forsætis- og fjármála- og efnahagsráðuneytis, Héðinn Unnsteinsson, Sif Guðjónsdóttir, Lárus Blöndal og Marta Birna Baldursdóttir, unnu úr niðurstöðum og lögðu fyrir stefnuráð til umfjöllunar og lokavinnslu.

Í könnuninni voru settar fram 30 spurningar, þar af 27 sambærilegar þeim sem lagðar voru fyrir árið 2015. Þemur spurningum var bætt við og könnunin í heild sinni uppfærð af stefnuráði til að endurspeglar betur þróun þeirra stefnuþátta sem helst hefur verið unnið með innan Stjórnarráðsins síðustu misseri.

3.2 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun

Könnunin var send á alla ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra, fulltrúa í stefnuráði og þá sérfræðinga innan hvers ráðuneytis sem fulltrúar í stefnuráði töldu að reynslu hefðu af stefnumótun og áætlanagerð. Alls var 219 stjórnendum og sérfræðingum boðið að taka þátt. Þetta var töluvert stærra úrtak heldur en árið 2015. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að mun fleiri koma nú að stefnumótun og áætlanagerð en árið 2015. Þátttakendur 2015 voru ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar auk sérfræðinga úr öllum ráðuneytum, samkvæmt tilnefningu fulltrúa í stefnuráði.

Hinn 7. desember 2017 sendi ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins tölvupóst á þátttakendahópinn með kynningu á eðli, umfangi og markmiðum könnunarinnar og hlekk á könnunina. Í póstinum var að auki hlekkur á hugtakalista til aðstoðar þátttakendum við úrlausn spurninganna. Tekið var fram að könnunin væri nafnlaus og svör ekki rekjanleg til einstakra þátttakenda. Í kjölfarið voru sendar þrjár ítrekanir um þátttöku áður en henni lauk formlega 20. desember.

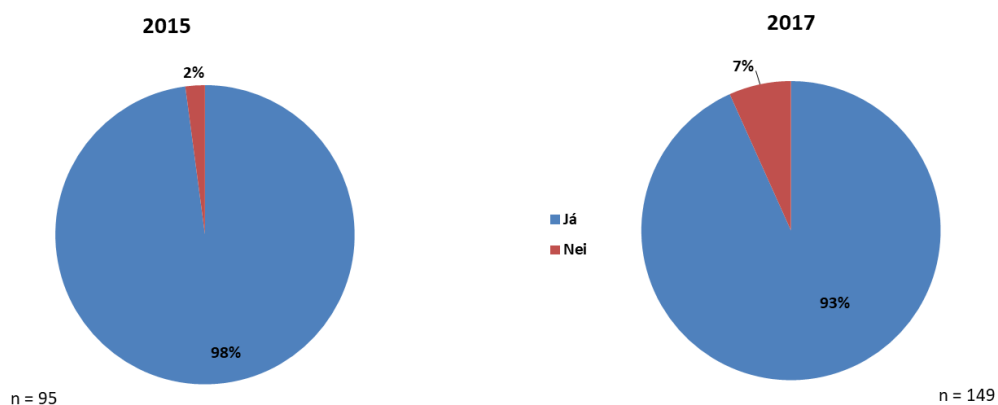
Af þeim 219 sem fengu könnunina senda svöruðu 152 aðilar, sem samsvarar 70% svarhlutfalli. Til samanburðar fengu 131 könnunina senda árið 2015 og 98 svöruðu, sem samsvarar 75% svarhlutfalli.

4. Niðurstöður

4.1 Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð

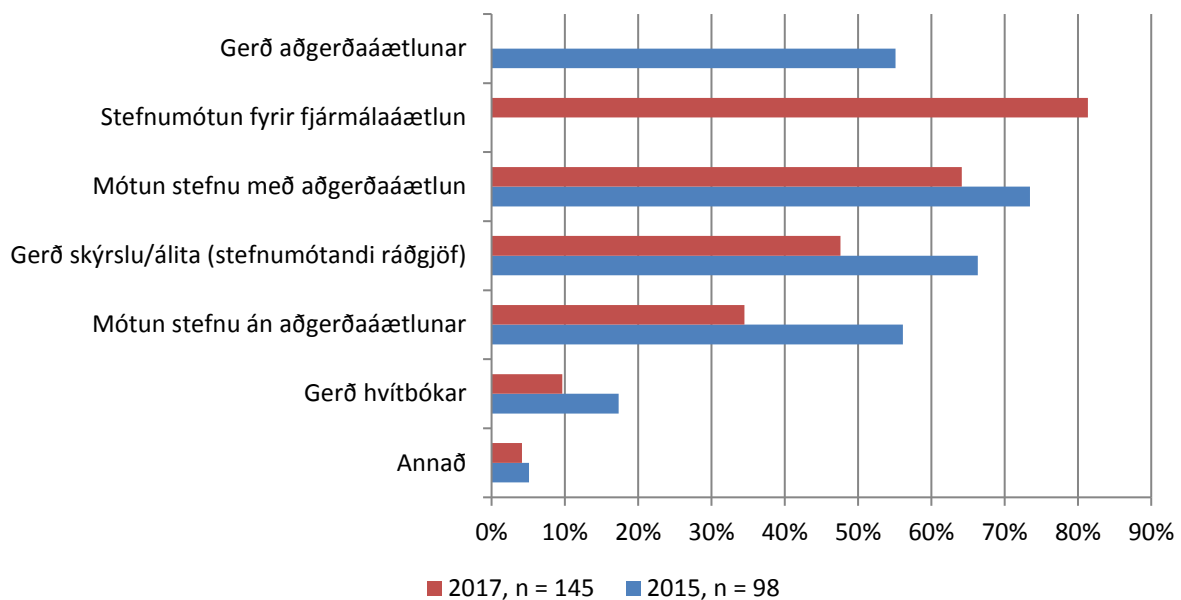
Í fyrsta hluta könnunarinnar var leitast við að mæla áreiðanleika úrtaksins með spurningum um þátttöku og hlutverk í stefnumótunarvinnu og áætlanagerð.

Á mynd 1 (sp. 1) má sjá að 138 (93%) töldu þátttöku í stefnumótun vera hluta af sínu starfi en 10 (7%) töldu svo ekki vera. Árið 2015 töldu 98% stefnumótun vera hluta af sínu starfi. Þennan mun milli ára má m.a. skýra með því að víðari skilgreining var á þátttöku í stefnumótun þegar úrtakið var valið og fleiri fengu því könnunina nú en árið 2015.



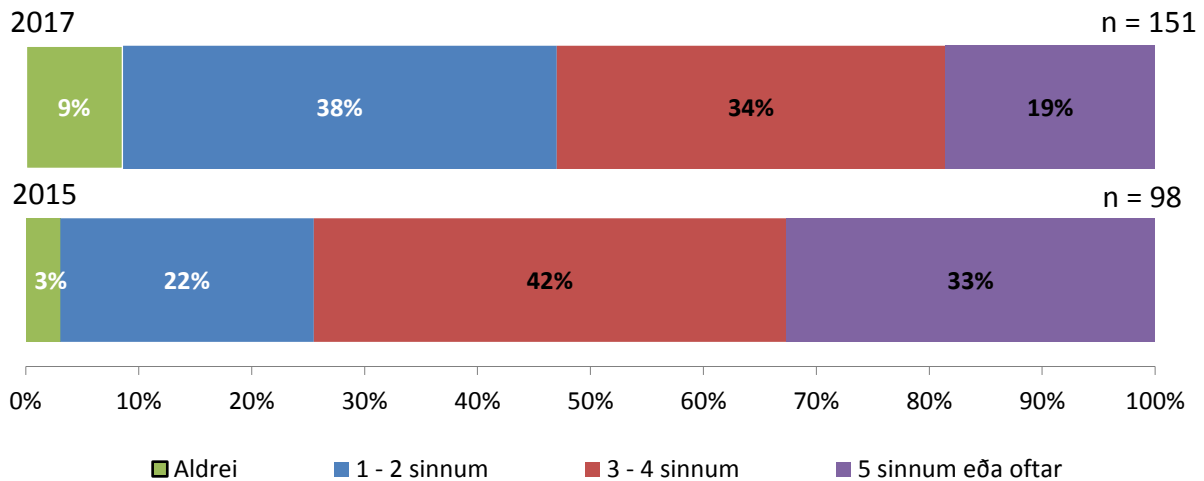
Mynd 1: Sp. 1. Er þátttaka í stefnumótun hluti af þínu starfi?

Í spurningu 2 voru þátttakendur spurðir hvers konar stefnumótun þeir hefðu tekið virkan þátt í á sl. tveimur árum. Á mynd 2 má sjá að flestir hafa tekið þátt í stefnumótun fyrir fjármálaáætlun (81%) eða mótun stefnu með aðgerðaáætlun (64%). Um helmingur hefur sinnt stefnumótandi ráðgjöf í formi skýrslu/álita (48%) og tæplega tíu prósent hafa komið að gerð hvítbókar. Árið 2015 höfðu 17% komið að gerð slíkra bóka (mynd 2). Það vekur einnig athygli að hlutfall þeirra sem unnið hafa að mótun stefnu án aðgerðaáætlunar hefur lækkað úr 56% í tæp 35% á milli árunna 2015 og 2017. Líta má á það sem jákvæða þróun sem bendi til þess að aðgerðaáætlanir fylgi nú æ stærri hluta stefna innan Stjórnarráðsins. Af því má álykta að áhersluatriði og aðgerðir stefna komist í auknum mæli til framkvæmda og þar með að stjórnsýslan sé að þróast í rétta átt, sé litið til þeirrar megingagnrýni (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012) að stefnur Stjórnarráðsins „geri ekki það sem þær segi“.



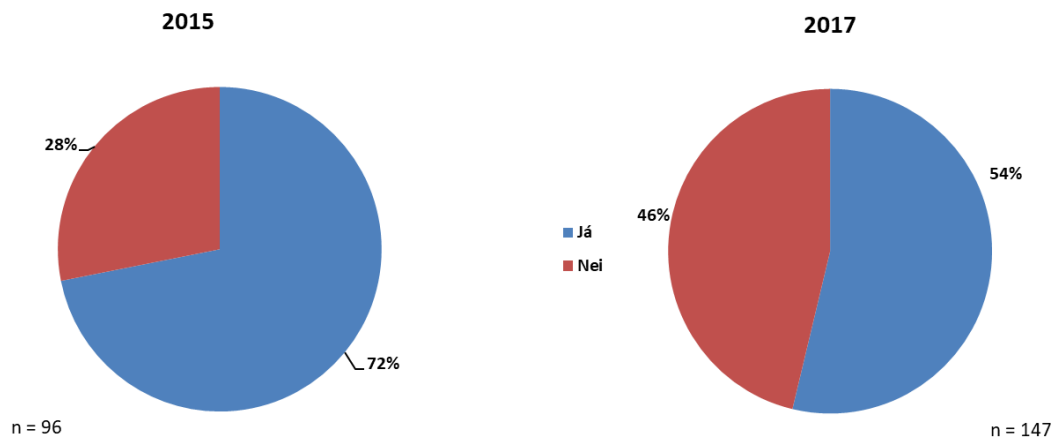
Mynd 2: Sp. 2. Hvers konar stefnumótun hefur þú tekið virkan þátt í á sl. fjórum árum? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Til að greina hversu mikla reynslu þátttakendur hefðu af stefnumótun og áætlanagerð voru þeir líkt og árið 2015 spurðir um tíðni þátttöku sinnar í stýrihópum/starfshópum/vinnuhópum (mynd 3, sp. 3). Niðurstöður sýna að meiri hluti hefur oftast en tvisvar sinnum setið í slíkum hópi á sl. fjórum árum (53%) samanborið við (75%) árið 2015. Dreifingin er svolítið önnur nú en árið 2015. Fleiri hafa tekið þátt einu sinni til tvisvar, en færri 3–4 og 5 sinnum og oftast nú en árið 2015. Það er þó enn metið sem svo að úrtakið hafi yfir heildina nokkuð góða reynslu af stefnumótun og áætlanagerð (mynd 3). Þrettán aðilar höfðu ekki tekið þátt í stýrihópi á þessu tímabili sem helst í hendur við niðurstöður úr sp. 1 um þátttöku í stefnumótun sem hluta af starfi (mynd 1).



Mynd 3: Sp. 3. Hversu oft hefur þú verið þátttakandi í stýrihópi (e. steering group) (stundum kallað starfshópur eða vinnuhópur) sem unnið hefur að stefnumótun eða áætlanagerð á sl. fjórum árum?

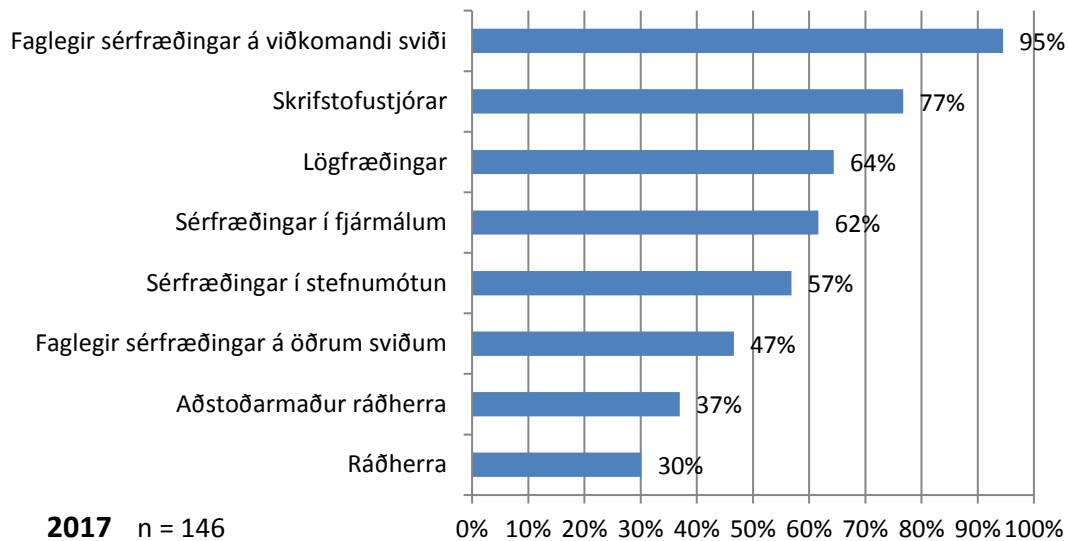
Spurt var nánar út í hlutverk þátttakenda í stefnumótunarvinnu og niðurstöður sýndu að 54% höfðu leitt slíka vinnu samanboreið við 72% árið 2015 (mynd 4, sp. 4). Það bendir til þess að sá hluti úrtaksins hafi góða þekkingu og reynslu af stefnumótun og áætlanagerð og veiti áreiðanleg svör við spurningum könnunarinnar en hafi þó fækkað frá árinu 2015. Einnig gefur það vísbendingu um að leiðtogahlutverk í stefnumótun innan Stjórnarráðsins deilast nú að jafnaði á færri aðila en gera má jafnframt ráð fyrir því að þeir séu hæfari.



Mynd 4: Sp. 4. Hefur þú leitt slíka vinnu?

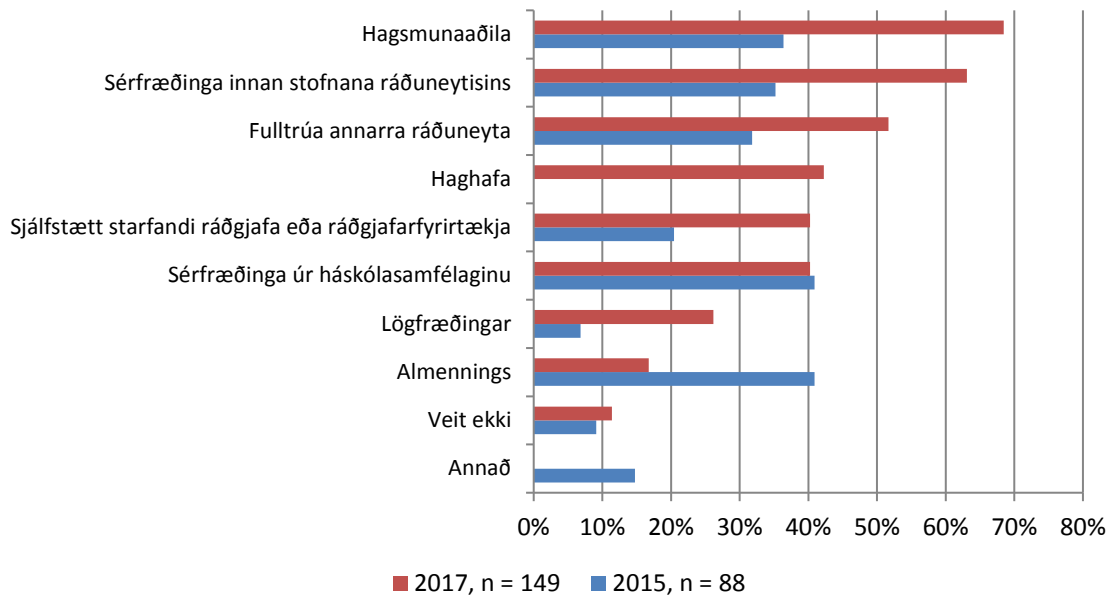
Flestir þátttakenda telja að innan ráðuneyta sé mest leitað til faglegra sérfræðinga á viðkomandi sviði (95%), skrifstofustjóra (77%), lögfræðinga (64%) eða sérfræðinga í fjármálum (62%) þegar spurt er um hverjir innan ráðuneytisins hafi komið að þeirri stefnumótun sem viðkomandi hefur tekið þátt í (mynd 5, sp. 5). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost og nýttu sér það flestir. Ekki var hægt að raða valmöguleikum eftir mikilvægi og því endurspeglar niðurstöður ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur

aðeins hlutfallslegan fjölda svara. Áhugavert er að sjá hversu lágt hlutfall þátttakenda nefnir fulltrúa stjórnsmálanna þegar kemur að stefnumótuninni; aðstoðarmenn (37%) og ráðherra (30%) (mynd 5). Þetta er ný spurning í könnuninni og samanburður við árið 2015 því ekki mögulegur.

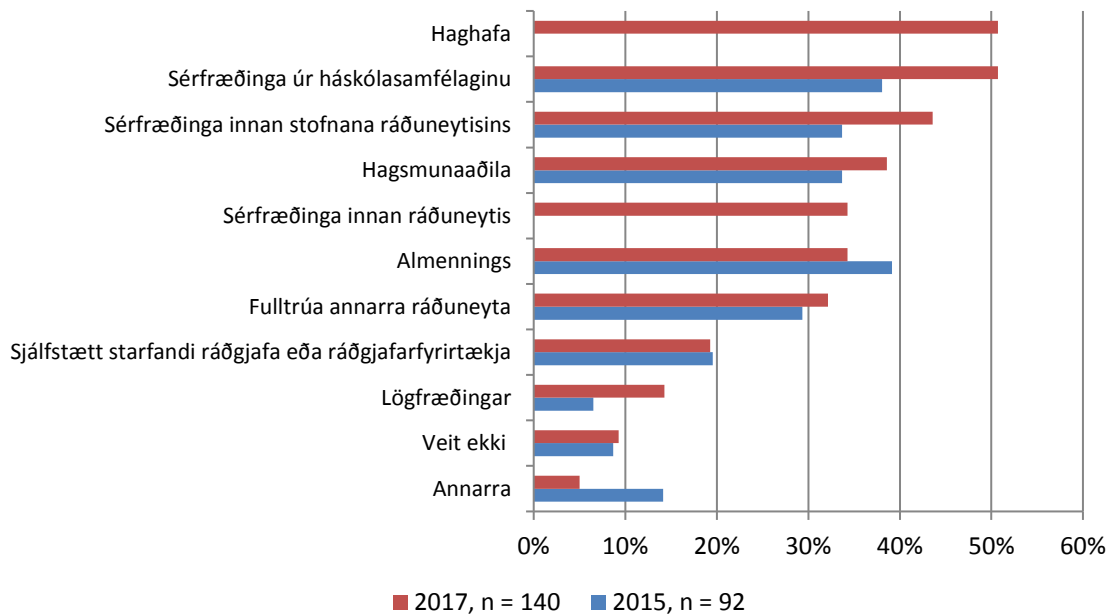


Mynd 5: Sp. 5. Hverjir innan ráðuneytis þíns hafa komið að stefnumótun sem þú hefur tekið þátt í? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Flestir þátttakenda telja að helst sé leitað til hagsmunaaðila (68%), fulltrúa annarra ráðuneyta (52%) og sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins (63%) við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins (mynd 6, sp. 6). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost og nýttu sér það flestir. Ekki var hægt að raða valmöguleikum eftir mikilvægi og því endurspegla niðurstöður ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara. Þegar spurt var til hversu þyrfti að leita meira í stefnumótun og áætlanagerð fengust ekki jafn afgerandi svör (mynd 7, sp. 7). Flestir telja að leita þurfi meira til sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (49%) og haghafa, þ.e. notenda þjónustu, á meðan fæstir telja að leita þurfi meira til lögfræðinga (14%), þó svo að þeir telji það ekki vera gert í miklum mæli nú þegar (25%) (sjá myndir 6 og 7).



Mynd 6: Sp. 6. Til hverra utan ráðuneytisins er að þínu mati einna helst leitað við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

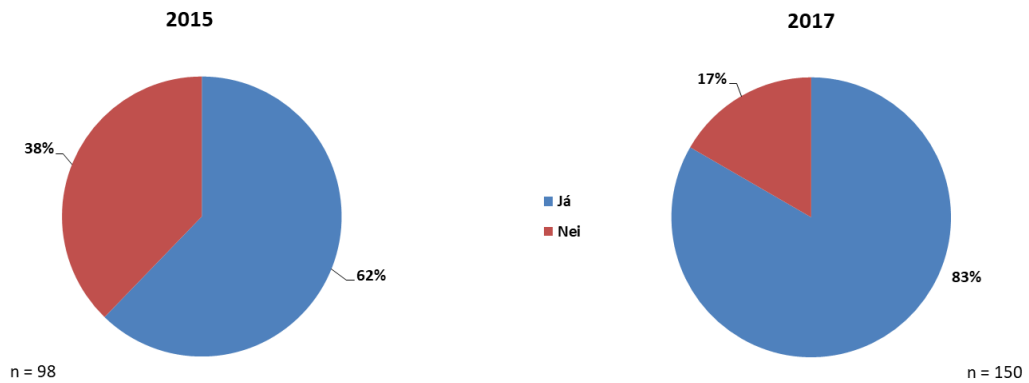


Mynd 7: Sp. 7. Til hverra telur þú að þyrfti að leita meira í stefnumótun og áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

4.2 Þekking og færni

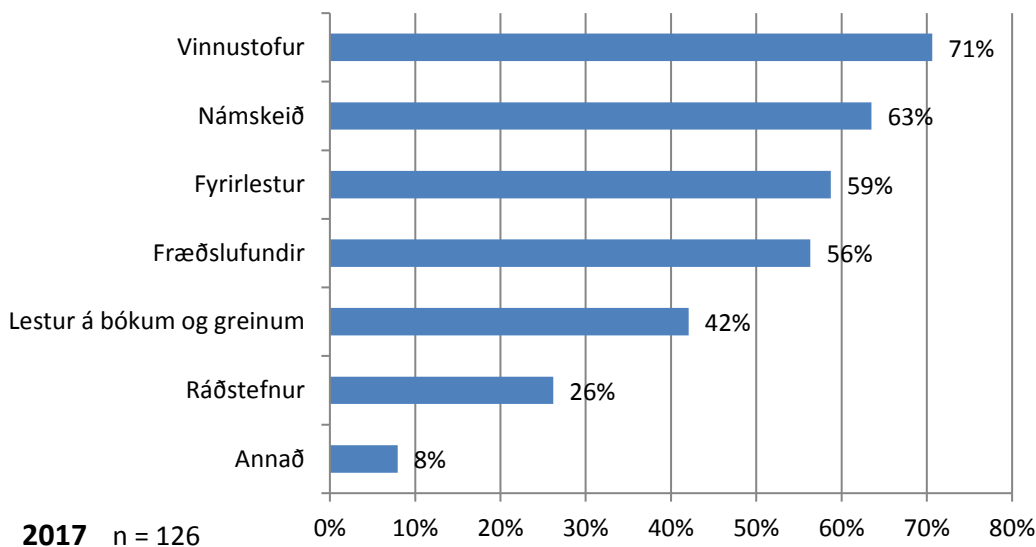
Á meðal hlutverka stefnuráðs er efling þekkingar og færni á sviði stefnumótunar og áætlanagerðar. Fræðsla um stefnumótun á tímabilinu 2015–2017 hefur þó fyrst og fremst farið fram á grundvelli laga um opinber fjármál og því verið í umsjón fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Til að meta þá þekkingu sem nú er til staðar í Stjórnarráðinu voru þátttakendur spurðir hvort þeir hefðu setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun. Mikill meiri hluti þátttakenda svaraði því játandi (83%) (sjá mynd 8, sp. 8). Augljóst er að aukið framboð af fræðslu um stefnumótun og áætlanagerð, m.a. á vegum Stjórnarráðsskólans og fjármála- og efnahagsráðuneytis, hefur skilað sér.



Mynd 8: Sp. 8. Hefur þú setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun?

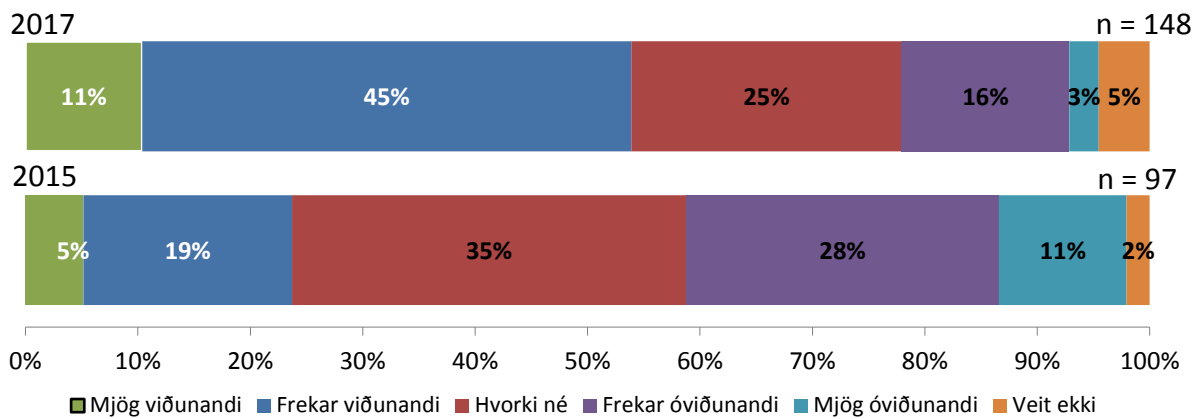
Til að nálgast nánari upplýsingar um eðli námsins voru þátttakendur spurðir hvers konar námskeið eða nám þeir hefðu lagt stund á. Alls fengust 125 svör við þeirri spurningu og voru þau dregin saman í nokkra meginflokka. Á mynd 9 (sp. 8) má sjá að flestir þeirra sem svöruðu höfðu setið einhvers konar námskeið (63%), fyrirlestur (59%), fræðslufundi (56%) eða vinnustofur (71%).



Mynd 9: Sp. 8. Hvers konar námskeið eða nám hefur þú lagt stund á?

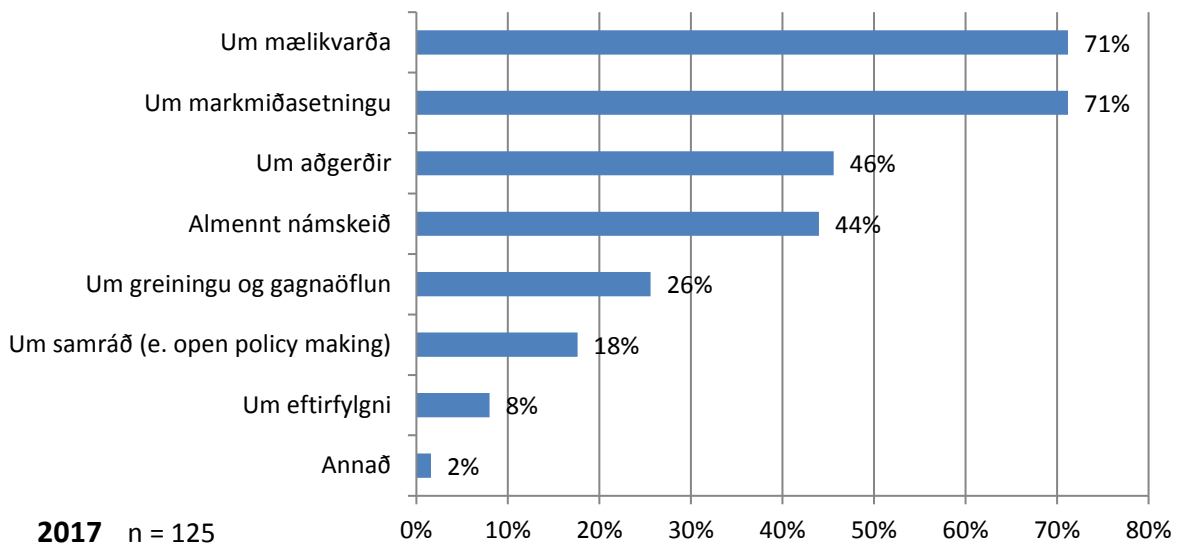
Aðspurðir hversu viðunandi eða óviðunandi þátttakendur teldu þekkingu á stefnumótun innan viðkomandi ráðuneytis töldu flestir hana frekar viðunandi (45%) eða mjög viðunandi (11%). Aðeins 18% töldu hana óviðunandi eða mjög óviðunandi. Sjá mynd 10 (sp. 9). Þessar niðurstöður gefa til kynna að

sú aukna fræðsla sem Stjórnarráðið hefur ráðist í undanfarin tvö ár, m.a. í tengslum við innleiðingu laga um opinber fjármál, hafi skilað sér vel með hliðsjón af stöðunni árið 2015.



Mynd 10: Sp. 9. Hversu viðunandi eða óviðunandi telur þú þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins vera?

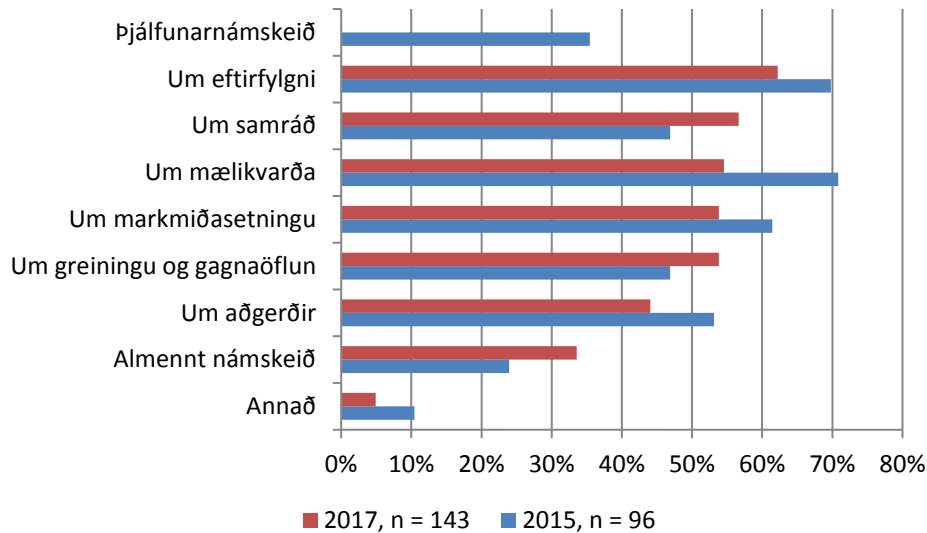
Í þessari könnun var í fyrsta sinn spurt hvers kyns námskeið starfsfólk Stjórnarráðsins hefði sótt. Í ljós kom að flestir höfðu sótt námskeið um markmiðssetningu (71%) og mælikvarða (71%). Frekari niðurstöður má sjá á mynd 11 (sp. 10).



Mynd 11: Sp. 10. Hvers konar námskeið/fræðslufundi/vinnustofur/ráðstefnur hefur þú sótt á vegum Stjórnarráðsins (Stjórnarráðsskólans/fagráðuneytis/FJR)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Flestir þátttakendur voru sammála um að Stjórnarráðið ætti að halda sértæk námskeið um stefnumótun fremur en almennt námskeið, en 34% kölluðu eftir hinu síðarnefnda. Algengast var að þátttakendur vildu námskeið um eftirfylgni (62%). Önnur sértæk námskeið sem kallað var eftir voru námskeið um samráð (57%), mælikvarða (55%), markmiðssetningu (54%), greiningu og gagnaöflun

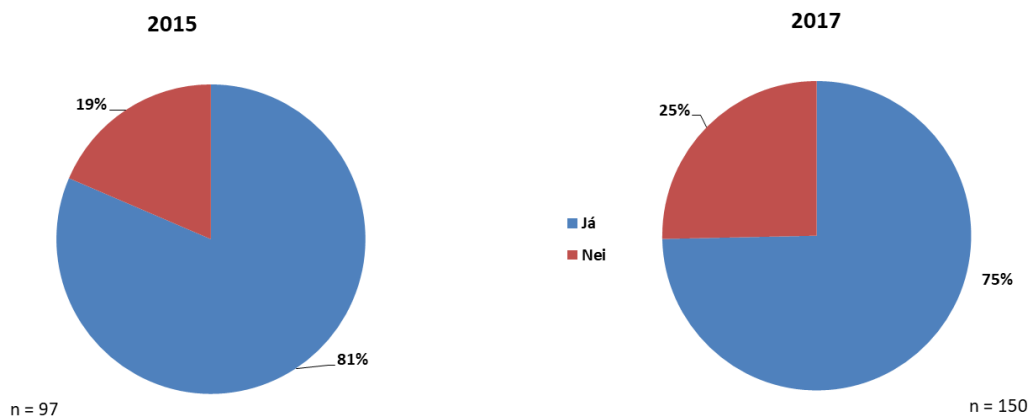
(54%) og aðgerðir (44%). Þátttakendum stóð til boða að velja fleiri en einn valkost og var þeim ekki raðað eftir mikilvægi. Því er ekki ljóst hvers konar námskeið þátttakendur kjósa helst, aðeins hvers konar námskeið þeim líst vel á. Sjá mynd 12 (sp. 11). Í samanburði við niðurstöðurnar árið 2015 eru niðurstöður keimlíkar en það sem stendur einna helst upp úr er aukið ákall eftir sértækri fræðslu fremur en almennri.



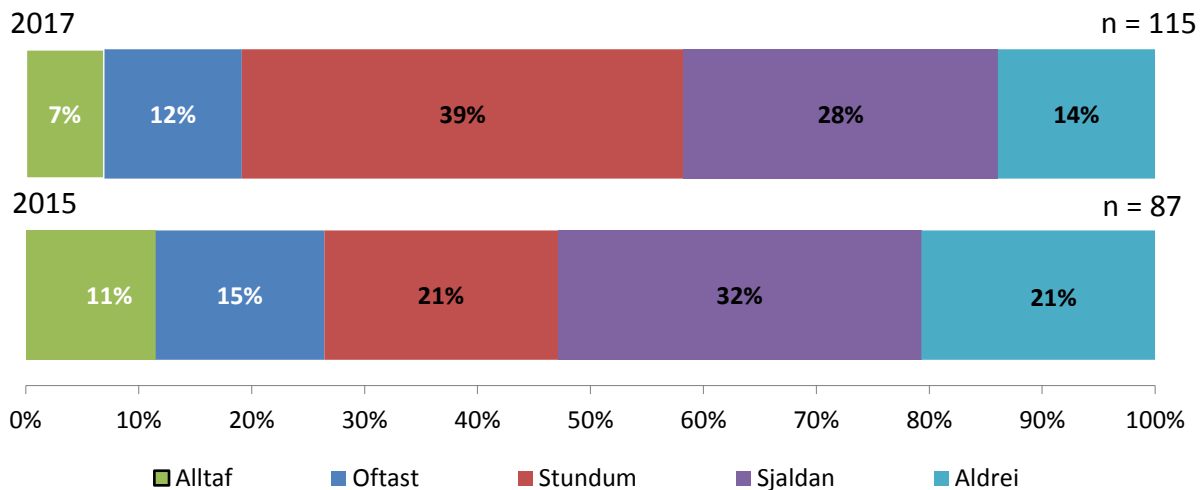
Mynd 12: Sp. 11. Hvers konar námskeið um stefnumótun telur þú að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

4.3 Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð

Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð var gefin út af forsætisráðuneytinu árið 2013 til leiðbeiningar við stefnumótunarvinnu. Til að kanna notagildi handbókarinnar voru þátttakendur spurðir hvort þeir vissu af henni (sp. 12) og hversu oft þeir notuðu hana við undirbúning fyrir stefnumótunarvinnu (sp. 13). Niðurstöður sýndu að 75% þátttakenda vissu að handbókin væri til (sjá mynd 13), samanborið við 81% árið 2015, en 28% sögðust sjaldan nota hana, samanborið við 29% árið 2015 (sjá myndir 13 og 14).

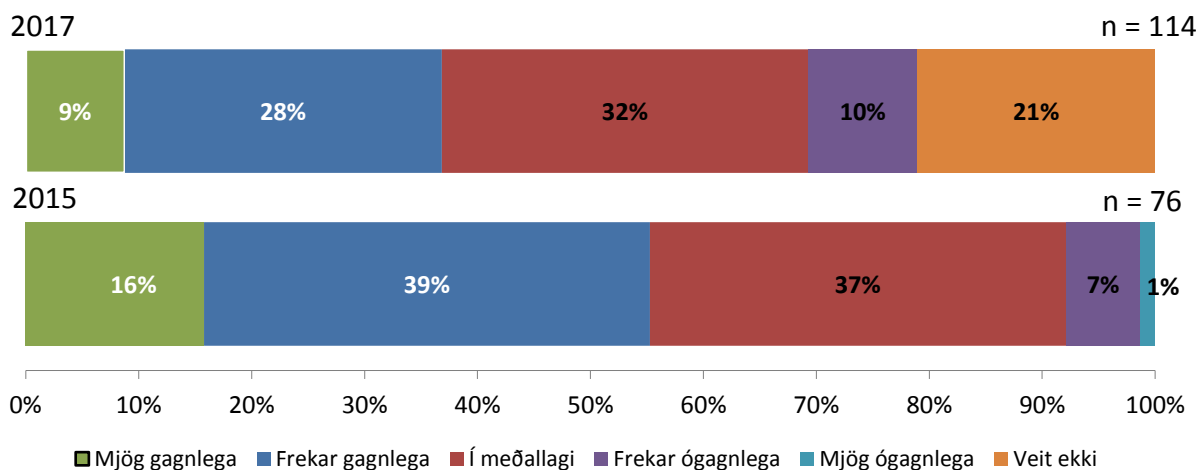


Mynd 13: Sp. 12. Vissir þú að til er Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð frá árinu 2013?



Mynd 14: Sp. 13. Hversu oft styðst þú við handbókina þegar þú vinnur að undirbúningi stefnumótunarvinnu?

Aðspurðir um álit sitt á handbókinni (sp. 14) töldu flestir þátttakendur hana vera í meðallagi gagnlega (32%) eða frekar gagnlega (28%) en enginn taldi hana ógagnlega (mynd 15 sp. 14). Niðurstöður þessarar spurningar hafa lítið breyst frá árinu 2015, en þó hefur þeim fækkað sem telja handbókina frekar gagnlega. Líklegt er að rekja megi þessa breytingu til þess að handbókin hefur ekki verið endurskoðuð og/eða uppfærð.



Mynd 15: Sp. 14. Hversu gagnlega eða ógagnlega telur þú handbókina vera?

Til nánari útskýringar voru þátttakendur spurðir hvernig þeir teldu að bæta mætti handbókina. Af þeim 26 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:

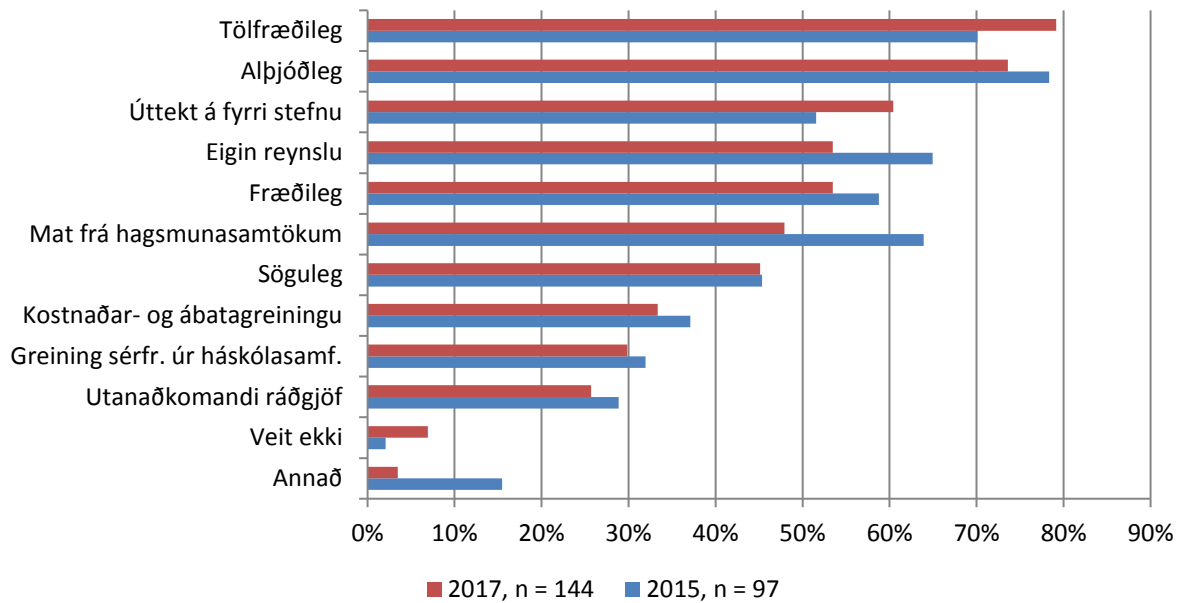
- Hún er ekki nógu praktísk. Of fræðileg.
- Uppfæra miðað við lög um opinber fjármál, hugtakalista og vinnustofur FJR.

- Efla vitund starfsmann um tilvist hennar.
- Draga lykilþætti hennar saman í t.d. fjórblöðung.
- Handbókin er 4–5 ára gömul, þarfnast uppfærslu. Vantar umfjöllun um áhrifakeðjuna sbr. vinnustofur í haust. Laga þarf handbókina að nýju verklagi og nýrri hugsun með tilkomu nýrra laga um opinber fjármál. Útbúa þarf þverfaglega verkferla við vinnslu stefnu málefnasviða hjá Stjórnarráðinu, því má bæta við sem viðauka í núverandi skjal.
- Vísa frekar í erlendar fræðibækur í stefnumótun (þá jafnvel í opinberri stjórnsýslu).
- Hún er auðlesin, stutt og hnitmiðuð eins og ég vil hafa hana.
- Að kafa dýpra ofan í hvern þátt sem tilheyrir stefnumótunarferlinu.
- Er handbók endilega lausnin? Stefnumótunarverkefni geta verið svo ólík. Ekki endilega æskilegt að staðla vinnubrögðin. Eitt algengasta vandamálið er hugtakanotkun. Stuttur hugtakalisti eða gátlisti gæti verið gagnlegur.
- Handbókin og ný staða í stefnumótun hjá ríkinu í kjölfar laga um opinber fjármál þurfa að tala saman. Ef til eiga að vera málefnasviðastefnur og þverlægar stefnur, þ.e. stefnur þvert á málefnasvið, þarf handbókin að fjalla um og skýra muninn. Þarf að skýra út hvar mörkin eru á milli pólitískrar stefnumótunar og stefnumörkunar ráðuneytanna.
- Tengja betur við hlutverk Alþingis, ríkisstjórnar og stjórn mála.
- Það þarf að endurskoða hana – í samráði allra ráðuneyta.

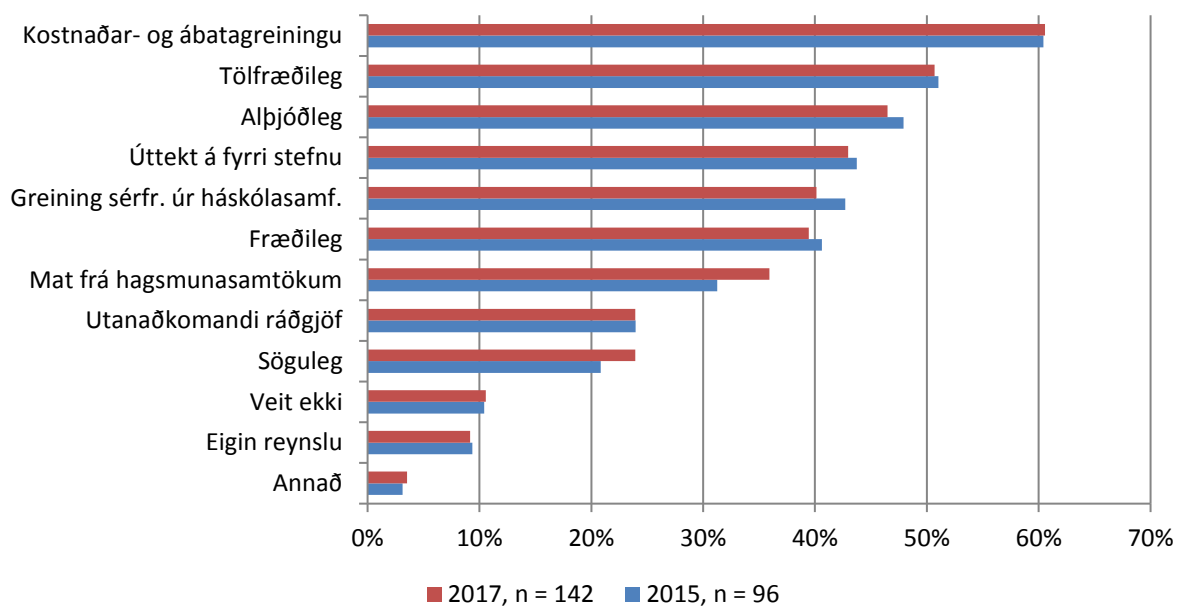
4.4 Gæði stefnuskjala

Þátttakendur voru spurðir hvers konar gögn og upplýsingar þeir notuðu almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar (sp. 16, mynd 16). Í ljós kom að flestir notuðu tölfræðileg (79%) eða alþjóðleg gögn (74%). Fæstir sögðust hins vegar styðja sig við utanaðkomandi ráðgjöf (26%) eða greiningu frá sérfræðingum (30%). Eins og áður gafst þátttakendum færi á að velja fleiri en einn möguleika og nýttu sér það flestir. Þeim valmöguleikum var ekki raðað eftir mikilvægi og því er ekki hægt að segja til um hvers konar gögn eða upplýsingar þátttakendur leggja mesta áherslu á að nota.

Aðspurðir hvers konar gögn og upplýsingar þátttakendur teldu að nýta mætti betur við greiningu og undirbúning stefnu eða stefnuráðgjafar (sp. 17, mynd 17) völdu flestir kostnaðar- og ábatagreiningu (61%). Fæstir töldu hins vegar að nýta þyrfti meira eigin reynslu (9%). Þær niðurstöður eru nokkuð sambærilegar fyrri svörum (sp. 16, mynd 16) en aðeins 33% sögðust almennt nota kostnaðar- og ábatagreiningu á meðan 52% nota almennt fengna reynslu við undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar.



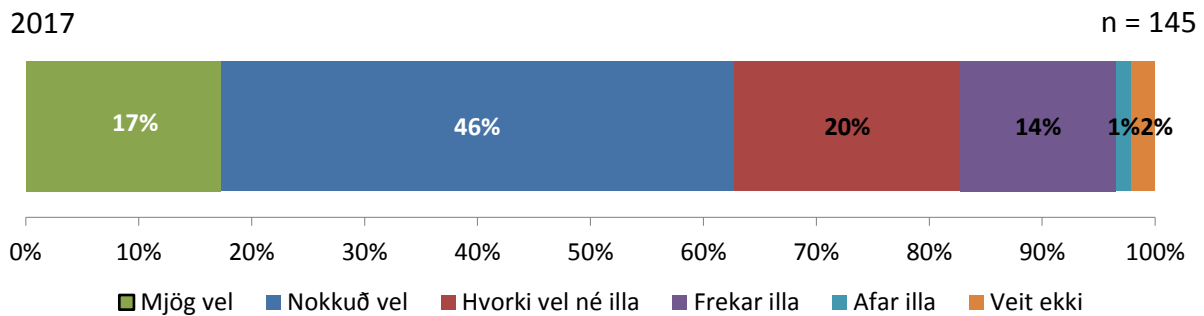
Mynd 16: Sp. 16. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (e. policy advice)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)



Mynd 17: Sp. 17. Hvers konar gögn og upplýsingar telur þú að mætti nýta betur við greiningu og undirbúning stefnu eða stefnuráðgjafar (e. policy advice) innan ráðuneyta? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

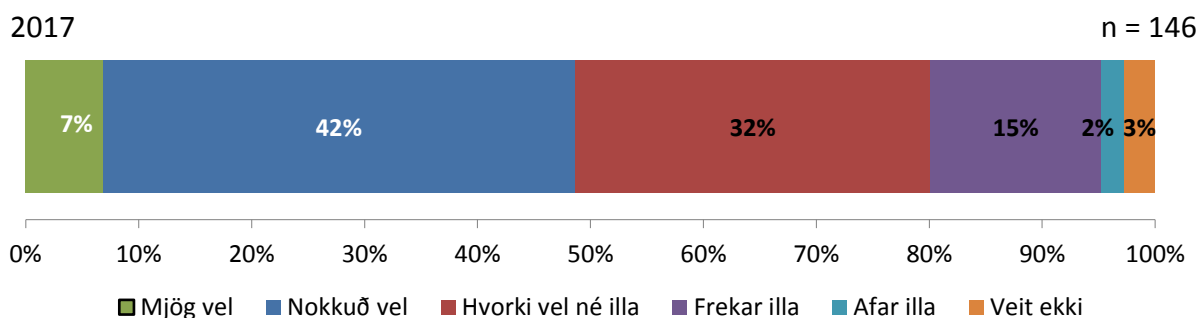
Þátttakendur voru þessu næst spurðir þriggja spurninga sem þótti mikilvægt að fá svör við þar sem þær tengjast vinnu ráðuneyta við stefnumótun málefnasviðs- og málaflokkastefna, sbr. lög um opinber fjármál, auk þess sem þær endurspeglu framkvæmdaleiðina vs. fyrirheitaleiðina (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012) og aukna hlutlægni í stefnumótun hins opinbera. Þessar þrjár spurningar eru nýjar og voru ekki í könnuninni sem gerð var árið 2015.

Fyrsta spurningin var fullyrðing og sneri að markmiðum. Fullyrðingin hljómaði svo: „Skilgreind voru mælanleg og tímasett markmið um hvaða árangri stefnt var að“ miðað við þá stefnumótunarvinnu er svarendur höfðu tekið þátt í. Niðurstöður endurspegla þá áherslu sem undanfarin misseri hefur verið á hlutlæga markmiðssetningu. 63% töldu fullyrðinguna eiga vel eða mjög vel við. Einungis 15% töldu fullyrðinguna eiga afar eða frekar illa við (mynd 18, sp. 18).



Mynd 18: Sp. 18. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um stefnumótunarvinnu sem þú hefur tekið þátt í: „Skilgreind voru mælanleg og tímasett markmið um hvaða árangri stefnt var að“?

Önnur spurningin af þessu tagi var einnig sett fram sem fullyrðing og sneri að mælikvörðum. Fullyrðingin var þessi: „Skýrir mælikvarðar voru skilgreindir til að meta árangur af stefnu“. Niðurstöðum ber saman við svörin við fyrri fullyrðingu, 49% töldu fullyrðinguna eiga mjög eða nokkuð vel við en 17% frekar eða afar illa við (mynd 19, sp. 19).

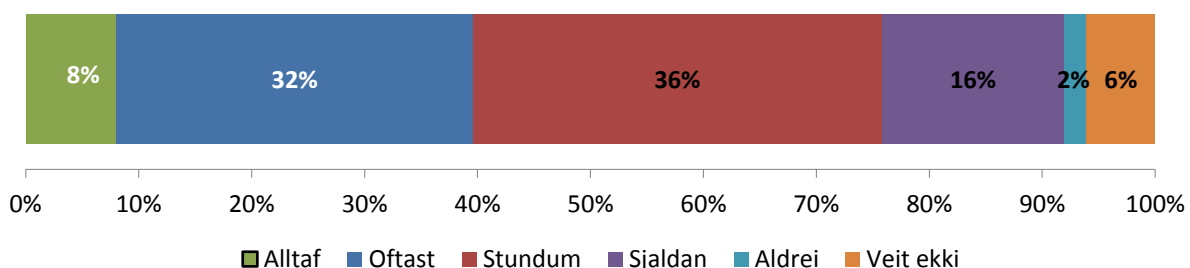


Mynd 19: Sp. 19. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um stefnumótunarvinnu sem þú hefur tekið þátt í: „Skýrir mælikvarðar voru skilgreindir til að meta árangur af stefnu“?

Þriðja og síðasta spurningin sneri að aðgerðum og hvort þær væru fjármagnaðar í stefnuskjölum. Sett var fram bein spurning en ekki fullyrðing líkt og í hinum tveimur fyrrnefndu. Í 40% tilfella töldu þátttakendur aðgerðirnar alltaf eða oftast vera fjármagnaðar. Það var einungis í 18% tilfella sem svarendur töldu aðgerðirnar vera aldrei eða sjaldan fjármagnaðar (mynd 19, sp. 20).

2017

n = 149

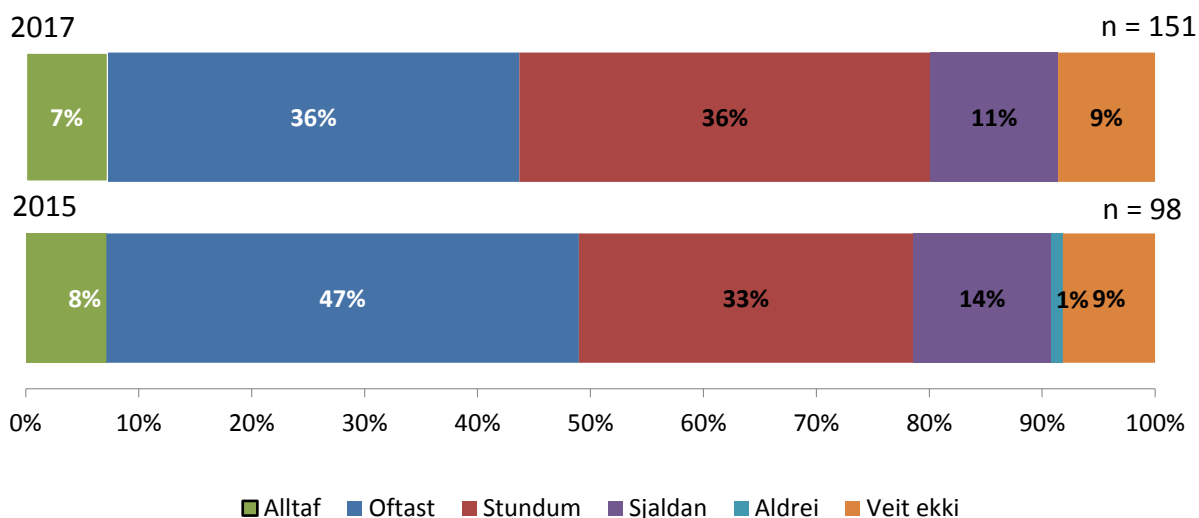


Mynd 20: Sp. 20. Eru aðgerðir sem ætlunin er að hrinda í framkvæmd í tengslum við stefnuskjöl fjármagnaðar?

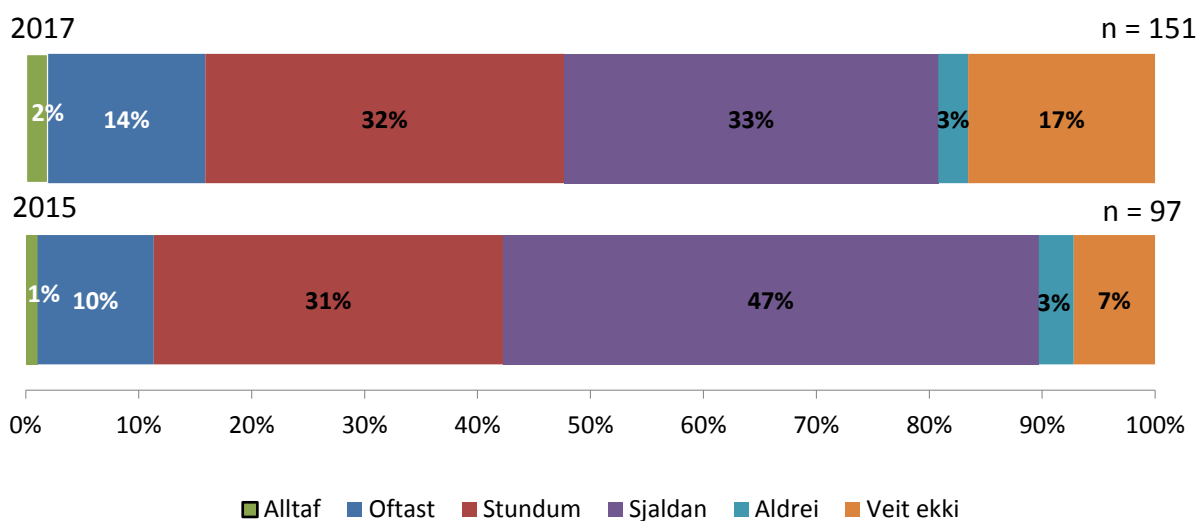
4.5 Mótun stefna og aðgerðaáætlana

Í þessum hluta voru settar fram fimm spurningar sem sneru að aðferðum við stefnumótun innan ráðuneyta auk þess sem þátttakendur voru beðnir að leggja mat á það hvort stefnuskjöl viðkomandi ráðuneytis hefðu verið unnin vel eða illa sl. tvö ár.

Flestir þátttakendur telja stefnur og áætlanir síns ráðuneytisins vera oftast (36%) eða stundum (36%) unnar í opnu samráði við hagsmunaaðila (mynd 21, sp. 21). Aftur á móti telja 33% þátttakenda stefnur ráðuneytisins sjaldan vera samhæfðar stefnum annarra ráðuneyta (mynd 22, sp. 22). Hvað varðar niðurstöður könnunarinnar árið 2015 eru litlar breytingar á svörum við spurningu 21. Hvað varðar spurningu 22 sýnir niðurstaðan nú að samhæfing hefur aukist á milli ráðuneyta, þar sem 47% þátttakenda 2015 töldu að stefnuskjöl væru sjaldan samhæfð milli ráðuneyta en 33% þátttakenda 2017. Niðurstöðurnar gefa því til kynna að samráð við utanaðkomandi hagsmunaaðila sé nokkuð gott, svipað og það var árið 2015. Jafnframt er skortur á samskiptum og samhæfingu milli ráðuneyta á undanhaldi. Til að hraða framþróun við samhæfingu stefnumótunar þvert á ráðuneyti og málefnavið þeirra mætti t.d. huga að skilgreindari og sterkari „miðju“ innan Stjórnarráðsins og að finna nýskapandi leiðir og ferli í því samhengi.

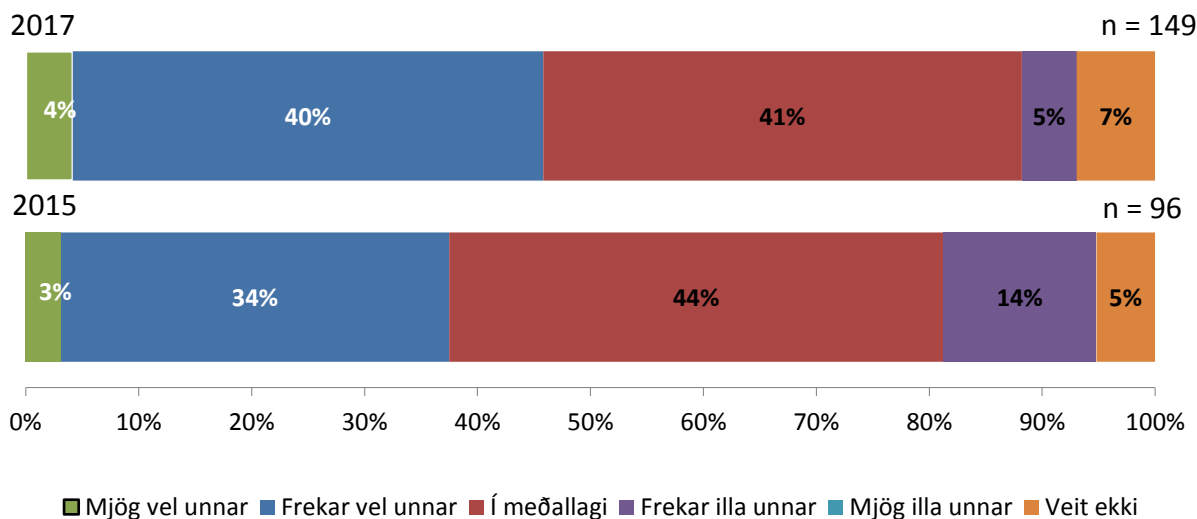


Mynd 21: Sp. 21. Hversu oft telur þú stefnuskjöl og áætlanir innan ráðuneytisins vera unnar í samráði við hagsmunaaðila (e. stakeholders)?



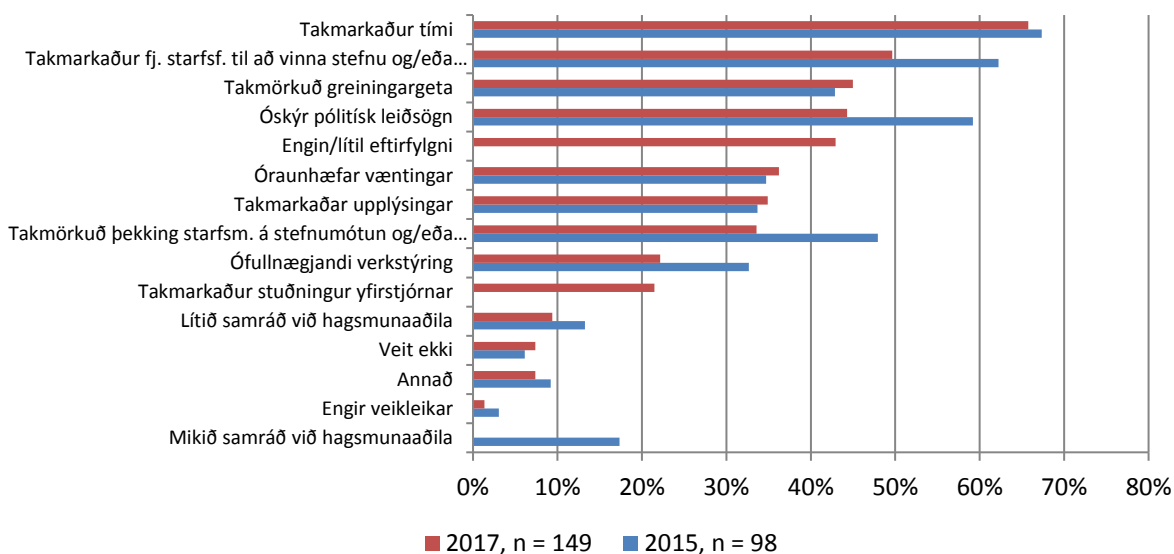
Mynd 22: Sp. 22. Hversu oft telur þú stefnuskjöl ráðuneytisins vera samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)?

Aðspurðir hversu vel eða illa þátttakendur teldu stefnur og áætlanir viðkomandi ráðuneytis almennt vera unnar (mynd 23, sp. 23) svöruðu 41% í meðallagi, sem er nær engin breyting frá því árið 2015. Nokkur fjöldi telur þær vera frekar vel unnar (40%), sem er aukning um 6 prósentustig frá því árið 2015, og (4%) mjög vel unnar. Lítil hluti þátttakenda (5%) mat stefnur og áætlanir ráðuneytisins hins vegar frekar illa unnar. Árið 2015 var þetta hlutfall umtalsvert hærra (14%), sjá mynd 23. Af þessum niðurstöðum má áætla að stefnumótun og áætlanagerð innan ráðuneyta hafi farið fram og standi enn styrkari stöðum nú en árið 2015.



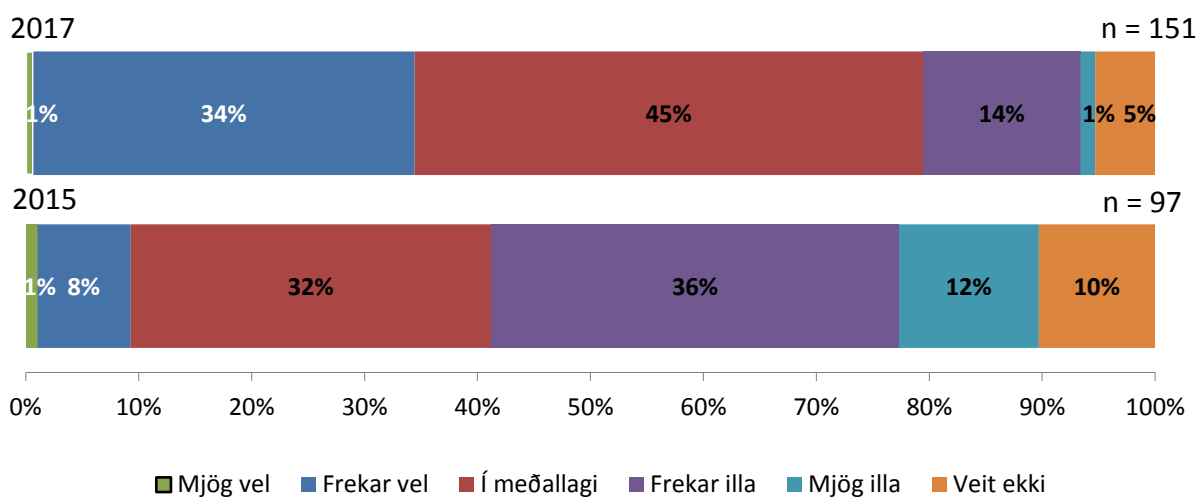
Mynd 23: Sp. 23. Hversu vel eða illa telur þú stefnuskjöl og áætlanir ráðuneytisins almennt hafa verið unnin sl. tvö ár?

Að mati þátttakenda voru helstu veikleikar ráðuneyta við stefnumótun og/eða áætlanagerð (mynd 24, sp. 24) takmarkaður tími (66%), sem er nær sama hlutfall og árið 2015, takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnumótunarvinnu (50%), sem er töluvert lægra hlutfall en árið 2015 en þá var það 62%, og takmörkuð greiningargeta (45%), sem er nær sama hlutfall og árið 2015. Töluverður fjöldi (44%) taldi einnig að óskýr pólitísk leiðsögn væri veikleiki en það hlutfall hefur lækkað mikið síðan árið 2015 eða úr 59%. Einnig nefndu þátttakendur óraunhæfar væntingar til stefnunnar (36%), takmarkaða þekkingu (34%), sem hefur lækkað úr 48%, og takmarkaðar upplýsingar (35%) og/eða ófullnægjandi verkstýringu (22%), sem hefur lækkað um 11 prósentustig frá því árið 2015. Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valmöguleika en niðurstöðurnar endurspeglu einungis tíðni þátta sem valdir voru, ekki hlutfallslegt mikilvægi þeirra.



Mynd 24: Sp. 24. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð?

Svo sem áður segir fela lög um opinber fjármál í sér aukið vægi stefnumótunar við ákvörðunartöku um fjárveitingar ríkisins. Fyrir vikið voru þátttakendur beðnir um að meta hversu vel eða illa Stjórnarráðinu gengi að innleiða stefnumótun í samræmi við lög um opinber fjármál (mynd 25, sp. 25). Þessi spurning er töluvert breytt frá árinu 2015 þegar spurt var hversu vel þátttakendur teldu Stjórnarráðið undirbúið á sviði stefnumótunar til að mæta breyttum kröfum sem frumvarp til laga um opinber fjármál boðaði. Um þriðjungur (34%) telur að Stjórnarráðinu hafi gengið frekar vel eða mjög vel að innleiða stefnumótun í samræmi við lögin og 45% telja að það hafi gengið í meðallagi. Þetta eru mun jákvæðari niðurstöður en 2015 þegar aðeins um 8% töldu Stjórnarráðið frekar vel eða mjög vel búið undir að mæta kröfum laganna. Það er óhætt að álykta af þessum niðurstöðum að það starfsfólk Stjórnarráðsins sem helst kemur að stefnumótun telur að innleiðing þeirrar stefnumótunar sem lög um opinber fjármál mæla fyrir um hafi gengið vel.



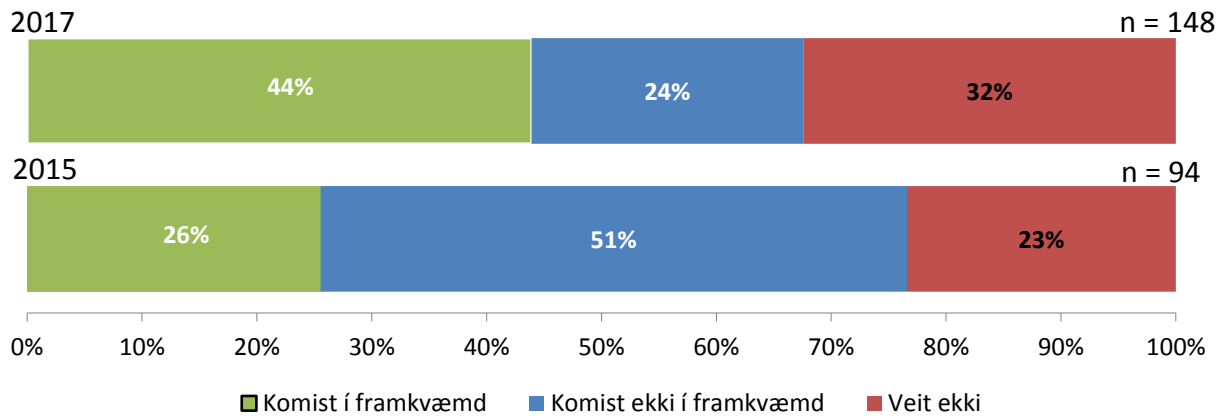
Mynd 25: Sp. 25. Hversu vel eða illa telur þú að Stjórnarráðinu hafi gengið að innleiða stefnumótun í samræmi við lög um opinber fjármál (LOF)? Sp. 2015. Hversu vel eða illa telur þú Stjórnarráðið vera undirbúið á sviði stefnumótunar til að mæta breyttum kröfum sem frumvarp til laga um opinber fjármál boðar?

4.6 Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum

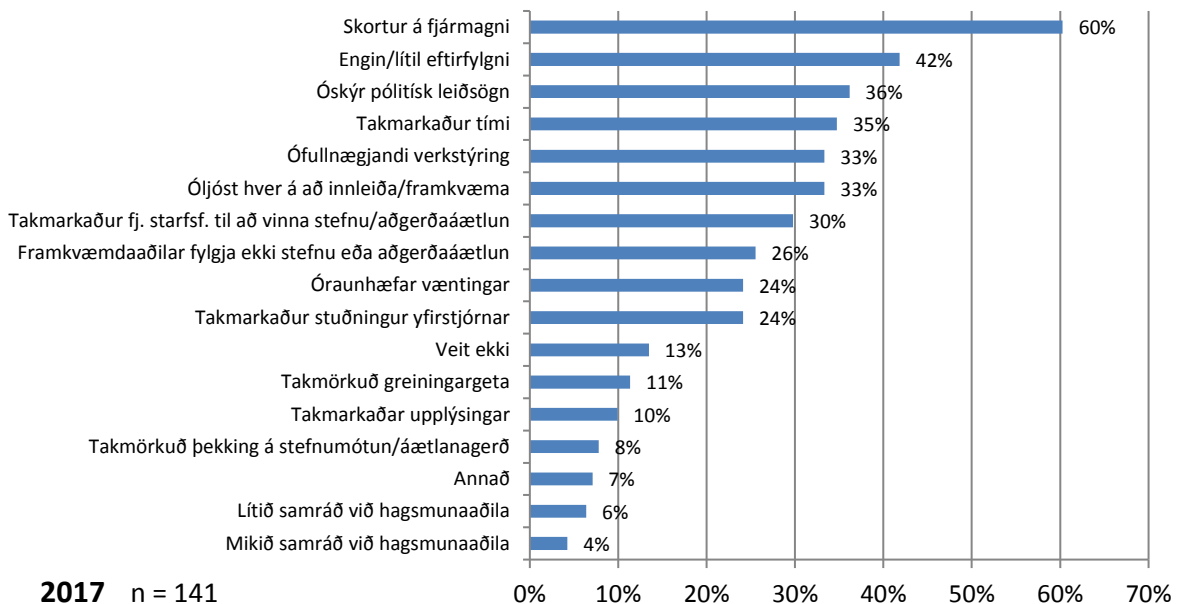
Á árinu 2011 var unnin greining á stefnum og áætlunum innan stjórnsýslunnar sem m.a. leiddi í ljós að innleiðingu og eftirfylgni væri ábótavant (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Í þessum hluta könnunarinnar var hugað að stöðu sömu þátta.

Tæpur helmingur þátttakenda telur að stefnur komist í framkvæmd en fjórðungur þátttakenda (24%) telur algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist ekki í framkvæmd (mynd 26, sp. 26). Árið 2015 var þessu öfugt farið þegar rúmur helmingur þátttakenda (51%) taldi að stefnur kæmst ekki í framkvæmd. Því er augljóst að framför hefur orðið í stefnumótun hins opinbera þegar kemur að því að stefnur leiði til framkvæmda. Miklar breytingar hafa því átt sér stað innan Stjórnarráðsins á þeim sjö árum sem liðin eru frá því að greining sýndi fram á að stefnur og áætlanir „segðu það sem þær ætluðu að gera en gerðu ekki það sem þær segðu, væru ekki fjármagnaðar og skorti samhæfingu“. (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012).

Ástæður þess að stefnur komist ekki til framkvæmda telja flestir vera skort á fjármagni (60%), enga eða litla eftirfylgni (42%), óskýra pólitíska leiðsögn (36%) eða takmarkaðan tíma (35%) (mynd 27, sp. 27). Þátttakendur gátu valið fleiri en einn svarmöguleika og nýttu sér það flestir. Ekki stóð til boða að merkja valmöguleika eftir mikilvægi svo niðurstöður endurspegla ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara. Almennt virðist sem ófullnægjandi verkstýring (33%), óljóst hver á að framkvæma (33%) og takmarkaður fjöldi starfsfólks (30%) eigi einnig eiga hlut að máli. Þessir síðarnefndu þættir eru ekki ósvipaðir þeim er oftast voru nefndir í könnuninni árið 2015 (mynd 27, sp. 27).

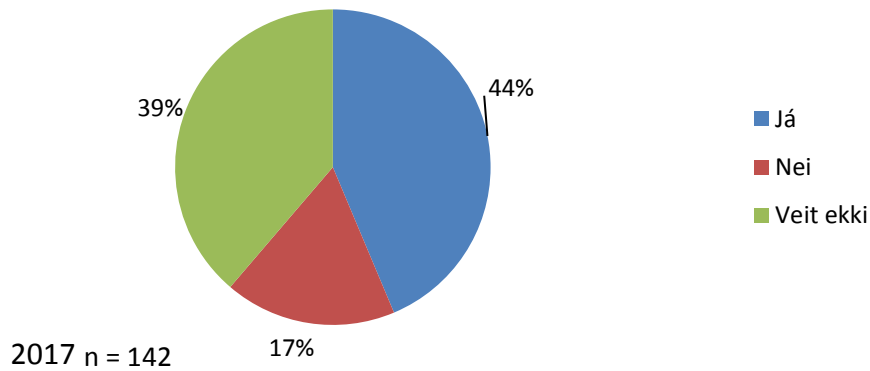


Mynd 26: Sp. 26. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?



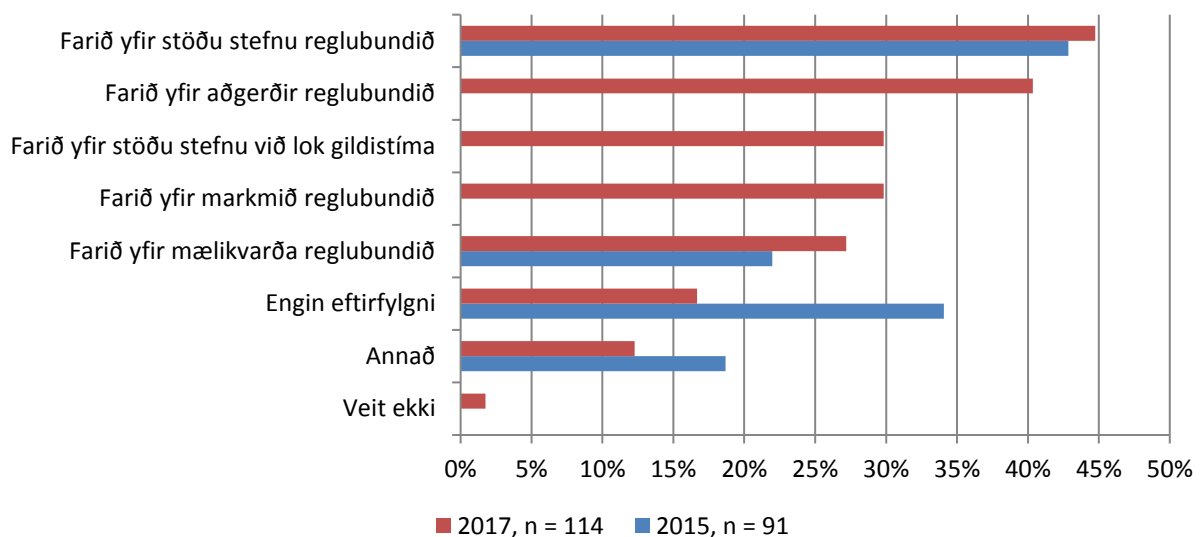
Mynd 27: Sp. 27. Í þeim tilfellum sem stefnur og áætlanir ráðuneytisins komast ekki til framkvæmda, hverja/r telur þú ástæðu/r þess vera? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Spurning 28 er ný og var ekki í könnuninni árið 2015. Hún lýtur að því hvort tilteknum aðilum sé falin innleiðing/eftirfylgni á stefnum ráðuneytis. 44% sögðu svo vera en aðeins 17% sögðu svo ekki vera (mynd 28, sp. 28).



Mynd 28: Sp. 28. Er tilteknum aðilum falin innleiðing/eftirfylgni (e. follow up) með stefnum ráðuneytisins? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

45% þátttakenda telja að farið hafi verið reglulega yfir stöðu/stefnu sem þeir hafa tekið þátt í að móta. Árið 2015 töldu 34% enga eftirfylgni hafa átt sér stað en nú er sú tala 17%. Af einstaka stefnuþáttum telja 30% farið yfir markmið reglulega, 27% farið yfir mælikvarða reglulega og 40% farið yfir aðgerðir reglulega (mynd 29, sp. 29). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn svarmöguleika til að endurspegla alla þá stefnumótunarvinnu sem þeir höfðu tekið þátt í.



Mynd 29: Sp. 29. Hvernig hefur eftirfylgni (e. follow up) verið háttað í þeirri stefnumótun sem þú hefur tekið þátt í? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Í tengslum við fyrri spurningu (sp. 28) voru þátttakendur spurðir hverju þeir teldu helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar (sp. 30: Hverju telur þú helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar?). Af þeim 55 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:

Um þátttöku í stefnumótun og áætlanagerð:

- **Ábyrgð** mætti skýra í stefnumótun og áætlanagerð, t.d. með því að fela tilteknum aðilum skýra ábyrgð á framgangi mála.
- **Yfirstjórnir** ráðuneyta eru lykilaðili í öllum þáttum ferlisins og þurfa að eiga eignarhald.
- **Pólitískur** vilji er lykilatriði í ferlinu, allt frá **áherslum** og greiningu **valkosta** í upphafi til hvata við innleiðingu. Fram kom í opnum spurningum að sums staðar hefði pólitískan áhuga skort.

Um þekkingu og færni:

- Almennt fari vinnunni fram, en ýmis **tækifæri** séu til úrbóta og framfara.
- **Námskeiðahald** hafi mátt vera markvissara, en í sumum tilfellum hafi námskeið frekar aukið „frústrasjón starfsmanna en að slá á hana“.
- **Þekkingu** á skýrum aðgerðum og vönduðum mælikvörðum skorti, en dæmi um fjölda aðgerða sem ekki séu aðgerðir og mælikvarða sem ekki sé hægt að mæla. Þá vanti þekkingu á **breytingastjórnun**.

Um mótun stefna og aðgerðaáætlana:

- Takmörkuð **reynsla** er komin á ferlið. **Áherslan** hingað til hefur verið á gerð stefnu, mælikvarða og aðgerðir.
- **Verkferlar** voru algengt umfjöllunarefni þeirra sem settu fram ábendingar. Sjónarmið voru ólík, allt frá því að of mikil áhersla hefði verið á ferla – yfir í að ferlar gætu verið skýrari eða að ferla vantaði alfarið. Aga skorti í ferlið og upplýsingar lægju ekki tímanlega fyrir.
- **Tímaskortur** og **álag** voru algeng svör. Starfsfólk vinni oft að stefnumótun samhliða **öðrum verkefnum**, sem séu metin meira aðkallandi. Stefnuvinna fái því einungis tímabundna athygli sérfræðinga á ólíkum skrifstofum, en þá sé álag úr hófi. Fram kom að það sé óraunhæft að bæta stefnumótun ofan á önnur verkefni sem sérfræðingar vinna. Þá var nefnt að of mikil áhersla sé á örfáa einstaklinga sem eru **sérfræðingar** í stefnumótun en hafa ekki mikla **fagþekkingu** á því málefnasviði sem unnið er með.
- **Vinnubrögð** voru gagnrýnd, þ.e. að áhersla ætti að vera á faglegri vinnubrögð.
- **Gögn** séu mikilvæg við mótun stefna og aðgerðaáætlana, en lítil áhersla sé á að bæta aðgengi að **tölum** og **úttektum**. Kalla þurfi reglulega eftir viðeigandi tölfræðiupplýsingum, hafa miðlægan stað til að safna og **birta** þær.
- **Greiningarvinna**, sem eigi að liggja til grundvallar stefnumótun, sé í skötulíki. Oft vanti **mat** á gæðum eldri áætlana og spáa, sem unnar hafi verið. Lítil áhersla sé á að skilgreina aðkomu **hagsmunaaðila** að stefnumótun.
- **Samhæfingu** mætti bæta, með skýrum og markvissum stefnum – í stað þess að hafa þær innbyrðis ólíkar og ad-hoc. Fram kom að fækka þyrfti stefnum og bæta samræmi, einkum milli einstakra stefna, ráðuneyta og stofnana.

Um gæði stefnuskjala:

- Ad-hoc nálgun einkenni markmiðasetningu, mælikvarða og aðgerðir, sem mótist oft af **viðbrögðum** við umræðu líðandi stundar í fjölmiðlum o.s.frv.
- Markviss vinna komist fyrst og fremst í gang, þegar unnin verði **heildarstefnumörkun** á málefnasviðum, enda muni stefnuvinna og markmiðasetning þá verða **leiðandi** og **horfa til lengri framtíðar**.

Um innleiðingu og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum:

- **Stefnuskjöl** hafi sjaldan skýra stöðu í kerfinu.
- Trúverðugleika stefnu skorti varðandi **tengingu** við fjármagn. Þá komi enn fyrir að **ráðherrar** taki ákvörðun sem eru ekki í takt við fyrirbyggjandi stefnu.
- **Innleiðingu** bar hæst í svörum þátttakenda.
- **Reglulegt** stöðumat fer ekki fram.
- Ekki greint nákvæmlega **hvað** þurfi að gera næst og **HVER** á að gera hvað til þess að markmiðum sé náð.
- Misjafnt hvort **stofnanir** vinni í samræmi við stefnu.

- Tímabært að huga nú betur að **framkvæmd og eftirfylgni**.
- **Bolmagn** til að fylgja málum eftir.
- **Fjármögnun** verkefna – vitað sé fyrir fram að verkefni verði ekki afgreidd þrátt fyrir fögur fyrirheit. Það komi alltaf **niðurskurðarkrafa** sem eyðileggi áformin. Því sé þeim ekki fylgt betur eftir. Oft sé bara verið að gera fína skýrslu með **stefnumótun**.
- Oft betra að **gera minna** en meira til að hlutirnir komist í framkvæmd.
- Ekki gefið svigrúm til **innleiðingar** og **eftirfylgni**, alltaf verið að **finna upp hjólið** aftur.
- Vantar fleiri vinnandi hendur – mætti huga að því að koma upp **sambærilegum vef** eins og EES-vefnum **við innleiðingu stefna og aðgerðaáætlana**.
- Allir strax komnir í **önnur verkefni**, stefnur **gleymast**.
- Í sumum tilvikum eru **hagsmunaaðilar** að **gæta annarra hagsmuna** heldur en markmið áætlunarinnar eru að gera (innleiðing).
- Sérfræðingar/skrifstofur málefnasviða **fylgja stefnu ekki/lítt** eftir.
- **Eftirfylgni** hefur ekki verið forgangsmál.
- Starfsfólki ætlað að bæta **eftirfylgninni** ofan á verkefni sem fyrir eru og ekki ætlaður tími í verkið.
- **Eftirfylgni** ekki í skipulögðu ferli heldur einhvern veginn allir starfsmenn að vinna að verkefnum sem samræmast stefnu og áætlun, í lok árs eða við næstu stefnu/áætlanagerð er farið yfir stöðuna og næstu skref ákveðin.
- Vantar skilgreiningu á því hvenær **eftirfylgni** á að fara fram.
- Tíðni – útfærsla og ákvörðun um **eftirfylgni**.
- **Eftirfylgni** er að komast á koppinn nú á síðustu árum.
- Starfsfólk vinnur of oft að **eftirfylgni** samhliða **öðrum verkefnum** sem eru oft meira aðkallandi eða fá tímabundna athygli.
- **Frávik frá markmiði** hefur ekki fyrisjáanlegar afleiðingar.
- Jafnvel þótt **eftirfylgni** fari fram þá leiðir það ekki til viðeigandi aðgerða og umbóta.
- Ekki nógu skýrt hverjum er falið að **fylgja** stefnumótandi verkefnum **eftir**.
- Vantar **viðurlög/bein áhrif** á þá sem ekki fara eftir settri stefnu.

Um ábyrgð:

- Skýrari **ábyrgð** innan ráðuneytis um hver ber ábyrgð á eftirfylgni stefnu.
- Þarf að vera **skilgreindari**.
- **Ábyrgðin** á **eftirfylgninni** er oft óljós.
- Óskýr **ábyrgð** á **framkvæmd** og **eftirfylgni** stefna/áætlana og lítil sem **engin gæða-** og **verkefnastjórnun** innan ráðuneytisins í þessu tilliti.
- Ábyrgð og hlutverk starfsmanna ekki skilgreint varðandi **eftirfylgni**.

4.7 Næstu skref

Stefnuráð mun kynna niðurstöður könnunarinnar fyrir yfirstjórn ráðuneyta og beita sér fyrir frekari fræðslu og stuðningi við stefnumótun innan Stjórnarráðsins. Þörf er á að haldin verði sértæk námskeið, t.d. um eftirfylgni, samráð, greiningu og gagnaöflun, markmiðasetningu og mælikvarða. Jafnframt mun stefnuráð vinna að uppfærslu á Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð (2013), að teknu tilliti til þeirrar þróunar sem orðið hefur með tilkomu laga um opinber fjármál, vinnu við þróun á framtíðarfyrirkomulagi stefnumótunar, niðurstaðna þessarar könnunar og þeirra ábendinga sem þar koma fram. Jafnframt er mikilvægt að bregðast við þáttum sem tengjast skipulagi ráðuneyta, líkt og þegar kemur að samhæfingu stefnumótunar og eftirfylgni með innleiðingu stefnu. Framangreint verður rætt frekar á vettvangi stefnuráðs.

Loks skal þess getið að skömmu eftir að könnun þessi var lögð fyrir stóð stefnuráð fyrir fimm daga námskeiði í stefnumótun og áætlanagerð (e. strategic policy planning). Keypt var námskeið af International Centre for Parliamentary Studies frá Bretlandi. Námskeiðið tók til alls stefnuferlisins, bæði út frá tæknilegu sjónarhorni en jafnframt því pólitíska. Alls tóku 27 sérfræðingar og stjórnendur Stjórnarráðsins þátt í námskeiðinu og var almenn ánægja með það. Í ánægjukönnun sem gerð var eftir námskeiðið mátu 80% þátttakenda það mjög gott og 20% gott.

5. Heimildir

Alþingi (2016). Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017, þskj. 1, 146. lögb. 2016–2017.

Sótt 25.4.2018, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/pdf/146/s/0001.pdf>

Alþingi (2018). Lög um opinber fjármál, nr. 123 2015, 28. desember 2017, með síðari breytingum.

Sótt 25.4.2018, slóð: <http://www.althingi.is/lagas/148a/2015123.html>

Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson (2012). Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta.

Leiðir að einföldun og samhæfingu. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 8(1), 153-172.

Sótt 25.4.2018, slóð: <https://skemman.is/bitstream/1946/12294/1/a.2012.8.1.7.pdf>

Stefnuráð Stjórnarráðsins (2015). *Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins.*

Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum.

Sótt 25.4.2018, slóð: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/stada-stefnumotunar-og-aaetlana-hja-stjr.pdf>

Stjórnarráð Íslands (2013). *Handbók um stefnumótun og áætlanagerð*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Sótt 25.4.2018, slóð: <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok-stefnumotun.pdf>

6. Viðauki

6.1. Könnun stefnuráðs

Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð

1. Er þátttaka í stefnumótun hluti af þínu starfi?

- Já
- Nei

2. Hvers konar stefnumótun hefur þú tekið virkan þátt í á sl. tveimur árum? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)

- Stefnumótun fyrir fjármálaáætlun
- Mótun stefnu án aðgerðaáætlunar
- Mótun stefnu með aðgerðaáætlun
- Gerð skýrslu/álita (stefnumótandi ráðgjöf (e. policy advice))
- Gerð hvítbókar
- Annarri, hvers konar? _____

3. Hversu oft hefur þú verið þátttakandi í starfshópi/vinnuhópi/stýrihópi (e. steering group) sem unnið hefur að stefnumótun/áætlanagerð á sl. tveimur árum?

- Aldrei
- 1 – 2 sinnum
- 3 – 4 sinnum
- 5 sinnum eða oftar

4. Hefur þú leitt slíka vinnu?

- Já
- Nei

5. Hverjir innan ráðuneytis þíns hafa komið að stefnumótun sem þú hefur tekið þátt í? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)

- Faglegir sérfræðingar á viðkomandi sviði
- Faglegir sérfræðingar á öðrum sviðum
- Ráðherra
- Aðstoðarmaður ráðherra
- Skrifstofustjórar
- Sérfræðingar í stefnumótun
- Sérfræðingar í fjármálum
- Lögfræðingar

6. Til hverra utan ráðuneytisins er einna helst leitað við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)

- Almennings
- Sérfræðinga úr háskólasamfélaginu
- Hagsmunaaðila
- Haghafa, þ.e. notenda þjónustu

- Fulltrúa annarra ráðuneyta
 - Sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða ráðgjafarfyrtækja
 - Sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins
 - Lögfræðinga
 - Annarra, hverra? _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
7. Til hverra telur þú að ætti að leita meira við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytis? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Almennings
 - Sérfræðinga úr háskólasamfélaginu
 - Hagsmunaaðila
 - Haghafa, þ.e. notenda þjónustu
 - Sérfræðinga innan ráðuneytis
 - Fulltrúa annarra ráðuneyta
 - Sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða ráðgjafarfyrtækja
 - Sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins
 - Lögfræðinga
 - Annarra, hverra _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara

Þekking og færni

8. Hefur þú setið námskeið/stundað nám í stefnumótun sl. tvö ár?
- Já
 - Nei
- Ef já, hvers konar námskeið/nám?
- Námskeið
 - Fyrirlestrar
 - Fræðslufundir
 - Vinnustofur
 - Ráðstefnur
 - Lestur á bókum og greinum
 - Annað, hvað? _____
9. Hversu viðunandi telur þú þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins vera?
- Mjög viðunandi
 - Frekar viðunandi
 - Hvorki né
 - Frekar óviðunandi
 - Mjög óviðunandi
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara

10. Hvers konar námskeið/fræðslufundi/vinnustofur/ráðstefnur hefur þú sótt á vegum Stjórnarráðsins (Stjórnarráðsskólans/fagráðuneytis/FJR)? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Um greiningu og gagnaöflun
 - Um markmiðasetningu
 - Um mælikvarða
 - Um aðgerðir
 - Um samráð (e. open policy making)
 - Um eftirfylgni
 - Almenn námskeið
 - Annað, hvað? _____
11. Hvers konar námskeið um stefnumótun telur þú að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Um greiningu og gagnaöflun
 - Um markmiðasetningu
 - Um mælikvarða
 - Um aðgerðir
 - Um samráð (e. open policy making)
 - Um eftirfylgni
 - Almenn námskeið
 - Annað, hvað? _____

Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð

12. Veist þú að til er *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð* frá árinu 2013?
- Já
 - Nei (næsta spurning no. 16)
13. Ef já, hversu oft styðst þú við handbókina þegar þú vinnur að undirbúningi stefnumótunarvinnu?
- Alltaf
 - Oftast
 - Stundum
 - Sjaldan
 - Aldrei
14. Ef já, hversu gagnlega telur þú handbókina vera?
- Mjög gagnlega
 - Frekar gagnlega
 - Hvorki né
 - Frekar ógagnlega
 - Mjög ógagnlega
 - Veit ekki
15. Hvernig telur þú að megi bæta handbókina?
- Opinn svarmöguleiki _____

Gæði stefnuskjala

16. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (e. policy advice)? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Fræðileg
 - Söguleg
 - Alþjóðleg
 - Tölfræðileg
 - Kostnaðar- og ábatagreiningu
 - Eigin reynslu
 - Úttekt á fyrri stefnu
 - Utanaðkomandi ráðgjöf
 - Greiningu frá sérfræðingum úr háskólasamfélaginu
 - Mat frá hagsmunaaðilum
 - Annað, hvað? _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
17. Hvers konar gögn og upplýsingar telur þú að mætti nýta betur við greiningu og undirbúning stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (e. policy advice) innan ráðuneytisins? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Fræðileg
 - Söguleg
 - Alþjóðleg
 - Tölfræðileg
 - Kostnaðar- og ábatagreiningu
 - Eigin reynslu
 - Úttekt á fyrri stefnu
 - Utanaðkomandi ráðgjöf
 - Greiningu frá sérfræðingum úr háskólasamfélaginu
 - Mat frá hagsmunaaðilum
 - Annað, hvað? _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
18. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um stefnumótunarvinnu sem þú hefur tekið þátt í: „Skilgreind voru mælanleg og tímasett markmið um hvaða árangri stefnt var að.“
- Mjög vel
 - Nokkuð vel
 - Hvorki vel né illa
 - Frekar illa
 - Afar illa
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara

19. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um stefnumótunarvinnu sem þú hefur tekið þátt í: „Skýrir mælikvarðar voru skilgreindir til að meta árangur af stefnu.“
- Mjög vel
 - Nokkuð vel
 - Hvorki vel né illa
 - Frekar illa
 - Afar illa
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
20. Eru aðgerðir sem ætlunin er að hrinda í framkvæmd í tengslum við stefnuskjöl fjármagnaðar?
- Alltaf
 - Oftast
 - Stundum
 - Sjaldan
 - Aldrei
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara

Mótun stefna og aðgerðaáætlana

21. Hversu oft telur þú stefnuskjöl og áætlanir innan ráðuneytisins unnar í samráði við hagsmunaaðila (e. stakeholders)?
- Alltaf
 - Oftast
 - Stundum
 - Sjaldan
 - Aldrei
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
22. Hversu oft telur þú stefnuskjöl ráðuneytisins vera samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)?
- Alltaf
 - Oftast
 - Stundum
 - Sjaldan
 - Aldrei
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
23. Hversu vel eða illa telur þú stefnuskjöl og áætlanir ráðuneytisins hafa verið unnin sl. tvö ár?
- Mjög vel unnar
 - Frekar vel unnar
 - Hvorki né

- Frekar illa unnar
 - Mjög illa unnar
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
24. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Ófullnægjandi verkstýring
 - Takmörkuð greiningargeta
 - Óskýr pólitísk leiðsögn
 - Takmarkaður stuðningur yfirstjórnar
 - Lítið samráð við hagsmunaaðila
 - Mikið samráð við hagsmunaaðila
 - Takmarkaður tími
 - Takmarkaðar upplýsingar
 - Engin/lítill eftirfylgni
 - Takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnu og/eða aðgerðaáætlun
 - Takmörkuð þekking starfsmanna á stefnumótun og/eða áætlanagerð
 - Óraunhæfar væntingar
 - Engir veikleikar
 - Annað, hvað? _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
25. Hversu vel eða illa telur þú að Stjórnarráðinu hafi gengið að innleiða stefnumótun í samræmi við lög um opinber fjármál (LOF)?
- Mjög vel
 - Frekar vel
 - Hvorki né
 - Frekar illa
 - Mjög illa
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara

Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum

26. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og aðgerðaáætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?
- Komast í framkvæmd
 - Komast ekki í framkvæmd
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
27. Í þeim tilfellum sem stefnur og áætlanir ráðuneytisins komast ekki til framkvæmda, hverja/r telur þú ástæðu/r þess vera? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Óljóst hver á að innleiða/framkvæma
 - Framkvæmdaaðilar, s.s. stofnanir og aðrir, fylgja ekki stefnu eða aðgerðaáætlun

- Skortur á fjármagni
 - Ófullnægjandi verkstýring
 - Takmörkuð greiningargeta
 - Óskýr pólitísk leiðsögn
 - Takmarkaður stuðningur yfirstjórnar
 - Lítið samráð við hagsmunaaðila
 - Mikið samráð við hagsmunaaðila
 - Takmarkaður tími
 - Takmarkaðar upplýsingar
 - Engin/lítill eftirfylgni
 - Takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnu og/eða aðgerðaáætlun
 - Takmörkuð þekking starfsmanna á stefnumótun og/eða áætlanagerð
 - Óraunhæfar væntingar
 - Engir veikleikar
 - Annað, hvað? _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
28. Er tilteknum aðilum falin innleiðing/eftirfylgni (e. follow up) með stefnum ráðuneytisins?
- Já
 - Nei
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
29. Hvernig hefur eftirfylgni (e. follow up) verið háttað í þeirri stefnumótun sem þú hefur tekið þátt í? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika)
- Farið yfir markmið reglubundið
 - Farið yfir mælikvarða reglubundið
 - Farið yfir aðgerðir reglubundið
 - Farið yfir stöðu stefnu reglubundið
 - Farið yfir stöðu stefnu við lok gildistíma
 - Engin eftirfylgni
 - Öðruvísi, hvernig? _____
 - Vil ekki svara
30. Hverju telur þú helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar?
- Opinn svarmöguleiki _____