

Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins

Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum

Stefnuráð Stjórnarráðsins

September 2015

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	2
1. Inngangur.....	3
2. Stefnumótun og áætlanagerð	3
3. Gögn og aðferðafræði	5
3.1 Gerð könnunar	5
3.2 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun	5
4. Niðurstöður	6
4.1 Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð	6
4.2 Þekking og færni.....	9
4.3 Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð	11
4.4 Greiningarvinna við undirbúning stefnumótunar	13
4.5 Mótun stefna og áætlana	15
4.6 Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og áætlunum	17
5. Samantekt.....	20
6. Sóknarfæri og næstu skref	22
6.1. Sóknarfæri	22
6.2. Næstu skref	25
7. Heimildir	27
8. Viðauki	27
8.1 Myndaskrá.....	27
8.2 Könnun	29
8.3 Orðskýringar	36

Helstu niðurstöður

Þátttaka í stefnumótun og áætlanagerð

- Þátttakendur í könnuninni telja að helst sé leitað til hagsmunaaðila (88%), fulltrúa annarra ráðuneyta (77%) og sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins (73%) við stefnumótun og áætlanagerð á vegum Stjórnarráðsins (sp. 5).
- Að mati þátttakenda þarf að leita meira til almennings (38%) og sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (37%) í stefnumótun og áætlanagerð (sp. 6).

Þekking og færni

- 39% þátttakenda telja þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins vera óviðunandi (sp. 10).

Mótun stefna og áætlana

- Stór hluti þátttakenda (42%) telur stefnur og áætlanir Stjórnarráðsins oftast vera unnar í opnu samráði (e. open method of coordination) við hagsmunaaðila (sp. 19).
- Tæpur helmingur þátttakenda (47%) telur stefnur Stjórnarráðsins sjaldan vera samhfæðar stefnum annarra ráðuneyta (sp. 20).
- Stór hluti þátttakenda (43%) telur gæði stefna og áætlana Stjórnarráðsins vera í meðallagi á meðan 37% telja þær yfir meðallagi (sp. 21).
- Þátttakendur telja takmarkaðan tíma (67%), takmarkaðan fjölda starfsfólks til að vinna stefnumótunarvinnu (62%) og óskýra pólitíska leiðsögn (59%) vera helstu veikleika Stjórnarráðsins við stefnumótun og/eða áætlanagerð (sp. 22).
- Tæpur helmingur telur Stjórnarráðið vera frekar illa (36%) eða mjög illa (12%) undirbúið á sviði stefnumótunar og áætlanagerðar til að mæta breyttum kröfum sem frumvarp til laga um opinber fjármál boðar (sp. 23).

Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og áætlunum

- Tæpur helmingur þátttakenda (49%) telur algengara að stefnur og áætlanir Stjórnarráðsins komist ekki í framkvæmd (sp. 24).
- Flestir telja skort á fjármagni (53%) og óskýra ábyrgð (51%) vera ástæður þess að stefnur og áætlanir Stjórnarráðsins komist ekki til framkvæmda (sp. 25).
- Stór hluti þátttakenda (40%) telur að farið hafi verið reglulega yfir stöðu stefna og áætlana sem þeir hafa tekið þátt í að móta (sp. 26).

1. Inngangur

Samþætting opinberra áætlana er á meðal umfjöllunarefna í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og í frumvarpi til laga um opinber fjármál er að finna ríka áherslu á stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta fyrir málefnasvið og málaflokka ríkisins. Þann 18. nóvember 2014 samþykkti ríkisstjórn Íslands, að tillögu forsætisráðherra, að fela forsætisráðuneytinu að undirbúa stofnun stefnuráðs innan Stjórnarráðs Íslands. Stefneuráð Stjórnarráðsins var skipað 6. febrúar 2015 og fyrsti fundur þess haldinn þann 12. sama mánaðar. Hlutverk stefnuráðs, skv. erindisbréfi, er að móta viðmið (e. best practice) fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, að teknu tilliti til umfangs og eðlis viðfangsefnis, efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum og leiðbeina varðandi samspil við fjármagn og lagafrumvörp.

Stefnuráðið er skipað fulltrúum úr öllum ráðuneytum og í því sitja Héðinn Unnsteinsson (formaður, FOR), Sif Guðjónsdóttir (FOR), Axel N. Nikulásson (UTN), Þórarinna Söbech (UTN), Stefán Guðmundsson (UAR), Steinunn Fjóra Sigurðardóttir (UAR), Hanna Dóra Hólm Másdóttir (ANR), Elvar Knútur Valsson (ANR), Fjóra María Ágústsdóttir (VEL), Bolli Þór Bollason (VEL), Ingilín Kristmannsdóttir (IRR), Arnheiður Ingjaldsdóttir (IRR), Leifur Eysteinnsson (MMR), Ingibjörg Ólafsdóttir (MMR), Huguína Ösp Reynisdóttir (FJR) og Pétur Berg Matthíasson (FJR). Fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins veitir ráðinu varaformennsku og með ráðinu starfar Ragnheiður Jónsdóttir (FOR). Jafnframt fékk stefneuráð tímabundið til liðs við sig Ástu Bjarnadóttur, starfsnema í meistaranámi í opinberri stjórnsýslu (MPA) við Háskóla Íslands.

Í kjölfar heimsóknar hóps sérfræðinga úr stefnuráði vorið 2015 til Bretlands ákvað stefneuráð að leggja fyrir könnun að breskri fyrirmynd um stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins. Niðurstöður hennar liggja nú fyrir í þessari skýrslu. Tilgangur könnunarinnar er að draga grunnlínu og leita leiða til að bæta stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Leitast er við að kanna þekkingu, reynslu og skoðanir stjórnenda og sérfræðinga innan Stjórnarráðsins með tilliti til stefnumótunar og áætlanagerðar. Könnunin samanstendur af 27 spurningum sem skipt er niður í sex kafla: (I) Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð; (II) Þekking og færni; (III) Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð; (IV) Greiningarvinna við undirbúning stefnumótunar; (V) Mótun stefna og áætlana (VI) Innleiðing og eftirfylgni með stefnumótun og áætlunum. Þátttakendur í könnuninni voru ráðuneytisstjórnar og skrifstofustjórnar auk valinna sérfræðinga úr öllum ráðuneytum. Til þess að fá raunhæft mat á stöðunni bentu þátttakendur í stefnuráðinu á hvaða sérfræðingar innan ráðuneyta hefðu mesta reynslu af stefnumótun og áætlanagerð og ættu því helst að taka þátt í könnuninni. Niðurstöður könnunarinnar munu veita mikilvægar upplýsingar fyrir mótun heildstæðra tillaga varðandi skipulag og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, þar á meðal í tengslum við frumvarp til laga um opinber fjármál.

2. Stefnumótun og áætlanagerð

Í desember 2010 gaf nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands út skýrsluna *Samhent stjórnsýsla*. Í skýrslunni er að finna bæði ítarlegar tillögur að breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands og almennar tillögur er snúa að stjórnarháttum stjórnsýslunnar (Forsætisráðuneytið, 2010). Það var mat nefndarinnar sem vann skýrsluna að styrkja þyrfti getu ráðuneytanna til að móta stefnu. Lagt var til að byggja upp þverfaglegt greiningar-, stefnumótunar- og verkstjórnunarteymi innan

Stjórnarráðsins og hvetja ráðuneytin til að eiga með sér gott samstarf. Nauðsynlegt væri að bæta endurmenntun starfsmanna með sérstakri áherslu á þjálfun sérfræðinga og stjórnenda. Jafnframt þyrfti að skýra betur miðlægt hlutverk forsætis- og fjármálaráðuneyta og samstarf þeirra á milli til að gott samhengi fengist milli stefnu ríkisstjórnar og fjárlagatillagna til Alþingis (Forsætisráðuneytið, 2010). Í sama mánuði samþykkti þáverandi ríkisstjórn stefnumörkunina *Ísland 2020* sem m.a. var ætlað að samhæfa stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar næstu árin.

Meðal verkefna *Íslands 2020* var að einfalda, fækka og samþætta helstu stefnur og áætlanir sem ráðuneyti og stofnanir höfðu sett fram á undangengnum árum. Í kjölfarið var gerð ítarleg greining á ellefu stefnum og áætlunum með það að leiðarljósi að greina styrkleika og veikleika í íslenski stefnumótun. Niðurstöður þeirrar greiningar áttu að nýtast við vinnu á heildstæðum tillögum að breyttu skipulagi og verklagi fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar. Greiningin leiddi í ljós að styrkleiki íslensku stjórnsýslunnar fælist í undirbúningi, eins og greiningu, rannsóknnum og setningu markmiða. Veikleikar stjórnsýslunnar væru hins vegar þeir að stefnur og áætlanir eru sjaldnast fjármagnaðar, framkvæmd er ófullnægjandi og eftirfylgni og mat er takmarkað. Samkvæmt þeim niðurstöðum segja stefnur og áætlanir ríkisins því yfirleitt til um hvað þær ætla að gera en gera ekki það sem þær segja (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012).

Í kjölfarið var gefin út *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð* árið 2013. Hún var unnin af starfshópi skipuðum sérfræðingum allra ráðuneyta, þar sem sérstök áhersla var lögð á málefnasviðsstefnur. Markmiðið með handbókinni var þríþætt: að samræma vinnulag, samhæfa orða- og hugtakanotkun og efla þekkingu starfsfólks. Henni var ætlað að leiðbeina starfsfólki stjórnsýslunnar við opinbera stefnumótun og áætlanagerð, hvort heldur er frumvinnu eða endurskoðun á eldri stefnum (Stjórnarráð Íslands, 2013). Samhliða *Handbók um stefnumótun og áætlanagerð* voru einnig gefnar út tvær aðrar handbækur um verklag; *Handbók um verkefnastjórnun fyrir Stjórnarráðið* og *Handbók um einföldun regluverks*. Allar handbækurnar eru samræmdar að uppbyggingu og eiga að nýtast við skipulag ólíkra viðfangsefna ásamt því að bæta og samhæfa verklag starfsmanna (Forsætisráðuneytið, e. d.).

Í frumvarpi til laga um opinber fjármál sem lagt var fyrir Alþingi, m.a. á 145. löggjafarþingi 2015-2016, er að finna ríka áherslu á stefnumótun ráðuneyta. Í því eru gerðar ítarlegar kröfur til stefnumótunar sem ná skal til lengri tíma en áður, sbr. einkum II. og III. kafla frumvarpsins. Samkvæmt frumvarpinu verður greint frá markmiðum hagstjórnar ásamt tekju- og útgjaldaáformum til lengri tíma í fjármálaáætlun. Við samþykkt fjármálaáætlunar að vori liggur þannig bæði fyrir stefnumótun fyrir næstu ár og fjárlagagerð komandi árs (Alþingi, e. d.). Með þeim hætti verður atvinnulífi, ríkisaðilum, sveitarfélögum og almenningi gert kleift að meta forsendur og áhrif af efnahagsstefnu stjórnvalda og markmið í opinberum fjármálum.

Eins og áður hefur komið fram var Stefnumót Stjórnarráðsins skipað 6. febrúar 2015 að tillögu forsætisráðherra. Hlutverk þess er að móta viðmið fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum og að leiðbeina varðandi samspil við fjármagn og lagafrumvörp. Markmið ráðsins er að bæta yfirsýn og vinnubrögð með því að leggja til fækkun stefna og áætlana, tengja stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta betur við undirbúning fjárlaga og tryggja að árangursmat og eftirlit sé alltaf fyrir hendi. Forsætisráðuneytinu var jafnframt falið það hlutverk að bjóða ráðuneytum upp á yfirlestur og

endurgjöf á stefnum og áætlunum í vinnslu, auk þess að veita stefnuráði forystu, halda utan um starfsemi ráðsins og viðhalda yfirsýn með heildarlista allra stefna og áætlana Stjórnarráðsins.

Við stofnun stefnuráðs var leitað erlendra fyrirmynda. Einna helst var litið til Bretlands en þar hefur stefnuráð (e. policy profession board) starfað frá árinu 2006. Það er vettvangur fyrir samræðu ráðuneyta um stefnumótun, ýtir undir tengsl og skipti á hugmyndum og góðum fordæmum þvert á ráðuneytin. Á vettvangi ráðsins fer m.a. fram umræða, samhæfing og áherslur um verklag í stefnumótun ákveðnar þvert á ráðuneytin. Mikil áhersla hefur verið lögð á að efla sérfræðipækningu þeirra starfsmanna sem vinna að stefnumótun innan breska Stjórnarráðsins. Almennt er stefnan sú að enginn leiði stefnumótun án þess að hafa fengið fræðslu um stefnumótun í málaflokknum (e. policy making).

3. Gögn og aðferðafræði

3.1 Gerð könnunar

Könnunin var unnin af starfshópi innan stefnuráðs Stjórnarráðsins í samráði við aðra fulltrúa ráðsins. Í starfshópnum sátu Héðinn Unnsteinsson (FOR), Pétur Berg Matthíasson (FJR) og Fjóla María Ágústsdóttir (VEL). Þeim til aðstoðar var Ásta Bjarnadóttir, starfsnemi á skrifstofu stjórnsýsluþróunar í forsætisráðuneytinu og nemandi í meistaranámi í opinberri stjórnsýslu (MPA) við Háskóla Íslands. Að auki hlaut hópurinn faglega aðstoð frá Þorláki Karlssyni, framkvæmdastjóra Maskínu, og Arndísi Vilhjálmssdóttur, doktorsnema við HÍ. Þau veittu starfshópnum leiðbeiningar varðandi uppsetningu, orðaval og önnur mælinga- og próffræðileg atriði. Könnunin var lauslega byggð á könnun sem stefnuráðið í Bretlandi lagði fyrir ráðherra, sérfræðinga í stefnumótun og stjórnendur innan stjórnsýslunnar í Bretlandi árið 2013. Jafnframt var stuðst við *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð* (Stjórnarráð Íslands, 2013) og stefnusniðmát sem sett var saman árið 2011 við greiningu á stefnum og áætlunum ríkisins (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012).

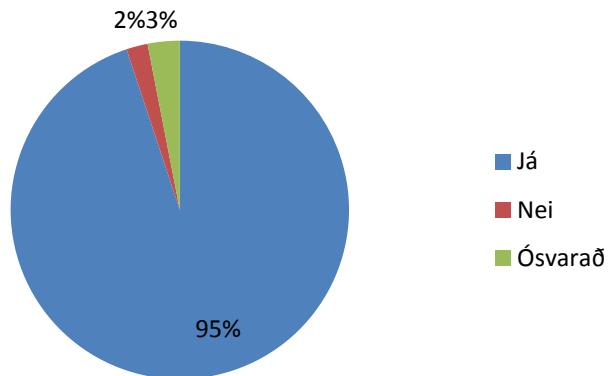
3.2 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun

Fulltrúar stefnuráðs ákváðu að könnunin yrði send á alla ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra auk sex til átta sérfræðinga innan hvers ráðuneytis sem metið var að hefðu reynslu af stefnumótun og áætlanagerð, þar á meðal alla fulltrúa í stefnuráðinu. Alls var 131 stjórnendum og sérfræðingum boðið að taka þátt, nánar tiltekið 56 stjórnendum og 75 sérfræðingum.

Þann 22. maí 2015 sendi ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins tölvupóst á þátttakendur þar sem þeim var kynnt eðli, umfang og markmið könnunarinnar. Hlekkur á könnunina sjálfa var sendur með tölvupósti til þátttakenda þann 26. maí. Með tölvupóstinum fylgdu orðskýringar 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 könnuninni lauk formlega 8. júní. Fyrsta ítrekun var send með tölvupósti til þátttakenda 1. júní og tvær aðrar fylgdu í kjölfarið þann 4. og 5. júní.

Af þeim 131 sem fengu könnunina senda svöruðu 98, sem samsvarar 75% svarhlutfalli. Á mynd 1 má sjá að 93 (94,9%) töldu þátttöku í stefnumótun vera hluta af sínu starfi, tveir (2%) töldu svo ekki vera og þrír (3,1%) kusu að skila auðu. Könnunin var nafnlaus og því er ekki hægt að greina svarhlutfallið nánar út frá kyni eða starfsheiti þátttakenda. Einnig kemur nafnleysi þátttakenda í veg fyrir að

fjarlægja megi svör þeirra fimm þátttakenda sem töldu stefnumótun ekki vera hluta af sínu starfi. Svör þeirra kunna að valda skekkju í niðurstöðum.

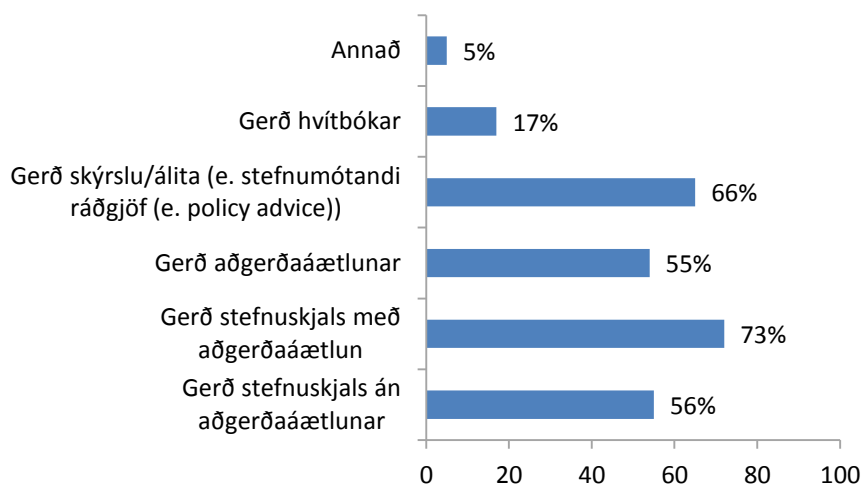


Mynd 1: Sp. 1. Er þátttaka í stefnumótun hluti af þínu starfi?

4. Niðurstöður

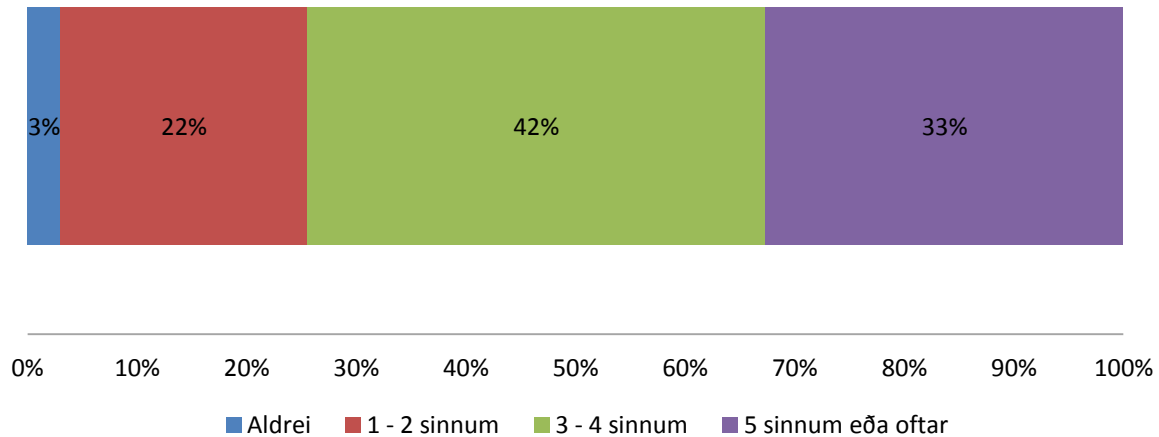
4.1 Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð

Í fyrsta hluta könnunarinnar var leitast við að mæla áreiðanleika úrtaksins með spurningum um þátttöku og hlutverk í stefnumótunavinnu og áætlanagerð. Í spurningu 2 voru þátttakendur spurðir hvers konar stefnumótun þeir hefðu tekið virkan þátt í á sl. fjórum árum. Á mynd 2 má sjá að flestir hafa tekið þátt í gerð stefnuskjals með aðgerðaáætlun (73%) eða gerð skýrslu/álita (66%). Um helmingur hefur komið að gerð aðgerðaáætlunar (55%) og stefnuskjals án aðgerðaáætlunar (56%) en aðeins 17% hafa unnið að gerð hvítbókar. Það sem vekur athygli er hversu hátt hlutfall þátttakenda hefur tekið þátt í gerð stefnuskjals án aðgerðaáætlunar. Það bendir til þess að stórum hluta stefna innan Stjórnarráðsins fylgi ekki aðgerðaáætlun.



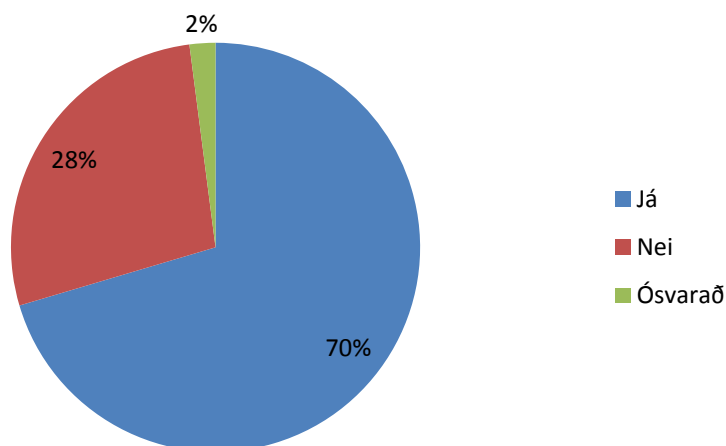
Mynd 2: Sp. 2. Hvers konar stefnumótun hefur þú tekið virkan þátt í á sl. fjórum árum? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

Til að greina hversu mikla reynslu þátttakendur hefðu af stefnumótun og áætlanagerð voru þeir spurðir um tíðni þátttöku sinnar í stýrihópum (oft kallað starfshópur eða vinnuhópur). Niðurstöður sýna að stór meirihluti hefur oftast en tvisvar sinnum setið í slíkum hópi á sl. fjórum árum (75%) og það er metið sem svo að úrtakið hafi yfir heildina nokkuð góða reynslu af stefnumótun og áætlanagerð (sjá mynd 3). Þrír 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 (sjá mynd 1).



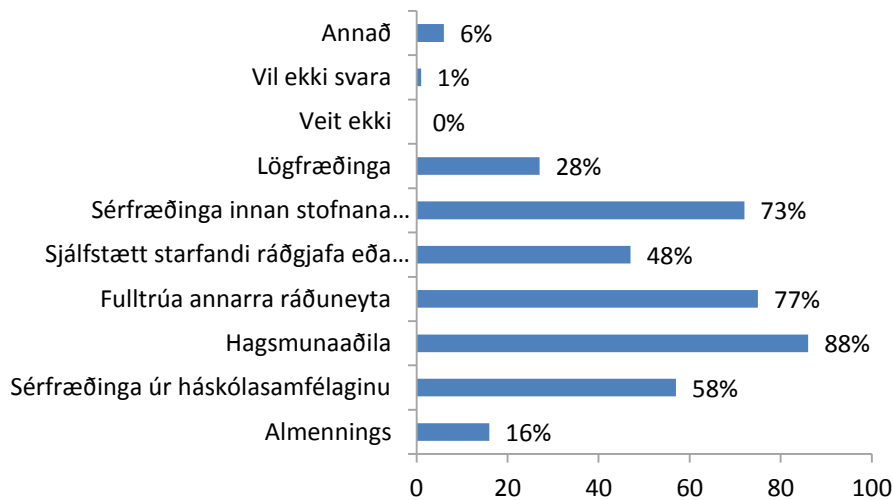
Mynd 3: Sp. 3. Hversu oft hefur þú verið þátttakandi í stýrihópi (e. steering group) (stundum kallað starfshópur eða vinnuhópur) sem unnið hefur að stefnumótun eða áætlanagerð á sl. fjórum árum?

Spurt var nánar út í hlutverk þátttakenda í stefnumótunarvinnu og niðurstöður sýndu að 70% hefðu leitt slíka vinnu (sjá mynd 4). Það bendir til þess að stór hluti úrtaksins hafi góða þekkingu og reynslu af stefnumótun og áætlanagerð og veiti áreiðanleg svör við spurningum könnunarinnar. Einnig gefur það vísbendingu um að leiðtoga hlutverk í stefnumótun innan Stjórnarráðsins deilast að jafnaði á milli margra ólíkra aðila.

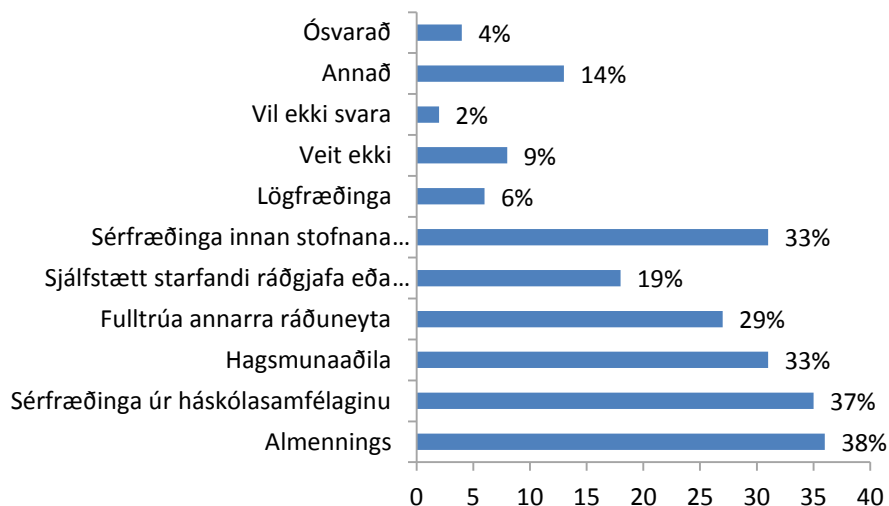


Mynd 4: Sp. 4. Hefur þú leitt slíka vinnu?

Flestir þátttakendur telja að helst sé leitað til hagsmunaaðila (88%), fulltrúa annarra ráðuneyta (77%) og sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins (73%) við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins (sp. 5) (sjá mynd 5). 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 spurðir til hverra þyrfti að leita meira í stefnumótun og áætlanagerð fengust ekki jafn afgerandi svör. Flestir telja að leita þurfi meira til almennings (38%) og sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (37%) á meðan fæstir telja að leita þurfi meira til lögfræðinga (6%), þó svo að þeir telji það ekki vera gert í miklum mæli nú þegar (28%) (sjá mynd 5 og 6).



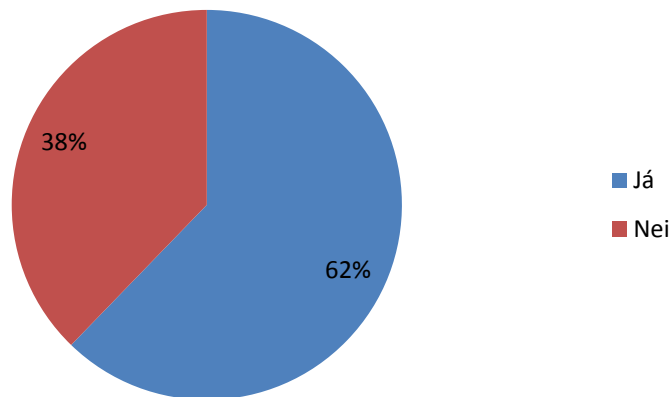
Mynd 5: Sp. 5. Til hverra utan ráðuneytisins er að þínu mati einna helst leitað við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).



Mynd 6: Sp. 6. Til hverra telur þú að þyrfti að leita meira í stefnumótun og áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

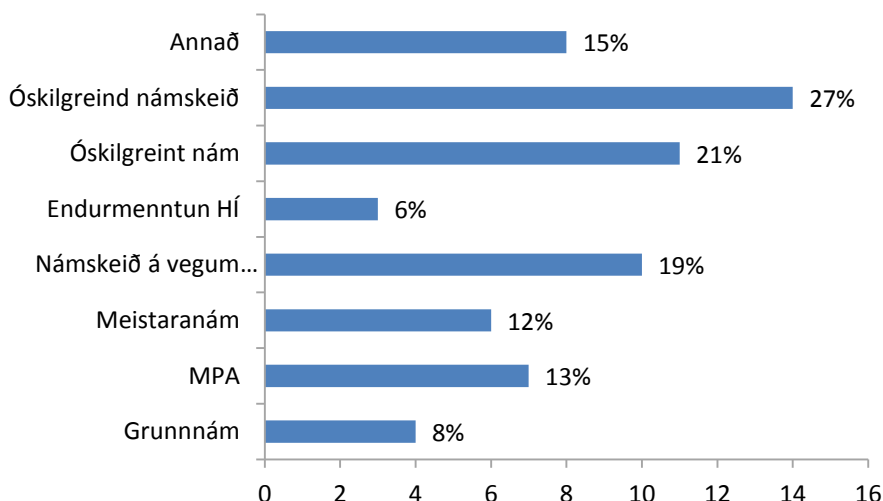
4.2 Þekking og færni

Á meðal hlutverka stefnuráðs er efling þekkingar og færni á sviði stefnumótunar og áætlanagerðar. Til að meta þá þekkingu sem þegar er til staðar voru þátttakendur spurðir hvort þeir hefðu setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun. Meira en helmingur þátttakenda svaraði því játandi (62%) (sjá mynd 7).



Mynd 7: Sp. 7. Hefur þú setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun?

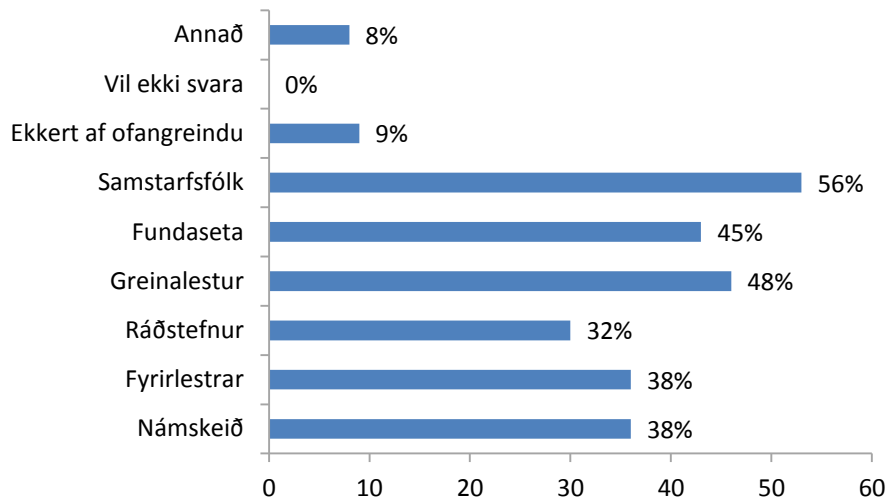
Til að nálgast nánari upplýsingar um eðli námsins voru þátttakendur spurðir hvers konar námskeið eða nám þeir hefðu lagt stund á. Alls fengust 52 svör við þeirri spurningu og voru þau dregin saman í nokkra megin flokka. Á mynd 8 má sjá að rúmur helmingur þeirra sem svöruðu höfðu lagt stund á einhvers konar háskólanám í fræðunum (54%), þar af 25% meistaranám. Tæpur helmingur hafði setið einhvers konar námskeið (46%) en aðeins 19% nefndu námskeið á vegum Stjórnsýsluskólans eða forsætisráðuneytisins, sem teljast verður fremur lágt hlutfall (sjá mynd 8).



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

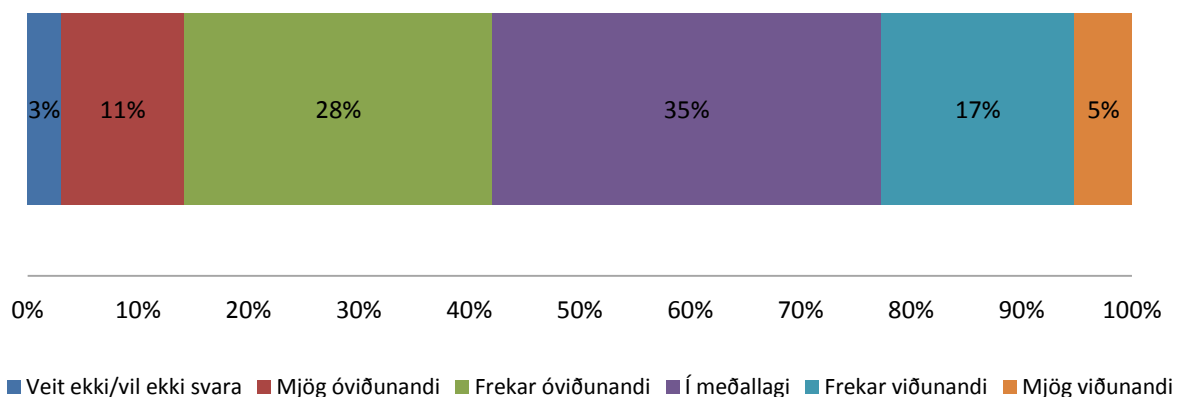
Af þeim 95 þátttakendum sem svöruðu því hvernig þeir viðhéldu þekkingu sinni á sviði stefnumótunar, voru flestir sem töldu sig læra af samstarfsfólki sínu (56%), lesa greinar (48%) eða

læra af reynslunni með fundasetu (45%). Færri höfðu settið námskeið (38%), fyrirlestra (38%) eða ráðstefnur (32%) (sjá mynd 9). Fram kom að ekki gæfist mikill tími til að sækja námskeið, ráðstefnur eða stunda nám. Einnig var nefnt að góð reynsla fengist af því að sitja með utanaðkomandi ráðgjöfum sem koma með mismunandi útfærslur í stefnumótun. Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost og nýttu sér það flestir. Vilji til þess að merkja við fleiri en einn valkost gefur til kynna að þátttakendur líti á alla þessa möguleika sem tækifæri til að bæta þekkingu sína á sviði stefnumótunar.



Mynd 9: Sp. 9. Hvernig viðheldur þú þekkingu þinni á sviði stefnumótunar? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

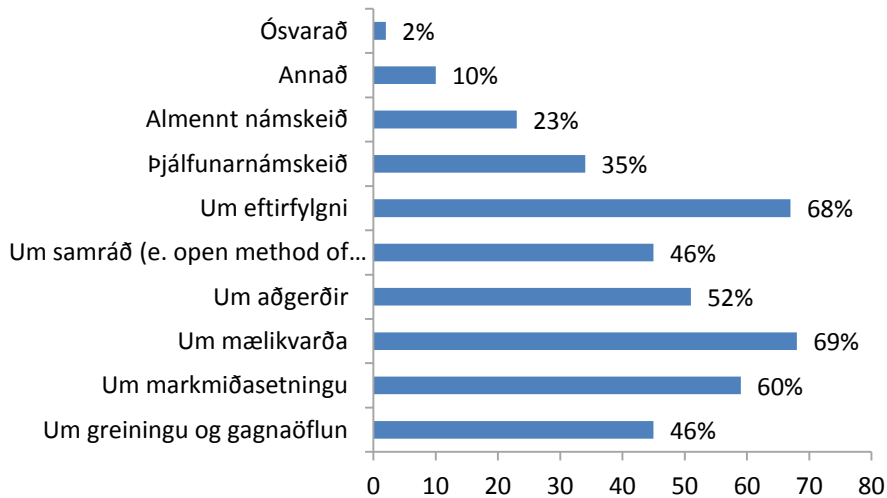
Aðspurðir hversu viðunandi eða óviðunandi þátttakendur teldu þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins vera, voru flestir sem töldu hana í meðallagi (35%) eða frekar óviðunandi (28%). Aðeins 5% töldu hana mjög viðunandi og 17% frekar viðunandi (sjá mynd 10). Þær niðurstöður gefa til kynna um að úrbóta sé þörf og að bæta þurfi þekkingu á stefnumótun.



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

Flestir þátttakendur voru sammála um að Stjórnarráðið ætti að halda sértækt námskeið um stefnumótun fremur en almennt námskeið, en aðeins 23% kölluðu eftir hinu síðarnefnda. Algengast var að þátttakendur vildu námskeið um mælikvarða (69%) eða um eftirfylgni (68%) en fast á hæla

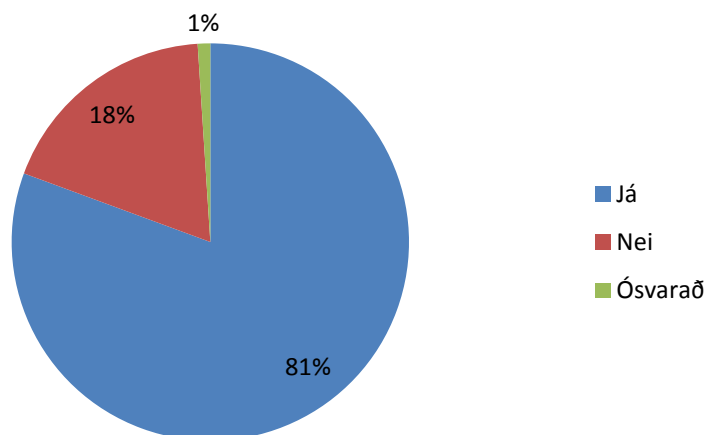
þeirra voru námskeið um markmiðasetningu (60%), aðgerðir (52%), greiningu og gagnaöflun (46%) og samráð (46%). Þátttakendum stóð til boða að velja fleiri en einn valkost og var þeim ekki raðað eftir mikilvægi. Því er óljóst hvers konar námskeið þátttakendur kysu helst, aðeins hvers konar námskeið þeim leist vel á.



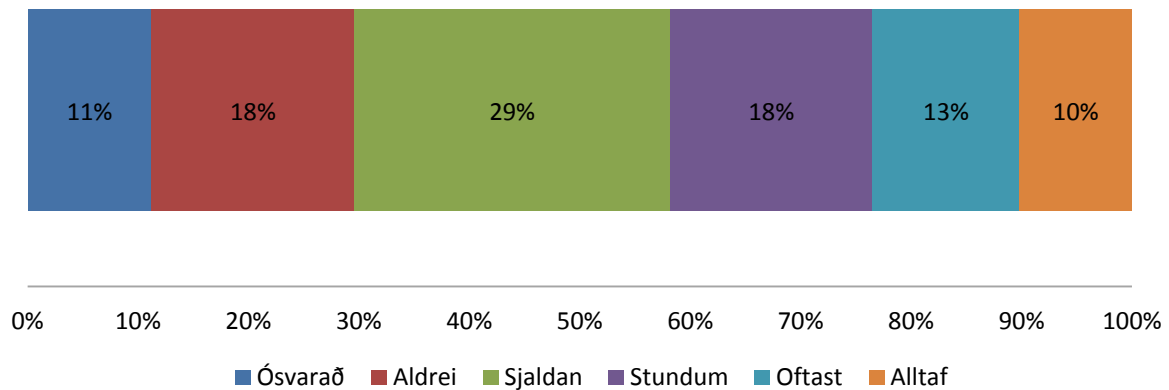
Mynd 11: Sp. 11. Hvers konar námskeið um stefnumótun telur þú að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

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 81% þátttakenda vissu að handbókin væri til (sjá mynd 12) en flestir sögðust sjaldan nota hana (29%) (sjá mynd 13).

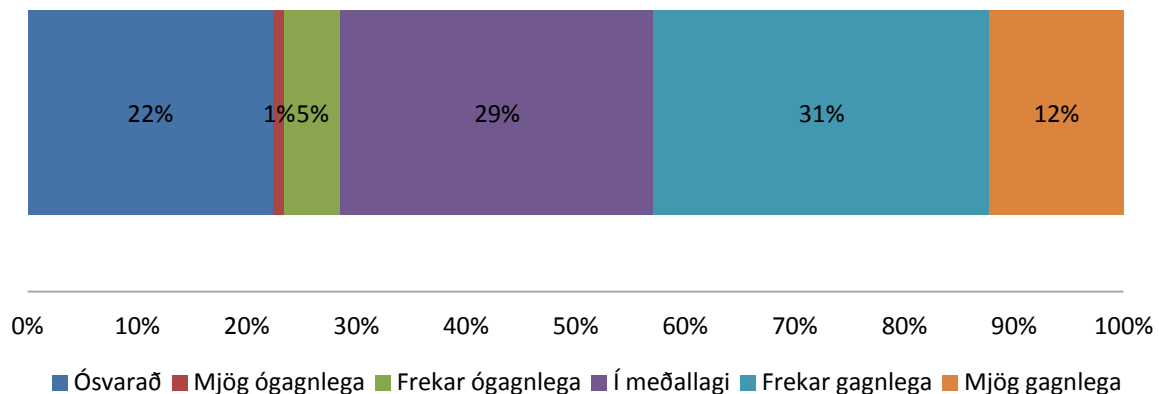


Mynd 12: Sp. 12. Vissir þú að til er Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð frá árinu 2013?



Mynd 13: 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 frekar gagnlega (31%) eða í meðallagi (29%) en færstir töldu hana þó vera mjög ógagnlega (1%) (sjá mynd 14).



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

Til nánari útskýringar voru þátttakendur spurðir hvernig þeir teldu að bæta mætti handbókina (sp. 15: Ef já í sp. 12, hvernig telur þú að bæta megi handbókina?). Af þeim 29 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:

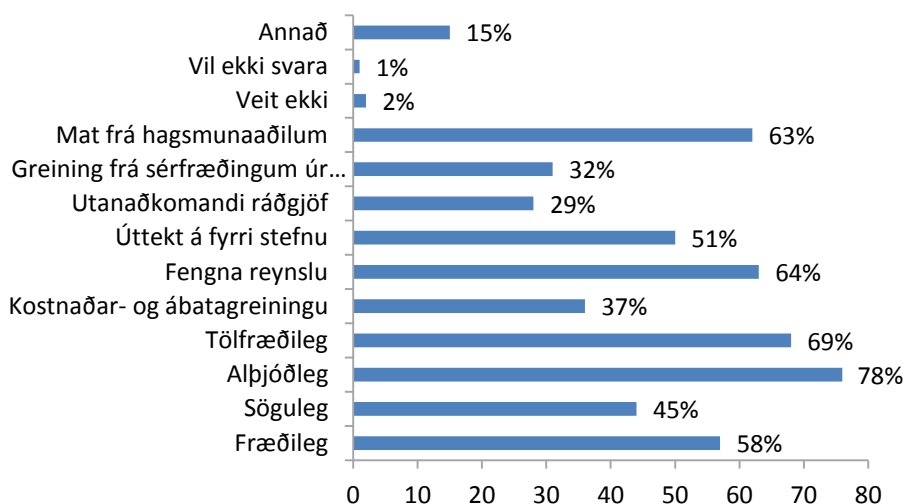
- „Meiri áhersla á myndræna framsetningu og rafræn tól/hugbúnað.“
- „Þarf að draga betur fram stöðu einstakra stefnumótunarskjala til að aga stefnumótunarvinnuna.“
- „Segja frá raunverulegum dæmum um vel heppnaða stefnumótun og gefa út hnitmiðaða samantekt um mismunandi aðferðir.“
- „Framsetning og leiðsögn í handbókinni þarf að vera skýrari, notkun hugtaka samkvæmari og uppsetning stefnu og aðgerða samhæfðari.“
- „Gera rafræna útgáfu hennar gagnvirka.“
- Stytta og gera hana aðgengilegri.

- „Mætti færa umfjöllun heftisins (jafnvel sem viðauka) nær þeirri vinnu er nú snýr með beinum hætti að ráðuneytunum þ.e. "stefnumótum fyrir málefnasvið" - stefnuskjal, þar sem unnið er með nokkur meginmarkmið, fleiri undirmarkmið, forgangsröðun, aðgerðaáætlanir, fjárhagsáætlanir, eftirfylgni o.s.frv.“
- „Vantar efni og fyrirmyndir um eftirfylgni stefna.“
- „Gefa út myndefni (vídeóklippur).“
- Taka mið af mismunandi vinnulagi sem og mismunandi álagi sem er milli ráðuneyta.

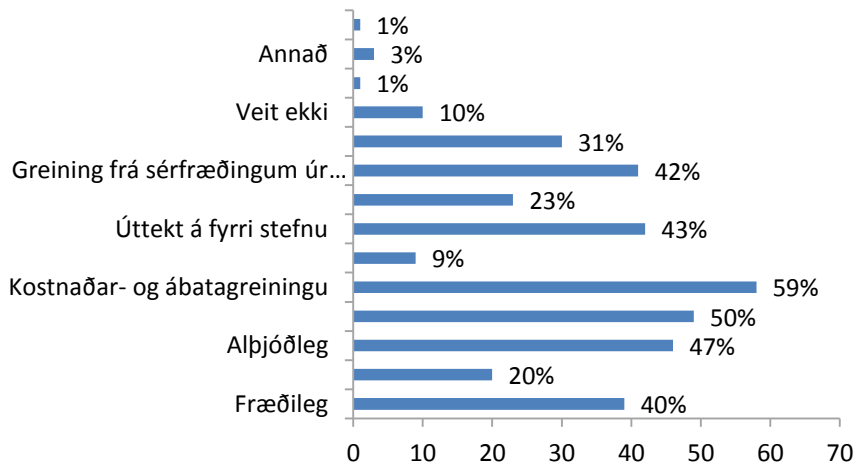
4.4 Greiningarvinna við undirbúning stefnumótunar

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 alþjóðleg (78%) eða tölfræðileg gögn (69%). Fæstir sögðust hins vegar styðja sig við utanaðkomandi ráðgjöf (29%) eða greiningu frá sérfræðingum (32%) (sjá mynd 15). Eins og áður gafst þátttakendum færi á að velja fleiri en einn valmöguleika 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) völdu flestir kostnaðar- og ábatagreiningu (59%). Fæstir töldu hins vegar að nýta þyrfti meira fengna reynslu (9%). Þær niðurstöður eru nokkuð sambærilegar fyrri svörum (sp. 16, sjá mynd 15) en aðeins 37% sögðust almennt nota kostnaðar- og ábatagreiningu á meðan 64% nota almennt fengna reynslu við undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar (sjá mynd 15).



Mynd 15: Sp. 16. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar (e. policy advice)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).



Mynd 16: 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 spurðir hverju þeir teldu helst vera ábótavant í samspili stefnumótunar og reglusetningar (sp. 18: Hverju telur þú helst vera ábótavant í samspili stefnumótunar og reglusetningar?). Af 53 svörum fengust m.a. eftirfarandi ábendingar:

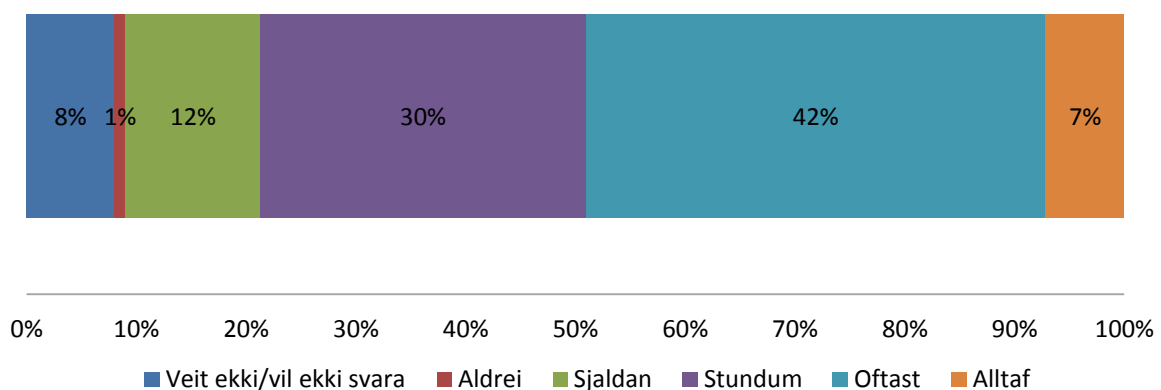
- „Yfirleitt er gefinn of lítill tími í raunverulega greiningarvinnu, samráð og ígrundun í ljósi reynslu eða í alþjóðlegu samhengi. Of fljótt er farið að huga að einstökum aðgerðum, oft án heildarsamhengis eða rokið í að breyta lögum. Jafnvel má segja að aðalstefnumótunin fari oft fram í tengslum við frumvarpgerð og lagasetningu þannig að stefnan birtist í greinargerð með lögum í stað þess að standa sjálfstætt. Hér á landi virðist allt meira og minna snúast um lagasetningu en eftirfylgnin með lögum er oft lítil. Vantar langtímapælingar með markmiðum og aðgerðum sem hafa tengsl við fjárveitingar.“
- „Vantar meira aðhald og gagnrýni og þarf almennt að tengja stefnumótun betur við gerð rammafjárlaga.“
- „Innleiðing er oft vanmetin - vantar upp á markmiðssetningu og mælikvarða auk kostnaðar- og ábatagreiningar.“
- „Stefnum er ekki fylgt eftir með aðgerðaáætlunum. Skýrslur eru ekki gefnar út um hvernig gangi að fylgja stefnum eftir.“
- Vinna þarf betur með greiningu og tölfræði.
- Bæta þarf þekkingu og þjálfun þátttakenda.
- „Skortur á samræmi og að uppfærsla sé tryggð. Of lítið samband þar á milli, farið í reglusetningu áður en stefnumótunarvinna hefur farið fram/er lokið.“
- Þarf að tryggja fjárframlög til að fylgja stefnum eftir.
- „Stefnumótun er nær aldrei kostnaðargreind öfugt við lagasetningu.“
- „Verkaskipting/skil milli stefnumótunar annars vegar og lagasetningar hins vegar mætti vera skýrari - stundum eru undarleg markmið í lögum sem væru betur geymd í stefnumótunarskjali.“
- „Í auknu mæli má skoða hvort stefnumótun getur komið í stað lagasetningar - almennt að skilgreina betur ábyrgð og ferla innan stjórnsýslunnar hvað það varðar.“

- „Vandamálið er fyrst og fremst tímapressa, skortur á fjármagni og óljós pólíttískt markmiðasetning.“
- „Laga- og reglubreytingar séu skrifaðar beint inn í viðkomandi stefnu.“
- „Skortur á sögulegri þekkingu og þróun undangenginna áratuga ásamt skorti á heildarsýn á málaflokka.“
- „Hverfa þarf frá þeirri nálgun að byrja að vinna stefnumótun inn í ramma lagafrumvarps. Getum lært t.d. af ESB og Bretum hvað þetta varðar með hvítbækur og grænbækur.“
- „Í dag koma lög og reglur fyrst og löngu síðar er hugsað um stefnumótun. Þessu ætti að vera öfugt farið. Fyrst er stefnan sett og í kjölfarið lög og reglur.“
- Stefnumótun og reglusetning er almennt ekki markviss og verkin eru of oft til skamms tíma en ekki langs eða meðallangs tíma. Þá eru málefni tekin fyrir vegna ytra áreitis en ekki sem yfirveguð ákvörðun með heildarhagsmuni í huga.“
- „Þeir sem hafa langa reynslu af stefnumótunarvinnu hafa ekki nema hæfilega trú á að hún skili sér í ákvörðunum um lagasetningu.“
- „Ráðherrar telja sig ekki bundna af þeirri stefnumótunarvinnu sem þeir hrinda sjálfir af stað.“

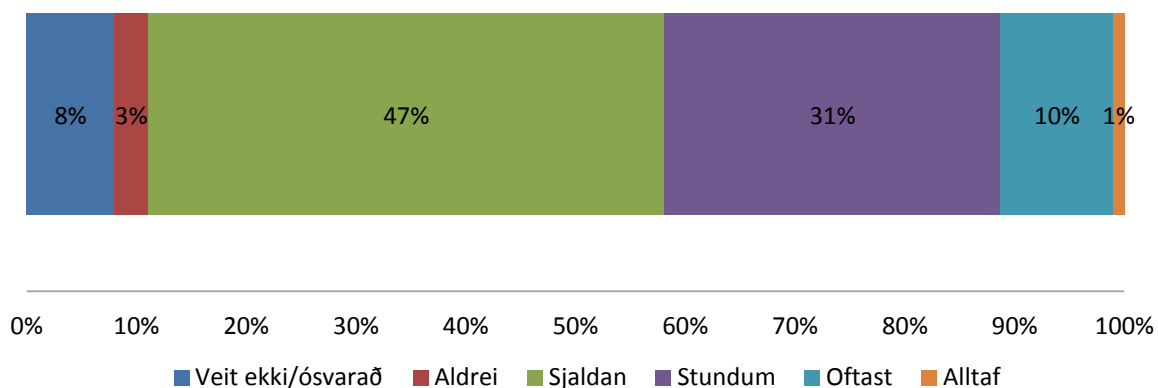
4.5 Mótun stefna og áætlana

Í *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð* (Stjórnarráð Íslands, 2013) er að finna stefnusniðmát sem byggt er á framangreindri greiningu á stefnum og áætlunum ríkisins frá árinu 2011. Sniðmátið samanstendur af 18 þáttum og virkar sem nokkurs konar gátlisti þegar stefnumótunarvinnan stendur yfir (Stjórnarráð Íslands, 2013). Ákveðið var að skoða tvo þætti úr sniðmáttinu nánar og voru þátttakendur beðnir um að meta stöðu þeirra auk þess sem þátttakendur voru beðnir um almennt mat á stöðu og helstu veikleikum stefnumótunar og áætlanagerðar innan ráðuneytisins.

Flestir þátttakendur telja stefnur og áætlanir síns ráðuneytisins vera oftast (42%) eða stundum (30%) unnar í opnu samráði við hagsmunaaðila (sp. 19, sjá mynd 17). Aftur á móti telja 47% þátttakenda stefnur ráðuneytisins sjaldan vera samhæfðar stefnum annarra ráðuneyta (mynd 18). Niðurstöðurnar gefa því til kynna að þátttakendur telji samráð við utanaðkomandi hagsmunaaðila vera nokkuð gott en skortur sé á samskiptum og samráði milli ráðuneyta.

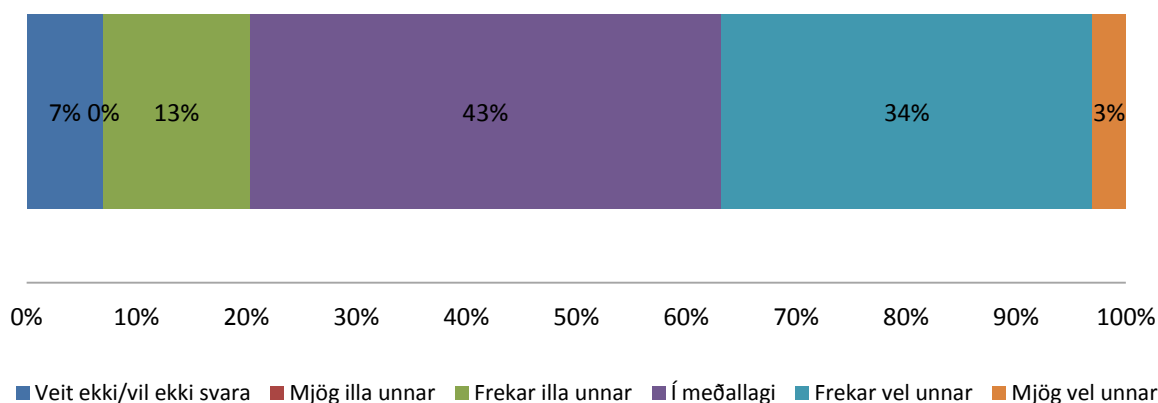


Mynd 17: Sp. 19. Hversu oft telur þú stefnur og áætlanir ráðuneytisins vera unnar í opnu samráði (e. open method of coordination) við hagsmunaaðila (e. stakeholders)?



Mynd 18: Sp. 20. Hversu oft telur þú stefnur ráðuneytisins vera samhæfðar stefnum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)?

Aðspurðir hversu vel eða illa þátttakendur teldu stefnur og áætlanir ráðuneytisins almennt vera unnar (sp. 21) svöruðu 43% í meðallagi. Nokkur fjöldi telur þær vera frekar vel unnar (34%) en aðeins 3% mjög vel unnar. 13% svarenda mátu stefnur og áætlanir ráðuneytisins hins vegar frekar illa unnar (mynd 19).



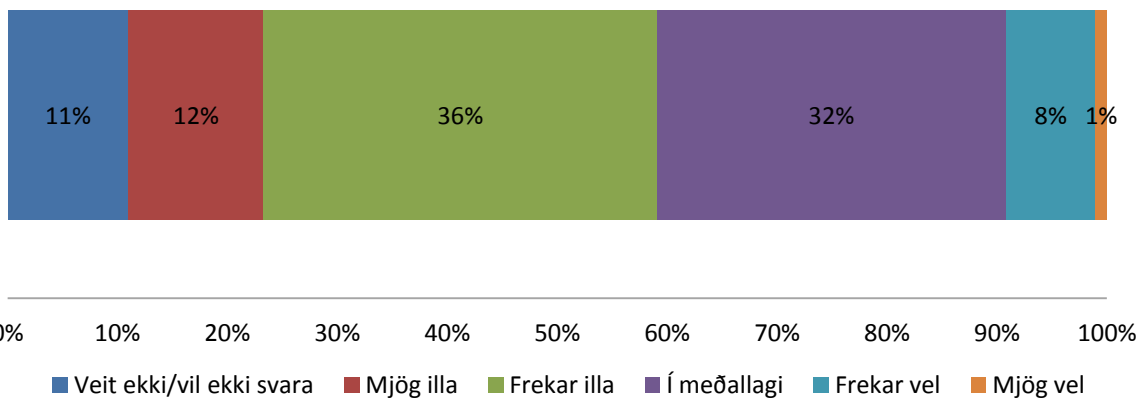
Mynd 19: Sp. 21. Hversu vel eða illa telur þú stefnur og áætlanir ráðuneytisins almennt vera unnar?

Að mati þátttakenda voru helstu veikleikar ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð (sp. 22) takmarkaður tími (67%), takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnumótunarvinnu (62%) og óskýr pólitísk leiðsögn (59%). Töluverður fjöldi taldi einnig takmarkaða þekkingu (48%), takmarkaða greiningargetu (43%), óraunhæfar væntingar til stefnunnar (35%) og takmarkaðar upplýsingar (34%) vera til staðar og/eða ófullnægjandi verkstýringu (33%). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valmöguleika en niðurstöðurnar endurspeglu einungis tíðni þeirra þátta sem valdir voru, ekki hlutfallslegt mikilvægi þeirra.



Mynd 20: Sp. 22. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

Í frumvarpi til laga um opinber fjármál er vægi stefnumótunar aukið þegar kemur að skiptingu fjárveitinga ríkisins. Fyrir vikið voru þátttakendur beðnir um að meta hversu vel eða illa Stjórnarráðið væri undirbúið til að mæta þeim breyttu kröfum til stefnumótunar sem frumvarpið boðar (sp. 23). Um helmingur svarenda (48%) telur Stjórnarráðið frekar illa undirbúið undir þær breytingar. Jafnframt telja mun fleiri það mjög illa undirbúið (12%) heldur en mjög vel (1%) (sjá mynd 21).

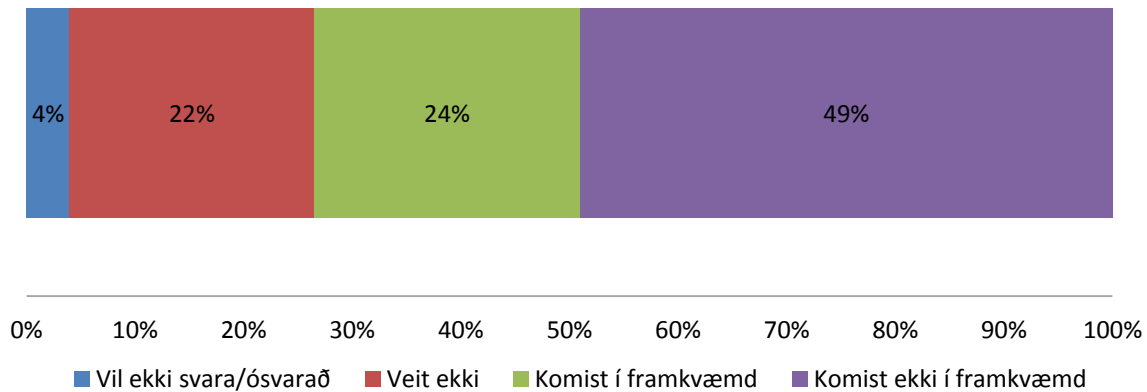


Mynd 21: Sp. 23. Hversu vel eða illa telur þú Stjórnarráðið vera undirbúið á sviði stefnumótunar til að mæta breyttum kröfum sem frumvarp til laga um opinber fjármál boðar?

4.6 Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og áætlunum

Greining á 11 stefnum og áætlunum innan stjórnsýslunnar árið 2011 leiddi í ljós að styrkleiki stjórnsýslunnar felst í undirbúningi, greiningu og setningu markmiða. Veikleiki hennar felst hins vegar í skorti á tengingu við fjármagn, ófullnægjandi framkvæmd og takmarkaðri eftirfylgni (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Með könnuninni er gerð nánari athugun á stöðu innleiðingar og eftirfylgni með stefnum og áætlunum innan stjórnsýslunnar.

Tæpur helmingur þátttakenda (49%) telur það algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist ekki í framkvæmd (sjá mynd 22). Ástæður þess telja flestir vera skortur á fjármagni (53%), óskýra ábyrgð (51%) eða skortur á starfsfólki (45%) (sjá mynd 23). Þátttakendur gátu valið fleiri en einn svarmöguleika og nýttu sér það flestir. Ekki stóð til boða að merkja valmöguleika eftir mikilvægi svo niðurstöður endurspeglu ekki hlutfallslegt mikilvægi, heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara. Almennt virðist sem þátttakendur telji skortur á skipulagi (38%), takmarkaðan stuðning yfirstjórnar (38%) og tímaskort (32%) einnig eiga hlut að máli.

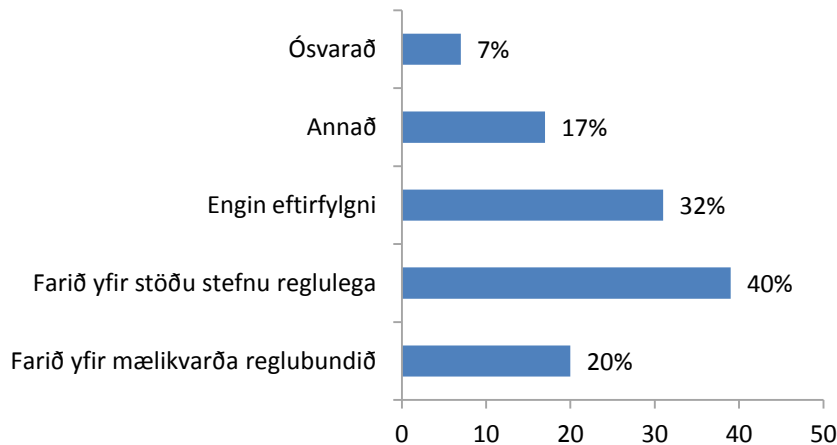


Mynd 22: Sp. 24. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?



Mynd 23: Sp. 25. Ef þú telur algengara að stefnur og áætlanir komist ekki til framkvæmda, hverja/r telur þú ástæðu/r þess vera? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

Flestir þátttakendur (40%) telja að farið hafi verið reglulega yfir stöðu stefna sem þeir hafa tekið þátt í að móta. Þó er einnig töluverður fjöldi sem telur enga eftirfylgni hafa átt sér stað (32%). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn svarmöguleika til að endurspeglu alla þá stefnumótunarvinnu sem þeir höfðu tekið þátt í.



Mynd 24: Sp. 26. Hvernig hefur eftirfylgni (e. follow up) verið háttáð með þeim stefnum sem þú hefur tekið þátt í að móta? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

Í tengslum við fyrri spurningu (sp. 26) voru þátttakendur spurðir hverju þeir teldu helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar (sp. 27: Hverju telur þú helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar?). Af þeim 43 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:

- „Vantar oft að lagt sé mat á tiltekna stefnu og innleiðingu hennar áður en ráðist er í endurskoðun stefnu eða breytingar. Eftirfylgnin er mjög mismunandi eftir málaflokkum og lítil sem engin samhæfing er í þeim málum. Held að það sé hvergi til samantekt um stöðu á eftirfylgni í algengustu stefnum sem settar eru. Síðan er líka ákveðinn veikleiki að stefnur miðast oft við líftíma tiltekinnna ráðherra eða ríkisstjórnar frekar en að vera almennar stefnur sem lifa af ríkisstjórnarskipti.“
- Vantar skýra mælikvarða, áreiðanleg gögn og greiningarfærni til að meta.
- „Skortur á starfsfólki, hefð og pólitískum áhuga á faglegri stefnumótun.“
- Skortir reglulega yfirferð á stöðu stefnu.
- „Áhugi fyrir stefnu dettur niður/beinist annað.“
- „Staða stefnumótunar sé hún ekki lögbundin.“
- „Óljóst hvar ábyrgð á eftirfylgni liggur og að starfsfólki sé veitt svigrúm til þess að sinna henni.“
- „Skortur á fjármagni - ekki hægt að framkvæma stefnu þar sem stefnur taka til langs tíma en fjárlög aðeins til eins árs.“
- „Skortur á tíma til að sinna eftirfylgni, enda ekki mikill skilningur hjá stjórnendum í Stjórnarráðinu hvað felst í raun og veru í stefnumótun. Eftirfylgni tekur gríðarlegan tíma og krefst mikillar yfirsýnar.“
- „Má bæta skipulag við eftirfylgni, þ.m.t. rafrænt utanumhald um framkvæmd stefnu“.
- „Ráða fleiri vel menntaða og þjálfaða starfsmenn.“
- Breytileiki í pólitískum áherslum.
- „Ef stefnur eru óskýrar, loftkenndar, ekki tengdar fjármagni o.fl. verður eftirfylgni að sama skapi ábótavant.“
- „Vantar kerfisbundna eftirfylgni sem er innbyggð í áætlanagerð og reglusetningu.“
- Stefnumótun ekki tekin nægilega alvarlega - „engar refsingar.“
- Að stefnur séu samdar af aðilum utan ráðuneytisins, t.d. hagsmunaaðilum.

- Stuðningur yfirstjórnar.
- „Álag á sérfræðingana sem bera uppi stefnumótun og innleiðingu stefnu veldur því að eftirfylgni verður ekki nógu öflug. Stefnumótun er auðveld, innleiðing og eftirfylgni eru mun erfiðari verkefni.“

5. Samantekt

Í fyrsta kafla könnunarinnar voru sex undirstöðuspurningar um þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð. Þar var leitast við að mæla áreiðanleika úrtaksins með spurningum um mat á hlutverki (sp. 1), tegund stefnumótunarvinnu (sp. 2), tíðni þátttöku (sp. 3) og hlutverki þátttakenda í stefnumótunarvinnu (sp. 4). Jafnframt var leitað eftir mati þátttakenda á því til hverra væri helst leitað við stefnumótun og áætlanagerð og hvaða úrbóta væri þörf í því tilliti (sp. 5 og 6). Helstu niðurstöður kaflans voru:

- Af þeim 98 aðilum sem svöruðu könnuninni voru 93 sem töldu þátttöku í stefnumótun vera hluta af sínu starfi. Um 5% svara kunna því að valda skekkju í niðurstöðum.
- Meirihluti úrtaksins hefur oftast en tvisvar sinnum verið þátttakandi í stýrihópi á sl. fjórum árum (75%) ásamt því að 70% þess hefur leitt stefnumótunarvinnu á því tímabili. Það er metið sem svo að úrtakið hafi yfir heildina nokkuð góða þekkingu og reynslu af stefnumótun og áætlanagerð og veiti því áreiðanleg svör við spurningum könnunarinnar.
- Flestir þátttakenda töldu að helst væri leitað til hagsmunaaðila (88%), fulltrúa annarra ráðuneyta (77%) og sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins (73%) við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins (sp. 5).
- Jafnframt töldu flestir að leita þyrfti meira til almennings (38%) og sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (37%) á meðan fæstir töldu að leita þyrfti meira til lögfræðinga (6%) (sp. 6).

Annar kafli mældi með fimm spurningum þekkingu og færni á sviði stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins. Þátttakendur voru spurðir um námsástundun og/eða námskeiðasetu í stefnumótunarfræðum (sp. 7), nánari útskýringar á fenginni menntun (sp. 8) og með hvaða aðferðum þeir viðhéldu þekkingu sinni (sp. 9). Einnig var viðhorf þátttakenda á þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins mælt (sp. 10) og hvers konar námskeið þeir töldu að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á (sp. 11). Helstu niðurstöður kaflans voru:

- 62% þátttakenda höfðu setið námskeið eða stundað nám í stefnumótunarfræðum. Rúmur helmingur þeirra sem svöruðu hafði lagt stund á háskólanám í fræðunum (54%) og tæpur helmingur hafði setið einhvers konar námskeið (46%).
- Viðhorf til þekkingar á stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins var fremur neikvætt en flestir töldu hana í meðallagi (35%) eða frekar óviðunandi (28%).
- Flestir þátttakendur voru sammála um að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á sértækt fremur en almennt námskeið um stefnumótun en algengast var að þátttakendur völdu námskeið um mælikvarða (69%) eða um eftirfylgni (68%).

Í þriðja kafla var þekking og viðhorf gagnvart Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð mælt með fjórum spurningum. Fyrst var leitað eftir vitneskju um tilurð handbókarinnar (sp. 12), síðan tíðni notkunar (sp. 13) og viðhorf gagnvart henni (sp. 14). Að lokum voru þátttakendur beðnir um að

meta hvernig þeir teldu að bæta mætti handbókina (sp. 15). Niðurstöður kaflans voru í meginatriðum:

- Rétt rúm 80% þátttakenda vissi að handbókin væri til en tæpur helmingur (47%) sagðist sjaldan (29%) eða aldrei (18%) nota hana.
- Þátttakendur voru almennt sammála um að handbókin væri í meðallagi (29%) eða yfir meðallagi (43%) gagnleg.
- Fjöldi góðra ábendinga fengust um mögulegar úrbætur á handbókinni.

Í fjórða kafla var farið ofan í greiningarvinnu við undirbúning stefnumótunar með þremur spurningum um gögn og upplýsingar sem almennt eru notuð (sp. 16), gögn sem mætti nýta betur (sp. 17) og vankanta á samspili stefnumótunar og reglusetningar (sp. 18). Í ljós kom að:

- Flestir notuðu alþjóðleg (78%) eða tölfræðileg gögn (69%) en fæstir sögðust styðja sig við utanaðkomandi ráðgjöf (29%) eða greiningu frá sérfræðingum (32%).
- Þátttakendur voru nokkuð sammála um að nota mætti í meira mæli kostnaðar- og ábatagreiningu (59%) en fáir töldu hins vegar að nýta þyrfti meira fengna reynslu (9%).
- Fjöldi góðra athugasemda fékkst einnig um mögulegar úrbætur á samspili stefnumótunar og reglusetningar.

Fimmti kafli mældi viðhorf til stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins með fimm spurningum. Fyrst voru þátttakendur spurðir út í opið samráð við hagsmunaaðila (sp. 19) og svo um samhæfingu stefna milli ráðuneyta (sp. 20). Í kjölfarið komu nokkuð almennari spurningar um gæði stefna og áætlana í ráðuneytinu (sp. 21), helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð (sp.22) og að lokum stöðu Stjórnarráðsins á sviði stefnumótunar gagnvart þeim breyttum kröfum sem frumvarp til laga um opinber fjármál boðar (sp. 23). Helstu niðurstöður kaflans voru:

- Flestir þátttakendur töldu stefnur og áætlanir ráðuneytisins vera oftast (42%) eða stundum (30%) unnar í opnu samráði við hagsmunaaðila.
- Tæpur helmingur þátttakenda (47%) taldi stefnur ráðuneytisins sjaldan vera samhæfðar stefnum annarra ráðuneyta.
- Þátttakendur mátu stefnur og áætlanir innan Stjórnarráðsins almennt vera í meðallagi (43%) eða yfir meðallagi vel unnar (37%) en Stjórnarráðið frekar illa eða mjög illa undirbúið (47%) til að mæta breyttum kröfum sem frumvarp til laga um opinber fjármál boðar.
- Helstu veikleikar Stjórnarráðsins við stefnumótun og/eða áætlanagerð voru af flestum taldir vera takmarkaður tími (67%), takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnumótunarvinnu (62%) og óskýr pólitísk leiðsögn (59%).

Í sjötta og síðasta kaflanum voru fjórar spurningar um innleiðingu og eftirfylgni með stefnum og áætlunum. Þátttakendur voru beðnir um að meta hvort algengara væri að stefnur og áætlanir ráðuneytisins kæmust í framkvæmd eða ekki (sp. 24) og hvers vegna þeir teldu þær ekki komast til framkvæmda (sp. 25). Þar næst var spurt um tilhögun á eftirfylgni með þeim stefnum sem þátttakendur höfðu tekið þátt í að móta (sp. 26) og að lokum hverju þeir teldu helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar (sp. 27). Niðurstöðurnar sýndu að:

- Tæpur helmingur þátttakenda (49%) taldi það algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins kæmst ekki til framkvæmda. Ástæður þess voru flestir sammála um að væru vegna skorts á fjármagni (53%), óskýrrar ábyrgðar (51%) eða skorts á starfsfólki (45%).
- Stórt hlutfall þátttakenda sagði að farið hefði verið reglulega yfir stöðu þeirra stefna sem þeir hafa tekið þátt í að móta (40%) og að engin eftirfylgni hafi átt sér stað (32%).
- Fjöldi góðra ábendinga fengust einnig um þarfar úrbætur á eftirfylgni sem stefnum og áætlunum innan Stjórnarráðsins.

6. Sóknarfæri og næstu skref

6.1. Sóknarfæri

Lengi hefur verið kallað eftir því að ráðuneytin efli langtímahugsun og leggi áherslu á að móta og samhæfa stefnur sem fylgt er eftir með vönduðum aðgerðaáætlunum. Niðurstöður könnunarinnar benda til þess að ráðuneytin séu almennt ekki vel undir það búin að uppfylla væntingar á þessu sviði. Þekking á og reynsla af vinnu við stefnumótun virðist vera takmörkuð og helmingur aðspurða telur að Stjórnarráðið sé frekar illa eða mjög illa undirbúið til að mæta breyttum kröfum samkvæmt frumvarpi til laga um opinber fjármál.

Séu niðurstöðurnar rýndar blasa einkum við sóknarfæri til umbóta á eftirtöldum fimm sviðum – sem skarast nokkuð:

1. Fræðsla

- Flestir þátttakendur voru sammála um að Stjórnarráðið ætti að halda sértækt námskeið um stefnumótun fremur en almennt námskeið, en aðeins 23% kölluðu eftir hinu síðarnefnda. Algengast var að þátttakendur vildu námskeið um mælikvarða (69%) eða um eftirfylgni (68%) en fast á hæla þeirra voru námskeið um markmiðasetningu (60%), aðgerðir (52%), greiningu og gagnaöflun (46%) og samráð (46%).*
- Niðurstöður sýndu að 81% þátttakenda vissu að handbókin væri til (sjá mynd 12) en flestir sögðust sjaldan nota hana (29%). Af þeim 29 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:*
 - *„Meiri áhersla á myndræna framsetningu og rafræn tól/hugbúnað.“*
 - *„Þarf að draga betur fram stöðu einstakra stefnumótunarskjala til að aga stefnumótunarvinnuna.“*
 - *„Segja frá raunverulegum dæmum um vel heppnaða stefnumótun og gefa út hnitmiðaða samantekt um mismunandi aðferðir.“*
 - *„Gera rafræna útgáfu hennar gagnvirka“.*
 - *Stytta og gera hana aðgengilegri.*
 - *„Mætti færa umfjöllun heftisins (jafnvel sem viðauka) nær þeirri vinnu er nú snýr með beinum hætti að ráðuneytunum þ.e. "stefnumótum fyrir málefnasvið" - stefnuskjal, þar sem unnið er með nokkur meginmarkmið, fleiri undirmarkmið, forgangsröðun, aðgerðaáætlanir, fjárhagsáætlanir, eftirfylgni o.s.frv.“*
 - *„Vantar efni og fyrirmyndir um eftirfylgni stefna.“*

2. Forgangsröðun og verkstjórn

- a. Að mati þátttakenda voru helstu veikleikar ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð (sp. 22) takmarkaður tími (67%), takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnumótunarvinnu (62%) og óskýr pólitísk leiðsögn (59%). Töluverður fjöldi taldi einnig takmarkaða þekkingu (48%), takmarkaða greiningargetu (43%), óraunhæfar væntingar til stefnunnar (35%) og takmarkaðar upplýsingar (34%) vera til staðar og/eða ófullnægjandi verkstýringu (33%).
- b. Tæpur helmingur þátttakenda (49%) telur það algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist ekki í framkvæmd (sjá mynd 22). Ástæður þess telja flestir vera skort á fjármagni (53%), óskýra ábyrgð (51%) eða skort á starfsfólki (45%) (sjá mynd 23). Þátttakendur gátu valið fleiri en einn svarmöguleika og nýttu sér það flestir. Ekki stóð til boða að merkja valmöguleika eftir mikilvægi svo niðurstöður endurspeglu ekki hlutfallslegt mikilvægi, heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara. Almennt virðist sem þátttakendur telji skort á skipulagi (38%), takmarkaðan stuðning yfirstjórnar (38%) og tímaskort (32%) einnig eiga hlut að máli.

3. Samhæfing

- a. Flestir þátttakendur telja stefnur og áætlanir síns ráðuneytisins vera oftast (42%) eða stundum (30%) unnar í opnu samráði við hagsmunaaðila (sp. 19, sjá mynd 17). Aftur á móti telja 47% þátttakenda stefnur ráðuneytisins sjaldan vera samhæfðar stefnum annarra ráðuneyta (mynd 18). Niðurstöðurnar gefa því til kynna að þátttakendur telji samráð við utanaðkomandi hagsmunaaðila vera nokkuð gott en skortur sé á samskiptum og samráði milli ráðuneyta.
- b. Þátttakendur voru spurðir hverju þeir teldu helst vera ábótavant í samspili stefnumótunar og reglusetningar (sp. 18: Hverju telur þú helst vera ábótavant í samspili stefnumótunar og reglusetningar?). Af 53 svörum fengust m.a. eftirfarandi ábendingar:
 - „Yfirleitt er gefinn of lítill tími í raunverulega greiningarvinnu, samráð og ígrundun í ljósi reynslu eða í alþjóðlegu samhengi. Of fljótt er farið að huga að einstökum aðgerðum, oft án heildarsamhengis eða rokið í að breyta lögum. Jafnvel má segja að aðalstefnumótunin fari oft fram í tengslum við frumvarpgerð og lagasetningu þannig að stefnan birtist í greinargerð með lögnum í stað þess að standa sjálfstætt. Hér á landi virðist allt meira og minna snúast um lagasetningu en eftirfylgnin með lögum er oft lítil. Vantar langtímapælingar með markmiðum og aðgerðum sem hafa tengsl við fjárveitingar.“
 - „Vantar meira aðhald og gagnrýni og þarf almennt að tengja stefnumótun betur við gerð rammafjárlaga.“
 - „Innleiðing er oft vanmetin - vantar upp á markmiðssetningu og mælikvarða auk kostnaðar- og ábatagreiningar.“
 - „Stefnum er ekki fylgt eftir með aðgerðaáætlunum.“
 - Vinna þarf betur með greiningu og tölfræði.
 - „Skortur á samræmi og að uppfærsla sé tryggð. Of lítið samband þar á milli, farið í reglusetningu áður en stefnumótunarvinna hefur farið fram/er lokið.“
 - Þarf að tryggja fjárframlög til að fylgja stefnum eftir.
 - „Verkaskipting/skil milli stefnumótunar annars vegar og lagasetningar hins vegar mætti vera skýrari - stundum eru undarleg markmið í lögum sem væru betur geymd í stefnumótunarskjali.“

- „Í auknum mæli má skoða hvort stefnumótun getur komið í stað lagasetningar - almennt að skilgreina betur ábyrgð og ferla innan stjórnarsýslunnar hvað það varðar.“
- „Skortur á sögulegri þekkingu og þróun undangenginna áratuga ásamt skorti á heildarsýn á málaflokka.“
- „Þeir sem hafa langa reynslu af stefnumótunarvinnu hafa ekki nema hæfilega trú á að hún skili sér í ákvörðunum um lagasetningu.“
- „Ráðherrar telja sig ekki bundna af þeirri stefnumótunarvinnu sem þeir hrinda sjálfir af stað.“

4. Samráð

- a. Flestir telja að leita þurfi meira til almennings (38%) og sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (37%) á meðan fæstir telja að leita þurfi meira til lögfræðinga (6%), þó svo að þeir telji það ekki vera gert í miklum mæli nú þegar (28%) (sjá mynd 5 og 6).

5. Aðhald

- a. Stórum hluta stefna innan Stjórnarráðsins fylgir ekki aðgerðaáætlun.
- b. Í tengslum við fyrri spurningu (sp. 26) voru þátttakendur spurðir hverju þeir teldu helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar (sp. 27: Hverju telur þú helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar?). Af þeim 43 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:
 - „Vantar oft að lagt sé mat á tiltekna stefnu og innleiðingu hennar áður en ráðist er í endurskoðun stefnu eða breytingar. Eftirfylgnin er mjög mismunandi eftir málaflokkum og lítil sem engin samhæfing er í þeim málum. Held að það sé hvergi til samantekt um stöðu á eftirfylgni í algengustu stefnum sem settar eru. Síðan er líka ákveðinn veikleiki að stefnur miðast oft við líftíma tiltekinna ráðherra eða ríkisstjórnar frekar en að vera almennar stefnur sem lifa af ríkisstjórnarskipti.“
 - Vantar skýra mælikvarða, áreiðanleg gögn og greiningarfærni til að meta.
 - „Skortur á starfsfólki, hefð og pólitískum áhuga á faglegri stefnumótun.“
 - Skortir reglulega yfirferð á stöðu stefnu.
 - „Áhugi fyrir stefnu dettur niður/beinist annað.“
 - „Staða stefnumótunar sé hún ekki lögbundin.“
 - „Óljóst hvar ábyrgð á eftirfylgni liggur og að starfsfólki sé veitt svigrúm til þess að sinna henni.“
 - „Skortur á fjármagni - ekki hægt að framkvæma stefnu þar sem stefnur taka til langs tíma en fjárlög aðeins til eins árs.“
 - „Skortur á tíma til að sinna eftirfylgni, enda ekki mikill skilningur hjá stjórnendum í Stjórnarráðinu hvað felst í raun og veru í stefnumótun. Eftirfylgni tekur gríðarlegan tíma og krefst mikillar yfirsýnar.“
 - „Má bæta skipulag við eftirfylgni, þ.m.t. rafrænt utanumhald um framkvæmd stefnu.“
 - „Ráða fleiri vel menntaða og þjálfaða starfsmenn.“
 - „Ef stefnur eru óskýrar, loftkenndar, ekki tengdar fjármagni o.fl. verður eftirfylgni að sama skapi ábótavant.“
 - „Vantar kerfisbundna eftirfylgni sem er innbyggð í áætlanagerð og reglusetningu.“

- *Stefnumótun ekki tekin nægilega alvarlega - „engar refsingar.“*
- *Að stefnur séu samdar af aðilum utan ráðuneytisins, t.d. hagsmunaaðilum.*
- *Stuðningur yfirstjórnar.*
- *„Álag á sérfræðingana sem bera uppi stefnumótun og innleiðingu stefnu veldur því að eftirfylgni verður ekki nógu öflug. Stefnumótun er auðveld, innleiðing og eftirfylgni eru mun erfiðari verkefni.“*

6.2. Næstu skref

Það er ljóst að eigi að ráðast í breytingar á framantöldum þáttum er skynsamlegast að það gerist á samhæðan hátt meðal allra ráðuneyta og í nokkrum vel skipulögðum og tímasettum skrefum. Slíka samhæfingu er heppilegast að leiða út frá „miðju“ og í gegnum sameiginleg „verkfæri“.

Stefnuráð er staðsett „á miðjunni“ en fer ekki með ákvörðunarvald. Erindi stefnuráðs er að móta viðmið (e. best practice) fyrir stefnumótun og áætlanagerð ásamt því að efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta. Hugmyndir um nýjungar eða breytingar á starfsháttum ráðuneyta verða því að njóta stuðnings yfirstjórnar ráðuneyta, eigi þær að ná fram að ganga. Stefnuráð mun því kynna niðurstöður könnunarinnar fyrir Samráðsvettvangi ráðuneytisstjóra og í framhaldinu leggja fram tillögur til úrbóta.

Ljóst er að ýmis sameiginleg „verkfæri“ ráðuneyta eru þegar fyrir hendi og nýst gætu (betur) í því samhengi. Ber þar fyrstan að nefna Stjórnsýsluskólann en einnig innri og ytri vefi Stjórnarráðsins, (valkvæðan) yfirlstur stefna og áætlana á skrifstofu stjórnsýsluþróunar í forsætisráðuneyti, þingmálaskrá ríkisstjórnar (einkum að því er varðar tillögur til þingsályktana), nýuppfærðan heildarlista yfir stefnur og áætlanir og starfsreglur ríkisstjórnar.

Þessi „verkfæri“ mætti m.a. nýta með eftirfarandi hætti á þeim sviðum þar sem umbóta er helst þörf:

1. Fræðsla
 - Handbók um stefnumótun og áætlanagerð aðgengileg á innri vefjum ráðuneyta
 - „Dýpri“ (sérhæfðari) námskeið, til viðbótar við almenn námskeið sem fremur eru sniðin að byrjendum.
 - Viðbætur við handbók, svo sem með raunhæfum dæmum og sérhæfðu efni.
 - Útgáfa og innleiðing gátlista með leiðbeiningum
 - Setning stefnuviðmiða
 - Gagnvirkar upplýsingar, raundæmi, og fleira aðgengileg á sameiginlegu vefsvæði til að auðvelda starfsfólki Stjórnarráðsins vinnu að stefnumótun og áætlanagerð.
2. Forgangsröðun og verkstjórn
 - Skyldubundinn yfirlstur stefna og áætlana
 - Umfjöllun um undirbúning stefnumótunar í starfsreglum ríkisstjórnar
3. Samhæfing, samráð og aðhald
 - Tekið verði upp samhæft sniðmát fyrir málefnasviðsstefnur innan Stjórnarráðsins
 - Stefnur og áætlanir fái faglegan yfirlstur til samhæfingar
 - Heildarlisti stefna og áætlana birtur og gerður aðgengilegur á ytri vef Stjórnarráðsins
 - Könnunin verði gerð aðgengileg á ytri vef Stjórnarráðsins
 - Sambærilega könnun verði gerð árið 2017.

Sé litið til þeirra leiða sem t.a.m. bresk stjórnýsla valdi sér varðandi samhæfingu vinnubragða ráðuneyta er kemur að stefnumótun og áætlanagerð má margt læra. Í grunninn er leið þeirra tvíþætt. Annars vegar snýr virkni hennar að grunnskipulagi, uppbyggingu, hefð og reynslu sem gerir ráðuneytum kleift að vinna samhæfð í gegnum ráð líkt og stefnuráð þeirra. Ráðið, sem leitt er af ráðuneytisstjóra, hefur ákveðið umboð innan stjórnkerfisins og miðlar samhæfingu sinni m.a. í gegnum sterka stjórnýslueiningu sem sér um fræðslu innan kerfisins (civil service learning centre).

7. Heimildir

Alþingi (e. d.). Frumvarp til laga um opinber fjármál. Sótt 15. júní 2015 af <http://www.althingi.is/altext/143/s/0869.ht>.

Forsætisráðuneytið (2010). *Samhent stjórnsýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Forsætisráðuneytið (e. d.). Útgáfa: *Handbækur um verklag*. Sótt 15. júní 2015 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/utgafur/handbaekur/>.

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

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

8. Viðauki

8.1 Myndaskrá

Mynd 1: Sp. 1. Er þátttaka í stefnumótun hluti af þínu starfi?.....	6
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).	6
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? .	7
Mynd 4: Sp. 4. Hefur þú leitt slíka vinnu?	7
Mynd 5: Sp. 5. 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).	8
Mynd 6: Sp. 6. Til hverra telur þú að þyrfti að leita meira í stefnumótun og áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).....	8
Mynd 7: Sp. 7. Hefur þú setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun?.....	9
Mynd 8: Sp. 8. Hvers konar námskeið eða nám hefur þú lagt stund á?	9
Mynd 9: Sp. 9. Hvernig viðheldur þú þekkingu þinni á sviði stefnumótunar? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).	10
Mynd 10: Sp. 10. Hversu viðunandi eða óviðunandi telur þú þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins vera?	10
Mynd 11: Sp. 11. Hvers konar námskeið um stefnumótun telur þú að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).	11
Mynd 12: Sp. 12. Vissir þú að til er Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð frá árinu 2013?.....	11
Mynd 13: Sp. 13. Hversu oft styðst þú við handbókina þegar þú vinnur að undirbúningi stefnumótunarvinnu?.....	12
Mynd 14: Sp. 14. Hversu gagnlega eða ógagnlega telur þú handbókina vera?	12

Mynd 15: Sp. 16. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar (e. policy advice)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).....	13
Mynd 16: 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).....	14
Mynd 17: Sp. 19. Hversu oft telur þú stefnur og áætlanir ráðuneytisins vera unnar í opnu samráði (e. open method of coordination) við hagsmunaaðila (e. stakeholders)?.....	15
Mynd 18: Sp. 20. Hversu oft telur þú stefnur ráðuneytisins vera samhæfðar stefnum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)?.....	16
Mynd 19: Sp. 21. Hversu vel eða illa telur þú stefnur og áætlanir ráðuneytisins almennt vera unnar?	16
Mynd 20: Sp. 22. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).	17
Mynd 21: Sp. 23. 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?	17
Mynd 22: Sp. 24. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?	18
Mynd 23: Sp. 25. Ef þú telur algengara að stefnur og áætlanir komist ekki til framkvæmda, hverja/r telur þú ástæðu/r þess vera? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).	18
Mynd 24: Sp. 26. Hvernig hefur eftirfylgni (e. follow up) verið háttað með þeim stefnum sem þú hefur tekið þátt í að móta? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).	19

8.2 Könnun

Kæri þátttakandi

Tilgangur þessarar könnunar er m.a. að draga grunnlínu, greina úrlausnarefni og leita lausna til úrbóta fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Þátttakendur eru ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar auk sérfræðinga frá hverju ráðuneyti sem tilnefndir eru af fulltrúum í stefnuráði.

Niðurstöður könnunarinnar munu vonandi veita mikilvægar upplýsingar fyrir mótun heildstæðra tillaga varðandi skipulag og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins, þar á meðal í tengslum við frumvarp til laga um opinber fjármál.

Tekið skal fram að könnunin er nafnlaus og hvorki rekjanleg til einstaklinga né ráðuneyta. Áætlaður svartími er um það bil 20 mínútur.

Orðskýringar fylgja með í tölvupóstinum.

Halda áfram »

16% lokið

Keyrt af


Þetta efni er hvorki búið til né stutt af Google.
[Tilkynna misnotkun](#) - [Þjónustuskilmálar](#) - [Viðbótarskilmálar](#)

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. fjórum árum?

Merkinga má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Gerð stefnuskjals án aðgerðaáætlunar
 Gerð stefnuskjals með aðgerðaáætlun
 Gerð aðgerðaáætlunar
 Gerð skýrslu/álita (stefnumótandi ráðgjöf (e. policy advice))
 Gerð hvítbókar
 Annað:

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?

- Aldrei
 1 - 2 sinnum
 3 - 4 sinnum
 5 sinnum eða oft

4. Hefur þú leitt slíka vinnu?

- Já
 Nei

5. Til hverra utan ráðuneytisins er að þínu mati einna helst leitað við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins?

Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Almennings
- Sérfræðinga úr háskólasamfélaginu
- Hagsmunaaðila (e. stakeholders)
- Fulltrúa annarra ráðuneyta
- Sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða ráðgjafarfyriertækja
- Sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins
- Lögfræðinga
- Veit ekki
- Vil ekki svara
- Annað:

6. Til hverra telur þú að þyrfti að leita meira til í stefnumótun og áætlanagerð?

Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Almennings
- Sérfræðinga úr háskólasamfélaginu
- Hagsmunaaðila
- Fulltrúa annarra ráðuneyta
- Sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða ráðgjafarfyriertækja
- Sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins
- Lögfræðinga
- Veit ekki
- Vil ekki svara
- Annað:

« Til baka

Halda áfram »

33% lokið

Keyrt af
 Google Forms

Þetta efni er hvorki búið til né stutt af Google.
[Tilkynda misnotkun](#) - [Þjónustuskilmálar](#) - [Viðbótarskilmálar](#)

Þekking og færni

7. Hefur þú setið námskeið eða stundað nám í stefnumótun?

- Já
 Nei

8. Ef já, hvers konar námskeið eða nám hefur þú lagt stund á?

9. Hvernig viðheldur þú þekkingu þinni á sviði stefnumótunar?

Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Námskeið
 Fyrirlestrar
 Ráðstefnur
 Greinalestur
 Fundaseti
 Samstarfsfólk
 Ekkert að ofangreindu
 Vil ekki svara
 Annað:

10. Hversu viðunandi eða óviðunandi telur þú þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins vera?

- Mjög viðunandi
 Frekar viðunandi
 Í meðallagi
 Frekar óviðunandi
 Mjög óviðunandi
 Veit ekki
 Vil ekki svara

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 method of coordination)
 Um eftirfylgni
 Þjálfunarnámskeið
 Almenn námskeið
 Annað:

Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð

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

- Já
- Nei

13. Ef já, hversu oft styðst þú við handbókina þegar þú vinnur að undirbúningi stefnumótunarvinnu?

- Alltaf
- Oftast
- Stundum
- Sjaldan
- Aldrei

14. Ef já í sp. 12, hversu gagnlega eða ógagnlega telur þú handbókina vera?

- Mjög gagnlega
- Frekar gagnlega
- Í meðballagi
- Frekar ógagnlega
- Mjög ógagnlega

15. Ef já í sp. 12, hvernig telur þú að megi bæta handbókina?

« Til baka

Halda áfram »

50% lokið

Keyrt af
 Google Forms

Þetta efni er hvorki búið til né stutt af Google.
[Tilkynda misnotkun](#) - [Þjónustuskilmálar](#) - [Viðbótarskilmálar](#)

Greiningarvinna við undirbúning stefnumótunar

16. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafa (e. policy advice)?

Merkinga má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Fræðileg
- Söguleg
- Alþjóðleg
- Tölfræðileg
- Kostnaðar- og ábatagreiningu
- Fengin reynslu
- Úttekt á fyrri stefnu
- Utanaðkomandi ráðgjöf
- Greining frá sérfræðingum úr háskólasamfélaginu
- Mat frá hagsmunaaðilum
- Veit ekki
- Vil ekki svara
- Annað:

17. Hvers konar gögn og upplýsingar telur þú að mætti nýta betur við greiningu og undirbúning stefnu eða stefnuráðgjafa (e. policy advice) innan ráðuneytisins?

Merkinga 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
- Veit ekki
- Vil ekki svara
- Annað:

18. Hverju telur þú helst vera ábótavant í samspili stefnumótunar og reglusetningar?

« Til baka

Halda áfram »

66% lokið

Keyrt af
Google Forms

Þetta efni er hvorki búið til né stutt af Google.
Tilkynna misnotkun - Þjónustuskilmálar - Viðbótarskilmálar

Mótun stefna og áætlana

19. Hversu oft telur þú stefnur og áætlanir innan ráðuneytisins vera unnar í opnu samráði (e. open method of coordination) við hagsmunaaðila (e. stakeholders)?

Sjá meðfylgjandi orðskýringar í tölvupósti.

- Alltaf
- Oftast
- Stundum
- Sjaldan
- Aldrei
- Veit ekki
- Vil ekki svara

20. Hversu oft telur þú stefnur ráðuneytisins vera samhæðar stefnum annarra ráðuneyta (e. policy coherence).

- Alltaf
- Oftast
- Stundum
- Sjaldan
- Aldrei
- Veit ekki
- Vil ekki svara

21. Hversu vel eða illa telur þú stefnur og áætlanir ráðuneytisins almennt vera unnar?

- Mjög vel unnar
- Frekar vel unnar
- Í meðallagi
- Frekar illa unnar
- Mjög illa unnar
- Veit ekki
- Vil ekki svara

22. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð?

Merkinga má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Ófullnægjandi verkstyrking
- Takmörkuð greiningargeta
- Óskýr pólitísk leiðsögn
- Lítið samráð við hagsmunaaðila
- Mikilið samráð við hagsmunaaðila
- Takmarkaður tími
- Takmarkaðar upplýsingar
- Takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnumótunavinnu
- Takmörkuð þekking starfsmanna á stefnumótunarferlinu
- Óraunhæfar væntingar til stefnunnar
- Engir veikleikar
- Veit ekki
- Vil ekki svara
- Annað:

23. 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?

- Mjög vel
- Frekar vel
- Í meðallagi
- Frekar illa
- Mjög illa
- Veit ekki
- Vil ekki svara

« Til baka

Halda áfram »

83% lokið

Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og áætlunum

24. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?

- Komist í framkvæmd
- Komist ekki í framkvæmd
- Veit ekki
- Vil ekki svara

25. Ef þú telur algengara að stefnur og áætlanir komist ekki til framkvæmda sbr. sp. 24, hverja/r telur þú ástæðu/r þess vera?

Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Skortur á fjármagni
- Skortur á starfsfólki
- Skortur á skípulagi
- Óskýr ábyrgð
- Tímaskortur
- Takmarkaður stuðningur yfirstjórnar
- Veit ekki
- Vil ekki svara
- Annað:

26. Hvernig hefur eftirfylgni (e. follow up) verið háttað með þeim stefnum sem þú hefur tekið þátt í að móta?

Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.

- Farið yfir mælikvarða reglubundið
- Farið yfir stöðu stefnu reglulega
- Engin eftirfylgni
- Annað:

27. Hverju telur þú helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar?

[« Til baka](#)

[Sendu inn](#)

Sendu aldrei aðgangsorð gegnum Google eyðublöð.

100%: Þér tókst það.

Keyrt af
 Google Forms

Þetta efni er hvorki búið til né stutt af Google.
[Tilkyrning misnotkun](#) - [Þjónustuskilmálar](#) - [Viðbótarskilmálar](#)

8.3 Orðskýringar

Stefna (e. policy)

Leið sem ríkisstjórn, stjórnmalaflokkur eða embættismenn kjósa að fara og framkvæma í samræmi við.

Stefnumörkun/stefnumótun (e. policy making)

Ferli þar sem skipulagsheild/ir leitast við að setja fram stefnu/áætlun um hvernig breytingum frá núverandi ástandi skuli náð fram og hvað sé æskileg eða viðunandi staða eftir tilsettan tíma.

Stefnuráðgjöf (e. policy advice)

Ráðgjöf veitt ráðherra um hvernig breytingum frá núverandi ástandi skuli náð fram að undangenginni greiningu á aðstæðum.

Stefnuskjal

Tímasett skjal þar sem sett er fram hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðum.

Hvítbók

Samansafn upplýsinga um tiltekið viðfangsefni eða málaflokk sem gefið er út í skýrsluformi og gefur mjög ítarlega heildarmynd af umfjöllunarefninu. Þar má finna ítarlegar greiningar, tillögur, sýn stjórnvalda síðastliðinna ára til málaflokksins, yfirlit yfir lög og reglugerðir sem tengjast málaflokki o.fl.

Mat á árangri (árangursmat/kostnaðarmat) (e. evaluation)

Mat felst í því að skoða hvort aðgerðir sem framkvæmdar hafa verið hafi skilað tilætluðum árangri og hvort aðrar aðgerðir hefðu getað skilað betri árangri eða verið ódýrari.

Eftirfylgni (e. follow-up)

Með eftirfylgni er greint hvernig tekist hefur til í samanburði við þau markmið og áætlanir sem lagt var af stað með. Sú greining kann að leiða til þess að nýjum verkefnum verði hrundið af stað og stefnan og skipulagið lagað að nýjum aðstæðum.

Hagsmunaaðilar (e. stakeholders)

Hagsmunaaðilar eru allir þeir sem eiga hagsmuna að gæta, fjárhagslegra eða annarra. Þar á meðal eru frjáls félagasamtök, launþegar og atvinnurekendur, neytendur, sveitarfélög, opinberar stofnanir, o.s.frv

Stýrihópur (e. steering group)

Sá hópur einstaklinga sem vinnur hina eiginlegu stefnumótunavinnu. Stýrihópurinn er skipaður með erindisbréfi umboðsaðila stefnunnar og samanstendur af 4–12 manns, allt eftir umfangi vinnunnar. Stýrihópurinn er þverfaglegur og getur þannig nálgast stefnuviðfangið frá mörgum sjónarhornum. Vinnu hópsins leiðir verkefnisstjóri.