

Júní 2020



Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins

Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum í
desember 2019 og janúar 2020

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Júní 2020

for@for.is

www.for.is

Umbrot og textavinnsla:

2020 Stefnumráð Stjórnarráðsins

Efnisyfirlit

Samantekt	4
1. Inngangur	7
2. Þróun mála 2015–2019	9
3. Gögn og aðferðafræði	11
3.1 Gerð könnunar.....	11
3.2 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun	11
4. Niðurstöður	12
4.1 Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð.....	12
4.2 Þekking og færni.....	19
4.3 Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð.....	24
4.4 Gæði stefnuskjala	28
4.5 Mótun stefna og aðgerðaáætlana	32
4.6 Stefnumótun í fjármálaáætlun.....	36
4.7 Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum	38
5. Næstu skref	44
6. Heimildir	45
7. Viðauki – könnun	46

Samantekt

Stefnuráð Stjórnarráðsins lét framkvæma í desember 2019 könnun á getu og þekkingu starfsfólks Stjórnarráðsins í stefnumótun og áætlanagerð. Er þetta í þriðja sinn sem könnunin er gerð en hún var fyrst framkvæmd árið 2015. Þátttakendur eru ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar auk valinna sérfræðinga úr öllum ráðuneytum. Sambærileg könnun var gerð í desember 2017 og gáfu niðurstöður úr þeirri könnun til kynna að margt hafði þokast í rétta í átt til bættra þekkingar og færni við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Árið 2017 taldi 81% þátttakenda að þekking á stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins væri í meðallagi, frekar viðunandi eða mjög viðunandi samanborið við 59% árið 2015. Í nýjust könnuninni fara þessar tölur eilítið niður, eða í 76%, en engu síður telur góður meirihluti að þekking sé til staðar.

Þegar könnunin var gerð í desember 2017 hafði fjármálaáætlun einungis verið lögð tvisvar sinnum fram af tveimur mismunandi ríkisstjórnnum. Nú þegar könnunin var gerð í lok árs 2019 hafði fjármálaáætlun verið lögð fram fjórum sinnum og undirbúningur við gerð þeirrar fimmtu þegar hafinn. Þessi þáttur starfseminnar hefur verið að festa sig í sessi og hafa ráðuneytin þróað, hvert um sig og í sameiningu, ýmis sniðmát og aðferðir til að einfalda og samræma nálgun og mótun stefna á málefnasviðum.

Samkvæmt könnuninni er stefnumótun hluti af starfi flest allra þátttakenda. Þeir sem nýta handbækur stefnuráðs um stefnumótun eru á því að þær séu gagnlegar. Niðurstöðurnar gera til kynna að það sé mikill áhugi meðal starfsmanna Stjórnarráðsins til að nota sviðsmyndagreiningu eða önnur tæki framtíðarfræða við greiningu og undirbúning stefnuskjala. Enn má þó gera betur er kemur að **samhæfingu og samræmingu** innan ráðuneyta eða á milli þeirra þegar kemur að stefnumótun. Þótt þátttakendur telji að aðkoma ráðherra (34%) og aðstoðarmanna (47%) sé enn frekar takmörkuð þá eykst hún á milli kannana, um 10% hjá aðstoðarmönnum. Svo virðist sem starfsfólk Stjórnarráðsins telji að bæta þurfi þekkingu og hæfni við þróun mælikvarða (64%) þegar það kemur að stefnumótun málefnasviða í fjármálaáætlun. Almennt benda niðurstöður könnunarinnar til þess að stefnumótun og áætlanagerð innan ráðuneyta sé að þróast í rétta átt þótt stökkið hafi greinilega verið meira milli 2015 og 2017 en milli 2017 og 2019, sjá nánar í eftirfarandi yfirliti yfir meginatriðin:

Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð

- Stefnumótun er hluti af starfi 93% þátttakenda (sp. 1).
- Meirihluti, eða 73%, hafði tekið þátt í stefnumótun fyrir fjármálaáætlun, 64% tekið þátt í mótun stefnu með aðgerðaáætlun, 46% tekið þátt í gerð skýrslu/álita og 36% í mótun stefnu án aðgerðaáætlunar (sp. 2). Ný spurning um gerð stöðumats og valkosta bættist við og sögðust 29% hafa tekið þátt í slíkri vinnu á sl. tveimur árum.
- Flest úr hópi þátttakenda telja að innan ráðuneyta sé mest leitað til faglegra sérfræðinga á viðkomandi sviði (88%), skrifstofustjóra (68%) og

lögfræðinga (58%), sem er eilítil lækkun frá því 2017. Mest verður lækkun meðal sérfræðinga í fjármálum, fer úr 62% í 44% þegar spurt er hverjir innan ráðuneytisins hafi komið að þeirri stefnumótun sem viðkomandi hefur tekið þátt í. Fleira telja að ráðherra (34%) og aðstoðarmenn (47%) séu virkari þátttakendur í stefnumótunarferlinu samanborið við síðustu könnun við (sp. 5).

Þekking og færni

- Þeim fækkar sem setið hafa námskeið eða stundað nám í stefnumótun (57%) samanborið við árið 2017 (82%) (sp. 8).
- Meiri hluti þátttakenda (57%) telur þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins vera frekar viðunandi eða mjög viðunandi og er það svipað og árið 2017 (sp. 9).
- Færri sóttu námskeið um markmiðasetningu og gerð mælikvarða nú eða rétt um helmingur.
- Þörf er á námskeiði um eftirfylgni (77%) og mælikvarða (65%).

Notkun handbóka og leiðbeiningarita

- Rúmlega fjórir af hverjum fimm eru meðvitaðir um að Stjórnarráðið hafi gefið út handbækur um opinbera stefnumótun og áætlanagerð (sp. 14).
- Rúmlega þriðjungur þátttakenda segist hafa stuðst við nýleg leiðbeiningarit um Drög að stefnu og Stöðumat og valkostir (sp. 15).
- Þeim fjölgar (35%) sem styðjast alltaf eða oft við handbækur við undirbúning stefnumótunarvinnu samanborið við árið 2017 (19%) (sp. 16).
- Gagnsemi handbóka jókst til muna milli ára, úr 37% í 76%.

Gæði stefnuskjala

- Þátttakendur voru spurðir hvers konar gögn og upplýsingar þeir notuðu almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnu eða stefnuráðgjafar (sp. 19). Í ljós kom að flestir notuðu tölfræðileg (79%) eða alþjóðleg (68%) gögn. Fæstir sögðust hins vegar styðjast við utanaðkomandi ráðgjöf (34%) eða kostnaðar- og ábatagreiningu (31%) (sp. 19).
- Á sama tíma og þátttakendur segjast minnst nota kostnaðar- og ábatagreiningu þá telja 54% að nýta mætti betur slíkar greiningar. Flestir (66%) töldu að nýta mætti betur sviðsmyndagreiningu eða önnur tæki framtíðarfræða við greiningu og undirbúning (sp. 20).
- 59% þátttakenda töldu fullyrðinguna „Skilgreind voru mælanleg og tímasett markmið um hvaða árangri stefnt var að“ eiga vel eða mjög vel við. Er það eilítil fækkun frá árinu 2017 (sp. 21).

Mótun stefna og aðgerðaáætlana

- 82% þátttakenda telja stefnuskjöl og áætlanir ráðuneyta almennt vera frekar vel eða í meðallagi unnin sl. tvö ár sem er svipað og árin þar á undan (sp. 26).
- Flestir úr hópi þátttakenda telja stefnuskjöl og áætlanir síns ráðuneytis vera alltaf eða oftast (54%) unnar í opnu samráði við hagsmunaaðila samanborið við 43% árið 2017 (sp. 24).

- Um þriðjungur þátttakenda (31%) telur stefnuskjöl ráðuneyta stundum vera samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta, svipað og árin þar á undan (sp. 25).
- Takmarkaður tími (69%), takmarkaður fjöldi starfsmanna til að vinna stefnu eða aðgerðaáætlun (58%) og takmörkuð greiningargeta (51%) eru meðal helstu veikleika ráðuneyta við stefnumótun og áætlanagerð (sp. 27).

Stefnumótun í fjármálaáætlun

- 43% þátttakenda töldu fullyrðinguna „Sniðmát fjármálaáætlunar veitir greinargóðar leiðbeiningar við stefnumótun málefnasviða“ eiga nokkuð vel eða mjög vel við (sp. 28).
- Meirihluti þátttakenda (64%) telur að efla þurfi þekkingu og hæfni við þróun mælikvarða þegar kemur að stefnumótun málefnasviða í fjármálaáætlun (sp. 29).

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. 30). Frá 2015 hefur þeim sífellt fjölgað sem telja stefnur líklegri til að komast til framkvæmda.
- Í þeim tilfellum sem stefnur og áætlanir komast ekki til framkvæmda er það helst vegna skorts á fjármagni (72%), óljóst með innleiðingu (50%) og takmörkuð eftirfylgni (46%).
- Styrkja þarf eftirfylgni við stefnur og áætlanir ríkisins, s.s. með því að forgangsraða, skerpa á ábyrgð eða skilgreina verkefnastjóra í einhverjum tilvikum.

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, þróun sviðsmynda, greiningu og gagnaöflun, markmiðasetningu og mælikvarða, líkt og þátttakendur óska eftir. Á árunum 2018–2019 var unnið að uppfærslu á *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð* (2013). Aftakstur þeirrar vinnu voru tvö leiðbeiningarit, annað um *Stöðumat og valkosti* (grænbók) og hitt *Drög að mótnu stefnu* (hvítbók). Ásamt þessum leiðbeiningaritum fylgja mjög ítarleg vinnublöð sem starfsmenn STJR og aðrir geta nýtt sér þar sem þetta er birt á ytri vefsíðu [STJR](#). Haldið verður áfram að uppfæra leiðbeiningaritin, þ.e. uppfæra núverandi efni og bæta við nýju eftir þörfum.

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 Pétur Berg Matthíasson (formaður, FOR), Þröstur Freyr Gylfason (varaformaður, FJR), Arnheiður Ingjaltdóttir (SRN), Brynhildur Þorgeirsdóttir (DMR), Ástríður Elín Jónsdóttir og Marta Birna Baldursdóttir (FJR), Ingunn Þorsteinsdóttir (UTN), Gunnar J. Árnason (MRN), Herdís Sólborg Haraldsdóttir (FOR), Sigríður Jónsdóttir (VEL), Sigríður Jónsdóttir (HRN), Reynir Jónsson (UAR), Margrét Stefánsdóttir (ANR) og Inga Birna Einarsdóttir (FEL).

Þetta er í þriðja sinn sem stefnuráð Stjórnarráðsins lætur framkvæma könnun um stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins. Niðurstöðurnar eru birtar í þessari skýrslu en niðurstöður eldri kannana (2015 og 2017) má finna á vef Stjórnarráðsins. Kannanirnar þrjár eru að stærstum hluta sambærilegar en uppfærslur og viðbætur nú beinast að nýjustu áherslum og reynslu. Frá því fyrsta könnunin var gerð hafa smávægilegar breytingar verið gerðar á nokkrum spurningum, auk þess sem nýjar hafa bæst við og aðrar dottið út. Tilkoma fjármálaáætlunar árið 2016 markaði þó nokkur þáttaskil í stefnumótun hins opinbera og endurspegladist það að hluta til í viðbótarspurningum 2017. Spurningar er varða stefnumótun málefna sviða má finna í þessari útgáfu.

Markmiðið með könnuninni var á sínum tíma var að skilgreina grunnlínu og leita leiða til framþróunar og úrbóta. Niðurstöður kannana síðustu ára hafa veitt mikilvægar upplýsingar fyrir mótun heildstæðra tillagna varðandi skipulag og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Hluti tillagnanna hefur þegar komist til framkvæmda og má þar helst nefna námskeið og vinnustofur um stefnumótun sem haldin hafa verið af Stjórnarráðsskólanum í samvinnu við stefnuráðið.

Með þriðju könnuninni fer að vera hægt að greina þróun yfir tíma. Þróunin gefur jafnframt vísbendingar um það hvort aðgerðir og viðbrögð stefnuráðsins séu að skila sér. Markmið könnunarinnar er m.a. 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.

Hér á eftir verður fyrst gefið yfirlit yfir verkefni og áherslur Stjórnarráðsins við stefnumótun og áætlanagerð á tímabilinu 2015–2019.

Að því loknu er fjallað um gögn og aðferðafræði könnunarinnar í desember 2019 og loks gerð grein fyrir niðurstöðum hennar og hugmyndum stefnuráðs um næstu skref. Samhengi og samanburði við sambærileg atriði í könnunum frá maí 2015

og desember 2017 er haldið til haga jafnóðum. Í samantekt fremst í skýrslunni er að finna helstu efnisatriði og niðurstöður.

2. Þróun mála 2015–2019

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 lögunum 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 stefnuþátta 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.

Með innleiðingu laga um opinber fjármál urðu þáttaskil í stefnumótun hins opinbera þar sem ráðuneyti gera árlega grein fyrir á meginmarkmiðum og aðgerðum. Samhliða þessum breytingum hafa ýmsar stefnumótandi afurðir orðið til svo auðvelda megi skipulag og framkvæmd stefnumótunar innan ráðuneyta. Síðla árs 2018 urðu ákveðin tímamót þegar starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem unnið hafði að innleiðingu laganna lauk störfum. Ákvað forsætisráðherra að endurskipa í stefnuráð Stjórnarráðsins og útvíkka hlutverk þess er lýtur að stefnumótandi afurðum sem þróaðar eru til að styðja við framkvæmd fjármálaáætlunar. Hlutverk stefnuráðs er því eftirfarandi:

- 1) Að móta viðmið (e. best practice) fyrir stefnumótun og áætlunagerð innan Stjórnarráðsins, að teknu tilliti til umfangs og eðlis viðfangsefnis.
- 2) Að efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta með fræðslu, ráðgjöf og tilmælum.
- 3) Að leiðbeina varðandi samspil við fjármagn og lagafrumvörp.
- 4) Að vera ráðgjafandi varðandi þær stefnumótandi afurðir sem þróaðar eru til að styðja við framkvæmd fjármálaáætlunar, s.s. sniðmát, skipulag og framkvæmd er varða málefnasvið, málaflokka, stefnur ríkisaðila, ársskýrslur og fjárveitingarbréf.

Frá því ráðið var endurskipað hefur það fundað nærri 30 sinnum, uppfært sniðmát og leiðbeiningar er varða stefnumótun málefnasviða fyrir fjármálaáætlun. Það hefur einnig haldið fjölda námskeiða, bæði með innlendum og erlendum fyrirlesurum. Uppfærð leiðbeiningarit hafa verið gefin út o.s.frv.

Loks skal þess getið að í athugasemd við frumvarp til fjárlaga 2017 var eftirfarandi markmið sett fyrir málefnasviðið *æðsta stjórnslá*: „Að auka gagnsæi og gæði við undirbúning löggjafar, stefnumótun og áætlanagerð“. Einn af mælikvörðunum sem notast var við var þekking á stefnumótun innan Stjórnarráðsins. Fram kemur að árið 2015 hafi staðan verið sú að 5% 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). Árið 2017 taldi 81% þátttakenda að þekking á stefnumótun væri viðunandi en 75% árið 2019 sem er aðeins undir því sem að var stefnt í fjármálaáætlun.

3. Gögn og aðferðafræði

3.1 Gerð könnunar

Í könnuninni 2019 voru settar fram 34 spurningar, þar af 30 sambærilegar þeim sem lagðar voru fyrir árið 2017 og 27 sambærilegar þeim sem voru lagðar fyrir 2015. Fjórum spurningum var bætt við og könnunin í heild sinni uppfærð af stefnuráði til að endurspegla betur þróun þeirra stefnuþátta sem helst hefur verið unnið með innan Stjórnarráðsins síðustu misseri. Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands aðstoðaði við framkvæmd könnunarinnar, tók saman niðurstöður hennar og aðstoðaði við skýrsluskrif.

3.2 Úrtaksupplýsingar og gagnasöfnun

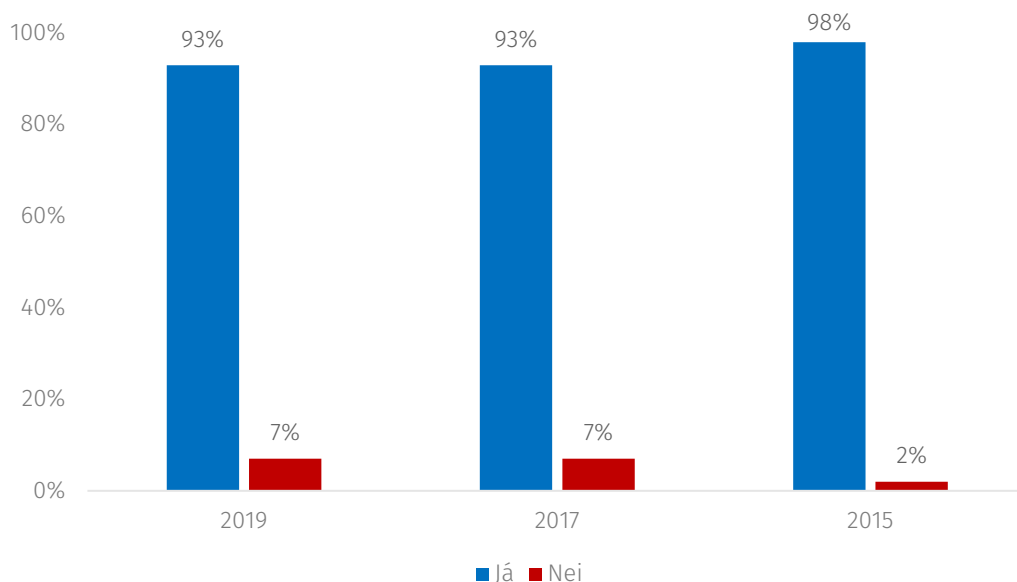
Könnunin var send á alla ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra, fulltrúa í stefnuráði og þá sérfræðinga innan hvers ráðuneytis sem fulltrúar í stefnuráði töldu að hefðu reynslu af stefnumótun og áætlanagerð. Alls var 267 stjórnendum og sérfræðingum boðið að taka þátt. Þetta var töluvert stærra úrtak en árið 2015 og 2017. Hinn 9. desember 2019 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. Alls tóku 152 þátt sem samsvarar 57% svarhlutfalli.

4. Niðurstöður

4.1 Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð

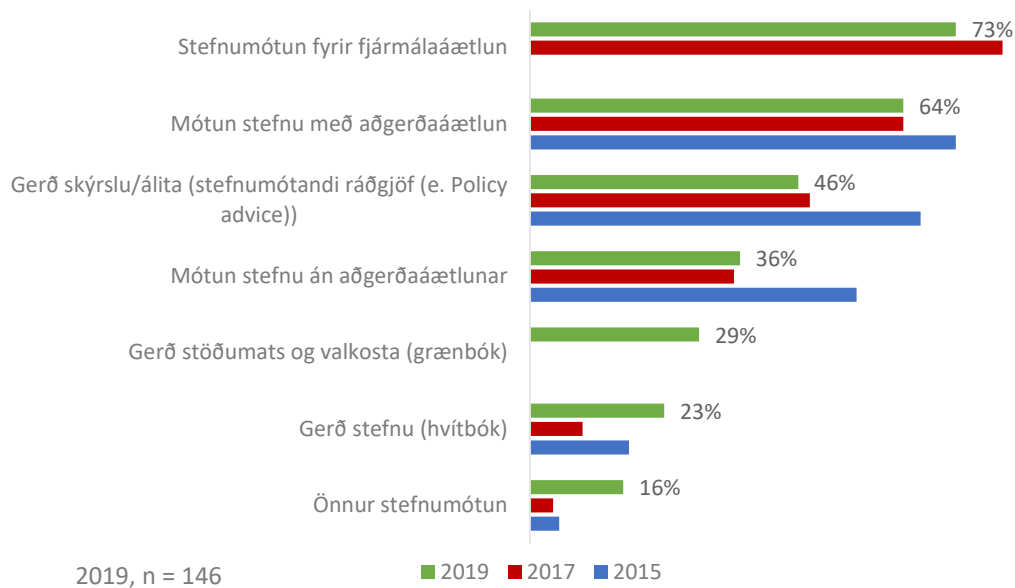
Í fyrsta hluta könnunarinnar var leitast við að mæla áreiðanleika úrtaksins með spurningum um þátttöku og hlutverk í stefnumótunarvinnu og áætlanagerð.

Á mynd 1 (sp. 1) má sjá að í 2019 könnuninni svöruðu 93% aðspurða að þátttaka í stefnumótun væri hluti af starfi þeirra en 7% sögðu svo ekki vera. Þetta eru sömu niðurstöður og í könnuninni 2017 en í könnunni árið 2015 svöruðu 98% þátttakenda að stefnumótun væri hluti af starfi þeirra. Munurinn milli 2019 og 2017 annars vegar og 2015 hins vegar má m.a. skýra með því að víðari skilgreining var á þátttöku í stefnumótun þegar úrtökin voru valin fyrir árin 2017 og 2019 en fyrir árið 2015.



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

Í spurningu 2 voru þátttakendur spurðir um hvers konar stefnumótun þeir hefðu tekið virkan þátt í á sl. tveimur árum (sjá mynd 2, sp. 2). Í svörum sínum gátu þátttakendur merkt við fleiri en einn valkost. Niðurstöðurnar sýna að hlutfallslega flestir höfðu tekið þátt í mótun stefnu fyrir fjármálaáætlun (73%) og mótun stefnu með aðgerðaáætlun (64%). Tæpur helmingur hafði tekið þátt í stefnumótandi ráðgjöf í formi skýrslu/álita eða 46%. Þá sögðu 36% svarenda hafa sinnt mótun stefnu án aðgerðaáætlunar, 29% gerð grænbókar, 23% gerð hvítbókar og 16% merktu við að þau hefðu tekið virkan þátt í annarri stefnumótun.



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

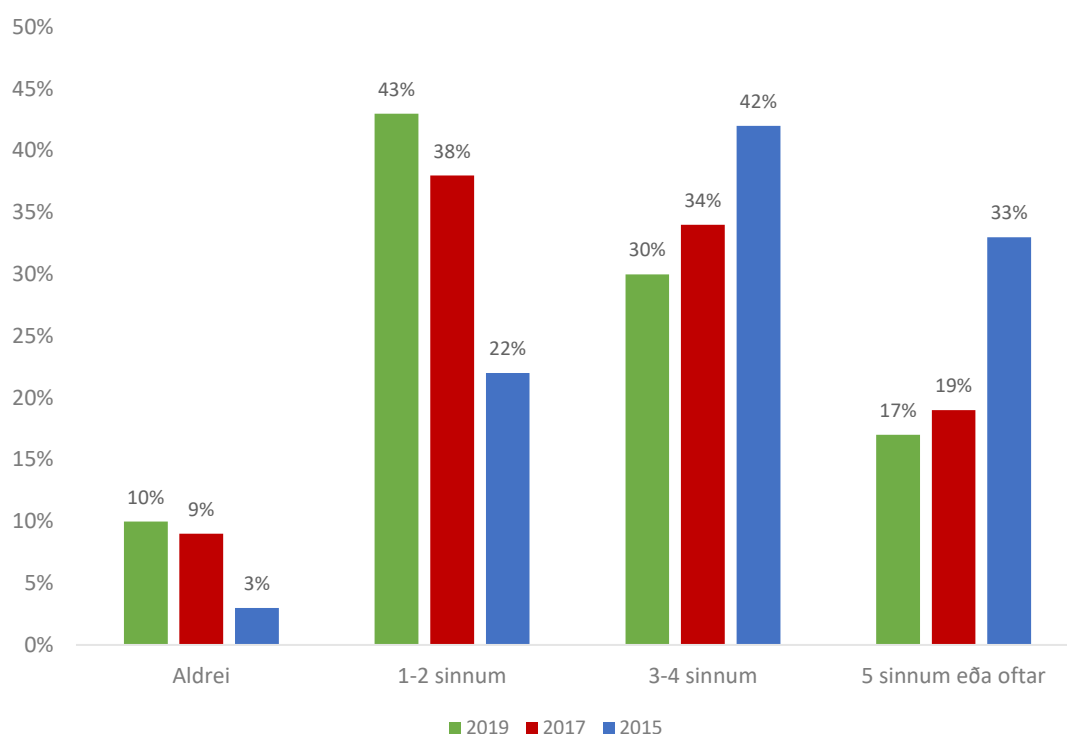
Stefnuráð gaf út tvö leiðbeiningarit á árinu 2019 og höfðu þau því aðeins verið nýtt af hluta starfsmanna þegar könnunin var framkvæmd. Bundnar eru vonir við að þau og e.t.v. fleiri rit í þeirri ritröð eigi eftir að verða sérstaklega nytsamleg starfsmönnum Stjórnarráðsins sem og öðrum sem vilja nálgast þessi rit og komandi árum.

Þeir sem merktu við þátttöku í annarri stefnumótun gátu gert nánari grein fyrir þeirri vinnu í opinni spurningu. Í svörum kom fram að svarendur hefðu tekið þátt í:

- Alþjóðlegri stefnumótun á vegum alþjóðastofnana.
- Stefnumótun á sviði menningarmála, bæði innanlands og á sviði alþjóðasamstarfs.
- Ársskýrslu ráðherra.
- Daglegri stefnumótun varðandi tilfallandi málefni.
- Formennsku í alþjóðasamstarfi.
- Lagasetningu án þess að formleg stefnumótun hafi farið fram. Lög eru stefnumótandi.
- Mótun samningsmarkmiða og strategíu fyrir samningaviðræður við erlend ríki.
- Mótun samvinnu við erlendar systurstofnanir.
- Mótun stefnuramma.
- Óformlegu ferli – ábendingum til stýrihópa.
- Samningu lagafrumvarpa.
- Stafrænum lausnum, mönnun o.fl.
- Starfsáætlun.
- Starfshópum í tengslum við nýja löggjöf og endurskoðun heildarlaga.
- Stefnumótun innri málefna og verkefna ráðuneytisins/málefna sviðsins.
- Stefnumótun í húsnæðismálum ráðuneytisins.

- Mótun tillagna til stjórnvalda, ríkis og sveitarfélaga.
- Vinnu í starfshópum um mótun þjónustusamninga.

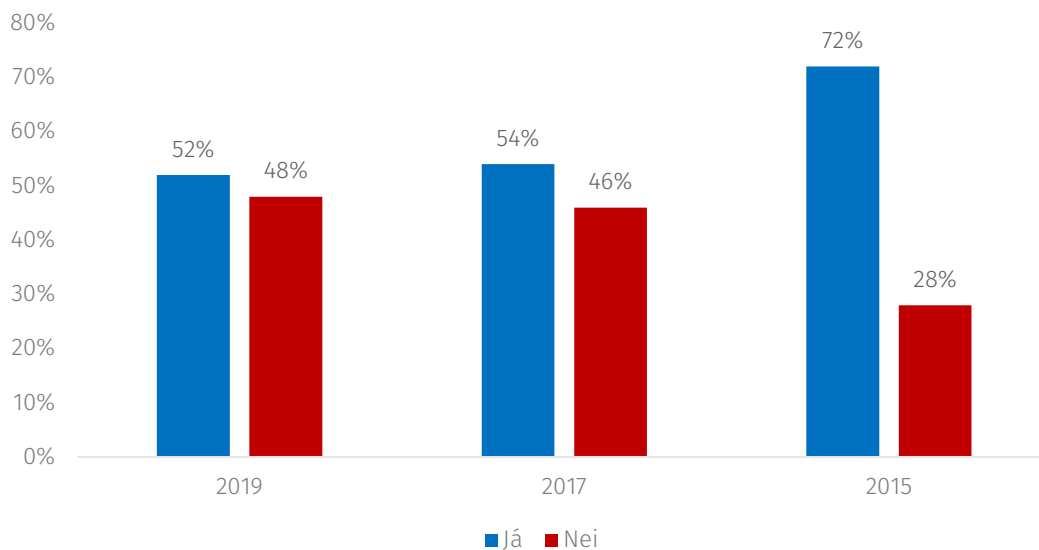
Til að greina hversu mikla reynslu þátttakendur hafa af stefnumótun og áætlanagerð voru þeir spurðir um hversu oft þeir höfðu tekið þátt í vinnu stýrihópa/starfshópa/vinnuhópa (sjá mynd 3, sp. 3). Flestir úr hópi svarenda, eða 43%, sögðust hafa tekið þátt í þess konar hópum einu sinni til tvisvar. Tæplega þriðjungur, eða 30%, höfðu tekið þrisvar til fjórum sinnum í starfi slíkra hópa en 17% höfðu tekið þátt fimm sinnum eða oftar. Um 90% þátttakenda hafa því tekið þátt í starfi stýrihóps/starfshóps/vinnuhóps sem unnið hefur að stefnumótun og áætlanagerð á sl. tveimur árum.



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

Þróun síðustu ára hefur verið á þá leið að starfsmenn Stjórnaráðsins sem hafa tekið þátt í stefnumótunarvinnu 3–4 sinnum á sl. tveimur árum hefur fækkað um 12%. Fleiri taka nú sjaldnar þátt í vinnunni sem kann að skýrast af meiri sérhæfingu á tilteknum sviðum og því séu færri starfsmenn en áður að taka þátt í stefnumótun þvert á önnur svið. Fjöldi stefna og áætlana í vinnslu hefur ekki fækkað svo ekki er hægt að leita skýringa þar.

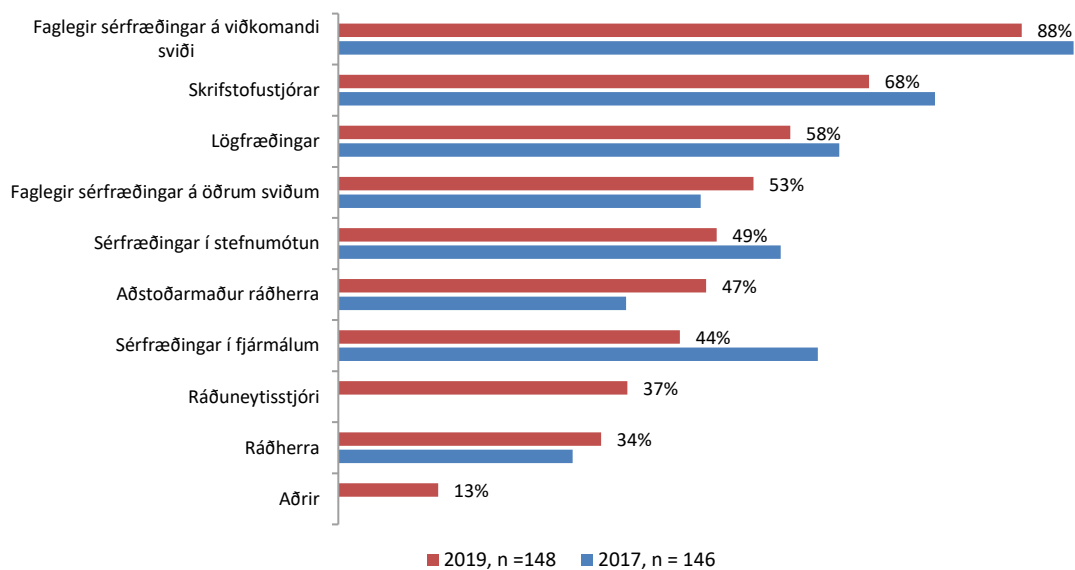
Spurt var nánar út í hlutverk þátttakenda í stefnumótunarvinnu og niðurstöðurnar sýna að 52% höfðu leitt slíka vinnu samanborið við 54% árið 2017 og 72% árið 2015 (sjá mynd 4, sp. 4).



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

Spurt var um hverjir aðrir innan viðkomandi ráðuneytis höfðu komið að stefnumótunarvinnunni sem viðkomandi hafði tekið þátt í (sjá mynd 5, sp. 5). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Ekki var hægt að raða valmöguleikum eftir mikilvægi og því endurspegla niðurstöður ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara. Þessi spurning var ekki með í könnuninni 2015 og því er bara samanburður milli 2019 og 2017 mögulegur.

Rétt eins og í könnuninni 2017 þá telja flestir úr hópi svarenda að innan ráðuneyta sé mest leitað til faglegra sérfræðinga á viðkomandi sviði, eða 88% (samanborið við 95% árið 2017). Um 68% svarenda nefndu skrifstofustjóra (samanborið við 77% árið 2017), 58% merktu við lögfræðinga (samanborið við 64% árið 2017) og 53% tilgreindu faglegra sérfræðinga á öðrum sviðum (samanborið við 47% árið 2017). Sérfræðingar í stefnumótun og aðstoðarmaður ráðherra voru álíka oft tilgreindir, eða 49% og 47%. Aukið vægi aðstoðarmanna ráðherra í stefnumótun ráðuneyta miðað við könnunina árið 2017 vekur athygli en á sama tíma hefur dregið úr vægi sérfræðinga í stefnumótun. Mesta breytingin milli 2017 og 2019 er í aðkomu sérfræðinga í fjármálum að stefnumótunarvinnu ráðuneyta, 62% nefndu þá árið 2017 en bara 44% árið 2019. Nokkuð fleiri nefndu aðkomu ráðherra að stefnumótun en í fyrri könnun, eða 34% árið 2019 miðað við 30% árið 2017. Tveir nýir svarmöguleikar voru settir inn í könnunina 2019: *ráðuneytisstjórar* og síðan *aðrir*. Um 37% nefndu aðkomu ráðuneytisstjóra að stefnumótun ráðuneyta og 13% svarenda merktu við valmöguleikann *aðrir*.



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

Meginbreyting milli ára er minna vægi sérfræðinga á sviði fjármála sem almennt er að talið að vegi þó nokkuð í þeirri stefnumótun sem tengist málefnasviðum fjármálaáætlunar. Hin breytingin sem vekur athygli er almennt meiri þátttaka stjórnáætlunarmanna eða fulltrúa þeirra í stefnumótuninni.

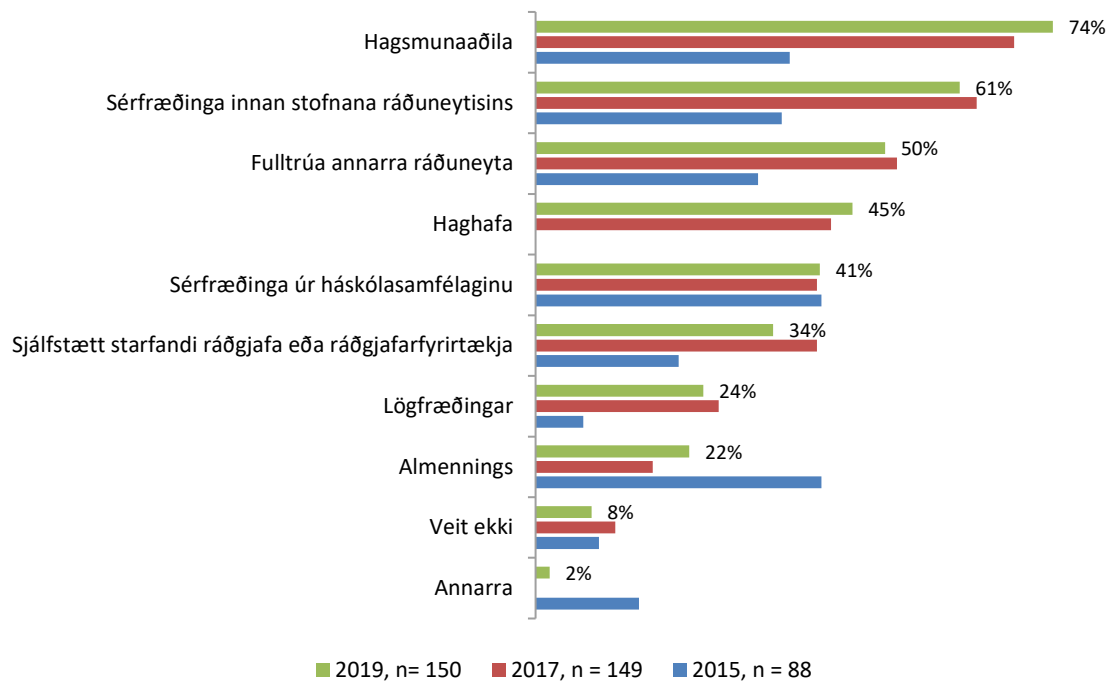
Þeir sem merktu við *aðrir* í spurningu 5 gátu gert nánari grein fyrir hverjir aðrir hefðu komið að stefnumótunavinnunni sem þau höfðu tekið þátt í. Þar vorum nefndir:

- Formenn nefndar.
- Forstjórar stofnana.
- Hagfræðingar, viðskiptafræðingar, upplýsingafræðingar o.fl.
- Hagsmunaaðilar og haghafar, og sérfræðingar utan ráðuneytis.
- Þingmenn.
- Jafnréttisfulltrúar, ritarar.
- Ráðgjafar.
- Ritarar og skjalastjórar.
- Sérfræðingar af öllum skrifstofum, skipaðir fulltrúar.
- Sérfræðingar í verkefnastjórnun og frá stofnunum.

Þátttakendur voru beðnir um að tilgreina til hverra aðila utan ráðuneytisins væri helst leitað til vegna vinnu við stefnumótun og áætlanagerð á vegum ráðuneytisins (sjá mynd 6, sp. 6). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Ekki var hægt að raða valmöguleikum eftir mikilvægi og því endurspeglar niðurstöður ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara.

Hlutfallslega flestir tilgreindu að helst væri leitað til hagsmunaaðila (74%), síðan til sérfræðinga innan stofnana ráðuneytisins (61%) og svo til fulltrúa annarra ráðuneyta (50%). Einnig svöruðu 45% þátttakenda að helst væri leitað til haghafa,

41% tilgreindi sérfræðinga úr háskólaumhverfinu, 34% merktu við sjálfsætt starfandi ráðgjafa eða ráðgjafafyrirtæki og 24% tilgreindu að leitað væri til lögfræðinga. Þá tilgreindu 22% svarenda að helst væri leitað til almennings þegar unnið væri að stefnumótun og áætlunargerð meðan 2% merktu við *annarra*. Átta prósent þátttakenda merktu við *veit ekki* í þessari spurningu.



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.)

Ekki er um að ræða meiriháttar breytingar á milli ára en fjölgun hagsmunaaðila kann að tengjast opnun samráðsgáttar stjórnvalda sem hefur gert það að verkum að frumvörp, stöðumöt, stefnur og fleira eru sett fram til umsagnar á internetinu þegar þau eru á vinnslustigi.

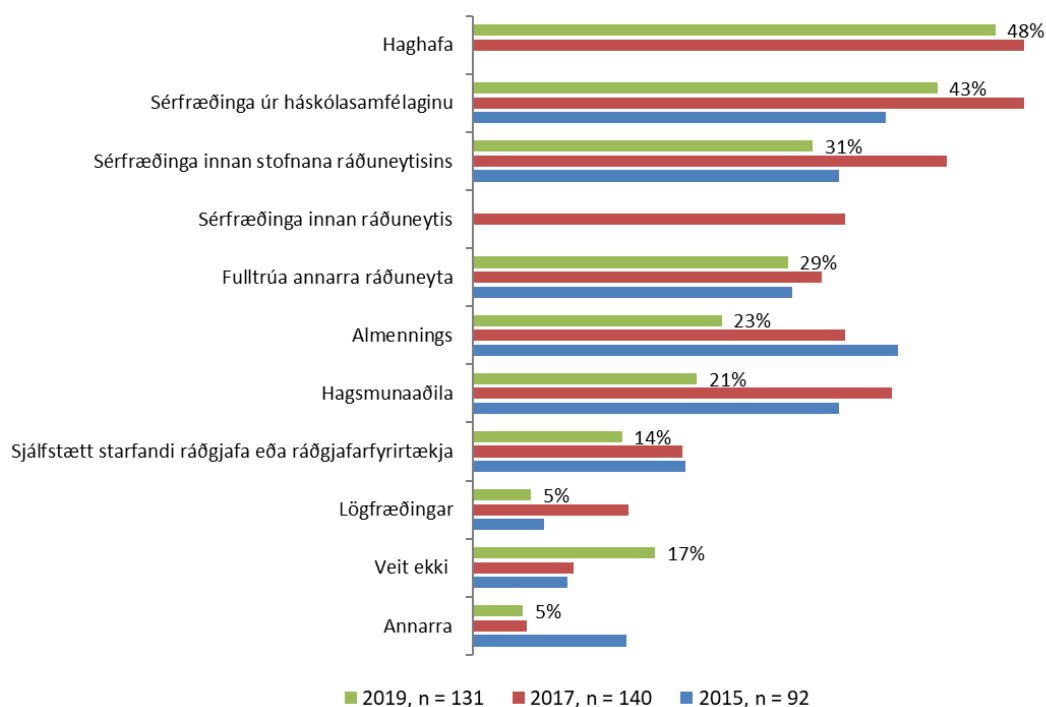
Þeir sem merktu við að leita ætti til *annarra* í spurningu 6 gátu gert nánari grein fyrir hvaða aðilar það ættu að vera. Í svörum voru nefndir:

- Ráðgjafar.
- Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög, Hagstofan.
- Sérfræðingar innan stofnana sem ráðuneytið starfar með, undir öðrum ráðuneytum.

Þátttakendur voru beðnir um að tilgreina til hverra aðila ætti að leita í meira mæli í stefnumótunar- og áætlunargerð á vegum ráðuneytisins (sjá mynd 7, sp. 7). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Ekki var hægt að raða valmöguleikum eftir mikilvægi og því endurspeglar niðurstöður ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara.

Hlutfallslega flestir úr hópi þátttakenda merktu við að ráðuneytið ætti að leita í meira mæli til haghafa í stefnumótunarvinnu sinni og áætlunargerð (48%), næst komu sérfræðingar úr háskólasamfélaginu (43%) og síðan sérfræðingar hjá undirstofnunum ráðuneytisins (31%). Fæstir merktu við að það ætti að leita meira til lögfræðinga í slíkri vinnu, eða 5% og sama hlutfall merkti við að leita ætti til *annarra*. Hægt er að sjá samanburð í svörum milli ára 2015, 2017 og 2019 í mynd 6.

Haghafar eru jafnan einstaklingar, hópar eða skipulagsheildir sem hafa beinan eða óbeinan hag af tiltekinni ákvörðun eða athöfnum. Þessi hópur ásamt sérfræðingum úr háskólasamfélaginu eru þeir hópar sem þátttakendur telja að eigi að leita til í meira mæli en nú er gert.



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

Þau sem merktu við að leita ætti til *annarra* í spurningu 7 gátu gert nánari grein fyrir hvaða aðilar það ættu að vera. Í svörum voru þessir nefndir:

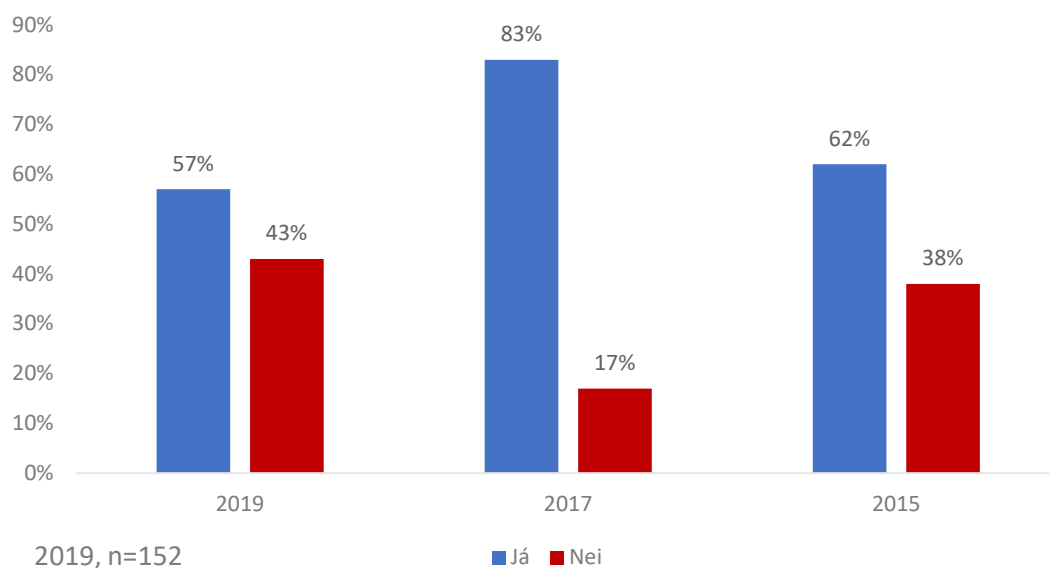
- Erlendir sérfræðingar á viðkomandi málefna sviði.
- Sérfræðingar ráðuneytanna sjálfra.
- Tel ekki þörf á að leita til fleiri aðila, það er óþarft enda samráð yfirleitt mikið og mikið leitað til sérfræðinga.
- Yfirstjórn (ráðuneytisstjóri, ráðherra og aðstoðarmenn) mættu vera mun virkari í stefnumótun og hafa meiri áhrif og áhuga á ferlinu.
- Þeir sérfræðingar í stefnumótun og áætlanagerð sem fyrir eru innan Stjórnarráðsins.

4.2 Þekking og færni

Á meðal hlutverka stefnuráðs er að efla þekkingu og færni á sviði stefnumótunar og áætlanagerðar. Fræðsla um stefnumótun á tímabilinu 2015–2017 fór fyrst og fremst fram á grundvelli laga um opinber fjármál. Síðla árs 2019 með tilkomu leiðbeiningarita hefur stefnuráð staðið fyrir námskeiðum um markmið og mælikvarða og notkun leiðbeiningaritanna, auk þess sem erlendir sérfræðingar hafa verið fengnir til landsins frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) og ICPS (International Centre for Parliamentary Studies) til að kenna frekari aðferðir stefnumótunar og framtíðarfræða sem notið hafa mikilla vinsælda og mikið ánægja hefur verið með.

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 sl. tvö ár (sjá mynd 8, sp. 8). Niðurstöðurnar sýna að 57% þátttakenda hafa sótt námskeið eða stundað nám í stefnumótun sl. tvö ár.

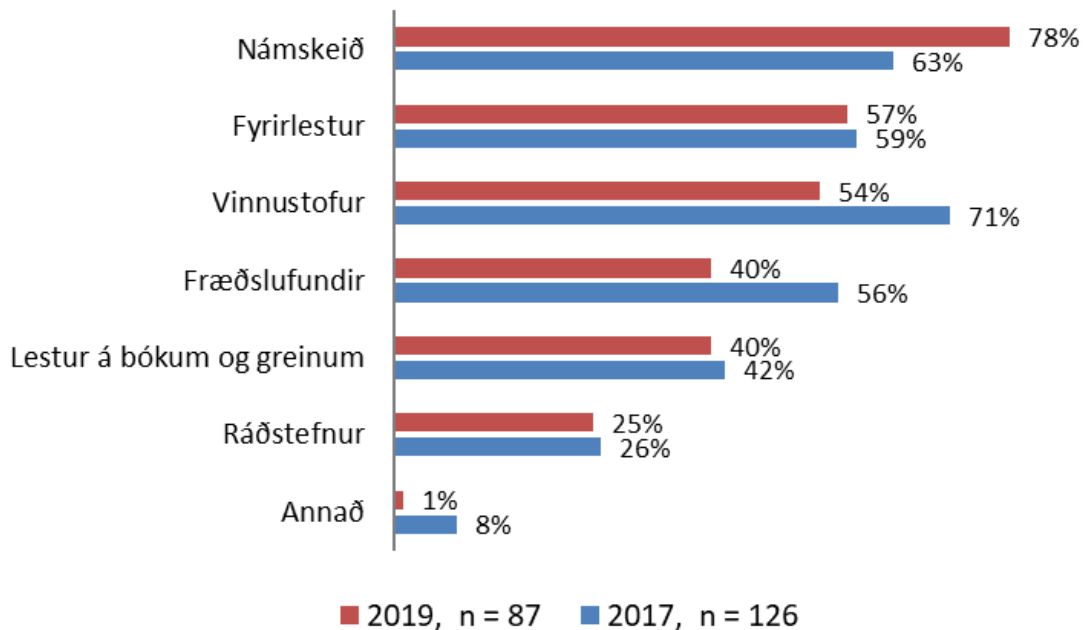
Í könnunum 2015 og 2017 var líka spurt um hvort þátttakendur hefðu setið námskeið eða sótt nám í stefnumótun. En þá var spurningin ekki bundin við ákveðið árabil (þ.e. tvö árin áður) og því eru svörin í fyrri könnunum ekki alveg samanburðarhæf við niðurstöðurnar í könnuninni nú.



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

Til að nálgast nánari upplýsingar um eðli námsins voru þátttakendur spurðir hvers konar námskeið eða nám þeir hefðu lagt stund á. Alls fengust 87 svör og voru þau dregin saman í nokkra meginflokka og má sjá niðurstöðurnar í mynd 9, sp. 9. Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum.

Hlutfallslega flestir þeirra sem höfðu setið námskeið og/eða nám í stefnumótun sl. tvö ár merktu við námskeið (78%), síðan við fyrirlestra (57%) og svo við vinnustofur (54%). Jafn margir merktu við að hafa setið fræðslufundi og að hafa aflað sér þekkingar með lestri bóka og fræðigreina, eða 40% svarenda, meðan 25% tilgreindu þátttöku á ráðstefnum. Hægt er að sjá í mynd 9 samanburð í svörum fyrir þessa spurningu milli árána 2017 og 2019.

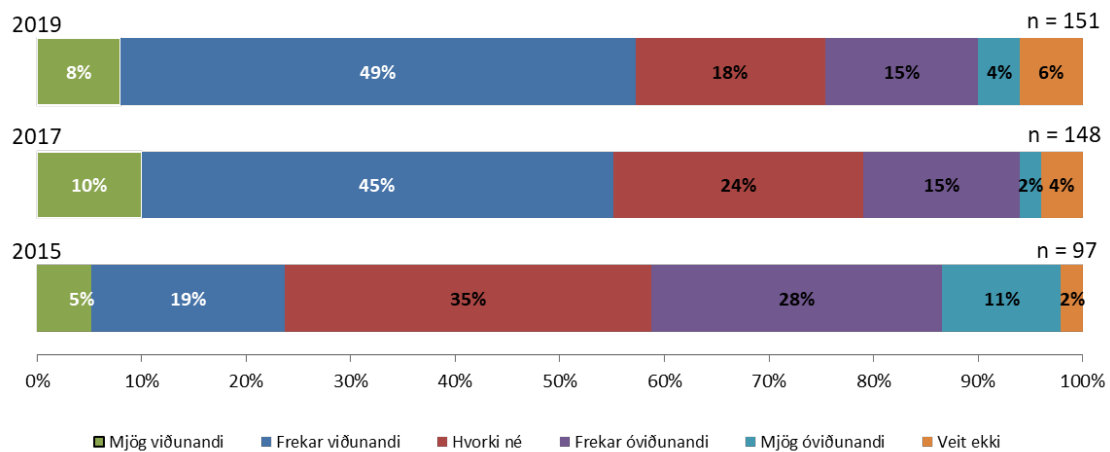


Mynd 9: Sp. 9. Hvers konar námskeið eða nám hefur þú sótt? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Meginbreytingin á milli kannanna er að færri sitja fræðslufundi og vinnustofur meðan það verður aukning hjá þeim sem sitja námskeið. Eitt sem kann að skýra það er fjöldi námskeiða sem haldinn hefur verið á vegum Stjórnarráðsskólans undanfarin ár, m.a. í samvinnu við stefnuráðið. Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 9 gátu gert nánari grein fyrir hvers konar námskeið eða nám þeir höfðu sótt sl. tvö ár. Í svörum var nefnt:

- Meistaránám

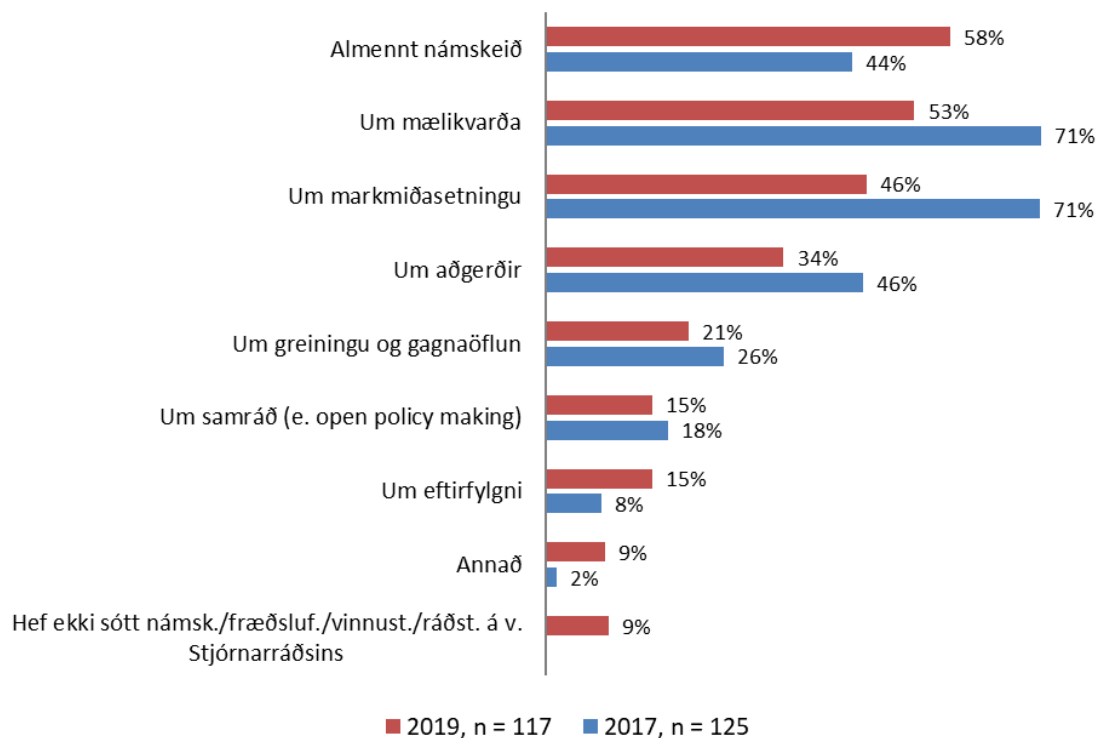
Þátttakendur í könnuninni voru beðnir um að meta hversu viðunandi eða óviðunandi þeir teldu þekkingu á stefnumótun innan síns ráðuneytisins vera (sjá mynd 10, sp. 10). Niðurstöðurnar sýna að 57% svarenda telja þekkingu á stefnumótun innan síns ráðuneytis vera mjög viðunandi eða frekar viðunandi. Til samanburðar töldu 19% þekkinguna vera frekar óviðunandi eða mjög óviðunandi og 18% þátttakenda svaraði því til að hún væri hvorki né. Mynd 10 sýnir samanburð í svörum milli árána 2015, 2017 og 2019. Greina má litlar breytingar á milli kannanna.



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

Þátttakendur voru spurðir um hvers konar námskeið/fræðslufundi/vinnustofur/ráðstefnur þeir hefðu sótt á vegum Stjórnarráðsins, þ.e. á vegum Stjórnarráðsskólans, stefnuráðs, fagráðuneytis eða fjármálaráðuneytisins (sjá mynd 11, sp. 11). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Hlutfallslega flestir úr hópi svarenda merktu við *almenn námskeið* (58%), síðan við fræðslu um *mælikvarða* (53%) og svo fræðslu um *markmiðasetningu* (46%). Öllu færri merktu við fræðslu um *aðgerðir* (34%), um *greiningu og gagnaöflun* (21%), um *samráð* (15%) og um *eftirfylgni* (15%).

Mynd 11 sýnir samanburð í svörum milli árána 2017 og 2019 en þessi spurning var ekki í 2015 könnuninni. Samanburðurinn sýnir að þeim fjölgar sem sækja almenn námskeið en fækka sem sækja sértæk námskeið um tiltekna þætti stefnumótunar, eins og markmiðssetningu og mælikvarða.



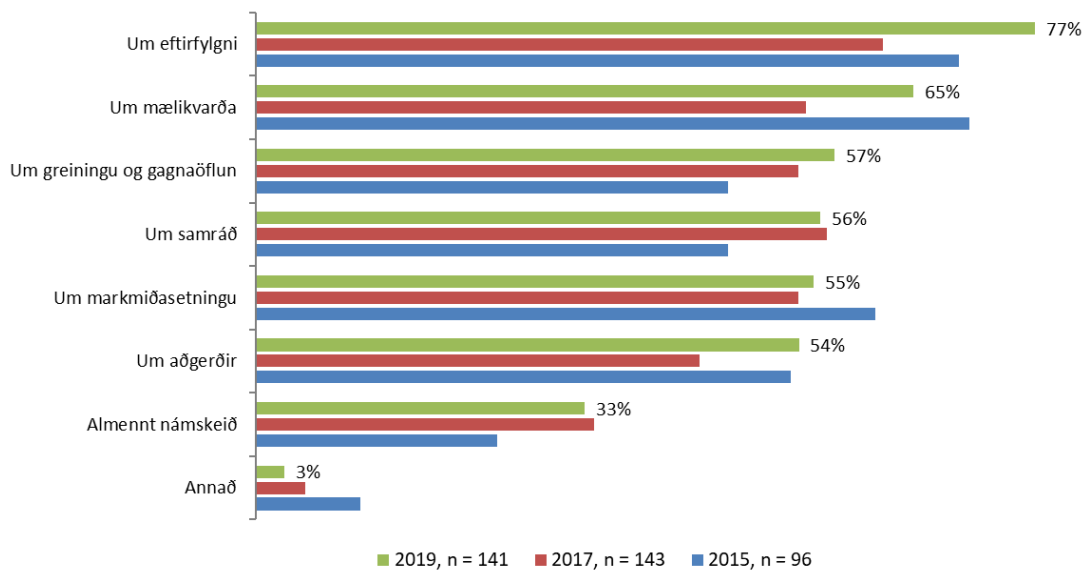
Mynd 11: Sp. 11. Hvers konar námskeið/fræðslufundi/vinnustofur/ráðstefnur hefur þú sótt á vegum Stjórnarráðsins (Stjórnarráðsskólans/stefnuráðs/fagráðuneytis/FJR)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 11 gátu gert nánari grein fyrir hvers konar námskeið eða nám þau höfðu sótt sl. tvö ár. Aðeins einn þátttakandi gerði nánari grein fyrir svari sínu og nefndi þar:

- Námskeið á vegum Stjórnarráðsskólans sem tekur til allra þessa þátta auk kynningar.
- Grunnnámskeið um helstu hugtök og afurðir opinberrar stefnumótunar á vegum Stjórnarráðsskólans (fyrsti hluti).
- Námskeið um lög um persónuvernd.
- Námskeið á vegum Stjórnarráðsskólans sem varða ekki stefnumótun.
- Námskeið ICPS – Strategic policy planning,
- Námskeið um hvernig á að byrja stefnumörkun (eða: Hjálp, ég er ný, ber ábyrgð á þessum málaflokki og hef ekki hugmynd um hvernig ég á að byrja!).
- Námskeið um stefnumótun og gæðaeftirlit.
- Námskeið um upplýsingalög.
- Námskeið um verkefnastjórnun.

Spurt var um hvers konar námskeið um stefnumótun þátttakendur teldu að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á (sjá mynd 12, sp 12). 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.

Flestir úr hópi þátttakenda voru sammála um að Stjórnarráðið ætti að halda sértæk námskeið um stefnumótun fremur en almennt námskeið en 33% kölluðu eftir hinu síðarnefnda. Algengast var að þátttakendur nefndu námskeið um eftirfylgni (77%). Önnur sértæk námskeið sem merkt var við voru námskeið um mælikvarða (65%), um greiningu og gagnöflun (57%), um samráð (56%), um markmiðssetningu (55%), og svo um aðgerðir (54%). Mynd 12 sýnir einnig samanburð við niðurstöðurnar fyrir árin 2015 og 2017. Samanburðurinn sýnir að það er meiri eftirspurn nú en síðast eftir námskeiðum um eftirfylgni, mælikvarða og greiningu. Almennt er meiri áhugi fyrir flestum tegundum námskeiða nú samanborið við 2017 þó hann nái ekki alltaf sama áhuga og árið 2015.



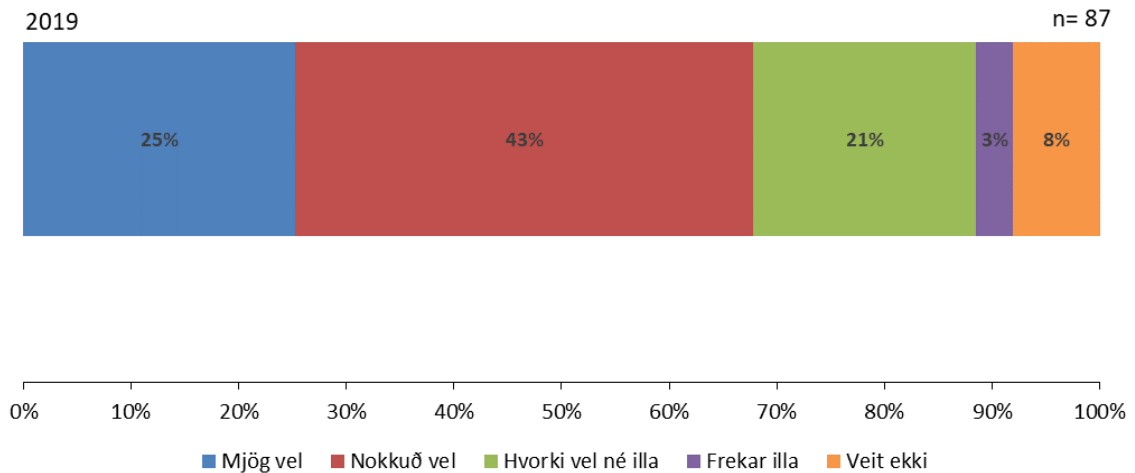
Mynd 12: Sp. 12. Hvers konar námskeið um stefnumótun telur þú að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

Þau sem merktu við *annað* í spurningu 12 gátu gert nánari grein fyrir hvers konar námskeið um stefnumótun þau töldu að Stjórnarráðið ætti að bjóða upp á. Í svörunum kom fram:

- Fer eftir markhóp.
- Námskeið um hvernig gert er ráð fyrir að vinnuferli sé vegna fjármálaáætlunar og fjárlagagerðar.
- Um stefnumótun (með erlendum fyrirlesara).
- Það vantar meira en hefðbundin námskeið. Það vantar eftirfylgni og leiðsögn við raunveruleg verkefni.

Næst voru þátttakendur beðnir að meta hversu vel símenntun innan Stjórnarráðsins síðastliðna 12 mánuði myndi nýtast við að auka gæði stefna og áætlana hjá Stjórnarráðinu (sjá mynd 13, sp. 13). Niðurstöðurnar sýna að mikill meirihluti svarenda telur að símenntunin 12 mánuðina á undan muni nýtast mjög vel eða nokkuð vel til að auka gæði stefnumótunar- og áætlunargerðar hjá Stjórnarráðinu, eða alls 68%. Aðeins 3% svöruðu því þannig til að símenntunin

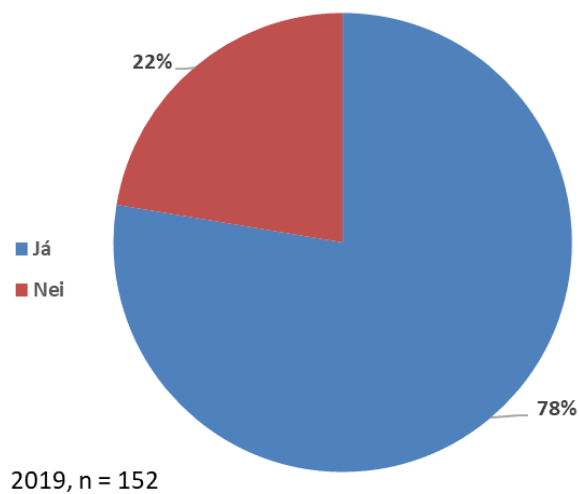
myndi nýtast frekar illa en enginn (0%) merkti við afar illa. Þá taldi 21% að fullyrðingin ætti hvorki vel né illa við. Að lokum merktu 8% við *veit ekki*.



Mynd 13: Sp. 13. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við: „Símenntun innan Stjórnarráðsins síðastliðna 12 mánuði mun nýtast til að auka gæði stefna og áætlana“?

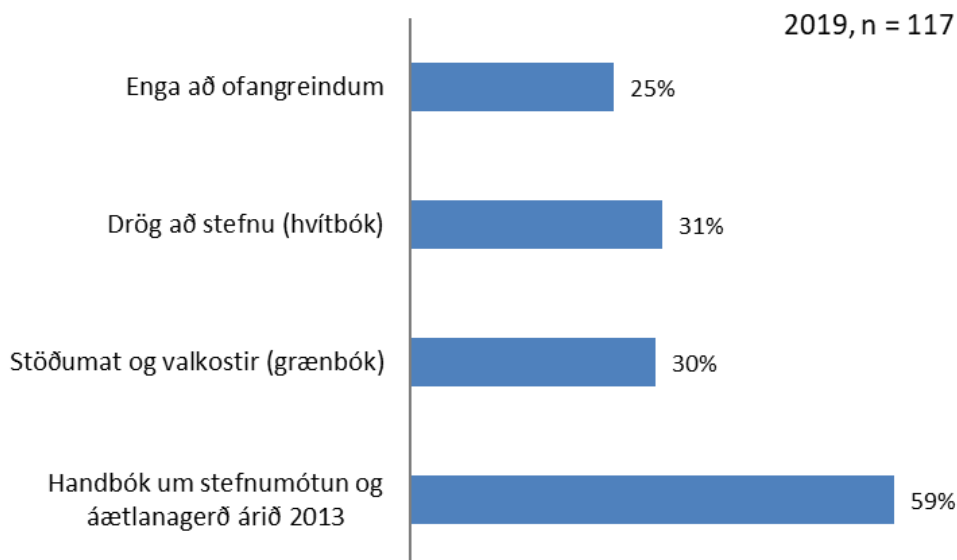
4.3 Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð

Stjórnarráðið hefur gefið út handbækur til að leiðbeina starfsfólki við stefnumótunarvinnuna. Þessar bækur eru: Handbók um stefnumótun og áætlanagerð sem kom út árið 2013, Stöðumat og valkostir (grænbók) sem kom út árið 2019 og Drög að stefnu (hvítbók) sem kom líka út árið 2019. Til að kanna notagildi handbókanna voru þátttakendur spurðir tveggja spurninga. Fyrst var spurt hvort þeir vissu um útgáfu handabókanna (sjá mynd 14, sp. 14). Niðurstöðurnar sýna að langflestir vita um handbækurnar, eða 78% svarenda.



Mynd 14: Sp. 14. Veist þú að Stjórnarráðið hefur gefið út handbækur um opinbera stefnumótun og áætlanagerð: Handbók um stefnumótun og áætlanagerð árið 2013, Stöðumat og valkostir (grænbók) 2019 og Drög að stefnu (hvítbók) 2019?

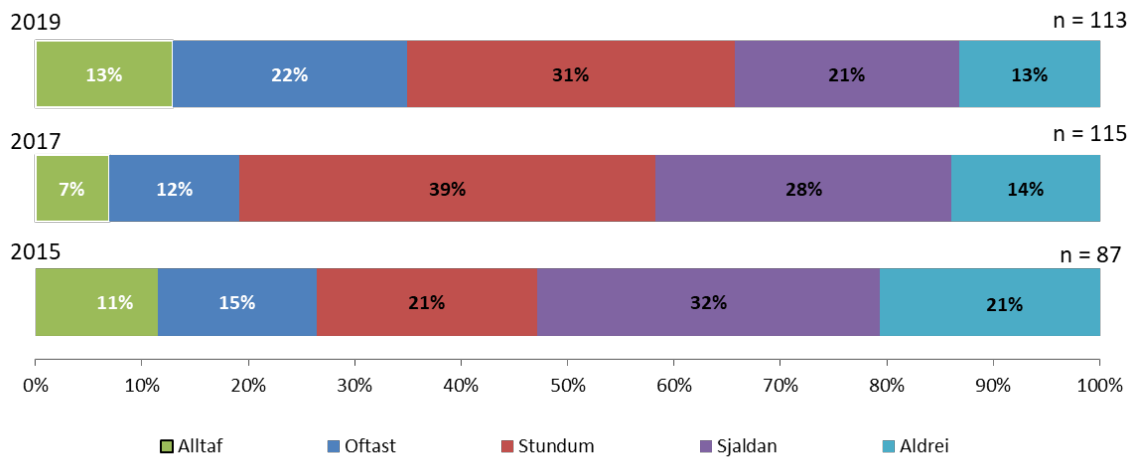
Næst voru þátttakendur spurðir um hvaða handbækur þeir hefðu stuðst við í sinni vinnu undanfarin tvö árin áður (sjá mynd 15, sp.15). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Hlutfallslega flestir nefndu Handbók um stefnumótun og áætlanagerð frá árinu 2013, eða 59%. Álíka margir nefndu Stöðumat og valkostir og Drög að stefnu sem komu út árið 2019, eða 31% og 30% svarenda. Fjórðungur svarenda merkti við *engra að ofangreindum*.



Mynd 15: Sp. 15. Hvaða handbækur hefur þú stuðst við á sl. tveimur árum? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

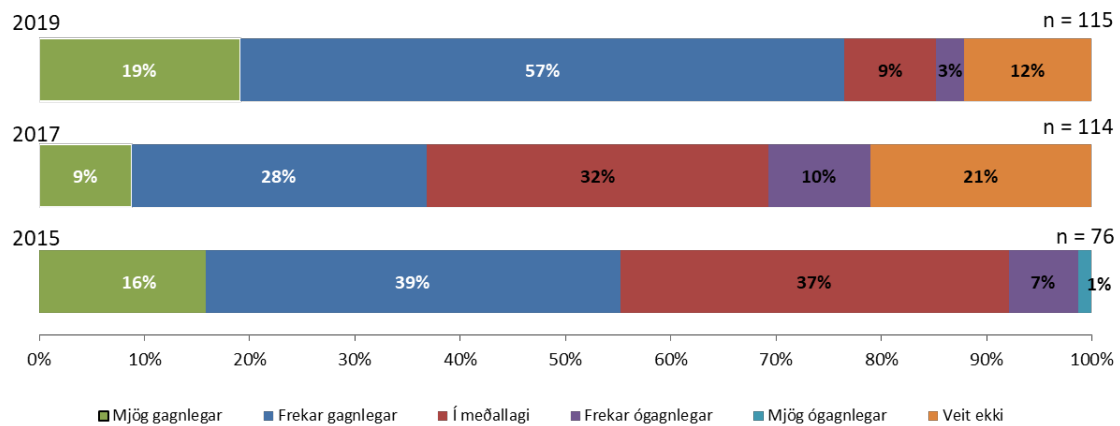
Þátttakendur voru einnig spurðir um hversu oft þau höfðu stuðst við handbækurnar við undirbúning stefnumótunar (sjá mynd 16, sp. 16).

Niðurstöðurnar sýna að 35% þátttakenda sögðust alltaf eða oftast styðjast við handbækurnar við undirbúning stefnumótunar og 31% sögðust stundum styðjast við bækurnar. Sambærileg spurning var lögð fyrir í könnunum árið 2015 og 2017 en þá var að vísu bara búið að gefa út Handbók um stefnumótun og áætlanagerð (frá 2013). Mynd 16 sýnir samanburð á svörum milli árána 2015, 2017 og 2019. Samanburðurinn sýnir aukningu í notkun á handbókunum sem örugglega skýrist að einhverju leyti af auknu framboði, þ.e. útgáfu tveggja nýrra bóka árið 2019.



Mynd 16: Sp. 16. Hversu oft styðst þú við þessar handbækur þegar þú vinnur að undirbúningi stefnumótunarvinnu?

Þátttakendur mátu einnig gagnsemi handbókanna (mynd 17, sp. 17). Aðspurðir um álit sitt töldu 76% svarenda að handbækurnar væru mjög gagnlegar eða frekar gagnlegar. Aðeins 3% svöruðu því þannig til að bækurnar væru frekar ógagnlegar meðan enginn (0%) taldi þær mjög ógagnlegar. Þá merktu 12% svarenda við *veit ekki*. Mynd 17 sýnir samanburð í niðurstöðum milli árána 2015, 2017 og 2019 en vert er að hafa í huga að í fyrri könnunum var bara spurt um gagnsemi Handbókar um stefnumótun og áætlanagerð frá 2013 þar sem handbækurnar um grænbók og hvítbók komu ekki út fyrr en árið 2019. Það má greina áberandi breytingu á mati þátttakenda á gagnsemi handbóka um stefnumótun. Líklega má rekja aukna gagnsemi til nýrra leiðbeiningarita sem komu út árið 2019.



Mynd 17: Sp. 17. Hversu gagnlegar telur þú handbækurnar vera?

Til nánari útskýringar voru þátttakendur spurðir í opinni spurningu um hvernig bæta mætti handbækurnar (sp. 18). Af þeim 29 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:

- Bækurnar eru ágætar. Það þarf að markaðssetja þær betur svo starfsmenn viti af þeim.
- Ekki nógu margir vita af þeim og fylgja þeim.
- Endurskoða reglulega.
- Frábærar handbækur og mjög gagnlegar. Til fyrirmyndar að þetta efni hafi komið út á opinn vef Stjórnarráðsins undir fyrirsögninni: Vönduð stefnumótun. En að ýmsu má hyggja í framhaldinu: Nauðsynlegt að uppfæra oft, eftir því sem reynslan af notkun þeirra eykst. Nauðsynlegt að taka upp útgáfustýringu á skjölunum, merkja um hvaða útgáfu er að ræða og hvenær skjalið var síðast uppfært. Taka þarf inn nýjar hliðar eins og notkun samskiptatækni og veflausna á vinnustofum um stefnumótun. Verður jafnframt spennandi að sjá viðbótarútgáfu á handbókum, líkt og um innleiðingu og framkvæmd stefnu.
- Get ekki sagt til um það, mættu vera aðgengilegri á netinu.
- Halda fleiri námskeið til að kynna þær. Kynna þær sérstaklega í yfirstjórn og meðal ráðherra.
- Handbækur eru ekki svarið.
- Handbækurnar eru í sjálfu sér finar. Náin fer fram með þrennum hætti, með lestri, hlustun/kynning og svo verkleg æfing. Mér finnst helst skorta á aðgengi að námskeiðum og svo verklega kennslu/æfingar.
- Handbók um stefnumótun og áætlanagerð þarf að uppfæra til að innihalda þætti sem starfsmenn hafa numið í gegnum námskeið ICPS. Það hefur s.s. ekki reynt mikið á hvítbókina en hvað grænbók varðar þarf að uppfæra hana m.t.t. til framtíðarfræða (þ.e. að skilgreina ekki bara framtíðarsýn (í eint.) heldur framtíðir (í flt.) Enn fremur þarf að auka og bæta þekkingu, skilning og framsetningu á því sem kallað er *stefnumótandi valkostir* sem nokkurskonar vafninga þeirra stefnuverkfæra (e. policy options) sem stuðst er við í framkvæmd stefnu.
- Hnitmiðaðri og byggja á dæmum um raunverulega reynslu (ekki einungis fræðum).

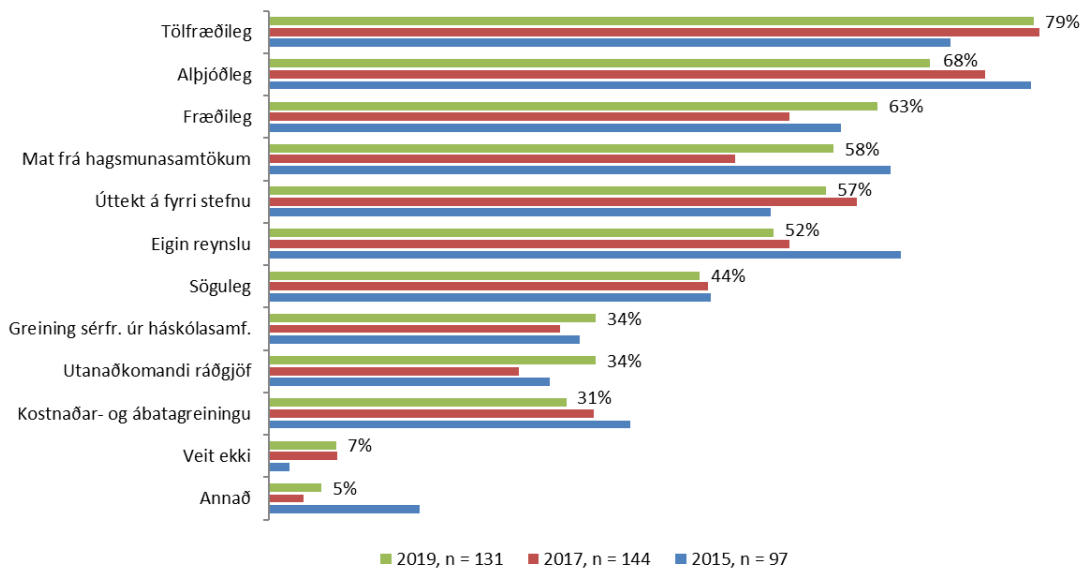
- Kynna betur tilvist þeirra.
- Má stytta þær.
- Markvissari, ítarlegri vísun í fræðin, tilvísun til fleiri stefna, sérstaklega erlendra.
- Með því að innleiða fróðleik þar betur í gæðahandbók / verklagsreglur í Stjórnarráðinu og hafa samræmt milli ráðuneyta nema sérstakt tilefni sé til annars.
- Með því að leggja meiri áherslu á að stefnumiðuð stjórnun er stjórnunaraðferð sem á samkvæmt lögum að nota við að stjórna, verkstýra og fylgja eftir verkefnum í málaflokkum.
- Meira af raunhæfum dæmum.
- Meiri áhersla á vinnulag – gerð verkefnisáætlana og innleiðing aðgerða (verkefna).
- Of þungt ferli.
- Sameina þær í eitt skjal. Stytta og gera enn myndrænni.
- Sem stuðning við vinnuna.
- Smíða gagnvirkni sniðmát fyrir stefnumótunarskjal.
- Uppfæra eftir þróun vinnubragða.
- Veit ekki þar sem ég hef ekki nýtt mér þær. Ég hef komið að svona vinnu sem skrifstofustjóri og treysti á stefnumótunarsérfræðingana í þessa þætti. Hef engin tök á því sjálf að fara þetta djúpt í málin.
- Það má uppfæra handbækurnar (a.m.k. þessa frá 2013) í ljósi fenginnar reynslu. Einnig mætti skrifa inn þær áherslur sem komið hafa með lögum um opinber fjármál nr. 123/2015.
- Það vantar handbók um gerð reglugerða sambærilega og til er um gerð lagafrumvarpa.
- Þær geta verið of þröng nálgun í sumum málefnasviðum, t.d. víðtækum og flóknum málefnasviðum sem innifela mikinn opinberan rekstur og kostnaðarsamar fjárfestingar.
- Þær mættu taka tillit til annarra alþjóðlegra strauma í stefnumótun.

4.4 Gæði stefnuskjala

Þátttakendur voru spurðir um hvers konar gögn og upplýsingar þeir notuðu almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (sjá mynd 18, sp. 19). Þátttakendur gátu valið fleiri en einn valmöguleika í svörum sínum. Svarmöguleikum 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.

Niðurstöðurnar sýna að hlutfallslega flestir merktu við notkun tölfræðilegra gagna (79%) eða alþjóðlegra gagna (68%). Næst komu fræðileg gögn (63%), mat frá hagsmunasamtökum (58%) og svo úttekt á fyrri stefnu (57%). Þá merktu 52% svarenda við að þau nýttu eigin reynslu sem gögn og upplýsingar í greiningavinnunni og 44% við söguleg gögn. Fæstir sögðust hins vegar styðja sig við kostnaðar- og ábáttagreiningu (31%), utanaðkomandi ráðgjöf (34%) og greiningu sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (34%). Mynd 18 sýnir samanburð í svörum milli ára 2015, 2017 og 2019. Ekki er að sjá verulega breytingar á milli

ára en þó virðist notkun fræðilegra gagna og mats frá hagsmunasamtökum aukast lítillega frá fyrri könnun.



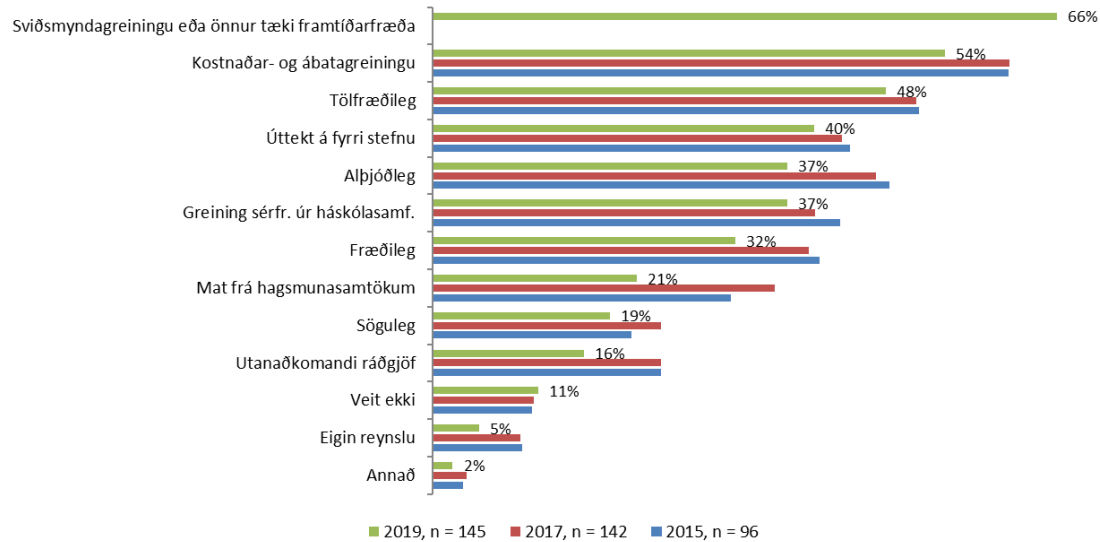
Mynd 18: Sp. 19. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (e. policy advice)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 19 (mynd 18) gátu gert nánari grein fyrir hvers konar önnur gögn og upplýsingar þeir nota við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar. Í svörum kom fram:

- Hef hvorki unnið við undirbúning að mótun stefnuskjala né stefnuráðgjafar.
- Kynjaða fjárlagagerð og aðrar kynjagreiningar (athyglisvert að það séu ekki fastir valkostir við spurninguna). Ýmsar aðferðir úr verkfærakistu stefnumótunar til að bæta gögnum við greininguna, líkt og SVÓT, Blue Ocean, Lencioni-spurningar, áhrifakeðjur (e. Outcome-Sequence Chart), Design thinking og Customer Journey Map, Storyboard, valkostagreiningu ICPS (5 valkostir), o.s.frv.
- Nýti skýrslur t.d. frá umboðsmanni Alþingis, umboðsmanni barna, Embætti landlæknis, Ríkisendurskoðun og álíka erlendis frá, s.s. The Lancet Commission og svo klínískar leiðbeiningar frá þeim löndum sem við miðum okkur við.

Þátttakendur voru einnig spurðir um hvers konar gögn og upplýsingar þeir teldu að nýta mætti betur við greiningu og undirbúning stefnu eða stefnuráðgjafar (sjá mynd 19, sp. 20). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valmöguleika í svörum sínum. Hlutfallslega flestir merktu við sviðsmyndagreiningu eða önnur tæki framtíðarfræða, eða 66% svarenda. Síðan kom kostnaðar- og ábatagreining (54%), tölfræðileg gögn og upplýsingar (48%) og svo úttekt á fyrri stefnu (40%). Fæstir töldu hins vegar að nýta þyrfti meira eigin reynslu (5%).

Mynd 19 sýnir samanburð á svörum milli ára 2015, 2017 og 2019. Niðurstöðurnar eru ekki alveg samanburðarhæfar þar sem boðið var upp á nýjan svarvalkost í könnuninni 2019 og hlutfallslega flestir úr hópi þátttakenda merktu við nýja svarmöguleikann um að þeir teldu að nýta mætti betur sviðsmyndargreiningu eða önnur tæki framtíðarfræða.



Mynd 19: Sp. 20. Hvers konar gögn og upplýsingar telur þú að mætti nýta betur við greiningu og undirbúning stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (e. policy advice) innan ráðuneytisins? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

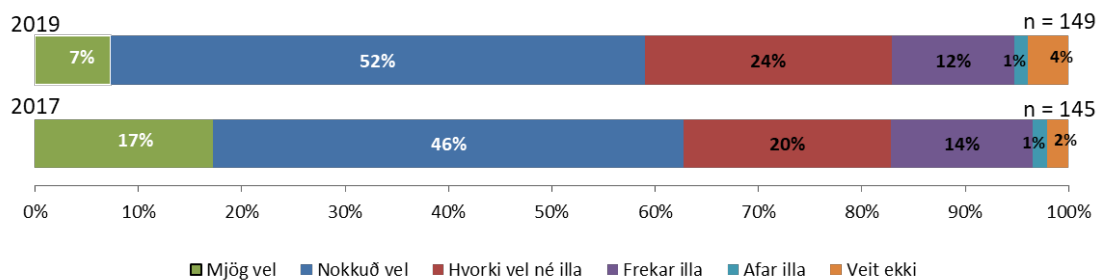
Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 20 (mynd 19) gátu gert nánari grein fyrir hvers konar gögn og upplýsingar þeir teldu að mætti nýta betur við greiningu og undirbúning fyrir stefnumótun. Aðeins einn þátttakandi gerði nánari grein fyrir svari sínu:

- Almennt séð eru tækifæri til að nýta betur tæki og aðferðir stefnumótunar til að ígrunda betur þá stefnu sem sett verður fram. Stefnan þarf að vera sjálfbær, þ.e. ná árangri/framförum án skuldsetningar. Hún þarf að vera varfærin og fela í sér hæfilegt jafnvægi með greiningu á áhættu og sviðsmyndum. Stefnan þarf að styðja við stöðugleika, því stefnumörkun getur sannarlega verið tæki stjórnvalda til sveiflujöfnunar líkt og peningamál eru slíkt tæki. Festa þarf að einkenna stefnu með fyrirsjáanleika og markvissum breytingum sem eru vel ígrundaðar. Að lokum skiptir gagnsæi grundvallarmáli, sem styður við framangreind grunngildi og gerir kleift að sannreyna þau. Ólík tæki og aðferðir stefnumótunar geta stutt við slíka nálgun og framsetningu stefnu.

Þátttakendur voru þessu næst spurðir þriggja spurninga sem þótti mikilvægt að fá svör við þar sem þær tengjast vinnu ráðuneyta við stefnumótun málefna sviðs- og málaflokkastefna, sbr. lög um opinber fjármál, auk þess sem þær endurspeglar framkvæmdaleiðina og fyrirheitleiðina (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012) og aukna hlutlægni í stefnumótun hins opinbera. Þessar þrjár

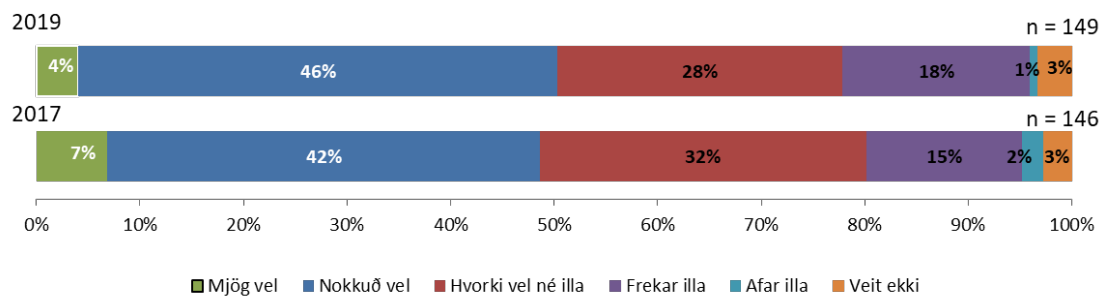
spurningar voru í könnuninni árið 2017 en ekki árið 2015. Myndirnar sem fylgja þessum spurningum sýna því bara samanburð milli 2017 og 2019.

Fyrsta spurningin innihélt fullyrðingu og sneri að markmiðsetningu. Hún hljóðaði svo: 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“? (sjá mynd 20, sp. 21). Niðurstöðurnar sýna að 59% þátttakenda telja að fullyrðingin eigi mjög vel eða nokkuð vel við sem er aðeins minna en árið 2017. Rétt tæplega fjórðungur svarenda taldi að fullyrðingin ætti hvorki vel né illa við, en einungis 13% töldu fullyrðinguna eiga frekar eða afar illa við. Þá treystu 4% svarenda sér ekki til að taka afstöðu til fullyrðingarinnar.



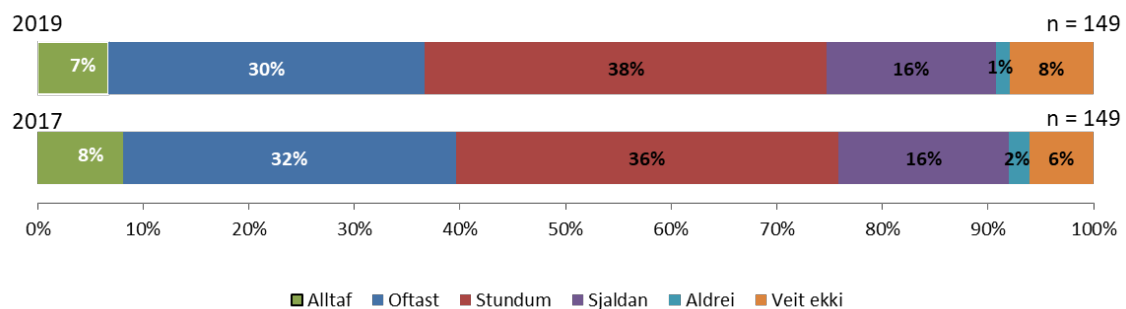
Mynd 20: Sp. 21. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um stefnumótunarvinnu sem þú hefur tekið þátt í: „Skilgreind voru mælanleg og tímasett markmið um hvaða árangri stefnt var að“?

Önnur spurningin af þessu tagi var einnig sett fram með fullyrðingu og sneri að mælikvörðum. Hún hljóðaði svo: 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“? (sjá mynd 21, sp. 22). Niðurstöðurnar sýna að 50% svarenda telja að fullyrðingin eigi mjög vel eða nokkuð vel við um þá stefnumótunarvinnu sem viðkomandi hefur tekið þátt í. Á móti töldu 19% þátttakenda að fullyrðingin ætti frekar illa eða afar illa við meðan 28% svöruðu spurningunni með því að merkja við *hvorki vel né illa*. Þá treystu 3% svarenda sér ekki til að taka afstöðu til fullyrðingarinnar. Aðeins er um að ræða lítilsháttar breytingar milli ára.



Mynd 21: Sp. 22. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um stefnumótunavinnu 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 sem hljóðaði svo: Eru aðgerðir sem ætlunin er að hrinda í framkvæmd í tengslum við stefnuskjöl fjármagnaðar? (sjá mynd 22, sp. 23). Niðurstöðurnar sýna að 37% þátttakenda telja að aðgerðirnar séu alltaf eða oftast fjármagnaðar meðan 38% svöruðu því að þær væru stundum fjármagnaðar. Aftur á móti töldu 17% þátttakenda að aðgerðirnar sem tilgreindar eru í stefnuskjölum vera sjaldan eða aldrei fjármagnaðar.



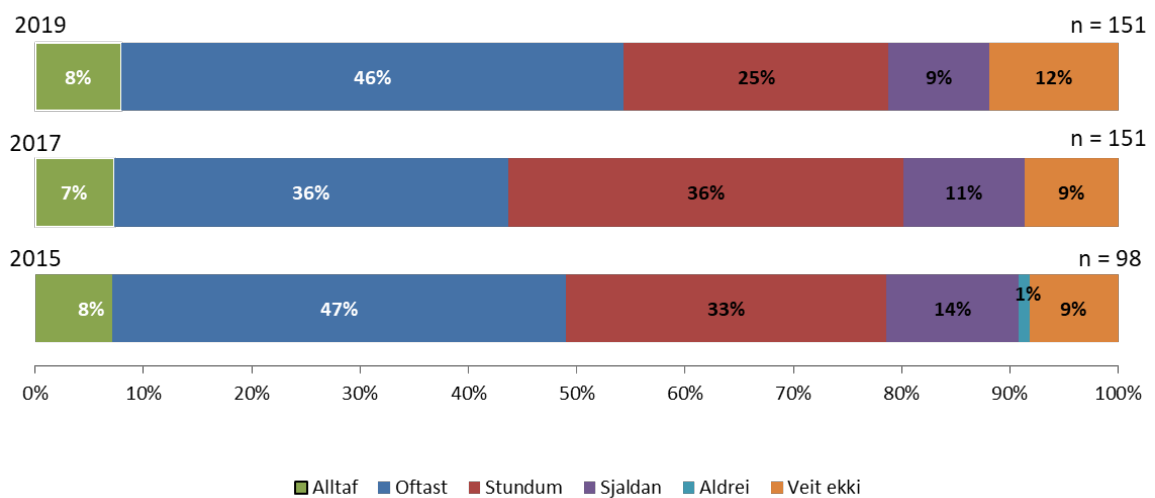
Mynd 22: Sp. 23. Eru aðgerðir sem ætlunin er að hrinda í framkvæmd í tengslum við stefnuskjöl fjármagnaðar?

Svör við þremur framangreindum spurningum gefa til kynna að litlar breytingar hafi orðið á stöðu mála á milli kannana þrátt fyrir aukna áherslu á viðfangsefnin og tilkomu fjármálaáætlunar.

4.5 Mótun stefna og aðgerðaáætlana

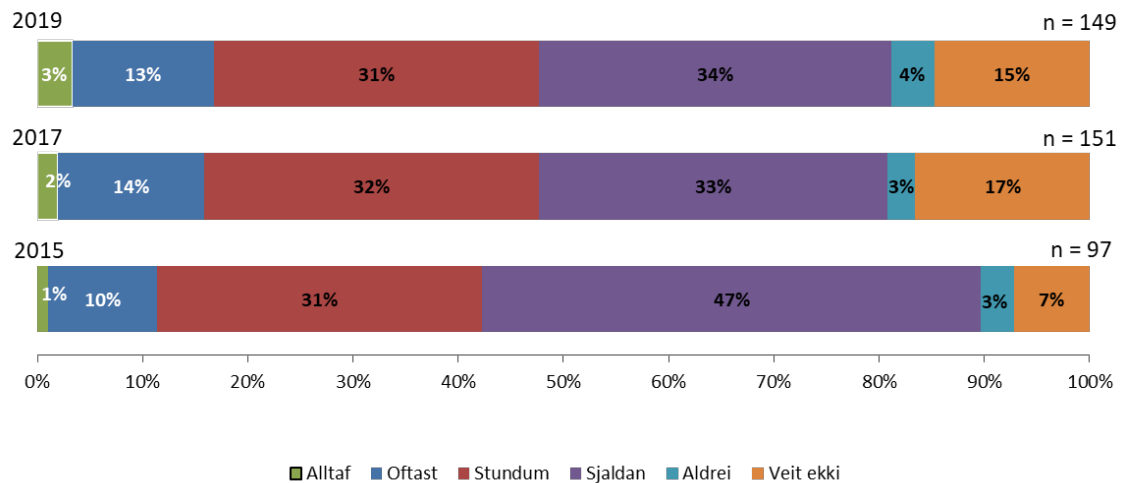
Í þessum hluta könnunarinnar voru settar fram fimm spurningar sem sneru að aðferðum við stefnumótun innan ráðuneyta auk þess sem þátttakendur voru beðnir að leggja mat á það hvort stefnuskjöl viðkomandi ráðuneytis hefðu verið unnin vel eða illa sl. tvö ár.

Fyrst voru þátttakendur beðnir um að meta hversu oft þeir teldu að stefnuskjöl og áætlanir innan ráðuneytisins væru unnar í samráði við hagsmunaaðila (e. stakeholders) (sjá mynd 23, sp. 24). Rétt ríflega helmingur þátttakenda telur að stefnur og áætlanir síns ráðuneytisins séu alltaf eða oftast unnar í samráði við hagsmunaaðila (54%) meðan fjórðungur svarenda merkti við stundum. Aðeins 9% þátttakenda töldu að stefnur ráðuneytisins væru sjaldan unnar í samráði við hagsmunaaðila og enginn (0%) svaraði því til að aldrei væri haft samráð við hagsmunaaðila. Þá tóku 12% svarenda ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við *veit ekki*. Mynd 23 sýnir líka samanburð í svörum milli árána 2015, 2017 og 2019. Samráð við hagsmunaaðila virðist aukast milli seinni tveggja kannananna en er þó svipað því sem það var árið 2015.



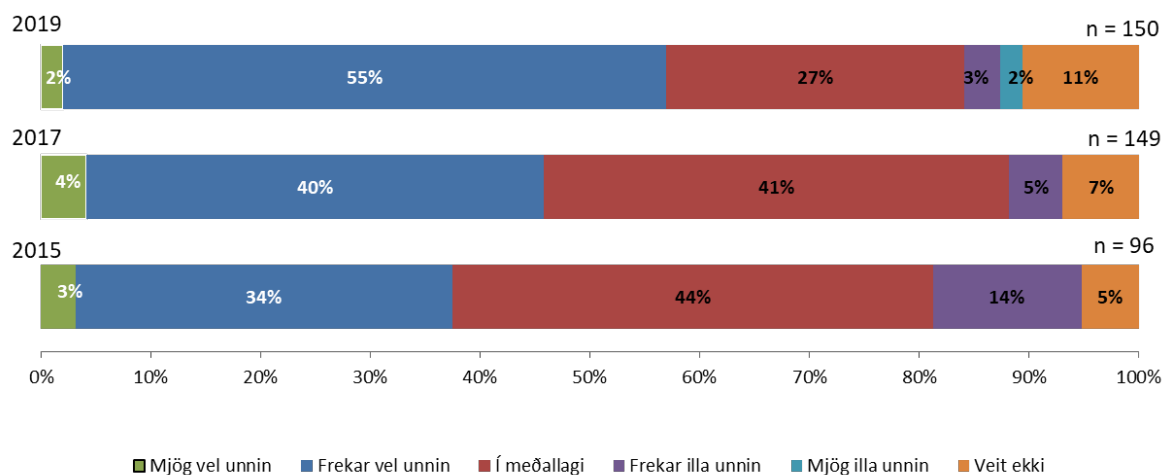
Mynd 23: Sp. 24. Hversu oft telur þú stefnuskjöl og áætlanir innan ráðuneytisins vera unnar í samráði við hagsmunaaðila (e. stakeholders)?

Næst voru þátttakendur beðnir um að meta hversu oft þeir teldu að stefnuskjöl ráðuneytisins væru samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)? (sjá mynd 24, sp. 25). Niðurstöðurnar sýna að einungis 16% þátttakenda telja að stefnuskjöl og áætlanir séu alltaf eða oftast samhæfð milli ráðuneyta meðan 31% töldu að þau væru stundum samhæfð. Hins vegar svöruðu 38% þátttakenda að stefnuskjölin væru sjaldan eða aldrei samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta. Þá tóku 15% svarenda ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við *veit ekki*. Mynd 24 sýnir líka samanburð í svörum milli árána 2015, 2017 og 2019. Lítil breyting virðist hafa orðið milli ára og enn er þó nokkuð stór hluti sem veit ekki hvort stefnuskjöl ráðuneytisins voru samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta.



Mynd 24: Sp. 25. Hversu oft telur þú stefnuskjöl ráðuneytisins vera samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)?

Þátttakendur voru spurðir um hversu vel eða illa þau teldu stefnuskjöl og áætlanir síns ráðuneytis almennt vera unnin (sjá mynd 25, sp. 26). Meðan 2% þátttakenda telja að stefnuskjölin og áætlanirnar sé mjög vel unnin þá telja 55% að þau sé frekar vel unnin. Á móti telja 3% svarenda að skjölin og áætlanirnar frekar illa unnin og aðeins 2% að þau sé mjög illa unnin. Rétt ríflega fjórðungur svarenda metur það svo að gæði stefnuskjalanna og áætlana sé í meðallagi. Þá tóku 11% svarenda ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við *veit ekki*. Niðurstöðurnar gefa til kynna að stefnuskjöl og áætlanir ráðuneyta séu að verða betri en rúmlega 10% fleiri segja árið 2019 samanborið við árið 2017 að stefnuskjöl og áætlanir séu mjög vel eða frekar vel unnin.



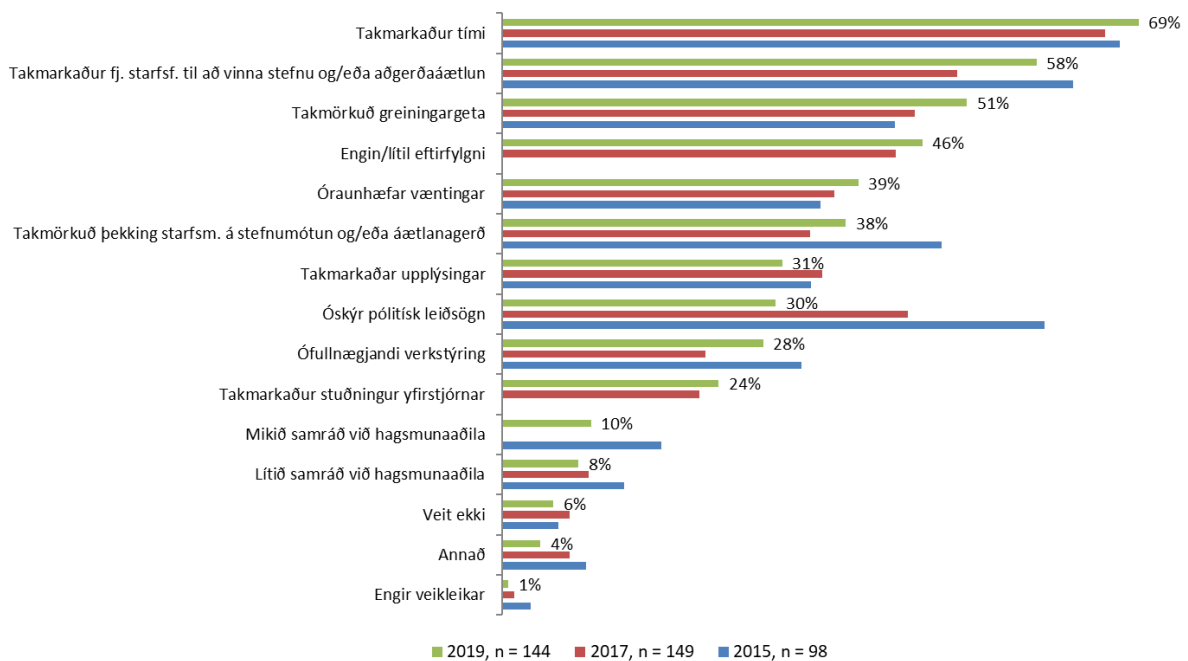
Mynd 25: Sp. 26. Hversu vel eða illa telur þú stefnuskjöl og áætlanir ráðuneytisins almennt hafa verið unnin sl. tvö ár?

Í síðustu spurningunni um stefnumótun innan ráðuneyta voru þátttakendur beðnir um að tilgreina hverja, ef þá einhverja, þeir teldu vera helstu veikleika

ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð? (sjá mynd 26, sp. 27). Þátttakendur gátu valið fleiri en einn valmöguleika í svörum sínum.

Að mati þátttakenda voru helstu veikleikar ráðuneyta við stefnumótun og/eða áætlanagerð *takmarkaður tími* (69%), *takmarkaður fjöldi starfsfólks* til að vinna stefnumótunarvinnu (58%) og *takmörkuð greiningargeta* (51%). Þá merktu 46% svarenda við *engin eða lítil eftirfylgni*, 39% við *óraunhæfar væntingar* og svo 38% við *takmarkaða þekkingu* starfsmanna á stefnumótunarvinnu. Aðrir þættir sem fengu töluvert vægu voru *óskýr pólitísk leiðsögn* (30%), *ófullnægjandi verkstýring* (28%) og *takmarkaður stuðningur yfirstjórnar* (24%).

Mynd 26 sýnir líka samanburð í svörum milli ára 2015, 2017 og 2019. Ýmislegt hefur breyst á síðustu árum, þættir eins og óskýr pólitísk leiðsögn og takmörkuð þekking á stefnumótun eru ekki lengur meðal helstu veikleika ráðuneytanna þegar það kemur að stefnumótun og áætlanagerð. Aftur á móti hafa takmarkaður tími og takmarkaður fjöldi starfsmanna við mótun stefna og áætlana haldist sem helstu veikleikarnir. Áhugavert er að sjá að greiningargeta er meðal þeirra þátta sem um helmingur þátttakenda telur að þurfi að bæta.



Mynd 26: Sp. 27. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

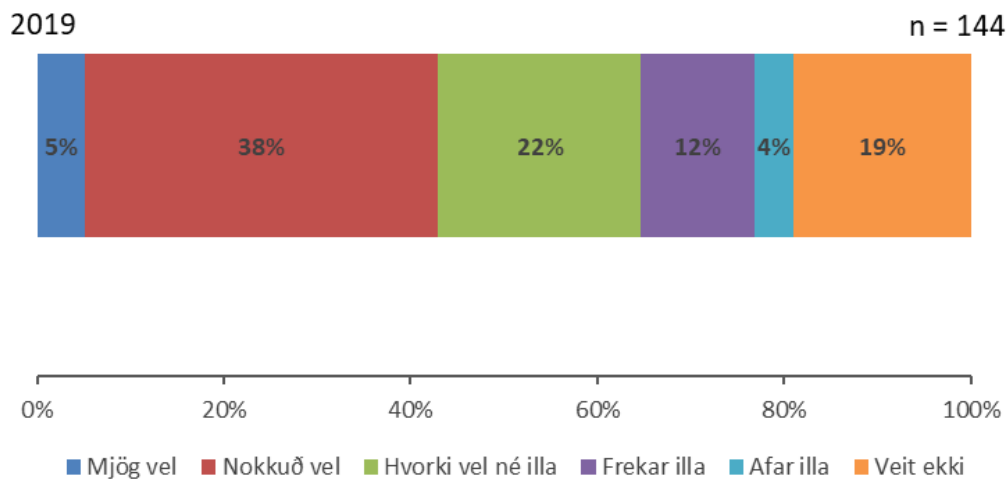
Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 27 (mynd 26) gátu gert nánari grein fyrir hverja þeir töldu vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð. Í svörum kom eftirfarandi fram:

- Byrjum of seint og þá helst til að leysa vandamál sem þegar er komið upp, í staðinn fyrir að vera skrefi á undan.

- Skortur á samþættingu stefna milli ráðuneyta.
- Stefnumótunin verður stundum markmið í sjálfu sér, á kostnað þess að ná árangri varðandi viðkomandi viðfangsefni.
- Takmarkaður skilningur á ferlinum bakvið stefnumótun – takmörkunum og tækifærum sem þar liggja á bakvið.
- Takmörkuð greining á vandamáli. Oft er verið að taka á vanda sem er ekki víst að sé til staðar fyrir heildina heldur byggist á einstaka sögum um einstaka vandamál.

4.6 Stefnumótun í fjármálaáætlun

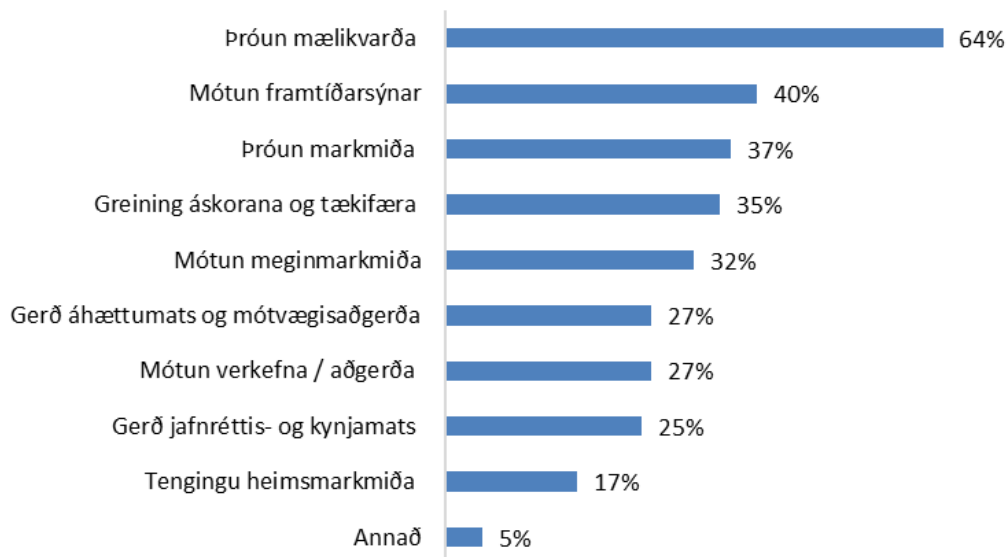
Lögin um opinber fjármál fela í sér aukið vægi stefnumótunar við ákvarðanatöku um fjárveitingar ríkisins. Í könnunum árið 2015 og 2017 voru þátttakendur beðnir um að meta hversu vel Stjórnarráðinu hefði gengið að innleiða stefnumótun í samræmi við lög um opinber fjármál. Í könnuninni nú (2019) voru þátttakendur hins vegar spurðir sérstaklega um gagnsemi sniðmáts fjármálaáætlunarinnar við undirbúning áætlunarinnar. Spurningin var sett fram með fullyrðingu og hljóðaði svo: Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um vinnu við undirbúning fjármálaáætlunar sem þú hefur tekið þátt í: „Sniðmát fjármálaáætlunar veitir greinargóðar leiðbeiningar við stefnumótun málefnasviða“? (sjá mynd 27, sp. 28). Niðurstöðurnar sýna að 43% þátttakenda telja að fullyrðingin eigi *mjög vel* eða *nokkuð vel* við, þ.e. að sniðmát fjármálaáætlunar veiti greinargóðar leiðbeiningar við stefnumótun málefnasviða. Aðeins 16% svarenda töldu að fullyrðingin ætti *frekar illa* eða *mjög illa* við meðan 22% svöruðu til að hún ætti *hvorki vel né illa* við. Þá tóku 19% svarenda ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við *veit ekki*.



Mynd 27: Sp. 28. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um vinnu við undirbúning fjármálaáætlunar sem þú hefur tekið þátt í: „Sniðmát fjármálaáætlunar veitir greinargóðar leiðbeiningar við stefnumótun málefnasviða“.

Síðan voru þátttakendur beðnir um að leggja mat á hvar væri mesta þörfin á að efla þekkingu og hæfni starfsfólks þegar kemur að stefnumótun málefna sviða í fjármálaáætlun (sjá mynd 28, sp. 29). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Um er að ræða nýja spurningu sem ætlað er að gefa betri hugmynd um það hvar skórin kreppir og hvar megi hugsanlega skerpa betur á leiðbeiningum en jafnframt hvar þörfin fyrir fræðslu og endurmenntun sé mest.

Niðurstöðurnar sýna að starfsfólk Stjórnarráðsins telur mikilvægast að efla þekkingu og hæfni við þróun mælikvarða en 64% þátttakenda merktu við þann valkost. Aðrir þættir sem voru tilgreindir en fengu minna vægi voru að efla þekkingu og hæfni við *mótun framtíðarsýnar* (40%), *þróun markmiða* (37%), *greiningu áskorana og tækifæra* (35%), og *mótun meginmarkmiða* (32%).



Mynd 28: Sp. 29. Þegar kemur að stefnumótun málefna sviða í fjármálaáætlun, hvar er mest þörf á að efla þekkingu og hæfni? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 29 (mynd 28) gátu gert nánari grein fyrir mati sínu á hvar væri mest þörf á að efla þekkingu og hæfni vegna stefnumótunar málaefna sviða fjármálaáætlunar. Í svörum var eftirfarandi nefnt:

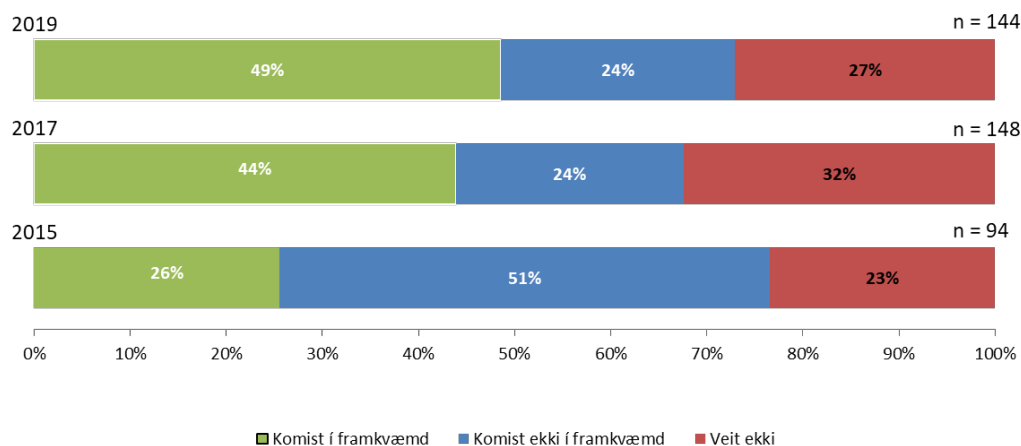
- Að tryggja að stefnumótunarvinnan byggist á nægilegri þekkingu á viðkomandi viðfangsefni hverju sinni.
- Almenn í góðu standi.
- Tenging við loftslagsmál.
- Vantar þekkingu á rekstri og tengsl við raunveruleikann.
- Við eftirfylgni.

4.7 Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og aðgerðaáætlunum

Stór þáttur í því að tryggja að stefnur og áætlanir skili þeim árangri sem lagt er upp með er að markmiðum sem teflt er fram í þessum skjölum sé náð. Slíkt kallar á framkvæmd aðgerða/verkefna hjá ráðuneytum og stofnunum og markvissa eftirfylgni af hálfu ráðuneyta. 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). Hvernig innleiðing/framkvæmd er háttað skiptir því höfuðmáli þegar kemur að því að ná árangri. Í mörgum tilfellum eru ráðuneytin ekki helstu framkvæmdaaðilar stefna og áætlana heldur stofnanir þeirra sem veita þjónustuna. Samskipti við stofnanir og hvernig ráðuneytin koma skilaboðum áleiðis um framkvæmd stefna og áætlana geta því skipt miklu máli.

Í þessum hluta könnunarinnar var hugað að stöðu sömu þátta og þátttakendur spurðir hvort þeir teldu algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins kæmust í framkvæmd eða ekki í framkvæmd (sjá mynd 29, sp. 30). Rétt tæpur helmingur þátttakenda, eða 49%, mat það svo að algengara væri að stefnur og áætlanir ráðuneytisins kæmust í framkvæmd meðan 24% svarenda mátu svo ekki vera. En 27% svarenda tóku ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við *veit ekki*.

Mynd 29 sýnir líka samanburð í svörum milli árána 2015, 2017 og 2019. Þróunin síðastliðin ár hefur verið jákvæð og fer þeim sífellt fjölgandi sem telja að stefnur og áætlanir komist til framkvæmda. Um fjórðungur (26%) taldi stefnur og áætlanir komast til framkvæmda árið 2015 en sá hópur hefur tvöfaldast og er um helmingur 2019 (49%).

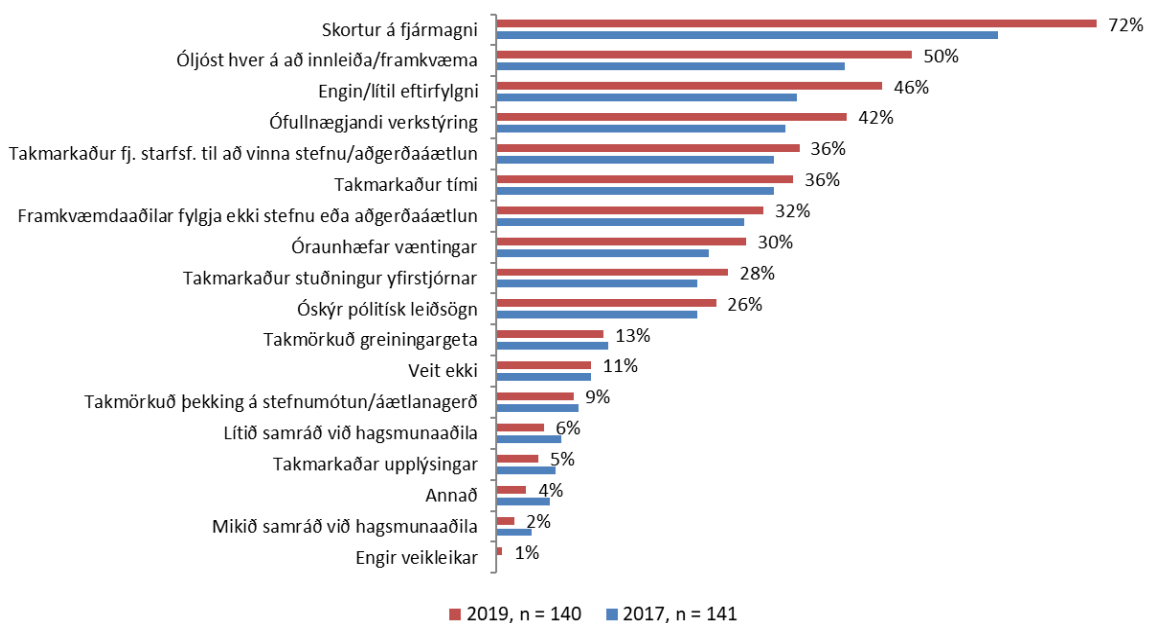


Mynd 29: Sp. 30. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og áætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?

Þátttakendur voru beðnir um að tilgreina ástæður þess að stefnur ráðuneytisins komast ekki til framkvæmda (sjá mynd 30, sp. 31). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Ekki stóð til boða að merkja valmöguleika eftir mikilvægi svo niðurstöður endurspeglu ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara.

Flestir telja að helsta ástæða þess að stefnur komast ekki til framkvæmda vera *skortur á fjármagni* (72%) en aðrar ástæður sem fengu töluvert vægi voru *óljós ábyrgð á innleiðingu* (50%), *engin eða lítil eftirfylgni* (46%) eða *ófullnægjandi verkstýring* (42%). Svarendur merktu einnig við *takmarkaður fjöldi starfsfólks* (36%), *takmarkaður tími* (36%), *framkvæmdaaðilar fylgja stefnunum ekki eftir* (32%) og *óraunhæfar væntingar* (30%).

Mynd 30 sýnir líka samanburð í svörum milli ára 2017 og 2019 en spurningin var ekki í könnuninni 2015. Ekki virðist vera mikil breyting í þróuninni milli ára. Þátttakendur eru meira afgerandi nú í svörum sínum en árið 2017 og telja langflestir að fjármögnun stefna og áætlana sé það sem standi í vegi fyrir því að þær komist til framkvæmda.



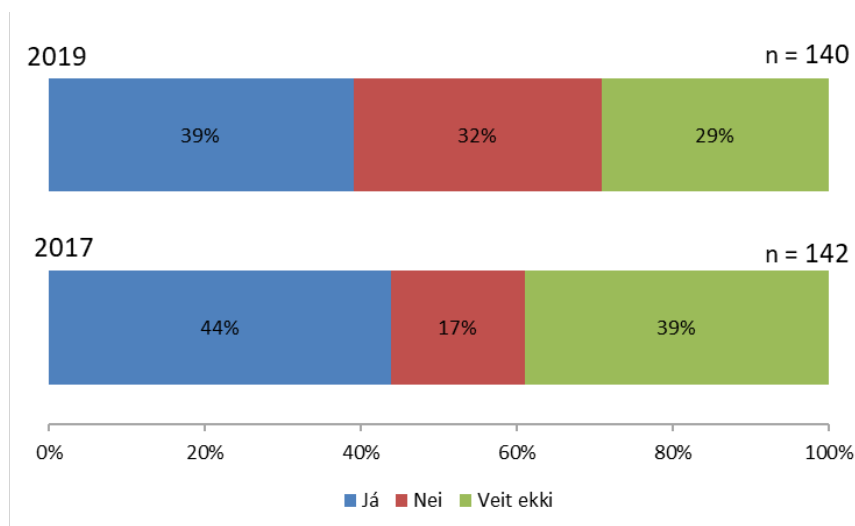
Mynd 30: Sp. 31. Í þeim tilfellum sem stefnur og áætlanir ráðuneytisins komast ekki til framkvæmda, hverja/r telur þú ástæðu/r þess vera? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 31 (mynd 30) gátu gert nánari grein fyrir hverjar væru aðrar ástæður þess að stefnu og áætlanir ráðuneytisins kæmu ekki til framkvæmda. Í svörum var eftirfarandi nefnt:

- Ónægt samráð við þann aðila sem ber á ábyrgð á framkvæmd – t.d. annað ráðuneyti eða stofnun – tryggja þarf að fjármagnið fylgi með. Þessu er stundum ábótavant.
- Skortur á *sence of urgency*.
- Stefnur kalla yfirleitt á fjölbreyttar og flóknar aðgerðir þar sem margir ólíkir aðilar koma að málinu. Innleiðing tekur einnig tíma og kallar á þrautseigju sem oft vantar.

Þátttakendur voru spurðir að því hvort tilteknum aðilum væri falin innleiðing/eftirfylgni á stefnum ráðuneytisins (sjá mynd 31, sp. 32). Niðurstaðan var sú að 39% þátttakenda sagði svo vera en 32% svöruðu spurningunni neitandi. Þá tóku 29% svarenda ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við *veit ekki*.

Mynd 31 sýnir líka samanburð í svörum milli árána 2017 og 2019, en spurning var ekki í könnuninni 2015. Niðurstöðurnar gefa til kynna að þeim aðilum fari fækkandi sem falið er sérstaklega innleiðing og eftirfylgni með stefnu og áætlunum. Þetta kann að hafa neikvæð áhrif til lengri tíma ef stefnum og áætlunum er ekki markvisst fylgt eftir.

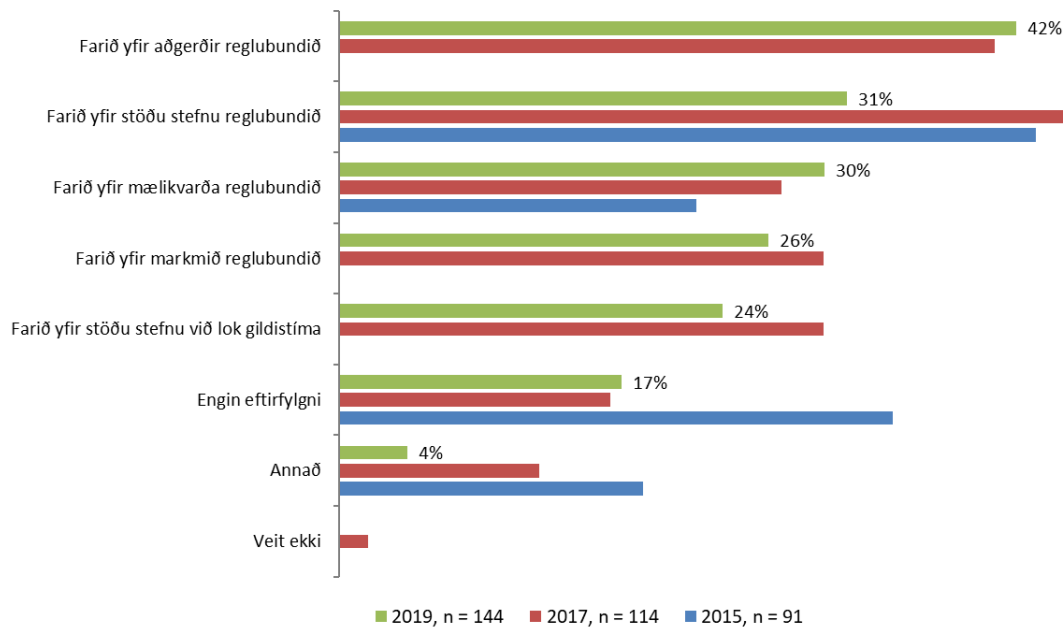


Mynd 31: Sp. 32. Er tilteknum aðilum falin innleiðing/ eftirfylgni (e. follow up) með stefnum ráðuneytisins? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost).

Þátttakendur voru beðnir um að gera grein fyrir hvernig eftirfylgni (e. follow up) hefur verið háttáð í þeirri stefnumótun sem þeir hafa tekið þátt í (sjá mynd 32, sp. 33). Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum. Hlutfallslega flestir úr hópi þátttakenda svöruðu því til að eftirfylgnin hefði falist í að *fara reglubundið yfir aðgerðir* stefnunnar, eða 42% svarenda. Einnig merktu þátttakendur við að farið væri *reglubundið yfir stöðu* stefnunnar (31%), *reglubundið yfir mælikvarða* stefnunnar (30%), *reglubundið yfir markmið* stefnunnar (26%) og farið væri yfir *stöðu stefnunnar* við lok gildistíma (24%). Þá

merktu 17% svarenda við að *engin eftirfylgni* hefði átt sér stað með stefnumótun sem þeir höfðu tekið þátt í.

Mynd 30 sýnir líka samanburð í svörum milli ára 2015, 2017 og 2019. Niðurstöðurnar gefa til kynna að ráðuneytin fylgi eftir stefnum og áætlunum með mismunandi hætti. Mest er fylgst með aðgerðum og stefnunni almennt en engin eftirfylgni er í innan við 20% tilfella sem verður að teljast of mikið.



Mynd 32: Sp. 33. Hvernig hefur eftirfylgni (e. follow up) verið háttáð í þeirri stefnumótun sem þú hefur tekið þátt í? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Þeir sem merktu við *annað* í spurningu 33 (mynd 32) gátu gert nánari grein fyrir á hvern annan þátt eftirfylgnin með þeim stefnumótun sem þeir hefðu tekið þátt í hafi verið háttáð. Í svörunum voru eftirfarandi atriði nefnd:

- Eftirfylgni er einkum yfirferð á hvort tiltekna aðgerðir eða aðgerðahlutar (verkefni) hafi verið framkvæmd eða ekki. Ekkert er metið hvort framkvæmd aðgerða hafi skilað þeim árangri/áhrifum sem stefnt var að.
- Eftirfylgni er oft takmörkuð eða engin. Mér finnst akkilesarhæll stefnumótunarvinnunnar vera sá að of oft tekur vinnan mið af því að verið er að leysa ákveðið vandamál í *núinu* en langtímahugsun og eftirfylgniþörf gleymist. Hvort sem það er viljandi eða ómeðvitað.
- Reglulegar úttektir af utanaðkomandi ráðgjöfum/matsaðilum.
- Skortur á reglubundinni eftirfylgni þó hún sé fyrir hendi. Eftirfylgnin er heldur tilviljanakennd og ræðst af verkefnastöðu og mannafla og forgangsröðun. Verður oft undir þar sem önnur verkefni eru að mati yfirstjórnar talin brýnni.
- Stofnunum treyst til að framfylgja áætlun og tilviljunarkennt hvernig þær aðgerðir sem ráðuneytið þarf að sinna eru meðhöndlaðar.

- Þar sem tiltölulega nýlega er farið að nota mælikvarða er einungis hægt að nota þá við þær stefnur sem hefur verið lokið við nýlega.

Í tengslum við fyrri spurningu (sp. 33) voru þátttakendur spurðir hverju þeir teldu helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar (sp. 34). Af þeim 64 svörum sem fengust komu m.a. fram eftirfarandi ábendingar:

Almennt um yfirstjórn:

- Tíð ráðherraskipti og aðstoðarmannaskipti eru til þess fallin að athygli ráðuneytisins er stöðugt sett á ný verkefni á áhugasviði nýs ráðherra.
- Þekking, yfirsýn og áhugi yfirstjórnar.
- Of margar stefnur – engin þörf á stefnumótun málefnasviða sem er ekkert annað en leikur *stefnufræðinga* með New Public Management.
- Held hún sé ekki í nægilega föstum skorðum fyrir ráðuneytið í heild sinni, heldur fari frekar eftir einstaklingum sem að aðgerðinni/stefnunni koma.
- Eftirfylgni er að mestu háð áhuga einstakra starfsmanna. Ekki kerfisbundið eftirlit yfirstjórnar

Um þekkingu, færni og gögn:

- Auka þarf faglega verkefnastjórnun við innleiðingu og framkvæmd verkefna.
- Þekking á verkefninu (er ábótavant við eftirfylgni).
- Tímanlegar upplýsingar um stöðu og kostnað.
- Vantar oftast greiningu á frávikum frá upphaflegum markmiðum.
- Það er mjög erfitt að fá reglulegar tölfræðiupplýsingar og óljóst hver á að safna þeim og gefa út.

Fjármögnun/starfsfólk (skortur á tíma og mannafla)

- Of fátt starfsfólk, of lítill tími, of lítið fjármagn (margir nefndu þessi atriði).
- Alltof fátt starfsfólk, alltof há starfsmannavelta þannig að eftirfylgd aðgerða getur farið forgörðum og ekki skýrt hver á að fylgja eftir. Svo er það að það er ekki reiknað með því að eftirfylgd taki tíma og mannafla.
- Að yfirstjórn forgangsraði verkefnum með skýrari hætti. Skortur á tíma og starfsfólki. Of mikið álag og of mörg verkefni á of fáum höndum.
- Fjármagn fylgir ekki stefnunni og þar með er framkvæmd hennar óvinnandi vegur. Að það gefist tími og mannskapur áður en næsta verkefni fer af stað.
- Hreyfanleiki starfsfólks, skortur á fjármagni og vantar reglubundna stöðutöku.
- Skortur á tíma og svo kann að vera erfitt að framkvæma stöðumat þegar gögn liggja ekki fyrir því þá er ekki í raun hægt að meta almennilega framgang verkefnis/aðgerða. Skýr markmið og góðir mælikvarðar eru nauðsynlegir.
- Fyrir tveimur árum var gerð áætlun sem fólst í lista yfir margra tugi ófjármagnaðra aðgerða. Einum starfsmanni var falið að spyrja

ábyrgðaraðila um stöðu verkefnisins öðru hvoru, ásamt öðrum verkefnum. Á tímabilinu hafa a.m.k. fjórir starfsmenn gegnt verkefninu. Ekki lítur út að upplýsingar um ástæður tafa hafi leitt til endurskoðunar á verkefninu.

Um eftirfylgni:

- Að gerðar séu úttektir á árangri. Skipulagt gæðakerfi með verkferlum, úttektum o.s.frv. virðist vera óþekkt fyrirbæri innan Stjórnarráðsins.
- Að henni sé sinnt með reglubundnum hætti.
- Eftirfylgni er góð varðandi sumar stefnur, t.d. fjármálaáætlun, en engin varðandi aðrar. Einfaldlega vegna tímaskorts og verkefnafjölda.
- Eftirfylgni er oft ekki skrifuð inn í stefnuskjalið eða þá að textinn um hana er of óskýr
- Eftirfylgni líður fyrir tímaskort vegna *akút* verkefna bæði af hálfu stjórnenda og sérfræðinga. Málefninu *eftirfylgd með stefnu* hefur ekki verið lyft upp og því gefinn gaumur eða svigrúm.
- Eftirfylgni stefna er mjög mikilvægur hlekkur og það er nauðsynlegt að hafa verkefnastjóra í eftirfylgni, sér í lagi þar sem mörg ráðuneyti eiga í hlut. Verkefnastjórinn gætir samhæfingar, fylgir tímalínu markmiða og mælikvarða og sér um upplýsingagjöf.
- Eftirfylgni þarf að vera kvik, þ.e. að meta þarf nokkuð reglulega hvað hefur skilað tilætluðum árangri og hvað ekki. Horfa þarf líka til aðgerða á heildstæðan hátt en ekki á einstakar aðgerðir. Einnig þarf að vera til staðar *umhverfi* til að endurskoða einstaka verkfæri (e. policy options) og breyta samsetningu stefnuvalkosta komi í ljós að eitt eða fleiri verkfæri eru ekki að skila tilætluðum árangri. Mögulega getur frávik kallað á endurskoðun stefnunnar í heild sinni, fyrr en áætlað var.
- Lítil sem engin áhersla á eftirfylgni við aðgerðir í stefnumótun sem leiðir til þess að aðgerðir komast ekki til framkvæmda.
- Reglulegri eftirfylgni og heimsækja fjármálaáætlun (sem er eina stefnan sem ég hef tekið þátt í) oftast yfir árið og tengja betur við önnur verkefni.

Um ábyrgð:

- Ábyrgð á eftirfylgni.
- Að gera aðila samábyrga
- Að koma henni fyrir í ferlinu og gera einhvern ábyrgan fyrir henni.
- Óskýr ábyrgð á niðurstöðum mælinga og útkomu verkefna, ekki skýrar afleiðingar fyrir stjórnendur ef markmið nást ekki.

5. Næstu skref

Nú þegar könnunin hefur verið framkvæmd í þriðja sinn má greina þróun ýmissa viðfangsefna sem tekin hafa verið fyrir öll árin. Margt er jákvætt og er að þokast í rétta átt en jafnframt eru fjölmargir áskoranir sem stefnuráð getur reynt að mæta að einhverju leyti. T.a.m. er skortur á tíma og fjármunum á sviði stefnumótunar eitthvað sem ráðuneytin verða að leysa. Markmið stefnuráðs er í hnotskurn tvíþætt, annars vegar að vera kollegum innan Stjórnarráðsins innan handar um aðstoð eða stuðning. Hins vegar að þróa og búa til efni sem getur stutt starfsmenn Stjórnarráðsins við ólíka stefnumótun og áætlanagerð.

Með nýjum leiðbeiningaritum á síðasta ári var stórt skref stigið í rétta átt þar sem nýtt efni var kynnt til leiks ásamt vinnublöðum sem geta hjálpað við mjög mörg ólík svið stefnumótunar, hvort sem það eru stuttar greiningar, tillögur í minnisblöð eða viðameiri stefnur og áætlanir. Sé horft til niðurstaðna í þessari könnun er ljóst að síðari hluta stefnumótunarferilsins þarf að styrkja, þ.e. gerð aðgerðaáætlana, innleiðingin og eftirfylgnin. Áhugi Stjórnarráðsins á nýjum aðferðum er greinilega að aukast sbr. áhuga á því að beita frekar fyrir sér sviðsmyndagreiningu eða öðrum tækjum framtíðarfræða.

Stefnuráð hyggst halda áfram á sömu braut og er fyrirhugað að uppfæra leiðbeiningaritin nýju á komandi hausti auk þess sem verið er að þróa nýtt efni sem byggjast m.a. á námskeiðum International Centre for Parliamentary Studies og OECD Strategic Foresight Unit hér á landi um framkvæmd og eftirfylgni stefna og um stefnumótandi framsýni. Ráðið gerir einnig ráð fyrir því að halda áfram með námskeið á komandi vetri um leiðbeiningaritin fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins, þ.e. um stöðumat og valkosti, markmið og mælikvarða og að lokum um drög að stefnu. Vonast er til að hægt verði að bæta við nýjum námskeiðum samhliða útgáfu nýrra rita.

6. Heimildir

Alþingi (2016). Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017, þskj. 1, 146. lögb. 2016–2017. Sótt 25.4.2018, slóð:

<http://www.althingi.is/altext/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. *Stjórnmal 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 (2019). *Stöðumat og valkostir*.

<https://www.stjornarradid.is/gogn/stefnur-og-aaetlanir/stefnumotun/>

Stjórnarráð Íslands (2019). *Drög að stefnu*.

<https://www.stjornarradid.is/gogn/stefnur-og-aaetlanir/stefnumotun/>

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

Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

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

7. Viðauki – könnun

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 stöðumats og valkosta (grænbók)
 - Gerð stefnu (hvítbók)
 - 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
 - Ráðuneytisstjóri
 - 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 ráðgjafarfirmir
 - 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 ráðuneytisins? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.)
- Almennings
 - Sérfræðinga úr háskólasamfélaginu
 - Hagsmunaaðila
 - Haghafa, þ.e. notenda þjónustu
 - Sérfræðinga innan ráðuneytisins
 - Fulltrúa annarra ráðuneyta
 - Sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða ráðgjafarfirmir
 - 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/stefnuráðs/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? _____

Handbækur um opinbera stefnumótun og áætlanagerð

12. Veist þú að til eru handbækur um opinbera stefnumótun og áætlanagerð?
- Já
 - Nei (næsta spurning nr. 17)

13. Hvaða handbækur hefur þú stuðst við á sl. tveimur árum? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.)
- Handbók um stefnumótun og áætlanagerð árið 2013
 - Stöðumat og valkostir (grænbók)
 - Drög að stefnu (hvítbók)
14. Ef já, hversu oft styðst þú við handbækur þegar þú vinnur að undirbúningi stefnumótunarvinnu?
- Alltaf
 - Oftast
 - Stundum
 - Sjaldan
 - Aldrei
15. Ef já, hversu gagnlegar telur þú handbækurnar vera?
- Mjög gagnlegar
 - Frekar gagnlegar
 - Hvorki né
 - Frekar ógagnlegar
 - Mjög ógagnlegar
 - Veit ekki
16. Hvernig telur þú að megi bæta handbækurnar?
- Opinn svarmöguleiki _____

Gæði stefnuskjala

17. 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

18. 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
 - Sviðsmyndagreiningu eða önnur tæki framtíðarfræða
 - Annað, hvað? _____
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
19. 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
20. 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
21. 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

22. 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
23. Hversu oft telur þú stefnuskjöl ráðuneytisins vera samhæfð stefnuskjöllum annarra ráðuneyta (e. policy coherence)?
- Alltaf
 - Oftast
 - Stundum
 - Sjaldan
 - Aldrei
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
24. 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
25. 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

Stefnumótun í fjármálaáætlun

26. Hversu vel eða illa á eftirfarandi fullyrðing við um vinnu við undirbúning fjármálaáætlunar sem þú hefur tekið þátt í: „*Sniðmát fjármálaáætlunar veitir greinargóðar leiðbeiningar við stefnumótun málefnasviða.*“
- Mjög vel
 - Nokkuð vel
 - Hvorki vel né illa
 - Frekar illa
 - Afar illa
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
27. Þegar kemur að stefnumótun málefnasviða í fjármálaáætlun, hvar er mest þörf á að efla þekkingu og hæfni? (Merkja má við fleiri en einn svarmöguleika.)
- Við greiningu áskorana og tækifæra
 - Við gerð áhættumats og mótvægisáðgerða
 - Við mótun áðgerða
 - Við forgangsröðun áðgerða og verkefna
 - Við þróun markmiða
 - Við þróun mælikvarða
 - Við tengingu við heimsmarkmið
 - Við gerð jafnréttis- og kynjamats
 - Annað, hvað? _____

Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og áðgerðaáætlunum

28. Að þínu mati, hvort er algengara að stefnur og áðgerðaáætlanir ráðuneytisins komist í framkvæmd eða komist ekki í framkvæmd?
- Komast í framkvæmd
 - Komast ekki í framkvæmd
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
29. 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 áðgerðaáætlun
 - 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
30. Er tilteknum aðilum falin innleiðing/eftirfylgni (e. follow up) með stefnum ráðuneytisins?
- Já
 - Nei
 - Veit ekki
 - Vil ekki svara
31. 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
32. Hverju telur þú helst vera ábótavant hvað eftirfylgni varðar?
- Opinn svarmöguleiki _____

