

Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta

Leiðir að einföldun og samhæfingu

Héðinn Unnsteinsson, stefnumótunarfræðingur, forsætisráðuneytinu og
Pétur Berg Matthíasson, stjórnmála- og stjórnsýslufræðingur, fjármálaráðuneytinu

Útdráttur

Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs setti sér það verkefni í samstarfsyfirlýsingu árið 2009 að vinna að 20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland. Niðurstöður úr greiningarvinnu og gagnasöfnun 20/20 Sóknaráætlunar urðu í framhaldi grunnurinn að stefnumarkandi framtíðarsýninni, Ísland 2020. Eitt af verkefnum Íslands 2020 er að einfalda, fækka og samþætta helstu stefnur og áætlanir sem ráðuneyti og stofnanir hafa verið að setja fram á síðastliðnum árum. Grundvöllur þeirrar vinnu var greining á 11 stefnum og áætlunum með það að leiðarljósi að fækka þeim, samþætta og einfalda en jafnframt vinna heildstæðar tillögur að breyttu skipulagi fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar. Greiningin á stefnunum var unnin sem hluti af verkefninu um einföldun og fækkun stefna og áætlana. Heildargreiningin var upp á 198 greiningarþætti. Af þeim voru 108 til staðar (55%), 52 voru að hluta til staðar (26%) og 38 voru ekki til staðar (19%). Þegar litið er til grunnþáttanna, eins og hvort stefnan eða áætlunin byggji á rannsóknnum eða greiningum þá kemur það almennt nokkuð vel út úr greiningunni. Greiningin leiðir í ljós að styrkleiki stjórnsýslunnar felist í undirbúningi, greiningu og setningu markmiða. Veikleiki stjórnsýslunnar felst m.a. í skorti á tengingu við fjármagn, ófullnægjandi framkvæmd og takmarkaðri eftirfylgni. Í greininni eru lagðar fram tillögur að nýrri framtíðarsýn í stefnumótun innan stjórnsýslunnar. Þær fela í sér að bæta yfirsýn og vinnubrögð, m.a. með því að fækka stefnum og áætlunum, tengja stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta við undirbúning fjárlaga og tryggja að árangursmat og eftirlit sé alltaf fyrir hendi.

Efnisorð: Stefna, stefnumótun, áætlanagerð, samhæfing, Ísland 2020.

Policy Making and Planning within Ministries: Ways to simplify and co-ordinate.

Abstract

The coalition government in Iceland launched the *20/20 Moving Iceland Forward Initiative* in 2009. The results of the data collection and the analysis that took place as part of that initiative led to the strategic vision, *Iceland 2020*. One of the objectives set out in *Iceland 2020* is to simplify, reduce and integrate major policies and plans of Ministries and agencies that have been developed in recent years. The basis of this work was the analysis of 11 major policies and plans with the aim of developing concrete recommendations on how policy and planning needs to change within the Icelandic Public Administration. The results of the analysis was that 198 criteria's were analysed, 18 criteria's for each of the 11 policies. 108 fulfilled the criteria (55%), 52 partially fulfilled it (26%) and 38 were not present (19%). In general, the strength of the Icelandic administration is mainly in the preparation, analysis, goals and objectives setting during the policy process. The weaknesses lie in the lack of connection with funding, poor implementation and insufficient monitoring and evaluation. This paper sets out proposals for a new vision and methodology on how public policy and planning within the Icelandic Public Administration should be executed. They include adding perspective and practices to the process by reducing policies and plans; linking policies and planning within Ministries to the national budgetary process and guidelines to ensure that performance measurement and monitoring is always available.

Keywords: Public policy, Policy Making, Strategy and planning, Coordination, Iceland 2020.

Inngangur

Stefnumótun og áætlanagerð er mjög viðamikill þáttur í allri starfsemi hins opinbera, hvort sem er í ráðuneytum, hjá stofnunum eða í sveitarfélögum. Stefnumótun og áætlanagerð einkorðast ekki við opinbera geirann heldur er þetta lykilþáttur í starfsemi einkageirans, t.a.m. er ekkert stöndugt fyrirtæki án framtíðarsýnar, markmiða, starfsmannastefnu o.s.frv.

Ógrynni er til af fræðibókum sem fjalla ítarlega um þessi mál hvort sem það er innan opinbera geirans eða einkageirans. Á Íslandi hafa frekar fáir fræðimenn skoðað þróun stefnumótunar og áætlunargerðar í opinbera geiranum í sögulegu ljósi. Má helst nefna nokkur verk eftir dr. Gunnar Helga Kristinsson prófessor við HÍ, einnig gerði dr. Ómar H. Kristmundsson nokkuð ítarlega úttekt í doktorsritgerð sinni á stefnu um nýskipan í ríkisrekstri. Til viðbótar má nefna ýmsar BA- og mastersritgerðir um afmarkaða þætti, s.s. fræðilegar greiningar og úttektir á tilteknum stefnum og áætlunum.

Hér á landi voru áætlanir innan Stjórnarráðsins unnar áratugum saman með svipuðum hætti og verklagsreglum allt frá því skömmu eftir stofnun lýðveldis (Kristinsson, Jónsson, & Sveinsdóttir, 1992). Segja má að breyting hafi orðið um miðjan tíunda áratug síðustu aldar með stefnu um nýskipan í ríkisrekstri en við það fjölgaði til muna stefnum og áætlunum í opinbera geiranum. Ekki er þessi þróun einkorðuð við Ísland heldur má sjá svipaða þróun í nágrannalöndum. Stefnur og áætlanir eru ekki

lengur einungis gerðar um stóra málaflokka eins og menntamál eða atvinnumál, heldur má sjá æ fleiri stefnur og áætlanir um tiltekin verkefni, eins og innkaupastefnu, útvistunarstefnu, mannréttindaáætlun, ferðamannaáætlun o.s.frv. Í raun hefur stefnumótun og áætlanagerð að hluta til fæst frá heildarmálflokkum (macro) yfir í verkefnabundna (meso) málaflokka. Þrátt fyrir þessa fjölgun stefna og áætlana hefur lítið samræmi verið haft við gerð þeirra, s.s. varðandi uppsetningu, skipulag, samráð, eftirfylgni o.s.frv. Að hluta til hefur það gengið þar sem flestar þessara áætlana voru gerðar fyrir afmörkuð verkefni.

Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs setti sér það verkefni í samstarfsyfirlýsingu að vinna að sóknaráætlunum fyrir landshluta (http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/sattmali_mai2009.pdf, 2009). Það verkefni varð síðan 20/20 Sóknaráætlunarferlið. Niðurstöður úr greiningarvinnu og gagnasöfnun 20/20 Sóknaráætlunar urðu grunnurinn að stefnumarkandi framtíðarsýninni, Íslandi 2020, sem markar heildarstefnu fyrir Ísland. Eitt af verkefnum Íslands 2020 er að einfalda, fækka og samþætta stefnur og áætlanir sem ráðuneyti og stofnanir hafa sett fram á síðastliðnum árum. Einn þáttur þeirrar vinnu fólst í því að greina helstu stefnur og áætlanir með það að leiðarljósi að einfalda þær og samhæfa en jafnframt vinna heildstæðar tillögur að breyttu skipulagi við stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar. Höfundar greinarinnar í samvinnu við sérfræðinga innan Stjórnarráðsins útfærðu greiningarskapalón sem notað var við þá greiningu og er hér sagt frá helstu niðurstöðum þeirrar vinnu í þessari grein.

Með þessari grein er ætlunin að svara mikilvægum spurningum er snúa að stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Forsenda þess að stefnur og áætlanir nái fram að ganga er sú að verkefni þeirra og aðgerðir séu fjármagnaðar og þær innleiddar. Því þarf að spyrja þeirrar spurningar hvort stefnur og áætlanir ríkisins séu sérstaklega fjármagnaðar. Stefnur og áætlanir eru leiðarvísir og verkfæri að breyttu ástandi og þurfa því að innihalda markmið og mælikvarða til að meta hvort árangur náist. Nauðsynlegt er því að skoða hvort stefnur og áætlanir innihaldi skilgreind hlutlæg markmið og mælikvarða og hvort þau séu metin með reglubundnum hætti. Markmið munu ekki nást nema að rétt sé að framkvæmdinni stadið. Lykilatriði er því að skilgreina framkvæmda- og ábyrgðaraðila. Eru að jafnaði skilgreindir framkvæmda- og ábyrgðaraðilar fyrir verkefnum og aðgerðum í stefnum og áætlunum ríkisins? Oft næst árangur ekki nema með samvinnu og samhæfingu ólíkra aðila. Þess vegna þarf að huga að því að stefna vinni ekki gegn annarri stefnu. Er t.a.m. hugað að því hvaða aðrar stefnur og áætlanir kunni að styðja við eða vinna gegn þeirri stefnu sem verið er að útfæra?

Með því að fara yfir niðurstöður þeirrar greiningar sem gerð var á stefnum og áætlunum ríkisins í tengslum við Ísland 2020 má finna svör við þessum spurningum. Í kjölfar þeirrar greiningar má finna tillögu að nýju skipulagi og vinnubrögðum við mótun stefna og áætlana ríkisins.

1. Upphaf stefnumótunar á Íslandi

Við greiningu á starfsháttum í stjórnsýslunni er mikilvægt að skoða sögulega þróun ríkisvaldsins en hún skýrir að miklu leyti hlutverk þess og framkvæmd verkefna, svo sem stefnumótun og áætlanagerð. Í aldanna rás hefur þróun ríkja leitt til ólíkra stefnumótunarkerfa. Þróun og mótun stofnana ríkisvaldsins hefur vissulega áhrif á það

hvernig stefnumótun er útfærð og framkvæmd. Ríki bregðast á mismunandi hátt við sambærilegum úrlausnarefnum, m.a. vegna þess að starfshættir hafa þróast með ólíkum hætti meðal stofnana ríkisvaldsins. Verklag við stefnumótun og áætlanagerð ber fyrir vikið margháttuð ummerki þess hvernig stofnanir valdsins hafa mótast og þróast í tímans rás (Kristinsson, Jónsson, & Sveinsdóttir, 1992).

Íslenska stjórnsýslan á rætur að rekja til evrópskra skrifræðishefða en þær hugmyndir, sem hún grundvallast á, eru að mestu leyti fengnar frá Danmörku. Skrifræðið hefur þó aldrei náð mikilli fótfestu hér á landi og hefur íslensk stjórnsýsla verið losaralegri en danska fyrirmyndin sem hún er byggð á (Kristinsson G. H., 1999). Á Íslandi virðast tveir sögulegir þættir öðru fremur hafa sett svipmót sitt á það ríkisvald sem varð til þegar framkvæmdavaldið fluttist inn í landið árið 1904. Annars vegar stuðlaði arfurinn frá Dönum að miðstýringu innan íslenska ríkisvaldsins. Dönsk stjórnsýsla var mótuð í hinni evrópsku ríkishefð þar sem valdinu var miðstýrt af einvaldinum eða embættismannakerfinu. Litlar breytingar voru gerðar á stjórnsýslunni hér þegar framkvæmdavaldið varð loks innlent. Sú ráðherrastjórnsýsla, sem átti eftir að þróast á Íslandi í afar miðstýrt ríkisvald, þar sem ráðherrar voru jafnframt valdamestu embættismenn ríkisins og yfirmenn stjórnsýslunnar, má rekja til arfsins frá Dönum. Stefnumótunarvaldið var samþjappað í stað þess að vera dreift eða háð skýrum reglum eða effirliti (Kristinsson, Jónsson, & Sveinsdóttir, 1992).

Hins vegar tengist hinn sögulegi þátturinn stöðu embættismannakerfisins og stjórnsýslunnar gagnvart löggjafanum. Víðast hvar í Evrópu er framkvæmdavaldið elsti hluti ríkisvaldsins sem aðrir þræðir valdsins hafa síðar aðgreinst frá í mismiklum mæli. Fyrir vikið hefur staða embættismannakerfisins verið sterk gagnvart löggjafanum við mótun og framkvæmd opinberrar stefnu. Á Íslandi varð löggjafarvaldið til með stjórnarskránni 1874, þótt það væri að ýmsu leyti takmarkað í fyrstu. Íslenskt framkvæmdavald varð hins vegar ekki til fyrr en 1904. Þessi uppbygging stjórnsýslunnar hefur m.a. leitt til þess að íslenska stjórnkerfið hefur haft takmarkaðar forsendur til kerfisbundinnar langtímastefnumótunar. Ráðuneyti og stofnanir hafa ætíð verið afar lítil og staða embættismannakerfisins veik gagnvart inngripum hins pólitíska valds (Kristinsson, Jónsson, & Sveinsdóttir, 1992).

2. Opinber stefnumótun

Það má finna ófáar skilgreiningar á stefnum, stefnumótun, opinberri stefnumótun, stefnumörkun og fleiri sambærilegum hugtökum sem notuð eru innan stefnumótunarfræðinnar. Mikilvægt er að gera greinarmun á opinberri stefnumótun, sem fjallað er um í þessari grein, og stefnumótun sem á sér stað í einkageiranum. Opinber stefnumótun er að mörgu leyti sundurlaust og tilviljanakennt ferli. Fyrir vikið er ekki einfalt að skoða stefnu stjórnvalda í mörgum málaflokkum þar sem þær er ekki alltaf að finna í vel afmörkuðum skjölum, lögum eða stefnuyfirlýsingum (Kristinsson G. H., 2007).

Á fræðasviðinu má greina marga ólíka skóla stefnumótunar. Þekkt er flokkun sem sett var fram fyrir rúmum 25 árum síðan af Mintzberg, Ahlstrand og Lampel (1998), þar sem þeir tilgreina 10 skóla sem flokkaðir eru eftir því hvort um leiðandi eða lýsandi kenningar er að ræða. Af þessum tíu skólum hafa tveir skólar löngum verið áberandi í stefnumótunarfræðunum. Annars vegar sá sem aðhyllist rökhyggjunálgunina með

Herbert Simon fremstan í flokki og hins vegar sá sem aðhyllist smáskrefaferli Lindbloms. Rökhbyggjunálgunin er forskrift af því hvernig stefna á að vera, þ.e. línulegt, skynsemisferli frá hugmynd að veruleika með aðkomu fjármuna (Sutton, 1999). Aftur á móti heggur smáskrefaferlið nærri raunveruleikanum um það hvernig stefna er í veruleikanum: „ruglingslegt ferli smáskrefa þar sem ýmis stig eru samtvinnuð og leiðin að markmiðinu ákvarðast helst af samningum og málamiðlunum“ (Sigurgeirsdóttir, 2006). Segja má að stefnuferli í dag feli í sér samþættingu af báðum þessum leiðum sem endurspeglast í málamiðlunarkenningunni „mixed-scanning“ (Etzioni, 1967) þar sem hin pólitíska stefnumótun og stefnumörkun „kerfisins“ blandast saman (Sigurgeirsdóttir, 2006). Í þessari grein er reynt að gera greinarmun á rökhbyggjunálguninni, sem mælt er til að iðkuð sé innan Stjórnarráðsins og stjórnsýslunnar (stefnumörkun), og pólitíska smáskrefaferilsins (stefnumótun). Hafa ber í huga að þessar tvær nálganir samþættast í það sem í almennu tali er kallað „stefnumótun“ eða í „stefnu“.

2.1 Stefnumótunarferlið

Svo að stefna geti með sanni talist opinber stefna þarf hún að hluta til eða öllu leyti að hafa verið búin til eða hafa farið í gegnum ferli þar sem verklag og áhrif stjórnvalda eru viðvarandi. Innihald og skilgreining orðsins „stefna“ í því samhengi sem það er notað í opinberri stjórnsýslu er víðtæk. Hægt er að lista upp nokkrar sviðsmyndir þar sem hugtakið stefna er notað til að lýsa einhverri athöfn. Hér að neðan má sjá þær helstu (Hogwood & Gunn, 1984):

- Stefna sem heiti yfir samansafn aðgerða
- Stefna sem yfirlýsing um tilgang eða sýn
- Stefna sem sérstakar tillögur
- Stefna sem ákvörðun stjórnvalda
- Stefna sem formleg heimild
- Stefna sem ákveðið verkefni
- Stefna sem afurð
- Stefna sem niðurstaða/árangur
- Stefna sem kenning um orsakasamband
- Stefna sem ferill

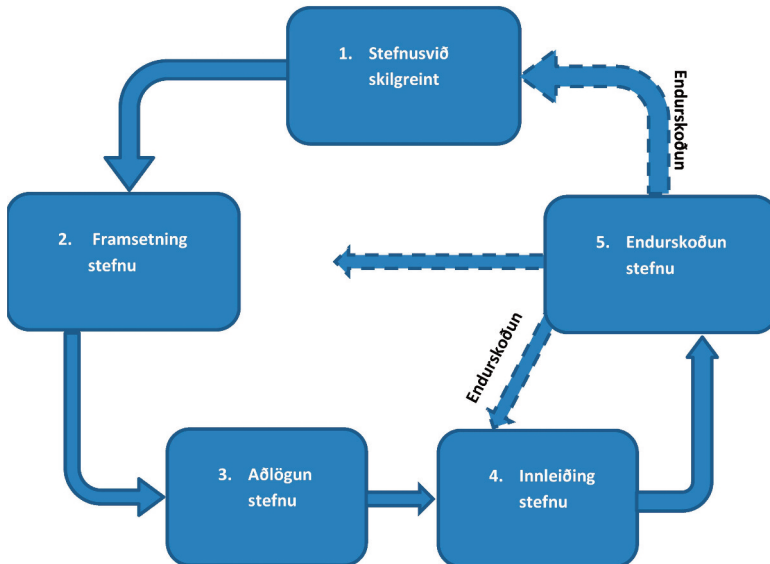
Merking orðsins stefna, eins og það er notað í opinberri stjórnsýslu, á sér margar skilgreiningar, allt eftir því við hvaða stefnumótunarskapalón er stuðst við. Samkvæmt orðabókarskilgreiningu merkir notkun orðsins innan ríkisvaldsins (*e. public policy*): „leið sem ríkisstjórn, flokkur eða embættismenn kjósa að fara og framkvæma í samræmi við“ (Britannica, 2012). Easton segir að stefna samanstandi af vef ákvarðana og aðgerða sem stýra úthlutun almannaþjárfjár eftir tilteknum gildum. Í markaðsumhverfi er algengasta þýðing orðsins stefna „strategy“ á ensku, en algengasta skilgreining orðsins er „...áætlun sem kveður á um með hvaða hætti skipulagsheild vilji starfa til að ná árangri“ (Easton, 1953).

Stefnumótunarferlið og hvað stefna inniheldur eru tveir ólíkir þættir sem vert að skoða nánar. „Almennt er talið að stefna sé mörkuð með lagasetningu og ákvörðun stjórnvalda og

síðan geri fagfólk og stofnanir lítið annað en að framfylgja markaðri stefnu, þ.e. að annast stjórnun og framkvæmd hennar. Þá er það jafnframt útbreidd afstaða, og víða reyndar viðtekin hefð innan stjórnsýslunnar, að ráðherra ákveði en embættismenn gefi einungis ráð“ (Sigurgeirsdóttir, 2006). Ein leið til að greina stefnu er að skoða hvað einkennir hana. Stefna er t.a.m. ekki það sama og ákvörðun, stefna er eitthvað meira en ákvörðun. Það kann að vera erfitt að greina stefnu frá hefðbundinni stjórnsýslu. Stefna verður fyrir áhrifum þeirra sem móta hana en hún hefur jafnframt áhrif á aðra. Stefna getur verið að gera ekki neitt. Stefna leiðir til einhverrar niðurstöðu sem kann að hafa verið fyrir séð eða ófyrir séð. Stefna samanstendur af samskiptum og samstarfi inn á við jafnt sem út á við, þ.e. stefnuferlinu sjálfu. Við framkvæmd stefnu gegna stofnanir oft lykilllutverki (Hogwood & Gunn, 1984).

Fjöldi skilgreininga má finna um stefnuhugtakið, um það hvernig ákvarðanir færast innan stjórnsýslunnar, frá valdhöfum í gegnum stefnuferilinn til framkvæmda, en í grunninn má þó segja að á endanum sé stefna það sem hún geri. Framtíðarsýnin, sem fjallað er um í síðasta kafla greinarinnar, grundvallast á eftirfarandi vinnuskilgreiningu á notkun orðsins „stefna“ innan stjórnsýslunnar: *Tímasett skjal sem endurspeglar hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið ríkisvaldsins sem fylgt er eftir með sértækum malikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðaáætlunum.*

Mynd 1. Hinn almenni stefnuferill.



Stefnuferillinn samanstendur af mismunandi ferlum í mótnun stefnu sem hefur skýrt upphaf og endi. Ferlarnir eru misjafnlega margir eftir því hvaða fræðimaður á í hlut (Anderson, 1975; Hogwood & Gunn, 1984; Jenkins, 1978; Lasswell, 1956; Simon, 1997). Stefnuferillinn hjá hinu opinbera hefur í gegnum tíðina einkennst af ríkisstjórnarákvörðunum sem síðan endurspeglast í lögum. Það er ekki löng hefð fyrir stefnu-mörkun hjá hinu opinbera á Íslandi og hefur stefnuferill þeirra stefna og áætlana, sem

unnar hafa verið á síðustu árum og áratugum, verið mismunandi. Almennt eru fræðimenn sammála um að ferill stefnumótunar sé að lágmarki þrjú skref, þ.e. skilgreining og framsetning stefnu, aðlögun stefnu og í þriðju lagi framkvæmd eða innleiðing stefnu (Levin, 1997; Hill, 1997).

2.2 Skipulag og vinnulag við stefnumótun og áætlanagerð

Með stefnu felst jafnan ásetningur um að breyta núverandi ástandi. Stefnur eru hugmyndafræðileg skjöl þar sem sett er fram framtíðarsýn með gildum, áherslum, markmiðum og leiðum. Sumum stefnum fylgja aðgerðaáætlanir en með þeim er verið að útfæra aðgerðir og verkefni til að ná markmiðum og áherslum í stefnum. Skilgreint er hver ber ábyrgð á tiltekinni aðgerð, greint er frá fjármögnun aðgerðar og hvernig árangurinn verði mældur með mælikvörðum. Samkvæmt þessari sýn eru huglæg fyrirheit færð frá stefnu yfir í hlutlaga aðgerðaáætlun. Önnur sýn á stefnur má segja að komi úr pólitískri orðræðu en hún felst í því að stefnur séu einungis framtíðarsýn eða fyrirheit, en slíkum stefnum fylgir ekki markviss aðgerðaáætlun og því óljóst hvernig umrædd sýn muni ná fram að ganga. Fyrri leiðina má nefna *framkvæmdaleiðina* en hina síðari *fyrirheitnu leiðina*. Þessum tveimur leiðum má að hluta til líkja við rökhyggjuskólann (stefnumörkun– framkvæmdaleið) annars vegar og smáskrefaferlið (stefnumótun– fyrirheitna leiðin) hins vegar.

Allar stefnur og áætlanir er háðar fjárveitingum, sumar eru þegar fyrir hendi og er hér átt við rekstrarfjármagn stofnana sem kann að vera nægjanlegt til að taka við einhverjum viðbótarskuldbindingum sem kveðið er á um í stefnum og áætlunum. Flestar stefnur og áætlanir kalla á viðbótarfjármagn en í gegnum tíðina hefur ekki verið unnið með markvissum hætti að því að greina fjárþörf samhliða mótun stefna og áætlana. Fyrir vikið hafa flestar stefnur og áætlanir, sem settar hafa verið fram í anda *framkvæmdaleiðarinnar*, ekki náð fram að ganga.

Það getur verið erfitt að greina og skilja ferla innan stjórnkerfisins, eins og stefnumótun og gerð áætlana, sérstaklega þegar þátttakendur í mótun og þróun þeirra koma frá ólíkum stjórnsýslustigum og úr borgaralegu samfélagi (ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög, frjáls félagsamtök), eða úr ólíkum greinum valdsins (lögjafarvalds, dómvalds og framkvæmdavalds). Eins og fram hefur komið hafa söguleg afskipti lögjafarvalds af framkvæmdavaldinu verið mikil hér á landi sem hefur skapað ýmis vandkvæði við skilgreiningu á hlutverkum þeirra. Þótt ýmsir hafi fjallað um stefnur, stefnumótun og áætlanagerð í fræðibókum hér á landi, þá hefur hlutverk þessara aðila, þ.e. lögjafarvalds og framkvæmdavalds, ekki verið nógu ítarlega skilgreint né afmarkað þegar kemur að stefnumótun og áætlanagerð. Auk þess hafa grunnhugtök in í fræðunum, þ.e. stefna og áætlun, ekki verið skilgreind sameiginlega af kerfinu. Vinnulag og skipulag innan stjórnsýslunnar við stefnumótun og áætlanagerð hefur fyrir vikið verið mismunandi. Stjórnvöld og aðilar innan stjórnsýslunnar þurfa í grunninn að velta því fyrir sér hvernig stefnur og áætlanir eigi að móta og hrinda í framkvæmd. Stjórnkerfið býr við rammafjárlagagerð sem ætlað er að marka leiðina frá almannafé að almannahag. Ef stefnur og áætlanir eiga að gegna auknu hlutverki í því ferðalagi þarf sú stefnumótun og áætlanagerð að vera samhangandi, samhæfð og í samræmi við fjárlagagerðina. Við fjárlagagerð þarf almannafé að vera í auknum mæli „þjónandi“ fagáherslum.

Nú á tímum virðast flestir geta haft áhrif á stefnumótun hins opinbera. Samráð og aðkoma aðila utan stjórnsýslunnar hefur stóruáhrif. Algengt form á þessari vinnu er að starfshópar eru skipaðir, utanaðkomandi sérfræðingar eða ráðgjafar stundum kallaðir til, leitað til hagsmunaaðila og jafnvel almennings með álit. Ef umrædd stefna fer fyrir Alþingi kann samráðsferlið að hefjast að hluta til aftur, sérstaklega hvað varðar samtal við hagsmunaaðila auk þess sem öllum er frjálst að koma með ábendingar meðan málið er í meðferð þingnefndar. Tilgangurinn er fyrst og fremst samráð, að gefa sem flestum tækifæri til að koma sínum hugmyndum og athugasemdum á framfæri áður en stefna er endanlega samþykkt. Þetta er gert með það fyrir augum að ná fram einhvers konar samkomulagi og sátt um tiltekna leið, auðvelda framkvæmd hennar, en jafnframt á þessi aðferð að tryggja að besta lausnin sé valin.

2.3 Stefnur og áætlanir í lögum og ríkisstjórnasamþykktum

Fræðileg útlitun á stefnumótunarferli innan hins opinbera gefur ákveðna mynd af skipulagi og verklagi sem breytist jafnan í framkvæmd stjórnsýslunnar. Þau fræði, sem menn tileinka sér um stefnumótun, gefa mynd af ferli sem þátttakendur vinna misjafnlega mikið með innan stjórnsýslunnar. Þegar stefnumótunarferlið er skoðað hér á Íslandi, þá birtist stefna stjórnvalda á hverjum tíma í samstarfsyfirlýsingu (stjórnarsáttmála), einstökum stefnum og áætlunum og gildandi lögum. Það gleymist oft að stefnu stjórnvalda sé að finna í lögum en þau eru eitt áhrifamesta stefnumótunartækið.

Það að hækka eða lækka bótagreiðslur til öryrkja felur í sér stefnu ríkisstjórnarflokka á hverjum tíma og jafnvel fleiri flokka eftir því hvernig þeir kjósa um þá breytingu. Stefnur koma einnig fram í lögum um málaflokka, eða birtast í sérlögum um tiltekna stofnun sem fer með það hlutverk að vera framkvæmdaraðili í tilteknum málaflokki. Dæmi um lög um málaflokka eru lög um barnavernd í landinu þar sem jafnframt er fjallað um hlutverk Barnaverndarstofu. Í lögum um fullnustu refsinga er fjallað um Fangelsismálastofnun og í lögreglugögum er fjallað um hlutverk lögreglunnar almennt en jafnframt er ítarlega gerð grein fyrir hlutverki ríkislögreglustjóra. Svo eru sérlög um stofnanir, eins og lög um Bankasýslu ríkisins eða Veðurstofu Íslands. Í slíkum lögum er farið ítarlega yfir hlutverk og verkefni stofnana í tilteknum málaflokkum. Ekki er alltaf augljóst af hverju sum lög bera heiti málaflokks en önnur hins vegar stofnana.

Stjórnarsáttmálar og áherslur ráðherra í einhverjum málaflokkum hafa ekki sama gildi og lagasetning. Meirihluti Alþingis ákveður hvert hlutverk stofnunar skuli vera og hvaða verkefni hún skuli inna að hendi. Meirihluti Alþingis tekur afstöðu á hverjum tíma hvort breyta skuli lögum eða ekki, hvort fela eigi stofnun ný eða önnur verkefni lögum samkvæmt o.s.frv. Þegar ný ríkisstjórn tekur við á hverjum tíma býr hún við ákveðna lagaumgjörð sem forverar hennar stóðu að. Ný ríkisstjórn getur breytt lögum eða komið með ný, og er það oft gert. Hins vegar eru sjaldnast gerðar umtalsverðar breytingar á mörgum málaflokkum þar sem almennt er reynt að skapa sátt um meginstefnuna í helstu málaflokkunum.

Annað áhrifamikið stefnumótunartæki eru samþykktir ríkisstjórnar. Í desember 2010 samþykkti ríkisstjórnin stefnumarkandi skjalið Ísland 2020 en það byggir á gögnum og upplýsingum sem safnað var saman í 20/20 Sóknaráætlunarferlinu. Ísland 2020 er stefnumarkandi, hlutbundin framtíðarsýn um öflugra atvinnulíf og samfélag. Leiðarljósið

frá upphafi var að setja fram heildstæða sýn og sameiginleg markmið til að tryggja markvissari og öflugri stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera og öflugra samstarf innan og á milli ráðuneyta og stofnana. (Forsætisráðuneytið, 2010). Með Ísland 2020 eru sett fram 29 samvinnuverkefni sem ráðuneytin í sameiningu hafa unnið að í rúmt ár. Samvinna ráðuneyta að framgangi verkefna innan Ísland 2020 skiptir höfuðmáli svo að þau markmið, sem stjórnvöld hafa sett sér, ná fram að ganga. Samvinnan og samstarfið er í anda samhentrar stjórnsýslu (joined-up-government) og felur í sér mun dýpri samvinnu en áður hefur sést hér á landi. Segja má að samvinnan ögri því umfangi og fyrirkomulagi sem hér er við lýði þar sem hún gerir kröfur til þess að starfsmenn í ráðuneytum starfi saman eins og þeir væru á sömu skrifstofunni. Slík samvinna byggist á miklu trausti sem í alloft hefur þurft að fá að þróast samhliða verkefninu Ísland 2020.

2.4 Einföldun, fækkun og samþætting stefna og áætlana

Eitt samvinnuverkefna allra ráðuneyta innan Íslands 2020 er að einfalda, fækka og samhæfa lögbundnar stefnur og áætlanir. Markmiðið með verkefninu er að bæta yfirsýn og bæta vinnubrögð, m.a. með því að fækka stefnum og áætlunum, tengja stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta betur við undirbúning fjárlaga og tryggja að árangursmat og eftirlit sé alltaf fyrir hendi (Forsætisráðuneytið, 2010). Áður en ráðist var í verkefnið þótti rétt að greina núverandi stöðu. Ákveðið var að greina 11 stefnur og áætlanir. Sú greining, sem þessi grein er byggð á, er stór þáttur í þeirri vinnu sem þegar er hafin við að tengja stefnur og áætlanir við fjármuni. Þannig er ætlunin að samþætta stefnur og áætlanir og tryggja markvissari framkvæmd þeirra. Sú vinna er langtímaverkefni sem stýra þarf með markvissum hætti og víðtækum stuðningi þar sem það snertir allt Stjórnarráðið.

Val á stefnum og áætlunum til greiningar var ekki tilviljunarkennt heldur var reynt að finna helstu stefnur og áætlanir ráðuneyta. Einnig var gerð tilraun til að velja dæmi um ólíkar gerðir stefna og áætlana innan ráðuneyta. Markmiðið með greiningunni var að greina hvað er líkt og ólíkt með helstu stefnum og áætlunum ríkisins og meta styrkleika og veikleika þeirra. Talið var að betri upplýsingar fengjast með því að skoða aðferðafræði og uppsetningu umfangsmeiri stefna og áætlana en ýmissa minniháttar stefna og áætlana. Höfundar greinarinnar hafa útfært greiningarskapalón með 18 þáttum og voru allar helstu stefnur og áætlanir stjórnvalda greindar í fullri samvinnu við ábyrgðaraðila þeirra á árinu 2010-2011.

3. Greining stefna og áætlana ríkisins

Framkvæmd (*e. Implementation*) stefna fór að fá aukið vægi í Bandaríkjunum á sjöunda áratug síðustu aldar þegar menn fóru að átta sig á því hversu lítil áhrif ýmsar stefnur höfðu á samfélagið. Það sama má segja um ýmis umbótaverkefni sem ríkisstjórn Verkamannaflokksins í Bretlandi reyndi að ná í gegn á þessum tíma. Í stefnumótunarfræðunum varð bylting í allri hugsun um framkvæmd stefna þegar Pressman og Wildavsky gáfu út bókina „*Implementation*“ árið 1973. Eftir það fóru bæði fræðimenn og embættismenn að sýna framkvæmdaþætti stefnumótunar meiri athygli (Hogwood & Gunn, 1984).

Hvernig stefna er framkvæmd skiptir höfuðmáli um það hvort markmið hennar náist og að hún verði árangursrík. Það kunna að vera nokkrar ástæður fyrir því af hverju stefna nær ekki fram að ganga: Í fyrsta lagi ef stefna er ekki framkvæmd á skil-

virkan og kerfisbundinn hátt. Í öðru lagi getur framkvæmd stefnu verið mjög góð en ytri eða innri aðstæður, s.s. skortur á fjárveitingum eða takmörkuð eftirfylgni, geta komið í veg fyrir að hún nái fram að ganga. Í þriðja lagi kann stefna að vera illa unnin, þ.e. að hún er byggð á takmörkuðum upplýsingum, óskýru orsakasambandi, óraunhæfum væntingum o.s.frv. (Hogwood & Gunn, 1984).

3.1 Þróun greiningarskapalóns

Eins og fram hefur komið er eitt meginverkefnið í stefnuskjalinu Íslandi 2020 að móta heildstæðar tillögur að breyttu skipulagi og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar. Hluti af þeirri vinnu er að skoða hvernig best sé að útfæra og skipuleggja stefnur og áætlanir, en jafnframt finna leiðir til að tryggja árangursríka framkvæmd. Höfundum greinarinnar þótti því mikilvægt að greina núverandi stöðu stefna og áætlana ríkisins. Áður en farið var í þá vinnu var ljóst að útbúa þurfti einhvers konar greiningartæki sem gæfi raunsæja og réttmæta mynd af stöðu þeirra. Ákveðið var að búa til skapalón sem samanstæði af viðmiðum og bestu nálgun.

Tilgangurinn með gerð slíks greiningarskapalóns var tvenns konar, annars vegar að greina stefnur og áætlanir stjórnvalda með það að markmiði að ná yfirsýn yfir skipulag og vinnulag. Hins vegar er skapalóninu ætlað í framtíðinni að vera eins konar gátlisti fyrir stjórnsýsluna til að tryggja að stefnur og áætlanir verði samhæfðar, fjármagnaðar og framkvæmdar í samræmi við áherslur stjórnvalda.

Víða var leitað fanga við þróun og gerð greiningarskapalóns sem gæti metið styrkleika og veikleika stefna og áætlana stjórnvalda. Skapalónið byggir á reynslu og gögnum sem greinarhöfundar og aðrir innan stjórnsýslunnar hafa þróað á síðustu árum. Jafnframt eru hugmyndir og kenningar ýmissa fræðimanna um stefnumótunarferilinn, stefnugreiningu og áætlanagerð notaðar (Motsi, 2009; Mondou & Monpetit, 2010). Með skapalóninu var umfram allt reynt að gera greinarmun á milli stefna og áætlana sem gætu flokkast undir annars vegar *fyrirleitnu leiðina* og hins vegar *framkvæmdaleiðina*. Greiningarskapalónið er því íslensk útfærsla. Meðal þess sem litið var til við gerð skapalónsins er lýsing Hogwood og Gunns á því hvernig „hin fullkomna framkvæmd stefnu“ er ógerleg. Lista þeir upp nokkra þætti máli sínu til stuðnings sem sjá má hér að neðan (Hogwood & Gunn, 1997).

1. Ytri þættir geta haft áhrif á framkvæmd stefnu sem hvorki sérfræðingar eða framkvæmdaraðilar geta brugðist við.
2. Algenget er að of miklar væntingar séu um skjótvirkan árangur.
3. Nægjanlegur tími er ekki veittur eða fjármunir í framkvæmdina.
4. Ef stefna er illa ígrunduð eða útfærð þá er nokkuð ljóst að aðgerðin mun ekki bera tilætlaðan árangur.
5. Orsakasambandið þarf að vera frekar einfalt og ekki háð mörgum ytri þáttum sem ekki er hægt að stjórna.
6. Mikilvægt að einn aðili beri ábyrgð á framkvæmd, ef margir aðilar frá ólíkum stofnunum þurfa að koma að framkvæmd þá eykur það líkur á að aðgerð skili ekki árangri.
7. Allir hagsmunaaðilar þurfa að hafa sameiginlegan skilning á því hvert sé markmiðið, oft eru þau ekki nógu skýr og fyrir vikið verða aðgerðir ómarkvissar.

8. Röð aðgerða getur skipt máli til að ná þeim árangri sem að er stefnt.
9. Mikilvægt er að tryggja skilvirka samhæfingu milli hagsmunaaðila en forsenda þess er öflug upplýsingamiðlun.
10. Ábyrgðaraðilar fyrir tiltekinni aðgerð tryggja að allir hlýði og fari eftir þeim fyrirmælum sem gefin eru.

Hogwood og Gunn vekja athygli á mörgum þáttum sem þurfa að vera vel útfærðir svo að stefna eða áætlun sé líkleg til að ná fram að ganga. Helstu þættirnir, sem grein- arhöfundar hafa stuðst við úr þessari upptalningu Hogwood og Gunn og finna má að hluta til í greiningarskapalóninu, eru þessir:

Gera ítarlegar greiningar og styðjast við rannsóknir þegar verið er að útfæra stefnu og áætlanir.

- Tengja stefnur og áætlanir við fjárveitingar.
- Hafa markmið skýr og mælanleg.
- Útfæra leiðir að markmiðum í gegnum aðgerðaáætlanir.
- Skilgreina ábyrgðar- og framkvæmdaaðila.
- Tryggja að allir hagsmunaaðilar komi að stefnumörkuninni.

Stefnur og áætlanir leiða af sér verkefni sem þarf að framkvæma. Ein aðferð, sem oft er notuð, er aðgerðaáætlun sem er samansafn verkefna sem síðan er hrint í framkvæmd með tækjum verkefnastjórnunar. Þau verkefni, sem framkvæmd eru á grundvelli stefna og áætlana, skipta því miklu máli og eru lykilþáttur í öllu stefnumótunarferlinu. Hugtökin stefnur og áætlanir eru almennt notuð innan stjórnsýslunnar fyrir sama hlutinn. Mikilvægt er að gera greinarmun á stefnum og áætlunum annars vegar og aðgerðaáætlunum, sem spurt er um í lið 15 í skapalóninu hins vegar. Það er mat greinarahöfunda að gerð aðgerða- áætlunar sé nauðsynleg til að koma stefnu eða áætlun í framkvæmd.

Í ljósi þessa þótti rétt að skoða gátlista við mat á fyrirkomulagi verkefna. Umræddur gátlisti var gerður árið 2006 og var unninn af framkvæmdanefnd um stofnanakerfi og rekstur verkefna ríkisins. Tilgangurinn með gátlistanum er sá að ráðuneyti og stofnanir ríkisins endurmeti reglulega fyrirkomulag verkefna sinna, þar sem ríkið þarf stöðugt að leita leiða til að bæta árangur í ríkisrekstri og laga starfsemi sína að breytingum í samfélaginu, sem og í ríkiskerfinu sjálfu (Fjármálaráðuneytið, 2006).

Skipulag og uppbygging skapalónsins tekur mið af ákveðnum greiningarviðmiðum, sem byggja á stefnumótunarferlinu, og hefur nokkrum þeirra verið lýst hér að framan. Skapalónið samanstendur af 18 þáttum og voru stefnur og áætlanir greindar út frá því hvernig þær stóðu aðferðafræðilega gagnvart hverjum þætti. Hver stefna og áætlun var greind út frá því hvort þessir 18 þættir væru til staðar, *ad öllu leyti, að hluta til* eða *ekki*. Hér má finna nánari skilgreiningu á hverjum þætti skapalónsins:

Rannsóknir sem grundvalla stefnu/áætlun

Hér er átt við hvort til grundvallar stefnunnar eða áætlun (hér eftir stefna) liggja fyrir nýjustu rannsóknir í þeim málaflokki sem stefnan snýr að. Dæmi: kostnaðar- og ábata-

greining, mat á hagkvæmni, greining á erlendum áætlunum, kannanir (viðhorf eða greiningar), rannsóknir óháðra aðila (s.s. háskólastofnana) o.s.frv.

Almenn greining viðfangsefnis

Með almennri greiningu er átt við hvort fjallað sé um viðfangsefnið á fullnægjandi hátt í upphafi stefnunnar, það skýrt og því gerð góð skil. Almenn er hér átt við tilgang verkefnis, tímaáætlun og lengd, hver gefur stefnuna út – ábyrgðaraðili o.s.frv.

Settur tímarammi

Hér er átt við hvort stefnan sé mótuð til ákveðins tiltekins tíma í senn. Dæmi: 2007-2010.

Markmið (Hvað)

Hér er átt við hvort finna megi markmið í stefnunni, ýmist huglæg eða hlutlæg. Með markmiði er til að mynda hægt að meta árangur af framkvæmd stefnunnar.

Huglæg útfærsla

Hér er átt við hvort markmiðin séu útfærð á huglægan hátt. Skilgreina þarf nánar huglæg markmið ef ætlunin er að reyna að mæla þau. Segja þarf frá huglægum markmiðum eins og *að auka hagkvæmni í rekstri* og markmiðum sem byggja á huglægu mati eins og *að auka gæði þjónustu eða starfsánægju*. Hugsanlega er hægt að mæla hagkvæmni í rekstrinum t.a.m. með samanburði á sömu rekstrarþáttum milli ára. Markmið eins og *að auka gæði þjónustu* er hægt að mæla með könnunum og fyrir vikið er hægt að setja því mælanlegt markmið.

Hlutlæg útfærsla (Hvernig)

Hér er átt við hvort markmiðin séu útfærð hlutlægt. Hlutlæg markmið eru skýr og fela í sér tölulegar viðmiðanir svo að hægt sé að staðfesta með mælingum hversu vel hefur tekist að ná þeim. Dæmi: Að 90% mjaðmaaðgerða séu gerðar innan 30 daga frá því að ákvörðun er tekin um aðgerð.

Framkvæmd (unnið eftir)

Hér er átt við hvort leiðir að markmiðunum séu skilgreindar og hvort því sé lýst hvernig þeim verði hrint í framkvæmd. Er vitað nákvæmlega hvað þarf að gera til að ná markmiði x og vita þeir sem eiga að vinna tiltekin verk af þeim?

Mælikvarðar

Hér er átt við hvort mælikvarðar séu notaðir, en þeir eru tæki til að kanna hvort stofnun nái yfirleitt markmiðum sínum. Notkun mælikvarða leiðir til reglulegra söfnunar á upplýsingum um árangur af starfsemi. Þeir þurfa að tengjast stefnu, vera magntækir, auðskiljanlegir og einfaldir og í tengslum við annað sem mælt er innan stofnunar.

Miðað við ríkjandi hugmyndafræði

Hér er átt við hvort sú hugmyndafræði sem stefnan endurspeglar sé í takt við ríkjandi og viðurkenndar hugmyndir (áherslur og stefnur) þess umhverfis sem stefnan er

unnin í. Dæmi: stefna kann að endurspeglar ríkjandi hugmyndafræði ef hún tekur tillit til áherslna í stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar, áherslna sem fram koma hjá ýmsum alþjóðastofnunum á tilteknu sviði, t.d. barátta gegn mansali, áhersla á tiltekna vegi 1+2 í stað 2+2 ef slíkt er talið auka frekar umferðaröryggi o.s.frv.

Eru ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar skilgreindir?

Hér er átt við hvort aðgerða- og framkvæmdaaðilar á aðgerðum og verkefnum í stefnunni séu tilgreindir (tengist tilvist aðgerðaáætlunar, sjá lið 15).

Samræmi við aðrar áætlanir

Hér er átt við hvort stefnan sé í samræmi við aðrar stefnur ríkisins eða alþjóðlegar stefnur sem íslenska ríkið hefur að fullu innleitt. Hafa ber í huga að hér er átt við áætlanir innan málaflökks og þvert á málaflökka, s.s. áætlun um iðnaðaruppbyggingu og áætlun um umhverfismál. Mikilvægt er að markmiðin séu ekki þannig sett fram að þau stangist á við markmið í öðrum áætlunum.

Tengsl við fjárlög

Áherslur, aðgerðir eða verkefni, sem kveðið er á um í stefnunni, séu tryggðar framgangur í fjárlagaferlinu. Hér er átt við rekstrarkostnað (fastan kostnað) á fjárlögum til stofnunar; kostnað við sérverkefni sem hafa verið felld undir fastan kostnað; og kostnað sem sérstaklega er skilgreindur á lið í fjárlögum.

Lárétt opið vinnulag/allir hagsmunaaðilar

Hér er átt við hvort lárétt vinnulag sé notað þar sem **allir þeir aðilar** sem stefnan mun snerta séu kallaðir til og samræðuvinnulagi sé beitt út stefnumótunarferlið. Aðilar í ferlinu koma sér saman um markmið, mælikvarða o.s.frv.

Starfshópar/umsagnaraðilar

Hér er átt við að sérstakir starfshópar og/eða umsagnaraðilar hafi verið kallaðir til álitsgjafar eða til að vinna drög að stefnu.

Fylgir aðgerðaáætlun?

Almennt er lítið til þess að hverri stefnu fylgi aðgerðaáætlun þar sem aðgerðir (verkefni) í anda stefnuáherslna og markmiða eru útlistaðar og þeim fylgt eftir í framkvæmd. Í aðgerðaáætlun kemur t.a.m. fram hverjir eru ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar á aðgerðum og verkefnum (sjá lið 10).

Árangursmat

Hér er átt við hvort árangursmat hafi verið gert á stefnunni, markmiðum og aðgerðum aðgerðaáætlunar, samkvæmt fyrirfram skilgreindum tímaramma í stefnunni. Í kjölfar árangursmats er mikilvægt að endurskoða markmið og jafnvel aðgerðaáætlun í ljósi niðurstaðna.

Regluleg endurskoðun stefnu/áætlunar

Hér er átt við hvort stefnan, hugmyndafræðilegt innihald og aðgerðir í aðgerðaáætlun séu teknar til endurskoðunar með reglulegu millibili. Misjafnt er hversu oft stefnur eru endurskoðaðar. Stefnur hafa jafnan settan tímaramma, 4 ár, 10 ár o.s.frv. Sumar eru endurskoðaðar við lok tímabilsins og þá er ný áætlun gerð, en aðrar eru endurskoðaðar á miðju tímabili og ný áætlun gerð.

Stefna/áætlun lögð fyrir Alþingi

Hér er átt við hvort stefnan sé lögð fram á Alþingi sem þingsályktunartillaga til samþykktar.

3.2 Greining stefna og áætlana

Það er hægt að fara margar ólíkar leiðir til að greina umfang stefnumótunar og áætlanagerðar ráðuneyta og stofnana. Ein leið er að notast við greiningarskapalónið. Með því að greina stefnur og áætlanir er hægt að draga upp mynd af skipulagi og vinnulagi við gerð þeirra. Með slíkum upplýsingum er hægt að draga ályktanir um hvernig best sé að einfalda og samþætta stefnur, sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar í stefnuskjalinu Ísland 2020. Hér aftar má sjá ítarlega greiningu á helstu stefnum og áætlunum íslenskra stjórnvalda út frá 18 punkta greiningarskapalóninu. Í sviga er vísað til þess ráðuneytis sem ber ábyrgð á framkvæmd stefnunnar. Miðað er við það fyrirkomulag sem var innan Stjórnarráðsins hinn 1. janúar 2012 en ekki þegar stefnan eða áætlunin var upphaflega gerð, t.a.m. var löggæsluáætlun gerð þegar dóms- og kirkjumálaráðuneytið var starfandi en vísað er í innanríkisráðuneytið sem nú ber ábyrgð á framkvæmd löggæsluáætlunar.

1. Samgönguáætlun (IRR): Er áætlun sem unnin er til 12 ára (2003-2014) með fjögurra ára framkvæmdaáætlun sem byggð er á lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun.
2. Heilbrigðisáætlun (VEL): Er unnin til 10 ára í senn (2001-2010) og lögð fyrir Alþingi sem þingsályktun.
3. Byggðaáætlun (IDN): Er áætlun til fjögurra ára (2010-2013).
4. Ferðamálaáætlun (IDN): Er áætlun sem unnin er til 10 ára (2011-2020).
5. Fjarskiptaáætlun (IRR): Er áætlun sem unnin er til sex ára (2005-2010).
6. Löggæsluáætlun (IRR): Er áætlun sem unnin er til fimm ára (2007-2011).
7. Orkustefna (IDN): Er ótímabundin og kom út árið 2011.
8. Netríkið Ísland (FOR): Er áætlun sem unnin er til fimm ára (2008-2012).
9. Framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum (VEL): Er þingsályktun sem unnin er til fjögurra ára (2011-2014).
10. Velferð til framtíðar (UMH): Er stefnumörkun Íslands á sviði sjálfbærrar þróunar til fjögurra ára (2010-2013).
11. Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda (VEL): Er ótímabundin þingsályktun sem samþykkt var árið 2008.

Stefnur og áætlanir ríkisins eru vel yfir 100 talsins og er þá ekki verið að telja með lög eða reglur sem kunna að fela í sér stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Hér er eingöngu átt við skjöl ríkisins sem bera heitið stefna eða áætlun eða þar sem fram kemur mjög skýrt í texta að

Stuðst er við lárétt vinnulag í samráði við hagsmunaaðila í flestum tilvikum. Jafnframt eru starfshópar oftast skipaðir til að útfæra stefnur og áætlanir en svo er ekki alltaf. Það að framkvæmd eða eftirfylgni sé ekki nógu góð kemur heim og saman við að aðgerðaáætlun fylgir innan við helmingi stefna og áætlana. Til viðbótar við það fer fram að öllu leyti árangursmat og endurskoðun hjá innan við 50% ráðuneyta. Alþingi Íslendinga hefur samþykkt sjö þessara stefna og áætlana. Hinar fjórar voru unnar í umboði viðkomandi ráðherra.

Af þessum 11 stefnum og áætlunum, uppfylla tvær stefnur að mestu eða að hluta til flesta þætti greiningarskapalónsins, þ.e. samgönguáætlun og heilbrigðisáætlun. Samgönguáætlun mætti flokka sem *framkvæmdaleið* en heilbrigðisáætlun kemst nálægt því en þar sem hana skortir aðgerðaáætlun telst hún ekki að fullu til *framkvæmdaleidarinnar*. Tvær stefnur og áætlanir komast næst því að teljast *fyrirheitna leiðir* þar sem skortur er á of mörgum lykilkáttum til að gera þær líklegar til að skila einhverju. Þetta eru orku-stefna og þingsályktun um framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum.

Almennt má segja að styrkleiki stjórnsýslunnar felist í undirbúningi, greiningu og setningu markmiða. Veikleiki stjórnsýslunnar felst í skorti á tengingu við fjármagn, framkvæmd, eftirfylgni og mati. Auk þess er skortur á samhæfingu, en stefnurnar taka að takmörkuðu leyti tillit til annarra stefna sem snerta sömu málaflokka.

4. Niðurstöður greiningar

Greiningin á stefnum og áætlunum leiddi það almennt í ljós að stefnur og áætlanir ríkisins:

- segja til um hvað þær ætla að gera
- ná ekki þeim árangri sem að er stefnt
- eru ekki tengdar fjármunum þar sem aðgerðir eru ekki kostnaðarmetnar
- eru ekki samhæfðar

Stefnumótun og áætlanagerð innan ráðuneyta og stofnana þarf að bæta, sérstaklega þegar kemur að framkvæmd. Ýmsar ástæður kunna að vera fyrir því af hverju stefnumótun er ekki betri en hún er innan Stjórnarráðsins. Í skýrslunni *Sambent stjórnsýsla* er bent á ýmsa þætti sem þarf að bæta innan stjórnsýslunnar svo að stefnumótun verði faglegri og betri. Fram kemur að hlutur stefnumótunar og áætlanagerðar í íslenskri stjórnsýslu er af flestum talinn minni en hann ætti að vera þar sem aðaláhersla ráðuneyta hvílir á eftirliti, frumvarpasmíð og því að takast á við aðsteðjandi viðfangsefni. Jafnframt er talið að þekking á skipulagi og vinnulagi við stefnumótun, áætlanagerð og verkefnastjórnun þurfi að bæta innan ráðuneytanna (Forsætisráðuneytið, 2010).

Greining á stefnum og áætlunum hefur leitt það í ljós að stefnur og áætlanir ríkisins segja til um hvað þær ætla að gera en ná ekki að framkvæma það. Eitt af því sem lagt var upp með að skoða nánar var framkvæmd stefna og áætlana. Almennt er hún ekki nógu vel útfærð þrátt fyrir að skilgreindir séu framkvæmda- og ábyrgðaraðilar fyrir verkefnum og aðgerðum.

Í upphafi greinarinnar var ætlunin að skoða hvernig fjármögnun stefna og áætlana væri háttad. Fram kom við greiningu á stefnum og áætlunum að þær væru almennt ekki

sérstaklega fjármagnaðar, fyrir utan samgönguáætlun. Sú áætlun er lögð fyrir Alþingi með sérstöku kostnaðarmati fyrir hverja framkvæmd og samþykkt þannig. Fyrir vikið er komin heimild til að setja fjárveitingar fyrir verkefnum á fjárlög. Kostnaðarmat fylgir ekki öðrum stefnum og áætlunum og má því álykta að stjórnámálamenn ætli stofnunum að búa til svigrúm innan sinna rekstraráætlana til að taka við nýjum verkefnum. Ekki er hægt að sjá að markmið og mælikvarðar séu alltaf skilgreindir né að mat á stefnu og áætlunum sé kerfisbundið. Þetta leiðir af sér að árangur af flestum stefnum og áætlunum ríkisins er óljós en að öllum líkindum takmarkaður vegna ómarkvissrar framkvæmdar.

Ekki er hægt að sjá að stefnur og áætlanir séu tengdar hver annarri eða styðji hver viðaðra. Dæmi eru um þrjár stefnur sem unnu að sama markmiðinu með ólíkum hætti án þess að vísa hver í aðra eða samhæfa aðgerðir innbyrðis til að ná fram markmiðinu. Þetta er að miklu leyti í samræmi við þá *silóabugsun* sem hefur verið áberandi hér á landi, í Finnlandi og í öðrum Evrópuríkjum. Unnið er markvisst að því að draga úr þessari silóabugsun með því að hvetja til og innleiða vinnubrögð í anda samhentrar stjórnsýslu (joined-up government). Það mun án efa nást mikill ábati ef stefnur og áætlanir fá rækilegri heildarhugsun og tengjast með markvissari hætti en nú er.

Þær tillögur, sem fram koma í næsta kafla, eru fyrsta skrefið en taka þarf þennan málaflokk fastari tökum með endurskipulagningu Stjórnarráðsins, breytingu á skipulagi stefnumótunar- og áætlanagerðar og styrkingu eininga sem hafa með höndum stefnumótun innan ráðuneyta.

5. Framtíðarsýn stefnumótunar og áætlanagerðar ríkisins

Hugmyndafræði stjórnvalda á að endurspeglast í athöfnum og aðgerðum en sú er ekki alltaf raunin eins og fram hefur komið. Kostnaðarmat er sjaldan gert samhliða stefnumótun og áætlanagerð hér á landi sem leiðir til þess að fjármunir fylgja ekki áætlunum. Fyrir vikið hefur opinber stefnumótun og áætlanagerð einkennst af fögrum fyrirheitum. Samhæfing á milli stefna og áætlana, þvert á ráðuneyti, er nánast engin sem endurspeglast í þeirri einangrunarhyggju (*e. silo-based approach*) sem ríkt hefur milli ráðuneyta. Ef vilji er til að auka vægi stefnumótunar og áætlunargerðar innan stjórnsýslunnar þarf að einfalda og samhæfa hana. Ýmsar leiðir er hægt að fara til að nálgast það markmið. Ein leið er að ráðuneytin móti „mjúkar“ stefnur með huglægum markmiðum, án kostnaðarmats, ótengdar fjárlögum og láti stofnanir sínar um að útfæra þær. Slíkt fæli í sér litla breytingu á núverandi ástandi nema að samráð milli ráðuneytis og stofnunar ykist lítillaga. Önnur leið væri að ráðuneytin fylgi markvisst stefnumótunarferlinu. Sett yrðu færri og einfaldari hlutlæg markmið, stefnum fækkað og þeim fylgdi aðgerðaáætlun með ákveðnum verkefnum sem framkvæmd yrðu í samræmi við verklag verkefnastjórnunar. Mælikvarðar yrðu skilgreindir ásamt framkvæmda- og ábyrgðaraðilum. Fyrri leiðin er ekki fýsileg en seinni leiðin er í anda þess sem lagt er til að verði grundvöllur að nýju verklagi innan Stjórnarráðsins við stefnumótun og áætlanagerð í framtíðinni.

Eins og fram hefur komið er stefnumótun og áætlanagerð ríkisins að mestu ótengd fjárveitingum. Mikilvægt er að rekstrarskrifstofur ráðuneytanna tengist betur stefnumótunarferlinu og taki m.a. þátt í kostnaðarmati á stefnum og áætlunum. Þannig

yrði samspil verkefna og aðgerðaáætlana við fjárlagaferlið tryggt. Auka má veg stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins með því að:

- Fækka stefnum og áætlunum og samhæfa þær á miðlægum vettvangi innan Stjórnarráðsins í samræmi við stefnumörkun ríkisstjórna hverju sinni.
- Samræma og einfalda til muna vinnulag við stefnumótun og áætlanagerð Stjórnarráðsins um leið og hún er gerð að grunni allra framkvæmda ráðuneytanna.
- Setja sem skilyrði að hver stefna/áætlun ráðuneytis sé kostnaðarmetin og að henni fylgi hlutlæg framkvæmdaáætlun.
- Tengja stefnumótun og áætlanagerð markvisst fjárlögum og fjárlagagerð þar sem ein ríkisfjármálastefna endurspeglast í öllum helstu opinberum stefnum.
- Halda námskeið í vinnulagi við stefnumótun innan stjórnsýslunnar.

Hlutverk ráðuneyta er í meginatriðum fjórþætt: ýmiss konar eftirlit, frumvarpsmið, afgreiðsluverkefni og stefnumörkun. Hægt er að meta vægi þessara þátta innan ráðuneyta með því að taka saman upplýsingar um fjölda starfsmanna á hverju sviði, auk upplýsinga um hæfni og menntun þeirra til að sinna tilteknum verkefnum. Nokkuð ljóst er að fjölga þyrfti starfsmönnum á sviði stefnumörkunar og bæta hæfni þeirra sem fyrir eru ef stefnumótun og áætlanagerð er ætlað að fá aukið vægi í starfsemi Stjórnarráðsins.

Stefnumótun og áætlanagerð Stjórnarráðsins er of margþætt og skortir samhæfingu, bæði í skipulagi og vinnulagi, auk þess er þörf á sameiginlegri sýn. Einungis ein áætlun/stefna er tengd fjárlögum en það er m.a. vegna þess að búið er að meta kostnað við aðgerðirnar í þeirri áætlun. Skýr tengsl við fjárlög og frumvarpsmið Stjórnarráðsins leggja grunn að því að raunhæft sé að endurspeglar ákveðna hugmyndafræði í gegnum stefnur og áætlanir til aðgerða. Skortur er á skýru umboði þegar kemur að stefnumótun og áætlanagerð. Það eru of margir að móta stefnur og áætlanir með ólíku vinnulagi í ráðuneytum og undirstofnunum sem oft og tíðum skarast þegar kemur að aðgerðum.

Vinna þarf með markvissari hætti í anda rökhyggjunálgunarinnar þar sem áhersla er lögð á að stefnumörkun sé grunnurinn í starfsemi ráðuneyta. Þetta þarf að gerast á skipulegan og samhæfðan hátt. Mynd 3 skýrir vel það ferli sem höfundar eru að leggja til. Hér er um að ræða þríhyrning þar sem efst eru lög og reglugerðir sem allir þurfa að fylgja. Næst koma áherslur ríkisstjórnarinnar sem alla jafna eru settar fram í samstarfsyfirlýsingu. Þar á eftir koma áherslur ráðherra sem að mestu byggja á stefnuyfirlýsingu en þó má einnig finna persónulegar áherslur ráðherra undir þessum þætti. Þar fyrir neðan kemur fagstefna ráðuneytis en við útfærslu hennar er tekið tillit til stefnu ríkisstjórnar og áherslna ráðherra, en jafnframt þarf stefnan að samræmast núverandi lögum og reglugerðum, sérstaklega fjárlögum, þar sem fagstefna þarf að vera ráðandi. Neðst og þar með næst borgurinum fer framkvæmdin fram, þ.e.a.s. sú þjónusta sem verið er að veita í samræmi við þær aðgerðaáætlanir (breytilegar eftir málaflokkum og sviðum) sem búið er að kostnaðarmeta og setja saman. Samhengi og virkni fagstefna ráðuneytanna þarf að mótast af tvennu: Annars vegar tengslum þeirra við fjárlagagerð og stefnu í ríkisfjármálum, sem gerir það að verkum að nauðsynlegt er að kostnaðarmeta stefnurnar. Hins vegar tengslum þeirra og samspili hver við aðra þvert á ráðuneyti.

Mynd 3. Skipuleg uppbygging meginþátta við stefnumótun.



Nauðsynlegt er að fækka stefnum og áætlunum og útfæra leiðir til að tryggja að tekið sé tillit til þeirra þátta sem taldir eru upp í greiningarskapalóninu meðan unnið er að gerð stefnu. Til þess að svo megi verða þarf að breyta ákveðnum þáttum í stefnumótun og áætlunargerð innan stjórnsýslunnar í samræmi við þær áherslur sem settar hafa verið fram í greininni. Jafnframt er æskilegt að breyta í samræmi við tillögur sem settar voru fram í skýrslunni *Sambent stjórnsýsla*. Í þeirri skýrslu er lagt til að styrkja stefnumótandi getu og hæfni ráðuneytanna en jafnframt byggja upp þverfaglegt miðlægt stefnumótunar-, verkefnastjórnunar- og greiningarteymi innan Stjórnarráðsins (Forsætisráðuneytið, 2010).

Almannafé er varið í að móta stefnur og áætlanir innan stjórnsýslunnar. Það að ekki sé tekið tillit til stefna og áætlana þegar unnið er að gerð fjárlaga, nema að takmörkuðu leyti, getur leitt til sóunar á almannafé. Að mati höfundu endurspeglst þær breytingar sem nauðsynlegar eru á stefnumótunarferli stjórnsýslunnar í því að stefnur og áætlanir eru ekki notaðar markvisst sem verkstjórnartæki eins og þær ættu að vera. Til að takast á við meginvanda stefnumótunar í stjórnsýslunni, þ.e. ófullnægjandi framkvæmd og takmarkaða eftirfylgni, þarf að fækka stefnum og áætlunum svo að stjórnsýslan hreinlega ráði við verkefnið. Í framtíðinni væri æskilegt að stefnur yrðu færri, jafnvel ein í hverju ráðuneyti, með nokkrum markvissum áætlunum fyrir alla helstu málaflokka ráðuneytanna. Í þessum áætlunum væru síðan skilgreindar markvissar aðgerðir, sem yrðu samhæfðar og tengdar fjármunum. Verkefnið og aðgerðirnar yrðu jafnframt útfærðar með verkferum verkefnastjórnunar.

Heimildir

Anderson, J. (1975). *Public Policy-Making*. London: Nelson.

Britannica, E. (2012). *public policy approach*. Sótt 12. janúar 2012 frá In Encyclopædia Britannica:

- <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482467/public-policy-approach>
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Etzioni, A. (1967). „Mixed-Scanning: A „third“ Approach to Decision-Making.“ *Public Administration XXVII (December 1967)*, 385-92.
- Fjármálaráðuneytið. (2006). Sótt 10. október 2010 frá „Mat á verkefnum ríkisins“:
http://www.fjarmalaraduneyti.is/almennar_frettir/2006/12/11/nr/7329
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Sambent stjórnýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State 3rd ed.* Harvester Wheatsheaf: Prentice Hall.
- Hogwood, B. W. og L. A. Gunn (1984). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Hogwood, B. W. og L. A. Gunn (1997). „Why ‘perfect implementation’ is unattainable.“ Í M. Hill, *The Policy Process A reader* (bls. 217-226). Harlow: Pearson Education Limited.
- Jenkins, W. I. (1978). *Political Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Koliba, C., Meek, J., & Zia, A. (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton, FL: CRC: Press/Taylor & Francis.
- Kristinsson, G. H. (1994). *Embattismenn og stjórnmálamenn: Skipulag og vinnubrögð í íslenskeri stjórnýsli*. Reykjavík: Heimskringla.
- Kristinsson, G. H. (1999). *Úr digrum sjóði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kristinsson, G. H. (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kristinsson, G., Jónsson, H., & Sveinsdóttir, H. (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindisstofnun Háskóla Íslands.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Md: University of Maryland.
- Levin, P. (1997). *Making social policy: the mechanisms of government and politics, and how to investigate them*. Buckingham: Open University Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Mondou, M., & Monpetit, É. (2010). Policy styles and degenerative politics: Poverty policy designs in Newfoundland and Quebec. *Policy studies Journal*, 38, 703-722.
- Motsi, G. (2009). *Two key questions for horizontal policy making and implementation*. Ottawa, Ontario, Canada: Institute on Governance.
- Samfylkingin og Vinstri hreyfingin grænt framboð (apríl 2009).
http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/sattmali_mai2009.pdf. Sótt 23. nóvember 2011 frá
http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/sattmali_mai2009.pdf
- Sigurgeirsdóttir, S. (2006). Straumar, stjórnleysi og stefnurek. *Stjórnmál og stjórnýsla*, 1-18.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behaviour*. New York: Free Press.
- Sutton, R. (1999). *The Policy Process: An Overview*. Overseas Development Institute: Portland House.