

Stefnugeta í íslenska stjórnkerfinu

Pétur Berg Matthíasson, stjórnmála- og stjórnsýslufræðingur

Útdráttur

Eftir fjármálahrunið kom berlega í ljós að stefnumótun og áætlanagerð hefði verið ábótavant í aðdraganda þess. Í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis (2010) og síðar í skýrslunni Samhent stjórnsýsla (2010) voru ýmsar hugmyndir reifaðar um hvernig styrkja mætti stefnugetu (e. policy capacity) innan Stjórnarráðsins. Ráðist var í umfangsmikla endurskoðun á skipulagi, verklagi og vinnubrögðum innan stjórnsýslunnar. Í þessari grein er gerð tilraun til að meta stefnugetu í ráðuneytum með hliðsjón af líkani sem þróað var af fræðimönnunum Wu, Ramesh og Howlett (2015). Unnið er með niðurstöður úr könnunum á vegum stefnuráðs Stjórnarráðsins yfir 6 ára tímabil, frá 2015-2021. Við mat á stefnugetu er stuðst við spurningar í könnununum sem höfðu sterka samsvörun við líkan Wu og félaga, er lutu að greiningarhæfni, samstarfi, stuðningi stjórnmálamanna, fjármögnun, samhæfingu þvert á aðrar stofnanir o.fl. Þegar framangreindir þættir eru skoðaðar með hliðsjón af líkaninu kemur í ljós að það er þó nokkur stefnugeta í kerfinu, sérstaklega greiningarhæfni en það eru áskoranir er snúa að framkvæmdaþættinum. Niðurstöður benda einnig til þess að gagnlegt geti verið að styðjast við líkön til að meta stefnugetu. Aftur á móti eru ýmsir annmarkar sem gera það að verkum að erfitt getur verið að fá heildarmat á stefnugetu innan Stjórnarráðsins.

Efnisorð: Stefnumótun; stefnugeta; opinber stjórnsýsla; hæfni; færni.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 20, Issue 1 (1-24)

© 2024 Contact: Pétur Berg Matthíasson, pbm@hi.is

Article first published online June 20th 2024 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. töl. 20. árg. 2023 (1-24) Fræðigreinar

© 2024 Tengiliður: Pétur Berg Matthíasson, pbm@hi.is

Vefbirting 20. júní 2024 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2024.20.1.1>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Policy Capacity: The Icelandic Public Administration

Abstract

Following the 2008 financial crisis, concerns arose regarding the adequacy of policy making and strategic planning preceding the crisis. Both the Parliamentary Investigation Committee (2010) and the study of Joined-up Government (2010) highlighted the need to enhance policy capacity within ministries. A project was launched to evaluate the effectiveness and capacity of ministries in formulating policies and strategic plans as part of a larger initiative to reform the central public administration. This article endeavours to assess policy capacity within the Government Offices (ministries) using a framework developed by Wu, Ramesh, and Howlett (2015). The assessment draws on data from surveys conducted by the Policy Council over a 6-year period, spanning from 2015 to 2021, focusing on policy making and strategic planning. Specifically, questions aligning closely with Wu and colleagues' model were selected, covering aspects such as analytical skills, stakeholder collaboration, political support, budget allocation, and inter-institutional coordination. The findings suggest there is a certain level of policy capacity, specifically analytical capacity within the Government Offices. However, there are challenges concerning implementation aspects. Wu et al.'s model can serve as a valuable tool for evaluating policy capacity. Yet, the model presents several limitations, hampering efforts to provide a comprehensive assessment of policy capacity across ministries.

Keywords: Policy making; policy capacity; strategy and planning; competence.

Inngangur

Stefnumótun og áætlanagerð er viðamikill þáttur í opinberri starfsemi, hjá ráðuneytum, opinberum stofnunum og sveitarfélögum. Segja má að áhugi á viðfangsefninu hér á landi hafi vaxið jafnt og þétt innan stjórnkerfisins frá 10. áratug síðustu aldar í kjölfar innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri. Var þar m.a. lögð áhersla á árangursstjórnun í opinberum rekstri. Þrátt fyrir ótal útgefnar stefnur og áætlanir þá njóta aðferðir við mótun þeirra litla athygli. Sjónum er í ríkari mæli beint að afurðinni, eins og eðlilegt er, enda oftast kynnt af ráðamönnum. Fræðasamfélagið hefur aftur á móti fylgst með þessari þróun og má finna fjöldann allan af fræðibókum og greinum um viðfangsefnið. Er þar m.a. greint frá þróun ólíkra stefnumótunarskóla og leiðum til að vinna að mótun stefna og áætlana.

Tilgangur þessarar greinar er að skyggjast bak við tjöldin að fá betri yfirsýn yfir þá þekkingu og hæfni sem er til staðar innan Stjórnarráðs Íslands við mótun stefna og áætlana. Unnið verður með niðurstöður úr fjórum könnunum sem framkvæmdar voru á tveggja ára fresti yfir 6 ára tímabil (2015-2021). Þessar kannanir voru lagðar fyrir stjórnendur og sérfræðinga sem komu að stefnumótun og áætlanagerð í öllum ráðuneytum. Niðurstöður verða skoðaðar út frá hugtakinu stefnugeta (e. policy capacity) sem hópur fræðimanna hefur rannsakað undanfarna áratugi. Rannsóknirnar eru fjölbreytilegar, allt

frá því að meta hvort geta, stundum nefnt hæfni, færni eða þekking til að móta stefnur, sé forsenda þess að stefnur nái fram að ganga og beri tilætlaðan árangur. Aðrir hafa þróað líkön sem meta ólíka þætti stefnugetu sem þurfa að vera til staðar svo að stjórnvöld geti mótað stefnur og áætlanir. Stefnugeta er til staðar að einhverju marki í nánast öllum löndum, þó það skorti oft rannsóknir til að meta, gögn, líkön, mat á umfangi, spár, sérfræðinga, aðgang að utanaðkomandi sérfræðiþekkingu, fjárveitingar o.fl. Finna má fjölmargar skilgreiningar á hugtakinu sem flestar skarast og fela í sér sambærileg þemu (Carroll 2010; Daugbjerg & Halpin 2010; Hall & Jennings 2010; Wu, Ramesh & Howlett 2015; Peters, G. 2015).

Þó hæfni og færni á almenna markaðnum og hjá hinu opinbera hafi verið rannsökuð hérlendis hefur stefnugeta Stjórnarráðsins lítið verið skoðað. Viðfangsefnið fékk lengst af litla athygli en það breytist í kjölfar fjármálakrisunnar 2008.

Mikilvægt er að vekja athygli á hugtakinu stefnugeta þó það sé frekar afmarkað. Hugtakið hefur verið skilgreint sem kunnátta, hæfni og nýting bjargráða þvert á opinberar stofnanir í því augnamiði að hanna og fylgja eftir stefnum (Rotberg 2014; Howlett 2015; Tiernan & Wana 2006; Wu o.fl. 2010, 2015). Stjórnvöld þurfa hæfilega mikla stefnugetu til að vinna verkefni þannig að stuðst sé við gagnreynda stefnumótun (Howlett 2009). Unnið er úr niðurstöðum kannanna í þessari grein til að meta m.a. greiningarhæfni með hliðsjón af líkani sem Wu, Ramesh & Howlett (2015) þróðu til að meta stefnugetu ríkja. Mikilvægt er að hér komi fram að spurningarnar voru ekki hannaðar með líkan Wu og félaga í huga. Líkanið er yfirgripsmikið og nær til einstaklinga (sérfræðinga), skipulagsheilda og kerfisins í heild eins og nánar verður fjallað um í næsta kafla. Hér er því gerð tilraun til að nota umrætt líkan til að meta stefnugetu á Íslandi. Rannsóknarspurningarnar sem svara á þessari grein eru eftirfarandi: Hver er stefnugeta Stjórnarráðsins með hliðsjón af líkani Wu og félaga? Má greina styrkleika og veikleika við mótun stefna og áætlana innan Stjórnarráðsins? Jafnframt verður leitast við að svara því hvort líkön sem þessi henti og að hvaða leiti megi beita þeim við mat á getu, hæfni o.s.frv.

Í fyrsta hluta greinarinnar verður farið yfir fræðilega nálgun á viðfangsefninu. Farið verður yfir ólíkar skilgreiningar á hugtakinu og tilraunir fræðimanna til að tengja það við árangur stefnumótunar. Einnig verður fjallað um rannsóknir hér á landi er snúa að færni og hæfni í einka – og opinbera geiranum. Áhersla er þó lögð á að kynna líkan Wu, Ramesh & Howlett (2015) um stefnugetu. Næst verður viðfangsefnið sett í íslenskt samhengi með því að greina nánar þá þróun sem átt hefur sér stað á undanförunum árum hér á landi og erlendis. Viðbrögð við fjármálakrisunni og aðgerðir sem stjórnvöld réðust í til að styrkja stefnugetu innan Stjórnarráðsins verða skoðuð. Í þriðja hlutanum verða teknar fyrir ákveðnar spurningar úr könnunum og fjallað um helstu niðurstöður þeirra er varða greiningar, framkvæmd, færni, gæði o.fl. Að lokum verður þetta dregið saman og niðurstöðurnar ræddar út frá líkani Wu, Ramesh og Howlett (2015).

1. Stefnugeta (policy capacity)

Samspil vísinda og stefnumótunar hefur þróast á síðastliðnum 80 árum. Eitt besta nýlega dæmið um áhrif vísinda á stefnumótun er kórónuveirufaraldurinn en þar reiddu

ó fáar ríkisstjórnir sig á daglegar ráðleggingar vísindamanna í því augnamiði að draga úr smitum (Gluckman, Bardsley & Kaiser 2021). Fyrir seinni heimsstyrjöld höfðu vísindi sjaldan bein áhrif á stefnumótun og stjórnmál. Stefnumótun þótti fylgja hugmyndum Webers um skrifræði sem byggðist á skynsamri ákvörðunartöku. Vísindavæðing stjórnmála og stefnumótunar má að einhverju leyti rekja til eftirstriðsáranna. Árið 1957 skipaði Eisenhower forseti Bandaríkjanna vísinda- og tækniráðgjafa og sérstaka vísindanefnd sem heyrði beint undir hann. Bretar skipuðu sérstakan óháðan vísindaráðgjafa árið 1966 og í Evrópu skutu upp kollinum ótal vísindastofnanir sem stjórnmálamenn reiddu sig á. Á alþjóðasviðinu kannast margir við vísindanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál svo eitthvað sé nefnt (Gluckman, Bardsley & Kaiser 2021).

Þó nokkur fræðileg umræða hefur farið fram hérlandis um hæfni starfsmanna, hvort sem er í opinbera geiranum eða einkageiranum. Viðfangsefnið gengur þvert á námsgreinir og má finna rannsóknir innan viðskiptafræði, mannauðsfræði, opinberar stjórnsýslu og á fleiri sviðum um mannauð hins opinbera. Rannsóknir á hæfni, getu og þekkingu hjá hinu opinbera og á einkamarkaði ná yfir fjölda sviða. Má þar nefna viðhorf stjórnenda til starfsumhverfis (Bergþóra Hlín Arnórsdóttir o.fl. 2017), ákvarðanatöku (Ingi Rúnar Eðvarðsson o.fl. 2010), umboð stjórnenda (Guðrún Ragnarsdóttir o.fl. 2022), stjórnun sérfræðinga (Árelía Eydís Guðmundsdóttir o.fl. 2017), hæfniskröfur stjórnenda (Árelía Eydís Guðmundsdóttir o.fl. 2021), vinnustaðamenningu (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson o.fl. 2010), hlutverk stjórnenda og starfsumhverfi (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010).

Eva Marín Hlynisdóttir (2016 og 2019) hefur rannsakað stjórnsýslulega getu eða hæfni (e. administrative capacity) í sveitarfélögum. Þar hefur hún metið getu sveitarstjóra til að gegna ákveðnum skyldum. Eins þekkingu í sveitarfélögum til að sinna skipulagsmálum, félagsþjónustu og menntamálum. Niðurstöðurnar gefa til kynna að sveitarfélög með fleiri en 3.000 íbúa búa yfir mun meiri sérfræðiþekkingu en smærri sveitarfélög (Eva Marín Hlynisdóttir 2019). Þetta er í samræmi við fjölda rannsókna á sérfræðiþekkingu skipulagsheilda sem rekja má allt aftur til Webers (1947), Druckers (1954) og Herbert Simons (1957). Þar kemur fram að stærri stofnanir búi oft yfir meiri sérhæfingu en smærri.

Rannsóknir á árangri stefna og áætlana hafa að litlu leyti horft til þess hvort stefnugeta (e. policy capacity) í stjórnkerfinu kunni að skýra árangur. Stundum er talað um að stefnugeta sé týndi hlekkurinn í stefnumótunarfræðunum. Stefnugetu þykir vera vanmetinn þáttur þegar rannsaka á framfarir eða mistök sem áttu sér stað við innleiðingu stefnumála. Stjórnvöld hafa í mörgum ríkjum á undanförunum árum haft áhyggjur af getu kerfisins, þ.e. starfsmanna til að móta stefnur, m.a. vegna endurtekinna mistaka við mótun eða framkvæmd flókinna stefnumála. Viðbragð ríkja við krísur er talinn vera mælikvarði á þessa getu stjórnvalda, þ.e. hve faglega leyst er úr málum (Jänicke 1992; Rayner 2003; Daugbjerg 2023; Howlett 2023).

Það sem af er þessari öld hafa rannsóknir og atburðir leitt í ljós að hæfni og geta stjórnkerfisins skipta máli. Hugleiðingar um hæfni stjórnsýslunnar (skipulags- eða rekstrargetu) fengu mikla athygli snemma á þessari öld. Þá hafði stjórnun, verkefnastýring, eftirlits- og endurmatsgeta ríkisins veikst að mati fræðimanna vegna innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri (Moore 2000; Bertelli 2012; Dahlström, Lindvall & Rothstein

2013). Fjármálakrísan árið 2008 leiddi svo í ljós að mistök við mótun stefna voru álíka útbreidd og viðvarandi meðal þróaðra ríkja og þeirra vanþróuðu. Þetta leiddi til vitundarvakningar meðal stjórnvalda í mörgum ríkjum. Talin var þörf á nýrri hæfni við mótun opinberra stefna svo takast mætti á við flóknari mál en áður. Viðameiri áskoranir samtímans, eins og loftslagsmál, notkun gervigreindar, flóttamannamál, öldrun þjóðar og fleira kalla á viðamikild samstarf innan ríkja, sem og við alþjóðlegar stofnanir. Almennigur ætlast til þess að stjórnvöld ríkja geti tekist á við slíkar áskoranir. Þá reynir á getu þess í auknum mæli til að vinna saman og taka góðar ákvarðanir sem mæta þessum áskorunum (Dror 2001; Kjær 2004; Howlett & Ramesh 2015; Læg Reid o.fl. 2014; Christensen, Læg Reid & Rykkja 2016).

Stefnugeta hefur verið lykil rannsóknarþema í opinberri stefnumótun undanfarin ár (Howlett & Ramesh, 2015; Newman o.fl. 2017; Karo & Kattel 2018; Daugbjerg o.fl. 2018; Bali & Ramesh 2019). Þrátt fyrir að hún hafi að mestu leyti verið skoðuð út frá sjónarhorni ríkisins, er fyrirbærið mun víðtækara og nær einnig til hagsmunahópa og atvinnulífsins. Oft eru stjórnvöld og hagsmunasamtök háð úrræðum (þekkingu eða öðru) hvors annars til að ná markmiðum sínum. Í fræðunum ríkir hins vegar ekki samstaða um það hvort stefnugeta eigi einvörðungu við um getu stjórnvalda eða opinberar þjónustu eða hvort hún eigi einnig að ná til félagasamtaka og einkageirans. Flestir fræðimenn sjá stefnugetu út frá sjónarhóli stjórnvalda sem getu ríkisstjórna til að taka skynsamlegar ákvarðanir (Painter & Pierre 2005), til að greina umhverfið og móta stefnur (Howlett & Lindquist 2004; Savoie 2003), jafnframt vega og meta afleiðingar valkosta (Bakvis 2000), og nýta þekkingu á viðeigandi hátt við stefnumótun (Parsons 2004; Peters 1996).

Glyn Davis (2000) telur að stefnugeta feli í sér getu stjórnvalda til að innleiða aðgerðir sem ákveðið hefur verið að ráðast í. Parsons (2004) skilgreinir stefnugetu sem færni nútíma stjórnvalda til samfelldrar stefnumótunar þar sem farsællega tekst að flétta saman ólíkar stofnanir og huga að hagsmunum þeirra. Fellegi (1996) heldur því hins vegar fram að hugtakið stefnugeta eigi að fela í sér eðli og gæði þeirra úrræða sem tiltæk eru. Markmiðið sé að endurskoða, móta og innleiða stefnur, starfshætti og verklagsreglur þar sem þessi úrræði eru virkjuð og notuð, bæði innan opinberar þjónustu og víðar.

Honadle (1981) var einn þeirra fyrstu til að skilgreina færni á þessu sviði þar sem hann hélt því fram að stefnugeta væri „getan til að sjá fyrir og hafa áhrif á breytingar; taka upplýstar, skynsamlegar ákvarðanir um stefnu; þróa áætlanir til að innleiða stefnu; nýta og stjórna auðlindum; og meta núverandi starfsemi til að stýra framtíðaraðgerðum“ (Honadle 1981). Wu, Ramesh og Howlett (2015) útvíkka þessa nálgun, þeir telja að stefnugeta sé samspil hæfni og færni annars vegar og úrræða og getu hins vegar. Hvort tveggja er nauðsynlegt til að gegna stefnumótandi hlutverki.

Eins og sjá má eru skiptar skoðanir meðal fræðimanna um skilgreiningar á hugtakinu stefnugeta. Jafnframt er lítil samstaða um hvernig eigi að mæla hæfnina (Wu, Ramesh & Howlett 2015). Margir horfa þó til orða Painter og Pierre (2005) að um sé að ræða hæfni ríkja til að skipuleggja nauðsynleg úrræði til að taka skynsamlegar ákvarðanir. Forgangsraða þurfi takmörkuðum auðlindum til hagsbóta fyrir almenning. Þeir Painter and Pierre (2005) telja að skilningur á stefnugetu ríkja sé misjafn þar sem hlutverk þeirra

taki sífellum breytingum. Þeir greina á milli stjórnsýslugetu, sem vísar til afurða stjórnvalda annars vegar; og hins vegar getu ríkisins til að virkja félagslegan og efnahagslegan stuðning til handa almenningi. Mat á getu þarf að taka tillit til aðstæðna sem er krefjandi, sérstaklega ef gera á samiburð milli landa. Stjórnsýslugetu (e. administrative capacity) megi skilja sem viðtekara hugtak en stefnugetu. Eðlilegt er að skilningur á þessum hugtökum sé misjafn. Stefnugeta vísar ekki aðeins til getunnar til að velja og innleiða stjórntæki. Hún felur einnig í sér hæfnina til að taka mið af pólitísku samhengi og skapa lögmæti. Stefnumótun sem grundvallast á gögnum og upplýsingum er viðleitni til að endurbæta eða endurskipuleggja stefnuferla. Þannig er stuðst við gagnreyndar aðferðir við ákvarðanatöku (Nutley, Walter & Davies 2007; Pawson 2006; Sanderson 2006).

Meiri sátt virðist ríkja meðal fræðimanna um mikilvægi stefnugetu enda hefur hún hefur verið rannsökuð í samhengi við árangur eða árangursleysi stefna. Brenton, Baekkeskov og Hannah (2023) hafa farið yfir rannsóknir á stefnugetu og telja þær beinast að tveimur meginþáttum: Nægjanleika og breytileika með tímanum annars vegar og þvert á samhengi hins vegar. Rannsóknir á nægjanleika vísa til þess hvort stefnugeta við ákvörðunartöku sé nægjanleg eða hvort nægjanlegt framboð sé af stefnugetu svo skoða megi áhrif hennar á háðu breytuna. Stefnugeta er þar með óháð breyta en með henni er verið að leitast við að útskýra árangur eða mistök. Slíkt hefur nokkur áhrif á það hvort stefnunni er haldið áfram eða hætt o.s.frv. Rannsóknir sem þessar einblína yfirleitt á stefnur og getu stjórnvalda til stefnumörkunar eftir fyrirfram skilgreindum ramma eða líkani. Eru þá notuð gögn sem annað hvort er safnað einu sinni eða nokkrum sinnum yfir lengri tíma. Markmiðið er að sýna fram á áhrif stefnugetu á velgengni ákveðinna stefna.

Með breytileika er horft til þess hvort stefnugeta hafi aukist eða minnkað á mismunandi stöðum á tilteknum tímabilum. Það er horft til skipulagsheilda og metið út frá tilteknu líkani hvort geta hafi aukist eða minnkað. Í þessum tilvikum kann stefnugeta að vera háða breytan. Reynt er að greina það sem hefur áhrif á þróun stefnugetunnar. Rannsóknir með þessar áherslur kunna einnig að horfa á stefnugetu sem óháðrar breytu þrátt fyrir sveiflur í henni (Brenton, Baekkeskov & Hannah 2023).

Þar sem stuðst er við líkan Wu, Ramesh og Howlett (2015) í þessari rannsókn verður einnig miðað við skilgreiningu þeirra á stefnugetu. Hún hefur sterka skírskotun í aðrar skilgreiningar sem fjallað hefur verið um hér að framan. Stefnugeta er samansafn af færni og úrræðum, hæfni og getu sem nauðsynleg eru til að vinna að stefnumótun (Wu, Ramesh og Howlett (2015). Líkanið tekur mið af þessu og einskorðast ekki við tiltekið hlutverk eða verkefni í stefnuferlinu. Öllu heldur nær það yfir stefnumótunarferlið í heild sinni, allt frá dagskrársetningu, mótun og ákvarðanatöku yfir í framkvæmd og mat. Að mati þeirra félaga er stefnugeta forsenda þess að stjórnvöld geti þróað og mótað árangursríka stefnu. Með líkan sem samanstendur af níu hæfnisþáttum má ganga lengra við mat á getu stjórnkerfa. Jafnframt má meta með meiri nákvæmni hæfni stjórnvalda til að taka góðar ákvarðanir. Stefnugeta ólíkra þátta í líkaninu kunna að vega mismikið eftir viðfangsefnum. Því er mikilvægt að skilja hvaða þýðingu hver þáttur hefur og hvernig hann tengist öðrum. Líkanið gefur stjórnvöldum tæki til að meta eigin hæfni og þar með leiðir til að bæta sig.

Tafla 1. Stefnugeta: færni og úrræði (Wu, Ramesh & Howlett 2015; Mukherjee, Coban, Bali 2021)

		Hæfni og færni		
		Greiningarhæfni	Að koma hlutum í verk	Pólitísk hæfni
Úrræði og geta	Einstaklingar	Þekking á tækni, greiningu gagna og viðfangsefninu	Frumkvöðlafærni sem m.a. felst í því að geta skapað, sýnt sveigjanleika, geta ná samkomulagi o.fl.	Pólitískt hugarfar, þekking á hagsmunaaðilum, færni til að hrífa fólk með sér
	Skipulagsheildir	Hæfni til að stýra greiningarvinnu og samræma og sameina ýmsa greiningarfærni til að veita ráðgjöf	Hæfni til að samræma stefnumótunarstarfsemi á milli og innan skipulagsheilda er varða fjárveitingar, skipulag, mannaudsmál o.fl.	Orðspor, lögmæti, pólitískur stuðningur, stuðningur hagsmunaaðila o.fl.
	Kerfi	Stefnumótandi menning innan kerfis fyrir gagnreynda stefnumótun	Aðferðir fyrir samhæfingu og skipulag (lóðrétt og lárétt), samstarf við utan- aðkomandi aðila, skýrt umboð	Traust á ríkisstofnunum, skapar lögmæti og opinberan stuðning við stefnu. Samhæfing þvert á svið ríkisvaldsins

Í líkaninu eru einstaklingar (sérfræðingar) sem leggja áherslu á stefnumótun, greina stefnu, móta valkosti og lausnir og miðla þekkingu. Leiðtoga- og samningahæfileikar eru þessum aðilum einnig mikilvæg. Auk þess þurfa þeir pólitíska næmni til að ná til hagsmunaaðila, meta pólitíska fýsileika stefnunnar o.fl. Á vettvangi skipulagsheilda þarf að reiða sig á stofnanir svo safna megi og samræma upplýsingar milli mismunandi stofnana. Tryggja þarf pólitískan stuðning til að leggja grunn að stefnunni. Á kerfisstigi krefst árangursrík stefnumótun menningar og frumkvæðis. Eins aðferðum til að vinna þvert á stjórnsýslustig til að skapa traust og pólitískt lögmæti (Mukherjee & Howlett 2016). Hver þessara þátta krefst svo fjármagns eða annarra úrræða. Þetta þarf að vera til staðar hjá einstaklingum, skipulagsheildum eða kerfinu í heild í sinni. Er það til að tryggja að mótun stefnu verði tæknilega og pólitískt árangursrík, sjá nánar.

Hæfni og færni:

- a. Greiningarhæfni til að afla þekkingar og gagna sem skipta máli.
- b. Koma hlutum í framkvæmd er hæfni til að skipuleggja og innleiða ferla í stjórnkerfinu.
- c. Pólitísk hæfni til að afla og viðhalda pólitískum stuðningi við tillögur og valkosti.

Úrræði og geta:

- 1. Einstaklingar = starfsfólk þarf að vera til staðar sem getur rösklega aflað þekkingar og gagna um vandann.

2. Skipulagsheildir = stofnanir þurfa að hafa fjármagn til að innleiða aðgerðir í stjórnkerfinu.
3. Kerfi = hið pólitíska, félagslega og efnahagslega kerfi þarf að geta myndað og viðhaldið þeim aðgerðum sem unnið er með.

Líkan Wu, Ramesh og Howlett (2015) er frekar einfalt í uppsetningu (3x3) og ætti að vera flestum auðskilið. Líkanið grundvallast á niðurstöðum úr rannsóknum fyrri ára og þekkingar sem aflað hefur verið um stefnugetu. Er þá átt við að helstu leikendur í kerfinu, einstaklinga (sérfræðinga) (e. micro), skipulagsheildir (stofnun) (e. meso) og kerfið (e. micro) þurfa úrræði og getu til að koma hlutum í verk. Það sem gerir líkanið e.t.v. frábregðið öðrum tilraunum fræðimanna til að ná utan um hugtakið stefnugetu er að það einskordast ekki við tiltekinn áfanga í stefnumótunarferlinu. Einnig er áhugavert að sjá hvernig það nær út fyrir stjórnkerfið og gerir ráð fyrir aðkomu hagsmunaaðila. Þetta geta verið félagasamtök, fyrirtæki eða jafnvel alþjóðastofnanir.

Með líkani sem þessu þarf að vera hægt að prófa og meta hvern og einn þátt o.s.frv. Líkanið býður í raun upp á þann möguleika þegar samsetning hæfni og úrræða eru skoðuð fyrir hvern þátt af þessum níu. Greiningarhæfnin er upphafsstig stefnumótunar sem gerir ráð fyrir að stefnan hvíli á sterkum grunni, gögnum, upplýsingum o.s.frv. Framkvæmdaþátturinn, eða að koma hlutum í verk, horfir til þess að nauðsynleg úrræði séu til staðar svo framkvæma megi aðgerðirnar. Pólitísk hæfni snýr svo að því að tryggja stuðning við aðgerðirnar svo þær komist til framkvæmda (Wu, Ramesh & Howlett 2015).

Howlett og Ramesh (2015) telja að þekkingarskortur sé eins konar akkilesarhæl sem hafi áhrif á árangur stefnu og áætlana. Ef vantar upp á nauðsynlega færni í líkaninu getur það skemmt fyrir allri stefnumótun. Til dæmis, skiptir höfuðmáli að hafa góða tæknilega þekkingu við mótun stefnu. Þeir tala einnig um mikilvægi sterkar greiningarhæfni sem getur tekist á við flókin efnahagsmál. Á heildina lítið er þörf fyrir mismunandi færni á mismunandi stigum svo stefnur virki vel.

Erfitt getur reynst að draga ályktanir um orsakir sökum þess hversu líkanið er einfalt í sniðum. Að auki hefur lítið verið rætt um aðgerðavæðingu líkansins, þ.e. að tengja tiltekna nálgun í líkaninu við ákveðna getu sem starfsfólk getur aflað sér. Svo eru það neikvæðu hliðarnar þegar stefnumótun er gert að þjóna eiginhagsmunum eða pólitískum markmiðum (Mukherjee, Coban & Bali 2021).

2. Stefnugeta í íslenska stjórnkerfinu

Stjórnvöld hér á landi réðust í umfangsmiklar umbætur í kjölfar fjármálakrisunnar 2008. Í fyrsta lagi var talin þörf á að bæta það sem aflaga fór í aðdraganda hrunsins, þ. á m. hæfni til stefnumótunar. Í öðru lagi var talið mikilvægt að styrkja stoðir tiltekinna stofnana svo unnt væri að takast á við afleiðingar hrunsins. Í þriðja lagi þótti mikilvægt að fara í umbætur á stjórnsýslunni, s.s. með því að sameina eða leggja niður stofnanir og ráðuneyti. Voru þessar leiðir farnar til að ná fram hagræðingu í rekstri ríkisins á tímum niðurskurðar og aukins aðhalds í ríkisrekstri. Breytingar á starfsháttum, verklagi og

stefnumótun stjórnsýslunnar í framtíðinni var liður í viðameiri umbótum á stjórnkerfinu á þessum árum (Matthíasson 2011).

Hæfni og þekking starfsmanna Stjórnarráðsins var eitt af þeim viðfangsefnum sem komst á dagskrá í kjölfar fjármálakrísunnar. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (2010) komu fram margvíslegar ábendingar um að faglegum vinnubrögðum hjá æðstu stjórnsýslu ríkisins væri ábótavant. Hér má nefna skort á verkstjórn, frumkvæði og áætlanagerð, óvandaðan undirbúning við ákvarðanatöku, takmarkaða upplýsingamiðlun og rétt var um pólitískar ráðningar. Í skýrslunni má sjá margvísleg dæmi þess að ekki hafi verið lagður nægilega traustur faglegur grunnur að ákvörðunum og aðgerðum (RA 2010).

Það þarf því ekki að koma á óvart að í skýrslum sem unnar voru í framhaldinu, eins og Samhent stjórnsýsla (2010), og Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins um Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (2010) voru tekin fyrir hæfnismál og komið með tillögur til úrbóta. Í skýrslunni Samhent Stjórnsýsla er hæfni tekin fyrir á nokkrum stöðum. Þar er rétt um mikilvægi þess að starfsfólk Stjórnarráðsins hafi mismunandi hæfni og að tiltekin stjórnþætti kalli á mismunandi hæfni og þekkingu í ráðuneytum. Einnig er fjallað um hæfni til samstarfs, s.s. við einkaaðila. Lagt er til að ráðuneytin rækti innan sinna vébanda hæfni starfsfólks til að vinna betur saman (Forsætisráðuneytið 2010).

Vert er að fjalla nánar um tillögurnar í skýrslunni Samhent stjórnsýsla (2010). Þar er komið sérstaklega inn á að styrkja getu og hæfni ráðuneytanna til stefnumótunar. Nefndin sem stóð að baki skýrslunni taldi að ráðuneytin þyrftu annaðhvort að byggja upp rannsóknar- og greiningargetu innan ráðuneyta eða sækja hana annað með stuttum fyrirvara þegar á þyrfti að halda. Geta ráðuneytanna til að byggja upp greiningardeildir færi eftir stærð þeirra. Stærri ráðuneytin hefðu meira svigrúm til að skipuleggja sig með slíkum hætti en minni ráðuneyti. Leggja ætti áherslu á að fjölga sérfræðingum á sviði verkefnastjórnar og stefnumótunar og mynda þverfaglegt teymi sem sérhæfði sig í skipulagningu og undirbúningi á stefnumótandi ákvarðanatökum þvert á ráðuneyti (Forsætisráðuneytið 2010).

Nefndin taldi að ef þessar tillögur kæmust til framkvæmda myndi það styrkja rannsóknar- og greiningargetu ráðuneyta í lítilli stjórnsýslu. Hæfnin myndi þar með eflast og vera byggð upp á einum stað. Með þessu styrkist greiningargeta Stjórnarráðsins í heild. Til verður greiningarhæfni sem miðast við þær sérstöku aðstæður sem greinir ráðuneyti frá öðrum stofnunum samfélagsins. Samvinnan við öll ráðuneytin ætti að leiða til þess að bestu og skilvirkustu vinnubrögðin innan ráðuneytanna (e. best practices) skiluðu sér á milli þeirra. Nefndin lagði til að styrkja þjálfun starfsmanna og aðlaga verklag stjórnsýslunnar að nýjum kröfum. Með því að setja á laggirnar sérstakan stjórnsýsluskóla (e. schools of government) mætti auka þjálfun starfsmanna á öllum stigum. Mikilvægt væri að kortleggja þekkingu og hæfni starfsmanna með það að markmiði að nýta hana sem best (Forsætisráðuneytið 2010).

Unnið var áfram með niðurstöður nefndar um Samhenta stjórnsýslu. Meðal annars var skipaður starfshópur á vegum forsætisráðuneytisins um einföldun, fækkun og samþættingu lögbundinna stefna og áætlana sem hafði það hlutverk að:

- Að bæta yfirsýn og vinnubrögð, m.a. með því að samhæfa stefnur og áætlanir og fækka þeim.
- Samræma og einfalda vinnulag við stefnumótun og áætlanagerð Stjórnarráðsins.
- Tengja stefnumótun og áætlanagerð markvisst fjárlögum og fjárlagagerð.
- Efla þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar (Forsætisráðuneytið 2012).

Forsætisráðuneytið þótti mikilvægt að styðja við verkefni sem snéru að samhæfingu verkferla og bættri þekkingu starfsmanna. Sú vinna sem fór af stað leiddi til þess að Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð var gefin út í lok árs 2013 (Stjórnarráð Íslands 2013). Hún var unnin af sérfræðingum allra ráðuneyta. Hluti af lærdómsferlinu innan Stjórnarráðsins leiddi til samstarfs við „Cabinet Office“ í Bretlandi. Dragi mátti lærdóm af reynslu Breta af skipulagningu og útfærslu „láréttrar“ samhæfingar í „lóðréttu“ kerfi. Afrakstur starfshópsins leiddi m.a. til stofnunar stefnuráðs Stjórnarráðsins árið 2015. Var þar áfram unnið eftir þessum áherslum og þeim hrint í framkvæmd með námskeiðum og handbókum (Forsætisráðuneytið 2015).

Stefnuráð Stjórnarráðsins hefur haft það hlutverk að styrkja og samhæfa stefnumótun innan Stjórnarráðsins. Hlutverk ráðsins hefur verið að móta viðmið (e. best practice) fyrir stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Eins að efla og samhæfa vinnubrögð ráðuneyta við stefnumótun og áætlanagerð með fræðslu og ráðgjöf. Stefnuráð hefur staðið fyrir könnunum á stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins frá árinu 2015. Unnið er með niðurstöður úr þeim könnunum í þessari grein (Forsætisráðuneytið 2022).

Afurðir stefnuráðs undanfarin ár eru m.a.:

- Vefur um vandaða stefnumótun.
- Handbækur og leiðbeiningarit sem nýtast ráðuneytum í stefnumótunarvinnu.
- Námskeið með innlendum og erlendum sérfræðingum.
- Kannanir um hæfni og þekkingu á stefnumótun innan Stjórnarráðsins.

Umfjöllun um hæfni, færni, og þekkingu í opinberri stjórnsýslu skaut aftur upp kollinum árið 2019. Var það í tengslum við ráðstefnu og skýrslu á vegum forsætisráðuneytisins um fjórðu iðnbyltinguna. Þar kom m.a. fram að með aukinni sjálfvirknivæðingu yrðu sum störf óþörf í framtíðinni. Í skýrslunni var greint frá því að á Íslandi væru miklar líkur á því að um 28% íslensks vinnumarkaðar yrði fyrir verulegum breytingum. Störf gætu jafnvel horfið alveg vegna sjálfvirknivæðingar (Forsætisráðuneytið 2019). Umræðan er því ekki aðeins að breytast heldur má gera ráð fyrir að efnistök séu í stöðugri endurskoðun. Hluti starfsmanna í stærri skipulagsheildum, hvort sem er á einkamarkaði eða hjá hinu opinbera heldur orðið utan um mannauðsmálin. Orðræðan hefur breyst, frá tali um starfsmenn og starfsmannastefnur yfir í mannauð og mannauðsstefnur.

Í skýrslu forsætisráðherra (2020) um ábendingar sem varða stjórnsýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis og fleira er m.a. vikið að þeim aðgerðum sem stjórnvöld réðust í með hliðsjón af ábendingum sem fram komu um eflingu, umgjörð og framkvæmd stefnumótunarvinnu hjá stjórnvöldum. Þar voru taldar upp ýmsar aðgerðir sem vísað hefur verið í hér að framan. Auk þess er setning laga um opinber fjármál 2015 talin hafa markað ákveðin þáttaskil í allri stefnumótunarvinnu. Þar var kveðið á um skyldu ráðherra til að móta stefnu fyrir málefnasvið sín og málaflokka.

Að framan var vísað í rannsókn Árelfu E. Guðmundsdóttur og Sólmundar M. Jónssonar (2021) um nýjar hæfniskröfur til stjórnenda ríkisstofnana. Þar tóku þau fyrir stjórnendastefnu ríkisins sem sett var fram sumarið 2019. Í henni voru kynntir þeir hæfnisþættir sem liggja til grundvallar forystu hjá hinu opinbera á Íslandi. Engin samþærileg stefna er til fyrir starfsmenn ríkisins. Það er öllu heldur í höndum ríkisstofnana að setja mannauðsstefnur fyrir sínar skipulagsheildir. Það sem vekur sérstaka athygli í nýrri stjórnendastefnu er að komið er inn á stefnugetu stjórnenda í fyrsta sinn fyrir stjórnendur. Greint er á milli leiðtogahlutverksins og stjórnendahlutverksins. Þar eru m.a. þættir eins og framsýni, stefnumótun og forysta taldir falla undir leiðtogahlutverkið. Stefnumótun er skilgreind þannig að forstöðumaður móti metnaðarfulla framtíðarsýn og marki leiðina með stefnumótandi áætlunum í samræmi við áherslur ráðherra.

Kannanirnar sem stuðst er við í þessari rannsókn beinast að sérfræðingum og stjórnendum í ráðuneytum. Þessir aðilar hafa komið að stefnumótandi áætlanagerð með einhverjum hætti á sl. tveimur árum. Fleiri koma þó að stefnumótun innan Stjórnarráðsins. Vert er að minnast aðeins á þá þó þeir séu ekki til umfjöllunar hér. Stefnumótun hjá hinu opinbera kann að vera útviðað til utanaðkomandi aðila eins og háskóla, hugveita, rannsóknastofnana og ráðgjafafyrirtækja (Boston 1994). Þeir fræðimenn sem rannsakað hafa stefnugetu eins og Howlett og Migone (2014a, 2014b) hafa gert rannsóknir á aðkomu utanaðkomandi aðila að opinberri stefnumótun. Hafa þeir m.a. rýnt samninga við ráðgjafa og kannað hvort verið sé að leita til ákveðna aðila meira en annarra o.s.frv. Í Kanada komust þeir að því að um mikla fákeppni væri að ræða. Innan við 5% fyrirtækja voru með allt að 80% af heildarverðmæti samninga. Hér á landi hefur Ríkisendurskoðun (2000, 2017) greint kaup ráðuneyta á sérfræðiþjónustu. Þetta getur verið fjölbreytt ráðgjöf og er aðstoð við stefnumótun aðeins hluti af því. Ríkisendurskoðun hefur verið nokkuð gagnrýnin á stjórnvöld og í skýrslunni 2017 kom fram að stofnunin teldi brýnt að ráðuneytin bæti og samræmi verklag sitt við kaup á sérfræðiþjónustu (Ríkisendurskoðun 2017).

Á Bretlandseyjum og á Nýja Sjálandi hafa verið starfræktir sérstakir vísindaráðgjafar sem eru ráðamönnum og ráðuneytum innan handar. Í Bretlandi hafa flestöll ráðuneyti vísindaráðgjafa. Þetta eru vanalega prófessorar við breska háskóla á tilteknu sviði. Þeirra hlutverk er ráðgjöf, sérstaklega á sviði vísinda og tæknimála. Nýsjálendingar hafa farið svipaða leið. Þeir eru bæði með miðlægan vísindaráðgjafa í forsætisráðuneytinu og vísindaráðgjafa í öðrum ráðuneytum. Þessir ráðgjafar veita ráðgjöf um stefnumótun, meta gæði rannsókna og eru það sem Boswell (2018) kallar þekkingarmiðlara. Þeir gegna

mikilvægu hlutverki innan kerfisins. Þeim er ætlað að leggja mat á, ráðleggja og skýra út fyrir stefnumótunarfræðingum sem eru að móta stefnuna og valkostina (Gluckman, Bardsley & Kaiser 2021). Á Ísland hefur þessi leið ekki verið farin. Stjórnmalamenn hafa almennt gott aðgengi að fræðimönnum. Aftur á móti hefur verið starfrækt hér á landi Vísinda- og tækniráð í hartnær 20 ár, nú vísinda- og nýsköpunarráð. Auk þess sem loftslagsráð hefur verið starfrækt í nokkur ár. Það er eitt besta dæmið um vísindaráð sem veitir stjórnvöldum aðhald. Það er jafnframt ráðgefandi um stefnumarkandi ákvarðanir sem tengjast tilteknum málaflokki, þ.e. loftslagsmálum.

3. Greining á stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins

Í kjölfar heimsóknar stefnuráðs til Bretlands vorið 2015 var ákveðið að gera könnun á vegum stefnuráðs. Var þetta gert að breskri fyrirmynd um stöðu stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins (Forsætisráðuneytið, 2015). Markmiðið með fyrstu könnuninni var að skilgreina grunnlínu og leita leiða til framþróunar og úrbóta. Alls hefur könnunin verið gerð fjórum sinnum. Fyrst árið 2015 og endurtekin á tveggja ára fresti. Könnunin árið 2021 svipar til fyrstu könnunarinnar. Þó hafa smávægilegar breytingar verið gerðar á nokkrum spurningum. Auk þess hafa nýjar spurningar bæst við og aðrar dottið út. Tilkoma fjármálaáætlunar árið 2016 markaði þó nokkur þáttaskil í stefnumótun hins opinbera. Endurspegladist það að hluta til í viðbótarspurningum árið 2017 (Forsætisráðuneytið 2015, 2022).

Þátttakendur í könnuninum hafa verið ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar auk valinna sérfræðinga úr öllum ráðuneytum sem meðlimir í stefnuráði tilnefna. Viðmiðið er að sérfræðingur hafi komið að stefnumótun og áætlanagerð á sl. tveimur árum áður en könnunin er gerð. Hafa ber í huga að það er alltaf hætta á skekkju þegar þátttakendur svara spurningum er varða störf sín eða sinna undirmanna. Könnunin er ekki úrtakskönnun heldur er henni ætlað að ná utan um allt þýðið. Það er að segja þeir starfsmenn sem að einhverju leyti taka þátt í stefnumótun og áætlanagerð. Þessi nálgun við upplýsingaöflun um stöðu stefnumótunar innan Stjórnarráðsins hefur bæði kosti og galla. Kostirnir eru helst þeir að hópurinn er aðgengilegur en stefnuráðsfulltrúar deildu netföngum þátttakenda með umsjónarmönnum könnunarinnar. Með rafrænum spurningakönnunum má útfæra könnun sem þessa á skömmum tíma og taka saman niðurstöður. Ýmsar ráðstafanir voru gerðar til að tryggja góða þátttöku, m.a. var ákveðið að sleppa bakgrunnsspurningum. Sum ráðuneyti eru fámenn og því hefði mátt rekja svör ef spurt væri um kyn, menntun, starfsreynslu, vinnustað o.fl.

Fjöldi þátttakenda hefur aukist með hverri könnun. Árið 2015 var könnunin send á 131 starfsmann. Árið 2021 fengu aftur á móti 337 starfsmenn könnunina senda. Þetta er meiri aukning en sem nemur fjölgun starfsmanna í Stjórnarráðinu á tímabilinu. Tilkoma fjármálaáætlunar kann að hafa haft áhrif. Er þar um er að ræða viðamikið stefnuskjal sem kallar á viðmikla þátttöku starfsmanna í ráðuneytum á hverju ári. Þetta kann einnig

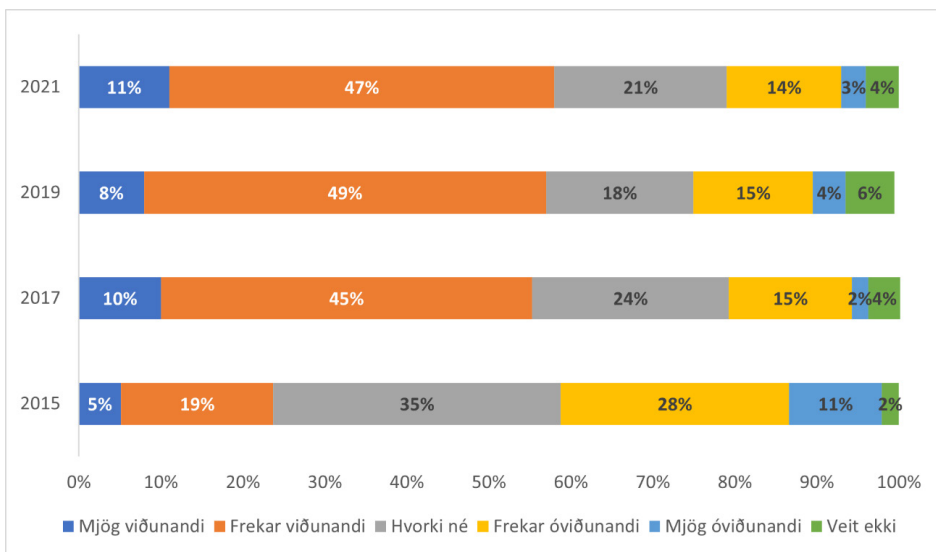
að vera vísbending um aukna þátttöku starfsmanna almennt í stefnumótun hjá Stjórnarráðinu. Svarhlutfall í könnununum miðast við þann fjölda sem tekur þátt í könnuninni. Svarhlutfall er mismunandi milli spurninga þar sem sumir sleppa spurningum í einhverjum tilfellum. Af þeim sem fengu könnunina árið 2015 voru 75% sem tóku þátt, árið 2017 voru það 69%, árið 2019 svöruðu 57% og árið 2021 svöruðu 71% starfsmanna að einhverju leyti spurningakönnuninni.

Könnunin, sem gerð var árið 2021, samanstóð af 34 spurningum sem skiptust í sex kafla: (I) Þátttakendur í stefnumótun og áætlanagerð; (II) Þekking og færni; (III) Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð; (IV) Greiningarvinna við undirbúning stefnumótunar; (V) Mótun stefna og áætlana og (VI) Innleiðing og eftirfylgni með stefnum og áætlunum. Niðurstöður kannanna síðustu ára hafa veitt upplýsingar sem leitt hafa til mótunar tillagna um skipulag og aðferðafræði við stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Hluti tillagnanna hefur þegar komist til framkvæmda. Má þar nefna námskeið og vinnustofur um stefnumótun sem voru haldin af Stjórnarráðsskólanum í samvinnu við stefnuráðið (Forsætisráðuneytið 2022).

Horft var til ákveðinna undirþátta í líkani Wu og félaga (2015) við val á spurningum úr könnununum fyrir þessa rannsókn. Könnun stefnuráðs er umfangsmikil. Spurt er um atriði eins og reynslu við stefnumótun, notkun handbóka og gerð fjármálaáætlunar og fleiri atriði sem falla síður að líkani Wu og félaga. Því var horft til þeirra spurninga í könnuninni sem hafa sterka samsvörun við líkanið. Fyrir vikið voru valdar spurningar er meta greiningarhæfni, samstarf við hagsmunaaðila og aðra, pólitískan stuðning við stefnuna, fjárveitingar til stefnunnar, samhæfingu þvert á aðrar stofnanir o.fl. Hér að neðan verður greint frá helstu niðurstöðum úr sex spurningum sem fram komu í könnun stefnuráðs árið 2021.

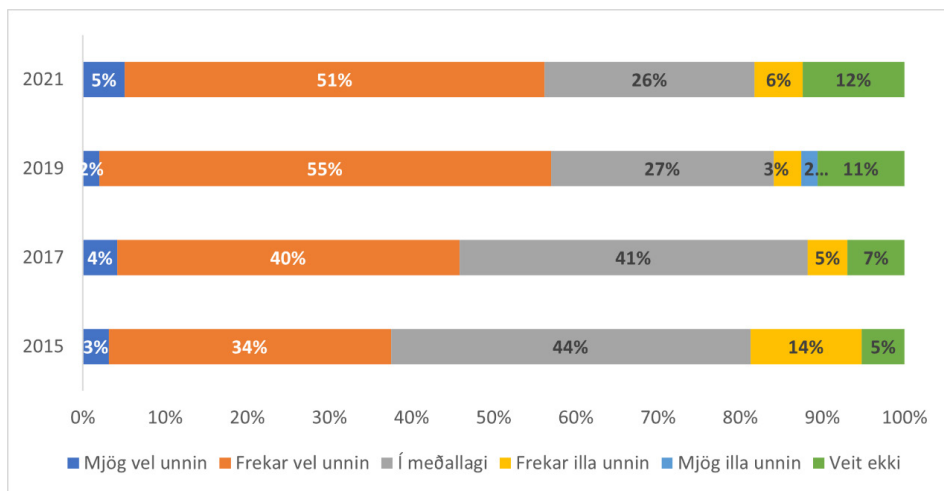
3.1 Stefnugeta Stjórnarráðsins 2015-2021

Fyrst spurningin sem tekin er fyrir úr könnuninni 2021 er almenn og varðar þekkingu á stefnumótun innan ráðuneyta. Eins og sjá má á mynd 1 telja svarendur að þekking á stefnumótun og áætlanagerð hafi aukist með árunum frá því könnunin var fyrst gerð árið 2015. Mest var stökkið í annarri könnuninni árið 2017. Í fyrstu könnuninni töldu einungis 25% þátttakenda þekkingu á stefnumótun innan síns ráðuneytis vera mjög viðunandi eða frekar viðunandi. Árið 2017 var hlutfallið hins vegar komið í 55% og árið 2021 var hlutfallið í 58% (Forsætisráðuneytið 2022).



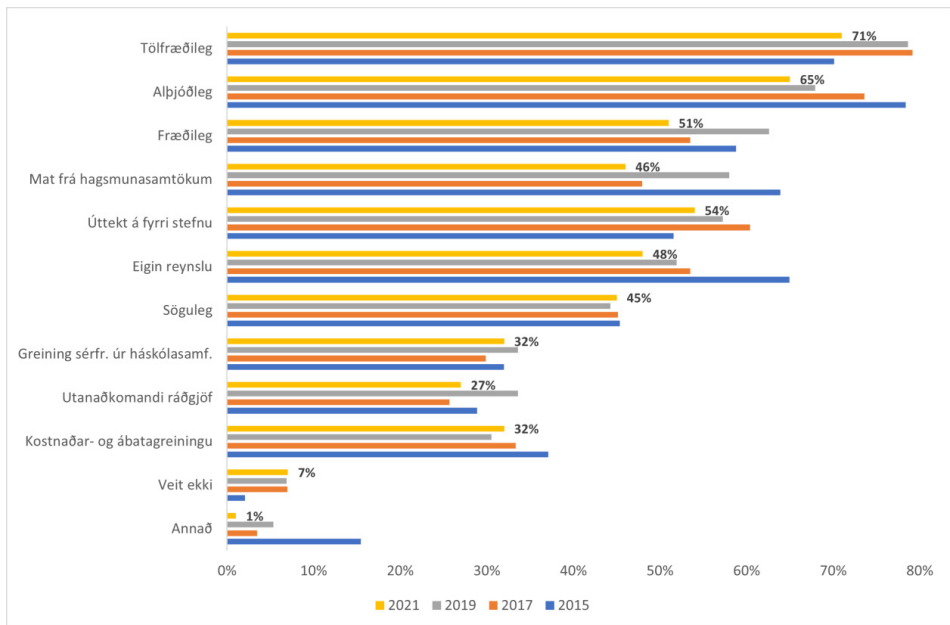
Mynd 1. Hversu viðunandi eða óviðunandi telur þú þekkingu á stefnumótun innan ráðuneytisins vera?

Spurning tvö varðar vinnubrögð ráðuneyta við gerð stefnuskjala. Þátttakendur voru spurður hversu vel eða illa starfsmenn töldu stefnuskjöl og áætlanir síns ráðuneytis vera unnar. Niðurstöður gáfu til kynna að 56% þátttakenda telur að stefnuskjöl og áætlanir frekar vel unnin. Á móti telja 6% svarenda að skjölin og áætlanirnar frekar illa unnar. Rétt ríflega fjórðungur svarenda mat það svo að gæði stefnuskjalanna og áætlana væri í meðallagi. Þá tóku 12% svarenda ekki afstöðu til spurningarinnar og merktu við „veit ekki“. Þróunin telst vera í rétta átt, þ.e. að fleiri telja skjöl vera betri árið 2021 en þegar könnunin var fyrst gerð. Niðurstöðurnar gefa hins vegar til kynna að lítil breyting hafi verið milli 2019 og 2021, sjá mynd 2.



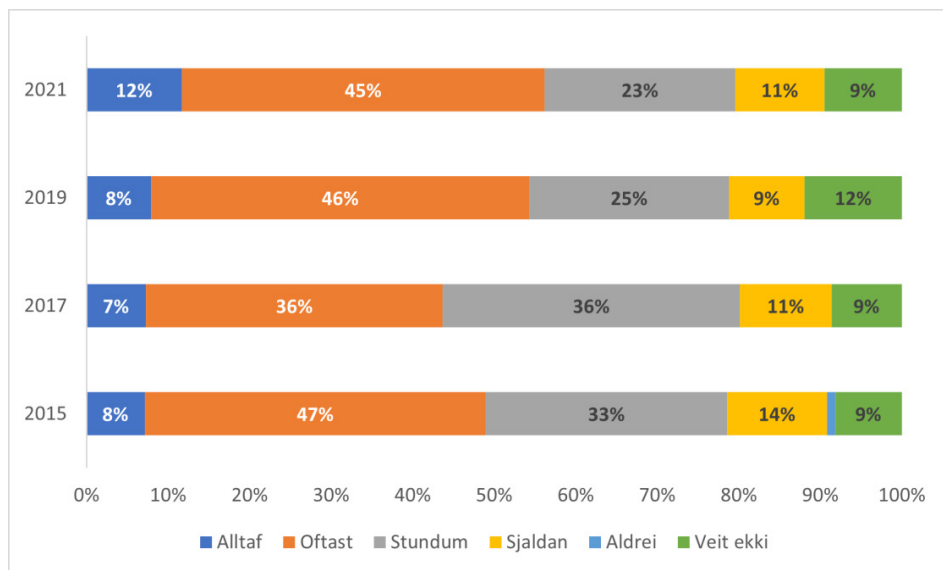
Mynd 2. Hversu vel eða illa telur þú stefnuskjöl og áætlanir ráðuneytisins almennt hafa verið unnin sl. tvö ár?

Í spurningu þrjú er spurt nánar um hvers konar gögn og upplýsingar séu notuð við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar. Þetta er álíka spurning og Howlett og félagar (2014) notuðu í rannsókn á stefnugetu stjórnvalda í Kanada á árunum 2006-2013. Þátttakendur gátu valið fleiri en einn valmöguleika í svörum sínum. Svarmöguleikum var ekki raðað eftir mikilvægi. Því er illmögulegt að segja til um hvers konar gögn eða upplýsingar þátttakendur lögðu mesta áherslu á að nota. Hlutfallslega flestir merktu við notkun tölfræðilegra gagna (71%) eða alþjóðlegra gagna (65%). Næst komu úttekt á fyrri stefnu (54%) og svo fræðileg gögn (51%), sjá mynd þrjú. Þá merktu 48% svarenda við að þeir nýttu eigin reynslu sem gögn og upplýsingar í greiningavinnunni. 46% sögðust styðjast við mat frá hagsmunasamtökum og 45% sögðust nýta söguleg gögn. Fæstir sögðust hins vegar styðja sig við utanaðkomandi ráðgjöf (27%), kostnaðar- og ábátagreiningu (32%), og greiningu sérfræðinga úr háskólasamfélaginu (32%). Ekki má sjá verulega breytingar á milli ára. Þó virðist notkun fræðilegra gagna og mats frá hagsmunasamtökum minnka verulega frá fyrri könnun árið 2019 (Forsætisráðuneytið 2022).



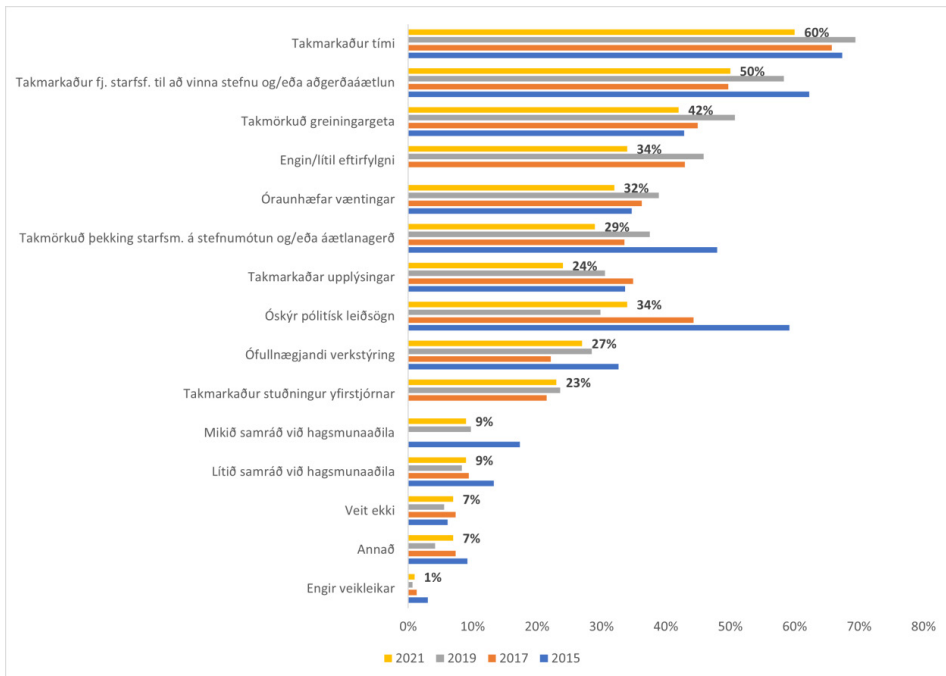
Mynd 3. Hvers konar gögn og upplýsingar notar þú almennt við greiningu og undirbúning fyrir mótun stefnuskjala eða stefnuráðgjafar (e. policy advice)? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost.)

Í fjórðu spurningunni er rýnt í samráð. Þátttakendur voru beðnir um að meta hversu oft þeir teldu stefnuskjöl og áætlanir innan ráðuneytisins vera unnar í samráði við hagsmunaaðila (e. stakeholders). Rúmlega helmingur þátttakenda taldi að stefnur og áætlanir síns ráðuneytisins væru alltaf eða oftast unnar í samráði við hagsmunaaðila (57%). Tæplega fjórðungur svarenda merkti við stundum (23%) árið 2021. Aðeins 11% þátttakenda töldu að stefnur ráðuneytisins væru sjaldan unnar í samráði við hagsmunaaðila. Enginn (0%) svaraði því til að aldrei væri haft samráð við hagsmunaaðila. Það sem vekur athygli hér er að þetta hlutfall hefur haldist nokkuð stöðugt frá því fyrsta könnunin var gerð. Það er etv. til marks um að lögð sé áhersla á samráð við hagsmunaaðila við mótun stefna og áætlana.



Mynd 4. Hversu oft telur þú stefnuskjöl og áætlanir innan ráðuneytisins vera unnar í samráði við hagsmunaaðila / haghafa (e. stakeholders)?

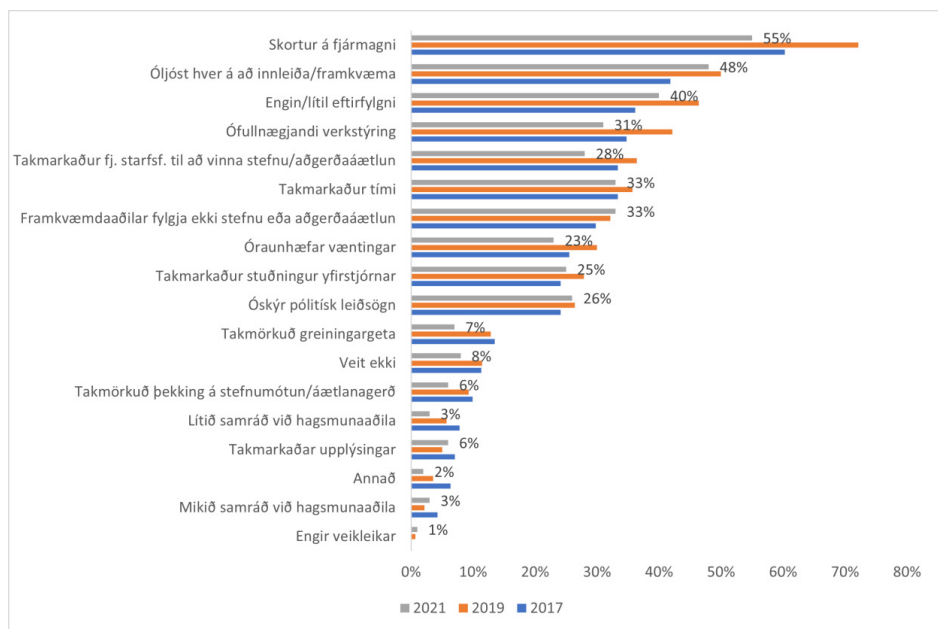
Í fimmtu spurningu er spurt út í helstu veikleika ráðuneyta við stefnumótun og áætlanagerð. Boðið er upp á marga valkosti og er tilgangurinn m.a. að fá yfirlit yfir atriði sem bæta megi svo styrkja megi stefnumótun og áætlanagerð innan Stjórnarráðsins. Að mati svarenda voru helstu veikleikar takmarkaður tími (60%), takmarkaður fjöldi starfsfólks til að vinna stefnumótunarvinnu (50%) og takmörkuð greiningargeta (42%). Þá merktu 34% svarenda við enga eða litla eftirfylgni, 32% við óraunhæfar væntingar, (34%) við óskýra pólitíska leiðsögn og 29% við takmarkaða þekkingu starfsmanna á stefnumótunarvinnu. Aðrir þættir sem fengu lægra vægi voru ófullnægjandi verkstýring (27%), takmarkaðar upplýsingar (24%) og takmarkaður stuðningur yfirstjórnar (23%). Ýmislegt hefur breyst á síðustu árum, má þar nefna að þættir eins og óskýr pólitísk leiðsögn og takmörkuð þekkingu á stefnumótun eru ekki lengur meðal helstu veikleika ráðuneytanna þegar það kemur að stefnumótun og áætlanagerð. Þeim fækkar sem telja að takmarkaðan tíma og takmarkaðan fjölda starfsmanna við mótun stefna og áætlana vera helstu veikleikana. Meðal þess sem þarf að bæta innan ráðuneyta er greiningargeta (Forsætisráðuneytið 2022).



Mynd 5. Hverja, ef einhverja, telur þú vera helstu veikleika ráðuneytisins við stefnumótun og/eða áætlanagerð? (Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn kost.)

Síðasta spurningin úr könnunum stefnuráðsins sem tekin er hér fyrir er, líkt og fyrri spurning, tilraun til að greina þá þætti sem valda því að stefnur og áætlanir komast ekki til framkvæmda. Spurningin var fyrst notuð árið 2017. Líkt og í fyrri spurningu er boðið upp á marga valkosti og því má skoða þátt sérfræðinga, skipulagsheilda og jafnvel kerfisins í heild. Þátttakendur gátu merkt við fleiri en einn valkost í svörum sínum við þessari spurningu. Þeim stóð ekki til boða að merkja valmöguleika eftir mikilvægi. Niðurstöður endurspeglar því ekki hlutfallslegt mikilvægi heldur aðeins hlutfallslegan fjölda svara.

Flestir telja að skortur á fjármagni (55%) sé helsta ástæða þess að stefnur komast ekki til framkvæmda. Aðrar ástæður sem fengu töluvert vægi voru óljós ábyrgð á innleiðingu (48%) eða engin eða lítill eftirfylgni (40%). Jafnmargir eða 33% merktu við takmarkaðan tíma eða að framkvæmdaaðilar fylgdu stefnunum ekki eftir. Svarendur merktu einnig við ófullnægjandi verkstýringu (31%), takmarkaðan fjölda starfsfólks (28%), óskýra pólitíska leiðsögn (26%), takmarkaðan stuðning yfirstjórnar (25%) og óraunhæfar væntingar (23%). Ekki virðist hafa orðið mikil breyting í þróuninni á milli ára (Forsætisráðuneytið 2022).



Mynd 6. 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 valkost.)

4. Umræða

Í þessum kafla er farið nánar yfir framangreindar niðurstöður með hliðsjón af líkani Wu, Ramesh og Howlett (2015). Jafnframt verða niðurstöðurnar skoðaðar í samhengi við rannsóknarspurningarnar. Frá því fyrsta könnunin var gerð árið 2015 hefur þekking á stefnumótun innan Stjórnarráðsins aukist smátt og smátt. Töluvert stökk var á milli fyrstu og annarrar könnunarinnar (2017) en síðan hefur hægst á þróuninni. Nú telja í kringum 60% starfsmanna Stjórnarráðsins þekkingu vera viðunandi. Innan við 20% telja hana óviðunandi. Önnur lykilspurning varðar gæði stefnuskjala (mynd 2). Þar má einnig greina stökk á milli kannana. Frá því fyrsta könnunin var gerð hefur fjölgað í þeim hópi sem telur skjölin frekar vel unnin. Aftur á móti hefur það haldist nokkuð stöðugt að um 80% telja skjölin í meðallagi til góð. Fáir telja skjölin slæm. Fyrstu tvær spurningarnar snúa að heildarmyndinni og er ekki auðvelt að staðsetja þær í líkani Wu og félaga. Spurningin um gæði stefnuskjala getur átt við alla þættina þrjá (einstaklinga, skipulagsheildir, kerfi) undir *úrræðum og geta*. Aftur á móti á greiningarhæfni, undir *hæfni og færni*, best við þar sem um er að ræða upphafsstig stefnumótunar.

Við stefnumótun og áætlanagerð er jafnan stuðst við gögn og upplýsingar við greiningu og undirbúning stefnuskjala (mynd 3). Fyrir vikið var spurt um hvers konar gögn og upplýsingar væru notuð í ráðuneytunum. Þessi spurning snertir greiningarhæfni í

öllum flokkum *úrræða og getu*. Sambærileg spurning var notuð í rannsókn á stefnugetu í Kanada á árunum 2006-2013. Þar kom fram að kostnaðar- og ábatagreining og sviðsmyndir skorðu ekki eins hátt og fræðimennirnir gerðu ráð fyrir. Þessar nálganir hafa þó lengi verið taldar meðal lykilaðferða við mótun stefna og áætlana (Howlett o.fl. 2014). Hér á landi virðist kostnaðar- og ábatagreining ekki mikið notuð samanborið við aðrar aðferðir líkt og könnunin í Kanada gaf til kynna.

Í líkani Wu og félaga er mikið lagt upp úr samstarfi við hagsmunaaðila. Spurt er um samstarf og samráð við slíka aðila (mynd 4). Fram kemur að nærri 60% starfsmanna Stjórnarráðsins móta stefnur oft í samvinnu við hagsmunaaðila. Niðurstöður um samráð hafa haldist nokkuð stöðugar frá 2015. Frekar lítill hluti, eða á bilinu 10-15%, vinnur aðeins stundum með hagsmunaaðilum. Samstarf við hagsmunaaðila er lykilþáttur í öllum flokkum *úrræðis og getu* og fellur undir pólitíska hæfni. Pólitíska hæfnin snýr m.a. að því að ná fólki saman úr ólíkum áttum, tryggja stuðning þeirra við stefnuna o.s.frv.

Boðið er upp á fjölda valkosta við mat á veikleika við mótun stefna og áætlana (mynd 5). Þeir þættir sem oftast voru nefndir eru takmarkaður tími, takmarkaður fjöldi starfsmanna til að vinna stefnuna og takmörkuð greiningargeta. Einnig eru nefndir þættir eins og óskýr pólitísk leiðsögn og lítil eftirfylgni. Hér er því annað dæmi um spurningu sem tekur til flestra þátta í líkani Wu og félaga. Síðasta spurningin í þessari rannsókn dregur saman yfirlit yfir þá þætti sem eru þess valdandi að stefnur og áætlanir komast ekki til framkvæmda (mynd 6). Líkt og með fyrri spurningu þá eru svarmöguleikarnir margir. Hér er fyrst og fremst horft til framkvæmdahæfninnar (að koma hlutum í verk) undir *hæfni og færni*. Í það minnsta skora þeir þættir hæst meðal svarenda. Þessi spurning er þess eðlis að hún kemur inn á alla flokka undir *úrræði og geta*.

Greining á niðurstöðum úr könnunum stefnuráðs með hliðsjón af líkani Wu og félaga gefur til kynna hvar styrkleikarnir liggja. Jafnframt hvar mögulega megi gera betur. Líkanið tekur fyrir fjölda þátta og virðast spurningarnar ná vel utan um lykilþætti líkansins. Það að niðurstöður úr könnunum megi nýta og skoða í samhengi við líkanið gefur til kynna að þær kannanir sem gerðar hafa verið hér á landi nái yfir þá þætti sem fræðimenn telja mikilvæga við mat á stefnugetu. Líkanið virðist því ná ágætlega utan um þá stefnumótunareiginleika sem starfsfólk þarf að vera gætt. Líkanið hefur hins vegar ákveðnar takmarkanir, s.s. óskilgreint vægi þátta auk þess sem skilgreina þarf hvern þátt betur. Aðgerðavæðing líkansins getur verið áskorun. Engin uppskrift er fyrir hendi en að sama skapi býður líkanið upp á sveigjanleika í túlkun. Það gefur ólíkum einingum (stofnunum o.fl.) tækifæri að aðlagja nálgun líkansins að starfseminni hverju sinni.

5. Lokaorð

Lagt var upp í þessa vegferð með þrjár rannsóknarspurningar. Meginspurningarnar tvær snúa að stefnugetu Stjórnarráðsins og hvort að greina megi styrkleika og veikleika með líkani Wu og félaga. Til viðbótar er því velt upp hvort að það sé gagnlegt að styðjast við líkön sem þessi við mat á stefnugetu. Greining á niðurstöðum kannanna stefnuráðs með líkani Wu og félaga leiddu í ljós að fræðimenn sem og sérfræðingar á sviði stefnumótunar líti til sambærilegra þátta þegar kom að mati á stefnugetu. Með aðstoð líkansins

má greina hvaða þætti mögulega vantar, hvar pottur er brotinn o.s.frv. Niðurstöður úr könnunum stefnuráðs gefa til kynna að það sé stefnugeta á tilteknum sviðum til staðar í stjórnkerfinu. Erfitt er að segja til um hve mikil stefnugetan sé, enda býður líkanið ekki upp á slíka greiningu. Ákveðnir lykilþættir, sem líkanið nær utan um, skora nokkuð hátt í könnunum. Má þar nefna greiningarhæfni, aftur á móti er eftirfylgni og framkvæmd stefna og áætlaða nokkuð áþótta.

Líkan eins og það sem Wu og félagar hafa kynnt til leiks er nokkuð algengt innan stjórnsýslufræðanna. Fræðimenn eru gjarnir á að móta líkön til að aðstoða við rannsóknir og greiningar á tilteknum viðfangsefnum. Líkön geta verið gagnleg og hjálpað til við að einfalda hluti, skýra ferla, spá fyrir um o.s.frv.

Það kann að vera gagnlegt að rýna svona líkön áður en farið er af stað við að búa til spurningalista. Til að svona líkan geti verið gagnlegt sem greiningartól þarf að útfæra nánar viðmið fyrir hvern þátt. Jafnvel telja upp atriði sem þurfa að vera til staðar. Annars er hætt á að niðurstöður verði óljósar vísbendingar sem erfitt er að nýta við þróun viðbragða á greiningunni.

Með þessari rannsókn er búið að kynna til leiks hugtak sem lítt hefur verið skoðað hér á landi. Líkanið sem kynnt var til að mæla hugtakið getur, þrátt fyrir ákveðna ágalla, verið gagnlegt ef útfært nánar. Stefnumótun er viðamikil þáttur í starfsemi hins opinbera, sérstaklega á æðstu stigum stjórnsýslunnar. Stefnur eru bæði sýn og tæki stjórnmálamanna til að ná markmiðum sínum. Það er því mikilvægt að halda áfram að rannsaka þetta viðfangsefni og reyna að skilja betur hvað það er sem gerir stefnur og áætlanir líklegar til að skila árangri.

Höfundur hefur bæði starfað í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og forsætisráðuneytinu og verið meðlimur í stefnuráði Stjórnarráðsins, m.a. sem formaður um skeið.

Heimildir

- Árelía Eydis Guðmundsdóttir og Elín Blöndal (2017). „Stjórnun sérfræðinga: Fremstir meðal jafninga”, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 13(2), 265–286.
- Árelía Eydis Guðmundsdóttir og Sólmundur Már Jónsson (2021). „Nýjar hæfniskröfur til stjórnenda ríkisstofnana”, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 17(1), 79–106.
- Bakvis, H. (2000). „Country Report: Rebuilding Policy Capacity in the era of the Fiscal Dividend: A Report from Canada”, *Governance* 13(1), 71–103.
- Bali, A. S., og Ramesh, M. (2019). „Assessing health reform: Studying tool appropriateness and critical capacities”, *Policy and Society*, 38(1), 148–166.
- Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen (2017). „Viðhorf íslenskra og danskra stjórnenda til starfsumhverfis í ljósi norræna gilda”, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 13(1), 119–150.
- Bertelli, A. M. (2012). *The Political Economy of Public Sector Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boston, J. (1994). „Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out”, *Governance* 7 (1), 1–30.
- Boswell, J. (2018). „Keeping expertise in its place: understanding arm’s-length bodies as boundary organisations”, *Policy Politics* 46, 485–501.
- Brenton, S., Baekkeskov, E. og Hannah, A. (2023). „Policy capacity: evolving theory and missing links”, *Policy Studies*, Taylor & Francis Journals, 44(3), 297–315, maí

- Carroll, P. (2010). „Does Regulatory Impact Assessment Lead to Better Policy?“, *Policy and Society* 29(2), May 2010, 113–122.
- Christensen, T., P. Lægreid, og L. H. Rykkja. (2016). „Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy“, *Public Administration Review* 76(6), 887–897.
- Dahlström, C., J. Lindvall, og Rothstein, B. (2013). „Corruption, Bureaucratic Failure and Social Policy Priorities“, *Political Studies* 61(3), 523–542.
- Daugbjerg, C., og Halpin, D. (2010). “Generating Policy Capacity in Emerging Green Industries: The Development of Organic Farming in Denmark and Australia”, *Journal of Environmental Policy and Planning* 12(2), 141–157.
- Daugbjerg, C. (2023, 5. júlí). Generating policy capacity through collaboration with interest groups: Advantages and pitfalls. Talk at a workshop on Policy capacity. Controversies, theoretical and empirical perspectives.
- Daugbjerg, C., Fraussen, B., og Halpin, D. (2018). Interest group and policy capacity: Models of engagement, policy goods and networks. In X. Wu, M. Howlett, & M. Ramesh (Ritstj.), *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. (bls. 243–261). Springer.
- Davis, G. (2000). Conclusion: Policy capacity and the future of governance. Allen & Unwin.
- Dror, Y. (2001). *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*. New York: Frank Cass.
- Drucker, P.F. (1954). *The Practice of Management*. Harper & Row, New York.
- Eva Marín Hlynsdóttir (2019). „Local administrative capacity based on the presence of expert staff in municipal city halls and inter-municipal cooperation entities“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 15(1), 1–20.
- Eva Marín Hlynsdóttir (2016). „Administrative capacity and long-term policy making at the Icelandic local level“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 12(2), 237–258.
- Fellegi, I. (1996). *Strengthening our Policy Capacity*. Ottawa: Deputy Ministers Task Force. Canada.
- Forsætisráðuneytið (2010). *Sambent stjórnsýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið (2010). *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið (2012). *Erindisbréfi starfshóps um einföldun, fækkun og samþættingu lögbundinna stefna og áætlana*. Dags. 27. apríl 2012, Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið (2015). *Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins: Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið (2019). *Ísland og fjórða iðnbyltingin*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Framtidarnefnd/Fjorda-idnbyltingin-skyrsla.pdf>
- Forsætisráðuneytið (2020). *Skýrsla um ábendingar sem varða stjórnsýsluna í rannsóknarskýrslum Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna 2008, orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna og Íbúðalánasjóð og viðbrögð við þeim*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. <https://www.althingi.is/altext/pdf/151/s/0438.pdf>
- Forsætisráðuneytið (2022). *Staða stefnumótunar og áætlanagerðar innan Stjórnarráðsins: Könnun meðal stjórnenda og sérfræðinga í ráðuneytum*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Gluckman, P.D., Bardsley, A. og Kaiser, M. (2021). „Brokerage at the science–policy interface: from conceptual framework to practical guidance“, *Humanit Soc Sci Commun* 8, 84. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>
- Guðrún Ragnarsdóttir og Jón Torfi Jónasson (2022). „Stofnunareðli framhaldsskóla í faraldurskreppu. Ný reynsla og breytt umboð skólastjórna“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 18(2), 253–275.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2010). „Starfsumhverfi hins opinbera. Hlutverk stjórnenda og viðhorf starfsmanna“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 6(2), 63–78.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, Þórhallur Guðlaugsson og Ester Rós Gústavsdóttir (2010). „Íslensk vinnustaðamenning. Skýr og markviss stefna en skortur á samhæfingu og samþættingu“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 6(2), 229–252.
- Hall, J. L., og E. T. Jennings (2010). „Assessing the use and Weight of Information and Evidence in U.S. State Policy Decisions“, *Policy and Society* 29(2), 137–147.

- Head, B., M. Ferguson, A. Cherney, og P. Boreham. (2014). „Are Policy-Makers Interested in Social Research? Exploring the Sources and Uses of Valued Information among Public Servants in Australia“, *Policy and Society* 33(2), 89–101.
- Honadle, B. (1981). „A Capacity Building Framework: A Search for Concept and Purpose“, *Public Administration Review* 41(5), 575–580.
- Howlett, M. (2023, 7th July). *Avoiding Policy Failures and Enhancing Success through Blending Skill and Resources Across Multiple Levels of Policy Activity: Competences, Capabilities and the Policy Capacities of Government*. Talk at a workshop on Policy capacity. Controversies, theoretical and empirical perspectives.
- Howlett, M. og Lindquist, E. (2004). „Policy analysis and governance: Analytical and policy styles in Canada“, *Journal of Comparative Policy Analysis* 6(3) December: 225–49
- Howlett, M. (2009). „Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada“, *Canadian Public Administration* 52(2), 153–175.
- Howlett, M., Tan, S. L., Migone, A., Wellstead, A., og Evans, B. (2014). „The distribution of analytical techniques in policy advisory systems: Policy formulation and the tools of policy appraisal“, *Public Policy and Administration* 29(4), 271–291. <https://doi.org/10.1177/0952076714524810>
- Howlett, M. og Migone, A. (2014a). „Assessing contract policy work: overseeing Canadian policy consultants“, *Public Money & Management* 34(3), 173–180, DOI: 10.1080/09540962.2014.908007
- Howlett, M. og Migone, A. (2014b). „Making the Invisible Public Service Visible: New Evidence on Contract Size, Type and Structure in the Supply of Policy and Management Consultancies in Canada“, *Canadian Public Administration* (57)2, 183–216.
- Howlett, M. og Ramesh, M. (2015). „Achilles’ Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures“, *Regulation & Governance* 10(4), 301–313.
- Howlett, M. (2015). „Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government“, *Policy and Society* 34(3–4), 173–182.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson og Ása Líney Sigurðardóttir (2010). „Ákvarðanataka skipulagsheilda. Samanburður einkafyrirtækja og opinberra stofnana“, *Stjórnmal & stjórnsýsla* 6(2), 253–275.
- Karo, E., og Kattel, R. (2018). *Innovation and the state: Towards an evolutionary theory of policy capacity*. In X. Wu, M. Howlett, & M. Ramesh (Ritstj.), *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. (bls. 123–150).
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Jänicke, M. (1992). „Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison“, *The Environmentalist* 12(1), 47–58.
- Lindquist, Evert A. (1992). „Public managers and policy communities: Learning to meet new challenges“, *Canadian Public Administration* 35(2) sumar, 127–59.
- Læg Reid, P., T. Randma-Liiv, L. Rykkja, og K. Sarapuu (2014). *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moore, M. H. (2000). „Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit and Governmental Organizations“, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1), 183–204.
- Mukherjee I, Coban MK, Bali AS. (2021). „Policy capacities and effective policy design: a review“, *Policy Sciences*, Springer; Society of Policy Sciences 54(2), 243–268, júní
- Mukherjee, I. og Howlett, M. (2016). „An Asian perspective on policy instruments: policy styles, governance modes and critical capacity challenges“, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, Taylor & Francis Journals, vol. 38(1), 24–42, mars. DOI: 10.1080/23276665.2016.1152724
- Newman, J., Cherney, A., og Head, B. W. (2017). „Policy capacity and evidence-based policy in the public service“, *Public Management Review* 19(2), 157–174.
- Nutley, Sandra M., Isabel Walter, og Huw T.O. Davies. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol, U.K.: Policy Press.
- Painter, M., og Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.

- Parsons, W. (2004). „Not Just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence”, *Australian Journal of Public Administration* 63(1), 43–57.
- Pawson, Ray. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage Publications.
- Peters, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government* (Research Paper No. 18). Ottawa.
- Peters, B. G. (2015). “Policy Capacity in Public Administration”, *Policy and Society* 34(3–4), 219–228.
- Pétur Berg Matthíasson (2011). „Umbætur á stjórnsýslunni í kjölfar hrunsins Betri stjórnhættir með samhæfðri stjórnsýslu”, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 7(1), 297–326.
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Rayner, S. (2003). „Democracy in the age of Assessment: Reflections on the Roles of Expertise and Democracy in Public-Sector Decision Making”, *Science and Public Policy* 30(3), 163–170.
- Ríkisendurskoðun (2000). *Kaup ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðijónustu* Skýrsla til Alþingis í maí 2010.
- Ríkisendurskoðun (2017). *Kaup ráðuneyta á sérfræðijónustu*. Skýrsla til Alþingis í maí 2017.
- Rotberg, R. I. (2014). „Good governance means performance and results”, *Governance* <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12084>.
- Sanderson, I. (2006). „Complexity, ‘practical rationality’ and evidence-based policy making”, *Policy and Politics* 34(1), 115–32.
- Savoie, D. (2003). *Strengthening the policy capacity of government*. Report to the panel on the role of government. Research Paper Series, 1, 239–290.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior*, 2.útg. New York: Free Press.
- Stjórnarráð Íslands (2019). „Ný stjórnendastefna ríkisins: Bætt færni stjórnenda og aukinn samfélagslegur ávinningur“. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=c5cf150d-33a7-11e6-80c7-005056bc217f&newsid=55418c1b-97fc-11e9-9443-005056bc4d74>
- Stjórnarráð Íslands. (2013). *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Tiernan, A., og Wanna, J. (2006). Competence, capacity, capability: Towards conceptual clarity in the discourse of declining policy skills. Presented at the govnet international conference.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: Free Press.
- Wu, X. M., Ramesh, M., Howlett, M., og Fritzen, S. (2010). *The public policy primer: Managing public policy*. London: Routledge.
- Wu, X., Ramesh, M. og Howlett, M. (2015). „Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities”, *Policy and Society* 34(3–4), 165–171.