

Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð

Stjórnarráð Íslands
2013



Þrjár handbækur um verklag í Stjórnarráðinu:

- Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð
- Handbók um lagasetningu
- Handbók um verkefnastjórnun

Forsætisráðuneyti

1. útgáfa, nóvember 2013

ISBN 978-9935-9144-1-5

Vefslóð: forsaetisraduneyti.is

Efnisyfirlit

Inngangur – um handbókina	5
1. Hvað er stefnumótun?	6
1.1 Skilgreiningar	6
1.2 Samhengi og umfang	7
1.3 Afurðir	8
1.4 Ferli stefnumótunar	10
1.5 Útdráttur úr köflum 2-7	10
2. Upphaf stefnumótunar	13
2.1 Umboðsaðili – stýrihópur/verkefnishópur	13
2.2 Verkefnisstjóri – stefnuráðgjafi	14
2.3 Opið samráð	14
2.3.1 Þátttakendur	14
2.3.2 Stofnun vinnu- eða samráðshópa	14
2.3.3 Miðlun upplýsinga og þátttaka almennings	15
2.4 Vinnulag	15
2.4.1 Gerð verkefnisáætlunar – eyðublað í málaskrá	15
2.4.2 Tímamörk	16
2.4.3 Stefnskjal – innihald og framsetning	16
3. Mótun stefnu	18
3.1 Framtíðarsýn og hugmyndafræði	18
3.2 Stöðumat, greining og rannsóknir	18
3.3 Valkostir	19
3.4 Kostnaður og val á bestu lausn	20
3.5 Markmið	21
3.6 Mælikvarðar	21
3.7 Helstu verkefni	22
3.8 Drög að aðgerðaáætlun	23
3.9 Fjármögnun aðgerðaáætlunar	23

4.	Samþykkt stefnuskjals	24
4.1	Stefnuskjal og aðgerðaáætlun lögð fram til samþykktar	24
5.	Innleiðing stefnu	25
5.1	Ferli innleiðingar	25
5.2	Kynning og talsmenn	26
5.3	Stýrihópur og ábyrgð innleiðingar	27
5.4	Skipulag og verkefnisáætlun innleiðingar	28
5.4.1	Hæfilegur tími og næg aðföng	28
5.4.2	Fylgst með framgangi innleiðingar	28
5.4.3	Viðmiðanir fyrir vandaða innleiðingu	28
5.5	Stöðumat og endurskoðun innleiðingar	29
6.	Mat á stefnu	30
6.1	Árangursmat	30
6.2	Framkvæmd mats	31
7.	Endurskoðun og breytingar á stefnu	32
7.1	Viðbrögð við niðurstöðum árangursmats	32
7.2	Ný stefna – endurskoðuð stefna	32
	Viðaukar	34
I.	Íðorðalisti	34
II.	Stefnusniðmát	40

Inngangur – um handbókina

Handbók þessari er ætlað að leiðbeina starfsfólki stjórnarsýslunnar við opinbera stefnumótun og áætlanagerð, hvort heldur er frumvinnu eða endurskoðun á eldri stefnum. Sérstök áhersla er lögð á málefnasviðsstefnur, sbr. skilgreiningu þess hugtaks í kafla 1.1, en jafnframt fjallað um almenn atriði og fleiri afurðir stefnumótunar.

Markmiðið er nánar tiltekið þrjúþætt:

1. Samræma vinnulag
2. Samhæfa orða- og hugtakanotkun
3. Efla þekkingu starfsfólks

Handbókin skiptist í sjö kafla og fylgja henni tveir viðaukar. Í 1. kafla er fjallað stuttlega um helstu hugtök, mismunandi umfang og algengar afurðir stefnumótunar. Jafnframt er gefið yfirlit yfir hið almenna stefnumótunarferli og þau sex skref sem þar eru lögð til grundvallar. Í 2-7 er gerð nánari grein fyrir hverju og einu þessara skrefa, þ.e. skilgreiningu stefnusviðs, mótun stefnu, samþykkt stefnuskjals, innleiðingu stefnu, mati á stefnu og loks endurskoðun og breytingum á stefnu. Í viðauka er að finna I) íðorðalista yfir helstu hugtök og II) sniðmát fyrir stefnur og áætlanir.

Handbókin var unnin á árunum 2012–2013 af starfshópi skipuðum sérfræðingum frá öllum ráðuneytum. Tilfni þessa var að greining á völdum stefnum og áætlunum stjórnarsýslunnar árið 2011–2012 leiddi í ljós að úrbóta var þörf. Nánar tiltekið kom fram að stefnur og áætlanir tengdust ekki nægilega fjármunum, voru ekki nægilega samhæfðar og náðu almennt ekki markmiðum sínum.

Vinna hópsins byggðist á grunnkenningum í stefnumótunarfræðum, reynslu og þekkingu innan stjórnarsýslunnar og meðal nágrannaþjóða. Auk þess ber sérstaklega að geta lokaritgerðar Guðbjargar Sigurðardóttir, skrifstofustjóra í innanríkisráðuneytinu, um mótun og innleiðingu opinberrar stefnu.

Í starfshópnum sátu: Héðinn Unnsteinsson formaður (forsætisráðuneyti), Ingilín Kristmannsdóttir (innanríkisráðuneyti), Elvar Knútur Valsson (atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), Helga Sigurrós Valgeirsdóttir (atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), Hugi Ólafsson (umhverfis- og auðlindaráðuneyti), Helga Hauksdóttir (utanríkisráðuneyti), Fjóla María Ágústsdóttir (velferðarráðuneyti), Þórarinn Sólmundarson (mennta- og menningarmálaráðuneyti) og Hallgrímur Guðmundsson (fjármála- og efnahagsráðuneyti). Með hópnum starfaði Pétur Berg Matthíasson, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Sif Guðjónsdóttir lögfræðingur í forsætisráðuneytinu las handrit handbókarinnar yfir og samhæfði ásamt formanni starfshópsins. Björn Sigurðsson vefstjóri í forsætisráðuneytinu annaðist uppsetningu handbókarinnar.

Handbókin er ein þriggja handbóka um verklag Stjórnarráðsins. Hinar tvær fjalla um verkefnastjórnun og lagasetningu. Saman vísa handbækurnar veg almannaþingarinnar í gegnum lagasetningu, stefnumótun og verkefnastjórnun.

1. Hvað er stefnumótun?

Í kaflanum er fjallað um eftirfarandi atriði:

1. Skilgreiningar
2. Samhengi og umfang
3. Afurðir
4. Ferli stefnumótunar
5. Útdráttur úr köflum 2-7

1.1 Skilgreiningar

Orðið *stefna*, í almennri notkun, er margrætt og hefur einnig verið skilið á mismunandi hátt í stjórnsýslunni. Mikilvægt er að samræma hugtakanotkun og sú skilgreining hugtaksins *opinber stefna* sem handbók þessi miðast við er svohljóðandi: „leið sem ríkisstjórn, flokkur eða embættismenn kjósa að fara og framkvæma í samræmi við“.¹ Sumir telja að opinber stefna samanstandi af mörgum ákvörðunum og aðgerðum sem stýra úthlutun almannafrjáð eftir tilteknum gildum. Í markaðsumhverfi er algengt að notað sé enska hugtakið „strategy“, en algengasta og e.t.v. víðasta skilgreining stefnu (e. policy) er: „skilgreining á tilgangi skipulagsheildar og þær áætlanir og leiðir sem eru farnar til að ná þeim tilgangi“.² Almennt má segja að opinber stefna sé það sem hún kemur til leiðar.

Opinber stefna stjórnvalda birtist með formlegum hætti m.a. í lögum, reglugerðum, þingsályktunum, stjórnarsáttmálum, málefna sviðsstefnum (sérstökum stefnuskjölum á ákveðnum málefna sviðum), aðgerðaáætlunum og samningum.

Stefnumörkun/stefnumótun er ferli þar sem skipulagsheild/ir leitast við að setja fram stefnu/áætlun um hvernig breytingum frá núverandi ástandi skuli náð fram og hver sé æskileg eða viðunandi staða eftir tilsettan tíma. Stefnumörkun fer fram á vettvangi stjórnmalanna en stefnumótun er verkefni stjórnsýslunnar og viðfangsefni þessarar handbókar.

Stefnumótun og áætlanagerð er viðamikill þáttur í allri starfsemi hins opinbera, hvort sem er í ráðuneytum, hjá stofnunum eða sveitarfélögum. Starfsfólk þarf því að hafa þekkingu á þeirri aðferðafræði sem þar er byggt á.

Formleg stefna hins opinbera er jafnan sett fram í hugmyndafræðilegu stefnuskjali. Það hugtak er skilgreint svo: **Tímasett skjal þar sem sett er fram hugmynda-**

¹ Encyclopædia Britannica (2012). *Public policy approach*. Sótt 12. janúar 2012.

² Lynch, Richard. (2003). *Corporate Strategy*, 3ja útgáfa, Harlow: Prentice Hall

Stefna

Opinber stefna

*Stefnumörkun/
stefnumótun*

Stefnuskjal

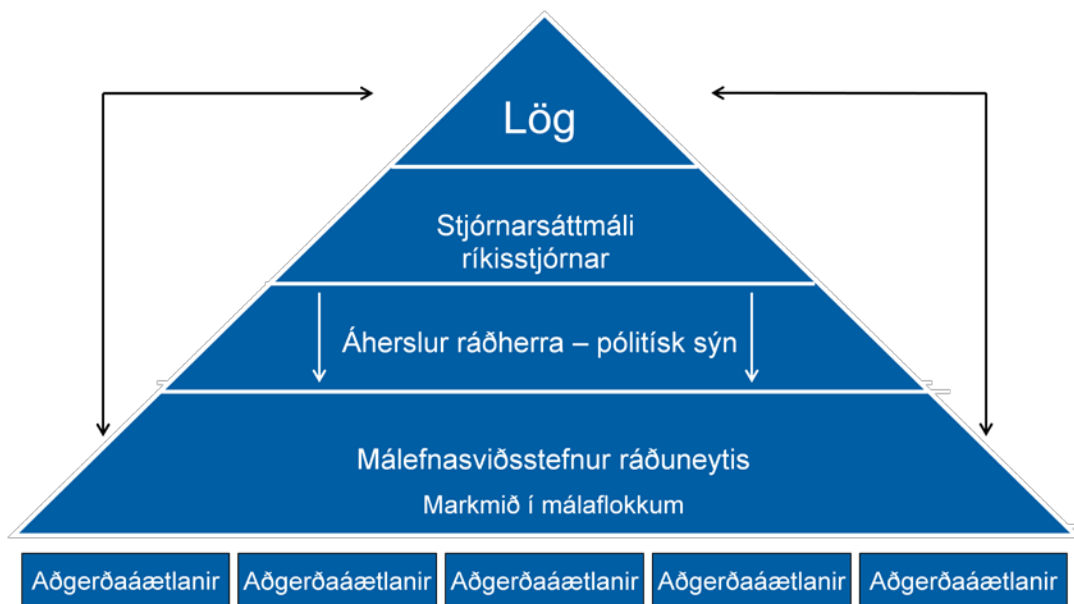
fræði, framtíðarsýn, gildi og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðum.

Æskilegt er að stefnum fylgi *aðgerðaáætlanir* en með þeim eru útfærðar aðgerðir og verkefni til að ná markmiðum og áherslum í stefnum. Aðgerðaáætlun fjallar um verkefni og verkþætti sem vinna skal að til þess að ná markmiðum stefnunnar. Þar er skilgreint hver ber ábyrgð á tiltekinni aðgerð og hver framkvæmir. Greint er frá fjármögnun aðgerða og hvernig árangurinn verður mældur með mælikvörðum. Samkvæmt þessari sýn eru huglæg fyrirheit færð frá stefnu yfir í hlutlæga aðgerðaáætlun.

Í þessari handbók er lögð áhersla á að leiðbeina um vinnslu á einni tegund stefnuskjala: *málefнасviðsstefnum*. Málefнасviðsstefnur eru stefnur ráðherra/ráðuneyta á þeim málefнасviðum sem ráðherra/ráðuneyti ber ábyrgð á. Vinnsla annarra afurða miðast í grundvallaratriðum einnig við sama ferli, enda þótt útfærslur séu mismunandi.

1.2 Samhengi og umfang

Til að auðvelda yfirsýn og samhæfingu stefna og áætlana innan Stjórnarráðsins er mikilvægt að gera sér grein fyrir heildarmynd og samhengi málefнасviðsstefna ráðuneyta við aðra þætti, þ. á m. fyrirbyggjandi stefnumótun (mynd 1). Málefнасviðsstefnur fela í sér áherslur ráðherra, byggjast á pólitískri sýn og eru í samræmi við stjórnarsáttmála og lög. Þær eru útfærðar með aðgerðaáætlunum sem innihalda verkefni/verkþætti sem færa eiga hið opinbera nær þeim markmiðum er fram koma í málefнасviðsstefnunum.



Mynd 1. Samhengi málefнасviðsstefna ráðuneytis.

Aðgerðaráætlun

Málefнасviðsstefna

Í viðauka er að finna iðorðalista yfir helstu hugtök

1.3 Afurðir

Stefna getur m.a. komið fram í lögum, þingsályktunartillögum, samningum, sáttmálum, áherslum ráðuneyta og stofnana og sérstökum stefnuskjölum á ákveðnum málefnasviðum (málefnasviðs-stefnur) og aðgerðaáætlunum. Sá sem veitir umboð til að hefja vinnu við stefnumótun þarf að taka skýrt fram í upphafi hvaða afurð hún skuli skila, m.a. vegna mismunandi stöðu innan stjórnkerfisins og ólíks vinnulags í ferlinu.

Það stefnumótunarferli sem handbókin útlístar á sérstaklega við um málefnasviðsstefnur. Vinnsla annarra afurða miðast í grundvallaratriðum einnig við sama ferli, enda þótt útfærslur séu mismunandi.

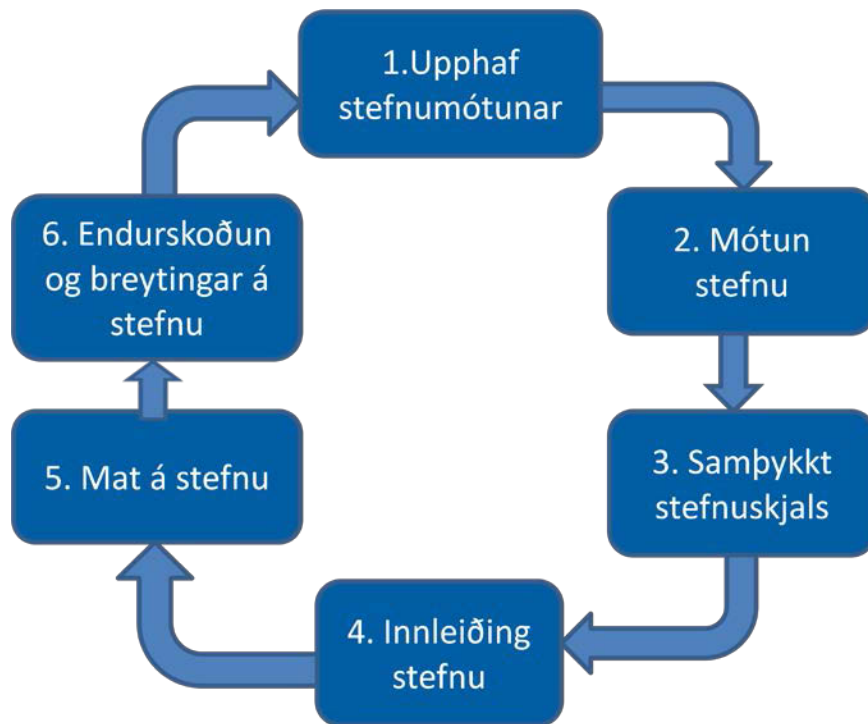
Hér fer á eftir yfirlit yfir ýmsar afurðir stefnumótunar og áætlanagerðar. Yfirlitið endurspeglar reynslu fleiri ríkja, svo sem Svíþjóðar, Noregs og ESB-landa.

Afurð	Skilgreining	Nánar
Opinber stefna	Leið sem ríkisstjórn, flokkur eða embættismenn kjósa að fara og framkvæma í samræmi við.	Opinber stefna getur komið fram í flestum lögum, þingsályktunartillögum, samningum, sáttmálum, áherslum ráðuneyta og stofnana og sérstökum stefnuskjölum á ákveðnum málefnasviðum (málefnasviðsstefnum) og aðgerðaáætlunum.
Stefnuskjal <i>Dæmi:</i> <i>Almenn eigendastefna, Velferðarstefna.</i>	Stefnuskjal er tímasett skjal þar sem sett er fram hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið sem fylgt er eftir með mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðum.	Slík stefnuskjöl eru nokkuð algeng.
Stefnuskjal með aðgerðaáætlun <i>Dæmi:</i> <i>Löggæsluáætlun, Heilbrigðisáætlun, Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, Innkaupastefna ríkisins.</i>	Tímasett skjal sem inniheldur hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið en jafnframt útfærða áætlun um það hvernig markmiðunum skuli náð fram. Í meðfylgjandi aðgerðaáætlun er nánar tiltekið fjallað um aðgerðir/ verkefni í þessu skyni, ábyrgð, fjármögnun og hvernig árangur verði mældur.	Æskilegt er að stefnuskjölum fylgi aðgerðaáætlanir en með þeim eru aðgerðir og verkefni til að ná markmiðum og áherslum í stefnum útfærð. Með þessari leið eru huglæg fyrirheit og markmið færð frá stefnu yfir í hlutlæga aðgerðaáætlun, eina eða fleiri. Allar meginstefnur (málefnasviðsstefnur) stjórnvalda eru stefnuskjöl með aðgerðaáætlun og þetta er því algengt form. Þess eru dæmi að slík skjöl fari fyrir Alþingi sem þingsályktunartillögur.

<p>Aðgerðaáætlun</p> <p><i>Dæmi:</i> <i>Samgönguáætlun.</i></p>	<p>Aðgerðaáætlanir innihalda aðgerðir og verkefni, þær útfæra leiðir til að ná markmiðum sem lýst er í stefnuskjali eða fela sjálfar í sér stefnu. Í aðgerðaáætlun er almennt skilgreint hver beri ábyrgð á tiltekinni aðgerð þar er greint frá fjármögnun aðgerðar og hvernig árangur verður mældur með mælikvörðum. Lítið sem ekkert er fjallað um markmið, framtíðarsýn, gildi o.þ.h.</p>	<p>Aðgerðaáætlanir geta t.d. birst í þingsályktunartillögum og áherslum ráðuneyta og stofnana.</p> <p>Algengast er að aðgerðaáætlanir séu útfærsla á leiðum til að ná markmiðum sem lýst er í stefnuskjali.</p> <p>Þess eru færri dæmi að stjórnvöld gefi út aðgerðaáætlun sem jafnframt er stefna.</p>
<p>Hvítbók</p> <p><i>Dæmi:</i> <i>Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands.</i></p>	<p>Hvítbók er fyrst og fremst samansafn upplýsinga um tiltekið viðfangsefni eða málaflokk sem gefið er út í skýrsluformi og gefur mjög ítarlega heildarmynd af umfjöllunarefninu. Þar má finna ítarlegar greiningar, tillögur, sýn stjórnvalda síðastliðinna ára til málaflokksins, yfirlit yfir lög og reglugerðir sem tengjast málaflokknum o.fl.</p>	<p>Hvítbækur er almennt unnar af sérfræðingum um viðfangsefnið. Stjórnámálmenn og hagsmunaaðilar kunna einnig að taka þátt í slíkri vinnu.</p> <p>Hvítbókarformið hefur lítið verið notað, enn sem komið er. Hvítbók er mun ítarlegri en hefðbundin greinargerð eða skýrsla um tiltekið mál þar sem hún nær utan um heilan málaflokk. Ríkisstjórn gæti t.d. ákveðið að láta vinna hvítbók um orkumál á 21. öld eða um efnahagsstjórn næsta áratugar o.s.frv.</p>
<p>Skýrsla/álit</p> <p><i>Dæmi:</i> <i>Samhent stjórnsýsla, Sala ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum.</i></p>	<p>Með skýrslu/álit er átt við formlegt mat/greiningu til upplýsingar, m.a. vegna úrvinnslu máls, undirbúnings fyrir stefnumótun o.s.frv.</p>	<p>Skýrsla/álit er oftast unnið fyrir ráðherra/ ráðuneyti eða Alþingi af embættismönnum eða utanaðkomandi sérfræðingum, s.s. háskólastarfsmönnum, lögmannsstofum, endurskoðendafyrirtækjum o.s.frv. Einnig kunna alþingismenn og sveitarstjórnarmenn að vera kallaðir til.</p> <p>Skýrslur og álit hafa ekki skuldbindingargildi innan Stjórnarráðsins en kunna að vera grundvöllur stefnuskjals eða aðgerðaáætlana síðar meir.</p> <p>Skýrslur og álit eru nokkuð algengt form innan Stjórnarráðsins.</p>

1.4 Ferli stefnumótunar

Stefnumótun er ferli og samanstendur af skrefum sem hafa skýrt upphaf og endi. Þessi skref geta verið misjafnlega mörg en almennt eru fræðimenn sammála um að þau séu að **lágmarki** þrjú, þ.e. í fyrsta lagi skilgreining og framsetning stefnu, í öðru lagi aðlögun hennar og í þriðja lagi framkvæmd eða innleiðing hennar. Í þessari handbók er miðað við að stefnumótunarferlið feli í sér þau sex skref sem meðfylgjandi mynd sýnir. Í kafla 1.5 er gefið stutt yfirlit um hvert og eitt þessara skrefa og í köflum 2-7 er gerð fyrir þeim nánari grein.



Mynd 2. Hið almenna stefnumótunarferli (stefnuhringurinn).

1.5 Útdráttur úr köflum 2-7

Hér fer á eftir yfirlit yfir meginefni kafla 2-7, sem hver fyrir sig fjallar um meginþættina í einu tilteknu skrefi hins almenna stefnumótunarferlis.

Kafli 2 – Upphaf stefnumótunar

1. Umboðsaðili – stýrihópur/verkefnishópur

Þegar ákvörðun hefur verið tekin um að móta stefnu fyrir tiltekið málefnasvið eða málaflokk skipar umboðsaðili (ráðuneyti/eigandi) stýrihóp (verkefnishóp/nefnd) til að stýra vinnunni. Stýrihópur, eins og það hugtak er notað hér, fer með hlutverk bæði stýrihóps/ bakhjarls og verkefnishóps, samkvæmt hugtakanotkun verkefnastjórnunar sbr. handbók Stjórnarráðsins um það efni.

2. Verkefnisstjóri - stefnuráðgjafi

Í byrjun vinnunnar skrifar verkefnisstjóri drög að verkefnisáætlun í samvinnu við

stýrihópurinn um það hvernig vinnunni skuli háttað þar til afurð er tilbúin til innleiðingar. Formaður stýrihópsins er jafnframt verkefnisstjóri.

3. Opið samráð

Stýrihópurinn þarf að huga að því hvernig tryggja megi að stefnumótunarferlið feli í sér þátttöku hagsmunaaðila, sérfræðinga og þeirra sem munu hrinda stefnunni í framkvæmd. Þátttaka þeirra stuðlar að betri samstöðu og eykur líkur á að stefnan komist til framkvæmda. Hagsmunaaðilar sem málið varðar geta verið margir, innan og utan stjórnkerfisins.

4. Vinnulag

Gerð verkefnisáætlunar leiðir til markvissari vinnu og hjálpar stýrihópi að grundvalla vinnu sína á sameiginlegum skilningi. Í henni kemur m.a. fram hlutverk einstakra þátttakenda, ábyrgð þeirra, markmið og afurðir.

Kafli 3 - Mótun stefnu

1. Framtíðarsýn og hugmyndafræði

Dregin er upp mynd af þeirri eftirsóknarverðu stöðu sem ætlunin er að ná. Tekið er mið af valinni lausn.

2. Stöðumat, greining og rannsóknir

Aflað er víðtækra upplýsinga um viðfangsefnið og umhverfi þess. Komist er að samkomulagi eða sameiginlegri sýn náð á hver staðan raunverulega er.

3. Valkostir

Leitast þarf við að finna stefnumótuninni form, þ.e. meta megingasti og megingalla þeirra leiða sem taldar eru koma til greina og meta valkosti.

4. Kostnaður og val á bestu lausn

Gert er kostnaðarmat og ábatagreining á stefnu, einstökum leiðum og verkefnum innan hennar. Besta leiðin er valin.

5. Markmið

Mótuð eru markmið sem hæfa framtíðarsýninni og þeim forgangsraðað.

6. Mælikvarðar

Fundnir eru mælikvarðar fyrir markmiðin: Hvað á að mæla, hvernig á að mæla og hver mælir?

7. Helstu verkefni

Þegar mælanleg markmið liggja fyrir er hægt að móta fyrstu tillögur að verkefnum sem ráðast þarf í til að ná þeim.

8. Drög að aðgerðaáætlun

Í fyrstu drögum er reynt að kortleggja innleiðingarverkefnið í heild, tímasetja einstök verkefni innleiðingarinnar, forgangsraða þeim, áfangaskipta og ná utan um kostnað.

9. Fjármögnun aðgerðaáætlunar

Viðkomandi aðilar ræða hvernig fjármagna eigi aðgerðaáætlunina.

Kafli 4 - Samþykkt stefnuskjals

1. Stefnuskjal og aðgerðaáætlun lagðar fram til samþykktar

Tillaga að stefnu ásamt aðgerðaáætlun er lögð fyrir ráðherra og eftir atvikum ríkisstjórn. Ef við á er samið lagafrumvarp sem fer til umfjöllunar á Alþingi eftir að ríkisstjórn og

Þingflokkar ríkisstjórnarflokkanna hafa fjallað um það. Fjármagn til að hrinda aðgerðaáætlun í framkvæmd er tryggt.

Kafli 5 - Innleiðing stefnu

1. Ferli innleiðingar

Að því gefnu að fyrir liggja skýr stefna og innleiðingaráætlun er hægt að beina athyglinni að því hvernig eigi að skipuleggja innleiðingarferlið í stórum dráttum – gerð er verkefnislýsing.

2. Kynning og talsmenn

Talsmenn stefnunnar kynna ákvarðanir stjórnvalda og útskýra framtíðarsýn, markmið og aðgerðaáætlun.

3. Ábyrgð og stýrihópur innleiðingar

Ef ástæða er til að brjóta upp verkefnið og skipa nýjan stýrihóp til að innleiða stefnuna er það gert hér. Stýrihópur og verkefnisstjóri fá skýrt umboð til að stýra innleiðingarverkefninu.

4. Skipulag og verkefnisáætlun innleiðingar

Móta þarf skýrt skipulag um framkvæmd og innleiðingu stefnunnar. Meta þarf hvort stjórnskipulag, skipurit og ákvarðanatökuferli þeirra stjórnslueininga sem innleiðingin varðar standa í vegi fyrir því að árangur náist í innleiðingarferlinu. Gerðar eru breytingar á ferlinu ef þörf krefur.

5. Stöðumat og endurskoðun innleiðingar

Við innleiðinguna fara fram ýmsar mælingar á hvernig gengur að innleiða stefnuna, m.a. fer stýrihópurinn reglulega yfir hvernig innleiðingin gengur í heild. Byggt er á stöðuskýrslum frá þeim sem bera ábyrgð á framkvæmd verkefna stefnunnar. Staðan er svo metin með hliðsjón af mælikvörðum stefnunnar.

Kafli 6 - Mat á stefnu

1. Árangursmat

Í lok innleiðingarferlisins fer fram heildarmat á árangri og áhrifum stefnu og aðgerðaáætlunar. Einnig getur verið mjög árangursríkt að framkvæma svipað mat fyrr, t.d. þegar innleiðingartímabilið er hálfnað.

2. Framkvæmd mats

Það er engin ein rétt leið til að meta stefnu. Skoða þarf hvort útkoman sé í samræmi við þau markmið sem stefnt var að og nota til þess þá aðferð sem hentugust er.

Kafli 7 - Endurskoðun og breytingar á stefnu

1. Viðbrögð við niðurstöðum árangursmats

Þegar lokið er við að meta stefnu og aðgerðaáætlun þarf að ákveða framhaldið. Á að leggja niður núgildandi stefnu, á að breyta henni eða halda óbreyttri?

2. Ný stefna – endurskoðuð stefna

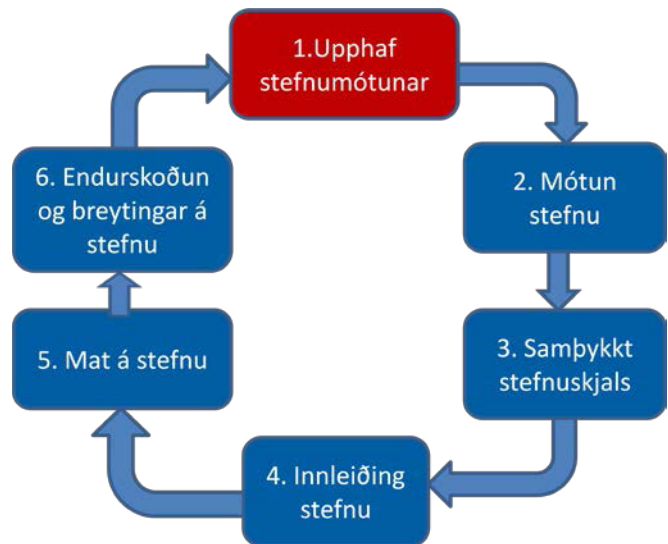
Sé ákveðið að breyta gildandi stefnu eða móta nýja frá grunni hefst stefnumótunarferli að nýju – ný ferð hefst í stefnuhringnum.

2. Upphaf stefnumótunar

Þessi kafli fjallar um fyrsta skrefið í stefnuhringnum, nánar tiltekið þau atriði sem líta þarf til eftir að ákveðið hefur verið að marka stefnu og/eða áætlun/áætlanir á tilteknu málefnasviði/-flokki og búið er að tilnefna eða skipa stýrihóp sem vinna á verkið.

Efnisatriði kaflans eru þessi:

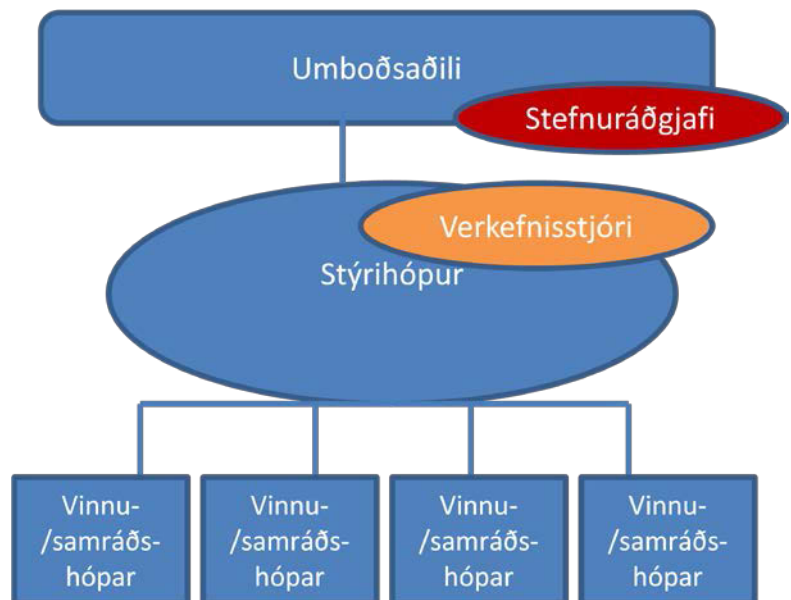
1. Umboðsaðili – stýrihópur/verkefnishópur
2. Verkefnisstjóri – stefnuráðgjafi
3. Opið samráð
4. Vinnulag



2.1 Umboðsaðili – stýrihópur/verkefnishópur

Sá sem fer með umboð til að móta stefnu fyrir tiltekið málefnasvið eða málaflokk (ráðherra/ráðuneyti) gefur út erindisbréf og veitir þar tilteknum hópi skýrt umboð til að stýra stefnumótuninni og vinna tiltekna lokaafurð.

Hefð er fyrir því í stefnumótunarvinnu að nefna slíkan hóp stýrihóp (eða nefnd). Stýrihópur, eins og það hugtak er notað hér, fer því bæði með hlutverk stýrihóps/bakhjarls og verkefnishóps, samkvæmt hugtakanotkun verkefnastjórnunar sbr. handbók Stjórnarráðsins um það efni.



Mynd 3. Yfirlitsmynd.

Að mótun stefnuskjala í tilteknum málaflokkum kemur yfirleitt stór stýrihópur, s.s. sem þingmenn, ráðherrar, ráðuneytisstjórnar, stofnanir, ýmsir sérfræðingar, ráðgjafar, hagsmunaaðilar, sveitarfélög, einkafyrirtæki, stéttarfélög, stjórn málaflokka, félagasamtök og fjölmiðlar.

Þegar skipaður hefur verið stýrihópur er skipunin og áform stjórnvalda stundum kynnt almenningi í fjölmiðlum. Jafnframt kunna yfirvöld að hvetja til almennrar umræðu um málið í samfélaginu, s.s. meðal frjálsra félagasamtaka sem málið varðar. Þá getur þurft að kynna málið fyrir þeim stjórnendum innan og utan stjórnsýslunnar sem málið varðar.

2.2 Verkefnisstjóri – stefnuráðgjafi

Verkefnisstjóri fer með formennsku og verkstjórn í stýrihópnum, ber grunnábyrgðina og samhæfir vinnu (sjá mynd 3).

Verkefnisstjóri ráðfærir sig við aðila (stefnuráðgjafa) í ráðuneyti sem er mjög vel að sér í aðferðafræði stefnumótunar. Viðkomandi þarf að hafa yfirsýn yfir stefnur og áætlanir ráðuneytisins og samhæfa vinnubrögð.

Miklu skiptir að verkefnisstjóri fundi með stýrihópi sem fyrst, svo að skapa megi samstöðu um fyrirhugað ferli og markmið þess. Á fyrsta fundi þarf að ræða hlutverk verkefnisstjóra og annarra í stýrihópi, auk þess að leggja drög að verkefnisáætlun. Gott er einnig að ákveða fasta fundartíma.

2.3 Opið samráð

2.3.1 Þátttakendur

Mikilvægt er að verkefnisstjóri leiði starfið með aðferðum opins samráðs. Í opnu samráði eru hagsmunaaðilar kallaðir til og opið samráð viðhaft út stefnumótunarferlið þar sem leitast er við að ná sem mestri sátt um stefnuna.

Stýrihópur þarf því sem allra fyrst að huga að því hvernig hægt sé að tryggja að stefnumótunarferli felí í sér þátttöku hagsmunaaðila, þar á meðal frjálsra félagasamtaka, sem og sérfræðinga og þeirra sem munu hrinda stefnunni í framkvæmd innan eða utan stjórnarsýslunnar. Bein þátttaka þeirra stuðlar að betri samstöðu og eykur líkur á vel heppnaðri afurð og árangursríkri innleiðingu.

Hagsmunaaðilar geta verið margir, innan og utan stjórnkerfisins, og líta verður á það sem afmarkað verkefni að „kortleggja“ þá. Í því felst að meta hverjir eigi mestra hagsmuna að gæta, hafi besta þekkingu á viðfangsefninu og eigi að innleiða stefnuna þegar hún kemur til framkvæmda. Meta þarf í hverju tilviki fyrir sig hvaða aðilar þetta eru og hvers eðlis þátttaka þeirra getur orðið á ýmsum stigum stefnumótunar og innleiðingar.

Hafa þarf í huga að í erindisbréfi kann að kveða á um að stýrihópur skuli hafa samráð við tiltekna aðila. Oftast er ákvörðun um það efni þó í höndum stýrihópsins. Stýrihópurinn þarf að kynna sýn hagsmunaaðila á málaflokkinn og fá upplýsingar sem nýtast við gerð stefnunnar. Stýrihópurinn þarf ekki að fylgja ráðleggingum eða tillögum hagsmunaaðila en mikilvægt er að laga þær að upprunalegum hugmyndum hópsins eins og framast er unnt, svo að breið samstaða um stefnuna náist.

2.3.2 Stofnun vinnu- eða samráðshópa

Meta þarf hvort ástæða sé til að kalla sérstaka vinnu-/samráðshópa tímabundið til álitsgjafar (sjá mynd 3). Þar geta átt sæti fulltrúar hagsmunaaðila (að meðtöldum frjálsum félagasamtökum) og stjórnarsýslunnar, auk annarra sérfræðinga og ráðgjafa (ef við á).

Þegar þátttaka hagsmunaaðila er ákveðin er nauðsynlegt að meta hversu mikla möguleika (fjármagn, tíma og þekkingu) þeir hafa til þátttöku. Slík atriði geta gefið þeim forskot í ferlinu eða verið dragbítur á möguleg áhrif þeirra á það. Einnig er skipulag hópa og tæknileg færni mismunandi og má þar t.d. benda á að nú á tímum geta hagsmunahópar starfað á Netinu, orðið mjög virkir og náð til stórs hóps á afar stuttum tíma.

2.3.3 Miðlun upplýsinga og þátttaka almennings

Hagsmunaaðilar þurfa að eiga kost á að nálgast upplýsingar, fylgjast með framvindu verkefnisins og koma að ferlinu, t.d. á Netinu. Þetta á einnig við enda þótt stofnað hafi verið til vinnu- eða samráðshópa. Kalla ætti eftir opinni rökræðu og leita að sameiginlegri niðurstöðu í samfélaginu í veigamiklum málum. Slíkri umræðu þarf að gefa nauðsynlegan tíma.

Auðvelda þarf þátttöku almennings í stefnumótunarferlinu þannig að hann geti aflað sér viðtækra upplýsinga um málið, komið sjónarmiðum sínum og þekkingu á framfæri og nýtt sér nútímatækni til að gera það á sem skilvirkastan máta. Það má gera rafrænt með svokölluðum „opnum glugga“, þ.e. með því að leggja drög fram til umsagnar á Netinu í ákveðinn tíma.

2.4 Vinnulag

2.4.1 Gerð verkefnisáætlunar – eyðublað í málaskrá

Verkefnisáætlun mun leiða til markvissari vinnu og jafnframt hjálpa stýrihópi að grundvalla vinnu sína á sameiginlegum skilningi. Nota má verkefnisáætlun (eyðublað) í málaskrá.

Verkefnisstjóri útbýr verkefnisáætlun í samstarfi við stýrihópinn.

Í verkefnisáætlun er stefnumótunarferlinu lýst og verkefnið skilgreint nánar. Verkefnisáætlun endurspeglar ætíð erindi hópsins. Í henni kemur m.a. fram hlutverk einstakra þátttakenda, ábyrgð þeirra, markmið, ávinningur, umfang, takmarkanir, afurðir, tímaáætlun, kostnaðaráætlun og fjármögnun verkefnisins. Þar kemur einnig fram hvernig verkefnið skuli metið við lok þess. Heppilegt getur verið að gera ráð fyrir föstum fundartímum.

Við gerð verkefnisáætlunar er gagnlegt að spyrja spurninga sem þessara:

- Hvað ætlum við að búa til? – Hver er afurðin?
- Hver er framtíðarsýn okkar? – Endurspeglar afurðin framtíðarsýnina?
- Hvað á að fjalla um og hvað ekki?
- Hverjir eru helstu verkþættir vinnunnar?
- Í hvaða röð þarf að gera hlutina?
- Hvaða aðföngum búum við yfir?

*Sjá einnig
Handbók um
verkefnastjórnun
(á vef forsætis-
ráðuneytis)*

- Hver er kostnaður við verkefnið?
- Hvaða kostnað leiðir verkefnið af sér?
- Hverjir eru hagsmunaaðilar?
- Hvernig koma helstu hagsmunaaðilar að verkefninu?
- Hvernig náum við sem víðtækastri sátt um stefnuna?
- Hvaða ferlar, kerfi og breytingar felast í framtíðarsýninni?
- Hver er skilgreiningin á því hvernig tekist hefur til með verkefnið?
- Hvað þarf að vera til staðar til að verkefnið geti gengið vel?
- Hverjir munu taka þátt í verkefninu?
- Hvaða takmarkanir eru á verkefninu?
- Hvaða áhrif gæti verkefnið haft ef vel tekst til?
- Hverjir eru helstu áhættuþættir?
- Gætu hagsmunaaðilar valdið vandkvæðum í ferlinu?
- Hvað getum við gert til að minnka líkur á vandkvæðum?

2.4.2 Tímamörk

Stefnumótunarferlið getur tekið langan tíma, samráð við hagsmunaaðila kann að reynast umfangsmikið auk þess sem aðgerðaáætlun (útfærsla á stefnu) þarf að vera vönduð svo að hún nái fram markmiðum og áherslum stefnunnar. Hætta er á að gert sé ráð fyrir of litlum tíma í mótun stefnunnar frá upphafi til innleiðingar.

Góð stefnumótunarvinna er unnin á grundvelli staðreynda. Því er mikilvægt að gera ráð fyrir nægum tíma til að afla upplýsinga og greina þær en misvel getur gengið að safna gögnum. Mikilvægt er að öll stefnuskjöl taki mið af upplýsingaþörfum einstakra hópa og þeir sem vinna að verkefninu geri tímanlega ráð fyrir að safna nauðsynlegum upplýsingum.

Enn fremur er mikilvægt að taka tillit til þess mannafla sem taka skal þátt í vinnunni. Þetta á ekki aðeins við um teymið sem vinnur verkefnið heldur einnig aðra sérfræðinga sem koma að verkefninu, auk hagsmunaaðila. Þeim sem taka þátt í stefnumótun í stjórnsýslunni ber að vinna faglega, gæta jafnræðis og meta hlutlægt gögn og aðrar upplýsingar sem nauðsynlegt er að meta.

2.4.3 Stefnuskjal – innihald og framsetning

Við skrifin er gott að huga að eftirfarandi:

- Textinn skal vera skýr og skorinorður. Hafa þarf hugfast að greina hismið frá kjarnanum.
- Staðreyndir þurfa að vera á hreinu og mikilvægt er að engar rangfærslur séu í textanum.
- Ekki er gott að tilgreina upplýsingar sem úreldast fljótt, s.s. nöfn forsvarsmanna o.fl.
- Ef notaðar eru skammstafanir þarf að skrifa orðið/heitið fullum stöfum (ásamt skammstöfuninni í sviga á eftir) í fyrsta sinn sem skammstöfunin er skilgreind.
- Notkun mynda og myndrænna upplýsinga er æskileg en ekki nauðsynleg.
- Passa þarf upp á að texti sé ekki of tæknilegur og að hver sem er geti skilið hann.
- Halda ber utan um heimildir og vísa í þær í neðanmálgreinum.
- Nýta ber hvíta fleti og ekki þjappa texta of mikið saman, nota skal tvöfalt línubil.

- Fyrirsagnir og spássíur þurfa að vera samræmdar í textanum.
- Nota skal skipulega uppsetningu svo að lesandi nái fljótt rauða þræðinum og sjái aðalatriðin.
- Nota ber útdrætti í kössum á spássíum eða við greinaskil til að kynna lykilatriði á samræmdan hátt.
- Nota ber sniðmát (af innri vef ráðuneyta/heimasíðu Alþingis) við uppsetningu stefnuskjalsins.

Dæmi um efnisyfirlit stefnuskjals:

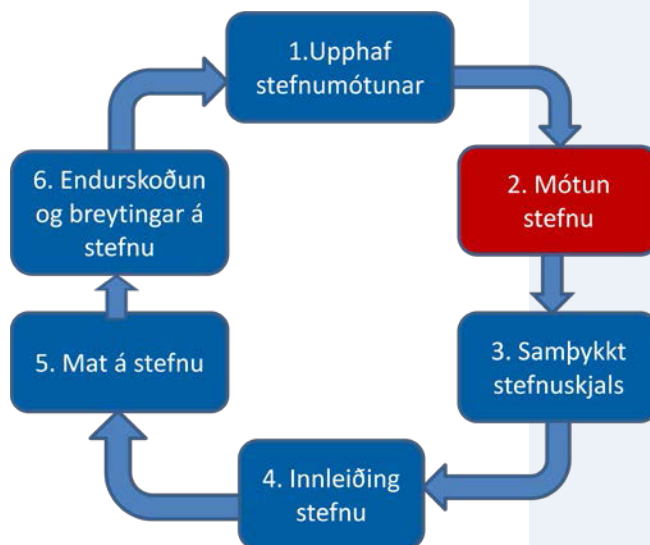
Inngangur

1. Stefnuyfirlýsing í stuttu lagi, samantekt helstu markmiða og mælikvarða
2. Saga og meginmál, vinnunni er lýst stuttlega og sagt frá helstu hagsmunaaðilum sem haft var samráð við. Þá ber að lýsa framtíðarsýninni og þörfinni sem kallaði á stefnuna. Einnig er mikilvægt að draga fram hvaða ferlar, kerfi eða breytingar felast í framtíðarsýninni.
3. Nánari lýsing á stefnunni og jafnvel aðgerðaáætlun:
 - 3.1 Tilgangur
 - 3.2 Umfang
 - 3.3 Markmið og mælikvarðar
 - 3.4 Hlutverk og ábyrgð
 - 3.5 Eftirlit, mat og endurskoðun
4. Skilgreiningar og skammstafanir
5. Heimildir
6. Viðaukar og fylgiskjöl

3. Mótun stefnu

Kaflinn fjallar um annað skrefið í stefnuhringnum og greinir það niður í eftirfarandi þætti:

1. Framtíðarsýn og hugmyndafræði
2. Stöðumat, greining og rannsóknir
3. Valkostir
4. Kostnaður og val á bestu lausn
5. Markmið
6. Mælikvarðar
7. Helstu verkefni
8. Drög að aðgerðaáætlun
9. Fjármögnun aðgerðaáætlunar



3.1 Framtíðarsýn og hugmyndafræði

Draga þarf upp mynd af þeirri stöðu sem ætlunin er að ná með þeim aðgerðum sem stefnunni tengjast. Mikilvægt er að hugmyndafræðin sem stefnan endurspeglar sé í takt við ríkjandi og viðurkenndar hugmyndir (áherslur og stefnur) í því umhverfi sem hún tekur til. Stefna endurspeglar t.d. ríkjandi hugmyndafræði ef hún tekur tillit til áherslna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar eða áherslna alþjóðastofnana á tilteknu sviði. Gæta þarf þess að þeir sem koma að ferlinu á síðari stigum þekki framtíðarsýnina.

Ljóst þarf að vera hvort stefnan er mótuð til tiltekins tíma í senn, svo sem tiltekins árabils.

3.2 Stöðumat, greining og rannsóknir

Í upphafi stefnumótunar er nauðsynlegt að afla allra tiltækra upplýsinga um viðfangsefnið og umhverfi þess, enda eru skýrar og greinargóðar upplýsingar ein af forsendum vandaðrar stefnumótunarvinnu. Nauðsynlegt er að taka tillit til þeirra stefna og áætlana innan stjórnsýslunnar sem kunna að skarast á við viðfangsefnið. Mikilvægt er að til grundvallar stefnumótun liggja ávallt nýjustu greiningar og rannsóknir í þeim málaflokki sem um ræðir. Hér má nefna ýmiss konar rannsóknir, bæði greiningar í stóru samhengi sem og þrengri greiningar, s.s. stöðumats-skýrslur, hagkvæmnisathuganir eða kostnaðar- og ábatagreiningar. Þá er æskilegt að í vinnunni sé tekið tillit til sambærilegra stefna á alþjóðlegum vettvangi.

Í heildarferli stefnumótunar er mikilvægt að gæta að jafnri stöðu og jöfnum rétti karla og kvenna þannig að sjónarhorni kynjajafnréttis sé á öllum sviðum fléttað inn í

Nánari umfjöllun um hugtakið „framtíðarsýn“ og önnur hugtök sem gagnleg eru í þessu ferli, t.d. „gildi“, „hlutverk“, „meginmarkmið“ og „markmið“, er að finna í ritinu: [Árangursstjórnun í ríkisrekstri – handbók](#)

Byggja á nýjustu greiningum og rannsóknnum

Sjónarhorn kynjajafnréttis

stefnumótun og ákvarðanir þeirra sem alla jafna taka þátt í stefnumótun í samfélaginu (sbr. lög nr. 10/2008).

Þessi þáttur í stefnumótuninni, þ.e. stöðumat og greining, er mjög mikilvægur. Ekki er unnt að greina ítarlega frá öllum leiðum í því sambandi en mikilvægt að átta sig á fjölda þeirra og margbreytileika. Velja verður þær leiðir sem best hæfa viðfangsefninu, sbr. t.d. eftirfarandi möguleika:

- Nota má hugarflug, hugkort, SVÓT-greiningu, PESTLE-greiningu eða aðrar aðferðir eftir því sem þörf krefur við stöðumatið (sjá nánari útskýringar á SVÓT- og PESTLE-greiningu í viðauka I). Þegar umhverfi stefnu er flókið eða óvissu háð er gagnlegt að spá fyrir um framtíðina með gerð sviðsmynda.
- Sérfræðingar á viðkomandi málefnasviði gætu unnið að upplýsingaöflun, greiningu og grunnverkefnum til að meta stöðuna ásamt ráðgjöfum (ef þörf er á). Upplýsingum er miðlað t.d. á Netinu. Upplýsingar sem fyrir liggja eru kynntar stýrihópnum, þær ræddar og staðan metin.

Í kjölfarið þarf að kynna, ræða og endurmeta þær upplýsingar sem fyrir liggja og komast að samkomulagi eða sameiginlegri sýn á hver staðan raunverulega er. Þetta er t.d. hægt að gera á vinnufundum með hagsmunaaðilum, á opnum fundum, með miðlun upplýsinga og opnu samráði á Netinu eða með öðrum aðferðum, allt eftir eðli og umfangi stefnunnar. Á fundum sem haldnir eru um stöðumatið mætti einnig fjalla um næstu þætti í ferlinu, þ.e. ræða um mögulega valkosti og mögulega framtíðarsýn.

Að lokum getur þurft að endurskilgreina vandamálið í ljósi nýrra upplýsinga og verkefnið tekur þá gjarna á sig skýrari mynd en áður.

3.3 Valkostir

Næsta skref stýrihópsins er að ákveða í hvaða formi stefnumótunin skuli vera, þ.e. hvaða leið eigi að fara. Mikilvægt er að meta meginkosti og -galla þeirra leiða sem taldar eru koma til greina.

Við mat á leiðum ber sérstaklega að huga að eftirfarandi atriðum:

- Metnir eru kostir og gallar allra leiða, m.a. með tilliti til kostnaðar, pólitísku fýsileika, fýsileika fyrir hagsmunaaðila o.s.frv. Þetta felur m.a. í sér mat á stýritækjum og möguleikum til að beita þeim.
- Besta lausn ætti að fela í sér sem beinust tengsl milli orsaka og afleiðinga – fáir eða engir þættir eiga að koma þar á milli. Líkurnar á því að verkefnið mistakist aukast þegar innleiðing felur í sér keðju flókinna verkefna. Ástæða þess er að einhver hlekkur í hinni flóknu orsaka- og afleiðingakeðju virkar ekki sem skyldi eða er ekki nægilega traustur. Ef t.d. er stefnt að því að bæta næringu skólabarna er sennilega vænlegra til árangurs, samkvæmt framangreindu, að bjóða upp á næringarríkan mat í skólum heldur en að

lækka virðisaukaskatt á næringarríkum matvælum og gera ráð fyrir að sú aðgerð leiði til þess að foreldrar kaupi hollari mat og haldi að börnum sínum.

- Stýrihópurinn velur bestu lausn í samráði við hagsmunaaðila og þá sem eiga að vinna að innleiðingunni. Ef óvissa í umhverfinu er mikil og mótaðar hafa verið fleiri en ein möguleg framtíðarsýn (sviðsmyndir) sem byggjast á mismunandi forsendum gæti verið heppilegt að vinna áfram með fleiri en einn valkost. Stýrihópurinn er ábyrgur fyrir vali á leiðinni.
- Æskilegt er að opin umræða og samráð fari fram um þetta val – bæði við hagsmunaaðila og þá sem eiga að hrinda stefnunni í framkvæmd. Það stuðlar að sátt um þá leið sem farin verður og útfærslu hennar og þar með betri árangri þegar upp er staðið.

3.4 Kostnaður og val á bestu lausn

Fjárlagagerð og fjármögnun verkefna er lykilþáttur í opinberri stefnumótun. Færa má rök fyrir því að áætlanir, verkefni og stofnanir standi og falli með fjármunum, enda komast áherslur og stefnumál ekki til framkvæmda án viðhlítandi fjármagns.

Sá kostnaður sem tengist ákveðnum stefnumálum eða valkostum við að hrinda þeim í framkvæmd verður iðulega til þess að þau eru ekki skoðuð af alvöru. Þannig verður fyrirséður kostnaður gjarnan til þess að snemma í ferlinu eru vissar lausnir ekki skoðaðar (sem valkostir) en aðrar ódýrari lausnir fá alla athygli og útfærslu. Þegar ákvörðun er tekin um að afskrifa ákveðnar lausnir verður að hafa í huga langtímahagsmuni verkefnisins og markmið þess. Þannig kann að vera hagkvæmara til lengri tíma að velja dýrari lausnir.

Beita má ýmsum aðferðum við mat á kostnaði. Sá kostnaður og ábati sem stefna hefur í för með sér skýrist þegar við mat á leiðum hennar og verkefnum innan þeirra.

Við markmiðssetningu og mat á valkostum þarf að líta til þess kostnaðar sem fyrirtæki og einstaklingar bera. Mun tiltekin leið hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir afmarkaðan hóp einstaklinga eða fyrirtækja? Lög, reglugerðir og aðrar ákvarðanir stjórnvalda geta verið verulega íþyngjandi og haft í för með sér bæði beinan og óbeinan kostnað fyrir þá sem þurfa að hlíta þeim. Í þessu samhengi er talað um reglubyrði (e. administrative burden), sem er sá kostnaður sem aðilar þurfa að bera til að uppfylla upplýsingakröfur sem stjórnvöld setja sem skilyrði fyrir því að ákveðin þjónusta sé veitt (t.d. veiting leyfis). Staðalkostnaðarlíkanið (e. Standard Cost Model) er aðferð sem þróuð hefur verið til að mæla kostnað af þessu tagi. Markmiðið með notkun líkansins er að reglusetning leggi sem minnstar byrðar á almenning og fyrirtæki. Aðferðin getur því verið mjög gagnleg þegar mismunandi valkostir eru metnir við stefnumótun. Aðferðin er einföld og auðskiljanleg (sjá nánar: www.ut.is/utgafa/nr/3881).

Fylgja fjármunir?

Hver ber kostnað?

Hvað veldur kostnaði?

3.5 Markmið

Þau markmið sem koma fram í stefnu eiga að endurspeglar framtíðarsýn og innleiðing verkefna samkvæmt aðgerðaáætlun á að stuðla að því að hún verði að veruleika. Oft koma hugmyndir um markmið fram þegar á fyrstu stigum ferlisins.

Markmiðin eru þáttur í mati á árangri af innleiðingu stefnunnar. Markmið geta bæði verið huglæg og hlutlæg. Huglæg markmið þarf að skilgreina vel. Meginmarkmið stefnunnar eru iðulega huglæg og leiða niður í hlutlægar undirmarkmið sem leiða aftur niður í hlutlæg verkefni í áætlunum. Gera þarf greinarmun á huglægum markmiðum, eins og „að auka hagkvæmni í rekstri“, og markmiðum sem byggjast á huglægu mati, eins og „að auka gæði þjónustu eða starfsánægju“. Hagkvæmni í rekstrinum gæti t.a.m. verið hægt að mæla með samanburði á sömu rekstrarþáttum milli ára og markmið eins og að auka gæði þjónustu er hægt að mæla með könnunum og fyrir vikið er hægt að setja því mælanlegt viðmið. Hlutlæg markmið eru skýr og fela í sér tölulegar viðmiðanir sem hægt er að staðfesta með mælingum. Dæmi: Að 90% mjaðmaaðgerða séu gerðar innan 30 daga frá því að ákvörðun er tekin um aðgerðina.

Við markmiðasetningu er gott að hafa eftirfarandi í huga:

- Meginmarkmið og undirmarkmið sett fram. Þegar umhverfið er flókið og síbreytilegt getur verið skynsamlegt að setja skammtímamarkmið og móta skammtímaverkefni – sem síðan eru endurskoðuð reglulega.
- Markmiðum er forgangsraðað eftir mikilvægi.
- Mikilvægt er að framsetning markmiða sé með þeim hætti að þau stangist ekki á við markmið í öðrum stefnum.
- Stýrihópurinn hefur áfram víðtækt samráð og samskipti við hagsmunaaðila.

Svo að stefnan í heild sé framkvæmanleg skiptir höfuðmáli að framtíðarsýn og markmið séu raunhæf. Það er of algengt að sett séu markmið sem eru algjörlega óraunhæf og ábyrgðarmönnum falið óvinnandi verk. Því þurfa sérfræðingar á viðkomandi sviði – þeir sem eiga að hrinda verkefnum í framkvæmd – að taka virkan þátt í markmiðssetningu til að stuðla að því að raunhæf markmið séu sett. Með slíkri nálgun vinnst einnig breiðari samstaða, sem er lyklatríði í stefnumótunarferlinu. Markmið og verkefni ættu að vera skýrt afmörkuð og fremur færri en fleiri.

3.6 Mælikvarðar

Markmið þurfa að vera mælanleg til þess að hægt sé að fylgjast með hvort athafnir við innleiðingu skili árangri. Því þarf að fjalla um hvað þarf að mæla, hvernig á að mæla og hver ber ábyrgð á mælingunum.

Fundnir eru mælikvarðar fyrir markmiðin. Mælikvarðar eru tæki til að kanna hvort ábyrgðar- og/eða framkvæmdaraðili hafi náð þeim markmiðum sem sett voru í stefnunni. Mælikvarði byggist á mælingu upplýsinga um þróun. Mælikvarðar þurfa að tengjast stefnunni, vera magntækir, auðskiljanlegir og einfaldir og í tengslum við annað sem mælt er.

Mælikvarðar eru af ólíkum toga og fer það eftir eðli stefnunnar hvaða þætti skal mæla til að meta árangur. Ef stefna er umfangsmikil er líklegra að horft sé til mælikvarða sem endurspeglar áhrif eða afurðir fremur en aðföng eða ferli. Hér fara á eftir nokkur dæmi:

Mælikvarðar	Dæmi
Aðföng (e. input)	Rekstur innan fjárveitinga
Ferli (e. process)	Heimsóknir á heimasíðu, fjöldi námskeiða, fjöldi mála til afgreiðslu
Gæðamælingar (e. quality)	Afgreiðslutími erinda, mælingar á viðhorfi viðskiptavina, mælingar á starfsumhverfi, hversu vel er gæðastöðlum fylgt, niðurstöður kennslumats, tími við rannsókn lögreglumála
Afurðir (e. output)	Fjöldi afgreiddra erinda/mála, útskrifaðir nemendur, fjöldi læknis- og hjúkrunarverka (skilvirknismælikvarðar)
Áhrif (e. outcome)	Fækkun slysa eða afbrota, árangur af vinnumarkaðsaðgerðum, lýðheilsutengdir mælikvarðar

Hægt er að skipta markmiðum í fleiri en einn áfanga og getur það verið skynsamlegt þegar mótuð er langtíma stefna. Það gæti t.d. verið eitt af markmiðum samgöngustefnu að samgönguslysum fækkaði um 30% á fjórum árum, nánar tiltekið um 15% á fyrsta árinu, 10% á því næsta o.s.frv. Þetta er dæmi um mælikvarða sem auðvelt er að nota við mat á því hvort tekist hefur að ná fram markmiðum viðkomandi stefnu. Til þess að ná þessu markmiði þarf að útfæra mörg yfirgripsmikil verkefni sem sameiginlega stuðla að því.

Notkun mælikvarða og stöðug vöktun á framgangi verkefna og innleiðingarinnar í heild – sem gerð er með því að bera saman stöðuna eins og hún var í upphafi, hvernig hún er í dag og hvert endanlegt markmið er – veitir gríðarlegt aðhald. Séu upplýsingar um framgang miðað við mælikvarða birtar reglulega, t.d. á forsiðum opinberra vefja, og hafðar aðgengilegar þar sem hin raunverulega innleiðing og framkvæmd verkefna á sér stað aukast líkur á því að árangur náist.

3.7 Helstu verkefni

Þegar mælanleg markmið stefnuskjals liggja fyrir þarf að móta fyrstu tillögur að aðgerðum/verkefnum sem ráðast skal í til að ná þeim. Þetta er mikilvægt skref og krefst iðulega útsjónarsemi og innsæis á viðkomandi málefna sviði. Í aðgerðaáætlun/um eru einstök verkefni sett fram. Verkefnavalið sem endurspeglar í aðgerðaáætlun/um stefnunnar, þarf að vera hnitmiðað og skiptir miklu máli þegar kemur að kostnaðarmati stefnunnar. Nauðsynlegt er að skilgreina hvernig verkefnum er hrint í framkvæmd og hverjir ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar verkefnanna eru.

Huga þarf að eftirfarandi atriðum:

- Æskilegt er að sá sem bera mun ábyrgð á innleiðingunni í heild komi að vinnunni eigi síðar en á þessu stigi. Þeir sem eiga að bera ábyrgð á eða stýra framkvæmd einstakra verkefna ættu einnig að koma að málinu á þessu stigi.
- Rituð er stutt lýsing á helstu verkefnum, þar sem m.a. kemur fram hver er væntanlegur ábyrgðaraðili, markmið, ávinningur, umfang, tími, takmarkanir, afurðir og gróft kostnaðarmat.
- Huga þarf að samræmi við aðrar stefnur og áætlanir ríkisins eða alþjóðlegar stefnur sem íslenska ríkið hefur að fullu innleitt. Hafa ber í huga að hér er átt við áætlanir innan málaflokks og þvert á málaflokka, s.s. áætlun um iðnaðaruppbyggingu og áætlun um umhverfismál.

3.8 Drög að aðgerðaáætlun

Almennt er gert ráð fyrir að hverri stefnu fylgi aðgerðaáætlun/-anir þar sem aðgerðir (verkefni) í anda stefnunnar eða markmiða/áherslna í henni eru útlistaðar og fylgt eftir í framkvæmd.

Í fyrstu drögum stýrihóps að aðgerðaáætlun er reynt að kortleggja innleiðingarverkefnið í heild, tímasetja einstök verkefni áætlunarinnar, forgangsraða þeim, áfangaskipta og ná utan um kostnað.

Huga þarf að eftirfarandi atriðum:

- Einstök verkefni eru tímasett (tímalína sett upp), ábyrgð á þeim er skilgreind sem og hver framkvæmir.
- Kostnaðarmat á verkefnum liggja gróflega fyrir.
- Verkefnum er forgangsraðað og áfangaskipt – ef við á.
- Æskilegt er að samráð sé haft við ábyrgðarmenn og framkvæmdaraðila fyrirhugaðra verkefna og við fjármála- og efnahagsráðuneyti (eftir því sem við á) við gerð áætlunarinnar.
- Töflureiknar geta hentað ágætlega við gerð aðgerðaáætlunar.

3.9 Fjármögnun aðgerðaáætlunar

Mikilvægt er að þeim áherslum, aðgerðum og/eða verkefnum sem lögð eru til í stefnunni sé tryggður framgangur í fjárlögum. Lykilþáttur við fjármögnun stefna og áætlana er að þau verkefni sem fjallað er um í aðgerðaáætlun séu kostnaðarmetin. Með því móti liggur heildarkostnaður við framkvæmd stefnunnar skýrt fyrir.

Fjalla þarf um aðgerðaáætlun í viðkomandi ráðuneyti/um og fjárfrek verkefni þarf einnig að ræða við fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

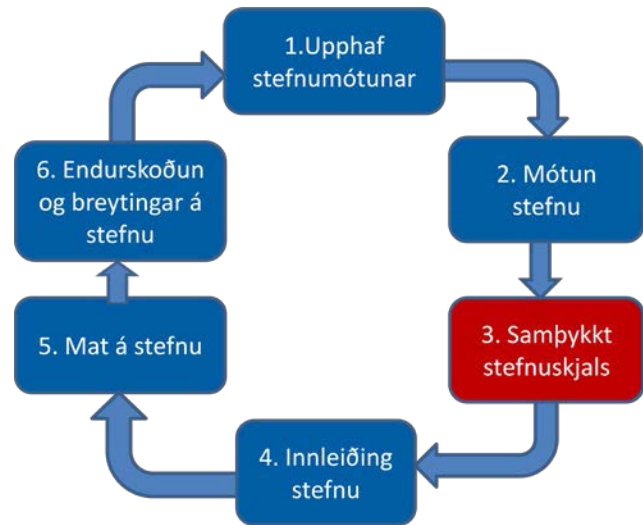
Fjalla þarf um fjármögnun stefnunnar áður en hún er formlega samþykkt – enda liggja þá fyrir aðgerðaáætlun sem byggja má slíka umræðu á.

4. Samþykkt stefnuskjals

Kaflinn fjallar um þriðja skrefið í stefnuhringnum.

4.1 Stefnuskjal og aðgerða-áætlun lögð fram til samþykktar

Tillaga um nýja og mikilvæga stefnumótun sem framkvæmdavaldið hefur haft forgöngu um að móta skal leggja fyrir ríkisstjórn til umfjöllunar og afgreiðslu. Þegar um er að ræða stefnu sem nær yfir meginmálefnasvið er æskilegt að hún fari einnig til umfjöllunar á Alþingi. Það gæti verið í formi þingsályktunar-tillögu sem síðan mætti fylgja eftir með árlegri skýrslu til Alþingis um framgang stefnunnar. Með þessu fyrirkomulagi getur Alþingi veitt framkvæmdavaldinu aukið aðhald og umboð til að innleiða stefnuna verður styrkara.



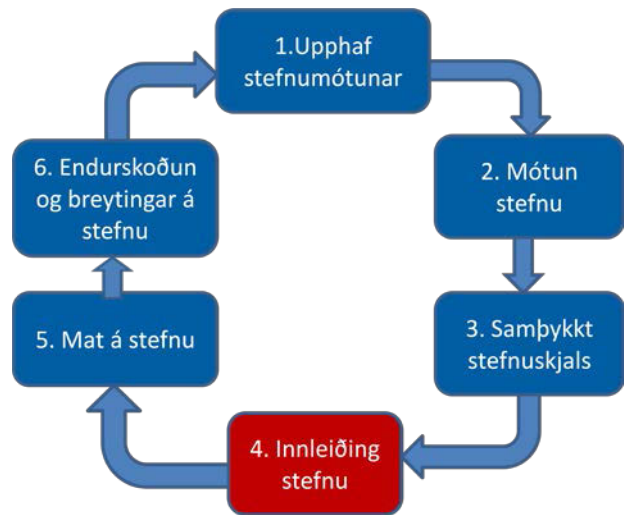
Ef setja þarf ný lög eða breyta eldri lögum til að ná fram markmiðum stefnunnar fer málið í annan farveg eftir umfjöllun ríkisstjórnar um tillögu að nýrri stefnu. Þá felur ráðherra starfsmönnum ráðuneytis að móta tillögu að lagafrumvarpi (sjá handbók um lagasetningu forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/handbok-lagasetning.pdf).

Þegar ekki er þörf á lagabreytingum er heppilegt að tryggja, eftir því sem kostur er, fjármögnun aðgerðaáætlunarinnar samhliða samþykkt stefnunnar.

5. Innleiðing stefnu

Kaflinn fjallar um fjórða skrefið í stefnuhringnum og greinir það niður í eftirfarandi þætti:

1. Ferli innleiðingar
2. Kynning og talsmenn
3. Stýrihópur og ábyrgð innleiðingar
4. Skipulag og verkefnisáætlun innleiðingar
5. Stöðumat og endurskoðun innleiðingar



5.1 Ferli innleiðingar

Innleiðing stefnunnar er talið vandasamasta skref stefnumótunarferlisins og það skref sem oftast fer úrskeiðis. Ástæður þess að stefnur komast ekki til framkvæmda geta verið margar en sú algengasta er fjárskortur.

Aðstæður í ytra umhverfi stefnunnar, t.d. afstaða hagsmunaaðila, pólitískt umhverfi, efnahagsástand eða náttúruhamfarir, geta haft veruleg áhrif á gang mála. Leggja þarf mat á ytri og innri aðstæður og bregðast við þeim eins og kostur er.

Áhrifaaðilar, öflugir hagsmunahópar eða valdhafar, bæði pólitískir og innan stjórnkerfisins geta haft úrslitaáhrif á það hvernig tekst að innleiða stefnu. Þegar slíkir aðilar beita sér fyrir því að markmið nái fram að ganga er það mikil lyftistöng en þegar þeir beita sér gegn ákveðinni stefnu eða sýna henni fálæti er ólíklegt að hún nái viðunandi framgangi, jafnvel þó að vel sé staðið að öllum þáttum innleiðingarinnar.

Líta má á innleiðinguna sem tæknilegt eða stjórnunarlegt viðfangsefni og skipta því í tvo meginþætti:

- Mótun innleiðingaráætlunar (ef hún hefur ekki verið mótuð í stefnumótuninni sjálfri) sem inniheldur röð aðgerða/verkefna, tengsl þeirra, árangursviðmið, kostnaðarmat, mannaflapörf og tímasetningar.
- Áætluninni er hrint í framkvæmd með virkri eftirfylgni.

Eftirfarandi átta skref varða veginn að árangursríkri innleiðingu



5.2 Kynning og talsmenn

Það er viðvarandi verkefni í öllu stefnumótunarferlinu, ekki síst þegar innleiðing er að hefjast, að kynna og tala fyrir framtíðarsýn og markmiðum stefnunnar því að annars vilja mikilvægi og markmið gleymast og áhugi dvína. Fara þarf fram öflug kynning, m.a. í fjölmiðlum, á opinberum vefjum og á fundum með þeim sem koma að innleiðingu.

Mikilvægt er að æðstu stjórnendum, þ.e. ráðherrar, ráðuneytisstjórnar, forstöðumenn, o.s.frv., kynni stefnuna og séu opinberir talsmenn hennar. Þeir ræði um stefnuna, vitni í hana og greiði fyrir framkvæmd hennar.

5.3 Stýrihópur og ábyrgð innleiðingar

Ábyrgð á innleiðingu stefnu er oftast nær á hendi ráðuneytis, þ.e. þess aðila sem skipaði stýrihópurinn í upphafi. Skipaður er verkefnisstjóri innleiðingar og stýrihópur (verkefnishópur) innleiðingar. Verkefnisstjórinn og stýrihópurinn geta verið þeir sömu og mótuðu stefnuna. Verkefnisstjóri, sem er formaður stýrihópsins, fær skýrt umboð til að stýra innleiðingarverkefninu. Mikilvægt er að hópurinn sé ekki of fjölmennur svo að hann sé skilvirkur.

Í erindisbréfi koma fram helstu atriði innleiðingarverkefnisins, tímarammi þess, auk hlutverks stýrihópsins. Þar er einnig tilgreint hvernig skipuleggja skuli innleiðingarferlið og hvernig vista eigi skjöl sem lúta að því. Jafnframt þarf að tilgreina hvernig næg aðföng eru tryggð og hvernig upplýsa eigi um framgang og samhæfingu aðgerða, hvort heldur er stjórnenda, sérfræðinga og annarra sem að innleiðingunni koma. Tryggja þarf nægan tíma í innleiðinguna.

Áður en stýrihópurinn er skipaður er iðulega óskað eftir tilnefningum frá þeim aðilum sem talið er mikilvægt að taki þátt í stjórnun verkefnisins (t.d. ráðuneytum og/eða stofnunum). Æskilegt er að kynna verkefnið fyrir þeim stjórnendum innan eða utan stjórnsýslunnar sem það varðar sérstaklega. Á fyrsta fundi verkefnisins (ræsfundi) leggur verkefnisstjóri fram drög að verkefnisáætlun sem stýrihópurinn lýkur síðan við.

Skil á milli stefnumótunar og innleiðingar eru iðulega óljós og einingar stjórnsýslunnar koma að ferlinu á mismunandi stigum þess. Það kemur ekki alltaf í hlut þess verkefnisstjóra sem mótaði stefnuna að fylgja henni eftir til framkvæmda. Þegar nýjum verkefnisstjóra hefur verið falin ábyrgð á að hrinda stefnu í framkvæmd þarf hann að átta sig á hvar hann kemur inn í ferlið – hversu langt vinnan er raunverulega komin.

Spyrja mætti spurninga eins og:

- Hvar erum við stödd í heildarferlinu?
- Eru markmið vel skilgreind og tengd mælikvörðum?
- Hvaða skjöl, þekking og ákvarðanir liggja fyrir sem varða innleiðingu stefnunnar? Liggur t.d. fyrir framkvæmdaáætlun og skilgreining einstakra verkefna?
- Hver er tímaramminn?
- Liggur kostnaðarmat fyrir?
- Hafa fjármunir verið tryggðir?
- Hvernig mun mat og endurskoðun stefnunnar fara fram?
- Hefur verkefnið verið nægilega kynnt?
- Er ábyrgð og hlutverk hvers og eins þátttakanda í hópnum nægilega vel skilgreint?

Ef þessar upplýsingar liggja ekki fyrir þarf að taka á því sem fyrst í innleiðingarferlinu.

5.4 Skipulag og verkefnisáætlun innleiðingar

Umfang og innleiðing stefnu getur verið mjög ólík eftir hverri stefnu fyrir sig en mikilvægt er að skipulags- og ákvarðanaferlar séu skýrir.

Tvær meginleiðir eru farnar til að skipuleggja framkvæmd innleiðingar:

- Framkvæmd stefnunnar er á ábyrgð einnar stofnunar.
- Framkvæmdin er á ábyrgð margra eininga innan stjórnarsýslunnar og jafnvel hagsmunaaðila.

Innleiðingaráætlun inniheldur röð aðgerða/verkefna, tengsl þeirra, árangursviðmið, kostnaðarmat, mannaflapörf og tímasetningar. Gerð er tiltölulega einföld verkefnisáætlun sbr. þá sem gerð var til að lýsa stefnumótunarferlinu. Hún inniheldur markmið, ávinning, umfang, takmarkanir, afurðir, tímaáætlun, kostnaðaráætlun, fjármögnun og upplýsingar um hvernig samskipti fara fram. Hér mætti nota verkefnisáætlun (eyðublað) í málaskrá (sjá *Handbók um verkefnastjórnun* – forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/handbok-verkefnastjornun.pdf). Í verkefnisáætluninni kemur einnig fram hver ber ábyrgð á innleiðingarferlinu í heild en það verður að vera alveg skýrt. Veita þarf ábyrgðaraðilum umboð til að fylgja málum eftir, ráðstafa fjármunum og stýra ferlinu í heild.

Áætluninni er hrint í framkvæmd með virkri eftirfylgni. Setja þarf upp kerfi til að fylgjast með hvernig gengur að innleiða stefnuna. Það felur í sér eftirlit og mælingar sem gerðar eru til að tryggja að allt gangi eins og til er ætlast og hægt sé að bregðast skjótt við frávikum.

5.4.1 Hæfilegur tími og næg aðföng

Reikna þarf með hæfilegum tíma til þess að ná markmiðum, ekki síst ef þau fela í sér breytingar á afstöðu, hegðun eða gildum fólks. Þá þarf að gæta þess að áætlanir um kostnað og mönnun verkefna séu raunhæfar og að fjárveitingum og verkefnum sé dreift skynsamlega á fjárlagaár þannig að framkvæmdaaðilar hafi nægilegt svigrúm til að standa faglega að verki. Við innleiðingu getur verið þörf á margs konar aðföngum, fjármagni, mannauði, tækjabúnaði, húsnæði o.s.frv. Hafa þarf samráð við viðeigandi aðila um fjármögnun.

Skortur á aðföngum eða óraunhæfur tímarammi verkefna og fjármagns er gjarna ein af meginskýringum þess að ekki tekst að innleiða opinbera stefnu.

5.4.2 Fylgst með framgangi innleiðingar

Komið er á samráði eða samstarfi við áhrifaaðila/hagsmunaaðila og starfsmenn stofnana sem stefnan varðar. Í stefnumótuninni hefur farið fram „kortlagning“ (sjá bls. 14) á þeim aðilum sem hægt er að leita til. Stýrihópurinn ber ábyrgð á að byggja upp traust og leitast við að leysa ágreining jafnóðum og hann kemur upp.

5.4.3 Viðmiðanir fyrir vandaða innleiðingu

Mælt er með að:

- Ítarlegar upplýsingar um væntanlegar breytingar séu gefnar eins fljótt og mögulegt er og áður en eiginleg innleiðing hefst.
- Fjallað verði um ástæður breytinganna, markmið þeirra og hvað þær hafa í för með sér. Allir starfsmenn og stjórnendur sem innleiðingin varðar þurfa að fá ítarlega kynningu og útskýringar á markmiðum – þeir verða að skilja og skynja að þörf sé á breytingum. Með reglubundnum hætti þarf svo að fara yfir þessi atriði til þess að tryggja sé að fullur skilningur sé á samhengi markmiða, verkefna og væntanlegs árangurs.
- Upplýst verði að breytingaferlinu verði gefinn hæfilegur tími, aðföng verði nægileg og ferli innleiðingarinnar verði aðlagð eftir þörfum í ljósi þekkingar og reynslu sem aflast í ferlinu, m.a. út frá reynslu starfsfólks.
- Umfangsmikið samráð verði haft við þá sem málið varðar, bæði utan ráðuneytis og ekki síst við starfsfólk. Hvar sem mögulegt er taki þessir aðilar þátt í ákvörðunum, vali á raunhæfum leiðum að markmiðum og skilgreiningu verkefna.
- Starfsfólk taki þátt í opinskárru umræðu um vandamál og áhættu sem fylgir innleiðingunni.
- Starfsfólk verði hvatt til að tjá sig og leggja fram tillögur og hugmyndir.
- Reynt verði að upplýsa starfsfólk um þörfina á stefnunni og fela því ábyrgð á ákveðnum verkþáttum fremur en að skipa því fyrir.
- Stutt verði við eða ýtt undir óformlega talsmenn breytinganna. Hér er átt við þá sem eru fylgjandi breytingunum og geta haft mótandi áhrif á annað starfsfólk.

5.5 Stöðumat og endurskoðun innleiðingar

Við innleiðinguna fara fram ýmsar mælingar á framgangi og til verður ný þekking sem svo nýtist við endurskoðun áætlana eða stefnunnar í heild. Þegar upp er staðið er stefna, sem hrint hefur verið í framkvæmd, í raun blanda af því sem fyrirhugað var og því sem kom í ljós við innleiðinguna. Hindranir verða á veginum og til að yfirstíga þær þarf að breyta og bæta. Það eru þessir hlutar ferlisins sem raunverulega vekja stefnuna til lífsins og breyta því sem breyta átti. Þeir eru forsenda árangurs og þess að tilgangi alls ferlisins sé náð.

Stýrihópurinn fer reglulega yfir stöðu innleiðingarinnar í heild og byggir á stöðuskýrslum frá framkvæmdaaðilum. Staðan er svo metin með hliðsjón af markmiðum og mælikvörðum stefnunnar.

Gera þarf yfirstjórn ráðuneyta, stofnunum eða öðrum viðeigandi aðilum reglulega grein fyrir framgangi stefnunnar og ráðstöfun fjár. Jafnframt er eðlilegt að gera Alþingi grein fyrir framgangi stefnunnar reglubundið – svo sem ef stefna hefur verið samþykkt sem þingsályktun (sbr. t.d. skýrslu samgönguráðherra um framkvæmd fjarskiptaáætlunar).

Í beinu samhengi við stöðumatið eða í framhaldi af því er innleiðingaráætlunin í heild endurskoðuð af stýrihópnum. Æskilegt er að það sé gert að lágmarki einu sinni á ári. Margvíslegar breytingar geta orðið á innra og ytra umhverfi, ófyrirséð vandamál geta komið upp, framvinda orðið önnur en áætlað var og fjárveitingar breyst. Til þess að aðlagast þessu má breyta forgangsröðun verkefna, fella niður verkefni, bæta við verkefnum eða breyta þeim til að stuðla að bættum árangri við að ná markmiðum stefnunnar.

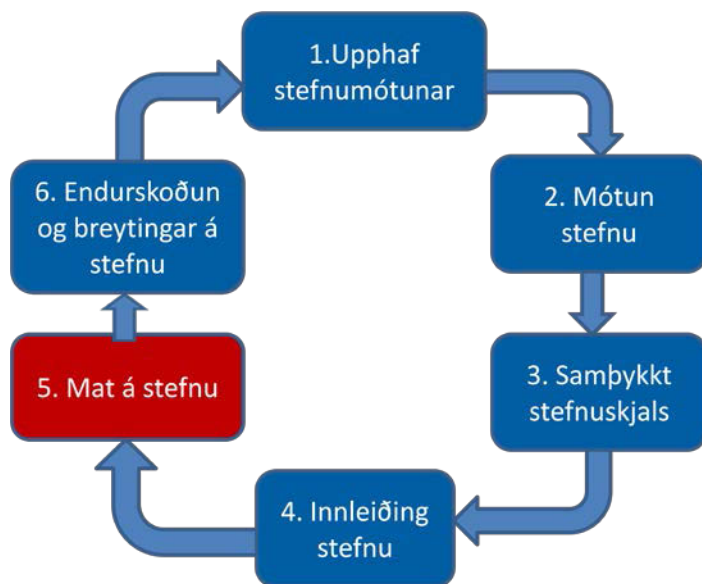
6. Mat á stefnu

Kaflinn fjallar um fimmta skrefið í stefnuhringnum og greinir það niður í eftirfarandi þætti:

1. Árangursmat
2. Framkvæmd mats

6.1 Árangursmat

Þrátt fyrir að stefna sé vel ígrunduð og hafi verið unnin í samræmi við meginreglur stefnumótunar er ætíð þörf á því að meta hvort hún hefur leitt til þess árangurs er henni var ætlað.



Árangursmatið felur í sér markvissa söfnun upplýsinga, greiningu á þeim og að lokum túlkun. Við sjálft matið er stuðst við mælikvarða sem geta sagt okkur til um stöðu markmiðanna. Framkvæma þarf reglubundið mat á stefnunni, markmiðum og aðgerðum (verkefnum í aðgerðaáætlun) samkvæmt fyrirfram skilgreindum tímaramma. Í kjölfar árangursmatsins er mikilvægt að endurskoða eftir þörfum markmið og jafnvel aðgerðaáætlun í ljósi niðurstaðna þess. Matið getur leitt af sér ýmis viðbrögð stjórnvalda sem nánar er fjallað um í næsta kafla.

Við mótun sjálfrar stefnunnar er mikilvægt að huga að væntanlegu árangursmati. Enda þótt það sé jafnan gert eftir að stefna og áætlun hafa verið innleiddar er æskilegt að hefja undirbúning fyrir í ferlinu. Ef fyrst er hugað að mati eftir að innleiðing hefur hafist er hættu á að matið leiði til ómarktækrar niðurstöðu eða að menn komist að því að það sé ekki framkvæmanlegt.

Hafa ber í huga að mat á stefnu og aðgerðaáætlun er ekki eitt og hið sama, enda þótt á milli skjalanna sé skýrt sambengi. Stefnan kann að vera ómarktvis og slíkt getur leitt til þess að aðgerðaáætlun nái ekki nægilega vel fram að ganga. Hluti verkefna aðgerðaráætlunarinnar kann engu síður að komast til framkvæmda og hafa áhrif á þá framtíðarsýn og aðra þætti sem settir voru fram í stefnunni. Ýmis vandamál geta komið upp við mat á stefnunni. Hér verða nefndir nokkrir þættir sem geta leitt til þess að mat verður ómarktvisst:

- Óskýr markmið.
- Óljósir mælikvarðar.
- Hvað er nóg? – Hvenær er markmiði náð?
- Óljósir utanaðkomandi þættir sem hafa áhrif.
- Ónægar upplýsingar.
- Ekki er hægt að afmarka áhrif stefnunnar frá utanaðkomandi þáttum.
- Margar áætlanir með sömu markmið.

6.2 Framkvæmd mats

Það getur vissulega verið hentugt að láta innanbúðarmenn með þekkingu á verkefninu framkvæma árangursmat. Hins vegar má einnig færa að því rök að mikilvægt sé að fá utanaðkomandi aðila til þess. Sú nálgun eykur traust almennings og annarra á því að um hlutlægt mat sé að ræða og að niðurstöður endurspegli raunverulega stöðu. Óháð því hvor leiðin er valin skiptir máli að sá sem valinn er til að framkvæma matið hafi þekkingu á þeim aðferðum sem jafnan eru notaðar í því efni svo að niðurstöður þess verði marktækar.

Fyrsta skrefið er að fara yfir markmiðin með viðkomandi stefnu/áætlun. Þegar búið er að fá þau staðfest þarf sá sem ætlar að meta stefnuna og áætlunina að gera áætlun þar sem fram kemur:

- Hvaða aðila á að meta.
- Tímaáætlun.
- Aðferð við gagnaöflun.

Það er engin ein rétt leið til að meta stefnu. Það sem matsmaður þarf að skoða er hvort útkoman sé í samræmi við þau markmið sem stefnt var að.

Það skiptir máli hvaða aðferð er valin við mat á stefnu. Í raun á eðli stefnunnar að gefa til kynna hvaða aðferð sé gagnlegust til að meta hana. Þar sem mat felur í sér mælingar á áhrifum er ekki hægt að meta eitthvað 100% með neinni einni aðferð. Til þess eru of margir þættir í umhverfinu sem geta haft áhrif auk stefnunnar sjálfrar og áætlunarinnar.

Nokkrar aðferðir hafa verið mikið notaðar við mat á stefnum og áætlunum, þar á meðal þessar:

1. Tilviljanakenndu úrtaki er skipt í tvo hópa: Annar hópurinn verður ekki fyrir áhrifum af stefnunni en hinn verður það. Reynt er að meta hvernig stefnan hefur áhrif á þann hóp samanborið við hópinn sem ekki varð fyrir áhrifum.
2. Völdu úrtaki er skipt í tvo hópa: Hér er valið sambærilegt fólk í báða hópana og síðan verður annar fyrir áhrifum af stefnunni en hinn ekki. Reynt er að meta áhrifin í kjölfarið.
3. Staðan er metin fyrir og eftir innleiðingu.

7. Endurskoðun og breytingar á stefnu

Í kaflanum er fjallað um sjötta skref stefnuhryngsins og það greint í eftirfarandi þætti:

1. Viðbrögð við niðurstöðum árangursmats
2. Ný stefna – endurskoðuð stefna

7.1 Viðbrögð við niðurstöðum árangursmats

Þegar lokið er við að meta stefnu og aðgerðaáætlun þarf að ákveða framhaldið. Í meginatriðum eru þrjár möguleikar í stöðunni:

1. Leggja niður núgildandi stefnu og þar með áætlunina líka.
2. Breyta annaðhvort stefnu eða áætlun eða hvoru tveggja.
3. Ekki gera neina breytingu á stefnu eða áætlun.

Ýmsar leiðir eru þekktar til að leggja niður stefnur og áætlanir. Stefnur og áætlanir eru þó sjaldan beinlínis lagðar niður. Algengara er að leggja niður áætlun sem stendur ein og sér án sérstakrar stefnu. Slíkt kann m.a. að gerast við stjórnarskipti eða þegar samfélög glíma við átök/áföll.

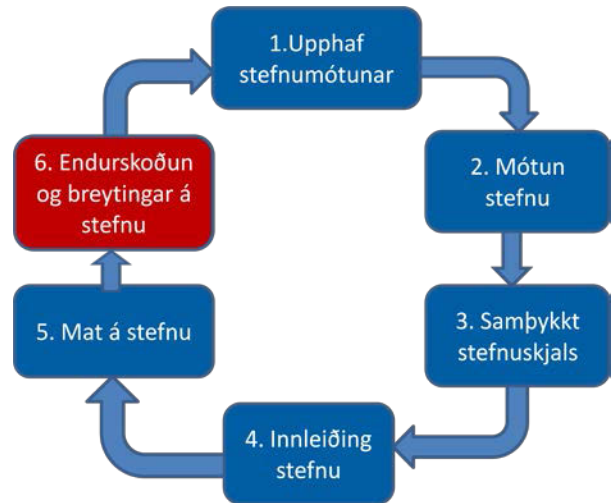
Endurskoðun og breytingar á stefnum og áætlunum eru mun algengari innan stjórnsýslunnar en margir halda. Það er t.d. óraunhæft að ætla að stefna og áætlun til fimm ára taki engum breytingum. Samfélagið er sífellt að breytast bæði efnahagslega og félagslega sem gerir það að verkum að stöðug endurskoðun er nauðsynleg.

Að viðhalda stefnu og áætlun án þess að gera á þeim nauðsynlegar breytingar leiðir til þess að árangur næst ekki. Slíkt getur gerst ef ekki er tekin ákvörðun um framhald. Einnig ef tekin er ákvörðun um að breyta engu þrátt fyrir að það sé hægt eða ef takmörkun á möguleikum í stöðunni veldur því að stefna sem þarfnast breytinga er viðhaldið óbreyttri.

7.2 Ný stefna – endurskoðuð stefna

Stefnur eru sjaldnast nýjar af nálinni, þ.e. hrein nýsköpun í málaflokki þar sem engin stefnumótun hefur farið fram. Endurskoðun stefnu er venja frekar en hitt. Endurskoðun felur í sér breytingu á stefnu án þess að henni sé kollvarpað. Verið er að breyta stefnu, ekki að búa til nýja. Verið er að breyta viðhorfum og hegðun, ekki að ráða nýtt starfsfólk sem þarf að þjálfva. Ef stefnur og áætlanir eru endurskoðaðar reglulega er líkleggra en hitt að þær tengist markvisst öðrum stefnum og áætlunum.

Við gerð stefnu og aðgerðaáætlana er mikilvægt að huga sérstaklega að því að stefna tekur breytingum. Helstu ástæður þessa eru eftirfarandi:



- Vandamál breytast með tímanum og því þarf ákveðinn sveigjanleiki að vera innbyggður í stefnuna.
- Hugmyndir um hvernig leysa eigi tiltekin vandamál breytast.
- Úrræði breytast, s.s. ef fjárveitingar dragast saman eða stuðningur við verkefnið minnkar.
- Eftirspurn breytist; vandamálið kann að vera hið sama og áður en það hefur áhrif á færri en áður.

Stefna og aðgerðaáætlun eru endurskoðaðar og útfærðar nánar í ljósi reynslu og nýrra upplýsinga. Hér er átt við að stefnan, hugmyndafræðilegt innihald og aðgerðir í aðgerðaáætlun eru teknar til endurskoðunar með reglulegu millibili. Misjafnt er hversu oft stefnur eru endurskoðaðar. Stefnum hafa jafnan settan tímaramma: 4 ár, 12 ár o.s.frv. Sumar eru endurskoðaðar við lok tímabilsins og þá er gerð ný áætlun, en aðrar eru aftur á móti endurskoðaðar á miðju tímabili með tilheyrandi nýjum áætlunum.

Aðgerðaáætlun er endurskoðuð og útfærð nánar í ljósi nýrra upplýsinga um verkefnið og þeirrar reynslu sem aflast við framkvæmd þeirra. Við nánari skilgreiningu verkefnanna koma oft fram nýjar upplýsingar sem breytt geta áætlunum um tíma, kostnað og fleira. Þessar nýju upplýsingar geta leitt til þess að gera þurfi talsverðar breytingar á aðgerðaáætlun. Jafnvel getur þurft að endurskoða markmiðin á þessu stigi ef í ljós kemur að það er ekki raunhæft að ljúka tilteknu verkefni innan þess tímaramma sem settur var upp.

Endurskoðun og breytingar á stefnu og áætlun er ekki aðeins tæknilegt útfærsluatriði heldur þarf að huga vel að starfsfólki sem stefnan varðar. Mikilvægt er að það átti sig á því að endurskoðun og breytingar eru eðlilegur þáttur í ferlinu. Þróa þarf fyrirkomulag sem hvetur starfsfólk til að taka þátt í breytingunum, annars er hætt á að þær nái seint fram að ganga og árangur verði lítil.

Viðaukar

I. Íðorðalisti

Skilgreiningar á orðum og orðasamböndum er tengjast stefnumótun og áætlanagerð:

Aðföng (e. input)

Hvers konar upplýsingar, þekking, tími, mannauður, efni eða aðrar auðlindir sem eru notaðar í afurðirnar.

Aðgerðaáætlun/framkvæmdaáætlun (e. action plan)

Skjal sem lýsir verkefnum, útdelingu ábyrgðar, tímamörkum, markmiðum með innleiðingu áætlana (s.s. markmiðum/mælikvörðum) og auðlindum sem eru nauðsynlegar (s.s. tímafjöldi, fjármunum).

Afurðir (e. output)

Niðurstöður úr ferli, vara eða þjónusta með ákv. gæðum. Það er munur á milliafurð og lokaafurð. Milliafurð tengist skrefum í ferlinu, hvort sem um er að ræða yfirfærslu frá einni deild til annarrar innan stofnunar eða frá einu ferli til annars, eða ekki; lokaafurð tengist þeim sem njóta beint góðs af afurðinni. Þeir geta bæði verið innan sem utan stofnunarinnar.

Góðir starfshættir (e. best/good practices)

Starfshættir, verklag, aðgerðir og nálganir sem leiða til framúrskarandi árangurs. Góð frammistaða er gildishlaðið hugtak. Stundum felur góð frammistaða í sér nýtt og betra verklag (nýsköpun).

Eftirfylgni (e. follow-up)

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

Ferli (e. process)

Ferli er skilgreint sem röð aðgerða, sem breytir aðföngum í afurðir, og eykur þar með virði þeirra. Eðli ferla hjá opinberum stjórnsýslustofnunum getur verið mjög fjölbreytilegt, allt frá tiltölulega afstæðri starfsemi, eins og stuðningi við að þróa stefnu eða setja reglur um efnahagsstarfsemi, yfir í raunverulega þjónustustarfsemi.

Hægt er að greina á milli:

- a) kjarnaferla, sem eru nauðsynleg til þess að skila vöru eða þjónustu,
- b) stoðferla, sem koma með nauðsynleg aðföng,
- c) stjórnunarferla, sem stýra stofnuninni og stoðferlunum,
- d) meginferla, sem eru þau af ofangreindum ferlum sem eru þýðingarmest fyrir stofnunina.

Framtíðarsýn (e. vision)

Óskastaða um það sem hægt er að ná fram eða háleitar vonir um hvað stofnun vill gera og hverju hún óskar að hafa áorkað eftir tiltekinn tíma. Efni þessarar óskastöðu og metnaðarfullra væntinga ræðst af hlutverki stofnunarinnar.

Að neðan og upp (e. bottom-up)

Ferli upplýsinga og ákvarðana, frá neðri lögum (grasrót) skipulagsheilda (samtaka, stofnana, ráðuneyta) eða samvinnu skipulagsheilda til efri laga þeirra. Andstætt hugtak er að ofan og niður.

Að ofan og niður (e. top-down)

Ferli upplýsinga og ákvarðana frá efri lögum skipulagsheilda (samtaka, stofnana, ráðuneyta) eða samvinnu skipulagsheilda til neðri laga þeirra. Andstætt hugtak er að neðan og upp.

Gildi (e. value)

Með orðinu „gildi“ er vísað til efnahags-, félagslegs- og menningarlegra svo og siðferðilegra verðmæta eða virðis. Siðferðileg gildi eru talin hafa meiri almenna þýðingu en menningarleg gildi sem geta hins vegar verið breytileg, s.s. eftir stofnunum og löndum. Menningarleg gildi innan stofnunar ætti að kynna og hafa í hávegum og þau má einnig tengja við hlutverk stofnunarinnar. Þau geta verið gjörólík eftir því t.d. hvort um frjáls félagasamtök, stofnun eða einkafyrirtæki er að ræða.

Gagnsæi (e. transparency)

Þegar gagnsæi er viðhaft er unnið af víðsýni, ábyrgð og í góðum samskiptum við þá sem málið varðar. Þetta er myndhverf framlenging á merkingu sem notuð er í raungreinum: „gagnsær“ hlutur er hlutur sem hægt er að sjá í gegnum. Í gagnsæi felast m.a. opnir fundir, birting upplýsinga, o.s.frv.

Hagkvæmni (e. economy)

Hagkvæmni eða það að fara sparlega með er notað um varfærnislega fjármálastjórn, auk þess sem í henni felst að draga úr kostnaði með betra innkaupaferli og með því að spara fé án þess að það hafi áhrif á gæði afurðanna eða markmiðin.

Hagsmunaaðilar (e. stakeholders)

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

Hagsmunaárekstrar (e. conflict of interest)

Þegar fjallað er um hagsmunaárekstur í opinbera geiranum er oft átt við árekstur milli opinberrar skyldu og einkahagsmuna opinbers starfsmanns, þar sem einkahagsmunir starfsmannsins gætu með óviðeigandi hætti haft áhrif á hvernig hann gegnir opinberum skyldum sínum. Þó að engin sýnileg merki séu um óheiðarleika, getur vafi um hagsmunaárekstur dregið úr trúverðuleika þess að viðkomandi starfi á réttan hátt.

Hlutverk (e. mission)

Hlutverk er lýsing á tilgangi stofnunar svo sem hún kemur fram í markaðri opinberri stefnu og/eða lögum og reglugerðum. Hlutverk er grundvöllur að tilvist stofnunarinnar. Þau markmið sem stofnun ætlar að ná grundvallast á hlutverki hennar, eru sett fram í framtíðarsýn hennar og yfirfærð í stefnumarkandi og rekstrarleg markmið.

Hugarflug (e. brainstorming)

Hugarflug er notað sem hópvinnuverkfæri til að fá fram hugmyndir þvingunarlaust á skömmum tíma. Mikilvægasta reglan í þessu sambandi er að forðast gagnrýni á meðan hugmyndirnar eru að fæðast.

Innleiðingaráætlun (e. implementation plan)

Innleiðingaráætlun er áætlun um það hvernig innleiðingarferli stefnu/áætlunnar á sér stað og lýsir verkefnum, útdeilingu ábyrgðar, tímamörkum.

Íbúar/notendur (e. citizens/customers)

Hugtakið íbúi/notandi er notað til þess að undirstrika hið tvíhliða samband sem er á milli stjórnsýslunnar og notenda þjónustunnar sem og alls almennings verandi íbúar og skattgreiðendur hefur almenningur töluvert um það að segja hvernig þjónustan og afurðirnar eru.

Markmið (meginmarkmið, deilimarkmið) (e. objectives/goals/aims/targets)

Markmið er lýsing á þeim árangri sem ætlað er að ná, þ.e. óskastaðan sem t.d. er skilgreind í framtíðarsýn stofnunarinnar.

Markvirkni (e. effectiveness)

Afurð er í hlutfalli við aðföng og kostnað. Markvirkni og framleiðni má líta á sem eitt og hið sama. Hægt er að mæla framleiðni þannig að hægt sé að fanga aðföng allra þátta í framleiðslunni (heildarframleiðni) eða sérgreinds þáttar (t.d. framleiðni starfsfólks). Markvirkni snýst um það hvort markmið nái fram að ganga.

Mat (e. evaluation)

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

Mælikvarðar (e. indicators)

Mælikvarðar sem gefa til kynna hver sé árangur verkefnis/aðgerðar.

Árangursmælikvarðar (e. performance indicators)

Margvísleg mælingartæki sem eru notuð hjá opinberum stofnunum til þess að aðstoða við að vakta, skilja, sjá fyrir og bæta hvernig við störfum og stöndum okkur. Ýmis hugtök eru notuð til þess að mæla frammistöðu stofnunar: útkoma, mælingar, vísar, stikur og eru þá notaðar mælieiningar eins og viðhorf, fjöldi, kostnaður, hlutfall o.s.frv.

Opinber stefna (e. public policy)

Opinber stefna er mörkuð á vettvangi stjórnmalanna og mótuð nánar innan stjórnsýslunnar. Henni er ætlað að taka á vandamálum eða málefnum sem þarfnast úrlausnar. Opinber stefna samanstendur af mörgum ákvörðunum og aðgerðum sem stýra úthlutun almannaþjárfjár að

almannahag eftir tilteknum gildum. Almennt má segja að opinber stefna sé það sem hún kemur til leiðar. Opinber stefna stjórnvalda birtist með formlegum hætti m.a. í lögum, reglugerðum, þingsályktunum, stjórnarsáttmálum, málefnaviðsstefnum (sérstökum stefnuskjöllum í ákveðnum málaflokkum) og samningum.

Opið samráð (e. Open Method of Co-ordination - OMC)

Stjórnunaraðferð sem byggð er á valfrjálsu samráði og samræmingu áherslna ólíkra hagsmunaaðila þar sem leitast er við að ná sem mestri sátt um vinnuna. Opið samráð einkennist öðru fremur af því sem kallast „mjúkir“ stjórnhættir (soft governance) sem eru þá andstæða við „harða“ stjórnhætti (hard governance).

Samstarf (e. partnership)

Samstarf felst í samvinnu á milli aðila á viðskiptagrundvelli eða öðrum grundvelli í því skyni að ná fram sameiginlegu markmiði. Slíkt samstarf er virðisaukandi fyrir stofnunina og viðskiptavini/hagsmunaaðila hennar.

Skilvirkni (e. efficiency)

Lýsir nýtingu aðfanga, nánar tiltekið hlutfalli milli þess sem varið er til rekstrar í formi fjármuna, mannafla og annarra aðfanga og þess sem reksturinn skilar. Skilvirkni segir til um tengslin á milli settra markmiða og áhrifa sem þau hafa, verkana eða útkomu sem fæst.

Skoðanakönnun (e. survey)

Í skoðanakönnunum er safnað saman upplýsingum og gögnum um skoðanir, viðhorf og þekkingu frá einstaklingum og hópum. Sérstakur hópur, svonefnt úrtak, er valinn af kostgæfni til að endurspegla þann hóp sem á að alhæfa um og sá hópur, beðin um að taka þátt í slíkum könnunum.

SMART-markmiðin (e. SMART objectives)

Með því að setja fram markmið er því slegið föstu hverju stofnun hyggst ná fram. Mælt er með því að þessi markmið séu „SMART“:

- a) **Skýr** – í þeim sé tilgreint nákvæmlega hverju þið hyggist ná fram
- b) **Mælanleg** – markmiðin séu hlutlæg
- c) **Aðgerðabundin** – verkefni tengd markmiðum komi fram í aðgerðaáætlun
- d) **Raunhæf** – miðað við þau aðföng sem eru til staðar
- e) **Tímasett** – þau séu innan viðráðanlegra tímamarka

Stefna (e. policy)

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

Stefnugreining (e. policy analysis)

Stefnugreining er greining á stefnum/áætlunum unnin út frá ákveðnu sniðmáti. Í Stjórnarráðinu er hún unnin út frá 18 punkta stefnugreiningar sniðmáti (sjá viðauka II).

Stefnumörkun/stefnumótun (e. policy making)

Ferli þar sem skipulagsheild/ir leitast við að setja fram stefnu/áætlun um hvernig breytingum frá núverandi ástandi skuli náð fram og hvað sé æskileg eða viðunandi staða eftir tilsettan tíma. Stefnumörkun fer fram á vettvangi stjórnmalanna en stefnumótun er verkefni stjórnsýslunnar og viðfangsefni þessarar handbókar. (sjá hið almenna stefnumótunarferli bls. 10).

Stefnumótunarferli (e. policy process)

(sjá bls. 10).

Stefnuráðgjafi (e. policy advisor)

Einstaklingur sem hefur víðtæka og mikla þekkingu á aðferðafræði og skipulagi stefnumótunar og getur leiðbeint um bestu mögulegu nálgun.

Stefnuskjal (e. policy paper/document)

Tímasett skjal sem endurspeglar hugmyndafræði, framtíðarsýn, gildi og markmið ríkisvaldsins sem fylgt er eftir með sértækum mælikvörðum og fjármagnstengdum aðgerðaáætlunum.

Stjórnkerfi (e. governance)

Samheiti yfir stofnanir og valdaskipan hins opinbera.

Stjórnsýsla (e. administration)

Starfsemi stjórnvalda, þ.e. þeirra aðila sem hafa á hendi framkvæmdarvald samkvæmt þeirri þrígreiðingu valds sem mælt er fyrir í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnsýslan (ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög) er hér skilgreind út frá skipulagsþáttum og starfsfólki fremur en þeim verkefnum sem hún sinnir.

Stýrihópur (e. steering group)

Sá hópur einstaklinga sem vinnur hina eiginlegu stefnumótunarvinnu. Stýrihópurinn er skipaður með erindisbréfi umboðsaðila stefnunnar og samanstendur af 4–12 manns, allt eftir umfangi vinnunnar. Stýrihópurinn er þverfaglegur og getur þannig nálgast stefnuviðfangið frá mörgum sjónarhornum. Vinnu hópsins leiðir verkefnisstjóri. Hann er formaður hópsins og verkstjóri við vinnuna, skipaður af umboðsaðila. Verkefnisstjórinn hefur starfsstöð hjá umboðsaðila. Hann samhæfir aðkomu ólíkra aðila, vinnur hina eiginlegu verkefnavinnu um leið og hann stýrir verkefninu. Stýrihópur, eins og það hugtak er notað hér, fer með hlutverk bæði stýrihóps/bakhjarls og verkefnishóps, samkvæmt hugtakanotkun verkefnastjórnunar sbr. handbók Stjórnarráðsins um það efni.

SVÓT-greining (e. SWOT analysis)

Greining sem byggð er á mati á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum skipulagsheildar.

Tengslanet (e. network)

Óformlegt skipulag sem tengir saman fólk eða stofnanir sem ekki eru í formlegri stjórnunarlínu. Tengslanet eru notuð í samskiptum manna og heilda þar sem farið er með fjármuni, hagsmuni og vald. Punktur tengjast saman í net og netin liggja saman í lögum og mynda netakerfi. Þegar samskiptin snúast um almannafé, almannahag og vald tengt velferð almennings, eins og tíðkast í lýðræðisríkjum, eru tengslanetin orðin stýrinet (e. governance networks).

Tími (e. term)

Sá tími (dagsetning) þegar árangur ætti að hafa náðst.

- a) Skammtíma: Yfirleitt er miðað við skemmri tíma en eitt ár.
- b) Meðaltíma: Yfirleitt er miðað við tímabil sem er eitt til fimm ár fram í tímann.
- c) Langtíma: Yfirleitt er miðað við tímabil sem er lengra en fimm ár.

Umboðsaðili (e. owner).

Sá aðili sem hefur vald til að setja stýrihóp á lagginnar svo sem ráðherra/ eða ráðuneytisstjóri í umboði hans. Í verkefnastjórnun ber þessi aðili heitið eigandi verkefnis.

Úttektir (e. audit)

Óháð mat á frammistöðu til þess að kanna og meta starfsemi stofnana og árangur þeirra. Algengustu úttektir eru: fjárhagslegar úttektir, rekstrarúttektir, stjórnsýsluúttektir sem meta nýtingu skattfjár, endurskoðun á upplýsinga- og samskiptatækni, endurskoðun á reglufylgni og stjórnunarúttektir. Greina má á milli þriggja tegunda af úttektum:

- Innra eftirlit, sem stjórnendur annast.
- Innri úttektir, sem framkvæmdar eru af óháðri einingu innan stofnunarinnar. Til viðbótar því að skoða hvernig fyrirmælum/reglum er fylgt getur innri úttekt einnig haft hlutverki að gegna við að endurskoða hversu skilvirk innri stjórnun stofnunarinnar er.
- Ytri úttektir, sem framkvæmdar eru af aðila sem er óháður og kemur utan frá, svo sem Ríkisendurskoðun.

Verkefnisáætlun (e. project plan)

Skjal sem lýsir markmiðum og leiðum að þeim. Þar eru gefin svör við spurningum eins og hvað skuli gera, hvers vegna, hvenær, hvernig og hver eigi að gera hvað. Hún er sniðin að hverju einstöku verkefni fyrir sig og því er innihald hennar breytilegt. Í málaskrá ráðuneyta er að finna eyðublað fyrir verkefnisáætlun.

Verkefnisstjóri (e. project manager)

Sá sem leiðir stýrihópinn áfram að lokaafurð. Verkefnisstjórinn samhæfir starf stýrihópsins, er tengiliður við umboðsaðila og ber ábyrgð gagnvart honum/henni. Verkefnisstjóri hefur yfirsýn yfir verkefnið. Verkefnisstjóri útdeilir verkefnum og viðfangsefnum sem þarf að inna af hendi, miðlar upplýsingum, skipuleggur, kynnir afurðir o.fl. Mikilvægt er að umboð verkefnisstjórans sé skýrt og að einstakir aðilar, s.s. stýrihópurinn og umboðsaðili, þekki einnig hlutverk sitt. Til að mynda þarf að liggja ljóst fyrir hvort verkefnisstjóri hefur vald til að taka fjárhagslegar ákvarðanir. Reglukerfi í opinberum verkefnum og það hversu flókin vinnan getur verið þarf að virða og taka til greina í henni allri.

Viðhorfsmæling (e. perception measurement)

Mæling á huglægu mati og skoðunum einstaklings eða hóps manna, t.d. viðhorfum viðskiptavina til gæða vöru eða þjónustu.

Viðmið (e. benchmark)

Árangur, afurð eða ferli stefnumótunar sem talið er skara fram úr á sínu sviði og er innleitt sem samanburðar- eða viðmiðunarstaðall fyrir aðra.

Stefnusniðmát

Sniðmát þetta var sett saman árið 2011 við greiningu á stefnum og áætlunum ríkisins. Hverjum greiningarlið er svarað með einum af þremur eftirfarandi þáttum: 1. Til staðar, 2. Að hluta til staðar og 3. Ekki til staðar. Skipulag og uppbygging sniðmátsins tekur mið af greiningarviðmiðum sem byggjast á stefnumótunarferlinu og hefur nokkrum þeirra verið lýst hér að framan. Sniðmátið samanstendur af 18 þáttum. Sniðmátið getur nýst við greiningar á stefnum ásamt því að vera gátlisti er stefnumótunarvinna stendur yfir.

Nánari lýsing á hverjum þætti sniðmátsins:

1. Rannsóknir sem grundvalla stefnu/áætlun

Grundvallast stefnan eða áætlunin (hér eftir nefnt stefnan) á nýjustu rannsóknnum í þeim málaflokki sem stefnan snýr að? Dæmi: kostnaðar- og ábatagreining, mat á hagkvæmni, greining á erlendum áætlunum, kannanir (viðhorf eða greiningar), rannsóknir óháðra aðila (s.s. háskólastofnana) o.s.frv.

2. Almenn greining viðfangsefnis

Er fjallað um viðfangsefnið á fullnægjandi hátt í upphafi stefnunnar, það skýrt og því gerð góð skil? Almennt er hér átt við tilgang verkefnis, tímaáætlun og lengd, hver gefur stefnuna út, ábyrgðaraðili o.s.frv.

3. Settur tímarammi

Er stefnan mótuð til ákveðins tíma í senn? Dæmi: 2007–2010.

4. Markmið

Er að finna markmið í stefnunni, ýmist huglæg eða hlutlæg? Með markmiði er til að mynda hægt að meta árangur af framkvæmd stefnunnar.

5. Huglæg útfærsla

Eru markmiðin útfærð huglæg? Skilgreina þarf nánar huglæg markmið ef ætlunin er að reyna að mæla þau. Gera þarf grein fyrir huglægum markmiðum eins og að auka hagkvæmni í rekstri og markmiðum sem byggjast á huglægu mati eins og *að bæta þjónustu* eða *auka starfsánægju*. Hugsanlega er hægt að mæla hagkvæmni í rekstrinum t.a.m. með samanburði á sömu rekstrarþáttum milli ára. Markmið eins og að bæta þjónustu er hægt að mæla með könnunum og fyrir vikið er hægt að setja því mælanlegt markmið.

6. Hlutlæg útfærsla

Eru markmiðin útfærð hlutlæg? 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 aðgerðina.

7. Framkvæmd

Eru leiðir að markmiðunum skilgreindar og framkvæmd þeirra ákvörðuð? Er vitað nákvæmlega hvað þarf að gera til að ná ákveðnu markmiði og vita þeir sem eiga að vinna tiltekin verk að þau séu þeim ætluð?

8. Mælikvarðar

Eru notaðir mælikvarðar til að kanna hvort markmiðum er náð? Mælikvarði er regluleg söfnun upplýsinga um árangur af starfseminni. Hann þarf að tengjast stefnunni, vera magntækur, auðskiljanlegur og einfaldur og í tengslum við annað sem mælt er innan stofnunarinnar.

9. Miðað við ríkjandi hugmyndafræði

Er sú hugmyndafræði sem stefnan endurspeglar í takt við ríkjandi og viðurkenndar hugmyndir (áherslur og stefnur) þess umhverfis sem stefnan er unnin í? Dæmi: Til marks um að stefna endurspegli ríkjandi hugmyndafræði er að í henni er tekið tillit til áherslna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og áherslna sem fram koma hjá ýmsum alþjóðastofnunum á tilteknu sviði. Má þar t.d. nefna baráttu gegn mansali, áherslu á að tilteknir vegir séu af gerðinni 1+2 í stað 2+2 ef slíkt er talið auka umferðaröryggi o.s.frv.

10. Ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar

Eru ábyrgðar- og framkvæmdaaðilar á aðgerðum og verkefnum í stefnunni tilgreindir? (Tengist aðgerðaáætlun, sjá lið 15).

11. Samræmi við aðrar áætlanir

Er stefnan í samræmi við aðrar stefnur ríkisins eða alþjóðlegar stefnur sem íslenska ríkið hefur að fullu innleitt? Hafa þeir í huga að hér er átt við áætlanir innan málaflokks og þvert á málaflokka, s.s. áætlun um iðnaðaruppbyggingu og áætlun um umhverfismál. Mikilvægt er að markmið séu ekki þannig sett fram að þau stangist á við markmið í öðrum áætlunum.

12. Tengsl við fjárlög

Er þeim áherslum, aðgerðum eða verkefnum sem lögð eru til í stefnunni tryggður framgangur innan fjárlaga? 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 sem liður í fjárlögum.

13. Opið samráð/allir hagsmunaaðilar

Er stuðst við hugmyndafræði opins samráðs þar sem allir þeir aðilar sem stefnan snertir eru kallaðir til og samræðuvinnulagi beitt út stefnumörkunarferlið? Aðilar í ferlinu koma sér saman um markmið, mælikvarða o.s.frv.

14. Starfshópar

Eru sérstakir starfshópar tímabundið kallaðir til álitsgjafar (jafnvel til að útfæra drög að stefnu)? Með tilkomu slíkra starfshópa færast vinnan í átt frá hinu opna samráði (OMC) m.a. vegna þess að færri aðilar taka þátt í gerð stefnunnar.

15. Fylgir aðgerðaáætlun?

Almennt er gert ráð fyrir að hverri stefnu fylgi aðgerðaáætlun þar sem aðgerðir (verkefni) í anda stefnunnar og markmiða hennar eru útlistaðar og þeim fylgt eftir í framkvæmd. Í aðgerðaáætlun kemur t.a.m. fram hverjir bera ábyrgð á aðgerðum og verkefnum og framkvæma þau (sjá lið 10).

16. Árangursmat

Er stefnan árangursmetin? Hið sama gildir um markmið og aðgerðir aðgerðaáætlunar samkvæmt fyrirfram skilgreindum tímaramma í stefnunni. Í kjölfar árangursmats er mikilvægt að endurskoða markmið og jafnvel aðgerðaáætlunina í ljósi niðurstaðna.

17. Regluleg endurskoðun stefnu/áætlunar

Er stefnan, hugmyndafræðilegt innihald hennar og aðgerðir tekin til endurskoðunar með reglulegu millibili? Misjafnt er hversu oft stefnur eru endurskoðaðar. Stefnur hafa að öllu jöfnu 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 þá.

18. Stefna/áætlun lögð fyrir Alþingi

Er stefnan lögð fram á Alþingi sem þingsályktunartillaga til samþykktar?