Janúar 2025

Stefnumótun málefnasviða og málaflokka í fjármálaáætlun

Marta Birna Baldursdóttir og Hrefna Rós Matthíasdóttir

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Dagskrá

1. Samhengi – stóra myndin
2. Einstaka stefnuþættir
    - Framtíðarsýn og meginmarkmið, áskoranir og tækifæri
    - **Markmið**

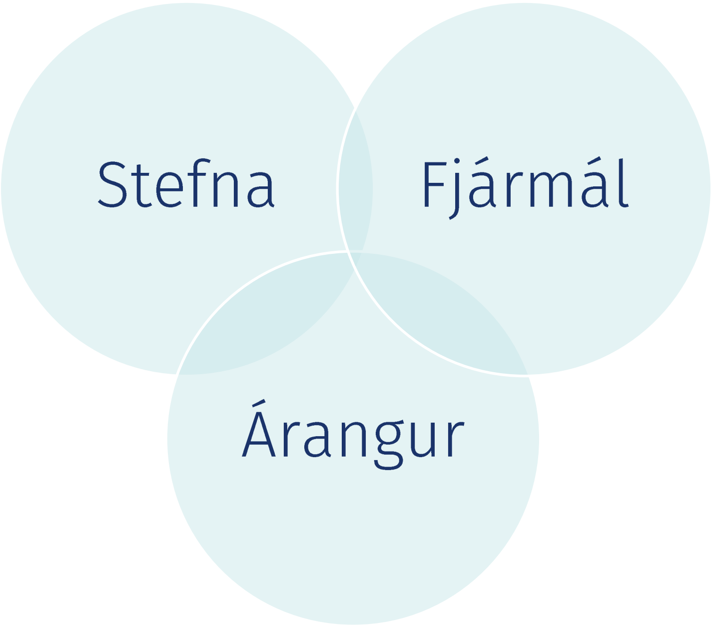
        Verkefni 1
    - **Mælikvarðar** og aðgerðir

        Verkefni 2

SAMHENGI

Hvers vegna erum við að þessu?

Árangursmiðuð áætlanagerð



Samþætting stefnu og fjárveitinga þannig að **ráðstöfun fjármuna styðji við stefnu stjórnvalda.**

Meira **gagnsæi** í opinberum fjármálum með því að gera sýnilegt **hvað við erum að fá fyrir peninginn.**

Hvaða árangri er aukið fjármagn að skila og ekki síst hvaða árangri er hægt að ná með **ráðstöfun þess fjármagns sem þegar er í kerfinu.**

Lög um opinber fjármál

Fjallað er um fjármálaáætlun í 5. gr. LOF en þar sem segir að kynna skuli stefnumótun fyrir einstök málefnasvið og **hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda.**

Nánar er fjallað um stefnumótun málefnasviða í 20. gr. þar sem segir að ráðherra setji fram stefnu til til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Stefnan skal vera heildstæð og í **samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun.**

Úr greinargerð með frumvarpi til LOF

Um 20. gr.

- Gert ráð fyrir að framsetning stefna málefnasviða sé **samræmd** og umfjöllun um efnisþætti þeirra eðlislík. Leggja skal áherslu á **skýrleika, einfaldleika og gegnsæi.**
- Stefnumótun ætlað að tryggja að ljóst sé að hvaða markmiðum og áherslum stefnt er á hverju málefnasviði og að fyrir liggi **skýr forgangsröðun.**
- Sérstaka áherslu skal leggja á að **skilgreina gæði þjónustu** sem veita á miðað við þá fjármuni sem ætlaðir eru til ráðstöfunar.
- Í stefnumótun felst ákvörðun um **hvaða leið** skuli fylgt til að ná fram settum markmiðum. Hér þarf að **huga að kostnaði, áhrifum og ávinningi** hverrar leiðar fyrir sig og bera saman ólíkar forsendur þeirra.

Ólíkar leiðir stjórnvalda til árangurs

Verkefni/Aðgerðir: Bein þjónusta stofnana eða aðkeypt, hönnun þjónustu, viðskiptaliprun, stafrænar lausnir.

Upplýsingar: Upplýsingagjöf, fræðslustarf, ráðgjöf, merkingar, ráðleggingar.

Hagrænir hvatar: Skattar, gjöld, skattafsláttur, styrkir, framseljanleg leyfi, kvótar, uppboð, leyfisveitingar, lán og tryggingar o.s.frv.

Reglusetning/löggjöf: Boð og bönn, réttindi, markaðsreglur, reglusetning fyrir framleiðslu, neytendur.

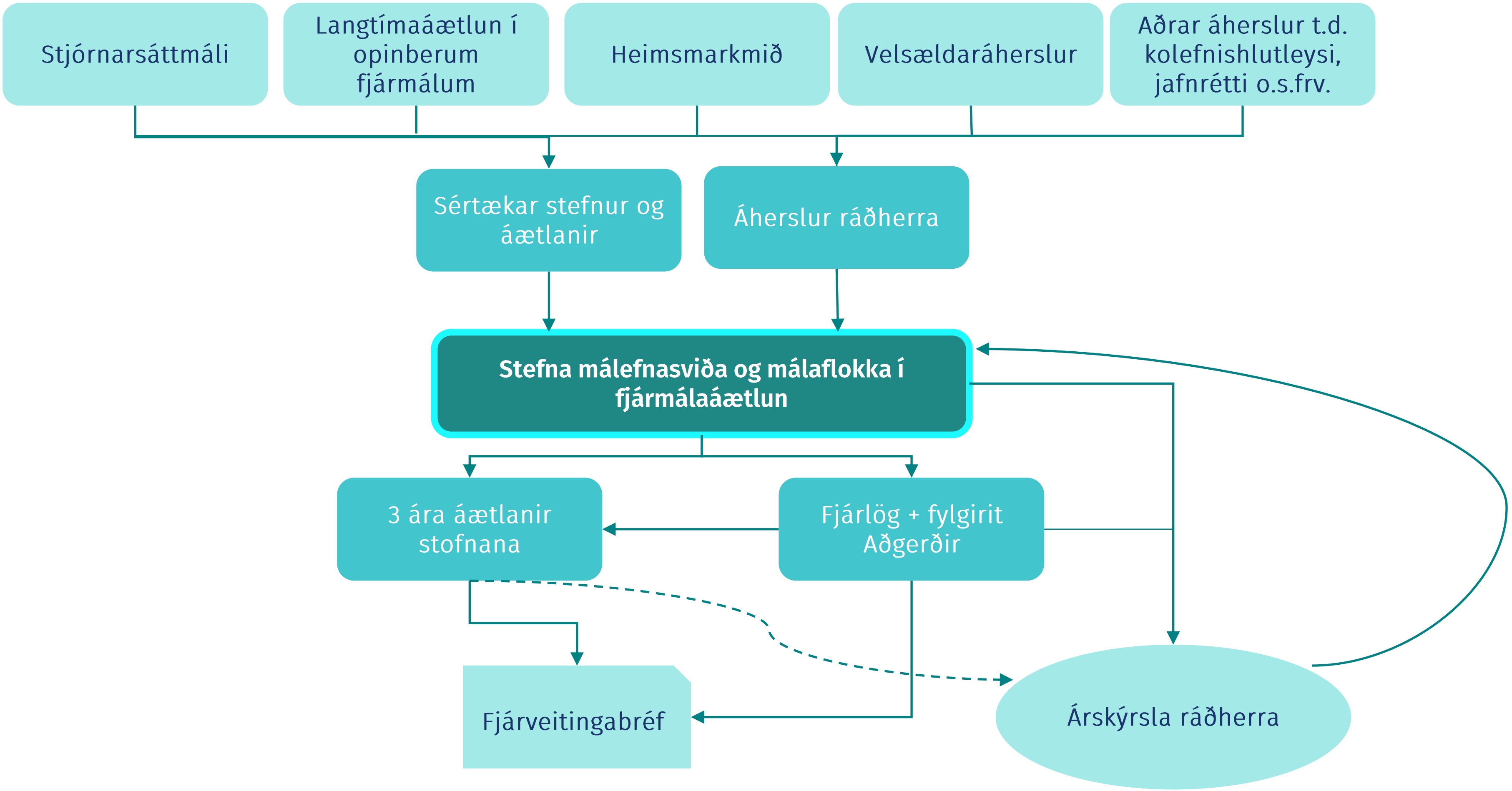
Hnippingar: Jákvæð inngrip/atferlisfræði (e. Nudge).

Tenging fjármuna við **árangur**

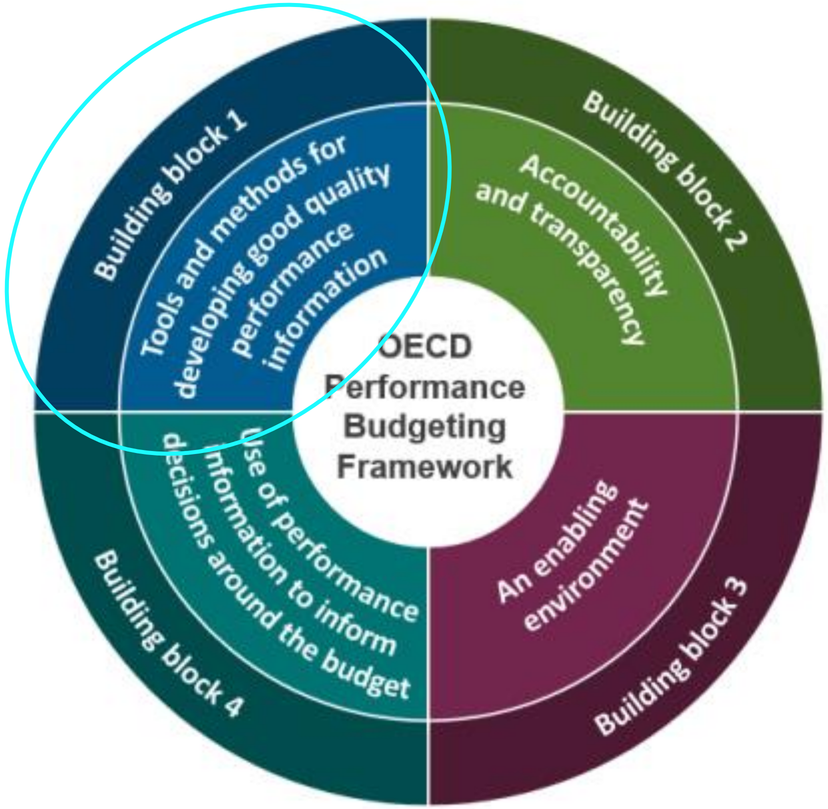
Hversu miklu fáum við ráðstafað?

Hvaða **árangri** þurfum við að ná?

Opinber stefnumörkun - Stóra myndin



Viðmið OECD um árangursmiðaða áætlanagerð

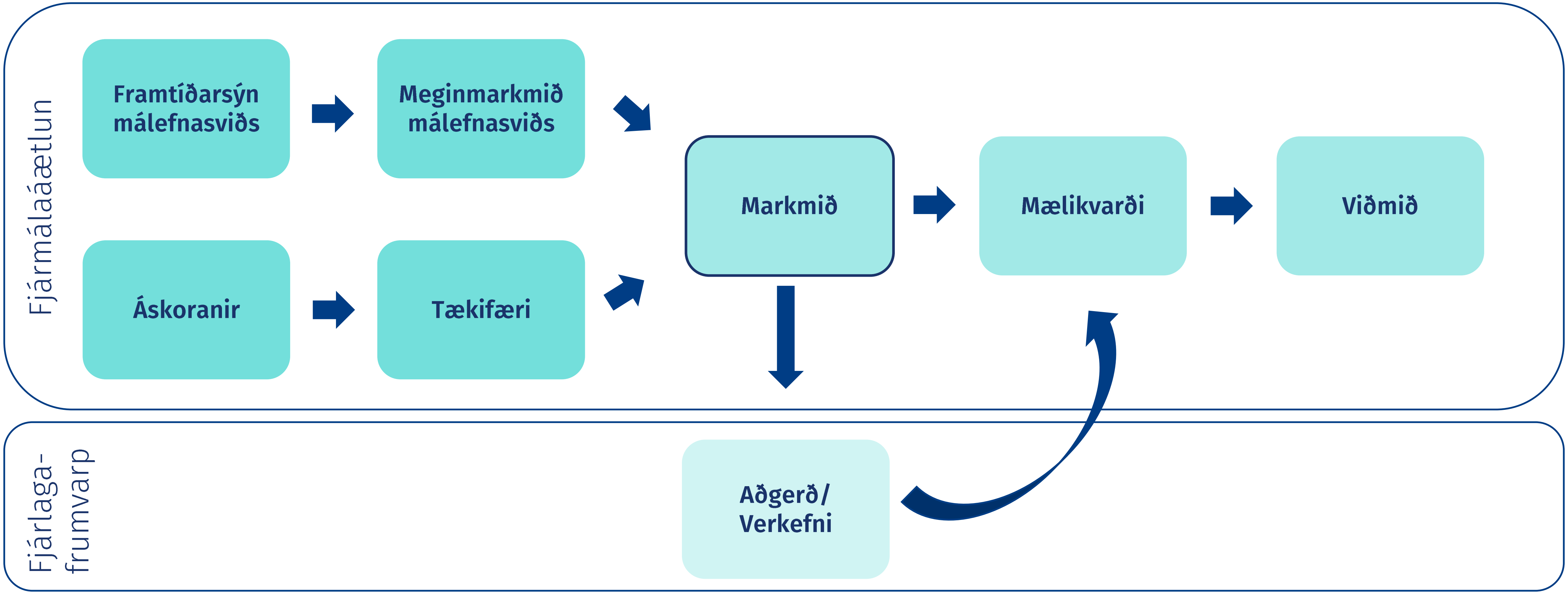


OECD Performance Budgeting Framework, 2024

1. Tól og aðferðir til að þróa gæða árangursupplýsingar

- **Lógísk röð** árangursupplýsinga (markmið, mælikvarðar, viðmið) þar sem mælikvarðar mæla greinilega framgang í átt að skilgreindu markmiði.
- **Forðast of mikið magn upplýsinga** með því að setja hámark á fjölda markmiða og mælikvarða.
- **Skýr viðmið** fyrir þróun árangursupplýsinga sem sýna með skýrum hætti afurðir (e. output) og áhrif verkefna (e. outcome). Áhersla á áþreifanlegan árangur og áhrif til lengri tíma. Viðmið líkt og SMART eru gagnleg. Forðast miklar breytingar milli ára.
- **Yfirferð á gæðum** árangursupplýsinga af fjármálaráðuneyti en ábyrgð á upplýsingum hjá hverju ráðuneyti.

Samhengi stefnuþátta



Dæmi: Heilsugæsla

Framtíðarsýn
Íslensk heilbrigðis-þjónusta á heims-mælikvarða

Meginmarkmið
Örugg, aðgengileg og hagkvæm heil-brigðisþjónusta

Áskoranir
Áskoranir m.a.: biðtími, mönnun

Tækifæri
Tækifæri m.a.: samræmdir biðlistar, bætt starfsumhverfi

Markmið
Bætt aðgengi að þjónustu heilsugæslu

Mælikvarði
Bið eftir hentugum tíma (Likert kvarði)

Viðmið 2030
4

Mælikvarði
Hlutfall íbúa með fastan heimilislækni

Viðmið 2030
75%

Aðgerðir
Bygging nýrra heilsugæslu-stöðva,
Efling sérnáms í heimilis-lækningum

EINSTAKA STEFNUÞÆTTIR

Framtíðarsýn og meginmarkið málefnasviðs

- **Framtíðarsýn** er einföld, skýr, felur í sér viðmið til lengri tíma, byggir á stöðugum forsendum og er hvetjandi fyrir hlutaðeigandi aðila.
- **Meginmarkmið** styðja við framtíðarsýn, eru hugsuð til langs tíma og eru yfirleitt huglæg á meðan markmið málaflokks vísa til hlutlægrar tilfærslu og eru tengd grunnstöðu mælikvarða.

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta

- Helstu **áskoranir** sem við stöndum frammi fyrir á tímabili áætlunarinnar.
- Tenging við áskoranir **í langtíma-áætlun** í efnahagsmálum og opinberum fjármálum.
- Tenging við áskoranir sem bregðast á við með aðgerðum í **stjórnarsáttmála**.
- Áskoranir við að mæta heims-markmiðum, velsældaráherslum, markmiði um kolefnishlutleysi.
- Umfjöllun um áskoranir út frá **kynja- og jafnréttissjónarmiðum**.

- **Tækifæri** – hvað á að gera til að bregðast við ofangreindum áskorunum.
- Fyrirhugaðar **lagabreytingar**.
- Hvernig styðja fyrirhugaðar aðgerðir við heimsmarkmið, velsældaráherslur, markmið um kolefnishlutleysi, markmið um kynjajafnrétti.
- Fjármálaáætlun er **EKKI** staður til að fjalla um:
  - það sem hægt væri að gera, t.d. með auknu fjármagni.
  - það sem hefur verið gert, nema í örstuttu máli fyrir samhengi umfjöllunar.

MARKMIÐ

Markmið

- Endurspegla bæði **framtíðarsýn** og helstu **áskoranir** og **tækifæri** til úrbóta.
- Styðja við heimsmarkmið, velsældaráherslur, jafnrétti eða önnur áhersluatriði sem ríkisstjórnin leggur áherslu á hverju sinni.
- Miðað við að markmið séu **ekki fleiri en þrjú**.

Markmið vísa til tilfærslu
(efla, bæta, styrkja, auka, draga úr…)

Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi

Efla gæði og framboð íslenskunáms fyrir fullorðna innflytjendur

Bætt upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins.

Bæta ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða

Styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess

Styrkja lestrarfærni grunnskólanemenda

Aukin hagnýting tæknilausna í þágu samfélagslegra áskorana

Auka ánægju skjólstæðinga með þjónustu á heilsugæslustöðvum

Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda

Draga úr fjarveru frá vinnumarkaði

Jafna tækifæri til atvinnu

Jafna aðgengi að opinberri þjónustu

SMART Markmið

Markmið ættu að vera:

- **S**kýr: Auðvelt að átta sig á hvaða árangri á að ná.
- **M**ælanleg: Mögulegt að mæla framgang.
- **A**ðgerðabundin: Fela í sér hreyfingu.
- **R**aunhæf: Mögulegt að ná merkjanlegum árangri innan nokkurra ára.
- **T**ímasett: Viðmið skilgreina hvenær skilgreindum árangri skal náð.

Áhrifakeðja – Dæmi um markmið úr FÁ

Aðföng (e. input)	Ferli (e.process)	Afurðir/ Skilvirkni (e. output)	Áhrif (e. outcome)	Framfarir (e. end-outcome)
Stuðningur við einkarekna fjölmiðla	Að fyrir liggi samræmdir biðlistar	Fagleg og skilvirk málsmeðferð	Samdráttur í losun CO2 frá landbúnaði	Aukin velsæld og sjálfbærni
Efla mönnun	Fræðsla sem eflir stafræna færni, netöryggi og miðlalæsi	Aukin ánægja viðskiptavina og almennings	Styrkja lestrarfærni grunnskóla-nemenda	Samkeppnishæft atvinnulíf
Auka stuðning við tekjulága foreldra	Samningur um þjónustu liggi fyrir	Jákvæð upplifun ferðamanna og heimamanna	Auka traust til dómstóla	Jákvæð byggðaþróun

Innan kerfis	Út á við – fyrir samfélagið
Aðföng, Ferli	Afurðir/Skilvirkni, Áhrif, Framfarir

Dæmisaga – Dyson hárblásarinn

- Stafræni Dyson V9 mótorinn knýr áfram 13 lítra af lofti á sekúndu en er aðeins 27 mm á breidd.
- Við þróun blásarans fjárfestum við $53 m í hárrannsóknir. Þar af fóru £40.000 í að kaupa 1010 mílur af náttúrulegu hári.
- Þróunin tók 50 mánuði og 103 verkfræðingar komu að vinnunni.

eða

- Dyson Supersonic™ hárblásarinn er þróaður til að vernda hárið frá hitaskemmdum, með hraðri þurrkun og stýrðri mótun sem:
  - eykur mýkt um 75%
  - eykur glans um allt að 132%
  - dregur úr úfnu hári um 61%.

Lógísk röð markmiða á áhrifakeðju - Heilsugæsla

Aðföng (e. input)	Ferli (e.process)	Afurðir/ Skilvirkni (e. output)	Áhrif (e. outcome)	Framfarir (e. end-outcome)
Fjölga teymum heilbrigðis-starfsfólks	Að fyrir liggi samræmdir biðlistar	Draga úr bið eftir hentugum tíma	Bæta úrlausn erindi á heilsugæslu	Örugg, aðgengileg og hagkvæm heil-brigðisþjónusta
Fjölga nemum í sérnámi í heimilis-lækningum	Fjölga útskrifuðum heimilislæknum	Auka hlutfall íbúa með fastan heimilislækni	Draga úr innlögnum á sjúkrahús	Auknar lífslíkur við góða heilsu

VERKEFNI 1

MÆLIKVARÐAR

Mælikvarðar

- Mæla **framgang markmiðsins** með hlutlægum hætti.
- Lýsa magni eða annarri mælieiningu í þjónustu, gefa til kynna **framvindu** í átt að settu marki.
- Mæla aukið **samfélagsvirði** eða sjáanlegar jákvæðar breytingar/bætt gæði fyrir samfélagið.
- Mæla þætti sem ráðstafanir stjórnvalda í málflokknum hafa **bein áhrif á**.
- Endurspegla helstu **pólitísku áherslur**.
- Taka mið af velsældarvísum eða mælikvörðum heimsmarkmiðanna.
- Sundurgreindir eftir **kyni** þar sem við á.
- Miðað við að **ekki séu fleiri en þrír** mælikvarðar við hvert markmið.

Mælikvarðar – að hverju þarf að huga?

Hvað á að mæla?

Er það **mælanlegt**?

Eru til **gögn?**

Er **auðvelt** að nálgast gögnin?

Nákvæmni og **áreiðanleiki**

Tímanleiki gagna

Reglubundin gagnasöfnun

Ný gögn → kostnaður

Gagnalindir - Opinber gögn

- Opinberar hagtölur, t.d. á vef Hagstofu
- Opinber mælaborð
- Vísasöfn
    - Velsældarvísar
    - Heimsmarkmiðin
    - Félagsvísar
- Miðlægar kannanir
    - Þjónustukönnun ríkisins
    - Stofnun ársins

Viðurkennd aðferðafræði

Reglubundin gagnasöfnun og útgáfa

Samanburðarhæf gögn

Gögn er aðgengileg

Aðrar gagnalindir

- Stjórnsýsluskrár og gögn úr kerfum ráðuneyta og stofnana
- Ýmsar kannanir
- Gögn frá einkaaðilum

Skrár ekki endilega búnar til vegna tölfræði

Gögn geta verið ósamstæð og legið í mörgum kerfum

Gögn ekki aðgengileg öllum

Getur þurft að óska sérstaklega eftir gögnum

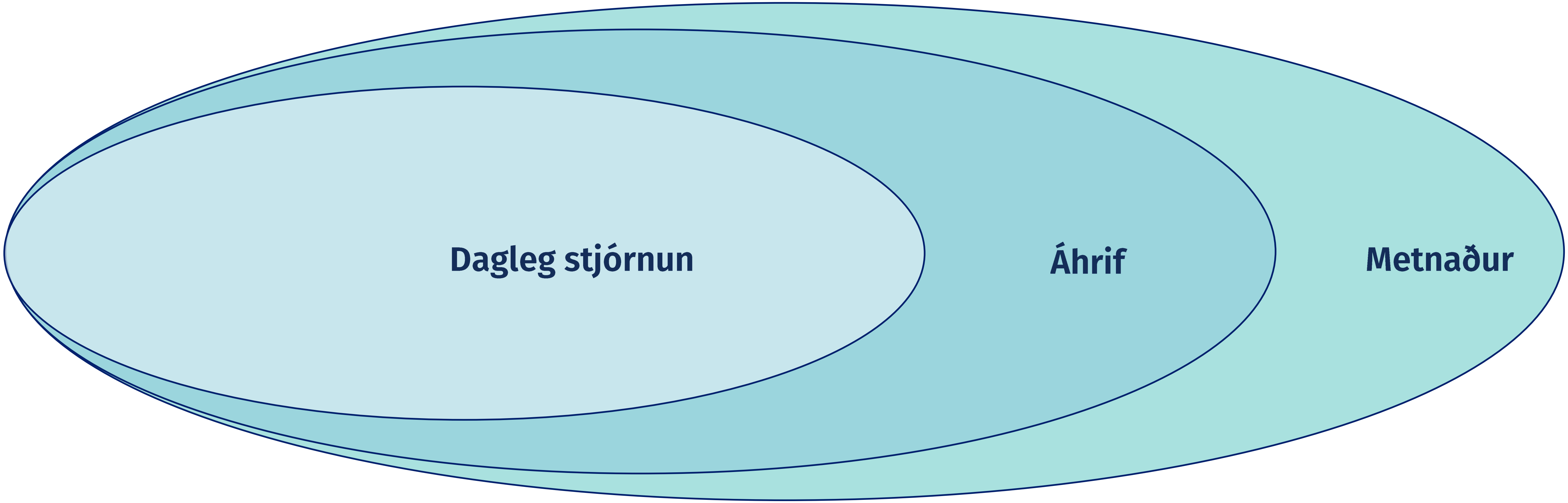
Val á mælikvörðum

- **Tenging** við framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðs
  - Skiptir mælikvarðinn máli?
  - Mælir hann samfélagslegan ábata?
  - Styður hann við stefnu málefnasviðsins?
- **Mikilvægi** fyrir stefnuna eða markmiðið
  - Mælir mælikvarðinn mikilvægan hluta?
- **Auðskiljanlegur**
  - Hversu skiljanlegur er mælikvarðinn fyrir notendur þess sem er mælt?

Val á mælikvörðum

- Hversu **heildstæðir** eru mælikvarðar þegar horft er á þá í samhengi?
  - Saman ættu mælikvarðar við hvert markmið að ná yfir alla eða flesta þætti sem skipta notandann máli.
  - Ákjósanlegt um sé að ræða samspil að mælikvörðum sem mæla afurðir (e. output) og áhrif (e. outcome).
- **Áhrif** á niðurstöðu
  - Hversu mikil áhrif hefur starfsemi í málaflokknum á mælikvarðann?
  - Erfitt að hafa fullkomin áhrif, sérstaklega ef mæla á framfarir (e. end-outcome)

Hversu mikil áhrif hefur ráðuneyti / stofnun?



Aðföng (e. input) → **Ferli** (e. Process) → **Afurðir / Skilvirkni** (e. Output) → **Áhrif** (e. Outcome) → **Framfarir** (e. End-Outcome)

Áhrifakeðja – Dæmi um mælikvarða úr FÁ

Aðföng (e. input)	Ferli (e.process)	Afurðir/ Skilvirkni (e. output)	Áhrif (e. outcome)	Framfarir (e. end-outcome)
Fjármagn til verkefnis	Fjöldi aðila sem hafa tekið upp nýtt verklag	Fjöldi einbreiðra brúa	Lestrarfærni grunnskóla-nemenda	Heildarlosun gróðurhúsaloft-tegunda
Fjöldi starfsfólks sem sinnir verkefni	Fjöldi fræðslufunda	Afgreiðslutími	Hlutfall íbúa með örorkumat	Uppfylling heimsmark-miðanna
Þekking starfsfólks	Verkefni lokið	Ánægja með þjónustu	Traust til stjórnvalda	Minnka kynbundinn launamun

Innan kerfis

Út á við – fyrir samfélagið

Lógísk röð mælikvarða á áhrifakeðju - Heilsugæsla

Aðföng (e. input)	Ferli (e.process)	Afurðir/ Skilvirkni (e. output)	Áhrif (e. outcome)	Framfarir (e. end-outcome)
Fjöldi teyma heilbrigðis-starfsfólks	Að fyrir liggi samræmdir biðlistar	Bið eftir hentugum tíma	Vel leyst úr erindi á heilsugæslu	Örugg, aðgengileg og hagkvæm heil-brigðisþjónusta
Fjöldi í sérnámi í heimilis-lækningum	Fjöldi útskrifaðra heimilislækna	Hlutfall íbúa með fastan heimilislækni	Fjöldi innlagna á sjúkrahús	Lífslíkur við góða heilsu

Lógísk röð markmiða og mælikvarða

	Aðföng (e. input)	Ferli (e.process)	Afurðir/ Skilvirkni (e. output)	Áhrif (e. outcome)	Framfarir (e. end-outcome)
Markmið	Fjölga nemum í sérnámi í heimilis-lækningum	Fjölga útskrifuðum heimilislæknum	Auka hlutfall íbúa með fastan heimilislækni	Draga úr innlögnum á sjúkrahús	Auknar lífslíkur við góða heilsu
Mæli-kvarðar	Fjöldi í sérnámi í heimilis-lækningum	Fjöldi útskrifaðra heimilislækna	Hlutfall íbúa með fastan heimilislækni	Fjöldi innlagna á sjúkrahús	Lífslíkur við góða heilsu

AÐGERÐIR

Aðgerðir í fjárlagafrumvarpi

Gott að hafa í huga við mótun markmiða og mælikvarða

- Skýr **tenging við markmið.**
- Verkefni eru líkleg til að **stuðla að hreyfingu á mælikvarða**.
- Verkefni/aðgerðir miða út á við og miða að því að auka **samfélagsvirði** og bæta gæði fyrir samfélagið.
- Verkefni hafa **skilgreinda áfanga eða endi** og eru þar af leiðandi EKKI reglubundin eða viðvarandi verkefni. Hægt að leggja mat á hvort verkefni sé lokið.
- Lýsing þarf að vera nógu skýr til að hægt sé að átta sig á **hvað á að gera**. Aukin áhersla er **EKKI** dæmi um skýrt verkefni.

VERKEFNI 2

Samantekt

- Núna hefjum við **viðameiri stefnumótunarvinnu** en verið hefur undanfarin ár.
- **Nýtum áhrifakeðjuna** til að skerpa fókusinn og:
    - móta skýr markmið og mælikvarða sem miða að samfélagslegum árangri (fjármálaáætlun)
    - skipuleggja hvaða aðföng þarf og hvaða aðgerðir þarf að ráðast í til að ná settum markmiðum (fjárlagafrumvarp)

Frekari fræðsla

Stefnt er að frekari fræðslu um stefnumótun á vormisseri 2025:

- Vinnustofur um einstaka málefnasvið eða málaflokka skipulagðar í samstarfi við ráðuneyti.
- Námskeið um stöðumat og valkosti og um stefnu.

Mat ykkar á þessu námskeiði hjálpar okkur að skipuleggja fræðslu sem gagnast.

Janúar 2025

Stefnumótun málefnasviða og málaflokka í fjármálaáætlun

Hrefna Rós Matthíasdóttir, Marta Birna Baldursdóttir og Þröstur Freyr Gylfason

Sjá: **stjornarradid.is/stefnumotun**

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið