

## 6 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Starfsemi hins opinbera er fjölbreytt og snertir hag flestra landsmanna. Stöðugt þarf að vinna að því að bæta gæði opinberrar þjónustu og að tryggja að hún sé veitt með þarfir notandans að leiðarljósi. Einnig er mikilvægt að skipulag starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að hægt sé að bregðast við breyttum aðstæðum og nýjum áskorunum. Þá þarf að huga að bættri nýtingu fjármuna og forgangsraða takmörkuðum fjármunum til þeirra verkefna sem eru hagkvæm og skila mestum ávinningi fyrir samfélagið. Til þess að ná fram umbótum í starfsemi þarf starfsumhverfi hins opinbera að styðja við árangursríka mannauðsstjórnun og hvetja til nýsköpunar.

Akveðið hefur verið að setja af stað tvö forgangsverkefni, sem unnin eru þvert á stjórnkerfið til þess að auka gæði opinberrar þjónustu og nýta betur fjármuni. Annað verkefnið felst í því að auka stafræna opinbera þjónustu og er það unnið af sérstakri verkefnastofu sem gengur undir vinnuheitinu *Stafrænt Ísland*. Hitt verkefnið snýr að *endurmati útgjalda* vegna tiltekinna verkefna eða málaflokka.

### 6.1 Stafrænt Ísland

Tímarnir breytast ört. Framfarir í upplýsingatækni liðinna ára hafa umbylt hugmyndum og aðferðum við veitingu opinberrar þjónustu. Tækninýjungar líkt og gervigreind, vélmenni og Internet hlutanna hafa rutt eldri aðferðum úr vegi og skapað margvísleg tækifæri fyrir þjónustuveitendur. Þjóðfélagið allt nýtur góðs af þessum framförum sem skapa meiri skilvirkni, minnka kostnað og bæta þjónustu. Tækniframfarir hafa nú þegar breytt því hvernig opinber þjónusta er veitt og gert almenningi kleift að nálgast þjónustu yfir 300 stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka með öruggum hætti á netinu með rafrænni auðkenningu.

Kannanir sýna að almenningur vill geta nálgast þjónustu hins opinbera í gegnum netið, hvar og hvenær sem er. Frá og með árinu 2020 er stefnt að því að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleið hins opinbera við fyrirtæki og almenning í gegnum *Ísland.is*. Á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur verið sett á fót verkefnastofa um stafrænt Ísland sem leiðir þróun stafrænnar þjónustu hins opinbera. Öll verkefni sem verkefnastofan sinnir eru unnin í samstarfi við ráðuneyti og stofnanir og hafa að markmiði að styðja við stafræna þróun, auka samstarf á milli opinberra aðila og greina tækifæri til samrekstrar.

Ein helsta forsenda þess að hægt sé að bæta stafræna þjónustu er að einstaklingar og fyrirtæki geti treyst því að hún sé jafn örugg og hefðbundin þjónusta. Tölvukunnátta almennings og aðgengi að tölvum þarf sömuleiðis að vera gott. Ísland er vel státt í þessum efnunum. Til staðar er tækniumhverfi sem byggir á rafrænum skilríkjum til auðkenningar og fullgildrar undirskriftar. Ísland er jafnframt leiðandi á sviði háhraðanettenginga og hérlendis er netnotkun með því sem mesta sem gerist. Þjónustan getur hins vegar aldrei orðið betri en innviðirnir sem hún byggir á og því liggja tækifæri til umbóta í uppbyggingu innviða og endurskipulagningu upplýsingatæknimála hins opinbera.

Nokkrar nágrannaþjóðir teljast vera í fremstu röð í þróun stafrænnar þjónustu. Má þar einkum nefna Eistland, Finnland og Danmörku. Í samanburði á Ísland nokkuð í land til að standa jafnfætis þessum þjóðum. Yfirlit yfir styrkleika og veikleika opinberrar stafrænnar þjónustu hér á landi er sýnt í meðfylgjandi töflu ásamt viðfangsefnum sem unnið er að eða taka þarf ákvarðanir um.

## Ísland í samanburði við þær þjóðir sem fremstar eru í stafrænni þjónustu

	Viðmið hjá þjóðum í fararbroddi	Staðan á Íslandi	Viðfangsefni
Styrkleikar	Útbreiðsla háhraðatenginga	Í fremstu röð	Ljúka verkefnum fjarskiptasjóðs
	Netnotkun almennings	Í fremstu röð í öllum hópum	Nýta betur í opinberri þjónustu
	Þekking og mannauður	Í fremstu röð	Tryggja þarf réttan mannauð á réttum stöðum
	Grunnkerfi og skrár	Í fremstu röð	Hluta grunnkerfa þarf að endurnýja
	Notkun netsins til samskipta við opinbera aðila	Í fremstu röð	Færa samskiptin yfir á fleiri svið og gera gagnvirkari
	Örugg auðkenning notenda	Í fremstu röð	Tryggja þarf yfirráð ríkisins yfir auðkenningu með rafrænum skilríkjum
	Miðlægt rafrænt pósthólf	Til staðar	Unnið að fjölgun stofnana sem tengjast pósthólfinu

Veikleikar	Samræmdur tækniarkitektúr hins opinbera	Ekki til staðar	Í vinnslu
	Örugg og samræmd gagnasamskipti	Fremur veik	Innleiðing á <i>Straumnum</i> (X-Road) er hafin
	Sjálfsafgreiðsla notenda	Fremur veik	Unnið verði að aukinni sjálfsafgreiðslu á Ísland.is á grundvelli þarfa notenda
	Aðgengi einstaklinga að gögnum hjá hinu opinbera	Fremur veik	Unnið verði að því að veita aðgang að gögnum sem hið opinbera ræður yfir
	Sameiginleg innkaup, þróun og rekstur kerfa	Almennt er rekstur dreifður	Unnið verði að því að fækka rekstraraðilum upplýsingatækni með auknum samrekstri
	Sameiginleg innkaup, þróun og rekstur upplýsingakerfa sveitarfélaga	Fremur veik	Unnið verði að því að styrkja samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði stafrænnar þjónustu
	Miðlæg eining sem leiðir þróun stafrænnar þjónustu	Fremur veik en í uppbyggingu	Sérstök eining stafrænnar þjónustu sem verði eflað á grunni verkefnastofu um stafrænt Ísland og hún gerð varanleg
	Þátttaka ráðuneyta í útbreiðslu stafrænnar þjónustu	Fremur veik	Hvert ráðuneyti fyrir sig vinni heildstæða áætlun með þáttöku stofnana um innleiðingu stafrænnar þjónustu
	Fjármögnun og forgangsröðun upplýsingatækniverkefna	Fremur veik	Unnið verði að því að stærri framlög til þróunar upplýsingatækni og stafrænnar þjónustu verði færð á einn málaflokk
	Lagaumgjörð	Fremur veik	Unnið verði að lagasetningu sem styður við stafræna opinbera þjónustu

Verkefnastofa um stafrænt Ísland vinnur að þremur áherslusviðum:

#### Áherslusvið I – Þjónusta við almenning og fyrirtæki

- Endurgerð miðlægrar þjónustugáttar *Ísland.is*
- Efling á stafrænni þjónustu í gegnum *Ísland.is*

#### Áherslusvið II – Byggja upp og styrkja grunninnviði tæknimála

- Innleiðing gagnþjónustulagsins *Straumsins* (X-Road)
- Skilgreining samræmds tækniarkitektúrs hins opinbera

#### Áherslusvið III – Aukinn samrekstur tæknimála stofnana

- Innleiðing samræmds upplýsingatækniumhverfis og skrifstofuhugbúnaðar (Microsoft Office 365)
- Hönnun og uppsetning tölvuskýjaumhverfis ríkisins

Samhliða þessu var grænbók um stöðu upplýsingatækni gefin út á síðasta ári. Í henni er að finna tillögur að áhersluverkefnum sem eru í takti við ofangreind áherslusvið.

### Ísland.is

Almenningur á að geta sótt sér opinbera þjónustu á einum stað, hvenær sem er dags og án fyrirhafnar. Í framtíðinni verður fyrsti og í sumum tilfellum eini snertiflötur almennings við þjónustu hins opinbera í gegnum þjónustugáttina *Ísland.is*. Hluti af þjónustugáttinni er pósthólf þar sem hægt verður að nálgast öll gögn og erindi frá opinberum aðilum. Stefnt er að því að seinna verði mögulegt að senda erindi á allar stofnanir ríkisins í gegnum pósthólfið og fá tilkynningar þegar ný erindi berast.

Unnið er að endurhönnun vefgáttarinnar *Ísland.is* með það að meginmarkmiði að veita opinbera þjónustu með einföldum og öruggum hætti út frá þörfum notandans. Með nýju viðmóti þjónustugáttarinnar, pósthólfi og „mínum síðum“ munu almenningur, fyrirtæki og stofnanir geta aflað sér upplýsinga, afgreitt erindi sín við ríki og sveitarfélög og fylgst með stöðu sinna erinda á einum stað. Megináherslur nýja vefsins eru að upplýsingar séu auðlesanlegar, auðfinnanlegar og að notendum sé beint í sjálfsafgreiðslu eftir föngum.

Til þess að hægt sé að auka þjónustu á *Ísland.is* með skilvirkum hætti hefur ríkið gert samning um nýtingu *Straumsins* (X-Road) sem tryggir örugg gagnasamskipti á milli upplýsingakerfa og greiðir fyrir einskráningu þannig að aðeins þarf að veita grunnupplýsingar til opinberra aðila einu sinni. *Straumurinn* gerir einnig atvinnulífinu kleift að sækja upplýsingar frá hinu opinbera á skjótan, einfaldan og öruggan hátt og gefur fyrirtækjum tækifæri til að miðla upplýsingum sín á milli.

Unnið er að því að á þessu ári verði hægt að sækja um fæðingarorlof í gegnum *Ísland.is*. Umsókn um fæðingarorlof er ferli sem snertir í kringum 13.000 foreldra á hverju ári og að auki þúsundir atvinnurekenda. Með breytingunni verða öll fylgigögn sótt með sjálfvirkum hætti sem þýðir að foreldrar þurfa ekki að sækja gögn á marga staði heldur vinna umsóknina einungis á *Ísland.is*. Markmið verkefnisins er að umsóknarferli fæðingarorlofs verði einfalt og þægilegt fyrir foreldra og vinnuveitendur, skilvirkni Fæðingarorlofssjóðs eykst og umsóknarferlið verður umhverfisvænna

Á árinu verður opnað fyrir leyfisveitingar í ferðaþjónustu og öðrum atvinnugreinum í gegnum *Ísland.is*. Með því er þjónusta við umsækjendur leyfa bætt og stuðlað að umbótum fyrir atvinnugreinina. Við umbætur á réttarvörsluferfinu verður einnig litið til vefgáttarinnar *Ísland.is* varðandi samskipti við almenning. Verkefnið miðar að því að gera gögn

réttarvörslukerfisins aðgengileg rafrænt í gegnum sérstaka gátt, þvert á stofnanir. Með verkefninu batnar yfirsýn yfir réttarvörslukerfið í heild í gegnum tölfraði, tímalínu máls og rekjanleika. Ytri aðilum, t.d. lögmönnum og málsaðilum, verður veittur aðgangur að hinu nýja kerfi og gæði gagna munu aukast, svo og öryggi, trúnaður, heilindi, aðgengi og rekjanleiki.

### **Áfram íslenska: Íslenska í stafrænum heimi**

Mennta- og menningarmálaráðuneytið stendur fyrir vitundarvakningu, í samstarfi við hagsmunaaðila, um mikilvægi íslenskrar tungu, gildi hennar og sérstöðu. Það er eindreginn vilji stjórnvalda að íslenska verði áfram notuð á öllum sviðum íslensks samfélags og meðal annars hafa verið kynntar aðgerðir til stuðnings íslenskri bókaútgáfu, einkarekum fjölmiðlum, menntun og máltækni. Í ljósi örra tæknibreytinga verður að tryggja að íslenska verði gjaldgeng í stafrænum heimi, rafrænum samskiptum og upplýsingavinnslu sem byggir á tölvu- og fjarskiptatækni. Því er nú unnið eftir verkáætluninni Máltækni fyrir íslensku 2018–2022. Hún felur í sér þróun og uppbyggingu tæknilegra innviða sem nauðsynlegir eru til þess að brúa bil milli talmáls og búnaðar, s.s. talgreini, talgervil, þýðingarvél og málrýni-/leiðréttingarforrit sem mun nýttast almennngi, fyrirtækjum og stofnunum.

Horfa verður til framtíðar við veitingu opinberrar þjónustu og nýta til fulls þau tækifæri sem felast í tækniframförum. Ný tækni leysir ýmis verkefni með öðrum hætti en þekkt hefur til þessa. Veiting heilbrigðisþjónustu getur til dæmis tekið mjög miklum breytingum með því að nýta tæknilegar lausnir eins og gervigreind, vélmenni og Internet hlutanna til að færa þjónustuna nær skjólstaðingum, óháð búsetu þeirra, og til að auka skilvirkni heilbrigðiskerfisins. Ísland hefur dregist aftur úr við veitingu stafrænnar opinberrar þjónustu miðað við þau lönd sem fremst eru í þessum efnun. Tæknilegir innviðir eru til staðar og í krafti smæðar landsins ætti Ísland að geta verið á meðal þeirra þjóða sem fremst standa í að nýta stafræna tækni til að veita opinbera þjónustu. Til þess að ná þessum árangri er mikilvægt að opinberir aðilar leggist á eitt og eigi nánara samstarf um uppbyggingu stafrænnar þjónustu þar sem notandinn er í fyrirrúmi.

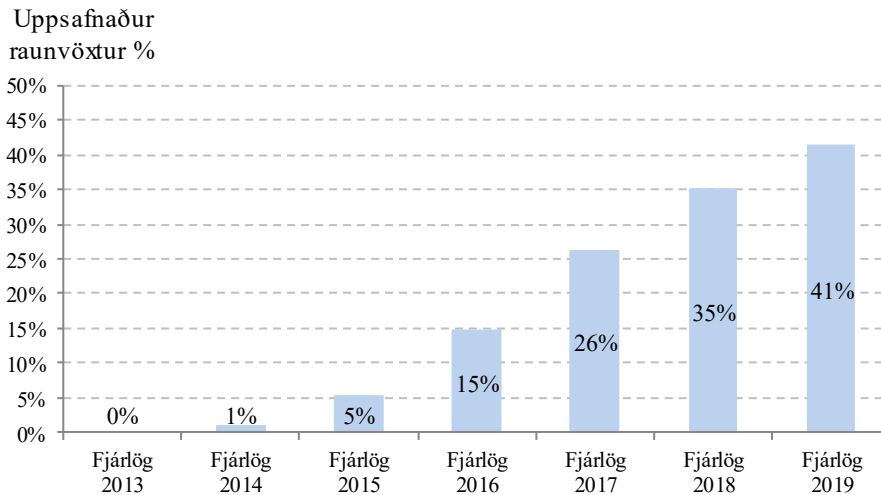
## **6.2 Endurmat útgjalda**

Rekstur ríkisins er umfangsmikill og áskoranirnar margar. Mikilvægt er að skipulag starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að hægt sé að bregðast við nýjum aðstæðum og að stuðlað sé að bættri nýtingu fjármuna. Í kjölfar hruns fjármálakerfisins var gripið til nauðsynlegra aðhaldsráðstafana en undanfarin ár hafa útgjöld hins opinbera aukist mikið og áframhaldandi vöxtur verið boðaður næstu árin. Sífelldur vöxtur útgjalda getur ekki verið markmið í sjálfu sér heldur þarf að tryggja að takmarkaðir fjármunir nýtist til brýnna verkefna. Annað áherslumál í rekstri ríkisins snýr að bættri nýtingu fjármuna með innleiðingu á kerfisbundnu endurmati á útgjöldum. Endurmatið er skilgreint ferli þar sem grunnútgjöld til verkefna eða málaflokka eru greind svo ná megi fram hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna samhliða því að meta hvaða undirliggjandi áhrifaþættir valda því að útgjöld hafa þróast með tilteknum hætti. Niðurstöður endurmatins gera stjórnvöldum kleift að greina hvernig hægt er að lækka grunnútgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna, ásamt því að veita gleggri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur. Þessi aðferð er ólík þeirri nálgun sem felst í beitingu almennra aðhaldskrafna gagnvart ráðuneytum þar sem í þeim felst ekki mikil útfærsla á framkvæmd hagræðingar og forgangsroðunar fjármuna. Sú útfærsla til að ná settum aðhaldsmarkmiðum kemur í hlut viðkomandi ráðuneytis eða

stjórnvalds sem annast um þjónustu og í því skyni getur aðferð útgjaldaendurmats komið að góðum notum í mörgum tilvikum.

Á umliðnum árum hefur endurmat útgjalda verið innleitt í mörgum OECD-ríkjum og nýst vel sem tæki til að bæta forgangsröðun í fjármálum hins opinbera. Myndin hér á eftir sýnir uppsafnaða raunaukningu rammasettra útgjalda til málaefnasviða á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs á tímabilinu 2013-2019.

### Útgjaldaþróun ríkissjóðs 2013–2019: Mikill og hraður vöxtur



Vinna við endurmat útgjalda hófst í desember 2018. Eftir víðtækt samráð við hagaðila var ákveðið að ráðast í endurmat á tveimur sviðum, annar vegar á útgjöldum til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar og hins vegar á rekstri sýslumannsembættanna. Bæði verkefni eru unnin í nánú samstarfi viðkomandi fagráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis og eiga þau að skila hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna á þessum sviðum.

Endurmat á umgjörð um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar felur í sér greiningu á því hversu skilvirkt endurgreiðsluferfið er m.t.t. skilgreindra markmiða sem fram komu í lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Í þessu felst m.a. greining á því hvort fjármunir sem fara til styrkja og endurgreiðslna hafi verið nýttir í samræmi við markmið laganna og hvort endurskoða þurfi kerfið með hliðsjón af fenginni reynslu og mati á þeim árangri sem þegar hefur náðst. Gert er ráð fyrir að niðurstöður þessarar vinnu liggi fyrir á vormánuðum og að mögulegar breytingar á fyrirkomulaginu verði útfærðar haustið 2019.

Tilfni endurmats útgjalda sýslumannsembættanna er ekki síst sá rekstrarvandi sem embættin hafa glímt við síðustu ár og þær áskoranir sem þau standa frammi fyrir við að mæta aðhaldskröfum, auk þess sem leita þarf nýrra leiða til að styrkja rekstrarumhverfi embættanna til lengri tíma lítið og bæta stafræna þjónustu þeirra. Væntingar eru til þess að verkefnið auki svigrúm í rekstri, bæti starfsumhverfi, stuðli að meiri ánægju með þjónustuna og auki skilvirkni. Rekstur sýslumannsembættanna verður greindur með það að markmiði að rekstrarkostnaður embættanna verði í samræmi við fjárheimildir. Ætlunin er að efla og bæta þjónustu og skilvirkni með því meðal annars að stuðla að aukinni stafrænni þjónustu í þeim verkefnum sem embættin hafa haft með höndum, samræmdum verkferlum og eftir atvikum

miðlægari og sérhæfðari framkvæmd stjórnáslu á landsvísu. Samhliða þessu verða kannaðir möguleikar á flutningum nýrra verkefna til embættanna í samræmi við áætlanir stjórnvalda í þeim efnunum.

Gert er ráð fyrir að unnið verði að verkefninu á árinu 2019 og að hægt verði að hefjast handa við úrbótarverkefnið jafnóðum og þau liggja fyrir. Meðal annars er hafin vinna við almenna greiningu sem felur í sér kostnaðar- og útgjaldagreiningu og ábatagreiningu.

### 6.3 Umhverfi sem styður við umbætur og nýsköpun

Til þess að opinberir vinnustaðir geti sífellt hugað að umbótum í starfsemi sinni er lögð áhersla á nýsköpun hjá hinu opinbera og faglega mannauðsstjórnun í allri starfsemi ríkisins. Á næstu misserum verður lögð áhersla á að auka stuðning við umbótavinnu stofnana, til að mynda á sviði almennrar fræðslu, árangursríkrar stjórnunar, mannauðsráðgjafar og uppbyggingar á innviðum upplýsingatækni. Aukinn samrekstur og samstarf á sviði ýmissar stoðþjónustu getur gefið stofnunum svigrúm til forgangsröðunar í þágu kjarnastarfsemi sinnar. Þá er mikið svigrúm til staðar til að bæta nýtingu húsnæðis ríkisins og vinnuumhverfi þar sem áhersla er á sameiginlegt stofnanahúsnæði með auknum samrekstri og betri nýtingu á innviðum og stoðþjónustu.

Unnið er að breytingum á stofnanaumgjörð umbótamála hjá ríkinu. Fyrirhugaðar eru breytingar á Ríkiskaupum með það að markmiði að stofnunin verði sérstök starfseining ráðuneytisins sem stuðli að bættum rekstri og árangri í starfsemi ríkisins. Þessar breytingar verða til þess að starfsemin verður mun sveigjanlegri en áður og betur til þess fallin að auka hagkvæmni og ráðdeild í ríkisbúskapnum. Einingin mun áfram sinna innkaupaþjónustu en einnig stuðningi og fræðslu við stofnanir. Breytingarnar eru í eðlilegu framhaldi af nýjum áherslum í starfsemi stofnunarinnar og verða til þess að styrkja umbótahlutverk hennar og stuðla að bættum rekstri annarra ríkisstofnana.

### Fjölbreytt umbótaverkefni

Ýmis umbótaverkefni í stjórnáslunni miða að því að bæta nýtingu fjármuna. Það hefur ekki einungis jákvæð áhrif fyrir ríkissjóð heldur getur einnig lækkað kostnað almennings og fyrirtækja. Dæmi um slíkt verkefni er sameiginlegt útboð sem er í undirbúningi af hálfu Íslands, Danmerkur og Noregs við kaup á völdum lyfjum til notkunar á sjúkrahúsum. Sameiginleg innkaup á lyfjum skapa samlegðaráhrif sem leiða til aukinnar hagkvæmni og lægra lyfjaverðs og tryggja betur fullnægjandi framboð lyfja hér á landi. Einnig er mikilvægt að allt regluverk hins opinbera sé skýrt og sanngjarnt með hagsmuni almennings og atvinnulífs að leiðarljósi. Bætt regluverk sem snýr að atvinnulífinu getur haft í för með sér ýmsar jákvæðar afleiðingar fyrir til að mynda gæði opinberrar þjónustu, hagkvæmni, vinnu- markað og hagvöxt. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vinnur að því að einfalda og takmarka reglubyrði með endurskoðun eftirlitsreglna og að því að hagnýta upplýsingatækni til að einfalda nauðsynleg upplýsingaskil frá þeim sem sæta opinberu eftirliti. Ætlunin er að útfæra aðgerðir til að lækka kostnað þeirra sem reglurnar taka til og bæta þjónustu eftirlitsaðila með öryggi, heilsu og velferð almennings í forgrunni. Endurnýjun samninga ríkisins, hvort sem er við opinbera eða einkaaðila, getur einnig falið í sér tækifæri fyrir umbætur og hagræðingu. Endurnýjun á samningi ríkisins við Íslandsstofu mun til að mynda bæta nýtingu fjármuna og auka slagkraft stofnunarinnar.

### Skilvirkari álagning og innheimta opinberra gjalda

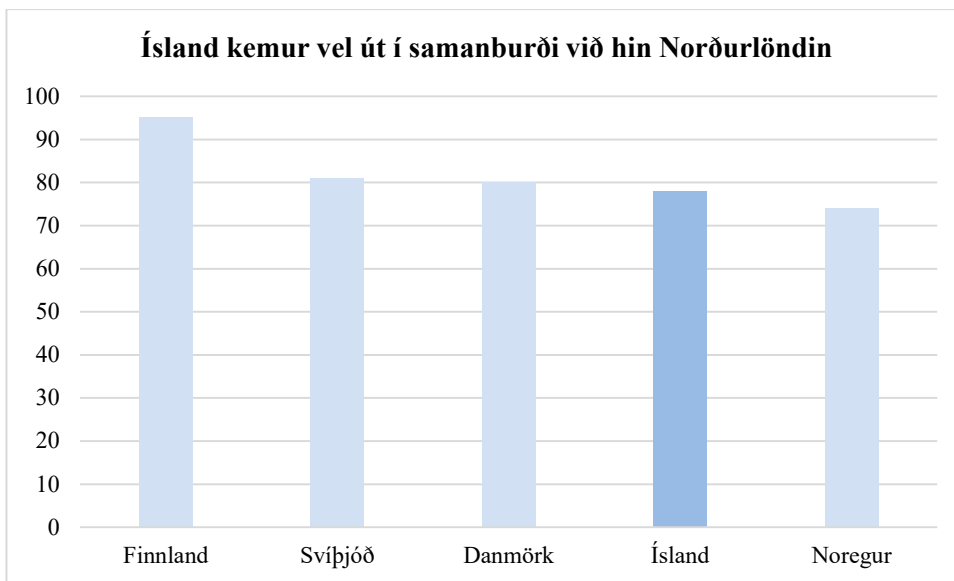
Til þess að bæta þjónustu við fyrirtæki og einstaklinga þarf umgjörð álagningar opinberra gjalda og innheimtu þeirra að vera einföld og skilvirk. Unnið er að því að greina verka-skiptingu, faglegt samstarf og sameiginleg verkefni tollstjóra og ríkisskattstjóra sem sinna álagningu og innheimtu opinberra gjalda. Fyrsti áfanginn felst í tilfærslu á innheimtu opinberra gjalda frá tollstjóra til ríkisskattstjóra sem mun koma til framkvæmda 2019. Í framhaldinu verða meðal annars kannaðir kostir þess að sameina að fullu starfsemi tollstjóra og ríkisskattstjóra, eftir atvikum með sérstakri útfærslu á þeirri starfsemi er varðar toll-afgreiðslu og -eftirlit sem tengist náð starfsemi lögreglu.

#### Helstu kostir flutnings á innheimtu frá tollstjóra til ríkisskattstjóra

- Bætt opinber þjónusta. Í því felst meðal annars bætt þjónustustig: einn staður í stað tveggja og aukin gæði er varða sérhæfingu, jafnræði og skilvirkni.
- Styrkari tekjuöflun ríkissjóðs og sveitarfélaga, m.a. hvað varðar bætt yfirsýn yfir samhengi álagningar og tekjuöflunar ríkissjóðs og sveitarfélaga.
- Efling mannaúðs. Stærri embætti og breiðara verksvið gefur starfsfólki aukin tækifæri til starfsþróunar.
- Betri samhæfing og tækni. Skyld verkefni færð saman og að auki tækifæri til samrekstrar, m.a. er varðar upplýsingatæknikerfi.
- Heildstæðari nálgun til að mæta breytilegum þörfum almennings og atvinnulífs.

#### Nýsköpun hjá hinu opinbera

Gæði þjónustu og skilvirkni eykst í yfir helmingi tilvika þegar opinberir vinnustaðir vinna að nýsköpun. Samkvæmt Nýsköpunarvoginni, samnorrænni könnun, eru 80% ríkisstofnana og 75% vinnustaða á sveitarstjórnarstigi nýskapandi og sem er sambærilegt við hinar Norðurlandþjóðirnar. Nýsköpun í opinberri starfsemi gegnir lykilhlutverki svo ná megri markmiðum ríkisstjórnarinnar um betri og skilvirkari opinbera þjónustu.



Nýsköpunarverkefni opinberra vinnustaða eru mjög fjölbreytt og felast m.a. í breyttum vörum og samskiptaleiðum, nýjum þjónustuleiðum eða bættum verkferlum og skipulagsaðferðum.

Sem dæmi um vel heppnaða vinnu sem stuðlar að nýsköpun má nefna verkefni sem tengist fráveitumálum við Mývatn, en það hefur í sinn minnkað kostnað og dregið úr skaðlegum áhrifum á vatnið og lífríki þess. Verkefnið hefur einnig yfirfærsluáhrif því að aðrir staðir eins og Skaftafell í Vatnajökulshjódgarði og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum standa frammi fyrir sams konar vanda í fráveitumálum. Áætlaður kostnaður við uppbyggingu fráveitumannvirkja á þessum stöðum nemur hundruðum milljóna króna á hvorum stað og því er til mikils að vinna að lækka þann kostnað.

Það er ekki síður mikilvægt að opinberir aðilar hafi sameiginlegan vettvang til að deila nýsköpunarverkefnum sín á milli og geti sótt sér innblástur að nýjum verkefnum eða breyttu verklagi. Því er stefnt að opnun upplýsingasíðu um nýsköpun hjá hinu opinbera á árinu. Víða erlendis hafa sambærilegar upplýsingasíður verið góð leið til þess að styðja við nýsköpun og orðið vettvangur fyrir einkafyrirtæki til að kynna sína aðkomu að verkefnum.

Nýsköpun opinberra vinnustaða getur einnig stuðlað að nýsköpun í einkageiranum í gegnum opinber innkaup. Á árinu verður haldið nýsköpunarmót þar sem opinberir vinnustaðir og fyrirtæki mætast til þess að koma með lausnir að verkefnum hins opinbera. Fyrirkomulagið þekkist víða í löndunum í kringum okkur og verður vonandi farsæl leið til þess að auka nýsköpun á Íslandi.

Nýsköpunarstefna fyrir Ísland verður gefin út í maí á þessu ári og munu þar birtast áherslur hjá hinu opinbera sem miða allar að því að styðja við nýsköpun, til að mynda með því að auka aðgengi að opnum gögnum og auka fræðslu til opinberra starfsmanna um nýsköpun.

Ekki er nægilegt að starfsemi og þjónusta einstakra opinberra aðila sé árangursrík heldur verður einnig að tryggja að aðilar vinni saman að því að tryggja árangur og góða þjónustu. Þetta á ekki síst við um persónulega þjónustu við einstaklinga með fjölþættar þarfir. Samhæfing milli ríkis, sveitarfélaga og annarra aðila getur í ýmsum tilfellum verið uppspretta nýsköpunar og bættrar þjónustu.

### **Samvinna og markmiðasetning eykur lífsgæði ungs fólk með skerta starfsgetu**

Nýgengi örorku hefur aukist jafnt og þétt á undanförunum árum en á árinu 2016 var nýgengi örorku í fyrsta sinn meira en náttúruleg fjölgun starfsfólks á vinnumarkaði. Spáð er 31% fjölgun öryrkja í óbreyttu kerfi frá 2017 til ársloka 2030. Hlutfall ungra öryrkja (18–39 ára) er hæst á Íslandi (29%) af Norðurlöndunum og munar þar þó nokkru en hlutfall öryrkja af mannfjölda er jafnframt hæst hér á landi (8,6%). Kostnaður vegna greiðslu örorkulífeyris mun því hækka að sama skapi og er hann áætlaður um 90 ma.kr. árið 2030 að öllu óbreyttu.

Um skeið hefur verið kallað eftir aukinni samvinnu ólíkra aðila sem veita einstaklingum með fjölþættan vanda þjónustu í því skyni að bæta yfirsýn og auka samþættingu. Brugðist hefur verið við þessu ákalli með því að setja af stað samstarfsverkefni með Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Tryggingastofnun ríkisins, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Vinnu-málastofnun og VIRK starfsendurhæfingarsjóði um innleiðingu árangurskerfis sem nefnist The 4 Disciplines of Execution (4DX).

Verkefnið snýr að því að allir þjónustuveitendur stefni að sama markmiði. Mynduð verða teymi innan þjónustukerfanna sjálfra sem skilgreina hver sín undirmarkmið ásamt leiðum að settum markmiðum. Hverjum þjónustuveitanda er síðan veitt verkfæri til þess að hafa yfirsýn yfir sín markmið og eru væntingar til þess að með þessu móti verði hægt að ná



markmiði verkefnisins; að auka lífsgæði og virknihlutfall hópsins með aukinni samvinnu þjónustuveitenda.

#### 6.4 Eftirsóknarvert og árangursríkt starfsumhverfi

Til að tryggja góða opinbera þjónustu og auka virði starfsemi ríkisins þarf markvisst að stuðla að faglegri mannauðsstjórnun í allri starfsemi. Sterk tengsl eru á milli árangursríkrar mannauðsstjórnunar og velgengni stofnana. Tryggja þarf starfsfólki og stofnunum ríkisins viðeigandi hæfni og getu til að takast á við breytingar í samfélaginu og stöðugt flóknara starfsumhverfi. Huga þarf að breyttum hæfniskröfum starfsfólks og stjórnenda við nýráðningar og skapa þeim aðstæður til endurmenntunar og starfsþróunar í ljósi breytinga á starfsumhverfi. Búa þarf mannauði ríkisins starfsumhverfi þar sem sérhver starfsmaður nær að þrífast, vaxa og dafna. Til að mæta þessum kröfum hafa þrjú meginverkefni mannauðs verið skilgreind:

- Mótuð verður heildstæð stefna ríkisins í mannauðsmálum sem verður fylgt eftir með mannauðsviðmiðum sem eru skýr og styðja við gæðaviðmið stofnana í mannauðsmálum.
- Ný stjórnendastefna ríkisins verður innleidd og þannig hugað sérstaklega að umhverfi forstöðumanna og annarra þeirra sem hafa stjórnun að meginstarfi. Í aðgerðaáætlun stefnunnar eru tilgreindar aðgerðir sem ráðist verður í á næstu árum til að tryggja að stjórnendur fái nauðsynlega endurgjöf, fræðslu og stuðning til að sinna starfi sínu sem best.
- Loks verður greiningarstarfsemi eflað verulega, einkum í formi mannaflaspár sem nýtist til frekari stefnumótunar í mannauðsmálum og almennri starfsemi ríkisins. Á tímabili fjármálaáætlunar verða þróaðar aðferðir við gerð og framkvæmd mannaflaspár sem tekur meðal annars tillit til mannfjöldaþróunar, menntunar, tæknibreytinga og þjónustuþarfa til að unnt sé að meta mannaflapörf ríkisins til framtíðar. Til að bæta stefnumótun og ákvarðanatöku í mannauðsmálum er einnig mikilvægt að bæta mannauðstöðfræði og hagnýtingu miðlægra upplýsingakerfa sem nú er unnið að.

#### Stefna ríkisins í mannauðsmálum

Á árinu 2019 verður hafin vinna við að móta heildstæða stefnu ríkisins í mannauðsmálum. Tilgangur stefnunnar er að styðja við stjórnendur og starfsfólk til að ná settum markmiðum stofnana og tryggja betur góða opinbera þjónustu sem veitt er á hagkvæman hátt. Stefnunni verður fylgt eftir með mannauðsviðmiðum sem eru skýr og styðja gæðaviðmið stofnana í mannauðsmálum. Lögð verður áhersla á nýtingu bestu aðferða faglegrar mannauðsstjórnunar. Lykilmarkmið, áherslur og aðgerðir auk árangursmælikvarða verða skilgreind og er ætlað að veita stofnunum sem gleggstar upplýsingar um stöðu sinna mannauðsmála sem og hjá ríkinu í heild. Stefna ríkisins í mannauðsmálum verður unnin í nánú samráði við mannauðsfólk ríkisins.

#### Lykiltölur um mannauð ríkisins

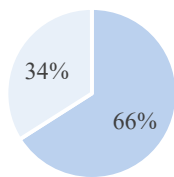
Lögð er áhersla á að bæta gagnaöflun og miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti og verða stigin markviss skref í þá átt á næstu misserum, t.d. með bættum fjárlagavef. Mikilvægt er að fanga og greina upplýsingar um helstu mannauðsmælikvarða ríkisins, t.d. starfsánægju, starfsmannaveltu, viðveru og

fjarvistir, aldurs­samsetningu og menntun. Til að ná þessu markmiði þarf að efla og samræma notkun á fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og þróa mannauðshlutann í takt við þarfir notenda. Hér að neðan má sjá lykilmannauðstölur ársins 2018 fyrir ríkið.

### Lykilmannauðstölur ársins 2018

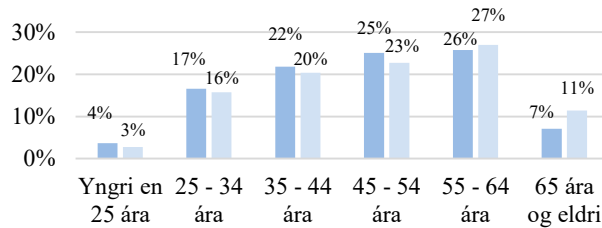
<b>Fjöldi</b> 22.227 kennitölur 17.671 stöðugildi	<b>Launakostnaður</b> 208 milljarðar kr.
<b>Háskólamenntaðir</b> 65%	<b>Meðalaldur</b> 47 ár

#### Kynjahlutfall



■ Konur ■ Karlur

#### Aldurs­samsetning



■ Konur ■ Karlur

### 6.5 Samskipti, samráð og gagnsæi

Lýðræði og gagnsæi er ein af megináherslum ríkisstjórnarinnar með áherslu á opnari stjórnsýslu, bætt samskipti og aukið samráð. Með því að opna stjórnsýsluna og auka aðgengi að skjölum og gögnum má auka þátttöku hagsmunaaðila, auka ánægju almennings með þjónustu og tryggja heiðarleika og ábyrgð í stjórnsýslu. Bætt áætlanagerð og bætt framsetning afurða verða meðal megináhersluverkefna á næstu árum við framkvæmd laga um opinber fjármál, s.s. gæði í stefnumótun, gagnsæi í framsetningu og samstarfi ráðuneyta. Í stefnuráði Stjórnarráðs Íslands er unnið að því að efla og bæta stefnumótun innan ráðuneytanna og er unnið að því innan forsætisráðuneytisins að koma upp vefsíðu sem er öllum opin með upplýsingum um stefnumótandi afurðir, fræðsluefni, skapalón, sniðmát, tilmæli o.fl. Áfram verður unnið að nýjum fjárlagavef þar sem fyrirhugað er að birta öll opinber gögn úr fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi, ársskýrslur ráðherra, sem og stefnumiðaða áætlanagerð ríkisaðila (þriggja ára áætlanir) og fjárveitingabréf.

#### Opnari stjórnsýsla og samráð við almenning

Stórt skref í þá átt að auka samráð við almenning og hagsmunaaðila var tekið þegar samráðsgátt stjórnvalda var tekin í notkun á árinu 2018. Forsætisráðuneytið vinnur að áframhaldandi þróun gáttarinnar í samstarfi við fleiri ráðuneyti, með áherslu á aukið gagnsæi og bætt yfirsýn yfir ferli og lyktir mála. Á vefsvæðinu opingögn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum en efla þarf vefsvæðið með því að fjölga gagnapökkum og upplýsingum sem þar eru. Aðgangur að opinberum gögnum og hvatning til endurnýtingar á

þeim getur meðal annars aukið traust og gagnsæi í stjórnsýslunni, styrkt atvinnulífið, fjölgað nýsköpunarmöguleikum og ýtt undir rannsóknir.

Í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu er unnið að myndrænni og rafrænni framsetningu gagna í sérstakri upplýsingagátt. Upplýsingagáttin mun innihalda upplýsingar um áætlanir, framkvæmdir, fjárveitingar, mælikvarða og árangur sem að er stefnt í málaflokkum. Hægt verður að fá upplýsingar um hversu vel áætlanir stóðust, t.d. kostnaðar-áætlanir stærri framkvæmda og upplýsingar um þann árangur sem hefur náðst, t.d. í styttingu ferðatíma, minnkun útblásturs og fækkun alvarlegra slysa. Stefnt er að því að gáttin verði orðin starfhæf í fyrstu útgáfu árið 2021 en á vefsíðunni [js.data.is](http://js.data.is) má nú þegar sjá niðurbrot niður á mismunandi styrki Jöfnunarsjóðs.

Aukið aðgengi að upplýsingum úr málaskrár ráðuneytanna er mikilvægt verkefni til þess að auka traust og opna stjórnsýslu landsins fyrir almenningi. Í drögum að frumvarpi til breytinga á upplýsingalögum er gert ráð fyrir að herða á kröfu 13. gr. upplýsingalaga til frumkvæðisbirtingar upplýsinga úr málaskrár ráðuneyta. Með þessu yrði gagnsæi um starfsemi ráðuneytanna aukið til muna og gæti almenningur óskað frekari upplýsinga um hvert mál. Þá er aukið aðgengi að upplýsingum úr málaskrár ráðuneyta eitt þeirra áhersluatriða sem til skoðunar eru í tengslum við nýtt samskipta- og upplýsingastjórnkerfi fyrir Stjórnarráðið sem nú er í undirbúningi.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið í stefnumótun og ákvarðanatöku**

Kynjuð fjárlagagerð felst í því að þekkja og bera kennsl á innbyggða hvata og áhrif tekjuöflunar og útgjalda ríkisins á stöðu og tækifæri kynjanna svo hægt sé að stuðla að jafnrétti og bættri og upplýstri ákvarðanatöku. Innleiðingin á Íslandi hefur frá upphafi haft að leiðarljósi að réttlæti og sanngirmi haldist í hendur við efnahagslega velferð. Réttlætissjónarmiðin snúa að því að skapa réttlátt og sanngjarnt samfélag þar sem jafnrétti ríkir. Á sama tíma er haft í huga að efnahagslegur ávinningur fylgir jafnrétti en misrétti er samfélögum dýrkeypt. Unnið er að því að tengja kynja- og jafnréttissjónarmið við gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga í anda leiðbeininga frá OECD. Það felur í sér að kynja- og jafnréttissjónarmið eru samþætt við allt fjárlagaferlið, að ferlar og greiningartæki eru tengd við niðurstöður jafnréttisgreininga og kynja- og jafnréttissjónarmið eru samþætt við ákvarðanatöku varðandi stefnumótun og áætlanagerð.

#### **Kyngreind gögn**

Hér að neðan má sjá örfá dæmi um þann kynjamun sem hægt er að draga fram ef upplýsingar eru kyngreindar. Vert er að taka hér fram að munurinn getur verið enn meiri ef kynjabreytan er brotin niður á ólíka hópa fólks.

- Drengir falla frekar úr námi í framhaldsskóla.
- Fyrirkomulag virðisaukaskatts hefur kynjaáhrif af því að konur og karlar eru ólíkir neytendur. Í þeim greiningum sem gerðar hafa verið hefur komið í ljós að undanþágur frá virðisaukaskatti eru oftast körlum í vil en konum.
- Lægst hlutfall kvenna (21–40 ára) miðað við karla býr á landsbyggðinni og rannsóknir sýna að brottflutningur kvenna er eitt sterkasta einkenni dreifbýlla samfélaga í vanda.
- Málaflokkurinn löggæsla er talinn hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif, ekki síst vegna þess að starfshópurinn er mjög kynskiptur.
- Karlar eru líklegri til að fremja sjálfsvíg og verða oftast fyrir slysum.

- Opinberir háskólar hafa verið að vinna að endurmati á matskerfi háskólanna og komið hefur í ljós að þar er að finna kynbundna slagsíðu körlum í vil.
- Árið 2017 varð 82% aukning á notkun svokallaðra ADHD-lyfja frá árinu 2012. Karlar/drengir eru í meirihluta þeirra sem fá lyfinu ávísað og notkunin er meiri hjá börnum en fullorðnum.

Það er verkefni stjórnvalda að leita leiða til þess að nýta þessar upplýsingar og aðrar sem koma fram við jafnréttismat á málefnasviðum við ákvarðanatöku. Með því að taka mið af ólíkri stöðu kynjanna er ekki bara mögulegt að taka áhrifaríkari ákvarðanir heldur jafnframt að stuðla að jafnrétti. Lesa má um niðurstöður jafnréttismats málefnasviða í Grunnskýrslu kynjaðrar fjárlagagerðar sem birt er rafrænt á svæði kynjaðrar fjárlagagerðar. Við framlagningu skýrslunnar í ríkisstjórn þann 15. mars 2019 tók ríkisstjórnin ákvörðun um að ráðherrar styðji við áframhaldandi greiningu á sínum málaflokkum og tryggji að niðurstöðum jafnréttismats verði komið í farveg við vinnslu fjármálaáætlunar og fjárlagafrumvarps. Greint verður frá árangri sem vinnst í ársskýrslum ráðherra.

Ríkisstjórnin ákvað enn fremur að beina á næsta ári sérstaklega sjónum að kynja-greiningu á byggðamálum, samgöngum, atvinnuvegum og samkeppnissjóðum, án þess þó að horfa framhjá öðrum málaflokkum.

## 6.6 Áskoranir til framtíðar

Í fjármálaáætlunum síðustu ára hefur verið fjallað um umbætur í rekstri og stofnana-umgjörð ríkisins. Að þessu sinni hefur umfjöllunin tekið til mun fleiri þátta sem endurspeglar það mikla umbótastarf sem á sér stað í íslenskri stjórnsýslu. Sé hugað að þeim þáttum sem til umfjöllunar eru hér að ofan með markvissum hætti má ná miklum árangri næstu árin í því að bæta þjónustu, auka gagnsæi og bætanytingu fjármuna öllu samfélaginu í hag.

Rekstur ríkisins stendur ávallt frammi fyrir þeim áskorunum að nýta almannafé með sem hagkvæmustum hætti ásamt því að veita þjónustu sem mætir þörfum nútímasamfélags. Miklar breytingar hafa orðið á rekstri ríkisins á síðustu árum og framfarir í tækni geta umbylt opinberri þjónustu. Opinber útgjöld hafa vaxið mikið síðustu ár og horfa þarf til framtíðar og undirbúa ríkisreksturinn fyrir nýjar áskoranir. Endurmat útgjalda, Stafrænt Ísland og breytingar á umhverfi umbótamála ríkisins eru veigamikil verkefni sem stuðla að bættri nýtingu fjármuna, auknum sveigjanleika og nútímalegri stafrænni þjónustu sem mætir þörfum almennings. Með þeim aðgerðum sem lýst er í kaflanum hér á undan eru stigin mikilvæg og nauðsynleg skref til þess að búa starfsemi ríkisins undir framtíðina og þær fjölbreyttu áskoranir sem henni fylgja.