

6 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Að loknu ári sem einkenndist af breytingum á flestum þáttum samfélagsins er tilefni til að fara yfir stöðu opinberrar þjónustu og skilgreina þau tækifæri sem skapast hafa til að beita markvissum aðgerðum í þágu bættrar þjónustu. Opinberar stofnanir hafa verið í lykilhlutverki síðustu misseri við að tryggja meðal annars heilbrigði og öryggi samfélagsins og bestu hliðar í þjónustu við almenning hafa sýnt sig. Í umbótakafli fjármálaáætlunar að þessu sinni verður fjallað um þau tækifæri sem hafa skapast á undanförmu ári við veitingu þjónustunnar og einkennast af sveigjanleika, umbótagum og samvinnu.

TÆKIFÆRI Í UMBÓTUM OG STAFRÆNNI ÞJÓNUSTU

Umbætur í
starfsemi hins
opinbera **stuðla**
að sjálfbærni.

Betri þjónusta er
byggð upp með
stafvæðingu og
nýsköpun,
samrekstri og
samvinnu.

Almannafé nýtt með
skilvirkari hætti
sem skilar
samfélagslegum
árangri.

Umbætur í starfsemi hins opinbera eru nauðsynlegur þáttur í því að takast á við þann fjárlagahalla sem fyrirséður er á tíma fjármálaáætlunar. Slíkri hagræðingu í starfsemi hins opinbera þarf að mæta án þess að skerða þá mikilvægu þjónustu sem veitt er innan opinbera kerfisins. Til þess að svo megi vera þurfa opinberir aðilar að halda áfram að byggja upp viðnámsþrótt sinn í gegnum stafvæðingu og virkja starfsemi sína til nýsköpunar ásamt því að nýta öll tækifæri til samrekstrar og samvinnu. Samhliða þarf áfram að efla ríkisreksturinn og tryggja árangursmiðaða fjárlagagerð og upplýsta ákvarðanatöku um ráðstöfun fjármuna. Hér að neðan verður fjallað um verkefni sem snúa að þessum þáttum og stýrt er af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins í ríkri samvinnu við önnur ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög og hagaðila.

6.1 Aukin hagsæld með bættri þjónustu

Undanfarin misseri hefur verið lögð gífurlega mikil áhersla á að efla stafræna þjónustu ríkisstofnana og auka þannig sveigjanleika, umbótastarf og viðnámsþrótt þeirra. Aukin stafræn þjónusta mun ekki einungis bæta upplifun fólks í samskiptum við stjórnvöld heldur auka skilvirkni og skapa tækifæri til hagræðingar. Má þar nefna aukna sjálfvirkni, fækkun ökuferða á milli stofnana, minni pappírsmarkað og færri póstsendingar.

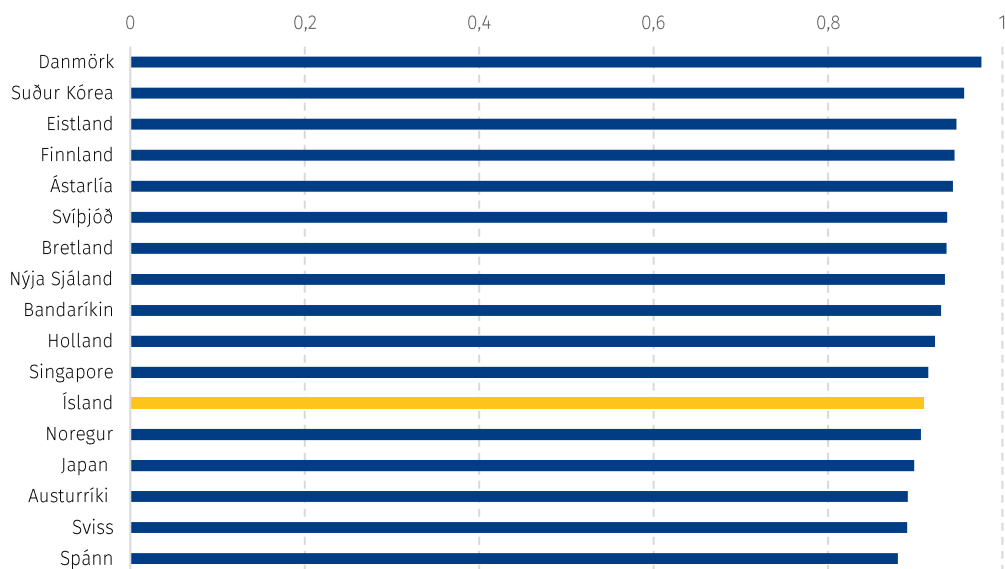
Áhersla stjórnvalda á stafvæðingu byggir fyrst og fremst á auknum væntingum og kröfum samfélagsins um að geta nálgast þjónustu hins opinbera hvar og hvenær sem er. Samkvæmt könnun á þjónustu ríkisstofnana eru 84% svarenda nú þegar að nýta sér stafræna þjónustu og einungis 4% segjast mjög lítinn áhuga hafa á að nýta sér slíka þjónustu. Sjálfvirknivæðing og stafræn þróun gegnir einnig mjög stóru hlutverki í að viðhalda óbreyttu þjónustustigi fyrir sömu eða minni fjármuni og áður. Eftir því sem þjóðin eldist munu sífellt færri skattgreiðendur standa undir fjármögnun hins opinbera og því er afar mikilvægt að umbætur í ríkisrekstrinum skili óbreyttu og jafnvel betra þjónustustigi. Þess vegna er nauðsynlegt að starfsemi hins opinbera sé skilvirkari til framtíðar þar sem færri hendur skila sama eða meiri árangri.

Á árinu 2021 mun stefna stjórnvalda um stafræna þjónustu koma út. Markmiðið er að veita framúrskarandi opinbera þjónustu með öruggum hætti. Þá er stefnunni jafnframt ætlað að styrkja samkeppnisstöðu Íslands um störf í þekkingariðnaði og auka hagsæld með

nýsköpun og skilvirkara samfélagi. Stefnan er að koma Íslandi í fremstu röð á meðal þjóða í heiminum í stafrænni þjónustu hins opinbera. Hefur þegar ákveðinn árangur náðst því að nýleg niðurstaða Sameinuðu þjóðanna sýnir að Ísland er í hópi fremstu ríkja heims þegar kemur að stafrænni opinberri þjónustu.¹ Ísland er nú í 12. sæti af 193 löndum og færast upp um sjö sæti frá síðustu mælingu en mælikvarðinn er gefinn út á tveggja ára fresti. Við matið horfa Sameinuðu þjóðirnar til fjögurra þátta – framboðs og gæða stafrænnar opinberrar þjónustu, stöðu tæknilegra innviða, mannauðs og netvirkni – og hækkaði einkunn Íslands á milli mælinga í öllum þáttunum.

Ísland í hópi fremstu ríkja í stafrænni þjónustu

Ísland í 12. sæti af 193 í könnun SP



6.1.1 Nútímaleg opinber þjónusta

Verkefnastofa um stafrænt Ísland leggur grunninn að nútímalegri og aðgengilegri stafrænni opinberri þjónustu. Verkefnastofan vinnur fyrir hönd fjármála- og efnahagsráðuneytisins í samvinnu við önnur ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög, almenning og fyrirtæki. Í samræmi við áherslur um aðgengi almennings að stafrænni opinberri þjónustu hefur Stafrænt Ísland lagt til þekkingu og ferla til að aðstoða opinberar stofnanir við að innleiða stafrænar lausnir. Vefur og þjónustugáttin Ísland.is hafa verið uppfærð og rekstrarinnviðir styrktir. Á árinu 2020 varð gríðarleg þörf á stafrænum lausnum og var þróun þeirra hraðað umtalsvert með meðal annars fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar. Í upphafi árs var gengið frá ramma-samningi við 18 teymi frá 12 fyrirtækjum þar sem starfa um 100 manns sem samanlagt mynda teymið utan um Stafrænt Ísland. Á árinu 2021 verður lögð sérstök áhersla á víðtæka útbreiðslu stafrænnar þjónustu hjá hinu opinbera með auknum sjálfsafgreiðslulausnum, samnýtingu á kjarnaþjónustum, s.s. innskráningar- og umboðskerfum, opnum gögnum, vefþjónustum og notendamiðaðri hönnun. Þá verður sérstaklega unnið að því að setja aukinn þunga í endurnýjun tækniinnviða hjá stórum og kerfislega mikilvægum stofnunum, s.s. Skattinum, Þjóðskrá, Sjúkratryggingum og Tryggingastofnun.

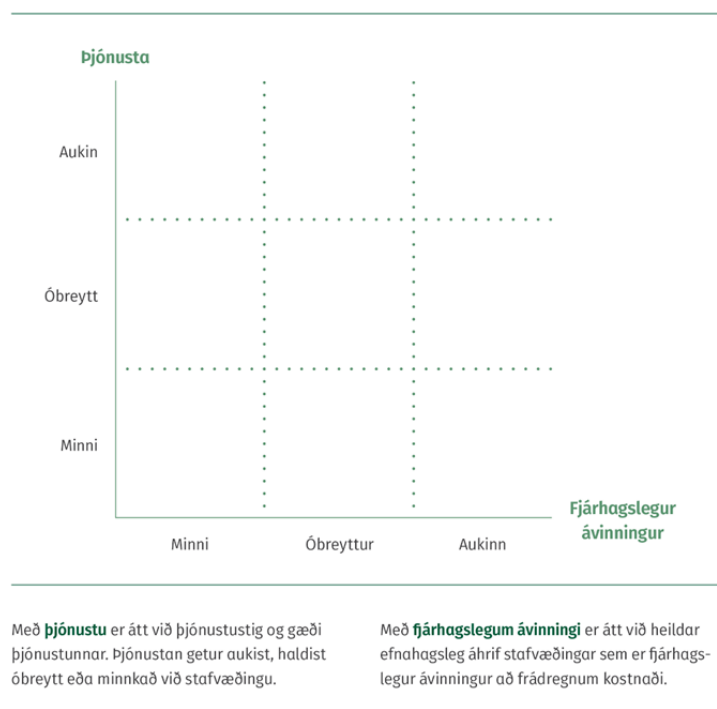
¹ E-Government Development Index: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

Dæmi um verkefni sem er lokið	Verkefni í vinnslu
- Nýr Ísland.is vefur - Stafrænt ökuskirteini - Loftbrú - Ferðagjöf - Rafrænt sakavottorð - Stuðningslán - Réttarvörslugátt - Tenging fyrstu stofnana við Strauminn	- Flutningur Sýslumenn.is inn á Ísland.is - Nýtt rafrænt pósthólf Ísland.is - Fæðingarorlofsumsókn - Ísland.is app - Askur: Þróun á spjallmenni - Stafrænt skilavottorð ökutækja - Nýjar mínar síður - Ný innskráningarþjónusta

6.1.2 Stafrænir innviðir grundvöllur frekari framfara

Samkvæmt nýlegri úttekt² stendur ríkiskerfið frammi fyrir mikilli tækniskuld og ljóst að mikilvægir upplýsingatækniinnviðir þarfnast viðhalds og endurnýjunar. Fjárfestingaáætlun til eflingar innviða upplýsingatækni ríkisins til næstu ára mun byggja á rýni á helstu upplýsingatækniakerfum og skipulagi um hvernig unnið verður að bættu umhverfi í þessum málum.

Samband þjónustu og fjárhagslegs ávinnings við stafræna opinbera þjónustu



Slík fjárfestingaáætlun er grundvöllur frekari framfara stafrænnar þjónustu hér á landi. Undanfarin ár hefur opinber fjárfesting aukist, þ.m.t. í stafrænum innviðum og lausnum, samhliða útgjaldavexti ríkissjóðs. Mikilvægt er að fjárfesta áfram í slíkum verkefnum en leggja þarf meiri áherslu á að meta verkefnin út frá fjárhagslegum ávinningi og áhrifum á þjónustustig. Á myndinni hér að framan er að finna aðferðafræði við að forgangsraða

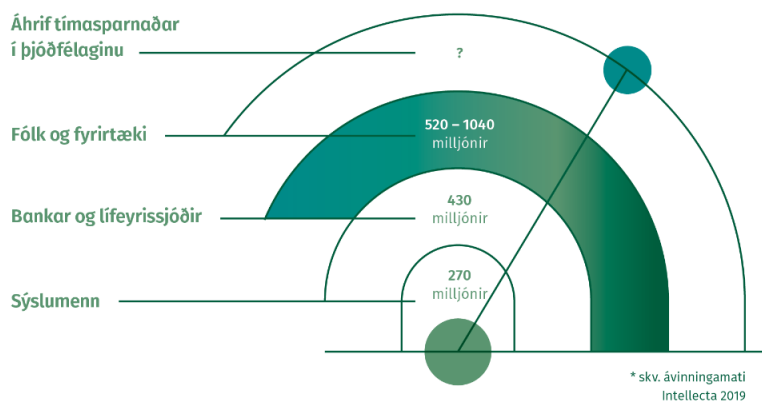
² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/25/Stafræn-umskipti-mikilvaeg-ad-mati-stjornenda-stofnana/>

verkefnum eftir þjónustu og fjárhagslegum ávinningi, þ.e. heildar efnahagsleg áhrif að frádregnum kostnaði.

Þegar meta á kostnað við verkefni skal hafa alla þá þætti í huga sem fara í að veita þjónustuna sem eru, auk fjármagns, til að mynda tími starfsmanna, flækjustig og áhrif á almenning. Fjárhagslegur ávinningur getur tekið á sig margvíslegt form og nær yfir allt frá áhrifum á tíma einstaklinga og starfsemi fyrirtækja yfir í hagræðingu einstaka stofnana. Í upphafi stafvæðingar er eðlilegt að fjárhagslegur ávinningur stofnana við stafræn verkefni skili sér að mestu leyti til baka í starfseminu og sé þannig með í að efla hana en þegar stafvæðing hefur þroskast og náð frekari árangri er eðlilegt að fjárhagslegur ávinningur skili sér í bættum rekstri ríkisins. Markmiðið ætti að sjálfsgöðu alltaf að vera að veita meiri þjónustu með auknum fjárhagslegum ávinningi en meta þarf hvert verkefni fyrir sig. Þá ætti augljóslega ekki að ráðast í verkefni sem minnka þjónustuna á sama tíma og fjárhagslegur ávinningur er lágur.

Mikilvægt er að meta alltaf þennan ávinning þegar stafrænar lausnir eru innleiddar. Hjá Stafrænu Íslandi hefur áhersla verið lögð á að greina hvert verkefni fyrir sig. Sem dæmi má nefna er fjárhagslegur ávinningur af rafrænum þinglýsingum metinn að lágmarki á bilinu 1,2–1,7 ma.kr. á ári. Er þá ótalin ábati vegna vaxtamunar, hraðari viðskipta og minni ferðakostnaðar. Helsti ávinningurinn er skilvirkara umhverfi hjá sýslumönnum, lánveitendum og öðrum hagsmunaaðilum, s.s. fasteignasölum. Einnig fylgja rafrænum þinglýsingum töluverðar umbætur fyrir almenning þar sem núverandi ferli er tímafrekt og biðin eftir þinglýsingu oft löng.

1,2–1,7 ma.kr. ávinningur af rafrænum þinglýsingum



Rammagrein 14: Sjálfbærar fjárfestingar til umbótaverkefna

Hægt er að ná fram markmiðum um bætta þjónustu án aukningar í ríkisútgjöldum með því að verkefni fjármagni sig sjálf. Þannig geta útgjöld vegna eins verkefnis jafnast út á móti lægri útgjöldum annars verkefnis innan sama málaflokks eða að fjárfestingin standi undir sér með framtíðarhagræðingu viðkomandi stofnunar að óbreyttu eða lægra rekstrarframlagi. Skortur hefur verið á möguleikum stofnana til að fjármagna nýsköpunar- og umbótaverkefni en flest slík verkefni eru fjármögnuð innan fjárhagsramma, samkvæmt könnun um nýsköpun opinberra aðila, Nýsköpunarvuginni³. Í fjármála- og efnahagsráðuneytinu hefur verið unnið

³ <https://opinbernyskopun.island.is/samvinna/>

að þróun verkefnis sem mun bæta umgjörð stofnana til að fjármagna ákveðin umbótaverkefni á sjálfbæran hátt. Með sjálfbærum fjárfestingum er verið að auka getu stofnana til að veita almenningi góða og skilvirka þjónustu. Mörg verkefni sem falla undir sjálfbærar og minni fjárfestingar eru á sviði stafræna lausna og má þar t.d. nefna fjárfestingar í hugbúnaði, vélum, tækjum og þess háttar. Mun stofnunum því standa til boða að fara nýja leið til þess að standa undir ákveðnum umbótaverkefnum og verður verkefnið kynnt betur á vormánuðum.

6.2 Opinber þjónusta til framtíðar

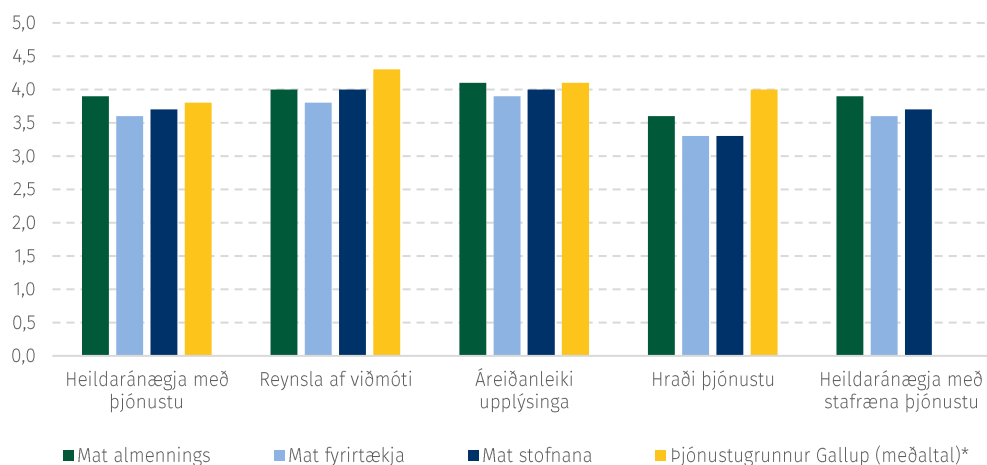
Tilfni er til að meta stöðu opinberrar þjónustu og hæfni opinberra stofnana til að takast á við framtíðaráskoranir. Þjónustan þarf að uppfylla þarfir samfélagsins og þróast í takt við væntingar almennings um gæði og skilvirkni. Skilgreina þarf hvert framtíðarfyrirkomulag opinberrar þjónustu verður og skoða hvaða þjónustuleiðir henta samfélaginu best.

Síðastliðið ár hafa ákveðnir þættir opinberrar þjónustu, s.s. stafrænar lausnir og samvinna þvert á aðila, tekið miklum framförum. Þróun undanfarinna missera hefur verið á þá leið að í auknum mæli er boðið upp á bæði stafræna þjónustu og þjónustu á staðnum. Skoða þarf hvort slíkt fyrirkomulag sé nauðsynlegt eða hvort tækifæri séu til hagræðingar. Meta þarf kostnað og skilvirkni þjónustunnar í ljósi þess að nauðsynlegt er að jafnvægi náist aftur á ríkisfjármálin og svara þarf spurningunni hvort samfélagið hafi efni á því að viðhalda þjónustunni á báða vegu.

Unnið verður að framtíðarsýn um ríkisþjónustu sem mun leitast við að svara þeim spurningum sem varpað er fram hér að ofan. Slík framtíðarsýn mun skapa grunn fyrir eflingu opinberrar þjónustu og nýtast við mótun viðmiða um þjónustustig, stærð, rekstur og skipulag. Þörf er á sviðsmyndagreiningu sem felur í sér að skoðaðar verði ólíkar leiðir við veitingu þjónustunnar og mismunandi áhrif þeirra á lykilþætti, s.s. skipulag, kostnað, aðgengi og gæði.

Samhliða þessu er fylgst náið með væntingum almennings til þjónustunnar og frammi-stöðu stofnana.

Mismikil ánægja með opinbera þjónustu



*Meðaltal ekki til fyrir stafræna þjónustu.

Framtíðarfyrirkomulag á samræmdri mælingu á þjónustu ríkisins verður mótað en slík mæling var framkvæmd í fyrsta sinn á árinu 2020. Þær niðurstöður, sem byggja á könnun sem framkvæmd var á meðal almennings, fyrirtækja og stofnana, voru almennt góðar en

leiddu einnig í ljós að tækifæri eru til staðar til að auka hraða þjónustunnar. Niðurstöður þjónustukönnunar eru birtar á vef Stjórnarráðsins.⁴

6.2.1 Öflug opinber starfsemi

Líkt og undanfarin ár verður unnið að því, á vettvangi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, að styrkja umgjörð í kringum verkefni og rekstur stofnana ríkisins. Í því samhengi hefur verið unnið að því að gera rekstur ríkisstofnana heildstæðari, skilvirkari og sveigjanlegri. Miklir möguleikar felast í því að sameina og samnýta þekkingu lítilla stofnana, sem hafa á að skipa mjög sérhæfðu starfsfólki á ýmsum sviðum, s.s. upplýsingatækni, persónuvernd, fjármálaumsýslu og skjalamálum, þvert á aðrar stofnanir. Þar að auki er auðvelt að færa fyrir því rök að stofnanir þurfi að vera af ákveðinni stærð til að hafa burði til að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til þeirra. Nú þegar er unnið að sameiningu sveitarfélaga með það að markmiði að auka getu þeirra og afköst til hagsbóta fyrir samfélagið í samræmi við þingsályktun þess efnis. Þá vegferð er einnig mikilvægt að skoða þegar kemur að ríkisrekstrinum.

Stjórnendur hjá ríkinu eru mikilvægur hlekkur í öflugum rekstri og þurfa að búa yfir hæfni og þekkingu til að geta brugðist við og haft frumkvæði að breytingum í samfélaginu og sífellt flóknara starfsumhverfi. Áfram verður unnið að því að bæta stjórnendafærni hjá ríkinu með markvissum hætti í samræmi við stjórnendastefnu ríkisins sem kom út árið 2019. Þá eru markmið vinnutímabreytinga sem urðu í upphafi árs 2021, umfram annað, að bæta gæði opinberrar þjónustu og auka skilvirkni. Fylgja þarf innleiðingu vinnutímabreytinganna eftir með markvissum og skipulögðum hætti. Meta þarf árangur breytinganna með rýni á starfsumhverfi og líðan starfsfólks, með mælingum á stjórnunarlegum og rekstrarlegum þáttum sem og mælingum á þjónustu stofnana ríkisins við samfélagið. Þannig er betur tryggt að markmið breytinganna náist en þau eru að stuðla að umbótum í starfsemi ríkisstofnana, bæta vinnustaðamenningu og auka samræmi á milli vinnu og einkalífs án þess að draga úr skilvirkni og gæðum þjónustu.

6.3 Lærdómur af COVID nýttur til umbóta

Mikilvægt er að draga jákvæðan lærdóm af áhrifum COVID-19 til að flýta fyrir nýsköpunar- og umbótaverkefnum sem bæta opinbera þjónustu og vinnubrögð. Aðlögunar- og viðbragðshæfni eru dýrmætir eiginleikar svo stofnanir geti brugðist hratt og vel við ófyrirséðum aðstæðum eins og sköpuðust á tímum heimsfaraldurs og náttúruhamfara. Efla þarf slík vinnubrögð utan krísuadstæðna til að tryggja að nýsköpun og umbætur viðhaldist. Stofnanir ríkisins sýndu mikla hæfni þegar breyta þurfti vinnulagi og áherslum á stuttum tíma. Starfsfólk flutti sig til að mynda í fjarvinnu á mjög skömmum tíma og vinnubrögð á starfsstöðvum voru aðlöguð að breyttum veruleika. Fjölgun stöðugilda á tímum farsóttar var hverfandi (um 1%) og var aukningin mest hjá heilbrigðisstofnunum. Álagi var mætt með aukinni yfirvinnu, vaktavinnu og hliðrun verkefna. Töluverð hækkun varð á yfirvinnu hjá ákveðnum stofnunum í framlínu faraldursins (Landlækni, Vinnumálastofnun og öðrum stofnunum heilbrigðisráðuneytisins) en á móti kom að yfirvinna hjá öðrum stofnunum ríkisins minnkaði.

Á Nýsköpunardegi hins opinbera voru lærdómar vegna COVID til umræðu og þar kom fram skýr vilji þátttakenda til að nýta lærdóma ársins 2020 til frekari umbóta í starfsemi. Á deginum kom meðal annars fram að horfa þurfi fyrst og fremst til notenda við þróun þjónustuleiða og byggja áfram á góðum stafrænum lausnum. Í tilviki Vinnumálastofnunar var

⁴ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/05/Anaegja-med-thjonustu-opinberra-stofnana-en-taekifaeri-til-umbota/>

snjallmennið Vinný, sem svarar fyrirspurnum almennings, tekið í notkun mun fyrr en ella vegna COVID. Því hefur stofnunin getað annað gríðarlegri fjölgun atvinnulausra án þess að fjölga starfsfólki. Fleiri opinberar stofnanir hafa nú hug á að nýta sér íslenskumælandi snjallmenni til að bæta þjónustu sína. Rafrænar undirritanir eru dæmi um lausn sem var í auknum mæli tekin upp síðastliðið ár og er mikilvægt að stofnanir nýti sér þá tækni til fulls sem og aðrar stafrænar lausnir. Á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins um opinbera nýsköpun⁵ er að finna umfjöllun um opinbera nýsköpun og er þar fjallað ítarlegar um viðbrögð stofnana undanfarna mánuði sem og lærdóma til framtíðar.

Rammagrein 15: Stafrænt heljarstökk heilsugæslunnar

Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins stóð frammi fyrir fjöldanum öllum af verkefnum í tengslum við COVID-19. Ein helsta áskorun heilsugæslunnar var gríðarlega aukið álag á allt kerfið í heild. Inn kom til að mynda fjöldi fyrirspurna um sóttkví, um að komast í sýnatöku og vegna niðurstaðna úr sýnatöku. Í upphafi faraldursins var ferlið þungt, erfitt og handunnið af starfsfólki. Heilsugæslan vann að umbótaverkefni með Landlækni sem fólst í því að einfalda þjónustuna við almenning og stafvæða hana. Heilsuvera.is var styrkt svo fólk gæti sjálft bókað sig í sýnatöku og fengið þar niðurstöður. Allt sýnatökuferlið var að auki straumlínulagað og skilaði það sér í aukinni skilvirkni. Í byrjun var hægt að taka um 100–200 sýni á dag en nú annar kerfið allt að 2.000 sýnum daglega. Hafa þessar umbætur skilað sér í betri þjónustu og bætum sóttvörnum. Að auki getur starfsfólk heilsugæslunnar sinnt störfum sínum betur þar sem álag vegna símaþjónustu og umsýslu minnkaði snarlega. Með sanni má segja að þverfagleg vinna heilbrigðis- og tæknifólks hafi skilað þarna gríðarlega góðum árangri þar sem nýjar hugmyndir og lausnir skiluðu bætum ferlum og þjónustu. Þessi reynsla hefur nú verið nýtt við skipulagningu bólusetningar gegn COVID og er dæmi um verklag og hugarfar sem mikilvægt er að nýta við veitingu heilbrigðisþjónustu til framtíðar.

6.4 Aukin nýsköpun og vöxtur með hagnýtingu gagna

Gögn og gervigreind gegna sífellt vaxandi hlutverki í okkar daglega lífi og bjóða upp á mikla möguleika til að bæta samfélag okkar enn frekar, meðal annars með aukinni nýsköpun. Stofnanir ríkisins hafa að vissu leyti vannýtt þau tækifæri sem þær hafa til að nýta sér gögn til aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu. Á þetta við um miðlun gagna á milli opinberra aðila, notkun gagna innan stofnunar og miðlun gagna til almennings. Á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er nú unnið að betri og markvissari notkun gagna á meðal opinberra stofnana og betri miðlun upplýsinga til almennings. Jafnframt er unnið að því að bæta yfirsýn yfir kyngreind tölfraðigögn en slík gögn eru forsenda upplýstrar ákvarðanatöku um áhrif á jafnrétti kynjanna.

Í því skyni að auka sýnileika upplýsinga gagnvart almenningi vinnur fjármála- og efnahagsráðuneytið að því að efla og endurbæta framsetningu upplýsinga um fjármál hins opinbera. Unnið er að því að gera tölulegar upplýsingar um umsvif hins opinbera auðlesnar og aðgengilegar öllum með myndrænni framsetningu á sérstakri vefsíðu. Á síðunni verður hægt að sjá upplýsingar um tekjur og gjöld hins opinbera, skuldir og eignir auk upplýsinga um mannauðsmál sem og aðrar lykiltölur sem snerta umsvif hins opinbera. Meðfylgjandi mynd er dæmi um hvers konar upplýsingar verða á síðunni en þar má til að mynda sjá verðmæti eignarhluta ríkissjóðs í orkufyrirtækjum.

⁵ www.opinbernyskopun.island.is

Félög í eigu ríkissjóðs

Íslenska ríkið á alfarð eða ráðandi eignarhluti í 37 fyrirtækjum með mismunandi starfsemi og markmið. Fyrirtækin eru mörg stór og áhrifamikil á íslenskum markaði og gegna mikilvægu hlutverki í samfélaginu.



Fjármálafyrirtæki	Orkuvirkir	Önnur félög
Landsvirkjun Verðmæti eignarhluta ríkisins 253.324 m. kr.	Rarík ehf. Verðmæti eignarhluta ríkisins 43.926 m. kr.	Orkubú Vestfjarða ehf. Verðmæti eignarhluta ríkisins 6.213 m. kr.

6.4.1 Hvert á hlutverk gervigreindar að vera í íslensku samfélagi?

Stefnumörkun um gervigreind stendur nú yfir á vegum forsætisráðherra og miðar hún að því að hámarka samfélagslegan og efnahagslegan bata og lágmarka kostnað og áhættu við notkun gervigreindar hérlandis. Lögð er áhersla á að lýðræðislegar reglur ráði því hvernig gervigreind er notuð og öllum sé tryggður jafn réttur til að móta þjóðfélag framtíðarinnar. Stefnunni er meðal annars ætlað að svara spurningunni um hvert hlutverk gervigreindar eigi að vera í íslensku samfélagi. Því má spyrja hvert hlutverk gervigreindar eigi að vera í ríkisrekstrinum og veitingu opinberra þjónustu. Samkvæmt nýlegri könnun nýta um 18% ríkisstofnana gervigreind að einhverju leyti⁶.

Norræna ráðherranefndin gaf út skýrslu um gervigreind á Norðurlöndunum.⁷ Niðurstöður skýrslunnar sýna fram á að hægt væri að bæta skilvirkni, bæði opinbera og almenna geirans, með því að nýta hið gífurlega magn gagna sem verða til hjá opinberum aðilum á degi hverjum. Með betra aðgengi að gögnum ásamt ábyrgri notkun, auk tækifæra sem gervigreind býður upp á, gæti heilbrigðiskerfið t.d. bjargað fleiri mannlífum, fyrirtæki gætu orðið hagkvæmari og hægt væri að berjast gegn loftslagsbreytingum á áhrifaríkari hátt. Fram kemur að saman stjórn Norðurlöndin gífurlegu magni gagna í eigu ríkisins og með bættu aðgengi að þessum gögnum fyrir opinbera og einkaaðila gætu Norðurlöndin eflt þróun stafrænnar þjónustu og lausna og þannig stuðlað saman að nýsköpun og vexti samfélagsins. Í skýrslunni eru settar fram tillögur að stefnu til að yfirstíga hindranir, auka þekkingu á og framboð gagnasafna í eigu stjórnvalda fyrir gervigreindarlausnir en nauðsynlegt verður að horfa til þeirra ef bæta á nýtingu gagna opinberra aðila.

⁶ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/25/Stafræn-umskipti-mikilvaeg-ad-mati-stjornenda-stofnana/>

⁷ <https://www.norden.org/en/publication/nordic-cooperation-data-boost-development-solutions-artificial-intelligence>

Rammagrein 16: Gervigreind fyrir alla þjóðina

Ríkisstjórnin hefur ákveðið að færa íslensku þjóðinni að gjöf opið vefnámskeið um gervigreind sem mun líta dagsins ljós í marsmánuði. Námskeiðið er hannað til að vera aðgengilegt flestum, óháð aldri, starfsreynslu eða öðru. Kynning á áhrifum fjórðu iðnbyltingarinnar og helstu tækni sem henni tengjast var ein af aðgerðum sem skilgreindar voru í aðgerðaáætlun fyrir Ísland í fjórðu iðnbyltingunni. Áhersla í námskeiðinu, sem er að finnskri fyrirmynd, er á að efla grunnskilning almennings á gervigreind og tengdri tækni. Verkefnið, sem er unnið í samstarfi við Verkefnastofu um stafrænt Ísland, Háskóla Íslands og Háskólann í Reykjavík, verður til tveggja ára. Að því tímabili loknu verði árangur metinn og ákveðið hvort halda skuli aðgangi að námskeiðinu opnum. Áfanginn hefur hlotið athygli um alla Evrópu og eru Svíar, Norðmenn, Eistar og Þjóðverjar meðal þeirra sem fljótt fóru í samstarf við Finna við innleiðingu á námskeiðinu hjá sér.

6.5 Starfsemi hins opinbera hafi árangur að leiðarljósi

Á undanförnum áratugum hefur áhersla á aukna skilvirkni og gagnsæi í umsvifum hins opinbera farið vaxandi. Árangur hins opinbera verði ekki mældur og metinn í auknum útgjöldum til einstakra málaflokka heldur skipti máli að almenningur fái þá þjónustu er væntingar standa til. Slík nálgun er oft kennd við árangursmiðaða fjárlagagerð og byggir í grunninn á að þegar ákvarðanir eru teknar um fjárveitingar til einstakra málefnasviða liggi fyrir upplýsingar um hvaða árangri stjórnvöld hyggist ná og hvaða árangri fyrri fjárveitingar hafa skilað.

Stefnumótunarákvæði laga um opinber fjármál byggir á þessari hugsun. Þar er mótað ferli sem á að stuðla að greinargóðri og formlegri stefnumótun hvers ráðherra um sig og sem felur m.a. í sér markmið og áherslur um fyrirkomulag og þróun á starfsemi hvers málefnasviðs til að minnsta kosti fimm ára. Árlega skal hver ráðherra einnig birta sérstaka ársskýrslu þar sem farið er yfir árangur og ávinning af ráðstöfun fjárveitinga. Á þetta að gera stjórnvöldum, Alþingi og almenningi kleift að meta hvort stefnumótun og forgangsörðun hafi gengið eftir. Í opinberum rekstri og opinberri þjónustu þarf að vega og meta marga þætti og ekki hægt að leggja eina mælistiku á hvort árangri sé skilað. Vandaðir og skýrir árangursmælikvarðar geta engu að síður gefið góða vísbendingu um hversu skilvirk starfsemin er og hversu vönduð þjónusta er veitt. Með því er stjórnendum ríkisins veitt mikilvægt aðhald og komið er til móts við vaxandi kröfu um gagnsæi í starfsemi hins opinbera. Miklu skiptir að íbúarnir sem standa undir kostnaði við opinber umsvif með sköttum sínum geti treyst því að almannafé sé nýtt með sem skilvirkustum hætti og að upplýsingar um nýtingu liggi fyrir.

Síðustu ár hefur innleiðing laga um opinber fjármál staðið yfir og er nú komið að því að horfa til þess að virkja ákvæði laganna frekar þegar kemur að framkvæmd fjárlaga. Þar verður horft til þess hvernig auka megi gagnsæi og skilvirkni með því að tengja útgjöld til einstakra málefnasviða betur við hin upphaflegu markmið og tryggja að árangursmælikvarðar lýsi í raun hvernig gangi að ná settum markmiðum.

6.5.1 Upplýst ákvarðanataka um útgjöld

Annað verkfæri sem sömuleiðis gefur upplýsingar um árangur og áhrif útgjalda og stuðlar þar með að upplýstari ákvarðanatöku er endurmat útgjalda. Endurmat útgjalda er ferli við að þróa og innleiða hagræðingu með kerfisbundnum greiningum á viðvarandi útgjöldum líkt og fjallað var um með ítarlegri hætti í fjármálaáætlun 2021–2025. Með endurmati útgjalda er unnið að því að finna þau verkefni sem framkvæma má með samfélagslega arðbærari hætti. Með greiningu ólíkra valkosta við þróun útgjalda og mögulegra áhrifa á einstaka hópa og þjónustu er ákvarðanataka styrkt.

Á árinu 2021 verður unnið að endurmati útgjalda vegna framhaldsfræðslu, hjúkrunarþjónustu við aldraða og örorkumála í samvinnu fjármála- og efnahagsráðuneytis við viðkomandi fagráðuneyti og eftir tilvikum sveitarfélög. Þessi vinna byggir á markmiðasetningu og árangursmælikvörðum í einstökum málaflokkum og með greiningum á stjórnþækjum og aðgerðum. Þannig er leitað leiða til að ná þeim árangri sem stefnt er að með sem minnstum tilkostnaði og gera stjórnvöldum kleift að hagræða og forgangsraða takmörkuðum fjármunum.

Flest umbótaverkefni í rekstri hins opinbera eru þess eðlis að þau verða ekki unnin nema í náinni samvinnu innan Stjórnarráðsins sem og við ríkisaðila og Alþingi. Hagur ráðuneyta er að ná fram hagræðingu í grunnútgjöldum og nýta tækifæri til að færa fjármagn til verkefna þar sem þörfin er brýnni og fjármunir nýtast betur. Hagræðing héldist innan viðkomandi ráðuneytis og gæti komið til móts við hina almennu hagræðingarkröfu. Að sama skapi styðja þessi verkfæri, endurmat útgjalda og árangursmiðuð fjárlagagerð, við viðleitni ráðuneyta til að ná fram markmiðum sínum og stefnumótun. Alþingi fær samhliða fyllri upplýsingar, sem hafa má til hliðsjónar við þinglega meðferð fjárlaga, um hverju fjárveitingar eru að skila og hvernig fjármunir nýtast. Umræða um ráðstöfun opinberra fjármuna getur þannig tekið mið af þeim árangri sem náðst hefur og snúist í auknum mæli um samhengi fjárveitinga og þeirrar niðurstöðu sem þær skila. Reynsla annarra ríkja sýnir að verkefni sem þessi skila mestum árangri þegar tekst að byggja upp hugarfar eða menningu innan stjórnkerfisins, jafnt ráðuneyta sem stofnana, þar sem skilningur er á þeim samfélagslegu breytum er hafa áhrif á útgjöld til næstu áratuga og mikilvægi þess að starfsemi hins opinbera hafi árangur að leiðarljósi.

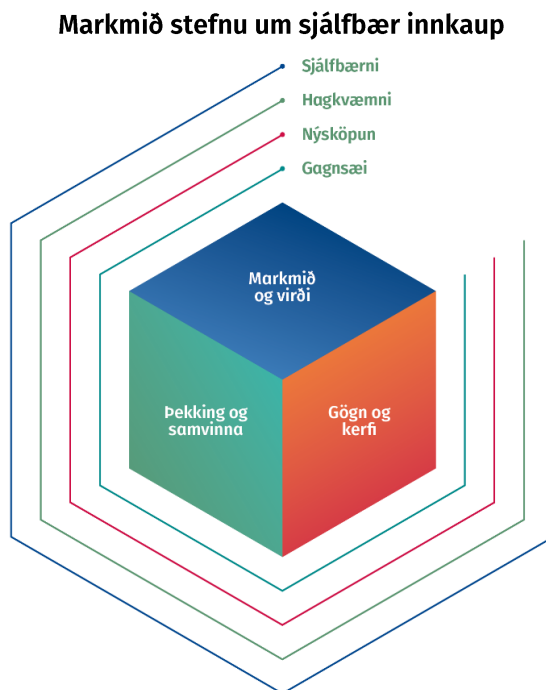
Rammagrein 17 – Aðgerðir stjórnvalda stuðli að jafnrétti

Þegar kemur að því að takast á við þær áskoranir sem ríkisfjármálin standa frammi fyrir í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru er mikilvægt að gætt sé að kynja- og jafnréttissjónarmiðum á öllum sviðum fjármála ríkisins. Því hefur verið ákveðið að gefa út leiðarvísi þar sem kortlögð eru kynja- og jafnréttissjónarmið sem hafa þarf í huga við ákvarðanir um afkomubætandi aðgerðir og viðbrögð við efnahagsþrengingum. Þannig verði komið í veg fyrir að aðgerðir auki kynjabíl eða misrétti, en leiði til jafnréttis og bættrar stöðu kynjanna. Til þess að þekkja núverandi stöðu kynjanna og kynjasjónarmið sem hafa áhrif þar á hafa kynjasjónarmið á flestum málefnaviðum ríkisins verið kortlögð og birt í stöðuskýrslu 2021. Jafnframt er unnið að samantekt á áhrifum COVID-19 og aðgerða stjórnvalda á kynin. Verið er að þróa verklag sem ætlað er að tryggja að tekið sé mið af þessum upplýsingum við mótun stefnu og aðgerða og að upplýsingar um áhrif ákvarðana á jafnrétti kynjanna liggi ávallt fyrir við ákvarðanatöku.

6.5.2 Sjálfbær opinber innkaup

Rekstrar- og fjárfestingarútgjöld ríkisins, fyrir utan laun og húsaleigu, fara í gegnum innkaupaferla. Til mikils er að vinna þegar opinber innkaup eru stunduð á stefnumiðaðan hátt. Ríkið er stór aðili á markaði og innkaup þess geta því haft áhrif á framleiðslu og framboð. Þá hafa innkaup áhrif til að auka nýsköpun í landinu og verðmætasköpun ásamt því að vera mikilvægt tól til að auka jafnræði og jafnrétti. Innkaup skipta einnig miklu máli fyrir umhverfið því að með þeim má minnka kolefnisspor hins opinbera. Nýrri stefnu um sjálfbær innkaup, sem verður kynnt í mars, er ætlað að vera grundvöllur umhverfisvænni innkaupa og stuðla að betri nýtingu fjármuna. Meginmarkmið nýju stefnunnar eru sjálfbær innkaup, hagkvæm innkaup, nýskapandi og gagnsæ innkaup og ein helsta breytingin frá fyrri stefnum er að nú verða vistvæn innkaup ríkisaðila almenn regla.

Aðgerðir á árinu 2021 lúta meðal annars að aukinni notkun umhverfisskilyrða, gagnsæi og fleiri sameiginlegum innkaupum. Undanfarið hafa sameiginleg innkaup skilað góðum árangri, t.d. sameiginleg innkaup ríkisaðila á færsluhirðingu, rafmagni og öryggisþjónustu, og áfram verður haldið að auka virði í samningum ríkisins. Raforkuútboðið skilaði sem dæmi 15% lækkun á raforkukostnaði ríkisaðila og sparnaði upp á nær þrjú hundruð milljónir. Með reglulegum endurútboðum á eldri þjónustusamningum má svo virkja samkeppni, nýsköpun og nýliðun á markaði til hagsbóta fyrir ríkissjóð og almenning allan.



6.6 Opinber þjónusta fyrir samfélagið

Mikið hefur reynt á stofnanir hins opinbera undanfarin misseri og hefur þjónusta þeirra skipt gífurlega miklu máli til þess að tryggja velferð og öryggi almennings í landinu. Þar hefur mannauður hins opinbera ekki síst skipt máli. Mörgum úrræðum sem lengi höfðu legið á teikniborðinu, s.s. stafrænni stjórnsýslu, fjarvinnu og notkun snjallmenna, var snarlega hrint í framkvæmd. Mikilvægt er að stofnanir hins opinbera byggi á þessari reynslu til að efla enn fremur starfsemi sína, sýna hagkvæmni og ráðdeild í ríkisrekstri til hagsbóta fyrir samfélagið allt. Á síðasta ári var samið um betri vinnutíma, eina stærstu kerfisbreytingu á vinnutíma í 50 ár. Við innleiðingu þeirra breytinga hefur skapast dýrmætur samstarfsvettvangur aðila vinnumarkaðarins sem hægt verður að nýta til innleiðingu frekari umbóta.

Opinber starfsemi er fjármögnuð með almannafé og skal því ávallt leita hagkvæmustu leiða í ríkisrekstrinum. Rafrænar lausnir, endurskipulagning verkferla og samvinna stofnana þvert á fagsvið hafa sannað gildi sitt og verður lykillinn að hagkvæmni í ríkisrekstri á komandi árum. Verður sú áhersla ekki síður mikilvæg þar sem fyrir liggur að vinna þarf upp þá útgjaldaaukningu sem skapaðist í efnahagsþrengingum í kjölfar kórónuveirufaraldursins. Í umbótakaflanum í ár hafa verið dregnar fram leiðir sem færar eru til þess að auka viðbragðsgetu ríkiskerfisins og bæta þjónustu við almenning fyrir minni tilkostnað. Engum verður fært að líta fram hjá umbótaverkefnum í þeirri vegferð sem fram undan er þar sem tækifærin eru margvísleg til hagsbóta fyrir almenning, starfsfólk og samfélagið allt.