



Nýsköpun í ríkisrekstri Umhverfi, hvatar og hindranir

Maí 2017

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	5
1 Inngangur	6
2 Nýsköpun í ríkisrekstri	7
2.1 Umbótastarf og nýsköpun í starfsemi ríkisins	7
2.1.1 Staða nýsköpunar í opinberum rekstri	8
2.2 Tegundir og dæmi nýsköpunar hjá stofnunum ríkisins	9
2.2.1 Afurðanýsköpun	9
2.2.2 Aðferðanýsköpun	9
2.2.3 Skipulagsnýsköpun	10
2.2.4 Nýsköpun á sviði miðlunar	11
3 Skipulag og stefna	12
3.1 Áherslur stjórnvalda	12
3.1.1 Stefna OECD um nýsköpun í opinberum rekstri	14
3.1.2 Lög um opinber fjármál og opinber innkaup	15
3.2 Fagaðilar á sviði nýsköpunar	15
3.2.1 Rannsóknamiðstöð Íslands	15
3.2.2 Nýsköpunarmiðstöð Íslands	16
3.2.3 Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands	17
3.3 Samskipti og samstarf	17
4 Nýsköpun í Stjórnarráði Íslands	19
4.1 Könnun meðal ráðuneyta um nýsköpunarstarf	19
4.1.1 Forsætisráðuneyti	19
4.1.2 Mennta- og menningarmálaráðuneyti	20
4.1.3 Utanríkisráðuneyti	20
4.1.4 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	20
4.1.5 Innanríkisráðuneyti	21
4.1.6 Velferðarráðuneyti	21
4.1.7 Fjármála- og efnahagsráðuneyti	22
4.2 Nýsköpunarstarf ráðuneytanna	23
5 Nýsköpun ríkisstofnana 2008–16	24
5.1 Könnun á nýsköpun í ríkisrekstri 2008–16	24
5.1.1 Umfang, vægi og árangur nýsköpunar	24
5.1.2 Hvatar og hindranir nýsköpunar	28
5.2 Nýsköpunarstarf ríkisstofnana	30

Niðurstöður og ábendingar

Aðkoma stjórnvalda að nýsköpun í ríkisrekstri er um margt tilviljana- og brotakennd. Fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem ber ábyrgð á almennum umbótum í ríkisrekstri, hefur hvorki markað heildstæða stefnu á þessu sviði né hefur í huga að markað slíka stefnu. Þá er nýsköpunar í ríkisrekstri hvergi getið í fjárlögum ársins 2017 þar sem skilgreind eru markmið, árangursmælikvarðar og aðgerðir fyrir starfsemi þeirra málefna-sviða sem einstök ráðuneyti bera ábyrgð á. Á hinn bóginn er fjallað um áherslur sem efla eiga nýsköpun í ríkisrekstri í fjármálaáætlun 2018–22. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að taka forystu á þessu sviði og móta skýra og heildstæða framtíðarsýn um nýsköpun í ríkisrekstri.

Móta þarf skýra framtíðarsýn um nýsköpun í ríkisrekstri

Engin lagaleg skylda hvílir á stjórnvöldum að sinna eða styðja við nýsköpun í ríkisrekstri. Umbótum og nýsköpun er þó gefið aukið vægi frá því sem áður var í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál og lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup. Samkvæmt fyrrnefndu lögum skal hver ráðherra setja fram stefnu fyrir þau málefna-svið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á, m.a. um umbætur og þróun. Þar sem nýsköpunarverkefni fela eðli sínu samkvæmt í sér umbætur og þróun ætti stefna ráðherra því að taka til nýsköpunar. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur staðfest að markmið og aðgerðir um nýsköpun ríkisaðila verði hluti þessarar stefnumörkunar. Þá er meðal nýmæla í lögum um opinber innkaup að stofnanir geti efnt til nýsköpunarsamstarfs með það að markmiði að þróa nýsköpunarvöru, -þjónustu eða -verk. Mikilvægt er að þessi nýmæli verði nýtt í því skyni að auka hagkvæmni, skilvirkni og árangur í ríkisrekstri.

Markmið og aðgerðir um nýsköpun verði hluti almennrar stefnumörkunar

Nýsköpun hefur fengið aukið vægi í opinberum rekstri á síðustu áratugum og eru fjölmörg dæmi um að nýsköpun ráðuneyta og stofnana ríkisins hafi skilað markverðum árangri. Væntingar um óbreytt eða aukið þjónustustig samhliða niðurskurðar- og aðhaldskröfum undanfarinna ára hafa enda ýtt undir að leitað sé nýrra leiða við að bæta eða þróa þá þjónustu sem veitt er án þess að kostnaður aukist. Ýmsir ríkisaðilar hafa því aflað sér umtalsverðrar þekkingar á nýsköpun og nýsköpunarvinnu. Einkum ber að nefna Rannsóknamiðstöð Íslands og Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Ólíkt hliðstæðum stofnunum víðast annars staðar á Norðurlöndum er þeim þó ekki falið skilgreint hlutverk þegar kemur að nýsköpun í ríkisrekstri. Lítið hefur verið gert til að virkja og samhæfa þá kunnáttu og þær bjargir sem þessir eða aðrir sérhæfðir aðilar búa yfir eða nýta reynslu þeirra stofnana sem hafa leitt nýsköpunarverkefni til farsælla lykta. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að það verði gert og er fjármála- og efnahagsráðuneyti hvatt til að beita sér fyrir formlegu samstarfi þeirra ríkisaðila sem vinna að nýsköpun.

Auka þarf samstarf og samhæfingu við nýsköpun

Umbóta- og nýsköpunarstarf á vettvangi Stjórnarráðs Íslands hefur lengst af verið á höndum skrifstofu stjórn-sýsluþróunar í forsætisráðuneyti en með breytingu á stjórn-skipulagi ráðuneytisins í febrúar 2017 er stefnt að því að flytja þau viðfangsefni til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Bæði þessi ráðuneyti hafa á undanförunum árum komið

Ábyrgð forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis

að ýmsu umbótastarfi og nýsköpun í rekstri ríkisstofnana. Eins hefur forsætisráðuneyti sinnt almennum stjórnásluumbótum á vettvangi Stjórnarráðs Íslands en þar hefur verið unnið að nokkrum viðamiklum nýsköpunarverkefnum.

Flest ráðuneyti telja sig hvetja til þróunar- og nýsköpunarstarfs

Mismikil áhersla er lögð á nýsköpun í starfi einstakra ráðuneyta. Einungis velferðar ráðuneyti hefur þó unnið að stefnumótun um nýsköpun á málefnasviðum sínum. Þá hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti stutt nýsköpunarstarf nokkurra undirstofnana sinna með viðbótarfjárframlögum. Flest ráðuneyti telja sig hvetja stofnanir sínar til almenns þróunar- og umbótastarfs sem m.a. tekur til nýsköpunar. Mörg þeirra líta í því sambandi til laga um opinber fjármál og stefna að því leggja fram áætlanir um umbætur innan málefnasviða og málaflokka sinna. Ríkisendurskoðun hvetur þau til að vinna á markvissan hátt að þeim áformum.

Oftast er unnið að þróun verklags eða aðferða

Í árslok 2016 kannaði Ríkisendurskoðun viðhorf forstöðumanna ríkisstofnana til nýsköpunar. Af 151 forstöðumanni svöruðu 93 eða 61,6%. Ríflega 80% þeirra sem tóku þátt í könnuninni töldu sig hafa unnið að nýsköpun í starfsemi stofnana sinna. Nýsköpunarvinnan hefur tengst flestum sviðum starfseminnar en oftast hefur verið unnið að þróun nýs verklags eða aðferða. Þessi vinna hefur aðallega farið fram innan viðkomandi stofnunar (61,7%) en rúmlega þriðjungur forstöðumanna (38,3%) hafði þó leitað eftir samstarfi við aðrar stofnanir og/eða einkafyrirtæki. Tæplega 78% forstöðumanna töldu að vægi nýsköpunar væri nokkuð, töluvert eða mikið. Þó sagðist minnihluti þeirra hafa fengið tilmæli eða hvatningu um að sinna nýsköpun frá fagráðuneyti sínu. Enn færri sögðust hafa fengið beinan stuðning þeirra. Að flestra mati höfðu nýsköpunarverkefni skilað árangri, einkum í formi aukinnar skilvirkni, betri þjónustu og aukinnar starfsánægju. Enn skortir þó á að slíkur árangur sé metinn á hlutlægan hátt út frá skýrum mælikvörðum. Að mati Ríkisendurskoðunar væri slíkt æskilegt.

Auka þarf fræðslu, hvatningu og stuðning við nýsköpun

Niðurstöður rannsókna undanfarin ár gefa skýrt til kynna að forstöðumenn ríkisstofnana hafa jákvætt viðhorf til nýsköpunar og að fræðsla, hvatning og stuðningur ráðuneyta stuðli að því að nýsköpun sé sinnt á skilvirkan og árangursríkan hátt. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin, einkum fjármála- og efnahagsráðuneyti, til að bregðast við þessu. Í því sambandi er mikilvægt að vel heppnuð nýsköpunarverkefni fái góða kynningu og að framtíðarsýn stjórnvalda um nýsköpun í ríkisrekstri sé skýr.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Samstarf og samhæfing stjórnvalda vegna nýsköpunar verði aukin

Fjármála- og efnahagsráðuneyti er hvatt til að beita sér með markvissum hætti að auknu samstarfi og skilvirkum samskiptum þeirra stofnana sem hafa sinnt nýsköpun og byggt upp þekkingu á því sviði. Enn fremur er ráðuneytið hvatt til að samræma og efla aðkomu þessara aðila að nýsköpun ríkisaðila með það að markmiði að styðja opinberar stofnanir til nýsköpunar í rekstri sínum.

2. Styðja þarf betur við nýsköpun í ríkisrekstri

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti efli stuðning og fræðslu um nýsköpun fyrir ráðuneyti, stofnanir og aðra ríkisaðila. Í þessu sambandi er mikilvægt að upplýsingaöflun og miðlun nýsköpunarverkefna séu markviss.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Samstarf og samhæfing stjórnvalda vegna nýsköpunar verði aukin

„Ráðuneytið tekur undir að bæta megi samstarf og samhæfingu innan stjórnsýslunnar og á það líka við um nýsköpun í ríkisrekstri. Þrátt fyrir að ekki sé formlegur samstarfs-vettvangur milli ráðuneytis og stofnana sem sinna nýsköpun, t.d. Rannís og Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, þá á ráðuneytið í reglulegum samskiptum við þessa aðila um nýsköpun í ríkisrekstri. Eins og fram kemur í skýrslunni hafa þessar stofnanir þó takmarkað hlutverk þegar kemur að nýsköpun í ríkisrekstri.“

2. Styðja þarf betur við nýsköpun í ríkisrekstri

„Ráðuneytið tekur undir að vissulega megi efla stuðning við nýsköpun í ríkisrekstri. Á árinu 2017 verður að nýju efnt til nýsköpunarverðlauna og ráðstefnu en það hefur reynt góður vettvangur til að vekja athygli á nýsköpun og fyrir stofnanir til að deila reynslu sinni og læra af öðrum. Sem nýbreytni verður jafnframt leitað leiða til að styðja við verkefni sem ekki hafa komið að fullu til framkvæmdar.“

Þá vill ráðuneytið taka fram að í tengslum við innleiðingu nýrra laga um kjararáð er nú unnið að skilgreiningu hæfniviðmiða fyrir forstöðumenn og þar eru m.a. tilgreind viðmið er snúa að nýsköpun. Á grundvelli hæfniviðmiðanna verður lagt mat á frammi-stöðu forstöðumanna, mótaðar starfsþróunaráætlanir og unnið að markvissri fræðslu fyrir forstöðumenn. Þannig verður brugðist við fræðslu- og endurmenntunarpörfum forstöðumanna er viðkoma nýsköpun líkt og öðrum þáttum.

Loks ítrekar ráðuneytið að á nýjum vef Stjórnarráðsins sem ráðgert er að opni í maí verða upplýsingar um nýsköpunarverkefni og ýmis hagnýt verkfæri til nýsköpunar.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Stjórn-sýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almanna-fjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við mat á frammistöðu er m.a. litið til þess hvort starfsemi sé í samræmi við fjárheimildir, þá löggjöf sem um hana gildir og góða og viðurkennda starfshætti. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórn-völdum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úr-skeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóða-samtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Úttekt á nýsköpun í ríkisrekstri

Úttekt á nýsköpun í ríkisrekstri var á starfsáætlun stjórn-sýslusviðs Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2017. Markmið úttektarinnar var að kanna hvernig stjórn-völd standa að nýsköpun í ríkisrekstri. Leitast var við að svara eftirfarandi spurningum.

- ✓ Hvernig styðja stjórn-völd við nýsköpun í ríkisrekstri?
- ✓ Hvernig er samskiptum og samstarfi stofnana háttað á sviði nýsköpunar?
- ✓ Hefur verið reynt að meta árangur af nýsköpun stofnana?

Við úttektina var kallað eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Rann-sóknamiðstöð Íslands og Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Fundað var með fulltrúum þessara aðila auk þess sem rætt var við aðra aðila sem komið hafa að nýsköpun í ríkis-rekstri. Þá var gerð könnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana þar sem leitast var við að greina stöðu nýsköpunar hjá hinu opinbera. Einnig sendi Ríkisendurskoðun öllum ráðuneytum spurningar um hvort og þá hvernig þau stæðu að nýsköpun í starfsemi sinni og undirstofnana sinna. Við mat og ábendingar var horft til viðmiða sem sett hafa verið af Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) og Alþjóðabankanum sem og góða og viðurkennda starfshætti nýsköpunar í ríkisrekstri á Norðurlöndunum.

Öll ráðuneyti auk Rannsóknamiðstöðvar Íslands og Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis við þeim ábendingum sem til þess er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábend-ingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Nýsköpun í ríkisrekstri

2.1 Umbótastarf og nýsköpun í starfsemi ríkisins

Líta má á nýsköpun í ríkisrekstri sem eina tegund umbóta, þ.e. henni er yfirleitt ætlað að stuðla að einhvers konar framþróun í stjórnslu, rekstri og þjónustu ríkisins og auðvelda því að takast á við ný og breytt samfélagsleg verkefni, efla þjónustuna sem veitt er eða auka árangur með nýjum eða bættum hug- og tækjabúnaði, tækni og aðferðum. Oftast nær felur slíkt nýsköpunarstarf einnig í sér fjárhagsleg markmið, þ.e. því er ætlað að draga úr útgjöldum ríkisins þegar til lengri tíma er litið með því að auka skilvirkni eða notagildi þeirrar þjónustu sem veitt er. Að hluta til er komið inn á þessi sjónarmið í orðskýringum laga nr. 120/2016 um opinber innkaup en þar er nýsköpun skilgreind á eftirfarandi hátt:

Nýsköpun: Þróun nýrrar eða verulega bættrar vöru, þjónustu eða ferlis, svo sem við framleiðsluferli, byggingarferli, nýja markaðssetningaraðferð eða nýja skipulagsaðferð í viðskiptaháttum, skipulagi vinnustaða eða ytri samskiptum, m.a. í þeim tilgangi að hjálpa til við að takast á við samfélagsleg verkefni eða styðja við áætlanir um sjálfbæran hagvöxt.

Samkvæmt þessu felur nýsköpun í ríkisrekstri í sér þróun nýrrar eða verulegrar bættrar vöru, þjónustu eða verklags innan tiltekinnar skipulagsheildar, t.d. ráðuneytis, stofnunar eða starfseiningar. Í nær öllum tilvikum er slík vinna þess eðlis að hún þarf að eiga sér stað í framlínu viðkomandi skipulagsheildar og í nálægð við viðfangsefnið. Áhugi, sjálfstæði og svigrúm stjórnenda og starfsfólks eru því grunnforsendur hennar.

Umbóta- og þróunarstarf hefur lengi verið hluti af starfsemi ríkisaðila á hér á landi. Ekki var þó hafist handa við markvissa stefnumótun á þessu sviði fyrr en á tíunda áratug 20. aldar. Í stefnumótunarskjalinu [Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri](#) (1993) sagði m.a.: „Kjarni þessarar stefnu er að dreifa valdi, auka ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu.“ Með þessum breytingum fengu ríkisaðilar aukið tækifæri til nýsköpunar en áður, enda voru „þróunarverkefni og nýjungar í starfsemi“ nefnd sem dæmi um aukinn árangur þeirra. Fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) leiddi þetta umbótastarf og var ríkisreksturinn nánast í heild sinni tekinn til gagn Gerrar endurskoðunar. Meðal aðgerða sem farið var í má nefna einka- og hlutfjárvæðingu ýmissa opinberra stofnana og fyrirtækja, breytt verklag við fjárlagagerð og aukið stjórnunar- og rekstrarlegt sjálfstæði forstöðumanna stofnana.

Nýsköpun í opinberum rekstri hefur fengið enn meiri athygli undanfarinn áratug. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og Alþjóðabankinn hafa t.d. lagt mikla áherslu á að stjórnvöld sinni nýsköpun í starfsemi sinni. Í þessu sambandi hefur OECD unnið að stefnumótun um nýsköpun og safnað gögnum og miðlað upplýsingum þar um. Einnig hefur þessum málum verið sinnt á samstarfsvettvangi Norðurlanda, m.a. hafa

Markmið nýsköpunar í ríkisrekstri er bætt þjónusta og aukin hagkvæmni

Áhugi, sjálfstæði og svigrúm stjórnenda og starfsfólks mikilvæg

Tækifæri til nýsköpunar aukin

OECD hefur lagt aukna áherslu á nýsköpun ríkisaðila

Norræna ráðherranefndin og Norræna nýsköpunarmiðstöðin styrkt og unnið að nýsköpun opinberra aðila.

2.1.1 Staða nýsköpunar í opinberum rekstri

Þrátt fyrir mikilvægi nýsköpunar í ríkisrekstri hafa hvorki staða, horfur né árangur nýsköpunar verið metin á heildstæðan hátt hér á landi. Í þessu sambandi ber þó að geta þriggja rannsókna um efnið en tvær þeirra nutu aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Í [Measuring Public sector innovation in the Nordic countries](#) eða MEPIN-könnun Norrænu nýsköpunarmiðstöðvarinnar, sem Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) tók þátt í árin 2010–11, var í fyrsta skipti gerð tilraun til að mæla afstöðu stjórnenda hjá hinu opinbera og almenn skilyrði til nýsköpunar í opinberum rekstri hér á landi. Meginniðurstöður rannsóknarinnar voru þær að stjórnendur á öllum Norðurlöndum væru almennt jákvæðir gagnvart nýsköpun og að unnið væri að henni á flestum sviðum.

Samt sem áður töldu svarendur að ýmsar hindranir væru í veginum og mældust þær mestar hér á landi. Einnig kom í ljós að opinberir aðilar hér á landi unnu síður að nýsköpun í samstarfi við aðra, þ.e. einungis í 50–60% tilvika, samanborið við 65–80% annars staðar á Norðurlöndunum. Áhersla á nýsköpun í tengslum við opinber innkaup var á hinn bóginn mest hér á landi. Að lokum vakti athygli að stofnanirnar sjálfar og sveitarfélögin sem virtust yfirleitt hvetja til nýsköpunar og þá einkum vegna frumkvæðis starfsfólks og stjórnenda á vettvangi. Lítið var hins vegar um hvatningu og stuðning frá ráðuneytum.

Árið 2012 voru niðurstöður könnunar á starfsumhverfi forstöðumanna ríkisstofnana og ráðuneytisstjóra birtar í skýrslunni [Stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana](#). Könnunin var samstarfsverkefni fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti), Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands og Félags forstöðumanna ríkisstofnana. Meðal þess sem könnuninni var ætlað að mæla voru starfsþróun, stjórnarhættir og fræðsluþörf innan ríkisstofnana. Í niðurstöðum hennar mátti m.a. greina aukna þörf og áhuga forstöðumanna á nýsköpun. Fræðsluþörf forstöðumanna mældist mest þegar kom að aðferðum til nýsköpunar í opinberum rekstri en 64% forstöðumanna töldu sig þarfnast aukinnar færni á því sviði. Enn fremur kom fram að 91% forstöðumanna varði skilgreindum tíma til nýsköpunar í starfsemi stofnana sinna. Þar af töldu 38% svarenda að miklum eða talsverðum hluta vinnutímans væri varið í nýsköpunarverkefni.

Árið 2012 var gerð alþjóðleg rannsókn á stjórnsýsluumbótum í Evrópu undir heitinu [COCOPS](#) (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*). Í greininni [Stjórnsýsluumbætur og árangur þeirra](#) (2014), sem byggði á hluta þeirrar rannsóknar, kom m.a. fram að þótt almennur vilji væri meðal stjórnenda til nýsköpunar og annars umbótastarfs væri mikilvægt að stjórnvöld styddu stofnanir í þessu starfi. Meðal niðurstaðna höfunda greinarinnar var að forstöðumönnum íslenskra stofnana skorti stuðning, hvatningu og fjölbreyttara val á leiðum til umbóta og það væri ráðuneytanna að veita þeim þennan stuðning.

Stjórnendur ríkisstofnana almennt jákvæðir fyrir nýsköpun

Árið 2012 varði 91% forstöðumanna hluta vinnutíma síns í nýsköpunarstarf

Af framangreindum rannsóknum er ljóst að nýsköpun er orðin stór hluti af verksviði stjórnenda hjá hinu opinbera. Niðurstöðurnar gefa sömuleiðis til kynna vilja og áhuga þeirra á nýsköpunarstarfi. Einnig er áberandi þörf forstöðumanna fyrir leiðsögn, fræðslu og almennan stuðning. Þar sem tvær þessara rannsókna nutu fulltingis fjármála- og efnahagsráðuneytis má ætla að því sé kunnugt um niðurstöður þeirra. Þrátt fyrir það er ekki að merkja að það hafi brugðist markvisst við þeim með aukinni fræðslu og hvatningu.

Nýsköpun hefur fengið aukið vægi í starfi stjórnenda

2.2 Tegundir og dæmi nýsköpunar hjá stofnunum ríkisins

Þótt ákveðins munar gæti á nýsköpunarvinnu einka- og ríkisaðila er aðferðafræðin í eðli sínu sú sama og í raun þverfagleg. Munurinn liggur í hvatanum fyrir nýsköpun. Nýsköpun einkaaðila á markaði miðar að því að hafa áhrif á samkeppnisstöðu og hagnað. Nýsköpunarvinna hjá opinberum stofnunum snýst hins vegar um að leysa ný viðfangsefni og áskoranir á sviði samneyslu og opinberrar þjónustu til viðbótar við markmið um aukna hagkvæmni og skilvirkni í rekstri, m.a. vegna aðhaldskrafna.

Eðli og tegund nýsköpunar hjá stofnunum ríkisins eru breytileg. Í fyrrnefndri skýrslu *Measuring Public sector innovation in the Nordic countries* (2011) voru skilgreindar fjórar tegundir nýsköpunar í opinberri starfsemi, þ.e. nýsköpun á sviði afurða, aðferða, skipulags og miðlunar.

2.2.1 Afurðanýsköpun

Markmið afurðanýsköpunar er að hanna eða þróa nýja eða verulega bættu vöru eða þjónustu innan viðkomandi stofnunar. Þessi tegund nýsköpunar getur falið í sér umtalsverðar úrbætur á þjónustu, eiginleikum afurðar, aðgengi notenda eða möguleikum notkunar. Áhersla á þessa tegund er breytileg eftir eðli starfseminnar, t.d. hvort stofnun er þjónustustofnun eða stjórnsýslustofnun. Þess ber að geta að í fæstum tilvikum eru afurðir opinberra stofnana vara í eiginlegum skilningi. Oftast er um einhvers konar þjónustu eða eftirlit að ræða.

Afurðanýsköpun snýst um að hanna eða þróa nýja eða bættu vöru og þjónustu

Tollstjóraembættið 2015: Skilvirkari tollaafgreiðsla

Tollstjóraembættið innleiddi í árslok 2015 alþjóðlega viðurkennt vottunarkerfi fyrir viðurkennda rekstraraðila. Til þess að fá slíka vottun þurfa inn- og útflytjendur að standast vissar kröfur. Markmið vottunarinnar og kerfisins er að liðka fyrir viðskiptum fyrir innlend og erlend fyrirtæki.

Umrædd vottun hefur í för með sér breyttar áherslur í eftirliti. Í stað þess

að fylgjast með vörusendingum er haft eftirlit með fyrirtækjunum sjálfum.

Þessi nýsköpun hefur m.a. leitt til minni umsýslu Tollstjóraembættisins á sama tíma og liðkað er fyrir inn- og útflutningi, öryggi alþjóðlegu vöruheðjunnar aukið og stuðlað að skilvirkari tollaafgreiðslu.

2.2.2 Aðferðanýsköpun

Aðferðanýsköpun miðar að því að þróa nýtt eða bætt verklag við að framreiða vöru eða veita þjónustu. Endanlegt markmið getur legið í aukinni framleiðni, bættri afurð eða hvoru tveggja. Þessi tegund nýsköpunar getur einnig nýst við ýmsa stoðþjónustu,

Aðferðanýsköpun miðar að þróun nýs eða bættis verklags

t.d. á sviði upplýsingatækni, reikningshalds og innkaupa. Aðferðanýsköpun er algengasta tegund nýsköpunar opinberra aðila hér á landi samkvæmt könnun Ríkisendurskoðunar (sjá kafla 5). Ýmis dæmi eru um þessa tegund nýsköpunar í ríkisrekstri á Íslandi, t.d. hlaut embætti lögreglustjórans á Hvolsvelli Nýsköpunarverðlaunin í opinberum rekstri árið 2011 vegna verkefnis um [Skipulag rýminga vegna jökulhlaupa](#) sem fylgja eldgosum í Kötlu og Eyjafjallajökli.

Þjóðskrá Íslands 2009–11: Aukið jafnræði og gagnsæi

Á árunum 2009–11 vann Þjóðskrá Íslands að endurskoðun þeirrar aðferðafræði sem notuð er við að reikna fasteignamat íbúðarhúsnæðis. Helstu markmiðin voru að auka jafnræði og gagnsæi í matsferlinu vegna laga-breytinga þar um.

Útreikningur fasteignamats var í framhaldinu birtur árlega og gerður aðgengilegur með rafrænum hætti á heimasíðu Þjóðskrár Íslands. Enn fremur fækkaði kærur verulega sem gaf til kynna lögmætari niðurstöður matsins en áður.

Síðla árs 2011 hlaut Þjóðskrá Íslands æðstu viðurkenningu Alþjóðasamtaka sérfræðinga á sviði fasteignamats (IAAO) fyrir framúrskarandi aðferðir við mat fasteigna og miðlun upplýsinga því tengdu. Í rökstuðningi samtakanna kom fram að „Þjóðskrá Íslands hafi með nýjustu tækni og aðferðum skipað sér í forystu í alþjóðlegu samhengi, þrátt fyrir efnahagsþrengingar.“

2.2.3 Skipulagsnýsköpun

Breytingar á kjarnastarfsemi eða starfsumhverfi kalla oft á endurskoðun og nýsköpun á sviði stjórnskipulags stofnana. Þetta getur falið í sér breytingar á skipuriti, endurbætur á stjórnunarkerfum eða öðru skipulagi stofnunar. Sem dæmi um farsæla skipulagsnýsköpun hér á landi má nefna tilkomu Barnahúss sem Barnaverndarstofa rekur.

Nýsköpun getur falist í breyttu skipulagi

Barnaverndarstofa 1998: Barnahús alþjóðleg fyrirmynd

Í árslok 1998 hóf Barnahús starfsemi sína en rekstur þess er á vegum Barnaverndarstofu. Skipulagsbreytingin var nýjung á þessu sviði. Í henni fólst að ferli fyrir þolendur kynferðisbrota var samhæft og straumlínulagað.

Markmiðið með Barnahúsi var að skapa vettvang fyrir samstarf og samhæfingu stofnana sem bera ábyrgð á rannsókn og meðferð mála er varða kynferðisofbeldi gagnvart börnum. Að þessu koma m.a. ákærvald, dóm-

stólar, barnaverndaryfirvöld og lækningar. Í þessu felst m.a. að börn þurfi ekki að endurtaka sögu sína á ólíkum stöðum við ólíka aðila. Auk þess er viðkomandi barni betur tryggð viðeigandi greining og meðferð.

Á þeim 18 árum sem liðin eru frá stofnun Barnahúss hafa sams konar hús verið stofnuð annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi að íslenskri fyrirmynd.

Stefnubandalög – samstarfsnet

Á síðustu árum hefur sérstök útfærsla skipulagsnýsköpunar rutt sér rúms í opinberum rekstri, m.a. vegna breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga við flutning mála-flokka. Á sama tíma hefur útvistun opinberra verkefna aukist með ýmiss konar þjón-ustusamningum við einkaaðila, frjáls félagasamtök og sjálfseignarstofnanir. Með fjöl-breyttari útfærslu opinberrar starfsemi hefur þörfin á auknu samstarfi og samhæfingu milli stjórnsýslustiga, einkaaðila á markaði og félagasamtaka vaxið. Sem dæmi má nefna samstarf skatta- og lögregluyfirvalda, Vinnumálastofnunar, Alþýðusambands Ís-lands og Samtaka atvinnulífsins um eftirlit með ólöglegri atvinnustarfsemi. Annað áþekkt dæmi er [Velferðarvaktin](#) sem sett var á fót vegna efnahagskreppunnar 2008. Á þeim vettvangi starfa saman fulltrúar ríkis, sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka við að meta félagsleg áhrif efnahagslegs samdráttar.

2.2.4 Nýsköpun á sviði miðlunar

Fjórða og síðasta tegund nýsköpunar er á sviði miðlunar. Netvæðing samfélagsins hefur opnað fyrir fjölmarga möguleika sem fela í sér hagnýtingu upplýsingatækninnar. Útfærslan getur bæði verið á sviði afurðar, aðferðar og skipulags. Samhliða aukinni netnotkun og tæknilegum framförum hafa möguleikar stofnana við að kynna eða veita þjónustu rafrænt aukist til muna. Enn fremur geta gæði umræddrar þjónustu aukist og kostnaður við hana lækkað. Á síðustu tveimur áratugum hafa einnig opnast nýir mögu-leikar handa opinberum aðilum til að gera samskipti sín við þjónustuþega skilvirkari.

Tækifæri til raf-rænnar stjórnsýslu

Embætti ríkisskattstjóra 1998– : Rafræn skil

Embætti ríkisskattstjóra hefur frá 10. áratug síðusta aldar unnið að síaukinni innleiðingu rafrænna lausna gagnvart skattgreiðendum. Á seinni hluta árs 1998 var tekin ákvörðun um að gera íslenskum skattgreiðendum kost á að skila framtali sínu rafrænt og var opnað fyrir þennan möguleika í árs-byrjun 1999.

Á fyrsta ári nýttu um 10% einstaklinga þennan nýja framtalsmáta og um 32% árið 2000. Árið 2003 nýttu 77% ein-staklinga þennan möguleika en árið

2006 var hlutfallið komið í 90%. Árið 2015 námu rafræn skil framtala 99,7% og árið 2016 99,9%.

Þessu til viðbótar hefur embættið þróað vefviðmót sitt með hliðsjón af öðrum verkefnum þess. Greiðsla stað-greiðslu- og virðisaukaskatts lögaðila ásamt endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu vegna framkvæmda á heim-ilum eru meðal þess sem einstakling-um og fyrirtækjum er gert kleift að sækja um og afgreiða á vef stofnun-arinnar.

3 Skipulag og stefna

3.1 Áherslur stjórnvalda

Almennar umbætur í ríkisrekstri hafa frá upphafi heyrt undir ráðuneyti fjármála. Samkvæmt forsetaúrskurði nr. 1/2017 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti enn þetta hlutverk. Umbæturnar geta m.a. snúið að skipulagi, stjórnarháttum og hagræðingu í ríkisstarfsemi. Í [kynningarefni](#) á vef ráðuneytisins og frá mars 2016 segir m.a. að ráðuneytið sé „miðstöð nýsköpunar í ríkisrekstri“. Innan þess er málefnum nýsköpunar í ríkisrekstri sinnt af skrifstofu stjórnunar og umbóta.

Nýsköpun í ríkisrekstri heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti

Engin stefna um nýsköpun í ríkisrekstri

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að fjármála- og efnahagsráðuneyti upplýsti um hvernig og undir hvaða formerkjum það hefði sinnt málefnum nýsköpunar í ríkisrekstri á undanförunum árum og hvort það hefði markað stefnu á því sviði. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er engin slík stefna í gildi og ekki fyrirhugað að marka slíka stefnu. Í svari ráðuneytisins kom á hinn bóginn fram að á grundvelli laga nr. 123/2015 um opinber fjármál væri unnið að heildstæðri stefnumótun fyrir öll málefnasvið ríkisins. Gera mætti ráð fyrir að markmið og aðgerðir sem miða að og styðja við nýsköpun yrðu samþætt inn í stefnur eftir því sem ætti við.

Sjálft hefði ráðuneytið einnig sinnt nýsköpunarmálum með ýmsum hætti, t.d. með aðkomu sinni að tilurð Nýsköpunarverðlaunanna. Auk þess hefðu ráðherrar fjár- og efnahagsmála drepð á nýsköpun í ríkisrekstri í ræðu og riti á árunum 2011–15. Þá byggði ráðuneytið á almennum markmiðum um nýsköpun í ríkisrekstri sem komu fram í samningi þess við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands árið 2013. Þess ber að geta að samningurinn rann út árið 2015. Markmið hans voru að:

- ✓ Bæta nýtingu og meðferð almannaþjónu með því að styðja við og stuðla að nýsköpun í opinberum rekstri.
- ✓ Auka getu stofnana til að efla þjónustu við almenning með því að bæta hæfni og þekkingu innan ríkisstofnana og ráðuneyta.
- ✓ Stuðla að auknu samstarfi á sviði nýsköpunar á milli ríkisstofnana og aðila á einkamarkaði.
- ✓ Styðja við rannsóknir og þróun nýsköpunar á Íslandi.

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að kanna kosti formlegrar stefnumótunar á sviði nýsköpunar í ríkisrekstri. Slík stefna myndi styðja við nýsköpun einstakra ríkisaðila, stuðla að samhæfðu og skilvirku samstarfi við nýsköpun í ríkisrekstri og auka líkurnar á árangri nýsköpunarverkefna ríkisaðila. Þá myndu skýr markmið og skilgreindir árangursmælikvarðar gera stjórnvöldum kleift að meta árangur á hlutlægum og samanburðarhæfan máta. Sem stendur er erfitt að standa að slíku mati. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að skýr framtíðarsýn um nýsköpun í ríkisrekstri sé fyrir hendi sem stofnanir og aðrar skipulagsheildir ríkisins geta horft til.

Framtíðarsýn um nýsköpun í ríkisrekstri mikilvæg

Fjallað er í stuttu máli um áherslur stjórnvalda um nýsköpun í ríkisrekstri í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–22. Þar er hvatt til þess að ráðuneyti og stofnanir leiti sífellt nýrra leiða til að einfalda og bæta ferli við veitingu þjónustu og rekstur stofnana svo að auka megi framleiðni hjá ríkinu. Í því sambandi er lögð sérstök áhersla á að:

- ✓ Skapa vettvang fyrir almenning til að koma á framfæri hugmyndum og til þátttöku í mótun á opinberri stefnu og þróun þjónustu.
- ✓ Veita starfsfólki og stjórnendum viðeigandi fræðslu, hvatningu og stuðning til nýsköpunar.
- ✓ Auka samstarf við einkaaðila um nýskapandi lausnir, t.d. með því að nýta innkaupaaðferðir sem styðja við nýsköpun svo sem nýsköpunarsamstarf, samkeppnisútboð og markaðskannanir.
- ✓ Draga úr ýmiss konar stjórnsýslulegum hindrunum við nýsköpun innan ríkiskerfisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er hér vikið að mikilvægum þáttum sem vinna þarf að á komandi árum. Þeirra sér þó enn engin merki í fjárlögum ársins 2017. Í samræmi við lög um opinber fjármál eru þar tilgreindar fjárheimildir málefnasviðsins „Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál“. Innan þess sviðs eru málaflokkarnir „Samkeppnissjóðir í rannsóknum“ og „Nýsköpun og markaðsmál“. Hvorugur þeirra tekur með beinum eða verulegum hætti til nýsköpunar í opinberum rekstri. Fyrirnefndi málaflokkurinn heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Undir hann falla margvíslegir samkeppnissjóðir sem ætlað er að auka gæði, afrakstur og skilvirkni rannsóknarstarfs og nýsköpunar í landinu. Síðarnefndi málaflokkurinn er á ábyrgðarsviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og nær yfir aðgerðir ríkisins til stuðnings við atvinnuþróun og endurnýjun atvinnulífs á grundvelli frumkvöðlastarfs, nýsköpunar og þróunar. Fjárheimild málaflokksins er meðal annars nýtt til að veita fé til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og stuðla að framgangi frumkvöðla-, nýsköpunar- og protafyrirtækja.

Nýsköpun í ríkisrekstri nýtur því afar lítils vægis í þeim markmiðum sem eru skilgreind í einstökum málaflokkum fjárlaga ársins 2017 og ekki er að sjá að reynt sé að nálgast viðfangsefnið á heildstæðan hátt. Þegar litið er til þeirra málaflokka sem eru á ábyrgðarsviði fjármála- og efnahagsráðuneytis er ekki lögð sérstök áhersla á nýsköpun í ríkisrekstri. Það ráðuneyti hefur bent á að þótt ekki sé fjallað sérstaklega um nýsköpun í ríkisrekstri í greinargerð með fjárlagafrumvarpi 2017 séu þar skilgreind fjölmörg nýsköpunar- og umbótaverkefni á ólíkum málefnasviðum.

Þegar fjármála- og efnahagsráðuneyti var innt eftir dæmum um nýsköpunarverkefni í ríkisrekstri sem það hefur stutt nefndi það m.a. Nýsköpunarverðlaunin og rekstur Nýsköpunarvefsins. Bæði þessi verkefni voru unnin í samstarfi við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála á grundvelli fyrirnefnds samnings. Þrátt fyrir viðræður um framlingu var samningurinn ekki endurnýjaður. Nýsköpunarvefnum var lokað í nóvember 2016 eftir að hafa verið haldið úti án stuðnings ráðuneytisins í um 18 mánuði. Enn fremur upplýsti ráðuneytið Ríkisendurskoðun um að óformlegar viðræður hefðu farið fram við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála en engu samstarfi verið komið á að nýju. Að sögn ráðuneytisins stendur til að gera efnið sem var á Nýsköpunarvefnum

Áhersluatriði í
fjármálaáætlun
2018–22

Nýsköpun í ríkis-
rekstri hefur lítið
vægi í fjárlögum
2017

Stefnt að opnun nýs
nýsköpunarvefs í
maí 2017

aðgengilegt á nýjum vef Stjórnarráðsins. Fyrirhugað var að opna hann í febrúar 2017 en því var síðar frestað til maí 2017. Auk samstarfsverkefna með Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála nefndi fjármála- og efnahagsráðuneyti aðkomu sína að norrænu samstarfsverkefni á vegum Norrænu nýsköpunarmiðstöðvarinnar um nýsköpun í opinberum innkaupum. Þess skal getið að ráðuneytið var ekki beinn þátttakandi í verkefningunni. Einungis fulltrúi Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála tók þátt í starfinu af innlendum aðilum.

Nýsköpun mikilvægur þáttur í lögum um opinber fjármál og opinber innkaup

Fjármála- og efnahagsráðuneyti nefndi einnig að nýsköpun ríkisaðila væri mikilvægur þáttur í nýjum lögum um opinber fjármál og opinber innkaup sem tóku gildi á árinu 2016. Ráðuneytið hefði unnið að mótun laganna og innleiðingu. Um samstarf ráðuneytisins við aðra aðila um nýsköpun í ríkisrekstri nefndi það áður nefnt samstarf við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála. Auk þess hefði það unnið með Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Rannsóknarmiðstöð Íslands og Félagi forstöðumanna ríkisstofnana. Þessu til viðbótar tilgreindi ráðuneytið óformlegan samráðsvettvang með fulltrúum Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, velferðarráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem hittist reglulega. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarráðuneyti er markmið þess vettvangs að vinna að nýsköpun á sviði velferðarþjónustu.

Einnig má benda á að málefni nýsköpunar í opinberum rekstri var annað tveggja umræðuefna á ráðstefnunni *Northern Future Forum* sem haldin var í Reykjavík í október 2015. Um er að ræða óformlegan samráðsvettvang forsætisráðherra Bretlands, Norðurlandanna og Eyrstrasaltsríkjanna. Í aðdraganda ráðstefnunnar tók fjármála- og efnahagsráðuneyti saman vinnuskjalið [Simpler, smarter and innovative public services](#) þar sem fjallað er um nýsköpun í opinberum rekstri, sbr. kafla 3.1.1. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins á skjalið að gefa hugmynd um áherslur þess um nýsköpun ríkisaðila. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þær áherslur ekki skilað sér í aðgerðum.

3.1.1 Stefna OECD um nýsköpun í opinberum rekstri

Í vinnuskjalinu *Simpler, smarter and innovative public services* eru áherslur Efnahags- og framfarastofnunarinnar og Alþjóðabankans lagðar til grundvallar í umræðu um þörf á nýsköpun í rekstri ríkis og sveitarfélaga. Auk þess er bent á þær áskoranir sem vestræn stjórnvöld standa frammi fyrir á næstu áratugum og kalla á nýsköpun:

- ✓ Lýðfræðilegar breytingar vegna hækkandi meðalaldurs á Vesturlöndum.
- ✓ Áskoranir í ríkisrekstri vegna niðurskurðar opinberra útgjalda.
- ✓ Áskoranir í umhverfismálum, m.a. í tengslum við loftslagsmál.
- ✓ Minna traust almennings á opinberri þjónustu.

Víðtækt og markvisst samráð mikilvægt

Eðli og umfang þessara og annarra viðfangsefna kalla á víðtækt og markvisst samráð opinberra og einkaaðila. Efnahags- og framfarastofnunin hefur um áratugaskeið hvatt til aukinnar áherslu á nýsköpun í opinberum rekstri aðildarþjóða sinna. Í þeim tilgangi hefur stofnunin reynt að fylgjast kerfisbundið með tilhögun nýsköpunar í aðildarlöndunum á vettvangi [OPSI](#) (*Observatory of public sector innovation*). Markmiðið er að afla gagna um almenna stöðu nýsköpunar og einstök nýsköpunarverkefni og miðla þeim upplýsingum milli landa. Þessu til viðbótar má finna á vef OPSI ýmsan fróðleik, leið-

beiningar og viðmið um nýsköpun. OPSI hefur einnig staðið fyrir ráðstefnum og málþingum um nýsköpun í ríkisrekstri.

3.1.2 Lög um opinber fjármál og opinber innkaup

Ný lög nr. 120/2015 um opinber fjármál gefa almennu þróunar- og umbótastarfi aukið vægi frá því sem áður var. Samkvæmt lögnum ber ráðherra að móta og leggja fram fimm ára stefnu fyrir þau málefnasvið og þá málaflokka sem undir hann heyra. Í henni skal m.a. lýsa áherslum og markmiðum um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Gert er ráð fyrir að unnið verði að slíkri stefnumótun í fyrsta sinn árið 2017. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur tekið undir að nýsköpun verði samþættur hluti þeirrar stefnumótunar.

Nýsköpun samþættur hluti almennrar stefnumótunar

Nýsköpun ber einnig á góma í lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup. Í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar vísaði fjármála- og efnahagsráðuneyti til laganna sem stærsta einstaka þáttar í nýsköpunarvinnu sinni. Meðal nýmæla laganna er innleiðing svokallaðs nýsköpunarsamstarfs sem er ætlað að efla nýsköpun og þróun við innkaup opinberra aðila á vörum, verkum og þjónustu. Slíkt samstarf kaupanda og seljanda er heimilt þegar nauðsynlegar lausnir eru ekki til staðar á markaði og á að auðvelda opinberum aðilum að þróa nýsköpunarvöru eða þjónustu í samstarfi við einkaaðila.

Nýsköpunarsamstarf við opinber innkaup

Ríkisendurskoðun telur að nýsköpunarsamstarf í anda laga um opinber innkaup sé til þess fallið að ýta undir nýsköpun í ríkisrekstri. Mikilvægt er samt að hafa í huga að þótt leiðin sé til staðar er ekki tryggt að viðunandi árangur náist og að mati stofnunarinnar er ekki raunhæft að vinna að öllum tegundum nýsköpunar með slíku samstarfi. Of snemmt er að segja til um hvort sett markmið laganna um nýsköpun muni nást. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að fylgja þeim eftir.

3.2 Fagaðilar á sviði nýsköpunar

3.2.1 Rannsóknamiðstöð Íslands

Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) var stofnuð árið 2003 með gildistöku laga nr. 3/2003 um opinberan stuðning við vísindarannsóknir og heyrir stofnunin undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Meðal verkefna hennar er að annast fyrir Vísinda- og tækniráð og nefndir þess gagnasöfnun og miðlun upplýsinga um vísindarannsóknir, tækniþróun og nýsköpun í landinu. Þá er miðstöðinni einnig falið að gangast fyrir mati á árangri rannsókna, þróunar og nýsköpunar. Loks ber Rannís að annast kynningu og ráðgjöf fyrir einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir um möguleika á styrkjum á þessum sviðum.

Rannís safnar og miðlar upplýsingum um nýsköpunarstarf

Rétt er að hafa í huga að starfsemi Rannís snýr að mjög takmörkuðu leyti að nýsköpun í ríkisrekstri. Engu að síður hefur miðstöðin komið að nokkrum slíkum verkefnum á því sviði. Árið 2006 var Rannís þátttakandi í INTERACT, norrænu verkefni um nýsköpun í opinberum rekstri sem var ætlað að varpa ljósi á nýsköpunar- og þekkingaröflun hjá opinberum stofnunum. Afrakstur þess var ritið [Nýsköpun í opinberum rekstri](#) (apríl 2007). Markmið verkefnisins var þrjúþætt:

Í fyrsta lagi að auka þekkingu á nýsköpun í opinberum rekstri og greina þann jarðveg sem þarf til að auðvelda nýsköpun og þekkingaröflun hjá opinberum stofnunum. Í öðru lagi að veita einkaaðilum innsýn inn í nýsköpunarstarfsemi opinberra stofnana með það að leiðarljósi að stuðla að nánari samvinnu. Í þriðja lagi að koma fram með tillögur til stefnumótunar fyrir stjórnvöld og stjórnendur opinberra stofnana.

Rannís fylgdi útgáfu ritsins eftir með kynningu fyrir Vísinda- og tækniráði og með morgunverðarfundum í samstarfi við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála. Verkefnið varð þó ekki sá grundvöllur stefnumótunar fyrir stjórnvöld og stjórnendur opinberra stofnana sem lagt var upp með.

Sem fyrr segir tók Rannís einnig þátt í MEPIN verkefninu á vegum Norrænu nýsköpunarmiðstöðvarinnar. Markmið þess var m.a. að auka þekkingu á stöðu nýsköpunar í opinberum rekstri og innleiða tölfraeðilega mælikvarða fyrir frekari rannsóknir á því sviði. Niðurstöður þess voru kynntar á ráðstefnu um nýsköpun í opinberum rekstri haustið 2011. Þá ber einnig að geta samstarfs Rannís, Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála um þetta efni. Þessir aðilar undirrituðu samstarfssamning árið 2010 sem markaði m.a. upphafið að verðlaunum fyrir nýsköpun í opinberum rekstri (sbr. kafla 3.2.3).

Rannís gegnir hlutverki á sviði nýsköpunar í opinberum rekstri og þar er fyrir hendi þekking og sérhæft starfsfólk í þeim efnum. Nægir að líta til verkefna sem tengjast umsýslu sjóða auk rannsókna og útgáfu sem stofnunin hefur staðið að. Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á að kanna hvort sú þekking og reynsla nýtist eins vel og kostur er meðal þeirra fjölmörgu ríkisaðila sem ráðast í nýsköpunarverkefni. Stofnunin hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að kanna í samstarfi við Rannís og mennta- og menningarmálaráðuneyti hvort grundvöllur sé fyrir aukinni aðkomu miðstöðvarinnar að nýsköpun í ríkisrekstri.

3.2.2 Nýsköpunarmiðstöð Íslands

Nýsköpunarmiðstöð Íslands starfar samkvæmt lögum nr. 75/2007 um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun og heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Stofnunin var sett á laggirnar við sameiningu Iðntæknistofnunar Íslands og Rannsóknarstofnunar byggingariðnaðarins. Undir Iðntæknistofnun heyrði einnig Impra sem nú er svið innan Nýsköpunarmiðstöðvar. Hlutverk sviðsins er m.a. að aðstoða frumkvöðla en einnig ýmis ráðgjöf og kennsla vegna nýsköpunar. Í lögnum er ekki kveðið á um beina aðkomu stofnunarinnar að nýsköpun í opinberum rekstri en ráðherra hefur þó heimild til að fela henni ýmis verkefni.

Í svörum Nýsköpunarmiðstöðvar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að stofnunin hefur komið að nokkrum verkefnum sem lúta að nýsköpun í ríkisrekstri. Helst ber að nefna ráðgjöf við stefnumótun velferðarráðuneytis í nýsköpun í velferðartækni og smærri afmörkuð verkefni. Einnig var Nýsköpunarmiðstöð aðili að fyrirnefndum samstarfssamningi um eflingu nýsköpunar í opinberum rekstri 2011–15 ásamt Stofnun stjórnsýslufræða og Rannís.

Norræn rannsókn á stöðu nýsköpunar ríkis og sveitarfélaga árið 2011

Nýsköpunarmiðstöð hefur komið að nýsköpun í ríkisrekstri

Þegar litið er til hlutverka Nýsköpunarmiðstöðvar og þeirrar sérhæfingar og reynslu sem starfsfólk hennar býr yfir telur Ríkisendurskoðun að stofnunin eigi fullt erindi að nýsköpunarstarfi í ríkisrekstri. Eins og í tilviki Rannís væri það þó háð ákvörðun stjórnvalda. Þegar nýsköpunarstofnanir annars staðar á Norðurlöndum eru skoðaðar sést að almennt hafa þær víðtækara og betur skilgreindu hlutverki að gegna gagnvart opinberum aðilum. Sérstaklega má horfa til reynslu Dana sem hafa lagt áherslu á þverfaglegt samstarf opinberra og einkaaðila að nýsköpun undir merkjum [MindLab](#).

3.2.3 Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands og undirstofnun hennar, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, hafa komið að ýmsum verkefnum er lúta að nýsköpun í opinberum rekstri. Stofnunin átti m.a. frumkvæði að samstarfi við Rannís og Nýsköpunarmiðstöð Íslands um eflingu þessa málefnis. Upphaflega var undirritaður samstarfs-samningur þessara aðila í maí 2010 og var hann endurnýjaður ári síðar. Í kjölfarið var stofnað til samstarfs við fjármála- og efnahagsráðuneyti og Félag forstöðumanna ríkisstofnana um verðlaunasamkeppni um nýsköpun í opinberum rekstri. Samkeppnin var haldin þrívégis, 2012, 2014 og 2015, og var opin stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Þessi þrjú ár bárust um 450 tilnefningar.

Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála vann að verkefnum á sviði nýsköpunar

Þá hóf stofnunin samstarf við Rannsóknarstofnun í barna- og fjölskylduvernd og Landssamband eldri borgara haustið 2010. Markmið samstarfsins var nýsköpun í þjónustu við eldri borgara, m.a. með námskeiðahaldi, ráðstefnum, málþingum og rannsóknarverkefnum. Samningurinn við Félag eldri borgara rann út í árslok 2013 og var ekki endurnýjaður. Á árunum 2013–15 tók stofnunin þátt í [verkefni](#) um nýsköpun á heilbrigðissviði sem styrkt var af Norrænu nýsköpunarmiðstöðinni. Markmið þess var þróun nýrra lausna á heilbrigðissviði með samstarfi kaupenda og seljenda vöru í heilbrigðiskerfum Norðurlanda. Auk þess var unnið að hönnun námskeiðs á meistarastigi um innkaup í heilbrigðisþjónustu í samstarfi norrænna háskóla.

Að lokum ber að nefna að síðan 2010 hefur hluti námskeiðsins [Akademía fyrir framtíðarstjórnendur í opinberum rekstri og í heilbrigðisþjónustu](#) við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands verið helgaður nýsköpun í opinberum rekstri. Eins er *Nýsköpun í opinberum rekstri, aðferðir, árangur* kennt á meistarastigi í stjórnsýslufræði við Háskóla Íslands. Þá hefur meistaranemum í opinberri stjórnsýslu staðið til boða að sérhæfa sig á sviði [nýsköpunar og þróunar þjónustu og starfshátta](#) síðan 2015.

3.3 Samskipti og samstarf

Þótt framangreindar stofnanir hafi að einhverju leyti komið að nýsköpun í ríkisrekstri hefur það ekki verið með samræmdum hætti né byggt á fyrirfram mótaðri stefnu. Til að hámarka líkur á árangursríkri nýsköpun skiptir meginmáli að samskipti og samstarf hagsmunaaðila sé skilvirkt. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að huga að aukinni samvinnu þeirra stofnana sem vinna á sviði nýsköpunar í ríkisrekstri.

Samvinna ríkisaðila er lítil

Í fyrrnefndu vinnuskjali fjármála- og efnahagsráðuneytis *Simpler, smarter and innovative public services* er meðal annars fjallað um þá þætti sem kunna að standa í vegi fyrir nýsköpun opinberra aðila. Þar er bent á það eðli vestrænna stjórnkerfa sem liggur í verkaskiptingu ólíkra ráðuneyta og stofnana þeirra. Óbein afleiðing slíkrar verka-

skiptingar er að með aðgreiningu málaflokka minnka líkur á þverfaglegu samstarfi, samskiptum og miðlun upplýsinga um nýsköpunarstarf. Athygli vekur að í fyrrgreindri skýrslu er þess getið að skýr stefna stjórnvalda og vel skilgreind aðkoma opinberra stofnana sé veigamikil atriði við nýsköpun í opinberum rekstri. Þar segir m.a:

Geta hins opinbera til að stunda nýsköpun í opinberum rekstri veltur meðal annars á gæðum, skilvirkni og skipulagi þeirra opinberu stofnana sem koma að nýsköpun. Slíkt fyrirkomulag gæti til dæmis verið skilgreint í stefnumótun stjórnvalda þar sem meðal annars er hugað að verkaskiptingu og ábyrgð í málaflokknum.

Þekking og reynsla af nýsköpun er ekki nýtt sem skyldi

Þótt fjármála- og efnahagsráðuneyti vinni að nokkrum skilgreindum umbótaverkefnum í ríkisrekstri telur Ríkisendurskoðun að nokkuð vanti upp á að tækifæri til nýsköpunar séu nýtt til fulls. Ráðuneytið hefur hvorki markað heildarstefnu né raunhæfa framtíðarsýn um nýsköpun í ríkisrekstri. Bæði yfirsýn og upplýsingamiðlun um nýsköpun og nýsköpunarverkefni ríkisaðila er takmörkuð. Þrátt fyrir að töluverð þekking og reynsla af nýsköpun sé fyrir hendi hjá ólíkum stofnunum og ráðuneytum hefur ekki verið unnið markvisst að skilvirku samstarfi þeirra um nýsköpun. Þá hefur árangur nýsköpunar meðal ríkisaðila að jafnaði ekki verið metinn á samræmdan og hlutlægan máta. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að bætt verði úr þessum annmörkum og hvetur stofnunin fjármála- og efnahagsráðuneyti til að standa betur undir yfirlýstu forystuhlutverki sínu á sviði nýsköpunar í ríkisrekstri.

4 Nýsköpun í Stjórnarráði Íslands

4.1 Könnun meðal ráðuneyta um nýsköpunarstarf

Í desember 2016 sendi Ríkisendurskoðun öllum ráðuneytum Stjórnarráðs Íslands spurningar um hvort og þá hvernig þau ynnu að og styddu við nýsköpun í starfsemi sinni og undirstofnana sinna. Leitað var eftir upplýsingum um hvort ráðuneytin hefðu unnið eftir eða mótað stefnu um nýsköpun í þeim málaflokkum sem undir þau heyra og hvernig þau sinntu nýsköpun. Þá var spurt hvort ráðuneytin hefðu tekið saman upplýsingar um nýsköpunarverkefni í málaflokkum sínum eða undirstofnana sinna á tímabilinu 2008–16. Að lokum var spurt hvort og þá hvernig ráðuneytin hefðu hvatt til nýsköpunar í starfsemi sinni og undirstofnana sinna.

4.1.1 Forsætisráðuneyti

Fram til ársbyrjunar 2017 var umbóta- og nýsköpunarstarf á vettvangi Stjórnarráðsins á höndum skrifstofu stjórnsýsluþróunar í forsætisráðuneyti. Þann 24. febrúar 2017 var skrifstofan lögð niður samhliða öðrum breytingum á skipulagi þess. Í minnisblaði dagsettu 15. febrúar, sem Capacent tók saman fyrir ráðuneytið vegna breytinganna, kemur fram að skilgreint hlutverk ráðuneytisins innan Stjórnarráðsins við umbótastarf verði ýmist sambætt annarri starfsemi þess eða flutt til skrifstofa annarra ráðuneyta. Um verkefni er lúta að stjórnsýsluumbótum og þá hugsanlegum nýsköpunarverkefnum á vettvangi Stjórnarráðsins segir:

Auk sérgreindrar aðkomu hvernar skrifstofu samkvæmt framangreindu er gert ráð fyrir að þær geti allar og í sameiningu, eftir atvikum, tekið að sér sérstök umbótaverkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra. Loks er stefnt að því að auka samstarf á þessu sviði við fjármála- og efnahagsráðuneytið og við skrifstofu stjórnunar og umbóta í því ráðuneyti, en sú skrifstofa hefur verið eflað á umliðnum árum.

Þótt stefnt sé að því að færa þau verkefni sem teljast til nýsköpunar frá forsætisráðuneyti til skrifstofu stjórnunar og umbóta í fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur forsætisráðuneyti enn talsverðu hlutverki að gegna þar sem því er ætlað gegna forystu- og samhæfingarhlutverki á vettvangi Stjórnarráðs Íslands.

Þrjú nýsköpunarverkefni sem forsætisráðuneyti hefur ráðist í á undanförunum árum vekja sérstaka athygli, þ.e. Stjórnarráðsskólinn, Stefnumót Stjórnarráðsins og Samráðsvettvangur um aukna hagsæld. Stjórnarráðsskólinn var stofnaður 2010 til að stuðla að samræmdri fræðslu fyrir nýja starfsmenn Stjórnarráðsins, ráðherra og aðstoðarmenn þeirra. Í árslok 2014 hófst undirbúningur að stofnun Stefnumóts Stjórnarráðsins. Því er ætlað að vera samhæfingar- og samráðsvettvangur innan stjórnsýslunnar með það að markmiði að efla og bæta getu hennar til stefnumótunar og áætlanagerðar. Verkefni ráðsins er að móta viðmið fyrir stefnumótun og áætlunargerð innan Stjórnarráðsins sem hefur komist í fastmótaðra horf eftir stofnun ráðsins. [Samráðsvettvangur um aukna hagsæld](#) er skipaður formönnum allra stjórnarmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi,

Breytt ábyrgð á
nýsköpun innan
Stjórnarráðsins

Stjórnarráðsskólinn
og Stefnumót
Stjórnarráðsins eru
dæmi um nýsköpun

fulltrúum aðila vinnumarkaðarins, háskólasamfélagsins, sveitarfélaga og fyrirtækja úr ýmsum atvinnugreinum. Tilgangur slíks vettvangs er m.a. að taka saman heildstætt og óháð yfirlit um aðgerðir sem taldar eru geta stuðlað að langtímahagvexti og efnahagslegum stöðugleika.

4.1.2 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Samkvæmt svörum mennta- og menningarmálaráðuneytis er lögð áhersla á umbætur í starfsemi stofnana, rekstri og starfsumhverfi við stefnumótum á málefnasviðum þess. Meðal annars hafi verið unnið að umbótum á ferlum og afurðum á öllum skólastigum og á sviði framhaldsfræðslu. Einnig hafi verið gerðar nokkrar breytingar á stjórnskipulagi aðalskrifstofu ráðuneytisins til að mæta breyttum viðfangsefnum og aðstæðum, m.a. með tilliti til aðhaldskrafna í rekstri. Í þessu sambandi hafi ráðuneytið innleitt teymisvinnu við stefnumótun og afgreiðslu viðamikilla erinda.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur ekki tekið sérstaklega saman upplýsingar um nýsköpun í málaflokkum þess eða innan undirstofnana mennta og vísinda. Það hefur á hinn bóginn hvatt stofnanir til að sinna umbóta- og nýsköpunarverkefnum. Árið 2014 setti ráðuneytið t.a.m. af stað þriggja ára verkefni, [Biophilia](#), sem er samnorrænt verkefni sem miðar að nýsköpun í kennslu og menntun. Alls tóku 33 skólar þátt í því, 147 kennarar og 3.454 nemendur. Þótt nýsköpunarverkefnum sé ekki sinnt af sérstaklega tilgreindri skrifstofu eða starfsmanni vísaði ráðuneytið á undirstofnun þess, Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) sem hefur m.a. það hlutverk að styðja við rannsóknir og nýsköpun. Í þessu sambandi hefur ráðuneytið falið Rannís að hafa umsýslu með ýmsum samstarfsáætlunum Evrópusambandsins á sviði menntunar, menningar, vísinda og nýsköpunar.

4.1.3 Utanríkisráðuneyti

Utanríkisráðuneyti hefur ekki sett sér neina nýsköpunarstefnu og það hefur ekki tekið saman upplýsingar eða gögn um nýsköpun. Þrátt fyrir það taldi ráðuneytið sig vinna stöðugt að aukinni skilvirkni og hagkvæmni og vísaði þar m.a. til aukinnar notkunar samfélagsmiðla við upplýsingagjöf auk ýmissa skipulagsbreytinga í starfsemi sinni. Þar mætti m.a. nefna flutning stoðþjónustu sendiráða til ráðuneytisins sjálfs. Þá taldi ráðuneytið að innleiðing laga um opinber fjármál leiddi til sóknarfæra í almennu umbótastarfi og nýsköpun sem horft yrði til. Utanríkisráðuneyti hefur þá sérstöðu meðal ráðuneyta að engar stofnanir heyra undir það.

4.1.4 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis kom fram að ráðuneytið fylgdi almennri stefnu um nýsköpun í ríkisrekstri. Slík stefna lægi þó ekki fyrir, a.m.k. ekki formlega séð. Ráðuneytið kvaðst hafa lagt áherslu á aukið vægi almennra nýsköpunarsjónarmiða, m.a. við opinber innkaup. Þá hafi ráðuneytið leitast við að einfalda regluverk og auka skilvirkni þjónustubátta í starfsemi sinni. Auk nýsköpunar í opinberum innkaupum hefur ráðuneytið litið til nýsköpunar sem hluta af stefnumótun fyrir þau málefnasvið og þá málaflokka sem undir það heyra, líkt og kveðið er á um í 20. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Ráðuneytið hefur ekki tekið saman upplýsingar um nýsköpun undirstofnana sinna en vísaði í svörum sínum til ársskýrslna þeirra. Öflun og miðlun slíkra upplýsinga væri þó til skoðunar.

Áhersla á umbætur í starfsemi stofnana

Vonir bundnar við innleiðingu laga um opinber fjármál

Áhersla á almenn nýsköpunarsjónarmið

Þegar Ríkisendurskoðun innti ráðuneytið eftir því hvort unnið hefði verið að nýsköpun nefndi það nokkur dæmi. Þar á meðal má nefna stofnun Stjórnstöðvar ferðamála sem er ætlað að gegna samræmingar- og samhæfingarhlutverki á sviði ferðamála. Einnig nefndi ráðuneytið innleiðingu rafrænna skila ársreikninga sem unnið var að í samvinnu við embætti ríkisskattstjóra. Undirstofnanir ráðuneytisins hafa unnið að og innleitt ýmis nýsköpunarverkefni. Má þar m.a. nefna afla-smáforrit (app) sem unnið hefur verið að hjá Fiskistofu og Hafrannsóknarstofnun. Einnig hefur verið unnið að þróun rafræns fjareftirlits með fiskiskipum í samstarfi við Landhelgisgæsluna.

Þótt atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti beri ábyrgð á málefnasviði nýsköpunarmála nær það ekki til ríkisrekstrar. Engu að síður er ljóst að ráðuneytið og undirstofnanir þess búa yfir þekkingu og reynslu af nýsköpun og nýsköpunarvinnu. Ráðuneytið hefur í krafti hlutverks síns í nýsköpunarmálum átt samstarf og samskipti við aðra ríkisaðila um nýsköpun. Einnig sér ráðuneytið um rekstur og úthlutanir úr ýmsum sjóðum sem ætlað er að fjármagna nýsköpunarverkefni. Þá hefur ráðuneytið tekið þátt í samstarfi um nýsköpun í velferðarþjónustu sem nánar verður vikið að í umfjöllun um velferðarráðuneyti.

4.1.5 Innanríkisráðuneyti

Innanríkisráðuneyti hefur ekki sett sér heildarstefnu um nýsköpun. Samkvæmt svörum ráðuneytisins er þó unnið að ýmsum umbóta- og nýsköpunarverkefnum þar sem markmiðin eru bætt þjónusta, aukin hagræðing, vísindaleg framþróun og aukið gagnsæi. Ráðuneytið hefur unnið að flestum verkefnum í samvinnu við undirstofnanir sínar. Meðal þeirra verkefna sem ráðuneytið hefur unnið að og það telur til nýsköpunar eru verkefni á sviði miðlunar áberandi. Má þar m.a. nefna þróun og rekstur miðlægrar gáttar um opin gögn, tilraunaverkefni um rafrænar íbúakosningar, rafræna kjörskrá og rafrænar undirskriftasafnanir, verkefnið Ísland.is og rafrænar þinglýsingar. Innanríkisráðuneyti hefur ekki gert sérstaka samantekt á nýsköpun undirstofnana sinna en telur sig fylgjast með framþróun innan málaflokka ráðuneytisins. Að sögn þess eru málefni nýsköpunar ekki á ábyrgð sérstakrar skrifstofu eða starfsmanns.

4.1.6 Velferðarráðuneyti

Í svörum sínum tilgreindi velferðarráðuneyti ýmis nýsköpunar- og stefnumótunarverkefni. Helst ber að nefna skipun samráðshóps í janúar 2014 sem ætlað er að móta stefnu í nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu. Þeirri stefnumótun var ætlað að skýra framtíðarsýn og markmið í málaflokknum. Í framhaldi af gerð stefnunnar verður unnin áætlun um framkvæmd hennar sem gilda á til ársins 2020. Þá setti velferðarráðuneyti á fót samráðshóp, Velferðarvaktina, sem skipaður var fulltrúum ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka og hafði það verkefni að fylgjast með og meta félagsleg áhrif efnahagskreppunnar sem skall á 2008. Starf Velferðarvaktarinnar fól í sér nýmæli og var þess verkefnis getið sem nýsköpunar í [skýrslu](#) sem unnin var fyrir mannréttindaráð Sameinuðu þjóðanna um áhrif efnahagsþrenginga á hagræn, félags- og menningarleg réttindi einstaklinga.

Af öðrum verkefnum sem ráðuneytið hefur staðið að má nefna styrki til háskólanema sem vinna lokaverkefni um tækni eða nýsköpun á velferðarsviði. Einnig ber að geta verkefnis um sérhæfða öldrunarþjónustu í heimahúsi. Þá hefur ráðuneytið veitt ýmsa

Þekking og reynsla af nýsköpun

Ýmis nýsköpunarverkefni á sviði miðlunar

Stefna um nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu

Samráðshópur um mótun stefnu í nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu

styrki sem eiga að styðja við umbótastarf í heilbrigðisþjónustu. Að lokum ber að geta þess að ráðuneytið kvaðst eiga í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti um þróun hugmynda um hvernig best væri unnið að nýsköpun á sviði velferðarþjónustu. Að sögn ráðuneytisins eru verkefni nýsköpunar ekki í höndum sérstakrar skrifstofu eða starfsmanns heldur telur ráðuneytið sig stuðla markvisst og þverfaglega að nýsköpun til þess að auka gæði í velferðarþjónustu.

4.1.7 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Kynning á nýsköpunarstarfi mikilvæg

Fjármála- og efnahagsráðuneyti var eitt fárra ráðuneyta sem taldi sig hvetja stofnanir sínar til nýsköpunar. Það hefur hvatt þær til að breyta starfsaðferðum eða innleiða nýjungar sem miða að betri og skilvirkari þjónustu, betri nýtingu fjár eða eflingu starfsemi án aukinna framlaga. Ráðuneytið segist ætíð hafa hvatt stofnanir sínar til þátttöku í Nýsköpunarverðlaununum enda telji það kynningu á öllu nýsköpunarstarfi mikilvæga. Ráðuneytið hefði þó ekki tekið sérstaklega saman fjölda, stöðu eða árangur þeirra nýsköpunarverkefna sem stofnanir þess hafa unnið að.

Breyttar áherslur í innkaupamálum

Um einstök verkefni vísaði ráðuneytið m.a. til breyttra áherslna í innkaupamálum ríkisins með gildistöku nýrra laga um opinber innkaup. Þessu til viðbótar nefndi ráðuneytið að aukin áhersla væri lögð á verkefni og stefnumótun á sviði upplýsingatækni. Þar á meðal væri innleiðing rafrænna skilríkja. Ýmsar stofnanir ráðuneytisins hefðu unnið að nýsköpunarverkefnum en þar bæri helst að nefna verkefni er lúta að rafrænum lausnum. Ríkisskattstjóri hefði t.a.m. um langt skeið unnið að innleiðingu rafrænna lausna við sjálfsafgreiðslu skattgreiðenda. Þá hefði ráðuneytið starfað með Fjárýslu ríkisins að innleiðingu rafrænna reikninga. Hluta af útgjaldasvigrúmi ráðuneytisins hefði verið veitt til stofnana vegna nýsköpunarverkefna, þ. á m. til embættis Tollstjóra til þróunar svokallaðs VRE kerfis. Innleiðing þess miðar að skilvirkara reglu- og afgreiðsluumhverfi fyrir evrópska inn- og útflytjendur. Umrætt verkefni er hluti af [Tollstjóri 2020](#), stefnumótunarskjali embættisins sem geymir ýmis markmið um umbætur, m.a. nýsköpunarverkefni sem embættið vinnur að. Nánar er gerð grein fyrir hluta verkefnisins í rammagrein í kafla 2.2.

Að lokum benti ráðuneytið á að í fjárlögum ársins 2017 væri 200 m.kr. fjárveiting til umbóta og hagræðingar á sviði upplýsingatæknimála ríkisins. Fjármagninu verði varið til verkefna sem miða að samnýtingu fjárfestinga í rekstri upplýsingakerfa ríkisins. Ráðuneytið telur það vera til þess fallið að styðja við nýsköpunarstarf stofnana á sviði upplýsingatækni með skilgreindum verkefnum.

4.1.8 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Nýsköpun nauðsynleg forsenda til að ná markmiðum í loftslagsmálum

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur hvorki skilgreint hugtakið nýsköpun né unnið markvisst að nýsköpun á málefnasviðum sínum. Það hefur ekki heldur beint því til stofnana sinna að vinna að nýsköpun. Þrátt fyrir það telur ráðuneytið að ýmislegt í starfi og stefnu þess hvetji til nýsköpunar. Það nefnir t.d. að í [Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum](#) frá 2010 er ein af tíu skilgreindum lykilaðgerðum að efla rannsóknir og nýsköpun í málaflokknum. Í sóknaráætlun í loftslagsmálum sem ríkisstjórnin kynnti í árslok 2015 er einnig stefnt að minni losun gróðurhúsalofttegunda. Ráðuneytið telur að nýsköpun sé nauðsynleg forsenda þess að þessum markmiðum verði náð. Ekki er tilgreint nánar hvort nýsköpunarvinna hafi farið fram eða sé í bígerð vegna þessa.

Að lokum kom fram í svörum ráðuneytisins að opinberir sjóðir tækni- og nýsköpunarmála væru ekki á forræði ráðuneytisins. Ráðuneytið hyggist huga betur að möguleikum til nýsköpunar sem hafa skapast í kjölfar nýrra laga um opinber fjármál þar sem fé er veitt til málaflokka en ekki stofnana.

4.2 Nýsköpunarstarf ráðuneytanna

Af svörum ráðuneytanna að dæma er staða nýsköpunar í starfsemi þeirra misjöfn. Athygli vekur að einungis velferðarráðuneyti hefur mótað sérstaka stefnu um nýsköpun í einum málaflokka sinna. Þrátt fyrir þetta hafa flest ráðuneytin unnið að ýmsum afmörkuðum verkefnum sem teljast til nýsköpunar. Þau nálgast nýsköpun á tilviljanakenndan og að sumu leyti ómarkvissan hátt. Á þetta bæði við um stefnumótun fyrir þau málefnasvið og þá málaflokka sem undir þau heyra og starfsemi þeirra sjálfra og undirstofnana þeirra. Í sumum tilvikum virðist nær engin áhersla hafa verið á lögð á nýsköpun. Þess ber þó að geta að flest ráðuneytin vísuðu til þess að unnið væri að langtímaáætlanagerð fyrir málefnasvið og málaflokka í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál. Í þessu sambandi telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að í umræddum áætlunum verði skilgreindir hlutlægir árangursmælikvarðar, m.a. hvað snýr að nýsköpun og nýsköpunarverkefnum. Slíkir mælikvarðar eru forsenda áreiðanlegs mats á árangri og frammistöðu.

Að mati Ríkisendurskoðar er aðkallandi að ráðuneytin vinni með markvissum hætti að nýsköpun. Á þetta bæði við um starfsemi þeirra sjálfra og þeirra verkefna sem þau hafa með höndum en einnig um stefnumótun fyrir þau málefnasvið og þá málaflokka sem þeim eru falin. Með hliðsjón af ólíkum hlutverkum forsætis- og fjármála- og efnahagsráðuneyta á sviði nýsköpunar og umbóta hvetur Ríkisendurskoðun þau til að vinna að mótun heildstæðrar framtíðarsýnar um nýsköpun sem öll ráðuneyti geta haft til hliðsjónar í starfsemi þeirra málaflokka sem þeim er falin umsjón með.

Staða nýsköpunar er misjöfn milli ráðuneyta

Ráðuneytin vinni markvisst að nýsköpun

5 Nýsköpun ríkisstofnana 2008–16

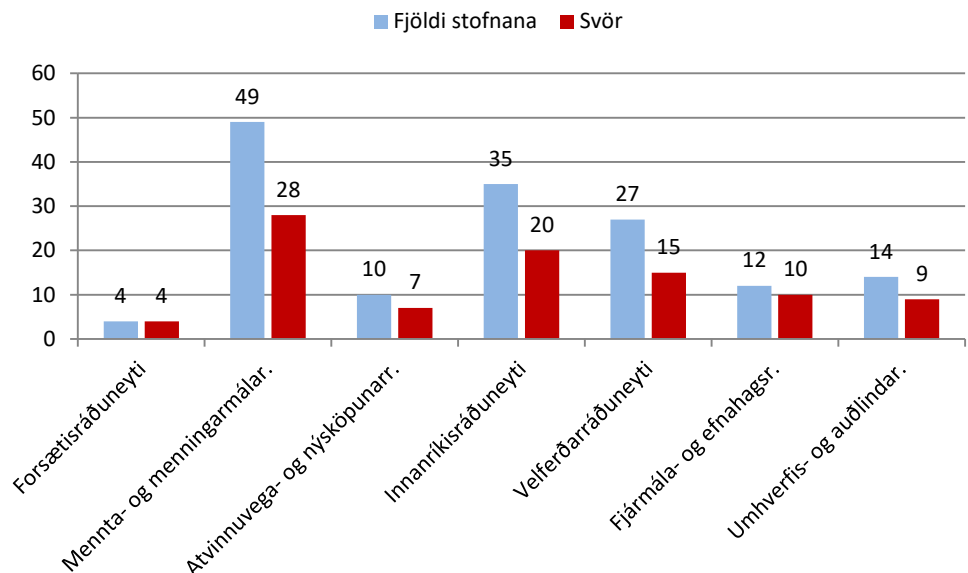
5.1 Könnun á nýsköpun í ríkisrekstri 2008–16

Könnun á nýsköpun í ríkisrekstri

Ríkisendurskoðun óskaði eftir að forstöðumenn ríkisstofnana tækju þátt í netkönnun dagana 24. nóvember til 9. desember 2016. Könnunin samanstóð af 14 spurningum og var send til 151 forstöðumanns. Alls bárust 93 fullunnin svör sem jafngildir um 61,6% svarhlutfalli. Könnuninni var ætlað að varpa ljósi á stöðu nýsköpunar hjá ríkisstofnunum, hvernig viðkomandi fagráðuneyti styddu við hana og hver afstaða forstöðumanna væri til nýsköpunar. Á mynd 5.1 sést fjöldi þeirra stofnana sem könnunin tók til og fjöldi svara sem bárust, greind eftir fagráðuneytum. Þar sem engar ríkisstofnanir heyrta undir utanríkisráðuneyti nær umfjöllun þessa kafla ekki til þess.

Svarhlutfall stofnana var misjafnt eftir ráðuneytum og var almennt hærra í ráðuneytum með fáar stofnanir. Forstöðumenn allra fjögurra stofnana forsætisráðuneytis svöruðu og 83,3% stofnana fjármála- og efnahagsráðuneytis. Lægsta svarhlutfallið var meðal stofnana velferðarráðuneytis (55,6%) og mennta- og menningarmálaráðuneytis (57,1%). Sá fyrirvari skal settur við fjölda undirstofnana forsætisráðuneytis að þær voru fjórar þegar könnunin var gerð en frá og með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálaefna í janúar 2017 eru þær einungis tvær.

5.1 Fjöldi stofnana og svara eftir fagráðuneytum



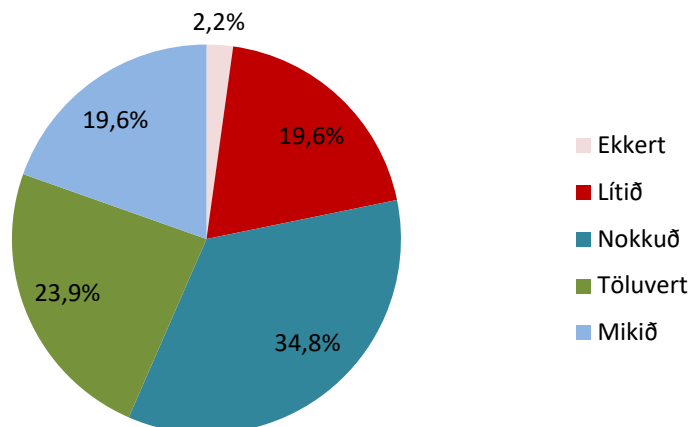
5.1.1 Umfang, vægi og árangur nýsköpunar

Nýsköpun hefur mikið vægi í starfsemi 43,5% stofnana

Eins og mynd 5.2 sýnir hefur nýsköpun talsvert vægi að mati forstöðumanna ríkisstofnana en 43,5% svarenda töldu það vera töluvert eða mikið. Um fimmtungur leit svo á að nýsköpun hefði lítið eða ekkert vægi innan stofnana þeirra. Þar af voru einungis 2,2% svarenda sem töldu nýsköpun hafa ekkert vægi. Af þessum svörum má álykta að forstöðumenn telji mikilvægt að lögð sé rækt við nýsköpunarverkefni í starf-

semi stofnana þeirra og styður þetta við niðurstöður eldri rannsóknar að nýsköpun virðist vera sífellt stærri hluti af daglegum verkefnum forstöðumanna (sjá kafla 2.1.1) og vaxandi viðfangsefni í störfum þeirra.

5.2 Vægi nýsköpunar að mati forstöðumanna

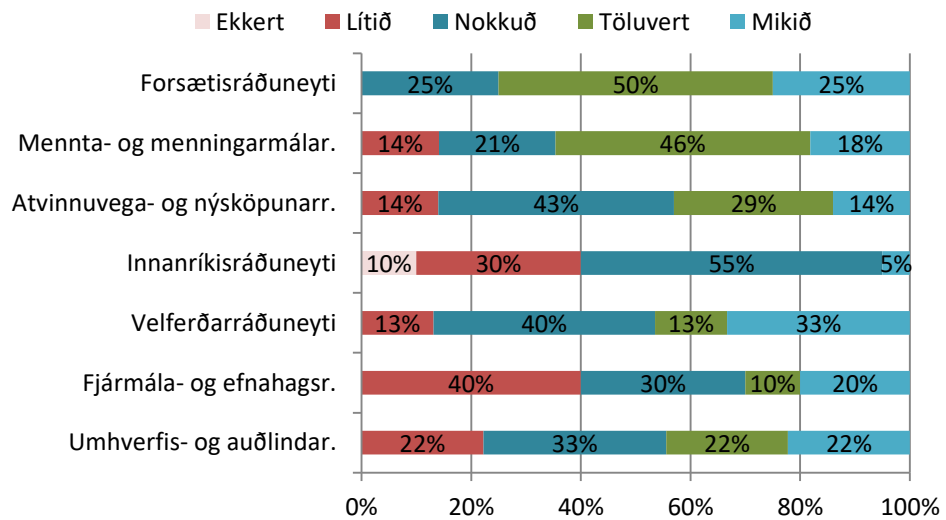


Þrátt fyrir að nýsköpun virðist almennt hafa talsvert vægi í starfsemi stofnana leiddi könnun Ríkisendurskoðunar í ljós töluverðan mun á stofnunum eftir því undir hvaða fagráðuneyti þær heyra, sbr. mynd 5.3. Mest var vægið meðal stofnana forsætisráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og velferðarráðuneytis, þ.e. á bilinu 87–100%. Þar af töldu forstöðumanna 33% stofnana velferðarráðuneytis vægið vera mikið.

Athygli vekur á hinn bóginn að forstöðumenn einungis 5% þeirra stofnana innanríkisráðuneytis sem tóku þátt töldu vægi nýsköpunar vera töluvert eða mikið. Þar töldu einnig 10% forstöðumanna vægi nýsköpunar ekkert. Þær niðurstöður áttu sér ekki hliðstæðu meðal forstöðumanna annarra ráðuneyta. Þá vekur athygli að aðeins tæplega þriðjungur forstöðumanna stofnana fjármála- og efnahagsráðuneytis, sem er falið að sinna nýsköpun í ríkisrekstri, taldi að vægi nýsköpunar væri töluvert eða mikið í starfsemi stofnana þeirra. Eins og áður hefur komið fram telur það ráðuneyti sig samt sem áður hvetja stofnanir sínar sérstaklega til nýsköpunar.

Þess skal getið að í könnuninni var spurt um stærð stofnunar með hliðsjón af fjölda stöðugilda. Lítil sem enginn munur var á svörum forstöðumanna út frá þeim þætti.

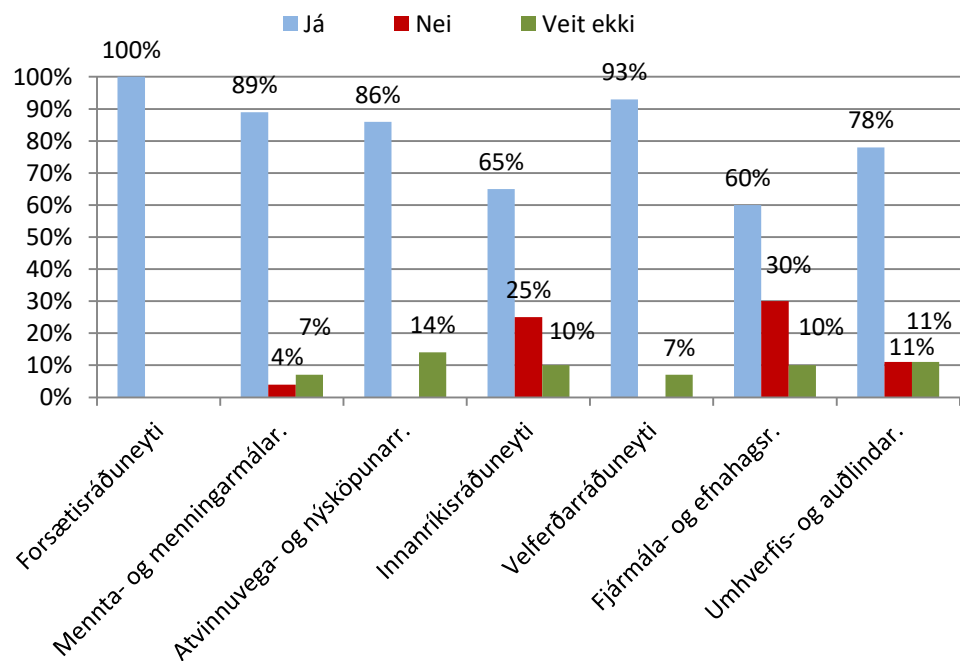
5.3 Vægi nýsköpunar að mati forstöðumanna eftir fagráðuneytum



Um 80% stofnana höfðu unnið að nýsköpun

Ólíkt vægi nýsköpunar eftir ráðuneytum birtist einnig þegar forstöðumenn voru spurðir að því hvort unnið hefði verið að nýsköpun innan stofnana þeirra, sbr. mynd 5.4. Þegar á heildina er höfðu um 80% þeirra stofnana sem svör bárust frá unnið að nýsköpunarverkefnum síðastliðin átta ár. Samkvæmt svörum forstöðumanna höfðu t.d. 93% stofnana velferðarráðuneytis unnið að nýsköpun og um 89% stofnana mennta- og menningarmálaráðuneytis. Lægsta hlutfallið var hjá stofnunum fjármála- og efnahagsráðuneytis (60%) og innanríkisráðuneytis (65%). Þótt meirihluti svarenda í öllum málaflokkum hefði unnið að nýsköpun vekur athygli hve lágt hlutfall mældist hjá stofnunum fjármála- og efnahagsráðuneytis sem fer með málefni nýsköpunar í ríkisrekstri.

5.4 Nýsköpun ríkisstofnana 2008–16 eftir fagráðuneytum



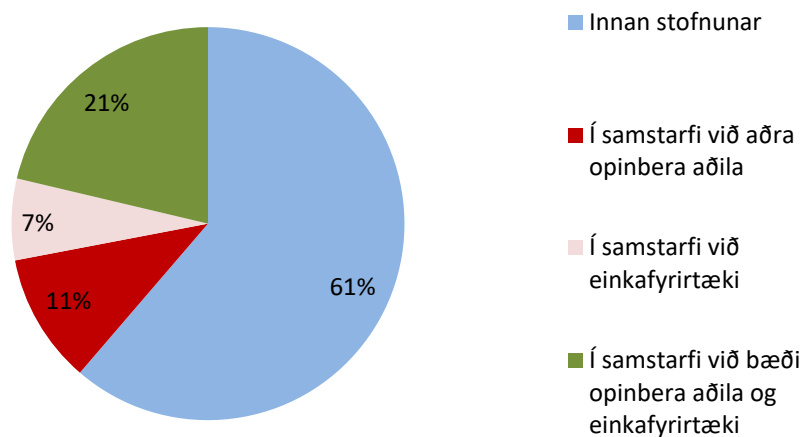
Forstöðumenn þeirra stofnana sem unnið höfðu að nýsköpun frá árinu 2008 voru beðnir að tilgreina hvers eðlis verkefnið hefðu verið. Notast var við sömu skilgreiningar og voru kynntar í kafla 2.2, þ.e. afurða-, aðferða- og skipulagsnýsköpun auk nýsköpunar í miðlun. Niðurstöður könnunarinnar gáfu til kynna að stofnanirnar hefðu að jafnaði unnið að fleiri en einu nýsköpunarverkefni á tímabilinu og á flestum sviðum starfseminnar. Algengustu nýsköpunarverkefni voru þó fólgin í innleiðingu nýrra eða bættra aðferða og verklags en 85,3% svarenda tilgreindu slíka tegund nýsköpunar. Næst á eftir kom afurðanýsköpun (68%).

Aðferðanýsköpun algengust meðal ríkisstofnana

Eins og vikið var að í þriðja kafla hefur nýsköpunar- og umbótavinna í starfsemi ríkisstofnana almennt þrífist best þegar unnið hefur verið í samstarfi við aðra. Hér getur verið um að ræða aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög, fyrirtæki eða félagasamtök. Í könnun Ríkisendurskoðunar var spurt hvernig staðið hefði verið að nýsköpunarvinnu með þetta í huga og gefur mynd 5.5 yfirlit um svör forstöðumanna. Í því sambandi vakti athygli að í 61,3% þeirra tilvika sem stofnanir höfðu unnið að nýsköpun var það fyrst og fremst gert innan stofnunar án utanaðkomandi ráðgjafar eða annarrar aðstoðar. Í ríflega fimmtungi tilvika var um samstarf með bæði stofnunum og fyrirtækjum að ræða en minna var um að unnið væri eingöngu með öðrum opinberum aðilum, þar með talið ráðuneytum.

Í 61% tilvika var ekki unnið með öðrum aðilum að nýsköpun

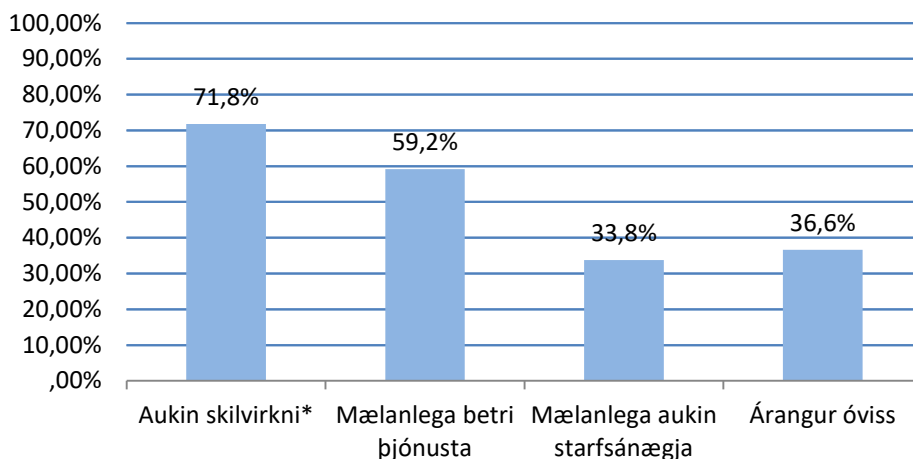
5.5 Yfirlit um samstarf vegna nýsköpunar



Ríkisendurskoðun óskaði sérstaklega eftir því að forstöðumenn legðu mat á árangur nýsköpunarverkefna, sbr. mynd 5.6. Í 51 tilviki af 71 (71,8%) töldu forstöðumenn að skilvirkni hefði aukist, ýmist með bættri nýtingu aðfanga eða með auknum afköstum. Alls sögðu 42 forstöðumenn (59,2%) að þjónustan hefði batnað og 24 (33,8%) töldu sig hafa vísbendingar um aukna starfsánægju á vinnustaðnum. Enginn svarenda taldi engan árangur hafa náðst en 26 svarendur (36,6%) gátu ekki fullyrt um árangur af því að hann hefði enn ekki verið metinn. Eins og fram hefur komið geta markmið og útkoma nýsköpunarverkefna verið margþætt. Tekið skal fram að þessar niðurstöður byggja á huglægu mati forstöðumanna. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld leiti leiða til að meta árangur nýsköpunarstarfs ríkisstofnanna með hlutlægum og samanburðarhæfum hætti.

Árangur nýsköpunar felst oftast í aukinni skilvirkni og bættri þjónustu

5.6 Yfirlit um árangur nýsköpunarverkefna



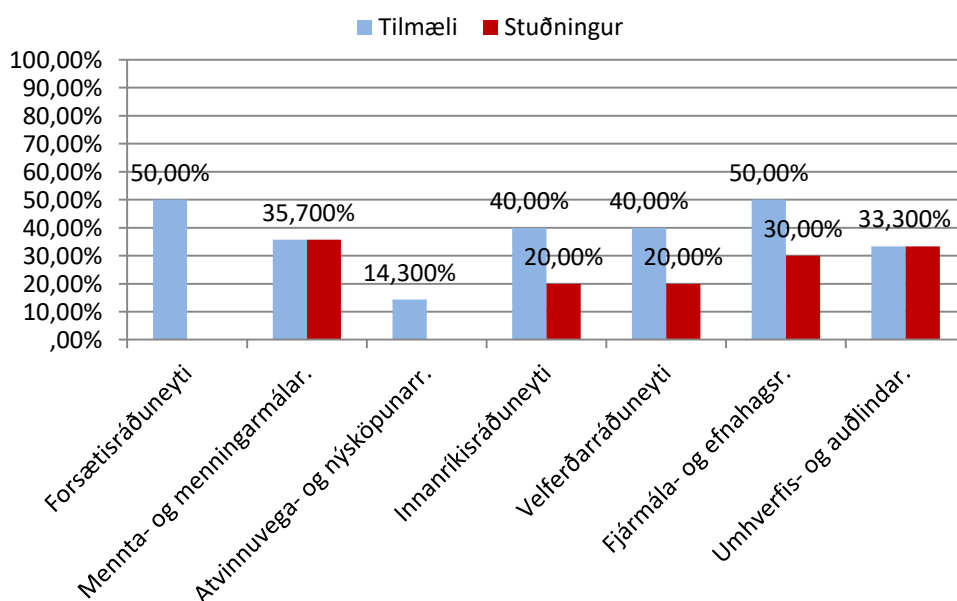
* Bætt nýting fjármagns, mannauðs eða aukin afköst

5.1.2 Hvatar og hindranir nýsköpunar

Í spurningakönnun Ríkisendurskoðunar var leitast við að fá upplýsingar um starfsumhverfi ríkisstofnana þegar kæmi að nýsköpun. Kannað var hvort forstöðumenn fengju næga hvatningu til að leggja stund á nýsköpun, hvort þeir teldu einhverjar hindranir vera í vegi fyrir slíku starfi og með hvaða hætti þeir gætu aflað sér ráðgjafar, kennslu eða upplýsinga um nýsköpunarstarf. Taka verður fram að þótt niðurstöðurnar gefi vísendingu um það umhverfi sem forstöðumenn ríkisstofnana búa við þegar kemur að nýsköpun byggja svörin á upplifun þeirra en ekki hlutlægu mati.

Mynd 5.7 sýnir hlutfall forstöðumanna sem töldu sig hafa fengið tilmæli/hvatningu eða stuðning um nýsköpun frá fagráðuneyti sínu.

5.7 Tilmæli og stuðningur til forstöðumanna eftir ráðuneytum



Eins og mynd 5.7 sýnir taldi ríflega þriðjungur 93 þátttakenda (38,1%) sig hafa fengið tilmæli eða hvatningu ráðuneytis um nýsköpun en rúmur helmingur (52,1%) sagði að svo hefði ekki verið. Um 10% forstöðumanna vissi ekki hvort slík skilaboð hefðu komið frá fagráðuneyti þeirra. Þetta hlutfall óvissra er talsvert breytilegt eftir ráðuneytum, þ.e. á bilinu 14,3–50%, lægst hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti en hæst hjá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

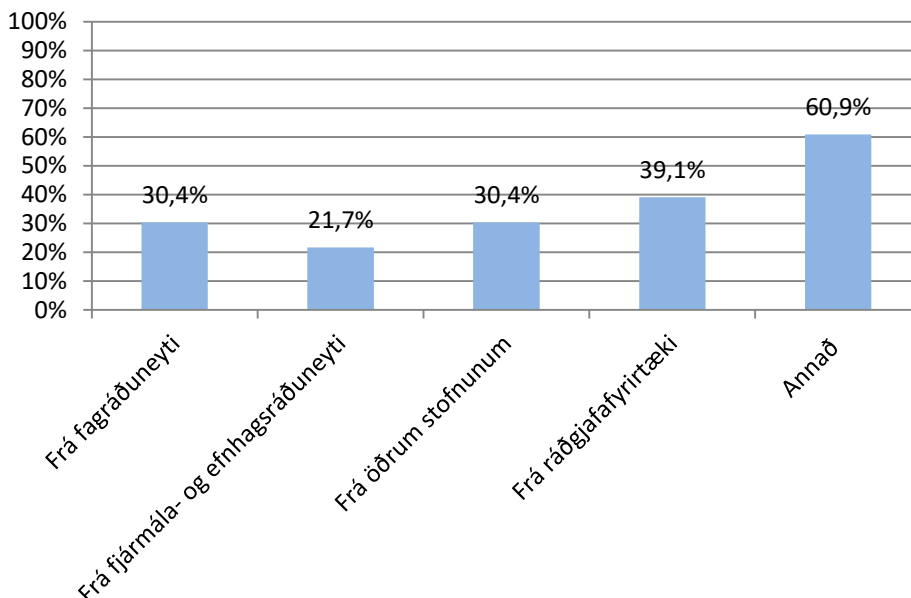
Fæstar stofnanir fá tilmæli eða stuðning frá ráðuneytum

Enn lægra hlutfall stofnana virðist fá stuðning í einhverri mynd frá ráðuneyti sínu. Að eins 24,7% svarenda taldi svo vera en 75,3% svaraði því neitandi. Athygli vekur að enginn forstöðumaður stofnana forsætis- eða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyta taldi sig hafa fengið stuðning frá fagráðuneyti. Sérstakan gaum verður einnig að gefa þeim tilvikum þar sem fyrir liggja tilmæli eða hvatning án þess að forstöðumenn telji sig fá stuðning. Sú staða virðist vera til staðar meðal stofnana velferðar-, innanríkis- og fjármála- og efnahagsráðuneyta.

Á mynd 5.8 má sjá hvort viðkomandi stofnun leitaði eftir ráðgjöf eða fræðslu við nýsköpunarstarf. Hér vekur athygli að einungis 23 stofnanir (25%) kváðust hafa gert það. Í minni hluta tilfella var sóst eftir ráðgjöf eða fræðslu frá fagráðuneyti (30,4%), fjármála- og efnahagsráðuneyti (21,7%) eða öðrum opinberum stofnunum (30,4%). Í ríflega 39% tilvika hafði verið leitað til ráðgjafafyrirtækis en tæplega 61% nefndi annað. Í þeim tilvikum hafði m.a. verið leitað til erlendra sprotasjóða, stéttarféлага og erlendra systurstofnana.

Um fjórðungur hafði leitað eftir ráðgjöf eða fræðslu um nýsköpun

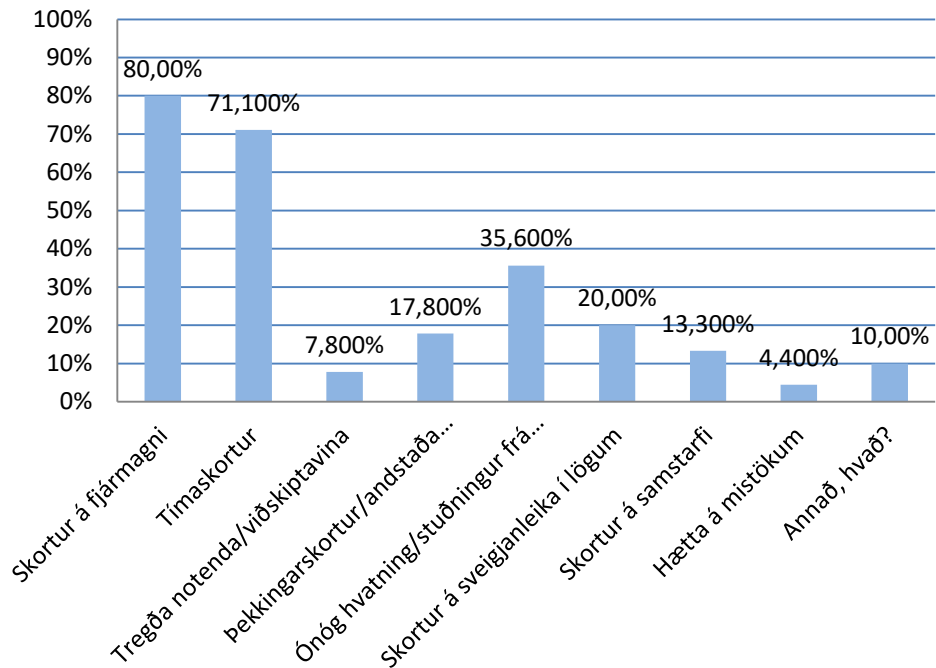
5.8 Hvar var leitað eftir fræðslu, ráðgjöf eða stuðningi?



Þegar forstöðumenn ríkisstofnana voru spurðir að því hvaða hindranir þeir töldu standa í vegi fyrir nýsköpun nefndu flestir skort á fjármagni (80%) og tíma (71,1%). Sérstaklega var spurt um áhrif aðhaldskröfu stjórnvalda eftir efnahagshrunið 2008 og taldi um 61% svarenda taldi að sú krafa hefði almennt haft neikvæð áhrif á nýsköpunarstarf. Einungis um 11% svarenda töldu niðurskurð til stofnana hafa haft jákvæð áhrif en ríflega 28% svarenda voru ekki vissir um áhrifin eða töldu að aðhaldskröfur hefðu

ekki haft áhrif á nýsköpun. Þótt vissulega megi færa rök fyrir því að niðurskurður fjárframlaga geti haft neikvæð áhrif á þróunar- og umbótavinnu stofnana hefur reynslan sýnt að þrengri rekstrarstaða getur einnig verið hvati til nýsköpunar.

5.9 Helstu hindranir nýsköpunar að mati forstöðumanna



Eins og mynd 5.9 leiðir í ljós er skortur á fræðslu og stuðningi við nýsköpunarstarf opinberra stofnana meðal helstu hindrana. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að ráðuneyti og stofnanir vinni í sameiningu að áætlunum um umbóta- og nýsköpunarstarf. Í þessu sambandi er æskilegt að við markmiðasetningu nýsköpunar sé fjármagn sérstaklega eyrnamerkt tilgreindum verkefnum, sbr. lög nr. 123/2015 um opinber fjármál. Með slíkri nálgun má ætla að umræddum hindrunum fjármagns- og tímaskorts fækki. Enn fremur hvetur Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að kanna til hlítar og skilgreina hvaða hindranir standi í vegi fyrir nýsköpun ríkisaðila.

5.2 Nýsköpunarstarf ríkisstofnana

Þótt könnun Ríkisendurskoðunar taki eingöngu mið af því hvernig forstöðumenn meta þörf fyrir nýsköpun og upplifa starfsumhverfi sitt í því samhengi gefa niðurstöðurnar til kynna að bæði áhugi og þörf sé fyrir hendi á nýsköpun í ríkisrekstri. Athygli vekur að um það bil fjórðingur af hverjum fimm forstöðumönnum töldu nýsköpun skipta máli í starfsemi stofnana sinna og álíka hátt hlutfall forstöðumanna sagði að unnið hefði verið að nýsköpun frá árinu 2008. Af svörum forstöðumanna að dæma virðist unnið að öllum tegundum nýsköpunar en þegar árangur þeirrar vinnu er metinn virðist hann helst skila sér í aukinni rekstrarskilvirkni og bættri þjónustu.

Þrátt fyrir almennan vilja og áhuga forstöðumanna má setja spurningarmerki við þann stakk sem þeim er skorinn af ráðuneytum þeirra. Aðeins um þriðjungur forstöðumanna taldi sig hafa fengið hvatningu eða tilmæli um nýsköpunarstarf og einungis fjórðungur sagði að viðkomandi fagráðuneyti hefði stutt við slíkt starf. Almenn hvatn-

Vísbendingar um að fræðslu og stuðningi skorti

Forstöðumenn vilja efla nýsköpun

ing og stuðningur ráðuneyta mældist einnig misjafnlega mikill. Mestur mældist hann meðal forstöðumanna stofnana forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Niðurstöður könnunarinnar gefa sterklega til kynna að ráðuneytin þurfi að hlúa betur að nýsköpun ríkisstofnana en 35,6% forstöðumanna taldi ónóga hvatningu eða stuðning hamla nýsköpunarstarfi. Stór hluti forstöðumanna taldi einnig fjármagns- og tímaskort hindra nýsköpun.

Ríkisendurskoðun beinir því til ráðuneyta að styðja vel við nýsköpunarvinnu undirstofnana sinna. Auka verður svigrúm þeirra til nýsköpunar og draga úr hindrunum á því sviði. Jafnframt er mikilvægt að forstöðumenn ríkisstofnana hafi hugfast að tilgangur nýsköpunar er m.a. að auka skilvirkni, hagkvæmni og árangur til lengri tíma litið, þ.e. að bæta nýtingu fjármuna og vinnuframlags starfsfólks. Því er brýnt að slíkum verkefnum sé sinnt þó að fjármunir og tími séu af skornum skammti.

Ráðuneytin styðji
betur við nýsköpun
undirstofnana



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is