

Mat á framkvæmd sóknaráætlana landshluta 2015 – 2019

Unnið af Evris ehf. fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
maí 2019

Efnisyfirlit

Samantekt	1
Inngangur	2
Viðhorfskannanir	2
1. Almennt um sóknaráætlanir landshluta	4
2. Markmið samninganna	6
Samkeppnishæfni landshluta.....	7
Samfélagsþróun landshluta	8
Menning.....	9
Atvinnuþróun og nýsköpun	11
Gagnsæi við úthlutun og umsýslu fjármuna	12
Samskipti ríkis og sveitafélaga	13
Vald frá ríki til sveitafélaga	14
Samantekt.....	16
3. Samráðsvettvangur	16
Samantekt.....	18
4. Uppbyggingarsjóðir	18
Niðurstöður kannana.....	19
Árangurshlutfall	20
Úthlutunarnefndir og fagráð.....	20
Viðhorf styrkþega	20
Mælikvarðar.....	21
Samantekt.....	21
5. Áhersluverkefni	21
Mælikvarðar.....	23
Samantekt.....	23
6. Samskipti og sýnileiki	24
Samskipti.....	24
Sýnileiki	25
Samantekt.....	27
7. Aðrir málaflokkar	27
Samantekt.....	28
8. Nokkur orð um samkeppnissjóði og tillögur úttekaraðila um úrbætur	29

Töflur

Tafla 1. Þátttaka fulltrúa samráðsvettvanga eftir landshlutasamtökum	3
Tafla 2. Þátttaka kjörinna fulltrúa eftir landshlutasamtökum.....	3
Tafla 3. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi samfélagsþróun.....	9
Tafla 4. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi menningu	10
Tafla 5. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi atvinnuþróun	11
Tafla 6. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi nýsköpun	12
Tafla 7. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi samskipti ríkis og sveitafélaga	14
Tafla 8. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi valdatilfærslu frá ríki til sveitafélaga	15
Tafla 9. Upplýsingar um uppbyggingarsjóði á vefjum landshlutasamtaka sveitafélaga.....	19
Tafla 10. Árangurshlutfall styrkumsækjenda %	20
Tafla 11. Mælikvarðar á heimasíðum landshlutasamtaka	23
Tafla 12. Svör framkvæmdastjóra varðandi samskipt við stýrihóp.....	24
Tafla 13. Áhersluverkefni á vefjum landshlutasamtaka	26

Gröf

Graf 1. Afstaða til markmiða samninga	6
Graf 2. Samkeppnishæfni.....	7
Graf 3. Samfélagsþróun	8
Graf 4. Menning.....	10
Graf 5. Atvinnuþróun	11
Graf 6. Gagnsæi	13
Graf 7. Samskipti ríkis og sveitafélaga	14
Graf 8. Vald frá ríki til sveitafélaga?.....	15
Graf 9. Svör framkvæmdastjóra um virkni samráðsvettvanga	17
Graf 10. Nýir málaflokkar.....	28

Samantekt

Framkvæmd sóknaráætlana landshluta á yfirstandandi tímabili hefur tekist vel að mati úttektaaðila. Verkefnið hefur þróast með ágætum frá síðustu úttekt en á þeim tímamótum sem framundan eru, þ.e. þegar undirbúningur að nýjum samningum er að hefjast, eru nokkur atriði sem æskilegt er að hafa í huga.

Það er almennt mest sátt um að sóknaráætlanir hafi treyst stöðir menningar í landshlutum. Nokkur einhugur ríkir um að sóknaráætlanir hafi hóflega styrkt samkeppnishæfni landshlutanna. Það er talsverður munur á afstöðu fólks hvort sóknaráætlanir hafi tryggt gagnsæi við úthlutun og umsýslu opinberra fjármuna og fært vald frá ríki til sveitarfélaga.

Það hefur gefist vel að skipta verkefninu í tvo hluta í hverjum landshluta, þ.e. uppbyggingarsjóði og áhersluverkefni. Samráðsvettvangar voru skipaðir í öllum landshlutum til að tryggja lýðræðislega aðkomu að verkefninu. Starfsemi þeirra hefur ekki gengið sem skyldi og þarf að finna leiðir til að festa í sessi tilvist þeirra og virkni svo hugmyndin um breiða aðkomu haghafa í landshlutum gangi eftir.

Stuðningur við menningartengd verkefni úr uppbyggingarsjóðum hefur aukist á tímabilinu á kostnað styrkja til atvinnuþróunar og nýsköpunar. Almenn er árangurshlutfall mjög hátt og styrkir frekar lágir og má færa rök fyrir því að meiri slagkraftur sé í færri en stærri styrkjum. Að mati úttektaaðila væri skynsamlegt að búa til hvata í uppbyggingarsjóði, sérstaklega þann hluta sem snýr að atvinnuþróun- og nýsköpun, og nota þannig sóknaráætlanir sem tæki til að styrkja það markmið að auka samkeppnishæfni landshlutanna og landsins í heild um leið. Úthlutunarnefndir og fagráð eru í flestum tilvikum skipuð einstaklingum sem búa á viðkomandi svæðum en skynsamlegt gæti verið að gera auknar kröfur um að einstaklingar utan svæðis, með sérþekkingu, taki einnig þátt í fagráðum og úthlutunarnefndum í öllum landshlutum.

Almenn ánægja er með áhersluverkefnin og telja landshlutasamtökin að þau hafi veitt þeim gott svigrúm til að hrinda í framkvæmd mikilvægum verkefnum á svæðavísu. Sú hugmynd, sem rædd var í síðustu úttekt, að þróa áhersluverkefni þvert á landshluta hefur ekki gengið eftir og er það miður. Þá hafa landshlutasamtökin almennt ekki skilgreint mælikvarða þar sem hægt er að meta framvindu verkefna. Með nýlegum leiðbeiningum Stjórnarráðsins um mælikvarða verður auðveldara fyrir stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál að ganga á eftir því að landshlutasamtökin skilgreini faglega mælikvarða fyrir áhersluverkefni og fylgi þeim eftir með mælingum.

Landshlutasamtökin telja skynsamlegt að færa fleiri málaflokka undir sóknaráætlanir landshluta en fulltrúar í samráðsvettvöngum og kjörnir fulltrúar eru ekki jafn áfram um það. Skýringa kann að vera að leita í þeirri staðreynd að nokkuð skortir uppá almenna þekkingu og vitund um sóknaráætlanir og hver markmiðin með þeim eru. Það þarf að gera bragarbót í að kynna sóknaráætlanir.

Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál hefur sinnt sínu hlutverki með ágætum og verið landshlutasamtökum innan handar við að þróa verkefnið og eru hin síðarnefndu almennt ánægð með starf stýrihópsins.

Inngangur

Með verksamningi dagsettum 28. janúar 2019 fól samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið Evris ehf. að gera úttekt á framkvæmd sóknaráætlana landshluta frá árinu 2015 og leggja mat á hvort markmið samninganna hafi náð fram að ganga. Í 1. grein samningsins segir m.a:

Markmið sóknaráætlana landshluta er að ráðstöfun þeirra fjármuna sem varið er til verkefna í einstökum landshlutum á sviði atvinnu-, byggða- og menningarmála byggji á svæðisbundnum áherslum og markmiðum sem fram koma í sóknaráætlun landshlutans. Markmið sóknaráætlanasamninga sem gerðir voru við öll landshlutasamtök sveitarfélaga í febrúar 2015 og gildir til ársloka 2019 er að stuðla að jákvæðri samfélagsþróun, treysta stöðir menningar og auka samkeppnishæfni landshlutans og landsins alls. Markmiðið er jafnframt að að einfalda samskipti ríkis og sveitarfélaga og tryggja gagnsæi við úthlutun og umsýslu opinberra fjármuna.¹

Sú úttekt sem hér liggur fyrir byggir fyrst og fremst á tveimur stöðum, þ.e. viðhorfskönnunum og fyrirliggjandi upplýsingum á vefjum aðila samninga um sóknaráætlanir, þ.e. stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál og landshlutasamtaka sveitarfélaga. Einnig var stuðst við ýmis gögn sem formaður og verkefnisstjóri sóknaráætlunar létu úttektaraðila í té. Loks var úttektaraðili í samskiptum við einstök landshlutasamtök til að fá gleggri mynd af nokkrum atriðum. Öllum þessum aðilum er hér með þakkað fyrir gott samstarf.

Framsetning þessarar skýrslu tekur mið af framangreindum samningum um sóknaráætlanir. Þannig svara einstakir kaflar skýrslunnar til einstakra greina samningsins, eftir því sem við á, en auk þess var bætt við köflum eftir því sem þurfa þótti.

Viðhorfskannanir

Í því augnamiði að kalla eftir sjónarmiðum þeirra, sem á einn eða annan hátt tengjast eða ætla má að tengist sóknaráætlunum vítt og breitt um landið, voru sendar út viðhorfskannanir til þriggja hópa. Notast var við rafrænt spurningakannanaforrit og kannanir sendar á netföng sem aflað var með mismunandi hætti, sbr. hér að neðan.

Í fyrsta lagi var send út könnun til framkvæmdastjóra hinna átta landshlutasamtaka sveitarfélaga. Þessi könnun var að hluta til eftirfylgni við svipaða könnun sem send var sama hópi við síðustu úttekt á framkvæmd sóknaráætlana sem unnin var vorið 2014². Framkvæmdastjórnarnir gegna veigamiklu hlutverki við framkvæmd sóknaráætlana, bæði heima í héraði og í samskiptum við stýrihóp Stjórnarráðsins og gjörþekkja viðfangsefnið. Meirihluti framkvæmdastjóranna, sem nú svöruðu könnuninni, voru ekki að störfum þegar fyrri úttekt var framkvæmd. Allir framkvæmdastjórar svöruðu könnuninni, þ.e. svarhlutfall þeirra var 100%.

Önnur viðhorfskönnun var send fulltrúum samráðsvettvanga sem skilgreindir eru í 4. grein samninga um sóknaráætlanir. Netföng þeirra voru fengin hjá

¹ Úr samningi verkkaupa og verksala.

² https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/skyrsla_mat-a-framkvaemd-soknaraaetlana_evris050914.pdf

framkvæmdastjórum landshlutasamtaka. Alls bárust úttektaraðila netföng 268 einstaklinga og má finna skiptingu þeirra eftir landshlutum í töflu 1.

Tafla 1. Þátttaka fulltrúa samráðsvettvanga í viðhorfskönnun skipt eftir landshlutum

	Fjöldi netfanga	Svarhlutfall
Vesturland	27	15%
Vestfirðir	28	29%
Norðurland vestra	32	41%
Norðurland eystra	34	53%
Austurland	53	36%
Suðurland	46	22%
Suðurnes	48	13%
Höfuðborgarsvæðið	-	-

Að höfðu samráði við framkvæmdastjóra SSH og formanns stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál var ákveðið að undanskilja fulltrúa í samráðsvettvangi höfuðborgarsvæðisins frá þessari könnun því eins og fram kom í tölvupósti frá framkvæmdastjóra SSH var „samráðsvettvangurinn [] kallaður saman til fundar 11. nóvember 2016. [] Mæting á þennan fund samráðsvettvangsins var dræm, og virkni fundarmanna ekki mikil“³. Samráðsvettvangur SSH hefur aldrei verið kallaður saman eftir þennan fund og stærstu hluti þeirra fulltrúa, sem tilheyrðu vettvanginum árið 2016, hafa horfið til annarra starfa og hafa því engin tengsl lengur við sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins.

Alls svöruðu 80 af þeim 268 sem fengu könnunina senda sem þýðir að svarhlutfall var tæplega 30%. Skýringin á hinu lága svarhutfalli kann að vera sú að fólk hafi flutt úr landshlutanum eða skipt um starfsvettvang og því ekki talið sig eiga erindi í að taka þátt í þessari könnun. Aðrir hafa hugsanlega tekið þátt í könnuninni sem kjörnir fulltrúar, sbr. hér að neðan. Í ljósi hins lága svarhutfalls verða ekki dregnar vísindalegar niðurstöður af svörum fulltrúa samráðsvettvanga en hins vegar gefa þau vísbendingar um afstöðu þeirra og ýmsar mikilvægar ábendingar komu fram í svörum þeirra eins og fram kemur síðar.

Priðja viðhorfskönnunin var send kjörnum fulltrúum í sveitarstjórnnum landsins. Það var Samband Íslenskra Sveitarfélaga sem sá um að senda könnunina út fyrir hönd úttektaraðila. Skiptingu netfanga eftir landshlutasamtökum má finna í töflu 2.

Tafla 2. Þátttaka kjörinna fulltrúa í viðhorfskönnun skipt eftir landshlutum

	Fjöldi netfanga	Svarhlutfall
Vesturland	68	34%
Vestfirðir	51	41%
Norðurland vestra	45	29%
Norðurland eystra	85	26%
Austurland	47	40%
Suðurland	93	28%
Suðurnes	34	35%
Höfuðborgarsvæðið	77	22%

³ Tölvupóstur frá framkvæmdastjóra SSH til úttektaraðila, dags. 15. febrúar 2019.

Alls svöruðu 155 af þeim 500 sem fengu könnunina sem þýðir að svarhlutfall í heildina var 31%. Í ljósi hins lága svarhlutfalls verða ekki dregnar vísindalegar niðurstöður af svörum kjörinna fulltrúa en hins vegar gefa þau vísbindingar um afstöðu þeirra og ýmsar mikilvægar ábendingar komu fram í svörum þeirra eins og fram kemur síðar.

Samskonar kannanir voru sendar fulltrúum í samráðsvettvöngum og kjörnum fulltrúum og er því hægt að bera saman svör þeirra. Nokkrar sambærilegar spurningar voru lagðar fyrir alla hópana þrjá og verða svör þeirra borin saman eftir því sem við á hverju sinni.

Í skýrslunni eru settar fram athugasemdir og ábendingar frá svarendum enda geta þær reynst mjög gagnlegar við endurskoðun samninganna. Slíka athugasemdir eru merktar hópunum þremur, þ.e. (f) = framkvæmdastjórar, (s) = fulltrúar í samráðsvettvöngum og (k) = kjörnir fulltrúar.

1. Almennt um sóknaráætlanir landshluta

Árið 2009 var lagður grunnur að sóknaráætlunum landshluta þegar þáverandi ríkisstjórn ákvað að „efna til víðtæks samráðs undir forystu forsætisráðuneytisins um sóknaráætlanir landshluta til eflingar atvinnulífs og lífsgæða til framtíðar“⁴. Á þeim tíu árum sem eru liðin frá því að þessi yfirlýsing var birt, hefur mikið vatn runnið til sjávar; ýmislegt áunnist og þekking aukist en líka ýmislegt sem betur má fara. *Sóknaráætlanir landshluta* er ferli sem hefur skilgreindan upphafspunkt en óljósan endapunkt, ef einhvern.

Markmið sóknaráætlana hefur frá upphafi verið að samþætta áætlanir hins opinbera í sóknaráætlunum fyrir einstaka landshluta, auka aðkomu íbúa og haghafa í að skilgreina áhersluverkefni landshlutans og færa fjárveitingar til þessara verkefna og annarra, sem falla að áherslum landshlutans, „heim í hérað“. Þannig var þetta talsverð breyting frá því verklagi, sem áður var viðhaft við áætlanagerð og úthlutun fjármuna til umbótaverkefna á landsbyggðinni en fyrirmyndin var sótt til nokkurra Evrópulanda, ekki síst Írlands. Fyrstu árin fóru í að undirbúa jarðvegin og fóta sig í nýju umhverfi, halda hugarflugsfundi um allt land, ýmis konar greiningarvinnu o.fl.

Mikilvægur liður í þessu breytta verklagi var að samræma og samþætta annars vegar samskipti allra ráðuneyta í málum er varða byggðamál og hins vegar landshlutasamtaka sveitarfélaga sem voru skilgreind sem tengiliðir landshluta við Stjórnarráðið. Vorið 2012 var *Stýrinet Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir landshluta* sett á laggirnar og starfaði fram í apríl 2014. Hlutverk stýrinetsins var m.a. að undirbúa tillögu til ríkisstjórnar um sameiginlegan skilning Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir, undirbúa tillögur um útdelingu fjármagns frá ríki til sveitarfélaga og að útbúa ýmis konar skapalón sem höfð skildu til viðmiðunar við gerð fyrstu sóknaráætlana landshluta. Í mars 2013 voru í fyrsta sinn undirritaðir samningar milli ríkis og einstakra landshlutasamtaka um framkvæmd sóknaráætlana, landshlutasamtökin unnu sínar fyrstu sóknaráætlanir og fyrstu verkefnunum, undir þeirra hatti, var ýtt úr vör.

Með lögum nr. 69/2015 um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, með síðari breytingum, eru sóknaráætlanir festar í sessi sem liður í að efla byggðapróun, sbr. 1. gr.:

⁴ https://www.stjornarradid.is/media/stjornarrad-media/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf

Markmið laga þessara er að efla byggðaðþróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnarsýslustiga, jafnframt að færa til sveitarstjórna aukna ábyrgð á sviði byggða- og samfélagsþróunar.

Sama ár undirrituðu þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra og þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra annars vegar og einstök landshlutasamtök hins vegar nýja samninga um sóknaráætlun landshluta 2015-2019 sem gilda til ársloka 2019. Í framhaldinu settu landshlutasamtökin fram sóknaráætlanir sínar í samræmi við framangreinda samninga. Nú er að hefjast undirbúningur að þriðju útgáfu sóknaráætlana landshluta og er þessari úttekt m.a. ætlað að koma með tillögur að umbótum í þeirri vegferð sem framundan er.

Í viðhorfskönnun sem lögð var fyrir framkvæmdastjóra landshlutasamtaka í tengslum við úttek árið 2014 voru þeir frekar sáttir við verkefnið og gáfu því almennt einkunina 8 – 10 (á skalanum 1 – 10) en einn var frekar óánægður og gaf því einkunina 4. Í þeirri úttekt sem hér er sett fram var sambærileg könnun lögð fyrir framkvæmdastjóra landshlutasamtakanna og er niðurstaðan sú að allir eru frekar eða mjög ánægðir með verkefnið sem fær að meðaltali einkunina 4,38 á skalanum 1-5. Aðspurðir segjast framkvæmdastjórar verða ánægðastir með:

- *Aðgengi að fjármunum til að takast á við verkefni sem engan veginn er víst að fjármagn fái til með öðrum hætti.*
- *Sóknaráætlanir færa landshlutum vald, ábyrgð, og fjármagn til að vinna að mikilvægum verkefnum. Þær hafa stuðlað að betra samstarfi innan landshluta og betra samstarfi milli ráðuneyta og loks betra samstarfi milli stjórnarsýslustiga.*
- *Vald í eigin málum fært heim í hérað. Efling samráðs ráðuneyta í byggðamálum.*
- *Ábyrgð og umsjón færð út til landshluta og kjörnum fulltrúum falið að leggja línurnar um hvernig fjármagn er best varið enda vita þeir best hvað þarf heima fyrir. Snjallt að skipta þessu í tvennt, það er áhersluverkefni og uppbyggingsjóst.*
- *Fjármunir eru til staðar til að útfæra og fylgja eftir skýrri stefnu og framtíðarsýn fyrir landshlutann. Áhersluverkefni eru í raun aðgerðaráætlunin. Gildi uppbyggingsjóst er mikið í nærsamfélaginu.*
- *Farvegurinn, áhersla á vald heim í hérað, framkvæmd uppbyggingsjóst hefur gengið vel, margt áunnist þrátt fyrir takmarkað fjármagn, áhersluverkefni hafa eflst með hverju árinu.*
- *Stefnumótun fyrir svæðið, sem fylgir síðan fjármagn. Ein leið sem byggist á stefnumótun svæðisins.*
- *Hefur aukið samvinnu á milli sveitarfélaga sem og ríkis og landshlutasamtaka. Mikilvægt að fá fjármuni til áhersluverkefna.*

Framkvæmdastjórar voru beðnir um að nefna hvað þeir eru óánægðastir með og nefndu þeir helst mikið bákn í kringum verklagið og skort á fjármagni. Nánar er gerð grein fyrir þessu síðar í skýrslunni.

2. Markmið samninganna

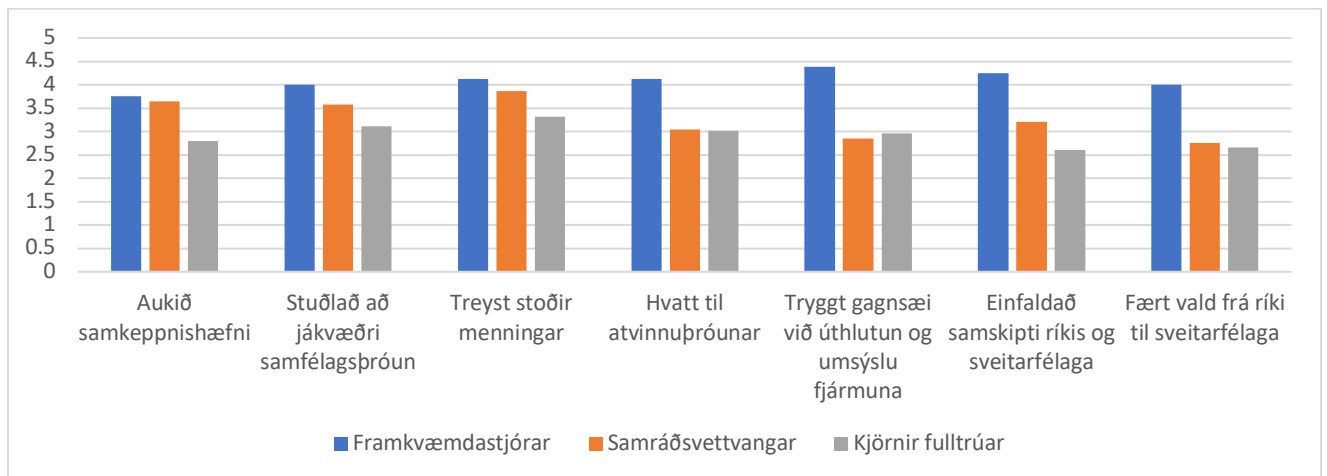
Í samræmi við verklýsingu í samningi verkkaupa og úttekaraðila var ákveðið að kanna afstöðu svarendahópanna þriggja um hvort markmið samninga um sóknaráætlanir hafi náð fram að ganga. Svörin byggjast oftast á tilfinningu hvers og eins enda erfitt að festa áþreifanlegt mat á marga þá þætti sem spurt var um.

Spurningin sem lögð var fyrir var svohljóðandi:

Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta hafi aukið samkeppnishæfni landhlutans/stuðlað að jákvæðri samfélagsþróun/treyst stoðir menningar í landshlutanum/tryggt gagnsæi við úthlutun og umsýslu fjármuna/einfaldað samskipti ríkis og sveitafélaga/fært vald frá ríki til sveitafélaga.

Þátttakendur gáfu einkunn á skalanum frá 1 – 5, þar sem 1 gaf til kynna að sóknaráætlun hefði haft mjög lítil áhrif og númer fimm mjög mikil áhrif.

Graf 1. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta hafi:



Áður en bornar eru saman niðurstöður ólíkra svarendahópa, er rétt að undirstrika mikinn mun á fjölda þátttakenda í hverjum hópi, þar sem framkvæmdastjórar eru einungis 8 en meðal fulltrúa í samráðsvettvöngum voru 80 svarendur og meðal kjörinna sveitastjórnarfulltrúa voru 155 svarendur.

Eins og sjá má á grafinu eru framkvæmdastjórar landshlutasamtakanna almennt mun jákvæðari í garð sóknaráætlunar eigin svæðis og telja þeir hana hafa mun meiri áhrif en aðrir hópar. Sú niðurstaða þarf ekki að koma á óvart þar sem þeir þekkja verkefnið betur en hinir svarendahóparnir. Þá eru fulltrúar samráðsvettvanga almennt jákvæðari í garð sóknaráætlana en kjörnir fulltrúar. Það sem helst sameinar hópana þrjá er sú skoðun að sóknaráætlun hafi treyst stoðir menningar í landshlutanum. Það sem einnig vekur athygli við þessar niðurstöður er að fulltrúar samráðsvettvanga og kjörnir fulltrúar hafa almennt ekki mikla trú á að sóknaráætlanir hafi fært vald frá ríki til sveitarfélaga né einfaldað samskipti ríkis og sveitarfélaga.

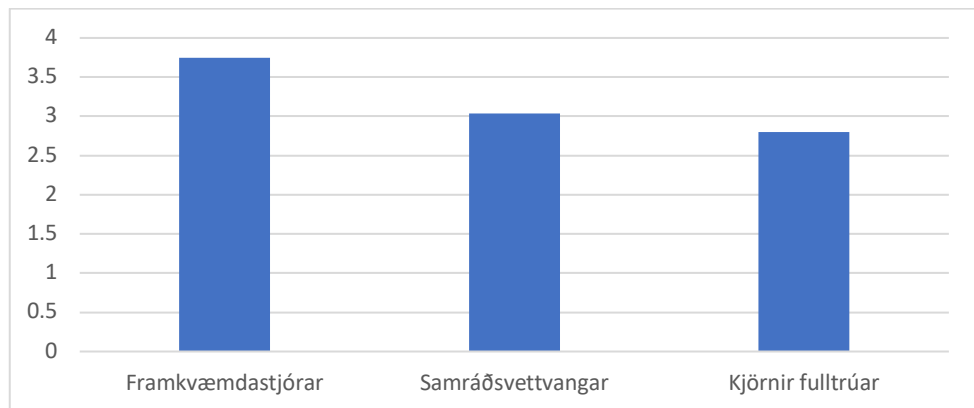
Lagðar voru fyrir tvær opnar spurningar til þess að freista þess að draga fram þá þætti sem svarendur hefðu sterkar skoðanir á. Eins og áður segir voru framkvæmdastjórar landshlutasamtaka spurðir eftirfarandi: *Hvað ertu ánægðust(ur) með í sóknaráætlun landshluta? Hvað ertu óánægðust(ur) með í sóknaráætlun landshluta?* Sambærileg spurning var lögð fyrir fulltrúa sveitafélaga og samráðsvettvang: *Er eitthvað að þínu mati, sem vel hefur tekist við framkvæmd sóknaráætlunar í þínum landshluta? Er eitthvað sem, að þínu mati, mætti betur fara í framkvæmd sóknaráætlunar?* Þau svör sem þar fengust eruð fléttuð inn í kaflana hér á eftir.

Til þess að fá betri heildarmynd af niðurstöðum og um leið nánari sýn á hversu vel svarendur telja framkvæmd sóknaráætlunar hafi náð að að mæta þeim markmiðum sem sett eru fram í fyrstu grein samninga um sóknaráætlanir landshluta 2015 – 2019, var ákveðið að flokka svör opnu spurninganna eftir þessum sömu flokkum. Hér á eftir eru sett fram dæmi um þessa svörun, skipt eftir markmiðunum sjö og greining á þeim. Auk þessara svara mátti einnig finna niðurstöður sem gáfu til kynna verulega vanþekkingu á málaflokknum auk athugasemda um sýnileika, fjármagn, útfærslu á framkvæmd samnings og virkni samráðsvettvangs. Þessi atriði eru tekin fyrir í öðrum köflum.

Samkeppnishæfni landshluta

Eitt af markmiðum samninga um sóknaráætlanir er að „auka samkeppnishæfni landshlutans og landsins alls“ eins og fram kemur í 1. grein samninganna. Hugtakið „samkeppnishæfni“ er flókið fyrirbæri og samsett úr mörgum þáttum. Erfitt er að gera sér grein fyrir hvaða merkingu hver og einn svarenda leggur í það hugtak og því má áætla að almenn en óljós tilfinning ráði svörum hjá mörgum. Mat þeirra á því hvort þetta markmið hafi náð fram að ganga, á skalanum 1 – 5, má sjá í grafi 2.

Graf 2. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta af aukið samkeppnishæfni hans?



Eins og sjá má er töluverður munur milli þeirra hópa svarenda sem tóku þátt í könnuninni. Erfitt er að henda reiður á að hve miklu leiti sóknaráætlanir hafa aukið samkeppnishæfni landshluta, en niðurstöður kannananna sýna þó fram á að trú svarenda sé í hóflegri kantinum. Þessi þáttur fær til að mynda lægstu einkunn hjá framkvæmdastjórunum af þeim sjö atriðum sem spurt var um með þessum hætti. Þó er einnig margt jákvætt sem fram kom og áhugavert er að skoða dæmi um jákvæð tilsvör svarenda.

Hugtakið „samkeppnishæfni“ kemur ekki fyrir í opnum svörum svarendahópanna þriggja þar sem þeim var gefinn kostur á að nefna það sem vel hefur tekist við framkvæmd sóknaráætlana eða hvað má betur fara. Nokkrar athugasemdir má samt draga fram sem tengjast „samkeppnishæfni“ með einhverjum hætti:

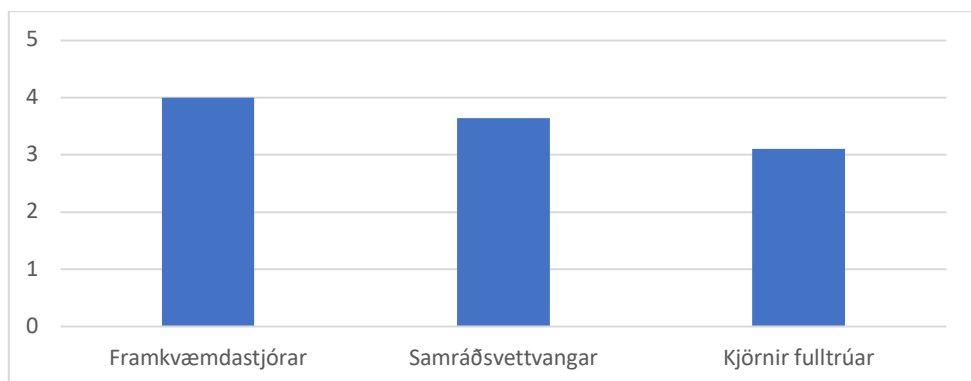
- Umhverfissvottun sveitafélaga. (s)
- Sóknaráætlun er gott verkfæri til að stuðla að uppbyggingu svæða þar sem neikvæð íbúapróun hefur verið undanfarna áratugi. (k)
- Markaðsmál og byggðarþróunarverkefni. (s)
- Bætt ímynd svæðisins, markvisst unnið að því að einblína á jákvæða hluti. (s)
- Uppbygging ferðamannastaða hefur tekist vel. Aukin umfjöllun um Vestfirði sem ferðamannastað hefur vakið athygli. (k)
- Ég tel að það hafi tekist nokkuð vel til að velja verkefni sem varða heildarhagsmuni landshlutans. Markmiðssetning hefur verið skýr. (s)
- Stefnumótun fyrir svæðið, sem fylgir síðan fjármagn. (f)
- [Vantar] meiri beinan stuðning við innviði og uppbyggingu þeirra sem ríkið hefur ekki sinnt. (k)

Það er ljóst að samkeppnishæfni landshluta er nátengd grósku í nýsköpun og mun sá efnispáttur vera skoðaður síðar í þessum kafla. Í þessu samhengi gæti verið áhugavert að skoða niðurstöður World Economic Forum⁵ þar sem fjallað er almennt um samkeppnishæfni Íslands, hvernig hún hefur breyst á milli ára og hvaða þættir spila þar inn í. Ísland lendir þar í 24. sæti af 137 þegar kemur af því að mæla nýsköpun og því ljóst að ýmis sóknarfæri eru til staðar í þessum efnunum.

Samfélagsþróun landshluta

Eitt af meginmarkmiðum sóknaráætlunar er að stuðla að jákvæðri samfélagsþróun í hverjum landshluta. Hugtakið jákvæð samfélagsþróun er í eðli sínu erfitt að ramma inn og hætt við að þátttakendur leggi í það ólíkan skilning. Samt sem áður var ákveðið að spyrja út í þetta markmið og þá spurt að hve miklu leyti þau teldu að sóknaráætlun þeirra landshluta hafi stuðlað að jákvæðri samfélagsþróun. Niðurstöður úr þeirri spurningu má sjá í grafi 3 hér fyrir neðan.

Graf 3. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þins landshluta hafi stuðlað að jákvæðri samfélagsþróun?



⁵ http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Iceland.pdf

Eins og sjá má á gröfunum, þá er „ánægjustig“ hér í hærri kantinum, miðað við aðra efnisþætti. Einnig er ljóst að ekki eins mikill munur á milli hópa líkt og í mörgum öðrum efnisflokkum. Gefur þetta til kynna almenna jákvæðni gangvart áhrifum sóknaráætlunar á samfélagsþróun landshlutans. Hér gefur að líta dæmi um þau tilmæli sem fram komu varðandi þetta:

Tafla 3. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi samfélagsþróun

Það sem vel hefur tekist	Það sem betur má fara
Samvinna milli sveitarfélaga, uppbygging fjölbreyttari atvinnuþátta, styrking menningarstarfs. (k)	Efla þarf samstarf á svæðinu, svo það tali sem ein heild. (s)
Meir virkni íbúa. (k)	Meira fjármagn frá ríkinu, skynsamlegt að heimamenn geti stutt verkefni sem skipta máli fyrir samfélagið. (s)
Dreift fjármunum í mörg áhugaverð og skemmtileg verkefni, vítt og breitt um landshlutann. (k)	Það er slæm þróun að mínu mati að grasrótin drepist í þessu kerfi þar sem að umsóknarferli og kröfur til umsókna eru það miklar að „heimamaðurinn“ eða sá sem ekki er atvinnuumsækjandi eða tilheyrir stofnun á ekki möguleika á að ná í gegn. (s)
Bættar samræður skipulagsheilda um sameiginlega hagsmuni. (k)	Það þyrfti að gæta aðeins meira jafnræðis milli byggðalaga. (k)
Hún [sóknaráætlun] hefur aukið samvinnu og aukið meðvitund fólks gagnvart mismunandi svæðum. (s)	Skortir nægt fjármagn til kröftugra sóknaraðgerða fyrir landshlutann. Sumt fjármagn virðist aðeins fara til að fæða núverandi stjórnkerfi en verður ekki til að hrinda af stað raunverulegum framfara verkefnum. (k)
Samstarf aukist, aðstoð við uppbyggingu aukist. (s)	[] Það ætti fyrir löngu að vera búið að auka verulega fjármuni frá ríkinu og fjölgja málaflokkum. Það sem skortir upp á áhrif áætlana á jávæða þróun í atvinnulífi, nýsköpun og samfélagsþróun er einfaldlega vegna þess að ríkið leggur of lítið fram. (k)

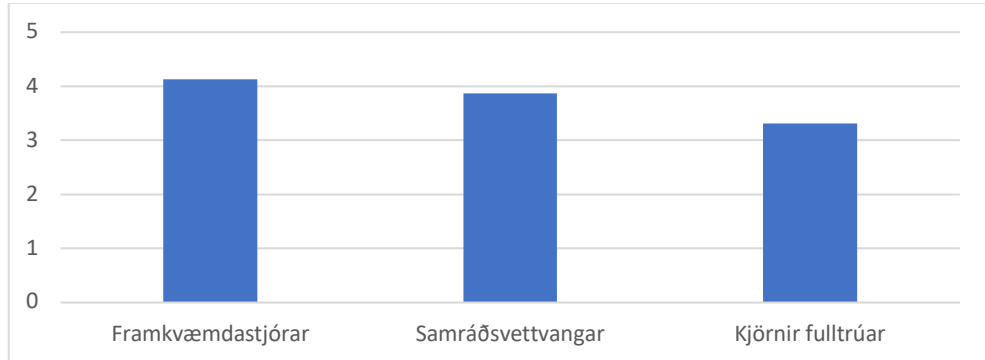
Samkvæmt þessu virðist almennt vera jákvæðni gagnvart sóknaráætlunum sem verkfæri sem mögulega gæti stuðlað að jákvæðri samfélagsþróun, þó svo að sumum finnist að verkfærinu megi beita af meiri festu og krafti.

Menning

Eitt af markmiðum sóknaráætlunar samkvæmt samningum er að treysta stöðir menningar í landshlutanum og er stefnumótun í menningarmálum oft eitt af áhersluverkefnum landshlutanna. Spurning þar sem þátttakendum voru beðin um að meta á skalanum 1-5, hversu mikið sóknaráætlun hafi treyst stöðir

menningar, skoraði hæst hjá öllum svarendahópum. Niðurstöður má sjá í grafi 4.

Graf 4. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þins landshluta hafi treyst stoðir menningar í landshlutanum?



Það kemur ekki á óvart að afstaðan til áhrifa sóknaráætlana á menningarmál í landshlutunum skuli vera jafn jákvæð og raun ber vitni, einkum í ljósi þess að flestir styrkir úr uppbyggingasjóðum renna til þessa málaflokks, sbr. kafla um uppbygginarsjóði, auk þess sem menningarverkefnin eru almennt mjög sýnileg íbúum svæðanna. Framlög til menningarmála eru bæði í formi stofn- og rekstrarstyrkja til menningarstofnana og til einstakra verkefna í skapandi greinum.

Tafla 4. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi menningu

Það sem vel hefur tekist	Það sem betur má fara
Ýmislegt, einkum hvað varðar listir er mögulegt en væri það ekki án stuðningsins. (k)	Menningarráðin sem áður störfuðu voru skýrari einingar en sóknaráætlanir, mér finnst óljóst hvað er að sækja í sóknaráætlanir. (k)
Menningarlegi hlutinn. /Úthlutun styrkja til menningarmála. (k)	Brýnt er að stækka menningarhlutann. (s)
Bætt í menningu og listir (s)	
Mér finnst að sérstaklega vel hafi tekist til þegar kemur að því að hlúa að menningarstarfi og ýmsum frumkvöðlaverkefnum þar að lútandi. (s)	
Mörg verkefni á menningarsviðinu hafa orðið til. Verkefni sem laða að ferðafólk og veita íbúum svæðisins lífsfyllingu og störf. (s)	

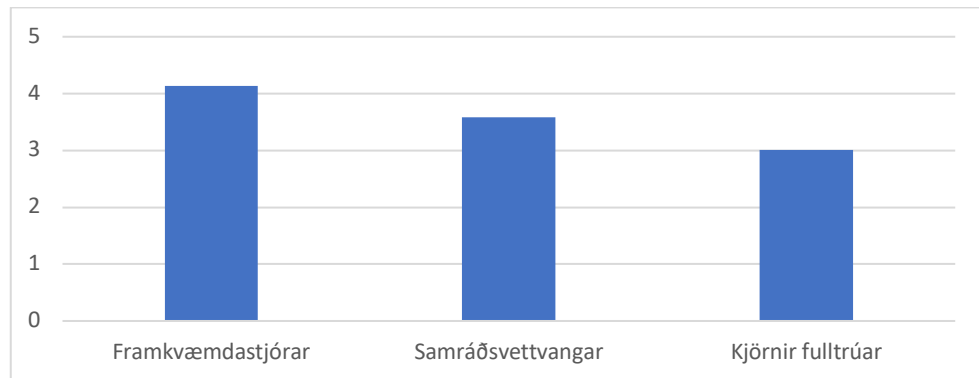
Samkvæmt greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna frá 2017 hefur hlutur menningartengdra verkefna farið vaxandi á því tímabili sem hér er til skoðunar, bæði hvað varðar umsóknir og úthlutun styrkja úr uppbyggingarsjóði. Samkvæmt greinargerðinni flokkuðust 59.73% allra

umsókna 2017 undir menningarstarfsemi og voru styrkir til þessa efnisflokks samtals 64,6% allra styrkja.⁶

Atvinnuþróun og nýsköpun

Í samanburði við menningarhlutann, þá virðist trú á mátt sóknaráætlana vera heldur minni meðal fulltrúa samráðsvettvanga og kjörinna sveitastjórnarfulltrúa þegar kemur að því að meta áhrif þeirra á atvinnuþróun og nýsköpun í landshlutunum eins og fram kemur í grafi 5.

Graf 5. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta hafi hvatt til atvinnuþróunar í landshlutunum?



Nokkrar athugasemdir voru settar fram sem snúa sérstaklega að atvinnuþróun. Sett eru fram dæmi um þau tilsvör í töflu 5 til að fá betri mynd af þeim hugmyndum sem liggja á bak við tölurnar.

Tafla 5. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi atvinnuþróun

Það sem vel hefur tekist	Það sem betur má fara
Hvatt til stofnunar lítilla fyrirtækja. (k)	Gera þarf íslenskum landbúnaði hærra undir höfði, draga fram mikilvægi hans fyrir landshlutann. (k)
Utanhald um fiskeldi. (k)	Markvissari styrki til eflingar alvöru atvinnuuppbyggingar. (k)
Atvinnuuppbygging sprotafyrirtækja. (k)	Varðandi nýsköpunar og atvinnuþróunarhlutann þá er helsti gallinn að styrkir eru smáir og skipta því hlutfallslega minna máli fyrir stærri verkefni. Til greina kæmi að veita verulegum upphæðum í gegnum sóknaráætlanir til undirbúnings stórfamkvæmda. (s)

Hér fyrir neðan eru dæmi um ummæli sem sneru að nýsköpun frá þeim sem svöruðu viðhorfskönnun úttektaaðila.

⁶ Geinargerðir um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna. Bls 22. Tekið af vef Stjórnarráðsins 27. apríl 2019. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraetlanir/>

Tafla 6. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi nýsköpun

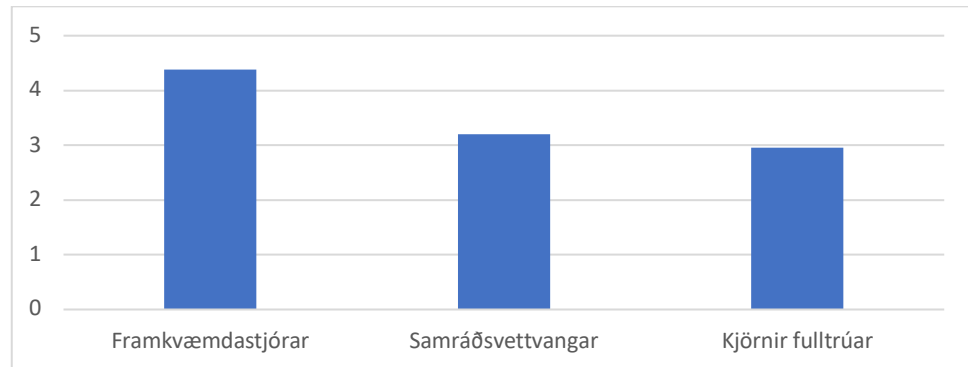
Það sem vel hefur tekist	Það sem betur má fara
<i>Sóknaráætlun hefur styrkt verulega nýsköpun og þróun á svæðinu og auðveldað litlum fyrirtækjum að hefja sín fyrstu skref. (s)</i>	<i>Varðandi nýsköpunar- og atvinnuþróunarhlutann þá er helsti gallinn að styrkirnir eru smáir og skipta því hlutfallslega minna máli fyrir stærri verkefni. Til greina kæmi að veita verulegum fjárhæðum í gegnum sóknaráætlanir til undirbúnings stórframkvæmda. (s)</i>
	<i>Sóknaráætlun Vesturlands hefur ekki styrkt rannsóknir í landshlutanum ólíkt sumum landshlutum. Að mínu mati ætti sá möguleiki að vera fyrir hendi, því rannsóknir geta jú m.a. getið af sér niðurstöður sem hagsnýta má til ýmissa hluta. Hér eru fjölmargir rannsóknaraðilar sem flestir eru undirfjármagnaðir og gæti þessi aðgerð stuðlað að styrkingu þeirra. (s)</i>
	<i>Leggja mun meiri áherslu á nýsköpun og atvinnuþróun með styrkleika og tækifæri hvers landshluta að leiðarljósi (k)</i>

Í ljósi þessara niðurstaðna könnunarinnar og þegar skoðað er hlutfall styrkja sem veittir eru til nýsköpunar og atvinnuþróunar, er rétt að velta fyrir sér hvaða leiðir hægt er að fara til að efla þennan hluta sóknaráætlana og þar með tiltrú íbúa á honum. Eins er ráðlegt að rannsaka hvaða aðrar styrktarleiðir eru í boði sem unnið gætu samhliða styrkjum og verkefnum sóknaráætlunar. Verður þessum þáttum velt upp síðar í skýrslunni.

Gagnsæi við úthlutun og umsýslu fjármuna

Eitt af markmiðum samninga um sóknaráætlun er að tryggja gagnsæi við úthlutun og umsýslu fjármuna. Það er mikilvægt að þetta gangi eftir svo að framkvæmd sóknaráætlana njóti trúverðugleika bæði meðal umsækjenda en einnig meðal íbúa almennt. Einnig er slíkt gagnsæi til grundvallar góðum samskiptum milli ríkis og sveitafélaga. Þátttakendur voru spurðir að hve miklu leyti þau teldu sóknaráætlun landshluta hafa tryggt gagnsæi við úthlutun og umsýslu fjármuna. Niðurstöður þeirrar könnunar má finna í grafi 6 á næstu blaðsíðu.

Graf 6. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta hafi tryggt gagnsæi við úthlutun og umsýslu fjármuna?



Ánægja með gagnsæi í úthlutun og umsýslu fjármuna virðist almennt vera í meðallagi. Eðli málsins samkvæmt er tiltrú framkvæmdastjóra mest í þessum efnum en þetta er sá þáttur, ásamt stöðir menningar, sem fær að meðaltali hæstu einkunn hjá þeim. Kjörnir fulltrúar hafa minnstu trú á að sóknaráætlanir hafi tryggt gagnsæi við úthlutun og umsýslu og gefur þetta til kynna að gagnsæi sé til staðar en er jafnvel ekki nægilega sýnilegt fyrir aðra en þá sem starfa í beinum samskiptum við ráðuneytið.

Lítið var minnst á gagnsæi í opnum svörum þátttakenda í viðhorfskönnunum, þó kom t.d. fram að

- Það er skýrt hvað á að styrkja og því minni hætta á geðþóttaákvörðunum og frændhygli. (s)

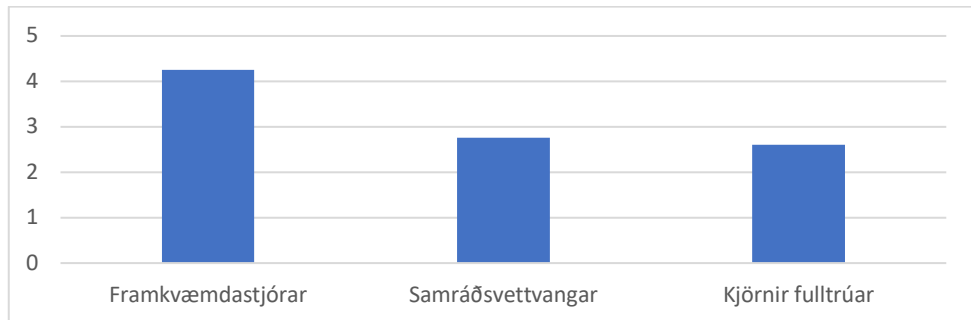
Samskipti ríkis og sveitafélaga

Eitt af markmiðum sóknaráætlana landshluta er að efla og einfalda samskipti ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt fyrrverandi formanni Sambands íslenskra sveitafélaga, hafa samskipti ríkis og sveitarfélaga batnað mikið á undanförunum árum. Þau séu orðin formfastari og ekki eins tilviljanakennd og þau voru áður.⁷

Í könnun úttektaraðila voru þátttakendur beðnir um að meta að hve miklu leyti þau teldu sóknaráætlun síns landshluta hafa einfaldað samskipti ríkis og sveitafélaga. Niðurstöður voru áhugaverðar, sérstaklega sökum mikils ósamræmis í svörum framkvæmdarstjóra landshlutasamtaka annars vegar og fulltrúa samráðsvettvangs og kjörinna sveitastjórnarfulltrúa hins vegar eins og sjá má í grafi 7 á næstu blaðsíðu.

⁷ Tekið af vef RUV, 26. apríl 2019. <http://www.ruv.is/frett/batnandi-samskipti-rikis-og-sveitarfelaga>

Graf 7. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta hafi einfaldað samskipti ríkis og sveitarfélaga?



Vissulega er ómögulegt að greina með nákvæmum hætti af hverju slíkur munur stafar, en það er ljóst að upplifum af samskiptum ríkis og sveitafélaga er töluvert ólíkur milli hópa. Til þess að freista þess að draga upp skýrari mynd af þessum upplifunum eru hér dæmi um athugasemdir þátttakenda.

Tafla 7. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi samskipti ríkis og sveitafélaga

Það sem vel hefur tekist	Það sem betur má fara
<i>Þær hafa stuðlað að betra samstarfi innan landshluta sem og betra samstarfi á milli ráðuneyta og loks betra samstarfi á milli stjórnsýslustiga. (f)</i>	<i>Um of ferköntuð sýn á framkvæmd og utanumhald stýrihóps á framgang verkefna, formið og áhersla á tölfræði leikur of stór hlutverk. (f)</i>
<i>Hefur aukið samvinnu á milli sveitafélaga sem og ríkis og landshlutasamtaka. (f)</i>	<i>Ekki tekist að auka skilvirkni í samskiptum. (s)</i>
<i>Jákvætt að öllu leyti, heimamenn forgangsraða verkefnum og samskipti við ríkið verður betra, jafningjagrundvöllur. (k)</i>	<i>Meiri samvinna við sveitafélög. (k)</i>

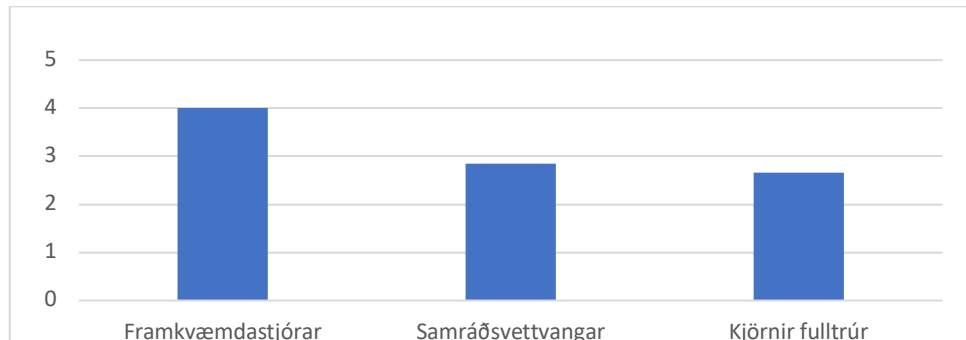
Það er ljóst að þó svo að jákvæðni gæti hjá öllum hópum, þá er áður nefndur munur á milli hópa eftirtektarverður. Meðal tveggja síðarnefndu hópanna, eru ánægja með samskipti ríkis og sveitafélaga minnst í þessum efnisflokk, af þeim sem greindir hafa verið sem meginmarkmið samninga um sóknaráætlanir landshluta.

Vald frá ríki til sveitafélaga

Síðastliðin ár hefur aukin áhersla verið lögð á dreifingu valds og ábyrgðar innan íslenskrar stjórnsýslu. Samkvæmt 1. grein laga um byggðaráætlun og sóknaráætlanir frá 2015 er eitt af meginmarkmiðum laganna að „færa til sveitastjórna aukna ábyrgð á sviði byggða- og samfélagsþróunar.“⁸ Þar sem þetta atriði liggur til grundvallar hugmyndafræði sóknaráætlana, þá voru þátttakendur sérstaklega spurðir út í það að hve miklu leyti þeir teldu sóknaráætlanir hafi fært vald frá ríki til sveitafélaga. Niðurstöður má finna í grafi 8.

⁸ Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, 2015 nr 69 9.júlí. Tekið af vef alþingis 26. apríl 2019. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015069.html>

Graf 8. Að hve miklu leyti telur þú að sóknaráætlun þíns landshluta hafi fært vald frá ríki til sveitarfélaga?



Það vekur athygli að munur á milli meðaltals hjá framkvæmdastjórum landshlutasamtaka annars vegar og svo fulltrúum samráðsvettvanga og kjörinna sveitastjórnarfulltrúa hins vegar er verulegur. Þó svo að munurinn sé aðeins minni en í svörun spurningar sem lýtur að samskiptum ríkis og sveitafélaga, þá eru niðurstöðurnar mjög sambærilegar. Þetta gefur til kynna að upplifun framkvæmdastjóra landshlutasamtaka af samskiptum og auknu valdi sveitafélaga, er verulega ólík annarra þátttakenda. Til glöggvunar koma fram í töflu 8 nokkrar athugasemdir svarenda varðandi þennan efnispátt.

Tafla 8. Dæmi um tilsvör þátttakenda varðandi valdatilfærslu frá ríki til sveitafélaga

Það sem vel hefur tekist	Það sem betur má fara
Sóknaráætlanir færa landshlutunum, vald, ábyrgð og fjármagn til að vinna að mikilvægum verkefnum. (f)	Það á ekki að grafa undan sjálfstæði sveitafélaga með beinum samskiptum ríkis og landshlutasamtaka. (k)
Vald í eiginn málum fært heim í hérað. (f)	Hætta, þetta er peningaeyðsla sem engu skilar. (s)
Ábyrgð og umsjón færð út til landshlutanna og kjörnum fulltrúum falið að leggja línurnar um hvernig fjármagn er best varið, enda vita þeir best hvað þarf heima fyrir. (f)	Það þarf betri kynningu á þessu til íbúa og það hefur ekki tekist nógu vel að virkja fólk til þátttöku. (k)
Frjó umræða og forgangsröðun þar sem byggðir í landshlutanum hafa skilgreint sína sameiginlegu hagsmuni. (s)	Við þurfum bara að passa að búa ekki til 3. stjórnarsýslustigið. Það þarf að virkja sveitafélögin sjálf meira í þátttöku samráðsvettvangsins og í því að ákveða áhersluverkefni. (s)
Samstarf sveitastjórnarmanna sterkara. Hugsað um hagsmuni heildarinnar. (s)	

Eins og fyrr segir getur verið snúið að setja niður skýrar ástæður þess að slíkur munur ríkir í upplifun ólíkra hópa sem þátt tóku í könnuninni. Hluti skýringarinnar gæti legið í því að þessir hópar hafa ólík og misstór hlutverk er kemur að framkvæmd sóknaráætlana. Einnig er vert að velta fyrir sér hvort um sé að ræða skort á upplýsingu til fulltrúa samráðsvettvanga og kjörinna sveitafulltrúa.

Samantekt

Margt áhugavert kemur í ljós þegar að farið er yfir viðbrögð þátttakenda við þeim markmiðum sem sett eru fram í samningi um sóknaráætlanir landshluta. Ljóst er að svarendur dragast mikið til í tvo dilka, annars vegar framkvæmdastjórar landshlutasamtaka og hins vegar fulltrúar samráðsvettvanga og kjörnir sveitastjórnafulltrúar. Eins og áður hefur komið fram telja framkvæmdastjórar áhrif sóknaráætlana mun meiri en fulltrúar í samráðsvettvöngum og kjörnir fulltrúar.

3. Samráðsvettvangur

Samningur ráðuneyta og landshlutasamtaka (4. grein) kveður á um að „Landshlutasamtökin skipi samráðsvettvang þar sem tryggð er sem breiðust aðkoma sveitarstjórna, stofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra haghafa í landshlutanum. Gæta [skuli] lýðræðis-, búsetu-, aldurs- og kynjasjónarmiða. Landshlutasamtökin skilgreina hlutverk og verkefni samráðsvettvangs og skal hann hafa beina aðkomu að gerð sóknaráætlunar landshlutans og vera upplýstur um framgang hennar. Samráðsvettvangurinn skal koma saman að minnsta kosti árlega og ræða framgang sóknaráætlunar.“⁹ Tilgangurinn með samráðsvettvangi í hverjum landshluta var að tryggja lýðræðislega aðkomu og hlutdeild í sóknaráætlunum og tókst í flestum tilvikum með ágætum að stofna slíka vettvanga í upphafi tímabilsins. Í árlegum greinargerðum stýrihópsins um framvindu sóknaráætlana er gerð grein fyrir samsetningu samráðsvettvanga sem er í samræmi við framangreindar kröfur en gera má ráð fyrir að sumir fulltrúar í samráðsvettvöngum taki þátt á þeim vettvöngum með „marga hatta“, líkt og t.d. kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum sem koma úr hinum ýmsum geirum samfélagsins. Samkvæmt fyrrnefndum greinargerðum eiga fulltrúar allra sveitarfélaga landsins fulltrúa í samráðsvettvöngum en aldursamsetning þeirra endurspeglar ekki aldursamsetningu landshlutanna þar sem samanlagt innan við 20% þátttakenda eru yngri en 25 ára eða eldri en 60 ára. Í greinargerð 2017, lýsti stýrihópur Stjórnarráðsins áhyggjum sínum vegna aldursdreifingar í samráðsvettvangi, en þá kom fram að aðeins tæp 4% komu úr yngsta aldursflokknnum og „rífliga helmingur allra fulltrúa kemur úr aldurshópnum 40 – 60 ára.“¹⁰

Samráðsvettvangar landshlutasamtakanna virðast almennt lítt eða ekkert virkir núna í lok tímabils núgildandi sóknaráætlana, sbr. svör framkvæmdastjóra landshlutasamtakanna.

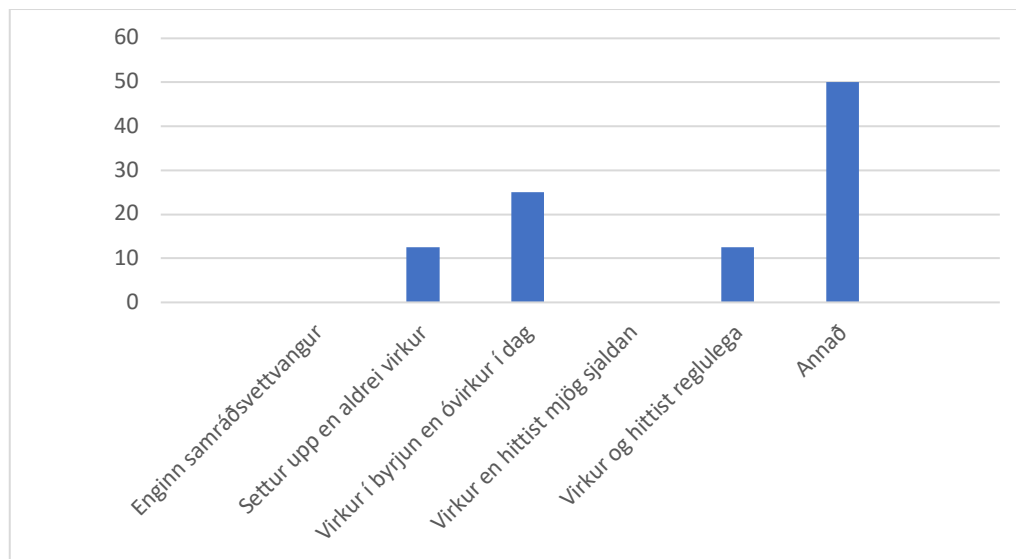
Hversu virkur er samráðsvettvangur sóknaráætlunar í þínum landshluta?
Svarendum var boðið uppá svörin sem finna má í grafi 9.

⁹<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraetlanir/>

¹⁰ Sóknaráætlanir landshluta. Greinargerð um framvindu og ráðstöfun fjármuna 2017. Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðarmál. September 2018.

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=f0a8947b-cca1-11e8-942c-005056bc4d74>

Graf 9. Svör framkvæmdarstjóra um virkni samráðsvettvanga



Framkvæmdastjórnnum var boðið að lýsa betur gangi mála hvað varðar samráðsvettvang á eigin svæði og fengust þessar athugasemdir.

- Samráðsvettvangur var ágætlega virkur í byrjun, en það hefur dregið úr virkni hans. Frá upphafi hefur hann fundað 1x til 2x á ári.
- Fulltrúar eru mjög dreifðir um landshlutann og þungt að ná honum saman. Fundað hefur verið árlega en um fjórðungur mætir.
- Samráðsvettvangur var virkur í byrjun tímabils en er ekki eins virkur í dag.
- Samráðsvettvangurinn er til og hittist árlega. Var virkur í upphafi en lítið komið frá honum eftir það en er þó ekki tilbúinn að segja að hann sé óvirkur í dag.

Í framhaldi af þessu er vert að skoða þær ábendingar sem fram komu frá öðrum svarendahópum varðandi samráðsvettvanga: .

- Þeir sem hafa tekið sæti í samráðsvettvangi mættu vera mun virkari í sínu starfi, bæði með því að kynna sér betur hina ýmsu þætti áætlunarinnar auk þess að sýna meira frumkvæði. (s)
- Að kjörnir fulltrúar hafi beina aðkomu við gerð og framkvæmd sóknaráætlana. Samráðsvettvangur hefur ekki heppnast eins og best verður á kosið. (s)
- Tryggja að sem flestir sem að samráðsvettvangi koma taki þátt og mæti á boðaða fundi. (s)
- Það er varla hægt að segja að samráðsvettvangurinn hafi verið hafður með í ráðum og upplýsingaflæði og gagnsæi er afar takmarkað hvað varðar þann hóp. Að mörgu leyti virðist samráðið við samráðsvettvanginn fyrst og fremst vera sýndarmennska. (s)
- [] Einnig hefur gengið illa að manna samráðsvettvang, spurning hvort ekki ætti að breyta því fyrirkomulagi. T.d. mætti hugsa sér einhvers konar samráðsvettvang sem skipað væri þremur fulltrúum frá hverju sveitarfélagi. Þeir yrðu gerðir ábyrgir fyrir samráði við ólíka hópa, íbúa, grasrót í sínu sveitarfélagi. Með því yrðu slegnar tvær flugur í einu höggi; virkur samráðsvettvangur og aukin skuldbinding sveitarfélaga á svæðinu við

sóknaráætlun. Sveitarfélögin hafa enn ekki tamið sér að horfa til sóknaráætlana í sinni stefnumótun. (k)

Samantekt

Lýðræðisleg aðkoma að sóknaráætlunum landshluta er óumdeilanlega mikilvægur liður í hugmyndafræði sóknaráætlana, þ.e. að færa vald „heim í hérað“, og því mikilvægt að leita leiða til að viðhalda samráðsvettvöngum í einu eða öðru formi. Flestir landshlutar eru víðfeðmir og því sennilega útilokað ætla að hægt sé að viðhalda óbreyttu formi samráðsvettvanga, þ.e. að kalla fulltrúa saman til funda, en með nútíma tækni er auðvelt að kalla eftir hugmyndum, vinna með þær og forgangsraða. Þannig hefur Vestfjarðastofa farið þá leið í tvígang að eiga samtalið við samráðsvettvanginn með rafrænum aðferðum. Árið 2018 fór samráðið í gengum Betra Ísland og tókst það þökkalega en nokkur tími fór í að kenna fulltrúum samráðsvettvangsins á þennan nýja miðil. Fyrir árið 2019 var farin sú leið að hafa opinn vettvang með tillögum að áhersluverkefnum þar sem fulltrúum gafst tækifæri til skoðanaskipta auk þess sem haldnir voru samtengdir fundir á þremur stöðum en niðurstöðum þeirra var síðan deilt á rafræna vettvangnum.¹¹

4. Uppbyggingarsjóðir

Annar kafli samnings stjórnvalda við landshlutasamtökin fjallar um uppbyggingarsjóði sem „hafa það hlutverk að styrkja menningar- og nýsköpunarverkefni, auk annarra verkefna sem falla að sóknaráætlun landshlutans“. Uppbyggingarsjóðirnir eru samkeppnissjóðir, þ.e. einstaklingar og lögaðilar innan landshluta geta sótt um styrki úr sjóðnum til fyrirfram skilgreindra verkefna. Í kaflanum er að finna ákvæði þar sem kveðið er á um að landshlutasamtökin skuli annast umsýslu sjóðsins á sínu svæði og að auglýsa skuli eftir styrkjum einu sinni á ári hið minnsta. Þá er einnig kveðið á um að landshlutasamtökin skuli setja sér verklagsreglur um úthlutun og hvað þær reglur þurfi að innihalda. Þá er einnig kveðið á um skipan úthlutunarnefndar, hvernig hún skuli skipuð, leiðbeiningar um hæfi og hugsanlegt vanhæfi nefndarmanna. Loks segir í 2. kafla að opinberir stofnanir og opinber hlutafélög og samtök skulu að jafnaði ekki vera leiðandi í verkefnum sem styrkt eru af uppbyggingarsjóði landshlutans. Í 4. kafla samninganna um sóknaráætlanir, þar sem fjallað er um ráðstöfun fjármuna og umsýslu, segir að lágmark 55% af sk. grunnframlagi sóknaráætlana skuli varið til uppbyggingarsjóðs landshlutans.

Stýrihópur Stjórnarráðsins útbjó leiðbeinandi verklagsreglur vegna umsýslu og umsýðnar í kringum uppbyggingarsjóðina og hafa flest landshlutasamtökin fylgt þeim reglum. Í öllum tilvikum hafa stjórnir landshlutasamtakanna skipað fulltrúa í úthlutunarnefnd eða nefndir og í nokkrum tilvikum hafa samtökin einnig skipað tvö fagráð sem meta umsóknir og gera tillögur til úthlutunarnefndar, þ.e. annars vegar vegna umsókna sem tengjast menningarverkefnum og hins vegar fagráð sem tengist atvinnuþróunar- og nýsköpunarverkefnum. Í öllum úthlutunarnefndum sitja fulltrúar úr landshlutunum sem aðild eiga að sóknaráætlun á hverju svæði fyrir sig. Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) hafa farið þá leið að fá einstaklinga utan sóknarsvæðisins til að sitja í úthlutunarnefnd og fagráðum, sbr. í kafla þar um hér á eftir.

Samkeppnissjóðir eru vel þekkt fyrirbæri bæði austan hafs og vestan og ríkir almennt ánægja með þetta fyrirkomulag við úthlutun opinberra styrkja til minni

¹¹ Skv. upplýsingum í tölvupósti frá framkvæmdastjóra Vestfjarðastofu, dags. 29. apríl 2019

og á stundum stærri verkefna. Hér skiptir gagnsæi mestu máli, þ.e. gagnsæi í skipan úthlutunarnefndar, að úthlutunarreglur séu gagnsæjar og loks að úthlutunin sjálf sé gagnsæ og öllum aðgengileg. Gagnsæi uppbyggingarsjóða landshlutanna er almennt gott eins og fjá má í töflunni hér fyrir neðan en rétt er að vekja athygli á því að Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) er ekki með uppbyggingarsjóð í sinni sóknaráætlun.

Tafla 9. Upplýsingar um uppbyggingarsjóði á vefjum landshlutasamtaka sveitafélaga

	Verklags- og úthlutunar -reglur	Nöfn fulltrúa í úthlutunar -nefnd	Nöfn fulltrúa í fagráðum *	Úthlutanir birtar			
				2015	2016	2017	2018
Vesturland	x	0	0	x	x	x	x
Vestfirðir	x	x	0	0	0	x	x
Norðurland vestra	x	x	x	x	x	x	x
Norðurland eystra	x	0	0	x	x	x	x
Austurland	x	x	x	x	x	x	X
Suðurland	x	x	x	x	x	x	x
Suðurnes	x	x	0	x	x	x	x

*Eftir því sem við á. Ekki eru öll landshlutasamtök með fagráð.

Niðurstöður kannana

Athugavert er að skoða sérstaklega svörun þátttakenda sem snúa að uppbyggingarsjóði. Samkvæmt niðurstöðum kannanna, virtust framkvæmdastjórar landshlutasamtakanna almennt ánægðir með hlutverk og framkvæmd uppbyggingarsjóða, sbr. eftirfarandi svör þegar spurt var hvað þau eru ánægðust með í sóknaráætlun landshluta:

- *Gildi Uppbyggingarsjóðs er mikið í nær samfélaginu.*
- *Farvegurinn, áhersla á vald heim í hérað, framkvæmd uppbyggingarsjóðs hefur gengið vel, margt áunnist þrátt fyrir takmarkað fjármagn.*

Á meðal fulltrúa á samráðsvettvangi, komu fram athugasemdir við sömu spurningu, sem að ítrekuðu að uppbyggingarsjóður þótti mikilvægur fyrir landshlutann:

- *Uppbyggingarsjóður er líka ákaflega mikilvægur í uppbyggingu menningar og atvinnu[.]*
- *Fagmennska og ákvarðanatáka heima í héraði í gegnum Uppbyggingarsjóð og úthlutun til menningar, nýsköpunar og atvinnamála.*

Nokkrar athugasemdir komu frá kjörnum fulltrúum um uppbyggingarsjóðina – bæði jákvæðar og neikvæðar.

- *Of margir styrkþegar eru að sækja pening til ævintýramennsku sem skilar engu til alvöru uppbyggingar.*
- *Of einsleitur hópur sem virðist vera í áskrift á þessum styrkjum.*

Í greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna 2017 er sett fram tafla þar sem styrkir uppbyggingarsjóðs eru greindir niður í þrjá flokka eftir

upphæð. Þar kemur fram að rúm 42% allra styrkja sem úthlutað var árið 2017 voru lægri en 500 þús.kr, 54% styrkja voru á bilinu 500 þús.kr til 2,5 m.kr og 4% styrkja hærri en 2,5 m.kr.¹² Þessar tölur renna stoðum undir þá athugasemd að styrkir séu almennt í lægri kantinum. Einnig kemur fram í sömu töflu að 594 styrkjum var úthlutað árið 2017, en 1.006 umsóknir bárust, sem sýnir fram á að árangurshlutfall umsókna sé 59%. Það mætti því spyrja hvort að verið sé að úthluta of mörgum styrkjum og þannig nýtist verr það fjármagn sem lagt er til styrkjakerfis uppbyggingasjóða.

Árangurshlutfall

Árangurshlutfall (e. success rate) styrkumsækjenda er frekar hátt séu þær tölur bornar saman við aðra samkeppnissjóði, sbr. Tækniþróunarsjóð þar sem árangurshlutfallið er að jafnaði um 25%. Samkvæmt árlegum greinargerðum stýrihóps Stjórnarráðsins um framvindu sóknaráætlana er árangurshlutfallið sem segir í töflu hér fyrir neðan.

Tafla 10. Árangurshlutfall styrkumsækjenda %

	2015	2016	2017	2018
Vesturland	57	71	73	53
Vestfirðir	48	51	44	59
Norðurland vestra	76	64	63	59
Norðurland eystra	54	49	49	64
Austurland	58	59	70	69
Suðurland	52	62	61	60
Suðurnes	35	56	51	51

Úthlutunarnefndir og fagráð

Stýrihópur stjórnarráðsins lét landshlutasamtökunum í té leiðbeiningar um hvernig hægt væri að skipa í úthlutunarnefndir og hafa þau í stórum dráttum fylgt þeim leiðbeiningum með með einhverjum undantekningum þó. Flest hafa farið þá leið að leita til einstaklinga á svæðinu sem hafa þekkingu á sviði menningar-, atvinnu- og nýsköpunarmála. Austurbrú hefur hins vegar farið þá leið að kalla eftir sérfræðingum innan og utan svæðisins og til að mynda til háskólanna í landinu og Bandalags íslenskra listamanna (BÍL). Nokkuð er mismunandi til hve langs tíma fólk er skipað í úthlutunarnefndir og fagráð, en það er allt frá einu ári í senn og til lengri tíma.

Viðhorf styrkþega

Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi (SASS) og Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) hafa gert viðhorfskannanir meðal styrkþega úr uppbyggingarsjóðum landshlutanna. Þeir eru almennt ánægðir með þá þjónustu sem þeir fá hjá landshlutasamtökunum en umsækjendur vilja gjarnan fá frekari aðstoð frá ráðgjöfum landshlutasamtakanna, fáir þeir styrk, s.s. eins og handleiðslu meðan á verkefninu stendur og ráðgjöf við frekari möguleika á fjármögnun verkefnisins. Þá telja flestir að landshlutasamtökin ættu að úthluta styrkjum úr uppbyggingarsjóðum tvisvar á ári.

¹² Greinargerð stýrihóps um framvindu og ráðstöfun fjármuna 2017.

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=f0a8947b-cca1-11e8-942c-005056bc4d74>

Mælikvarðar

Það er allur gangur á því hvernig landshlutasamtök mæla árangur þeirra verkefna sem fá stuðning úr uppbyggingarsjóðunum. Í viðhorfskönnuninni voru þeir spurðir með hvaða hætti hafa landshlutasamtökin staðið að mælingum á árangri einstakra verkefna og voru svörin sem hér segir:

- *Skýrslugerð og tölulegar upplýsingar.*
- *Fjöldi starfa og fjöldi viðburða.*
- *Mjög skýrt ferli er hjá uppbyggingarsjóði þar sem skilað er áfangaskýrslum og lokaskýrslum.*
- *Spurningakönnun meðal þeirra sem hlotið hafa styrk.*
- *Tölfræðilegar upplýsingar, fjöldi umsækjenda, aldur, kyn o.s.fv. Einnig mat á hvers mörg verkefni eru varanleg o.s.frv. Einnig lögð spurningakönnun, bæði til umsækjenda og einnig styrkhafa.*
- *Eftirfylgni verkefna með samningum.*
- *Með virku eftirlit verkefnisstjóra landshlutasamtakanna. Hann hefur samband við styrkþega, ýtir á eftir skýrslum og sér til þess að það sem kom fram í umsókn, sé það sem fer í framkvæmd.*

Samantekt

Uppbyggingarsjóðir landshluta eru farvegur íbúa víðsvegar um landið til að sækja um styrki til ýmissa verkefna. Þeir eru því mikilvægt tæki til að ná fram ýmsum þeim markmiðum um sóknaráætlun landshluta sem nefnd voru í kaflanum hér að framan. Meirihluti þeirra fjármuna sem fara í gegnum sjóðina renna til skilgreindra menningarverkefna og hefur sá hlutur aukist á tímabilinu sem hér er til skoðunar. Á sama tíma hefur fjármunum sem renna til atvinnuþróunar og nýsköpunar minnkað. Gagnsæi við úthlutun styrkja úr uppbyggingarsjóðum er almennt gott og árangurshlutfall hátt, sérstaklega í menningarverkefnum. Austurbrú hefur þróað mjög faglega aðferð við að skipa í úthlutunarnefnd og tvö fagráð og kallað til þeirra einstaklinga, innan svæðis og utan. Þannig hafa þau leitað eftir tilnefningum frá Bandalagi íslenskra listamanna, háskólum o.fl. sem hafa góða þekkingu á viðkomandi fagsviðum til viðbótar við einstaklinga sem hafa góða þekkingu á aðstæðum á Austurlandi. Einnig hafa einstaklingar, sem hafa tengingu við Austurland og/eða reynslu af því að starfa með úthlutunarnefndum í öðrum landshlutum, tekið þátt í starfi fagráða og úthlutunarnefndar á Austurlandi. Að mati úttektaaðila eru þetta mjög fagleg vinnubrögð við úthlutun opinberra styrkja.

5. Áhersluverkefni

Í samningum ráðuneytanna við landshlutasamtökin frá 2015 er í 3. kafla kveðið á um að hin síðarnefndu skuli skilgreina áhersluverkefni sem eru „samningsbundin verkefni sem hafa beina skírskotun til sóknaráætlunar landshlutans og áherslna samráðsvettvangsins“. Þá segir einnig að verkefni skuli samþykkt af stjórn landshlutasamtakanna og staðfest af stýrihópi stjórnarráðsins. Áhersluverkefni eru í nokkrum tilvikum til lengri tíma, þ.e. meira en eins árs, hafa gjarnan skírskotun til alls sóknarsvæðisins og í sumum tilvikum leggja landshluta-samtökin eða aðilar á sóknarsvæðinu fram mótframlag.

Stýrihópur stjórnarráðsins leggur landshlutasamtökunum til skapalón til að skilgreina verkefni m.a. tengsl við sóknaráætlun svæðisins, framkvæmdaaðila, árangursmælikvarða og lokaafurð. Framvindu áhersluverkefnanna er lýst í árlegri greinargerð landshlutasamtaka til stýrihóps stjórnarráðsins og rædd á sameiginlegum fundum þessara aðila. Áhersluverkefni eru með ýmsum hætti og má t.d. nefna ýmis konar greiningarvinnu og úttektir, markaðssetningu landshluta, aukið námsframboð og uppbyggingu klasasamstarfs á ýmsum sviðum.¹³

Framkvæmdastjórar landshlutasamtakanna eru almennt mjög ánægðir með verklag í kringum áhersluverkefni, sbr. eftirfarandi svör þegar spurt var hvað þau eru ánægðust með í sóknaráætlun landshluta:

- *Fjármunir eru til staðar til að útfæra og fylgja eftir skýrri stefnu og framtíðarsýn fyrir landshlutann. Áhersluverkefni eru í raun aðgerðaráætlun.*
- *Hefur aukið samvinnu milli sveitarfélaga sem og ríkis og landshlutasamtaka. Mikilvægt að fá fjármuni til áhersluverkefna.*
- *[] áhersluverkefni hafa eflst með hverju árinu.*
- *Snjallt að skipta þessu í tvennt, það er áhersluverkefni og uppbyggingsjód.*

Þó komu einnig fram ábendingar um það sem betur mætti fara hvað varðar áhersluverkefni, sbr. eftirfarandi svar:

- *Kannski má samræma meira verklag milli svæða, s.s. varðandi áhersluverkefni, vinnu við gerð nýrra sóknaráætlana og fleira.*

Hið sama gildir um fulltrúa í samráðsvettvangi, þ.e. margir nefndu áhersluverkefni sem dæmi um það sem vel hefur tekist við framkvæmd sóknaráætlunar og þá einkum hvað það hefur mikla þýðingu að horfa á svæðið í heild sinni, aukin samvinna og vald yfir fjármunum til að hrinda þeim í framkvæmd. Um útfærslu sóknaráætlunar almennt kom t.d. fram sú athugasemd að nokkur afmörkuð verkefni sem ná yfir fleiri ár hafa skilað miklu.

Kjörnir fulltrúar nefna áhersluverkefni lítillega í sínum athugasemdum, sbr. eftirfarandi athugasemdir:

- *[] samráðið við „grasrótina“ hefur tekist vel í stefnu og mótun áhersluverkefna.*
- *Flest áhersluverkefni hafa gengið vel og uppbyggingsjódur til fyrirmyndar.*

Eins og áður segir ríkir almenn sátt um undirbúning, framkvæmd og ferli áhersluverkefna frá grasrót til stýrihóps en nokkrar athugasemdir komu frá fulltrúum í samráðsvettvöngum:

- *Það þyrfti að finna betri leiðir til þess að komast að niðurstöðu um hver áhersluverkefni landshlutans ættu að vera. Það er mikil áskorun að koma fólki af stóru landssvæði saman til fundar.*
- *Á mínu svæði þarf að vera meiri eftirfylgni með markmiðum. Einnig þarf að vera skýrt hvað er ætlast til af áhersluverkefnum vs. uppbyggingsjódsverkefnum. Einnig eftirfylgni með áhersluverkefnum.*

¹³ Sjá yfirlit yfir áhersluverkefni í greinargerðum um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraetlanir/>

Einnig kom fram sú athugasemd hjá kjörnum sveitastjórnarfulltrúum að tryggja þyrfti að „nægjanlegt fjármagn fylgi öllum áhersluverkefnum hverju sinni“, en almennar athugasemdir um skort á fjármagni voru algengar

Mælikvarðar

Í samningi ráðuneyta og landshlutasamtaka er ekki kveðið á um að skilgreina beri árangur áhersluverkefna en í áðurnefndu skapalóni, sem landshlutasamtök geta fylgt til að ramma inn áhersluverkefnin, er að finna sérstakan reit sem heitir „árangursmælikvarði/ar“ og annan sem heitir „lokaafurð“. Samkvæmt hugtakalista stefnuráðs Stjórnarráðsins „lýsir [árangursmælikvarði] tölulegri mælieiningu sem gefur til kynna framvindu í átt að settu marki. Slíkir mælikvarðar hefjast of á orðunum fjöldi eða hlutfall“¹⁴.

Framkvæmdastjórar landshlutasamtakanna voru spurðir með hvaða hætti árangur áhersluverkefna er mældur hjá samtökunum. Svörin voru sem hér segir:

- *Með mati á árangri verkefnanna vs. þau markmið sem sett hafa verið fram í verkefnalýsingum.*
- *Skýrslugerð.*
- *Fjöldi starfa, efnahagsleg umsvif (velta).*
- *Skýrslur verkefnastjóra og samantektir.*
- *Hvort lokaafurðin sé sú sem að var stefnt og með því að framkvæma kannanir þegar það á við.*
- *Sett mælanleg markmið þar sem það er hægt og mat lagt á hvort þau náðust við lok verkefnis.*
- *Eftirfylgni verkefna með samningum.*
- *T.d. með skoðanakönnunum, sett upp mælaborð þar sem fylgst er með framkvæmd verkefna.*

Við einfalda leit á vefsvæðum landshlutasamtakanna kom í ljós að fæst þeirra hafa birt skilgreinda mælikvarða á árangur áhersluverkefna og ekkert þeirra birt niðurstöður mælinga um framvindu þeirra, þ.e. aðra en lokaafurð.

Tafla 11. Mælikvarðar á heimasíðum landshlutasamtaka

	Mælikvarðar skilgreindir	Mælingar á árangri	Lokaafurð kynnt
Vesturland	0	0	0
Vestfirðir	0	0	0
Norðurland vestra	X	0	X
Norðurland eystra	X	0	X
Austurland	X	0	X
Suðurland	0	0	X
Suðurnes	X	0	X
Höfuðborgarsvæðið	0	0	0

Samantekt

Í þessari úttekt var ekki lagt mat á hvort áhersluverkefnin falli að sóknaráætlunum landshlutanna, eins og samningar ráðuneytanna og landshlutasamtakanna kveða á um, heldur gengið út frá því að stýrihópur Stjórnarráðsins hafi sinnt því skilgreinda eftirlitshlutverki sínu. Áhersluverkefnin

¹⁴ <https://www.stjornarradid.is/gogn/stefnur-og-aaetlanir/hugtakalisti/>

hafa veitt landshlutasamtökunum gott tækifæri til að hrinda í framkvæmd ýmiskonar umbótaverkefnum og í mörgum tilvikum hafa þau kosið að verja umtalsverðum fjármunum í greiningarvinnu sem undirbýr væntanlega jarðveginn fyrir komandi sóknaráætlanir.

Stýrihópurinn hefur veitt landshlutasamtökunum góða leiðsögn við að setja ramma um áhersluverkefni en, líkt og bent var á í fyrri úttekt, er mælikvörðum og mælingum um framvindu áhersluverkefna ábótavant.

6. Samskipti og sýnileiki

Í 16. grein samninga um sóknaráætlanir landshluta er fjallað um upplýsingar, samskipti og eftirlit. Þar er segir m.a. að fulltrúar stýrihóps og landshlutasamtakanna skuli funda árlega um framkvæmd samningsins, að landshlutasamtökin skuli skila árlegum greinargerðum um framkvæmd samningsins til stýrihóps, að bókhaldi vegna sóknaráætlana skuli haldið aðgreindu frá öðru bókhaldi landshlutasamtakanna og loks eru nokkuð ítarlegar leiðbeiningar um hvernig beri að gera allt, sem tengist sóknaráætlunum, sýnilegt. Í viðauka II við samningana er síðan hnykkt á ábyrgð og hlutverki stýrihóps Stjórnarráðsins.

Samskipti

Almennt ríkir sátt meðal framkvæmdastjóra landshlutasamtakanna um samskiptin við stýrihópinn en sex af átta eru frekar eða mjög ánægðir með samskiptin, einn er hvorki né ánægður en einn er mjög ónægður með samskiptin. Framkvæmdastjórar voru spurðir hvað þeir eru ánægðastir með og hvað þeir eru óánægðastir með í samskiptum stýrihóps Stjórnarráðs og landshlutasamtaka. Niðurstöðurnar má finna í töflu 12.

Tafla 12. Svör framkvæmdastjóra varðandi samskipt við stýrihóp

Hvað ertu ánægðust (ur) með í samskiptum stýrihóps Stjórnarráðs og landshlutasamtakanna	Hvað ertu óánægðust (ur) með í samskiptum stýrihóps Stjórnarráðs og landshlutasamtakanna
Samráðsfundir og samtal um stöðu verkefna og framvindu.	Ferkantaðar skilgreiningar og afstemmingar þar sem reynt er að koma öllum inn í eitt og sama skjalónið.
Samskiptin hafa verið góð við starfsmann og formann hópsins. Samskipti við aðra fulltrú eru lítil. Það eru allir áfram um að efla sóknaráætlun sem tæki til byggðapróunar.	Í sjálfu sér er ekki óánægður með samskiptin, en mér finnst oft að fulltrúar ráðuneytanna mættu sinna þessu betur t.d. þegar kemur að heimsóknum í landshlutana og þessa hefðbundnu haustfundi. Í upphafi fannst mér sjónarhorn stýrihópsins of þröngt, þ.e. voru stundum eins og hálfgerðir endurskoðendur varðandi áhersluverkefni en þetta hefur breyst til batnaðar. Þá hefur fókusinn vikkað er meira á byggðamál almennt sem er gott.
Skilvirkt vinnulag þegar leið á áætlunartímabilið, að afloknu "lærdómsferli".	Mætingu ráðuneyta á fundi með landshlutasamtökunum um framkvæmd sóknaráætlana í landshlutunum.

	Umræðan verður því ekki nægjanlega víðtæk til að ræða málefni landshlutans í heild.
Skilmerkilegar fundargerðir og heimsóknir út í landshlutana sem eru alveg bráðnauðsynlegar. Samráð hefur verið mikið.	Að fulltrúar stýrihópsins gefi sér ekki tíma til að sitja árlega kynningarfundum með landshlutasamtökunum en þar gefst kjörið tækifæri til miðlunar upplýsinga og samtals.
Skilvirkni og fljót afgreiðsla erinda. Gott að eiga samtál við hópinn og þar eru allir á sömu vegferð. Aukinn skilningur hópsins á áskorunum landshlutanna.	Þegar við komum á fundi eða þeir koma til okkar þá er alltaf aðeins brot af vettvangnum viðstaddur.
Hópurinn er nauðsynlegur og gott að þar séu fulltrúar ráðuneyta.	Í raun á ekki að þurfa einhverskonar eftirlit.
Stuttar og beinar boðleiðir.	Ekki neitt.
Mikilvægt að eiga samtál við ríkisvaldið, það verður til hópur fólks hjá ríkisvaldinu sem þekkir verkefni og áskoranir landshlutanna.	

Af framansögðu og fundargerðum stýrihóps Stjórnarráðsins má draga þá ályktun að sá samskiptaás milli ríkis og landshlutasamtaka sveitarfélaga, sem stofnað var til í tengslum við sóknaráætlanir, hafi tekist vel og markmiðið um að einfalda samskiptin náð fram að ganga¹⁵. Formleg samskipti fara fram á sameiginlegum fundum allra landshlutastaka og stýrihópsins nokkrum sinnum á ári en einnig fara fulltrúar stýrihópsins til funda við einstök landshlutasamtök. Stýrihópurinn hefur staðið við hlutverk sitt og ábyrgð hvað varðar umsjón og eftirlit með samningunum, sbr. viðauka þeirra. Árlegar greinargerðir stýrihópsins um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna¹⁶ er gott dæmi um gagnsæi í opinberri stjórnsýslu en þær greinargerðir byggja á upplýsingum frá landshlutasamtökum sem skilað er í upphafi hvers árs.

Sýnileiki

Talsvert vantar upp á að gera sóknaráætlanir landshluta og afurðir þeirra sýnilegri meðal almennings ef marka má athugasemdir svarenda í samráðsvettvöngum og kjörinna fulltrúa en flestar athugasemdir þeirra snúa að skorti á sýnileika, sbr. eftirfarandi:

- Hef bara ekki hugmynd um hvað þessi sóknaráætlun stendur fyrir (s)
- Hef ekki orðið var við þessa sóknaráætlun (s)
- Veit ekki nógu vel um málið. Vantar upplýsingar sem eru öllum sýnilegar. Þyrfti að hafa opinberar upplýsingar þar sem almenningur getur séð eða nálgast upplýsingar um gang mála í þessum efnum t.d. síðasta árs o.s.fv. (k)
- Þekki sóknaráætlanir ekkert (k)
- Hefur farið mjög lítið fyrir áætluninni (k)
- Maður verður ekki var við sóknaráætlunina nema á tyllidögum eins og á þingum SASS (k)

¹⁵ Afstaða fulltrúa ráðuneyta í stýrihópi Stjórnarráðsins til þessa samskiptaáss var ekki könnuð sérstaklega í þessari úttekt.

¹⁶ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraetlanir/>

- Það þarf betri kynningu á þessu til íbúa og það hefur ekki tekist nógu vel að virkja fólk til þátttöku. Þannig endar þetta í höndum fárra sem hafa mikið vald (k).
- Gera umsóknarferlið og upplýsingar meira áberandi og að minna á að þetta er fyrir alla íbúa landshlutans. [] (s)

Í 16. grein samninga um sóknaráætlanir segir m.a. „Samning þennan, ársreikning landshlutsamtakanna, greinargerð um framkvæmd samnings og úttektarskýrslur skal birta á vef landshlutasamtakanna jafnóðum og þessi gögn liggja fyrir“ []. Landshlutasamtökin skulu setja á vefsíðu sína ýmis gögn sem eru efnislegar afurðir verkefnisins, svo sem upplýsingar um framvindu verkefna, skýrslur, leiðbeiningar og áætlanir“.

Það er nokkuð misjafnt hvernig landshlutasamtökunum gengur að uppfylla þessa grein samninganna og kann það að skýra vanþekkingu almennings, að hluta til. Öll landshlutasamtökin birta samning sinn við stjórnvöld um sóknaráætlun á vef sínum og einnig áætlunina sjálfa. Fjárhagslegt uppgjör sóknaráætlana er að finna í ársreikningum landshlutsamtaka en er ekki að finna sérstaklega á vefjum þeirra við einfalda leit. Hið sama gildir um greinargerðir um framvindu sóknaráætlana almennt, þ.e. þær er ekki að finna á vefjum við einfalda leit.

Eins og fram kemur í töflu 13 hér að neðan setja sum landshlutasamtök áhersluverkefnin fram á vef sínum með skilmerkilegum hætti, frá ári til árs, og tilgreina einnig framvindu verkefnanna en hvorutveggja er til eftirbreytni og styrkir gagnsæi í meðferð opinberra fjármuna. Hér er vert að benda sérstaklega á framsetningu Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga í þessum efnum en þar er skilmerkilega gerð grein fyrir áhersluverkefnunum og lokaafurðum þeirra. Önnur landshlutasamtök birta greinargerðir um framvindu sumra áhersluverkefna á meðan enn önnur eru einungis með hlekk að áætlunum um áhersluverkefni en tilgreina ekkert um framvindu þeirra svo erfitt er, fyrir utanaðkomandi, að átta sig á því hvort þeim hafi verið hrint í framkvæmd og hugsanlegum árangri. Hér væri æskilegt að óska eftir því að landshlutasamtökin birti, með aðgengilegum hætti, allar upplýsingar um áhersluverkefnin og framvindu þeirra.

Tafla 13. Áhersluverkefni á vefjum landshlutasamtaka

	Áhersluverkefni 2015 – 2019 aðgengileg á vef ¹⁷	Skilgreindir mælikvarðar	Greinargerð um framvindu áhersluverkefna á vef
Vesturland	X	0	0
Vestfirðir	0	0	0
Norðurland vestra	X	X	0
Norðurland eystra	X	X	0
Austurland	X	X	0
Suðurland	X	0	X
Suðurnes	X	X	0
Höfuðborgarsvæði	0	0	0

¹⁷ Ekki er til einhlýtur mælikvarði um það hvenær upplýsingar teljast aðgengilegar á vefsvæðum. Það hversu auðveldlega upplýsingar birtast í leitarvélum, t.d. google, er viðmið sem gjarnan er stuðst við. Hér er miðað við að upplýsingar birtist á vefnum, þegar leitarstrengurinn „áhersluverkefni xxxx“ er sleginn inn og ekki þurfi að fara inn í sérstök skjöl til að finna áhersluverkefnin.

Niðurstöður úthlutunar uppbyggingarsjóða eru vel kynntar hjá öllum landshlutasamtökunum en ekki er að finna upplýsingar um árangur einstakra verkefna sem hafa fengið styrki úr sjóðunum.

Samantekt

Vel hefur tekist til með stofnun samskiptaááss milli ríkis og sveitarfélaga þegar stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál var settur á laggirnar og tilvist hans staðfest með lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015. Samstarf hópsins og landshlutasamtakanna gengur vel en þau síðarnefndu kalla þó eftir virkari þátttöku allra ráðuneyta á sameiginlegum fundum þessara aðila.

Sýnileika sóknaráætlana er ábótavant ef marka má viðbrögð aðspurðra. Landshlutasamtökin uppfylla þokkalega kröfur um sýnileika sóknaráætlana á vefsvæðum sínum, skv. samningi, þótt þar megi betur gera. Til að koma til móts við athugasemdir aðspurðra er lagt til að landshlutasamtökin setji fram sérstaka áætlun um með hvaða hætti er hægt að vekja athygli á sóknaráætlunum og afurðum þeirra, t.d. á samfélagsmiðlum eða eftir öðrum leiðum.

7. Aðrir málaflokkar

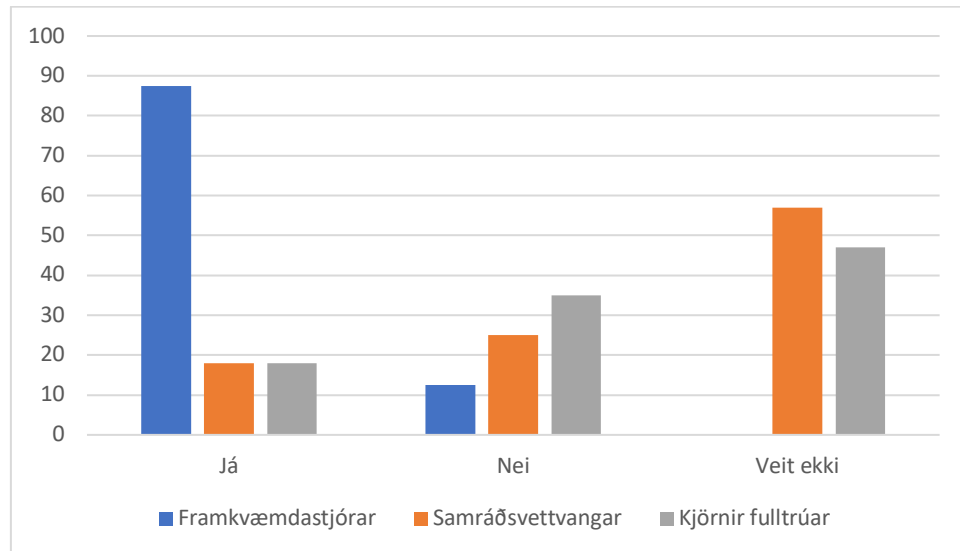
Í núgildandi samningum milli ráðuneyta og landshlutasamtaka eru það atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið sem standa að baki samningunum fyrir hönd stjórnvalda og leggja þeim til fjármagn. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið tók við hlutverki atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins árið 2017. Sóknaráætlanir, áhersluverkefni og uppbyggingarsjóðir taka eðli málsins samkvæmt nokkuð mið af því hvaða ráðuneyti eiga aðild að samningunum og leggja þannig fjármagn til verkefna í gegnum sóknaráætlanir. Ýmsar vangaveltur hafa verið uppi um það hvort rétt sé að bæta fleiri málaflokknum við sóknaráætlanir landshluta og víkka þannig sjónarhorn þeirra og fjármögnun til verkefna.

Í viðhorfskönnunum allra þriggja svarendahópa var könnuð afstaða þeirra til þess hvort fjölga eigi málaflokkum stjórnvalda sem falla undir sóknaráætlun. Niðurstaða meðal framkvæmdastjóra er afgerandi en sjö af átta telja að svo eigi að gera en einn er á móti því. Þeir framkvæmdastjórar sem eru hlynntir því að fjölga málaflokkum voru beðnir að tilgreina hvaða málaflokka og voru svörin sem hér segir:

- *Samgönguráðuneyti, Umhverfisráðuneyti.*
- *Umhverfis- og auðlindaráðuneyti (umhverfismál, menntamálaráðuneytið (vísinda- og tæknisjóður).*
- *Brothættar byggðir, aðgerðaráætlun um loftslagsmál, heimsmarkmið, eftirfylgni við nýsköpunarstefnu, fjármagn til Markaðsstofa landshlutanna, eigendastefna ríkisins varðandi jarðir og eignir, þekkingarsetur og fræðslumiðstöðvar. Gæta þarf þess að ekki verði flutt verkefni frá sveitarfélögum til landshlutasamtaka og eins að landshlutasamtökin verði ekki ruslakista fyrir munaðarlaus verkefni og/eða ófjármögnuð verkefni.*
- *Markaðsstofur landshlutanna. Jarðvangar þar sem þeir eru til.*
- *Ég gæti séð fyrir mér að umhverfisráðuneyti og heilbrigðis- og félagsmálaráðuneyti kæmu að áætluninni. Auk þess ætti verkefnið Brothættar byggðir að heyra undir sóknaráætlun.*
- *Samgönguráðuneyti.*

Afstaða hinna svarendahópanna, þ.e. fulltrúa í samráðsvettvöngum og kjörinna fulltrúa, var talsvert frábrugðin afstöðu framkvæmdastjóranna, eins og fram kemur á grafi 10,

Graf 10. Afstaða samráðsvettvanga og sveitastjórnarfulltrúa til þess að bæta málaflokkum við sóknaráætlun



Af þeim sem svöruðu spurningunni játandi nefndu flestir umhverfismál (12), samgöngumál (7), fleiri málaflokka menntamálaráðuneytisins (4), sjávarútveg (3), heilbrigðismál (4), landbúnað (2), markaðsstofur (2), þekkingarsetur (2), brothættar byggðir (2). Aðrir flokkar voru einnig nefndir: málefni aldraðra, velferðarmál, náttúrustofur, háskólastarfsemi, jarðvangar, sveitastjórnarmál og byggðapróun, eigendastefna ríkisins er varða jarðir og aðrar eignir á landsbyggðinni, heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Kjörinn fulltrúi vildi koma þessu á framfæri þegar hann var beðinn um að nefna eitthvað sem betur mætti fara:

- *Það er eflaust eitthvað sem betur mætti fara, en almennt hefur tekist vel til með framkvæmdina. Það er ástæða til að fela sóknaráætlun fleiri verkefni.*

Samantekt

Flestir þeirra, sem á annað borð telja að fjölga ætti málaflokkum sem falla undir sóknaráætlun, nefna umhverfismál í því sambandi. Margir nefna málaflokkinn almennt en nokkrir koma með skilgreindar hugmyndir sem falla undir umhverfismál s.s. eins og aðgerðir í loftslagsmálum, úrgangsmál og verndaráætlanir.

8. Nokkur orð um samkeppnissjóði og tillögur úttekaraðila um úrbætur

Tækniþróunarsjóður heldur úti fimm samkeppnissjóðum sem allir miða að því að efla og styrkja nýsköpun í landinu og þar með samkeppnishæfni Íslands¹⁸. Umsóknarfrestir eru ýmist einu sinni eða tvisvar á ári og er það mismunandi eftir samkeppnissjóðum. Á vef Tækniþróunarsjóðs er að finna greinargóðar upplýsingar um úthlutunarnefndir eða sk. fagráð, úthlutunarreglur og úthlutun sjóðsins nokkur ár aftur í tímann. Þar er einnig að finna matsblöð sem fagráðin styðjast við við mat á umsóknum en aðgangur að matsblöðum veitir umsækjendum innsýn í eftir hverju Tækniþróunarsjóður sækist með þeim styrkjum sem hann veitir. Þá geta umsækjendur óskað eftir að tiltekinn einstaklingur í fagráði meti ekki umsókn sína enda oft um mikilvæga viðskipta- og samkeppnishagsmuni að ræða. Styrkir Tækniþróunarsjóðs eru á bilinu 1,5 – 70 milljónir króna en þeim stærstu er úthlutað til verkefna sem vara til allt að þriggja ára. Árangurshlutfall (e. Success rate) var að meðaltali 25 % árið 2017¹⁹. Tækniþróunarsjóður greiðir matsfólki fyrir yfirferð á umsóknum og er framlag metið í fjölda vinnustunda en innan tiltekins ramma. Þannig fær matsmaður greidda sem svarar einni klukkustund²⁰ fyrir einföldustu umsóknirnar en allt að fjórum klukkustundum fyrir flóknari umsóknir.

Evrópusambandið heldur úti mörgum samkeppnissjóðum, þeirra á meðal sjóði þar sem stór og smá fyrirtæki geta sótt um styrki til vöruþróunar og undirbúnings alþjóðlegrar markaðssetningar og hafa mörg íslensk fyrirtæki nú þegar fengið styrk úr þessum sjóði²¹. Markmið þessa sjóðs og annarra sjóða Evrópusambandsins er að styrkja samkeppnishæfni álfunnar. Umsóknarfrestir eru fjórir á ári og er samkeppnin mjög mikil en styrkupp hæðir eru frá 50.000 evrum upp í 3 milljónir evra. Evrópusambandið auglýsir eftir matsmönnum og geta áhugasamir skráð sig á vef sambandsins. Fjórir sérfræðingar meta hverja umsókn en meðaltal þeirra mats sker úr um hvort umsókn hljóti brautargengi. Matsmenn hittast aldrei heldur senda niðurstöður sínar í þar til gerðan gagnagrunn og það er síðan starfsfólk Evrópusambandsins sem annast umsýslu og tilkynnir niðurstöður. Árangurshlutfall er á bilinu 5.5% – 8.4% eftir því hvaða sjóð er sótt í.

Af þeim 59 styrkjum sem íslensk fyrirtæki hafa fengið úr SME sjóði Evrópusambandsins eru 5 fyrirtæki eða 8,4% af landsbyggðinni, þ.m.t. Suðurnesjum, en 54 af höfuðborgarsvæðinu. Í Finnlandi og Írlandi, löndum sem við viljum gjarnan bera okkur við þegar kemur að menntun og nýsköpun, er þetta hlutfall um 50/50, þ.e. helmingur þeirra evrópsku SME styrkja sem rata til þessara landa fara til fyrirtækja á landsbyggðinni. Þetta er vert að hafa í huga við undirbúning að endurskoðun og endurnýjun samninga um sóknaráætlanir.

¹⁸ <https://www.rannis.is/sjodir/rannsoknir/taeknithrounarsjodur/stutt-yfirlit-styrkjaflokka/>

¹⁹ https://www.rannis.is/frettir/arsskyrsla-rannis-2017-er-komin-ut?fbclid=IwAR1fm4nUTHvIKfqqXcAyfJr_vR1VV8o4IoXd2IDE8K-iQuYc6Q4eTuSKUYU

²⁰ Greiðsla pr. klukkustund er kr. 7.500.

²¹ <https://ec.europa.eu/easme/en/eic-sme-instrument>

Þrátt fyrir að almennt hafi tekist vel til með framkvæmd sóknaráætlana á tímabilinu 2015 – 2019 leggur úttektaraðili fram nokkrar tillögur til stýrihóps Stjórnarráðsins um úrbætur við undirbúning að nýjum samningum í lok þessa árs. Þessar tillögur eru settar hér fram tölusettar en þó ekki raðað í mikilvægisröð.

1. Málaflokkum sem falla undir umhverfisráðuneytið verði bætt við sóknaráætlanir landshluta. Einkum verði horft til loftslagsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og með hvaða hætti einstök landshlutasamtök geta lagt sitt af mörkum til að ná markmiðum Íslands í þeim efnum.
2. Sóknaráætlanir landshluta taki mið af nýsköpunarstefnu stjórnvalda til viðbótar við þá opinberu stefnumörkun sem tiltekin er í 4. gr. laga nr. 69/2015 um byggðaaætlun og sóknaráætlanir.
3. Starf samráðsvettvanga verði tryggt með því að starfsemi þeirri fari að mestu leyti fram á rafrænum vettvangi. Lögð verði áhersla á að tryggja aðkomu allra aldurshópa og leitað verði til einstaklinga, sem hafa tengingar við einstök svæði en hafa ekki endilega fasta búsetu þar, til að taka sæti í samráðsvettvangi. Sérstök áhersla verði lögð á að ungt fólk taki þátt í starfi samráðsvettvanga enda ágætis farvegur til að auka áhuga þeirra á að búa áfram eða flytja aftur í heimahaga.
4. Faglegt starf úthlutunarnefnda uppbyggingarsjóða verði eftt og öll landshlutasamtök skipi tvö fagráð sem annars vegar meta umsóknir um styrki til menningarmála og hins vegar styrki til atvinnuþróunar- og nýsköpunar. Leitað verði til fagfólks - innan og utan svæðis - til að taka þátt í fagráðum og úthlutunarnefndum. Leitað verði eftir tilnefningum frá sveitarfélögum, fagfélögum og stofnunum innan svæðis og á landsvísu eftir einstaklingum til að taka þátt í fagráðum og úthlutunarnefndum. Einnig verði auglýst opinberlega eftir þátttakendum til að taka þátt í starfi þessara nefnda. Gera þarf ráð fyrir að greiða fólki fyrir að fara yfir umsóknir, eins og tíðkast víða, t.d. hjá Tækniþróunarsjóði, og hafa kjör sambærileg og þar.
5. Gerð verði krafa um að landshlutasamtök skilgreini mælikvarða í samræmi við leiðbeiningar Stjórnarráðsins og mælingar á framvindu áhersluverkefna og verkefna, sem styrkt eru af uppbyggingarsjóðum, verði hluti af árlegri skýrslugerð. Mælingar verði jafnframt gerðar sýnilegar og kynntar almenningi.
6. Í því augnamiði að einfalda umsýslu uppbyggingarsjóða en auka slagkraft þeirra verði millistórum og stórum styrkúthlutunum fjölgað á kostnað margra lítilla. Matsfólk fái greidda lágmarksfjárhæð, t.d. eina klukkustund, til að fara yfir minnstu umsóknirnar en hærrí upphæð til að fara yfir stærri umsóknir. Umsóknareyðublöð og skýrsluskil styrkhafa verði í samræmi við styrkjaflokka. Hluti af stuðningi þeirra sem fá hæstu styrki, í báðum flokkum, verði í formi ráðgjafar og faglegs stuðnings sem starfsfólk landshlutasamtaka/atvinnuþróunarfélaga veita viðkomandi. Einnig mætti útvista þessari ráðgjafapjónustu og geta landshlutasamtökin sameinast um ráðgjafa til þessara stuðningsverkefna.
7. Nýsköpunarþáttur sóknaráætlana verði styrktur sérstaklega með það að leiðarljósi að styrkja samkeppnishæfni landshlutanna og þar með landsins í heild. Settur verður upp sk. „Úrvalssjóður verkefna sóknaráætlunar“ þar sem öll landshlutasamtök tilnefna árlega eitt til þrjú verkefni/fyrirtæki sem þykja skara fram úr í nýsköpun á vöru/tæknilausnum sem á erindi í styrkjaumsókna kerfi Tækniþróunarsjóðs og síðan áfram í erlenda samkeppnissjóði. Sérstök dómnefnd, skipuð fulltrúum úr Vísinda- og tækniráði,

landshlutasamtökum og öðrum sérfræðingum á þessu sviði, fari yfir umsóknir og velji bestu hugmyndina/irnar. Vegleg verðlaun verði veitt vinningshafa / vinningshöfum (1 – 3 þremur) í formi fjármagns og ráðgjafar.

8. Áhersla verði lögð á að gera sóknaráætlanir sýnilegar á öllum stigum verkefnisins. Stýrihópur Stjórnarráðsins setji fram tillögur um hvernig auka megi sýnileikann og landshlutasamtökin útbúi sérstakar kynningaráætlanir sem samþykktar verði af stýrihópi. Liður í slíkri kynningu er að upplýsa sveitarstjórnarfólk um eðli og umfang sóknaráætlana en einnig verði almenningur upplýstur í gegnum samfélagsmiðla og eftir öðrum leiðum.