



HÁSKÓLI ÍSLANDS

MPA-ritgerð
í opinberri stjórnsýslu

Sóknaráætlanir landshluta

Markmið, árangur og ábyrgð

Unnur Valborg Hilmarsdóttir

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir
Júní 2022

STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Sóknaráætlanir landshluta
Markmið, árangur og ábyrgð

Unnur Valborg Hilmarsdóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2022

Sóknaráætlanir landshluta. Markmið, árangur og ábyrgð.

Ritgerð þessi er 30 eininga lokaverkefni til MPA-gráðu við Stjórn málafræðideild, Félagsvísindasvið Háskóla Íslands.

© 2022, Unnur Valborg Hilmarsdóttir, kt. 160673-3119
Ritgerðina má ekki afrita á nokkurn hátt nema með leyfi höfundar.

Reykjavík, Ísland, 2022

„Sóknaráætlanir eru svolítið tækifæri fyrir
okkur til að vera ekki fórnarlömb.“
(Viðmælandi 7)

Formáli

Ritgerðin er 30 eininga lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands. Leiðbeinandi var Eva Marín Hlynsdóttir, prófessor við Stjórn málafræðideild. Eru henni færðar bestu þakkir fyrir vel skipulagða og trausta leiðsögn, stuðning og hvatningu.

Elínu Jónu Rósinberg, samferðakonu í gegnum námið, er einnig þakkað fyrir einstaka samvinnu. Það er ómetanlegt að hafa stuðning góðra félaga í eins krefjandi vegferð og meistaranám með vinnu er. Einnig er Hólmfríði Sveinsdóttur, sérfræðingi í innviðaráðuneytinu og formanni Stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál, þakkað fyrir aðstoð við upplýsingaöflun. Steinunn Njálisdóttir fær jafnframt kærar þakkir fyrir prófarkalestur og góðar ábendingar.

Byggðastofnun veitti höfundu styrk til vinnu við ritgerðina. Auglýst var eftir styrkjum í október 2021 og bárust níu umsóknir. Fjögur verkefni hlutu styrk. Er stjórn stofnunarinnar þakkað fyrir viðurkenninguna á verkefninu og mikilvægan stuðning.

Að síðustu er stjórn Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra og samstarfsfólki hjá samtökunum þakkað fyrir stuðning og sveigjanleika í gegnum námið og skrif ritgerðarinnar.

Útdráttur

Samningar um sóknaráætlanir landshluta eru samstarfsverkefni ráðuneyta og landshluta-samtaka fyrir hönd sveitarfélaga, með aðkomu íbúa hvers landshluta. Með þeim eru færð aukin völd, og um leið ábyrgð, út í landshlutana, hvað varðar ráðstöfun opinbers fjár sem varið er til byggðapróunar og samfélagsverkefna. Ákvarðanatakan er þannig færð nær heimamönnum.

Í ritgerðinni er greint frá niðurstöðum tilviksrannsóknar sem byggir á eigindlegum aðferðum. Leitast var við að varpa ljósi á þau markmið, sem liggja að baki sóknaráætlana landshluta og hvort þau hafi náðst. Einnig að skýra hver ber ábyrgð á framkvæmd sóknaráætlana og þá gagnvart hverjum. Fyrirliggjandi gögn um sóknaráætlanir voru greind og hálfstöðluð viðtöl tekin við átta aðila, sem þekkja til framkvæmdar áætlanna.

Helstu niðurstöður eru þær að almennt séð er ánægja með þá valddreifingu og um leið valdeflingu sem í sóknaráætlunum felast, sem er eitt meginmarkmiða samninga um þær. Hafa markmið samninganna náðst upp að ákveðnu marki. Áætlanirnar eru samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar í stöðugri þróun og er vinnuferlið sífellt að slípast til. Landshlutasamtökin eru ábyrgðaraðili áætlanna og bera tvíþætta ábyrgð, annars vegar gagnvart ríkisvaldinu en hins vegar gagnvart sveitarstjórnnum á sínum starfssvæðum.

Abstract

Contracts for regional development plans are a joint project involving ministries and regional associations of local authorities on behalf of municipalities, with the participation of the inhabitants of each region. The contracts increase the power and at the same time responsibility transferred to the local areas as to the allocation of public funding to rural development and community projects. By doing so decision making is moved closer to residents.

The paper presents the results of a case study based on qualitative research. The focus was on the goals set regarding the regional development plans and to what extent the goals have been achieved. It also describes who bears responsibility for the execution of the plans and towards whom. To shed a light on the matter available data was analysed as well as semi structured interviews were conducted with eight individuals that have knowledge of the implementation of the plans.

The main results indicate a generally positive reaction towards the delegation and at the same time the empowerment the plans entail, which is one of the main goals of the contracts. Based on the study the goals have been achieved to a certain extent. The results show constant development of the plans as well as continued streamlining of the process. Regional associations are responsible for the execution of the plans, on the one hand towards the government and on the other hand towards the municipalities in their operational areas.

Efnisyfirlit

Formáli	3
Útdráttur	4
Abstract	5
Töfluskra	8
Myndaskra	8
1 Inngangur	9
2 Sóknaráætlanir landshluta	11
2.1 Saga sóknaráætlana.....	11
2.2 Framkvæmd sóknaráætlana	13
2.2.1 Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál	13
2.2.2 Landshlutasamtök	14
2.2.3 Byggðastofnun.....	16
2.3 Fjármögnun sóknaráætlana	16
2.4 Staða sóknaráætlana innan stjórnkerfisins.....	18
2.5 Samhengi sóknaráætlana og byggðaáætlunar.....	21
3 Fræðilegur grunnur sóknaráætlana	23
3.1 Sóknaráætlanir sem stjórnþæki	23
3.1.1 Einkenni stjórnþækja.....	23
3.1.2 Áhrif stjórnþækja.....	24
3.2 Valddreifing	24
3.2.1 Kostir og gallar valddreifingar	26
3.2.2 Nálægðarreglan	26
3.3 Umboðsvandi	27
3.4 Ábyrgðarskylda	28
3.5 Lýðræðishalli	29
4 Rannsókn á markmiðum, árangri og ábyrgð sóknaráætlana	30
4.1 Aðferðir	30
4.2 Val á gögnum (viðmælendur).....	31
4.3 Úrvinnsla gagna	32
5 Niðurstöður rannsókna og umræða	34
5.1 Sóknaráætlanir sem stjórnþæki.....	34
5.1.1 Einkenni samninga um sóknaráætlanir sem stjórnþækis.....	35
5.1.2 Áhrif samninga um sóknaráætlanir sem stjórnþækis	38
5.2 Markmið og árangur	42

5.3 Valddreifing/Valdefling.....	46
5.4 Kostir og gallar valddreifingar í sóknaráætlunum	51
5.5 Umboðsvandi og ábyrgðarskylda	52
5.5.1 Umboðsvandi	53
5.5.2 Ábyrgðarskylda.....	54
5.5.3 Lýðræðishalli	58
6 Lokaorð.....	60
Heimildaskrá	63
Viðauki 1 – Landshlutasamtök í lögum og reglum	68
Viðauki 2 – Viðtalsvísir	74
Viðauki 3 – Greiningarrammi.....	76

Töfluskra

Tafla 1. Framlög ríkis og sveitarfélaga til sóknaráætlana árið 2020	17
Tafla 2. Samanburður á samningum um sóknaráætlanir 2015 og 2020.....	49
Tafla 3. Fjöldi aðildarsveitarfélaga og stjórnarmanna landshlutasamtaka	58

Myndaskra

Mynd 1. Svæðisskipting landshlutasamtaka sveitarfélaga	15
Mynd 2. Landshlutasamtökin sem samskiptaás milli ríkis og sveitarfélaga.....	19
Mynd 3. Staða sóknaráætlana innan stjórnkerfisins	20
Mynd 4. Hugtakarammi Salamon	24
Mynd 5. Umboðskeðja sveitarstjórnarstigsins	28
Mynd 6. Keðja ábyrgðarskyldu á sveitarstjórnarstiginu	28
Mynd 7. Einkenni samninga um sóknaráætlanir og áhrif út frá hugtakarömmum Salamon	42
Mynd 8. Orðaský yfir algengustu orð viðmælenda þegar rætt var um markmið sóknaráætlanasamninga.....	43
Mynd 9. Þrjár tegundir valddreifingar, staða sóknaráætlana innan þeirra og stigskiptingar stjórnsýslulegrar valddreifingar.....	50
Mynd 10. Umboðskeðja sóknaráætlana	53
Mynd 11. Umboðskeðja sóknaráætlana að teknu tilliti til samþykktar þinga	54
Mynd 12. Ábyrgðarskylda landshlutasamtaka gagnvart kjósendum heima í héraði	55

1 Inngangur

Háar fjárhæðir renna frá ríki til sveitarfélaga í gegnum farveg sóknaráætlana landshluta. Á árinu 2021 alls tæplega 1 milljarður króna, ef taldir eru með viðaukar og framlög sveitarfélaga (Hólmfríður Sveinsdóttir, munnleg heimild, 31. janúar 2022). Miðað við óbreytt framlög á ári, á gildistíma þess samnings sem nú er í gildi, má því áætla að um 5 milljarðar muni renna til sveitarfélaganna í gegnum landshlutasamtök (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019a). Það er samfélagsleg ábyrgð allra, sem að framkvæmd samninganna koma, að fara vel með almannafé, tryggja að það sé nýtt með sem bestum hætti og ekki síst að það nýtist sem allra best til uppbyggingar úti í landshlutunum. Það er einkum þess vegna sem þetta viðfangsefni varð fyrir valinu en einnig vegna mikilvægis þess í byggðapróun og uppbyggingu hinna dreifðari byggða.

Rannsóknir sem leiða til aukins skilnings á samspili ríkis og sveitarfélaga eru auk þess mikilvægar til að leggja mat á gæði þeirra ferla sem unnið eftir. Ef ekki liggja gögn og greiningar á bak við umræðu um þetta samspil er hættu á að ákvarðanir byggji ekki á nægilega traustum grunni. Til að koma í veg fyrir að slíkt skaði framgang og þróun verkefna er nauðsynlegt að á bak við þau liggja rannsóknir sem annað hvort styðja viðkomandi vinnulag með vísan í kenningar og fræði, eða sýna fram á brotalamir. Þannig skapast grunnur til þess að vinna úr annmörkum. Jafnframt geta slíkar rannsóknir stuðlað að aukinni fagmennsku innan stjórnsýslunnar og bættum samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Fram til þessa hefur lítið verið skrifað um samninga um sóknaráætlanir landshluta og þær hafa litla umfjöllun fengið meðal fræðimanna. Hér er stigið eitt skref til að bæta úr því.

Í ritgerðinni er greint frá niðurstöðum tilviksrannsóknar sem byggir á eigindlegum aðferðum. Leitast var við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða markmið liggja að baki sóknaráætlana landshluta og hafa þau markmið náðst?
- Hver ber ábyrgð og gagnvart hverjum á framkvæmd sóknaráætlana?

Til að svara spurningunum voru fyrirliggjandi gögn um sóknaráætlanir greind og viðtöl tekin við átta aðila sem þekkja til framkvæmdar áætlana.

Höfundur er sóknaráætlunum ekki ókunn sem framkvæmdastjóri samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra. Sem slíkur ber hún ábyrgð á framkvæmd sóknaráætlunar landshlutans.

Hún var auk þess fulltrúi landshlutasamtakanna í Stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál veturinn 2018-2019 og tók þátt í samningaviðræðum fyrir hönd landshlutasamtakanna um sóknaráætlanir áráanna 2020-2024. Kjörtímabilið 2014-2018 var hún jafnframt oddviti 1200 manna sveitarfélags. Þekking hennar á viðfangsefninu er því bæði byggð á sjónarhorni kjörins fulltrúa og framkvæmdaraðila sóknaráætlunar, sem starfsmaður landshlutasamtaka, auk þess að hafa innsýn inni í áætlanirnar út frá sjónarhorni stjórnkerfisins, eftir setu í Stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál. Hætt er við að mikil þekking á viðfangsefninu geti haft áhrif og verið takmarkandi þáttur í rannsóknum. Vegna tengsla höfundar við viðfangsefnið er sérstaklega fjallað um hvað var gert til að lágmarka áhrif þeirra í kaflanum um aðferðafræði rannsóknarinnar.

Ritgerðin skiptist í fimm kafla auk inngangs. Í öðrum kafla er fjallað um sóknaráætlanir, sögu þeirra, aðila samninganna, framkvæmd þeirra, fjármögnun, stöðu þeirra innan stjórnkerfisins og samhengi þeirra og byggðaáætlunar. Í þriðja kafla er farið yfir fræðilegan grunn áætlanna sem tengist þeim rannsóknarspurningum sem til grundvallar liggja. Áhersla er lögð á sóknaráætlanir sem stjórnþæki og valddreifingartæki, auk þess sem fjallað er um umboðsvanda, ábyrgðarskyldu og lýðræðishalla. Í fjórða kafla er fjallað um þá rannsókn sem framkvæmd var, aðferðir, val á gögnum og úrvinnslu þeirra. Fimmti kafli er svo greining á niðurstöðum rannsóknarinnar ásamt umræðu um þær. Í lokaorðum er niðurstaðan dregin saman.

Í ritgerðinni er jöfnum höndum talað um samninga um sóknaráætlanir eða sóknaráætlanir um þá samninga sem gerðir hafa verið milli hins opinbera og landshlutasamtaka. Þar sem um er að ræða almenna umfjöllun um samninga um sóknaráætlanir, en ekki einstaka samning eða sóknaráætlun, eru þeir ávallt ritaðir með litlum staf.

Á meðan ritgerðin var í vinnslu voru gerðar breytingar innan Stjórnarráðsins sem leiddu m.a. til breytinga á verkefnum ráðuneyta og heitum þeirra. Í ritgerðinni er eldra heiti ráðuneytis notað ef um er að ræða heimildir sem birtar eða sóttar voru áður en breytingin átti sér stað, annars er nýtt heiti notað.

2 Sóknaráætlanir landshluta

Sóknaráætlanir landshluta eru „stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim koma fram stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum“ (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2019). Áætlanirnar byggja á samningum sem eiga stoð í lögum nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlanir. Þar segir í 1. gr.:

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

Þar segir jafnframt í 4. gr.:

Í sóknaráætlunum landshluta skal mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taka mið af meginmarkmiðum byggðaáætlunar, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum, menningarstefnu og, eftir atvikum, annarri opinberri stefnumótun.

Áætlunum er því ætlað að vera farvegur stuðnings til þróunar byggðar á landsbyggðinni og leið til að auka samstarf og samþættingu á milli áætlana ríkis og sveitarfélaga.

Auk þessa er í 3. mgr. 4. gr. sömu laga, kveðið á um samráð og samtal við heimamenn í vinnu við móttun áætlanna og framkvæmd þeirra. Á því er jafnframt hnykkt í samningi landshlutasamtaka og ráðuneytanna sem eru samhljóða fyrir alla landshluta (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019b, bls. 2).

Af framangreindu má sjá að sóknaráætlanir eru samstarfsverkefni ráðuneyta og sveitarfélaga með aðkomu íbúa hvers landshluta. Með þeim eru færð aukin völd, og um leið ábyrgð, út í landshlutana, hvað varðar ráðstöfun opinbers fjár sem varið er til byggðapróunar og samfélagsverkefna. Ákvarðanatakan er þannig færð nær heimamönnum, sem eins og segir í skýrslu um framkvæmd sóknaráætlunar áranna 2015-2019: „þekkja best til aðstæðna á sínum svæðum“ (Stjórnarráð Íslands: Byggðastofnun og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 7).

2.1 Saga sóknaráætlana

Upphaf sögu sóknaráætlana má rekja aftur til ársins 2009 þegar ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs setti inn í samstarfssamning sinn að vinna að gerð

sóknaráætlunar fyrir Ísland 2020 (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012a, bls. 153). Vinnan hófst 2011 og komu í henni mjög fljótt fram hugmyndir um þörf á samþættingu ýmissa verkefna er tengdust byggðamálum. Var það í framhaldi af vinnu sem leiddi til útgáfu stefnumarkandi skjalsins Ísland 2020, þar sem fram kom „framtíðarsýn sem varð til í samtölum og samvinnu hundraða Íslendinga um land allt og samráði við landshlutasamtök, sveitarfélög, verkalyðshreyfingu og samtök í atvinnulífi“. Í sama skjali kom fram tillaga um að unnar væru sóknaráætlanir landshlutanna og í þeim yrði forgangsröðun einstakra verkefna á hendi heimafólks (Forsætisráðuneytið, 2011, bls. 3-18). Var um að ræða umtalsverða breytingu á því vinnulagi sem viðhaft hafði verið fram að þessu við stefnumótun og úthlutun fjármuna til uppbyggingar og umbóta á landsbyggðinni. Fyrirmyndin var sótt til nokkurra Evrópulanda, einkum Írlands (Evrís, 2019, bls. 4).

Í stefnuskiðinu Ísland 2020 var meðal annars lagt til að tvær stuðningsáætlanir sem verið höfðu við lýði um nokkurt skeið yrðu sameinaðar, það er vaxtarsamningar og menningarsamningar (Forsætisráðuneytið, 2011, bls. 18). Vaxtarsamningar voru samningar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við landshlutana og höfðu það markmið að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins á landsbyggðinni (Byggðastofnun, 2016). Menningarsamningar voru á milli mennta- og menningarmálaráðuneytisins og iðnaðarráðuneytisins annars vegar og landshlutasamtaka hins vegar. Byggðu þeir á störfum menningarráða og eldri menningarsamninga sem náðu allt aftur til ársins 2007. Með þeim voru meðal annars kostaðir svokallaðir menningarfulltrúar sem höfðu það hlutverk að hlúa að og styrkja menningarstarf í landshlutunum. Markmið menningarsamninganna var að efla samstarf á sviði menningarmála, auk þess að stuðla að „nýsköpun, fjölbreytni og fjölgun atvinnutækifæra á sviði menningar, lista og menningartengdrar ferðaþjónustu“ (Stjórnarráð Íslands: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).

Árið 2012 var Stýrinet stjórnarráðsins um sóknaráætlanir landshlutanna stofnað í framhaldi af vinnu við Ísland 2020. Hlutverk þess var að vinna áfram að þróun hugmynda um sóknaráætlanir og tryggja sameiginlegan skilning ráðuneyta á þeim. Jafnframt átti netið að undirbúa tillögur til útteilingar fjármagns frá ríki til sveitarfélaga og að útbúa ýmis konar viðmiðunarskjöl og skapalón vegna gerðar fyrstu sóknaráætlana (Evrís, 2019, bls. 4). Byggðastofnun hafði aðkomu að verkefninu og réði sérstakan verkefnisstjóra til að halda utan

um það (Stjórnarráð Íslands: Byggðastofnun og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 7).

Árið 2013 voru svo fyrstu samningar um sóknaráætlanir gerðir og í framhaldinu unnu landshlutasamtökin fyrstu sóknaráætlanirnar. Tvívegis voru gerðir eins árs samningar um verkefnið, fyrir árin 2013 og 2014. Árið 2015 varð hins vegar breyting þar á og gerður samningur til fimm ára fyrir árin 2015-2019.

Þegar lok samningstímabils um sóknaráætlanir fóru að nálgast á árinu 2019, hófst umræða um framhald samninganna milli samningsaðila. Gerð var úttekt á áætlununum á því samningstímabili sem var að ljúka sem leiddi í ljós það mat úttektaraðila að framkvæmd áætlananna hefði almennt tekist vel (Evrís, 2019, bls. 1). Var þá hafist handa við gerð nýrra samninga sem lauk á haustdögum 2019. Nýir samningar fyrir árin 2020-2024 voru undirritaðir 12. nóvember 2019 (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019a).

2.2 Framkvæmd sóknaráætlana

Hvað framkvæmd sóknaráætlana áhrærir eru einkum þrjár einingar sem leika þar lykilhlutverk. Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál er tengiliður ráðuneyta við landshlutasamtök sem annast framkvæmd heima í héraði. Byggðastofnun heldur utan um fjármál, skýrslugerð, upplýsingagjöf og fleira.

2.2.1 Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál

Stýrinet það sem sett var á fót í kringum vinnu við framtíðarsýnina Ísland 2020, var lagt niður árið 2014. Í stað þess var stofnaður Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál. Hlutverk hópsins er að „efla samhæfingu innan stjórnarráðsins í málefnum sem snúa að byggðamálum og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í þeim málaflokki“ (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, e.d.).

Stýrihópurinn er skipaður fulltrúum allra ráðuneyta ásamt fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt sitja fulltrúar landshlutasamtaka og Byggðastofnunar fundi hópsins sem áheyrnarfulltrúar. Að jafnaði fundar hópurinn mánaðarlega auk þess að eiga árlega fundi með hverjum landshlutasamtökum fyrir sig þar sem framgangur áætlananna er ræddur.

Sú samþætting og samtal sem á sér stað innan Stýrihópsins er framgangi sóknaráætlana mikilvæg. Í úttekt á framkvæmd sóknaráætlana árin 2015-2019 kemur fram almenn ánægja með störf hópsins og að hann hafi sinnt hlutverki sínu „með ágætum“ (Evrís, 2019, bls. 1).

2.2.2 Landshlutasamtök

Í 97. gr. sveitarstjórnarlaga (138/2011) er fjallað um landshlutasamtök sveitarfélaga þar sem segir:

Sveitarfélögum er heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta.

Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Landshlutasamtök skulu þó aldrei vera fleiri en átta á landinu öllu. Sveitarfélög sem liggja innan starfssvæðis landshlutasamtaka eiga rétt á aðild að þeim. Ráðuneyti og opinberar stofnanir skulu ávallt leita umsagnar hlutaðeigandi landshlutasamtaka um stefnumótun eða ákvarðanir sem varða viðkomandi landsvæði sérstaklega.

Landshlutasamtök geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum tekið að sér verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., svo sem verkefni tengd byggðapróun eða öðrum sameiginlegum hagsmunum sveitarfélaga.

Í 2. mgr. 4. gr. laga um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 er kveðið á um að landshlutasamtök sveitarfélaga skuli vinna sóknaráætlanir á hverju svæði og bera jafnframt ábyrgð á framkvæmd þeirra.

Landshlutasamtök á Íslandi eru átta talsins. Svæðisskipting þeirra er sýnd á mynd 1. Aðild að þeim er ekki lögboðin en öll sveitarfélög landsins eiga skv. 97. grein sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 rétt á aðild. Í upphafi árs 2022 áttu öll sveitarfélög á landinu, nema eitt, aðild að landshlutasamtökum en Tjörneshreppur sagði sig úr Sambandi íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtökum vegna deilna um lámarsíbúafjölda sveitarfélaga (Bjarni Rúnarsson, 2019, bls. 1). Tók úrsögn þeirra gildi um áramót 2021/2022.



Mynd 1. Svæðisskipting landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Sú staðreynd að aðild að samtökum í landshlutunum er frjálst og einnig breytilegt umhverfi á hverjum stað gerir það að verkum að landshlutasamtök eru ólík með tilliti til verkefna og þar af leiðandi með mismikil umsvif. Eina lögbundna verkefni þeirra er umsýsla sóknaráætlana. Þrátt fyrir aðeins eitt lögbundið verkefni er landshlutasamtaka getið víðar í lögum, reglugerðum og áætlunum. Má þar nefna sem dæmi í lögum um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016, reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 1088/2018, reglugerð um heilbrigðisumdæmi nr. 111/2020 og í þingsályktun um byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024. Lista yfir landshlutasamtök í lögum og reglum er að finna í fylgiskjali 1 (Valgerður Rún Benediktsdóttir, 2021). Víða í þeim lögum og reglum sem landshlutasamtaka er getið er um að ræða ákvæði um samráð við ýmis konar ákvarðanir.

Þátt fyrir þetta eina lögbundna hlutverk gegna landshlutasamtökin þó víða mun fjölbreyttara hlutverki og hefur þróunin raunar verið sú að verkefnum þeirra hefur verið að fjölga. Mörg hver eru nú að þróast í að verða einhvers konar verkefnastofur sem hýsa fjölbreytt samstarfsverkefni sveitarfélaga. Landshlutasamtökin eiga þó öll það sameiginlegt að vera samráðsvettvangur og hagsmunagæsluaðili fyrir sín svæði og leika oft stór hlutverk í baráttu fyrir sameiginlegum hagsmunamálum sem lúta til dæmis að samgöngumálum og atvinnumálum (Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshluta-

samtaka sveitarfélaga, 2009, bls. 13). Á Austurlandi og Vestfjörðum eru landshlutasamtökin hluti af sjálfseignastofnunum, Austurbrú og Vestfjarðastofu, sem fara með ýmsa málaflokka er tengjast samstarfi sveitarfélaga, svo sem símenntun og rekstur markaðs- og áfangastaðastofa.

Staða og hlutverk landshlutasamtaka hefur verið til skoðunar allt frá árinu 2009 og hafa tveir starfshópar starfað í því augnamiði. Hinn síðari skilaði greinargerð í nóvember 2020. Í henni kemur fram að almennt sé hlutverk landshlutasamtaka fyrst og fremst að vera hagsmunasamtök sveitarfélaga og þau annist ekki hefðbundna stjórnsýslu. Þó er tekið fram að þó sveitarstjórnarlög heimili landshlutasamtökum ekki að sinna stjórnsýsluhlutverki geti slík heimild falist í sérlögum og dæmi tekið um lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 16).

2.2.3 Byggðastofnun

Byggðastofnun hefur aðkomu að vinnu við framkvæmd áætlanna, auk landshlutasamtaka fyrir hönd sveitarfélaganna, og ráðuneyta sem sæti eiga í Stýrihópi Stjórnarráðsins. Starfsmaður Byggðastofnunar er jafnframt starfsmaður Stýrihópsins, boðar fundi hans og ritar fundargerðir. Hann annast skrif árlegra greinargerða um framkvæmd sóknaráætlana auk almennra samskipta við landshlutasamtökin. Greiðslubeiðnir landshlutasamtakanna vegna samningsbundinna greiðslna eru sendar á tengilið Byggðastofnunar. Byggðastofnun á jafnframt eins og fram hefur komið áheyrnarfulltrúa í Stýrihópi Stjórnarráðsins. Stofnunin gegnir því mikilvægu hlutverki í framkvæmd áætlanna.

Í nýjasta samningi um sóknaráætlanir er heimilað að fleiri ráðuneyti geti haft aðkomu að samningunum með verkefni og fjármagn. Er það í takt við þá umræðu sem lengi hefur átt sér stað meðal landshlutasamtaka, þess efnis að samningarnir séu farvegur sem vel hefur nýst fyrir stuðning við verkefni heima í héraði og því lag fyrir önnur ráðuneyti að nýta hann og það stoðkerfi sem um hann hefur myndast. Um það er meðal annars fjallað í úttekt á samningunum frá árinu 2019 þar sem lagt er til að málaflokkum, sem falla undir umhverfisráðuneytið, verði bætt við samningana (Evrís, 2019, bls. 30).

2.3 Fjármögnun sóknaráætlana

Samkvæmt samningum um sóknaráætlanir er verkefnið fjármagnað af ríki og sveitarfélögum. Megin þorri fjármagnsins kemur frá ráðuneytunum tveimur, sem aðilar eru að samningunum

en sveitarfélögin leggja einnig til fjármagn. Verkefnið er því sannarlega samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga.

Fjárframlög samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins voru á árinu 2021 um 70% af grunn framlögum hins opinbera til áætlunarinnar eða tæplega 530 milljónir króna, þar af 100 milljónir tímabundið vegna áhrifa heimsfaraldurs (Hólmfríður Sveinsdóttir, munnleg heimild, 31. janúar 2022).

Mennta- og menningarmálaráðuneytið lagði á árinu 2021 ríflega 220 milljónir króna til samninganna eða um 30% af grunn framlagi hins opinbera (Hólmfríður Sveinsdóttir, munnleg heimild, 31. janúar 2022). Sú aðkoma á rætur að rekja til eldri menningarsamninga sem vísað var til hér að framan og voru sameinaðir í sóknaráætlunum. Uppbyggingarsjóðir sóknaráætlana landshlutanna veita styrki til menningarmála með vísan í framlag ráðuneytisins.

Samkvæmt samningum um sóknaráætlanir skulu sveitarfélögin í gegnum landshluta-samtökin jafnframt leggja fjármagn inn í áætlanirnar. Mismunandi er á milli landshluta hver sú fjárhæð er. Fjárhæðir framlaga sveitarfélaganna má sjá í töflu 1. Vert er að taka fram að í einhverjum tilfellum hækkar þessi fjárhæð á milli ára, ýmist tímabundið vegna sérstakra verkefna, eða varanlega. Hér eru aðeins grunnframlög sýnd á þeim tíma sem samningar voru gerðir í lok árs 2019. Í töflunni er fjárhæðin jafnframt brotin niður á íbúafjölda á hverju svæði (miðað við íbúafjölda 1. janúar það ár sem samningarnir voru gerðir) og hlutfall af framlagi ríkisins árið 2020.

Tafla 1. Framlög ríkis og sveitarfélaga til sóknaráætlana árið 2020 (samantekt höfundar).

	Upphæð samkvæmt samningi 2020	Íbúaföldi 1. janúar 2019	Framlag á íbúa (kr)	Framlag ríkis 2020 (með viðaukum)	Framlög sveitarfélaga % af framlagi ríkis
Samtök sveitarfélaga á Höfuðborgarsvæðinu	5,000,000	228,231	22	25,000,000	20.0%
Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum	9,000,000	27,113	332	84,207,273	10.7%
Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	12,380,250	16,507	750	89,801,849	13.8%
Fjórðungssamband Vestfirðinga	9,900,000	7,063	1402	97,848,443	10.1%
Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	7,419,000	7,227	1027	95,729,037	7.7%
Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra	12,200,000	30,445	401	124,536,428	9.8%
Samband sveitarfélaga á Austurlandi	9,836,000	10,670	922	118,006,194	8.3%
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	14,395,000	27,346	526	108,770,777	13.2%
Samtals framlag sveitarfélaga 2020	80,130,250				
Samtals framlag ríkis 2020				743,900,001	

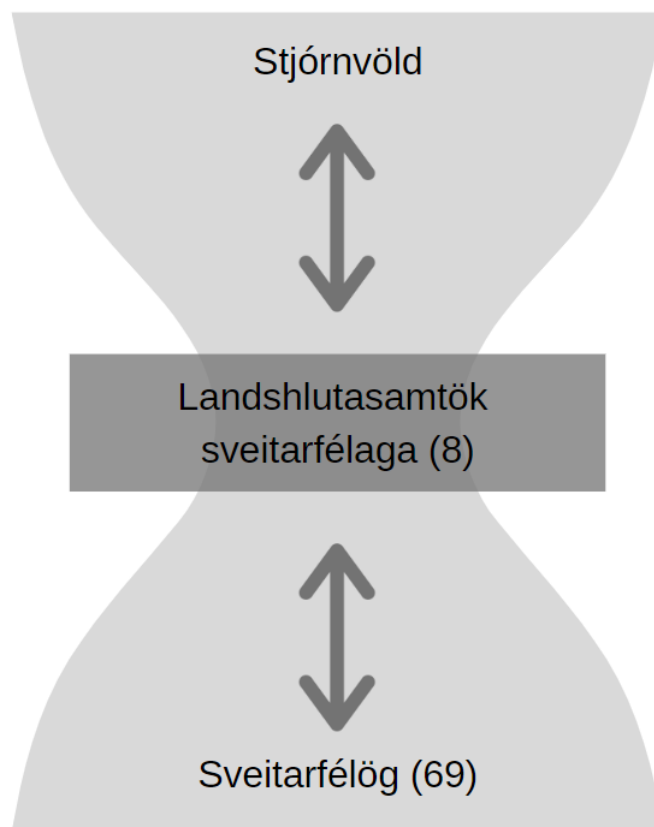
Fjármunum sem varið er til sóknaráætlunarsamninga af hálfu ríkisins er skipt milli landshlutanna eftir reiknireglu sem Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál gerir tillögu að og leggur fyrir ráðherra (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019b, bls. 3). Í reiknireglunni er gengið út frá nokkrum breytum sem eiga að endurspegla stöðu landshlutanna út frá ákveðnum viðmiðum. Viðmiðin eru meðal annars eftirfarandi (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneytið, 2021, bls. 2).

- Íbúafjöldi og íbúapróun.
- Stærð atvinnusóknarsvæða.
- Atvinnuleysi.
- Útsvarstekjur sveitarfélaga.
- Fjarlægð frá Reykjavík.

Byggt á framangreindum viðmiðum fá landshlutarnir einkunn sem ákvarðar hlut þeirra í heildar framlagi ríkisins til samninganna.

2.4 Staða sóknaráætlana innan stjórnkerfisins

Segja má að í málefnum sóknaráætlana séu landshlutasamtökin ákveðinn samskiptaás (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012b, bls. 262) milli ríkis og sveitarfélaga. Samhengið þar á milli er sýnt á mynd 2. Í stað þess að ríkisvaldið eigi samskipti við hvert og eitt sveitarfélag á það samskipti við landshlutasamtökin sem miðla upplýsingum áfram til sveitarfélaganna. Þetta fyrirkomulag auðveldar ríkinu að eiga samskipti um málefni sóknaráætlana en hefur verið gagnrýnt af hálfu sveitarfélaga eins og fram kom í úttekt á framkvæmd sóknaráætlana árin 2015-2019. Í því samhengi hafa komið fram áhyggjur sveitarstjórnarmanna af því að áhrif landshlutasamtaka á verkefni sóknaráætlana hafi aukist á kostnað sveitarfélaganna og varað við því að myndast kunni þriðja stjórnsýslustigið (Evrís, 2019, bls. 15).

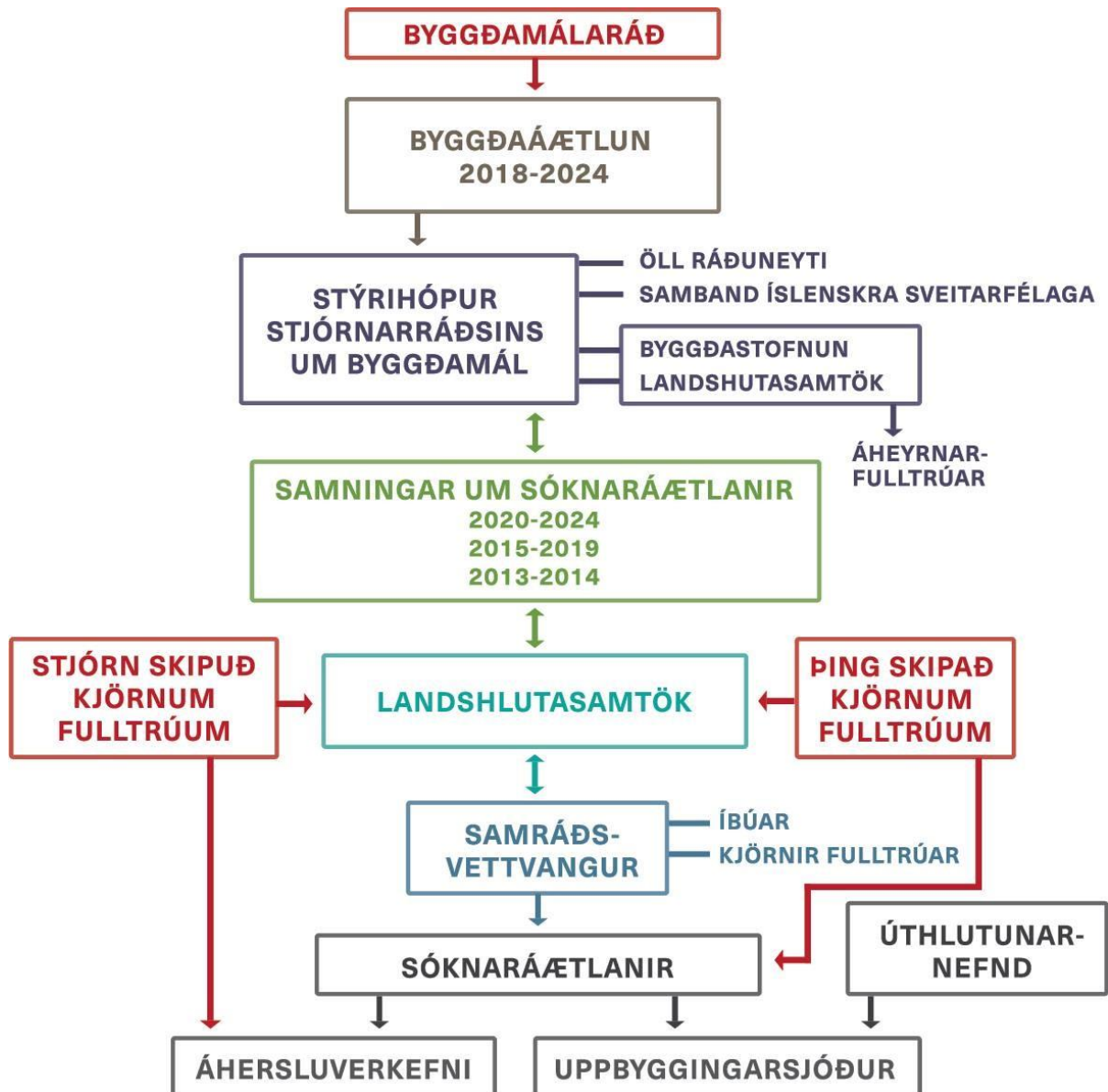


Mynd 2. Landshlutasamtökin sem samskiptaás milli ríkis og sveitarfélaga.

Það er fleira sem taka þarf með í reikninginn en einvörðungu samskipti ríkis, landshlutasamtaka og sveitarfélaga í tengslum við samninga um sóknaráætlanir. Ef litið er á stöðu sóknaráætlana innan stjórnkerfisins í víðara samhengi er umhverfið mun flóknara en dregið er upp á mynd 2. Fjölmargir aðrir þættir spila þar inn í svo sem samspil sóknaráætlana og byggðaáætlunar, staða Stýrihópsins, aðkoma ráðuneyta, aðkoma stjórna landshlutasamtaka og annarra kjörinna fulltrúa, samráðsvettvangar, úthlutunarnefndir, stjórnir, þing landshlutasamtaka og svo framvegis.

Ef litið er til kerfisins, sem sýnt er á mynd 3, er aðkoma ríkisins sýnd á efri hluta myndarinnar. Samningar um sóknaráætlanir hvíla í byggðaáætlun sem samþykkt var sem þingsályktun á Alþingi árið 2018¹. Byggðamálaráð gegnir, samkvæmt 2. gr. laga um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015, því hlutverki að veita ráðherra samgöngu- og sveitarstjórnarmála ráðgjöf við gerð byggðaáætlana hverju sinni og er því sett efst á mynd 3.

¹ Þegar þetta er skrifað hefur verið lögð fram endurskoðuð áætlun á Alþingi en ekki verið samþykkt. Á sú áætlun að gilda fyrir árin 2022-2036 (þingskjal 1849/2020-2021).



Mynd 3. Staða sóknaráetlana innan stjórnkerfisins (Unnur Valborg Hilmarsdóttir, 2019).

Einn megin styrkur sóknaráetlanasamninganna felst í Stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál, sem komið var inn á hér að framan. Honum er ætlað að efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í málum er varða byggðamál (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2021a, bls. 2). Hann er staðsettur í ferlinu fyrir ofan sóknaráetlunarsamningana sjálfa. Er jafnframt tilgreint hvaða fulltrúar eiga sæti í hópnum. Neðri hluti myndar 3 sýnir framkvæmd áetlananna heima í héraði. Þar eru skipaðir samráðsvettvangar sem eru ráðgefandi við gerð sóknaráetlana landshlutanna. Eru þeir skipaðir íbúum svæðisins og kjörnum fulltrúum. Í tengslum við sóknaráetlanir eru svo skilgreind áhersluverkefni sem falla að þeim og fjármunum úthlutað úr Uppbyggingarsjóðum sem eru samkeppnissjóðir verkefna tengdum menningarmálum og

atvinnu- og nýsköpun. Úthlutun úr Uppbyggingarsjóðum er ákvörðuð af úthlutunarnefnd. Stjórnir landshlutasamtaka hafa þá aðkomu að skilgreiningu áhersluverkefna og þing landshlutasamtaka sem skipuð eru kjörnum fulltrúum staðfesta sóknaráætlanir landshluta. Er þar komin nauðsynleg tenging við kjörna fulltrúa á starfsvæðum til að minnka líkur á umboðsvanda sem nánar verður fjallað um í kafla 3.3.

Það má því segja að framkvæmd sóknaráætlana heima í héraði einkennist af sömu samvinnu og sama samstarfi og gerð sóknaráætlanasamninganna sjálfra milli landshlutasamtaka og ríkis. Í samráðsvettvöngum landshlutanna myndast jafnframt einhvers konar staðbundið tengslanet sem er afar mikilvægt við framkvæmd sóknaráætlana heima í héraði. Ein athugasemda sem kom fram í greiningu á framkvæmd sóknaráætlana á tímabilinu 2015-2019 laut að þessum samráðsvettvöngum en þeir þóttu almennt ekki hafa nýst sem skyldi (Evrís, 2019, bls. 1). Landshlutasamtök eru að leita leiða til að bæta þar úr. Meðal annars er verið að gera tilraunir með rafræna samráðsvettvanga hjá að minnsta kosti einum landshlutasamtökum (Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, e.d.).

2.5 Samhengi sóknaráætlana og byggðaáætlunar

Fjallað hefur verið ítarlega um sóknaráætlanir og samhengi þeirra í stjórnkerfinu, bæði hinu opinbera og hjá sveitarfélögum, hér að framan. Ekki er hægt að fjalla um sóknaráætlanir öðruvísi en að gera stuttlega grein fyrir byggðaáætlun þar sem skýr tengsl eru á milli þessara tveggja áætlana.

Byggðaáætlun lýsir stefnu ríkisins í byggðamálum. Er henni ætlað að stuðla að jákvæðri þróun byggða en einnig að efla samkeppnishæfi þeirra. Í áætluninni eru settar fram áherslur í byggðamálum sem ýmist standa einar sem sértækar aðgerðir en einnig áherslur sem vinna með aðgerðum í öðrum opinberum áætlunum (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2021b).

Eins og fram hefur komið hvíla sóknaráætlanir í byggðaáætlun, þær byggja á sömu lögum og í byggðaáætlun er á nokkrum stöðum vísað í sóknaráætlanir. Í áætluninni er meðal annars fjallað um að aðferðafræði sóknaráætlana verði þróuð áfram (þingskjal nr. 1242/2017-2018, bls. 3). Landshlutasamtök eru jafnframt framkvæmdaaðilar eða samstarfsaðilar fjölmargra verkefna byggðaáætlunar.

Nokkuð er um að verkefni sem landshlutasamtök taka sér fyrir hendur séu fjármögnuð úr byggðaáætlun. Ýmist er það gert með samningum við það ráðuneyti sem í hlut á eða með viðaukasamningum við sóknaráætlanir. Hið síðarnefnda á til dæmis við í tilviki verkefnis um sértæk verkefni sóknaráætlunarsvæða, þar sem eitt verkefnismarkmiði er að tengja sóknaráætlanir landshluta við byggðaáætlun (Þingskjal nr. 1242/2017-2018, bls. 16). Af framan- greindu má merkja vilja hins opinbera til að samþætta áætlanirnar enda getur það leitt til markvissari vinnubragða, aukinnar skilvirkni og betri nýtingu fjármuna.

Tafla 1, (bls. 17), þar sem framlög ríkis og sveitarfélaga til sóknaráætlana koma fram, inniheldur ekki þær fjárhæðir sem veittar eru til sértækra verkefna eða viðaukasamninga umfram þá sem tilgreindir eru í samningum um sóknaráætlanir, þar sem um er að ræða verkefnabundna fjármögnun.

3 Fræðilegur grunnur sóknaráætlana

Sóknaráætlunum má finna stað í fjölmörgum kenningum fræðimanna. Til að leitast við að svara þeim rannsóknarspurningum sem settar hafa verið fram verða þær bornar saman við stjórnþækjakenningar, kenningar um valddreifingu, umboðskenningar og kenningar um ábyrgðaskyldu.

3.1 Sóknaráætlanir sem stjórnþæki

Umfjöllun um stjórnþæki á við „ákveðna og greinanlega aðferð sem felur í sér sameiginlega aðgerð til að taka á samfélagslegu viðfangsefni“ (Salamon, 2002, bls. 19). Samfélagslegu viðfangsefnin eru þá verkefni sem leiða af stefnu, sem aftur leiðir af lögum settum af löggjafanum. Stjórnþæki er því „analýtískt“ hugtak yfir aðferðir sem beitt er til að ná fram stefnumálum. Eðli stjórnþækja er að skipuleggja og/eða móta aðgerðir (Koliba, Meek, Zia og Mills, 2019, bls. 164).

3.1.1 Einkenni stjórnþækja

Í umfjöllun um sóknaráætlanir sem stjórnþæki er stuðst við flokkun Salamon (2002, bls. 24-37) en hann skiptir stjórnþæki í fjóra flokka byggt á þeim áskorunum sem felast í beitingu þeirra: hversu bein afskipti stjórnvalda eru, hversu þvingandi og sjálfvirkt er stjórnþækið og að síðustu hve sýnilegur kostnaðurinn er.

Þegar fjallað er um stjórnþæki er gjarnan gerður greinarmunur á hvort stjórnvöld hafa beina aðkomu að beitingu þeirra (Salamon, 2002, bls. 28), eins og þegar skattar eiga í hlut eða óbeina til dæmis þegar gerðir eru samningar við félagasamtök eða einkaaðila um rekstur og/eða framkvæmd verkefna.

Stig þvingunar nær yfir að hve miklu leyti stjórnþækið sem stjórnvöld nota til að ná fram markmiðum sínum takmarkar eða hamlar einstaklingum eða hópum (Salamon, 2002, bls. 24). Stjórnþæki sem fela í sér litla þvingun eru þau sem val er um, á meðan þau sem eru meira þvingandi fela ekki í sér val.

Með sjálfvirkni er átt við að hve miklu leyti nýtt eru kerfi, sem þegar eru til staðar við beitingu stjórnþækisins eða hvort setja þarf upp ný (Salamon, 2002, bls. 32). Til dæmis nýta auknar álögur í skattkerfinu fyrirliggjandi kerfi og hafa því mikla sjálfvirkni (Salamon, 2002, bls. 34).

Sýnileiki stjórnækis felur í sér að hve miklu leyti kostnaður við beitingu þess er sýnilegur (Salamon, 2002, bls. 35). Almennt séð er kostnaðurinn sýnilegri í reikningum ríkisins í tilfelli beinna stjórnækja á meðan óbeinu stjórnækkin eru síður sýnileg. Skattar og gjöld eru því sýnileg en samningar síður, að öðru leyti en því að heildarkostnaður ríkisins er sýnilegur í ríkisreikningi.

3.1.2 Áhrif stjórnækja

Fjallað hefur verið um hvað einkennir ólík stjórnækki. Áhrif þeirra lúta öðrum lögmálum. Samkvæmt hugtakaramma Salamon (2020, bls. 22-24) eru áhrif stjórnækja flokkuð eftir fimm þáttum sem metin eru lítil, miðlungs eða mikil. Markvirkni segir til um hversu vel stjórnækkið er til þess fallið að ná markmiðum, jafnræði nær yfir að hve miklu marki jafnræðis er gætt við beitingu þess. Skilvirkni/hagkvæmni vegur niðurstöðu gagnvart kostnaði. Stjórnunarmöguleikar meta hversu auðvelt eða erfitt er að reka kerfi stjórnækisins. Lögmæti og pólitískur fýsileiki eru jafnframt nauðsynlegir þættir til að meta áhrif stjórnækja. Stjórnækkin verða, eðli málsins samkvæmt, að vera lögmæt og njóti þau ekki pólitísku stuðnings munu þau ekki ná fram að ganga.

Hugtakarammi Salamon er sýndur á mynd 4 til einföldunar. Sýnir myndin hvernig meta má tiltekið stjórnækki út frá einkennum þess annars vegar og áhrifum hins vegar.

<u>EINKENNI</u>		<u>ÁHRIF</u>				
Bein afskipti Þvingun Sjálfvirkni Sýnileiki						
<i>Stig víddar</i>	<i>Stjórnækki</i>	<i>Markvirkni</i>	<i>Jafnræði</i>	<i>Skilvirkni/ hagkvæmni</i>	<i>Stjórnunarmöguleikar</i>	<i>Lögmæti/ pólit. fýsil.</i>
Lítill						
Miðlungs						
Mikil						

Mynd 4. Hugtakarammi Salamon.

3.2 Valddreifing

Dreifing valds hins opinbera er þróun sem hefur verið að eiga sér stað á heimsvísu, þar sem leitast er við að styrkja staðbundin stjórnvöld (Ryan og Woods, 2017, bls. 1). Er það meðal

annars gert með því að fela þeim framkvæmd fleiri verkefna og færa ákvarðanatöku til svæðis- eða staðbundinna stjórnvalda (Oates, 2005, bls. 349). Hefur valddreifing verið kölluð lykil- þáttur í góðum stjórnarháttum og þróun þeirra (White, 2011, bls. 1).

Ryan og Woods (2017, bls. 4) hafa rannsakað valddreifingu í opinberri stjórnsýslu og flokkað hana niður í 3 tegundir; fjárhagslega, pólitíska og stjórnsýslulega. Einkenni fjárhagslegrar valddreifingar eru flutningur á hæfni, ábyrgð og fjárhagslegum björgum frá ríki til staðbundinna stjórnvalda. Einnig nær skilgreining fjárhagslegrar valddreifingar yfir það að hve miklu marki sveitarfélögin hafi sjálfstæða tekjustofna og hversu mikið sjálfræði þau hafa til að ráðstafa þeim.

Í samantekt Ryan og Woods (2017, bls. 5) kemur fram að með pólitískri valddreifingu sé átt við hversu háð svæðis- og staðbundin stjórnvöld eru æðri stjórnvöldum og flokkskerfum stjórnsmálaflokka á landsvísu. Þau benda jafnframt á, að því hafi verið haldið fram að pólitísk valddreifing geti leitt til aukinnar þátttöku í mótun og innleiðingu stefnumótunar.

Í stjórnsýslulegri valddreifingu er aftur á móti áhersla á að ábyrgð á skipulagningu, fjármögnun og framkvæmd ákveðinna verkefna sé falin svæðis- eða staðbundnum stjórn- völdum. Ryan og Woods byggja á Schneider (2006) þegar þau setja fram stigskiptingu þessarar tegundar valddreifingar, þar sem dreifskipan felur í sér minnstu valddreifinguna en valda- framsal þá mestu. Þar í milli er umboðsveiting (2005, bls. 5).

Ef horft er á dreifskipaða valddreifingu, en þar dreifa stjórnvöld verkefnum til staðbundinna umboðsmanna, eða eins og Rondinelli og Nellis (1986) setja það fram: „flutningur vinnuálags frá embættismönnum innan ráðuneyta/aðalskrifstofa til starfsfólks eða skrifstofa utan höfuðborgar eða megin stjórnsýslukjarna“. Vald yfir verkefnum situr þó eftir sem áður hjá opinbera aðilanum (í Ryan og Woods, 2005, bls. 5). Íslenskt dæmi um þetta má nefna stofnun Driftar á Akureyri sem hefur umsjón með rekstri og umsýslu nokkurra sjóða hins opinbera og tilteknum nýsköpunarverkefnum á landsbyggðinni (Stjórnarráð Íslands: Matvæla- ráðuneytið, 2021). Þrátt fyrir sértæk verkefni er sérstaklega tekið fram að Drift sé ráðuneytisstofnun og má því ætla að ráðuneytið hafi beint boðvald yfir einingunni.

Ryan og Woods (2017, bls. 5) draga saman hugmyndir um umboðsveitingu til sveitarfélaga en telja að með henni fái sveitarfélögin meira sjálfræði í framkvæmd þeirra verkefna sem þeim eru falin. Þannig fari staðbundin stjórnvöld með ákveðin verkefni fyrir hönd ríkisvaldsins í

umboðsveitingu. Þrátt fyrir þetta þá sé ábyrgðin á verkefninu á höndum æðra stjórnvaldsins. Dæmi um þetta má telja rekstur hjúkrunarheimila sem nokkur sveitarfélög hafa tekið að sér.

White (2011, bls. 2) heldur því fram að valdaframsal sé hreinasta og hæsta stig valddreifingar. Þegar um valdaframsal er að ræða hefur æðsta stjórnvaldið ekkert um framkvæmd verkefnisins að segja heldur er ábyrgðin á höndum hins staðbundna stjórnvalds. Schneider (2006) bendir þó á að þrátt fyrir það sé ríkið í stöðu til að hafa áhrif á framgöngu verkefna með því að halda eftir björgum sem eru framkvæmdaaðilanum nauðsynlegar (í Ryan og Woods, 2005, bls. 5).

3.2.1 Kostir og gallar valddreifingar

Flestir fræðimenn eru sammála um að valddreifð stjórnsýsla leiði til aukinnar skilvirkni og ábyrgðarskyldu umfram hina gagnstæðu leið miðstýrðrar stjórnsýslu. Almenna reglan sé sú að geti stjórnvöld veitt þjónustu í nærumhverfi, nýtist hún íbúum betur og þeir séu með því sáttari við stjórn hins opinbera (White, 2011, bls. 1). Jafnframt er gengið út frá því að staðbundin stjórnvöld séu betur upplýst um þarfir samfélaga sinna og geti því veitt björgum og þjónustu með markvissari hætti til íbúa (White, 2011, bls. 3).

Valdreifing er hins vegar ekki gallalaust fyrirbrigði. White (2011, bls. 3-4) tók saman yfirlit yfir rannsóknir sem gerðar hafa verið á valddreifingu í opinberri stjórnsýslu. Í þeirri samantekt kemur í ljós að rannsóknir sýni ýmsa kosti hennar sem líka geta verið gallar. Má þar nefna að sumar rannsóknir leiða í ljós að valddreifing geti dregið úr umsvifum hins opinbera á meðan aðrar sýna að hún geri það ekki. Aðrar sýni að valdreifing dragi úr spillingu á meðan enn aðrar sýna að hún dragi ekki úr spillingu hjá staðbundnum stjórnvöldum. Jafnframt að valddreifing leiði til betri veitingar opinberrar þjónustu á meðan aðrar leiði í ljós að hún geri það ekki. Þetta misræmi í niðurstöðum rannsókna sýnir að valddreifing er flókið samspil margra þátta sem ekki er auðvelt að leggja ótvírætt mat á. Valddreifing leiðir þó ótvírætt til aukinnar nálægðar við íbúa.

3.2.2 Nálægðarreglan

Sharpe hefur fjallað um þýðingu staðbundinna stjórnvalda og setur m.a. fram röksemdir fyrir tilvist þeirra. Vísar hann í og tekur undir kenningar John Stuart Mill, sem heldur fram nauðsyn staðbundinna, lýðræðislegra stjórnvalda (Sharpe, 1970, bls. 155). Ein megin ástæðan er sú að

það fyrirkomulag eykur möguleika íbúa á þátttöku í sínum samfélögum og við það öðlist þeir mikilvægan lærdóm um lýðræðislega þátttöku og stjórnmal. Sharpe (1970, bls. 160-161) segir:

Staðbundin stjórnvöld hafa augljósa lýðræðislega yfirburði yfir hærri stjórnvöld þar sem þau gera fleirum kleift að taka þátt í stjórnmalum. Hvort sem fólki líkar það betur eða verr þá minnkar þátttaka með auknum fjölda.

Sharpe (1970, bls. 163) heldur því þannig fram að staðbundin stjórnvöld hafi hlutverk í þjálfun íbúa í lýðræði. Hér að framan var einnig vitnað í White (2011, bls. 1) um að þjónusta nýtist íbúum betur sé hún veitt í nálægð við íbúa.

Önnur ástæða fyrir mikilvægi staðbundinna stjórnvalda er þekking heimamanna á nærumhverfi sínu. Þeir eru líklegri til að hafa yfirsýn yfir samfélög sín sem eykur líkur á skilvirkni og hagkvæmni. Sú nálgun hefur verið kölluð nálægðarreglan (e. principle of subsidiarity). Nálægðarreglan er m.a. vinnuregla innan Evrópusambandsins um að ákvarðanir skuli teknar eins nærri íbúum og kostur er (Schilling, 1995, bls. 1).

3.3 Umboðsvandi

Umboðskenningar ganga út frá þeirri grunnhugmynd þingræðis að kjósendur kjósi sér fulltrúa og feli þeim með því umboð til að fara með stjórn samfélaga sinna (Ström, 2000, bls. 266-267). Í sveitarstjórnarkosningum kjósa íbúar hvers sveitarfélags þá fulltrúa sem þeir treysta til að fara með rekstur þess. Kjörnir fulltrúar ráða svo framkvæmdastjóra sveitarfélagsins sem ræður aðra starfsmenn eftir atvikum, eins síns liðs eða í samráði við kjörna fulltrúa, eins og kveðið er á um í samþykktum um stjórn og fundarsköp hvers sveitarfélags. Úr verður keðja sem skýrir hvernig umboð færast á milli aðila allt frá kjósendum til þeirra sem stjórna og framkvæma (Ström, 2000, bls. 267).

Umboðskeðjan í sinni einföldustu mynd með tilliti til sveitarstjórnarstigsins er sýnd á mynd 5. Hún byggir á umboði kjósenda til kjörinna fulltrúa hvað rekstur sveitarfélagsins varðar og framkvæmd verkefna, sem sveitarstjórn veitir svo framkvæmdastjóra sveitarfélags umboð til að vinna ásamt starfsmönnum sveitarfélags.



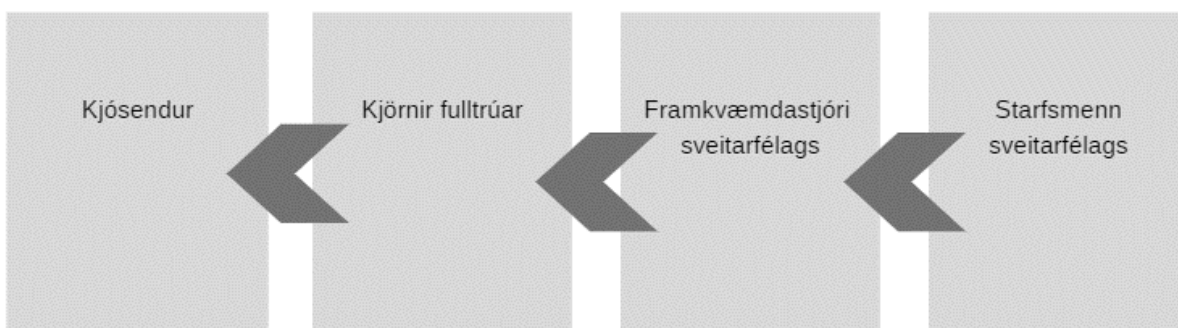
Mynd 5. Umboðskeðja sveitarstjórnarstigsins.

Valdaframsal og umboðsveiting skapa þá hættu að sá sem umboðið fær hagi sér ekki í samræmi við hagsmuni þess sem umboðið veitir. Þá skapast umboðsvandi (Ström, 2000, bls. 270). Hvert og eitt stig framsals valds og umboðs felur í sér aukna hættu á umboðstapi. Veiting umboðs leiðir jafnframt til ábyrgðar.

3.4 Ábyrgðarskylda

Klijn og Koppenjan (2016, bls. 223) skilgreina ábyrgðarskyldu með þeim hætti að í henni komi fram að hvaða marki þátttakendur í umboðskeðjunni eru gerðir ábyrgir fyrir hegðun sinni og frammistöðu af öðrum þátttakendum. Um leið og kjósendur veita kjörnum fulltrúum umboð í kosningum, eins og lýst var hér að framan, verður jafnframt til keðja ábyrgðarskyldu sem gengur í öfuga átt við umboðskeðjuna (Ström, 2000, bls. 267).

Keðja ábyrgðarskyldu í sinni einföldustu mynd með tilliti til sveitarstjórnarstigsins er sýnd á mynd 6. Hún byggir á þeirri ábyrgð sem starfsmenn sveitarfélags bera gagnvart framkvæmdastjóra, sem ber ábyrgð gagnvart kjörnum fulltrúum sem að lokum bera ábyrgð gagnvart kjósendum.



Mynd 6. Keðja ábyrgðarskyldu á sveitarstjórnarstiginu.

Við framsal á umboði þarf að vera skýrt hver ber ábyrgð á þeim verkefnum sem innt eru af hendi. Í því sambandi er oft horft til kenninga Bovens (2007, bls. 451) um ábyrgðarskyldu. Einkum ef litið er til ábyrgðarskyldu sem félagslegra tengsla milli aðila. Samkvæmt skilgreiningu Bovens (2007, bls. 453) telst ábyrgðarskylda til félagslegra tengsla þegar:

1. samband er á milli eftirlitsskylds aðila og eftirlitsaðila þar sem
2. eftirlitsskylda aðilanum ber skylda til að
3. útskýra og réttlæta
4. gerðir sínar
5. eftirlitsaðilinn þarf að geta borið upp spurningar
6. lagt mat á upplýsingar og svör, og
7. eftirlitsskyldi aðilinn kann að þurfa að horfast í augu við afleiðingar.

Hér ber þó að gera skýran greinarmun á ábyrgðarskyldu og stýringu en þar á milli getur verið fín lína.

Í tengslum við ábyrgðarskyldu má að síðustu varpa fram þeirri spurningu hvort sú staðreynd að ábyrgðarskylda gagnvart fleiri en einum aðila geti skapað spennu, það sem Klijn og Koppenjan (2016, bls. 228-229) kalla „problem of hybridity“. Þ.e. hvort hagsmunir þessara tveggja aðila geti verið ólíkir í einhverjum tilfellum og ábyrgðin því skarast.

3.5 Lýðræðishalli

Lýðræðishalli getur komið fram þegar framkvæmd lýðræðis innan stofnunar eða samtaka er ábótavant (Ágústa Þorbergsdóttir, Kristín Una Friðjónsdóttir og Silja Bára Ómarsdóttir, 2012, bls. 16). Getur sú staða komið upp vegna ýmissa þátta, eins og formgerðargalla. Einnig getur umboðsvandi sem lýst var hér að framan, leitt til lýðræðishalla, það er að sá sem umboðið fær frá kjósendum hefur ekki aðkomu að ákvörðunum sem teknar eru og þær því ekki byggðar á umboði kjósenda. Í þessu sambandi er jafnframt oft talað um ólíka aðkomu meiri- og minnihluta í sveitarstjórnnum að ákvarðanatöku og skort á aðhaldi frá þeim síðarnefndu. Einnig hefur gjarnan verið rætt um lýðræðishalla með tilliti til samstarfsverkefna sveitarfélaga, svo sem í byggðasamlögum, þar sem ákvarðanatökan er komin enn lengra frá kjörnum fulltrúum sem kjósendur veita umboð sitt (Eva Marín Hlynsdóttir, 2019, bls. 9).

4 Rannsókn á markmiðum, árangri og ábyrgð sóknaráætlana

4.1 Aðferðir

Eigindlegar rannsóknaraðferðir henta best þegar ætlunin er að ná fram sjónarhorni viðmælenda með þeirra eigin orðum (Wang og Park, 2016, bls. 116). Í þeirri tegund rannsókna er leitast við að ná fram heildarmynd og tengslum, leitast við að skilja viðfangsefnið frekar en að spá fyrir um eitthvað (Sigríður Halldórsdóttir, 2013, bls. 239).

Þegar eigindlegar rannsóknir eru framkvæmdar eru viðtöl ein helsta rannsóknaraðferðin en þau henta vel þegar skoðuð er reynsla fólks og viðhorf (Helga Jónsdóttir, 2013, bls. 137). Slík viðtöl geta verið stöðluð, hálfstöðluð eða óstöðluð, allt eftir því hversu ítarlega spurningar eru undirbúnar af rannsakanda fyrir fram (Wang og Park, 2016, bls. 91). Í þeirri rannsókn sem hér er lýst voru tekin djúpvíðtöl en þau byggjast á opnum spurningum til að hvetja umræður og ná fram skoðunum. Í slíkum viðtölum ætti að forðast að spurningarnar leiði viðmælandann að ákveðinni niðurstöðu eða þær láti í ljós fyrir fram gefnar skoðanir. Var það haft að leiðarljósi. Markmiðið er að viðmælandinn tjái sínar skoðanir og sjónarmið með eigin orðum (Wang og Park, 2016, bls. 116).

Viðtölin voru hálfstöðluð, það er að undirbúinn var viðtalsvísir sem lá til grundvallar í viðtölunum, en rými gefið fyrir viðbótarspurningar til að dýpka eða skýra umræðuefnið frekar. Viðbótar- og dýpkandi spurningar voru undirbúnar en flæði samtalsins látið ráða því hvort og þá hvenær þær voru bornar upp. Með þessu móti var leitast við að ná fram sem mestum upplýsingum og viðhorfum viðmælenda, án of mikillar stýringar en með ákveðna uppbyggingu að leiðarljósi til að tryggja samræmda upplýsingaöflun á milli viðmælenda. Viðtalsvísi má finna í viðauka 2. Viðtölin voru tekin í febrúar og mars 2022.

Rannsóknir, eins og sú sem hér er fjallað um, eru ávallt takmörkunum háðar. Einn stærsti takmarkandi þáttur þessarar rannsóknar felst í stöðu rannsakanda. Þegar hann hefur mikla þekkingu á viðfangsefninu, eins og í þessu tilfalli, skapast hættu á að þekking hans og skoðanir hafi áhrif á gagnaöflun og túlkun niðurstaðna og þar með réttmæti rannsóknarinnar (Helga Jónsdóttir, 2013, bls. 149). Eitt lykilatriði til að koma í veg fyrir að þetta hafi áhrif á rannsóknina er val viðmælenda, því eins og Wang og Park (2016, bls. 119) benda á hefur það mikil áhrif á niðurstöðu rannsóknarinnar. Rannsakandi lagði áherslu á að fara út fyrir sitt beina tengslanet til að finna viðmælendur og kalla eftir ábendingum frá sem flestum um aðila sem

hafa þekkingu á viðfangsefninu og skilning á því samspili ríkis og sveitarfélaga sem í því felst. Þekking viðmælenda á viðfangsefninu er í þessu tilfelli lykilatriði og því var leitast við að velja viðmælendur sem hana höfðu.

Annar takmarkandi þáttur er, með hvaða hætti viðtöl fara fram. Í þessu tilfelli var valið að taka öll viðtöl á fjarfundi einkum vegna fjarlægða en höfundur er búsettur á Norðurlandi vestra. Það fyrirkomulag getur komið niður á allra fyrstu greiningu niðurstaðna, sem fer fram í viðtalinu sjálfu. Hafa ber í huga að árin í heimsfaraldri hafa kennt okkur að umgangast fjarfundi betur en áður. Einnig gefa þeir tækifæri til að taka upp bæði hljóð og mynd með einföldum hætti, sem gefur rannsakanda þann möguleika að horfa aftur á viðtalið auk þess að hlusta. Þannig má hugsanlega vinna gegn þeim takmörkunum sem áður voru nefndar.

Til að leitast við að auka trúverðugleika rannsóknarinnar, vegna þeirra takmarkana sem lýst hefur verið, hélt rannsakandi rannsóknardagbók þar sem skráð var framkvæmd rannsóknarinnar. Hefur það verklag verið nefnt sem ein leiða sem hægt er að fara til að auka trúverðugleika (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2013, bls. 220).

4.2 Val á gögnum (viðmælendur)

Í mati á framkvæmd sóknaráætlana landshluta á árunum 2015-2019 sem unnið var af Evris ehf. fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, kemur fram að kjörnir fulltrúar virðast ekki hafa mikla þekkingu á sóknaráætlunum eða út á hvað þær ganga (2019, bls. 25). Það er einkum þess vegna sem valdir voru viðmælendur sem þekkingu hafa á sóknaráætlunum en ekki valið að leggja spurningakönnun fyrir stærra þýði, líkt og alla sveitarstjórnarmenn á landinu. Grundvallaratriðið er hér að viðmælendur hafi þekkingu og reynslu á því sem rannsakað er (á ensku „purposeful sampling“) (Wang og Park, 2016, bls. 120). Viðmælendur voru fulltrúar frá sveitarfélögnum, bæði starfsmenn og kjörnir fulltrúar, frá ráðuneytum og landshluta-samtökum sem eru þeir aðilar, sem tengjast framkvæmd sóknaráætlana og tryggja breidd í úrtakinu. Þannig eru minnkaðar líkur á úrtaksskekkju (Katrín Blöndal og Sigríður Halldórsdóttir, 2013, bls. 130).

Samsetning viðmælenda var ákvörðuð út frá þeim einingum sem koma að framkvæmd sóknaráætlanasamninga og var með eftirfarandi hætti:

- Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

- Frá mennta- og menningarmálaráðuneyti.
- Frá öðru ráðuneyti sem setu á í Stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál.
- Frá landshlutasamtökum.
- Framkvæmdastjóri/starfsmaður sveitarfélags.
- Kjörnir fulltrúar.
- Aðili sem kom að vinnu við þróun sóknaráætlana.

Haft var í huga að velja aðila sem víðast að á landinu og var kallað eftir tilnefningum um viðmælendur úr hópi framkvæmdastjóra/starfsmanna sveitarfélaga og kjörinna fulltrúa frá nokkrum framkvæmdastjórum landshlutasamtaka. Einnig var kallað eftir ábendingum frá formanni Stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál. Valið var úr þeim tilnefningum byggt á ætlaðri reynslu og þekkingu á viðfangsefninu. Enda er það grundvallarregla í vali á viðmælendum í eigindlegum rannsóknum að viðmælandinn hafi persónulega reynslu af því viðfangsefni sem fjallað er um (Katrín Blöndal og Sigríður Halldórsdóttir, 2013, bls. 131). Hvað fulltrúa ráðuneytanna áhrærir var óskað eftir hugmyndum frá formanni Stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál og einnig valið úr þeim, byggt á ætlaðri reynslu og þekkingu á viðfangsefninu.

4.3 Úrvinnsla gagna

Þegar notaðar eru eigindlegar aðferðir við öflun gagna má nota þær til að setja fram lýsingar, sýna fram á tengsl og jafnvel orsakasamhengi (Blaikie, 2009, bls. 25). Til að slíkt sé hægt getur verið nauðsynlegt að rita viðtöl upp og var það gert í þessu tilviki. Upptökur eru jafnframt nauðsynlegar þar sem nær útilokað er að ná öllu sem þátttakandi segir, með því að taka glósur á meðan á viðtali stendur, öðruvísi en það komi niður á athygli rannsakanda. Þegar skrifað er niður er jafnframt hætt á túlkun rannsakanda strax í viðtalinu sjálfu (Wang og Park, 2016, bls. 213). Hvoru tveggja kemur niður á gæðum gagnanna. Viðtölin voru því rituð upp eftir upptöku, að þeim loknum. Við ritun viðtala fór fram frumgreining niðurstaðna og jafnframt gafst rannsakanda tækifæri til að bæta inn sínum athugasemdum ef einhverjar voru.

Byggt á afritum viðtala voru þau greind út frá greiningarramma sem útbúinn var til að auðvelda samanburð á milli viðtala, koma auga á mynstur og lýsa þeim mynstrum sem fram

koma. Slíkur greiningarrámmi auðveldar rannsakanda túlkun niðurstaðna (Blaikie, 2009, bls. 26).

Tekin voru átta viðtöl við átta aðila. Eins og fram hefur komið fóru þau fram á fjarfundi. Notast var við Zoom fundakerfið. Úrvinnsla gagna fór fram í mars og apríl 2022.

5 Niðurstöður rannsóknar og umræða

Frumgreining viðtala fór fram við uppritun þeirra eins og komið hefur fram. Við þá uppritun komu í ljós meginþemu sem höfðu skýra tengingu við rannsóknarspurningar og þann fræðilega grunn sem lagt var upp með. Þemun voru: sóknaráætlanir sem stjórnþæki, markmið og árangur, valddreifing/valdefling og að síðustu umboðsvandi og ábyrgðarskylda. Lýðræðishalli kom til umræðu í tengslum við það síðastnefnda. Ummæli viðmælenda voru flokkuð samkvæmt framangreindu við ítarlegri greiningu að uppritun viðtala lokinni. Fjallað verður um hvert þema fyrir sig og það tengt inn í þá fræðilega umfjöllun sem þegar hefur verið sett fram í kafla 3 og önnur fyrirbyggjandi gögn.

Viðmælendur eru aðgreindir með eftirfarandi hætti:

Viðmælandi 1 – frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Viðmælandi 2 – frá mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Viðmælandi 3 – frá öðru ráðuneyti sem setu á í Stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál.

Viðmælendur 4 og 5 – starfsmaður og framkvæmdastjóri landshlutasamtaka.

Viðmælandi 6 – framkvæmdastjóri/starfsmaður sveitarfélags.

Viðmælandi 7 – kjörinn fulltrúi.

Viðmælandi 8 – aðili sem kom að vinnu við þróun sóknaráætlana.

5.1 Sóknaráætlanir sem stjórnþæki

Stjórnþæki eru leið til að ná fram stefnu eins og þegar hefur komið fram. Eða eins og Koliba, Meek, Zia og Mills (2019, bls. 164) setja það fram, þæki til að skipuleggja eða móta aðgerðir. Samningar um sóknaráætlanir eru, eins og sýnt var fram á þar sem fjallað var um samhengi þeirra í stjórnkerfinu, hluti af stefnu hins opinbera í byggðamálum. Þær eru því þæki til að framkvæma stefnu og teljast því stjórnþæki.

Einn viðmælenda í rannsókninni lét eftirfarandi orð falla um sóknaráætlanir í því samhengi:

Það að áætlanirnar séu bundnar í lög var alveg ótrúlega mikilvægt. (Viðmælandi 1)².

Ætla má að með lagasetningunni hafi skapast festa og rammi um verkefnið. Við það verða áætlanirnar jafnframt skýrara stjórnæki hins opinbera um ráðstöfun fjármagns til eflingu byggðar auk þess sem þær eru festar í sessi. Eins og fram kom í viðtölunum:

Það sem gerðist eftir að sóknaráætlanirnar urðu til eftir þessa vaxtarsamninga er að þær hafa lifað af ríkisstjórnir. Í staðinn fyrir að það verði ríkisstjórnarskipti og ný ríkisstjórn segi að við ætlum að gera eitthvað allt annað í byggðamálum (Viðmælandi 7).

Annar viðmælandi tók í sama streng:

Það að [verkefnið] lifði af stjórnarskiptin og hefur lifað af síðan. Það að fá þetta inn í lög 2015 tryggði það síðan endanlega þannig að það er enginn í dag að tala um það að hætta við þetta verkefni heldur er alltaf þaðan í frá talað um í stjórnarsáttmálum að efla þær. (Viðmælandi 8).

Ein meginskýring þess að samningarnir hafi lifað af ríkisstjórnir var að mati viðmælenda vilji heimafólks. Þegar tilraun var gerð til þess að minnka fjármagn samninganna svo mikið að það hefði eins og einn viðmælenda orðaði það, „slátrað áætlununum“ (viðmælandi 8), risu heimamenn upp til varnar og þær héldu velli. Eins og annar viðmælandi orðaði það:

Það er sveitarfélögunum að þakka að þetta er á lífi. (Viðmælandi 1).

Fleiri tóku í sama streng. Út frá framangreindu má draga þá ályktun að ánægja sé með samninga um sóknaráætlanir meðal heimamanna á hverjum stað.

5.1.1 Einkenni samninga um sóknaráætlanir sem stjórnækis

Þegar samningar sóknaráætlanir eru bornir saman við hugtakaramma Salamon (2002) um einkenni stjórnækja kemur í ljós að þeir teljast óbeint stjórnæki, þar sem gerður er samningur við landshlutasamtök, fyrir hönd sveitarfélaga, um framkvæmd tiltekins verkefnis. Í viðtölum kom fram að afskipti hins opinbera hafi verið meiri í fyrstu samningunum en minnkað eftir því sem reynsla hafi komið á verkefnið.

...tókum við til dæmis út að Stýrihópurinn þurfi að samþykkja verkefni heldur bara að staðfesta þau. (Viðmælandi 1).

² Tilvitnanir í viðmælendum eru skráðar orðrétt að frátölu því að hikorð sem ekki hafa áhrif á innihald setninga hafa verið hreinsuð út að mestu.

Á samþykkt eða staðfestingu verkefna er stigsmunur. Jafnframt voru í upphafi ákveðnar reglur um skiptingu fjármuna til áhersluverkefna og Uppbyggingarsjóðs sem ekki eru til staðar í dag. Því má segja að sóknaráætlanir hafi orðið óbeinna stjórnþæki eftir því sem árin hafa liðið í anda grunnhugmyndafræði áætlana, sem nánar verður komið inn á þegar fjallað verður um markmið samninganna og valdeflingu þá, sem þeir fela í sér.

Ef litið er til stigs þvingunar í hugtakaramma Salamon (2002) má líta á áætlanirnar frá tveimur hliðum. Annars vegar að með þeim sé um að ræða þvingun sveitarfélaga til að gera samningana með þessum hætti. Einstaka sveitarfélög geta ekki farið fram á að gera beina samninga um sóknaráætlanir, án aðkomu landshlutasamtaka. Í viðtölunum kom fram að ekki væru allir sáttir við það fyrirkomulag, t.d. þar sem vitnað var til ummæla ónefnds kjörins fulltrúa:

Hann sagðist bara ekkert vilja hverfa frá gamla systeminu að hann gæti heimsótt fjárlaganefnd og náð þar sínu fram. (Viðmælandi 8).

Því má líta á að þvingun með tilliti til sveitarfélaga sé til staðar.

Ef litið er á hina hliðina, einstaklinga eða hópa, fela samningarnir ekki í sér takmarkanir eða hömlur. Þvert á móti getur falist í þeim stuðningur við þessa aðila sem hverjum og einum er í sjálfsvald sett að sækja sér, eins og í Uppbyggingarsjóði áætlana. Hins vegar benti einn viðmælanda á að í sjóðunum gæti skapast hætta á því að sömu aðilarnir fengju styrki hvað eftir annað, eins og hann orðaði það:

Það er til fólk sem einfaldlega lifir á því að skrifa umsóknir og fá peninga. (Viðmælandi 6).

Ef svo er þá getur í því falist takmörkun fyrir aðra að fá styrki. Á þeim gögnum sem hér var safnað er ekki hægt að leggja mat á réttmæti þessarar fullyrðingar. Til að svo sé þarf að greina ítarlega samsetningu þeirra hópa sem styrki hljóta. Út frá þeim gögnum sem hér liggja til grundvallar er því litið á að lítil þvingun felist í sóknaráætlunarsamningum fyrir þennan hóp. Áhugavert væri að rannsaka þessa fullyrðingu frekar og leggja mat á hvort hún eigi við rök að styðjast.

Sjálfvirkni sóknaráætlanasamninga er nokkur, þar sem landshlutasamtök voru til staðar þegar fyrstu samningarnir voru gerðir, notast var við fyrirliggjandi kerfi, sem er eitt af einkennum sjálfvirkni (Salamon, 2002, bls. 35). Sú staðreynd að landshlutasamtökum var falið

Þetta hlutverk gerði það að verkum að þau hafa eflst sem kom fram í máli nokkurra viðmælanda, til dæmis:

...starf landshlutasamtakanna þegar ég kem inn í þetta verkefni og í dag er gjörbreytt. Landshlutasamtökin eru svo miklu öflugri í dag heldur en þau voru. (Viðmælandi 1).

Því verður að halda til haga, eins og fram kom hér að framan að ekki eru allir ánægðir með þá þróun og í því sambandi hefur verið talað um hættu á að í landshlutasamtökunum sé að þróast þriðja stjórnsýslustigið:

...þau [landshlutasamtökin] farin því að vera mjög nálægt því að vera stjórnsýslubatterí. Bein aðkoma sveitarfélaganna að úthlutun fjármuna er engin. Það eru stjórnarmenn í þessu eins og ég sé þetta þá er aðkoma sveitarfélaganna lítil. Þarna eru menn bara búnir að búa til einhvers konar stjórnsýsluhlutverk fyrir landshlutasamtökin, sem er að mörgu leyti mjög áhugavert miðað við hvernig menn brugðust við upp úr hruni þegar ríkisstjórnin eða ráðherrar fóru að tala um möguleikana á því að búa til þriðja stjórnsýslustigið. Og menn fóru algjörlega upp á afturlappirnar. (Viðmælandi 6).

Eins og fram kemur hjá þessum viðmælanda hefur ekki verið vilji til þess að til verði þriðja stjórnsýslustigið. Annar viðmælandi komst svo að orði:

Ég held að þessi landshlutasamtök hafi fengið aukið vægi í stjórnsýslunni kannski án þess að sveitarfélögin sjálf hafi sko stýrt því í þá átt. (Viðmælandi 2).

Í skýrslu starfshóps um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka kemur fram að landshlutasamtök séu nokkuð langt frá því að geta talist vísir að millistjórnsýslustigi (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 36), ótti um slíkt ætti því ekki að vera á rökum reistur.

Sýnileiki er fjórði þátturinn í flokkun Salamon (2002) á stjórnækjum. Almenn er talað um að óbein stjórnþæki séu síður sýnileg þar sem aðeins heildarkostnaður ríkisins kemur fram í ríkisreikningi. Í tilfelli sóknaráætlanasamninga virðist að áhersla sé lögð á að auka sýnileikann. Allir samningar um sóknaráætlanir eru til dæmis aðgengilegir á heimasíðu ráðuneytisins (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2019). Jafnframt eru ársreikningar landshlutasamtaka aðgengilegir á heimasíðum þeirra. Einn viðmælandi nefndi engu að síður nokkrum sinnum að samningarnir væru „gruggugir“ (viðmælandi 6). Frekari athugana er þörf, eigi að leggja mat á réttmæti þeirrar fullyrðingar. Byggt á þeim gögnum sem hér liggja fyrir er sýnileiki sóknaráætlana því metinn nokkur, þar sem upplýsingar um þær eru víða aðgengilegar.

5.1.2 Áhrif samninga um sóknaráætlanir sem stjórnækis

Fjallað var um hugtakaramma Salamon (2002), um áhrif stjórnækis í fræðilega kafla ritgerðarinnar. Hér eru samningar um sóknaráætlanir metnir út frá þeim ramma byggt á ummælum viðmælenda. Í viðtölunum komu fram skýr ummæli sem falla undir hugtakarammann. Jafnframt voru áhrifin metin út frá fyrirbyggjandi gögnum sem vísað hefur verið til.

Ef litið er til markvirkni þá fjallar Salamon (2002, bls. 22) um að erfitt geti verið að leggja mat á þann þátt. Sóknaráætlanir þykja hafa sannað gildi sitt sem tæki til að færa völd og ábyrgð heim í hérað (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019a), sem er eitt markmiða samninganna. Viðmælendur voru hins vegar sammála um að sóknaráætlanir væru enn í þróun og að um ákveðna vegferð væri að ræða þegar spurt var um árangur áætlanna. Eins og fram kom hjá tveimur viðmælenda:

...mér líður eins og við séum í ákveðinni þróun...þetta hefur verið að þróast áfram... (Viðmælandi 7).

Sóknaráætlanir eiga mjög mikið inni. (Viðmælandi 3).

Þegar hefur verið vísað í viðmælandann sem fannst ferlið „gruggugt“ (Viðmælandi 6). Af ummælum viðmælenda hér að ofan má þó merkja að þeir hafi trú á verkefninu.

Þegar viðmælendur voru inntir eftir því hvort þeir teldu að markmið áætlanna hefðu náðst voru þeir almennt séð á þeirri skoðun að svo væri í meginatriðum en erfitt væri að festa fingur á nákvæmlega með hvaða hætti. Með orðum eins viðmælenda:

Ég held að okkur hafi tekist að mörgu leyti ágætlega. Ég held að það sem hafi gerst er það að sóknaráætlunin er orðið tæki sem að stjórnvöld horfa heilmikið til og við sjáum bara eins og í umsögn fjárlaganefndar þar sem við höfum verið að fá þessar aukafjárveitingar undanfarin tvö ár. Í því felst ákveðin viðurkenning á þessu stjórnækis. (Viðmælandi 4).

Aðrir töluðu um að vinnan við áætlannar væru „á þeirri vegferð“ að markmið næðust (viðmælandi 5). Fleiri tóku undir það og að mörgu leyti hefði tekist vel til. Orð eins og „faglegt“ og „til fyrirmyndar“ voru einnig látin falla (viðmælandi 8). Einn viðmælandi var þó varfærnari í orðavali þegar hann sagði:

Það er pínulítið erfitt að festa fingur á það en ég veit það ekki alveg. Jújú ég sé fullt af einhverjum verkefnum sem eru sett í gang úr því verður einhver atvinna. Það er að skila því. Það er að skila því að það koma ákveðnir fjármunir inn á svæðið sem búa til vinnu hjá einhverjum. Hvort sem að það eru ráðgjafar þeirra sem sækja um styrki. Hvernig það allt er. En ég get ekki sagt þér núna „ég sé að þetta hefur breyst vegna þess að“. Ég get ekki

sagt það. Kannski bara ekki orðið nógu langt en líka bara vegna þess að ég held að þetta hafi ekki verið kannað. (Viðmælandi 6).

Það gætir jákvæðni í garð áætlananna en flestir tala um að enn séu þær á vegferð. Enginn viðmælanda taldi markmið ekki hafa náðst að neinu leyti. Það er því óumdeilt að áætlanirnar eru í þróun í átt að aukinni markvirkni. Erfitt er að halda því fram að markvirknin sé í dag mikil. Hún er því metin miðlungs en með þeirri mikilvægu athugasemd að hún sé í jákvæðri þróun, eins og sést á breytingum þeim sem gerðar hafa verið á milli samninga og nánar er lýst í kafla 5.3 um valddreifingu/valdeflingu.

Annar þáttur mats Salamon (2002, bls. 23) á áhrifum stjórnþækja er jafnræði. Má líta á það út frá tveimur vinklum í tilfelli sóknaráætlana. Annars vegar er leitast við að ná fram jafnræði með ráðstöfun fjármuna ríkisins til landshlutasamtaka út frá reiknireglum. Þær verða þó aldrei betri en þær forsendur sem þar eru gefnar. Viðmælandur í rannsókninni höfðu ekki orð á gagnsemi reiknireglu við skiptingu fjármagns milli landshlutasamtaka og því ekki lagt mat á það hér. Hins vegar höfðu nokkrir orð á því að til að efla áætlanirnar væri þörf á auknu fjármagni. Eins og einn komst að orði inntur eftir því hvað mætti betur fara með tilliti til sóknaráætlanasamninga:

Eitt er meira fjármagn. Því meiri árangur. (Viðmælandi 4).

Og annar kvað fastar að orði:

Í fyrsta lagi peningar. Peningar eru valdataeki. (Viðmælandi 7).

Hinn vinkillinn nær til hvernig þeim fjármunum sem ríkið ver til samninganna er veitt áfram til verkefna með tilliti til jafnræðis. Þar eru áhersluverkefni og Uppbyggingarsjóðir megin farvegurinn. Ekki liggur fyrir nægilega ítarleg greining á tækifærum íbúa til þátttöku í verkefnum þessara farvega út frá til dæmis aldri, stöðu, þjóðernis og fleiri þátta. Því er ekki hægt að leggja mat á þá hér og frekari rannsókna þörf. Hins vegar liggur fyrir sundurliðun styrkja milli kynja og má ætla út frá þeim gögnum að kynjahlutfall styrkþega sé nokkuð jafnt (Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál, bls. 14).

Hvað samráðsvettvanga sóknaráætlana áhrærir liggur líka fyrir greining á nokkrum lýðfræðilegum breytum í skipan þeirra. Þar er stuðst við bakgrunn (atvinnulíf, félagasamtök, fræðasamfélag, kjörnir fulltrúar, menningarlíf, opinberar stofnanir og annað) og aldur og kyn. Hins vegar er ekki litið til þjóðernis né heldur eru aðilar úr atvinnulífinu flokkaðir sérstaklega

niður á atvinnugreinar. Í þeirri greiningu kemur hins vegar fram að 1/3 hluti fulltrúa í samráðsvettvöngum voru á árinu 2018 kjörnir fulltrúar. Jafnframt var 1/3 hluti fulltrúa á aldrinum 40-60 ára. Kynjahlutföll voru hins vegar nánast jöfn (Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál, 2019, bls. 7). Af þessum upplýsingum að merkja má segja að þó kynjahlutföll standi nokkuð vel mætti jafnræði með tilliti til aldurs og bakgrunns fulltrúa í samráðsvettvöngum vera meira. Óljóst er hins vegar með jafnræði annarra hópa.

Af framangreindu má sjá að þó ekki liggi fyrir óyggjandi upplýsingar um helstu breytur með tilliti til jafnræðis í tengslum við sóknaráætlanir, gefi þær upplýsingar sem þó liggja fyrir til kynna að betur megi gera með tilliti til nokkurra þjóðfélagshópa. Ekki þykir þó ástæða til að meta jafnræðið lítið, þar sem áhersla er lögð á breiða aðkomu. Jafnræðið er því metið miðlungs, nokkur árangur hafi náðst en gera megi betur. Hvað þennan þátt varðar er tækifæri til frekari rannsókna til að leggja enn ítarlegra mat á áhrif og gagnsemi sóknaráætlana.

Þriðji áhrifaþátturinn samkvæmt Salamon er skilvirkni/hagkvæmni stjórnækisins. Þegar sóknaráætlunum var hleypt af stokkunum var nýtt kerfi til framkvæmdar áætlana sem þegar var til staðar, landshlutasamtök. Að því leyti má segja að skilvirkni sé mikil. Á milli samninga hefur jafnframt orðið þróun til aukinnar skilvirkni og hagkvæmni sem eðlilegt er þegar kerfi slípast til. Nánar er fjallað um þá þróun í kafla 5.3 um valddreifingu/valdeflingu. Einn viðmælenda hafði á orði:

Er náttúrulega kannski svolítið þungt í vöfum og menn hafa verið að kvarta yfir mikilli vinnu í kringum lítil mál. (Viðmælandi 8).

Aðrir viðmælendur tóku undir þetta en ekki kom fram að þessi vinna kæmi niður á skilvirki eða hagkvæmni samninga um sóknaráætlanir heldur væri eðlileg, þegar verið er að sýsla með opinbert fé. Skilvirknin er af þeim sökum metin mikil þó auðvitað megi í öllum tilfellum gera betur. Eins og einn viðmælenda komst að orði:

Mér finnst aldrei eitthvað vera búið eða hafa náðst. Mér finnst við alltaf þurfa að vera að hugsa um að halda áfram. (Viðmælandi 5).

Í þessu sambandi er áhugavert að benda á atriði sem kom fram í máli eins viðmælenda og lýtur almennt að dreifileiðum fjármagns hins opinbera:

Dreifileið fjármagnsins til byggðamála er út um allt. Þetta er í sóknaráætlun sem við erum að ræða, þetta er í byggðaaætlun líka. Svo ertu með ráðuneytin sem eru þá með einhverja sérsamninga... Sérsamninga um alls konar verkefni. Þá erum við allavega komin með þrjár

dreifileiðir fjármagns. Síðan ertu með fjárlaganefnd...sem vildi endilega setja í hin og þessi verkefni út um allt land. Þá ertu komin með það og síðan er náttúrulega jöfnunarsjóður sveitarfélaga sem er með allt önnur verkefni en vissulega er það dreifileið fjármagns. Þannig að mér finnst oft vanta þínu fókus. (Viðmælandi 2).

Þarna kemur fram sjónarmið sem væri hægt að staldra við og skoða betur. Í máli nokkurra viðmælenda kom fram mikilvægi þess að fleiri ráðuneyti kæmu inn í samninga um sóknaráætlanir. Varpa má fram þeirri spurning hvort aðkoma fleiri ráðuneyta myndi skerpa fókus, fækka dreifileiðum fjármagns og þar með gera þær skilvirkari. Þau gögn sem liggja fyrir og var safnað í tengslum við þessa rannsókn gefa ekki tækifæri til að álykta þar um en hér er á ferðinni afar áhugavert rannsóknarefni.

Fjórða einkenni hugtakamma Salamon um áhrif stjórnækja eru stjórnunarmöguleikar. Hversu erfitt eða auðvelt er að reka kerfi stjórnækisins. Samhengi sóknaráætlana í stjórnkerfinu er frekar flókið eins og fram hefur komið (sjá mynd 3, bls. 20). Bæði hvað varðar stjórnunarmöguleika af hálfu ríkis og sveitarfélaga. Samningar milli ríkis og landshlutasamtaka hafa þó verið að einfaldast og framkvæmd áætlanna að slípast til, sem gerir það að verkum að hægt er að segja að stjórnunarmöguleikarnir séu miðlungs.

Fimmti og síðasti áhrifaþátturinn er lögmæti og pólitískur fýsileiki. Sóknaráætlanir eiga stoð í lögum um byggða- og sóknaráætlanir nr. 69/2015 líkt og fram hefur komið. Lögmæti telst því mikið. Pólitískur fýsileiki telst jafnframt nokkuð hár ef litið er til þess að hið opinbera hefur í þrígang í tengslum við áhrif heimsfaraldurs ákveðið að veita auknu fé í samningana. Jafnframt hafa pólitískir fulltrúar tjáð sig um ágæti áætlanna eins og til dæmis í umsögn meirihluta fjárlaganefndar um tillögu að viðbótarfjármagni til sóknaráætlana á árinu 2021 (Þingskjal nr. 530/2020-2021):

Sóknaráætlanir landshluta hafa sýnt sig að vera öflugt fyrirkomulag til að vinna að nýsköpun og atvinnuþróun vítt og breitt um landið. Landshlutasamtök sveitarfélaga hafa staðið vel undir þeirri ábyrgð sem fylgir umsýslu fjármuna og framkvæmd sóknaráætlanasamninga og fylgja þar skýru og skilvirku verklagi við ráðstöfun fjármuna.

Og í grein 1. þingmanns Norðvesturkjördæmis þar sem hann fjallar meðal annars um sóknaráætlanir (Stefán Vagn Stefánsson, 2022):

Sóknaráætlanir hafa sannað sig sem öflugt byggðarþróunartæki og þeir fjármunir sem í þær er veitt nýtast hratt og vel til ýmiss konar uppbyggingar í héraði í takti við áherslur heimamanna. Sóknaráætlanir og Uppbyggingarsjóðir gegna lykilhlutverki til þess að efla nýsköpun og menningarstarf á landsbyggðinni.

Ef horft er til pólitísku fýsileika heima í héraði höfðu nokkrir viðmælenda orð á því að stuðningur heimamanna við áætlanirnar hafi orðið til þess að þær hefðu lifað af ríkisstjórnir, eins og þegar hefur komið fram.

Af framangreindu má því segja að lögmæti áætlanna sé mikið sem og pólitískur fýsileiki, bæði af hálfu ríkis og sveitarfélaga.

Á mynd 7 eru dregin saman metin einkenni samninga um sóknaráætlanir og áhrif út frá hugtakarömmum Salamon.

EINKENNI		ÁHRIF				
<ul style="list-style-type: none"> Óbein afskipti ríkisins Þvingun með tilliti til sveitarfélaga en lítil með tilliti til íbúa Sjálfvirkni nokkur Sýnileiki nokkur 						
<i>Stig víddar</i>	<i>Stjórnþæki</i>	<i>Markvirkni</i>	<i>Jafnræði</i>	<i>Skilvirkni/hagkvæmni</i>	<i>Stjórnunarmöguleikar</i>	<i>Lögmæti/pólitískur fýsileiki</i>
Lítill						
Miðlungs		X	X		X	
Mikill				X		X

Mynd 7. Einkenni samninga um sóknaráætlanir og áhrif út frá hugtakarömmum Salamon.

5.2 Markmið og árangur

Samningar um sóknaráætlanir hafa verið skoðaðir út frá einkennum og áhrifum þeirra sem stjórnþækis. Þá er ekki úr vegi að skoða markmiðin og hvaða árangur hefur náðst í að vinna að þeim. Með orðum tveggja viðmælenda um markmiðin:

Hugmyndin á bak við sóknaráætlunina er að færa fjármagnið og ábyrgðina til landshlutanna. Að þeir þekki betur hvernig peningunum er best varið í þessi verkefni. (Viðmælandi 2).

Markmiðið er myndi ég segja fyrst og fremst að færa völd frá ríkinu til landshlutanna. (Viðmælandi 1).

Ofangreindar tilvitnanir ramma inn svör vel flestra viðmælenda þegar spurt var um markmið sóknaráætlunarsamninga. Enda kemur markmið þeirra fram í samningnum sjálfum þar sem segir (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019b, bls. 1):

Markmið sóknaráætlana landshluta er að ráðstöfun þeirra fjármuna sem varið er til verkefna í einstökum landshlutum á sviði samfélags- og byggðamála byggji á svæðisbundnum áherslum sem fram koma í sóknaráætlun landshlutans.

Í frétt á heimasíðu Stjórnarráðsins af undirritun gildandi sóknaráætlanasamninga er vitnað í ráðherra málaflokksins (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019a):

Hugmyndafræði sóknaráætlana gengur út á að ná fram betri nýtingu fjármuna og færa ákvarðanatöku nær heimamönnum sem þekkja best til aðstæðna. Þær hafa sannað gildi sitt en grunnhugsunin er valdefling landshluta er byggji á stefnumótun, áherslum og áætlanagerð þeirra.

Ef ummæli viðmælenda um markmið sóknaráætlana eru sett í einfalt orðaský þar sem stærstu orðin hafa mesta tíðni þá kemur í ljós að þættir eins og ábyrgð, samtal, valddreifing, valdefling, styrking og skilvirkni eru þeir sem oftast koma fyrir í máli viðmælenda. Sjá mynd 8.



Mynd 8. Orðaský yfir algengustu orð viðmælenda þegar rætt var um markmið sóknaráætlana-samninga. (Viðmælendur 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8).

Það virðist því sem samhljómur sé meðal viðmælenda og markmiða sem fram koma í samningnum sjálfum um dreifingu valds og ábyrgðar heim í hérað til styrkingar landshlutanna. Til viðbótar við þá þætti töldu nokkrir samningana vera til einföldunar eins og viðmælandi 1 orðaði það „leiðir til einfaldari samskipta“. Viðmælandi 4 tók í sama streng en lagði áherslu á einföldun fyrir hið opinbera og sagði: „...einfaldari samskipti fyrir ríkið“. Enda séu landshluta-samtökin þá einn snertiflötur heima í héraði frekar en að vera þurfi í samskiptum við hvert

sveitarfélag fyrir sig. Hefur sú þróun jafnframt verið gagnrýnd með þeim rökum, að með því sé verið að veita landshlutasamtökum of mikið vægi líkt og þegar hefur komið fram.

Annað markmið sem upp kom í viðtölunum var kallað hliðarmarkmið sem ekki hefði verið augljóst í upphafi vegferðarinnar:

Að ná þessu samtali um byggðamál og svæðisbundin mál um land allt innan ráðuneyta. (Viðmælandi 8).

Þetta samtal leiði til aukinnar skilvirkni og enn meiri valdeflingar innan svæðis.

Af framangreindu má sjá að einhugur var meðal viðmælanda um markmið samninganna um sóknaráætlanir. Þau voru jafnframt í fullu samræmi við þau markmið sem sett eru fram í samningunum sjálfum. Markmiðin eru hins vegar eitt. Annað er árangurinn, eftir honum eru verkfærin dæmd í enda dagsins. Eins og fram hefur komið hefur mat óháðra aðila leitt í ljós að framkvæmd sóknaráætlana hafi tekist vel og að verkefnið hafi þróast með ágætum (Evrís, 2019, bls. 1). Þegar viðmælandur í rannsókninni voru spurðir út í árangurinn, hvort markmið samninganna hefðu náðst þá voru þeir flestir á því að verkefnið væri á góðri leið, eins og þegar hefur verið fjallað um. Eins og einn viðmælandi komst að orði:

Þetta er auðvitað ferli sem tekur svolítinn tíma en við erum á réttri leið. (Viðmælandi 4).

Annar viðmælandi kvað fastar að orði:

...þá erum við allavega að hámarka nýtingu opinbers fjármagns og að það er verið að beina fjármagni í verkefni um allt land. Sem er verið að kalla eftir. Af því að það er í raun og veru lýðræðislegt ferli og það eru margir sem að standa að baki ákvörðunum um hvaða verkefni þetta eru. Og þar af leiðandi minni áhætta fyrir ríkið. (Viðmælandi 7).

Annar viðmælandi benti á að með sóknaráætlunum hefðu landshlutasamtökin vissuleg verið eflid en bætti við: „Hvort við höfum verið að efla sveitarfélögin er ég ekki endilega viss um“. (Viðmælandi 1).

Aðrir nefndu jafnframt að vinnuferlið við sóknaráætlun hefði leitt til faglegri vinnubragða við stefnumótun og að í sóknaráætlun fælist „viðurkenning á því að það þurfi að gera áætlanir“ (viðmælandi 6). Vinnan við gerð sóknaráætlana hefði auk þess leitt til frekari áætlanagerðar innan landshlutanna eins og einn viðmælandi komst að orði: „Nú eru margir landshlutar með sína eigin samgönguáætlun“. (Viðmælandi 1). Sami viðmælandi vildi meina að vinna við gerð samgönguáætlana væri afsprengi sóknaráætlana og þeirra vinnubragða sem hafa verið

viðhöfð við vinnslu þeirra. Sóknaráætlanirnar væru því að leiða til almennt vandaðri vinnubragða heima í héraði.

Af framangreindu má sjá það mat viðmælenda að áætlanirnar séu á réttri leið, þær séu tæki sem leiði af sér lýðræðisleg vinnubrögð og minni áhættu fyrir ríkið. Þær hafi eflt landshlutasamtökin og hafa leitt til faglegri vinnubragða með áætlanagerð innan landshlutanna.

Þegar viðmælendur voru inntir eftir því hvað hefði þurft að gera öðruvísi til að meiri árangur hefði náðst í þróun sóknaráætlana var einkum tvennt sem kom fram. Annars vegar upplýsingamiðlun og hins vegar markvissara mat á árangri. Orð eins viðmælandans ramma þessar athugasemdir ágætlega inn:

...betri upplýsingar, hafa þannig meira gagnsæi og hafa betri yfirsýn, hafa betra samtal og upplýsingamiðlun og gera það með stafrænum hætti þannig að það sé auðvelt að nálgast það. Það myndi skila meiri árangri fyrir alla aðila... kannski er ekki nægilega mikil þekking á sóknaráætlunum og byggðaaætlun innan ráðuneytanna, tilfinningin er að það sé ekki vitað um árangur af verkefnum. Þú veist þessi umræða. Hún oft er hamlandi fyrir það að sé hægt að taka ákvörðun um að veita fjármagni inn í þennan kanal. Ég held að þessi óvissa sé af því að það vantar upplýsingar. Ég er viss um að þær eru þarna það þarf bara að miðla upplýsingunum betur til þeirra sem eru að taka ákvarðanir til dæmis. Og líka aðgengi að upplýsingum. Ég veit að þetta er allt bara í þróun og ég er ekki að segja að þetta sé allt fullkomið hjá ráðuneytunum – langt því frá – bæði stjórnsýslustigin eru á stafrænni vegferð. Þegar við verðum farin að hlaupa eitthvað aðeins hraðar sem örugglega gerist fyrr en seinna þá held ég að þetta liði fyrir þessari umræðu. Það verði auðveldara að taka ákvarðanir. Í svona þessu stóra samhengi. (Viðmælandi 3).

Þarna er gefið í skyn að hluti af ástæðu þess að ekki hafi fleiri ráðuneyti komið með fjármagn inn í sóknaráætlunarsamninga sé að árangurinn sé ekki nægilega sýnilegur og þekking á farvegi sóknaráætlana sé ekki nægilega mikill innan ráðuneytanna.

Af framangreindu má sjá að viðmælendur voru sammála í meginatriðum um markmið sóknaráætlunar. Einnig voru þeir sammála um að nokkur árangur hefði náðst en að ferli áætlana væri enn í þróun. Enginn þeirra taldi að ágallar áætlana væru slíkir að endurskoða þyrfti fyrirkomulagið eða hverfa til fyrra vinnulags. Ekki er því hægt að greina annað á þeim gögnum sem safnað var, að vilji sé til þess að halda áfram þróun þessa farvegar til byggðastuðnings byggt á þeim árangri sem náðst hefur á þeim 10 árum sem hann hefur verið í þróun.

Þegar þessar niðurstöður eru bornar saman við niðurstöður könnunar sem settar eru fram í skýrslu, sem unnin var í tengslum við gerð nógildandi samninga um sóknaráætlanir kemur í

ljós ákveðinn samhljómur. Þar kemur fram að sóknaráætlanir hafi hóflega styrkt samkeppnis-hæfni landshlutanna (Evrís, 2019, bls. 1). Af þeim sem tóku þátt í þeirri sömu könnun kom í ljós að framkvæmdastjórar landshlutasamtaka töldu áhrif sóknaráætlana almennt meiri en aðrir hópar (samráðsvettvangar og kjörnir fulltrúar). Það þarf ekki að koma á óvart, eins og segir í greiningunni: „þar sem þeir þekkja verkefnið betur en aðrir svarendahópar“ (Evrís, 2019, bls. 6). Í þeirri rannsókn sem hér var framkvæmd var ekki að merkja stóran mun á mati ólíkra svarendahópa hvað árangur sóknaráætlana varðar enda úrtakið mun minna en í greiningu Evrís. Í þeirri greiningu kom jafnframt í ljós að samráðsvettvangar voru almennt jákvæðari í garð áætlanna en kjörnir fulltrúar. Hvort það helgast af því að kjörnir fulltrúar hafi minni þekkingu á sóknaráætlunum vegna ónógrar upplýsingamiðlunar er ekki hægt að staðhæfa en væri áhugavert rannsóknarefni. Niðurstöður slíkrar rannsóknar myndu veita mikilvægar upplýsingar sem væru til þess fallnar að bæta framkvæmd sóknaráætlana og hugsanlega auka árangurinn.

5.3 Valddreifing/Valdefling

Það er verið að færa vald heim í landshlutann og ætlast til þess að sveitarstjórnarfolk og aðrir hagaðilar, og bara almenningur, komi sér saman um þessa stefnu. Þetta er svolítill valddreifing af hálfu ríkisins. (Viðmælandi 4).

Ég upplifi svo mikla valdeflingu. Svona valdeflingu að við höfum eitthvað um það að segja hvert við ætlum að stefna. Ef ég ætti að taka bara einn punkt og segja af hverju þetta skiptir máli þá er það að við fáum tækifæri til að hafa áhrif á okkar eigin framtíð. (Viðmælandi 7).

Orðin völd, valddreifing og valdefling komu mjög oft fyrir í viðtölum í tengslum við þá rannsókn sem hér er fjallað um. Einkum þegar spurt var út í markmið samninga um sóknaráætlanir. Viðmælendur voru sammála um það að heimamenn viti best hvar þörfin er brýnust og það væri ekki embættismanna í Reykjavík að ákvarða hvernig fjármunum væri ráðstafað heima í héraði.

Í kaflanum um valddreifingu í fræðilega hluta ritgerðarinnar var hún skoðuð út frá kenningum Ryan og Woods sem flokka hana í þrjár tegundir, fjárhagslega, pólitíska og stjórnsýslulega (2017, bls. 1-5).

Eins og fram hefur komið eru sóknaráætlanir fjármagnaðar af ríki að mestu leyti og sveitarfélögum að hluta. Það er því ekki hægt að segja að um sjálfstæðan tekjustofn sé að ræða sem er eitt einkenna fjárhagslegrar valddreifingar. Landshlutasamtök fyrir hönd sveitarfélaga

hafa nokkuð sjálfræði um hvernig fjármuninum er varið en þó eru í samningum ákveðin skilyrði um með hvaða hætti það skuli gert. Aukinheldur er í samningunum sett upp girðing um hvaða heimildir landshlutasamtökin hafa til að halda eftir fjármunum til að greiða fyrir umsýslu áætlanna (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019b, bls. 4). Viðaukasamningar sem byggja á aðgerðum byggðáætlunar eru jafnframt verkefnastyrkir til skýrt skilgreindra verkefna. Sökum þessa eru tengsl sóknaráætlana við fjárhagslega valddreifingu veik þó vissulega fylgi þeim fjármunir.

Ef litið er á skilgreiningar Ryan og Woods (2017, bls. 5) á pólitískri valddreifingu og þær speglaðar yfir á sóknaráætlanir má sjá nokkur tengsl einkum með tilliti til áherslu á samráð við íbúa við mótun sóknaráætlana landshlutanna, sem þegar hefur komið fram. Þegar viðmælendur voru inntir eftir þýðingu þessa samningsbundna samráðs við gerð sóknaráætlana voru þeir sammála um að hún væri mikil. Með orðum eins viðmælanda:

Ég held að þetta hafi mjög mikla þýðingu. Og margþætta. Bara það í orði að þarna sé breiður hópur íbúa í landshlutanum. Kyn, búseta og alls konar bakgrunnsbreytur. Kemur þarna saman til að ræða um hagsmuni landshlutans. (Viðmælandi 1).

Á hitt ber að líta að við framkvæmd sóknaráætlanasamninganna eru svæðis- og staðbundin stjórnvöld háð ríkisvaldinu vegna fjármagnsins sem frá því kemur. Því má segja að tengsl sóknaráætlana við pólitíska valddreifingu séu veik.

Þriðja og síðasta tegund valddreifingar skv. Ryan og Woods (2017, bls. 5) er stjórnsýsluleg valddreifing. Í umfjöllun sinni byggja þeir á vinnu Schneider (2006) sem sett hefur fram stigskiptingu stjórnsýslulegrar valddreifingar í dreifskipan, umboðsveitingu og valdaframsal.

Ef horft er á dreifskipan þá er erfitt að sjá tengsl þessa stigs stjórnsýslulegrar valddreifingar og sóknaráætlana. Landshlutasamtök geta seint talist umboðsmenn ríkisvaldsins þar sem þau starfa í umboði sveitarfélaganna. Jafnframt hefur hið opinbera ekki beint boðvald yfir landshlutasamtökunum, eins og fram kemur á mynd 3 (bls. 20) þar sem staða sóknaráætlana innan stjórnkerfisins er skýrð. Landshlutasamtökin bera ákveðna ábyrgð gagnvart ríkinu, eins og fjallað verður um hér á eftir í kaflanum um ábyrgð, en þau eru mun frekar umboðsmenn sveitarfélaganna við samningsgerðina og framkvæmd samninganna sem einnig kemur fram ef skoðuð eru tengsl sóknaráætlana og umboðsveitingar eins og gert verður hér á eftir.

Landshlutasamtök starfa því í umboði sveitarfélaga en ekki ríkis. Ríkið ber ekki ábyrgð á verkefninu heldur hvílir ábyrgðin hjá landshlutasamtökunum skv. lögum um byggðaaætlanir og sóknaráætlanir nr. 69/2015. Hins vegar má sjá flöt á því að umboðsveiting eigi við, þegar litið er á samband sveitarfélaga og landshlutasamtaka, þegar til sóknaráætlana kemur. Sveitarfélögin veita landshlutasamtökum í samþykktun þeirra umboð til að sinna ákveðnum verkefnum fyrir sína hönd, líkt og umsýslu sóknaráætlana. Þar sem landshlutasamtök eru í eigu sveitarfélaga hlýtur ábyrgð á þeim því að hvíla á herðum þeirra³. Miðað við framangreint er því hægt að segja að ekki sé um umboðsveitingu af hálfu hins opinbera gagnvart landshlutasamtökum í tilfalli sóknaráætlana en hugsanlega megi færa rök fyrir því að um það sé að ræða af hálfu sveitarfélaganna.

Þegar hins vegar er litið til þriðja stigs stjórnsýslulegrar valddreifingar, valdaframsals, eiga sóknaráætlanir þar betur við. Ríkið veitir mesta fjármagninu inn í áætlanirnar og getur, ef landshlutasamtök rækja ekki skyldur sínar, haldið eftir fjármunum. Mestu samsvörunina með sóknaráætlunum má finna í þessari gerð valddreifingar en þó eru atriði sem gera það að verkum að hún á ekki við að öllu leyti. Til dæmis þurfa áhersluverkefni að hljóta staðfestingu Stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál. Takmarkanir eru settar á hversu miklu fjármagni má halda eftir til umsýslu með áætlununum og skylt er að setja hluta fjármagnsins í Uppbyggingarsjóði. Það verður þó að taka fram að með samningunum sem gerðir voru í lok árs 2019 og gilda fyrir árin 2020-2024 var takmörkunum fækkað, sem gefur til kynna aukið traust hins opinbera gagnvart landshlutasamtökunum og framkvæmd áætlana. Tafla 2 sýnir samanburð á samningum um sóknaráætlanir milli árána 2015 og 2020 (Unnur Valborg Hilmarsdóttir, 2019).

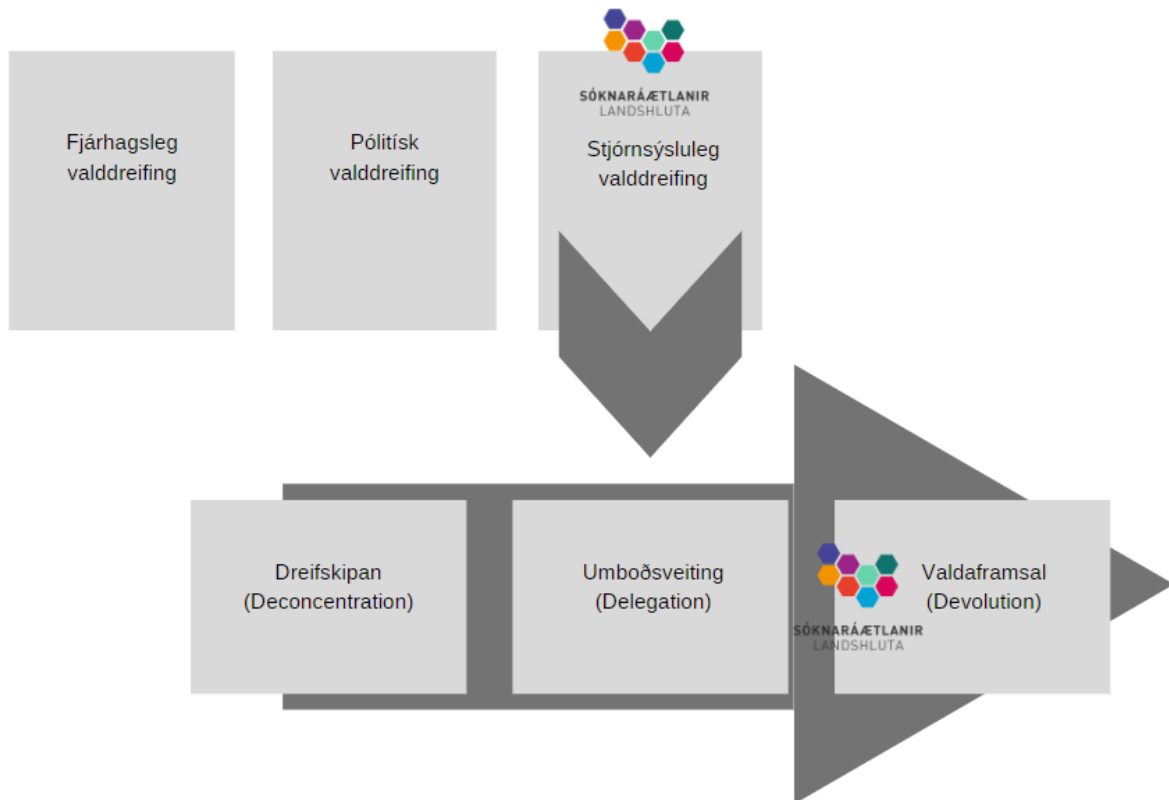
³ Misjafnt er hvernig eignarhaldi landshlutasamtaka er háttað. Flest eru í eigu sveitarfélaganna á sínum starfssvæðum en í einhverjum tilfellum hafa verið stofnaðar sjálfseignarstofnanir sem taka yfir verkefni landshlutasamtaka.

Tafla 2. Samanburður á samningum um sóknaráætlanir 2015 og 2020.

	Samningur 2015-2019	Samningur 2020-2024
Málaflokkar	Málaflokkar skilgreindir í samningi: A. Menningarmál. B. Nýsköpun og atvinnuþróun. C. Uppbygging mannauðs. D. Lýðfræðileg þróun svæðisins.	Engir fyrirfram skilgreindir málaflokkar
Samráð	Samráðsvettvangur skal koma saman árlega.	Samráðsvettvangur skal upplýstur um framgang áætlunarinnar að minnsta kosti árlega.
Verklagsreglur Uppbyggingarsjóðs	Skulu staðfestar af stýrihópi stjórnarráðsins um byggðamál.	Þarf ekki að staðfesta.
Skipan í úthlutunarnefndir	Kjörnir fulltrúar mega aðeins vera 40% af nefndarmönnum.	Engar takmarkanir.
Ráðstöfun fjár	Minnst 55% skal renna í Uppbyggingarsjóð.	Engar takmarkanir.
Umsýsla	Heimilt að halda eftir 7 milljónum.	Heimilt að halda eftir 12 milljónum.

Eins og sjá má eru í nýjum samningi felldar niður nokkrar takmarkanir og girðingar, sem bendir til þess að tiltrú ríkisins á ferlinu hafi aukist. Landshlutasamtökunum er veitt aukið traust til framkvæmdar samningsins, til dæmis gefið sjálfðæmi í vali á meginmálaflokkum sóknaráætlana, rammi um samráðsvettvanga rýmkaður, reglur Uppbyggingarsjóða þarfnast ekki staðfestingar Stýrihóps, takmarkanir við skipan í úthlutunarnefndir felldar niður, ráðstöfun fjár til Uppbyggingarsjóða gefin frjáls og að síðustu er landshlutasamtökunum heimilt að halda eftir umtalsvert hærrí upphæð en áður til umsýslu. Með þessum breytingum færast sóknaráætlanir nær því að verða hreint valdaframsal, þó þær nái því ekki alfarið, þar sem enn eru uppi ákveðnar girðingar um ráðstöfun fjármunanna.

Mynd 9 sýnir stöðu sóknaráætlana innan þriggja flokka valddreifingar samkvæmt Ryan og Woods auk stöðu þeirra á stigskiptingu stjórnsýslulegrar valddreifingar samkvæmt Schneider. Hvað hið síðarnefnda áhrærir eru áætlanirnar ekki settar lengst til hægri á myndinni þar sem nokkrar takmarkanir eru á sjálfræði sveitarfélaganna, eins og komið hefur fram. Því er ekki hægt að segja að um fullkomið valdaframsal sé að ræða þó takmarkanir hafi minnkað milli samninga, eins og einnig hefur komið fram.



Mynd 9. Þrjár tegundir valddreifingar, staða sóknaráætlana innan þeirra og stigskiptingar stjórnsýslulegrar valddreifingar.

Vinnuferli sóknaráætlanasamninga er, eins og áður hefur komið fram, byggt á þeirri hugmyndafræði að heimamenn þekki best hvaða verkefni eru brýnust á þeirra svæðum. Þessi áhersla kom jafnframt fram í máli eins viðmælanda sem sagði um markmið sóknaráætlana:

Að það sé verið að taka ákvarðanir í nærsamfélaginu. Það er að segja á forsendum landshlutanna. Það er ákveðin sjálfbærni falin í því að ákvarðanir séu teknar þar sem að þeir hópar sem eru að taka ákvarðanir um sín mál séu við borðið og hafi forræði yfir. (Viðmælandi 3).

Annar viðmælanda tók í sama streng, en þó með eilítið öðrum hætti:

Sóknaráætlun er tækifæri til að vera ekki fórnarlömb. Mér finnst það mikilvægt. (Viðmælandi 7).

Með öðrum orðum, eins og komið hefur fram, valdeflandi tæki þar sem íbúar halda sjálfir um stjórnartaumana í stað þess að bíða eftir því sem frá ríkisvaldinu kemur. Nálægðin hefur í áætlununum áhrif til eflingar byggða.

Þau sjónarmið sem hér hafa komið fram um valddreifingu tengjast einmitt fyrri umfjöllun um nálægðarreglu, sem einni af ástæðum mikilvægis staðbundinna stjórnvalda. Sóknaráætlanir landshluta samræmast þeim hugmyndum fyllilega þar sem þær eru mótaðar í víðtæku samráði við íbúa, sem þannig kynnast lýðræðislegu samtali og vinnubrögðum. Þær hafa einnig skýra tengingu við nálægðarregluna einkum þeirrar nándar við samfélögin sem skapast einmitt með samráði og samtali við íbúa. Það samtal er víðtækast þegar sóknaráætlanir eru skilgreindar í upphafi samningstímabilsins en kemur einnig fram á fleiri stigum. Til dæmis þegar auglýst er eftir tillögum að áhersluverkefnum (Vestfjarðastofa, 2019), óskað er eftir þátttöku íbúa í samráðsvettvangi sóknaráætlana (Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, 2021) og við endurskoðun sóknaráætlana. Samkvæmt samningum um sóknaráætlanir skal endurskoða áætlunina að minnsta kosti einu sinni áður en samningstímabilið er hálfnað (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019b, bls. 1).

5.4 Kostir og gallar valddreifingar í sóknaráætlunum

Valddreifing í opinberri stjórnsýslu er langt frá því að vera gallalaust fyrirbrigði eins og fram kom í fræðilega hluta ritgerðarinnar. Kostirnir að mati viðmælenda eru, eins og kom fram í kaflanum þar sem fjallað var um markmið sóknaráætlana, vald og ábyrgð eru flutt til staðbundinna stjórnvalda.

Þegar viðmælendur voru inntir eftir því hvaða gallar væru á fyrirkomulagi sóknaráætlana nefndu nokkrir meðal annars að bagalegt væri að ekki væru fleiri ráðuneyti aðilar að samningunum. Inntir eftir ástæðum þess kom meðal annars í ljós það sjónarmið sem þegar hefur verið nefnt að ekki hafi verið nægilega vel staðið að mati á árangri og miðlun upplýsinga. Það hafi gert það að verkum að erfitt er fyrir ráðuneyti að taka ákvörðun um að færa verkefni inn í farveg sóknaráætlana.

Annað sem nefnt var sem hugsanleg skýring á því að ekki séu fleiri ráðuneyti aðilar að samningum um sóknaráætlanir er sú hætta að með því missi viðkomandi ráðherra tækifæri á að fá lof fyrir verk sín. Eða með orðum eins viðmælenda:

Ég hef stundum hugsað um það hvort að, það er samt kjánalegt en ég ætla samt að segja það. Hvort að við þyrftum einhvern veginn að lyfta ráðherrum á þessum úthlutunarháttum og leyfa þeim að tengjast þessu fjármagni betur með einhverjum hætti. Til þess að viðhalda vilja þeirra til þess að hafa þennan farveg því þeir gætu auðvitað tekið þetta með einhverjum hætti til sín og verið sá sem tekur í spaðann á öllum frekar en að leyfa

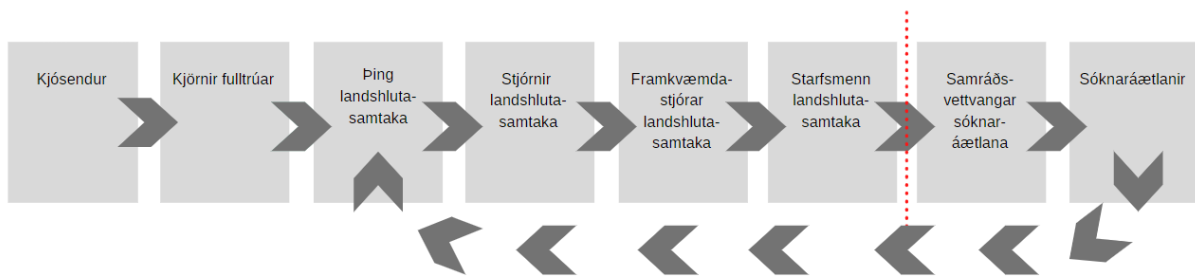
einhverjum heimamanni að gera það... það þurfa allir að fá fimmu fyrir það sem vel er gert. Fyrir þessa aðila snýst þetta um að fólk vilji hafa þig áfram í starfi. Ef þú getur ekki sagt frá því hvað þú ert að gera sem verðskuldar að halda þér í starfi þá er það þínu trikký. Þetta er ekki bara hégóminn því peningarnir eru sannarlega að koma frá þeim. (Viðmælandi 7).

Hvort um er að ræða réttmætar áhyggjur þessa viðmælanda er ekki hægt að leggja mat á út frá niðurstöðum þessarar rannsóknar. Hins vegar þótti höfundur vert að þetta sjónarmið kæmi fram og er ekki úr vegi að hvetja til frekari rannsókna á þessum tiltekna þætti. Það þurfa jú, eins og viðmælandinn segir, allir að fá „sína fimmu“ fyrir sín verk.

Hér að framan hefur verið rætt um valddreifingu til staðbundinna stjórnvalda í samhengi sóknaráætlana. Vert er að taka fram að landshlutasamtök teljast ekki staðbundið stjórnvald. Hins vegar eru þau staðbundinn framkvæmdaraðili sóknaráætlana í umboði sveitarfélaga sem sannarlega eru staðbundin stjórnvöld. Því er talið óhætt að fjalla um landshlutasamtök í því samhengi sem sett er fram í grein Sharpe og vísað var til í fræðilega kafla ritgerðarinnar (1970, bls. 160-161). Það er ekki hægt að líta fram hjá þeim vandamálum sem skapast einmitt vegna þess að landshlutasamtök vinna á svæði sem nær yfir mörg sveitarfélög. Gerir það að verkum að aðkoma lýðræðislegra kjörinna fulltrúa getur verið takmörkuð, til dæmis vegna reglna um skipanir í stjórnir landshlutasamtaka, reglum um fulltrúa á ársþingum þeirra og svo framvegis. Gagnrýnt hefur verið að fyrirkomulagið geti leitt til umboðsvanda og lýðræðishalla (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2017, bls. 31).

5.5 Umboðsvandi og ábyrgðarskylda

Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 kveða á um að landshlutasamtök skuli vinna sóknaráætlanir á sínum starfssvæðum og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra. Þar með er snertiflötum ríkisins varðandi framkvæmd sóknaráætlana fækkað verulega, í stað þess að þurfa að eiga samtal við öll sveitarfélög landsins eru samningsaðilarnir átta landshlutasamtök. Er þetta kerfi til mikillar einföldunar fyrir ríkið eins og fram hefur komið en spurning hvort það leiðir til rofs í umboðskeðjunni, sem þá orsakar umboðsvanda og/eða umboðstap.



Mynd 11. Umboðskeðja sóknaráætlana að teknu tilliti til samþykktar þinga landshlutasamtaka.

Með samþykkt þinga landshlutasamtaka á sóknaráætlunum er vissulega verið að fara til baka og þá nær kjósendanum í umboðskeðjunni sem getur minnkað umboðsvandann. Leiðin er hins vegar orðin löng. Líkt og hætta á varmatapi eykst því lengri leið sem varminn fer eftir lögnum, eykst hætta á umboðsvanda með hverju framsali, þó svo að endanleg samþykkt áætlananna liggja hjá þingum landshlutasamtakanna.

Þegar viðmælendur voru inntir eftir skoðunum á því hvort umboðsvandi væri til staðar í framkvæmd sóknaráætlana var það hins vegar almennt ekki álit þeirra. Líkt og kom fram í máli eins þeirra:

Þegar menn tala um umboðsvandann verður maður að spyrja sig af hverju kjörnu fulltrúarnir koma þá ekki að þegar þeir raunverulega hafa tækifæri, sem er í þessari forvinnu. Það eru haldnir fundir um sóknaráætlunir þar er gert alls konar og þeim gert kleift að koma að þessu. [Landshlutasamtökin] hafa verið ágætlega dugleg að mínu viti við að hvetja kjörna fulltrúa til að hafa skoðanir setja sig inn í þetta. Þú kemur á fundinn og þú ert svolítið hissa á því hvað það eru fáir sem hafa einhverjar alvöru skoðanir. Ég er á því að umboðsvandinn sé ekki endilega til staðar því það eru tækifæri fyrir kjörna fulltrúa að taka þátt í þessari vinnu. (Viðmælandi 6).

Með öðrum orðum, að með þeirri stjórnskipan landshlutasamtaka sem sett hafi verið upp sé spornað við hættu á umboðsvanda. Annar viðmælandi benti á að lagasetning um framkvæmd sóknaráætlana feli að sama skapi í sér skýrt umboðið:

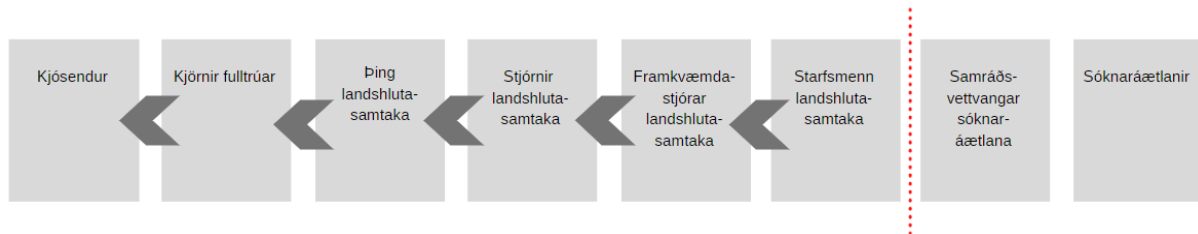
Upplifði ég það þannig að lögin breyttu gríðarlega miklu varðandi sóknaráætlunirnar. Það að þetta fór þarna inn það staðfestir að þetta er okkar verkefni var mjög af hinu góða. (Viðmælandi 4).

Með skýrara umboði í kjölfar lagasetningarinnar sé ábyrgðin þá að sama skapi skýrari.

5.5.2 Ábyrgðarskylda

Ábyrgðarskylda í tengslum við sóknaráætlunir gagnvart kjósendum heima í héraði er sýnd á mynd 12 en ábyrgðarkeðjan gengur í öfuga átt við umboðskeðjuna, eins og þegar hefur komið

fram. Þar má sjá að starfsmenn bera ábyrgð gagnvart framkvæmdastjóra, hann ber ábyrgð gagnvart stjórn, stjórn ber ábyrgð gagnvart þingum viðkomandi samtaka, sem svo skilar sér til kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum sem bera ábyrgð gagnvart kjósendum. Þessi keðja er líkt og umboðskeðjan orðin löng sem getur leitt til óljósrar ábyrgðarskyldu.



Mynd 12. Ábyrgðarskylda landshlutasamtaka gagnvart kjósendum heima í héraði.

Þegar eðli sambands landshlutasamtaka og kjörinna fulltrúa er borið saman við hugtakaramma Bovens, sem fjallað var um í fræðilega kafla ritgerðarinnar, þar sem landshlutasamtök eru eftirlitsskyldi aðilinn og kjörnir fulltrúar eftirlitsaðilinn á þingum þar sem ársreikningar, starfsáætlanir, sóknaráætlun og fleira er lagt fyrir til samþykktar. Samband á milli þessara aðila er skýrt þar sem sveitarfélögin eru ýmist eigendur landshlutasamtaka eða stofnaðilar. Á þingum þurfa stjórn og starfsmenn landshlutasamtaka skv. samþykktum að útskýra og réttlæta gerðir sínar fyrir þingfulltrúum. Á þingum geta kjörnir fulltrúar jafnframt borið upp spurningar og lagt mat á upplýsingar og svör, komið með athugasemdir bæði í umræðum og í nefndavinnu og í framhaldinu hljóta mál brautargengi, eða ekki. Þannig þarf eftirlitsskyldi aðilinn að horfast í augu við afleiðingar af vinnu sinni í samræmi við skilgreiningu Bovens (2007, bls. 451).

Ef einnig er litið til ábyrgðarskyldu milli ríkis og landshlutasamtaka samkvæmt skilgreiningu Bovens (2007, bls. 450) er litið á hana sem félagsleg tengsl þegar samband er á milli eftirlitsaðila og eftirlitsskylds aðila, sem í þessu tilfalli er klárlega um að ræða milli ríkis og landshlutasamtaka með samningi milli þessara aðila um sóknaráætlanir. Eftirlitsskylda aðilanum ber jafnframt skylda til að útskýra og réttlæta gerðir sínar, sem einnig á við í þessu tilviki, til dæmis með skýrsluskilum og greinargerðum. Þó svo að girðingar séu færri í nýjum samningi, eins og fram kemur í töflu 2 (bls. 49), þurfa landshlutasamtökin engu að síður að standa skil á ákveðnum skýrslum og upplýsingum til Stýrihópsins til að útskýra og réttlæta framkvæmd áætlanna. Eftirlitsaðilinn þarf jafnframt að geta borið upp spurningar og lagt mat á upplýsingar og svör. Í því augnamiði hefur Stýrihópurinn fundað með stjórnnum

landshlutasamtaka árlega og á í samskiptum við framkvæmdaaðila áætlananna, í tengslum við skýrslugerð og þess háttar. Einnig er ljóst að landshlutasamtökin, sem eftirlitsskyldi aðilinn í sambandi sínu við Stýrihópinn, þurfa, ef samningur um sóknaráætlanir er ekki uppfylltur eða er brotinn, að horfast í augu við afleiðingarnar og eru hefðbundin ákvæði um vanefndir í samningnum (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019b, bls. 5).

Það er því ljóst að landshlutasamtökin bera ábyrgð og þurfa að lúta eftirliti um framkvæmd verkefnisins og ráðstöfun fjármuna sem til þess er varið, bæði gagnvart hinu opinbera og sveitarfélögunum á starfssvæðum sínum. Verður sú ábyrgðarskylda að teljast eðlileg þar sem framlög til áætlananna eru veruleg og umsvif verkefna í tengslum við þær mikil. Væri því í hæsta máta óeðlilegt ef ekki væri markvisst eftirlit með framkvæmdinni. Það sem getur hins vegar skapað óvissu er þessi tvöfalda ábyrgðarskylda landshlutasamtaka í tilfelli sóknaráætlana. Var enda á þá óvissu bent í nýlegri úttekt á stöðu og hlutverki landshlutasamtaka og jafnframt bent á grá svæði í samskiptum þeirra, ríkis og sveitarfélaga og óskýrra ábyrgðarferla (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 40).

Ef litið er til ábyrgðarskyldu út frá því sem fjallað hefur verið um hér að framan, þá fannst viðmælendum í rannsókninni ábyrgð hins vegar almennt ekki óskýr. Eins og fram hefur komið er ábyrgð á framkvæmd sóknaráætlana bundin í lög. Einn viðmælenda benti á að aukin völd heim í hérað gerðu það ekki að verkum að völdin og ábyrgðin hyrfu heldur „...færast til. Þau færast að mínu mati á réttan stað“ (Viðmælandi 1). Með öðrum orðum, til heimamanna frá hinu opinbera. Annar benti á að landshlutasamtökin bæru fyrst og fremst ábyrgð gagnvart aðalfundum og sveitarfélögum á sínum svæðum (viðmælandi 8). Sá þriðji, sem áður hefur verið vitnað til, benti hins vegar á að aukið vægi og ábyrgð landshlutasamtaka hafi átt sér stað, án þess að til þess hafi verið stefnt og með því gæfu sveitarfélögin frá sér vald (viðmælandi 6).

Svipað sjónarhorn kemur fram í greiningu á stöðu og hlutverki landshlutasamtaka þar sem áhersla er lögð á mikilvægi þess að skýra lagalega stöðu þeirra (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 43). Vekur þetta sjónarmið upp spurningar hvort og þá hvers vegna þessi þróun hefur átt sér stað. Af þeim gögnum sem safnað var í þeirri rannsókn, sem hér er fjallað um, er ekki hægt að leggja mat á þennan þátt og frekari athugana þörf.

Þó svo að landshlutasamtökin séu gerð ábyrg fyrir framkvæmd samninganna gagnvart ríkinu með lögum er með mjög takmörkuðum hætti leitast við að stýra framkvæmdinni af

hálfu ríkis þó eftirlit sé nokkuð, eins og fram hefur komið. Í rauninni hefur, eins og fjallað hefur verið um hér að framan, verið fremur tilhneiging til þess af hálfu ríkisins að minnka stýringu og þannig um leið auka ábyrgð landshlutasamtakanna sem leiðir til sífellt aukins valdaframsals. Ef hins vegar litið er til ábyrgðarskyldu heima í héraði eru meiri líkur á stýringu en þó reynt að koma í veg fyrir það til dæmis með íbúafundum við gerð sóknaráætlanna sjálfra og með samráðsvettvangi sóknaráætlana í tilraun til að ná fram vilja heimamanna. Lokaákvörðanir eru þó alltaf teknar annað hvort af stjórnnum eða þingum landshlutsamtakanna sem eykur líkur á stýringu fárra aðila, í þessu tilfalli kjörinna fulltrúa.

Í fræðilega kafla ritgerðarinnar var í tengslum við ábyrgðarskyldu, varpað fram þeirri spurningu hvort sú staðreynd að landshlutasamtök hefðu tvo herra, ríki og sveitarfélög, geti valdið spennu, eða því sem Klijn og Koppenjan kalla „problem of hybridity“ (2016, bls. 228-229). Það er, hvort hagsmunir þessara tveggja aðila geti verið ólíkir í einhverjum tilfellum og ábyrgðin því skarast. Ef þetta atriði er skoðað með tilliti til sóknaráætlana má finna einhverja samsvörun, einkum þegar rætt er um framlög ráðuneyta inn í áætlanirnar. Þau ráðuneyti sem fjármagna áætlunina vilja eðlilega að þeim fjármunum sé varið á sínu málefnasviði. Mennta- og menningarmálaráðuneyti vill sem dæmi að þeirra fjármunum sé varið til mennta- og menningarmála. Hins vegar má hugsa sér að á tilteknum tíma séu önnur verkefni brýnni heima í héraði eða verkefni á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis séu samþætt verkefnum annars ráðuneytis. Með þessu getur því myndast togstreita á milli ábyrgðarferla af hálfu landshlutasamtaka, annars vegar gagnvart hinu opinbera og hins vegar gagnvart sveitarfélögunum, sem getur skapað vandamál. Orð nokkurra viðmælenda studdu þetta, meðal annars kom eftirfarandi fram:

Þetta er eins og í gegnum árin þegar ég var alltaf að stoppa einn og einn fulltrúa í Stýrihópnum sem þóttist vita betur en héraðsmenn. Það bara mjög truflandi og þá er svo gott að segja: heyrðu bíddu, bíddu, þetta var ákveðið á lýðræðisvettvangi heima í héraði ætlar þú að vita betur en allur sá vettvangur? (Viðmælandi 8).

Fleiri viðmælendur tóku í sama streng, að dæmi væru um að Stýrihópurinn hefði í gegnum tíðina haft of mikla skoðun á þeim verkefnum sem valið var heima í héraði að ráðast í. Með því að í stað samþykkis verkefna eru þau nú staðfest af hálfu Stýrihópsins má ætla að þau afskipti minnki.

5.5.3 Lýðræðishalli

Umræða um lýðræðishalla er nátengd umræðu um umboð og ábyrgð. Það er að segja, þegar framkvæmd lýðræðis innan stofnunar eða samtaka er ábótavant. Þó stjórnir landshlutasamtaka séu skipaðar kjörnum fulltrúum hefur verið gagnrýnt að umsjón þeirra með verkefnum geti skapað lýðræðishalla, þar sem ekki allar sveitarstjórnir á starfssvæðum þeirra eigi þar fulltrúa (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 24).

Tafla 3 sýnir samantekt á fjölda aðildarsveitarfélaga landshlutasamtakanna ásamt fjölda stjórnarmanna. Þar má sjá að helmingur landshlutasamtakanna er með færri stjórnarmenn en fjöldi aðildarsveitarfélaga segir til um. Helmingur er með jafnan fjölda eða fleiri. Það virðist því ástæða til að óttast hættu á lýðræðishalla þar sem ekki öll sveitarfélög eiga aðild að stjórnnum allra landshlutasamtaka. Einnig má nefna að ekki aðeins verður til skekkja í fjölda fulltrúa sveitarfélaganna í stjórnnum landshlutasamtaka, heldur einnig vegna þess að aðkoma minnihluta er í flestum tilfellum lítil eða engin. Í þeim tilfellum sem stjórnarmenn eru fáir eru líkur á að fulltrúar meirihluta sé skipaðir í stjórn og því er ekki til staðar aðhald af hálfu minnihlutans. Þetta eykur líkur á lýðræðishalla enn frekar.

Tafla 3. Fjöldi aðildarsveitarfélaga og stjórnarmanna landshlutasamtaka (samantekt höfundar).

Landshlutasamtök	Fjöldi sveitarfélaga	Fjöldi stjórnarmanna
Samtök sveitarfélaga á Höfuðborgarsvæðinu	7	7
Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum	4	4
Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	10	12
Fjórðungssamband Vestfjarða	9	5
Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	7	5
Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra	12	7
Samband sveitarfélaga á Austurlandi	4	5
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	15	7

Þegar viðmælendur voru inntir eftir upplifun sinni á lýðræðishalla innan landshlutasamtaka með tilliti til framkvæmdar sóknaráætlana komu nokkur sjónarmið í ljós. Einn viðmælandi lét í ljós þá skoðun sína að stjórnarmenn sem koma inn í stjórnir landshlutasamtaka væru ekki að fara að „rugga neinum báti þar“ og að völd starfsmanna væru mikil:

Þú ert ekkert að fara þarna inn að rífa einhvern kjaft fyrir þitt sveitarfélag. Þú bara kvittar upp á þetta. Gott og gilt. Þannig að þar ertu alveg klárlega með að það er bara starfsmaðurinn sem er þá framkvæmdastjóri, forstöðumaður eða hvað það heitir. Sem að

þakkar þessu inn. Er búinn að vera að halda utan um alla þræði og er náttúrulega nokkuð sáttur í sínu skinni. Að hafa þetta er bara stórt verkefni. (Viðmælandi 2).

Í þessum orðum felst gagnrýni á vald þeirra sem fara með framkvæmd áætlananna og skrifa skýrslur um þá framkvæmd. Eðli málsins samkvæmt eru þeir sáttir við sína vinnu og gera sem mest úr henni. Að sama skapi þá þekkja þeir hana best eins og fram kom í greiningu Evris (2019, bls. 6) á árangri sóknaráætlana. Af þeim gögnum sem hér var safnað er ekki unnt að leggja mat á réttmæti þessarar gagnrýni. Til þess er frekari athugana þörf og brýnt að svo verði gert til að auka trúverðugleika þeirra upplýsinga sem miðlað er.

Annar viðmælandi vísaði í sínum ummælum um hugsanlegan lýðræðishalla í tengslum við sóknaráætlanir til fyrra fyrirkomulags og svaraði stutt og laggott með glettni í málrómi:

Ja, sko, það er nú ekki meiri lýðræðishalli heldur en var í eldra kerfinu, það er pottþétt. (Viðmælandi 8).

Er viðmælandinn þá að vísa til þess fyrirkomulags sem áður hefur verið nefnt, þar sem sveitarstjórnir fóru bónleið fyrir fjárlaganefnd og nýttu pólitísk tengsl til að ná fjármagni inn á sín svæði.

Af framangreindu má sjá að það er langt frá því einróma skoðun viðmælenda að um lýðræðishalla sé að ræða í framkvæmd sóknaráætlana. Hins vegar er sú hætta til staðar eins og bent hefur verið á. Brýnt er að landshlutasamtök gangi úr skugga um, eins og hægt er, að sem flestir hafi aðgengi að framkvæmd áætlananna heima í héraði til að lágmarka þann skaða sem af slíkum halla getur orðið.

6 Lokaorð

Í rannsókninni sem hér hefur verið gerð grein fyrir var gengið út frá tveimur rannsóknarspurningum:

- Hvaða markmið liggja að baki sóknaráætlana landshluta og hafa þau markmið náðst?
- Hver ber ábyrgð og gagnvart hverjum á framkvæmd sóknaráætlana?

Leitast hefur verið við að svara þessum spurningum út frá greiningu á fyrirliggjandi efni um sóknaráætlanir sem og þeim viðtölum sem tekin voru.

Ef litið er til spurningarinnar er lýtur að markmiðunum, þá voru viðmælendur í meginatriðum sammála um markmið sóknaráætlana. Voru þau í takt við þau markmið sem fram koma í samningunum en í ljós kom að þau voru viðtækari í hugum viðmælenda. Vinnan við sóknaráætlanir hefði aukið samtal innan svæðis en einnig innan stjórnkerfisins, einkum með Stýrihópi stjórnarráðsins um byggðamál. Einnig var samhljómur í mati viðmælenda á hvort markmiðin hefðu náðst. Töldu þeir að þau hefðu gert það í meginatriðum en vegferðinni væri ekki lokið. Áætlanirnar væru í þróun og ættu enn þó nokkuð inni. Merkja mátti jákvæðni í garð áætlanna og þeim árangri sem þó hefði náðst hingað til. Þættir sem nefndir hafa verið sem ágallar á sóknaráætlunum, eins og umboðsvandi og lýðræðishalli, reyndust ekki valda viðmælendum áhyggjum. Þau tækifæri sem kjörnir fulltrúar hefðu á því að taka þátt í vinnu við sóknaráætlanir minnkuðu líkur á umboðsvanda. Jafnframt að lýðræðishallinn hefði síst verið minni í fyrra kerfi þar sem sveitarstjórnarmenn fóru bónleið til fjárlaganefndar til að ná fram sínum málum með pólitískum tengslum. Núverandi kerfi minnkaði líkur á því þó ekki væru endilega allir sáttir við það.

Þegar litið er til seinni rannsóknarspurningarinnar, þar sem leitast var við að varpa ljósi á ábyrgð á framkvæmd samninganna, var það skoðun viðmælenda að hún væri ekki óskýr eins og bent var á í nýlegri úttekt á stöðu og hlutverki landshlutasamtaka (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020, bls. 40). Ábyrgðin líkt og völdin færðust frá hinu opinbera til heimamanna. Landshlutasamtökin bæru ábyrgð gagnvart aðalfundum og sveitarfélögum á sínum svæðum. Hins vegar kom í samtölum við viðmælendur fram sú skoðun að landshlutasamtökin hafi fengið aukið vægi í stjórnsýslunni, hugsanlega án þess að sveitarfélögin hafi stýrt þróuninni í þá átt. Ábyrgðin á framkvæmd áætlanna hvíldi hjá þeim

fyrir hönd sveitarfélaganna. Þau bæru jafnframt ábyrgð á framkvæmd samninganna gagnvart hinu opinbera. Ekki kom fram í máli viðmælenda að þessi tvíþætta ábyrgð ylli vandræðum með tilliti til framkvæmdar samninganna og því ekki hægt að draga um það ályktun. Áhugavert væri að skoða þann þátt nánar með frekari rannsóknum.

Eins og fram kom í inngangi hafa sóknaráætlanir lítið verið rannsakaðar. Almenn ánægja virðist vera með þær (Evrís, 2019, bls. 1) en ekki liggja fyrir nákvæmar rannsóknir á hvað býr að baki þeirrar ánægju. Hér var leitast við að varpa örlitlu ljósi á þá spurningu og af niðurstöðum að dæma er það fyrst og fremst sú þróun sem fylgt hefur sóknaráætlunum um aukið vald og ábyrgð heim í hérað sem skýrir hana. Almenn gætti jákvæðni í garð áætlanna en flestir viðmælendur töluðu þó um vegferð og þróun. Þó svo að þessi ánægja sé til staðar er enn heilmargt í stoðkerfinu sem þarf að skerpa á og skýra. Þar er einna mikilvægast, af þeim viðtölum sem tekin voru í tengslum við rannsóknina, að bæta upplýsingamiðlun og auka enn frekar gagnsæi í framkvæmd áætlanna, gera þær minna „gruggugar“ svo vitnað sé í orð eins viðmælenda (viðmælandi 6). Með því verði þær enn markvissara og gagnlegra tæki, bæði fyrir sveitarfélög og hið opinbera.

Í ljósi þess að sóknaráætlanir hafa lítið verið rannsakaðar komu upp, í vinnu við þá rannsókn sem hér var gerð grein fyrir, nokkur áhugaverð rannsóknarefni, til viðbótar við áhrif tvíþættrar ábyrgðarskyldu sem þegar hefur verið nefnt. Má þar nefna rannsóknir á styrkveitingum og þá hvort það eru sömu aðilarnir sem eru að fá styrki eins og einn viðmælenda hélt fram. Einnig má nefna athugun á því hvort samningarnir séu raunverulega „gruggugir“ eins og fram kom í máli annars. Jafnframt væri áhugavert að skoða jafnræði samninganna sem stjórnækis og tækifæri íbúa til þátttöku í verkefnum út frá til dæmis aldri, stöðu, þjóðerni og fleiri lýðfræðilegum þáttum. Einnig mætti skoða hvort hægt væri að ná fram aukinni skilvirkni með því að sameina dreifileiðir fjármagns frá hinu opinbera í færri eða jafnvel einn farveg. Þekking kjörinna fulltrúa á sóknaráætlunum hefur verið nefnd og þá sökum þess hversu lítil hún virðist vera. Er það staðreynd og þá í framhaldi, hvaða áhrif hefur sú vanþekking á framkvæmd áætlanna? Einnig má nefna það sjónarmið sem fram kom, hvort áhrif landshlutasamtaka séu of mikil á kostnað sveitarfélaga. Að síðustu er áhugavert að skoða hver ástæðan er fyrir því að ekki hafa fleiri ráðuneyti komið inn í samninga um sóknaráætlanir, eins og kallað hefur verið á af hálfu landshlutasamtaka. Allt eru þetta rannsóknarefni sem nefnd hafa verið í ritgerðinni. Tækifærin til rannsókna á sóknaráætlunum eru eins og sjá má mörg og

brýnt að ráðist verði í frekari athuganir til að mat og þróun stjórnþækisins byggist á raunverulegum rökum en ekki tilfinningu eða skoðunum.

Sóknaráætlanir hafa verið við lýði með einhverjum hætti í 10 ár. Enn lengur ef litið er til forvera þeirra, vaxtar- og menningarsamninga. Reynslan af þessu fyrirkomulagi er því orðin nokkuð löng. Það er von höfundar að efni þessarar ritgerðar varpi ljósi á samninga um sóknaráætlanir og nýtist í áframhaldandi þróun þeirra, sem fyrst og fremst ætti að vera byggð á gagnsemi þeirra til eflingar byggða landsins, sem og markvissri ráðstöfun fjármuna.

Heimildaskrá

- Ágústa Þorbergsdóttir, Kristín Una Friðjónsdóttir, Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.). (2012). *Íðorðasafn í alþjóðastjórnámálum og stjórn málafræði*, fyrsta útgáfa. Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum.
- Bjarni Rúnarsson. (12. september 2019). Tjörneshreppur segir sig úr SÍS og Eybingi. *RÚV*, bls. 1. Sótt 3. desember 2021 af <https://www.ruv.is/frett/tjorneshreppur-segir-sig-ur-sis-og-eythingi>
- Blaikie, N. (2009). *Designing social research*. 2. útgáfa. Polity.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Byggðastofnun. (2016). *Vaxtarsamningar*. Sótt 2. desember 2021 af <https://www.byggdastofnun.is/is/verkefni/vaxtarsamningar>
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2019). Local Administrative Capacity Based on the Presence of Expert Staff in Municipal City Halls and Inter-Municipal Cooperation Entities. *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 15(1), 1-19.
- Evris. (Maí 2019). *Mat á framkvæmd sóknaráætlana landshluta 2015-2019*. Sótt 2. desember af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4ca231b1-765b-11e9-943c-005056bc530c>
- Forsætisráðuneytið. (2011). *Ísland 2020 - sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Sótt 2. desember 2021 af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/skyrslur/island2020.pdf>
- Helga Jónsdóttir. (2013). Viðtöl í eiginlegum og meginlegum rannsóknnum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.). *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 137-154). Háskólinn á Akureyri.
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2012a). Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta - Leiðir að einföldun og samhæfingu. *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 8(1), 153-172.
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2012b). Stýrinet – Nýsköpun innan Stjórnarráðsins. *Stjórnámál og stjórnsýsla*, 8(1), 253-270.
- Katrín Blöndal og Sigríður Halldórsdóttir. (2013). Úrtök og úrtaksaðferðir í eiginlegum rannsóknnum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 129-136). Háskólinn á Akureyri.
- Klijn, E. H. og Koppenjan, J.M.F. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

- Koliba, C., Meek, J. W., Zia, A og Mills, R. W. (2019). *Governance networks in public administration and public policy*. Routledge.
- Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015. Sótt 2. desember 2021 af <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015069.html>
- Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016. Sótt 19. febrúar 2022 af <https://www.althingi.is/altxt/stjt/2016.020.html>
- Oates, W.E. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Reglugerð um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa nr. 111/2020. Sótt 19. febrúar 2022 af <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/velferdarraduneyti/nr/22170>
- Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 1088/2018. Sótt 19. febrúar 2022 af <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/innanrikisraduneyti/nr/21322>
- Ryan, R. og Woods, R. (2017). Decentralization and subnational governance: theory and praxis. Í Schoburgh, E. og Ryan R. (ritstj.), *Handbook of research on sub-national governance and development* (bls 1-33). IGI Global.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. Í Salamon, L. M. (ritstj.), *The Tools of Government* (bls. 1-47). Oxford University Press.
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2017). *Staða og hlutverk íslenskra sveitarfélaga*. Verkefnisstjórn um stöðu og framtíð sveitarfélaga. Sótt 27. janúar 2022 af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74>
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (Nóvember 2020). *Landshlutasamtök sveitarfélaga. Staða og hlutverk*. Starfshópur um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka. Sótt 26. janúar 2022 af <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Landshlutasamt%c3%b6k%20sveitarf%c3%a9laga.%20St%c3%b0a%20og%20hlutv erk.pdf>
- Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra. (30. apríl 2021). *Viltu hafa áhrif á mótun Sóknaráætlunar Norðurlands eystra*. Sótt 27. janúar 2022 af <https://www.ssne.is/is/um-ssne/frettir/viltu-hafa-ahrif-a-motun-soknaraetlunar-nordurlands-eystra>
- Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra. (E.d.). *Samráðsvettvangur Sóknaráætlunar Norðurlands vestra*. Sótt 27. janúar 2022 af <https://www.ssnv.is/is/soknaraetlun/samradsvettvangur>

- Schilling, T. (1995). *Subsidiarity as a rule and a principle, or: Taking subsidiarity seriously*. The Jean Monnet center for international and regional economic law & justice. Sótt 15. apríl af <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9510ind.html#II>
- Sharpe, L. J. (1970): Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 18(2), 153-174.
- Sigríður Halldórsdóttir. (2013). Yfirlit yfir eigindlegar rannsóknaraðferðir. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 239-249). Háskólinn á Akureyri.
- Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir. (2013). Réttmæti og áreiðanleiki í meginlegum og eigindlegum rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 211-227). Háskólinn á Akureyri.
- Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. (2009). *Landshlutasamtök sveitarfélaga - Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu*. Sótt 3. desember 2021 af https://www.stjornarradid.is/media/stjornarrad-media/media/sl/landshlutasamtok_hlutverk_juli2009.pdf
- Stefán Vagn Stefánsson. (13. janúar 2022). Áfram í sókn. *Skessuhorn*. Sótt 9. apríl 2022 af <https://skessuhorn.is/adsendar-greinar/af-am-i-sokn/>
- Stjórnarráð Íslands: Byggðastofnun og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2020). *Sóknaráætlanir landshluta 2015-2019*. Reykjavík. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sótt 2. desember 2021 af <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/SL%20greinarger%c3%b0%202015-2019.pdf>
- Stjórnarráð Íslands: Matvælaráðuneytið. (15. september 2021). *Drift á Akureyri og Nýsköpunarlandið taka til starfa*. Sótt 27. janúar 2022 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/09/15/Drift-a-Akureyri-og-Nyskopunarlandid-taka-til-starfa/>
- Stjórnarráð Íslands: Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (15. apríl 2011). *Menningarsamningar undirritaðir*. Sótt 3. desember 2021 af <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2011/04/15/Menningarsamningar-undirritadir/>
- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (E.d.). *Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál*. Sótt 3. desember 2021 af <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=0c25d526-4215-11e7-941a-005056bc530c>
- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (1. Desember 2019). *Sóknaráætlanir*. Sótt 3. desember 2021 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraetlanir/>

- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2021a). *Sóknaráætlanir landshluta – Traust – samvinna – samhæfing* [einblöðungur]. Sótt 3. desember 2021 af https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Soknaraaetlanir_einblodungur.pdf
- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2021b). *Byggðaaætlun*. Sótt 3. desember af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/byggdaaaetlun/>
- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið. (12. nóvember 2019a). *Samningar um sóknaráætlanir landshluta auka ábyrgð og völd í héraði*. Sótt 2. desember 2021 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/11/12/Samningar-um-soknaraaetlanir-landshluta-auka-abyrgd-og-vold-i-heradi/>
- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið. (12. nóvember 2019b). *Samningur um sóknaráætlun Vestfjarða 2020-2024*. Sótt 2. desember 2021 af https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Samningur_FV_undirrita%3%b0ur.pdf
- Ström, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.
- Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál. (September 2019). *Sóknaráætlanir landshluta. Greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna 2018*. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sótt 4. apríl 2022 af <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/S%3%b3knar%3%a1%c3%a6tlanir%20landshluta,%20greinarger%3%b0%202018.pdf>
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Sótt 3. desember 2021 af <https://www.althingi.is/lagas/147/2011138.html>
- Unnur Valborg Hilmarisdóttir. (2019). *Regional plans in Iceland – Decentralization of funding and power to local authorities through regional associations of municipalities*. Fyrirlestur fluttur á ráðstefnu OECD í Wales, 19. nóvember 2019.
- Valgerður Rún Benediktsdóttir. (22. september 2021). *Landshlutasamtökin í lögum og reglum*. Samband íslenskra sveitarfélaga. Óbirt samantekt.
- Vestfjarðastofa. (27. nóvember 2019). *Tillögur að áhersluverkefnum fyrir árið 2020*. Sótt 27. janúar 2022 af <https://www.vestfiridir.is/is/vestfjardastofa/frettir/tillogur-ad-ahersluverkefnum-fyrir-arid-2020>
- Wang, G.T. og Park, K. (2016). *Student research and report writing*. John Wiley & Sons.

White, S. (2011). *Government decentralization in the 21st century: A literature review*. Center for Strategic and International Studies. Sótt 15. mars 2022 af http://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120329_White_Decentralization_Web.pdf

Þingskjal nr. 1242/2017-2018. Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2018-2024. Sótt 3. desember af <https://www.althingi.is/altext/pdf/148/s/1242.pdf>

Þingskjal nr. 530/2020-2021. Nefndarálit um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021. Sótt 9. apríl 2022 af <https://www.althingi.is/altext/pdf/151/s/0530.pdf>

Þingskjal nr. 1849/2020-2021. Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022-2036. Sótt 19. febrúar af <https://www.althingi.is/altext/151/s/1849.html>

Viðauki 1 – Landshlutasamtök í lögum og reglum

22.09.2021

Valgerður Rún Benediktsdóttir, lögfræðingur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Lög/reglur	Efni
Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011	<p>97. gr. Landshlutasamtök sveitarfélaga.</p> <p>Sveitarfélögum er heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta.</p> <ul style="list-style-type: none">• Stofnun• Hlutverk• Skylda til samráðs• Verkefni• Eftirlit ráðun. <p>Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Landshlutasamtök skulu þó aldrei vera fleiri en átta á landinu öllu. Sveitarfélög sem liggja innan starfssvæðis landshlutasamtaka eiga rétt á aðild að þeim. Ráðuneyti og opinberar stofnanir skulu ávallt leita umsagnar hlutaðeigandi landshlutasamtaka um stefnumótun eða ákvarðanir sem varða viðkomandi landsvæði sérstaklega.</p> <p>Landshlutasamtök geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum tekið að sér verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., svo sem verkefni tengd byggðapróun eða öðrum sameiginlegum hagsmunum sveitarfélaga.</p> <p>1. másl. 2. mgr. 109. gr.</p> <p>Eftirlit ráðherra tekur ekki til Sambands íslenskra sveitarfélaga eða landshlutasamtaka sveitarfélaga nema þessum aðilum hafi verið falin stjórnarsýsluverkefni fyrir hönd einstakra sveitarfélaga skv. 1. mgr. sem ráðherra hefði ella haft eftirlit með.</p>

<p>Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tekjur 	<p>b. liður 1. mgr. 10. gr. (úthlutun bundinna framlaga)</p> <p>Til landshlutasamtaka sveitarfélaga, 1,76% af tekjum sjóðsins skv. a- og b-lið 8. gr. a, að frádregnum framlögum skv. d-lið 11. gr., sem skiptist jafnt á milli þeirra allra.</p>
<p>Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hlutverk við gerð sóknaráætlana 	<p>4. gr. Sóknaráætlanir landshluta</p> <p>Sóknaráætlanir landshluta eru stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim koma fram stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Í sóknaráætlunum landshluta skal mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taka mið af meginmarkmiðum byggðaáætlunar, landskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum, menningarstefnu og, eftir atvikum, annarri opinberri stefnumótun.</p> <p>Sóknaráætlanir skulu að jafnaði ná yfir sama tímabil og byggðaáætlun. Landshlutasamtök sveitarfélaga skulu vinna sóknaráætlanir hver á sínu starfssvæði og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra. Stýrihópur Stjórnarráðsins styður landshlutasamtök sveitarfélaga við gerð sóknaráætlana og samninga milli landshlutasamtaka sveitarfélaga og ráðuneyta.</p> <p>Sóknaráætlanir eru unnar í samvinnu við samráðsvettvang viðkomandi landshluta sem er samstarfsvettvangur sveitarfélaga, ríkisstofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra haghafa í hverjum landshluta. Þar sem atvinnu- og þjónustusóknarsvæði, eins og þau eru skilgreind í stefnumótandi byggðaáætlun, ná yfir tvo eða fleiri landshluta skulu viðkomandi landshlutasamtök sveitarfélaga samhæfa sóknaráætlanir sínar.</p> <p>Byggðastofnun og Stýrihópur Stjórnarráðsins gera með sér samning</p>

	um skiptingu verkefna sem snúa að mati á framvindu sóknaráætlana og eftirliti með fjárreiðum þeirra.
Lög um framkvæmdavald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði nr. 50/2014	2. mgr. 2. gr. Umdæmamörk sýslumannsembætta skv. 1. mgr. skulu ákveðin í reglugerð sem ráðherra setur með hliðsjón af skipulagi annarrar opinberrar þjónustu í umdæminu og að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og viðkomandi sýslumenn.
<ul style="list-style-type: none"> • Samráð við 	
Lögreglulög nr. 90/1996	2. mgr. 6. gr. Umdæmamörk lögregluembætta skulu ákveðin í reglugerð sem ráðherra setur með hliðsjón af skipulagi annarrar opinberrar þjónustu í umdæmum og að höfðu samráði við lögreglustjóra, Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga.
<ul style="list-style-type: none"> • Samráð við 	
Lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum nr. 20/2016	8. gr. Ferðamannaleiðir, ferðamannastaðir og ferðamannasvæði í eigu hins opinbera, þ.m.t. innan þjóðlendna, falla sjálfkrafa undir tólf ára stefnumarkandi landsáætlun skv. 3. gr. og þriggja ára verkefnaáætlun skv. 4. gr. Sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra skulu, að fengnu samþykki landeigenda, gera tillögur til verkefnisstjórnar skv. 5. gr. um ferðamannaleiðir, ferðamannastaði og ferðamannasvæði sem þau kjósa að falli undir áætlanirnar, liggja innan marka þeirra og eru ekki í eigu hins opinbera.
<ul style="list-style-type: none"> • Verkefni 	
Raforkulög nr. 65/2003	7. mgr. 9. gr. a Flutningsfyrirtækið skal hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar. Drög að kerfisáætlun skulu kynnt og send
<ul style="list-style-type: none"> • Samráð við 	

	<p>Þessum aðilum til sérstakrar umfjöllunar og ber þeim að skila athugasemdum innan sex vikna frá kynningu. Flutningsfyrirtækið skal einnig hafa samráð við alla aðra hagsmunaaðila og skal nánar kveðið á um samráðsferlið í reglugerð. Kerfisáætlun skal fylgja greinargerð um athugasemdir sem bárust á kynningartíma, svör flutningsfyrirtækisins og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun.</p>
<p>Lög um farþegaflutninga og farmflutninga á landi nr. 28/2017</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkefni 	<p>1. mgr. 7. gr. Einkaréttur</p> <p>Vegagerðin getur veitt sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga einkarétt á að skipuleggja og sjá um reglubundna farþegaflutninga á tilteknum svæðum eða tilteknum leiðum eða leiðakerfum til að tryggja þjónustu sem varðar almannahagsmuni allt árið, m.a. tíðni ferða, öryggi og kostnað.</p> <p>2. og 3. mgr. 16. gr.</p> <p>Sveitarstjórnnum, byggðasamlögum eða landshlutasamtökum sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 7. gr. er heimilt að fela reglubundna farþegaflutninga rekstraraðila sem er alfarið í eigu og undir stjórn viðkomandi einkaréttarhafa. Ráðherra setur í reglugerð nánari skilyrði um þessa heimild.</p> <p>Sveitarstjórnir, byggðasamlög eða landshlutasamtök sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 7. gr., sem nýta ekki þá heimild sem getið er í 1. mgr., skulu bjóða út rekstur reglubundinna farþegaflutninga á viðkomandi svæði. Skulu útboð að jafnaði fara fram á fimm ára fresti en eigi sjaldnar en á tíu ára fresti. Fara skal um útboð samkvæmt ákvæði þessu eftir ákvæðum laga um opinber innkaup eftir því sem við á. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd og fyrirkomulag útboða.</p>

<p>Reglugerð um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa nr. 1111/2020</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samráð við 	<p>2. mgr. 14. gr. (Forstjóri heilbrigðisstofnunar heilbrigðisumdæmis) Forstjóri skal boða landshlutasamtök sveitarstjórna í umdæmi sínu til samráðs- og upplýsingafunda um starfsemi stofnunar og þróun þjónustunnar eigi sjaldnar en einu sinni á ári. Séu fyrirhugaðar grundvallarbreytingar á staðbundinni þjónustu skal hann jafnframt boða til samráðs- og upplýsingafunda með einstökum sveitarstjórnnum.</p>
<p>Reglur um úthlutun samgöngu – og sveitarstjórnarráðherra á framlögum sem veitt eru á grundvelli stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir árin 2018-2024 nr. 822/2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kynna fyrir 	<p>3. mgr. 2. gr. (Yfirlit yfir skiptingu fjármuna) Yfirlitið skal birt á heimasíðu ráðuneytisins og jafnframt kynnt fyrir öðrum ráðuneytum, sveitarfélögum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtökum sveitarfélaga, einstökum stofnunum sem nefndar eru í stefnumótandi byggðaáætlun og fleiri aðilum eftir atvikum.</p>
<p>Reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 400/2020</p>	<p>4. mgr. 8. gr. (Útburður) Telji alþjónustuveitandi að kringumstæður eða landfræðilegar aðstæður valdi því að útburður pósts samkvæmt 1. mgr. sé verulegum erfiðleikum bundinn á tilteknum stöðum er honum heimilt að senda Póst- og fjarskiptastofnun rökstudda umsókn um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr. Póst- og fjarskiptastofnun skal leita umsagnar hjá Byggðastofnun og hlutaðeigandi sveitarfélagi og</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Skylda til að leita eftir umsögn 	<p>landshlutasamtökum sveitarfélaga áður en lagt er mat á umsóknina. Við mat sitt á umsókninni skal Póst- og fjarskiptastofnun taka tillit til annars vegar mikilvægis póstpjónustu fyrir þá aðila sem í hlut eiga og hins vegar erfiðleika og kostnað við útburð, svo sem vegna fjarlægðar eða lélegs vegasambands. Eftir atvikum er heimilt að einskorða ákvörðun um undanþágu við tilgreindan árstíma.</p>
<p>Reglugerð um kerfisáætlun fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku nr. 870/2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samráð við 	<p>1. mgr. 2. gr. Undirbúningur kerfisáætlunar</p> <p>Flutningsfyrirtækið skal hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar.</p>
<p>Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 1088/2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fjármögnun • Skylda til að veita upplýsingar 	<p>b. liður 1. mgr. 6. gr. <i>Bundin framlög</i></p> <p>Til landshlutasamtaka sveitarfélaga, 1,76% af tekjum sjóðsins, skv. a- og b-lið 4. gr. að frádregnum framlögum skv. d-lið 7. gr. og skulu þau framlög skiptast jafnt milli allra landshlutasamtakanna. Framlög skulu greidd mánaðarlega.</p> <p>1. mgr. 15. gr. Upplýsingaöflun til útreiknings framlaga</p> <p>Samband íslenskra sveitarfélaga, skólaskrifstofur sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga annast upplýsingaöflun og útreikninga sem úthlutun framlaga byggist á, sé eftir því leitað.</p>

Viðauki 2 – Viðtalsvísir

- Hvaða markmið liggja að baki samningum um sóknaráætlanir?
 - af hálfu ríkisins,
 - af hálfu sveitarfélaga.
- Hvernig hefur tekist til við að ná þessum markmiðum?
- Hver er þín upplifun af því hvað hafi helst orðið til þess að markmið hafi náðst eða ekki náðst?
- Hverja telur þú helstu kostir sóknaráætlana?
 - Ef valddreifing kemur fram sem kostur: Hvaða þýðingu hefur hún fyrir þitt svæði? (Hverju breytir hún).
 - Ef nálægð kemur fram sem kostur: Hvaða þýðingu hefur nálægð áætlananna fyrir framkvæmd þeirra ?
- Hverja telur þú helstu galla sóknaráætlana?
 - Ef umboðsvandi - hvaða áhrif hefur hann haft?
 - Ef óljós ábyrgðarskylda - hvaða áhrif hefur hún haft?
- Hvaða fyrirkomulag væri ákjósanlegra?
- Hver er þín upplifun af ábyrgðarskyldunni - hefur hún skapað togstreitu á milli ríkis og sveitarfélaga til dæmis með tilliti til ráðstöfunar fjármuna?
- Hvaða þýðingu hefur samningsbundin þátttaka íbúa í mótun sóknaráætlana á framgang þeirra?
 - Ef mikla – með hvaða hætti?
 - Ef litla – með hvaða hætti væri hægt að breyta því?
- Hver er þín upplifun að aðkomu kjörinna fulltrúa að framkvæmd áætlananna?
 - Ef lítil aðkoma – hvernig þá og hvaða vandamál fylgja því?
- Ef umboðsvandi eða lýðræðishalli kemur fram: Hvernig birtist þér umboðsvandi og/eða lýðræðishalli í framkvæmd sóknaráætlana?
 - Hvaða áhrif hefur slíkur vandi/halli á framkvæmd áætlananna?

- Hvaða leiðir hafa verið farnar til að sporna við hugsanlegum umboðsvanda og lýðræðishalla? hverjar eru árangursríkastar?
- Hver er þín upplifun af því hversu skýr eða óskýr ábyrgð í tengslum við sóknaráætlanir er?
 - Ef ábyrgð er óskýr að mati viðmælanda – hvernig mætti skýra hana?
 - Hverju myndi það skila?
 - Ef ábyrgð er skýr - hvað hefur helst gert það að verkum?
- Hver er þín upplifun af því hverju sóknaráætlanir hafi helst skilað á þínu svæði?
- Hver hefur fórnarkostnaðurinn við þetta fyrirkomulag verið?
- Hvað þarf að gerast til að þær verði enn árangursríkari?
- Hvern telur þú helstu ávinninga sóknaráætlana fyrir ríkið vera?
- Hver hefur fórnarkostnaður ríkisins við þetta fyrirkomulag verið?

Viðauki 3 – Greiningarrammi

Svör viðmælanda voru flokkuð í eftirfarandi flokka. Uppritaður texti viðtala var afritaður og límdur inn í skjal með neðangreindri flokkun og niðurstöður greindar í kjölfarið.

Sóknaráætlanir sem stjórnæki

Einkenni

Kostir

Gallar

Markmið og árangur

Markmið

Hvernig hefur tekist til

Ávinningur ríkisins

Úrbætur

Valddreifing/Valdefling

Pátttaka íbúa

Fórmarkostnaður ríkisins

Fórmarkostnaður sveitarfélaga

Umboðsvandi og ábyrgðarskylda

Pátttaka kjörinna fulltrúa

Lýðræðishalli