

Stýrinet: Nýsköpun innan Stjórnarráðsins

Nýtt verklag í samstarfi milli stjórnsýslustiga

Héðinn Unnsteinsson, stefnumótunarfræðingur, forsætisráðuneytinu og **Pétur Berg Matthíasson**, stjórn mála- og stjórnsýslufræðingur, fjármála-ráðuneytinu

Útdráttur

Í þessari grein er vakin athygli á nýju samskiptaformi sem er að ryðja sér til rúms innan stjórnsýslunnar með tilkomu stefnumörkunarinnar Ísland 2020. Stýrinet (*e. governance network*) er hugtak sem æ fleiri fræðimenn og embættismenn hafa skoðað síðastliðin tíu ár sem mögulegan valkost við stigveldis-stjórnsýslu og útvistaða stjórnsýslu, sem varð vinsæl í lok tíunda áratugarins með tilkomu nýsköpunar í ríkisrekstri (New Public Management). Samstarf þvert á ráðuneyti eru ekki ný af nálinni en með stefnuskjalinu Ísland 2020 eru sett fram verkefni sem krefjast annars konar vinnubragða en tíðkast hafa áður innan stjórnsýslunnar. Ísland 2020 hefur ýtt bæði undir samhentari stjórnsýslu með auknu samstarfi en krefst þess jafnframt að starfshópar starfi í anda stýrineta svo að sem mestur árangur megi verða af starfi þeirra. Í greininni er stýrinetskerfi, sem sett var upp innan Stjórnarráðsins og landshlutasamtaka í tengslum við sóknaráætlanir landshluta, skoðað. Tilraun er gerð til að meta hvort stýrinet séu betur til þess fallin en annars konar samstarf til að skila markvissari árangri við lausn verkefna.

Efnisorð: Stýrinet, Tengslanet, Ísland 2020, Samþætting.

Inngangur

Stýrinet (*e. governance networks*) er nýtt hugtak innan íslenskrar stjórnsýslu. Fyrir vikið hefur notkun stýrineta verið takmörkuð þótt skipulag þeirra falli að mörgu leyti vel að stjórnsýslunni. Einfaldari útgáfa af stýrinetum, þ.e. starfshópar og nefndir, eru mun algengara form samskipta og samvinnu innan t.a.m. Stjórnarráðsins. Í þessari grein er reynt að útskýra nánar hvað stýrinet eru og hverjir eru kostir þeirra umfram hið hefðbunda form. Jafnframt er tekið dæmi um notkun stýrineta við framkvæmd verkefnis innan Stjórnarráðsins. Tilraun er gerð til að greina áhrif og kosti stýrinets-formsins og hvort þetta fyrirkomulag sé þess eðlis að nýta ætti það með markvissari hætti innan stjórnsýslunnar.

Verkefnið, sóknaráætlanir landshluta, er dæmið (case study) sem greint er í þessari grein. Verkefnið býður upp á mörg stýrinet og er í heild eitt stýrinetskerfi. Verkefnið felur í sér tækifæri til nýsköpunar þegar kemur að skipulagi og vinnulagi við úthlutun almannaþjárfjár og tilfærslu á valdi. Í verkefninu er fólgin birtingarmynd opinna stjórnsýslu með möguleika á valddreifingu og valdeflingu fyrir sveitarfélög í gegnum landshlutasamtök.

Auk þessa þá er verkefnið umfangsmikið, því það felur í sér ferli, sem nær í gegnum flest þrep stefnumótunarferilsins. Áætlað er að rúmlega 300 manns hafi tekið þátt í verkefninu á tilraunaári þess, árinu 2011. Verkefnið er dæmi um nýsköpun í vinnulagi og sem slíkt felur það í sér mikila ögrun fyrir stjórnsýsluna. Verkefnið felur í sér skipulags- og verklagsbreytingar innan stjórnsýslunnar með það að markmiði að gera samtalið tveggja stórnsýslustiga skilvirkara, hagkvæmara og einfaldara en það felur jafnframt í sér valdatilfærslu frá ríki til sveitarfélaga.

Stýrinetinu sem greind eru í þessari grein eru í eðli sínu tvö en annað þeirra, landshlutasamtökin, skiptast niður í átta stýrinet. Innan heildarstýrinetskerfisins eru stýrinetinu níu talsins með stýrineti Stjórnarráðsins. Samvinna innan Stjórnarráðsins er eitt stýrinet og svo eru átta stýrinet innan átta landshlutasamtaka sem halda utan um samvinnu sveitarfélaga við ríkið sem eina heild. Meginrannsóknarspurningin, sem reynt er að svara í þessari grein, er sú hvort stýrinet geti leitt til samhentari stjórnsýslu og árangursríkari stefnumótunar. Til þess að svara þessari spurningu var úttekt gerð á verkefninu *sóknaráætlanir landshluta*, þar sem stýrinet hafa verið starfandi í hátt á annað ár. Lagt er mat á það hvort fyrirkomulag verkefnisins og vinnulag, þ.e. stýrinetskerfið, geti nýst í öðrum stefnumarkandi samstarfsverkefnum ríkis og sveitarfélaga.

Greinin hefst á kafla um stýrinet og stýrinetskerfi þar sem farið er yfir einkenni þeirra, kosti, þátttakendur o.fl. Í öðrum kafla er lýsing á sóknaráætlanum landshluta þar sem greint er frá því hvernig sóknaráætlanir landshluta voru unnar og útfærðar á fyrsta tilraunaári. Í kafla þrjú er fjallað um stýrinetskerfi sóknaráætlana landshluta og farið yfir það hvernig stýrinetskerfi verkefnisins þróaðist og hvernig tengslum milli stýrineta í kerfinu er háttáð, jafnframt er komið inn á hverjar séu helstu áskoranir í samvinnu stýrinetanna. Í lokakaflanum er reynt að draga saman helstu niðurstöður og svara því hvort stýrinet séu tæki til að nota við önnur verkefni.

Þekking höfunda á verkefninu er umfangsmikil þar sem báðir tóku þátt í mótun stýrinetskerfisins og þeir eru meðlimir í stýrineti Stjórnarráðsins. Það er því ákveðið verkefni fyrir höfunda að halda fjarlægð og tryggja að persónulegt mat á ferlinu liti ekki innihald og skipulag greinarinnar og niðurstöður.

Stýrinet í skipulagsheildum

Stjórnsýslur í flestum lýðræðisríkjum starfa í samræmi við hefðbundnar leiðir stigveldis. Sú stétt embættismanna, sem kom fyrst inn í stjórnsýsluna og byggði hana upp, hefur enn mikil áhrif á framþróun hennar og vinnulag. Á síðustu árum hefur hið lóðrétt líkan stigveldisstjórnsýslunnar gefið eftir og skipulag og vinnulag færst meira í átt að vinnu þvert á lóðrétt kerfi í anda samhentrar stjórnsýslu (joined-up-government). Slíkt skipulag og vinnulag grundvallast á þátttöku fleiri aðila sem koma bæði innan og utan kerfisins (bottom up – top down mix). Þetta nýja vinnuslag þarfnast verkfæra til að

tengja ólíka geira samfélagsins saman. Stýrinet þvert á samfélagið eru slík verkfæri (Goldsmith & Eggers, 2004).

Á Íslandi, líkt og í flestum vestrænum ríkjum, var á níunda og tíunda áratug 20. aldar lögð mikil áhersla á valddreifingu undir merkjum nýskipunar í ríkisrekstri. Fjölbjóðlegar rannsóknir og mat OECD sýna fram á að með henni náðist árangur í þeirri viðleitni að gera stjórnarsýsluna skilvirkari, gagnsærri, árangursmiðaðri og sveigjanlegri með aukinni áherslu á þarfir borgaranna. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (2010), þar sem m.a. er fjallað um stjórnarsýslu í aðdraganda bankahruns, kemur fram að skort hafi á yfirsýn, samráð og samstarf milli aðila. Þannig virðist sem áherslan á valddreifingu og sjálfstæði stofnana hafi að einhverju leyti verið á kostnað gilda um samstarf og samráð innan stjórnarsýslunnar. Þessar vísbendingar koma einnig fram í skýrslunni Samhent stjórnarsýsla (2010), en þar kemur fram að nokkuð hafi skort á samvinnu milli ráðuneyta og svo aftur samvinnu milli ráðuneyta og stofnana. Við þessu hefur verið brugðist að hluta í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands í þeirri viðleitni að tryggja samvinnu og heildarsýn. Þessi þróun er ekki einsdæmi fyrir Ísland.

Í auknum mæli hafa ríki lagt áherslu á stjórnarsýsluna sem eitt heildstætt kerfi sem vinni samhent að framgangi sameiginlegra markmiða, en jafnframt er lögð áhersla á fjölbreytileikann með aukinni nýsköpun og frumkvöðlastarfi. Þá hefur verið lögð áhersla á aukið samstarf við háskóla, sveitarfélög, fyrirtæki og borgarana þegar kemur að opinberri stefnumótun. Úttektir OECD á undanförunum árum sýna einnig að þrátt fyrir umtalsverðan árangur af umbótastarfi standa öll löndin frammi fyrir áskorunum um aukna samvinnu milli aðila.

Fyrirkomulag um samhenta stjórnarsýslu hefur þróast en hún er samofin og tengd í gegnum stýrinet og stýrinetskerfi (networked government) (Goldsmith & Eggers, 2004). Samhæfð stjórnarsýsla er ekki ný hugmyndafræði heldur viðbrögð við ástandi sem skapast hefur við innleiðingu annarrar stefnu, í þessu tilviki nýskipunar í ríkisrekstri. Markmiðið er að ná betri tókum á verkefnum og málum sem sum hver voru andstæð hvert öðru þar sem þau tilheyrðu hvert sínu ráðuneyti. Með samhæfðri stjórnarsýslu á að hverfa frá *sílóabugsun* sem getur dregið úr samhæfingu og samþættingu og þar með úr áhrifum og árangri innan stjórnarsýslunnar. Með samhæfðri stjórnarsýslu er verið að leggja meiri áherslu á heildarsýn, samhæfingu og samstarf með notkun aðferða úr öðrum fræðigreinum. Þessar hugmyndir eru hins vegar ekki nýjar af nálinni en fengu ný heiti í lok tíunda áratugarins, ýmist „*joined-up*“ eða „*whole-up government*“ (Christensen & Lægreid, 2007).

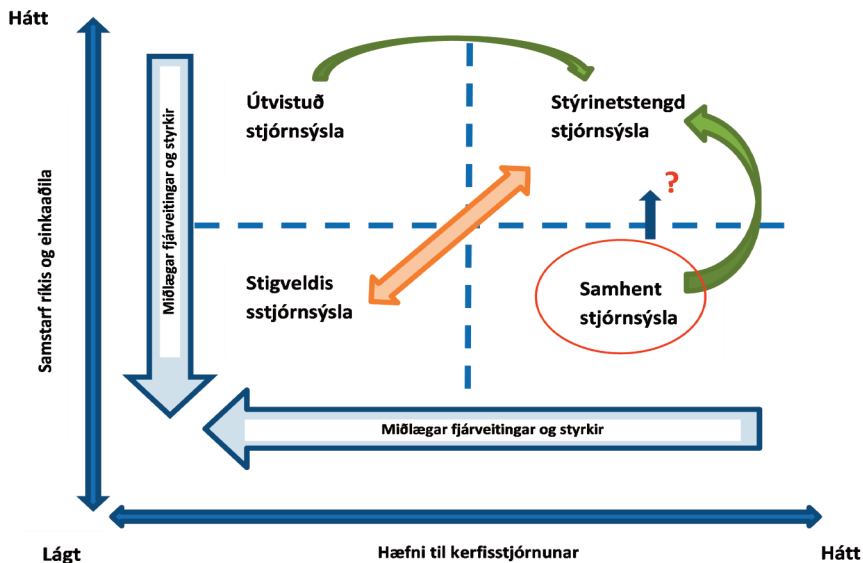
1.1 Hvað eru stýrinet og hvernig verða þau til?

Greining og útfærsla tengslaneta eru tiltölulega ný fræði, þrátt fyrir að tengslanet hafi ætíð verið til staðar. Tengslanet eru notuð í samskiptum manna og heilda þar sem farið er með fjármuni, hagsmuni og vald. Punktur tengjast saman í net og netin liggja saman í lögum og mynda netakerfi. Þegar samskiptin snúast um almannafé, almannahag og vald tengt velferð almennings, eins og tíðkast í lýðræðisríkjum, eru tengslanetin orðin stýrinet, eða *governance networks*. Verkfærin, sem notuð eru til að fara gegnum þetta ferli, hvort sem það eru lög, reglugerðir eða aðrar leiðir til ákvarðana með

almannafé, eru stýrinet og stýrinetskerfi. Stýrinet eru skilgreind sem „all stöðugt, samhaft ferli samvinnu og samskipta, sem stefnumótandi aðilar, m.a. frá hinu opinbera, einkageiranum og þriðja geiranum taka þátt í“ (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

Stýrinet geta sprottið upp af sjálfu sér undir réttum kringumstæðum, ellegar orðið til vegna ákvarðana stjórnvalda. Þau geta verið laus í reipunum og óformleg eða formleg og haldið þétt utan um starfsemi og afurðir. Þau geta varað í skamman tíma eða langan tíma allt eftir tilgangi þeirra og eðli (Sorensen & Jakob, 2005).

Mynd 1. Eðli samstarfs innan stjórnsýslunnar (Goldsmith & Eggers, 2004).



Eins og sjá má á mynd 1 þá eru stýrinet andstæðan við hið hefðbundna form stigveldisstjórnsýslu. Stýrinetstengd stjórnsýsla er dæmi um dreifstýringu þegar kemur að ákvörðun um útteilingu fjármuna, hún einkennist af mikilli samvinnu við aðila utan opinbera geirans og hún felur í sér aukna hæfni til kerfisstjórnunar sem er nauðsynleg á tímum stöðugra breytinga. Stjórnsýslan á Íslandi færðist að hluta til frá stigveldisstjórnsýslu yfir í útvistaða stjórnsýslu á tíunda áratugnum. Eftir efnahagshrunið hefur krafa verið sú að færa stjórnsýsluna nær samhentri stjórnsýslu sem felur í sér minni samvinnu við aðila utan kerfisins, áfram dreifstýrða fjármuni en betri kerfisstjórnun. Dæmi eru um að stjórnsýslan á Íslandi starfi í ákveðnum verkefnum í stýrinetstengdri stjórnsýslu en þó má segja að þróunin sé sú að færa stjórnsýsluna frá útvistaðri stjórnsýslu í átt að samhentri stjórnsýslu áður en hún færist í átt að stýrinetstengdri stjórnsýslu.

1.2 Einkenni stýrineta

Stýrinet geta verið með ýmsum hætti en þó eru nokkur atriði sem einkenna flest þeirra. Þar má nefna eðli þátttakenda, stjórnun og fyrirkomulag. Rökin fyrir notkun stýrineta eru sterk á tímum þegar stjórnsýslan þarf að vera samstíga við úthlutun almannafjár til að tryggja almannahag. Stýrinet kalla ólíka aðila að sameiginlegu borði til ákvarðanatöku og útfærslu mála. Afraksturinn tryggir yfirsýn, kemur í veg fyrir tvi-verknað og hvetur til nýsköpunar.

Eiginleikar stýrineta felast í því tengslaneti sem myndast milli skipulagsheilda (interorganizational network). Þegar skoðað er hvernig tengslanetum er stýrt er litið á stýringu sem gangverk kerfisins. Stýringu má greina á nokkrum stigum innan kerfa og ná þau til margra þátttakenda. Stýring er eiginleiki tengslaneta fremur en eitthvað sem rekja má til einstakra aðgerða. Rökin fyrir stýringu hafa verið að þróast í þá átt, að árangur stefnumála og aðgerða ákvarðist af stýringu þess tengslanets sem á hlut að máli (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

Kenningar um stefnubreytingar og almennt um breytingar innan opinberrar stjórnsýslu benda til þess að auknar líkur séu á að stýrinet verði til þegar svokallað skipulagslegt tómarúm myndast og ólíkir aðilar með mismunandi hugmyndafræðilega strauma koma saman (Koliba, Meek, & Zia, 2010). Skipulagslegt tómarúm yfir undir nýsköpun og svigrúm fyrir frumkvæði, jafnvel á stöðum þaðan sem frumkvæðis er sjaldan að vænta (Considine, Lewis, & Alexander, 2009).

1. Greina má sjö einkenni stýrineta er snúa að uppbyggingu þeirra og aðgerðum innan stjórnsýslunnar:
2. Stýrinet auðvelda samhæfingu aðgerða og skiptingu úrræða og auðlinda milli þátttakenda innan netsins.
3. Aðilar að stýrinetinu geta komið úr ólíkum áttum, þ.e. frá einkageiranum, hinu opinbera og/eða þriðja geiranum.
4. Stýrinet geta haft eina eða fleiri stefnumótandi virkni eða tilgang með starfi sínu.
5. Stýrinet er að finna innan allra málaflokka.
6. Stýrinet er að finna á ýmsum stigum stjórnsýslunnar og innan kerfa en þau má einnig finna meðal einstaklinga, hópa og skipulagsheilda.
7. Stýrinet verða til í kjölfar vals á tilteknu stjórnstæki.
8. Stýrinet veita stjórnvöldum svigrúm til að takast á við önnur hlutverk (Koliba et. al. 2011).

Stýrinet geta verið flókin fyrirbæri þar sem hlutverk þátttakenda er mun umfangsmeira en t.a.m. hlutverk starfsmanna í nefndum á vegum hins opinbera. Kröfur til meðlima í stýrinetum eru miklar og standa þeir frammi fyrir mjög krefjandi áskorunum. Meðal helstu áskorana stýrineta er að tryggja sameiginlega sýn og samræmingu markmiða. Samhæfing meðlima og samskipta þarf að vera mjög sterk og upplýsingar þurfa að renna með skilmerkilegum hætti á milli þátttakenda. Hætta er á að einhver hluti þátttakenda skorti getu til að vinna undir slíkum aðstæðum sem getur síðan dregið úr þeim stöðugleika sem nauðsynlegt er að stýrinet viðhafi.

Stýrinet hafa ýmsa kosti þrátt fyrir að þau kunni að vera flókin í framkvæmd. Í fyrsta lagi bjóða þau upp á möguleika til sérhæfingar. Í öðru lagi gefa þau kost á tilraunastarfi sem auðveldar nýsköpun. Í þriðja lagi ýta þau undir hraða og sveigjanleika þegar kemur að nýsköpun og í fjórða lagi geta þau leitt til aukinnar stærðarhagkvæmni án sameiningar með því t.d. að ná til stærri svæða með samstarfi þvert á svæðamörk (Goldsmith & Eggers, 2004).

1.3 Þátttakendur í stýrinetum og tengsl þeirra

Þátttakendur í stýrinetum geta, eins og áður segir, verið úr öllum geirum samfélagsins og búið yfir mismunandi úrræðum og auðlindum. Einkenni stýrinets má skilgreina út frá þeim auðlindum og úrræðum sem þátttakendur í stýrinetinu flytja með sér í samstarfið. Stærð og staða stofnunar, sem hefur fulltrúa í stýrineti, skiptir jafnframt máli þegar kemur að setningu markmiða og ákvörðun um hlutverk þátttakenda. Opinber og yfirlýst markmið geta verið önnur en raunverulegt markmið. Aðrir þættir, sem skipta máli, geta verið tenging þátttakenda við tiltekið landsvæði. Helstu úrræðin og auðlindirnar, sem skipta máli í starfi stýrineta, eru efnahagslegar, efnislegar (byggingar og tæki), náttúrulegar (loftþrými eða auðlindir), mannauðurinn, félagsauðurinn, pólitísk sambönd, menningarlegir og vitsmunalegir þættir (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

Aðilar taka þátt í stýrinetum af einhverjum ástæðum. Kenningin um félagsleg tengsl (social exchange theory) gerir ráð fyrir að þátttakendur séu hver öðrum háðir um úrræði og auðlindir og því þurfi þær að eiga í einhvers konar viðskiptum innan stýrinetsins. Þannig er sá, sem er minna háður öðrum um úrræði, með meiri völd og í sterkari stöðu innan stýrinetsins.

Mynd 2. Þátttakendur innan tengslneta (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

	Samfélagslegur geiri		
Stjórnsýsluleg staðsetning stýrineta í kerfinu	Einkageirinn	Opinberi geirinn	Þriðji geirinn
Alþjóðlegt	Fjölþjóðleg fyrirtæki og fyrirtækjasamsteypur	Alþjóðastofnanir og fjölþjóðlegt samstarf	Alþjóðleg félagasamtök
Alríkisstig	Fyrirtækjasamsteypa	Stjórnvöld ríkisins (lögjafinn, framkvæmdavald og dómsvald)	Landssamtök og landsfélög
Landshlutar	Svæðatengdur rekstur	Landshlutasamtök	Landshlutfélög
Sveitarfélög	Staðbundin fyrirtæki	Sveitarstjórnir	Deildir félaga hjá sveitarfélögum

Stýrinetum er því ekki einvörðungu stýrt á jafnréttisgrundvelli heldur getur vægi þátttakenda í samstarfinu verið mismunandi. Vald í samstarfinu grundvallast á þeim forsendum sem liggja að baki stofnun stýrinetsins. Við sumar aðstæður má segja að





ýtt sé undir aukið sjálfsdæmi þátttakenda og með því aukist líkur á að þátttakendur í stýrinetinu deili valdi. Við slíkar aðstæður getur þurft að gera tilraun til að semja um valdaskiptingu samkvæmt ákveðnum reglum (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

1.4 Stjórnun og fyrirkomulag stýrineta

Til þess að kostir stýrineta, s.s. sérhæfing, tilraunir með verklag, sveigjanleiki og stærðarhagkvæmni án sameininga, fái sem best notið sín er mikilvægt að leiðtogi netsins sé rétt staðsettur og hæfilega mikið háður þeirri stofnun sem hann er fulltrúi fyrir. Hann þarf að hafa rétt persónueinkenni til að stýrinetið fái notið sín og skili hámarks-árangri. Leiðtoginn getur annaðhvort verið hlutlaus og hæfur þjónn valdsins, ellegar hæfur sérfræðingur með getu og umboð til frumkvæðis og andvara innan t.d. sameiginlegrar stjórnsýslu (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

Stýrinet hafa ákveðna formgerð. Þau samhæfa vinnubrögð til að vinna að yfirlýstum markmiðum. Samhæfing þátttakenda innan stýrinets er ekki alltaf til staðar, heldur þegar ástæða þykir til eða í einhvern tiltekinn tíma meðan á ferlinu stendur, eða til lengri tíma og þá með reglubundnum hætti. Styrkur tengsla þátttakenda innan stýrineta er mismunandi eftir eðli stýrinetsins. Tengslin geta verið veik og fjarlægð, t.d. félagslegar tengslasíður. Þau geta einnig verið formgerðari og í fastari skorðum (Koliba, Meek, & Zia, 2010). Stjórnunarleg völd og áhrif innan stýrikerfa, sem endurspeglast í eðli tengsla á milli þátttakenda má segja að falli í fjóra flokka. Á mynd 3 má nánar sjá hvernig þetta stjórnunarlega vald færist í samskiptum þátttakenda. Leiðin, sem felur í sér samstarf og samvinna, er sú leið sem hefur einkennt sóknaráætlanafærlid.

Mynd 3. Stjórnunarleg völd og áhrif í stýrinetum (Koliba, Meek, & Zia, 2010).

Vald í samstarfi	Leiðir valdsins í samstarfi	Leiðir tengsla í samstarfi	Eðli valds í samstarfi	Strúktur valds í samstarfi
Boðvald (Command and control)		Lóðrétt tengsl	Vald yfir	Stigveldi
Eftirgjöf og málamiðlun (Concession and compromise)		Tengsl beggja aðila	Umsamin völd	Blandað
Samstarf og samvinna (Collaboration and cooperation)		Lárétt tengsl	Vald með	Samstarfsform
Samkeppni (Competition)		Engin tengsl	Vald gagnvart	Markaðir

Eðli samstarfsins fer eftir því hvernig völdum og áhrifum er skipt á milli þátttakenda. Stýrinet kann að einkennast af meðlimi sem hefur boðvald yfir öðrum þátttakendum. Samstarf í stýrineti kann einnig að byggjast á sameiginlegri eftirgjöf þátttakenda og málamiðlun. Samstarf og samvinna í gegnum lárétt tengsl er sú aðferðafræði sem

stuðst hefur verið við í verkefni um sóknaráætlanir landshluta. Þátttakendur kunna einnig að vera í innbyrðis samkeppni um áhrif og völd innan stýrineta (Koliba, Meek, & Zia, 2010). Því er mikilvægt, þegar verið er að setja upp stýrinet, að huga vel að því hver séu markmiðin því að mismunandi form stýrineta geta leitt til mismunandi niðurstaðna.

2. Sóknaráætlanir landshluta

Stefnumörkunin Ísland 2020 er framtíðarsýn fyrir íslenskt samfélag. Grunnur að stefnumörkuninni var lagður í samtölum og samvinnu hundruða Íslendinga um land allt og í samráði við landshlutasamtök, sveitarfélög, verkafélögshreyfingu og samtök atvinnulífsins. Þetta samráð var unnið undir merkjum 20/20 Sóknaráætlunar fyrir Ísland (Forsætisráðuneyti 2010).

Markmið stjórnvalda með Ísland 2020 var að setja fram framtíðarsýn með 20 hlutlægum markmiðum og mælikvörðum. Auk þess var ákveðið að ráðast í 29 samstarfsverkefni sem ætlað er að stuðla að því að Ísland verði í fararbroddi annarra þjóða í verðmætasköpun, menntun, velferð og lífsgæðum (Forsætisráðuneytið, 2010). Einnig var ætluð stjórnvalda að ýta undir vinnulag þvert á lóðrétt kerfi Stjórnarráðsins.

Skömmu áður en Ísland 2020 var samþykkt í ríkisstjórn vann nefnd á vegum forsætisráðuneytisins skýrsluna „*Sambent stjórnsýsla*“. Í þeirri skýrslu eru lagðar til margar af þeim breytingum sem endurspegluðust síðar í nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands. Eitt af mikilvægustu áhersluatriðum þeirrar skýrslu var að hlutverk forsætis- og fjármálaráðuneytis væri skýrt þannig að samstarf á milli þeirra mætti stuðla að því að aukið samhengi næðist milli annars vegar stefnu ríkisstjórnar og hins vegar fjárlagatillagna Alþingis. Í kjölfarið var í skýrslunni m.a. bent á þá möguleika sem gætu falist í almennt auknu og betur formgerðu samstarfi þvert á ráðuneyti. Vísað var í úttekt OECD á finnsku, eistnesku og írsku stjórnsýslunni og að endingu ályktað að til þess að Stjórnarráð Íslands stæðist áskoranir framtíðarinnar þyrfti að auka samstarf milli ráðuneyta á skipulegan hátt (Forsætisráðuneytið, 2010).

Á þessum tíma rétt eftir hrunið 2008 var hverjum manni ljóst að á Íslandi var ákveðið skipulagslegt tómarúm (structural holes) í samfélaginu sem ríkisstjórnin hafði einsett sér að nýta til framfara (Koliba, Meek, & Zia, 2010). Í samstarfsyfirlýsingu hennar var skýrt kveðið á um sóknaráætlanir fyrir landshluta.

„Ríkisstjórnin mun efna til víðtæks samráðs undir forystu forsætisráðuneytisins um sóknaráætlanir fyrir alla landshluta til eflingar atvinnulífs og lífsgæða til framtíðar. Markmiðið er að kalla fram sameiginlega framtíðarsýn og að samþættar verði áætlanir í samgöngumálum, fjarskiptamálum, ferðamálum og byggðaáætlanir auk áætlana um eflingu sveitarstjórnarstígsins og ýmsa vaxtarsamninga og aðra opinbera stefnumótun og framkvæmdaáætlanir sem ætla má að komi til endurskoðunar í kjölfar efnahagshrunsins“ (Samfylkingin og vinstri grænir, 2009).

Stjórnvöld áttu með þessum hætti frumkvæði að því að skapa grunn fyrir nýsköpun í vinnulagi Stjórnarráðsins. Þessi grunnur varð til í samstarfi ákveðinna hópa stjórn-

málamanna, embættismanna og leiðtoga sveitarstjórnarstigsins. Sú framtíðarsýn átti eftir að breytast og leiðin frá hugsjónagrunni að framtíðarsýn eftir að þróast á annan hátt en í byrjun var lagt upp með. Markmiðið var breyting á stefnu kerfisins með því að nýta almannafé enn betur eftir sem gagnsæjustum leiðum og með aukinni þátttöku almennings. Til þess að svo mætti verða þyrfti frumkvæði og nýsköpun í vinnulagi stjórnsýslunnar. Jafnframt þyrfti breytt skipulag og vinnulag innan Stjórnarráðsins ef slíkt ætti fram að ganga.

2.1 Skipulag og framkvæmd sóknaráætla landshluta

Eitt af 29 verkefnum Íslands 2020 var að öll átta landshlutasamtök sveitarfélaga ynnu í samvinnu við ríkisvaldið sóknaráætlanir fyrir hvern landshluta á grundvelli greiningar á styrkleikum og veikleikum hvers landshluta fyrir sig. Þessar áætlanir átti svo að samþætta fjármunum ásamt ýmissi annarri áætlanagerð í öðrum verkefnum innan Ísland 2020 í fjárfestingaráætlun. Auk fjármögnunar einstakra sóknaráætlanaverkefna með fjárfestingaráætlun áttu verkefni landshluta að vera fjármögnuð með sameiningu vaxtarsamninga, menningarsamninga og endurskipulagningu og sameiningu á stöðkerfi atvinnu- og byggðapróunar. Þessi stóru verkefni tengdust svo bæði hinu þriðja sem var fækkun, samþætting og einföldun lögbundinna stefna og áætla. Ábyrgð á sóknaráætlun landshluta var sameiginlega hjá innanríkisráðuneyti og iðnaðarráðuneyti, ábyrgð á fjárfestingaráætlun lá hjá fjármálaráðuneyti og ábyrgð á samþættingu á stefnum og áætlunum lá hjá forsætisráðuneytinu auk þess sem það var tengiliður við hin verkefni.

Þessi þrjú meginverkefni lágu samtvinnuð og 31. maí 2011 samþykkti ríkisstjórnin sérstaka sameiginlega útfærslu á þeim. Samkvæmt þeirri samþykkt átti fyrsta árið 2011-2012 að vera tilraunaár sóknaráætla landshluta og voru landshlutasamtökin beðin um tillögur að 5-7 áhersluverkefnum fyrir árið 2012 sem samræmdust áherslum Íslands 2020. Samkvæmt sömu ríkisstjórnarsamþykkt átti svo að taka við tímabil 2012-2020 þar sem landshlutarnir skiluðu inn lengri tíma sóknaráætlun með verkefnum og áherslum.

Ráðherranefnd um ríkisfjármál, sem tók endanlega ákvörðun um að veita fjárveitingar í 11 verkefni á tilraunaárinu, setti þrjá fyrirvara. Þeir eru:

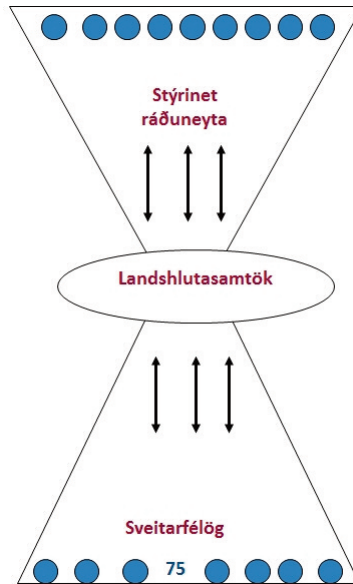
1. að verkefni séu unnin í samvinnu ábyrgðarráðuneyta verkefnanna og viðkomandi landshlutasamtaka.
2. að þær verkefnalýsingar, sem bárust frá landshlutasamtökum, séu lagðar til grundvallar en opið sé fyrir breytingar á þeim varðandi útfærslu verkefnanna.
3. að fjárveitingar fari ekki í önnur verkefni heldur einungis þau sem fjármunum er veitt til.

Verkefnið snerist í grunninn um valdeflingu og valddreifingu í anda opins lýðræðis til sveitarfélaga í gegnum landshlutasamtök. Veita átti sveitarfélögum, í gegnum landshlutasamtök aukna aðkomu að úthlutun almannafjár.

Í ferlinu unnu níu ráðuneyti saman og öll sveitarfélög landsins í gegnum átta landshlutasamtök þeirra. Samband íslenskra sveitarfélaga liðkaði fyrir samvinnunni og kom að ferlinu frá upphafi. Ferlið virtist í grunninn snúast um samskipti tveggja stýrineta

hvort við annað. Í heild varð til stýrinetskerfi úr ferlinu. Markmiðið var, eins og áður hefur komið fram, að ná aukinni hagræðingu, skilvirkni, einföldun og valdeflingu landshluta (mynd 4). Verkefnið virtist auk þess vera tilvalið sporfaraverkefni til að láta reyna á hvort og hvernig sú samvinna og samhæfing, sem getið var um í skýrslunni „samhent stjórnsýsla“, gengi. (Forsætisráðuneytið, 2010).

Mynd 4. Framtíðarsýn á samskiptaás stjórnsvalda og sveitarfélaga.



Fram kom í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012 að sóknaráætlanir landshluta yrðu eitt af mörgum verkefnum sem væntanleg fjárfestingaráætlun myndi ná utan um. Henni er ætlað að veita heildaryfirsýn yfir fjárfestingar ríkisins á komandi árum (Fjármálaráðuneytið, 2011). Ástæða þess að ráðist var í gerð sóknaráætlana landshluta var m.a. til að meta hvernig og hvort forgangsroðun landshlutasamtaka á verkefnum gæti skilað sér í aukinni þátttöku og áhrifum sveitarfélaga og hagsmunaaðila heima í héraði við gerð fjárlaga. Slíkt vinnulag er í anda opins lýðræðis og valddreifingar og getur skilað sér í aukinni sátt um verkefni í landshlutunum og aukinni samvinnu sveitarfélaga. Stýrinet Stjórnarráðsins með þátttöku allra ráðuneyta útfærði samskiptaás og regluverk við átta landshluta með það að markmiði að einfalda samskipti við sveitarfélög í gegnum landshlutasamtök/stofstofnanir. Þannig mætti fækka samtölum milli stjórnsýslustiga úr 750, milli 10 ráðuneyta og 75 sveitarfélaga, í átta samtöl milli stýrinets Stjórnarráðsins og átta landshlutasamtaka.

2.2 Stýrinet landshlutasamtaka sveitarfélaga

Landshlutasamtök sveitarfélaga eru átta talsins, þau eru Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV), Fjórðungssamband Vestfjarða (FV), Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi

vestra (SSNV), Eyþing, Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA), Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS), Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH).

Hvernig landfræðilegri skiptingu milli þeirra er háttað má að hluta rekja til kjördæmaskiptingarinnar sem var við lýði frá 1959 – 2003. Hlutverk landshlutasamtakanna er nánar skilgreint í 97. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 137/2011 sem tóku gildi 1. janúar 2012. (Stjórnartíðindi A-deild, 2011):

„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.“

Tafla 1. Tölfræðilegar upplýsingar um landshlutasamtökin (Samgönguráðuneytið, 2009)

Landshlutasamtök	Sk.st.	Fjöldi sv.fél	Íbúafjöldi 1.4.09	Stærð km ²	Íbúar á km ²	Stöðugildi
Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	SSV	10	15.640	9.310	2	6,5
Fjórðungssamband Vestfirðinga	FV	10	7.434	9.355	1	1,0
Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	SSNV	7	7.419	12.592	1	7,3
Eyþing	Eyþing	14	29.046	22.693	1	2,0
Samband sveitarfélaga á Austurlandi	SSA	8	10.575	21.986	1	1,0
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	SASS	15	26.277	24.688	1	4,5
Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum	SSS	5	21.533	818	26	5,0
Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu	SSH	8	201.402	1.043	193	1,0
Samtals		77	319.326	102.485		28,3

Aðkoma landshlutasamtakanna að verkefninu var ekki skýr frá upphafi. Við fyrstu kynningu bar á tregðu landshlutasamtakanna til þess að ganga í þá vinnu sem fólst í

ferlinu sem lagt var upp með. Traust þeirra á ríkinu virtist ekki mikið. Engu að síður varð úr að öll landshlutasamtökin átta tóku þátt. Þau lögðu mismikla vinnu í að undirbúa grunninn að verkefninu. Sum þeirra leituðu til fjölmargra aðila í landshlutanum og settu á fót vettvang heimamanna og stofnana. Á endanum skiludu allir landshlutar verkefnum í samræmi við áherslur stjórnvalda til að prufakeyra ferlið. Eftir því sem á leið ferlið varð ljóst að margt sveitarstjórnarfolk sá tækifæri í sóknaráætlunarferlinu, ekki síst vegna þeirra samlegðaráhrifa sem það kynni að hafa hvað varðaði einföldun á úthlutun almannaþjárfjár og flutning ábyrgðar frá ríki til sveitarfélaga. Þróun innan landshlutasamtakanna endurspegladi þessa þróun á tímabilinu þar sem tvö landshlutasamtök lögðu fram tillögur að einni landshlutasstofnun til utanumhalds um samskipti ríkisins og sveitarfélaga innan landshlutanna þegar kom að menningu og rannsóknem, atvinnu- og byggðapróun og jafnvel einnig velferðarmálum (Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi, 2011; Samtök sveitarfélaga á Austurlandi, 2011).

2.3 Stýrinet Stjórnarráðsins

Sjaldnast er kveðið á um verkefni starfshópa, verkefnahópa, nefnda eða stýrineta sem starfrækt eru innan Stjórnarráðsins í lögum. Í flestum tilvikum koma starfsmenn ólíkra ráðuneyta saman vegna þess að það er vilji meðal ráðherra að vinna saman að einhverju máli. Jafnframt eru ófá verkefni sem starfsmenn ráðuneyta ákveða sín á milli að starfa saman að vegna sameiginlegra hagsmuna þeirra ráðuneyta sem í hlut eiga. Í ákveðnum verkefnum er ákveðið að setja saman erindisbréf til að skilgreina nánar hvert verkefni starfsmanna ráðuneytanna sé í þessum starfshópum. Þetta er einnig gert til að formgera samstarfið með skýrari hætti, skilgreina starfstíma o.fl.

Stýrinet Stjórnarráðsins er dæmi um hóp sem samanstandur af fulltrúum allra ráðuneyta. Þessir fulltrúar voru tilnefndir af ráðuneytum sínum eftir að formleg beiðni kom fram um slíkt frá innanríkisráðuneytinu, en formaður stýrinetsins kemur frá því ráðuneyti. Iðnaðarráðuneytið bar upphaflega sameiginlega ábyrgð á verkefninu með innanríkisráðuneytinu. Það breyttist hins vegar í febrúar 2012 þegar breytingar voru gerðar á skipulagi verkefnisins. Fulltrúar allra ráðuneyta hafa jafna stöðu innan stýrinetsins en þó gegnir innanríkisráðuneytið lykilhlutverki, þar sem bæði formaður stýrinetsins og verkefnastjóri starfa innan þess ráðuneytis. Fulltrúi forsætisráðuneytisins er tengiliður við ábyrgðarráðuneyti verkefnisins þar sem verkefnið er hluti af Ísland 2020 og því má segja að staða hans sé ívið áhrifameiri en staða annarra fulltrúa í stýrinetinu. Stýrinetið fundar um það bil tvisvar sinnum í mánuði, það kemur saman til að sammælast um hugmyndafræði, úthluta verkefnum, rökræða nálganir og sýn á hugsanlegar afurðir, auk þess að vera verkefnastjóra innan handar í vinnu sinni. Mikilvægasti þáttur stýrinetsins er að tryggja sameiginlegan skilning á afurðum og stefnu verkefnisins svo að fulltrúar í stýrineti geti miðlað upplýsingum til sinna ráðuneyta og samræmt verklag við komandi verkefni.

Markmið verkefnisins var tvíþætt, annars vegar að gera sóknaráætlanir landshluta, þar sem stefnumörkun og áherslur landshluta á sviði atvinnulífs og samfélags kæmu fram, og hins vegar að ná fram skilvirkni, hagræðingu og valddreifingu með nýju regluverki í gegnum sóknaráætlanir landshluta. Áætlaðar afurðir verkefnisins voru:

- a. Sóknaráætlanir fyrir hvern landshluta fela í sér stefnumörkun heimamanna og forgangsöröðun verkefna sem tekur mið af markmiðum Ísland 2020. Stefnumörkunin taki jafnframt mið af fyrirbyggjandi vinnu, sérstöðu hvers svæðis og þörfum til bættrar verðmætasköpunar og búsetuskilyrða.
- b. Skilgreint verklag (regluverk) milli landshlutasamtaka og stýrinets Stjórnarráðsins við forgangsöröðun verkefna heima í héraði og við fjármögnun þeirra.

Eins og fram hefur komið var gerð breyting á útfærslu verkefnisins í lok febrúar 2012 en þá samþykkti ráðherranefnd um ríkisfjármál breytta útfærslu stýrinets stjórnvalda þar sem öll ráðuneytin komu að stýrinetinu. Það er stjórnsýslulega staðsett innan innanríkisráðuneytis og er leitt af formanni og verkefnastjóra sem ráðinn var til þess. Segja má að stýrinetið hafi verið formfest í febrúar 2012 en fram að þeim tíma hafi samstarf ráðuneyta verið lausara í reipunum, t.a.m. var óljóst með afurðir og ekkert erindisbréf hafði verið gert fyrir þá sem tóku þátt í þessu samstarfi.

3. Stýrinetskerfi sóknaráætlana landshluta

Í verkefninu má greina átta stýrinet landshlutasamtakanna og eitt stýrinet Stjórnarráðsins. Saman mynda þessi níu stýrinet eitt stýrinetskerfi utan um sóknaráætlanir landshluta. Fyrstu formlegu samskipti ríkisvaldsins og sveitarfélaganna í gegnum landshlutasamtökin vegna tilraunaverkefnis að sóknaráætlunum landshluta voru í janúarmánuði 2011. Stefnumörkunin Ísland 2020 hafði verið samþykkt í ríkisstjórn í desembermánuði 2010 og hluti hennar fólst í fyrirætlunum um vinnu að sóknaráætlun landshluta. Ekki virðist hafa verið ljóst við þá samþykkt hvernig þeirri áætlanagerð skyldi háttað né hvaða hlutverki áætlanirnar áttu að gegna. Samband íslenskra sveitarfélaga (*Sambandið*) hafði átt fulltrúa í vinnu stjórnvalda, 20/20 Sóknaráætlun, sem var undanfari Ísland 2020. Hafði Sambandið haldið landshlutasamtökunum upplýstum um þá möguleika sem slíkt ferli gæti boðið upp á, bæði hvað varðaði forgangsöröðun almannaþjóf í landshlutum og einnig samþættingu, einföldun og fækkun lögbundinna stefna og áætlana ríkisins. (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2011).

Samkvæmt Ísland 2020 áttu innanríkisráðuneyti og iðnaðarráðuneyti í sameiningu að halda utan um verkefnið gagnvart landshlutunum. Innan forsætisráðuneytis var tengiliður sem hafði það hlutverk að hafa yfirsýn og liðka fyrir framgangi verkefnisins. Snemma varð ljóst að aðkoma fjármálaráðuneytis var nauðsynleg þar sem ljóst var að ætlunin var að fjármagna tilteknar aðgerðir sem landshlutasamtökin hygðust velja. Hafist var handa innan Stjórnarráðsins við að móta stýrinet um leið og mótaður var samskiptafarvegur við lausofnið stýrinet átta landshlutasamtaka.

Fyrstu kynningarfundirnir um sóknaráætlanir landshluta með landshlutasamtökunum og þeim þremur ráðuneytum, er fóru af stað með verkefnið (innanríkis-, iðnaðar-, og forsætisráðuneytið), voru haldnir í aprilmánuði 2011. Þeir kynningarfundir urðu alls sjö, til viðbótar sóttu embættismenn ráðuneytanna aðalfundi landshlutasamtakanna síðar á sama ári. Þeir þættir, sem fram komu varðandi ferlið á þessum fyrstu fundum, voru m.a. eftirfarandi:

- Ferlið er tilraunaferli.
- Ferlið er lærdómsferli.
- Eingöngu fjárfestingarverkefni (stofnkostnaður og viðhald) kostuð.
- Ekki nýjar fjárveitingar (s.s. fjárlög, vaxtasamningar, menningarsamningar o.s.frv.).
- Forgöngsröðun einstakra verkefna á hverju svæði verði á hendi heimafólks.
- Sóknaráætlanirnar verða unnar í samvinnu ráðuneyta, stofnana, landshlutasamtaka, sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og hagsmunaaðila á svæðunum.
- Unnið verði með þeim hætti að ríkið komi sameinað að verkefninu og landshlutarnir samhæfi stefnu sína og forgöngsröðun í héraði.
- Áætlanir verði fódur inn í fjárfestingaráætlun 2013-2020.
- Endurskipulagning stoðkerfis atvinnulífs og byggðaðróunar taki mið af svæðisbundnum áherslum heimamanna.

3.1 Þróun og þátttaka stýrinets ráðuneyta í verkefninu

Fljótlega eftir að fyrstu fundir ráðuneyta og landshlutasamtaka voru haldnir skipuðu innanríkisráðuneyti og iðnaðarráðuneyti starfsmenn í stýrinetið. Innanríkisráðuneytið tvo og iðnaðarráðuneytið einn. Áður höfðu ráðuneytin hvort um sig skipað skrifstofustjóra sem ábyrgðaraðila verkefnisins. Þessir starfsmenn og skrifstofustjórnarnir, ásamt tengiliðnum úr forsætisráðuneytinu, tóku að sér að sækja alla kynningarfundina með landshlutasamtökunum. Stjórnunarlegt vald og áhrif í stýrineti þessa þriggja ráðuneyta einkenndist af samstarfi og samvinnu. Leiðin var lárétt og aðilar unnu saman. Form stýrinetsins var samstarfsform. Á endanum tóku níu ráðuneyti þátt í vinnunni auk fulltrúa Bygðastofnunar sem kom að ferlinu sem ráðgjafi fyrsta árið.

Tengslin milli ráðuneytanna mótuðust í gegnum ábyrgðarráðuneytin tvö, tengiliðinn í forsætisráðuneyti og fulltrúa fjármálaráðuneytis. Þessir aðilar hittust reglulega í upphafi. Síðar í ferlinu þegar verkefni tilraunaársins fóru að skila sér frá landshlutasamtökunum bættust við fulltrúar fagskrifstofa hinna fimm ráðuneytanna, auk fulltrúa frá rekstar- og fjármálaskrifstofum þessara fimm ráðuneyta.

3.2 Þróun og þátttaka landshlutasamtakanna í verkefninu

Landshlutasamtökun komu fyrst sem heild að verkefninu á fundi á vormánuðum 2011 með samstarfshópi ráðuneyta. Stýrinetskerfi landshlutasamtakanna er óformlegra en samstarfshópur ráðuneyta. Staðsetning stýrineta landshlutasamtaka er samkvæmt mynd 2 stjórnsýslulega á landshlutastigi og innan opinbera geirans. Tengslum landshlutasamtakanna hefur verið háttað þannig að ein samtök meðal samtakanna leiða samstarf þeirra eitt ár í senn. Þá er formaður og framkvæmdastjóri viðkomandi sambands í forsvari fyrir stýrinetskerfi landshlutasamtaka. Landshlutasamtökun iðka óformlegt samráð og samhæfingu og má því segja að stýrinetskerfi þeirra sé óformlegt (Hjaltason, 2011). Í þessu samhengi má geta þess að lögformleg staða landshlutasamtaka er ekki sem þriðja stjórnsýslustig.

Í ferli sóknaráætlana landshluta vann samráðshópur ráðuneyta með hverjum

landshlutasamtökum fyrir sig. En í lok tilraunaársins kom óformlegt stýrinet landshlutasamtakanna fram sem heild á fundi með ráðherrum.

Landshlutasamtökin innan þessa óformlega stýrinetskerfis voru ólík eins og sjá má í töflu 1. Styrkur þeirra og geta til að takast á við áætlanagerð og samvinnu innan landshlutanna er ólík. Fram hefur komið að verkefnið hafi í grunninn átt að leiða til aukinna áhrifa heimamanna á úthlutun almannaþjárfjár, en hingað til hefur það verið í mörgum farvegum milli ríkis og sveitarfélaga.

3.3 Helstu áskoranir í samstarfi stýrineta

Í samstarfi stýrinetanna gekk sumt vel og annað ekki. Það kom margoft fram í ferlinu að árið 2011-2012 væri tilraunaár og að það ætti að líta á það sem lærdóms- og nýsköpunarferli. Á fundi stýrinetskerfisins með innanríkisráðherra og velferðarráðherra 25. nóvember 2011 komu fram eftirfarandi lærdómsþingar og spurningar:

- Eiga landshlutasamtökin að sækja um verkefni til eins árs eða lengri tíma?
- Eru sóknaráætlanir ekki grunnur að byggðastefnu?
- Það þarf að rýmka reglur um verkefni.
- Horfa þarf til annarra verkefna en einungis fjárfestingarverkefna (stofnkostnaður/-viðhald).
- Skýra þarf betur hver hlutur landshlutasamtakanna á að vera.
- Tengja þarf sóknaráætlanir landshluta við stefnumótun og áætlanagerð ríkisins.
- Nauðsynlegt er að breytingar verði gerðar á fjárlagaferlinu.
- Úthluta þarf almannaþjárfárumunum í auknum mæli eftir svæðum.
- Verkefni þurfa að snúast um alla grunngerð samfélagsins.
- Landshlutasamtökin þurfa að koma fyrir að málum í fjárlagaferlinu.
- Þátttaka landshlutasamtaka er háð því að samþætting stefna og áætlana komi til.
- Mikilvægt er að tímasettar áætlanir verði gerðar varðandi næstu skref verkefnisins.
- Skerpa þarf á stöðu landshlutasamtaka í ferlinu.
- Samspil sóknaráætlunarverkefnisins við fjárfestingaráætlun og samþættingu og samhæfingu áætlana er gríðarlega mikilvægt atriði og það þarf að vinna slík verkefni í takt.
- Það hafa verið margir þættir undir í verkefninu, sem spiluðu inn í þessa þróun, s.s. vaxtasamningar, menningarsamningar, framtíð Bygðastofnunar og fleira, en umfram allt er í sameiningu verið að finna því verkefni farveg að úthluta almannaþé eftir sem allra skilvirkustu, opnustu og lýðræðislegustu leiðunum (Unnsteinsson, 2011).

Þessir lærdómsþingar endurspeglar helstu áskoranirnar í verkefninu. Þeir gefa til kynna að verkefnið er nýtt, samstarfið þarf að verða nánara milli stýrinets Stjórnarráðsins og stýrinets landshlutasamtakanna, byggja þarf upp traust á milli stýrineta, það er almenn trú á að árangur af samvinnu stýrinetanna geti orðið verulegur. Ábending-

arnar, sem koma frá landshlutasamtökunum, endurspeglar ósk eftir meiri festu í vinnulagi, breytingum á fjárlagaferli, einfaldari farvegi í samskiptum stjórnsýslustiganna er kemur að útteilingu fjármuna og verkefna.

3.4 Staða verkefnisins

Í byrjun júní 2012, eftir að stýrinet ráðuneyta og verkefnastjóri höfðu starfað í um fjóra mánuði, óskaði ríkisstjórn eftir nýrri tillögu að víðfeðmri útlistun á næstu skrefum. Það liggur nú fyrir að stýrinet Stjórnarráðsins mun gera tilraun til að útfæra regluverk fyrir fjárveitingar sem ekki fara til lögbundinna stofnana í landshlutum heldur til verkefna. Í tillögunni kemur m.a. fram:

„Útfærsla sóknaráætla landshluta er hugsuð þannig að til lengri tíma verði þær grunnur að byggðastefnu og gert er ráð fyrir að áherslur sóknaráætla muni hafa stefnumarkandi áhrif á fjárlagagerð. Fyrirhugað er að allt það fyrirkomulag, styrkir, samningar o.fl., sem ekki eru lögbundnir og úthluta almannafé til opinberra verkefna í landshlutum, renni saman í eina verkefnastöð. Úr þeirri stöð yrði fjármunum úthlutað til verkefna sem berast í gegnum sóknaráætlanir landshluta.

Framtíðarsýnin er sú að sóknaráætlanir landshluta endurspeglar áherslur hvers landshluta sem samræmist heildarstefnumótun og áætlanagerð ríkisins.

Sóknaráætlunum landshluta er ætlað að skerpa og skýra samskiptaferlið milli ríkis og sveitarfélaga.

Fjármögnun verkefna, sem koma í gegnum sóknaráætlanir landshluta, má greina í eftirfarandi áskoranir sem stýrinetið og landshlutasamtök/stöðstofnanir standa frammi fyrir. Í fyrsta lagi þurfa landshlutasamtökin að hefjast handa við gerð sóknaráætla landshluta í samstarfi við hagsmunaaðila í landshlutunum.

Í öðru lagi þurfa landshlutar í samstarfi við stýrinet ráðuneyta að vinna að því að samþætta ýmiss konar styrkjafyrirkomulag, samninga (s.s. vaxtar- og menningarsamninga), atvinnuþróunarfélög, markaðsmál, þekkingasetur, þekkinganet, fræðslumiðstöðvar, menningamál og ýmsa aðra þjónustu ríkisins í landshlutum, undir einn hatt og tengja með beinum hætti við sóknaráætlanir og forgangsröðun einstakra landshluta. Dæmi um þróun í átt að slíku fyrirkomulagi er ný stöðstofnun á Austurlandi, Austurbrú ses.

Í þriðja lagi þarf stýrinet Stjórnarráðsins að gera tillögu að viðmiðum um útteilingu fjármuna, annars vegar milli landshluta og hins vegar á milli mála-flokka. Samhliða þarf að yfirfara lög og reglugerðir og gera tillögur að breytingum þar sem þess er þörf.“ (Forsætisráðherra, 2012).

Niðurstaða

Þegar tilraunaári sóknaráætla landshluta lauk í desember 2011, höfðu 11 af 57 verkefnum, sem bárust frá landshlutasamtökunum, staðist viðmiðunarreglur sem samráðshópur ráðuneyta hafði útfært í tengslum við verkefnið. Stýrinetskerfið hefur leitt til þess að samstarf innan Stjórnarráðsins og við landshlutasamtökin, hefur aukist

með nýjum farvegi þar sem fjallað er sérstaklega um sóknaráætlanir í landshlutum. Auk þess er búið að efla landshlutasamtökin með því að veita þeim aukið hlutverk við forgangsroðun verkefna, sbr. verkefni 11, en áætlað er að þau muni kosta um 500 milljónir kr. á um fjögurra ára tímabili. Verkefnaferlið er nýtt þegar kemur að samskiptum tveggja stjórnsýslustiga. Endapunktur ferilsins hefur alltaf verið skýr en hann er að veita auknum áhrifum til landshluta til að forgangsraða verkefnum.

Útfærsla stýrinetsins krefst töluverðs tíma, utanumhalds og þátttöku margra aðila frá ólíkum stöðum með ólík úrræði og auðlindir. Stýrinet Stjórnarráðsins er að mörgu leyti sérstakt þar sem öll ráðuneytin eiga fulltrúa. Vinnan innan þess getur verið mjög krefjandi þegar ná þarf sátt um verkefni og mæðir því mikið á formanni og verkefna- stjóra að halda hópnum saman og vinna úr þeim vandamálum sem upp koma. Engu síður má draga þá ályktun að stýrinetið hafi skilað árangri þegar litið er til þeirra verkefna sem fjármögnuð voru í gegnum sóknaráætlunarferlið. Stýrinetið stendur frammi fyrir krefjandi áskorunum. Þau atriði, sem nefnd voru sem áskoranir, beindust aðallega að ferlinu eða nauðsynlegum umbótum á verkefninu en ekki gegn sjálfri hugmyndafræðinni um stýrinet. Flestir þátttakendur í stýrineti landshlutasamtakanna vilja halda áfram að vinna mál í gegnum þennan farveg í samvinnu við stýrinet Stjórnarráðsins. Stjórnvöld eru sammála um að einfalda þarf kerfið sem heldur utan um fjármögnun í landshlutum. Það er því sameiginleg vinna stýrinetskerfisins næstu misserin að gera það skilvirkara og færa stjórnun fjármuna nær þeim sem það hefur bein áhrif á.

Skipulag og vinnulag stýrinetskerfa geta nýst í öðrum samstarfsverkefnum milli ríkis og sveitarfélaga. Vinnulagið í gegnum stýrinetskerfi, líkt og það sem hér hefur verið fjallað um, fól í sér virkara og kraftmeira samtal milli stjórnsýslustiga auk þess sem eðli verkefnisins fól í sér valddreifingu og því almennt séð jafnari aðkomu. Það að sveitarfélögum í gegnum landshlutasamtök hafi verið veitt tækifæri til að hafa með beinum hætti áhrif á forgangsroðun verkefna með þessu móti er nýsköpun og eitt aðalatriðið í sóknaráætlun landshluta. Það að ferlið hafi náð frá hugmyndastigi að fjármögnun verkefna gefur verkefninu áþreifanlegt yfirbragð. Stýrinet og stýrinetskerfi, sem stuðla að opnu samtali og beinum áhrifum þátttakenda, geta án efa nýtt sér þær aðferðir við samstarf og samvinnu.

Notkun stýrinetskerfa á Íslandi er enn að mestu leyti órannsakað mál og erfitt er að fullyrða um viðtækt notagildi slíkra kerfa. Eigi að síður hefur Stýrineti Stjórnarráðsins gengið vel að vinna saman og hefur mikill tími fulltrúa í stýrinetinu farið í að vinna að útfærslum minni verkefna sem tengjast ferlinu. Það er ekki algilt að allir fulltrúar í svona samstarfshópi leggi sig fram eða þurfi að leggja sig fram svo að árangur náist. Stýrinet Stjórnarráðsins er öðruvísi að því leytinu til að allir þurfa að vera mjög virkir og fylgjast með þar sem verkefnið er umfangsmikið og kann að taka breytingum með litlum fyrirvara.

Heimildir

- Alþingis, R. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). „The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.“ *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 6, 1059-1064.

- Considine, M., Lewis, J., & Alexander, D. (2009). *Networks, innovation and public policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fjármálaráðuneytið. (2011). *Ríkisbúskapurinn 2012-2015: Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Forsætisráðherra. (2012). *Sóknaráætlanir landsbluta – Samþykkt á útfærslu á skipulagi og vinnulagi*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Sambent stjórnsýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governance by network: The new shape of the public sector*. Washington D.C. : Brookings Institution.
- Hjaltason, Þ. (12. desember 2011). Stýrinet landshlutasamtaka. (H. Unnsteinsson, viðtal)
- Koliba, C., Meek, J., & Zia, A. (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton, FL: CRC: Press/Taylor & Francis.
- Samfylkingin, v. g. (Apríl 2009). http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/sattmali_mai2009.pdf. Sótt 23. nóvember 2011 frá http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/sattmali_mai2009.pdf
- Samgönguráðuneytið. (2009). *Landsblutasamtök sveitarfélaga*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið.
- Samtök sveitarfélaga á Austurlandi. (2011). *Fundargerð 45. Aðalfundur S.S.A. Hallormsstað*.
- Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi. (2011). *Fundargerð 42. ársþings S.A.S.S. Vík í Mýrdal*.
- Sorensen, E., & Jacob, T. (2005). „The democratic anchorage of governance networks.“ *Scandinavian Political Studies* 28(3), 195-218.
- Stjórnartíðindi A-deild. (2011). *Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.
- Samband Íslenskra Sveitarfélaga. (25. febrúar 2011). *Minnisblað – Sóknaráætlanir í landsblutum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Unnsteinsson, H. (2011). *Minnisblað vegna fundar ráðherra með fulltrúum landshlutasamtaka*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.