

Mat á framkvæmd og framvindu BB

Áhrifamat brothættra byggða

Lokaskýrsla - mars 2015



EY

Building a better
working world

Ráðgjafarsvið – Þjónusta við opinbera aðila

Stutt lýsing á verkefninu brothættar byggðir

Árið 2012 réðst Bygðastofnun í verkefnið „Brothættar byggðir“ á Raufarhöfn. Í fyrstu var um tilraunaverkefni að ræða þar sem ætlunin var að leita nýrra leiða til að bregðast við langvarandi byggðaröskun. Í framhaldinu hefur verkefninu verið hleypt af stokkunum í þremur byggðarlögum til viðbótar. Rætt hefur verið að verkefnið verði látið taka til fleiri byggðarlaga sem eiga undir högg að sækja.

Lýsing á verkefninu

Bygðastofnun átti frumkvæði að verkefninu og ber ábyrgð á framkvæmd þess. Ætlunin var að leita nýrra leiða til að snúa við vítahring íbúafækkunar og einhæfara atvinnulífs hjá fámennum byggðarlögum í dreifbýli, þar sem úrræði sem beitt hefur verið undanfarin ár hafa ekki verið til þess fallin að ná þeim árangri.

Í grunninn felst aðferðin í því að virkja íbúa viðkomandi svæðis til þátttöku og vinna með þeim bæði stöðumat og tillögur til aðgerða. Íbúaping eru vettvangur fyrir þátttöku íbúa, en auk þess er gert ráð fyrir viðtæku samráði ríkis, sveitarfélags, atvinnuþróunarfélags, fyrirtækja á staðnum og annarra hagsmunaaðila.

Markmið verkefnisins brothættra byggða og áherslur við úrlausn þess

Markmið verkefnisins eins og það er sett fram í samþykktri byggðaáætlun 2014-2017 er að „stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og sveitum landsins.“ Þar er vísað til þess að halda skuli áfram með verkefnið sem hófst árið 2012 á Raufarhöfn.

Inntak verkefnisins felst því í að beita nálgun íbúalýðræðis og samráðs til að tryggja að val og forgangsroðun verkefna sé á forsendum heimamanna, frekar en að koma að „ofan og utan“ við samfélagið. Væntingar ábyrgðaraðila verkefnisins eru að slík áhersla sé vænlegri til árangurs en þær aðgerðir sem áður hefur verið beitt.

Efnisyfirlit

Samantekt og helstu niðurstöður	1
I. hluti: Lýsing á verkefni og úrlausnaraðferð	
1. Inngangur	7
2. Faglegur bakgrunnur áhrifamats	11
II. hluti: Greining á framgangi og framkvæmd	
3. Framsetning og mótun markmiða BB	17
4. Framkvæmd fyrstu atrennu BB	23
5. Lýsing á fyrstu fjórum byggðarlögum í BB	33
6. Ný verkefnislýsing - BB 2.0	41
III. hluti: Viðhorf til áhrifa og framkvæmdar	
7. Mótun matsramma	49
8. Inntak og framkvæmd mats	51
9. Samantekt viðhorfa viðmælenda	53
10. Áherslur viðmælenda einstök atriði BB	55
11. Dæmi um ummæli og tilsvör í viðtölum	58
IV. hluti: Virðiskeðja BB fram á veginn	
12. Framsetning á virðiskeðju verkefna	61
13. Samantekt faglegrar umræðu	64
14. Grundvöllur virðiskeðju BB	78
15. Ábendingar um framkvæmd BB	92
VIÐAUKAR:	
V1. Lýsing á framkvæmd í hverju byggðarlagi	103
V2. Fjárhagsgreining BB 2013 - 2014	116
V3. Nánar um niðurstöðu viðtala	120
V4. Lýsing á norskrí fyrirmynd BB	133
V5. Dæmi um framsetningu virðiskeðju	135
V6. Samantekt markmiða BB	137

Samantekt og helstu niðurstöður

Lýsing á verkefninu og framkvæmd

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) réði Ernst og Young ehf. (EY) til þess að meta framkvæmd og áhrif af verkefninu „Brothætta byggðir“ (BB). BB er hluti byggðaáætlunar en Bygðastofnun ber ábyrgð á framkvæmd og útfærslu verkefnisins.

Aðferðafræði og nálgun við verkefnið

Viðfangsefni EY skv. samþykktri verklýsingu var stillt upp sem áhrifamati opinberrar stefnu (e. policy evaluation) þar sem vísað var til erlendra fyrirmýnda og leiðbeininga um áherslur við slíkt mat. Hagnýting slíkra aðferða byggir á einfaldri grunnhugmynd um að opinber verkefni skuli:

- ▶ Tilgreina og afmarka viðfangsefnið sem liggur til úrlausnar, þ.e. skilgreina vanda með hliðsjón af markmiðum eða bættri stöðu.
- ▶ Tilgreina úrræði og aðgerðir sem ætlað er að beina þróun í æskilegan farveg.
- ▶ Setja fram skýra sýn eða tilgátu um hvaða orsakasamhengi tengir aðgerðir við æskilega niðurstöðu.

Samkvæmt þessari nálgun er það forsenda þess að meta árangur og gera tillögur að úrbótum að fyrir liggja skýr framsetning á markmiðum, gott stöðumat og rökstuðningur fyrir að þær aðgerðir sem ráðist er í séu rökréttar og eðlilegar ráðstafanir til að ná fram tilætluðum áhrifum.¹ EY fylgdi þessari nálgun í verkefninu til að setja fram afstöðu til hvort þær aðgerðir sem ráðist var/verður í séu viðeigandi og líklegar til árangurs, og hins vegar hvort framkvæmdin hafi verið útfærð með þeim hætti að líklegt sé að aðgerðir geti náð tilætluðum árangri.

Framgangur áhrifamats og aðgerðir sem beitt var við greiningu

EY safnaði upplýsingum um uppbyggingu og framkvæmd BB í þeim fjórum byggðarlögum sem BB var fyrst hleypt af stokkunum og notaði til þess fyrirbyggjandi skýrslur og viðtöl við þátttakendur í verkefninu og hagsmunaaðila. Viðhorf til framkvæmdar og árangurs af BB var metinn á grundvelli matsramma sem stillt var upp og hagsmunaaðilar samþykktu sem viðeigandi mælikvarða um árangur.

Lagðar voru fram „milliafurðir“ með niðurstöðu einstakra verkþátta skv. verklýsingu, sem bornar voru undir tengiliði og hagsmunaaðila til staðfestingar á réttmæti ályktana. Þannig var niðurstaða verkefnisins dregin fram í reglubundnu samráði við hagsmunaaðila og Bygðastofnun.

¹ Þessi lýsing samsvarar svonefndri „ex-ante“ áherslu í áhrifamati sem gerð verður grein fyrir í næsta kafla.

Einkennandi þættir í framkvæmd BB

Tilfni BB og útfærsla

Tilfni þess að ráðist var í verkefnið BB var að stjórnvöld töldu sig ekki hafa yfir að ráða verkfæri sem gæti brugðist við bráðum vanda byggðarlaga sem einkennist af keðjuverkun langvarandi íbúafækkunar, fækkunar starfa og samdráttar í þjónustu. BB átti að beina sértækum aðgerðum að tilteknum byggðarlögum sem gætu stemmt stigu við fækkun íbúa, stuðlað að sterkara samfélagi sem byggji við stöðugleika í atvinnulífi og þjónustu.

BB hagnýtir valdeflingu sem nálgun við mótun byggðapróunarverkefna. Slík nálgun byggir á því að heimamenn taki virkan þátt í mótun og framkvæmd þeirra úrræða sem beitt er. Annað meginstef slíkrar nálgunar er að auka samhæfingu og samstarf í hverju byggðarlagi, þar sem stutt er við samstarfsverkefni milli atvinnulífs, félagasamtaka og ólíkra stjórnstiga ríkisvaldsins. Þá er lykilatriði að samhæfa aðgerðir stjórnvalda til þess að vinna sem best með hagsmunum byggðarlaga á brotpunkti.

Nokkur atriði um afstöðu til framkvæmdar BB

Í viðtölum við hagsmunaaðila í þeim fjórum byggðarlögum þar sem BB var fyrst reynt kom fram almenn ánægja með það grundvallarsjónarmið að bjóða heimamönnum til þátttöku við mótun byggðapróunarverkefna sem varða hag staðfélagsins. Framkvæmd íbúáþinga þótti takast vel. Íbúar miðluðu afstöðu til þarfa byggðarlagsins og voru reiðubúnir til þátttöku.

Þá mátti merkja atriði sem tengdust útfærslu og framkvæmd BB þar sem hagsmunaaðilar töldu verkefnið ekki hafa staðið undir væntingum. Framkvæmdahlíð verkefnisins þótti veik þar sem vægi verkefna var lítið þegar íbúáþingi slepti. Hlutverk verkefnastjórna heima í héraði var talið óskýrt, þær höfðu takmarkað umboð og bolmagn til að bregðast við aðstæðum. Sú afstaða kom einnig fram að framkvæmd og starfsemi BB skapaði viðbótarflækjustig og skörun í uppbyggingu stoð- og stjórnkerfis heima í héraði sem tæki til sín fjármagn en skilaði litlum árangri.

Þrátt fyrir umræðu um vankanta ríkti almenn sátt um grundvöll verkefnisins í samhengi þess að það mæti brýnni þörf og það sé rík ástæða til að vinna með heimamönnum og stuðla að samhæfingu aðgerða stjórnvalda og stoðkerfis. Í þeim tilvikum sem vel tókst til hafi það skilað mikilsverðum árangri, en framkvæmd hafi e.t.v. ekki verið nægilega markviss til þess að ná þeim árangri sem unnt væri.

Lært af reynslunni

Hér á eftir eru settir fram meginlærdómar af framkvæmd BB til þessa. Hér er ekki um beinar tillögur um aðgerðir að ræða þar sem efnisatriðin tengjast innbyrðis og ákveðnar áherslubreytingar í framkvæmd BB sem vísað verður til bregðast við mörgum þeirra samtímis. Þessi atriði eiga hins vegar að vera til þess fallin að ná auknum árangri fyrir þau byggðarlög sem taka þátt í verkefninu, með áherslubreytingum í umgjörð og uppbyggingu þess.

Atriðin verða sett fram í eftirfarandi efnisflokkum:

1. Tengsl markmiðssetningar BB og virðisikeðju
2. Aukin áhersla á aðgerðir og framkvæmdafé
3. Formlegt skipulag og skýrara hlutverk verkefnisstjórna
4. BB verði sértækt úrræði

Þessi atriði taka mið af framkvæmd fyrstu atrennu BB en vert er að taka fram að Byggðastofnun hefur sett fram uppfærða lýsingu á verkefninu byggt á eigin endurmati, sem setur fram tillögur sem ganga í sömu átt og styðja megininntak þess sem á eftir kemur.

1. Tengsl markmiðssetningar og virðisikeðju (objectives and intervention logic)

Til þessa hefur nokkuð vantað upp á að breytinga- og aðgerðaáætlanir í hverju byggðarlagi hafi verið nægilega strategískar til þess að bregðast við jafn viðamiklu úrlausnarefni og brýnum vanda byggðarlaga á brotpunkti. Í fyrstu atrennu BB var eini stefnumótunarvettvangur verkefnisins í raun íbúáþing sem skilaði einföldum verkefnalista til verkefnastjórna.

Hvert byggðarlag sem tekur þátt í BB þarf að vinna eftir skýrari áherslum að skýrt tilgreindum markmiðum, þar sem tilgreint er hvaða úrræðum verður beitt og hvernig staðið verður að mælingu árangurs. Framsetning markmiða BB, mótun áherslusviða, forgangsroðunar og tenging við aðgerðaáætlun þarf að vera skýrari. Lausn á því atriði felst m.a. í að setja fram skýra virðisikeðju (e. intervention logic).

Til þess að stefnumótun geti endurspeglad áform bæði heimamanna og stjórnvalda þarf að útvíkka vettvang stefnumótunar svo lykilhagsmunaaðilar komi að greiningu á kenningalegu orsakasamengi á því ástandi eða stöðu sem á að breyta. Sameiginlegur skilningur á eðli þess vanda sem við er að glíma getur verið mikilvægur þáttur í valdeflingu og að margar hendur tugi í sama streng. Það er því mikilsvert að leita áhlits íbúa um hvar skórinn kreppir, en fleira þarf til þess að skila markvissri áætlun sem bregst við djúpstæðum og langvarandi byggðavanda.

2. Meira afl í framkvæmdahlíð BB í hverju byggðarlagi

Yfirlýst áhersla BB á fyrstu stigum beindist einkum að því að virkja íbúa til samfélagsefandi aðgerða án útlagðs kostnaðar fyrir BB. Þó eru fordæmi um það í framkvæmd BB að fjármagni hafi verið veitt til verkefna, að sótt hafi verið í aðra sjóði og stjórnvöld á ýmsum stigum hafi komið með einskíptisfjármögnun í byggðarlagið vegna tiltekinna verkefna.

Lagt er til að þessi þáttur í BB fái aukið vægi, til viðbótar við áherslu á grasrótarstarf. Reynsla af erlendum verkefnum af svipuðum toga byggja á þeirri hugmynd að það sé vænlegt til árangurs að tefla saman fjölbreyttum aðgerðum, sem beinast bæði að samfélagsefandi þáttum, félagslegum innviðum, innviðuðum sem styrkja samkeppnishæfni (soft investments), strategískri fjárfestingu og stærri verkefnum.

BB gæti styrkt þennan þátt í verkefninu t.d. með að eyrnamerkja hluta fjárheimilda í verkefnafjármagn sem byggðarlög gætu sóst eftir, með beinni fjármögnun á minni verkefnum, auk þess að stefna að aukinni samhæfingu við önnur stjórnvaldsverkefni og sjóði.

3. Formlegt skipulag og skýrara hlutverk samstarfsaðila

Það viðhorf kom fram í viðtölum að hlutverk verkefnisstjórna hefði verið óljóst, auk þess sem þeir sem þar sátu hefðu haft takmörkuð úrræði til þess að standa undir þeim væntingum sem gerðar voru til þeirra og verkefnisins.

Verkefnisstjórn í hverju byggðarlagi BB á að vera sá aðili sem dregur saman þekkingu og getu hagsmunaaðila og samhæfir aðgerðir. Verkefnastjórn þarf því bæði að vera vettvangur samlegðar og samhæfingar innan héraðs og stilla saman strengi við stjórnvöld og ytri aðila.

Verkefnisstjórn þarf bæði að hafa aukið hlutverk á stefnumótunar- og framkvæmdastigi verkefna, þ.e. við að móta áherslur og stýra aðgerðum. Þetta er í samræmi við þau atriði sem nefnd voru að framan, þ.e. að með auknu verkefnafjármagni fái verkefnastjórnir aukið hlutverk við að útfæra og forgangsraða áherslum í samræmi við upplegg íbúafings.

Þá er mikilvægt að samhæfingargeta verkefnisins BB við stjórnvöld utan héraðs verði efld, t.d. með því að móta boðleiðir og formfesta samskipti. Þetta samhæfingarhlutverk er eitt af markmiðum BB, en hefur ekki reynst nægilega virkt. Til þess að bregðast við jafn djúpstæðum og viðtækum vanda og þau byggðarlög sem fá inngöngu í BB standa frammi fyrir er ekki nægjanlegt að samhæfa einvörðungu aðgerðir aðila innan byggðarlagsins.

4. Úrræði BB verði afmarkað við fá byggðarlög en hafi aukið afl

Nokkur umræða hefur verið uppi um fjölgun byggðarlaga sem verða þátttakendur í BB. Bent er á það að um leið og verkefnum í BB fjölga um of bregst það ekki lengur við vanda þeirra sem verst standa, heldur verður almennara í eðli sínu. Ef BB fer of víða (án þess að nefna tiltekinn fjölda) verður verkefnið BB samheiti yfir aðgerðir fyrir fámenn samfélög í dreifbýli (rural policy) sem stillir upp samráðsvettgangi á hverjum stað með takmörkuð úrræði. Það kallar á þá gagnrýni að verið sé að byggja viðbótarlag við stoðkerfið og auka flækjustig í starfsemi þess.

Því er lagt til að settur verði hlutlægur mælikvarði fyrir inngöngu byggðarlaga í verkefnið BB sem miðar við að einvörðungu samfélög á brotpunkti sem hafa mátt þola veruleg áföll eigi kost á inngöngu. Það þýðir einnig að BB hefur meira bolmagn á hverjum stað.

Fyrsti hluti:
Lýsing á verkefni og
úrlausnaraðferð



1 hluti
Lýsing á verkefni og úrlausnaraðferð

1. Inngangur

Viðfangsefni þessarar skýrslu

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) réði EY á Íslandi til að meta framkvæmd og árangur af verkefninu „*Brothættar byggðir*“ (hér eftir vísað til sem „BB“ eða „verkefnið“) í samræmi við verklag sem aðilar samþykktu í verkefnislýsingu.

Viðfangsefni EY skv. verkefnislýsingu var stillt upp sem áhrifamati á stefnu (e. impact/policy evaluation) sem byggir á þekktum fyrirmyndum og verklagi. Af hálfu verkkaupa var lögð áhersla á að BB var á fyrstu stigum stillt upp sem tilraunaverkefni og var ekki langt komið í framkvæmd. Það væri því of snemmt að stefna að mælingum á raunverulegum árangri af starfinu.

Bakgrunnur verkefnisins „*Brothættar byggðir*“

Árið 2012 réðst Bygðastofnun í verkefnið BB á Raufarhöfn. Í fyrstu var um tilraunaverkefni að ræða þar sem ætlunin var að leita nýrra leiða til að bregðast við langvarandi byggðaröskun. Í framhaldinu var verkefninu hleypt af stokkunum í þremur byggðarlögum til viðbótar. Á árinu 2014 var tekið á móti umsóknum frá fleiri byggðarlögum með það að markmiði að beita aðferðinni fyrir fleiri byggðarlög sem eiga undir högg að sækja.

Yfirlit yfir tilurð og tilhögun í starfi BB

Bygðastofnun átti frumkvæði að verkefninu og ber ábyrgð á framkvæmd þess. Ætlunin var að leita nýrra leiða til að snúa við þeirri óheillaþróun sem smærri og fámennari byggðarlög standa frammi fyrir, þar sem það var mat stofnunarinnar að úrræði sem beitt hefur verið undanfarin ár hafi ekki náð að skila þeim árangri.

Í grunninn felst aðferðin í því að virkja íbúa viðkomandi svæðis til þátttöku og vinna með þeim bæði stöðumat og tillögur til aðgerða. Íbúafing eru vettvangur fyrir þátttöku íbúa, en auk þess er gert ráð fyrir víðtæku samráði ríkis, sveitarfélags, atvinnuþróunarfélags, fyrirtækja á staðnum og annarra mögulegra hagsmunaaðila.

Verkefnisstjórn er ábyrg fyrir framkvæmd og samhæfingu verkefnisins á hverjum stað.

Stefnumörkun BB

Markmið verkefnisins eins og það er sett fram í samþykkttri byggðaaætlun 2014-2017 er að „stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og sveitum landsins.“

Þar er vísað til þess að halda skuli áfram með verkefnið sem hófst árið 2012 á Raufarhöfn. Inntak verkefnisins felst því í að beita nálgun íbúalýðræðis og samráðs til að tryggja að val og forgangsöröðun verkefna sé á forsendum heimamanna, frekar en að koma að „ofan og utan“ við samfélagið.

Fyrsti hluti: Lýsing á verkefni og úrlausnaraðferð

Væntingar ábyrgðaraðila verkefnisins eru að slík áhersla sé vænlegri til árangurs en þær aðgerðir sem áður hefur verið beitt.

Nálgun við áhrifamat BB

Áfangaskipting og lýsing á framkvæmd

Við upphaf verkefnis EY lá fyrir tillaga að áfangaskiptu verklagi sem tiltók þá aðferð sem beitt yrði við mat á BB og þær milliafurðir sem teknar yrðu saman og skilað til verkkaupa á líftíma verkefnisins. Lykiláhersla var lögð á að bera niðurstöður sem settar voru fram í milliafurðum undir verkkaupa og lykiltengiliði við lok hvers áfanga til staðfestingar á réttmæti ályktana og túlkana sem settar voru fram á hverju stigi.

Þá var lögð áhersla á að byggja verklag á faglega viðurkenndum sjónarmiðum og fyrirmyndum um áhrifamat (e. policy evaluation).

Þannig var byrjað á að vinna að framsetningu á virðisdeðju verkefnis (e. program logic / intervention logic) sem tiltekur að hvaða markmiðum er stefnt. Á þeim grunni er settur fram matsrammi sem tiltekur hvaða atriði er viðeigandi að nota sem mælikvarða á árangur. Að endingu er lögð áhersla á að niðurstöður og þekking sem skapist úr verkefninu séu yfirfærðar svo þær geti nýst til mats og vöktunar á árangri í framkvæmd BB fram á veginn.

Mynd 1 lýsir áfangaskiptingu verkefnisins sem lagt var upp með í verklýsingu.

Mynd 1: Yfirlit yfir áfangaskiptingu verks



Verkefnastjórn, miðlun upplýsinga á verktíma, samskipti við hagsmunaaðila, yfirfærsla þekkingar

Yfirlit yfir milliafurðir sem skilað var á verktíma og aðgerðir

Áfangi 1: Stofnun verkefnis

Í fyrsta áfanga var verkefninu hleypt af stokkunum, m.a. með að skilgreina verkefnið í heild og einstaka hluta þess, veita aðilum skýrt umboð til athafna, skilgreina boðleiðir og tengiliði svo að samskipti á verktíma og framkvæmd geti gengið snurðulaust.

EY fór yfir lykilskjöl, hafði sambandi við lykiltengiliði til að afla grundvallarupplýsinga og uppfærði mat á rannsóknarspurningum og áherslum verksins í kjölfarið. EY lagði fram uppfærða verkáætlun sem verkkaupi staðfesti og mótaði áherslur og nálgun EY við viðfangsefnið á verktíma.

Áfangi 2: Fyrstu drög að virðisæðju verkefnis

Í öðrum áfanga var unnið að fyrstu drögum að virðisæðju (e. program logic) í samvinnu við Byggðastofnun. Slíku líkani er ætlað að vera lýsandi fyrir væntingar sem ábyrgðarmenn verkefna gera um samhengi aðgerða og árangurs. Fyrsta útgáfa af virðisæðju BB var teiknuð upp í samræmi við sniðmát og fyrirmyndir sambærilegra verkefna erlendis, en í fyrstu atrennu var aðeins stillt upp grófri mynd til viðmiðunar, enda var verkefnið á fyrstu stigum og lítil greining hafði farið fram að öðru leyti.

Áfangi 2: Gerð matsramma (evaluation plan) fyrir framkvæmd BB

EY vann matsramma fyrir BB sem samanstóð af ríflega 20 spurningum í sex flokkum, ásamt því sem tiltekið var hvaða einkenni myndu teljast til árangurs í hverjum flokki. Matsrammanum var ætlað að setja fram hlutlæg viðmið til að meta árangur af framkvæmd BB í hverju byggðarlagi, þegar kæmi að söfnun upplýsinga með viðtölum.

Matsramminn var settur saman í samvinnu EY og Byggðastofnunar, en byggði að miklu leyti á norsku byggðapróunarverkefni sem BB hefur tekið mið af. Matsramminn er afurð sem Byggðastofnun getur haft til hliðsjónar við mat á verkefnum BB fram á veginn. Í samhengi þess er afar mikilvægt að fulltrúar stofnunarinnar áttu virkan þátt í mótun rammans og skilgreiningu árangursþátta.

Áfangi 3: Framkvæmd mats á grundvelli matsramma

Þegar matsramminn var samþykktur tók EY símaviðtöl við aðila í verkefnastjórn í hverju byggðarlagi og lykilhagsmunaaðila, þar sem upplýsingum var safnað um þau atriði sem tiltekin voru í rammanum. EY tók um 20 símaviðtöl við aðila úr öllum byggðarlögum. Niðurstöður þessarar gagnaöflunar voru settar fram í milliafurð sem setti fram afstöðu til styrkleika og veikleika í framkvæmd BB fyrir einstaka þætti og byggðarlög.

Áfangi 3: Greining fyrirbyggjandi gagna og framsetning á aðgerðum

EY safnaði í upphafi saman fyrirbyggjandi gögnum um markmiðssetningu verkefnisins og aðgerðir. Þar er bæði vísað til aðgerða Byggðastofnunar við mótun verkefnisins og aðgerða í hverju byggðarlagi. Þá tók EY fyrstu símaviðtöl við lykilhagsmunaaðila í hverju byggðarlagi til að fá fram lýsingu á framgangi verkefna BB og viðhorfa til BB.

Fyrsti hluti: Lýsing á verkefni og úrlausnaraðferð

Á grunni þessarar vinnu tók EY saman milliafurð sem dró upp eins skýra mynd af viðfangsefninu og aðgerðum eins kostur var. Þar á meðal var fjárhagsgreining. Þeirri afurð var ekki ætlað að setja fram ályktanir, en skapa grundvöll sem aðilar voru ásáttir um að væri rétt lýsing sem myndi nýtast þegar taka þyrfti afstöðu til matskenndra þátta á síðari stigum.

Áfangi 4: Ítarlegri framsetning virðisdeju og tillögur um úrbætur

Þegar sú vinna sem þegar er lýst lá fyrir var unnið nánar með þær niðurstöður og settar fram forsendur virðisdeju fyrir BB fram á veginn, með greiningu á styrkleikum og veikleikum í framkvæmd BB. Þar er bæði vísað áherslna í uppbyggingu byggðapróunarverkefna erlendis og reynslunnar af framkvæmd BB hér heima í samræmi við greiningarvinnu fyrri áfanga.

Framsetning efnis í þessari skýrslu

Þessi skýrsla er sett fram í fjórum hlutum.

- ▶ Fyrsti hlutinn er inngangur sem lýsir verkefninu og þeirri aðferð sem beitt er við úrlausn þess og setur það í faglegt samhengi.
- ▶ Annar hlutinn tekur saman lýsingu á framkvæmd og framgangi BB.
- ▶ Þriðji hlutinn lýsir mati á framkvæmd BB sem aflað var með viðtölum með vísan til matsramma.
- ▶ Fjórði hlutinn setur fram virðisdeju BB með vísan til þeirrar greiningar sem fyrir liggur í efninu að framan. Slik framsetning virðisdeju tiltekur áform um aðgerðir og árangur. Sú framsetning er notuð sem grunnur að því að greina hvar megi breyta áherslum í framkvæmd BB fram á veginn.

Bent er á að í lok fjórða hluta eru settar fram tillögur og ábendingar um atriði sem huga þarf að við að bæta árangur í framkvæmd BB.

Áhersla í áhrifamati

Þar sem BB er fremur ungt verkefni var gert ráð fyrir að það geti verið erfiðleikum bundið að finna hlutlæga mælikvarða til að meta áhrif af aðgerðum verkefnisins. Í ljósi þess var áhersla lögð á að greina framkvæmd og framvindu þess fremur en að reyna að mæla bein áhrif tiltekinna aðgerða.

- ▶ Litið var til framkvæmdar með hliðsjón af hvort val á úrræðum og útfærsla væri viðeigandi fyrir sett markmið.
- ▶ Áhersla var lögð á að skilgreina markmið og formfesta árangursmælikvarða til skapa grundvöll fyrir áhrifamati á síðari stigum verkefnisins.

2. Faglegur bakgrunnur áhrifamats

Áður en rætt er um framkvæmd áhrifamats fyrir BB, verður vikið nokkrum almennum orðum um slíkt mat. Markmiðið er að umræða um mat á áhrifum verkefnisins verði sett í traustan faglegan ramma – og geti þá að sama skapi fengið faglega framkvæmd.

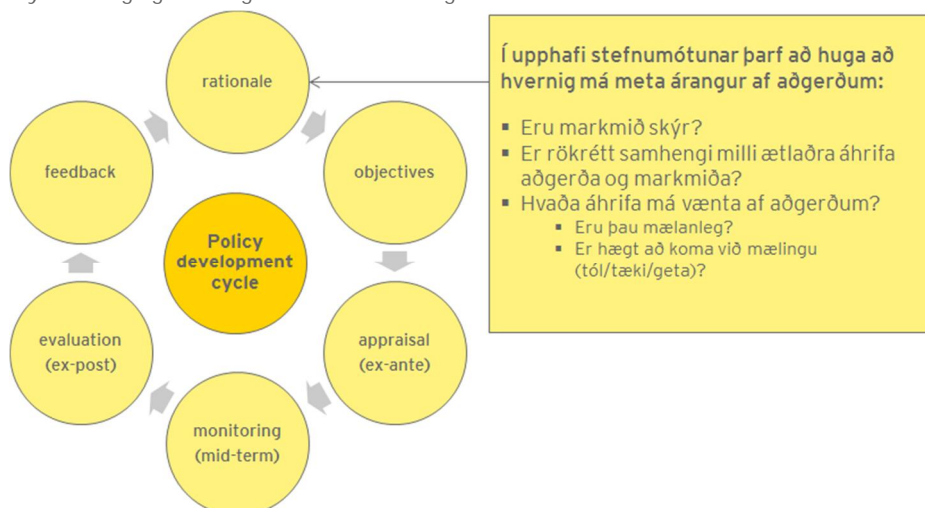
Aukin áhersla á mat árangurs og áhrifa

Á undanförunum árum hefur áhrifamat verkefna sem eru hluti opinberrar stefnumörkunar fengið aukið vægi í faglegri umræðu. Ástæður þess eru m.a. auknar kröfur um að opinberri stefnumörkun sé fylgt eftir með haldgóðum aðgerðum sem skili þeim árangri sem að er stefnt.² Þessar áherslur eru samofnar umræðu um endurbætur í ríkisrekstri þar sem markmiðið er að auka yfirsýn og ábyrgð á ráðstöfun opinbers fjár, með það að markmiði að ná auknum árangri.

Nánar um áhrifamat opinberra verkefna

Mat á áhrifum á árangri og áhrifum af verkefnum er best lýst með vísan til verklags stefnumótunar eins og því er lýst í stefnuhjólinu sem sýnt er á mynd 2. Ef vel á að vera er mat á opinberri stefnumörkun (e. policy evaluation) óaðskiljanlegur hluti stefnumótunar og drög lögð að áhrifamati strax á fyrstu stigum stefnumótunarferlisins.

Mynd 2: Faglegt verklag við stefnumótun og endurmat stefnu³



² Hér má vísa til aukinnar áherslu síðustu áratuga bæði á árangursstjórnun og að grundvalla opinbera stefnu á góðri greiningu og stöðumati (e. evidence based policy making).

³ Framsetning byggð á: HM Treasury (2003), *Appraisal & Evaluation in Central Government*, Green Book, bls.3. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

Niðurstöður af stefnumati eiga að nýtast til bættrar ákvarðanatöku og formfesta hvernig megi læra af reynslunni. Þannig má nýta niðurstöður til að breyta útfærslu aðgerða og velja ráðstafanir sem eru betur fallnar til að ná árangri og settum markmiðum.

Þó svo að allt ferli stefnumótunar eigi að snúast um árangur, er gert ráð fyrir formlegu mati á tveimur stöðum í ferlinu. Áður en ákveðið er að ráðast í verkefni fer fram „frumathugun“ (vísað til sem „project appraisal“ í breskri stjórnsýslu, eða ex-ante greiningar í nálgun ESB). Eftir að verkefni er lokið og áhrif eru komin fram fer fram áhrifamat („project/impact evaluation“ eða ex-post verkefnamat). Þá er gert ráð fyrir vöktun framvindu verkefna á líftíma þeirra (e. monitoring) sem getur falið í sér formlega úttekt (e. mid-term evaluation) áður en því lýkur.

Áherslupættir ex-ante áhrifamats á stefnu

Fram hefur komið að áhersla þessa verkefnis mun bera keim af ex-ante greiningar (eða appraisal). Slíkri nálgun er ætlað að tryggja að áður en stjórnvöld ráðast í verkefni hafi ákveðnar spurningar verið bornar upp og svarað. Þannig á að liggja fyrir í upphafi skýr sýn á markmið verkefnis, mat á núverandi stöðu og rökstuðningur fyrir að þær aðgerðir sem ráðist er í séu rökréttar og eðlilegar ráðstafanir til að ná fram tilætluðum áhrifum.

Gert er ráð fyrir að sett sé fram formleg framsetning markmiða, hvað eigi að gera til að ná þeim og hvernig ráðstafanir geti náð þeim árangri. Þessi framsetning vísar til orsakasamhengis aðgerða og skilgreini árangur af þeim, sem leggur grunn að mælingum og eftirfylgni. Sú framsetning er sett fram sem virðisdeja (sem er vísað til á ensku sem „programme logic model“ eða „intervention theory“).

Ex-ante greiningu er ætlað að setja fram svar við eftirtöldum spurningum:

- ▶ Stöðumat og greining: Er til staðar skýr röksemdafærsla fyrir aðgerðum – byggir greining á traustu stöðumati og tekur tillit til viðeigandi upplýsinga?
- ▶ Greining valkosta og útfærsla: Er raunhæft að ætla að aðgerðir nái þeim árangri sem til er ætlast - Væri hægt að ná fram meiri árangri með öðrum aðgerðum, eða útfærslu aðgerða?
- ▶ Ráðstöfun fjármuna: Er ástæða til að ætla ábati af aðgerðum sé umfram kostnað?
- ▶ Skilgreining og mæling á árangri: Eru þau áhrif sem stefnt er að mælanleg og er hægt að safna viðeigandi gögnum? Ef tölulegt mat á árangri er vandkvæðum bundið, er búið að bregðast við því og skilgreina afleiddar stærðir til að meta árangur.

Tengsl virðisdeju og mælikvarða á árangur

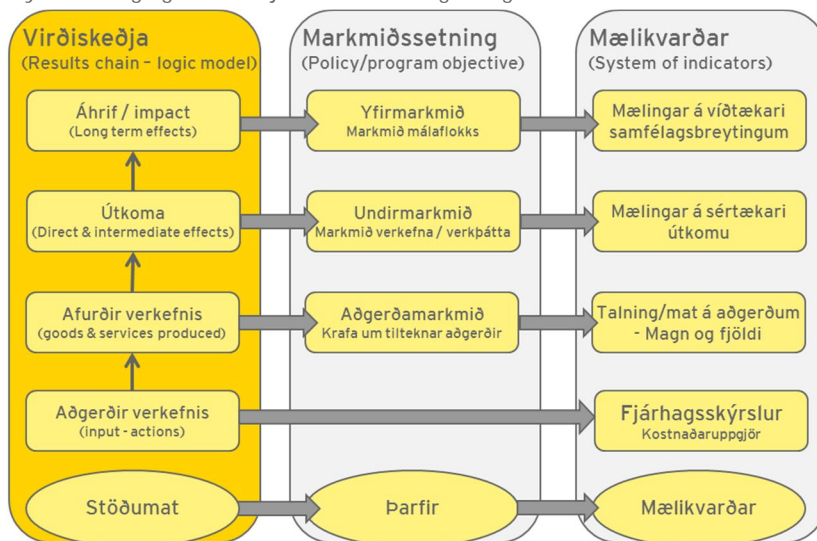
Við áhrifamat verkefna nýtist framsetning virðisdeju til þess að setja mælingar á árangri og áhrifum í samhengi við stefnumörkun stjórnvalda í viðkomandi málaflokki og þær forsendur sem menn gefa sér við

Fyrsti hluti: Lýsing á verkefni og úrlausnaraðferð

upphaf verkefna. Til þess að læra af reynslunni og stýra árangri er ekki nægjanlegt að mæla hvað er gert heldur þarf að setja það í samhengi við þarfir og sett markmið.⁴

Mynd 3 sýnir tengsl virðiskeðju og árangursmælinga. Í raun má segja að framsetningin styðji lykilatriði árangursstjórnunar þar sem hægt er að rekja sig frá upphaflegri stöðu og markmiðum til aðgerða og mælikvarða.

Mynd 3: Tenging virðiskeðju við markmið og árangur



Útfærsla aðgerða er háð mati á hvaða aðgerðir séu vænlegastar til að bregðast við þörf eins og hún er sett fram í opinberri markmiðssetningu. Til þess að meta áhrif og árangur þarf að liggja fyrir hvað við teljum einkenna árangur, eða viðeigandi mælikvarða, sem endurspeglar stefnuna.

Áhrifamat þarf að vísa til þess hvaða áhrif aðgerðir höfðu til að ná fram settum markmiðum. Þó að skipuleg söfnun upplýsinga um stöðu mælikvarða sýni breytingu til hins betra er ekki sjálfgefið að það sé því að þakka að fjármagni var veitt til tiltekinna verkefna. Liggja ekki fyrir nein kenning um orsakasamhengi er sú hættu til staðar að niðurstaða mælinga skili tölugildi sem ekki er hægt að nýta til ályktana um hvað virkaði vel eða hvað mætti betur fara.

Fyrirmyndir um áhrifamat og leiðbeiningar

Áhrifamat (e. impact/policy evaluation) felst í sinni einföldustu mynd í því að meta hvaða árangur næst við ráðstöfun opinberra fjármuna, þegar tillit er tekið til þeirra markmiða sem sett voru í upphafi.

Síðustu misseri hafa ríkisstjórnir Vesturlanda og alþjóðastofnanir samstillt helstu áherslur í nálgun sinni við slíkt áhrifamat í framkvæmd opinberrar stefnu. Mynd 4 sýnir dæmi um nýleg leiðbeiningar um

⁴ Söfnun upplýsinga um afurðir í opinberri starfsemi eða þjónustu (s.s. kílómetrar af bundnu slitlagi sem eru lagðir, fjöldi handleggja sem settir eru í gifs eða fjöldi refaskotta sem skilað er inn til opinberra aðila gegn greiðslu) hafa ekki þýðingu nema með vísan til markmiða og opinberrar stefnumörkunar. Árangur athafna sem ekki leiða að settu markmiði er enginn samkvæmt þessum matsaðferðum.

Fyrsti hluti: Lýsing á verkefni og úrlausnaraðferð

framkvæmd áhrifamats og niðurstöðuskýrslur frá nokkrum aðilum sem hafa haft mótandi áhrif á notkun hugtaka og framkvæmd á alþjóðlegum vettvangi.⁵

Mynd 4: Dæmi um leiðbeiningarrit um framkvæmd áhrifamats og niðurstöður



⁵ Síndar eru forsiður skýrslna frá ESB, breskri stjórnarsýslu, auk Alþjóðabankans og Sameinuðu þjóðanna. Síðustu ár hefur verið lögð áhersla á að móta og samhæfa verklag við áhrifamat sem skýrir að allir þessir aðilar gefa út leiðbeiningarrit. Þá má benda á að í OECD (2008) *Making Local Strategies Work*, er sérstakur kafli um hagnýtingu aðferða áhrifamats fyrir byggðapróunarverkefni: <http://www.oecd.org/cfe/leed/makinglocalstrategiesworkbuildingtheevidencebase.htm>



2 hluti
Greining á framgangi og framkvæmd

3. Framsetning og mótun markmiða BB

Hér á eftir eru dregnar saman upplýsingar um markmiðssetningu BB. Gerður er greinarmunur á yfirmarkmiðum BB sem eru mótuð af Alþingi og ANR sem eiganda málaflokksins og aðgerðabundnum markmiðum sem ábyrgðaraðili verkefnisins setur.

Í þessum kafla er fyrst farið yfir marmiðssetningu eins og hún birtist í fjárlögum og byggðaaætlun, en að því búnu eru settar fram upplýsingar um aðgerðabundin markmið, eða hvernig Byggðastofnun útfærir leiðir að yfirmarkmiðum.

Almennt um markmiðssetningu málaflokks byggðamála

Ráðstöfun fjármuna til verkefnisins BB þarf að styðja meginmarkmið málaflokksins eins og þau eru sett fram í fyrimælum fjárlaga og byggðaaætlun 2014-2017.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR) fer með málaflokk byggðamála og fjárheimildir byggðaaætlunar eru á forræði þess. ANR úthlutar því fjármunum til byggðaaætlunar og hefur eftirlit með aðgerðum og árangri af ráðstöfun fjármuna. Byggðastofnun er ábyrg fyrir að hrinda stefnunni og einstökum aðgerðum í framkvæmd, í umboði ráðuneytis byggðamála sem er eigandi stefnunnar.

Heimildir í fjárlögum

Til verkefnisins var stofnað með heimild í fjárlögum ársins 2013, sem afgreidd voru í desember 2012.

Tillaga um fjárheimildina var lögð fram í lok nóvember í annarri umræðu fjárlaga með eftirfarandi rökstuðningi:⁶

Gerð er tillaga um 50 m.kr. tímabundið framlag til Byggðastofnunar, í tengslum við sóknaráætlun landshluta, og verður framlaginu varið til sértækra aðgerða í fámennum byggðarlögum sem búa við bráðan vanda vegna fólksfækkunar, einhæfs atvinnulífs, fækkunar starfa og hækkandi meðalaldurs íbúanna. Stýrinet ráðuneyta í samráði við Byggðastofnun og samráðsvettvang landshluta mun skipta fjárveitingunni. Það er mat Byggðastofnunar að stoðkerfi atvinnulífsins hafi ekki nýst þessum byggðarlögum sem skyldi og því sé nauðsynlegt að beita sértækum aðgerðum.

Í fjárlögum ársins 2014 var gert ráð fyrir að verkefni Byggðastofnunar yrði framhaldið og áfram veitt 50 m.kr. til sértækra aðgerða fyrir byggðarlög í bráðum vanda.⁷

Gerð er tillaga um að 50 m.kr. tímabundið framlag í fjárlögum yfirstandandi árs verði framlengt um eitt ár. Um er að ræða framlag til sértækra aðgerða í fámennum byggðarlögum sem búa við bráðan vanda vegna fólksfækkunar, einhæfs atvinnulífs, fækkunar starfa og hækkandi meðalaldurs íbúanna.

⁶ Sjá þingskjal 449, nefndarálit lagt fram 28. nóv. 2012: <http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/0567.pdf>

⁷ Sjá þingskjal 449, nefndarálit lagt fram 19. des. 2013: <http://www.althingi.is/altext/143/s/pdf/0449.pdf>

Í frumvarpi til fjárlaga ársins 2015 er lagt til að 50 m.kr. verði varið til verkefnisins undir merkjum byggðaaáætlunar sem Alþingi hefur samþykkt sem þingsályktunartillögu með gildistíma frá 2014-2017. Þar með má segja að Alþingi hafi gefið út yfirlýsingu um fjármögnun BB til þess tíma. Þá er vísað til þess í frumvarpi til fjárlaga 2015, að stuðningur við svæði sem hafa mátt þola langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf, skuli vera áherslumál byggðaaáætlunar í heild sinni.⁸

541 Byggðaaáætlun. [...] Lagt er til að veitt verði 50 m.kr. framlag vegna sértækra aðgerða á varnarsvæðum er snúa að brothættum byggðar[lögum í tengslum við framkvæmd byggðaaáætlunar. Gert er ráð fyrir því að sú upphæð verði einnig nýtt til að fjármagna verkefni um stöðu og framtíð íslenskra landbúnaðarsamfélaga. Meginmarkmið með framkvæmd stefnumótandi byggðaaáætlunar fyrir árin 2014–2017 er að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt. Sérstök áhersla verði lögð á stuðning við svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

Skilgreining verkefnis í byggðaaáætlun 2014-2017

Byggðaaáætlun 2014-2017 var samþykkt á Alþingi sem þingsályktun 12. maí 2014. Í ályktuninni var tiltekið að „[s]érstök áhersla verði lögð á stuðning við svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.⁹ Aðgerðir áætlunarinnar, sem ríkisstjórn er falið að framkvæma, skiptist í fjögur lykilsvið sem eru:

1. Innviðir (gagnanet, orkumál, samgöngur)
2. Sértækar aðgerðir á varnarsvæðum (brothættar byggðir, stuðningur við einstaklinga og fyrirtæki)
3. Atvinnumál (m.a. atvinnuuppbygging, stoðkerfi, nýsköpun og fjárfesting, og dreifing opinberra starfa)
4. Opinber þjónusta (aðgengi að þjónustu og söfnun gagna til upplýstrar stefnumótunar)

Verkefnið BB fellur undir annan lið byggðaaáætlunar um sértækar aðgerðir á varnarsvæðum. Í byggðaaáætlun 2014-2017 er BB skilgreint út frá eftirfarandi markmiðum og aðgerðum:

Kassi 1: Markmiðssetning byggðaaáætlunar 2014-2017

2. SÉRTÆKAR AÐGERÐIR Á VARNARSVÆÐUM

2.1. Brothætt byggðarlög.

Markmið:

Stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og í sveitum landsins.

Aðgerðir:

- a. Á tímabilinu 2014–2017 haldi Bygðastofnun áfram með verkefnið til stuðnings brothættum byggðum.
- b. Auknu fé verði varið til sértækra aðgerða sem byggist á niðurstöðu verkefnisins.

Ábyrgð:

Bygðastofnun í samvinnu við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, landshlutasamtök sveitarfélaga.

Kostnaður:

Kostnaður við verkefnið Brothættar byggðir er áætlaður 50 millj. kr. á ári á tímabilinu 2014–2017. Gert er ráð fyrir því að sú upphæð verði einnig nýtt til að fjármagna verkefni um stöðu og framtíð íslenskra landbúnaðarsamfélaga. Sérstakar fjárveitingar gætu komið til vegna einstakra aðgerða sem samstaða verður um að ráðast í.

⁸ Í texta frumvarpsins er gert ráð fyrir að fjárhæðinni verði skipt milli BB og verkefnis um stöðu íslenskra landbúnaðarsamfélaga. Ráðherra byggðamála greindi svo frá að þetta þýði ekki að dregið sé úr fjármagni til BB, heldur er lögð áhersla á að BB taki ekki einvörðungu til sjávarbyggða: <http://www.althingi.is/alttext/raeda/144/rad20140912T163217.html>

⁹ <http://www.althingi.is/alttext/143/s/1083.html>

Samantekt yfirmarkmiða BB

Taflan að neðan tekur saman það sem liggur fyrir um markmiðssetningu BB úr samþykktum Alþingis.

Tafla 1: Samantekt markmiða og aðgerða skv. fjárlögum og byggðaáætlun

Heiti	Skýring
Markmið – að hvaða árangri er stefnt?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Að stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og sveitum landsins.
Markhópur – að hverjum beinast aðgerðir?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aðgerðum er beint að byggðarlögum sem búa við bráðan vanda vegna fólksfækkunar, einhæfs atvinnulífs, fækkunar starfa og hækkandi meðalaldurs íbúa.
Aðgerðir – hvað á að gera?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Framlag vegna sértækra aðgerða á varnarsvæðum. ▶ Framlaginu varið til sértækra aðgerða í fámennum byggðarlögum. ▶ Veita skal auknu fjármagni til sértækra aðgerða sem byggjast á niðurstöðu verkefnis. ▶ Sértækar aðgerðir í þessu samhengi vísa til þess að almenn úrræði Bygðastofnunar og stoðkerfis hafa ekki gagnast þeim byggðarlögum sem verst eru sett.
Fjárheimildir – hvað má þetta kosta?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gert er ráð fyrir að verja 50 m.kr. til þess árlega frá 2013 -2017, eða samtals 250 m.kr. á tímabilinu. ▶ Fjármögnun ársins 2013 var í raun einskisfjármögnun tilraunaverkefnis, en með byggðaáætlun 2014-2017 mynduðust forsendur fyrir áframhaldandi verkefnis með yfirlýsingu um fjármögnun. ▶ Einstakar aðgerðir kunna að verða fjármagnaðar sérstaklega, þ.e. það er ekki loku fyrir það skotið að á grundvelli verkefnisins verði ráðist í stærri verkefni en nemur fyrirbyggjandi fjárheimildum.

Markmið og markhópur stefnunnar er nokkuð skýr. Þ.e. ætlunin er að draga úr viðvarandi fólksfækkun hjá þeim byggðarlögum sem búa við bráðan vanda vegna hennar.

Til þess að ná þeim markmiðum er tiltekið að gripið verði til sértækra aðgerða sem ekki eru útfærðar nánar í löggjöf eða byggðaáætlun. Mótun viðeigandi úrræða, gerð framkvæmdaáætlunar og eftirfylgni með aðgerðum er því verkefni sem ANR og Bygðastofnun hafa með höndum.

Umræða um leiðir að markmiðum BB

Umræða á Alþingi í júní 2012

Hugmyndin um að beita víðtæku samráði í heimabyggð og stofna til íbúapings kom fram í opinberri umræðu á Alþingi við júnílok 2012 í svari iðnaðarráðherra (sem fór með byggðamál) við fyrirspurn um hvaða leiðir hann sæi til að snúa við búsetuþróun á Raufarhöfn.¹⁰ Ráðherra greindi frá þróun síðustu ára og nýlegum aðgerðum í samvinnu stjórnvalda, stoðkerfis og heimamanna.

Árið 2008 var í samstarfi Norðurþings, Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga og verkefnishóps heimamanna unnin greining á stöðu og tækifærum byggðarlagsins. Meginniðurstöður þeirrar greiningar voru að sjávarútvegur og ferðaþjónusta væru helstu sóknarfæri staðarins. Í framhaldi af þessu hefur verið unnið að ýmsum verkefnum sem byggjast á þessum tveimur atvinnuvegum.

¹⁰ Sjá þingskjal 1667, mál 783 á 140. löggjafarþingi. <http://www.althingi.is/altext/140/s/1667.html>

Ráðherra taldi að engin ein aðgerð myndi duga til að snúa þessari þróun við, en bauð aðkomu Byggðastofnunar við að skipuleggja íbúabíng og greina frekar til hvaða aðgerða mætti grípa til að bæta búsetuskilyrði byggðarlagsins.

Byggðastofnun er reiðubúin til þess að standa fyrir íbúabíngi á staðnum ásamt sveitarfélaginu, Atvinnuþróunarfélagi Þingeyinga og fleiri aðilum verði eftir því leitað. Þar væri hægt að fara yfir hvaða möguleika íbúarnir sjálfir sjá í stöðunni og kalla til sérfræðinga til að meta leiðir til að bæta búsetuskilyrði.

Minnisblöð Byggðastofnunar til ráðuneytis byggðamála vegna fjárheimilda

i. Fjárheimild ársins 2013 – minnisblað frá október 2012

Haustið 2012 áttu samskipti sér stað milli Byggðastofnunar og ANR varðandi mótun tillögu um fjárheimild til Byggðastofnunar á fjárlögum ársins 2013. Stjórnarformaður og forstjóri Byggðastofnunar senda ráðherra byggðamála minnisblað í október 2012 um „Sértækan stuðning ríkisins við byggðarlög í bráðum vanda“. Lagt er til að Byggðastofnun fái fjárheimild á árinu 2013:

... sem varið yrði til sértækra aðgerða í fámennum byggðarlögum á varnarsvæðum sem átt hafa við mikinn vanda að etja um langt árabíl. Þessi vandi birtist einkum í viðvarandi fólksfækkun, einhæfni atvinnulífs, fækkun starfa og hækkandi meðalaldri íbúanna. Reynsla undangenginna ára og áratuga sýnir að uppbygging almenns stoðkerfis hefur ekki nýst brothættustu samfélögunum sem skyldi. Byggðastofnun hefur því hug á að leita nýrra leiða til að styrkja slíkar byggðir. Í því felst meðal annars að skýrari greinarmunur verði gerður á stöðu ólíkra byggðarlaga og mismunandi leiðir þróaðar í samræmi við tækifæri og áskoranir á hverjum stað, þar sem fyrst og fremst verði leitast við að leiða fram vilja og skoðanir íbúanna sjálfra, og leita lausna á þeirra forsendum í samvinnu við ríkisvaldið, landshlutasamtök, sveitarfélög, stoðkerfi atvinnulífsins, brottflutta íbúa og fleiri aðila. Byggðastofnun óskar því eftir stuðningi ráðuneytisins við að þróa nýja og markvissari aðferðafræði í málefnum byggðarlaga í bráðum vanda.

Vert er að benda á að inntak þessarar fjárlagabéiðni beinist að hluta til að því að „þróa nýja og markvissari aðferðafræði“ þar sem almennar aðgerðir mættu ekki þörfum brothættustu samfélaganna og væru auk þess ekki „vel til þess fallin til að snúa við vítahring fólksfækkunar, samdráttar í þjónustu og einhæfni í atvinnulífi.

Áhersla var lögð á að verkefnið væri brýnt því sum byggðarlög gætu verið komin á þann stað að byggð legðist af verði ekki gripið til aðgerða.

Verði ekki gripið til markvissari aðgerða og íbúum rétt hjálparhönd er raunveruleg hætta á að byggð leggist að mestu leyti af í einstökum byggðakjörnum og sveitarsamfélögum.

Á þessum tíma (október 2012) var samráðsferli hafið á Raufarhöfn með aðkomu Byggðastofnunar, Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga, sveitarfélagsins Norðurþings, Háskólans á Akureyri og með þátttöku íbúa á Raufarhöfn, þar sem áhersla var lögð á að vinna með heimamönnum og „leita lausna á þeirra forsendum“

Sú tillaga sem sett er fram í minnisblaðinu byggir á því að formfesta það verkefni og veita Byggðastofnun umboð til að samræma hagsmunum ríkisins og vera fullgildur mótaðili heimamanna við framkvæmd verkefnisins.

Árangur þessa verkefnis veitur að stórum hluta á því að Byggðastofnun geti fyrir hönd ríkisins komið fram sem fullgildur mótaðili í þeim lausnum sem nú er unnið að. Þannig leggja íbúarnir drjúgt af mörkum af tíma og vinnu og starfsmenn Atvinnuþróunarfélagsins og Norðurþings leita allra leiða til að styðja við verkefnið með þeim verkfærum sem þeir búa yfir. Aðkoma Byggðastofnunar fyrir hönd ríkisins gæti til dæmis falið ráðningu verkefnisstjóra í ákveðinn tíma í samvinnu við samstarfsaðila, beinum stuðningi við verslun eða þjónustu til að bæta úr aðsteðjandi vanda eða til að nýta uppbyggingartækifæri, t.d. með litlum styrkjum, hlutafjárframlögum eða mótfamlagi til nýsköpunarverkefna. Útfærsla slíkrar aðkomu ríkisins gæti þannig verið með mjög mismunandi hætti í samræmi við þarfir og vilja heimamanna.

ii. Fjárheimild ársins 2014 – minnisblað frá október 2013

Að hausti 2013 var ekki að finna tillögu um áframhaldandi fjármögnun á verkefninu í fjárlagafrumvarpi ársins 2014. Þá um haustið sendir Byggðastofnun minnisblað til ráðuneytis byggðamála (forstjóri Byggðastofnunar til ráðuneytisstjóra ANR) og vakti athygli á mikilvægi þess að fjárheimild fengist svo unnt væri að halda áfram með verkefnið.

Þegar þarna var komið við sögu, í október 2013, var ár liðið frá því verkefnið hófst á Raufarhöfn og þrjú byggðarlög til viðbótar þegar valin til þátttöku. Í minnisblaðinu var tiltekið að verkefnið á Raufarhöfn hefði „nú þegar skilað umtalsverðum árangri í að auka samtakamátt íbúa þar.“

Í minnisblaði Byggðastofnunar til ANR voru markmið verkefnisins í hverju byggðarlagi sett fram með eftirfarandi hætti:

Kassi 2: Markmiðssetning í minnisblaði Byggðastofnunar til ANR frá 2013

Markmiðin eru

- Að auka vitund fólks í brothættum byggðarlögum um eigin þátt í þróun samfélagsins.
- Að virkja frumkvæði íbúa og samtakamátt.
- Að gefa íbúum kost á að taka þátt í forgangsröðun málefna, og
- Að stilla saman strengi ríkis, sveitarfélags, opinberra stofnana, atvinnulífs og íbúa í ákvörðunum sem varða viðkomandi byggðarlög.

Þessi markmiðssetning ber þess merki að búið er að útfæra nánar undirmarkmið verkefnisins um hvernig staðið er að samráði við íbúa, hvers megi vænta af slíku samráði og hvernig staðið er að samhæfingu við aðra hagsmunaaðila verkefnisins.

Í minnisblaðinu má lesa þá afstöðu að uppbygging sterkara samfélags með virkri þátttöku íbúa sé ein forsenda þess að snúa við langvarandi íbúafækkun.

Það er von Byggðastofnunar að með þessari aðferðafræði megi takast að stemma stigu við fækkun íbúa, og að til verði sterkara samfélag sem búi við stöðugleika í atvinnulífi og þjónustu, og aukna bjartsýni íbúanna. Fyrir Byggðastofnun, og ríkisvaldið, er mikilvægt að þróa verkfæri sem nýst geta til að taka á sambærilegum vanda annarra byggðarlaga. Að til verði sniðmát aðgerða sem jafnan sé tiltækt til viðbótar við hið hefðbundna stoðkerfi atvinnulífsins.

Þá er gert ráð fyrir að verkefnið (aðferðafræðin) eigi að vera til viðbótar við almenna stoðkerfið og vera úrræði sem stjórnvöldum stendur til boða þegar þörf er á, til þess að vinna að yfirmarkmiðum verkefninsins.

iii. Ræða á ársfundi Byggðastofnunar 2013

Orsakir og einkenni vanda byggðarlaga á varnarsvæðum eru margþættar. Í ræðu formanns stjórnar á ársfundi Byggðastofnunar í apríl 2013 var lýst nokkrum sameiginlegum einkennum sem byggðarlög í slíkri stöðu standa frammi fyrir og hvernig sú staða getur skapað vítahring sem hraðar frekari hnignun.¹¹

Reynsla undangenginna ára og áratuga hefur hins vegar sýnt að uppbygging almenns stoðkerfis hefur ekki nýst brothættustu samfélögunum sem skyldi. Yfirleitt hafa íbúar slíkra samfélaga takmarkaðar forsendur til þess að nýta sér stoðkerfið –og raunar eru slík verkfæri ekki vel til þess fallin að rjúfa vítahring fólksfækkunar, samdráttar í þjónustu og einhæfni í atvinnulífi.

Þótt byggðarlög á varnarsvæðum landsins séu margvísleg og aðstæður um margt ólíkar fara víða saman áskoranir á borð við lágt menntunarstig, einhæft atvinnulíf, háan orkukostnað, takmarkaðan aðgang að lánsfé, skort á verslun og þjónustu, lakari fjarskipti, erfiðar samgöngur og háan flutningskostnað.

Leita þarf sértækra lausna á vanda slíkra byggðarlaga í nánu samstarfi ríkis og sveitarfélaga –með beinni aðkomu margvíslegra stofnana og samtaka.

Af þessari framsetningu má lesa mikilvægi þess að stjórnvöld hafi til reiðu annað úrræði en almenna stoðkerfið þar sem neyðin er stærst. Þar er kallað eftir sértækum aðgerðum sem beita þarf í samstilltu átaki ríkis, sveitarfélaga og lykilhagsmunaaðila. Þá er vert að benda á upptalningu á margþættum áskorunum, sem gefur til kynna við hvaða þáttum þurfi að bregðast með sértækum aðgerðum – ef árangur eigi að nást.

¹¹ http://www.byggdastofnun.is/static/files/Arsfundur2013/raeda_formanns.pdf

4. Framkvæmd fyrstu atrennu BB

Verklag og inntak BB var mótað í fyrstu fjórum byggðarlögunum þar sem BB var beitt. Hér á eftir verður vísað til þessara fyrstu fjögurra verkefna BB sem fyrstu atrennu verkefnisins.

Hér á eftir verður lýst þeim þáttum sem einkenna framkvæmd verkefna í fyrstu atrennu BB, þ.e. tekin er saman almenn lýsing á BB og grundvelli þeirrar nálgunar sem var beitt. Nánar er greint frá aðgerðum í hverju byggðarlagi í viðauka V1.

Stofnun verkefnis

Stofnað er til verkefnisins í samstarfi Byggðastofnunar, viðkomandi sveitarfélags, atvinnuþróunarfélagsins á staðnum, landshlutasamataka sveitarfélaga og Háskólans á Akureyri. Þessir aðilar bjóða íbúum til þátttöku í verkefninu í nafni verkefnisstjórnar þar sem fulltrúar þessara aðila eiga sæti.

Í þessu samhengi endurspeglar fulltrúar sveitarfélagsins, landshlutasamtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélagsins fulltrúa heimabyggðarinnar. Byggðastofnun er fulltrúi ríkisins og stefnumörkunar stjórnvalda á sviði byggðamála.

Kynning fyrir íbúum og boðað til fundar

Boðað er til íbúapings með bréfi þar sem inntak verkefnisins og aðferð er kynnt fyrir íbúum. Hér á eftir er vitnað til þess bréfs sem var sent á íbúa Raufarhafnar en bréfin á hin þrjú byggðarlögin voru að stofni til samhljóða (að því undanskyldu að á Raufarhöfn var kynnt að stöðugildi verkefnisstjóra myndi fylgja verkefninu, sem ekki var ráðgert í hinum þremur).

Verkefnisstjórnin hyggst vinna með íbúum Raufarhafnar og hagsmunaaðilum til að tryggja að áhyggjuefni ykkar og metnaðarmál hafi bein áhrif á þá valkosti sem teknir verða til skoðunar, í málum sem snúa að Byggðastofnun, Norðurþingi, Atvinnuþróunarfélagi Þingeyinga og Háskólanum á Akureyri. Við ákvarðanir þessara aðila verður upplýst hvernig skilaboð íbúapingsins voru höfð til hliðsjónar.

Verkefnisstjórnin mun einnig koma niðurstöðum íbúapingsins á framfæri við ríkisstjórn ásamt stofnunum og fyrirtækjum sem hafa áhrif á þjónustustig og þróun byggðar á Raufarhöfn.

Samráð við íbúa í því samhengi sem hér er kynnt felur í sér að þeir aðilar sem skipa fulltrúa í verkefnisstjórn ábyrgjast að taka mið af afstöðu heimamanna við ákvörðun þeirra aðgerða sem undir þá heyrja. Í málum sem ekki heyrja undir ákvörðunarvald þeirra mun verkefnisstjórn koma niðurstöðu íbúapingsins á framfæri við viðeigandi aðila.

Í kynningarbréfi til íbúa er einnig greint frá hvernig samráð á íbúapingi fer fram.

Til umræðu er allt það sem þátttakendur vilja ræða, um stöðu og framtíð Raufarhafnar; atvinnumál, umhverfismál og málefni samfélagsins. Fyrirkomulagið er þannig að þátttakendur sjálfir móta dagskrána. Fyrri daginn eru dregnar fram hugmyndir, þær vegnar og metnar og síðari daginn er gengið frá forgangsroðun verkefna og aðgerðaáætlunum.

Skipan verkefnisstjórnar

Í verkefnisstjórn sitja sjö fulltrúar. Þar situr fulltrúi sveitarfélagsins, sem að jafnaði er sveitarstjóri. Þá er kallaður til fulltrúi landshlutasamtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélags svæðisins. Fulltrúar þeirra sem starfa í heimabyggð eru því þrír. Byggðastofnun á þrjá fulltrúa í verkefnisstjórnnum. Þar er um að ræða starfsmann þróunarsviðs stofnunarinnar sem er falin umsjón með verkefninu f.h. stofnunarinnar, forstjóri Byggðastofnunar og stjórnarformaður. Stjórnarformaður situr reyndar bæði fyrir hönd stofnunarinnar og Háskólans á Akureyri. Þá var tilgreindur fulltrúi íbúa í verkefnisstjórn.

Tafla 2: Yfirlit yfir hvernig skipað er í verkefnisstjórnir BB

Aðili með fulltrúa	Einstaklingur sem er skipaður
Atvinnuþróunarfélag svæðisins	Að jafnaði framkvæmdastjóri eða starfsmaður
Byggðastofnun	Forstjóri og ábyrgðarmaður verkefnis
Fulltrúi íbúa	Tilnefndur á íbúáþingi
Háskólinn á Akureyri og Byggðastofnun	Stjórnarformaður Byggðastofnunar
Landshlutasamtök sveitarfélaga	Að jafnaði framkvæmdastjóri eða starfsmaður
Sveitarfélag	Að jafnaði sveitarstjóri

Skipan í verkefnisstjórn tekur mið af því að skipulag atvinnuþróunarfélaga og landshlutasamtaka sveitarfélaga getur verið með ólíkum hætti eftir landshlutum. Óháð því þá sitja í verkefnisstjórnnum þrír fulltrúar Byggðastofnunar og þrír frá stjórn- og stoðkerfi heima í héraði, auk fulltrúa íbúa.

Fyrirkomulag samráðs – 3 íbúafundir

Umgjörð BB og fyrirkomulag samtals við íbúa einkennist af þremur fundum sem allir eru skipulagðir í samræmi við aðferð sem ætlað er að virkja þátttöku íbúa og fá fram afstöðu þeirra. Til þess að tryggja þann árangur og samræmda framkvæmd þeirra var utanaðkomandi sérfræðingur frá fyrirtækinu Ildi ehf. fenginn til að sjá um fundina á hverjum stað. Sá sérfræðingur starfaði einnig með verkefnisstjórninni í framhaldinu á eftirfölgjufundum.

Á öllum fundum sem haldnir voru undir merki BB var beitt sömu nálgun, eða „open space“. Taflan að neðan lýsir hlutverki þeirra þriggja funda sem marka aðferðina við íbúasamráð.

Tafla 3: Fyrirkomulag íbúasamráðs í BB

#	Heiti	Skýring
1	Kynningarfundur	Opinn kynningarfundur þar sem verkefni er kynnt og fyrirhugað íbúáþing.
2	Íbúáþing	Tveggja daga íbúáþing
3	Niðurstöðufundur	Kynnt niðurstaða íbúáþings og staða verkefna sem unnið er að

1. Kynningarfundur - upphaf

Fyrsta skrefið í ferlinu er opinn íbúafundur. Strax á fyrsta fundi er „open space“ aðferðin notuð til að virkja þátttakendur og fá fram viðhorf allra. Á fundinum er íbúáþing kynnt, rætt er um tímasetningu þess og fyrirkomulag, með þátttöku allra. Í einhverjum tilvikum var stutt kynning á þeirri vinnu sem þegar hafði farið fram í byggðarlaginu og farið yfir mál sem voru ofarlega á baugi.

2. Íbúáping – um mánuði síðar

Íbúáping eru tveggja daga fundir með fyrirfram ákveðnum strúktúr þó dagskrá sé ákveðin af þátttakendum. Markmið íbúapings er að móta markmið, forgangsraða þeim og skila af sér tillögum um framkvæmanlegar aðgerðir. Með því að kalla íbúa til þessarar vinnu er ætlunin að fá fram þeirra viðhorf um hvað brenni á íbúum og koma í veg fyrir að íbúar bíði þess að töfralausnir að sunnan leysi vandann. Með því að hafa íbúáping í tvo daga eru gefin skilaboð um að þarna sé um að ræða metnaðarfullan viðburð sem taki raunveruleg viðfangsefni traustum tókum. Þeir sem skrá sig eru því reiðubúnir að gefa tíma sinn til að taka þátt í verkefninu.

Á fundinum sjálfum er framkvæmd með þeim hætti að eftir stuttan inngang bera þátttakendur sjálfir ábyrgð á að setja mál á dagskrá og skrá sig í vinnuhópa í framhaldinu. Hver hópur setur niðurstöðu sína fram í vinnuskjali, sem er aðgengileg öllum og kynnt við lok þingsins. Þar raða þátttakendur efnisatriðum í mikilvægisröð. Niðurstaða þingsins sýnir því bæði hvaða atriði þátttakendur töldu viðeigandi að taka til umfjöllunar og mikilvægi einstakra þátta.

Íbúáping eru ekki opnir fundir með sama hætti og kynningarfundir. Markmiðið er að fá sem flesta og hvatt er til þátttöku. Hins vegar er reynt að koma í veg fyrir að íbúar annarra byggðarlaga mæti, eða aðilar sem mæta í krafti stöðu sinnar eins og t.d. þingmenn kjördæmisins. Markmiðið með stýringunni er að fundurinn endurspegli viðhorf og hagsmuni íbúa, auk þess sem fulltrúar þingsins sitji þar sem jafningjar.

3. Eftirfylgnifundur – um mánuði eftir íbúáping

Eftir íbúáping tekur ráðgjafi frá lldi saman niðurstöðuskjal sem lýsir bæði hugðarefnum íbúa, mikilvægi einstakra atriða og tillögur um aðgerðir.¹² Niðurstaða íbúapings myndar stefnuskrá verkefnisstjórnar – sem fylgir eftir einstökum aðgerðum, hrindir í framkvæmd, samhæfir aðgerðir eða kemur áleiðis til viðeigandi aðila.

Að því leyti sem niðurstöður íbúapings mátti setja fram sem framkvæmanleg verkefni voru þau sett fram í vinnuskjal sem tilgreindi hvert viðfangsefni, stöðu þess og ábyrgðaraðila á framkvæmd. Starf verkefnisstjórnar var mótað af þessu yfirliti.

Um mánuði eftir íbúáping var haldinn eftirfylgnifundur þar sem verkefnisstjórn kynnti niðurstöður þingsins, auk stöðu og framgangs einstakra verkefna. Verkefnastjórn getur talið sig þurfa meiri tíma en mánuð til að koma verkefnum á þann rekspól að eftirfylgnifundur sé tímabær.

Fyrirkomulag fundarins er með þeim hætti að fyrst kynnir verkefnisstjórn framvindu þeirra verkefna sem hún hefur unnið að, en gefur að því loknu orðið frjálst og spyr íbúa hvað sé að fréttu af þeim verkefnum sem íbúar hafi unnið að.

¹² Til viðbótar höfðu þátttakendur aðgang að vinnuskjöllum allra vinnuhópa gegnum drop-box aðgang efir íbúáping.

BB að loknum eftirfylgnifundi

Þegar eftirfylgnifundi er lokið er gert ráð fyrir að verkefnistjórn starfi í samræmi við niðurstöðu íbúapings. Segja má að þá taki við framkvæmdafasi þar sem verkefnum og áherslumálum íbúa er hrint í framkvæmd. Þar sem um langtímaverkefni var að ræða var gert ráð fyrir að verkefnisstjórn myndi starfa í um það bil eitt ár eftir eftirfylgnifund.¹³

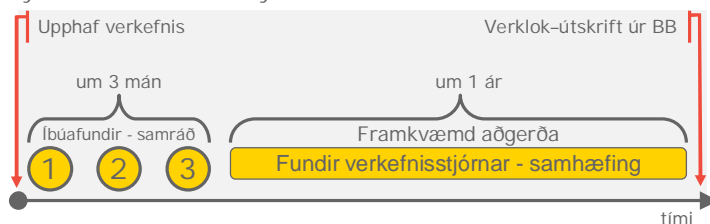
Verklök og útskrift byggðarlaga úr BB

Þegar verkefnisstjórn hefur lokið við framkvæmd þeirra atriða sem liggja fyrir eftir íbúaping, eða komið málum í farveg er gert ráð fyrir að hún láti af störfum og verkefninu ljúki. Byggðarlagið er þar með útskrifað úr verkefninu BB.

Yfirlit yfir röð aðgerða og tímaáætlun í fyrstu atrennu BB

Mynd 5 sýnir aðgerðaröð BB í fyrstu atrennu. Fyrst eru haldnir þrír íbúafundir (merktir 1-3 sbr. umfjöllun að framan), en að því loknu hefst framkvæmdafasi þar sem verkefnastjórn ber ábyrgð á eftirfylgni og framkvæmd.

Mynd 5: Yfirlitstímalína fyrstu atrennu BB



Almennir áhrifaþættir við mótun verklags BB

Við mótun áherslna við framkvæmd fyrstu atrennu BB voru nokkrir almennir þættir sem höfðu áhrif á hvaða leið var farin í útfærslu. Hér á eftir verða nokkur almenn atriði nefnd sem lágu til grundvallar.

Leiðarljós BB er valdefling og lýðræðisþátttaka

Grundvallarhugmyndin að baki BB fólst í að kalla hagsmunaaðila í heimabyggð til samráðs ásamt íbúum við mótun lausna á vanda hvers byggðarlags. Þannig yrði unnið í anda valdeflingar (e. empowerment) og nýtt innsýn og reynsla íbúanna sjálfra um hvaða þættir skapi jákvæð skilyrði til búsetu. Án þess er hættan sú að lausnir komi að „ofan og utan“ við samfélagið og komist ekki nærri kjarna vandans eins og hann birtist heimamönnum.

Snemma í ferlinu var ákveðið að leita aðstoðar sérfræðinga og ráðgjafafyrirtækið Ildi ehf. fengið til samstarfs við þróun verkefnisins. Fyrsta íbúapingið sem haldið var samkvæmt þeirri forskrift var á Raufarhöfn í janúar 2013.¹⁴

¹³ Þetta er einn þeirra þátta sem lagt er til að breytist í nýrri verkefnislyngu fyrir BB sem unnin var á árinu 2014.

¹⁴ Fyrst var haldinn íbúafundur í aðdraganda íbúapings. Sú aðferð sem Ildi ehf. lagði upp með nefnist Open-space (www.openspaceworld.org).

Áhersla á samfélagslega virkni fremur en verkefnafjármögnun

Í framkvæmd fyrstu atrennu BB var lögð áhersla á íbúasamráð og að koma á ferli samráðs og ákvarðanatöku sem yrði heillavænlegt fram á veginn. Ekki var úthlutað tilteknu fjármagni til hvers byggðarlags eða gerð áætlun í upphafi hvað aðgerðir sem grípa þyrfti til myndu kosta.¹⁵

Í samræmi við það beindist áhersla íbúáþinga að hluta að því hvað íbúar gætu sjálfir gert til að bæta búsetuskilyrði og samfélag sitt. Bein útgjöld voru ekki endilega forsenda slíkra aðgerða.¹⁶ Verkefnisstjórnir gátu í því samhengi samhæft aðgerðir og komið málum á dagskrá hjá yfirvöldum utan héraðs. Íbúar gátu og þannig orðið þess varir að viðhorf þeirra og áherslumál voru sett á dagskrá hjá viðeigandi aðilum.¹⁷

Verkefnisstjórn færir aukið afl og samhæfingu aðgerða

Þau byggðarlög sem tilheyra markhópi BB hafa mátt þola langvarandi óheillaþróun sem hefur veikt bæði atvinnulíf, samfélagsinnviði og fjárhag viðkomandi sveitarfélags. Viðnámsþróttur og geta til að spyrna við fótum getur því verið takmörkuð. Þá getur samtakamáttur samfélagsins í almennu samhengi farið þverrandi og atvinnufyrirtæki dregið saman seglin.

Veikustu byggðarlögin geta því staðið öðrum að baki í að nýta sér þau úrræði sem standa til boða í almenna stoðkerfinu, því getan til að sækja í þau getur verið takmörkuð. Í þessu samhengi er jafnvel rætt um að byggðarlög geti fallið utan hins hefðbundna stoðkerfis.

Hlutverk verkefnisstjórnar felst því að nokkru í því að styðja byggðarlagið til sjálfshjálpar og sækja í þau úrræði og úrbætur sem standa til boða, sem byggðarlagið hefði e.t.v. ekki sóst eftir ef sú innspýting sem BB færði hefði ekki komið til.

Stutt yfirlit yfir framkvæmd BB í hverju byggðarlagi

Í viðauka 1 er sett fram nokkuð ítarleg lýsing á undirbúningi og aðgerðum BB í hverju byggðarlagi hjá þeim fyrstu fjórum byggðarlögum sem tóku þátt í verkefninu frá 2013 til 2014. Hér á eftir er tekið saman fremur stutt yfirlit yfir niðurstöðu íbúáþinga og helstu áherslur í starfi BB innan hvers byggðarlags.

Hér eftir er vísað til þessara fyrstu fjögurra byggðarlaga sem fyrstu atrennu BB til aðgreiningar frá því verkefnisuppleggi sem mótað var byggt á reynslunni af þessum tilraunafasa verkefnisins.

Yfirlit yfir framgang og tímasetningar fyrstu atrennu BB

Mynd 6 sýnir tímalínu atburða í fyrstu atrennu BB. Verkefnið átti upphaf sitt að hausti ársins 2012 á Raufarhöfn og næsta haust var því hrint af stað í þremur byggðarlögum til viðbótar. Myndin sýnir að fyrsta íbúáþing BB var haldið á Raufarhöfn í janúar 2013, en hin þrjú voru haldin á haustmánuðum sama árs.

¹⁵ Önnur ástæða þess að Bygðastofnun fór sér hægt í að áætla tiltekið fjármagn fyrir verkefni hvers byggðarlags var að í fyrstu var ekki ljóst hvort fjármagn fengist til BB umfram fjárheimild fyrsta árs. Bygðastofnun taldi sig því þurfa að fara varlega í að gera áætlanir um útgjöld til lengri tíma og gefa byggðarlögum undir fótinn um fjármögnun fram á veginn.

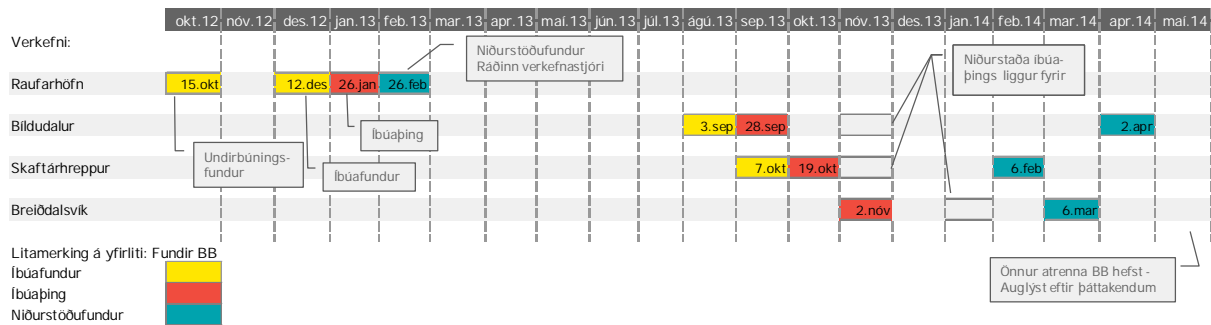
¹⁶ Sem dæmi má nefna að stofnuð voru íbúasamtök, félagasamtök um einstök málefni, auk tímabundins samstarfs íbúa um tiltekin verkefni.

¹⁷ Dæmi voru um að verkefnisstjórnir funduðu með þingmönnum hvers kjördæmis, ríkisstofnunum, nefndum og fyrirtækjum sem veita þjónustu í byggðarlaginu.

ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Mynd 6: Tímalína lykilatburða BB

Tímalína samráðsfunda í fyrstu atrennu BB
Gróft yfirlit yfir upphaf verkefna og framvindu



Myndin sýnir að ákveðin þróun átti sér stað í framkvæmd verkefna BB þar sem lengra leið milli íbúáþinga og niðurstöðufunda eftir því sem á leið. Ástæðan var m.a. sú að aukin áhersla var lögð á að kynna stöðu í framkvæmd verkefna og aukinn tíma þurfti til þess að verkefni væru komin af stað.

Að loknum niðurstöðufundi, þar sem niðurstaða íbúáþings liggur fyrir og er kynnt, eru verkefnin komin á framkvæmdastig þar sem verkefnisstjórn fylgir eftir aðgerðaáætlun. Frá og með vormánuðum 2014 voru öll verkefni fyrstu atrennu komin á framkvæmdastig, þ.e. eftirfylgnifundir fyrir seinni verkefnum þrjú voru haldnir frá febrúar til apríl 2014.

Helstu atriði í framkvæmd í hverju byggðarlagi

Almennt fylgdi atburðarás og verklag þeim almenna ramma sem lýst var að framan.

Við lok íbúáþings var niðurstaðan lögð fyrir verkefnastjórn sem tók til starfa. Í uppafi var gert ráð fyrir að verkefnisstjórn í hverju byggðarlagi myndi starfa í eitt ár. Reynslan sýndi þó að það kynni að taka lengri tíma að ná þeim árangri sem stefnt væri að og „snúa vörn í sókn“.¹⁸

Einn helsti lærdómurinn af verkefninu er þó sá að það er ekki að vænta viðsnúnings í möguleikum byggðarlags til að blómstra á einum degi eða einu til tveimur árum. Því er það ásetningur þeirra sem að verkefninu standa að móta framhald þess á næstu mánuðum og er það jafnframt hluti af yfirstandandi vinnu Bygðastofnunar við að móta verklag er getur gagnast byggðarlögum sem þurfa og vilja snúa vörn í sókn. Verklagið hefur fram að þessu í daglegu tali verið kallað „Brothættar byggðir“.

Helsta frávikið í framkvæmd þeirra milli byggðarlaga var að á Raufarhöfn var tilkynnt í bréfi til íbúa við boðun íbúafundar að stöðugildi verkefnastjóra myndi fylgja verkefninu.

Samantekt áhersluatriða í niðurstöðu íbúáþinga

Íbúáþing skiluðu niðurstöðu í skýrsluformi sem Ildi ehf. tók saman. Þar var bæði skjalfest umræða og áherslumál hvers byggðarlags, auk þess að taka saman helstu niðurstöður þingsins.

¹⁸ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/afangaskil-i-byggdathrounarverkefni-a-raufarhofn>

Hér á eftir er sett fram niðurstaða hvers byggðarlags eins og hún er skjalfest í niðurstöðuskýrslu. Niðurstaðan gefur vísbendingu um að hvaða sviðum íbúar telja að aðgerðir þurfa að beinast og áherslumál hvers byggðarlags.

Raufarhöfn

Á Raufarhöfn var staðan afar erfið við upphaf BB og mikil áhersla í umræðum um að beinar aðgerðir myndu koma til í formi byggðakvóta.

Byggðakvóti, eyrnamerkur Raufarhöfn, bæði í bolfiski og makríl, var þar efstur á blaði. Þar á eftir kom áhugi á verulegri sókn í ferðaþjónustu og markaðssetningu, efling atvinnulífs almennt og draumur um að eignir sem áður tilheyrðu SR fái nýtt hlutverk og skapi sóknarfæri af fjölbreyttum toga. Fram komu áhyggjur af ástandi húsnæðis sem stendur autt og því að þrátt fyrir stöðuna er erfitt að fá íbúðarhúsnæði til leigu. Þá var varpað fram ýmsum skemmtilegum hugmyndum um menningarstarf, heimkomuhátíð og samstarf við nággranna í skóla- og æskulýðsmálum.

Sérstaða Raufarhafnar sem fyrsta verkefni BB fólst m.a. í því að þar var ekki lögð rík áhersla á að íbúaping myndi skila verkefnisstjórn verkefnalista til að vinna eftir. Verkefnisstjóri og verkefnisstjórn unnu hinsvegar að því að móta áherslur íbúapings í framkvæmdabúning og móta verkefni á þeim grunni.

Á Raufarhöfn voru verkefni nokkuð fjölbreytt á verktíma og m.a. fékkst framkvæmdastyrkur af fjárheimildum BB, auk þess sem sótt var í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og staðið fyrir öðrum verkefnum.

Bíldudalur

Á undirbúningsfundi á Bíldudal var rætt um hvað þyrfti til að uppbygging á Bíldudal gæti orðið farsæl og niðurstaða fundarmanna var eftirfarandi:¹⁹

Stærstu draumarnir sneru að öfluggu og fjölbreyttu atvinnulífi, góðri þjónustu og samgöngum. Rætt var um mikilvægi sterkra innviða, skóla, heilbrigðisþjónustu, íþróttar- og tómstundastarf og síðast en ekki síst, samgöngur.

Áhersla á innviði og þjónustu í heimabyggð var mikilvæg áhersla á Bíldudal. Í niðurstöðu íbúapings var vísað til þeirra þátta sem mikilvægustu stöða og ráðandi þátta byggðaþróunar. Þegar litið er til umræðna á þinginu var mikið rætt um nándarþjónustu heima í héraði og öryggi samgangna til að „styttu“ vegalengdir til að sækja þjónustu. Þá var nokkuð rætt um vægi kvenna sem mótandi aðila fyrir íbúapróun og hvernig samfélag og atvinnulíf gæti brugðist við til þess að bæta búsetu- og atvinnuskilyrði fyrir ungar konur.

Í samantektarskjali lldis um niðurstöðu íbúapings segir:

Á fjórutiu manna íbúapingi, sem haldið var síðustu helgina í september 2013, töldu þátttakendur að húsnæðismál, heilbrigðisþjónusta, samgöngur og íþróttar- og æskulýðsmál, séu mikilvægustu stoðirnar og ráðandi fyrir byggðaþróun.

¹⁹ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/bildudalur-samtal-um-framtidina->

Á framkvæmdastigi var útbúinn listi með 25 verkefnum sem úthlutað var og fylgst með framvindu á. Sveitarfélagið tók að nokkru mið af forgangsriðun íbúáþings og vann að málum sem þar komu fram, t.d. á sviði æskulýðs og íþróttamála.

Skaftárhreppur

Í Skaftárhreppi sýnir skjalfesting umræðu á íbúáþingi að mikil áhersla var lögð á atvinnumál, fjarskiptamál og húsnæðismál. Það kom fram að skortur á húsnæði væri dragbítur á uppbyggingu nýrra atvinnutækifæra. Þá væri húsnæðis og orkukostnaður hár sem hefði áhrif á lífskjör. Þá var lögð rík áhersla á þörf fyrir betri tengingar bæði við rafmagn og ljósleiðara.

Í samantektarskjali Ildis um niðurstöðu íbúáþings segir:

„Skilaboð íbúáþingsins voru skýr, efla þarf atvinnulíf til að renna styrkari stoðum undir byggðina, en til þess að það sé mögulegt, þarf að auka framboð á atvinnu- og íbúðarhúsnæði, skapa aðgang að þriggja fasa rafmagni og bæta fjarskipti. Landbúnaður og ferðaþjónusta eru megin stoðir atvinnulífs í Skaftárhreppi og snerist megnið af nýsköpunarhugmyndum sem fram komu á þinginu, um þær atvinnugreinar, aukna tengingu milli þeirra og markaðssetningu.“

Í framhaldi íbúáþings vann verkefnisstjórn með lista yfir atriði til að fylgja eftir. Fulltrúar verkefnisstjórnar funduðu m.a. með aðilum utan sveitar vegna ljósleiðaratengingar, 3ja fasa raforkutenginga og starfshóps ráðherra um húsnæðismál. Árangur af þessu varð óverulegur, en segja má að íbúáþing hafi komið þessum málum á dagskrá.

Breiðdalshreppur

Atvinnumál voru efst á baugi á íbúáþingi Breiðdalshrepps. Rætt var um nýtingu atvinnuhúsnæðis sem stóð autt til annarrar verðmætasköpunar. Þá var rætt um möguleika landbúnaðarhéraðs til að gera út á matvælaframleiðslu og ferðamennsku.

Helstu áherslumál íbúáþings skv. framsetningu í niðurstöðuskýrslu Ildis ehf. voru eftirfarandi:

Atvinnumál eru mikilvægasti þátturinn í eflingu byggðar í Breiðdalshreppi, að mati þátttakenda á íbúáþinginu. Ýmsir möguleikar eru til fjölgunar atvinnutækifæra, ekki síst með því að byggja á sérstöðu svæðisins, náttúru, sögu og matvælaframleiðslu. Horft er til ferðaþjónustu, nýtingar á aflögðu frystihúsi og loks fékk hugmynd um slipp fyrir báta að 30 tonnum góðan hljómgrunn. Þá er áhugi á að fjölga opinberum störfum, sem hefur fækkað verulega á síðustu þremur áratugum.

Verkefnastjórn vann að nokkrum verkefnum á grunni hugmynda frá íbúáþingi. Þar á meðal réðist Byggðastofnun í það verkefni að gera endurbætur á frystihúsinu. Væntingar íbúa til verkefnisins minnkuðu nokkuð þegar umsókn um byggðakvóta var synjað, þar sem heimamenn töldu það vera mikilvægt skref til uppbyggingar atvinnulífs sem ekki var nýtt.

Samantekt áhersluatriða í niðurstöðu íbúáþinga

Taflan að neðan sýnir þau 10 atriði sem voru tilgreind sem mikilvægustu málefni hvers íbúáþings, skv. forgangsröðun þátttakenda.

Tafla 4: Mikilvægustu málefni íbúáþinga

Sæti	Raufarhöfn	Bildudalur	Skaftárhreppur	Breiðdalshreppur
1	Byggðakvóti	Húsnæðismál	Atvinnumál	Atvinnumál
2	Ferðaþjónusta	Heilbrigðisþjónusta	Fjarskipti og rafmagn	Slippur
3	SR-lóð	Samgöngur	Húsnæðismál	Matvælavinnsla
4	Atvinnumál	Íþrótt og æskulýðsmál	Byggðaðpróun	Sr. Einar í Heydólum
5	Rafmagn og orka	Umferðaröryggi	Landbúnaður	The pointless door of Iceland
6	Starfsmaður BS	Frumkvöðlar	Náttúra – vernd og nýting	Stoppistöð ferðamanna
7	Nýsköpun	Tjaldstæðið	Menntamál	Íþróttahús og tengd starfsemi
8	Olíuþjónustustöð	Skógræktin	Nýting á náttúru, menningu, sögu	Ríkisstarfsmenn og embættismenn
9	Yngra fólk	Eldri borgarar	Ímynd svæðisins, sérkenni	Breiðdalssetur
10	Tómstunda og æskulýðsmál	Konur út á land	Grunnstöðir	Samgöngur og svikin loforð

Bildudalur hefur nokkra sérstöðu þarna því atvinnumál eru ekki efst á baugi. Þar er sjónum einkum beint að innviðum samfélagsins og þætti sem geta bætt búsetuskilyrði, t.d. í samhengi samgangna og þjónustu sem veitt er í heimabyggð.

Atvinnumál

Atvinnumál voru efst á baugi hjá hinum þremur byggðarlögum. Hjá Raufarhöfn var byggðakvóti efst á blaði og talið langmikilvægasta einstaka byggðamálið. Hjá íbúáþingi Breiðdalshrepps var kvóti ekki skráður sérstaklega sem umræðuefni íbúáþings, en reyndist vera mikilvægt atriði þegar á reyndi.

Af þessu má draga þá ályktun að í sjávarplássum hefur byggðakvóti mikil áhrif á hvernig spilast úr öðrum málum. Í tilviki landbúnaðarhéraða er áhersla oft einnig á nýtingu afurða til „beint frá býli“ framleiðslu og tengingu atvinnusköpunar í landbúnaðarhéruðum við ferðamennsku.

Húsnæðismál

Húsnæðismál eru ofarlega á lista bæði Bildudals og Skaftárhrepps en neðst á lista Raufarhafnar.²⁰ Þar sem húsnæðismál eru tilgreind má lesa af samhengi að húsnæðismarkaður sinni ekki því hlutverki að tryggja framboð íbúðarhúsnæðis á viðráðanlegu verði. Það vantar leiguhúsnæði og ein ástæða þess er sú að eignir þeirra sem falla frá verða í mörgum tilvikum sumarhús í notkun íbúa annarra byggðarlaga fremur en að fara til að sinna húsnæðisþörf heimamanna.

Þá eru húsnæðismál ekki tilgreind sem málefni til umræðu hjá Breiðdalshreppi. Þar eru húsnæðismál hins vegar stórt atriði fyrir fjárhag sveitarfélagsins þar sem það er eigandi félagslegra íbúða sem eru skuldsettar hjá Íbúðalánasjóði, og íþyngja fjárhag sveitarfélagsins verulega.

²⁰ Húsnæðismál eru þó mikilvæg fyrir íbúa Raufarhafnar. Leigumarkaður er þröngur og viðhald skortir á húsnæði sem eru ekki í reglulegri notkun vegna íbúafækkunar. Í framhaldi umræðna um þennan þátt var ráðist í gerð húsnæðiskönnunar á Raufarhöfn í samstarfi Byggðastofnunar og Háskólans á Akureyri.

ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Innviðir og grunnþjónusta – að meðtöldum samgöngum

Íbúæpingin ræddu öll með einum eða öðrum hætti um mikilvægi grenndarþjónustu og innviða fyrir samfélagið þótt sú umræða hafi birst undir ólíkum formerkjum. Á Bíldudal þar sem minnst fór fyrir atvinnumálaumræðu var sú umræða ofarlega á baugi. Þar voru efstu fimm atriðin á mikilvægislista: Húsnæði, heilbrigðisþjónusta, samgöngur, íþrótt- og æskulyðsmál og umferðaröryggi.

Fjöldi opinberra starfa

Þó það skori ekki hátt í mikilvægisröð sýnir skjalfesting íbúæpinga að þar bar oft á góma þróun á fjölda opinberra starfa í byggðarlaginu. Það gat bæði verið í samhengi þess hvort þeim störfum hefði fækkað á síðustu árum, hvort þau opinberu störf sem væru í héraðinu væru í háska og hvort flytja mætti störf til svæðisins.

Sé litið til samhengis umræðunnar má sjá að þar endurspeglast viðleitni til að styrkja fjölbreytni atvinnulífs og reyna að vinna gegn því að atvinnulíf í brothættum byggðum verði enn einhæfara.

5. Lýsing á fyrstu fjórum byggðarlögum í BB

Í þessum kafla er litið til þeirra þátta sem mótuðu hvaða byggðarlög voru valin til þátttöku í fyrstu atrennu BB. Sérstaklega er litið til íbúapróunar sem ráðandi þáttar til samræmis við markmiðssetningu BB um að bregðast við langvarandi fólksfækkun.

Val á verkefnum í fyrstu atrennu BB

Fyrsta viðfangsefni BB var Raufarhöfn

Tilefni þess að ráðist var í verkefnið var opinber umræða sem m.a. náði til Alþingis um að bregðast þyrfti við bráðum vanda á Raufarhöfn. Raufarhöfn var því í senn tilefni þess að ráðist var í að móta verkefnið BB og tilraunaverkefni þar sem reynslan af framkvæmd þess gæti nýst í öðrum byggðarlögum sem standa frammi fyrir svipuðum vanda.

Lagt upp á fleiri svæðum

Þrjú byggðarlög til viðbótar voru valin til þátttöku í BB eftir reynslu af framkvæmd þess á Raufarhöfn. Byggðarlögin sem urðu fyrir valinu voru Bíldudalur, Breiðdalshreppur og Skaftárhreppur.

Við valið var lögð áhersla á að fyrstu fjögur verkefnin væru fjölbreytt sem gæfi færi á að draga víðtækari lærdóm af verkefninu. Þannig var lögð áhersla á að þau kæmu úr ólíkum landshluta, endurspegluðu ólíkt byggðamunstur og lykilatvinnugreinar.

Í tveimur tilvikum var heilt sveitarfélag undir (Breiðdalshreppur og Skaftárhreppur) en í tveimur tilvikum var unnið með eitt byggðarlag á fjölkjarnasvæði. Tvö byggðarlög eru sjávarpláss (Raufarhöfn og Bíldudalur), en tvö eru þéttbýliskjarnar sem þjónusta landbúnaðarsvæði (Skaftárhreppur og Breiðdalshreppur).

Bíldudalur hefur ákveðna sérstöðu í þessum hópi þar sem von er um uppbyggingu með tilkomu stórs laxeldisfyrirtækis. Sú þróun var ekki langt á veg komin þegar Bíldudalur var valinn til þátttöku, en einnig þótti áhugavert að velja til þátttöku byggðarlag sem stóð frammi fyrir viðsnúningi og fá innsýn í þá þróun. Þar sem verkefnin eru samstarfsverkefni Byggðastofnunar, sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélaga var samráð haft við þessa aðila við ákvörðun á hvaða byggðarlög urðu fyrir valinu.²¹

²¹ Þó ber þess að geta að þessir valkostir virðast hafa verið nokkuð mótaðir frá upphafi verkefnis. T.d. er vísað til þeirra sem mögulegra byggðarlaga í minnisblaði stjórnarformanns og forstjóra Byggðastofnunar til ráðherra byggðamála í október 2012 þegar fyrstu fjárveitinga til verkefnisins er óskað.

Yfirlit yfir íbúafjölda byggðarlaga í fyrstu atrennu BB

Yfirlitstafla yfir breytingu íbúafjölda á 15 ára tímabili

Helsta skilyrði þess að verkefni falli undir markhóp BB er langvarandi íbúafækkun. Tafla 5 sýnir íbúafjölda þeirra fjögurra byggðarlaga sem tilheyra fyrstu atrennu BB frá 1999 til 2014 eða á 15 ára tímabili.

Upplýsingar eru fengnar af vef Hagstofunnar byggt á flokkun póstnúmera. Taflan sýnir að öll byggðarlögin hafa mátt þola verulega fólksfækkun þó Raufarhöfn skeri sig úr.

Tafla 5: Breyting íbúafjölda í fyrstu 4 BB verkefnum á 15 ára tímabili*

Byggðarlag (skv. póstnúmeri)	1999	2014	Breyting	% breyting
Raufarhöfn	428	176	-252	-59%
Bíldudalur	336	199	-137	-41%
Skaftárhreppur	586	452	-134	-23%
Breiðdalshreppur	290	187	-103	-36%

* Íbúafjöldi 1. janúar skv. upplýsingum frá þjóðskrá byggt á póstnúmeri

Hvernig standa þessi byggðarlög í samanburði við önnur?

Til þess að greina hversu mikil fækkun þetta er í samhengi annarra byggðarlaga fyrir sama 15 ára tímabil sýnir tafla 6 öll byggðarlög þar sem íbúafækkun er meiri en 30% á tímabilinu. Þar er um 12 byggðarlög að ræða.²² Byggðarlögin í fyrstu atrennu BB eru merkt með gráu í töflunni.

Tafla 6: Mesta fækkun íbúa skv. póstnúmeraflokkun 1999-2014

Byggðarlag (skv. póstnúmeri)	1999	2014	Mismunur	% munur
675 Raufarhöfn	428	176	-252	-59%
401 Isafjörður	56	29	-27	-48%
451 Patreksfjörður	176	100	-76	-43%
701 Egilsstaðir	1273	751	-522	-41%
465 Bíldudalur	336	199	-137	-41%
410 Hnífsdalur	345	205	-140	-41%
570 Fljót	113	71	-42	-37%
760 Breiðdalsvík	290	187	-103	-36%
470 Þingeyri	396	263	-133	-34%
345 Flatey á Breiðafirði	12	8	-4	-33%
425 Flateyri	391	263	-128	-33%
781 Höfn í Hornafirði	537	371	-166	-31%

Taflan sýnir að ekkert íslenskt byggðarlag hefur mátt þola meiri fækkun íbúa á tímabilinu en Raufarhöfn. Bíldudalur og Breiðdalshreppur eru einnig á listanum, en fólksfækkun í Skaftárhreppi er heldur minni á tímabilinu eða um 23%. Skaftárhreppur er númer 25 á lista þeirra sveitarfélaga sem íbúum fækkar mest á landinu á þessu tímabili.

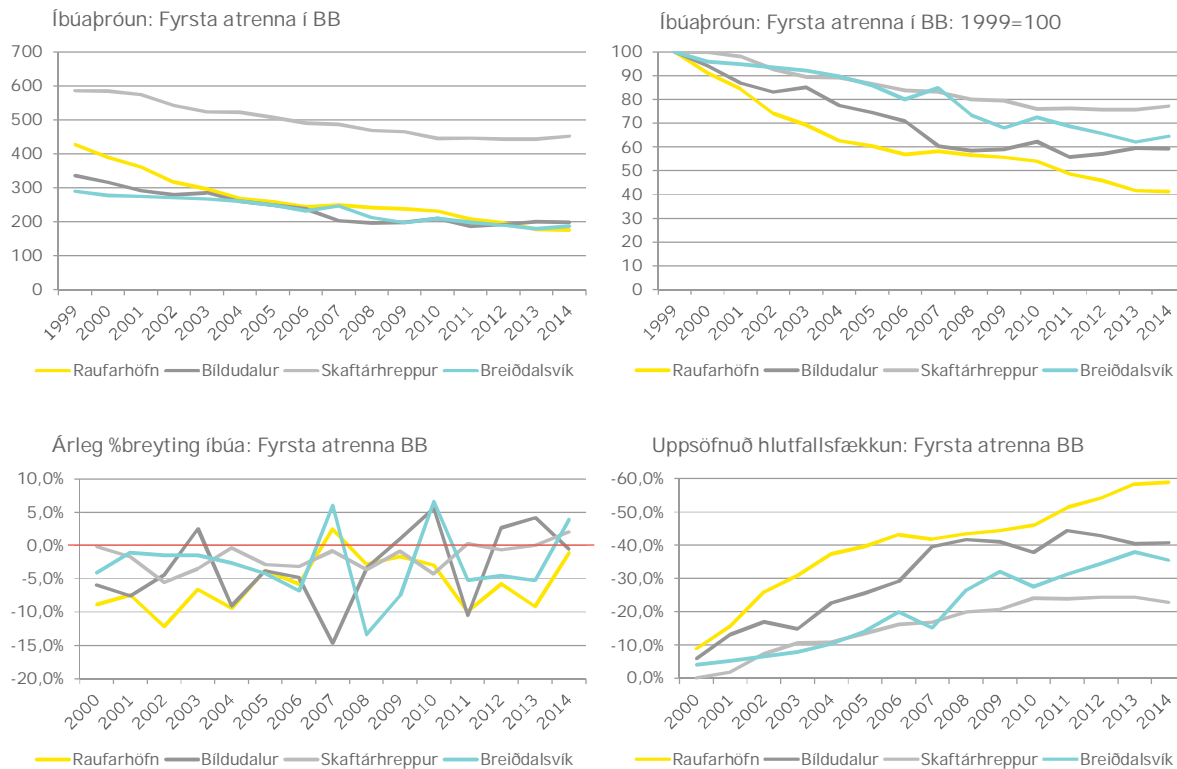
Yfirlit íbúapróunar á 15 ára tímabili

Að neðan má sjá þróun íbúafjölda fyrstu fjögurra byggðarlaga í BB fyrir 15 ára tímabil á fjórum myndum. Litið er til íbúafjölda, samanburðar á íbúafækkun þar sem íbúafjöldi hvers byggðarlags er stilltur af árið 1999 við 100, hlutfallsfækkunar á ári og uppsafnaðrar hlutfallsfækkunar.

²² Vakin er athygli á að í fjórum tilvikum er um að ræða póstnúmer sem lýsa dreifbýli kringum þéttbýlisstaði (401, 451, 701, 781) sem geta verið fámennar byggðir sem verða fyrir neikvæðum aðráttaráhrifum stærri byggðakjarna í grennd.

ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Mynd 7: Yfirlitsmynd íbúapróunar fyrstu fjögurra byggðarlaga í BB

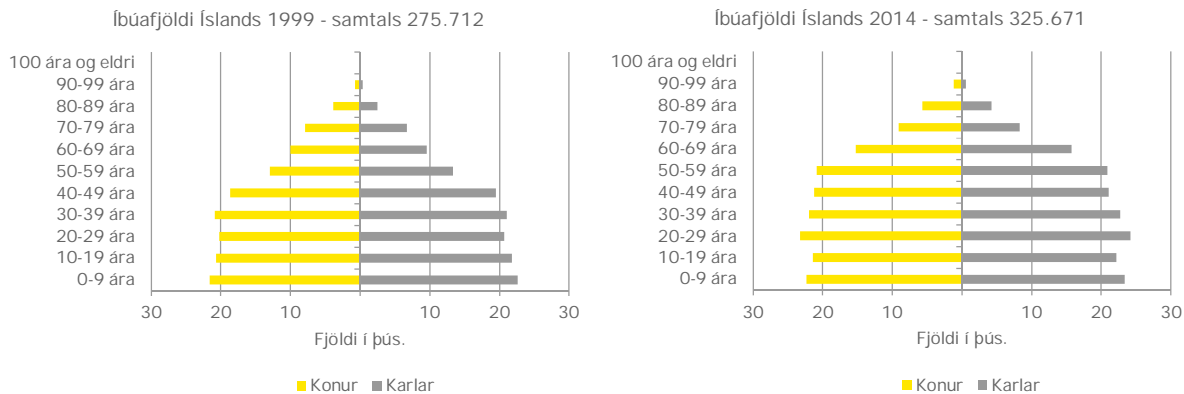


Myndirnar sýna að fækkun íbúa er mest á Raufarhöfn á tímabilinu, þar sem íbúafjöldi árið 2014 er aðeins um 40% af íbúafjölda árið 1999. Á Bíldudal og í Breiðdalshreppi er íbúafækkun minni, en uppsöfnuð fækkun er þó nærri 40% á tímabilinu. Ef litið er til síðustu fimm ára má sjá að íbúafækkun á sér stað á Raufarhöfn og Breiðdalsvík, meðan breytingin hjá Skaftárhreppi og Bíldudal er óveruleg.

Greining á aldursdreifingu byggðarlaga í BB

Myndirnar að framan sýna að byggðarlög í fyrstu atrennu BB máttu þola verulega fækkun íbúa á fimmtán ára tímabili, eða frá 1999 til 2014. Hér á eftir er litið til áhrifa þessarar íbúafækkunar á aldursdreifingu. Upplýsingar eru fengnar af vef Hagstofufunnar og sýnir íbúafjölda 1. janúar hvort ár. Stöplarnir sýna fjölda einstaklinga fyrir 10 ára aldursbil. Til þess að hafa samanburð á hvað telst „eðlileg“ aldursdreifing er fyrst sýnd aldursdreifing þjóðarinnar í heild fyrir sama tímabil.

Mynd 8: Aldursdreifing þjóðarinnar



Aldursdreifing íslensku þjóðarinnar sýnir einkenni sem er sambærileg við það sem tíðkast í nágrannalöndum t.d. Danmörku og Noregi. Þar eru þjóðirnar þó heldur eldri sem birtist m.a. í því að stærstu árgangarnir eru um miðjan aldur (40-50 ára), meðan aldursskiptingin á Íslandi árið 2014 er fremur jöfn. Þessi aldursskipting endurspeglar þá megintilhneigingu að þróuð hagkerfi Vesturlanda eldast, sem birtist í aldursdreifingu sem er þéttust um miðbikið.²³

Við greiningu á mannfjöldaþróun Vesturlanda er þannig viðbúið að greina hækkandi meðalaldur þjóða í heild. Svæðisbundin íbúaþróun (e. regional demographic change) getur sýnt áhrif fólksflutninga. Þar eru tilteknir hópar viðkvæmari fyrir áhrifum breytinga og sogast fyrr úr þeim samfélögum sem þola fólksfækkun vegna brottflutnings. Þar er einkum vísað til þess að yngri aldurshóparnir láta fyrst undan síga, og sér í lagi ungar fullorðnar konur.

Áhrif íbúafækkunar á aldurssamsetningu - dæmi Raufarhafnar

Þau byggðarlög sem voru valin til þátttöku í BB glíma öll við vanda langvarandi fólksfækkunar. Slík þróun er hluti af flóknara samspili og orsakasamhengi sem þó má lýsa með nokkurri einföldun sem vítahring fækkunar og minni fjölbreytni atvinnutækifæra, breyttar aldurssamsetningar íbúa, samdráttar í þjónustu opinberra og einkaaðila heima í héraði, veikingu samfélagsinnviða og fylgjandi neikvæðum áhrifum á búsetuskilyrði.

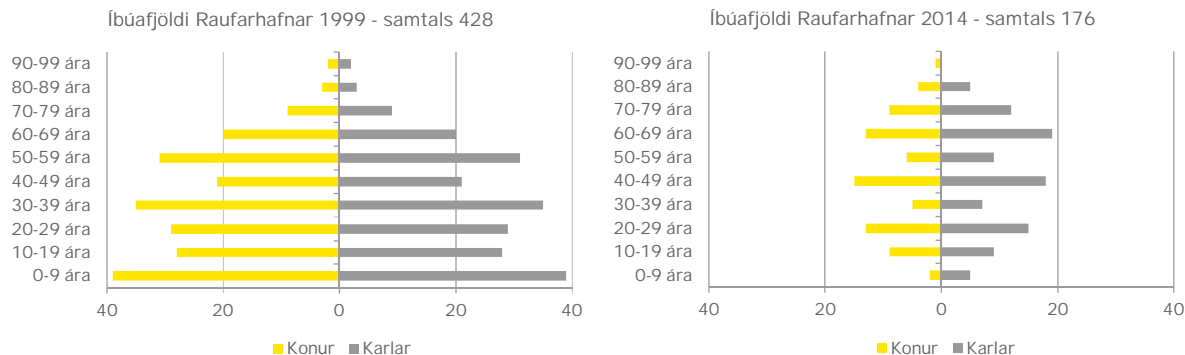
Fækkun íbúa og breytt aldurssamsetning er eitt megineinkenni þessarar þróunar. Til að sýna áhrif fólksfækkunar á aldurssamsetningu má líta til Raufarhafnar. Myndirnar að neðan sýna aldursdreifingu byggðarlagsins með 15 ára millibili, annars vegar árið 1999 og síðan árið 2014.²⁴

²³ Til samanburðar tekur aldursdreifing minna þróaðra hagkerfa mynd píramída. Til dæmis má skoða aldursskiptingu Vestur-Evrópu annars vegar og Vestur-Afríku hins vegar: <http://populationpyramid.net/western-europe/> - <http://populationpyramid.net/western-africa/>

²⁴ Upplýsingar eru fengnar af vef Hagstofunnar, miða við fjölda íbúa í janúar 2014 í póstnúmeri 675. Í framhaldi eru settar fram sambærilegar myndir fyrir öll byggðarlög í fyrstu atrennu BB.

ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Mynd 9: Aldurssamsetning íbúa Raufarhafnar með 15 ára millibili



Myndin sýnir að árið 1999 bar aldurssamsetning íbúa Raufarhafnar sömu megineinkenni og þjóðarinnar í heild. Á árinu 2014 hefur yfirbragð aldurssamsetningarinnar gerbreyst. Veruleg skörð hafa verið höggvin í alla árganga, en þó mest í yngri aldurshópunum, sem hafa nánast horfið. Konum fækkar meira en körlum á tímabilinu, eða um 64% á meðan körlum fækkar um 54%.

Til glöggvunar má stilla upp yfirlitstöflu nokkurra aldurshópa til yfirlits. Tafla 7 sýnir fjölda barna á grunnskólaaldri (6-15 ára), fullorðinna á barneignaraldri (20-40 ára), þess aldursbils sem er virkt á vinnumarkaði (20-67 ára) og ellilífeyrisþega (> 67 ára).

Tafla 7: Yfirlitsaldursflokkar íbúa Raufarhafnar

Raufarhöfn / fjöldi íbúa	1999	2014	Breyting	% breyting
Grunnskólaaldur (6-15)	77	11	-66	-86%
Barneignaraldur (20-40)	131	37	-94	-72%
Vinnandi aldur (20-67)	242	112	-130	-54%
Ellilífeyrisaldur (>67)	31	39	8	26%

Taflan sýnir að mest fækkun verður í yngri aldurshópunum á þessum 15 árum meðan ellilífeyrisþegum fjölgar. Eldri árgangarnir skila sér áfram upp píramídann á meðan börn og fólk á barneignaraldri nánast hverfur úr myndinni.

Árgangar grunnskólabarna eru sterkir á Raufarhöfn árið 1999 með um 18% íbúa sem er yfir landsmeðaltali. Árið 2014 hefur börnum á grunnskólaaldri fækkað niður í 11, sem er 6,25% íbúa sem er verulega undir landsmeðaltali (13,3% árið 2014).

Árið 1999 eru stórir árgangar undir 10 ára eða tæplega 100 einstaklingar. 15 árum síðar eru um 40 á aldrarsbilinu 15-25 ára sem þýðir um 60% nettófækkun. Nýliðun í yngsta aldurshópnum er á sama tíma lítil, með aðeins 7 íbúa 10 ára og yngri árið 2014.

Þessar breytingar í aldurssamsetningu eru stórtækar. Breytingar af þessum toga hafa veruleg áhrif á samfélagsgerð, lífsgæði og möguleika byggðarlagsins til að byggja upp sterkt atvinnulíf og viðnámsþrótt gegn frekari áföllum. Breytingarnar eru einkenni á víðtækari vanda og hafa væntanlega margháttaðar samfélagslegar og efnahagslegar birtingarmyndir.

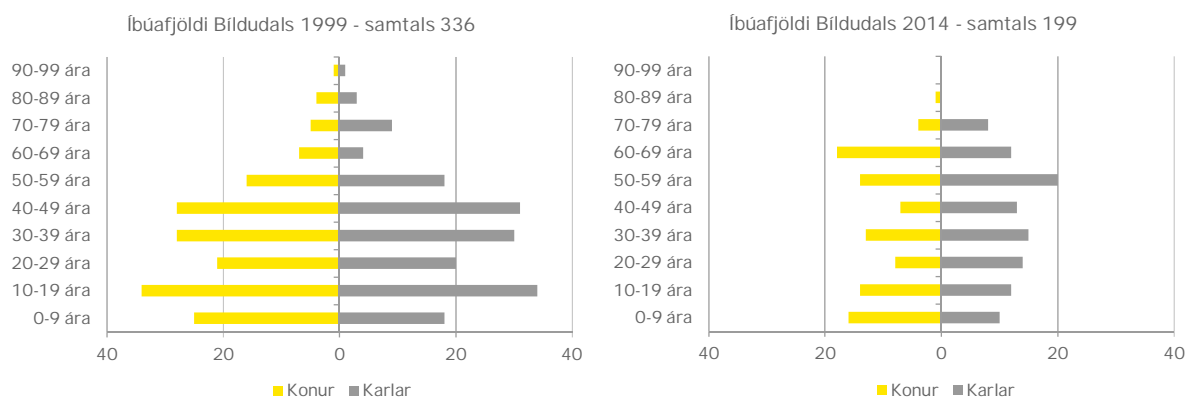
ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Bíldudalur – aldursdreifing

Á fimmtán ára tímabili hefur íbúum Bíldudals fækkað úr 336 í 199 eða um 41%. Myndirnar bera sömu einkenni og byggðapróun Raufarhafnar, þó fækkun íbúa sé ekki eins mikil. Bíldudalur var minni byggð í upphafi tímabils og e.t.v. brothættari í samhengi aldursdreifingar, þar sem 2 af þremur yngstu aldurshópanna virðast fremur veikir við upphaf tímabils.

Myndin sýnir að stórt skarð er höggvið í aldurshópa kvenna frá 20-50 ára. Þeim fækkar um 63% á meðan körlum á sama aldri fækkar minna, eða um 48%.

Mynd 10: Aldursdreifing íbúa Bíldudals 1999 og 2014



Þegar litið er til aldurshópa með sama hætti og í umfjöllun um Raufarhöfn má sjá að fækkun íbúa á grunnskólaaldri er undir meðaltali byggðarinnar í heild. Hlutfall íbúa á grunnskólaaldri við upphaf tímabilsins var þó frekar lágt eða 7,7% af íbúum, meðan landsmeðaltalið var um 15,5%. Ástandið var því fremur slæmt í upphafi.

Tafla 8 sýnir að á Bíldudal er framlag yngstu og elstu aldurshópanna til íbúafækkunar tímabilsins ekki eins mikið og annarra. Það vekur athygli á hversu mikil hlutfallsleg fækkunin er í hópi fólks á barnseignaraldri og þá sérstaklega kvenna í þeim hópi.

Tafla 8: Yfirlitsaldursflokkar íbúa Bíldudals

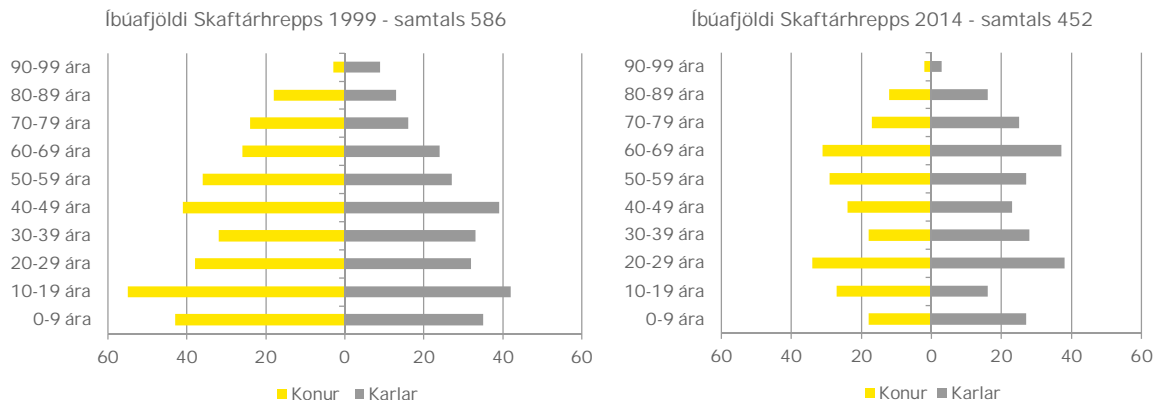
Bíldudalur / fjöldi íbúa	1999	2014	Breyting	% breyting
Grunnskólaaldur (6-15)	26	20	-6	-23%
Barneignaraldur (20-40)	105	51	-54	-51%
Vinnandi aldur (20-67)	202	130	-72	-36%
Ellilífeyrisaldur (>67)	25	23	-2	-8%

Skaftárhreppur – aldursdreifing

Á fimmtán ára tímabili hefur íbúum Bíldudals fækkað úr 586 í 452 eða um 22,3%. Íbúafækkun er því ekki eins mikil og hjá hinum byggðarlögum í fyrstu atrennu BB. Íbúunum fækkar í heild um 134. Sú fækkun kemur að verulegu leyti úr yngstu aldurshópnum, og svo úr hópnum frá 30-49 ára. Hópurinn þar á milli (20-29 ára) tekur nánast engum breytingum, og telur um 70 íbúa bæði 1999 og 2014.

Konur heldur færri en karlar í dreifingunni, eða um 46%. Það hlutfall helst óbreytt á þessum 15 árum.

Mynd 11: Aldursdreifing íbúa Skaftárhrepps 1999 og 2014



Tafla 9 sýnir verulega breytingu í fjölda íbúa á grunnskólaaldri, eða um 56%. Við upphaf tímabils er hlutfall barna á grunnskólaaldri í byggðarlaginu yfir landsmeðaltali eða 15,9%, en lækkar niður í 9,1% árið 2014. Fækkun fullorðinna á barneignaraldri (20-40 ára) og vinnandi (20-67 ára) er óveruleg. Ástæðan er ekki síst sú að innan þess hóps árið 2014 er sterkur árgangur 20-29 ára. Íbúafækkun í aldurshópnum 30-49 ára er um 40%.

Tafla 9: Yfirlitsaldursflokkar íbúa Skaftárhrepps

Skaftárhreppur / fjöldi íbúa	1999	2014	Breyting	% breyting
Grunnskólaaldur (6-15)	93	41	-52	-56%
Barneignaraldur (20-40)	139	124	-15	-11%
Vinnandi aldur (20-67)	315	275	-40	-13%
Elliðfeyrisaldur (>67)	96	89	-7	-7%

Breiðdalshreppur – aldursdreifing

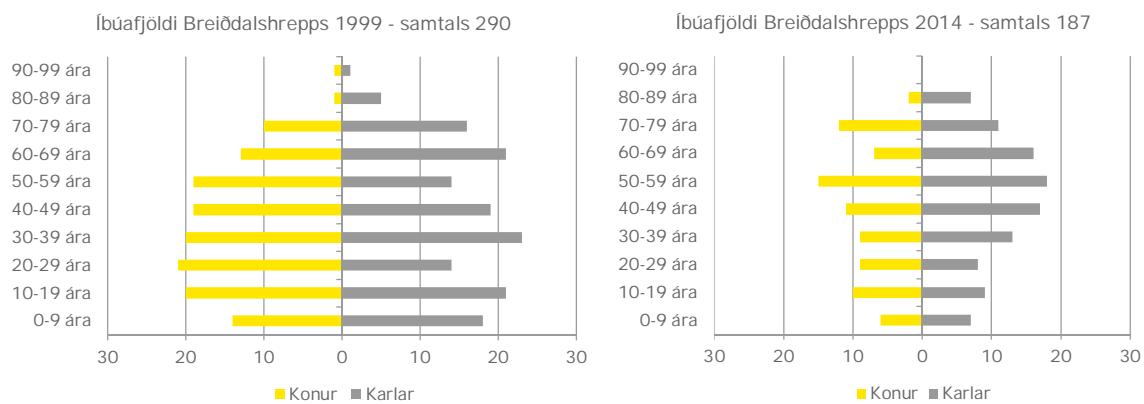
Á tímabilinu fækkar íbúum Breiðdalshrepps úr 290 í 187 eða um 103 íbúa.

Fækkunin skiptist nokkuð jafnt milli yngri aldurshópanna. Sé litið til þeirra sem eru undir 39 ára voru þeir um 150 árið 1999 en eru orðnir um 70 árið 2014. Það þýðir að sá hluti íbúa hefur meira en helmingast á tímabilinu.

Aldursbilin 4 undir fertugu skýra fækkun 80 íbúa og það fækkar um nærri 20 íbúa í hverjum þeirra. Eins og í tilviki Skaftárhrepps eru konur heldur færri við upphaf tímabilsins, eða um 48%, en árið 2014 hefur það hlutfall lækkað niður í 43%.

ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Mynd 12: Aldursdreifing íbúa Breiðdalshrepps 1999 og 2014



6. Ný verkefnislýsing - BB 2.0

Umræða um þróun BB á árinu 2014

Eftir fyrsta heila starfsár BB var það mat Byggðastofnunar að tímabært væri að færa það til fleiri byggðarlaga. Í starfsáætlun Byggðastofnunar fyrir árið 2014 sem lögð var fyrir stjórnarfund í janúar 2014 var lagt upp með að auglýsa eftir allt að sex byggðarlögum við viðbótar í BB, svo sveitarfélögin verði allt að 10 í heildina.²⁵ Með þeirri fjölgun var ráðgert að Byggðastofnun myndi leggja til launakostnað tveggja stöðugilda sem myndi skiptast milli 10 byggðarlaga.

Á stjórnarfund Byggðastofnunar í mars 2014 var lagt fram minnisblað um áframhald verkefnisins og forstjóra og formanni stjórnar falið að gera drög að auglýsingu um útfærslu þess til fleiri staða.²⁶

Niðurstaðan varð sú að auglýst var eftir nýjum þátttakendum í BB án þess að fjöldi nýrra þátttakenda væri tiltekinn.

Í auglýsingu var verkefnið BB og inntak þess var kynnt. Áhersla var lögð á vægi samráðs og valdeflingar. Markmið verkefnisins voru sett fram með sama hætti og í minnisblaði Byggðastofnunar til ANR að hausti 2013 eða:

Kassi 3: Markmið BB samkvæmt auglýsingu fyrir nýja þátttakendur í maí 2014

Markmið verkefnisins eru skilgreind þannig:

- Að auka vitund fólks í brothættum byggðarlögum um eigin þátt í þróun samfélagsins.
- Að virkja frumkvæði íbúa og samtakamátt.
- Að gefa íbúum kost á að taka þátt í forgangsröðun málefna.
- Að stilla saman strengi ríkis, sveitarfélags, opinberra stofnana, atvinnulífs og íbúa í ákvörðunum sem varða viðkomandi byggðarlög.

Þá var lögð áhersla á að aðilar hefðu skýrar væntingar og ljóst væri hverju væri verið að lofa íbúum í hinum „brothættu byggðum“. Yfirlýsing verkefnisstjórnar til íbúa var kynnt með sama hætti og í boðsbréfum til íbúapinga, auk þess sem tiltekið var að:

... ekki er verið að lofa fjölgun íbúa eða atvinnutækifæra, fjármunum eða töfralausnum, heldur því að leiða saman aðila og gefa íbúum kost á að hafa áhrif á þá valkosti sem þær stofnanir sem að verkefninu standa, taka til skoðunar, en endanlegar ákvarðanir eru síðan í höndum þessara stofnana.

10 umsóknir bárust sem kynntar voru fyrir stjórn Byggðastofnunar á fundi hennar 30. júní 2014. Á fundinum var tilgreint að stofnunin myndi í kjölfarið fara yfir umsóknir og fylgigögn, funda með heimamönnum og koma með tillögur fyrir stjórn í framhaldinu um hvaða byggðarlög yrðu fyrir valinu.²⁷

²⁵ <http://www.byggdastofnun.is/static/files/Starfsaaetlanir/starfsaaetlun-2014.pdf>

²⁶ Sjá fundargerð: <http://www.byggdastofnun.is/static/files/Fundargerdir/fundargerd-414-14.03.2014-til-birtingar.pdf>

²⁷ Sjá fundargerð: <http://www.byggdastofnun.is/static/files/Fundargerdir/fundargerd-417-22.08.2014-til-birtingar.pdf>

Tafla 10: Umsækjendur um þátttöku í BB

Fjöldi	Umsækjandi í maí 2014
1	Árneshreppur
2	Dalabyggð
3	Flateyri
4	Grimsey
5	Hofsós
6	Hrísey
7	Kópsasker
8	Strandabyggð
9	Suðureyri
10	Þingeyri

Endanleg afstaða hefur ekki verið tekin um hvernig beri að afgreiða þessar umsóknir. Starfsmenn Byggðastofnunar hafa heimsótt þau 7 sveitarfélög sem standa að baki umsóknunum, kynnt BB, hlustað eftir væntingum heimamanna til verkefnisins og hvaða áhrif það geti haft.

Unnið hefur verið að því hjá Byggðastofnun að teikna upp hvaða áhrif það muni hafa á verkefnið að ná til svo margra byggðarlaga. Þá þarf að líta til þess hvort verið sé að dreifa kröftunum um of og hvaða fjölda verkefna sé unnt að sinna samtímis og ná samt þeim árangri sem til er ætlast.

Mat á reynslu Byggðastofnunar af fyrsta áfanga BB

Frá upphafi var það yfirlýst markmið BB að þróa nýja aðferð til að bregðast við vanda byggðarlaga í bráðum vanda. Jafnframt var ljóst að í upphafi væri um tilraunaverkefni að ræða sem þyrfti að móta og þróa frekar. Í samræmi við það ákvað Byggðastofnun að staldra við eftir að hafa komið fyrstu fjórum byggðarlögum af stað, meta árangur af starfinu og uppfæra áætlanir um framhaldið.

Við endurmat og þróun á verkefninu hefur verið horft til tveggja þátta. Annars vegar er mat á viðhorfum þátttakenda í verkefnisstjórn og hins vegar erlendrar fyrirmyndir um hvað megi læra af skipulagi og nálgun við sambærileg úrlausnarefni.

Mat á frammistöðu – könnun

Í ágúst 2014 sendi Byggðastofnun spurningalista til allra aðila sem sátu í verkefnastjórnnum BB um afstöðu þeirra til verkefnisins og reynsluna af því. Til að mynda var spurt um afstöðu til árangurs af verkefninu, hver reynslan hefði verið af einstökum þáttum í framkvæmd þess – þ.m.t. hverju þyrfti að breyta eða bæta og hverjar væru forendur árangurs í áframhaldandi starfi.

Í september var haldinn símafundur með sveitarstjórum, landshlutasamtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélögum viðkomandi byggðarlaga þar sem niðurstöður könnunarinnar voru kynntar og ræddar.

Þessar niðurstöður og viðhorf heimamanna til verkefnisins voru nýtt sem innlegg við uppfærslu á því verklagi sem beitt hafði verið við framkvæmd BB til þessa.

Sótt í norska fyrirmynd

Starfsmenn Byggðastofnunar leituðu í smiðju Norðmanna um fyrirmyndir. Þar eru svæðisbundnar byggðavarnir skipulagðar með því að skilgreina byggðarlög sem endurskiplagningar- eða umbótaverkefni (regional-omstilling).²⁸ Norska umbótaverkefnið hagnýtir nálgun verkefnastjórnunar við að móta verklag og staðla aðkomu að verkefnum.

Í viðauka (V4) er tekin saman lýsing á helstu einkennum í norsku nálguninni sem veitti að hluta leiðsögn fyrir upplegg um uppfærða verkefnisáætlun fyrir BB.

Samantekt lærdóms af fyrstu atrennu BB

Byggðastofnun dró saman ályktanir af reynslu sinni af fyrstu atrennu BB og helstu niðurstöður má sjá á síðu úr kynningu var lögð fyrir stjórn stofnunarinnar.

Mynd 13: Lærdómur Byggðastofnunar af fyrstu atrennu BB

Helsti lærdómur af því sem komið er

- **Frjór jarðvegur** - íbúar tóku virkan þátt í íbúabingum og fundum og mikilvæg málefni tekin til skoðunar
- **Talsverð gerjun** eftir íbúabing og margt áunnist
- **Eitt til tvö ár stuttur tími**
- **Þörf á skýrari markmiðasetningu og verkáætlun**
- **Verkaskipting og verkefnastjórn þyrfti að vera skýrari** í kjölfar íbúabings og „eftirfylgnifundar“
- **Nokkur óvissa um samþættingu verkefna** s.s. við sveitarfélög og stoðkerfi og við aðrar áætlanir, svo sem sóknaráætlanir og vaxtarsamninga
- **Takmarkaðir peningar**
 - árinu 2013 var ekki fyllilega ljóst hversu miklir fjármunir yrðu til ráðstöfunar í framhaldinu og því farið varlega og einungis ráðinn starfsmaður á Raufarhöfn tímabundið.
 - Óveruleg fjárhæð á hvert byggðarlag ef mörgum/öllum umsóknum sinnt

 BYGGÐASTOFNUN

Viðbrögðin við þeim atriðum sem nefnd eru birtast m.a. í uppfærðri verkefnislýsingu fyrir BB sem tekin var saman af Byggðastofnun og kynnt fyrir stjórn Byggðastofnunar að hausti 2014.

Ný verkefnislýsing að hausti 2014 – BB 2.0

Í september 2014 var lögð fram verkefnislýsing fyrir BB sem tók saman reynsluna af fyrstu atrennu BB og formfesti verklag og nálgun. Verkefnislýsingin er unnin í samstarfi þróunarsviðs Byggðastofnunar og Ildis ehf.

Markmiðssetning verkefnisins hefur ekki tekið breytingum, enda eru yfirmarkmið mótuð bæði í byggðaáætlun og í framsetningu fjárlaga. Áherslur við nálgun verkefnisins eru þó útfærðar með skýrari hætti, hlutverk og ábyrgð aðila við framkvæmd. Auk þess er í uppfærðri verkefnislýsingu bent á ýmis álitamál og úrlausnarefni sem upp komu í umræðu um árangur af fyrstu atrennu verkefnisins. Þó þau atriði séu ekki öll til lykta leidd benda þau til þess að unnið sé að mótun verkefnisins með það að markmiði að bæta árangur.

²⁸ Sjá vefsíðu verkefnisins: <http://www.regionalomstilling.no/>.

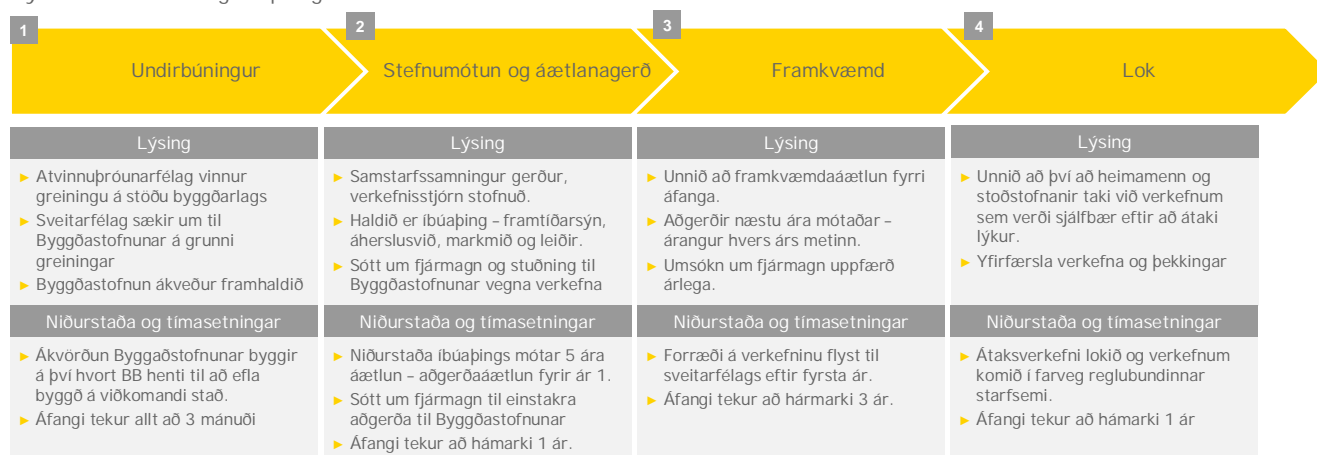
ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

Hér á eftir verður greint frá helstu breytingum frá framkvæmd BB í fyrstu atrennu og því fyrirkomulagi sem stungið er upp á í uppfærðri útgáfu „BB 2.0“

Áfangaskipting BB 2.0

Mikilsverð breyting í framkvæmd BB í nýrri útgáfu er uppskipting verkefnisins í áfanga. Áfangaskiptingin tekur að verulegu leyti mið af uppbyggingu verkefna í norsku fyrirmyndinni.

Mynd 14: Yfirlit áfangaskiptingar í BB 2.0



Í fyrsta áfanga er gert ráð fyrir að formleg greining fari fram á því hvort það byggðarlag sem sækir um að komast í verkefnið eigi erindi þangað í samhengi þess hvort þau úrræði sem standa til boða henti byggðarlaginu og sé líklegt til að ná árangri. Samkvæmt tillögunni verður greiningin unnin af atvinnuþróunarfélaginu á svæðinu.

Í öðrum áfanga er gert ráð fyrir formlegri stofnun verkefnisins. Aðilar verkefnisins gera samkomulag um skiptingu verkefna og ábyrgðar á verk tíma. Í þessum áfanga fara fram íbúafundir og samráð með svipuðum hætti og í fyrri útgáfu BB. Einn áþreifanlegur munur er að nú mun íbúáþing líta til 5 ára í mati á stefnu og áherslum, en vinna ítarlegri aðgerðaáætlun til eins árs. Í öðrum áfanga verður sótt um þá fjármuni til Byggðastofnunar sem gert er ráð fyrir að aðgerðir verkefnisins krefjist á næsta ári.

Í þriðja áfanga er unnið að framgangi verkefna eins og þau eru sett fram í niðurstöðu annars áfanga (stefnu og aðgerðaáætlun). Verkefnastjórn sinnir hlutverki sínu en forræði á verkefninu flyst til sveitarfélagsins sem hefur vinnu við að aðlaga reglulega starfsemi að breyttum áherslum. Gert er ráð fyrir árlegu endurmati árangurs og stefnu og á grunni þeirrar vinnu verði árlega sótt um fjármögnun aðgerða næsta árs til Byggðastofnunar. Gert er ráð fyrir ráðningu verkefnisstjóra við upphaf þessa áfanga, sem kann að vera samnýtt stöðugildi með öðrum byggðarlögum.

Í fjórða áfanga er unnið að verklokum sem felst í að heimamenn og stoðstofnanir innleiði aðgerðir sem skipulagðar voru innan átaksverkefnis sem hluta af daglegri starfsemi. Þannig er gert ráð fyrir að viðhalda ábata og árangri samhliða reglubundinni starfsemi.

Að loknum fjórða áfanga er byggðarlagið útskrifað úr verkefninu BB.

Almenn lýsing á verkefninu í BB 2.0

Í nýju uppleggi BB er lýst hvernig líkja má verkefnisstjórn við nokkurs konar sérsveit sem grípur til viðeigandi ráðstafana á hverjum stað eftir eðli vandans og atvikum. Verkefnin eru því ekki talin viðbótarlag ofan á eða skörun við hefðbundið stoðkerfi, heldur sérhæft verkefni sem er til reiðu þar sem aðstæður krefjast þess. „Sérsveitin“ mun tileinka sér þekkingu og reynslu í þessari tegund verkefna, að því leyti sem þau hafa sammerk einkenni, og ná árangri með samstilltu átaki bæði stjórnvalda og aðila í heimabyggð.

Styrkur verkefnisins felst í því að allir aðilar koma að borðinu, fulltrúar ríkis, sveitarfélags, stoðkerfis og íbúa. Ekki er verið að búa til nýtt lag ofan á stjórnkerfið, heldur samstarfsvettvang þar sem verið er að leiða saman krafta, einskona „sérsveit“. Hægt er að leita markvissra lausna á hverjum stað og verkefnið hefur leitt í ljós viðfangsefni sem minni byggðarlög um allt land standa frammi fyrir. Þar hefur Byggðastofnun getað beitt sér gagnvart stjórnvöldum. Þannig nýtist slagkrafturinn betur, bæði í byggðarlögnum og á landsvísu. Virk þátttaka íbúa er grundvöllurinn að því að virkja það afl sem býr í samfélaginu og styrkja það innan frá.

Líftími verkefnis í BB 2.0

Í nýju uppleggi BB er gert ráð fyrir mun lengri líftíma verkefnisins í hverju byggðarlagi. Í upphaflegu uppleggi tók samráðsferlið um 3 mánuði og framkvæmdafasinn e.t.v. ekki nema ár. Reynslan af fyrri atrennu sýndi að sá tími dugar ekki til að vinna að veigamiklum breytingum og ná þeim árangri sem að er stefnt. Þetta byggir m.a. á reynslunni af starfinu á Raufarhöfn þar sem tiltekið var að þess væri ekki að vænta að snúa þróuninni við á einu til tveimur árum.²⁹

Í nýju uppleggi er gert ráð fyrir að fyrstu tveir áfangarnir taki ríflega ár, en framkvæmd og lok verkefnis geti tekið um 4 ár. Líftími verkefnisins í heild sinni geti því verið um 5 ár, með endurmati áætlana og árangurs á hverju ári.

Val verkefna í BB 2.0

Í nýju uppleggi BB er gert ráð fyrir að áður en byggðarlag er valið til þátttöku í BB fari fram greining á áhrifaþáttum og drifkröftum sem verka á byggðarlögin. Byggðarlagið færi rök fyrir því að þátttaka í verkefninu geti skilað árangri. Tiltekið er í verkefnislýsingu að í sumum tilvikum geti verið að aðferð BB sé ekki líkleg til árangurs og við lok áfanga 2 komi til greina að láta staðar numið.

Á þessu stigi er einnig mögulegt að tekin sé ákvörðun um að verkefni haldi ekki áfram ef mat Byggðastofnunar / verkefnisstjórnar er á þann veg að ekki séu forsendur til að ná árangri. Til dæmis ef lykilyrirtæki eru hamlandi, íbúar óvirkir, viðfangsefni almenn (á landsvísu) eða að fyrir hendi séu aðrar aðstæður sem draga úr líkum á árangri.

²⁹ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/afangaskil-i-byggdathrounarverkefni-a-raufarhofn>

Ábyrgð aðila og hlutverk

Einn fylgifyiskur þess að styðjast við formlegt fyrirkomulag verkefnastjórnar er að hlutverk og ábyrgð aðila á verktíma eru skýrt afmörkuð. Verkefnislýsingin skerpir á hlutverkum aðila við framkvæmd verkefnis, forræði á ólíkum verkþáttum og fjármagni.

Þannig er Byggðastofnun eigandi verkefnisins á landsvísu (BB) en sveitarfélagið á hverjum stað eigandi þess hluta starfsins sem fram fer heima í héraði.

Sveitarfélagið er eigandi verkefnisins og ber ábyrgð á að framvinda þess og framfylgd sé í samræmi við verkefnislýsingu Byggðastofnunar fyrir verkefnið „Brothætta byggðir“ og samþykka stefnu og áætlanir verkefnisins í sveitarfélaginu á hverjum tíma. Það sinnir jafnframt einstökum verkefnum sem því eru falin í aðgerðaáætlun frá ári til árs og af verkefnisstjórn.

Í samræmi við umfjöllun um veik sveitarfélög og takmarkað bolmagn þeirra kann þetta að virðast skjóta skökku við, en samtímis er gert ráð fyrir að hverju verkefni fylgi aukinn stuðningur sem gæti falist í að samnýta stöðugildi verkefnisstjóra með öðru byggðarlagi.

Þá er gert ráð fyrir að í hverju byggðarlagi fái verkefnið sérnafn sem valið er heima í héraði, en heitið BB verði regnhlífarheiti fyrir verkefnið á landsvísu.

Áhrif fjölgunar verkefna á hvaða fjármagn verður til skiptanna

Í uppfærðu verkefnaskjali er rætt um hvaða þolmörk verkefnið hafi til að taka við fleiri verkefnum. Hjá Byggðastofnun er verið að vinna að útfærslu hugmynda um fjárþörf einstakra verkefna og hvaða árangri megi ná í hverju byggðarlagi fyrir sig fyrir takmarkaða fjármuni.

Tillagan sem sett er fram í verkefnislýsingu styðst við þá meginhugmynd að um 5-6 m.kr. geti runnið til hvers verkefnis. Þó er ljóst að það verður þröngur stakkur sniðinn fyrir hvert verkefni ef þau verða 14 talsins.

Kassi 4: Uppfærð verkefnislýsing um kostnað BB af verkefnum

Starfshópur Byggðastofnunar um endurmat og mótun verkefnisins til framtíðar telur ráðlegt og æskilegt að fjármunir til brothættra byggða nægi til að greiða eftirfarandi kostnaðarþætti í verkefnunum:

- Umsýslu verkefnisins, ráðgjöf og yfirsýn af hálfu Byggðastofnunar (sameiginleg verkefnastjórn).
- Verkefnastjórn í einstökum verkefnum.
- Beina styrki sem nýst gætu verkefnisstjórnnum á hverjum stað til að styðja við smærri verkefni

Staða verkefna í fyrri atrennu miðað við uppfærða verkefnislýsingu

Miðað við verkefnislýsingu sem lögð var fram eru verkefni fyrri atrennu öll á mörkum þess að vera í öðrum og þriðja áfanga. Gert er ráð fyrir að yfirfara verklag í þeim verkefnum svo þau uppfylli sömu skilyrði og þau sem verða tekin inn í samræmi við uppfært verklag.



hluti

Viðhorf til áhrifa og framkvæmdar

7. Mótun matsramma

Mat á framkvæmd fyrstu fjögurra verkefna BB fór fram með því að taka símaviðtöl við aðila sem sitja í verkefnisstjórnnum og lykilhagsmunaaðila í hverju byggðarlagi. Stuðst var við matsramma, sem tiltók hvaða atriði væru viðeigandi til þess að skera úr um hvaða árangur náðist í framkvæmd verkefna. Matsrammanum var ætlað að setja skýran ramma um hvernig upplýsinga var aflað í símaviðtölum og enn fremur hvernig unnið var úr þeim.

Nánar um inntak mats á verkefnum BB

Matsramminn er sniðinn til að horfa fram á veginn

Við þróun matsrammans var lagt upp með að aðferðin myndi nýtast áfram. Niðurstöður fyrir framkvæmd verkefna í fyrstu atrennu BB myndu þannig lýsa punktstöðu sem sett yrði fram í þessari skýrslu. Þær niðurstöður myndu gagnast til að móta hugmyndir um áframhaldandi starfsemi BB.

Matsramminn sjálfur, þær spurningar og áherslur sem þar eru settar fram gætu nýst í framhaldinu til að meta þróun í framgangi verkefna og vera innlegg í lokamat verkefna við útskrift þeirra úr BB á síðari stigum.

Matsramminn byggir á mati á norski fyrirmynd BB

Spurningarnar sem settar voru fram í matsrammanum voru byggðar á því mati sem notað var í þeirri fyrirmynd sem BB studdist við. Þannig styður matsramminn viðleitni BB að taka mið af þessu norska verkefni með því að beita sambærilegum mælikvarða á árangur.³⁰

Matsramminn er settur fram í samráði við Byggðastofnun og Lykiltengiliði

Við mótun þeirra spurninga sem settar voru fram og skilgreiningu á þáttum sem taldir voru móta árangur var haft samráð við Byggðastofnun og lykilhagsmunaaðila. Áður en fyrstu viðtöl fóru fram var farið yfir mælikvarða á árangur með bæði Byggðastofnun og lykiltengiliðum til þess að afla staðfestingar á að matsramminn myndi taka til þeirra þátta sem skiptu máli fyrir árangur verkefna.

Matsramminn er því tengdur viðhorfum framkvæmdaaðila og þátttakenda í verkefninu sem tryggir að þeir þættir sem lagðir eru til grundvallar mati eru taldir sanngjarnir og viðeigandi af hagsmunaaðilum.

Framsetning og túlkun upplýsinga

Við framsetningu viðhorfa er þess gætt að aðeins eru dregnar almennar ályktanir ef sjónarmið komu fram frá fleiri en einum aðila og fleiri en einu byggðarlagi. Þá er þess gætt í sértækum ummælum að setja þau fram með almennum hætti svo þau séu ekki rekjanleg til tiltekinna viðmælenda.

³⁰ Vísað er til árangursmats á líftíma verkefna, eða „programstatusvurdering“. Sjá hlekk: <http://www.regionalomstilling.no/no/Verktoy/Programstatusvurdering/>

Niðurstöður og einstök ummæli voru borin undir Byggðastofnun og Lykilhagsmunaaðila til þess að staðfesta réttmæti túlkunar og framsetningar einstakra atriða sem fram koma.

Til hvers þarf að líta við túlkun niðurstaðna

Þegar mat á árangri liggur fyrir þarf að nýta þær niðurstöður til þess að meta tilefni til breytinga og úrbóta. Til þess er nauðsynlegt að hafa sýn á hvað veldur þeirri niðurstöðu. Hafi menn ekki skýra sýn á samhengi aðgerða og áhrifa (e. programme logic & design) þarf ekki að vera ljóst hvort það sem hamli árangri sé slök framkvæmd á góðri stefnu, eða að úrræðin sem beitt er séu ekki viðeigandi eða illa útfærð. Við áhrifamat allra verkefna má gera ráð fyrir að unnt sé að greina markmiðssetningu, ráðstöfun fjármagns, ýmsar aðgerðir og góðan ásetning. Spurningin þegar kemur að áhrifamati er ekki einvörðungu hverju það hefur skilað, heldur einnig hvað veldur. Að öðrum kosti er ekki unnt að gera markvissar tillögur til úrbóta.

Mynd 15 lýsir þessu samhengi með almennum hætti.³¹

Mynd 15: Mat á hvernig niðurstaða mótast af hönnun eða framkvæmd stefnu

		Styrkleiki í hönnun stefnu	
		Sterkur	Veikur
Styrkleiki í framkvæmd stefnu	Sterkur	1	2
	Veikur	3	4

Þessi skýringarmynd er almenn en er þó vísbending um að tillögur um úrbætur á grundvelli áhrifamats verkefna mega ekki einvörðungu líta í smáatriði í framkvæmd, heldur einnig taka afstöðu til hvaða grundvallarþættir eru að verki.

³¹ Þessi umfjöllun byggir á framsetningu skýrslu Alþjóðabankans: WB (2004): Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-5823-5>.
Í samhengi áhrifamats á BB á þessi framsetning sér samsvörun í vinnu í áfanga 2 við framsetningu á „logic model“ fyrir BB.

8. Inntak og framkvæmd mats

Inntak matsramma

Hvert verkefni í fyrstu atrennu BB var metið á grundvelli matsramma sem fyrr var vísað til. Upplýsingum var safnað með viðtölum þar sem lagt var upp með að meta verkefni á grundvelli lykilárangurs- eða velgengnisþátta. Þeim þáttum sem litið var til var safnað í nokkra efnisflokka, sem eru eftirfarandi:

1. Stofnun verkefnis og undirbúningur.
2. Afmörkun og inntak aðgerða.
3. Stjórnun og fyrirkomulag.
4. Samráð og samhæfing.
5. Endurmat og lærdómur.
6. Tengsl aðgerða við áhrifaþætti byggðapróunar.

Að baki hverjum efnisflokki liggja fjórar til fimm spurningar sem vísa til árangurs í framkvæmd BB í hverju byggðarlagi.³²

Notkun matsramma

Matsramminn í heild sinni samanstendur af 25 spurningum í sex yfirflokkum. Gert er ráð fyrir að hver spurning hafi þýðingu við að draga fram mælikvarða sem nota má til röðunar verkefnunum innbyrðis eftir árangri eða frammistöðu. Þó er ekki gert ráð fyrir að gefa einkunn fyrir hverja spurningu, heldur nýta þær sameiginlega til að gefa einkunn fyrir efnisflokkinn í heild.

Spurningarnar eiga sameiginlega að draga fram einkunn fyrir hvern yfirflokk og bjóða upp á að dregnar séu ályktanir um stöðu og áhrif hvers verkefnis og innbyrðis samanburð þeirra í þeim megindráttum sem yfirflokkarnir marka.

Gert er ráð fyrir að taka saman stutta efnislega samantekt um hvert verkefni fyrir hvern yfirflokk.

Markmið mats á verkefnum í hverju byggðarlagi

Markmið þessarar æfingar við röðun og einkunnagjöf verkefna BB er þrjúþætt:

- ▶ Raða verkefnum upp á gefna mælikvarða og greina á milli þeirra út frá velgengnisþáttum.
- ▶ Nota þá velgengnisþætti til að skerpa sýn á hvað mótari árangur BB í héraði og nýta til ráðleggingar um þróun verkefnisins.
- ▶ Nota umræðu um velgengni og árangur í verkefninu til að þróa árangursmælikvarða til notkunar í framhaldinu sem eru sértækir, mælanlegir og tengjast markmiðssetningu BB.

Það er ekki gert ráð fyrir að hverri spurningu sé hægt að svara með afgerandi hætti. Þá er hver spurning fyrir sig ekki nægjanlega sértæk til að bjóða upp á samanburð milli verkefna. Spurningarnar eiga þó

³² Matsramminn var lagður fram sem milliafurð í verkefni EY og lá fyrir við framkvæmd viðtala. Einstakar spurningar og túlkun þeirra má sjá í viðauka (V1).

ANNAR HLUTI: Greining á framgangi og framkvæmd BB

sameiginlega að draga fram einkunn fyrir hvern yfirflokk og bjóða upp á að dregnar séu ályktanir um stöðu og áhrif hvers verkefnis og innbyrðis samanburð þeirra í þeim meginráttum sem yfirflokkarnir marka.

Yfirlit yfir efnisflokka matsramma og árangursþætti

Myndin að neðan sýnir þá efnisflokka sem mat verkefna byggir á ásamt þeim einkennum sem talin eru greina á milli þess hvort niðurstaða sé góð eða slök. Þannig má segja að taflan sýni þroskastig verkefna (e. maturity model) þar sem fyrir liggur að hvaða einkennum er stefnt og hægt er að staðsetja verkefni út frá stöðu þeirra miðað við faglegar kröfur.

Mynd 16: Yfirflokkar matsramma ásamt velgengnisþáttum

Matsþættir	Slök frammistaða	Afburða frammistaða
1 Stofnun verkefnis og undirbúningur	Við lok undirbúningsfasa er stuðningur heimamanna við verkefnið takmarkaður. Samráð lykilaðila í heimabyggð hefur ekki styrkst. Aðilar hafa ólíkar eða óljósar væntingar um framhaldið.	Við lok undirbúningsfasa hefur verið stofnað til virks samráðs við lykilhagsmunaaðila í heimabyggð. Væntingar aðila um starfið í framhaldi eru skýrar og samstilltar.
2 Afmörkun og inntak aðgerða	Aðgerðaáætlun íbúabings er ekki líkleg til að ná þeim árangri sem stefnt er að. Tillögur gætu t.d. verið um svo stór verkefni að þau séu óraunhæf, eða svo smá að þau hafi ekki veruleg áhrif.	Aðgerðaáætlun íbúabings og tekur á vanda byggðarlagsins með raunhæfum aðgerðum sem eru í rökréttu samhengi við sértækan vanda byggðarlagsins, eins og hann var greindur á íbúabingi.
3 Stjórnun og fyrirkomulag	Verkefnisstjórn samhæfir ekki aðgerðir innan héraðs og nær ekki að tengjast eða efla lykilhagsmunaaðila, auk þess sem röð verkefnisstjórnar er veik utan héraðs.	Verkefnisstjórn sýnir afl og frumkvæði. stuðlar að aðgerðum og samhæfir. Verkefnisstjórn bregst við aðkallandi aðstæðum sem koma upp t.d. til að vernda störf, þjónustu í heimahéraði eða viðlíka.
4 Samráð og samhæfing	Aðilar sem standa að verkefnisstjórn hafa ekki náð að vika samstarfsgrundvöll sinn og draga aðra að borðinu. Verkefnið snýst fyrst og fremst að eftirfylgni einstakra smárra aðgerða, fremur en að efla samtakamátt og samstarf í héraði.	Hægt er að merkja aukið samstarf aðila í héraði. Aðilar innan héraðs hafa sóst eftir styrkjum, verkefnum eða fjármögnun verkefna sem kunna að falla utan fjármögnun BB, en hefðu e.t.v. ekki komið til annars.
5 Endurmat og lærdómur	Unnið er að framgangi verkefna skv. áætlun en ekki er reynt að meta árangur verkefna með skýrum hætti, bera saman við markmið verkefnis, áform eða önnur byggðarlög.	Verkefnisstjórn fylgdist með framkvæmd og árangri verkefna. Framkvæmd og forgangsröðun er endurmetin árlega. Áhersla lögð á að auka vægi aðferða og verkefna sem skila mestum árangri.
6 Áhrifaþættir byggðapróunar	Verkefnið hefur haft jákvæð áhrif á samfélagslega þætti, en ekki hefur verið ráðist í aðgerðir sem hafa áhrif á hversu aðlandi byggðarlagið er fyrir fólk og fyrirtæki.	Verkefnið hefur skapað sértækar aðgerðir í byggðarlaginu sem stuðja byggðapróun og uppbyggingu atvinnulífs.

Mótar árangur verkefna BB

Í viðauka (V1) er sýnt hvaða spurningar liggja að baki hverjum yfirflokki og voru notaðar sem umræðurammi til að fá fram viðhorf aðila.

Tekið er fram að síðustu tvö atriðin hafa nokkra sérstöðu í matsrammannum þar sem þau líta frekar fram á veginn fremur en að vera nýtt til við mat verkefna í fyrstu atrennu BB.

- ▶ Endurmat og lærdómur: Allt verkefnið er í endurmati hjá Bygðastofnun sem felst í þróun nýrrar verkefnislýsingar. Tillögur um spurningar undir þessum lið eru því frekar hugsaðar til að gagnast verkefninu BB fram á veginn.
- ▶ Áhrifaþættir byggðapróunar: Þessi spurning byggir á að fram séu komin áhrif á vinnumarkað, íbúafjölda eða önnur lykilaðila. Ljóst er að verkefnið er of skammt á veg komið til að mæla slíka þætti, en spurningarnar eru settar fram til að nýtast mati á BB fram á veginn.

9. Samantekt viðhorfa viðmælenda

Hér á eftir er sett fram samantekin niðurstaða fyrir niðurstöðu símaviðtala um framkvæmd verkefna í hverju byggðarlagi í fyrstu atrennu BB. Viðtölin voru tekin í desember 2014 og beindust að framkvæmd verkefna 2013 og 2014.

Fyrir liggur breiður stuðningur við grundvöll verkefnis ...

Það ríkir almenn og breið sátt um markmið og þýðingu verkefnisins BB. Nauðsyn þess að til staðar sé úrræði sem megi beita til að bregðast við vanda þeirra byggðarlaga sem standa veikast er óumdeilt. Þá nýtur grundvallarhugmyndafræði verkefnisins um að beita valdeflingaraðferðum og fá íbúa til samráðs mikils stuðnings.

Það kom fram í viðtölum að það hefði gagnast til að efla samstöðu íbúa og samheldni að fara yfir vanda byggðarlagsins og möguleg úrræði í samráðsformi. Þó staðan væri enn brothætt og ekki mætti mikið út af bera til að menn misstu móðinn, hefði sú samstaða sem náðist breytt miklu fyrir væntingar um framhaldið, sem getur verið afar mikilvægt í þröngri stöðu. Þá var almenn ánægja með fyrirkomulag og framkvæmd íbúasamráðs. Allt verklag þótti faglegt og einkennast af gæðum og fagmennsku í framkvæmd.

Viðmælendur töldu að jafnaði að íbúasamráðið hefði verið góður undirbúningur og innstilling fyrir frekari aðgerðir.

Það má ekki vanmeta mikilvægi þess að breið og viðtekin sátt sé um grundvöll stefnunnar, hugmynd um tilgang sé skýr og hvaða virði stefnan geti skilað.

... en nokkur væntingamunur ríkir um framkvæmd BB

Í sinni einföldustu mynd má segja að nokkur væntingamunur hafi verið á milli upplifana viðmælenda á framkvæmd verkefna í heimabyggð og þess sem lagt var upp með.

Lykilþáttur í því efni er e.t.v. sá að áhersla Byggðastofnunar frá upphafi hefur beinst að því að kynna nýtt verklag samráðs og valdeflingu í héraði, en ekki lagt áherslu á framkvæmd eða fjármögnun sértækra aðgerða. Aðilar í heimabyggð hafa orðað þetta sem svo að eftir íbúasamráð hafi lítið gerst. Það eitt og sér endurspeglar ákveðinn væntingamun í framkvæmd verkefna.

Þegar litið er til yfirlýstra markmiða verkefnisins á landsvísi um að kynna til sögunnar nýtt úrræði sem hafi afl til að stuðla að veigamiklum breytingum verður einnig að líta til þeirrar gagnrýni að verkefnisstjórn í hverju byggðarlagi hafi hvorki bolmagn né úrræði til að fylgja eftir þeim væntingum sem skapaðar voru í samráðsferlinu.

Samantekt niðurstaðna fyrir efnisflokka mats

Myndin að neðan sýnir samantekna niðurstöðu viðtala við aðila í heimabyggð fyrir framkvæmd verkefna BB, ásamt grófri röðun á árangri hvers þáttar fyrir verkefnið í heild. Myndin sýnir að stofnun BB í hverju byggðarlagi og fyrirkomulag íbúasamráðs þótti almennt takast betur en framkvæmd. Nánari grein er gerð fyrir hvað liggur að baki þessari samantekt í viðauka (V1), bæði fyrir einstök matsatriði og hvert byggðarlag.

Mynd 17: Yfirlit yfir niðurstöðu viðtala

Matsþættir	Staða	
1 Stofnun verkefnis og undirbúningur	Almennt tókst vel til við stofnun BB í heimabyggð og fá íbúa til stuðnings við verkefnið. Samstaða íbúa óx og þeir tóku virkan þátt í umræðu um hagsmunamál byggðarlagsins	
2 Áfmörkun og inntak aðgerða	Aðgerðaáætlanir hafa einkum skilað minni og samfélagsefandi aðgerðum, en þau mál sem komust á dagskrá eru almennt talin horfa til framfara og endurspeglar hagsmuni og afstöðu byggðarlagsins.	
3 Stjórnun og fyrirkomulag	Framkvæmdahlíð BB hefur verið minna úfærð og nefnt var að „botninn hafi dottið úr“ þegar kom að þeim hluta (Raufarhöfn er þar undantekning þar sem verkefnisstjóri var starfandi).	
4 Samráð og samhæfing	Verkefnisstjórnir hafa almennt haft takmörkuð úrræði til að fylgja eftir stærri málum, eftir samfád í héraði eða samhæft aðgerðir stjórnvalda í víðara samhengi. Niðurstaðan hefur verið sú að verkefni BB hafa að verulegu leyti verið viðbót við verkefni sveitarfélaga og stoðkerfis sem vitað var stæðu veik fyrir á brothættum svæðum.	
5 Endurmat og lærdómur	Þessi liður hefur verið tekinn föstum tókum með endurmati Byggðastofnunar á verkefninu og mótun verkefnislýsingar. Í matsramma er þó vísað til hvernig þessu verður framfylgt fyrir hvert verkefni í framhaldi.	
6 Áhrifaþættir byggðapróunar	Þessi liður vísar til langtímaáhrifa og verður ekki metinn sérstaklega í samantekt.	

Mótar árangur
verkefna BB

Myndin sýnir ekki mismun í frammistöðu verkefna eftir byggðarlögum þó greina megi slíkan mun í frásögnum fyrir einstaka matsþætti. Þar má t.d. nefna að staða Raufarhafnar er í mörgum tilvikum talin betri en annarra byggðarlaga, þar sem þar fylgdi stöðugildi verkefnisstjóra, byggðakvóti og fjármagn til afmarkaðra verkefna. Myndin að ofan veitir þó frekar yfirlit yfir verkefnið í heild en vísað er til viðauka um útfærslu í hverju byggðarlagi.

Tillögur um endurbætur í verklagi

Á grundvelli þessara niðurstaðna má greina tækifæri og tilefni til að gera tillögur til úrbóta. Þá má greina hvaða úrræði gætu verið viðeigandi til þess að bregðast við tilteknum veikleikum og/eða áhættuþáttum. Byggt verður á þessum ályktunum í fjórða hluta skýrslunnar þar sem ályktanir verða dregnar saman fyrir allar greiningaraðgerðir sem eru hluti af vinnu EY við áhrifamat BB.

10. Áherslur viðmælenda einstök atriði BB

Inngangur

Hér á eftir eru sett fram nokkur efnisatriði sem komu fram viðtölum. Fyrst eru sett fram stef sem komu fram ítrekað, þ.e. sem fleiri en einn aðili tiltók sem áhrifaþátt um árangur í framkvæmd BB fyrir fleiri en eitt byggðarlag. Þar á eftir eru tiltekin nokkur atriði sem komu fram í viðtölum, sem voru ekki endilega ítrekuð stef, en verðskulda þó umræðu.

Áhersla er lögð á að Byggðastofnun hefur verið í samskiptum við aðila og að verulegu leyti er verið að bregðast við þessum þáttum í útfærslu BB 2.0. Viðmælendur tóku einnig fram þegar rætt var um nokkra þætti að þeir teldu þá horfa til betri vegar, en tilgreindu þá þó sem veikleika í framkvæmd til þessa.

Nokkur stef sem komu upp

Mikilvægi íbúasamráðs og valdeflingar

Viðmælendur lýstu almennt yfir ánægju sinni með fyrirkomulag samráðs og inntak valdeflingarhugmynda.

Framkvæmdahlíð verkefnisins var veik

Það álit kom fram ítrekað að eftir upphafsfunði og íbúasamráð hafi botninn dottið úr verkefninu og lítið gerst. Á upphafsstigum BB hefðu myndast væntingar sem ekki hefði verið fylgt eftir. Sú bjartsýni sem fylgdi því að mæta á íbúáþing hefði koðnað niður þegar eftirfylgni var veik og beinar/sértækar aðgerðir engar. Þessi afstaða var nokkuð afgerandi. Vert er að taka fram að bjartsýni um form og framgang BB hefur aukist samfara kynningu á nýju verkefnisuppleggi Byggðastofnunar.

Nýting fjármuna BB

Það álit kom fram að of hár hluti þess fjármagns sem runnið hefði til BB hefði farið í utanumhald íbúáþinga og samráð, í stað þess að fara í sértækar aðgerðir og verkefni. Nefnt var að verkefnið hefði að hluta farið í að fjármagna „sjálft sig“ og fjármagn hafi einvörðungu farið í fundahöld.

Þá var nefnt að eðlilegt væri að vitað hefði verið í upphafi hvað væri til ráðstöfunar, svo verkefnisstjórn hefði getað samhæft aðgerðir miðað við tiltæk úrræði.

Inntak aðgerða BB – of léttvægar til að hafa áhrif eða of viðamiklar til að komast í framkvæmd

Það álit kom fram að þær aðgerðir sem ráðist hafi verið í kjölfar íbúáþinga hefðu verði góðra gjalda verðar en hefðu ekki markað vatnaskil. Spurningin sem vaknaði var „er þetta það sem við þurfum í raun?“

Tillögur um smærri aðgerðir hafi í mörgum tilvikum fallið niður vegna skorts á eftirfylgni (ýmis samfélagsefandi mál og félagsstarfsemi) en raunveruleg hagsmunamál hafi ekki komist í framkvæmd þar sem úrræði verkefnisins hafi ekki dugað til.

Stuðningur við verkefnið heima í héraði

Fulltrúar sveitarfélaga og stoðkerfis í héraði nefndu að stuðningur við framkvæmdahlið verkefnisins hefði ekki verið nægur. Framkvæði sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélaga hafi verið nauðsynlegt til að frumkvæði myndi ekki detta alveg niður á líftíma verkefnisins. Það átti að vera ljóst frá upphafi að sveitarfélagið gat ekki keyrt verkefnið áfram heima fyrir, enda var markmiðið að styðja við sveitarfélög með takmarkað bolmagn, en það var enginn annar strúktúr virkur á verktíma.

Árangur Raufarhafnar – og úrræði fyrir aðra

Fulltrúar annarra byggðarlaga nefndu að ofgnótt hefði verið af dæmisögum frá Raufarhöfn þar sem bæði verklagi og árangri var lýst. Í byggðarlögum þar sem hvorki var að vænta byggðakvóta né þátttöku verkefnisstjóra vakti þetta hins vegar spurningar um hvaða virkni og úrræði gætu staðið til boða.

Áform um fjölgun byggðarlaga í BB olli áhyggjum

Auglýsing um fjölgun byggðarlaga í BB vorið 2014 olli mörgum vonbrigðum. Margir töldu að þar með hefði orðið ljóst að verkefnið myndi ekki standa undir þeim væntingum um aðgerðir sem gerðar voru í upphafi. Þó kynnt hafi verið í upphafi að ekki ættu að koma beinir fjármunir heim í hérað með verkefninu, reiknuðu menn í huganum að 50 m.kr. á ári fyrir 4 verkefni gæti skilað áhrifum sem myndu dvína þegar 10 til viðbótar kæmu í hópinn. Þetta endurspeglar nokkurn væntingamun aðila í heimabyggð og skipuleggjenda verkefnis. Þó gert hafi verið ljóst að verkefninu ættu ekki að fylgja fjármagn til framkvæmda gerðu menn almennt ráð fyrir að fjárheimildir verkefnisins myndu nýtast í heimabyggð með einum eða öðrum hætti.

Stuðningur Byggðastofnunar gagnvart stjórnkerfinu

Sveitarstjórnarmenn töldu Byggðastofnun ekki hafa stutt nægjanlega við verkefnið gagnvart stjórnkerfi og aðilum utan héraðs. Sveitarstjórnarmenn hefðu í mörgum tilvikum haft betri tengingar en Byggðastofnun sem átti þó að vera samhæfingaraðili og málsvari stjórnkerfisins. Þá voru nefnd dæmi um frumkvæði heimamanna í samskiptum við stjórnkerfið þar sem Byggðastofnun sýndi ekki virkan stuðning eða frumkvæði. Fundir við þingmenn kjördæmis og stjórnkerfi hafi ekki haft annað yfirbragð en þeir fundir sem haldnir hafi verið undanfarin ár og ekki skilað meiru.

Þá var nokkur væntingarmunur um hvað myndi felast í stuðningi Byggðastofnunar í samskiptum við stjórnvöld og samhæfingu. Það varð minna en menn gerðu ráð fyrir í upphafi.

BB hefur nýst til að flytja fókus á málefni byggðarlagsins

Þó beinum aðgerðum hafi ekki verið hrint í framkvæmd hefur BB nýst til að flytja fókus á málefni byggðarlagsins. Það á bæði við innan stærra sveitarfélags og fyrir sveitarstjórnarmenn og aðra sem eiga í samskiptum við stjórnvöld í öðru samhengi. Þannig hefur verkefnið gagnast og haft áhrif umfram það sem snýr að beinum aðgerðum sem hrint var í framkvæmd.

Nokkur atriði sem komu fram í viðtölum til frekari umræðu

Verkefnisstjórn vantar úrræði

Það viðhorf kom fram að kröfur á verkefnastjórn væru miklar en verkefnastjórn skorti úrræði til að standa undir þeim. Þá var einnig tiltekið að ef stjórnvöld vildu í bregðast við vanda byggðarlaga í brýnum vanda þyrfti viðtækari samstillingu og samráð stjórnvalda en verkefnisstjórn BB getur komið til leiðar. Ráðandi þættir fyrir þróun byggðamála væru bæði tengd fleiri langtímaáætlunum ríkisins, mótun innviða og framboði opinberrar þjónustu.

Sá strúktúr sem stillt hefur verið upp í nafni BB hefur óveruleg áhrif á forgangsröðun aðgerða og ríkið kemur enn fram með brotakenndum hætti þrátt fyrir að stofnað hafi verið til BB (þ.e. lokar á möguleika með annarri hendi en boðar samráðsfundi með hinni). Það viðhorf kom fram að samstilling aðgerða ríkisins þurfi að vera meiri – og þar með að verkefnisstjórnin fái með einhverjum hætti meiri vigt.

Hentar BB betur fyrir ákveðna tegund byggðavanda?

Það viðhorf kom fram í viðtali að aðferð í búasamráðs væri e.t.v. ekki viðeigandi lausnaraðferð í öllum tilvikum. Dæmi má taka af byggðarlagi þar sem eitt vandamál yfirsýggir önnur, t.d. að það vanti vegaf framkvæmd heim í hérað. Fundahöld og samráð um forgangsröðun þarf þá ekki að vera viðeigandi úrræði, þegar ljóst er í hvaða aðgerð á að ráðast. Í þessu samhengi er vert að hugleiða hvort það þurfi að liggja fyrir skýrari skilgreining á hver eru úrræði BB og í hvaða tegund viðfangsefna verkefnið hentar.

Húsnæðismál – húsnæðisekkla á viðráðanlegu verði og aukin eftirspurn utanhéraðsmanna

Húsnæðismál voru ofarlega á baugi í öllum byggðarlögum. Framboð á íbúðarhúsnæðis á viðráðanlegu verði fyrir kaupmátt svæðisins vantar ásamt hvata til að byggja nýtt húsnæði. Þetta atriði er nefnt hér sem dæmi um vanda sem íbúðarþing tilgreina sem brýnt vandamál og stjórnvöld þurfa að finna lausn á. Í samhengi BB er hins vegar lítið hægt að gera annað en að miðla upplýsingum til viðeigandi ráðuneytis.

Verkefnastjórn sem sérsveit (task force)

Í umræðum um tilgang verkefnisstjórna hefur henni verið lýst sem sérsveit. Þannig er hún ekki til sem viðbótarlag á stoðkerfinu, heldur tímabundið úrræði sem kallað er til við ákveðnar kringumstæður og dregur saman þær þjargir sem standa til boða. Þessi framsetning þótti nokkuð skýr og naut stuðnings hagsmunaaðila.

Í framkvæmd þarf þó að huga að því hvað felst í þessu hugtaki þegar kemur að framkvæmd og hver breytingin er frá starfsháttum fyrstu atrennu BB.

11. Dæmi um ummæli og tilsvör í viðtölum

Sjálfsefning hefur skilað árangri og þátttaka almennings hefur verið mikil í verkefnum.

Það hefur náðst mikill árangur – andinn í bygðarlaginu er allt annar – þó lítið megi út af bera.

Það þarf að vera miklu skýrara hvað felst í þessu – hver er fyrsta hjálpin?

Allt hefur færst í jákvæðari gir – það skiptir ótrúlega miklu máli hvernig er talað.

Það tókst að fá fólk með – hefur aukið bjartsýni og samkennd

Þetta er auðvitað gott verkefni. Vilji til að taka á vandanum, setja peninga í þetta og vinna með heimamönnum. Gef þessu 7-8 í einkunn.

Ég set spurningamerki við hvernig fjármagn er nýtt. Þurfum við á því að halda að fá einn fund og svo er allt búið?

Það var mikill samhljómur um verkefnið en vantaði upp á að fylgja eftir aðgerðum.

Þetta er heppilegt tól til að auka meðvitund íbúa, en þetta tekur ekki á því sem þarf.

Íbúafundir og „post-it“ fundir eru góðir með öðru – en duga skammt einir og sér.

Menn misstu móðinn þegar þeir heyrði að það ættu 10 í viðbót að fá aðgang að kerfinu. Þær væntingar sem menn höfðu urðu að nánast engu. Það hafði lítið gerst fram að því og myndiaugljóslega ekki aukast.

Viðhorf íbúa var allt annað eftir fundina. Svona samtali er gríðarlega mikilvægt.

Kemur þessi strúktúr einhverju til leiðar heima í héraði? Svárið er nei.

Á tímabili hélt ég að ég hefði misskilið verkefnið frá A til Ö – en nú er þetta að glæðast.

Ég hélt að stuðningur Bygðastofnunar yrði miklu sterkari. Um tíma fannst mér ég vera að slást við að fá Bygðastofnun með mér (í samskipti við stjórnkerfið).

Stóru hagsmunirnir sem skipta sköpum falla utan við verkefnið.

Eftir að þau fóru að skoða þessa norsku leið hefur þetta orðið markvissara – ég finn stóran mun á því.

Verkefnið er sett á þegar staðan er brothætt. Nýbúið að loka [vinnustað]. Við erum spurð hvar við viljum láta grafa skurð – við bendum – en grafan kemur aldrei. Við fáum bara plástur á opið sár.

Mér fannst botninn detta úr þessu eftir fundi með þingmönnum og ráðherrum eftir áramót – þá kom í ljós að við vorum í nákvæmlega sömu stöðu og áður og verkefnið breytti í raun engu.

Verkefni sem komu út úr íbúabingi voru svo stór og viðamikil að það var ekki á færi neinnar verkefnastjórnar að hrinda þeim í framkvæmd – ég kenndi því aðeins um hversu lítið gerðist.

Samskipti við stjórnvöld eru enn brotakennd. Á sama tíma og við erum á samráðsfundi er lokað á aðra þjónustu og staðan þrengist. Þetta verkefni breytir engu um það.

Gallinn við þetta átak – það þurfa að fylgja beinar aðgerðir – menn geta talað sig ráðalausa með fundum – þú verður að gera eitthvað.

Það tókst vel að forgangsraða verkefnum og fókus fluttist á ákveðin mál sem ekki höfðu verið í umræðunni.

Verkefnin voru gagnleg og verkefnastjórn ágæt. Hefði e.t.v. mátt vera aðeins átaksmeiri verkefni í þessu en þetta virkar vel.

Það myndast rík krafa á verkefnisstjórnina – en hvað áttum við að gera? Skrifa bænaskrá til kóngsins í Kaupmannahöfn. Það var ekkert hægt að bjarga þessu nú frekar en áður.

Íbúar töldu að þetta væri „make or break“ staða. Væntingar stóðu til þess að fá hjálp til að snúa þróuninni við. Ekki að fá bara fund með samborgurunum. Ekki misskilja mig – svoléiðis samráð er fínt – en það er ekki nóg.

Við höfum fengið fjármagn og verkefni í bygðarlagið sem ekki hefðu komið annars

Verkefnið hefur mótað áherslur í verkefni sveitarstjórnar og stoðkerfis – það hefur virkað.



4 hluti
Virðisþeðja fyrir BB fram á vegin

12. Framsetning á virðisæðju verkefna

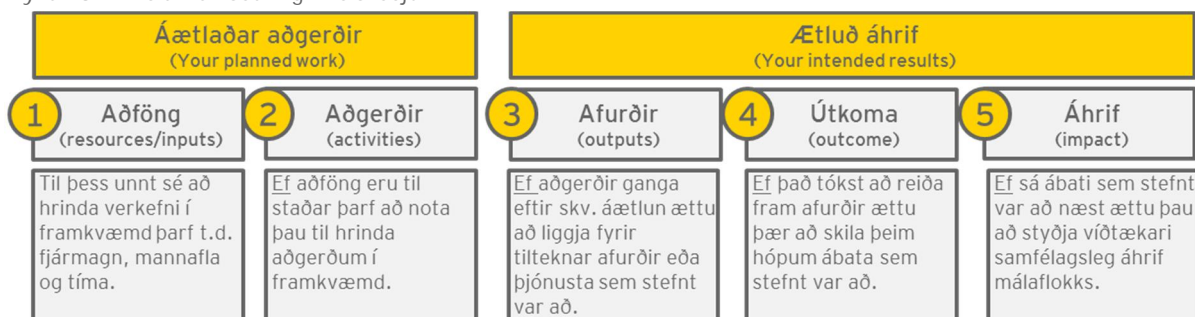
Almennt

Það er viðtekinn hluti af áhrifamati verkefna að stilla upp um virðisæðju í framkvæmd þeirra (e. „programme logic model“ eða „intervention logic“). Þar er vísað til þess að fyrir liggi skýr framsetning á markmiðum, forsendur fyrir því að tiltekin inngrip urðu fyrir valinu, hver eru vænt áhrif þeirra og lýsing á orsakasamhengi aðgerða og áhrifa. Í áhrifamati opinberrar stefnu (e. policy evaluation) hefur framsetning á virðisæðju verkefnis það hlutverk að setja skipulega söfnun og skráningu upplýsinga um áhrif verkefnis í samhengi við bæði markmið og aðgerðir sem ráðist er í.

Almenn lýsing á virðisæðjulíkani

Í líkani um virðisæðju verkefna er sett fram afstaða um orsakasamhengi milli aðgerða og áhrifa þeirra. Mynd 18 lýsir hvernig virðisæðjulíkan getur verið sett fram í sinni einföldustu mynd. Í grunninn er um að ræða myndræna framsetningu sem lýsir aðgerðum sem fyrirhugað er að ráðast í og rökstuðning fyrir hvernig þær muni skila ætluðum áhrifum.³³

Mynd 18: Einföld framsetning virðisæðju



Ábati af framsetningu virðisæðjulíkans

Líkan um virðisæðju er að jafnaði sett fram í sem „input-output“ líkan sem greinir með einhverjum hætti milli aðfanga, aðgerða, afurða og áhrifa. Þessi hugtök mynda almennan greiningarramma sem ætlað er ætlað að vera einfalt tól til að ná utan um orsakasamhengi sem getur verið bæði margslungið og flókið. Virðisæðjulíkanið er því sett fram sem viðbragð við því hversu erfitt getur verið að mæla og meta árangur af opinberum verkefnum.

Framsetning virðisæðju við upphaf verkefna er ætlað að setja fram hvaða árangri stefnt er að og jafnframt að tilgreina hvernig megi meta þann árangur. Nýlegar áherslur í faglegrri framkvæmd opinberrar

³³ Bæði leiðbeiningar breskra stjórnvalda og Evrópusambandsins vísa á framsetningu Kellogg Foundation (2006) á „logic model“ sem grundvöll fyrir sinni nálgun. Þessi mynd tekur mið af þeirri framsetningu:
<http://www.wkff.org/resource-directory/resource/2006/02/wk-kellogg-foundation-logic-model-development-guide>

stjórnsýslu byggir á þessu samhengi, þ.e. að virðisæðjulíkan sé kjölfesta þess hvernig staðið er að árangursmati.

Virðisæðjulíkan er ekki ætlað að vera nákvæm forskrift verkefna heldur frekar lýsing á afstöðu til þess hvað á að gera og hvernig eigi að ná árangri:

Kassi 5: Hvað er "program logic model"?³⁴

„A program logic model is a picture of how your program works – the theory and assumptions underlying the program. ... This model provides a road map of your program, highlighting how it is expected to work, what activities need to come before others, and how desired outcomes are achieved.“

Atriði sem koma til skoðunar við upphaf verkefnis

Ábati þess að hafa fyrirliggjandi kenningu um virðisæðju er m.a. að við upphaf verkefnis liggur fyrir afstaða til eftirfarandi þátta:³⁵

- ▶ Hvaða þörfum er ætlunin að mæta og hvaða stöðumat liggur til grundvallar við val úrræða (e. issues & context).
- ▶ Aðföng sem notuð eru, þ.e. fjármagn, tími, mannaflí og efni sem varið er til verkefnis (e. inputs)
- ▶ Beinar aðgerðir og athafnir sem gripið er til og afurðir sem þær leiða til (e. activities & outputs).
- ▶ Hvaða áhrifum er stefnt að þar sem bæði eru tilgreind áhrif til skemmri og lengri tíma.
- ▶ Vænt langtímaáhrif þegar öll fyrirséð áhrif eru komin fram.
- ▶ Forsendur um hvernig ofangreindir þættir tengjast og leiða til þess að sá árangur sem stefnt er að náist með samhæfðri framkvæmd í samræmi við ætlun.

Atriði sem koma til skoðunar vegna mats á árangri

Þegar þessi atriði liggja fyrir er komin fram mótuð hugmynd um hvert við viljum stefna og þá um leið fyrsta skrefið í átt að því að tilgreina til hvaða þátta þarf að líta til við árangursmælingu.

- ▶ Hvaða upplýsingar þurfum við til að meta áhrif og árangur?
- ▶ Eru ákveðin áhrif sem skipta sköpum sem krefjast þess að við getum metið þau til að greina árangur?
- ▶ Hverjar eru taldar líklegar afleiðingar aðgerða – hvaða áhrifa er að vænta og í hvaða magni?
- ▶ Stefnum við að almennum eða sértækum áhrifum – beinum við aðgerðum að tilteknum hópum (e. target group)?
- ▶ Hversu langur tími gæti liðið frá því að gripið er til aðgerða þangað til að áhrifa verður vart?
- ▶ Getum við skilgreint samanburðarhóp eða aðstöðu sem lýsir stöðu án inngripa svo unnt sé að meta að hve miklu leyti aðgerðir stuðluðu að niðurstöðu?

Dæmi um almenna framsetningu virðisæðju fyrir ráðuneyti

Sú aðferð að teikna upp virðisæðju fyrir hvernig stjórnvöld vinna að markmiðum sínum er nokkuð viðtekin. Mynd 19 sýnir hvernig ráðuneyti viðskipta og nýsköpunar á Englandi (BIS) hefur skræð starfsemi sína fyrir öll yfirmarkmið málaflokka sem heyra undir ráðuneytið.³⁶

³⁴ Sjá umfjöllun Kellogg Foundation (2006) ibid.

³⁵ Framsetning þessara er sett fram með svipuðum hætti í leiðbeiningarritum. Sem dæmi um notkun slíkar framsetningar í nýlegri áhrifamatsskýrslu má nefna: DEFRA (2014) *Evaluation of the Rural Development Programme for England – RDPE Network*, bls. 62. <http://randd.defra.gov.uk/Default.aspx?Menu=Menu&Module=More&Location=None&Completed=0&ProjectID=18890>

³⁶ Í viðauka V3 er sýnd nánari lýsing á þessari virðisæðju og sett fram fleiri dæmi um slíka framsetningu.

FJÓRÐI HLUTI: Virðisæðja BB fram á veginn

Mynd 19: Almenn framsetning á virðisæðju ráðuneyta vegna málaflokka

Almenn framsetning fyrir ráðuneyti



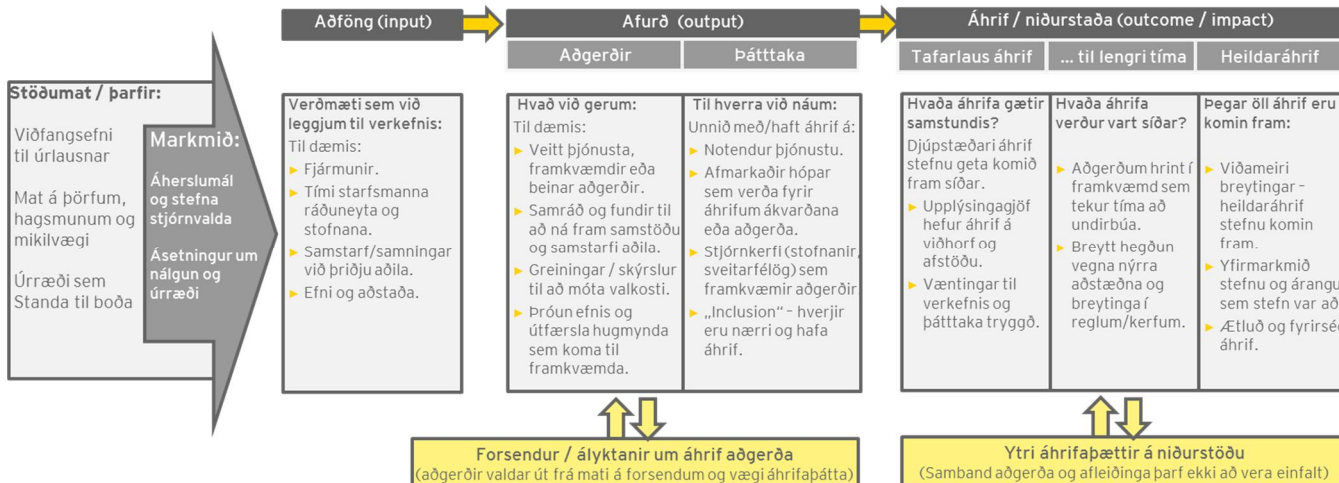
Fyrir hvert markmið og verkefni ráðuneytisins (BIS) eru tilgreind aðgerðaáætlanir og úrræði sem ætlað er að bregðast við tilteknu stjórnvaldsmarkmiði. Þessi kortlagning á virðisæðju þýðir að fyrir hvert verkefni er hægt að rekja sig frá vinstri til hægri – eða frá mati á þörf til væntrar niðurstöðu.

Með þessu er dregið fram að ráðuneytið í heild notar þessa framsetningu til að hafa yfirsýn yfir þá málaflokka og markmið sem það ber ábyrgð á og tengir við aðgerðir og notkun fjármuna.

Samantekt: Framsetning á virðisæðjulíkani

Mynd 20 tekur saman þá þætti sem framsetning á virðisæðju gæti innihaldið. Athygli er vakin á að það er ekki til nein ein rétt framsetning á virðisæðju, en sú mynd sem hér fer á eftir er sú sem stuðst verður við í þessu skjali og verður notuð til að kortleggja brothættar byggðir.

Mynd 20: Kenning um virðisæðju verkefnis



Í kafla 14 verða tekin til umræðu helstu atriði sem móta framsetningu virðisæðju fyrir BB og sett fram drög að virðisæðju fyrir verkefnið. Þó þarf að hafa í huga að gert er ráð fyrir að slík keðja verði sett upp fyrir verkefni BB í hverju byggðarlagi og endurspegli áherslur hvers byggðarlags. Virðisæðja fyrir BB í heild verður því einvörðungu almennur rammi sem mótar sýn á verklag í hverju byggðarlagi.

13. Samantekt faglegrar umræðu

Viðfangsefni þessa kafla og framsetning

Í þessum kafla er ætlunin að taka til umfjöllunar almenn atriði og þróun hugmynda um byggðapróunarverkefni á alþjóðlegum vettvangi. Markmiðið er að framsetning virðisæðju BB í næsta kafla byggji á hugtakanotkun um byggðapróunarverkefni eins og hún birtist í faglegru umræðu á alþjóðavettvangi.

Það er mikilvægt fyrir umræðu um BB í framhaldinu að byggt sé á skýrum hugtökum og viðurkenndum faglegum ramma til þess að umræða og ályktanir verði markvissar. Þá getur það verið kostur fyrir framsetningu virðisæðju BB að nýta reynslu af framsetningu annarra landa.

Þeir þættir sem teknir verða til umfjöllunar í þessum kafla verða eftirfarandi:

- ▶ Breytingar í áherslum byggðapróunarverkefna
- ▶ Áhrif íbúapróunar og fólksflutninga
- ▶ Áhrif samkeppnishæfni og búsetugæða (e. competitiveness & liveability)
- ▶ Mikilvægi samráðs og samfélagsefandi aðgerða

Breytingar í áherslum byggðapróunarverkefna

Inntak byggðapróunarverkefna

Byggðapróunarverkefni á vegum stjórnvalda má skilgreina sem svo að þeim sé ætlað að auka efnahagslega velsæld landsvæðis eða byggðarlags, auka möguleika þess til langtímauppbyggingar og bæta lífsgæði íbúa til lengri og skemmri tíma. Kassi 6 sýnir framsetningu OECD á inntaki byggðapróunarverkefna.³⁷

Kassi 6: Inntak byggðapróunarverkefna (e. local development)

The purpose of local development is to build the capacity of a defined territory, often a municipality or region, to improve its economic future and the quality of life for inhabitants.

....

The ultimate objective of any local development strategy must be to overcome the weaknesses and build on the potential strengths of target areas. Well defined objectives need to prompt focused efforts to create, maintain and/or improve economic and social conditions of a location, whether for an underperforming area or for a steadily growing economy.

Í almennu samhengi má segja að við útfærslu byggðapróunarverkefna sé ætlunin að þróa úrræði og inngríp sem skapi aðráttarafi bæði fyrir íbúa og atvinnulíf – byggðarlagið þarf bæði að bjóða upp á vera launuð, fjölbreytt störf og vera eftirsóknarvert til búsetu.


³⁷ Þessi framsetning er sett fram af OECD (sjá LEED verkefnið - Local Economic and Employment Development) og tekur saman sameiginlegan skilning aðila eins og Alþjóðabankans, Sameinuðu þjóðanna og annarra aðila sem starfa að byggðapróunarverkefnum. OECD (2008) Making local strategies work, bls. 23, <http://www.oecd.org/cfe/leed/makinglocalstrategiesworkbuildingtheevidencebase.htm>

Áherslubreyting í umræðu um byggðapróunarverkefni

Á síðustu árum hefur kveðið við nýja tón í umræðu um inntak og úrræði byggðapróunarverkefna. Eldri áhersla hefur byggst á miðlægum stjórnvaldsinngripum sem byggja á niðurgreiðslum og ríkisstyrkjum og er í grundvallaratriðum ætlað að jafna stöðu þeirra svæða sem minna mega sín með flutningi verðmæta með beinum ríkisstyrkjum eða niðurgreiðslum. Slíkar aðgerðir eru mótaðar, fjármagnaðar og framkvæmdar utan þeirra svæða sem þeim er ætlað að hafa áhrif á.

Nýrri áhersla (sem OECD vísar til sem „paradigm shift“) er að stuðla að uppbyggingu samkeppnishæfni svæða með samspili aðgerða sem byggja upp þekkingu og getu með samstarfi aðila í heimabyggð, byggja upp vinnumarkað og nýsköpun með lausnum sem geta verið breytilegar eftir aðstæðum á hverjum stað.

Tafla 11: Breyting í inntaki byggðapróunarverkefna (e. the paradigm shift in regional policy)³⁸

	Eldra inntak byggðapróunarverkefna (traditional regional policies)	Ný framsetning byggðapróunarverkefna (new paradigm)
Markmið verkefna	Jafna hlut héraða með tímabundnum stuðningsaðgerðum sem flytja verðmæti til þeirra sem lakar standa	Bæta samkeppnishæfni héraða með að styðja þau til að nýta verðmæti og þekkingu til verðmætasköpunar
Ábyrgð á stefnu	Miðskipað stjórnvald (central government)	Samstarf ólíkra stjórnstiga ríkisins (different levels of government)
Tegund úrræða	Beita ríkisstuðningi og niðurgreiðslukerfum - t.d. beint að atvinnugreinum	Aðgerðum beint að uppbyggingu innviða - áhersla á samþættingu aðgerða sem styðja forsendur vaxtar
	"Redistributing from leading to lagging regions"	"Building competitive regions to bring together actors and targeting key local assets."

Tilfni breytinga og áherslur þeirra

Áherslubreyting í umgjörð byggðapróunarverkefna kemur til vegna þess að athuganir á virkni aðgerða sýndu að árangur hinnar hefðbundnu nálgunar skilaði minni árangri en vonast var til. Þrátt fyrir að verulegu fjármagni hafi verið varið til stórra verkefna (t.d. við uppbyggingu innviða, niðurgreiðslna til atvinnugreina, ívilnana til að laða að fjárfestingu) þá náðist ekki árangur til lengri tíma litið.³⁹

Lærdómurinn var að hluta til sá að einkisáætlunir og innstreymi fjármagns stuðli ekki endilega að viðvarandi lausn, ef aðrir áhrifapættir byggðapróunar verða ekki fyrir áhrifum en haldi áfram í sama horfi og áður.⁴⁰

Einkenni nýrra áherslna og forsendur árangurs

Í nýrri nálgun byggðapróunarverkefna geta áherslur verið mismunandi eftir löndum og svæðum, en almennt má segja að semmerk einkenni séu eftirfarandi:⁴¹

- ▶ Áhersla er lögð á uppbyggingu byggðarlaga og samfélaga frekar en atvinnugreinar.
- ▶ Áhersla á sérkenni og tækifæri sem byggðarlög geta nýtt til eflingar.
- ▶ „Strategískar“ fjárfestingar frekar en niðurgreiðslukerfi.

³⁸ Taflan byggir á framsetningu OECD (2012) *Promoting growth in all regions*, bls. 28, DOI:[10.1787/9789264174634-en](https://doi.org/10.1787/9789264174634-en). Upphaflega úr OECD (2009) *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, www.oecd.org/gov/regional/regionsmatter

³⁹ <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionaldevelopment.htm>

⁴⁰ OECD (2012) *Promoting growth in all regions: Lessons from across the OECD*, bls. 19

⁴¹ Canadian Policy Research Networks (2008) *A Review of Rural and Regional Development Policies and Programs*, bls. 24. http://www.cprn.org/documents/49496_EN.pdf. Í skýrslunni má einnig finna nánari útlitun á úrræðum sem beitt hefur verið miðað við áherslur og markmið í mótun byggðapróunarverkefna.

- ▶ Notkun fjölbreyttra úrræða (e. toolbox of interventions) sem beinast að mörgum áhrifaþáttum og er ætlað að hafa heildstæð áhrif til uppbyggingar.
- ▶ Áhersla á að sameina krafta stjórnstiga ríkisins og samhæfa aðgerðir með lykilhagsmunaaðilum í heimabyggð með nýjum stjórnháttalíkönum.
- ▶ Áhersla á heildstæða nálgun með þátttöku

Þá er litið á sem svo að úrlausnarefni hvers byggðarlags sé sértækara en svo að hægt sé að beita almennum aðgerðum („one-size-fits-all“) heldur þurfi úrræði að taka mið af staðháttum og aðstæðum hverju sinni – ef viðvarandi árangur eigi að nást. Önnur forsenda árangurs felst í að vinna markvisst með fjölþættar og samverkandi aðgerðir (e. policy packages) frekar en einstakar aðgerðir sem hafa afmörkuð áhrif. Ástæða þess er sú að árangur krefst þess að haft sé áhrif á marga þætti samtímis sem ganga e.t.v. þvert á hefðbundna skiptingu málaflokka ríkisins.

Til þess að vinna að markmiðum byggðapróunarverkefna með þessum hætti er nauðsynlegt að vinna í nýju stjórnháttalíkani þar sem ólík stjórnstig ríkisins og lykilhagsmunaaðilar í hverju byggðarlagi eru virkir þátttakendur í framkvæmd og mótun verkefna.

Kassi 7: Áherslubreytingar í byggðapróunarverkefnum⁴²

Regional policy has thus begun a paradigm shift from a top-down, subsidy-based strategy to reduce regional disparities into a much broader family of policies designed to improve regional competitiveness.

Víðtækara samstarf og aðild að byggðapróunarverkefnum

Brotakennd aðkoma ríkisins er þekkt hindrun fyrir því að árangur náist í byggðapróunarverkefnum. Þar er vísað til þess að meginstefnuflokkar ríkisins og útstöðvar þess heima í héraði myndi hvert um sig „síló“ sem vinni ekki hvert með öðru og nái heldur ekki að virkja lykilhagsmunaaðila í heimabyggð til samstarfs. Hver stefnuflokkur og ríkisaðili sem ber ábyrgð á aðgerðum sem hafa áhrif í hverju héraði vinna út frá eigin markmiðssetningu, forgangsröðun og tímaramma.⁴³

Þau úrlausnarefni sem liggja í hverju héraði kunna hinsvegar að krefjast samstilltra aðgerða svo árangur náist.⁴⁴ Krafa um aukinn árangur byggðapróunarverkefna þar sem fjármagn nýtist til viðvarandi uppbyggingar hefur gert það að verkum að meiri áhersla hefur verið lögð á að samstillta markmið og aðgerðir – auk þess sem sá vandi sem hvert byggðarlag stendur frammi fyrir getur krafist sérsniðinna lausna sem taka mið af aðstæðum á hverjum stað til þess að ná árangri.

Það er orðið viðtekið orðfæri við mótun byggðapróunarverkefna að markmið og úrræði þeirra verði mótuð í víðtæku samráði, áhrifavald verði fært út til héraða og lykilhagsmunaaðilar verði virkjaðir til að vinna að sameiginlegum markmiðum.

⁴² OECD (2006) Policy Brief – Reinventing Rural Policy <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/37556607.pdf>

⁴³ Það getur unnið gegn markmiðum um uppbyggingu atvinnulífs og sjálfbærar vöxt í tilteknu héraði. Ef t.d. er einvörðungu litið til tímasetninga getur þáttur samstillingar í tíma valdið því að margar opinberar aðgerðir fari af stað samtímis, sem leiði til innspýtingar umfram það sem uppbygging atvinnulífs í héraðinu krefst.

⁴⁴ OECD (2010) *Breaking out of Policy Silos – Doing more with less*, bls. 9, DOI:10.1787/9789264094987-en

Reynslan sýnir þó að þessi áherslubreyting í framsetningu vandans ein og sér er ekki ávísun á aukinn árangur þar sem hlutir leita oft í sama far og áður í framkvæmd þrátt fyrir góðan ásetning. Tilhneiging er því enn sem fyrr að inntak byggðapróunarverkefna myndi „óskalista“ tiltekins byggðarlags yfir þá hluti sem það þarf til að þrífast.

Kassi 8: Mismunur á orðræðu og framkvæmd byggðapróunarverkefna⁴⁵

Such strategies often set out broad aims and objectives and appear to “say all the right things” about working together to achieve common goals, however more rarely do they contain proper implementation framework for how they are to be achieved ... Too often such strategies become wish lists with many different objectives but no consensus on the most important cross cutting issues which need to be worked on together to achieve real economic growth and inclusion.

Útfærsla árangursríkra aðgerða í heimabyggð

Aukin áhersla á samhæfingu aðgerða ríkisins krefst þess að bæði sé til staðar sveigjanleiki í framkvæmd stefnumála á landsvísu, en einnig að stjórnháttaupbygging heima í héraði sé viðeigandi til að vinna með og aðlaga áætlanir að þeim aðstæðum sem eru krefjandi á hverjum stað.

Markmiðið með aukinni þátttöku heimamanna og samstarfi lykilhagsmunaaðila við framkvæmd byggðapróunarverkefna er að auka sveigjanleika og virkni almennrar stefnumörkunar ríkisins (e. existing policy framework) og vinna sameiginlega innan þess ramma. Án aukins sveigjanleika í meginstefnuflokkum ríkisins og raunverulegum breytingum í stjórnháttakerfum er hins vegar hætt við því að sú samlegð sem stefnt er að skili ekki árangri heima í héraði.

Kassi 9: Forsendur þess að samstarf milli stjórnstiga ríkisins skili árangri⁴⁶

In many OECD countries policies are highly centralised with decision making powers [...] managed by central government. This means that local partnership working and local strategies can be largely meaningless, if participants are not able to influence the implementation of mainstream programmes and policies in any locality.

Það er því ekki nægjanlegt skilyrði árangurs að stofna til samstarfs og samráðs hagsmunaaðila í heimabyggð, heldur þurfa slíkar aðgerðir að falla að viðtækari áætlunum um að fella almennar aðgerðir meginmálaflokka að þörfum hvers byggðarlags.⁴⁷

LEED verkefnið (Local Economic & Employment Development) hjá OECD leggur áherslu á að ef byggðapróunarverkefni með heimamönnum eigi að skila árangri þurfi þær að taka mið af raunverulegum aðstæðum í hverju byggðarlagi og mynda raunhæfa tengingu við aðgerðaáætlanir.

⁴⁵ OECD (2012) *Promoting growth in all regions*, bls. 28, DOI:[10.1787/9789264174634-en](https://doi.org/10.1787/9789264174634-en). Sérstaklega er vísað til starfs innan ESB og „Structural funds“ í þessari umræðu.

⁴⁶ OECD-LEED (2010) *Putting in Place Jobs that Last: A guide to rebuilding quality employment at local level*, bls. 60.

⁴⁷ Tilvitnun úr OECD-LEED (2010) *Putting in Place Jobs that last*. Vísað til OECD (2001) *Local Partnerships for Better Governance*, og OECD (2004) *New Forms of Governance for Economic Development*.

Kassi 10: Einkenni á vel útfærðum byggðapróunarverkefnum í heimabyggð skv. LEED-OECD

To a large extent local strategies can be evaluated on whether they can focus on “pressing and unique issues” which affect a locality. However, in many cases local strategies consist of long „wish-lists“ of potential actions with a weak connection to local issues, and a lack of concrete means for their implementation.

LEED identifies that strategies will need to be based on:

- ▶ A sound understanding of the local context;
- ▶ A real discussion of trade-offs and synergies between different policy interventions to respond to threats and opportunities in the longer term; and
- ▶ A clear understanding of the real competencies of the local actors

Einkenni samfélagsefandi byggðapróunarverkefna

Samfélagsefandi byggðapróunarverkefni byggja á þeirri forsendu að til þess að hægt sé að móta viðeigandi og langvarandi lausn á byggðapróunarvanda þurfi að virkja þekkingu og getu hvers byggðarlags til að setja markmið og móta lausnir. Þannig er unnið með hagsmunaaðilum í hverju byggðarlagi, þeir virkjaðir til að taka ábyrgð og forræði á verkefnum og studdir til að koma afstöðu sinni og staðhættareynslu í uppbyggilegan farveg stefnumótunar.

Lykileinkenni samfélagsefandi byggðapróunarverkefna eru eftirfarandi:⁴⁸

- ▶ Viðfangsefni aðgerða er viðtækt og er ætlað að bregðast við fjölpættum áhrifapáttum byggðapróunar, frekar en að beinast að tilteknum afmörkuðum þáttum.
- ▶ Nálgunin er heildstæð í samhengi þess að takast á við úrlausnarefni byggðapróunar þvert á hefðbundna málaflokkaskiptingu ríkisins.
- ▶ Nálgunin gengur þvert bæði á atvinnugreinar og stjórnstig ríkisins, auk þess að virkja til samstarfs fulltrúa atvinnulífs, félagasamtaka og hagsmunaaðila. Það krefst þess að til staðar séu ný stjórnháttakerfi til að skipuleggja/formfesta samráð og fyrirkomulag ákvarðanatöku.
- ▶ Nálgunin er valdeflandi og stefnir að því að samfélagið komi að því að greina vandamál og finna lausnir.
- ▶ Nálgunin litur venjulega til lengri tíma en einkisverkefni þar sem lítið er á viðfangsefnið sem þróunarverkefni þar sem verið er að byggja upp þekkingu og getu til að nýta úrræði og verðmæti byggðarlags.

Í þessu samhengi er rætt um að auka viðnámsprótt byggðarlaga (e. resilient communities) þar sem samfélagsefandi verkefni eiga að veita úrræði og tól til að takast á við eigin vanda, frekar en bíða eftir lausn sem mótuð hefur verið af ytri aðilum.

Áhrif fólksflutninga og íbúapróunar

Fólksflutningar geta verið eitt helsta einkenni væntinga íbúa og atvinnulífs til styrks samfélagsins. Langvarandi fækkun íbúa og brottflutningur fólks endurspeglar því byggðavanda og dregur til lengri tíma bæði mátt og þekkingu úr samfélaginu.

Fólksflutningar hafa þannig áhrif á getu samfélags til þess að standa undir fjölbreyttu og öflugum atvinnulífi, en hafa einnig áhrif á samfélagsgerð og félagslega þætti.

⁴⁸ Canadian Policy Research Networks (2008) *A Review of Rural and Regional Development Policies and Programs*, bls. 7. http://www.cprn.org/documents/49496_EN.pdf.

Vítahringur fólksfækkunar

Viðvarandi brottflutningur fólks úr dreifbýli getur verið vísbending um djúpstæðan vanda og skapað vítahring þar sem fólksfækkun fylgir samdráttur í þjónustu sem dregur úr búsetugæðum sem knýr vítahringinn.

Eftirfarandi þættir geta verið mótandi fyrir þessa þróun:

- ▶ Langvarandi fólksfækkun leiðir til skekktrar aldursdreifingar þar sem yngri aldurshóparnir sogast fyrir úr samfélaginu.
- ▶ Langvarandi fólksfækkun dregur úr mannauði svæðisins og möguleika til að stuðla að nýsköpun í atvinnulífi og mæta nýjum þörfum.
- ▶ Atvinnulíf verður veikara og einhæfara með tímanum.
- ▶ Þjónustustig minnkar með minnkandi markaði sem er frekar ýtt undir með hagræðingaraðgerðum og lokun útstöðva aðila bæði í opinberum og einkarekstri.
- ▶ Bolmagn og geta samfélaga til að styðja og viðhalda innviðum minnkar sem getur dregið úr gæðum þjónustu og knýr áframhaldnandi hnignun.

Mikilvægi ungra kvenna

ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) dregur fram mikilvægi ungra kvenna bæði sem áhrifaþátt íbúáþróunar og samkeppnishæfni byggðarlaga. Ungar konur geta verið ráðandi fyrir íbúáþróun þar sem búseta karla til lengri tíma og endurnýjunargeta samfélagsins til lengri tíma að laga sig að fjölda þeirra. Þegar ungar konur hverfa úr aldursdreifingu samfélaga getur það haft áhrif á bæði samfélagslega þætti og atvinnulíf.

Kassi 11: ESPON – Semigra – gender related migration

A shortage of female young adults is believed to endanger liveability, attractiveness and competitiveness. Studies propose that a deficit of this group will have serious consequences for the regional development such as:

- ▶ Problems to keep social life and solidarity in rural communities alive;
- ▶ A general loss of human capital leading to a vicious circle in case of establishing companies;
- ▶ Intensification of demographic shrinkage caused by the absence of potential mothers;
- ▶ A decreasing self-confidence of the residual population with the risk of a turning to politically or socially deviant behaviour.

Til þess að bæta búsetuskilyrði og auka samkeppnishæfni getur því verið lykilatriði að hafa úrræði til að bregðast við þörfum ungra kvenna í samfélaginu. Bent hefur verið á nokkra þætti sem gætu haft áhrif á stöðu og afstöðu ungra kvenna. Þar á meðal má nefna að einhæfari vinnumarkaður í dreifðum byggðum getur takmarkað möguleika atvinnuþátttöku ungra kvenna. Fækkun útstöðva í þjónustu sem einkennir hnignunarferli byggðarlaga getur tekið tafarlausan toll af þeim störfum sem hafa aukið fjölbreytni í atvinnukostum kvenna. Þá hefur verið bent á þátt félagslegra innviða (e. social infrastructure) sem höfðar til ungs fólks og fjölskyldna.⁴⁹ Þar er öflug félagsleg þjónusta samfélagsefandi auk þess að skapa störf. Þá

⁴⁹ Svipaðir áhersluþættir komu fram í niðurstöðu íbúðingis Búðardals þar sem rætt var um félagslega innviði sem mikilvægustu stöðir byggðapróunar, og lögð var áhersla á þjónustuþætti eins og skóla og heilbrigðisþjónustu. Í samhengi atvinnutækifæra má nefna sem dæmi að skömmu eftir íbúðing lokaði afgreiðsla bankans og póstsins í byggðarlaginu, sem gerði atvinnukosti fábreyttari.

hefur þáttur nettenginga verið talinn mikilvægur. Bæði til þess að skapa möguleika á aukinni fjölbreytni í atvinnutækifærum, en ekki síst í samhengi þess að skapa ekki tilfinningu um útilokun frá samfélaginu.⁵⁰

Áhrif samkeppnishæfni og búsetugæða á aðdráttarafl samfélaga

Eins og fram hefur komið hefur ný áhersla byggðaðróunarverkefna (e. new paradigm) hefur í auknum mæli snúið að því að efla samkeppnishæfni héraða og beina inngripum og stjórnvaldsúrræðum þar með að þeim þáttum sem auka samkeppnishæfni. Áherslan beinist þar með að því að efla umgjörð viðskipta og stofnanalega innviði (e. framework conditions) sem geta verið fjölbreytt flóra áhrifaþátta.

Markmið hvers byggðarlags er að vera aðlaðandi fyrir bæði íbúa og atvinnulíf, þ.e. að þau séu sköpuð atvinnutækifæri og að fólk velji sér viðkomandi byggðarlag til búsetu. Í samhengi styrkleika atvinnulífs er oft vísað til samkeppnishæfni byggðarlaga (e. competitiveness) en í tilviki þess hvort samfélag sé talið vænlegt til búsetu er vísað til búsetugæða (e. liveability).⁵¹

Á meðan samkeppnishæfni beinist að stöðu atvinnulífs og hvaða þættir laða fjármagn og fyrirtæki að tilteknu héraði, beinist hugtakið búsetugæði að þeim þáttum sem íbúar telja gera byggðarlag eftirsóknarvert til búsetu.

Kassi 12: Inntak hugtaksins búsetugæði (e. liveability)⁵²

Liveability reflects the wellbeing of a community and comprises the many characteristics that make a location a place where people want to live now and in the future, such as: employment and incomes, community strength, environment, amenity and place, planning, participation, and infrastructure including transport and ICT.

Bæði þessi hugtök eru notuð í auknum mæli við greiningu á hvaða áhrifaþættir valdi viðvarandi uppbyggingu eða hnignun byggðarlaga. Niðurstaða slíkrar greiningar er í senn innlegg í mati á styrkleikum og veikleikum byggðarlaga, en gefa einnig færi á að móta tillögur um aðgerðir til að styrkja og efla uppbyggingu. Það er ljóst að þeir þættir sem eru ofarlega á baugi og viðeigandi til úrlausnar geta verið breytilegir eftir aðstæðum og landsvæðum, þó greina megi sameiginlega þætti eða yfirflokka.⁵³

Tenging samkeppnishæfni og búsetugæða

Bæði samkeppnishæfni og búsetugæði eru skilgreind með svipuðum hætti, þar sem þau eru samsett af nokkrum fjölda áhrifaþátta/mælikvarða sem flokkaðir eru undir nokkrum fyrirsögnum. Hugtökin geta því nýst sem greiningartól þar sem dregið er fram hvaða áhrifaþættir geta verið mótandi fyrir viðvarandi efnahaglsega velsæld eða verið hamlandi.

⁵⁰ Þessi umfjöllun er byggð á ESPON (2013) Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/semigra.html

⁵¹ Þessi umfjöllun byggir á skýrslu frá Victoriufylki í Ástralíu: Victorian Competition & Efficiency Commission [VCEC] (2008) *A State of Liveability: An Inquiry into Enhancing Victoria's Liveability*. <http://www.vcec.vic.gov.au/Inquiries/Completed-inquiries/Victorias-Liveability/Final-Report>

⁵² VCEC (2008) *A State of Liveability: An Inquiry into Enhancing Victorias Liveability*.

⁵³ Greining á hverjum stað þarf að taka tillit til ólíkrar stöðu byggðarlaga. T.d. hvort staða þeirra sé sterk eða þau séu komin við þolmörk. Uppbygging atvinnuvega hefur mikil áhrif, t.d. hvort þau séu háð einni atvinnugrein eða fáum vinnuveitendum o.fl.

Þessi framsetning byggir á því að áhrifaþættir samkeppnishæfni og búsetugæða séu margir og inngríp stjórnvalda beinist að því að hafa áhrif á þá, en það er engin ein aðgerð eða einn áhrifaþáttur sem skilar þeim árangri sem til er ætlast.

Efnislega eru áhrifaþættir samkeppnishæfni og búsetugæða nokkuð svipaðir. Í báðum tilvikum er til listi yfir atriði og innviði samfélags sem eru talin hafa mótandi áhrif á velsæld, vaxtarskilyrði og viðnámsþrótt samfélags og atvinnulífs.⁵⁴

Kassi 13: Almennir áhrifaþættir búsetugæða⁵⁵

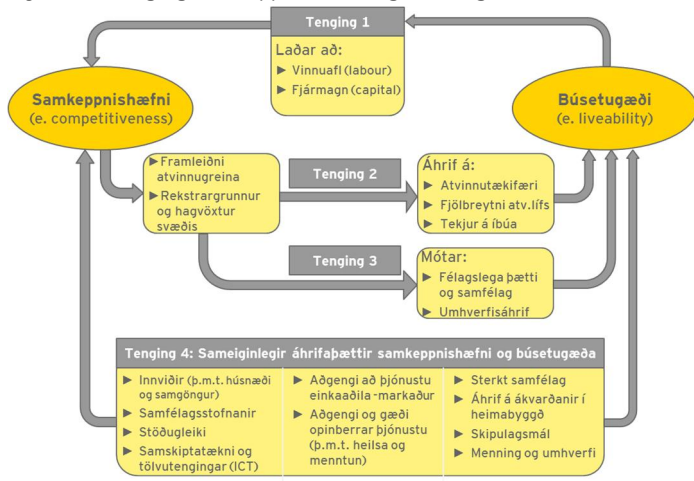
An examination of well-established measures of liveability and competitiveness shows that these measures are broadly related through a number of common factors such as stability, health, education, infrastructure, the economy and the environment. Policies or actions that focus on common factors are likely to influence both liveability and competitiveness.

Dæmi um greiningu búsetugæða og samkeppnishæfni frá Ástralíu

Í Viktoríufylki í Ástralíu var unnin nokkuð ítarleg skýrsla árið 2008 sem beindist að búsetugæðum og vaxtarskilyrðum atvinnulífs á svæðinu. Greining á búsetugæðum byggði m.a. á viðtölum við íbúa þar sem bæði kom fram hvaða þætti þeir lögðu til grundvallar mati á hvort byggðarlag var vænlegt til búsetu, auk þess að greina áhrifaþætti sem verkuðu (e. push/pull) á þá sem fluttust búferlum.

Samhengi búsetugæða og samkeppnishæfni er sýnt á mynd 21. Þar sést hvernig sameiginlegir áhrifaþættir verka á bæði búsetugæði og samkeppnishæfni og innbyrðis tengingar þar á milli.⁵⁶ Það má líta á myndina sem greiningartól sem sýnir samspil lykilkátta og hvaða áhrifavaldar knýja þróunina í tilteknu samhengi.

Mynd 21: Tenging samkeppnishæfni og búsetugæða⁵⁷



- Tenging 1 sýnir að áhrifaþættir búsetugæða geta aðstoðað við að draga að og halda vinnuafli á svæðinu.

⁵⁴ Þessi umfjöllun byggir á VCEC (2008). Þar er sýnd tafla yfir helstu „indexa“ fyrir bæði samkeppnishæfni og búsetugæði og dregin fram sammerk atriði til frekari greiningar (tafla 5.2).

⁵⁵ VCEC (2008),) *A State of Liveability: An Inquiry into Enhancing Victoria's Liveability*, bls. 61

⁵⁶ Áhrifaþættir bæði búsetugæða og samkeppnishæfni eru fengin úr alþjóðlegum vitistölum (indices) og teknir saman til einföldunar á myndinni. Sjá töflu 5.2. í VCEC (2008), bls. 57.

⁵⁷ VCEC (2008) *A State of Liveability: An Inquiry into Enhancing Victoria's Liveability*, bls. 46

- Tenging 2 sýnir hvernig aukin framleiðni og styrkur atvinnulífs getur staðið undir auknum kaupmætti og veitt fjölbreytt og krefjandi störf.

Kassi 14: Samspil búsetugæða og samkeppnishæfni

Liveability and competitiveness are interdependent and many actions that improve liveability will also improve competitiveness and vice versa.

Í greiningu Viktoríufylkis á búsetugæðum voru helstu áhrifaþættir settir fram undir þremur fyrirsögnum. Í fyrsta lagi skiptir styrkur atvinnu- og efnahagslífs máli. Í öðru lagi skiptir hlutverk stjórnvalda máli í samhengi þess að þau veittu góða þjónustu og ákvarðanir væru teknar nærri þeim sem þær varða. Þriðji flokkurinn tengdist samfélagslegum þáttum þar sem lögð var áhersla á eftirfarandi þætti:

- ▶ Styrkleiki samfélaga (e. strong communities: connectedness, engagement and wellbeing)
- ▶ Aðgengi að húsnæði á viðráðanlegu verði (e. housing affordability)
- ▶ Staðháttaþingunni atriði, aðgengi að afþreyingu og öryggi íbúa (e. amenities)
- ▶ Aðgengi að þjónustu, þar með talið samgöngur og nettengingar (ICT)

Búsetugæði snúa því að fleiri þáttum en efnahagslegum styrk og atvinnulífi. Lífsgæði samfélaga eru metin í samhengi grundvallarþarfa eins og aðgengi að húsnæði, að grundvallarþjónustu á sviði heilbrigðis og menntunar, aðgengi að afþreyingarkostum og tómstundum, tilfinningunni að vera hluti af nútímasamfélagi með góðum netsamskiptum, finna fyrir félagslegri samheldni og væntingar um stöðugleika í viðgangi samfélagsins.⁵⁸

Slíkir þættir geta verið mikilsverðir við að ákvarða hvort byggðarlag sé talið vænlegt til búsetu fram á veginn. Styrkleiki samfélags er í þessu samhengi talinn lykilmáttur búsetugæða og hluti þess að styðja við samkeppnishæfni. Samkennd, stöðugleiki og öryggi getur verið mikilvægur þáttur í að laða fólk og fyrirtæki að tilteknu svæði. Auk þess getur traust og stöðugar væntingar auðveldað samstarf í viðskiptum og klasamyndun sem skýra má með lægri viðskiptakostnaði og mati á áhættu.

Langvarandi hnignun og veikari samfélagsinnviðir geta unnið gegn þessum þáttum. Einn þáttur í uppbyggingu sterks samfélags er að stjórnhættir séu virkir þannig að heimamenn telji sig aðila að ákvörðunum sem þá varði.

Önnur dæmi um framsetningu búsetugæða sem grundvöll byggðapróunarverkefna

Hér á eftir eru tekin dæmi úr tveimur nýlegum skýrslum sem sýna hvernig grundvallaratriði hugtaksins búsetugæða eru notuð til að greina viðfangsefni byggðapróunarverkefna og setja fram tillögur um aðgerðir.

Annars vegar er um að ræða bandaríska skýrslu frá 2011 og hinsvegar enska skýrslu frá 2010 sem báðar leggja upp með hvaða forsendur þarf að skapa fyrir sjálfbærann vöxt samfélags og viðskipta fyrir fámenn

⁵⁸ Mikilvægi nettenginga hafa fengið aukna umfjöllun, bæði vegna samkeppnishæfni og uppfylla væntingar yngri aldurshópa. Sjá t.d. DEFRA (2014) *Policy Brief: how increased connectivity is boosting economic prospects of rural areas*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/390767/policy-brief-rural-productivity-pb14252.pdf

samfélög í dreifbýli.⁵⁹ Í bandarísku skýrslunni eru settar fram grundvallarreglur búsetugæða (e. liveability principles) en í þeirri ensku eru settar fram áskoranir sem talið er að byggðarlög þurfi að leysa. Tafla 12 sýnir þessi atriði og jafnframt að nálgunin er nokkuð svipuð í samhengi þess til hvaða þátta er litið.⁶⁰

Tafla 12: Áhrifaþættir búsetugæða í nýlegum skýrslum

USA 2011: Supporting sustainable rural communities	UK 2010: Achieving sustainable rural communities for the 21st century
Liveability principles	Challenges
Þjóða húsnæði á viðráðanlegu verði	Mæta húsnæðisþörf í dreifðum byggðum
Auka samkeppnishæfni efnahagslífs	Styrkja efnahagslíf í dreifðum byggðum (thriving economies)
Samhæfa og efla aðgerðir stjórnvalda	Tryggja þjónustuframboð í dreifðum byggðum
Styðja samfélög og samfélagsinnviði	Stuðla að valdeflingu samfélaga (empowering communities)

Fyrir hvert atriði fylgir rökstuðningur bæði um mikilvægi þess fyrir samfélagið og einnig hvaða aðgerðir megi í rökréttu samhengi ætla að geti unnið að þessum markmiðum.

Sem dæmi um hvernig tengja má markmið við aðgerðir og mælikvarða sýnir tafla 13 hvernig markmið sem byggir á megineinkennum búsetugæða vísar bæði til hvaða úrræða megi beita til að ná markmiðinu og árangursmælikvarða.⁶¹ Í framsetningu bandarísku skýrslunnar sem vísað er til er sambærileg tafla fyrir öll sett markmið. Þar er því stillt upp samstilltum ramma með markmiðum, áherslusviðum sem starfa má að og mælikvörðum árangurs.

Tafla 13: Tenging markmiða, aðgerða og mælinga

Strategies	Implementation measures	Indicators
▶ Cultivate economic development that sustains a high quality of life in rural communities	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Creation of economic development plans that are based on unique assets and include measurable goals ▶ Implement policies to promote national resource conservation and environmental quality 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ % of jobs regions at three largest employers ▶ % of jobs in small to medium sized companies ▶ % of jobs in locally owned firms ▶ % of new jobs in high wage occupation ▶ Regional exports ▶ Growth of sectors that are part of asset-based or cluster development

Í því dæmi sem sett er fram í töflu 13 sýna mælikvarðarnir undirliggjandi stöðu- og hagsmunamat. Þar vísa mælikvarðarnir til þess að það getur verið áhættuþáttur ef byggðarlag er um of háð einum vinnuveitanda eða atvinnugrein. Það getur valdið verulegu áfalli ef slíkir aðilar hætta rekstri eða flytja störf annað. Þannig getur það aukið viðnámsþrótt ef vinnuveitendum fjölgar og forsendur eru fyrir að stofna fleiri fyrirtæki með vel launuðum störfum. Þessi atriði byggja á því að unnið sé að fjölgun nýrra vel launaðra starfa hjá smáum fyrirtækjum í eigu heimamanna sem eru líkleg til að taka stöðu með byggðarlaginu.

⁵⁹ Bandaríkin: USDA (2011) *Supporting Sustainable Rural Communities*. Þar eru settar fram 6 grundvallarforsendur búsetugæða (livability principles). http://www.epa.gov/smartgrowth/pdf/2011_11_supporting-sustainable-rural-communities.pdf.

Bretland: The Rural Coalition (2010) *The Rural Challenge: Achieving sustainable rural communities for the 21st century*. Þar eru settar fram 5 áherslusvið sem snúa að húsnæðisþörf, hagsæld, þjónustustigi, og valdeflingu samfélaga.

⁶⁰ Vakinn er athygli á vægi aðgengis að húsnæði sem lykilatriði, en það er í samræmi við framsetningu íbúáþinga BB.

⁶¹ USDA (2011) *Supporting Sustainable Rural Communities*, http://www.epa.gov/smartgrowth/pdf/2011_11_supporting-sustainable-rural-communities.pdf bls. 16

Kassi 15: Dæmi um skilgreiningu áherslusviða um aukinn viðnámsþrótt og sjálfbærni samfélaga⁶²

„Sustaining long-term economic opportunity in rural communities sometimes means increasing the number of employers. Rural communities that rely upon a few major employers are less economically resilient when one of those employers chooses to reduce or close down operations. Therefore an economic development strategy might encourage increasing the percentage of jobs in small to medium-sized firms or locally owned firms that are more likely to have a long-term interest in the community.“

Vægi samráðs og samfélagseflandi aðgerða

Almennt

Að framan hefur komið fram að við mótun og framkvæmd byggðapróunarverkefna hefur í auknum mæli verið stefnt að virkjun heimamanna. Í því efni er oft rætt um „bottom-up“ nálgun þar sem unnið er gegn því að úrræði komi að utan og ofan við samfélögin. Þeir aðilar sem eiga að njóta ábatans eru ekki aðgerðalausir þiggjendur, heldur eru fengnir til þátttöku við mótun og framkvæmd verkefna.

Helstu kostir slíkrar nálgunar eru taldir vera:

- ▶ Heimamenn þekkja til þeirra hindrana og aðstæðna sem byggðarlög standa frammi fyrir og hægt er að nýta þá þekkingu til að móta lausnir sem eru viðeigandi.
- ▶ Aðild heimamanna við mótun verkefna getur nýtt heimafengin úrræði, einnig aðild fleiri aðila og stuðning við framkvæmd þeirra (e. ownership and commitment).

Yfirbragð byggðapróunarverkefna á þessum grunni hafa sammerk einkenni og orðfæri til að lýsa áherslum þeirra. Alþjóðabankinn kallar þetta t.d. „Community-driven Development“ og hjá Evrópusambandinu er aðkoma byggðarlaga að þróunarverkefnum nefnd „Community Led Local Development“ (CLLD).

Kassi 16: Lýsing Alþjóðabankans á CDD⁶³

Community-driven development (CDD) programs operate on the principles of local empowerment, participatory governance, demand-responsiveness, administrative autonomy, greater downward accountability, and enhanced local capacity.

Experience has shown that when given clear explanations of the process, access to information and appropriate capacity and financial support, poor men and women can effectively organize to identify community priorities and address local problems by working in partnership with local governments and other supportive institutions.

Það er almennt talin forsenda árangurs í þessu samhengi að koma á viðvarandi strúktúr sem mótar hvernig upplýsingum er miðlað, hverjir koma að hvaða ákvarðanatökum og setja þau samskipti sem eiga að mynda ábata samráðs í mótaðan farveg.

Dæmi um framsetningu og inntak CLLD

Í þróunarstarfi ESB er litið á CLLD sem úrræði til þess að bæta nýtingu fjármuna sem renna til þróunarverkefna með því að stofna samstarfsvettvang við heimamenn. CLLD er aðferð sem nýtist uppbyggingarsjóðum ESB (European Structural & Investment Funds) til ráðstöfunar fjármagns. Þannig er stuðst við aðferð CLLD við ýmsar kringumstæður og verkefni, t.d. bæði á dreifbýlissvæðum, í sjávarþorpum og strandsvæðum.

⁶² Ibid.

⁶³ <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/overview>

Kassi 17: Lýsing á virkni CLLD⁶⁴

CLLD is a method for involving partners at local level including the civil society and local economic actors in designing and implementing local integrated strategies that help their areas make a transition to a more sustainable future. It can be a particularly powerful tool, especially in times of crisis, showing that local communities can take concrete steps towards forms of economic development, which are smarter, more sustainable and more inclusive,

Grundvallarrök fyrir notkun CLLD er að auka samstarf við lykilhagsmunaaðila í héraði og efla samstarf um úrlausnir á þeim vettvangi sem þeim er ætlað að hafa áhrif. CLLD er þannig í raun notað til að koma fjármagni að verki í samstarfi við heimamenn til þess að stuðla að langvarandi árangri byggðapróunarverkefna.

CLLD er ætlað að bæta árangur og auka virkni hefðbundinna „top-down“ lausna og úrræða sem eru til staðar á hverjum tíma með að kynna til sögunnar vettvang fyrir samráð og virkari samskipti. Markmiðið er ekki að leysa þau úrræði af hólmi, eða vera stillt upp í andstöðu við þau, heldur að skapa farveg fyrir árangursríka framkvæmd við ráðstöfun fjármuna.

Það er viðurkennt að umsýsla og framkvæmd samráðs kostar bæði fyrirhöfn og fjármuni, en það er talið réttlætjanlegt með vísan til veikleika þess að koma með lausnir „ofan og utan við“ samfélögin. Þó er sett þak á hversu hátt hlutfall kostnaðar má renna í utanumhald samráðsferlisins.⁶⁵

Við mótun CLLD verkefna eru eftirtalin atriði tiltekin til leiðsagnar og sem forsenda árangursríkra verkefna:⁶⁶

- ▶ Nálgunin sem lagt er upp með þarf að vera nægilega sveigjanleg til að taka mið af og endurspegla þarfir viðkomandi héraðs/byggðarlags, um leið og hún er samstillt við viðtækari stjórnvaldsmarkmið og stjórnækni til að ná fram þeirri samlegð sem stefnt er að.
- ▶ Lagt er upp með að byggja á greiningu (t.d. SVÓT) sem setur fram afstöðu til núverandi stöðu byggðarlags, hvaða árangri þarf að ná fram (markmið og áherslumál), þar sem aðgerðir og ráðstöfun fjármagns er leidd af. Stefnumörkun og mótun áætlunar er unnin í samráðsferli til að stuðla að aðkomu samfélags og hagsmunaaðila á öllum stigum.
- ▶ Aðgerðaáætlunum er ætlað að stuðla að samspili og samlegð aðila í byggðarlaginu, fremur en að stilla upp lista yfir einangruð verkefni. Markmiðið er að bregðast við þörfum í samfélaginu sem samstarf og aðkoma margra aðila getur leyst.
- ▶ Aðgerðaáætlunum er ætlað að hafa yfirbragð nýsköpunar í samhengi þess að þær styðji nýjungar og breytingar í starfsháttum eða verklagi. Markmiðið er að leita nýrra lausna en ekki að halda áfram á sömu braut.

Dæmi um framkvæm CLLD – með „intervention logic“ líkani

Nefna má verkefni á Cornwall og Syllingum (Scilly Islands) sem dæmi um CLLD/LEADER

byggðapróunarverkefni. Lagt er upp með að heimamenn séu þátttakendur við mat á þörfum og mótun verkefna sem ráðist er í. Samstarfið er nokkurs konar vettvangur til að auka virkni þeirra almennu úrræða

⁶⁴ Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds, version 3, June 2014, bls. 24, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf

⁶⁵ Hámark til umsýslu og framkvæmd samráðs er sett við 25% af heildarfjármagni til verkefnis í 35. Gr. reglugerð ESB 1303/2013 um sameiginlega atriði við stjórn þróunarsjóða <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF>

⁶⁶ Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds, version 3, June 2014, bls. 24, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf

FJÓRÐI HLUTI: Virðisdeja BB fram á vegin

sem eru fjármögnuð af eða þróunarsjóðum ESB.⁶⁷ Verkefnið er mótað í samræmi við mótaða aðferð um íbúasamráð (CLLD/LEADER) og voru m.a. haldnir íbúafundir til að virkja íbúa og fá fram afstöðu um þarfir. Þá voru einnig haldnir fundir með fulltrúum viðskiptalífs, lykilhagsmunaaðilum, framkvæmdar kannanir og fleira.

Á grundvelli þessa var lögð fram viðskiptaáætlun sem tilekur skipulag samstarfsins, markmið og áherslusvið.⁶⁸ Verkefninu er skipt upp í fimm yfirmarkmið (e. strategic objectives) og mótun afmarkaðra áherslusviða sem unnið er að (e. specific and deliverable priorities).⁶⁹ Áætlunin tiltekur mögulegar aðgerðir eða tegund aðgerða sem gætu fallið undir fyrrnefnd áherslusvið, en gert er ráð fyrir að ákvörðun um hvort ráðist verði tiltekin verkefni verði tekin á líftíma verkefnisins.

Verkefnið setur fram yfirlit virðisdeju eða „intervention logic“ sem synt er á mynd 22 þar sem tengsl aðgerða og þeirra markmiða sem stefnt er að er stillt upp.

Mynd 22: "Intervention logic" fyrir CLLD á Cornwall

CLLD/LEADER Intervention Logic

Rationale	C&L&S Local situation	Aims & Objectives	Inputs	Activities	Outputs	Results	Outcomes
<p>CLLD/LEADER APPROACH</p> <p>The "bottom up" delivery mechanism created by CLLD/LEADER is considered to be an extremely effective way of addressing economic challenges at local level and activity will be targeted at areas of greatest need.</p> <p>Cornwall and the IOS have a significant track record of using the LEADER approach to delivering EU funds dating back to the mid 1990's.</p> <p>Two of the first LEADER groups in Europe were set up in West Cornwall and North Tamar under the LEADER I programme and a further 2 areas were added under LEADER II</p> <p>The 7 LEADER principles were adopted for the delivery of the Objective One Programme</p> <p>RDPE delivery includes the activity of the 4 existing Local Action Groups</p> <p>Community Led Local Development = this is the delivery mechanism for ERDF and ESF via the LEP EU SIF</p> <p>LEADER = this is the delivery mechanism for EAFRD via DEFRA</p> <p>The Isles of Scilly is a separate Unitary Authority and will be dealt with separately bearing in mind the additional barriers experienced</p>	<p>Adoption of the CLLD/LEADER approach is supported by the following strategies:-</p> <ul style="list-style-type: none"> • VCSE 1 in 3 Strategy - Priority 3 • Social Enterprise Strategy - Priorities 1, 2 and 3 • Health and Wellbeing Board Strategy - Outcome 2 and 3 • Cornwall Inclusion Strategy - Priorities 1, 2, 3 and 4 • Cornwall Council Economy and Culture Strategy - Strategic Issues 1, 3, 4, 5 and 6 <p>5 CLLD/LEADER groups will be created (4 in Cornwall and 1 on the Isles of Scilly) thereby achieving 100% geographic coverage and manageable population levels</p> <p>All CLLD/LEADER groups will (subject to securing funds via the application process) deliver ERDF, ESF and EAFRD.</p> <p>Statistical evidence:</p> <p>The economic situation of Cornwall and the Isles of Scilly is well documented and CLLD/LEADER will contribute to addressing these issues. However, emphasis will be given to the areas of greatest need via the CLLD/LEADER approach within a balanced Local Development Strategy</p>	<p>Aim</p> <p>To increase local interest and engagement with EU programmes and encourage social inclusion and social innovation by adopting the CLLD/LEADER approach to delivery.</p> <p>This will enable local economic actors (businesses, social enterprises and the voluntary and community sector) to actively develop and regenerate their area by working out and testing their own innovative solutions.</p> <p>The CLLD/LEADER approach will also be more responsive to business need by speeding up the decision making process.</p> <p>Using one delivery mechanism for ERDF, ESF and EAFRD will reduce delivery costs as economies of scale will be achieved.</p> <p>In addition the Common Strategic Framework Guidance states that it is possible for multi fund CLLD/LEADER groups to nominate a "lead fund" to cover the management and administration of the group. As ERDF will be the largest element in each group we seek to nominate ERDF as the "lead fund" in order to reduce complexity and to reduce administration at accountable body level.</p>	<p>Cornwall</p> <p>ERDF investment £16,050,000</p> <p>ESF investment £6,700,000</p> <p>EAFRD investment £8,750,000</p> <p>Isles of Scilly</p> <p>ERDF investment £3,000,000</p> <p>ESF investment £300,000</p> <p>EAFRD investment £1,250,000</p> <p>TOTAL Investment</p> <p>ERDF investment £19,050,000</p> <p>ESF investment £7,000,000</p> <p>EAFRD investment £10,000,000</p> <p>Grand Total</p> <p>£36,050,000</p> <p>Match funding will be secured from a variety of private, public and community and voluntary sources. Grant rates at project level will also vary. Expected match = £7- £10 million</p>	<p>All activities must sit with in the wider context of EU SIF or Rural development delivery and add value or be in addition to activity supported by the rest of these programmes</p> <p>Furthermore activities will be designed from the "bottom up" and these will be identified during the Local Development Strategy consultation process.</p> <p>ERDF and ESF will focus on Future Economy, Growth for Business and Conditions for Growth.</p> <p>EAFRD will focus on farm productivity, support to micro and small enterprises, farm diversification, rural tourism, rural services, culture and heritage, forestry</p>	<p>ERDF</p> <p>No. of enterprises receiving support = 250</p> <p>No. of new enterprises supported = 70</p> <p>No. of enterprises supported to introduce new to firm products = 40</p> <p>No. of jobs created in supported businesses = 200</p> <p>Private match - £7 million</p> <p>ESF tbc</p> <p>No. participants in training</p> <p>No. unemployed participants</p> <p>No. inactive participants</p> <p>No. employed participants</p> <p>No. aged 15-24</p> <p>No. People trained</p> <p>No. Jobs created</p> <p>EAFRD</p> <p>No. people trained = 1,000</p> <p>No. Jobs created = 224</p>	<p>Awaiting further clarification from HM Govt.</p> <p>1.To drive growth in our region's economy</p> <p>2.To increase enterprise numbers, jobs and additional GVA</p> <p>3.To support and grow local supply chains</p> <p>4.To increase collaborative activity and capacity: business to business,</p>	

Eins og í umfjöllun um virðisdeju (e. intervention logic – programme logic model) má rekja sig frá vinstri til hægri á myndinni frá stöðumati, til markmiða, fjármuna, aðgerða og að endingu þeirra áhrifa sem stefnt er að.

⁶⁷ Nánari upplýsingar um CLLD í Cornwall og Scilly eyjum má sjá hér: <http://www.cornwall.gov.uk/media/7244981/CLLD-Leaflet.pdf>

⁶⁸ Sjá byggðaðróunaráætlun svæðisins fyrir 2015-2020 (frá 2014) þar sem fyrirkomulag samráðs og fjármögunar er sett fram. <http://www.localactioncornwall.info/uploads/ricks/clld-and-leader/south-and-east-cornwall-leader-local-development-strategyfinal-for-defra.pdf>

⁶⁹ Þá er tiltekið að samráð hafi verið haft við aðra aðila sem gætu unnið að stefnumarkandi áætlunum á svæðinu, til að samstillta, upplýsa og auka samstarf.

Eins og lýsingin á verkefninu að framan ber með sér er til viðbótar við þennan grófa ramma búið að skilgreina áherslusvið sem unnið er að til að þar sem skilgreind eru mælanleg og tímasett markmið (e. specific and deliverable). Hvert byggðarlag sem stillir upp eigin áherslum í því efni sem endurspegla aðstæður og styrkleika.

Mynd 22 sýnir einnig að forsendur aðgerða (sjá dálk með heitinu „rationale“) er að vinna í anda valdeflingar og samráðs þar sem sú leið er talin vænleg til árangurs. Valdeflingaraðferðin er því ekki markmið í sjálfu sér, heldur leið að markmiðinu. Úrræðin og aðgerðir tengjast ráðstöfun fyrirbyggjandi ráðstöfunar fjármagns, m.a. úr uppbyggingarsjóðum ESB.

Þegar vísað er til þessa ramma og einnig til samhengis yfirmarkmiða og aðgerða sem sýnt er í töflu 13 sést glögglega hvernig virðisdeðjulíkan má nota til þess að tengja saman þau áhrif sem stefnt er að, markmið og aðgerðir, með skilgreindum mælikvörðum.

14. Grundvöllur virðisdeju BB

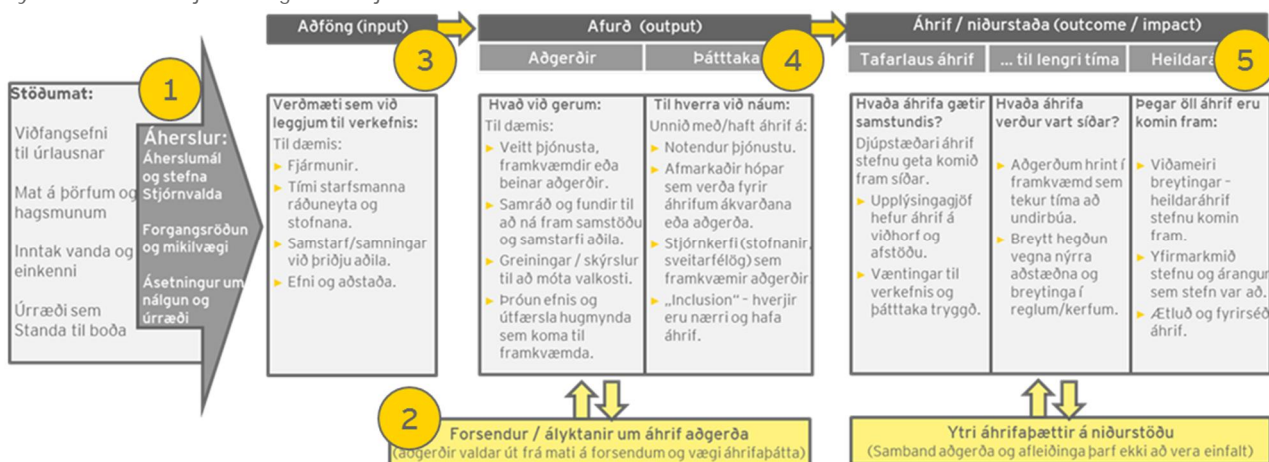
Viðfangsefni þessa kafla og framsetning

Í þessum kafla verður sett fram virðisdeja BB, eða það sem kallað er „programme theory“ eða „intervention logic“ á ensku. Þar vísað til orsakasamhengis milli ráðstafana sem gripið er til og þeirrar niðurstöðu sem stefnt er að. Í raun er um að ræða nokkurskonar leiðarlýsingu á verkefninu af hálfu þeirra sem bera ábyrgð á útfærslu þess og framkvæmd.

Athygli er vakin á að í útfærslu BB í hverju byggðarlagi er ætlast til að ólíkar forsendur og þarfir móti framkvæmd og útfærslu. Þar með sé þess að vænta að ólíkum aðgerðum verði beitt. Hér á eftir verða því tekin saman þau atriði sem eru sammerk fyrir inntak BB og þá nálgun sem stefnt er að á landsvísu.

Í þessum kafla verður farið yfir þau atriði sem taka þarf afstöðu til við framsetningu á virðisdeju fyrir BB. Stuðst verði við þann ramma sem stillt var upp í lok 12. kafla (mynd 20) og farið yfir þau atriði sem móta stöðumat og árangur í framkvæmd BB.⁷⁰

Mynd 23: Virðisdeju líkan og röð umfjöllunar



Hér á eftir verða tekin til umfjöllunar atriði sem móta framsetningu virðisdeju BB í sömu röð og tölusettt atriði á mynd 23 sýna. Hér á eftir verða atriðin eftirfarandi:

1. Stöðumat og áherslur: Framsetning á þeim þörfum/markmiðum sem liggja til grundvallar útfærslu verkefnisins ásamt stöðumati sem lýsir brýnleika og vænlegum viðbrögðum.
2. Ályktanir áhrif aðgerða: Rætt um forsendur sem og atriði sem geta mótað virkni aðgerða og áhrif.
3. Aðföng: Verðmætum og fyrirhöfn sem varið er til verkefnis og þarf að standa skil á.
4. Aðgerðir og þátttaka: Lýsing á til hvaða aðgerða er gripið og hvernig er unnið
5. Áhrif verkefnis og niðurstaða: Framsetning á hvaða áhrifa er að vænta. Samantekt væntra áhrifa

⁷⁰ Í umfjöllun hér á eftir er miðað við nýja verkefnis lýsingu fyrir verkefnið eða BB 2.0, fremur en að líta einvörðungu til framkvæmdar fyrri atrennu BB. Þó er lítið til reynslunnar af þeirri framkvæmd, til þeirra viðhorfa sem EY aflaði með samviðtölum og greint er frá í III. Hluta, auk almennrar greiningar á byggðapróunarverkefna sem sett var fram í kafla 13.

1 Stöðumat og áherslur

Hér á eftir er tekið saman stöðumat og þekktar áherslur við mótun BB. Hér er fyrst og fremst stillt upp staðreyndum og skjalfestum áherslum um til hvers er ætlast af BB og áherslum sem liggja til grundvallar framkvæmd.

Samantektartafla - yfirmarkmið og málefnavið

Meginviðfangsefni og tilefni þess að ráðist er í verkefnið BB er að bregðast við þörfum byggðarlaga í bráðum vanda vegna langvarandi íbúafækkunar, fækkunar starfa og skekktrar aldursdreifingar. Yfirmarkmið BB er að snúa við langvarandi fólksfækkun með því að beita aðgerðum sem beint er að tilteknum byggðarlögum.

Tafla 14 er samantektartafla yfir markmiðssetningu BB eins og hún er sett fram í byggðaaætlun 2014-2017 og texta fjárlaga sem tiltekur hvernig fjármunum skuli varið.⁷¹

Tafla 14: Samantekt markmiða og aðgerða skv. byggðaaætlun og fjárlögum

Atriði	Skýring
Markmið – að hvaða árangri er stefnt?	▶ Að stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og sveitum landsins.
Markhópur – að hverjum beinast aðgerðir?	▶ Aðgerðum er beint að byggðarlögum sem búa við bráðan vanda vegna fólksfækkunar, einhæfs atvinnulífs, fækkunar starfa og skekktrar aldursdreifingar.
Aðgerðir – hvað á að gera?	▶ Framlagi varið til sértækra aðgerða í fámennum byggðarlögum. ▶ Veita skal auknu fjármagni til sértækra aðgerða sem byggjast á niðurstöðu íbúasamráðs. ▶ Sértækar aðgerðir í þessu samhengi vísa til þess að almenn úrræði Bygðastofnunar og stoðkerfis hafa ekki gagnast þeim byggðarlögum sem verst eru sett. ▶ Markmið tilraunaverkefnis að þróa nýja aðferð til að bregðast við vanda byggðarlaga.

Aðferð BB byggir á valdeflingu

Útgangspunktur BB var frá upphafi að beita valdeflandi lýðræðisnálgun og vinna með heimamönnum. Í verkefnislýsingu BB frá september 2014 er þessi áhersla BB sett fram með eftirfarandi hætti:

Kassi 18: Markmiðssetning BB í verkefnislýsingu Bygðastofnunar frá hausti 2014

Verkefnið byggir á hugtakinu „Valdefling“ (e. empowerment), sem birtist m.a. í fyrirkomulagi funda og ferlinu í heild sinni. Markmið verkefnisins eru þessi: ▶ Að auka vitund fólks í brothættum byggðarlögum um eigin þátt í þróun samfélagsins. ▶ Að virkja frumkvæði íbúa og samtakamátt. ▶ Að gefa íbúum kost á að taka þátt í forgangsröðun málefna. ▶ Að stilla saman strengi ríkis, sveitarfélags, opinberra stofnana, atvinnulífs og íbúa í ákvörðunum sem varða viðkomandi byggðarlög. ▶ Að nýta verkefnið til að vekja athygli á viðfangsefnum, sem eiga við í fleiru en einu byggðarlagi og leita lausna á þeim, í samstarfi við stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila.
--

Ef tekið er mið af þeim atriðum sem fram komu í 13. kafla má sjá að þessi atriði eru mikilsverðir áherslupættir við framkvæmd samfélagsefandi byggðapróunarverkefna.

⁷¹ Nánara yfirlit yfir markmiðssetningu BB var sett fram í 3. kafla, en yfirlit má einnig sjá í viðauka V6.

Ný nálgun nauðsynleg því aðrar aðgerðir hafa ekki skilað árangri

Ástæða þess að lagt var upp með að þróa nýja nálgun var að þær aðferðir sem beitt hefur verið síðustu ár hafa ekki skilað þeim árangri sem til var ætlast, þ.e. þær hafa ekki náð að snúa við eða stöðva langvarandi fólksfækkun. Stöðumat í upphafi var að í verkfærakistu byggðapróunarverkefna væru ekki til staðar úrræði sem hægt væri að beita til að bregðast við sértækum vanda á hverjum stað.

Eldri áherslum hefur bæði verið lýst á þann veg að sendimenn hafi farið með „bænaskjal“ til stjórnvalda eða að þegar í harðbakkann slær sé sent eftir „sjúkrabíl að sunnan“. Stöðumatið byggir á því að heimamenn séu „passivir“ þiggjendur þjónustu og lausnir komi að „utan og ofan“ við samfélagið.

Forsendan í upphafi var sú að eldri lausnir og úrræði hafi ekki skilað viðvarandi árangri og hafi ekki endilega verið í takt við þarfir og þeirra byggðarlaga sem verst standa. Því hafi hættan verið sú að allt hafi farið í sama horf og áður, óháð þeim aðgerðum sem ráðist var í.

Markmið BB var að fá íbúa til að taka þátt í þróun lausna og ganga til verka með stjórnvöldum við að finna lausnir sem bregðast við þeim vanda sem samfélögin standa frammi fyrir.

BB sem sértækur hluti byggðaáætlunar

BB er ætlað að vera úrræði sem hefur sértækt hlutverk við að ná fram viðtækari markmiðum byggðaáætlunar og annarra almennra stjórnvaldsmarkmiða. BB er því ætlað að bregðast við aðstæðum þar sem almenn úrræði duga ekki til. BB hefur sérstöðu sem sértæk aðgerðaáætlun sem beitt er á vettvangi tiltekinna byggðarlaga.

BB vinnur með og samhæfir önnur úrræði – er ekki ætlað að skapa skörun eða viðbótarflækjustig

Sérhæfing BB og sérstaða veldur því að úrræðinu er beitt í sérstökum tilvikum og hefur annað áherslu- og gildissvið en almennar aðgerðir. BB er því ekki ætlað að skarast við hlutverk eða gildissvið annarra úrræða, heldur vera beitt með sértækum hætti við sérstakar aðstæður.

Verkefnisstjórn BB hefur verið kynnt sem „sérsvait“ sem kölluð er til við kringumstæður þegar almenn úrræði duga ekki til.

Kassi 19: Hlutverk verkefnisstjórnar og Byggðastofnunar í verkefnislýsingu BB frá hausti 2014

Styrkur verkefnisins felst í því að allir aðilar koma að borðinu, fulltrúar ríkis, sveitarfélags, stoðkerfis og íbúa. Ekki er verið að búa til nýtt lag ofan á stjórnkerfið, heldur samstarfsvettvangur þar sem verið er að leiða saman krafta, einskona „sérsvait“. Hægt er að leita markvissra lausna á hverjum stað og verkefnið hefur leitt í ljós viðfangsefni sem minni byggðarlög um allt land standa frammi fyrir. Þar hefur Byggðastofnun getað beitt sér gagnvart stjórnvöldum. Þannig nýtist slagkrafturinn betur, bæði í byggðarlögunum og á landsvísu. Virk þátttaka íbúa er grundvöllurinn að því að virkja það afl sem býr í samfélaginu og styrkja það innan frá.

BB samhæfir aðkomu stjórnvalda í málefnum byggðarlaga

Það er mikilvæg áhersla BB að verkefnið samhæfi viðbrögð stjórnvalda gagnvart málefnum þeirra byggðarlaga sem taka þátt í verkefninu. Lögð var áhersla á að Byggðastofnun hefði nægilega skýrt umboð til þess að verða fullgildur mótaðili og fulltrúi stjórnvalda gagnvart viðkomandi byggðarlagi og stuðli þannig að samhæfingu í beitingu stjórnvaldsúrræða (sjá umfjöllun í kassa 19).

Samráð við íbúa og stjórnun væntinga

Fyrirkomulag samráðs byggir að nokkru á því að heimamenn koma að stefnumótun, forgangsröðun og útfærslu þeirra lausna sem gripið er til. Loforð til íbúa á hverjum stað felst í því að þeir aðilar sem sitja í verkefnisstjórn lofa að taka tillit til óska íbúa við þær ákvarðanir sem þeir koma að og jafnframt beita áhrifum til að koma málum í réttan farveg hjá öðrum stjórnvöldum.

Kassi 20: Loforð til íbúa í samráðsferli BB⁷²

Á hverjum stað hefur verkefnisstjórn skilgreint svohljóðandi loforð til íbúa:
„Þetta er loforð um að vinna með íbúum og hagsmunaaðilum til að tryggja að áhyggjuefni þeirra og metnaðarmál hafi bein áhrif á þá valkosti sem teknir verða til skoðunar í verkefninu. Einnig að verkefnisstjórnin muni koma niðurstöðum íbúaþingsins á framfæri við ríkisstjórn og stofnanir og fyrirtæki sem hafa áhrif á þjónustustig og þróun viðkomandi byggðarlags til að stuðla að því að ákvarðanir þessara aðila taki mið af áherslum íbúanna.“

Í kynningu BB gagnvart íbúum við upphaf hvers verkefnis var lögð áhersla á að verkefnið snerist um að heimamenn tækju ábyrgð á tilteknum verkefnum í eigin hendur en snerist ekki um að bíða með útréttan lófann eftir „gjafafé“.

2

Forsendur og ályktanir um áhrif aðgerða

Hér á eftir eru tekin saman atriði sem geta áhrif og virkni aðgerða í þeim kringumstæðum sem ætlað er að beita aðferð BB. Lýst er atriðum sem upp komu í fyrstu atrennu BB og gefa tilefni til að draga ályktanir um hvernig megi haga framkvæmd og útfærslu fram á veginn. Þá er tekið mið af atriðum sem komu fram í símaviðtölum EY við hagsmunaaðila til að setja þá reynslu í samhengi við markmið og áform.

Staða og einkenni byggðarlaga sem falla undir verksvið BB

Í samræmi við yfirlýst markmið BB er einvörðungu ætlað að beita því þar sem byggðarlög búa við bráðan vanda vegna fólksfækkunar, einhæfs atvinnulífs og hækkandi meðalaldurs íbúa. Bráðavandinn skapast af langvarandi óheillaþróun sem hefur mótað viðfangsefnið og hvaða valkostur gætu dugað til að bregðast við þeim vanda.

Þótt hvert verkefni BB eigi að bregðast við sértækum þörfum í hverju byggðarlagi er viðbúið að sá brýni vandi sem er sammerkt einkenni byggðarlaga geri það að verkum að taka þurfi tillit til eftirfarandi atriða:

- i. Mikilvægi samhæfingar fyrir samfélög nærri brotpunkti

Þau byggðarlög sem eru valin í BB standa vonlega þröngt og geta verið nærri brotpunkti (e. tipping point) í samhengi þess að eitt áfall til viðbótar geti haft veruleg neikvæð áhrif. Dæmi má nefna um að meiri fólksfækkun geti kipt fótunum undan þeirri þjónustu sem er á staðnum. Það gerir það að verkum að byggðarlagið getur verið sérstaklega viðkvæmt fyrir einum neikvæðum atburði, á meðan það þarf röð uppbyggilegra atburða til þess að byggja upp trúverðugleika uppbyggingarstarfs.

Í þessu samhengi er samhæfing ráðstafana stjórnvalda afar mikilvæg og ekki séu gefin misvísandi skilaboð.

⁷² Tilvitnun úr nýrri verkefnislýsingu Byggðastofnunar fyrir BB frá september 2014.

ii. Bolmagn sveitarfélags og viðnámspróttur

Það er viðbúið að sveitarstjórnarstigið sé veikt vegna langvarandi óheillaþróunar og bolmagn getur verið takmarkað. Staðan getur verið sú að sveitarfélag geti varla haldið úti framkvæmdastjóra, eða að byggðarlagið sé jaðarsvæði í stærra sveitarfélagi og ekki endilega með hæsta forgang í daglegri stjórnun sveitarfélagsins. Í báðum tilvikum getur það haft áhrif á viðnámsprótt, getu til að bregðast við frekari mótbyr og standa að uppbyggingarverkefnum.

iii. Væntingar íbúa

Reynslan hefur sýnt að íbúasamráð BB hefur skilað jákvæðu viðhorfi og væntingum til framhaldsins. Sá þáttur einn og sér er mikilvægur þegar tekið er mið af uppleggi verkefnisins. Þ.e. það viðhorf kom fram að yfirbragð í bæjarlífi og væntingar til mögulegra aðgerða hefði tekið stakkaskiptum til betri vegar.

Lagt upp með BB sem tilraunaverkefni

Fyrsta árið var tilraunaverkefni þar sem markmiðið var að hefjast handa með íbúum á fjórum svæðum og vinna áfram með þá reynslu sem af því fengist. Áherslan í byrjun fólst í að þróa verklag við stjórn og mótun verkefna sem voru grundvöllur á íbúapátttöku, samráði við mótun valkosta og stjórnun verkefna. Þá var ekki unnt að gera langtímaáætlanir fyrsta árið á meðan fjárheimildir fram á veginn lágu ekki fyrir.

Veik staða byggðarlaga dregur úr getu til að sækja í almenn úrræði

Lítið bolmagn byggðarlaga getur gert það að verkum að þau sækist ekki eftir þeim almennu úrræðum sem standa til boða. Það er því að hluta til verkefni BB að aðstoða byggðarlög að sækja í styrki, sjóði og fjármögnun sem býðst. Staðan í þessu samhengi snýst því um að vinna að „inclusion“ í hið almenna kerfi og styðja aðila til þess að komast að borðinu. Slík nálgun er hluti þess að koma uppbyggingarstarfi af stað.

Lítill aukning í samhæfingu og samstarfi heima í héraði fyrir tilstuðlan BB

Það viðhorf kom fram í viðtölum við aðila í verkefnisstjórnunum BB að verkaskipting hafi verið með þeim hætti að hver hafi tekið við verkefni sem fylgt var eftir, en lítið hafi verið um samstarf eða verkefni sem aðilar samnýttu krafta sína til að leysa. Eftir íbúaping var verið að vinna með lista atriða sem var einn og sér til þess fallinn að draga fram aukinn slagkraft í samfélaginu.

Það er þekkt hætta í framkvæmd samfélagsefandi verkefna að aðilar haldi áfram að vinna með sama hætti og áður en skapi ekki nýja starfshætti og nýti samlegðarmöguleika. Andstaða þessa er sú að stilla verkefnum upp á þann veg að þau myndi samstarfsgrundvöll fleiri aðila, og einnig þannig að þau vinni saman að heildarmarkmiðum verkefnisins.

Atriði til skoðunar

- ▶ Huga þarf að því að velja og útfæra verkefni sem eykur samstarf og sameiginlegan slagkraft aðila í byggðarlaginu.
- ▶ Þá þarf að huga að því að einstök verkefni séu samstillt og vinni sameiginlega að markmiðum BB. Í því efni má vísa til aðferða „portfolio-management“ sem ætlað er að stýra ábata margra smærri markmiða að settu marki, tilviðbótar við að stýra einstökum verkefnum (e. project management).

FJÓRÐI HLUTI: Virðishefja BB fram á vegin

Verkefni BB eru ekkinnægilega viðtæk og snerta ekki áhrifaþætti byggðapróunar

Það viðhorf kom fram í viðtölum að áhrifavið BB væri of þröngt þar sem það sem máli skipti og hefði mest áhrif á byggðapróun svæðisins stæði utan verkefnisins. Þó ekki væri gert lítið úr smærri samfélagsefandi verkefnum væru þau ein og sér ekki það sem skipti sköpum.

Hér var ekki endilega verið að vísa til þess að það eina sem hafi áhrif á byggðapróun séu stór uppbyggingarverkefni, heldur að samspil verkefna sem snúa að grasrótastarfi og annarra aðgerða hafi vantað. Þá má vísa til þess að stærri og viðameiri mál íbúáþinga, eins og t.d. húsnæðismál, félagslegir innviðir og þjónusta og nettengingar voru of stór biti fyrir fyrri atrennu BB.

Atriði til skoðunar

- ▶ Í fimm ára verkefni þarf að skapa tengingu milli smærri aðgerða og þeirra áhrifa sem stefnt er að.
- ▶ Einn veikleiki BB er e.t.v. sá að ekki lá fyrir skýr mynd af orsakasamhengi einstakra aðgerða og þess sem stefnt var að (e. intervention logic).
- ▶ Niðurstöður íbúáþinga gáfu vísbendingar um að hverju íbúar vildu stefna en tenging við aðgerðaáætlanir var ekki nægilega skýr og bolmagn BB ekki nægjanlegt til að vinna að þeim áherslumálum.

Óskýr hlutverk verkefnastjórna

Það viðhorf kom fram hjá aðilum í verkefnastjórn að hlutverk og ábyrgð verkefnastjórna hefði verið óskýrt og þau úrræði sem þær höfðu til að standa undir væntingum heimamanna hafi verið takmörkuð. Viðfangsefni verkefnastjórna hefði ekki verið mótandi heldur hefði fyrst og fremst verið unnið með verkefnalista frá íbúáþingi. Verkefnisstjórnir höfðu ekki frumkvæði til að bregðast við aðstæðum sem kom upp í byggðarlaginu, sem skapast e.t.v. að nokkru af því að þær höfðu ekki úrræði eða stöðu til að sinna slíku hlutverki.

Þá kom það viðhorf fram hjá fulltrúum sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélaga í verkefnisstjórnnum að þeir hafi þurft að draga vagninn í starfinu, þar sem vettvangur verkefnisstjórnar hafi í raun verið veikur og stuðningur Byggaðstofnunar ekki nægjanlegur til að halda uppi virku starfi á líftíma verkefnisins.

Atriði til skoðunar

- ▶ Í BB 2.0 stendur til að ráða verkefnisstjóra sem getur haft verulega þýðingu í samhengi þess að styðja við framkvæmd og utanumhald.
- ▶ Þá er mikilvægt að verkefnisstjórn geti brugðist við breytingum á aðstæðum í byggðarlaginu á verk tíma og hafi til þess úrræði.

Geta verkefnisstjórna og Byggaðstofnunar til að samhæfa aðgerðir stjórnvalda of veik

Það viðhorf kom fram að samhæfing aðgerða stjórnvalda hafi verið of veik. Að því leyti sem markmið BB hafi verið að leysa af hólmi það verklag að fara með bænaskjal til stjórnvalda í Reykjavík hafi það ekki gengið eftir, því enn sem áður hafi fundir með þingmönnum kjördæmisins eða ráðuneytum farið í sama far. Þessi þáttur hafi í raun ekki náð að skila þeim áhrifum sem til er ætlast.

Þá tóku íbúar dæmi um aðgerðir stjórnvalda sem höfðu neikvæð áhrif heima í hérað á sama tíma og BB stóð yfir sem túlkað var sem falleinkunn fyrir BB.

Atriði til skoðunar

- ▶ Í fyrstu atrennu BB komu upp atburðir um svipað leyti og íbúafing voru haldin sem íbúar túlkuðu sem misvísandi skilaboð um stuðning við byggðarlagið og hvers BB var megnugt. Þar má nefna höfnun á umsókn um byggðakvóta í Breiðalshreppi, á Bíldudal lokaði útibú pósts, banka og hagrætt var í heilsugæslu, á Kirkjubæjarklaustri var sorpbrennslu lokað.
- ▶ Þó svo að BB geti ekki stýrt niðurstöðu í öllum málum er mikilvægt að BB geti veitt íbúum fullvissu um að ráðstafanir opinberra aðila sem fela í sér fækkun opinberra starfa í byggðarlaginu komi ekki aftan að öllum – samráðsvettvangi BB þar meðtöldum.
- ▶ BB þarf að vera nægilega öflugur vettvangur og nægilega vel tengdur til að vita af slíkum aðgerðum, setja þær í samhengi fyrir þau yfirvöld sem taka endanlegar ákvarðanir.
- ▶ Ef allt fer á versta veg og störf eru flutt eða lögð niður þarf samráð að virka þannig að íbúar fái upplýsingar og rökstuðning tímanlega.

Vægi íbúasamráðs og framkvæmdafjármagn til verkefna

Áhersla BB beindist frá upphafi að því að móta nýtt verklag og samtal milli stjórnvalda og íbúa. Í fyrstu var ekki lögð áhersla á að nýta fjárheimildir BB til beinna framkvæmda eða afmarkaðra verkefna heima í héraði, að öðru leyti en því að skipuleggja og standa fyrir samráðsferli.

Rökin eru m.a. sú að það væri hægt að klára allar fjárheimildir verkefnisins með því að verka þeim t.d. í einn hafnargarð eða vegspotta. Það myndi hinsvegar flokkast undir eldri nálgun til að bregðast við vanda byggðarlaga, þ.e. að takast ekki á við grundvöll vandans og undirliggjandi áhrifaþætti.

Það var því metið sem svo að það væri forgangsmál að setja málefni og ákvarðanatöku um málefni byggðarlaga í nýjan farveg, fremur en að úthluta fjármagni til tiltekinna verkefna.

3 Aðföng – input

Fjárheimildir

Fjárheimildir til BB koma af fjárlagalið byggðaáætlunar og er gert ráð fyrir um 50 m.kr. árlega frá 2014-2017.

Stuðningur við framkvæmd í hverju byggðarlagi – ráðning verkefnisstjóra

Í verkefnislýsingu BB er gert ráð fyrir að verkefnisstjóri verði ráðinn fyrir hvert verkefni hvers laun verði greidd að hluta af fjárheimild verkefnisins en með mótframlagi frá hverju byggðarlagi.

Þátttaka í starfi verkefnisstjórnar

Fulltrúar sveitarfélags, héraðssamtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélags taka þátt í starfi verkefnisstjórnar. Það getur bæði falið í sér ráðstöfun tíma og fyrirhafnar, ferðakostnaðar og aðstöðu.

Þátttaka og umsýsla verkefna

Fulltrúar sveitarfélags, héraðssamtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélags geta eftir atvikum tekið að sér framkvæmd og umsýslu verkefna BB.

Hvernig er fjárheimildum varið?

Samkvæmt uppfærðri verkefnislýsingu er gert ráð fyrir að fjárheimildum verði varið til umsýslu BB í hverju byggðarlagi, til ráðningar verkefnisstjóra (fjármagnaður að hluta) og til fjármögnunar á minni styrkjum á hverjum stað.

Kassi 21: Uppfærð verkefnislýsing um kostnað BB af verkefnum

Starfshópur Bygðastofnunar um endurmat og mótun verkefnisins til framtíðar telur ráðlegt og æskilegt að fjármunir til brothættra byggða nægi til að greiða eftirfarandi kostnaðarþætti í verkefninum:

- ▶ Umsýslu verkefnisins, ráðgjöf og yfirsýn af hálfu Bygðastofnunar (sameiginleg verkefnastjórn).
- ▶ Verkefnastjórn í einstökum verkefnum.
- ▶ Beina styrki sem nýst gætu verkefnisstjórnnum á hverjum stað til að styðja við smærri verkefni

4 Aðgerðir og úrræði – markhópar sem náð er til

Hér á eftir er lýst hvernig er ráðgert að standa að framkvæmd verkefnisins.

Lýsing á umgjörð og framkvæmd BB í uppfærðri útgáfu BB (BB 2.0)⁷³

Í september 2014 var lögð fram verkefnislýsing fyrir BB sem tók saman reynsluna af fyrstu atrennu BB og formfesti verklag og nálgun. Meginmarkmið BB hafa ekki tekið breytingum en áhersla er lögð á að bregðast við þeirri reynslu sem fékkst af framkvæmd fyrri atrennu verkefnisins.

Einn mikilvægur þáttur í uppfærðri verklagi er skýrari áfangaskipting verklags í BB þar sem greint er á milli aðgerðastiga við eftirfarandi þætti:

- ▶ Undirbúning og stofnun verkefna í hverju byggðarlagi
- ▶ Stefnumörkun og greiningu viðfangsefna
- ▶ Framkvæmdastig aðgerða og áætlana
- ▶ Verklok og útskrift byggðarlaga

Í viðauka V4 er sýnd mynd af áfangaskiptingu norska verkefnisins, sem vísar til aðgerða í hverju áfanga og jafnramt hvaða greiningartól eru notuð og hvaða afurðum er skilað við lok áfangans. Það er mikilvægt að huga að því að áfangaskiptingu verkefna er ætlað að móta verklag og draga úr verkefnisáhættu sambærilegra verkefna með því að beina þeim í tiltekinn farveg.⁷⁴ Í norsku fyrirmyndinni eru þannig gerðar kröfur um hvaða greiningartól eru notuð, og hvernig er fylgst með árangri og framvindu á verktíma. Um leið fá minni byggðarlög stuðning með því að hafa aðgang að forsníðum og reyndu verklagi.

Líftími verkefna og útskrift byggðarlaga í BB 2.0

⁷³ Þessi umfjöllun byggir á kafla 8 sem lýsti BB 2.0 en bætir við ályktunum og ábendingum um atriði sem hafa þarf í huga við framkvæmd.

⁷⁴ Algeng úrræði til þess að styðja þá áherslu er að skilgreina afurðir við lok áfanga og sniðmát fyrir tiltekna verkþætti.

Í nýju uppleggi BB er gert ráð fyrir lengri líftíma BB í hverju byggðarlagi. Upphaflega tók samráðsferlið um 3 mánuði og framkvæmdafasinn e.t.v. ekki nema ár. Reynslan af fyrri atrennu sýndi að sá tími dugar ekki til að vinna að veigamiklum breytingum og ná þeim árangri sem að er stefnt.

Þetta byggir m.a. á reynslunni af starfinu á Raufarhöfn þar sem tiltekið var að þess væri ekki að vænta að snúa þróuninni við á einu til tveimur árum.⁷⁵ Í BB 2.0 er gert ráð fyrir að fyrstu 2 áfangarnir taki ríflega ár, en framkvæmd og lok verkefni geti tekið um 4 ár. Líftími verkefnisins í heild sinni getið því tekið um 5 ár, með endurmati áætlana og árangurs á hverju ári.

BB 2.0 skilgreint sem breytingaverkefni

Í nýrri áherslu BB er verkefnið skilgreint sem breytingaverkefni. Almennur rammi slíkra verkefna felst í að hafa í upphafi skýra sýn á núverandi stöðu. Þá þarf að greina hvert menn vilja stefna og útfæra praktískar lausnir á þeim grunni. Í tilviki BB liggur fyrir sú áhersla að vinna lausnir með heimamönnum og eiga samstarf við hagsmunaaðila í héraði.

Eini vettvangur stefnumótunar og mótunar verkefna í fyrri atrennu BB var í raun íbúáþing. Í norsku fyrirmynd BB eru settar fram kröfur um hvernig unnið er að gerð breytingaáætlana og hvaða greining þarf að liggja að baki til þess að hægt sé að reiða sig á að áætlunin verði raunhæf. Kassi 22 sýnir hvaða kröfur eru gerðar til breytingaáætlana.

Kassi 22: Dæmi um inntak breytingaáætlunar í norskrri fyrirmynd BB⁷⁶

Omstillingsplan skal definere:

1. Visjon og mál for omstillingsarbeidet. Målene skal være målbare og periodiserte.
2. Områdets prioriterte innsatsområder (normalt 3-4 stk.)
3. Mål og økonomiske rammer for hvert innsatsområde
4. Aktuelle tiltak og prosjekter innenfor hvert innsatsområde

Atriði til skoðunar

- ▶ Til þess að BB geti haft skýr markmið sem fimm ára verkefni þarf að setja fram markmið og áherslusvið sem unnið er að á líftíma verkefnisins.
- ▶ Smærri verkefni geta verið unnin innan hvers árs, en þegar litið er til verkefnisins í hverju byggðarlagi í heild sinni þarf að liggja fyrir hvernig verkefni af ólíkum toga vinna að yfirmarkmiðum.
- ▶ Íbúáþingið hefur ekki náð þessari dýpt í stefnumótun og því má spyrja hvort ástæða sé til að dýpka vinnu við stefnumótunarferlið, án þess að draga úr mikilvægi samráðs við íbúa.

Val byggðarlaga til þátttöku í BB 2.0

Í nýju uppleggi BB er gert ráð fyrir að áður en byggðarlag er valið til þátttöku í BB fari fram greining á áhrifaþáttum og drifkröftum sem verka á byggðarlögin, og færi rök fyrir að þátttaka í verkefninu geti

⁷⁵ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/afangaskil-i-byggdathrounarverkefni-a-raufarhofn>

⁷⁶ <http://www.regionalomstilling.no/no/Verktoy/Omstillingsplanen---veileder/>

gagnast. Tiltekið er í verkefnislýsingu að í sumum tilvikum geti verið að aðferð BB sé ekki líkleg til árangurs og við lok áfanga 2 komi til greina að láta staðar numið.

Á þessu stigi er einnig mögulegt að tekin sé ákvörðun um að verkefni haldi ekki áfram ef mat Bygðastofnunar / verkefnisstjórnar er á þann veg að ekki séu forsendur til að ná árangri. Til dæmis ef lykilyfirtæki eru hamlandi, íbúar óvirkir, viðfangsefni almenn (á landsvísu) eða að fyrir hendi séu aðrar aðstæður sem draga úr líkum á árangri.

Atriði til skoðunar

- ▶ Í norsku upplaggi sem BB styðst við er ákveðin forskrift fyrir þessari greiningarvinnu (n. samfunnsmessing konsekvensanalyse), t.d. að greining nái til ákveðinna þátta, nái til síðustu 10 ára og sett séu fram áform um horfur til næstu 10 ára.
- ▶ Til þess að staðla verklag og mat á byggðarlögum er mikilvægt að samhæfa hvaða lágmarkskröfur eru gerðar til greininga á stöðu byggðarlaga.
- ▶ Það er mikilvægt að við upphaf verkefnis BB liggja fyrir drög að raunhæfri áætlun sem sýni hvaða aðgerðir gætu verið til þess fallnar að ná jafnvægi í stöðu byggðarlagsins.
- ▶ Þá mætti skilgreina hlutlæg skilyrði fyrir inngöngu sem stuðla að því að þau byggðarlög séu valin til þátttöku sem verst standa. Slíkir mælikvarðar gætu tekið mið af álagsþáttum á íbúadreifingu eða stöðu atvinnulífs.

Ábyrgð aðila og hlutverk í BB 2.0

Markmið þess að styðjast við formlegt fyrirkomulag verkefnisstjórnar er að skýra hlutverk og ábyrgð aðila á verk tíma. Í upplaggi BB 2.0 er gert ráð fyrir að Bygðastofnun sé eigandi verkefnisins á landsvísu (BB) en sveitarfélagið á hverjum leiði verkefnið heima í héraði og teljist eigandi þess þar.

Sveitarfélagið er eigandi verkefnisins og ber ábyrgð á að framvinda þess og framfylgd sé í samræmi við verkefnislýsingu Bygðastofnunar fyrir verkefnið „Brothættar byggðir“ og samþykka stefnu og áætlanir verkefnisins í sveitarfélaginu á hverjum tíma. Það sinnir jafnframt einstökum verkefnum sem því eru falin í aðgerðaáætlun frá ári til árs og af verkefnisstjórn.

Atriði til skoðunar

- ▶ Hafa þarf í huga að eitt tilefni þess að ráðast í verkefni BB er að bolmagn sveitarfélaga er takmarkað og yfirlýst markmið verkefnisins var að styðja við sveitarfélög í uppbyggingarstarfi, fremur en að úthluta þeim nýju hlutverki sem ábyrgðaraðili BB.
- ▶ Áform um ráðningu verkefnisstjóra sem vinnur í umboði verkefnisstjórnar kemur til móts við þá þörf að styrkja getu til samhæfingar og umsýslu heima í héraði og sveitarfélagið gæti verið nk. „operational owner heima í héraði.“
- ▶ Huga þarf að því að hugtakanotkun og hlutverk verði skýr. Bygðastofnun á bæði fulltrúa í verkefnisstjórn en er í raun eigandi þar sem áætlanir eru lagðar fyrir stofnunina til samþykktar.

Áhrif fjölgunar verkefna á hvaða fjármagn verður til skiptanna

Í uppfærðu verkefnaskjali er rætt um hvaða þörmörk verkefni hafi til að taka við fleiri verkefnum. Hjá Bygðastofnun er verið að vinna að útfærslu hugmynda um fjárþörf einstakra verkefna og hvaða árangri megi ná í hverju byggðarlagi fyrir sig fyrir takmarkaða fjármuni.

Tillagan sem sett er fram í verkefnislýsingu styðst við þá meginhugmynd að um 5-6 m.kr. geti runnið til hvers verkefnis. Þó er ljóst að það verður fremur þröngur stakkur sniðinn fyrir hvert verkefni ef þau verða 14 talsins.

Atriði til skoðunar

- ▶ Til þess að skila árangri er mikilvægt að verkefnið BB geti fjármagnað einhverjar minniháttar aðgerðir, eins og stefnt er að í BB 2.0.
- ▶ Annar þáttur sem er mikilvægt að hafa í huga í samhengi fjölgunar verkefna er áherslan á að um sértækt úrræði sé að ræða. Það er kostur fyrir upplegg verkefnisins að takast á við verkefni með nægilega öflugum hætti til að geta snúið vörn í sókn.
- ▶ Áform um ráðningu verkefnisstjóra kemur til móts við þá þörf

Vægi verkefnafjármagns

Í viðtölum við þátttakendur í fyrstu atrennu verkefna BB kom fram gagnrýni á framkvæmdahlíð verkefnisins. Það má taka gagnrýnina saman í eftirfarandi þrjú atriði sem tengjast innbyrðis.

- ▶ Allur kraftur datt úr verkefninu þegar kom að framkvæmdahlíð þess eftir íbúaping (virkni).
- ▶ Verkefnin sem ráðist var í eftir íbúaping voru ekki þau sem skiptu sköpum fyrir byggðarlagið. Þó þau væru góð og gild snertu þau ekki á þeim þáttum sem leggja grunn að velsæld byggðarlagsins (inntak verkefna)
- ▶ Verkefni BB voru annað hvort svo smá að þau höfðu lítinn fókus og dattu upp fyrir – eða svo stór að verkefnisstjórnin gat ekki mögulega haft bolmagn til að koma þeim á koppinn – því gerðist lítið sem ekkert.

Það hefur verið brugðist við þessum atriðum að nokkru í uppfærðri verkefnisáætlun BB 2.0 sem felst m.a. í að ráða verkefnisstjóra í hvert byggðarlag til þess að halda smærri verkefnum gangangi og úthluta minniháttar verkefnastyrkjum til þess að stuðla að árangri og framgangi í verkefninu.⁷⁷

Þessir veikleikar tengjast ekki framkvæmdahlíð verkefnisins, heldur fremur hönnun þess eða upphaflegum áformum um hvernig ætti að starfa að markmiðum þess. Áhersla var lögð á að inntak BB væri ekki að koma færandi hendi með fjármagn heldur ætti að virkja heimamenn til þátttöku og ábyrgðar. Á fyrstu stigum hefur BB því markvisst stefnt að því að skipuleggja íbúasamráð, en nýta fjárheimildir ekki sem verkefnafjármagn.

Það hefur þó samrýmst markmiðum BB að stuðla að því að koma fjármagni og verkefnum af stað heima í héraði. Í fyrsta lagi má nefna að í byggðaaætlun 2014-2017 er tiltekið að stærri verkefni kunni að vera fjármögnuð sérstaklega, þ.e. að fjármagn kunni að fylgja BB. Þá hefur einn áhersluþáttur BB verið að skapa farveg fyrri þau úrræði sem eru þegar til staðar og aðstoða veik byggðarlög við að sækja í sjóði og almenna stoðkerfið. Þá hefur verið reynt að styðja byggðarlög með einkisagerðum og fjármagni sem ekki koma af fjárheimildum BB.⁷⁸ Þá eru ónefndar samfélagsefandi aðgerðir sem kalla ekki á útgjöld en geta falist í þáttum sem tengjast félagslífi íbúa eða sameiginlegum verkefnum á þeirra vegum.

Að hvaða byggðarlögum beinast aðgerðir

Verkefnið er ætlað byggðarlögum sem glímt hafa við viðvarandi fólksfækkun, fækkun atvinnutækifæra og veikingu stoðkerfis og þjónustu.

⁷⁷ Á móti kemur að BB verður nú fimm ára verkefni í stað þess að vera til eins eða tveggja ára áður. Vægi þessara atriða mun trúlega magnast í langtímaverkefni, þ.e. um hvernig íbúar upplifa framgang og starfsemi aðgerða til lengri tíma.

⁷⁸ Sem dæmi má nefna að Byggðastofnun fjármagnaði breytingu frystihússins á Breiðdalsvík og aðlögun þess til annarra nota, sem eigandi hússins, en ekki af fjárheimildum BB.

Upplegg BB gerir ráð fyrir að úrræðinu sé beitt í sértækum aðstæðum þar sem önnur úrræði byggðastefnu og hins almenna stoðkerfis koma ekki að gagni. Líta má á BB sem neyðarúrræði til að bregðast við vanda samfélaga á brotpunkti þar sem óbreytt stefna og úrræði muni í raun keyra samfélögin í þrot. Í því samhengi þarf BB að vera öflugt úrræði sem snýr vörn í sókn, og gefur íbúum væntingar um að hægt sé að snúa við byggðapróun á líftíma verkefnisins.

Fjöldi byggðarlögum sem taka þátt í BB um of minnkar áherslan á að um sérhæft úrræði sé að ræða. Með auknum fjölda byggðarlaga sem tekur þátt í BB er ljóst að BB fer nær því að vera almennt úrræði sem beita má í fjölbreyttum aðstæðum fámennra byggðarlaga í dreifbýli.

BB var hins vegar ekki ætlað að vera samheiti yfir úrræði stjórnvalda til að bregðast við vanda fámennra byggðarlaga í dreifbýli (þ.e. rural policy). Um leið og tilhöfðun BB verður of víð verða þau rök sterkari að verið sé að byggja annað lag stjórnvaldsúrræða í samkeppni við hið almenna stoðkerfi.

Atriði til skoðunar

- ▶ Til þess að halda þeirri stöðu að BB sé ekki viðbót við almennt stoðkerfi er mikilvægt að skýr krítaría liggja fyrir hvenær aðferðinni er beitt.
- ▶ Lagt er til að næstu ár verði fjöldi byggðarlaga í BB takmarkaður við hlutlæg og skýr skilyrði, sem jafnframt markar tilefni þess að nauðsynlegt sé að beita sértækum úrræðum.

Í hvaða tilvikum er BB viðeigandi

Sú afstaða hefur komið fram að úrræði BB gagnist ekki endilega öllum byggðarlögum sem eru í vanda.

Tekið hefur verið dæmi af sveitarfélagi þar sem eitt tiltekið vandamál yfirskyggir önnur, t.d. þar sem þörf er á innviðafjárfestingum eins og samgöngubótum. Í slíku tilviki myndi íbúasamráð ekki endilega skila öðru en því að koma á framfæri ósk til stjórnvalda um tilteknar aðgerðir.

Þessi afstaða leiðir hugann að því hvað felst í framkvæmd BB, hvaða úrræði falla þar undir og hverju þau geta áorkað.

Atriði til skoðunar

- ▶ Ef þessi framsetning er réttmæt er þá hægt að lista upp ákveðin einkenni/tegund vandamála þar sem BB hentar mjög vel og önnur þar sem BB myndi henta síður?
- ▶ Fyrir frekari framgang BB er mjög mikilvægt að hafa skýra sýn á hvort við viljum einvörðungu beita BB í ákveðinni tegund viðfangsefna/tilvika.
- ▶ Það er mikilvægt að hafa skýra sýn á hvenær BB er viðeigandi úrræði, ekki síst þegar kemur að því að velja ný byggðarlög til þátttöku.
- ▶ Það gæti verið gagnlegt að móta viðmiðunarmörk sem auðvelda mat á hvaða verkefni er vænlegt að leysa með BB og jafnframt hvenær BB er ekki „rétt leiðin“.

5 Áhrif og afleiðingar

Tenging aðgerðaáætlunar við áhrif BB – intervention logic

Ef BB á að takast að hafa þau áhrif sem til er ætlast á fimm ára tímabili þurfa áhrif þess að vera víðtæk og veruleg. Í tilviki byggðarlaga á brotpunkti er felst árangur í að hafa áhrif á marga samverkandi þætti samtímis. Það þarf að vinna á mörgum áhrifaþáttum bættara búsetuskilyrða og aukinnar efnahagslegrar velsældar samtímis.

Þær fyrirmyndir sem vísað var til í 13. kafla byggðu á því að stilla upp virðisdeju (intervention logic) sem tilgreindir samhengi aðgerða og árangurs. Í slíkri framsetningu er sett fram strategísk breytingaáætlun með nokkrum yfirmarkmiðum sem lýsa að hverju er stefnt. Þær eiga sér nokkra áhrifaþætti eða áherslusvið sem beina aðgerðum í tiltekinn farveg. Undir hvert áherslusvið geta svo fallið nokkur mælanleg markmið sem unnið er að með sértækari og afmarkaðri aðgerðum.

Uppbygging byggðapróunarverkefna byggir því á kenningu um samhengi áhrifaþátta og afleiðinga, þar sem hagnýting margra smárra aðgerða stuðlar sameiginlega að þeirri niðurstöðu sem stefnt er að. Strategísk breytingaáætlun er aðeins raunhæf ef hún stillir upp samhengi milli afmarkaðra aðgerða sem eru á færi verkefnisstjórnar við afmörkuð markmið, sem styðja eða stuðla að langtímamarkmiði.

Engin ein aðgerð gerir byggðarlag eftirsóknarert til búsetu eða bætir samkeppnisstöðu þess í atvinnulífi. Trúverðug aðgerðaáætlun á þennan mælikvarða hefur hins vegar skýrar áherslur og stillir upp röð aðgerða sem allar stefna í sömu átt.

Sértækar aðstæður og innlegg íbúabings

Inntak verkefnisins BB á að endurspeglar aðstæður, möguleika og styrkleika í hverju byggðarlagi. Það er ljóst að ætlunin er að vinda ofan af vítahring fólksfækkunar og gera byggðarlagið eftirsóknarverðara fyrir fólk og atvinnulíf. Þá er ljóst að verklag BB felur í sér ákveðinn strúktúr og áherslu á íbúasamráð. Að öðru leyti eiga áherslusvið og leiðir að markmiðinu á hverjum stað að mótast af afstöðu heimamanna.

Á íbúabingum hafa þannig komið fram áherslur um þætti sem íbúar meta mikilvæga fyrir framgang og næstu skref. Þeir þættir hafa t.d. snúið að svipuðum þáttum og dæmi um er um að erlendar fyrirmyndir sviparða verkefna vinna að. Þar má nefna atriði eins og

- ▶ Styrkja núverandi atvinnugreinar til nýrra starfa – aukin fjölbreytni (t.d. matvælaframleiðsla, ferðamennska).
- ▶ Efla nýsköpun og sprotastarf til að skapa fjölbreyttari störf og breiðari grunn í atvinnulífi
- ▶ Beinar stuðningsaðgerðir t.d. í forni byggðakvóta
- ▶ Nýta sértæk aðföng/eignir í héraðinu til verðmætasköpunar (t.d. húseignir sem voru áður notuð sem frystihús/sláturhús, ríkisjarðir í notkun, slippur fyrir smærri báta)
- ▶ Bæta innviði og tengingar. Bæði ljósleiðaratengingar og rafmagn. Styttu vegalengdir fyrir stærra þjónustuvæði og öryggi í þjónustu)
- ▶ Bæta samfélagsinnviði í samhengi nándarþjónustu á sviði t.d. æskulýðsmála, skóla og heilsugæslu
- ▶ Auka aðgengi að húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir fjölbreyttar þarfir (bæði til að mæta þörf íbúa og t.d. tímabundinna þarfa/starfa í atvinnulífi).

FJÓRÐI HLUTI: Virðisæðja BB fram á vegin

Þessi atriði fyrir hvert byggðarlag veita verðmætar upplýsingar um áherslusvið sem þarf að setja fram í raunhæfa aðgerðaátætlun.

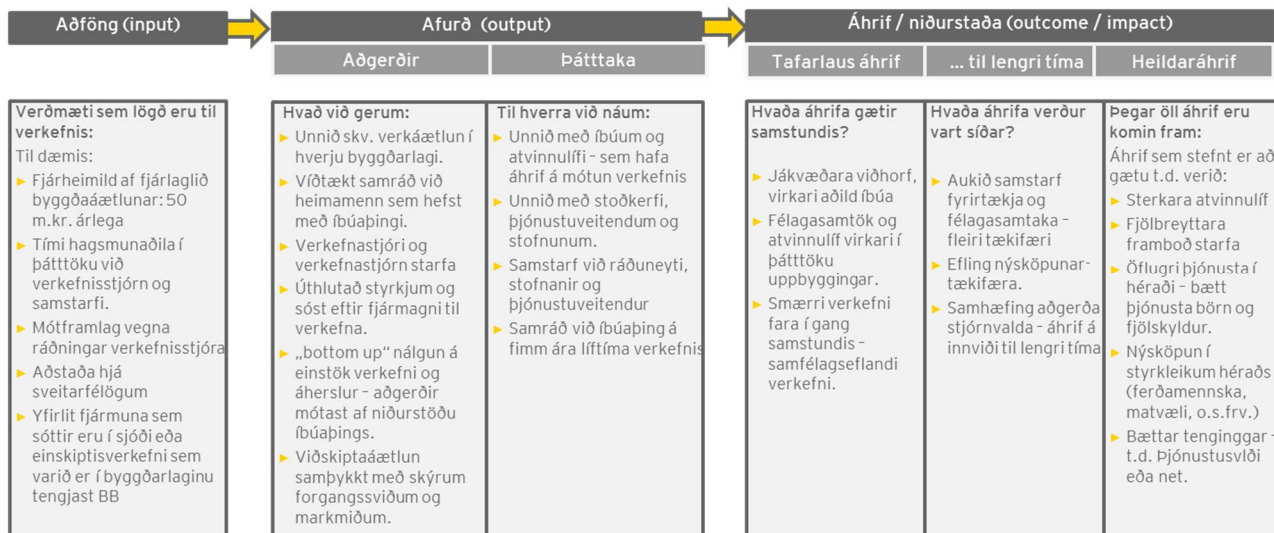
Atriði til skoðunar

- ▶ Til þess að aðgerðaáætlun BB í tilteknu byggðarlagi geti skilað árangri þarf að stilla upp skýrum markmiðum og áherslum, sem vísa til mælanlegra markmiða.
- ▶ Það liggur nokkur greiningarvinna að baki slíkri framsetningu en Byggðastofnun þarf að tileinka sér það verklag með hliðsjón af erlendum fyrirmyndum og styðja hvert byggðarlag til að setja eigin áherslur í ramma faglegrar breytingastjórnunar.
- ▶ Veikleiki fyrri atrennu BB var e.t.v. að hluta til sá að verkefnisstjórnir fengu óskalista byggðarlaga til framkvæmdar sem hefði þurft að brjóta niður í áherslusvið og flokka eftir því hvernig mætti nálgast viðfangsefnið.

Yfirlit „intervention logic“ myndar

Myndin að neðan sýnir mjög almenna útfærslu fyrir BB í heild, en fyrir hvert verkefni þarf að útfæra slíka mynd sem tiltekur staðbundnar áherslur í nálgun, þ.e. að hvaða áherslupáttum er unnið og hvernig þeir vinna að langtíamarkmiðum.

Mynd 24: Gróf framsetning á virðisæðju BB



15. Ábendingar um framkvæmd BB

Inngangur

Í þessum kafla verða settar fram hugmyndir um áherslurbreytingar í framkvæmd BB sem gætu nýst til að ná auknum árangri.

Þau atriði sem verða sett fram hér á eftir byggja á stöðumati og upplýsingum sem eru þegar komin fram í þessu skjali og verða því sett fram án tilvísunar til heimilda eða mikils efnislegs rökstuðnings. Sá fyrirvari er settur að í einhverjum tilvikum er um að ræða umræðupunkta sem kalla ekki endilega á tiltekna úrlausn eða aðgerð, en er ætlað að draga fram atriði sem taka þarf afstöðu til.

Almennt um markmið og útfærslu BB

Fram kom í 13. kafla að fagleg umræða um árangur í framkvæmd byggðapróunarverkefna hefur í auknum mæli beinst að aðgerðum sem taka mið af aðstæðum hvers byggðarlags, er ætlað að auka þátttöku og samstarf aðila í heimabyggð, og samhæfa aðgerðir stjórnvalda til að ná þessum markmiðum.

Þar kom einnig fram að í því efni væri hægara um að tala en í að komast. Forsendur árangurs fælust fremur í að útfæra framkvæmd sem styður slík markmið fremur en að koma orðum að þeim.

Í tilviki BB eru þessi markmið sett fram með nokkuð skýrum hætti en í framkvæmd hafa nokkur atriði komið til umræðu í samhengi þess hvort BB skili þeim árangri sem til er ætlast.

Samantekt ábendinga og tillagna

Hér á eftir er sett fram samantekt atriða sem taka þarf afstöðu til þegar lagt er mat á hvernig útfærsla framkvæmdar BB geti mótað árangur. Hér er ekki um að ræða fullyrðingu um árangur af starfseminni, heldur fremur áskoranir sem takast þarf á við í áframhaldandi starfi BB.

Samantekt ábendinga og útlístan þeirra

Tafla 15 sýnir nokkur atriði sem fram hafa komið og eru áskoranir eða áhættuþættir í starfsemi BB. Taflan setur ekki fram tillögu um breytingar við hvern lið, þó útlístan þeirra gefi tilefni til að ætla við hverju þurfi að bregðast. Þar sem atriðin eru innbyrðis tengd geta nokkrar almennar breytingatillögur brugðist við mörgum þeirra samtímis.

Tafla 15: Samantekt ábendinga um áhrif og virkni BB

#	Atriði	Útlístan og áhersla
1	BB skarast við önnur almenn úrræði stoðkerfis og byggðapróunar, skapar aukið flækjustig og keppir við önnur úrræði um framkvæmdafé.	<ul style="list-style-type: none"> BB verður sérhæft tól sem aðeins sinnir byggðarlögum þar sem viðbótarfall getur haft alvarlegar afleiðingar, þ.e. byggðarlög í brotpunkti. Aukin áhersla lögð á inntak BB sem sértækrar aðgerðaáætlunar með því að miða aðgang að kerfinu við skilyrði sem takmarkar fjölda sem eiga þess kost að taka þátt.
2	Samhengi markmiðssetningar, aðgerðaáætlana og þess sem stefnt þyrfti að vear skýrari	<ul style="list-style-type: none"> Þó almennur rammi BB sé sveigjanlegur og bjóði hverju byggðarlagi að móta aðgerðir og áherslur þarf almennur rammi verkefnisins að móta betur hvernig samstarfsaðilar nálgast viðfangsefnið. Það má gera þá kröfu til fimm ára umbreytingaverkefnis að til grundvallar liggi strategísk breytingaáætlun sem tiltekur að hverju er stefnt, helstu áhersluvið sem unnið er að, með mælanlegum og tímasettum markmiðum.
3	Stefnumótun íbúapings skilar aðgerðalista sem ekki skilar verulegum árangri í samlegð eða samstarfi innan héraðs	<ul style="list-style-type: none"> Stuðla þarf að því að samráð á verk tíma BB kalli starfið á samstarf og samlegð ólíkra aðila með aðkomu atvinnulífs, félagasamtaka, stoðkerfis og stjórnvalda. Vinna þarf gegn því að verkefnalista frá íbúapingi verði lægsti samnefnari samstarfs þar sem verkefnum er útteilt og aðilar vinni að þeim hver í sínu horni, án þess að skapa aukinn slagkraft eða samlegð í byggðarlaginu. Leggja þarf aukna áherslu á að BB auki samráð og samstarf milli aðila innan héraðs. Setja þarf markmið og mælikvarða um hvers konar samstarf og á hvaða sviði það geti skilað árangri
4	Botninn dettur úr BB þegar kemur að framkvæmdahlíð verkefnisins – BB hefur hvorki fjármagn né kraft til að hrinda verkefnum íbúapings í framkvæmd	<ul style="list-style-type: none"> Þó markmið BB sé ekki að fjármagna stór innviðaverkefni er mikilvægt að verkefnið nái að stofna til fjölbreyttra verkefna af ýmsum toga. Hluti fjárheimilda BB fari til verkefnafjármögnunar til þess að treysta fjölbreytt starf á vettvangi byggðarlaga. Tillaga liggur þegar fyrir í BB 2.0 um að fjármagna minniháttar verkefni, en athuga þarf hvort unnt sé að ganga lengra í því efni. Þar kæmi til greina að verkefni sem eiga aðild að BB geti sótt um verkefnafjármagn, sem ætti að vera gerlegt ef fjölda byggðarlaga er takmarkaður.
5	Íbúaping hafa skilað upplýsingum um áherslur og væntingar íbúa – en þær tillögur hafa ekki mótað strategískar breytingaáætlanir	<ul style="list-style-type: none"> Gæta þarf að því að á framkvæmdatíma BB verði verkefni og aðgerðir fjölbreytt, snerti marga áhrifaþætti búsetugæða og samkeppnishæfni, til uppbyggingar samfélags og velsældar. Aukin samhfæfing og fjölbreyttari tegundir verkefna eru nauðsynlegar til að skapa slagkraft og samlegð í samfélaginu. Vinna þarf gegn þeirri áherslu að verkefni byggi nær einvörðungu á ákveðinni tegund samfélagsefandi verkefna. Styrkja þarf aðra þætti í starfsemi BB, sem eru þegar til staðar en þyrftu að vera öflugri. Samspil ráðins verkefnastjóra, framkvæmdafjár fyrir hvert verkefni og skýrari markmiðssetningar geta haft veruleg áhrif í þessu tilliti.
6	Óskýr hlutverk aðila sem koma að verkefninu og ólíkar væntingar um framhaldið.	<ul style="list-style-type: none"> Væntingar aðila sem koma að BB um ábyrgð og úrræði sem þau hafa til að beita þeim eru óskýr. Samráð í báðar áttir er of veikt. Upp á við ná Bygðastofnun og verkefnastjórn ekki að vera öflugir málsvavar byggðarlagsins gagnvart stjórnvöldum. Niður á við hefur verkefnisstjórn ekki næg úrræði til að hrinda verkefnum í framkvæmd. Íbúar og verkefnastjórn höfðu meiri væntingar um áhrif og vægi verkefnisins og samhfæfingu aðgerða ríkisins gagnvart byggðarlaginu. Reynslan sýnir að málefni byggðarlaga fá ekki „hærrí prófil“ eða njóta meiri samhfæfingar í aðgerðum stjórnkerfisins. Fulltrúar byggðarlaga þurfa enn sem fyrr að fara með bænaskjal í bæinn til að fá áheyrn stjórnvalda.
7	Það er forsenda árangurs að BB styðji almenna markmiðssetningu málaflokksins og almennra kerfa og vinni með öðrum úrræðum	<ul style="list-style-type: none"> „Bottom-up“ verkefni á sviði byggðamála þurfa að eiga rót sína í almennum ramma með sama hætti og BB er hluti byggðaaætlunar. Til þess að sérhæft verkefni eins og BB geti aukið samlegð á vettvangi byggðarlags þarf að tryggja samstarf milli almennra og sértækra úrræða, og sameiginleg yfirsýn aðila yfir möguleg samlegðaráhrif. Ólík stjórnvöld og stoðkerfi þurfa að vinna nánar saman til þess. Verkefnisstjórn BB þarf að verða öflugri samstarfsvettvangur þar sem aðilar hafa bæði úrræði og frumkvæði til að bregðast við aðsteðjandi vanda.

Tillaga um aðgerðir til að bregðast við áhættuþáttum

Hér á eftir eru sett fram nokkur atriði sem gætu verið leiðbeinandi fram á veginn varðandi útfærslu og framkvæmd BB, í fjórum þáttum:

1. Tengsl markmiðssetningar verkefnis og virðisdeju
2. Aðgerðir og framkvæmdafé
3. Formlegt skipulag og starfsaðferðir
4. Fyrirkomulag og áhersla samráðs

1. Tengsl markmiðssetningar verkefnis og virðisdeju (e. objectives and intervention logic)

Lögð er áhersla á að við framkvæmd BB í hverju byggðarlagi liggi fyrir virðisdeja og breytingaáætlun, sem myndi grundvöll verkefnisins. Sú áætlun þarf að marka skýra stefnu, skilgreina áherslusvið sem endurspeglar hagsmuni samfélagsins og niðurstöðu íbúapings, en setur einnig tímasett og mælanleg markmið um sem tegir aðgerðir við þau áhrif sem stefnt er að. Slík framsetning er nauðsynleg til að vinna skipulega að jafnsdjúpstæðum breytingum og stefnt er að með samhæfingu margra fremur smárra aðgerða. Gera má ráð fyrir að í upphafi verði samþykkt stefnuskjal sem verður nánar útfært sem verkáætlun (umbreytingaáætlun) á líftíma verksins.

Hér er gert ráð fyrir að vinna á stefnumótunarstigi verkefna nýti niðurstöðu íbúapins sem mikilsvert innlegg en vinnan við gerð breytingaráætlunar kalli á fleiri til samráðs og byggir á meiri greiningarvinnu. Sú vinna mun án vafa leiða til þess að sett sé fram greiningarskýrsla og stefnuskjal. Þó skýrslugerð sé ekki markmið í sjálfu sér verður ekki hjá því komist að vinna ákveðna grunnvinnu, ef ætlunin er að vinna faglega.

Almenni ramminn er að nokkru sambærilegur við framsetningu BB 2.0, sem tekur mið af norsku fyrirmyndinni regionalomstilling.no, en hér á eftir eru settar fram nokkrar áherslur til áréttingar.

Tafla 16: Áherslur um framsetningu markmiða

Atriði	Tillaga og leiðbeining
1: Uppbygging og framsetning virðisdeju (objectives and intervention logic)	
Gerðar verði lágmarkskröfur til upplýsinga og greininga að baki umsókn í BB	<ul style="list-style-type: none"> • Við umsókn í BB verði gerðar samhæfðar kröfur til þeirra upplýsinga og greininga sem sveitarfélög leggja fram. • Markmiðið er að bæta yfirsýn og ákvarðanatöku um hvaða byggðarlög eigi erindi í BB, þ.e. að samanburður valkosta sé eins skýr og kostur er og úrlausnaraðferðin henti sértækum vanda byggðarlagsins • Í samantektinni má t.d. krefjast að sett sé fram almenn markmiðssetning, áherslusvið til að vinna að sem byggja á greiningu sóknarfæra og staðbundinna aðstæðna og dæmi um mælanleg og tímasett markmið.
Sett verði skilyrði um hvaða byggðarlög fái inngöngu í BB sem taka mið af stöðu þeirra	<ul style="list-style-type: none"> • Sett verði skilyrði um hvaða byggðarlög fái aðgang að BB, sem hafi það markmið að þau byggðarlög sem skera sig úr hvað varðar tiltekin atriði (t.d. aldursdreifing, brottflutningur, staða grunnþjónustu) eigi þess kost að fá aðgang. • Þó aðstæður einstakra byggðarlaga séu ólíkar er þannig tryggt að viðfangsefni BB hafi sammerkt einkenni að bregðast við aðkallandi vanda.
Samráð um mótun stefnu verði viðtækara og stilli saman væntingar fleiri aðila	<ul style="list-style-type: none"> • Aðgerða- og breytingaáætlun verði unnin ítarlegar í fyrsta áfanga verkefnisins við upphaf fimm ára tímabils. • Æskilegt er að verk- og umbreytingaáætlun verði unnin með hliðsjón af afstöðu heimamanna eins og hún birtist á íbúapingi en bæði hagsmunaaðilar og stjórnvöld verði fengin til samráðs til að samstillta og útfæra aðgerðir.
BB er samhæfð aðgerðaáætlun sem er útfærð á forræði heimamanna.	<ul style="list-style-type: none"> • Umbreytingaáætlun mun tiltaka bæði hvernig unnið er að yfirmarkmiðum BB og byggðaáætlunar og innan ramma stefnuflokka stjórnvalda, en hafa svigrúm til að móta svæðisbundnar áherslur. • Umbreytingaáætlanir allra byggðarlaga sem taka þátt í BB verða samhæfðar að því leyti að þær skulu allar tiltaka yfirmarkmið, áherslusvið, og tengja aðgerðir við mælanleg tímasett markmið. • Þá skal í upphafi verks tiltaka hvernig staðið skal að mælingu og vöktun árangurs, þ.e. hvaða einkenni gefa vísbendingu um að árangur náðst.

Þegar litið er til samanburðar við þá erlendu reynslu sem vísað var til í 13. kafla þessarar samantektar má draga eftirfarandi lykillærdóm fyrir BB þegar kemur að markmiðssetningu BB.

Þar má nefna til tvö nátengd atriði. Annars vegar eru mismunandi áherslur í umræðu um aðferðir valdeflingar og þátttöku í framkvæmd verkefna. Í tilviki BB er það sett fram sem markmið verkefnisins að auka valdeflingu og þátttöku íbúa í hverju byggðarlagi, en í erlendum fyrirmyndum er þessum þáttum

venjulega lýst sem aðferð eða leið að markmiðum. Aukin þátttaka er lögmæt áhersla bæði til þess að stefna að bættri nýtingu verkefnafjár og sem sjálfstætt markmið um að færa ákvörðunarvald nær íbúum sem getur verið hluti aukinna búsetugæða og styrkt grundvöll samfélagsins. Markmið um valdeflingu og aukna íbúapátttöku geta þó ekki verið endanleg markmið ein og sér án vísunar til viðtækari áhrifa. Í framkvæmd BB má segja að þáttur samráðs og þátttöku hafi verið í forgrunni, á meðan það hefði mátt styrkja tengingu við hvernig framkvæmd samráðs eins og það var lagt upp í verkefninu myndi snúa vörn í sókn fyrir brothættar byggðir.

2. Aðgerðir og framkvæmdafé

Þær erlendu fyrirmyndir sem vísað er til í 13. kafla hafa það sammerkt að þar snýst samráð og íbúapátttaka að verulegu leyti um að koma fjármagni til verka. Markmiðið er að fá meiri virkni úr opinberu fjármagni fremur en að samráðið eitt og sér geti skilað þeim árangri sem stefnt er að. Þá er sú afstaða skýr að samráðsferlið eitt og sér kosti bæði tíma og fyrirhöfn, en það sé þess virði þegar litið er til þess að aukinn árangur verkefna bæti það upp.⁷⁹

Ný áhersla byggðaþróunarverkefna byggir einnig á því grundvallarsjónarmiði að árangur er talinn nást með samspili margvíslegra aðgerða sem hafa áhrif á flóru áhrifaþátta.⁸⁰ Forsenda árangurs er þannig talin felast í að beita fjölbreyttum úrræðum sem beinast að margþættum áhrifaþáttum búsetugæða samfélags. Þegar slíkt verkefni er kortlagt sem virðisæðja er markmiðið að ná yfirsýn yfir alla fjármögnun og aðgerðir, til að greina fyrirjáanleg áhrif. Markmið verkefnisstjórnar er að nokkru að hafa yfirsýn og samhæfa að hverju er stefnt og hvað er gert.

Í umræðu um BB hefur meðferð framkvæmdafjár valdið væntingamun hjá aðilum og skapað nokkra óvissu um hvers sé að vænta af verkefninu. Í samantekt markmiða má sjá að byggðaaætlun og texti fjárlaga vísa einatt til að fjármagni skuli varið til „sértækra aðgerða“ til að mæta brýnni þörf, á meðan útfærsla Byggðastofnunar á framkvæmdamarkmiðum BB beinist að verulegu leyti að framkvæmd samráðs.⁸¹

Á líftíma verkefna BB til þessa hefur framkvæmdin falist í fjölbreyttri flóru verkefna sem hefur m.a. innifalið grasrótastarf, í einhverjum tilvikum hefur fengist verkefnafé frá BB eða sótt hefur verið í styrki, auk þess sem einskisverkefni hafa verið fjármögnuð frá öðrum aðilum stjórnkerfisins.⁸²

Það getur skipt miklu fyrir byggðarlög á brotpunkti er að koma hjólunum af stað og ná fram „snjóboltaáhrifum“ þar sem velgengni á einhverju sviði hvetur til fyrir frekari starfsemi.

⁷⁹ Í tilviki stýrineta (governance networks) er yfirmarkmið verkefnisins að skapa samskipta- og samráðsvettvang. Í slíkum verkefnum eru samráð og samskipti í forgrunni markmissetningar. Yfirmarkmið BB er að vera sértæk aðgerðaaætlun sem setur íbúapátttöku frekar í þann flokk að vera aðferð til að ná markmiði.

⁸⁰ Í tilfelli CLLD verkefna hjá ESB er t.d. talað um „careful blend of soft and hard investments“ sem beinast að samfélagslegum innviðum auk aðgerða sem styrkja atvinnulíf. Engin ein leið er talin duga ein og sér.

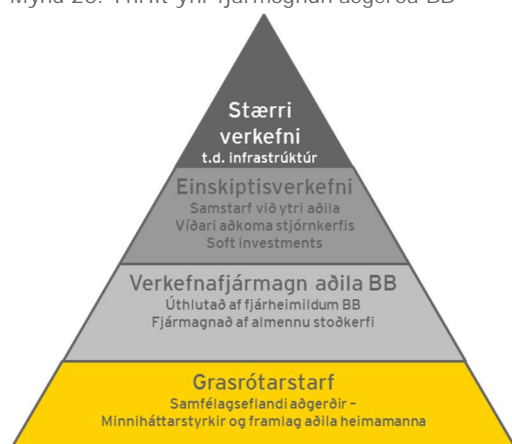
⁸¹ Hér má segja að nokkurskonar „policy-drift“ hafi átt sér stað þar sem áherslur í framkvæmd eru aðrar en lagt var upp með í upphafi, þ.e. vægi sértækra aðgerða hefur nánast horfið úr áherslum verkefnisins.

⁸² Vísað er til þess að verkefnið BB hefur veitt verkefnastyrki, auk þess sem fjármögnun hefur fengist í verkefni sem ekki er útséð um að hefði fengist án atbeina BB (t.d. í vaxtarsamninga og Framkvæmdasjóð ferðamannaáða). Þá hefur Byggðastofnun sett fjármagn í endurbyggingu/viðhald fasteigna til að breyta nýtingu þeirra. Þá eru verkefni eins og hafnarframkvæmdir sem ekki eru beint tilkomnar vegna BB en hafa tvímælaust áhrif á möguleika til uppbyggingar.

Mynd 25 setur sýnir hvernig líta má á umsvif verkefna og aðgerða hjá BB með vísan til inntaks þeirra og fjármögnunar. Myndin sýnir fjögur lög þar sem grasrótastarf og samfélagsefandi aðgerðir eru neðst. Þar sem mest áhersla BB hefur verið til þessa.

Í samhengi þessarar framsetningar má segja að árangur BB í tilteknu byggðarlagi myndi felast í auknum umsvifum á öllum stigum þar sem fjármagn er fengið að fjölbreyttum verkefnum til að hafa áhrif á þætti sem móta búsetugæði byggðarlagsins. Íbúafing eru sá vettvangur sem dregur fram á hvaða sviðum og hvaða áherslumál móta í hvaða verkefni er ráðist.

Mynd 25: Yfirlit yfir fjármögnun aðgerða BB



Neðst má segja að til staðar sé nokkurs konar jarðlag sem einkennist af grasrótastarfi og samfélagsefandi aðgerðum. Þar fyrir ofan er gerð grein fyrir beinu verkefnafjármagni sem gæti komið af fjárlagalið BB og verið úthlutað af Byggðastofnun, eða vegna umsóknar í aðra sjóði. Næst fyrir ofan er gerð grein fyrir mögulegum verkefnum sem hljóttast af samskiptum við önnur stjórnvöld eða eignisverkefni ytri aðila. Þetta væru að jafnaði verkefni sem eru stærri en svo að þau rúmist innan fjárheimilda BB. Efsta lagið vísar til stærri innviðaverkefna sem gætu fallið til og væru t.d. hluti af langtímaáætlun í samgöngum eða viðlíka, sem myndu vera innspýting ef þau féllu til en eru í sjálfu sér hvorki forsenda árangurs, né sérlega líkleg afleiðing af starfi BB.

Í samhengi myndarinnar má segja að reynslan af BB sé að nokkru sú að verkefnafjármagn hafi verið of lítið og of stór hluti starfsins hafi verið neðarlega á myndinni. Í þessu samhengi snýst ráðning verkefnastjóra að nokkru að því að samhæfa aðgerðir á neðri stigum og stofna til samskipta sem gætu leitt til fjármögnunar á stærri verkefnum.

Tafla 17: Áherslur um aðgerðir og framkvæmdafé

Atriði	Tillaga og leiðbeining
2: Aðgerðir og framkvæmdafé	
Áhersla verði aukin á inntak BB sem vettvang fyrir sértækar aðgerðir	<ul style="list-style-type: none"> Markmiðssetning BB snýr að fjármögnun sértækra aðgerða, sem beitir samráði til að móta áherslur. Í framkvæmd hefur þáttur grasrótastarfs fengið meiri vigt en fjármögnun verkefna, sem hefur gefið verkefninu þann blæ að um „rural-network“ sé að ræða þar sem samráðsvettvangur sé inntak og markmið starfsins. Til þess að skerpa á sérstöðu verkefnisins og vinna í samræmi við yfirmarkmiðsetningu þarf að auka vægi fjölbreyttrar verkefnafjármögnunar.
Hluti af fjármagni BB verði eyrnamerkt sem framkvæmdafé	<ul style="list-style-type: none"> Lagt er til að hluta fjárheimilda BB verði varið til fjármögnunar verkefna eða „strategískra“ fjárfestinga hjá byggðarlögum BB. Forsenda þess er að takmarka fjölda byggðarlaga í BB svo fjármunir verði til skiptanna. Lagt er til að verkefni sækji um fjármögnun verkefna í samræmi við breytingaaætlanir svo hægt verði að leggja mat á hvaða verkefni séu vænlegust, fremur en að úthluta fjármagni til hvers byggðarlags.
Fjölbreytni og samspil verkefna verði aukið	<ul style="list-style-type: none"> Lagt er til aukin áhersla í framkvæmd BB verði lögð á aðgerðir, fjölbreytni verkefna og fjármögnunar. Við er til þess að til viðbótar við grasrótastarf verði fjármögnuð minniháttar verkefni, veittir verkefnastyrkir og sótt í aðra sjóði/fjármögnun í samráði við aðra aðila. Þessi áhersla styður þá meginhugmynd að BB er sértæk aðgerðaáætlun sem ætlað er að beita aðgerðum en ekki „rural-network“ þar sem samráðið sjálft er markmiðið.
Aðgerðaáætlanir tengist forsendum betri búsetuskilyrða og niðurstöðum íbúafings	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstöður íbúafings hafa verið settar fram sem einangraðar aðgerðir sem verkefnisstjórnir fá afhentar. Niðurstöður íbúafings þarf að móta sem sértæk framkvæmanleg og mælanleg markmið sem brugðist er við með tilteknum aðgerðum. Í sumum tilvikum er árangur háður einni stórrí ákvörðun eða fjármögnun ytri aðila, í öðrum tilvikum má brjóta árangur niður í röð smærri aðgerða. Það þarf að flokka viðfangsefni og brjóta niður markmið þannig að hægt sé að vinna að viðtækum markmiðum íbúafings innan ramma BB Aðgerðir þurfa þannig að vinna að viðtækum markmiðum sem snúa t.d. að fjölbreyttari atvinnutækifærum, eflingu félagslegra innviða, húsnæðismarkaði, ljósleiðaratengingum, þó hvert verkefni geti kallað á ólíka nálgun og samráð við ólíka aðila.

3. Formlegt skipulag verkefnis

Í BB 2.0 er gert ráð fyrir að í upphafi sé gerður samstarfssamningur hagsmunaaðila sem sitja í verkefnisstjórn BB, unnið sé eftir áfangaskiptu verklagi og verkefnastjóri sé ráðinn verkefnastjórn til stuðnings. Formleg umgjörð og áfangaskipting aðgerða er hluti af því að marka verkefninu faglega umgjörð og nýta aðferðir verkefnastjórnunar til þess að móta verkefnið. BB 2.0 boðar því mikla framför í því efni frá fyrri atrennu tilraunaverkefna. Til þess að bregðast við þeim veikleikum sem komu fram í fyrri atrennu má þó huga að nokkrum atriðum svo sömu einkenni komi ekki upp aftur.

Þar má vísa til viðhorfa sem komu fram í viðtölum við þátttakendur í verkefnisstjórnunum um að verkefnisstjórnir hafi verið of veikur vettvangur. Verkefnisstjórnir hafi ekki náð að beita sér ef upp kæmu aðkallandi aðstæður og ekki aukið samlegð þeirra aðila sem sátu í verkefnisstjórn að neinu marki.

Úrlausn þessara atriða kallar á að skoða annarsvegar hlutverk og umgjörð verkefnisstjórna og hinsvegar hvaða úrræði og stuðning þær fá til verka.

Ef verkefnisstjórnir eiga að hafa valdeflandi hlutverk þurfa þær aukin úrræði. Gangi tillögur eftir um að verkefnafjármagn til ráðstöfunar í hverju héraði verði auki munu verkefnastjórnir fá aukið hlutverk við að móta áherslur og forgangsraða í samræmi við upplegg og áherslur íbúafings.

Þá þarf að huga að því að hvernig samskipti við æðstu stjórnvöld er formfest í skipulagi verkefnisins. Slíkt samráð og stuðningur gæti verið afar mikilvægur þó ekki sé dregið úr sjálfræði byggðarlaga til að móta eigin áherslur.

Hér á eftir skerpt á nokkrum atriðum í skipulagi verkefnis og hvernig er unnið að markmiðum þess.

Tafla 18: Áherslur um stjórnskipulag verkefnis og hlutverk aðila

Atriði	Tillaga og leiðbeining
3: Skipulag verkefnis og stjórnun aðgerða (e. delivery governance & partnership)	
Byggt verði á formlegu verkskipulag og hlutverk	<ul style="list-style-type: none"> Í nýrri verklýsingu BB er lögð áhersla á að vinna út frá formlegu verklagi þar sem fyrir liggur samþykkt stofnskjál verkefnis þar sem lykilaðilar hafa samþykkt þátttöku. Lögð er áhersla á að verkefnisstjórn samþykki breytingaáætlun í upphafi með „strategiskum“ áherslum og skýrri framsetningu markmiða sem taka til fimm ára tímabils. Lögð er áhersla á að aðild og aðkoma allra aðila verði virkari þar sem þeirrar tilhneigingar gætti í fyrstu atrennu BB að fundir fólu í sér að fara yfir og úthluta verkefnum af lista sem var afurð íbúðapings, en skapaði ekki annað samráð.
Verkefnisstjórn þarf að vera öflugri	<ul style="list-style-type: none"> Uppsetning BB hefur verið á þann veg að verkefnisstjórnir hafa unnið við eftirfylgni verkefnalista, sem lagður er fyrir sem afurð íbúðapings. Þetta hlutverk eitt og sér er of „passíft“ og býður ekki upp á virka aðkomu t.d. til að bregðast við aðsteðjandi vanda sem upp kann að koma, eða útfæra lausnir og aðgerðir til lengri tíma. Verkefnisstjórnir þurfa að hafa meiri áhrif á þann veg að draga saman úrræði þeirra aðila sem meðlimir stjórnar eru fulltrúar fyrir, og vinna að því auka samlegðaráhrif.
Formleg hlutverk aðila við stefnumótun og framkvæmd aðgerða verði skýrð	<ul style="list-style-type: none"> Í fyrstu atrennu BB var íbúðaping eini vettvangur stefnumótunar og verkefnisstjórn í hverju héraði fékk það hlutverk að vinna með afurð íbúðapings sem var efnislega verkefnalisti. Í fimm ára verkefnis þarf að aðlaga þessi hlutverk íbúðapings og verkefnisstjórnar. Verkefnisstjórn getur tekið við afstöðu íbúðapings og staðið skil á upplýsingum og endurgjöf um árangur til þingsins (sem starfar þá ekki ólíkt hluthafafundi). Verkefnisstjórn þarf að hafa viðtækara hlutverk en nú við móta aðgerðir, samhæfa aðgerðir allra aðila og útfæra framkvæmd umbreytingaáætlunar. Verkefnisstjórn þarf að hafa aukin úrræði og stuðning til þess að geta axlað þetta hlutverk.
Ábyrgðarmaður og eigandi verkefnis – tillaga um að skipa „strategic owner“	<ul style="list-style-type: none"> Tiltekið er í BB 2.0 að sveitarfélagð sé eigandi verkefnis BB í heimabyggð en Byggðastofnun á landsvísu, sem sér um að upplýsa ráðuneyti og aðrar stofnanir um þau atriði sem við á. Í samhengi verkefnisstjórnar þarf að skapa skýr hlutverk og hugmynd um í umboði hvers er unnið. Verkefnisstjórn þarf að skapa vettvang jafningja í heimahéraði með úrræði til að bregðast við aðstæðum, svo ekki sé um „gervisamráð“ að ræða. Samhæfing aðgerða stjórnvalda á ólíkum stigum krefst þess að til staðar sé virkt samráð „upp á við“. Í BB skortir upp á þessi atriði. Lagt er til að sá möguleiki verði skoðaður að „strategiskur“ eigandi (e. strategic owner) verði tilgreindur að verkefninu BB á landsvísu, þó Byggðastofnun sé ábyrg fyrir framkvæmd þess (e. operational owner). Strategiskur eigandi gæti verið ráðuneyti byggðamála sem eigandi og ábyrgðaraðili málaflokksins. Velta má upp þeirri hugmynd að ráðuneytið stofni „high-level“ samræmingarhóp með öðrum lykíráðuneytum og stofnunum sem tengjast byggðamálum sem væri vettvangur sem hægt væri að vísa atriðum sem tengjast samhæfingu aðgerða ríkisins. Í dag er þessi boðleið of veik í verkefninu. Þessi hópur myndi ekki þurfa að hittast mikið en tilvist hans gæti staðfest vægi og umboð verkefnisins. Það mætti gagnrýna þessa tillögu með því að verið sé að stofna annan strúktúr og samhæfingarnet, en í raun er hér aðeins um að ræða faglega útfærslu verkefnisstjórnar. Staðið er skil á ábyrgð og upplýsingum um framkvæmd verkefna til aðila sem hefur áhrifavald.
Aukin samhæfing verklags og stuðningur við framkvæmd á hverjum stað.	<ul style="list-style-type: none"> Byggðastofnun þarf að styðja framkvæmd verkefnastjórna á hverjum stað, t.d. með úrræðum verkefnastofu sem býður stöðluð forsníð afurða og greiningartól, til viðbótar við annan stuðning. Slík aðstoð samhæfir verklag, auðveldar yfirsýn yfir hvaða árangri er verið að skila og möguleika á að nýta reynslu á hverjum stað til lærdóms fyrir aðra. Aðkoma verkefnisstjóra á hverjum stað getur verið lykílatríði í að samhæfa verklag og faglegar kröfur, þó áherslur í starfi á hverjum stað séu ekki staðlaðar.

4. Áherslur í samráði og samhæfingu

Valdeflandi „bottom-up“ aðferðir byggðapróunarverkefna byggja á því að fá heimamenn til virkrar þátttöku í mótun og framkvæmd þeirra úrræða sem beitt er. Þar er m.a. vísað til þess að samstarfsverkefni myndist milli atvinnulífs, félagasamtaka og stoðkerfis. Aukinn slagkraftur og samlegðaráhrif nást með að mynda samstarfsvettvang aðila sem styður framgang nýjunga sem aðrar aðgerðir myndu ekki ná fram.

Markmiðið er að ná fram betri ráðstöfun fjármuna með því að úrræði bregðist við þörfum hvers byggðarlags, lykilhagsmunaaðilar á hverju svæði væru virkjaðir til þátttöku og jafnframt að hið víðara stjórnkerfi samhæfi aðgerðir sínar til samræmis.

Þessi samantekt sýnir að sá slagkraftur sem ætlað er að ná byggir á samspili nokkurra þátta. Það þarf að hlusta eftir þörfum hvers byggðarlags á stefnumótunarstigi verkefna og skapa traustan samstarfsgrundvöll hagsmunaaðila (e. partnership) við framkvæmd heima í héraði. Þá er lykilatriði að ná fram samstillingu héraðsbundinna byggðaverkefna við víðari stjórnvaldsmarkmið, til þess að verkefnin fái næg úrræði til að hafa raunveruleg verkefni og móta áherslur. Að öðrum kosti er hætta sú að verkefni með heimamönnum taki blæ gervisamráðs. Það gæti lýst sér sem svo að aðilar eru fengnir að borðinu án þess að niðurstaða þeirra hafi mótandi áhrif vegna þess að ekki sé tekið mark á henni eða að engin úrræði séu til staðar til að koma áformum í framkvæmd.

Í tilviki BB má segja að verkefninu stillt upp í samræmi við fagleg sjónarmið um samfélagsefandi byggðapróunarverkefni, en í framkvæmd hefur áhersla á samstarf og samráð e.t.v. einskorðast um of við framkvæmd íbúáþinga.

Í BB hafa íbúáþing fyrst og fremst haft þýðingu á stefnumótunarstigi. Til þess að móta strategískt stefnuskjal þyrfti að vinna í samráði við víðari hóp, þar sem víðari hagsmunir yrði samhæfðir í útfærslu. Í lýsingu þeirra verkefna sem dæmi var tekið um í 13. kafla var gert ráð fyrir að samráð stjórnvalda og heimamanna nýti reynslu og innsýn beggja aðila til að stilla upp áætlun um nálgun sem er vænleg til árangurs. Í norska verkefninu sem er fyrirmynd BB hefur verið sett upp nokkurskonar verkefnastofa með fyrirmyndum og greiningartólum sem auðvelda vinnu hvers byggðarlags við að setja fram raunhæfa strategískra breytingaáætlun. Í CLLD verkefninu á Cornwall sem vísað var til að framan var samráð og stöðumat framkvæmt í nokkrum atrennum til þess að stilla saman almenna markmiðssetningu almennrar byggðaaætlunar við væntingar heimananna, fyrirtækja og ýmissa hagsmunaaðila. Í skýrslu USDA er lögð áhersla á að reynsla heimamanna og stjórnvalda geti sameiginlega skilað niðurstöðu sem hvor aðili um sig hefði ekki náð fram.⁸³

Inntak þessara hugmynda er að stilla upp umbreytingaáætlun sem endurspeglar hagsmuni byggðarlagsins, tekur mið af þörfum þeirra og er útfært af heimamönnum. Það er þó gert þannig að unnið er með aðilum úr ólíkum áttum, innan ramma almennrar stefnumörkunar.

⁸³ USDA (2011) *Supporting Sustainable Rural Communities*. http://www.epa.gov/smartgrowth/pdf/2011_11_supporting-sustainable-rural-communities.pdf.

Á framkvæmdastigi verkefna er enn fremur lögð rík áhersla á samráð og samstillingu ólíkra aðila sem tekur bæði til stjórnkerfis, atvinnulífs, félagasamtaka og íbúa. Hjá BB hefur minni áhersla verið lögð á þennan þátt en vænta má að ráðning verkefnastjóra sé innlegg í að auka þessa áherslu. Í framkvæmd BB var sú tilhneiging t.d. til staðar að verkefnisstjórn útteili verkefnum og aðilar ynnu hver í sínu horni þaðan í frá, sem er ekki til þess fallið að ná fram þeim ábata sem samfélagsefandi verkefni stefna að.

Ráðning verkefnastjóra sem er óháður þeim aðilum sem eiga fulltrúa í verkefnisstjórn getur þó verið mjög mikilvægt innlegg í að laða fram samstarf og samskipti aðila á öðrum forsendum en hver og einn stendur fyrir, þ.e. að móta nýjan vettvang fyrir samlegð og samstarf heima í héraði.

Tafla 19: Áherslur um samráði og samhæfingu

Atriði	Tillaga og leiðbeining
4: Skipulag verkefnis og stjórnun aðgerða (e. delivery governance & partnership)	
BB þarf að styðja samstarfsverkefni og samráð fleiri aðila - til viðbótar við grasrótaverkefni íbúafinga	<ul style="list-style-type: none"> Til samræmis við áherslur t.d. regionalomstilling.no þarf að setja markmið um að koma á nýjum samstarfsverkefnum og samstarfi hagsmunaaðila í byggðarlaginu. Markmiðið er að búa til farveg fyrir nýjar lausnir og nýta afl heimamanna. Lykilhagsmunaaðilar og fulltrúar atvinnulífs geta verið mikilvægur þáttur í slíku samstarfi, til viðbótar við íbúa og íbúasamtök. Setja þarf mælanleg markmið og fylgjast með árangri þessara þátta, sem verkefnastjóri gæti unnið að og framfylgt.
Óflugri verkefnastjórn þarf að hafa yfirsýn yfir verkefni á svæðinu og stuðla að samstarfi um öflun frekari verkefna og fjármagns í héraðið	<ul style="list-style-type: none"> Á framkvæmdastigi þarf að auka yfirsýn verkefnisstjórnar yfir öll verkefni sem eru í gangi og gætu skapað samlegð. Óflugri verkefnastjórn með skýrara hlutverk þarf að færa yfirsýn yfir aðgerðir og áherslur hvers og eins á borð verkefnastjórnar með það að markmiði að samstillta aðgerðir og skapa samlegð verkefna. Það felur í sér samstillta notkun fjármuna og afkastagetu, nýta sameiginlega þekkingu um þarfir og í hvaða sjóði eða verkefnafjármagn megi sækja. Verkefnisstjórn þarf að geta gengið út frá lágmarksfjármögnunargetu visri (sjá kafla um verkefnafjármögnun) til að halda dampi í framvindu verkefna. Samskipti við stjórnvöld og aðrar aðgerðir eru mikilvæg í þessu samhengi, þ.e. til þess að allir aðilar geti samstillt krafta sína.
Vettvangur samráðs og um framkvæmd og mótun verkefna taki til fleiri aðila sem hafi það markmið að samhæfa aðgerðir	<ul style="list-style-type: none"> Einn helsti ábati þess að flytja stjórn byggðapróunarverkefna heim í hérað er að samhæfa aðgerðir ólíkra aðila, þ.m.t. opinberra aðila sem geta gert áætlanir út frá ólíkri forgangsröðun og tímaramma. Samfelld, stöðug uppbygging sem styður öruggan viðvarandi vöxt getur því kallað á að aðgerðir ólíkra aðila séu samstilltar. Lagt er til að í öðrum áfanga BB (stefnumótun og áætlanagerð skv. BB 2.0) verði fulltrúar ráðuneyta fengin að borðinu og geri grein fyrir fyrirhuguðum framkvæmdum á sínu ábyrgðarsviði í viðkomandi byggðarlagi fyrir næstu tvö ár eða á líftíma verkefnis BB. Slík samhæfing er í raun forsenda þess að unnið sé að markmiðum um samhæfingu í aðgerðum stjórnvalda með markvissum hætti. Til þess að slíkt samráð geti gengið eftir er mikilvægt að boðleið og samhæfing nái inn á borð ráðuneyta (sjá tillögu í töflu 18).
Samráð við íbúa verði virkt og viðhaldið á lengri líftíma verkefna	<ul style="list-style-type: none"> Samráð við íbúa þarf bæði að fela í sér að til þeirra sé leitað á íbúafingi um afstöðu til aðkallandi mála, en einnig þarf að miðla upplýsingum til baka um framvindu verkefna og horfur. Skýr strúktúr á samskiptum er hluti af agaðri verkefnastjórn. Mögulegt væri að stilla upp samskiptaáætlun sem hluta verkefnaskipulags sem tiltekur hversu oft upplýsingum er miðlað, til hverra og um hvað.

FJÓRÐI HLUTI:
Virðisdeðja BB fram á
vegin



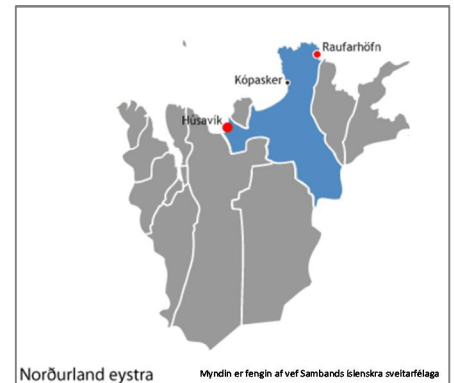
V1.Lýsing á framkvæmd í hverju byggðarlagi

Hér á eftir verður stutt samantekt á hvernig staðið var að framkvæmd BB í hverju byggðarlagi fyrstu átrennu BB.

Raufarhöfn og framtíðin

Almennt um byggðarlagið

Raufarhöfn er hluti Norðurlands, þar sem Húsavík er stærsti byggðakjarninn og aðsetur stjórnarsýslu sveitarfélagsins. Íbúafjöldi Raufarhafnar árið 2014 eru 176 íbúar á meðan íbúafjöldi sveitarfélagsins í heild eru um 2.900. Á síðustu 15 árum hefur íbúum sveitarfélagsins fjölgað um 17% á meðan íbúum Raufarhafnar hefur fækkað um rúm 60%.



Fækkun í yngri aldurshópum hefur verið veruleg og sú staða komin upp að aðeins örfá börn á grunnskólaaldri búa í byggðarlaginu og barnafjölskyldur hafa flutt í burtu vegna þess að það vantar jafnaldra og leikfélaga fyrir yngri kynslóðina.

Sjávarútvegur hefur verið helsta atvinnugreinin, en staða sjávarútvegs og landvinnslu hefur versnað undanfarin ár. Staðan á Raufarhöfn var mjög þröng og var í raun tilefni þess að Byggðastofnun hafði frumkvæði að mótun verklags BB.

Upphaf verkefnis og skipan verkefnisstjórnar

Til verkefnisins var stofnað að frumkvæði Byggðastofnunar, með aðild Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga, sveitarfélagsins Norðurlands og Háskólans á Akureyri. Verkefnisstjórn var skipuð í upphafi verkefnis með fulltrúum þessara aðila. Auk þess var tilgreindur fulltrúi íbúa í verkefnisstjórnina.

Tafla 20: Skipan verkefnisstjórnar á Raufarhöfn

Aðili með fulltrúa	Einstaklingur
Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga	Reinhard Reynisson, framkvæmdastjóri
Byggðastofnun	Aðalsteinn Þorsteinsson, forstjóri
Byggðastofnun	Sigríður K. Þórgrímsdóttir, starfsmaður BS
Fulltrúi íbúa	Sigríður Valdimarsdóttir
Háskólinn á Akureyri og Byggðastofnun	Þóroddur Bjarnason, stjórnarformaður BS
Sveitarfélag: Norðurland	Bergur Elías Ágústsson, bærjarstjóri (til júní 2014)

Kynning fyrir íbúum og boðað til fundar

Boðað var til íbúapings með bréfi til íbúa (sem vísað var til í kafla 4). Þar var fyrirkomulag íbúapingsins kynnt. Áhersla var lögð á að þátttakendur myndu móta dagskrá þingsins og skila forgangsröðuðum aðgerðaáætlunum.

Það var smávægilegur munur á bréfinu sem sent var til kynningar á Raufarhöfn miðað við seinni þrjú byggðarlögin í fyrstu atrennu. Í fyrsta lagi var tiltekið á Raufarhöfn að stöðugildi verkefnastjóra til eins árs myndi fylgja verkefninu. Í öðru lagi var vísað til þess sérstaklega að engar fjárheimildir fylgdu verkefninu, en samstaða íbúa um myndi auka möguleika á að fjárveiting fengist.

Þessi skilaboð voru aðeins sett fram í fyrsta kynningarbréfinu til íbúa Raufarhafnar.

Byggðastofnun og Norðurþing munu í sameiningu bera kostnað vegna starfsmanns og aðstöðu í eitt ár. Fjármagn í önnur verkefni liggur ekki fyrir, en samstaða íbúa um verkefni eykur möguleika á fjármögnun.

Þá var það loforð gefið að aðstandendur verkefnisins myndu taka mið af niðurstöðu íbúapingsins í ákvörðunum sínum og koma á framfæri við aðra aðila stjórnsýslunnar eftir þörfum.

Ráðning verkefnisstjóra

Verkefnisstjóri var ráðinn frá 1. mars 2013 til eins árs. Ráðningin var síðar framlengd til loka júní 2014. Verkefnisstjóri starfaði með verkefnastjórn auk þess að leiða ýmis verkefni og framfaramál á ráðningartímanum.

Kostnaði við ráðninguna var skipt milli sveitarfélagsins og Byggðastofnunar, þar sem sveitarfélagið Norðurþing sá starfsmanni fyrir raðstöðu en launakostnaður var greiddur af fjárheimildum BB.

Samráðsfundir og framvinda helstu atburða

Taflan að neðan sýnir tímasetningu helstu atburða í BB á Raufarhöfn:

Tafla 21: BB á Raufarhöfn - yfirlit atburða

Dags.	Lýsing
Undirbúningsfundur 15. okt. 2012	<ul style="list-style-type: none">• Undirbúningsfundur haldinn áður en verklag við BB hafði verið mótað.• Kallaðir voru til fulltrúar helstu atvinnugreina og lykilkáttar í samfélaginu til að fara yfir stöðu mála og möguleika.
Íbúafundur 10. des. 2012	<ul style="list-style-type: none">• Almennur íbúafundur þar sem m.a. var farið yfir niðurstöður fyrri fundar.• Fyrsti fundur BB með „open-space“ sniði.• Á fundinn mættu yfir 50 manns.• íbúaping og fyrirkomulag þess kynnt.
Íbúaping 26.-27. jan. 2013	<ul style="list-style-type: none">• Tveggja daga íbúaping.• Á þingið mættu um 40 manns.
Niðurstöðufundur 26. febrúar 2013	<ul style="list-style-type: none">• Kynntar niðurstöður íbúapings – um 50 manns mættu á fundinn.• Framgangur verkefna kynntur á opnum íbúafundi.• Ráðgert að verkefnisstjórn starfi í ár frá
Áfangaskil 30. júní 2014	<ul style="list-style-type: none">• Áfangaskil við lok ráðningar verkefnisstjóra.• Kynnt að unnið verði að áframhaldandi þróun verkefnis.

Í aðdraganda verkefnisins var stofnuð verkefnisstjórn til að undirbúa íbúasamráð sem viðbragð við þröngri stöðu Raufarhafnar. Verkefnisstjórnina skipuðu fulltrúar Byggðastofnunar, sveitarfélagsins, atvinnuþróunarfélagsins, Háskólans á Akureyri og íbúa á Raufarhöfn. Sá hópur skipulagði undirbúningsfund þar sem rætt var um málefni byggðarlagsins í þremur umræðuhópum:

- ▶ Barnafjölskyldan
- ▶ Rekstur og atvinnulíf
- ▶ Umhverfi

Niðurstaða þessa fundar var hluti þess sem lagt var upp með á opnum íbúafundi sem boðaður var í desember. Þar var einnig kynnt fyrirkomulag íbúasamráðs og væntanlegt íbúapíng. Samkvæmt frétt á vef Byggðastofnunar heppnaðist fundurinn vel, var jákvæður og „endaði á nótum samstöðu, bjartsýni og baráttugleði“. Auk þess sem samstaða var um mikilvægi ráðningar starfsmanns sem forsendu fyrir því að snúa þróuninni við.⁸⁴

Skýrt kom fram á fundinum að ráðning starfsmanns sem sinnir uppbyggingu á Raufarhöfn í fullu starfi og er búsettur á staðnum er bæði mörölsk og praktísk forsenda fyrir því að snúa þróuninni við. Um það er full samstaða meðal íbúa og annarra sem að verkefninu standa.

Eftir undirbúningsfund var Ildi ehf. ráðið til að skipuleggja íbúasamráð í anda „open-space“ sem fór fram á opnum íbúafundi, íbúapíngi og niðurstöðufundi.

Á niðurstöðufundi var kynnt að verkefnisstjórn myndi starfa í ár til viðbótar. Til samræmis var ráðningartími verkefnisstjóra í ár, sem síðar var framlengdur til loka júní 2014. Við lok ráðningartíma verkefnisstjóra voru kynnt áfangaskil þar sem verkefninu yrði haldið áfram samhliða þróun verklags við BB.

Þessar breytingar á tímasetningum draga fram þann lærdóm af verkefninu á Raufarhöfn að það getur tekið lengri tíma að ná þeim viðsnúningi sem stefnt er að.⁸⁵

Einn helsti lærdómurinn af verkefninu er þó sá að það er ekki að vænta viðsnúnings í möguleikum byggðarlags til að blómstra á einum degi eða einu til tveimur árum. Því er það ásetningur þeirra sem að verkefninu standa að móta framhald þess á næstu mánuðum og er það jafnframt hluti af yfirstandandi vinnu Byggðastofnunar við að móta verklag er getur gagnast byggðarlögum sem þurfa og vilja snúa vörn í sókn. Verklagið hefur fram að þessu í daglegu tali verið kallað „Brothættar byggðir“.

Áhersla íbúapíngs eins og hún birtist í niðurstöðuskjali

Samkvæmt aðferð og nálgun BB við íbúasamráð velur íbúapíng hvaða mál eru sett á dagskrá og tekin til umræðu. Þannig myndast umræðuhópar sem endurspeglar mat íbúanna á hvað þurfi að ræða. Við lok íbúapíngsins er niðurstöðum umræðuhópa forgangsraðað.

Í samantektarskjali Ildis ehf. segir um niðurstöðu íbúapíngs:

⁸⁴ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/ibuar-a-raufarhofn-verda-virkir-thattakendur-i-byggdaadgerdum>

⁸⁵ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/afangaskil-i-byggdathrounarverkefni-a-raufarhofn>

Byggðakvóti, eyrnamerkur Raufarhöfn, bæði í bolfiski og makríl, var þar efstur á blaði. Þar á eftir kom áhugi á verulegri sókn í ferðapjónustu og markaðssetningu, efling atvinnulífs almennt og draumur um að eignir sem áður tilheyrðu SR fái nýtt hlutverk og skapi sóknarfæri af fjölbreyttum toga. Fram komu áhyggjur af ástandi húsnæðis sem stendur autt og því að þrátt fyrir stöðuna er erfitt að fá íbúðarhúsnæði til leigu. Þá var varpað fram ýmsum skemmtilegum hugmyndum um menningarstarf, heimkomuhátíð og samstarf við nággranna í skóla- og æskulýðsmálum.

Niðurstaða íbúðapings eins og hún birtist í forgangsröðun við lok þingsins er sett fram í töflunni að neðan:

Tafla 22: Forgangsröðun niðurstaðna íbúðapings

Mikilvægi	Raufarhöfn – efni íbúðapings
1	Byggðakvóti
2	Ferðapjónusta
3	SR-lóð
4	Atvinnumál
5	Rafmagn og orka
6	Starfsmaður BS
7	Nýsköpun
8	Oliubjónustustöð
9	Yngra fólk
10	Tómstunda og æskulýðsmál

Efstu fjögur atriðin á listanum skáru sig úr í mikilvægisröðun íbúðapingsins, og byggðakvótinn hafði afgerandi sérstöðu í því efni. Að mati íbúðapingsins var byggðakvóti stærsta einstaka aðgerðin sem gæti eflt byggðina. Byggðakvóti var ræddur undir formerkjum atvinnumála og þar voru einnig rædd atriði eins og efling ferðamennsku og flutningur/vernd opinberra starfa í byggðarlaginu.

Umræðuefnið SR-lóð vísar til húsnæðis og lóðar sem áður hýsti starfsemi Síldarverksmiðju ríkisins, en er nú í eigu sveitarfélagsins. Umræður sneru að því hvernig mætti finna þeim hlutverk og koma starfsemi í þau.

Það vekur athygli að vægi yngra fólks og æskulýðsmál eru neðarlega á listanum, miðað við að fækkun skólabarna hefur verið svo mikil á svæðinu að við liggur að ekki sé unnt að halda úti grunnskóla á staðnum.

Aðgerðir að loknu íbúðapingi

Einn veigamikill þáttur sneri að því að efla samfélagsvitund og efla íbúa í samfélagsstyrkjandi aðgerðum sem kosta lítið en geta aukið lífsgæði. Þar má nefna stofnun íbúasamtaka og efling félagsstarfs. Stofnuð voru íbúasamtök og félag eldri borgara sem m.a. hafði það að markmiði að félagsmenn hefðu aðstöðu til að mála, smíða og vinna að hannyrðum af ýmsum toga. Aukin samstaða gat þannig komið ýmsum aðgerðum til leiðar, s.s. að fegra umhverfi.

Aðrar aðgerðir og almenn áhersla á málefni byggðarlagsins hefur eflt sókn í úrræði sem eru til staðar og hefðu ekki endilega gengið eftir án þess að áhrif BB hefðu komið til. Þar má nefna umsókn í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða vegna Heimskautagerðis og afgreiðslu á byggðakvóta. Úthlutun

byggðakvóta hefur aukið landvinnslu í byggðarlaginu og fjölgað ársverkum á staðnum umtalsvert. Hvorugt er öruggt að hefði fengist hefði eflingarstarf eins og BB ekki blásið í seglin.

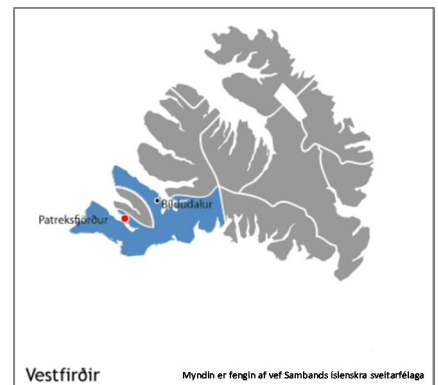
Þar sem Raufarhöfn er minni byggðakjarni í stærra sveitarfélagi hjálpar verkefnið við að flytja fókus og áherslu á málefni byggðakjarnans innan sveitarfélagsins. Sveitarfélagið á fulltrúa í verkefnisstjórn og kemur þannig beint að einstökum verkefnum á óskalista íbúa, en hefur einnig óbein áhrif við að flytja fókus á málefni byggðarlagsins.

Þá samþykkti stjórn Byggðastofnunar beina verkefnastyrki í byggðarlaginu af fjárheimildum verkefnisins. Annars vegar var um að ræða styrk upp á 2,3 m.kr. vegna náttúrurannsóknarstöðvar, en hins vegar var styrkur upp á 600 þ.kr. vegna heimskautagerðis.

Bíldudalur – Samtal um framtíðina

Einkenni sveitarfélags

Bíldudalur er hluti Vesturbyggðar og er hluti af atvinnusvæði sunnanverðra Vestfjarða. Fólksfækkun hefur verið viðvarandi á svæðinu en síðustu 2-3 ár hefur sú þróun snúist við samfara sterkara atvinnulífi og hugmyndir eru um frekari uppbyggingu, t.d. í laxeldi. Á svæðinu eru því mikil uppbyggingaráform og nokkur bjartsýni ríkir um framhaldið.



Í frumvarpi til fjárukalaga 2014 og fjárlaga 2015 eru t.d. tillögur um uppbyggingu hafnaraðstöðu og framkvæmda sem myndu styðja uppbyggingu í byggðarlaginu.

Útgerð og vinnsla sjávarafurða hefur þó ekki gengið vel síðustu ár á Bíldudal og í dag er engin fiskvinnsla starfrækt þar. Breyting í mannfjölda síðustu ár skýrist að verulegu leyti af þeirri breytingu í atvinnuháttum. Þá hefur fjárhagur sveitarfélagsins verið þröngur.

Upphaf verkefnis og skipan verkefnisstjórnar

Til verkefnisins var stofnað í samstarfi Byggðastofnunar, Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða, sveitarfélagsins Vesturbyggðar, landshlutasamtaka sveitarfélaga og Háskólans á Akureyri. Verkefnisstjórn var skipuð í upphafi verkefnis með fulltrúum þessara aðila. Auk þess var tilgreindur fulltrúi íbúa í verkefnisstjórnina.

Tafla 23: Skipan í verkefnisstjórn BB á Bíldudal

Aðili með fulltrúa	Einstaklingur
Atvinnuþróunarfélag: AtVest	Neil Shiran Þórisson
Byggðastofnun	Aðalsteinn Þorsteinsson
Byggðastofnun	Sigríður K Þorgrímsdóttir
Landshlutasamtök: Fjórðungssamband Vestfirðinga	Aðalsteinn Óskarsson
Fulltrúi íbúa	Ása Dóra Finnbogadóttir
Háskólinn á Akureyri og Byggðastofnun	Þóroddur Bjarnason
Sveitarfélag: Vesturbyggð	Ásthildur Sturludóttir

Samráðsfundir og framvinda helstu atburða

Taflan að neðan sýnir tímasetningu helstu atburða í BB á Bíldudal:

Tafla 24: Tímasetningar helstu atburða BB á Bíldudal

Dags.	Lýsing
Undirbúningsfundur 3. sep. 2013	<ul style="list-style-type: none"> Almennur íbúafundur - um 50 manns mættu til fundar Kynning á skipulagsmálum um uppbyggingu tengd laxeldi Kynnt væntanlegt íbúaping og fyrirkomulag þess
Íbúaping 28.-29. sep. 2013	<ul style="list-style-type: none"> Tveggja daga íbúaping : "Bíldudalur – samtal um framtíðina" - á þingið mættu um 40 manns "Open space" aðferð til að draga fram viðhorf og virkja þátttakendur Niðurstaða myndar stefnuskjal verkefnisstjórnar
Niðurstöðufundur 2. apr 2014	<ul style="list-style-type: none"> Opinn íbúafundur þar sem kynntar voru niðurstöður íbúapings og staða verkefna Kynnt sem langtímavirkefni þar sem verkefnisstjórn sitji í ár frá niðurstöðufundi.

Boðað var til íbúapings með bréfi til íbúa. Þar var fyrirkomulag íbúapingsins kynnt. Áhersla var lögð á að þátttakendur myndu móta dagskrá þingsins og skila forgangsröðuðum aðgerðaáætlunum. Ekki var gert ráð fyrir ráðningu verkefnisstjóra BB á Bíldudal, sem eykur í raun vægi aðila í verkefnisstjórn að sama skapi við utanumhald verkefna.

Á undirbúningsfundi á Bíldudal voru kynnt uppbyggingaráform og horfur, auk þess sem kynning fór fram á breytingum á skipulagi samfara uppbyggingu. Á fundinum var rætt um hvað þyrfti til að uppbygging á Bíldudal gæti orðið farsæl og niðurstaða fundarmanna var eftirfarandi:⁸⁶

Stærstu draumarnir sneru að öflugu og fjölbreyttu atvinnulífi, góðri þjónustu og samgöngum. Rætt var um mikilvægi sterkra innviða, skóla, heilbrigðisþjónustu, íþrótt- og tómstundastarf og síðast en ekki síst, samgöngur.

Íbúaping var haldið í kjölfarið en það leið lengri tími milli niðurstöðufundar og íbúapings á Bíldudal en í öðrum byggðarlögum í fyrstu atrennu BB. Ástæða þess getur að hluta til falist í því að vegna uppbyggingaráforma hafi úrlausnarefni ekki verið eins brýn þar og annarsstaðar.

Í kynningu á stöðu verkefna og niðurstöðum 2. apríl 2014 var tilkynnt að verkefnisstjórn myndi starfa áfram í eitt ár.

Áhersla íbúapings eins og hún birtist í niðurstöðuskjali

Samkvæmt aðferð og nálgun BB við íbúasamráð velur íbúaping hvaða mál eru sett á dagskrá og tekin til umræðu. Þannig myndast umræðuhópar sem endurspegla mat íbúanna á hvað þurfi að ræða. Við lok íbúapingsins er niðurstöðum umræðuhópa forgangsraðað.

Í samantektarskjali lldis um niðurstöðu íbúapings segir:

Á fjórutíu manna íbúapingi, sem haldið var síðustu helgina í september 2013, töldu þátttakendur að húsnæðismál, heilbrigðisþjónusta, samgöngur og íþrótt- og æskulýðsmál, séu mikilvægustu stoðirnar og ráðandi fyrir byggðapróun. Þátttakendur mótuðu dagskrána sjálfir í upphafi þings með því að stinga upp á málefnum og stýrðu umræðuhópum.

⁸⁶ <http://www.byggdastofnun.is/is/frettir/bildudalur-samtal-um-framtidina->

Niðurstaða íbúapings eins er sett fram í töflunni að neðan:

Tafla 25: Forgangsröðun niðurstaðna íbúapings

Mikilvægi	Bíldudalur – efni íbúapings
1	Húsnæðismál
2	Heilbrigðisþjónusta
3	Samgöngur
4	Íþrótt og æskulýðsmál
5	Umferðaröryggi
6	Frumkvöðlar
7	Tjaldstæðið
8	Skógræktin
9	Eldri borgarar
10	Konur út á land

Niðurstaðan sýnir væntingar um að atvinnuhorfur séu jákvæðar, því þó atvinnumál hafi verið rædd á íbúapingi eru þau ekki tilgreind á meðal mikilvægustu málefna af fundarmönnum við fundarlok. Frumkvöðlamál birtast hæst á lista atvinnumála (#6) og sýnir áhuga á aukinni fjölbreytni atvinnutækifæra. Ef litið er til umræðna um þau málefni sem efst standa á lista mikilvægra málefna beinast þau að mikilvægum innviðum samfélagsins sem geta haft áhrif til að bæta búsetuskilyrði. Þegar litið er til umræðu sem átti sér stað á íbúapingi (eins og hún er skjalfest í niðurstöðuskjali) er áherslan á nándarþjónustu heima í héraði í húsnæðismálum og eflingu æskulýðs- og íþróttastarfs fyrir yngri kynslóðina. Samgöngumál snúa að því að „styttu“ vegalengdir og auka öryggi þar sem sækja þarf þjónustu annað. Þá er vert að nefna að hópur sem tók árangursmælingar til umfjöllunar tiltók að mælanlegur árangur verkefnisins gæti falist í eftirfarandi þáttum:

- ▶ Ný störf – varin störf
- ▶ Ný verkefni – opinber/einka
- ▶ Íbúapróun – fleiri að en frá

Huglægir árangursþættir voru metnir sem sterkara samfélag og aukin samstaða íbúa sem gæti unnist með og verið metin með íbúafundum, samtali við íbúa og viðhorfskönnunum.

Almenn lýsing á áhrifum og aðgerðum

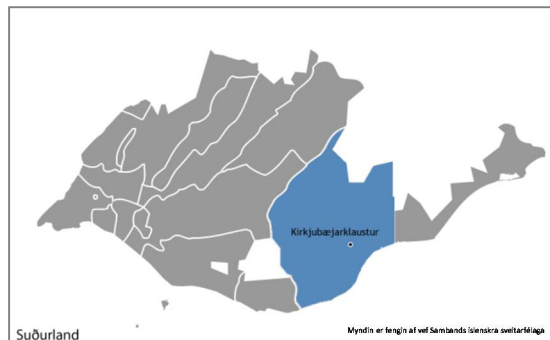
Gert var ráð fyrir að verkefnisstjórn myndi starfa í ár að loknum eftirfylgnifundi, til að fylgja eftir verkefnum. Verkefnisstjórn útbjó aðgerðalista þar sem voru um 25 mál sem fylgst var með framvindu á. Meðal þess sem verkefnisstjórn aðhafðist var að boða til fundar með þingmönnum kjördæmisins og ræða hagsmunamál íbúa eins og þau birtust í niðurstöðu íbúapings. Í anda samfélagsstyrkjandi aðgerða var stofnað skógræktar- og handverksfélag. Til að efla æskulýðs og íþróttastarf var efnt til samstarfs sveitarfélags og íþróttafélaga um ráðningu æskulýðsfulltrúa og rætt var um endurbætur á tjaldstæðinu. Þá eru framkomnar tillögur um auknar fjárveitingar til byggðaáætlunar vegna uppbyggingar hafnarframkvæmda.

Skaftárhreppur til framtíðar

Almennt

Skaftárhreppur er annað stærsta sveitarfélag landsins en er fámennt. Íbúar árið 2014 eru 452. Um helmingur þeirra er búsettur í dreifbýli. Strjálbýli er því einkennandi fyrir svæðið og langt getur verið að sækja þjónustu.

Fækkun íbúa hefur ekki verið eins mikil og á öðrum svæðum í fyrstu atrennu BB, en þó er um veikt svæði að ræða í samhengi atvinnumöguleika og fjölbreytni atvinnulífs. Ferðaþjónusta hefur verið vaxandi atvinnugrein á svæðinu og segja má að landbúnaður og ferðaþjónusta séu burðarásar atvinnulífs.



Upphaf verkefnis og skipan verkefnisstjórnar

Til verkefnisins var stofnað í samstarfi Bygðastofnunar, sveitarfélagsins Skaftárhrepps, landshlutasamataka sveitarfélaga, atvinnuþróunarfélagsins og Háskólans á Akureyri. Verkefnisstjórn var skipuð í upphafi verkefnis með fulltrúum þessara aðila. Auk þess var tilgreindur fulltrúi íbúa í verkefnisstjórnina.

Tafla 26: Skipan verkefnisstjórnar í Skaftárhreppi

Aðili með fulltrúa	Einstaklingur
Bygðastofnun	Aðalsteinn Þorsteinsson
Bygðastofnun	Sigríður K Þorgrímsdóttir
Fulltrúi íbúa	Auðbjörg Brynja Bjarnadóttir
Háskólinn á Akureyri og Bygðastofnun	Þóroddur Bjarnason
Landshlutasamtök/atvinnuþróunarfélag: SASS	Fanney Björg Sveinsdóttir (/Þórarinn E. Sveinsson)
Landshlutasamtök/atvinnuþróunarfélag: SASS	Þorvarður Hjaltason
Sveitarfélag: Skaftárhreppur	Eygló Kristjánsdóttir

Þórarinn E. Sveinsson kom inn í verkefnisstjórnina að hausti 2014. Þá er ráðgert að Þorvarður Hjaltason láti af störfum hjá SASS innan tíðar og annar komi í hans stað.

Samráðsfundir og framvinda helstu atburða

Taflan að neðan sýnir tímasetningu helstu atburða BB í Skaftárhreppi:

Tafla 27: BB í Skaftárhreppi – yfirlit atburða

Dags.	Lýsing
Undirbúningsfundur 7. október 2013	<ul style="list-style-type: none"> Almennur íbúafundur - sagt frá verkefnum hjá Skaftárhreppi, s.s. Kötlu Geo-Park, Friði og frumkröftum, fræðsluneti o.fl. Íbúáþing og fyrirkomulag þess kynnt.
Íbúáþing 19. – 20. október 2013	<ul style="list-style-type: none"> Tveggja daga íbúáþing - á þingið mættu tæplega 40 manns. “Open space” aðferð til að draga fram viðhorf og virkja þátttakendur. Niðurstaða myndar stefnuskjal verkefnisstjórnar.
Niðurstöðufundur 6. febrúar 2014	<ul style="list-style-type: none"> Niðurstöðufundur þar sem farið yfir niðurstöðu íbúáþings og stöðu verkefna. Kynnt að verkefnastjórn muni starfa í ár.

Boðað var til íbúapings með bréfi til íbúa þar sem fyrirkomulag íbúapingsins var kynnt. Áhersla var lögð á að þátttakendur myndu móta dagskrá þingsins og skila af sér forgangsröðuðum aðgerðaáætlunum.

Framkvæmd íbúasamráðs fór fram með sambærilegum hætti og hjá þeim byggðarlögum sem þegar eru nefnd. Á undirbúningsfundi fór fram kynning á helstu uppbyggingarverkefnum sem þegar hefur verið stofnað til. Milli undirbúningsfundar og niðurstöðufundar liðu um fjórir mánuðir.

Á kynningu niðurstöðufundar var gert ráð fyrir að verkefnisstjórn myndi starfa til febrúar 2015, eða í eitt ár frá niðurstöðufundi.

Áhersla íbúapings eins og hún birtist í niðurstöðuskjali

Samkvæmt aðferð og nálgun BB við íbúasamráð velur íbúaping hvaða mál eru sett á dagskrá og tekin til umræðu. Þannig myndast umræðuhópar sem endurspeгла mat íbúanna á hvað þurfi að ræða. Við lok íbúapingsins er niðurstöðum umræðuhópa forgangsraðað.

Í samantektarskjali lldis um niðurstöðu íbúapings segir:

„Skilaboð íbúapingsins voru skýr, efla þarf atvinnulíf til að renna styrkari stoðum undir byggðina, en til þess að það sé mögulegt, þarf að auka framboð á atvinnu- og íbúðarhúsnæði, skapa aðgang að þriggja fasa rafmagni og bæta fjarskipti. Landbúnaður og ferðaþjónusta eru megin stoðir atvinnulífs í Skaftárhreppi og snerist megnið af nýsköpunarhugmyndum sem fram komu á þinginu, um þær atvinnugreinar, aukna tengingu milli þeirra og markaðssetningu.“

Niðurstaða íbúapings eins og hún birtist í forgangsröðun við lok þingsins er sett fram í töflunni að neðan:

Tafla 28: Forgangsröðun niðurstaðna íbúapings Skaftárhrepps

Mikilvægi	Skaftárhreppur – efni
1	Atvinnumál
2	Fjarskipti og rafmagn
3	Húsnæðismál
4	Byggðapróun
5	Landbúnaður
6	Náttúra – vernd og nýting
7	Menntamál
8	Nýting á náttúru, menningu, sögu
9	Ímynd svæðisins, sérkenni
10	Grunnstoðir

Skjalfesting umræðu um mikilvægustu atriði íbúapingsins sýnir tengingu milli þeirra atriða sem að efst eru á baugi.

Nefnt var að húsnæðismarkaður væri ekki virkur þar sem skortur væri á húsnæði á viðráðanlegu verði, sem væri dragbítur fyrir uppbyggingu nýrra atvinnutækifæra. Þá var nefnt að húsnæðiskostnaður væri hár með háum raforkukostnaði. Auk þess væri þörf fyrir betri tengingar við rafmagn og ljósleiðara vegna þarfa atvinnulífs.

Almenn lýsing á áhrifum og aðgerðum

Ráðgert er að verkefnisstjórn starfi fram til febrúar 2015 við að fylgja eftir málum sem upp komu á íbúáþingi skv. lista sem tiltekur 15 atriði.

Á meðal þess sem verkefnisstjórn hefur beitt sér fyrir er:

- ▶ Fjarskiptahópur stofnaður - fundur með fjarskiptafyrirtækjum (Míla) vegna ljósleiðaratengingar - vinna hafin við kostnaðargreiningu sem Skaftárhreppur stendur straum af kostnaði við.
- ▶ Haft var samband við RARIK varðandi 3ja fasa rafmagn í sveitina - á dagskrá 2034.
- ▶ Fundur með starfshóp félagsmálaráðherra um húsnæðismál.
- ▶ Byrjað er að vinna deiliskipulag fyrir íbúðabyggingu.
- ▶ Verkefnisstjórn skrifi bréf til menntamálaráðuneytis til að vernda fjárframlög Kirkjubæjarstofu.

Þá var gert ráð fyrir að verkefnisstjórn myndi taka upp ýmis mál á fundi með þingmönnum kjördæmisins og ráðherrum eftir atvikum.

Í Skaftárhreppi voru þeir hópar sem stofnað var til í kjölfar íbúáþings e.t.v. minna virkir en í öðrum byggðarlögum, að undanskyldum fjarskiptahópi sem stofnaður var af sveitarstjórn.

Breiðdælingar móta framtíðina

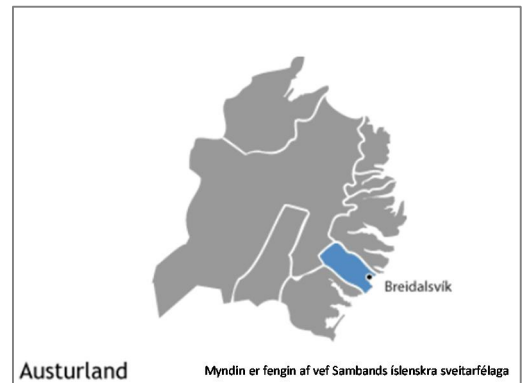
Almennt um byggðarlagið

Breiðdalshreppur er sveitarfélag þar sem meirihluti íbúa eru búsettir í þéttbýliskjarnanum Breiðdalsvík, en um þriðjungur í dreifbýli. Íbúar sveitarfélagsins árið 2014 eru 187 og hefur fækkað um 36% á síðustu 15 árum. Fækkun kvenna er heldur meiri þar sem þeim hefur fækkað um 41% meðan körlum hefur fækkað um 30% á sama tímabili.

Breiðdalsvík er staðsett í nokkurri fjarlægð frá stærri byggðakjörnum og er því nokkuð einangrað atvinnu- og þjónustusvæði þó svo að þéttbýliskjarninn sé við Þjóðveg 1. Aðalátvinnuvegur á Breiðdalsvík tengdist útgerð og fiskvinnslu en sú starfsemi hefur farið minnkandi. Vægi landbúnaðar hefur því aukist ásamt því sem ferðaþjónusta hefur farið vaxandi eins og víðar. Sveitarfélagið stendur fremur veikt fjárhagslega. Það hefur t.d. ekki ráðið sveitarstjóra í fullt starf og hefur átt í viðræðum við eftirlitsnefnd sveitarfélaga vegna fjárhagsstöðu sinnar.⁸⁷

Upphaf verkefnis og skipan verkefnisstjórnar

Til verkefnisins var stofnað í samstarfi Byggðastofnunar, sveitarfélagsins Breiðdalshrepps, Samtaka sveitarfélaga á Austurlandi og Austurbrúar. Verkefnisstjórn var skipuð í upphafi verkefnis með fulltrúum þessara aðila. Auk þess var tilgreindur fulltrúi íbúa í verkefnisstjórnina.



⁸⁷ Sjá frétt RÚV um fjárhagsstöðu sveitarfélagsins frá október 2014: <http://www.ruv.is/frett/hafa-ekki-efni-a-sveitarstjora>

Tafla 29: Skipan verkefnisstjórnar á Breiðdalsvík

Aðili með fulltrúa	Einstaklingur
Atvinnuþróunarfélag: Austurbrú	Karl Sölvi Guðmundsson
Byggðastofnun	Aðalsteinn Þorsteinsson
Byggðastofnun	Sigríður K Þorgrímsdóttir
Fulltrúi íbúa	Helga Hrönn Melsteð
Háskólinn á Akureyri og Byggðastofnun	Þóroddur Bjarnason
Landshlutasamtök og Atvinnuþróunarfélag: SSA	Ólafur Áki Ragnarsson (Jóna Árný Þórðardóttir)
Sveitarfélag : Breiðdalshreppur	Páll Baldursson (Hákon Hansson)

Jóna Árný tók við starfi Karls Sölva og Björg Björnsdóttir við starfi Ólafs Áka að vori 2014.

Þá kom Hákon Hansson, oddviti Breiðdalshrepps, inn í verkefnastjórn þegar Páll Baldursson, sveitarstjóri, lét af störfum eftir kosningar.

Samráðsfundir og framvinda helstu atburða

Taflan að neðan sýnir tímasetningu helstu atburða BB í Breiðdalshreppi:

Tafla 30: BB í Breiðdalshreppi – yfirlit samráðsfunda

Dags.	Lýsing
Íbúáþing 2. – 3. nóvember 2013	<ul style="list-style-type: none"> Tveggja daga íbúáþing - á þingið mættu um 50 manns. Sérstök áhersla var lögð á að ná til ungs fólks og brottfluttra.
Niðurstöðufundur 6. mars 2014	<ul style="list-style-type: none"> Farið yfir niðurstöðu íbúáþings. Verkefnastjórn kynnti stöðu verkefna.

Undirbúningur verkefnisins hófst í maí 2013 þegar verkefnisstjórn tók til starfa og fundað var með sveitarstjórn. Í Breiðdalshreppi var ekki haldinn undirbúningsfundur en íbúáþing boðað í nóvember 2013. Niðurstöðufundur var haldinn fjórum mánuðum síðar.

Áhersla íbúáþings eins og hún birtist í niðurstöðuskjali

Helstu áherslumál íbúáþings skv. framsetningu í niðurstöðuskýrslu lldis ehf. voru eftirfarandi:

Atvinnumál eru mikilvægasti þátturinn í eflingu byggðar í Breiðdalshreppi, að mati þátttakenda á íbúáþinginu. Ýmsir möguleikar eru til fjölgunar atvinnutækifæra, ekki síst með því að byggja á sérstöðu svæðisins, náttúru, sögu og matvælaframleiðslu. Horft er til ferðaþjónustu, nýtingar á aflögðu frystihúsi og loks fékk hugmynd um slipp fyrir báta að 30 tonnum góðan hljómgrunn. Þá er áhugi á að fjölga opinberum störfum, sem hefur fækkað verulega á síðustu þremur áratugum.

Niðurstaða íbúáþings eins og hún birtist í forgangsróðun við lok þingsins er sett fram í töflunni að neðan:

Tafla 31: Forgangsróðun niðurstaðna íbúáþings

Mikilvægi	Breiðdalshreppur
1	Atvinnumál
2	Slippur (bátar undir 30 tonn)
3	Matvælavinnsla
4	Sr. Einar í Heydólum (Einarsstofa)
5	The pointless door of Iceland
6	Stoppistöð ferðamanna
7	Íþróttahús og tengd starfsemi
8	Ríkisstarfsmenn og embættismenn
9	Breiðdalssetur
10	Samgöngur og svikin loforð

Atvinnumál eru efst á baugi á íbúáþingi Breiðdalshrepps sem sést á því að þau þrjú atriði sem efst eru á lista voru rædd á íbúáþinginu undir merki atvinnumála. Þar var rætt um að nýta húsnæði sem nú stendur autt (frystihús og sláturhús) undir aðra starfsemi. Í tilviki matvælavinnslu var rætt um að nýta hráefni úr héraði til framleiðslu heilsueflandi matvæla.

Aðgerðir að loknu íbúáþingi

Verkefnastjórn kynnti stöðu mála og verkefni á íbúafundi 6. febrúar 2014. Á listanum voru fimm mál sem verkefnisstjórn hugðist fylgja eftir:

- ▶ Breyting og nýting á frystihúsinu: Byggðastofnun er eigandi hússins og setti í gang vinnu við endurbætur á því og getur leigt út rými í framhaldinu.
- ▶ Nýting á sláturhúsinu: Húsið er í eigu einkaaðila sem þurfa að vera með í ráðum. Vinna við framhald í höndum Austurbrúar.
- ▶ Matvælavinnsla: Tengt hugmyndum um nýtingu sláturhúss – hefja „beint frá býli“ framleiðslu.
- ▶ Opinber störf: Tengt verkefnum Austurbrúar um að fá opinber störf heim í hérað. Næsta skref að taka saman greinargerð og senda á þingmenn og fjárlaganefnd.
- ▶ Slippur: Tengist hugmynd um nýtingu sláturhúss. Spurning um hvort Byggðastofnun geti lagt fjármuni í hugmynd.

Til viðbótar við aðgerðir verkefnisstjórnar hefur verið ráðist í aðgerðir af íbúum. Þar má nefna hóp sem fór í að vinna rafræna leiðsögn um bæinn, frumkvöðlar fóru að skipuleggja ferðir til að halda ferðamönnum lengur á svæðinu (Tinna Adventures) og vinna við menningarsetur og söfn eru í vinnslu. „The pointless door of Iceland“ er önnur hugmynd sem heimafólk sameinaðist um sem snýr að því að setja upp dyragat þar sem innganga veitir ferðamönnum og öðrum áhugasömum rétt á viðurkenningu.

Aðrir áhrifaþættir

Eftir íbúáþing fékk byggðarlagið synjun á byggðakvóta sem sló nokkuð á þær væntingar um stuðning og uppgang sem gæti skapast af þátttöku í BB. Í opinberri umfjöllun var haft eftir fulltrúum á þinginu að þeir hefðu verið „hafðir að fíflum“ af Byggðastofnun.⁸⁸

Óháð því hvaða reglur giltu um þá úthlutun byggðakvóta reyndist þetta fremur óheppilegt innlegg í samstarf Byggðastofnunar og íbúa Breiðdalshrepps um valdeflingu þar sem Byggðastofnun lofar að vinna að framgangi mála skv. forgangsröðun íbúa. Sveitarstjóri Breiðdalshrepps og fulltrúi sveitarfélagsins í verkefnastjórn lét t.d. hafa eftir sér:

Trustið er farið. Mennt hafa ekki trú á þessari stofnun í dag. Það verður ekkert auðvelt að fá Breiðdælinga til að mæta á fund með Byggðastofnun strax aftur.

Eftir þetta voru haldnir fundir heima í héraði á vegum Austurbrúar, m.a. til að bregðast við þeim kurr sem kom upp í samfélaginu. Þar var fundað með sveitarstjórn og verkefnahópum einstakra verkefna sem

⁸⁸ Þessi umfjöllun er endursögn úr fjölmiðlum og frá viðmælendum. Þetta er ekki lýsing á framkvæmd BB en gæti mótað viðhorf til verkefnisins þegar til þess komur að óska viðhorfs til verkefnisins. Sjá t.d.: <http://www.austurfrett.is/frettir/1038-enginn-vidhbotarbyggdhakvoti-a-breidhdalsvik-ibuum-finnst-their-hafa-veridh-hafdhir-adh-fiflum>

tilheyrðu BB en ekki voru haldnir eiginlegir íbúafundir þar sem öllum íbúum sveitarfélagsins var boðið til fundar.

Þegar Byggðastofnun hóf vinnu við að gera breytingar á frystihúsinu jók það tiltrú heimamanna á BB þar sem aðgerðir og fjármagn kom til stuðnings þeim hugmyndum sem lagðar voru fram á íbúapönginu. Það verkefni tengdist BB þó ekki með beinum hætti sem sést t.d. af því að það er ekki gjaldært á verkefnið beint heldur er hluti af viðhaldi fasteigna Byggðastofnunar.

Stjórn Byggðastofnunar samþykkti byggðakvóta til Breiðdalshrepps á fundi sínum 30. júní 2014 upp á 150 þorskígildistonn.⁸⁹ Í október 2014 var byggðakvóta úthlutað á ný þar sem Breiðdalshreppur fékk 90 þorskígildistonn.⁹⁰ Því virðist sem úthlutun byggðakvóta til Breiðdalsvíkur hafi frá synjun árið 2013 hafa farið í betra horf, ef litið er til hagsmuna og væntinga íbúa.

⁸⁹ Sjá fundargerð stjórnar Byggðastofnunar frá júní 2014:

<http://www.byggdastofnun.is/static/files/Fundargerdir/fundargerd-416-30.06.2014-til-birtingar.pdf>

⁹⁰ Sjá reglugerð frá ANR: <http://stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=bd134ba5-7279-4043-81b5-10dc84db9206>

V2.Fjárhagsgreining BB 2013 - 2014

Yfirlit kostnaðar og fjárheimilda fyrir BB í heild

Taflan að neðan gefur yfirlit yfir kostnað og fjárheimildir fyrir BB í heild frá upphafi miðað við stöðu í bókhaldi þess 23. október 2014.⁹¹ Í umræðu um kostnað hér á eftir verður vísað til þess sem er þegar bókfært á árinu 2014 og kostnaðargreining því byggð á þeim upplýsingum sem liggja fyrir. Það er þó ljóst að endanlegur kostnaður BB á árinu 2014 verður hærri.

Tafla 32: Yfirlit kostnaðar BB frá upphafi til og með október 2014

	Fjárhæðir í þ.kr.	
	2013	10 mán. 2014
Kostnaðarliðir		
Laun og starfsmannakostnaður	7.597	7.148
Ferðakostnaður - fargjöld, akstur, dagpeningar	3.651	3.862
Annar kostnaður	349	569
Aðkeypt þjónusta	4.681	3.218
Verkefnastyrkir		2.950
Samtals gjöld	16.277	17.747
Staða fjárheimilda		
Fjárheimild ársins	50.000	50.000
Fjárhagsstaða ársins	33.723	32.253
Fluttar fjárheimildir frá fyrra ári	0	33.723
Staða við lok hvers árs með yfirfærslum	33.723	65.976

Yfirlit kostnaðar

Á árinu 2013 nam kostnaður við verkefnið 16,2 m.kr. Þrjú kostnaðarliðir voru stærstir sem eru launakostnaður, aðkeypt ráðgjöf og ferðakostnaður. Launakostnaður var vegna verkefnastjóra á Raufarhöfn (um 47% kostnaðar). Aðkeypt þjónusta var vegna aðkomu Ildis ehf. að verkefninu (29%) og ferðakostnaður tekur til alls kostnaðar við ferðir, s.s. fargjöld, akstur, dagpeningar og annað.

Það sem af er ársins 2014 nemur kostnaður 17,7 m.kr. Helsta breytingin í framsetningu miðað við fyrra ár er að verkefnastyrkir upp á tæpar 3 m.kr. eru skráðir á verkefnið. Ferðakostnaður hækkar milli ára, en á ferðakostnað ársins 2014 er skráð utanlandsferð til Noregs, auk þess sem starfsmenn Bygðastofnunar hafa heimsótt hvert þeirra sveitarfélaga sem sóttu um aðgöngu að BB í maí 2014.

Staða fjárheimilda

Fjárheimildir verkefnisins hafa numið 50 m.kr. á árunum 2013 og 2014. Á árinu 2013 numu ónýttar fjárheimildir við lok árs 33 m.kr., sem þýðir að aðeins um þriðjung fjárheimilda var ráðstafað á árinu.

Í ljósi þess að um tilraunaverkefni var að ræða getur verið eðlilegt að ekki hafi legið fyrir formföst áætlun um verklag og aðgerðir. Þá hefur komið fram að Bygðastofnun fór varlega í að skuldbinda fjármagn til verkefnisins á fyrsta ári, á meðan ekki var að fullu ljóst hvort áframhaldandi fjármagn fengist til þess.

⁹¹ Framsetning kostnaðarupplýsinga byggir á upplýsingum frá Bygðastofnun.

Á árinu 2014 hefur um 35% fjárheimilda verið ráðstafað á árinu. Samtals eru því um 65 m.kr. óráðstafaðar miðað við stöðu bókhalds við lok október 2014, eða um 65% þeirra fjárheimilda sem veitt hefur verið til verkefnisins.

Á þessum tímamarki er möguleiki á að verkefnið geti tekið til allt að 14 byggðarlaga og fyrirætlanir um ráðstöfun þessara fjármuna þarf því að taka mið af því hvort áfram verði unnið með 4 byggðarlög eða hvort þau verði 14. Unnið er að greiningu sviðsmynda og áætlana í því efni.

Yfirlit kostnaðar fyrir hvert byggðarlag

Taflan að neðan sýnir skiptingu kostnaðar við BB niður á hvert byggðarlag og sameiginlegan kostnað Byggðastofnunar við þróun verkefnisins.

Tafla 33: Kostnaður við BB frá 2013 til október 2014 flokkað á hvert byggðarlag

Kostnaðarliðir	Fjárhæðir í þ.kr.					
	Sameiginlegt	Bildudalur	Breiðdalsvík	Skaftárhreppur	Raufarhöfn	Alls
Laun og starfsmannakostnaður	3.703	4	6	2	11.030	14.745
Ferðakostnaður	2.411	749	968	986	2.398	7.512
Annar kostnaður	425	62	46	27	357	918
Aðkeypt þjónusta	1.710	1.344	1.263	1.195	2.387	7.899
Verkefnastyrkir	0	0	0	0	2.950	2.950
Samtals gjöld	8.249	2.160	2.283	2.210	19.122	34.024

Sameiginlegur kostnaður

Nánast enginn kostnaður var færður á sameiginlegan kostnað við þróun verkefnisins á árinu 2013, að undanskyldum um 300 þ.kr. í aðkeypta þjónustu. Því tilheyrir nær allur sá kostnaður árinu 2014. Þar ber hæst að þegar verkefnisstjóri á Raufarhöfn lét af störfum um mitt ár 2014 var hann ráðinn til Byggðastofnunar til að vinna við verkefnið í heild og sá launakostnaður er skráður sameiginlegur. Þá er vinna við að þróa verkefnið og móta nýja verkefnisáætlun skráð sem sameiginlegur kostnaður. Það skýrir bæði aðkeypta þjónustu lldis sem kom að þeirri vinnu, ferðakostnað þar sem farið var til Noregs, og heimsókn til nýrra umsækjenda.

Kostnaður skipt niður á byggðarlög

Þegar litið er til kostnaðar til einstakra byggðarlaga sker Raufarhöfn sig eðlilega úr þar sem launakostnaður verkefnisstjóra féll ekki til annarsstaðar. Kostnaður við hvert þessara þriggja byggðarlaga eru um 2,2 m.kr. á meðan kostnaður við verkefnið á Raufarhöfn er nærri 20 m.kr.

Þó litið sé framhjá launakostnaði á Raufarhöfn hefur það verkefni samt sérstöðu hvað varðar kostnað. Bæði eru um 3 m.kr. sem féllu til þar sem verkefnafé, en einnig aðkeypt þjónusta vegna Raufarhafnar er einnig hærri en annarra byggðarlaga.

Það skýrist væntanlega af því að Raufarhöfn var fyrsta byggðarlagið í verkefninu og verkefnin sem á eftir komu nutu þess að búið var að þróa hugmyndina á Raufarhöfn. Þegar launakostnaður verkefnisstjóra og

verkefnastykir eru frátaldir eru hin byggðarlögin þrjú samt aðeins með 42-44% þeirra útgjalda sem fóru til verkefnisins á Raufarhöfn. Það skýrist einkum af hærri ráðgjafar- og ferðakostnaði.

Þegar ferðakostnaður og ráðgjafakostnaður er tekinn saman kemur í ljós að hann er 97-99% kostnaðar hjá seinni þremur byggðarlögum í fyrstu atrennu, en nemur 25% á Raufarhöfn. Að því leyti má segja að verkefnin séu mjög ólík

Meira niðurbrot fyrir ráðgjöf og ferðakostnað

Stærstu kostnaðarliðirnir utan launa eru ráðgjafarkostnaður og ferðakostnaður.

Taflan að neðan sýnir aðkeypta þjónustu fyrir bæði árin. Í samræmi við það sem að framan er sagt er kostnaður við aðkeypta hæstur fyrir Raufarhöfn á árinu 2013. Ráðgjafarkostnaður hvers verkefnis er að mestu tengdur samráðsfundum en ráðgjafi vann einnig með verkefnisstjórnnum á framkvæmdastigi verkefnisins.⁹²

Tafla 34: Aðkeypt þjónusta eftir árum og byggðarlögum

Kostnaðarliður	Fjárhæðir í þ.kr.					
	Sameiginl.	Bíldudalur	Breiðdalshr.	Skaftárhr.	Raufarhöfn	Alls
Aðkeypt þjónusta 2013	294	912	867	872	1.736	4.681
Aðkeypt þjónusta 2014	1.416	432	396	323	651	3.218
Samtals	1.710	1.344	1.263	1.195	2.387	7.899

Þegar litið er til ferðakostnaðar má sjá að vegna hvers byggðarlags hefur ferðakostnaður verið á bilinu 750 þ.kr. til 1 m.kr.

Tafla 35: Yfirlit ferðakostnaðar

Ferðakostnaður 2013						
Kostnaðarliður	Fjárhæðir í þ.kr.					
	Sameiginl.	Bíldudalur	Breiðdalshr.	Skaftárhr.	Raufarhöfn	Alls
Ferðalög innanlands	14	525	529	704	1.751	3.522
Ferðalög erlendis	0	0	0	0	128	128
Samtals	14	525	529	704	1.879	3.651

Ferðakostnaður 2014						
Kostnaðarliður	Fjárhæðir í þ.kr.					
	Sameiginl.	Bíldudalur	Breiðdalshr.	Skaftárhr.	Raufarhöfn	Alls
Ferðalög innanlands	848	225	438	282	519	2.312
Ferðalög erlendis	1.549	0	0	0	0	1.549
Samtals	2.397	225	438	282	519	3.862

Verkefnastykir

Undir verkefnastykki fellur styrkur til fuglarannsóknarstöðvar á Raufarhöfn, sem er hluti náttúruvannsóknarstöðvar Norðausturlands. Náttúrustofa Norðausturlands sótti um styrk í Vaxtarsamning Norðausturlands og óskaði eftir mótframlagi. Stjórn Byggðastofnunar tók málið fyrir á fundi í febrúar 2014 og samþykkti framlag til verkefnisins upp á 2,3 m.kr.⁹³ Þá tók BB þátt í kostnaði við Heimskautagerði við Raufarhöfn og nam sá kostnaður 600 þ.kr.

⁹² Innifalið í ráðgjafarkostnaði á Raufarhöfn er kostnaður við vinnu meistaranema við Háskólann á Akureyri vegna húsnæðiskönnunar.

⁹³ <http://www.byggdastofnun.is/static/files/Fundargerdir/fundargerdir-412-14.02.2014-til-birtingar.pdf>

Stjórn Byggðastofnunar hefur einnig samþykkt þátttöku í sérverkefni vegna lækkunar orkukostnaðar á Raufarhöfn og fékk heimild stjórnar til að veitta 600 þ.kr. sem sérstakt framlag BB í verkefnið. Sá kostnaður hefur ekki fallið til.⁹⁴

Þessi tvö dæmi sýna að stjórn Byggðastofnunar hefur tekið tillögur um verkefnastyrki til umfjöllunar og veitt samþykki sitt fyrir slíkum sérstökum aðgerðum. Þetta eru einu tvö dæmin um umsóknir um verkefnastyrki sem hafa verið lagðar fyrir stjórnina.

⁹⁴ <http://www.byggdastofnun.is/static/files/Fundargerdir/fundargerdir-415-28.04.2014-til-birtingar.pdf>

V3. Nánar um niðurstöðu viðtala

Niðurstaða viðtala [01]: Stofnun verkefnis og undirbúningur

Hér á eftir er sett fram lýsing á fyrsta efnisflokki áhrifamats fyrir BB sem snýr að hvernig staðið var að stofnun verkefnis í heimabyggð og undirbúningsfasa aðgerða, ásamt því að taka saman viðbrögð viðmælenda í hverju byggðarlagi.

Inntak matsramma [01]: Stofnun verkefnis og undirbúningur

Markmið spurninga – hvað upplýsingar viljum við fá fram?:

Þegar til BB hefur verið stofnað í heimabyggð er markmiðið að hafa búið til farveg fyrir samráð og þátttöku aðila innan héraðs og utan til að vinna markvisst að málefnum byggðarlagsins. Þá er gert ráð fyrir að íbúar hafi komið að því að móta stefnu og setja hana fram sem stefnuskjal fyrir verkefnisstjórn. Samkvæmt þessum skilningi lýkur undirbúningsfasa að loknu samráði við íbúa á íbúáþingi, þegar framkvæmdafsi tekur við. Spurningarnar beinast að hvernig til tókst við stofnun verkefnis og hvernig staðan var við lok undirbúningsfasa verkefnis.

Spurningar að baki þessum lið

#	Atriði / árangursþáttur	E	D	C	B	A
1	Lykilaðilar í heimabyggð voru virkir þátttakendur og studdu verkefnið (þ.m.t. íbúar, frjáls félagasamtök, fulltrúar atvinnurekenda, þjónustuveitanda og stoð-/stjórnkerfis).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2	Skýr sameiginleg sýn þessara aðila var mótuð um viðfangsefnið, hvert skyldi stefna og hvernig ætti að vinna í framhaldinu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Við lok íbúáþings voru væntingar þátttakenda um næstu skref ljós, þ.m.t. um hlutverk og verkaskiptingu helstu aðila.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Það ríkir almenn sátt um markmið og framkvæmd aðgerða í byggðarlaginu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mótandi einkenni frammistöðu og árangurs

Einkenni verkefna með lága einkunn	Einkenni verkefna með háa einkunn
Við lok undirbúningsfasa er ekki búið að virkja heimamenn til þátttöku og stuðnings við verkefnið. Væntingar um framhaldið eru óljósar eða ólíkar. Þá er ekki ljóst að hverju eigi að vinna eða hvernig.	Við lok undirbúningsfasa hefur verið stofnað til samráðs helstu hagsmunaaðila í heimabyggð með þátttöku íbúa. Væntingar aðila eru samstilltar, aðgerðaáætlun (þ.e. eins og hún lögð upp af íbúáþingi) hefur verið lögð fram og tekur mið af þörfum og sérkennum byggðarlagsins. Það er ljóst hvernig á að vinna að markmiðum í framhaldinu.

Niðurstaða mats fyrir stofnun verkefnis og undirbúning

Samantekt

Viðmælendur lögðu ríka áherslu á þýðingu þess að virkja heimamenn til þátttöku í umræðu um hvernig eigi að bregðast við vanda byggðarlagsins. Almenn var mikil ánægja talin ríkja um það verklag sem beitt var og hvernig það var framkvæmt á íbúafundum BB. Þá var almennt talið að verkefnið hefði notið stuðnings og aukið bjartsýni heimamanna um framhaldið.

Þegar rætt var um væntingar íbúa til verkefnisins að loknum undirbúningsfasa komu fram tvö megin sjónarmið. Annars vegar kom fram að væntingar hefðu verið skýrar um að inntak verkefnisins sneri ekki að því að koma færandi hendi með verkefnafjármagn heldur vinna með nærumhverfinu með breyttum

hætti. Hins vegar komu fram þau viðhorf að með þátttöku í verkefninu vildu íbúar sjá aðgerðir til að snúa við óheillapróun og hefðu haft væntingar um að sjá beinar aðgerðir sem hefðu áhrif í þá átt.

Raufarhöfn

Mikill ávinningur fólgin í því að prófa nýja leið og spyrja íbúa hvernig þeir telji að eigi að halda áfram. Samfélag er byggt af fólki og það þarf að eiga hlut í þeim björgum sem eru boðnar. Þó ekkert annað gerist í framhaldinu er það ávinningur.

Á Raufarhöfn er staðan veik og þarf lítið neikvætt að gerast til að menn missi móðinn. Því er afar mikilvægt að auka samstöðu og taka mið af þörfum íbúa. Mikill árangur hefur náðst þar sem allt annar andi er í byggðarlaginu, en það má lítið út af bregða.

Bíldudalur

Útkoman af íbúafundum var góð og framkvæmdin fagleg. Fyrirkomulag samráðs og virkjun íbúa var til fyrirmyndar. Almenn ánægja hjá íbúum að vera boðin aðild og almenur stuðningur við verkefnið.

Samkennd og bjartsýni hefur aukist í byggðarlaginu og undirbúningur fyrir frekari aðgerðir heppnaðist.

Góð útkoma þó íbúar hafi ekki fundið lausnir á öllum málum var umræða um langvarandi vandamál uppbyggileg og upplýst. Íbúar fá farveg til að ræða framfaramál annarsstaðar en við eldhúsborðið. Það er gagnlegt fyrir byggðarlagið að setjast niður og fara yfir áleitnar spurningar. Umræða um lausnir fyrir byggðarlagið verður upplýstari og raunsærri. Fólk áttar sig á að það ber líka ábyrgð og er hleypt að borðinu til að ræða málin. Það kom fókus á ákveðin mál sem ekki höfðu verið í umræðunni sem var gagnlegt fyrir aðila í verkefnisstjórn í framhaldinu. Mikilvægt að samfélagið greini hvað það getur gert án þess að standa og falla með stórum vinnuveitendum.

Skaftárhreppur

Dagskráin í upphafi var mjög metnaðarfull og stóð undir væntingum. Íbúaping og samráðsferli gekk vonum framár. Töluverð samstaða í sveitarfélaginu en um leið væntingar um aðkomu opinberra aðila að aðgerðum.

Breiðdalshreppur

Mikil ánægja með verkefnið hjá íbúum í upphafi og þá samráðsaðferð sem lagt var upp með. Væntingar íbúa stóðu til þess að fá hjálp til að snúa óheillapróun. Áhersla frá íbúum að það þyrfti að grípa til aðgerða og það mætti ekki missa ákveðnar grunnstoðir ef byggðarlagið eigi að vera lífvænlegt.

Í upphafi héldu menn að meira fælist í að vera tekinn inni verkefnið en kom á daginn. Stemning í byggðarlagi fékk neikvætt yfirbragð og fólk taldi sig svikið þegar stuðningur Byggðastofnunar var ekki talinn til staðar í reynd. Þá var spurt hvort það hefði verið nær að þróa hugmyndina fyrst innan stjórnkerfisins áður en lagt var af stað við að byggja upp væntingar og ekkert skýrara plan væri til staðar um hvernig ætti að fylgja þessu eftir. Menn fengu á tilfinninguna að ráðgjafi hefði verið sendur inn til að taka saman skýrslu og svo gerðist ekki meir.

Niðurstaða viðtala [02]: Inntak aðgerða

Hér á eftir er sett fram lýsing á öðrum efnisflokkum áhrifamats fyrir BB sem snýr að því hvernig aðgerðir í heimabyggð voru afmarkaðar, ásamt því að taka saman viðbrögð viðmælenda í hverju byggðarlagi.

[Inntak matsramma \[02\]: Afmörkun og inntak aðgerða](#)

Markmið spurninga – hvað upplýsingar viljum við fá fram?:

Kjarni BB er að draga fram afstöðu og vilja heimamanna. Á íbúapingi er ætlunin að fá íbúa til að tilgreina knýjandi úrlausnarefni, forgangsraða þeim og setja fram aðgerðaáætlun í framhaldi. Verkefnisstjórn fær þá áætlun í hendur sem stefnuskijal.

Spurningarnar beinast að því hvort vinna við íbúasamráð hafi leitt til þess að fyrir aðgerðaáætlun sem er raunhæf og taki með af markaðri stefni íbúapings.

Spurningar að baki þessum lið

#	Atriði / árangursþáttur	E	D	C	B	A
5	Eftir íbúaping lá fyrir skýr framtíðarsýn og markmiðssetning sem endurspeglar afstöðu til aðkallandi vanda byggðarlagsins.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Tillögur íbúapings um aðgerðir eru í rökréttu samhengi við forgangsröðun íbúapings og framsetningu markmiða verkefnisins í heild.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	Tillögur í aðgerðaáætlun er raunhæfar og framkvæmanlegar – þar sem eftir fongum er reynt að tilgreina skýr og mælanleg áhrif aðgerða.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Tillögur í aðgerðaáætlun eru vænlegar til að hafa samverkandi áhrif, þ.e. sameiginleg áhrif allra verkefna vinni að settum markmiðum.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mótandi einkenni frammistöðu og árangurs

Einkenni verkefna með lága einkunn	Einkenni verkefna með háa einkunn
Niðurstaða íbúapings skilaði tillögum um aðgerðir sem ekki hefur verið sett fram sem skýr verkefnaáætlun. Verkefni og aðgerðir sem tillaga er gerð um hafa ekki víða skírskotun í samfélaginu, eru ekki raunhæfar í framkvæmd og eru ekki líklegar til að hafa þau áhrif sem stefnt er að.	Niðurstaða íbúapings skilaði aðgerðaáætlun sem tekur á vanda byggðarlagsins með raunhæfum aðgerðum sem eru í beinu rökréttu samhengi við sértækan vanda byggðarlagsins, eins og hann var greindur á íbúapingi. Verkefnaflóran er tekur til margra þátta samfélagsins og er unnin með stuðningi íbúa og lykilhagmunaaðila. Þegar litið er til áhrifa aðgerða í sameiningu eru þau líkleg til að gera byggðina aðlaðandi fyrir fólk og fyrirtæki.

[Niðurstaða mats fyrir inntak aðgerða](#)

Samantekt

Almenn ánægja var með niðurstöðu íbúapinga og þá aðferð sem beitt var til að fá fram viðhorf íbúa.

Virðing var borin fyrir því að íbúar fengu frjálsar hendur til að móta umræðugrundvöll og velja áherslumál.

Íbúapingin tóku því á þeim málum sem íbúum voru hagleikin og tillögur um aðgerðir byggðu á því mati.

Almennt var talið að samfélagsefandi verkefni sem byggðu á frumkvæði og ábyrgð heimamanna væru jákvæð fyrir byggðarlagið. Slíkar aðgerðir tengdu metnað og hagsmuni heimamanna við viðtækari hagsmunamál á vettvangi verkefnisstjórnar.

Þá var nefnt af nokkrum aðilum að aðgerðaáætlanir hefðu ekki verið vænlegar til árangurs þegar þær komu til framkvæmda þar sem verkefni féllu yfirleitt í annan flokkinn af tveimur: Annars vegar voru þau

smá og féllu niður fljótlega þar sem þau voru ekki á skýru ábyrgðarsviði neins. Hins vegar voru þau svo stór að enginn aðili megnaði að koma þeim í framkvæmd. Tilfinningin hafi því verið sú að lítið hefði áorkast að loknu íbúasamráði.

Nokkrir aðilar nefndu að aðferð opinna vinnurýma og hugarflugsfunda gæti haft þann ókost að vera losaraleg og skili því e.t.v. ekki tillögum sem séu nægilega markvissar einar og sér.

Raufarhöfn

Þar sem Raufarhöfn var fyrsta byggðarlagið í verkefninu var minni áhersla lögð á að við lok íbúapings lægi fyrir aðgerðaáætlun, heldur var aðgerðaáætlun mótuð jafnóðum í höndum verkefnastjórnar. Sérstaða Raufarhafnar fólst m.a. í því að þar var starfandi verkefnisstjóri sem hélt utanum um smærri verkefni og þar kom bæði til úthlutun byggðakvóta, sérstök fjármögnun í smærri verkefni, auk samfélagsefandi aðgerða. Því má segja að á Raufarhöfn hafi aðgerðaáætlun og samspil aðgerða verið víðtækt, þó áætlunin hafi ekki legið fyrir eftir íbúaping.

Bíldudalur

Forgangsröðun verkefna og umræða um þarfir tókst vel. Það var gagnlegt að leggja upp með áherslumál byggðarlagsins. Mikill samhljómur um niðurstöðu samráðs en það hefði þurft að fylgja aðgerðum betur eftir. Aðgerðaáætlunin sem lagt var upp með var að mörgu leyti viðeigandi fyrir þarfir byggðarlagsins en þó ekki alveg. Umræðan var holl og gagnleg en skilaði e.t.v. ekki nægilega skýrri niðurstöðu sem gagnaðist sem aðgerðaáætlun. Heildarmyndin var ekki nægilega skýr því of margir boltar voru á lofti og væntingar til framhaldsins voru ekki ljós.

Ákveðnir þættir voru vitaðir fyrirfram – eins og mikilvægi grunnþátta samfélagsins – en aðgerðir náðu e.t.v. ekki að líma saman stöðumat og möguleika. Listi aðgerða sem bregst við þörfum byggðarlagsins þarf samhæfingu fleiri aðila og breiðari aðkomu en verkefnastjórn ræður við. Hinn möguleikinn hefði verið að benda á sértækar aðgerðir sem heimamenn hefðu ráðið við, en sú varð ekki raunin í tillögum. Sveitarfélag og atvinnurekendur höfðu meiri væntingar til framhaldsins en raunin varð.

Skaftárhreppur

Verkefnin sem komu út úr íbúapinginu voru fín. Það er ekki verið að leggja upp með risaverkefni, heldur verkefni sem hæfa umgjörð verkefnisins. Þau hefðu þó mátt vera átaksmeiri. Á íbúapingi var vitað um ákveðnar þarfir, en þar var kannski um stór mál að ræða sem ekki var hægt að bregðast við á þessum vettvangi og komust ekki á framkvæmdastig.

Sum verkefnin sem komur út úr þinginu voru svo stór og viðamikil að það var ekki á færi neinnar verkefnisstjórnar að hrinda þeim í framkvæmd. Þess vegna var tilfinningin sú að það gerðist ekki mikið. Það vantaði e.t.v. metnað í niðurstöðu íbúapingsins. Að hluta er öskrað eftir aðgerðum sem ekki geta gengið eftir miðað við núverandi úrræði. Að hluta byggir samtalið á þessum vettvangi á aðstæðum hvers og eins og tillögur snúast kannski um það að gera meira af því sama. Vantar greiningu til að finna vænlegar leiðir sem hægt er að hrinda í framkvæmd. Íbúaping „triggeraði“ e.t.v. ekki það sem við þurftum.

Breiðdalshreppur

Stefnumótun verkefnisins þarf að vera heildstæðari til að hafa áhrif. Áherslumál íbúa sneru að verulegu leyti að atvinnumálum og að það vantaði tækifæri fyrir ákveðinn aldurshóp. Sumar tillögur voru ekki lífvænlegar en reynt að koma í framkvæmd í stoðkerfi. Reynt var að taka verkefnið af samtalsstigi yfir á framkvæmdastig. Smærri verkefni dóu drottni sínum fljótlega.

Niðurstaða viðtala 03: Stjórnun og fyrirkomulag

Hér á eftir er sett fram lýsing á þriðja efnisflokki áhrifamats fyrir BB sem snýr að því hvernig til tókst við stjórnun verkefnisins, ásamt því að taka saman viðbrögð viðmælenda í hverju byggðarlagi.

Inntak matsramma [03]: Stjórnun og fyrirkomulag

Markmið spurninga – hvað upplýsingar viljum við fá fram?:

Verkefnisstjórn er miðpunktur samhæfingar og ákvarðanatöku í verkefninu. Velgengni verkefnisins í framkvæmd er því háð því að verkefnisstjórn sé öflugt samhæfingarafli og komi til leiðar breytingum í samstarfi innan héraðs sem hefðu ekki orðið annars.

Spurningarnar hér beinast að því hvernig verkefnisstjórn starfaði og tókst til að móta samstarf og samheldni í byggðarlaginu.

Spurningar að baki þessum lið

#	Atriði / árangursþáttur	E	D	C	B	A
9	Ábyrgð og verkaskipting í starfi verkefnastjórnar er skýr, auk þess sem verkefnisstjórn heldur vel utanum verkefnið í heild og fylgir eftir einstökum atriðum.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Verkefnisstjórn er skipuð af lykilaðilum í byggðarlagi, með viðeigandi tengingar, kunnáttu og afl til að leiða samhæfingarverkefni.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Verkefnisstjórn hefur nægt afl og skipulag til að leiða verkefni, t.d. í smærri byggðarlögum þar sem afkastageta stoðkerfis og sveitarfélags er veik.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	Verkefnisstjórn er virk og bregst við aðkallandi vanda sem upp kemur. Það gæti falist í að ráðast í sértæk verkefni í til að vernda störf eða þjónustu í héraði.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mótandi einkenni frammistöðu og árangurs

Einkenni verkefna með lága einkunn gætu t.d. verið: Verkefnisstjórn hefur ekki nægilegt frumkvæði, afl eða þekkingu til að taka leiðandi hlutverk í verkefninu. Verkefnisstjórn samhæfir ekki aðgerðir innan héraðs og nær ekki að tengjast eða efla lykilhagsmunaaðila, auk þess sem rödd verkefnisstjórnar er veik utan héraðs.	Einkenni verkefna með háa einkunn gætu t.d. verið: Verkefnisstjórn er öflug og pró-aktív á verk tíma. Verkefnisstjórn sýnir afl og frumkvæði þar sem geta sveitarfélags gæti t.d. verið veik, stuðlar að aðgerðum heima í hérað og samhæfir. Verkefnisstjórn kemur auk þess málefnum byggðarlagsins á dagskrá hjá viðeigandi stjórnvöldum og þjónustuaðilum utan héraðs. Verkefnisstjórn bregst við aðkallandi aðstæðum sem koma upp, t.d. með að grípa til aðgerða (ný verkefni eða fá önnur stjórnvöld til verka) t.d. til að vernda störf, þjónustu í heimahéraði eða viðlíka.
--	---

Niðurstaða mats

Samantekt

Það viðhorf var almennt að vel hafi verið staðið að starfi verkefnisstjórnar og eftirfylgni hefði verið fagleg og skipulögð. Nefnt var að úrvinnsla verkefna og eftirfylgni með einstöku verkefnum hefði verið eins góð og hægt væri að búast við þegar tillit er tekið til að fundi þarf að halda gegnum síma vegna fjarlægðar aðila frá vettvangi.

Það var einnig nokkuð almennt mat að veiki hlekkur verkefnisins BB hefði verið framkvæmdahlíðin. Þ.e. að áformum um aðgerðir hefði ekki verið fylgt nægilega vel eftir. Þá var nefnt að verkaskipting og hlutverk verkefnisstjórnar hefði ekki verið nægilega vel mótað. Menn hafi hist ítrekað og farði yfir lista verkefna

(sem í sumum tilvikum hafi lítið breyst milli funda) og meiri áhersla hefði falist í að „troða marvaðann“ á fundum en að samhæfa aðgerðir eða hrinda þeim í framkvæmd.

Verkefnisstjórnin og afl verkefnisins í heimabyggð var talið of lítið þar sem engin úrræði voru til staðar til að keyra verkefni áfram önnur en þau sem fyrir voru (þ.e. sveitarfélag eða stoðkerfi). Þetta var ókostur að mati heimamanna sem fundu fyrir verkefnum BB sem viðbót við þau störf sem þau gegndu áður, en væntingar höfðu staðið til þess að BB myndi fylgja aukið afl og geta til að hrinda verkefnum í framkvæmd (þetta átti ekki við á Raufarhöfn og við þessu er brugðist í nýju verkefnisuppleggi BB). Þá kom það viðhorf fram að þeir heimamenn sem tóku sæti í verkefnisstjórn töldu sig ekki hafa úrræði til að svara væntingum samfélagsins. Bolmagn hafi verið takmarkað og það hafi vantað í kerfið að verkefnisstjórn hefði vigt utan til að fá svörun utan heimabyggðar.

Raufarhöfn

Reynslan af verkefninu er heilt yfir jákvæð en það þarf að fara yfir ákveðnar brotalamir, eins og t.d. skiptingu verka og hlutverk aðila í samstarfi verkefnisstjórnar. Það þarf að vera ljóst hver á að gera hvað, hvernig við ætlum að vinna saman og hvernig árangur er mældur. Í tilviki Raufarhafnar skipti öllu máli að hafa verkefnisstjóra sem létti á þessum vanda.

Bíldudalur

Mikill samhljómur en vantaði upp á að beita sér fyrir verkefnum og aðgerðum. Eins og málum var háttað var í raun verið að leggja ný verkefni á herðar sveitarstjórna og stoðkerfis. Ef verkefnið á að ná flugi og hafa áhrif þarf stuðningur Byggðastofnunar og frumkvæði að vera meira. Farvegur í eftirfylgni verkefna þarf að vera útfærður nánar.

Það fer fullmikill tími í utanumhald og fundi miðað við útkomu og áhrif. Þetta kemur til viðbótar við önnur verkefni og aðilar í verkefnisstjórn þurfa að ferðast langar leiðir ef menn ætla að hittast. Hefði verið ástæðulaust að nefna það til sögunnar ef fundir hefðu skilað meiru og snúist um aðgerðir. Fundir snerust að miklu leyti um að fara yfir verkefnalista sem stóðu bara í stað.

Það hefur þó hjálpað byggðarlaginu að hafa þennan hóp starfandi.

Skaftárhreppur

Það hefur farið mikil orka í að funda en okkur hefur fundist botninn aðeins detta úr þess eftir íbúáþing. Eftirfylgni er ágæt en það er dálítið verið að fara yfir sama listann því bolmagnið er svo takmarkað. Það horfir þó til framfara að fá verkefnisstjóra í verkefnið.

Þessi strúktúr hefur ekki skilað miklu og við áttum von á að verkefnisstjórnin fengi sterkara bakland og stuðning frá Byggðastofnun, sem myndi skila meiru. Verkefnin sem komu frá íbúáþinginu eru góðra gjalda verð en við erum ekki að sjá mikið afl í framkvæmd.

Breiðdalshreppur

Erindisbréf verkefnastjórnar var óskýrt í upphafi og var ekki fullklárað. Umboð aðila og skipting ábyrgðar var óskýr í upphafi, sem gerði það að verkum að verkefnisstjórn varð ekki virkur vettvangur. Heimamenn reyndu að virkja stoðstofnanir og sóknaráætlanir til að koma verkefnaflóru af stað, en stuðningur Byggðastofnunar og frumkvæði var of fjarlæggt.

Æskilegt hefði verið að hafa verkefnisstjóra í hlutastarfi (sbr. Raufarhöfn) til að halda taktinum og halda lífi í smærri samfélagsefandi verkefnum, sem ekkert framhald varð á.

Verkefnisstjórn náði ekki að sanna sig sem virkur vettvangur, en þó má nefna að stórt verkefni kom í byggðarlagi við endurbætur og breytingar á frystihúsinu. Það var þó ekki hluti af bæjarstemningunni þar sem það var í raun ekki klárað og hefur ekki skilað tengslum við aðra starfsemi eða verkefni.

Niðurstaða viðtala, kafli 04: Samráð og samhæfing

Hér á eftir er sett fram lýsing á fjórða efnisflokki áhrifamats fyrir BB sem snýr að því hvernig til tókst með samhæfingu aðgerða og samráð aðila sem eru ráðandi fyrir byggðapróun, ásamt því að taka saman viðbrögð viðmælenda í hverju byggðarlagi.

Inntak matsramma [04]: Samráð og samhæfing

Markmið spurninga – hvað upplýsingar viljum við fá fram?:

Markmið BB snýr að verulegu leyti að því að virkja íbúa og auka samstarf aðila í heimabyggð með því að gefa þeim færi á að koma að ákvörðunum sem þá varða og forgangsroðun þeirra.

Spurningarnar hér beinast að því hvort verkefnið hafi orðið til þess að auka samstarf lykilaðila í heimabyggð.

Spurningar að baki þessum lið

#	Atriði / árangursþáttur	E	D	C	B	A
13	Skýr dæmi finnast um að samstarf og samtal íbúa, félagasamtaka, atvinnurekenda og þjónustuveitenda hefur aukist í kjölfar verkefnisins.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	Verkefnisstjórn vinnur með virkum hætti og eflir samráð aðila utan heimabyggðar, s.s. stjórnvöldum, þjónustuveitendum og öðrum sem geta haft áhrif á þjónustustig og byggðapróun.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	Sjónarmið og hagsmunir heimamanna hafa verið teknir til greina í ákvarðanatöku aðila sem eiga fulltrúa í verkefnisstjórn.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	Stoðstofnanir og aðilar í verkefnisstjórn hafa staðið fyrir beinum aðgerðum í heimabyggð í framhaldi eða fyrir tilstuðlan BB.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	Samstarf aðila í BB hefur leitt til þess að ráðist hefur verið í verkefni eða sótt í úrræði sem ekki er víst að hafi verið gert annars.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mótandi einkenni frammistöðu og árangurs

Einkenni verkefna með lága einkunn	Einkenni verkefna með háa einkunn
<p>Lykilaðilar hafa ekki komið saman að aðgerðum sem stuðla að markmiðum verkefnis. Verkefnisstjórn vinnur fyrst og fremst við eftirfylgni einstakra smárra aðgerða, en verkefninu fylgir ekki aukinn kraftur samlegðar aðila sem geta haft mótandi áhrif á byggðapróun.</p> <p>Engin stór samstarfsverkefni hafa verið skilgreind – eða hleypt af stokkunum – í kjölfar BB. Þeir aðilar sem standa að verkefnisstjórn vinna hver í sínu lagi.</p> <p>Verkefnisstjórn hefur ekki náð að samhæfa aðgerðir BB við aðgerðir stjórnvöld og þjónustuveitendur utan héraðs.</p>	<p>Hægt er að merkja aukið samstarf aðila heima í héraði með stofnun félagasamtaka, auknum fjölda funda eða verkefna sem stofnað er til og styrkja samfélagið.</p> <p>Aðilar innan héraðs hafa sóst eftir styrkjum, verkefnum eða fjármögnun verkefna sem kunna að falla utan fjármögnun BB, en hefðu e.t.v. ekki komið til annars.</p> <p>Verkefnisstjórn hefur tekið upp hagsmunamál heimabyggðar hjá stjórnvöldum og þjónustuveitendum utan héraðs og haft áhrif til samhæfingar aðgerða stjórnvalda í heild.</p>

Niðurstaða mats

Samantekt

Almennt var talið að vel hefði tekist til að virkja íbúa til þátttöku og stuðnings við verkefnið BB (sbr. niðurstöðu í efnisflokki 1). Nokkur dæmi voru nefnd um áhrif sjálfsefingar og þess að aukinn fókus kæmi á málefni byggðarlagsins, sem hefði leitt til þess að sótt hefði verið í almenn úrræði eða ráðstafanir sem ekki er víst að hefðu gengið eftir að óbreyttu.

Þó var ekki almennt talið að tekist hefði að ná fram víðara samráði þar sem atvinnulíf, þjónustuveitendur og aðrir lykilaðilar í samfélaginu kæmu saman að verkefnum.

Þá var nefnt að verkefnisstjórn hefði ekki haft nægilegt vægi til að vera samhæfingarafli, hvorki innan héraðs né utan. Innan héraðs hefði verkaskipting oft verið með þeim hætti að verkefni færu í ákveðinn farveg (t.d. hjá vaxtarsamningi eða sveitarfélagi), án þess að ná fram auknum krafti með samlegð og samstarfi. Utan héraðs var nefnt að ekki hefði gengið sem skyldi að ná fram aukinni samhæfingu aðgeðra stjórnvalda almennt undir merkjum verkefnisstjórnar.

Raufarhöfn

Vel tókst til í sjálfsefningu byggðarlags þar sem unnið var með verkefni t.d. á sviði ferðamennsku með aðkomu heimamanna og fyrirtækja. Sótt var í sjóði og úrræði sem ekki er víst að hefðu komið til sögunnar annars.

Bíldudalur

Verkefnið eflir samband milli íbúa og það tókst að fá fólk með. Sum verkefni sem komu fram á íbúapingi hafa leitt til breyttra áherslna bæði í forgangsröðun sveitarstjórnar og vaxtarsamnings, sem ekki hefði gerst annars (nema e.t.v. að minna leyti).

Fólk er að reyna að hafa áhrif á forgangsröðun aðgerða sem snerta byggðarlagið, en það þarf að skila sér í sýnilegum árangri svo það missi ekki trúna. Eins og stendur vantar upp á að verkefnisstjórn hafi þær tengingar og áhrif sem þarf til að skila slíkum áhrifum. Frekari árangur krefst þess að hafa áhrif á innviði og geta forgangsraðað í öðrum stærri verkefnum. Byggðastofnun verður að koma þar sterkar inn til að bæta þeirri vídd við verkefnið. Samstarf lykilaðila í heimabyggð hefur ekki beinlínis aukist, frekar að sveitarfélag og atvinnuþróunarfélag hafi bætt við sig verkefnum. Það þarf að formbinda samstarfið og skilgreina til hvers er ætlast af hverjum aðila þar sem bolmagn bæði sveitarfélags og atvinnuþróunarfélags er takmarkað.

Skaftárhreppur

Verkefnisstjórnin var ekki nægilega öflugur vettvangur til að taka við verkefnum í heimabyggð. Sveitarstjórnin gat ekki tekið við því hlutverki að vera leiðandi í þessu. Byggðastofnun hafði ekki nægilega sterka stöðu eða frumkvæði til að leiða samskipti við stjórnvöld eða þjónustuaðila utan héraðs. Vettvangur verkefnisstjórnar gæti þó nýst, t.d. voru málefni ríkisjarða rædd og Byggðastofnun tók undir þann málflutning og þetta getur verið dæmi um samstarfsverkefni.

Breiðdalshreppur

Verkefnið var ekki nægilega vel hugsað frá byrjun þar sem stoðkerfi heimamanna fékk verkefnið í fangið eftir að undirbúningsfasa og íbúasamráð. Samtalið við stoðkerfið sem var fyrir vantaði alveg, sem var forsenda samhæfingar. Þá reyndist það byggðarlaginu erfitt að fá synjun á önnur verkefni í kjölfar íbúapings, bæði vegna byggðakvóta og úr vaxtarsamningi. Það dró úr trú manna á verkefnið og getu þess til að hafa áhrif. Vonarneistinn sem kveiktur var í upphafi íbúasamráðs um samstarf aðila og breyttar áherslur slokknaði nánast. Þá misstu heimamenn einnig tiltrú þegar nefnt var að til stæði að fjölga

byggðarlögum í kerfinu. Til þess að hafa áhrif þarf verkefnið að geta staðið fyrir raunverulegu samráði og samtali við stjórnvöld utan héraðs og geta haft áhrif á forgangsröðun verkefna.

Niðurstaða viðtala, kafli 05: Endurmat og lærdómur

Hér á eftir er sett fram lýsing á fimmta efnisflokki áhrifamats fyrir BB sem snýr að hvernig staðið er að endurmati og þróun verkefna BB á líftíma þeirra. Þessi liður vísar einkum til áframhaldandi starfsemi BB og niðurstaða viðmælenda um þetta efni er því ekki skjöluð sérstaklega.

Inntak matsramma [05]: Endurmat og lærdómur

Markmið spurninga – hvað upplýsingar viljum við fá fram?:

Þessi atriði eru frekar viðeigandi fyrir uppfært verkefnisupplegg BB – þ.e. þegar líftími verkefna hefur verið lengdur og gert er ráð fyrir reglubundinni endurskoðun verkefna.

Spurningarnar hér beinast að því hvernig staðið er að endurmati verklags, hvaða lærdómur er dreginn og staðið að samskiptum við heimamenn til að viðhalda samráði.

Spurningar að baki þessum lið

#	Atriði / árangursþáttur	E	D	C	B	A
18	Á líftíma verkefnis er fylgst með framvindu verkefna og árangri með það að markmiði að bæta árangur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	Unnin er greiningarvinna á framgangi verkefna og hvaða áhrif þau hafa. Sú greining er nýtt bæði til að endurmeta framkvæmd og til samanburðar við önnur byggðarlög í BB.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Íbúar í heimabyggð eru upplýstir um árangur og framkvæmd aðgerða á líftíma verkefnis.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	Fyrir liggur samskiptaáætlun sem tiltekur hvernig samskipti fara fram við ólíka hópa hagsmunaaðila (t.d. íbúa, atvinnurekendur, stjórnkerfi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mótandi einkenni frammistöðu og árangurs

Einkenni verkefna með lága einkunn	Einkenni verkefna með háa einkunn
Unnið er að framgangi verkefna skv. áætlun en ekki er reynt að meta árangur verkefna með skýrum hætti, bera saman við markmið verkefnis, áform eða önnur byggðarlög. Upplýsingum um framgang og horfur er ekki miðlað með markvissum hætti til íbúa og hagsmunaaðila á líftíma verkefnis.	Verkefnisstjórn leggur áherslu á að fylgjast með framkvæmd og árangri verkefna. Framkvæmd og forgangsröðun er endurmetin árlega og aukin áhersla lögð á aðferðir og verkefni sem skila árangri. Lögð er áhersla á viðvarandi og reglubundin samskipti við íbúa og hagsmunaaðila heima í héraði, til að kynna framgang verkefna og horfur.

Niðurstaða mats

Byggðstofnun hefur tekið allt verklag BB til endurskoðunar frá og með hausti 2014 og því má segja að verið sé að vinna að endurmati allra verkefna. Sem hluti af því hefur verið rætt við fulltrúa allra verkefnisstjórna, auk þess sem ný verkefnislýsing fyrir BB hefur verið sett fram.

Spurningarnar sem settar eru fram hér að ofan sem hluti matsramma vísa því fremur til þess sem spyrja mætti fyrir hvert verkefni/byggðarlag BB á tímabilinu 2015-2017.

Niðurstaða viðtala, kafli 06: Áhrif á byggðapróun

Hér á eftir er sett fram lýsing á sjötta efnisflokki áhrifamats fyrir BB sem snýr að því hvaða áhrif verkefnið hefur á þá þætti sem móta byggðapróun. Þessi liður vísar einkum til áframhaldandi starfsemi BB.

Inntak matsramma [06]: Tengsl aðgerða við áhrifaþætti byggðapróunar

Markmið spurninga – hvað upplýsingar viljum við fá fram?:

Áhrif aðgerða BB ættu að endingu að styðja langtímamarkmið um að snúa við viðvarandi byggðaröskun. Áhrif einstakra aðgerða geta þó verið bæði hægverkandi og haft óbein áhrif, frekar en að orsaka einar og sér beinar breytingar í fjölda atvinnutækifæra eða á brottflutning.

Spurningarnar hér beinast að því hvort einhverja breytingu megi greina í framhaldi BB á íbúapróun, styrk atvinnulífs eða aðra þætti sem móta byggðapróun.

Spurningar að baki þessum lið

#	Atriði / árangursþáttur	E	D	C	B	A
22	BB hefur haft áhrif á tiltekna þætti til að styðja við búsetu – þ.e. hamlað gegn brottflutningi eða hvatt til aðflutnings (þeir þættir eru tilgreindir í markmiðssetningu og mælanlegir).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23	BB hefur haft áhrif á tiltekna þætti til að styrkja vinnumarkað – þ.e. verndað störf í byggðarlaginu, hvatt til flutnings starfa til byggðarlagsins, eða stofnun nýrra atvinnutækifæra (þeir þættir eru tilgreindir í markmiðssetningu og mælanlegir).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24	BB hefur haft áhrif á tiltekna þætti sem móta þjónustustig og aðgengi íbúa að þjónustu í byggðarlaginu (þeir þættir eru tilgreindir í markmiðssetningu og mælanlegir).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25	BB hefur haft áhrif á þætti sem móta félagslega samheldni og samstöðu í byggðarlaginu – t.d. með myndun áhugahópa, atburða eða með beinum aðgerðum sem er hægt að tilgreina.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26	BB hefur leitt af sér sértækar aðgerðir sem hafa verið fjármöggnuð og skapað efnahagsleg umsvif í byggðarlaginu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mótandi einkenni frammistöðu og árangurs

Einkenni verkefna með lága einkunn	Einkenni verkefna með háa einkunn
Verkefnið hefur haft jákvæð áhrif á samfélagslega þætti og uppbyggingu félagsanda, en ekki hefur verið ráðist í beinar sértækar aðgerðir sem hafa áhrif á hversu aðlandi byggðarlagið er fyrir fólk og fyrirtæki.	Verkefnið hefur haft áhrif á lykilaðhrifaþætti byggðapróunar, sem stuðla að verndun starfa, styrkingu vinnumarkaðar eða jákvæðari íbúapróun. Verkefnið hefur skapað sértækar aðgerðir í byggðarlaginu sem styðja byggðapróun og uppbyggingu atvinnulífs. Hægt er að tilgreina að tiltekna aðgerðir sem hafa áhrif á þessa áhrifaþætti. Endanleg áhrif kunna ekki að vera að fullu fram komin, en hægt er að greina frá rökréttu samhengi áhrifa aðgerða og þessara þátta.

Niðurstaða mats

Þar sem verkefnið BB er fremur skammt á veg komið var ekki lögð áhersla á að fá svör við þessum spurningum og mæla ákveðin atriði sem vísbendingar um árangur. Í samtölum kom ýmist fram þau viðhorf að verkefnið væru of skammt á veg komin þess að unnt væri að greina þennan árangur, að verkefni BB væru smá skref í rétta átt, eða að verkefnið BB næði ekki að hreyfa við þeim grundvallarþáttum sem nauðsynlegir væru til að hafa árangur á þessum sviðum.

V4. Lýsing á norskri fyrirmynd BB

Lýsing á norskri byggðavarnaráætlun

Við mótun og uppfærslu á verklagi BB var litið til vinnulags sem viðhaft er í Noregi. Það sem einkum var sótt í þá fyrirmynd var uppbygging verkefna og hagnýting aðferða verkefnastjórnunar við mótun verklags og nálgunar við úrlausnarefnisins.

Áfangaskipting norska verkefnisins

Norska verkefnið sem notað var sem fyrirmynd að frekari þróun BB er skipt í fjóra áfanga eins og mynd 26 sýnir. Í fyrstu tveimur áföngunum er unnin greiningarvinna. Fyrst á núverandi stöðu þar sem m.a. er greint hvort viðkomandi byggðarlagi myndi gagnast aðild að verkefninu. Í öðrum áfanga eru greindir áhrifapættir og hvaða aðgerðir geti stutt við uppbyggingu atvinnulífs, þ.e. tillögur um aðgerðir byggja á greiningu valkosta.

Þá má vísa sérstaklega til þess að í hverjum áfanga eru sett stöðlun og á verklagi og hver áfangi skilar afurð sem nota má til að meta framgang verkefnis.

Mynd 26: Umbreytingaverkefni fyrir norsk byggðarlög – lausleg endursögn af www.regionalomstilling.no



Almennt um notkun verkefnisstjórnunar í umbreytingaverkefnum

Umbreytingaverkefni í samhengi verkefnastjórnar hafa ákveðna sameiginlega þætti. Fyrst er stofnað til verkefnisins og tryggt að allir hafi skýrt hlutverk og umboð til að hrinda nauðsynlegum aðgerðum í framkvæmd. Þá fer fram stöðumat svo allar tillögur um breytingar séu byggðar á raunhæfu og sameiginlegu stöðumati sem borið er saman við þá stöðu sem talið er æskilegt að stefna að.

Á þeim grunni – þ.e. mismun á núverandi stöðu og æskilegri stöðu – er hönnuð leiðarlýsing eða aðgerðaáætlun sem fylgt er á framkvæmdastigi. Lokaáfangi breytingaverkefna felst yfirleitt í að festa breytingar í sessi. Það felst í því að flytja eignarhald breytinga og yfirfæra þekkingu frá þeim sem stýra

breytingaverkefninu, til þeirra sem bera ábyrgð á daglegri starfsemi. Annars er hætt á að allt fari í sama farveg þegar átaksverkefni er lokið.

Norska verkefnið byggir í grundvallaratriðum á þessu líkani, en til viðbótar tekur það mið af uppbyggingu verkefnastofu (e. project management office) sem styður við framkvæmd skyldra verkefna hjá sama aðila. Ábyrgðaraðili verkefnisins leggur þannig áherslu á að skilgreina lykilskref í hverjum áfanga og vörður sem er fylgt, auk þess að leggja til forsníð og greiningartól sem auðveldar smáum aðilum með takmarkaða reynslu af slíkum verkefnum að vinna samkvæmt faglegri forskrift.

Verkefnastjórn er því beitt með markvissum hætti til þess að draga úr verkefnisáhættu með því að samhæfa verklag. Inntak og áherslur verkefna á hverjum stað geta tekið mið af ólíkum áhrifaþáttum, en nálgun við verkefnið og framkvæmd er mótuð af sambærilegum faglegum kröfum.

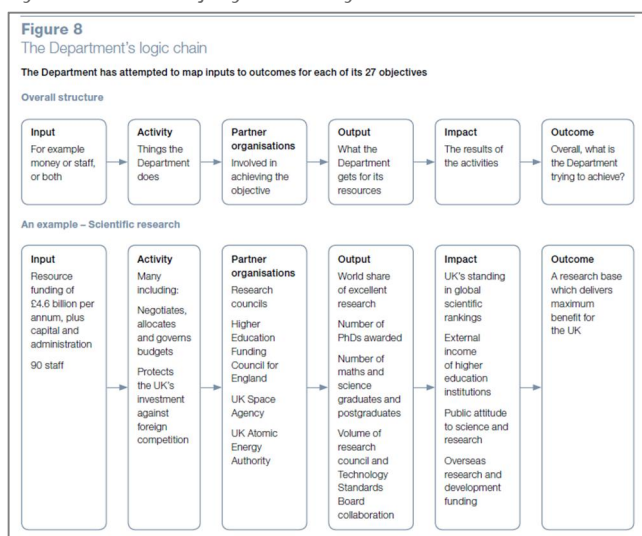
Sem dæmi má nefna að í norsku regional-omstilling fyrirmyndinni er gert ráð fyrir að árangur hvers verkefnis verði metinn bæði á meðan á því stendur og við verklok, skv. forskrift sem liggur fyrir.

V5. Dæmi um framsetningu virðisheðju

Dæmi 1: Virðisheðja fyrir BIS

Myndin að neðan sýnir framsetningu virðisheðju fyrir ráðuneyti viðskipta, nýsköpunar og starfsþróunar (Department of Business, Innovation and Skills - BIS). Ráðuneytið vinnur að 27 yfirmarkmiðum og hefur teiknað upp virðisheðju fyrir hvert þeirra, eins og mynd 27 sýnir.⁹⁵

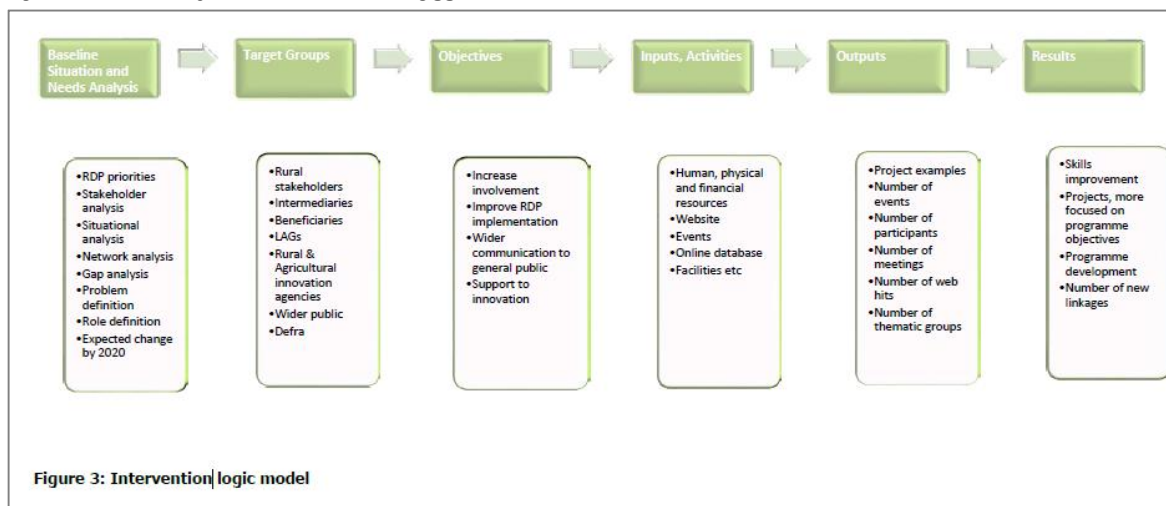
Mynd 27: Virðisheðja fyrir ráðuneyti



Dæmi 2: Virðisheðja í áhrifamati á RDPE

Í úttektarskýrslu á „Rural Development Programme for England Network“ (RDPE) frá árinu 2014 er vísað til virðisheðju („intervention logic model“) sem sýnt er á mynd 28.

Mynd 28: Virðisheðja úttektar á bresku byggðaverkefni „rural-network“

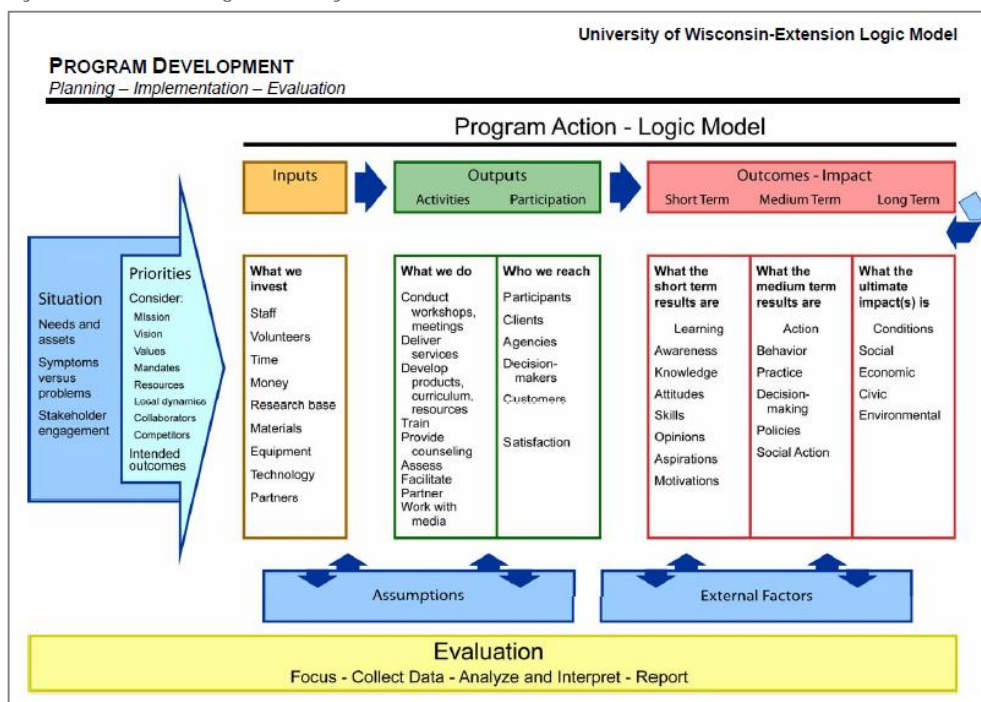


⁹⁵ Sjá hlekk á skýrslu ensku ríkisendurskoðunarinnar: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/1213507.pdf>

Dæmi 3: Önnur almenn framsetning

Háskólinn í Wisconsin setur einnig fram dæmi um hvernig nýta megi „logic model“ til að meta áhrif af opinberri stefnu og vísað er til að framan.⁹⁶ Mynd 29 sýnir þá framsetningu.

Mynd 29: Framsetning University of Wisconsin



Dæmi um samhengi markmiða sett fram sem virðiskeðja

Til að lýsa grundvallaratriðum við hagnýtingu virðiskeðju má taka einfaldað dæmi.

Segjum sem svo að stjórnvöld vilji sjá heimilislausum fyrir heitri máltíð daglega til þess að bæta lífsgæði og heilsufar útigangsmanna.⁹⁷

Liður í keðju	Lýsing
Aðföng / input	Kostnaður við stofnun og rekstur súpueldhúss.
Aðgerð / activity	Setja á stofn súpueldhús, elda súpu og framreiða.
Afurð / output	Fjöldi súpueldhúsa sem eru eldaðir og afhentir.
Útkoma / outcome	Útigangsmenn eru ekki eins svangir og betur nærðir – aukin lífsgæði.
Áhrif / impact	Þau áhrif sem matur sem framreiddur var í súpueldhúsinu hafði til að draga úr hungri og vannæringu útigangsmanna. Ófyrirséð áhrif gætu verið lægri kostnaður fyrir heilbrigðiskerfi.

⁹⁶ <http://www.uwex.edu/ces/pdande/evaluation/evallogicmodel.html>, <http://www.uwex.edu/ces/pdande/evaluation/evallogicmodelworksheets.html>

⁹⁷ Dæmið er tekið hédan: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212318/11-1085-guidance-evaluating-interventions-on-business.pdf

V6. Samantekt markmiða BB

Hér á eftir eru helstu upplýsingar um markmiðssetningu BB settar fram.

Tafla 36: Samantekt markmiða og aðgerða skv. fjárlögum og byggðaáætlun

Atriði	Skýring
Markmið – að hvaða árangri er stefnt?	▶ Að stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og sveitum landsins.
Markhópur – að hverjum beinast aðgerðir?	▶ Aðgerðum er beint að byggðarlögum sem búa við bráðan vanda vegna fólksfækkunar, einhæfs atvinnulífs, fækkunar starfa og skekktrar aldursdreifingar.
Aðgerðir – hvað á að gera?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Framlagi varið til sértækra aðgerða í fámennum byggðarlögum. ▶ Veita skal auknu fjármagni til sértækra aðgerða sem byggjast á niðurstöðu íbúasamráðs. ▶ Sértækar aðgerðir í þessu samhengi vísa til þess að almenn úrræði Bygðastofnunar og stoðkerfis hafa ekki gagnast þeim byggðarlögum sem verst eru sett. ▶ Markmið tilraunaverkefnis að þróa nýja aðferð til að bregðast við vanda byggðarlaga.
Fjárheimildir – hvað má þetta kosta?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gert er ráð fyrir að verja 50 m.kr. til þess árlega frá 2013 -2017, eða samtals 250 m.kr. á tímabilinu. ▶ Fjármögnun ársins 2013 var í raun einskiptisfjármögnun tilraunaverkefnis, en með byggðaáætlun 2014-2017 mynduðust forsendur fyrir áframhaldandi verkefnis með yfirlýsingu um fjármögnun. ▶ Einstakar aðgerðir kunna að verða fjármagnaðar sérstaklega, þ.e. það er ekki loku fyrir það skotið að á grundvelli verkefnisins verði ráðist í stærri verkefni en nemur fyrirbyggjandi fjárheimildum.

Kassi 23: Markmiðssetning byggðaáætlunar 2014-2017

2. SÉRTÆKAR AÐGERÐIR Á VARNARSVÆÐUM

2.1. Brothætt byggðarlög.

Markmið:

Stöðva viðvarandi fólksfækkun í smærri byggðakjörnum og í sveitum landsins.

Aðgerðir:

- a. Á tímabilinu 2014–2017 haldi Bygðastofnun áfram með verkefnið til stuðnings brothættum byggðum.
- b. Auknu fé verði varið til sértækra aðgerða sem byggist á niðurstöðu verkefnisins.

Ábyrgð:

Bygðastofnun í samvinnu við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, landshlutasamtök sveitarfélaga.

Kostnaður:

Kostnaður við verkefnið Brothætta byggðir er áætlaður 50 millj. kr. á ári á tímabilinu 2014–2017. Gert er ráð fyrir því að sú upphæð verði einnig nýtt til að fjármagna verkefni um stöðu og framtíð íslenskra landbúnaðarsamfélaga. Sérstakar fjárveitingar gætu komið til vegna einstakra aðgerða sem samstaða verður um að ráðast í.

Kassi 24: Markmiðssetning BB sett fram í minnisblaði Bygðastofnunar til ANR frá 2013

Markmiðin eru

Að auka vitund fólks í brothættum byggðarlögum um eigin þátt í þróun samfélagsins.

Að virkja frumkvæði íbúa og samtakamátt.

Að gefa íbúum kost á að taka þátt í forgangsröðun málefna, og

Að stilla saman strengi ríkis, sveitarfélags, opinberra stofnana, atvinnulífs og íbúa í ákvörðunum sem varða viðkomandi byggðarlög.

Kassi 25: Markmiðssetning BB í verkefnislýsingu frá hausti 2014

Markmiðin eru

Að auka vitund fólks í brothættum byggðarlögum um eigin þátt í þróun samfélagsins.

Að virkja frumkvæði íbúa og samtakamátt.

Að gefa íbúum kost á að taka þátt í forgangsröðun málefna.

Að stilla saman strengi ríkis, sveitarfélags, opinberra stofnana, atvinnulífs og íbúa í ákvörðunum sem varða viðkomandi byggðarlög.

Að nýta verkefnið til að vekja athygli á viðfangsefnum, sem eiga við í fleiru en einu byggðarlagi og leita lausna á þeim, í samstarfi við stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila.

Um EY

EY er leiðandi aðili á heimsvísu í veitingu endurskoðunar-, skatta-, viðskipta- og ráðgjafarþjónustu. Gæði þeirrar þjónustu sem við veitum, þekking okkar og innsæi á þátt í því að byggja upp traust á fjármálamörkuðum og hagkerfum um heim allan. Við þróum leiðtoga og teymi sem starfa þvert á landamæri, sem taka höndum saman til að standa við fyrirheit okkar gagnvart hagsmunaaðilum. Með þessum hætti stuðlum við að bættu atvinnulífi og starfsumhverfi – fyrir viðskiptavinum okkar, starfsfólki og í þeim samfélögum sem við tilheyrum.

EY vísar til alþjóðasamtaka fyrirtækja sem eru aðilar að Ernst & Young Global Limited. Hvert aðildarfélag er sjálfstæður lögaðili. Ernst & Young Global Limited er breskt félag, sem sinnir ekki beinum tengslum við viðskiptavinum. Frekari upplýsinga um starsemi okkar má afla á ey.com.

Ernst & Young ehf. er einkahlutafélag skráð á Íslandi, kt. 520902-2010 og er aðildarfélag að Ernst & Young Global Limited.

Ernst & Young ehf., Borgartúni 30, 105 Reykjavík

© 2015 Ernst & Young ehf.

All Rights Reserved.