

Skúli Björn Gunnarsson

**Kynning á tillögum starfsháttanefndar um endurskipulag Austurbrúar ses.
Flutt á aðalfundi SSA á Vopnafirði 19. september 2014.**

Ég minnst þess að hafa staðið hér á Vopnafirði á fundi SSA árið 2001 og mælt fyrir tillögum um samþykktir og skipulag varðandi Menningarráð Austurlands. Stofnun þess markaði ákveðin tímamót í samskiptum ríkis og sveitarfélaga og undirstrikaði þann metnað fyrir nýjungum í samstarfi, sem sveitarstjórnarmenn á Austurlandi hafa alla jafnan verið þekktir fyrir. Síðan þá hefur stefna ríkisins um aukna ábyrgð heimamanna á útdeilingu fjármuna og þjónustu styrks enn frekar, m.a. með sóknaráætlun 2020 og sóknaráætlunum landshlutanna.

En heimamenn greinir víða á um leiðir til að axla þessar klyfjar þar sem í öllum landshlutum hafa síðustu 20 ár þróast ótal stoðstofnanir með tilheyrandi mörgum samningum gegnum fjölda fjárlagaliða sem eiga svo samskipti við enn fleiri ríkisstofnanir og ráðuneyti. Landshlutasamtök sveitarfélaga bera síðan ákveðna ábyrgð og gegna hlutverki einskona þriðja stjórnsýslustigs í landinu sem milliliður ríkis og sveitarfélaga og oftast en ekki samningsaðili landshlutans. Úti í landshlutunum sem og hjá ríkinu hafa menn leitað leiða til að einfalda kerfið, fækka samningum og grisja þann frumskóg sem vaxið hefur í stoðkerfi atvinnulífs og sveitarfélaga og valdið því að íbúarnir vita vart hvert þeir eiga að snúa sér til að nýta sér slíka þjónustu.

Það var árið 2008 sem við hér fyrir austan fórum að þreifa fyrir okkur með að einfalda stoðkerfið. Ekki síst vegna gagnrýni frá notendum og skörunar á verkefnum milli stofnana. SSA tók síðan forystu í málinu þá um haustið en barnið lét bíða eftir sér. Það var ekki fyrr en í maí 2012 sem náðst hafði sátt um hvernig staðið yrði að málum og stigið var stórt skref sem vakti athygli á landsvísu, svo mikla að ríkisstjórnin gerði sér meira segja ferð hingað austur til að vera viðstödd. Austurbrú ses. var stofnuð við sameiningu Þekkingarnets Austurlands, Markaðsstofu Austurlands, Þróunarfélags Austurlands og Menningarráðs Austurlands.

Væntingarnar voru miklar til nýrrar sameinaðrar stoðstofnunar sem átti axla stórt hlutverk allra fjögurra stofnananna og SSA að hluta og skapa tækifæri til þverfaglegar samvinnu til hagsbóta fyrir alla. Lögð var áhersla á að stofnunin hefði útibú víða á þéttbýlisstöðum og starfaði eftir one stop shop hugmyndafræðinni með bættu aðgengi fyrir íbúa og aðra. Markmiðin voru Bætt aðgengi - Einföldun stjórnsýslu - Aukin hagræðing og betri nýting á mannauði og aðstöðu ásamt því að viðhalda ábyrgð og aðkomu ríkisins.

Á kynningu sem ég hélt á aðalfundi SSA haustið 2011 um sameiningu stoðstofnana talaði ég um að hún myndi ekki fæðast fullsköpuð á einni nóttu og menn yrðu að gefa sér minnst 2-3 ár í að móta stofnunina. Og ég hafði á orði að auðvitað gætu hlaupið ljón inn á veginn fyrirvaralaust. Mér er skapi næst að halda að heil ljónafjölskylda hafi hlaupið inn á veginn því að fyrstu tvö árin hjá Austurbrú hafa verið þrautaganga. Væntingarnar sem við höfðum öll til þessa framfarastökks hafa sennilega verið heldur miklar en einnig hafa mörg mál æxlast öðruvísi en ætlað var. Ráðnir stjórnendur hafa ekki reynst starfi sínu vaxnir, fjármálahlíðin hefur reynst erfiðari en ráð var fyrir gert og stuðningur ríkisins við þetta frumkvöðlastarf ekki verið nægur.

Til þess að bregðast við þessu var á ársfundi stofnunarinnar í maí á þessu ári samþykkt að fela starfsháttanefnd Austurbrúar ses. að endurskoða stjórnskipulag og starfsemi

stofnunarinnar. Að því verkefni hafa starfað með mér síðustu mánuðina þau Björn Hafþór Guðmundsson og Guðrún Áslaug Jónsdóttir. Fyrrum fulltrúi í starfsháttanefnd, Jóna Árný Þórðardóttir, tók síðan tímabundið við starfi framkvæmdastjóra. Ég vil nota tækifærið og þakka þessum þremur fyrir sérstaklega gott samstarf sem og öllum þeim sem hafa gefið sér tíma til að svara spurningum okkar og ræða málin. Starfsháttanefnd hefur tekið góðan tíma af sumrinu í að móta þær tillögur sem nú liggja fyrir og verða afgreiddar á framhaldsársfundum Austurbrúar ses. 30. september nk. Við höfum lagt okkur í líma við að hlusta á gagnrýnisraddir og hafa samráð um þær hugmyndir sem upp hafa komið um breytingar til batnaðar. Því vonum við að sátt sé um tillögurnar bæði utan stofnunar og innan hennar.

Vinnan fór þannig fram að fyrst lögðumst við í gagnaöflun, fengum svör við spurningalistum og ræddum við ótal aðila og einstaklinga. Starfsmenn kusu sérstakt fjögurra manna teymi til að hafa samráð við starfsháttanefndina og kom það meðal annars að vinnu við sviðsmyndagerð. Settar voru upp fjórar sviðsmyndir og afbrigði við þá fjórðu. Þessar leiðir að framtíðarskipulagi stofnunarinnar voru síðan lagðar fyrir tvo ráðgjafa sem valdir voru til að skila sjálfstæðu mati.

Þeir voru Helgi Þór Ingason sem kennir við HR og kom m.a. að endurskipulagningu á Orkuveitu Reykjavíkur, og Héðinn Unnsteinsson sérfræðingur í stjórnsýslu sem vinnur í forsætisráðuneytinu og flestir hér þekkja.

Þeir Helgi og Héðinn fengu öll greiningargögnin sem starfsháttanefnd hafði í förum sínum og rýndu síðan sviðsmyndirnar, hvor með sínum hætti.

Niðurstaðan var samt ótrúlega samhljóma og tvær sviðsmyndir voru að þeirra mati farsælli en aðrar en meira spurning um hversu langt ætti að ganga við núverandi aðstæður. Óbreytt skipulag var ekki fýsilegur kostur og heldur ekki ásættanlegt að ganga sömu leið og sumir aðrir landshlutar hafa að hluta farið, að renna öllu undir landshlutasamtök sveitarfélaga.

- Það sem þeir lögðu áherslu á var að nýtt skipulag:
 - væri í samræmi við hlutfallslega skiptingu veltu
 - væri líklegt til að gefa slagkraft og auka sóknarfæri gagnvart fjárveitendum
 - skapaði sveigjanleika í rekstri, styddi við þverfaglega vinnu og mætti laga að mismunandi þörfum
 - væri áhugaverð fyrir starfsmenn, fólki treyst og ábyrgð aukin, byggt á framsækni og frumkvæði
 - styddi við að þekkingu væri viðhaldið innan stofnunar
 - hefði sterka tengingu við atvinnulífið ekki síður en sveitarfélögin

Og það kom fram hjá þeim að þrjú atriði væru mikilvægari en önnur við endurskipulagninguna:

1. Að skýra skil milli SSA og Austurbrúar og fastbinda samspil þessara tveggja aðila
2. Að einfalda stjórnskipulag Austurbrúar
3. Að einfalda skipurit AB

Við í starfsháttanefndinni töldum mikilvægt að losna við gömlu stofnanaskiptinguna í öllu skipulagi stofnunarinnar enda hefði það komið skýrt fram í greiningarvinnunni að rekja mætti mörg vandamál innan stofnunarinnar til hennar.

Með þetta að leiðarljósi hóf starfsháttanefnd mótun tillagna sinna um endurskipulagningu á Austurbrú eftir að hafa hlustað á viðbrögð sveitarfélaga, stjórnar, stjórnar SSA og starfsmanna.

Tillagan starfsháttanefndar er í hnotskurn þessi:

- Starfsháttanefnd Austurbrúar ses. leggur til að skerpt verði skil á milli SSA og Austurbrúar sem tveggja sjálfstæðra aðila en Austurbrú sinni þó áfram daglegri umsýslu fyrir landshlutasamtökin með sérstökum starfsmanni samkvæmt þjónustusamningi.
- Starfsháttanefnd leggur til að í stjórnskipulagi Austurbrúar verði gerðar breytingar á stjórn og fagráði sem miði að einföldun og betri tengingu milli stjórnar og fagráðs ásamt því að draga úr þeirri málaflokkaskiptingu sem varð til í upphafi á grundvelli skipulags fyrri stofnana.
- Starfsháttanefnd leggur jafnframt til að innra skipulag Austurbrúar verði byggt á verkefnum fremur en sviðum eftir málaflokkum og að nýtt skipurit stofnunarinnar endurspegli það ásamt því að undirbyggja þann sveigjanleika og þá þverfaglegu samvinnu sem lagt var upp með að yrði einn af kostum sameinaðrar stoðstofnunar.

Þegar búið er að stilla þessu upp í nýju skipuriti lítur það svona út:

Ársfundur - fulltrúaráð: Ársfundur er opin en með atkvæðisrétt þar fer fulltrúaráð sem er skipað einum fulltrúa frá hverjum stofnaðila (32) og 5 fulltrúum hagsmunaaðila.
Starfsháttanefnd: 3 manna og kosin á ársfundi. Hennar helsta hlutverk að sjá um uppstillingu til stjórnarkjörs fyrir ársfund.

Siðanefnd: 3 manna og kosin á ársfundi.

Stjórn: 5 aðalmenn og 2 varamenn. Fram til 2016 verði þó 7 aðalmenn og 2 varamenn. Kosin til eins árs í senn á ársfundi. Skipting þannig að 3 koma vettvangi sveitarstjórnarmála og 4 af vettvangi atvinnulífs, menntunar og menningar. Við samruna stofnananna þótti í upphafi mikilvægt að tryggja þeim öllum aðkomu að stjórn. En um leið og dregið eru úr gömlu málaflokkaskiptingunni í skipuriti er æskilegt að sú breyting gangi gegnum allt stjórnskipulagið. Flest verkefni Austurbrúar eru líka skilgreind í samningum og því eiga störf stjórnar ekki að snúast um hagsmunagæslu ákveðinna málaflokka eða svæða, heldur að rekstur stofnunarinnar sé í jafnvægi og þjónusta og starfsemi hennar mæti kröfum samningsaðila, íbúa og samfélags.

Fagråd: 3-7 manna, skipað af stjórn til eins árs í senn og henni til ráðuneytis. Þarna er töluverð breyting frá fyrra stjórnskipulagi. Við höfum verið með sjálfstætt 15 manna fagråd sem var kosið á ársfundi og skipt í 5 málaflokka gömlu stofnananna. Við stofnun Austurbrúar átti það að mæta þeirri breytingu að missa út stjórnir og fagråd stofnanna fjögurra sem sameinuðust og vera tenging Austurbrúar við grasrót og fagstofnanir. Reynslan var sú að þessi eining í stjórnskipulaginu komst aldrei í tengsl við hinar einingarnar. Því teljum við farsælla að stjórn skipi sér sitt fagråd sem er þá henni til ráðuneytis. Önnur tenging stofnunarinnar við grasrótina komi síðan í gegnum faghópa verkefna þar sem þörf er á.

Framkvæmdastjóri: Ráðinn af stjórn og stýrir stofnuninni í umboði hennar.

Stjórn SSA: Sjálfstæð landshlutasamtök með stjórn og formann, að hámarki einn sami stjórnarmaður í stjórn Austurbrúar og SSA og ekki sami formaður.

Yfirverkefnastjórnar: Starfsmenn í 50-100% starfshlutfalli við að hafa yfirsýn yfir verkefni sem stofnunin vinnur. Sérfræðingar í því hvernig vinnulag á að nota, hvaða

aðföng eru til reiðu og hvaða árangri á að ná. Eru í stjórnendateymi en ekki með mannaforráð og fjárhagsábyrgð.

Verkefnisstjóri SSA: Sérstakur starfsmaður ráðinn skv. þjónustusamningi milli Austurbrúar og SSA. Hann ber ábyrgð á rekstri SSA og þeim verkefnum sem teljast til umsýslu sambandsins. Er í stjórnendateymi Austurbrúar en ekki með mannaforráð.

Starfsfólk: Starfsfólk er ráðið til Austurbrúar en ekki inn á tiltekin svið sem eykur sveigjanleika og flæði í starfsemi. Flestir eru verkefnastjórar og bera ábyrgð á einu eða fleiri verkefnum hjá stofnuninni.

Skipting starfsemi: Gráu kassarnir í skipuritinu sýna skiptingu verkefna hjá stofnuninni í þrennt: í **kjarnaverkefni** sem eru bundin langtímasamningum; í **sértæk verkefni** sem eru skemmri tíma átaksverkefni eða samstarfsverkefni; og **rekstur SSA** sem er dagleg umsýsla og smærri verkefni og samskipti fyrir landshlutasamtökin.

Stoðþjónusta: Hluti starfseminnar er sameiginleg umsýsla sem gengur þvert á allt annað.

Úthlutunarstjórnir: Austurbrú ber ábyrgð á sjóðum sem úthlutað er úr til einstakra verkefna. Sérstakar úthlutunarstjórnir skipaðar fagfólki og fulltrúum tiltekinna aðila sjá um að meta umsóknir og útteila fé. Dæmi um þetta væri úthlutunarstjórn fyrir menningarverkefni sem tæki við hlutverki menningarráðs.

Faghópar verkefna: Til að tryggja góða tengingu við fag- og hagsmunaaðila og fá aukna þekkingu og reynslu að verkefnum verður verkefnisstjórum heimilt í samráði við framkvæmdastjóra að koma á fót ólaunuðum faghópum kringum þau verkefni sem þurfa á slíku að halda. Gott dæmi um þetta er faghópur sem hefur þegar verið stofnaður kringum flugvallarverkefnið og sækir þekkingu og reynslu til aðila bæði innan fjórðungs og utan.

Af skipuritinu má ráða meginbreytingarnar sem settar eru fram í tillögum starfsháttanefndar. Breytingarnar eru rökstuddar í greinargerð nefndarinnar sem við teljum holla lesningu fyrir alla sem hér eru inni. Þar er einnig að finna áætlun um helstu aðgerðir sem fara þarf í til að innleiða nýtt skipulag og vonandi koma starfsemi stofnunarinnar á betri skrið.

Þar sem þetta er nú aðalfundur SSA þykir mér þó rétt að líta aðeins nánar á hvernig við leggjum til að skilin verði skerpt á milli Austurbrúar og SSA.

Tillögur um breytingar á samspili Austurbrúar og SSA:

- Að ekki verði sami einstaklingur formaður stjórnar SSA og stjórnar Austurbrúar.
- Að ekki sitji sömu einstaklingar í stjórn SSA og stjórn Austurbrúar nema að hámarki einn.
- Að tekið verði út úr skipulagsskrá Austurbrúar að framkvæmdastjóri Austurbrúar sé líka sérstakur starfsmaður stjórnar SSA.
- Að Austurbrú og SSA geri með sér skýran þjónustusamning sem tryggi stjórn SSA aðkomu að ráðningu og fullt boðvald yfir sérstökum starfsmanni Austurbrúar sem sér um daglega rekstur SSA. Skýrt sé í þeim samningi, ráðningarsamningi og starfslýsingu hver séu verkefni þessa starfsmanns og hvar ábyrgð og boðvald liggi til að tryggja að ekki myndist ágreiningur um hlutverk og skyldur milli starfsmannsins og framkvæmdastjóra Austurbrúar.
- Að SSA skerpi á hlutverki og verkefnum síns formanns.

Markmið með breytingunum:

- Að skerpa skilin á milli SSA og Austurbrúar, á milli pólitískra landshlutasamtaka annars vegar, sem eru samningsaðili gagnvart ríkinu í mörgum verkefnum, og fag- og þjónustustofnunar hins vegar, sem sér um framkvæmd verkefnanna.
- Að stjórnir þessara tveggja aðila blandist sem minnst, m.a. vegna þess að SSA þarf að geta veitt Austurbrú aðhald sem eiginlegur verkkaupi þjónustu vegna stærri og smærri verkefna.
- Að formaður SSA sé andlit fjórðungsins sem fulltrúi landshlutasamtaka sveitarfélaga.
- Að framkvæmdastjóri Austurbrúar beri ábyrgð á rekstri Austurbrúar en ekki á rekstri SSA og sé andlit stofnunarinnar.
- Að fastur starfsmaður hjá Austurbrú sé ráðinn til að uppfylla þjónustusamning við SSA og sé þannig starfsmaður stjórnar SSA með skýra ábyrgð á rekstri landshlutasamtakanna þó að hann vinni innan Austurbrúar og framkvæmdastjóri sé hans yfirmaður. Með því verði tryggð virk tenging og samtal á milli SSA og stoðstofnunarinnar.

Rök fyrir breytingunum:

- Fyrirkomulagið sem lagt var upp með 2012 hefur ekki reynst vel og skilin á milli SSA og Austurbrúar orðið ógreinileg, m.a. vegna þess að sömu einstaklingar hafa setið í stjórnnum beggja og stjórnarformaðurinn verið sá sami ásamt því að frkvstj. Austurbrúar hefur verið með ábyrgð sem sérstakur starfsmaður SSA skv. skipulagsskrá.
- SSA er í mörgum tilfellum að fela Austurbrú að þjónusta ákveðin verkefni sem landshlutasamtökin semja um við ríkið eða aðra aðila. Því verður SSA að geta veitt Austurbrú aðhald og það er erfitt ef sömu einstaklingar sitja í báðum stjórnnum.
- Faglegt sjálfstæði Austurbrúar er metið meira ef að stjórnarmenn stofnunarinnar sitja ekki líka í stjórn pólitískra landshlutasamtaka

Að lokum vil ég segja þetta. Hugmyndin að baki Austurbrú er jafngóð í dag og hún var þegar við stofnunum hana. Við nýsköpun þarf hins vegar að vinna sig gegnum ýmis vandamál og leita nýrra leiða þegar hindranir verða á veginum. Í upphafi var gert ráð fyrir að leggja mat á stöðuna að tveimur árum liðnum og skoða hvað betur mætti fara. Það höfum við í starfsháttanefnd nú gert með hjálp fjölda fólks og við trúum því að með sameiginlegu átaki við endurskipulagningu á starfsemi muni öll tannhjólín í klukkuverkinu fara að vinna saman. Við Austfirðingar höfum metnað fyrir samstarfsverkefnum og það er skylda okkar að halda áfram að þróa hugmyndina sem Austurbrú byggir á og ryðja brautina fyrir aðra. En til þess þurfum við líka að fá réttmætan stuðning frá ríkinu til brúarsmiðinnar þannig að klára megi dekkið og hleypta umferð á báðar akgreinar.