



# STUÐNINGUR VIÐ ATVINNU- OG BYGGÐAÞRÓUN

DESEMBER 2010

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....	3
Ábendingar til iðnaðarráðuneytis .....	4
Ábending til forsætisráðuneytis .....	4
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM .....	5
Svör iðnaðarráðuneytis .....	5
Svar forsætisráðuneytis .....	7
1 INNGANGUR .....	8
2 ÁHERSLUR STJÓRNVALDA .....	9
2.1 Yfirlýsingar stjórnvalda í atvinnu- og byggðamálum .....	9
2.2 Byggðaáætlun .....	9
2.3 20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland .....	10
2.4 Atvinnuskapandi aðgerðir stjórnvalda .....	10
3 SKIPULAG OG VERKASKIPTING .....	12
3.1 Skipulag iðnaðarráðuneytis .....	12
3.2 Byggðastofnun .....	14
3.3 Nýsköpunarmiðstöð Íslands .....	15
3.4 Vaxtarsamningar .....	17
3.5 Atvinnuþróunarfélög .....	18
3.6 Flókið skipulag hamlar yfirsýn .....	20

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Stjórnvöld leggja árlega fram umtalsvert fé til að styðja við atvinnu- og byggðapróun í landinu. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011 er áætlað að veita alls 1,1 ma.kr. til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Byggðastofnunar og byggðaaætlunar. Hluti þess fjár fer til reksturs sjö starfsstöðva Nýsköpunarmiðstöðvar á landsbyggðinni og til svonefndra vaxtarsamninga við átta staðbundin atvinnuþróunarfélög. Flókið stuðningskerfi atvinnulífsins og ófullnægjandi skráning fjárhagsupplýsinga í fjárhagskerfi ríkisins torvelda skýra heildarsýn um fjárveitingar til atvinnu- og byggðapróunar í landinu. Því er erfitt að fullyrða hvort starfsemin sé eins skilvirk og árangursrík og hún gæti verið.

Iðnaðarráðuneyti hefur yfirstjórn og eftirlit með stærstum hluta stuðnings ríkisins við atvinnu- og byggðapróun. Byggðastofnun og Nýsköpunarmiðstöð Íslands sinna helstu verkefnum þar að lútandi í umboði ráðuneytisins. Á síðustu árum hefur ráðuneytið eflt starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar en dregið úr vægi Byggðastofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar er samvinna ráðuneytisins, Byggðastofnunar, Nýsköpunarmiðstöðvar og atvinnuþróunarfélaganna ónóg og verkaskipting óljós. Starfsemi nýrra starfsstöðva Nýsköpunarmiðstöðvar á landsbyggðinni skarast t.d. að nokkru leyti við starfsemi atvinnuþróunarfélaganna.

Iðnaðarráðuneyti leggur fram stefnumótandi byggðaaætlun til fjögurra ára í senn í samvinnu við Byggðastofnun. Áætlunin á að gefa heildaryfirlit um helstu áherslur stjórnvalda og forgangsröðun aðgerða innan stuðningskerfisins. Þar hefur verið lögð sérstök áhersla á vaxtarsamninga til að efla atvinnusköpun á starfssvæðum atvinnuþróunarfélaga. Að mati Ríkisendurskoðunar hafa byggðaaætlanir ekki reynst það stjórnþæki sem lagt var upp með, m.a. vegna þess að þær greina ekki frá áætluðum kostnaði, mælanlegum markmiðum og mælikvörðum á árangur. Stuðningskerfið hefur því þróast án nægilega skýrrar stefnumörkunar. Meðal annars af þessum sökum einkennist stuðningur stjórnvalda af verkefnabundnum framlögum sem stundum eru í andstöðu hvert við annað og þá starfsemi sem fyrir er.

Auk iðnaðarráðuneytis og stofnana þess styðja m.a. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti við atvinnu- og byggðapróun. Áform um stofnun nýs atvinnuvegaráðuneytis skapa tækifæri til að efla þennan stuðning. Skýr ábyrgð og stjórnun eins ráðuneytis ætti að stuðla að aukinni samhæfingu og að fjármunir og mannaflí nýtist eins og stefnt er að. Við núverandi aðstæður dreifast stuðningsaðgerðir ríkisins handahófskennt og án forgangsröðunar. Með undirbúningi *20/20 Sóknaráætlunar fyrir Ísland* var þó stigið jákvætt skref til að ráða bót á þessu og móta heildstæða atvinnustefnu fyrir landið allt til lengri tíma.

**EKKI FÆST SKÝR MYND AF HEILDARFJÁRVEITINGUM TIL ATVINNU- OG BYGGÐAMÁLA**

**IÐNAÐARRÁÐUNEYTI HEFUR YFIRSTJÓRN OG EFTIRLIT MEÐ STUÐNINGS- AÐGERÐUM RÍKISINS**

**STUÐNINGSKERFIÐ HEFUR ÞRÓAST ÁN NÆGILEGA SKÝRRAR STEFNUMÖRKUNAR**

**STUÐNINGSADGERÐIR RÍKISINS ERU DREIFÐAR OG HANDAHÓFSKENNDAR**

## ÁBENDINGAR TIL IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS

### 1. ENDURSKOÐA ÞARF ÁHERSLUR Í STEFNUMÓTUN

Mikilvægt er að iðnaðarráðuneyti endurskoði áherslur sínar við mótun heildstæðrar langtímastefnu um stuðning við atvinnu- og byggðapróun á ábyrgðarsviði þess. Þar þurfa markmið að vera skýr og taka mið af raunverulegum aðstæðum í atvinnu- og byggðamálum á hverjum tíma. Forgangsraða þarf aðgerðum, áætla kostnað við þær og skilgreina árangursmælikvarða. Þá þarf ráðuneytið að ábyrgjast að stefnan samrýmist öðrum áherslum stjórnvalda í atvinnu- og byggðamálum og hafa frumkvæði að samstarfi þeirra aðila sem eiga hlut að máli.

### 2. BÆTA ÞARF SKIPULAG OG EFLA EFTIRLIT

Iðnaðarráðuneyti þarf að tryggja heildarsýn um þá aðila sem styðja við atvinnu- og byggðapróun í umboði þess og stuðla að samvinnu þeirra. Endurskoða þarf þetta stuðningskerfi frá grunni og einfalda það svo að það sinni hlutverki sínu á markvissan og árangursríkan hátt. Þá þarf ráðuneytið að efla verulega eftirlit sitt með aðilum kerfisins og starfsemi þeirra og með árangri styrkveitinga.

### 3. GERA ÞARF KOSTNAÐAR- OG ÁBATAGREININGU

Mikilvægt er að iðnaðarráðuneyti greini kostnað og ávinning vegna stuðnings þess við atvinnu- og byggðapróun til að hægt sé að meta hvort það fjármagn sem ráðuneytið veitir sé nýtt með hagkvæmum og árangursríkum hætti.

### 4. ÁKVEÐA ÞARF HLUTVERK OG FRAMTÍÐ BYGGÐASTOFNUNAR

Iðnaðarráðuneyti þarf að ákveða framtíðarhlutverk og aðkomu Byggðastofnunar að stuðningi við atvinnu- og byggðapróun. Til að koma í veg fyrir óþarfa skörun verkefna telur Ríkisendurskoðun eðlilegast flytja þennan þátt í starfsemi Byggðastofnunar til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og Hagstofu Íslands. Stuðningur við atvinnu- og byggðapróun, rannsóknir og eftirlit færðust þá í meginatriðum til Nýsköpunarmiðstöðvar en hagskýrslugerð til Hagstofu Íslands.

### 5. GERA ÞARF ÚTTEKT Á FRAMLAGI VAXTARSAMNINGA

Iðnaðarráðuneyti þarf að meta áhrif og árangur vaxtarsamninga með reglubundnum hætti. Þrír þessara samninga renna úr í árslok 2010 og því er mikilvægt að gerð verði úttekt á áhrifum þeirra til atvinnu- og byggðapróunar á viðkomandi svæðum.

## ÁBENDING TIL FORSÆTISRÁÐUNEYTIS

### 1. SAMÞYKKJA ÞARF 20/20 SÓKNARÁÆTLUN FYRIR ÍSLAND

Forsætisráðuneyti þarf að tryggja að *20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland* liggi sem fyrst fyrir fullunnin og samþykkt. Leggja verður áherslu á aðkomu allra ráðuneyta og hagsmunaaðila sem í hlut eiga, skýr markmið og forgangsröðun og kostnaðargreiningu stuðningsaðgerða ríkisins. Þá þarf að skilgreina árangursmælikvarða og samþætta aðrar skyldar áætlanir við sóknaráætlunina.

# VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

## SVÖR IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS

### 1. ENDURSKOÐA ÞARF ÁHERSLUR Í STEFNUMÓTUN

„Iðnaðarráðuneytið telur mjög mikilvægt að til verði heildstæð stefna íslenskra stjórnvalda um efnahags- og atvinnumál. Eins og fram kemur í greinargerð Ríkisendurskoðunar þá er á vegum forsætisráðuneytisins unnið að heildstæðri langtímastefnumótun og hefur iðnaðarráðuneytið stutt þá vinnu og lagt fram krafta sína til að efla framgang hennar. Iðnaðarráðuneytið lítur svo á að stefnumótunin eigi að ná til alls landsins, auk þess sem þar verði að finna svæðisbundnar áherslur sem byggja á styrkleikum og sérkennum einstakra svæða. Reikna má með að þegar þessari langtímastefnumótun lýkur hafi skapast forsendur til að leggja af vinnu við sérstaka byggðaáætlun, enda verði áherslur hennar hluti af hinni nýju stefnu. Hluti af þessari viðamiklu vinnu verður samræming mismunandi áætlana stjórnvalda, eins og samgönguáætlunar, ferðamálaáætlunar, byggðaáætlunar o.fl.

Byggðaáætluninni hefur verið mun þrengri stakkur skorinn en upphaflega var lagt upp með. Hún hefur í raun orðið að stefnumótun fyrir þróun lítilla og meðalstórra fyrirtækja í landsbyggðarkjördæmunum þremur. Að þessu leyti má vel taka undir þau orð að byggðaáætlunin hafi ekki reynst það stjórnþæki sem til var ætlast. Reynt hefur verið að fella undir byggðaáætlunina aðgerðir sem t.d. tengjast uppbyggingu innviða, en reynslan hefur sýnt að þær áherslur sem tengjast málefnum annarra ráðuneyta hafa ekki skilað árangri innan ramma byggðaáætlunarinnar. Því hafa áherslur byggðaáætlunarinnar jafnt og þétt tengst meira atvinnuþróun, en einnig menntun og menningu, sem eru mikilvægar forsendur atvinnuþróunarinnar. Áherslurnar hafa verið mótaðar í hefðbundnu stefnumótunarferli með aðkomu hagsmunaaðila og hafa þær reynst ágætlega sem stjórnþæki á sviði atvinnuþróunar.

Í byggðaáætlun eru skilgreindar aðgerðir sem eru áherslur Alþingis hverju sinni. Áður en byggðaáætlun 2006–2009 var samþykkt lá fyrir kostnaðaráætlun fyrir framkvæmd aðgerðanna sem samþykkt var í ríkisstjórn. Vegna byggðaáætlunar 2010–2013 var ekki svigrúm til að fjármagna aðgerðirnar eins og áður. Höfuðáhersla var því lögð á vaxtarsamninga, sem líta má á sem grundvallaraðgerð í atvinnuþróun á landsbyggðinni. Þessi skortur á fjármögnun er auðvitað óheppilegur en við honum er lítið að gera. Framkvæmd flestra aðgerða byggðaáætlunar 2010–2013 er því í óvissu en tekið verður tillit til þeirra við aðra stefnumótun og aðra vinnu á vegum ráðuneytisins.

lðnaðarráðuneytið vill taka undir orð Ríkisendurskoðunar um mikilvægi árangursmælikvarða. Nýsköpunarmiðstöð Íslands hefur leitt vinnu á vegum ráðuneytisins með atvinnuþróunarfélögum um gerð árangursmælikvarða fyrir vaxtarsamninga. Á grundvelli þeirrar vinnu var við gerð vaxtarsamninga fyrr á þessu ári gerð ný krafa um árangursmat. Fyrir hvert verkefni sem fær stuðning úr vaxtarsamningi verður unnið mat á árangri. Verkefnin eru margskonar og því er ekki unnt að skilgreina algilda árangursmælikvarða fyrirfram í vaxtarsamningi. Í stað þess er til þess ætlast að árangursmælikvarðar verði settir fyrir hvert og eitt verkefni og samningurinn metinn út frá summu þeirra. Í viðauka með samningunum kemur m.a. fram að mælikvarðar sem fylgja samningi verða notaðir til að fara yfir árangur hvers verkefnis um sig og samningsins í heild. Þá eru skilgreindir mælikvarðar sem verkefnisstjórn vaxtarsamninga getur tekið mið af við mat umsókna og mat á árangri verkefna.“

## 2. BÆTA ÞARF SKIPLAG OG EFLA EFTIRLIT

„Síðastliðið haust réðst ráðuneytið í mat og endurskoðun á stuðningi sínum við atvinnu- og byggðapróun. Um er að ræða starfsemi sem er á vegum Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Ferðamálastofu, þróunarsviðs Byggðastofnunar auk þess sem er á vegum atvinnuþróunarfélaga fyrir tilstuðlan ráðuneytisins og Byggðastofnunar. Þessi starfsemi er hluti af svonefndu stoðkerfi atvinnulífsins og var verkið unnið í nánu samstarfi við fjölmarga aðila, bæði úr hópi viðskiptavina, þ.e. þeirra sem nýta þessa þjónustu og þeirra sem veita þjónustuna. Niðurstöður liggja fyrir í greinargerðinni [Endurmótun stoðkerfis atvinnulífsins](#). Meginniðurstöður eru að styrkja þarf svæðisbundna atvinnuþróun með skýrari verkaskiptingu og nánari samvinnu þeirra fjölmörgu sem koma að ráðgjöf og hverskonar þjónustu fyrir atvinnulífið og koma á einni gagnvirkri þjónustugátt á hverju svæði. Jafnframt þarf að styrkja samstarf stofnana eða jafnvel sameina þær svo þær geti á markvissari hátt miðlað þekkingu til svæðisbundinna starfsstöðva.“

## 3. GERA ÞARF KOSTNAÐAR- OG ÁBATAGREININGU

„lðnaðarráðuneytið tekur undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar að greina þurfi kostnað og ávinning við atvinnu- og byggðapróun og mun leitast við að setja árangursmælikvarða inn í verkefnasamninga sína þannig að hægt verði að meta nýtingu fjárveitinga til atvinnu- og byggðapróunarverkefna með árangursríkari hætti.“

## 4. ÁKVEÐA ÞARF HLUTVERK OG FRAMTÍÐ BYGGÐASTOFNUNAR

„Hlutverk Byggðastofnunar er ákveðið í lögum, sjá lög um Byggðastofnun, nr. 106/1999. Í gegnum tíðina hefur ráðuneytið skoðað nokkra möguleika á tilfærslu verkefna á milli stofnana. Það var gert í aðdraganda að stofnun Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, en þá var m.a. skoðaður ávinningur af sameiningu lðntæknistofnunar, Rannsóknastofnunar byggingarlðnaðarins og Byggðastofnunar. Af þessu varð ekki en tvær fyrrnefndu stofnanirnar voru sameinaðar árið 2007. Ári síðar voru uppi hugmyndir um veigamiklar breytingar á starfsemi Byggðastofnunar. Í meginatriðum gengu hugmyndirnar út frá því að Byggðastofnun yrði eingöngu lánastofnun. Hagskýrslugerð yrði eflað með því að störf færðust af þróunarsviði Byggðastofnunar yfir til Hagstofu Íslands, sem myndi opna starfsstöð á Sauðár-

króki. Þar ynnu fimm manns að hagskýrslugerð fyrir einstök svæði. Rannsóknir á sviði ferðamála yrðu efldar með samstarfi Ferðamálastofu og Hólaskóla og öll umsýsla sem tengist atvinnuþróunarfélögum færðist yfir til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands. Þessar hugmyndir fengu ekki brautargengi á þeim tíma.“

## 5. GERA ÞARF ÚTTEKT Á FRAMLAGI VAXTARSAMNINGA

„Ráðuneytið og Byggðastofnun fá árlega áætlanir og framvinduskýrslur frá vaxtarsamningunum þar sem greint er frá starfinu og árangri þess. Fyrsta vaxtarsamningnum, Vaxtarsamningi Eyjafjarðar, lauk í árslok 2007. Áður en ráðist var í gerð fleiri samninga var ákveðið að meta reynslu af vaxtarsamningi Eyjafjarðarsvæðisins, sérstaklega með tilliti til samningsformsins, klasasamstarfs og almenns árangurs. Með þessu móti yrði skapaður grundvöllur til að meta hvort áfram skuli haldið á svipaðri braut með þróun og endurnýjun vaxtarsamninga. Við það var miðað að matið nýtist bæði vegna vaxtarsamnings Eyjafjarðarsvæðisins og við gerð nýrra samninga. Ráðgjafafyrirtæki vann þetta mat fyrir ráðuneytið: [Vaxtarsamningur Eyjafjarðar – mat á árangri og ábendingar](#), dags. 18. maí 2007. Ráðuneytið mun framkvæma mat á árangri þeirra þriggja vaxtarsamninga sem renna úr gildi um næstu áramót.“

## SVAR FORSÆTISRÁÐUNEYTIS

### 1. SAMÞYKKJA ÞARF 20/20 SÓKNARÁÆTLUN FYRIR ÍSLAND

„Nú þegar hefur stýrihöpur Sóknaráætlunar skilað af sér lokaskýrslu um Sóknaráætlunarferlið auk stefnumarkandi skjalsins „Ísland 2020“ og hafa þau skjöl bæði verið lögð fyrir ríkisstjórn og bíða þar samþykktar. Niðurstöður þess ferlis sem Sóknaráætlun 20/20 var liggja fyrir og eru aðgengilegar á heimasíðu ráðuneytisins.<sup>1</sup> Stefnumarkandi skjalið „Ísland 2020“ má segja að sé nú að fullu komið inn í stjórnarsýsluna og er í framhaldi ætlunin að vinna að þeim tuttugu hlutlægu markmiðum sem þar eru tilgreind til 10 ára með samþættingu og einföldun allra lögbundinna stefna og áætlana ríkisins. Upphaf þess ferlis verða kynningarfundir og síðar fullt samstarf með öllum ráðuneytum innan stjórnarsýslunnar. Þegar hefur átt sér stað hlutlæg greining allra núverandi stefna og áætlana ríkisins í fullu samráði við ábyrgðarráðuneyti hverrar stefnu, sem leitt hefur í ljós ríka þörf fyrir áður nefnda einföldun og samþættingu. Segja má að sú eiginlega áætlun sem Sóknaráætlunarferlið leiðir af sér séu samþætta og einfaldaðar stefnur og áætlanir ríkisins sem áætlað er að vinni að hinum tuttugu hlutlægu markmiðum sem „Ísland 2020“ felur í sér. Í þessari vinnu er áætlun að leggja áherslu á einföldun, samþættingu, notkun hlutlægra mælikvarða, skýrs og samhæfðs verklags við stefnumótun og áætlanagerð, skilgreiningu á framkvæmda- og ábyrgðaraðilum auk þess sem krafa verður gerð um árangursmat og reglulega endurskoðun stefna og áætlana.“

<sup>1</sup> Sbr. <http://www.island.is/endurreisn/soknaraetlun-islands/>

# 1 INNGANGUR

Ríkið veitir árlega umtalsverðu fé til að styðja við atvinnu- og byggðapróun í landinu. Féð rennur til fjölmargra aðila, stofnana, sjóða, átaksverkefna og samninga við ýmis félög sem hafa það markmið að efla atvinnu og stuðla að jákvæðri þróun byggðar.

## ÚTTEKTIR RÍKISENDURSKOÐUNAR 2007–09

Á árunum 2007–09 gerði Ríkisendurskoðun úttektir á styrkjum ráðuneyta til atvinnu- og byggðapróunar sem m.a. leiddu í ljós að yfirsýn skorti um málaflokkinn. Einnig bentu niðurstöðurnar til þess að hætta væri á að verkefni þeirra stofnana og félaga sem hafa með höndum styrkveitingar og annan stuðning til atvinnu- og byggðapróunar sköruðust.

Vegna þessa ákvað Ríkisendurskoðun í júlí 2010 að gera úttekt á stuðningi ríkisins við atvinnu- og byggðapróun. Úttektin takmarkast við þá starfsemi af þessum toga sem heyrir undir iðnaðarráðuneyti, Byggðastofnun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og atvinnuþróunarfélög víðs vegar um landið. Henni var einkum ætlað að svara eftirfarandi spurningum:

## MEGINMARKMIÐIÐ AÐ SVARA TVEIMUR SPURNINGUM

1. Hefur iðnaðarráðuneyti unnið heildarstefnumótun um stuðning við atvinnu- og byggðapróun í landinu?
2. Styðja Byggðastofnun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og atvinnuþróunarfélög við atvinnu- og byggðapróun með skilvirkum og árangursríkum hætti?

## NÆR EKKI TIL FERÐAMÁLASTOFU

Jafnframt var samstarf áður nefndra aðila kannað og samskipti þeirra við frumkvöðla, sprotafyrirtæki og aðra sem nýta sér stuðning þeirra. Önnur starfsemi iðnaðarráðuneytis, s.s. Ferðamálastofa og einstakir sjóðir þess, er að mestu fyrir utan afmörkun úttektarinnar þótt hún hafi ýmis tengsl við atvinnuþróunarverkefni. Þetta á einkum við um Ferðamálastofu. Sama gildir um starfsemi annarra ráðuneyta og stofnana sem styðja við atvinnu- og byggðapróun í landinu.

Ríkisendurskoðun aflaði ýmissa gagna við vinnslu úttektarinnar, m.a. frá iðnaðarráðuneyti, forsætisráðuneyti, Byggðastofnun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og atvinnuþróunarfélögunum. Jafnframt var rætt við starfsmenn þessara aðila. Þá voru ráðuneytum, Byggðastofnun og Nýsköpunarmiðstöð Íslands send drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem óskað var eftir viðbrögðum iðnaðarráðuneytis og forsætisráðuneytis við þeim ábendingum sem beint er til þeirra. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

Á lokastigum skýrslugerðar (7. des. 2010) barst Ríkisendurskoðun greinargerðin [Endur-  
mótun stoðkerfis atvinnulífsins](#) sem unnin var fyrir iðnaðarráðuneyti og geymir að sumu leyti svipaðar ábendingar og Ríkisendurskoðun setur fram.



## 2 ÁHERSLUR STJÓRNVALDA

### 2.1 YFIRLÝSINGAR STJÓRNVALDA Í ATVINNU- OG BYGGÐAMÁLUM

Íslensk stjórnvöld hafa undanfarin ár lagt vaxandi áherslu á að móta markvissa og heildstæða atvinnustefnu fyrir landið allt. Helsti hvati þessa er samdrátturinn sem varð á almennum vinnumarkaði eftir efnahagshrunið 2008. Í verkefnaskrá ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá 2009 segir m.a. að ráðist verði í sértæk átaksverkefni með öflugum vinnumarkaðsaðgerðum til að sporna gegn atvinnuleysi. Þá verði leitað leiða til að örva fjárfestingu innlendra og erlendra aðila og skapa ný störf á almennum vinnumarkaði. Í samstarfsyfirlýsingu sömu flokka segir einnig að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir heildstæðri atvinnustefnu fyrir Ísland, byggðri á „jafnræði atvinnugreina, jafnrétti kynjanna, heilbrigðum viðskiptaháttum og grænni atvinnuuppbyggingu í samræmi við hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar“. Fram kemur að stefnan skuli útfærð í formlegu samráði stjórnvalda, sveitarfélaga, háskólasamfélagsins og aðila vinnumarkaðarins. Samráðið verði undir forystu forsætisráðuneytis og sóknaráætlanir unnar fyrir alla landshluta til að efla atvinnulífið. Styrkja eigi stuðningsnet atvinnuþróunar, rannsókna og nýsköpunar með uppbyggingu sjóða, atvinnuþróunarfélaga og frumkvöðlastarfs um land allt.

**MÓTA ÞARF HEILD-  
STÆÐA ATVINNU-  
STEFNU FYRIR LANDIÐ  
ALLT**

### 2.2 BYGGÐAÁÆTLUN

Iðnaðarráðuneyti fer m.a. með yfirstjórn svæða- og byggðamála, svæða- og byggðarannsóknna, atvinnuþróunar og ferðaþjónustu, nýsköpunar og tækniþróunar. Það ber einnig ábyrgð á gerð stefnumótandi byggðaáætlunar til fjögurra ára í senn í samvinnu við Byggðastofnun, önnur ráðuneyti, sveitarfélög og hlutaðeigandi aðila.

Í byggðaáætlun 2006–09 var lögð sérstök áhersla á gildi menntunar og menningar, aukna nýsköpun og atvinnuþróun, bættar samgöngur og fjarskipti og að styrkja landslutakjarnana Akureyri, Ísafjörð og Miðausturland og aðrar mikilvægar atvinnu- og þjónustumiðstöðvar á landsbyggðinni. Byggðaáætlun fyrir tímabilið 2010–13 hefur ekki hlotið samþykki Alþingis og er því enn í formi þingsályktunartillögu. Hún var lögð fram sem hluti af heildstæðri sóknaráætlun fyrir alla landshluta, *20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland* (sjá kafla 2.3). Meginmarkmið byggðaáætlunar eru að bæta skilyrði til búsetu, nýsköpunar og sjálfbærrar þróunar í öllum landshlutum og efla menntun, menningu, samfélög og samkeppnishæfni byggða og bæja landsins með margvíslegum aðgerðum. Verkefnin eru nánar útfærð í sjö liðum.

**BYGGÐAÁÆTLUN ER  
HLUTI 20/20  
SÓKNARÁÆTLUNAR  
FYRIR ÍSLAND**

Byggðaáætlanir eru eins konar stefnuyfirlýsingar fyrir málaflökkinn. Jafnframt því fá þær fjárveitingar á fjárlögum og eru grundvöllur vaxtarsamninga og annarra verkefna

sem styðja við atvinnu- og byggðapróun. Þessar áætlanir hafa ekki reynst það stjórn-  
tæki sem þarf við að móta heildstæða stefnu fyrir atvinnusköpun og byggðapróun.  
Þetta stafar m.a. af því að ekki hafa verið gerðar áætlanir um kostnað né sett fram  
mælanleg markmið eða mælikvarðar á árangur. Því er erfitt að meta hvernig til tekst.  
Úr þessu var ekki bætt í stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2010–13. Hún tekur  
ekki heldur nægilegt mið af raunverulegum aðstæðum í atvinnu- og byggðamálum  
eftir efnahagshrunið.

## 2.3 20/20 SÓKNARÁÆTLUN FYRIR ÍSLAND

Margvíslegar stuðningsaðgerðir stjórnvalda við atvinnu- og byggðapróun kalla á að  
mótuð verði heildstæð stefna þar sem aðgerðum er forgangsraðað og árangur metinn.  
Öll ráðuneyti sem með einhverjum hætti styðja við atvinnu- og byggðapróun ættu að  
koma að mótun slíkrar stefnu.

Stjórnvöld ákváðu í lok árs 2009 að hefja undirbúning að nýrri sókn til að efla atvinnu-  
líf og samfélag um allt land í samræmi við yfirlýsingar þar að lútandi. Þingsályktunartil-  
laga um *20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland* liggur nú óafgreidd fyrir Alþingi og er byggða-  
áætlun 2010–13 hluti af henni. Verkefnið felur í sér stefnumörkun og áform um fjár-  
festingu vegna atvinnustefnu og nauðsynlegra innviða efnahagslífsins, menntunar og  
mannauðs, nýsköpunar og þróunar og samfélagslegra innviða. Henni er ætlað að vera  
heildstæð þróunaráætlun fyrir einstök svið og landsvæði og samþætta opinberar  
áætlanir við að efla atvinnu, menntun og opinbera þjónustu. Stýrihópur hefur yfirum-  
sjón með undirbúningi og framkvæmd verkefnisins og voru utanaðkomandi ráðgjafar  
fengnir til að sinna faglegri umsjón, skilgreina verkþætti, safna gögnum og gera stöðu-  
skýrslur fyrir einstaka landshluta. Athyglisvert er að ekki var leitað til Byggðastofnunar  
vegna þessa verkefnis þótt hún hafi skýra aðkomu að byggðaaætlun. Hins vegar var  
leitað til landshlutasamtaka sveitarfélaga, Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, samtaka  
atvinnulífsins og annarra aðila.

## 2.4 ATVINNUSKAPANDI AÐGERÐIR STJÓRNVALDA

Innan ríkisins er víða unnið að atvinnuskapandi verkefnum og kemur nánast öll stjórn-  
sýslan að þeim í einhverri mynd. Meginþunginn liggur þó hjá iðnaðarráðuneyti og  
þeim stofnunum þess sem sinna sérstaklega atvinnu- og byggðamálum, vinna aðgerð-  
aráætlanir, reka styrktarsjóði fyrir frumkvöðlastarfsemi og stuðla að eflingu rannsókna  
og nýsköpunar í atvinnulífi. Hér ber einkum að nefna Nýsköpunarmiðstöð Íslands og  
Byggðastofnun. Ráðuneytið mótar stefnu vegna nýsköpunar og atvinnuþróunar, styð-  
ur við frumkvöðla- og þróunarstarf og ber ábyrgð á byggðastefnu, vaxtarsamningum,  
þróun og tölfræði um atvinnu- og búsetuskilyrði á landsbyggðinni. Þá sinnir það  
erlendum samskiptum á sviði byggðamála, nýsköpunar og þróunar.

Fleiri stofnanir iðnaðarráðuneytis styðja við atvinnu- og byggðapróun í landinu en þær  
eru fyrir utan afmörkun þessarar úttektar. Auk Ferðamálastofu ber þar sérstaklega að  
geta tveggja sjóða: Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Framtakssjóðs Íslands. Nýsköp-  
unarsjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem á að stuðla að uppbyggingu og vexti  
íslensks atvinnulífs með því að taka þátt í fjárfestingum í sprota- og nýsköpunar-

fyrirtækjum. Framtakssjóði Íslands er á hinn bóginn ætlað að taka þátt í að móta fjárhagslega og rekstrarlega endurreisn íslensks atvinnulífs í kjölfar efnahagshrunsins.

Önnur ráðuneyti koma einnig að stuðningi við atvinnu- og byggðamál: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti starfrækir skrifstofu rannsóknarstofnana atvinnuveganna og sinnir opinberum stuðningi við landgræðslu og skógrækt. Félags- og tryggingamálaráðuneyti hefur umsjón með stuðningi við vinnumarkaðsaðgerðir, baráttu við atvinnuleysi, atvinnu fyrir alla hópa samfélagsins og sjóði sem styrkja atvinnumál kvenna. Það hefur einnig umsjón með Atvinnuleysistryggingarsjóði sem m.a. sinnir atvinnuskapandi verkefnum og aðgerðum við starfsendurhæfingu. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur umsjón með opinberum stuðningi við símenntun og fjarkennslu, m.a. fræðslumiðstöð atvinnulífsins, þekkingarsetrum á landsbyggðinni og stuðningi við listir og menningarlíf. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sinnir atvinnutengdum verkefnum með forræði sínu á mállefnum sveitarstjórna, þ.m.t. svæðisbundinni atvinnusköpun. Auk þess hefur það umsjón með ýmsum sjóðum, s.s. Hafnabótasjóði og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Til viðbótar þessum aðgerðum stjórnvalda hefur ríkisstjórnin m.a. staðið fyrir mótvægisáðgerðum og átaksverkefnum auk þess sem fjárlaganefnd Alþingis veitir fé til ýmissa verkefna sem lúta að atvinnu- og byggðapróun.

Hlutverk og fjármögnun þessara aðila eru mismunandi en þeir vinna þó að sama markiði, þ.e. að styðja við atvinnusköpun og þróun byggðar í landinu. Við athugun Ríkisendurskoðunar á opinberu framlagi til einstakra atvinnuskapandi verkefna kom í ljós að skráning fjárhagsupplýsinga í bókhaldi ríkisins er ekki með samræmdum hætti. Fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins veitir því ekki áreiðanlegar og heildstæðar upplýsingar um það fé sem rennur til atvinnu- og byggðapróunar. Heildarkostnaður af stuðningsaðgerðum stjórnvalda liggur þannig ekki fyrir og því er ekki hægt að fullyrða að fjárveitingar ríkisins séu nýttar með hagkvæmum og árangursríkum hætti. Ef stuðningur ríkisins við atvinnu- og byggðapróun færðist á færri hendur fengist betri yfirsýn yfir stuðningsaðgerðirnar og raunkostnað við þær. Ætla má að það myndi stuðla að aukinni samræmingu, skýrari forgangsroðun, bættum árangri og betri nýtingu fjármuna.

**ÖNNUR RÁÐUNEYTI  
KOMA EINNIG AÐ  
STUÐNINGI VIÐ ATVINNU-  
OG BYGGÐAÞRÓUN**

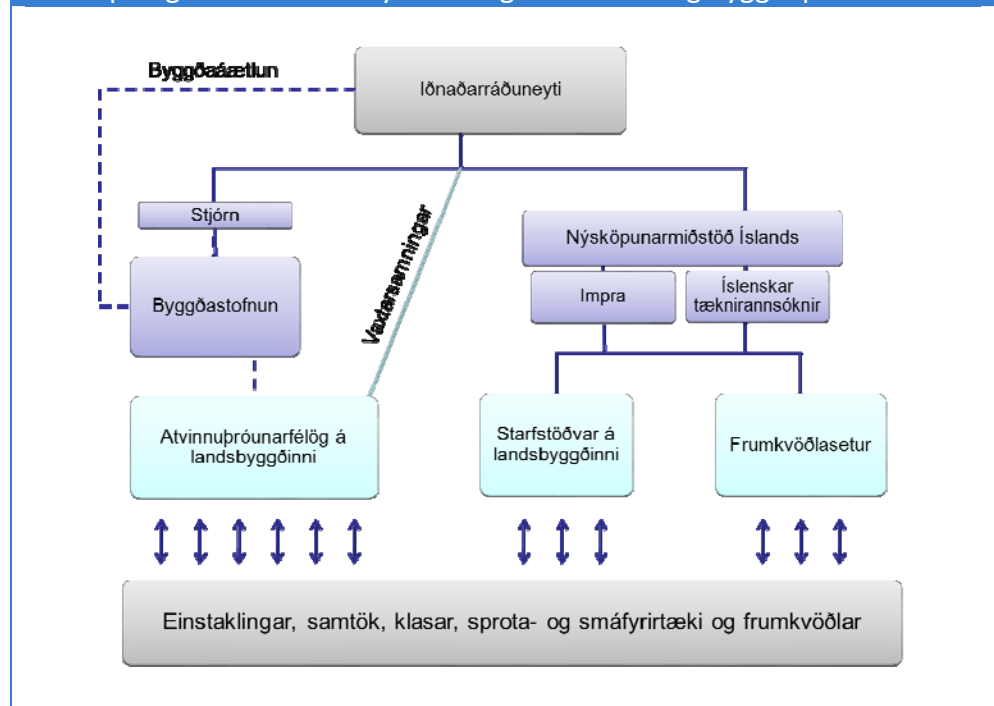
**HEILDARKOSTNAÐUR  
STUÐNINGSAÐGERÐA  
RÍKISINS LIGGUR EKKI  
FYRIR**

# 3 SKIPULAG OG VERKASKIPTING

## 3.1 SKIPULAG IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS

Innan iðnaðarráðuneytis fer skrifstofa nýsköpunar og þróunar með framkvæmd byggðastefnu, vaxtarsamninga og svæðisbundinna áætlana, auk þróunar og tölfræði atvinnu- og búsetuskilyrða á landsbyggðinni. Skrifstofan sinnir málefnum Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og Byggðastofnunar og samvinnu hennar við átta atvinnuþróunarfélög á landsbyggðinni. Hún styður einnig við frumkvöðla- og þróunarstarf.

### 3.1 Skipulag iðnaðarráðuneytisins vegna atvinnu- og byggðaþróunar



**IÐNAÐARRÁÐUNEYTIÐ  
VEITIR FJÁRMAGNI BEINT  
TIL ÝMISSA VERKEFNA**

Mynd 3.1 sýnir hvernig stuðningi stofnana iðnaðarráðuneytis við atvinnu- og byggðaþróun er í meginatriðum háttað. Ráðuneytið mótar byggðaáætlun í samvinnu við Byggðastofnun og fær áætlunin árlega fé á fjárlögum. Það ráðstafar fjármagni af byggðaáætlun til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, auk þess sem hún og Byggðastofnun fá eigin fjárveitingar á fjárlögum. Þá gerir ráðuneytið vaxtarsamninga við átta atvinnuþróunarfélög og úthlutar þeim fé af byggðaáætlun í samræmi við þá. Að lokum veitir það fjármagni beint til ýmissa verkefna af byggðaáætlun og safnliðum.

Meginverkefni iðnaðarráðuneytis, stofnana þess og atvinnuþróunarfélaga í hverjum landshluta er að styðja einstaklinga, samtök, klasa, frumkvöðla og sprota- og smáfyrirtæki til nýsköpunar í atvinnurekstri og þróunar byggðar í landinu. Þetta er einkum gert

með ráðgjöf og margvíslegri aðstoð, auk styrkveitinga. Ráðuneytið, stofnanir þess og atvinnuþróunarfélögin hafa litla yfirsýn um stuðning hver annars við einstaka aðila. Þá er ekki óþekkt að framlög af safnliðum ráðuneytisins renni til verkefna sem skarast við önnur sambærileg verkefni. Lítið er því vitað hvaða heildarárangri stuðningskerfið skilar í raun til þeirra sem nýta sér það.

Byggðastofnun er fyrst og fremst ætlað að styðja við eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni með samvinnu og aðstoð við atvinnuþróunarfélög annars vegar og starfsemi staðbundinna atvinnuráðgjafa víðs vegar um landið hins vegar. Stofnunin leggur atvinnuþróunarfélögunum einnig til fé og á að hafa eftirlit með starfsemi þeirra. Því skýtur skökku við að hún skuli ekki vera aðili að vaxtarsamningum ráðuneytisins við atvinnuþróunarfélögin.

Nýsköpunarmiðstöð Íslands, styður við atvinnu- og byggðapróun um land allt, m.a. rekur hún sjö starfsstöðvar á landsbyggðinni. Rekstur þeirra er ýmist fjármagnaður af byggðaaætlun eða fjárheimild Nýsköpunarmiðstöðvar. Dæmi eru um að verkefni starfsstöðva Nýsköpunarmiðstöðvar og atvinnuþróunarfélaga skarist á þeim stöðum sem báðir aðilar hafa starfsstöð, enda eru verkefni þessara aðila áþekkt, einkum þau sem lúta að ráðgjöf. Auk þessa rekur Nýsköpunarmiðstöð í samvinnu við aðra aðila átta frumkvöðlasetur, þar af fimm á höfuðborgarsvæðinu. Til að hafa eftirlit með starfseminni hefur Nýsköpunarmiðstöð Íslands unnið framvinduskýrslur á landsbyggðinni og fengið óháðan aðila til að leggja mat á árangur þeirra verkefna sem hún styður.

Viðleitni iðnaðarráðuneytis til að hagræða og koma á formlegri samvinnu stofnana og verkefna hefur ekki borið tilætlaðan árangur. Í frumvarpi til laga um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun, sem lagt var fram haustið 2006, kom fram vilji ráðuneytisins til að sameina Byggðastofnun, Iðntæknistofnun Íslands og Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins í eina stofnun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, til að efla sóknarkraft og tryggja hámarksárangur starfseminnar. Lagt var til að þessi nýja stofnun yrði miðstöð upplýsinga og leiðsagnar fyrir fyrirtæki og einstaklinga sem fást við hvers konar nýsköpun. Greina átti stöðu og þróun atvinnulífs og byggðarlaga og efla starfsemina úti á landi, m.a. með því að starfrækja þar þekkingarsetur. Þau yrðu jafnframt þungamiðja atvinnusóknar sem tæki mið af helstu styrkleikum atvinnulífs einstakra svæða og getu þeirra til að ná árangri á alþjóðlegum samkeppnismarkaði. Þá átti samstarf Nýsköpunarmiðstöðvar við aðila á einstökum svæðum fyrst og fremst að beinast í farveg vaxtarsamninga þar sem ábyrgð á stefnumótun og framkvæmd yrði í höndum heimamanna. Vilji ráðuneytisins mætti andstöðu Alþingis og voru gerðar ýmsar breytingar á frumvarpinu, m.a. þannig að Byggðastofnun féll ekki inn í samrunann.

Iðnaðarráðuneyti hefur í frumvarpi til fjárlaga 2011 lagt til að fjárveitingar til Nýsköpunarmiðstöðvar verði auknar samhliða því sem framlag til Byggðastofnunar verði minnkað. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjárveitingar til Nýsköpunarmiðstöðvar nemi rúmlega 510 m.kr. og hækki um 1,2% frá fjárlögum ársins 2010 þegar þær voru 504 m.kr. Á hinn bóginn er áformuð um 21,5% lækkun fjárveitinga til Byggðastofnunar

**LÍTIL YFIRSÝN ER UM  
STUÐNINGSAÐGERÐIR  
VIÐ EINSTAKA AÐILA**

**EKKI TEKIST AÐ KOMA Á  
FORMLEGRI SAMVINNU  
STOFNANA**

**FJÁRVEITINGAR AUKNAR  
TIL NÝSKÖPUNAR-  
MIÐSTÖÐVAR**

vegna hagræðingaraðgerða. Fyrirhugað er að stofnunin fái 287 m.kr. fjárveitingu sem skiptist þannig að atvinnuþróunarfélögin fái tæplega 147 m.kr. en stofnunin sjálf rúmar 140 m.kr. Til samanburðar skiptist tæplega 366 m.kr. heildarfjárveiting til Byggðastofnunar árið 2010 svo að rúmar 210 m.kr. runnu til stofnunarinnar sjálfar en rúmar 155 m.kr. til atvinnuþróunarfélaganna.

Þessi breyting á hlutfallslegri skiptingu heildarfjárveitinga til Byggðastofnunar endurspeglar vilja ráðuneytisins til að draga úr vægi stofnunarinnar við atvinnu- og byggðaþróun en efla hlutverk atvinnuþróunarfélaga. Frumvarp til fjárlaga 2011 gerir ráð fyrir óbreyttu framlagi til byggðaáætlunar frá fjárlögum 2010, þ.e. tæplega 318 m.kr. Þar af renni 215 m.kr. um vaxtarsamninga iðnaðarráðuneytisins til atvinnuþróunarfélaga.

## 3.2 BYGGÐASTOFNUN

Hjá Byggðastofnun starfa 20 starfsmenn á fjórum megin sviðum. Þrjú þeirra, þ.e. fyrirtækja-, lögfræði- og rekstrarsvið, sinna lánastarfsemi. Fjórða sviðið, þróunarsvið, sinnir hins vegar verkefnum sem lúta að byggða- og atvinnumálum. Sjö starfsmönnum þess er ætlað að fylgjast með þróun byggðar í landinu, m.a. með gagnasöfnun og rannsóknunum. Þeim ber að skipuleggja og vinna að atvinnuráðgjöf í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra. Jafnframt vinna þeir að stefnumótandi byggðaáætlun fyrir landið allt fyrir hönd stofnunarinnar, í samráði við iðnaðarráðherra.

Byggðastofnun sinnir fyrst og fremst stuðningi við atvinnu- og byggðaþróun á landsbyggðinni. Atvinnuráðgjafar starfa víðs vegar um landið og hefur stofnunin gert samninga við atvinnuþróunarfélögin um atvinnu- og byggðaþróun. Þetta er í samræmi við stefnu stjórnvalda í byggðamálum og hefur þann tilgang að samþætta áherslur ríkisins við áherslur heimamanna á starfssvæðum félaganna. Í samningunum eru talin upp þau verkefni sem félögum er ætlað að vinna að á samningstímanum og snúa að atvinnu- og byggðaþróun, atvinnuráðgjöf, nýsköpun, búsetuþáttum, upplýsingaöflun, endurmenntun, samstarfi o.fl. Hlutverk Byggðastofnunar er m.a. að miðla upplýsingum til atvinnuþróunarfélaga um nýjungar á sviði byggða- og atvinnuþróunar, vinna að samræmingu á starfsemi þeirra, efla samstarf þeirra á milli og bæta tengsl þeirra við stofnanir í stuðningskerfi atvinnulífsins og aðra aðila á sviði atvinnuþróunar. Þá á hún að hafa umsjón með sameiginlegum fundum félaganna og hefur heimild til að tilnefna áheyrnarfulltrúa í stjórn þeirra. Eftir atvikum er henni einnig ætlað að veita aðstoð við þætti sem styrkt geta innviði atvinnuþróunarfélaga, s.s. skipulag ráðstefna og náms- og kynnisferða starfsmanna þeirra.

Að mati Byggðastofnunar hefur hún sinnt eftirliti með framkvæmd samninga við atvinnuþróunarfélögin með eðlilegum hætti og telur stofnunin að flest félögin hafi staðið góð skil á samningsbundnum verkefnum sínum. Einnig séu skil á ársreikningum og ársskýrslum félaganna yfirleitt góð og innan tímamarka. Þá hafi starfs- og fjárhagsáætlanir skilað sér þó á mismunandi formi sé. Stofnunin hefur ekki beitt sér fyrir samræmdri framsetningu slíkra gagna til að einfalda eftirlitið og ná betri yfirsýn og samanburði á árangri félaganna. Slíkt væri þó æskilegt.

**BYGGÐASTOFNUN Á AÐ  
VINNA AÐ ATVINNU-  
RÁÐGJÖF Í SAMSTARFI  
VIÐ AÐRA AÐILA**

**BYGGÐASTOFNUN  
GERIR SAMNINGA VIÐ  
ATVINNUÞRÓUNAR-  
FÉLÖG**

**SAMRÆMA ÆTTI  
FRAMSETNINGU  
STARFS- OG  
FJÁRHAGSÁÆTLANA**

Byggðastofnun hefur lagt áherslu á að atvinnuþróunarfélögin sjálf efla samstarf sín á milli og miðli upplýsingum og deili þekkingu en hefur ekki unnið að markvissri samræmingu og samhæfingu á starfsemi þeirra. Þá hefur hún aðeins komið með takmörkuðum hætti að faglegri aðstoð við atvinnu- og byggðaðróun þó að lög geri ráð fyrir því. Upplýsingum um nýjungar á sviði atvinnu- og byggðamála hefur verið miðlað á samráðsfundum sem haldnir eru tvisvar á ári með forsvarsmönnum félaganna. Þar er einnig farið yfir sameiginleg málefni en ýmis verkefni félaganna eru þess eðlis að eðlilegt er að þau séu unnin miðlægt. Lítil áhersla hefur verið lögð á að bæta tengsl atvinnuþróunarfélaga við aðrar stofnanir í stuðningskerfi atvinnulífsins, t.d. starfsstöðvar Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands. Fulltrúum þeirra hefur þó verið boðið að sækja sameiginlega fundi. Að þessu leyti hefur Byggðastofnun ekki sinnt leiðbeiningar- og samræmingarhlutverki sínu sem skyldi, að mati Ríkisendurskoðunar, og því ekki verið sá bakhjarl sem henni er ætlað að vera. Að svipaðri niðurstöðu komst ráðgjafafyrirtækið Stjórnhættir ehf. sem greindi helstu valkosti um framtíðarþróun Byggðastofnunar fyrir iðnaðarráðuneytið árið 2005. Í skýrslunni *Framtíðarþróun Byggðastofnunar* kom m.a. fram að stofnunin væri ekki það forystuafli innan málaflokksins sem henni bæri og að hún sinnti ýmsum grundvallarhlutverkum sínum með ófullnægjandi hætti.

**BYGGÐASTOFNUN  
HEFUR EKKI SINNT  
LEIÐBEININGARHLUT-  
VERKI SÍNU SEM SKYLDI**

Þróunarsvið Byggðastofnunar hefur komið að margvíslegum landshlutarannsóknum um atvinnu- og byggðaðróun og gert samninga um framkvæmd þeirra m.a. við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri og Háskólann á Bifröst. Auk þess hefur stofnunin leitað til atvinnuþróunarfélaga vegna ýmissa landshlutagagna. Starfsskyldur sviðsins vegna upplýsingaöflunar um atvinnu- og byggðaðróun eru nátengdar starfsemi Hagstofu Íslands. Verði Ísland aðili að Evrópusambandinu þurfa gagnasöfn og tölfræðiupplýsingar m.a. um atvinnu- og byggðaðróun að berast frá Hagstofunni. Hagskýrslugerð og gagnöflun um atvinnu- og byggðaðróun, fyrir landið allt eða hluta þess, ætti að vera á einni hendi til að efla heildaryfirsýn, hagræði, koma í veg fyrir tvíverknað og tryggja betri nýtingu almanna- fjár. Vegna hlutverks Hagstofu Íslands og skörunar á starfsemi þróunarsviðs Byggðastofnunar við starfsemi hennar má færa rök fyrir því að þessi þáttur í starfsemi sviðsins eigi betur heima á forræði Hagstofu Íslands.

**SKÖRUN VIÐ HLUTVERK  
HAGSTOFUNNAR**

### 3.3 NÝSKÖPUNARMÍÐSTÖÐ ÍSLANDS

Nýsköpunarmiðstöð Íslands tók til starfa um mitt ár 2007 með samruna Iðntækni- stofnunar Íslands og Rannsóknarstofnunar byggingariðnaðarins. Hjá henni starfa um 100 manns. Meginhlutverk hennar er að styrkja samkeppnisstöðu atvinnulífsins og auka lífsgæði í landinu og markvisst hefur verið unnið að því að byggja upp sérfræði- þekkingu á sviði stefnumótunar, vöruþróunar, nýsköpunarferla, klasasamstarfs fyrir- tækja og þekkingar og tæknifræðslu. Starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar skiptist í tvö meginsvið: Íslenskar tæknirannsóknir sem sinna rannsóknum og Impru sem sinnir stuðningsaðgerðum við nýsköpun og atvinnuþróun. Mikil samvinna er á milli þessara tveggja sviða vegna atvinnu- og byggðaðróunar þó að Impru spili þar stórt hlutverk. Impru hefur unnið ótullega að því að innleiða og hvetja til verkefna í tengslum við

**MIKIL SAMVINNA ER  
MILLI SVIÐA NÝSKÖP-  
UNARMÍÐSTÖÐVAR**

viðskipta- og atvinnuþróun en Íslenskar tæknirannsóknir hafa reynst mikilvægur bakhjarl á sviði tækniþróunar og tækniyfirfærslu.

#### FRUMKVÖÐLASETUR ERU REKIN Í SAMSTARFI VIÐ EINKAÆÐILA

Nýsköpunarmiðstöð Íslands hefur í samstarfi við aðra aðila opnað átta frumkvöðlasetur, fimm á höfuðborgarsvæðinu og þrjú á landsbyggðinni. Þeim er ætlað er að veita frumkvöðlum aðstöðu, skapandi umhverfi, tengslanet og faglega ráðgjöf til að vinna að nýsköpun. Frumkvöðlasetrin tengjast Íslenskum tæknirannsóknum og þeirri sérfræðipækningu á sviði hátækni sem þar er að finna en njóta jafnframt handleiðslu starfsmanna Impru. Að mati Nýsköpunarmiðstöðvar er hér um mikilvæga samlegð að ræða sem aðrir aðilar stuðningskerfisins hafa ekki upp á að bjóða.

Nýsköpunarmiðstöð Íslands veitir frumkvöðlum og litlum og meðalstórum fyrirtækjum í rekstri upplýsingar og leiðsögn og starfrækir ýmiss konar setur eða leiðbeiningarstöðvar. Þá hefur hún um skeið verið í forsvari fyrir verkefnið *Átak til atvinnusköpunar* sem hefur verið starfrækt frá árinu 1996. Nýsköpunarmiðstöð hefur smám saman orðið óformlegur ráðgjafi stjórnvalda um stuðningsaðgerðir við nýsköpun. Að frumkvæði þeirra hafa umsvif og starfsemi miðstöðvarinnar aukist á undanförunum árum, fyrst með samningum við Iðntæknistofnun og síðar við Nýsköpunarmiðstöð Íslands.

#### HEFUR SETT UPP SEX STARFSSTÖÐVAR FRÁ 2008

Nýsköpunarmiðstöð Íslands rekur nú sjö starfsstöðvar á landsbyggðinni: Á Akureyri, Ísafirði, Höfn í Hornafirði, Vestmannaeyjum, Egilsstöðum, Húsavík og Sauðárkróki. Stöðugildin eru fjórtán og er starfsemin ýmist fjármögnuð af Nýsköpunarmiðstöð Íslands eða byggðaáætlun. Starfsstöðin á Akureyri var stofnuð í samræmi við samning iðnaðarráðuneytis við Iðntæknistofnun árið 2002. Ráðuneytið og Nýsköpunarmiðstöð framlengdu samninginn til ársins 2008 og aftur eitt ár í senn árin 2009–10. Fé til rekstrar starfsstöðvarinnar var veitt af byggðaáætlun þessi ár. Starfsstöðvarnar á Ísafirði, Höfn í Hornafirði og Vestmannaeyjum voru hins vegar stofnaðar árið 2008 samkvæmt samningum iðnaðarráðuneytis og Nýsköpunarmiðstöðvar. Þeir náðu til árunna 2008 og 2009 og voru starfsstöðvarnar fjármagnaðar af byggðaáætlun. Árið 2010 færðist fjárheimild vegna þeirra til Nýsköpunarmiðstöðvar. Starfsstöðvar á Egilsstöðum, Húsavík og Sauðárkróki voru að lokum stofnaðar í samræmi við tillögur tveggja skýrslna sem unnar voru á vegum forsætisráðuneytis vorið 2008: [Skýrslu nefndar um atvinnu og samfélag á Norðurlandi eystra og Austurlandi](#) og [Skýrslu nefndar um atvinnu og samfélag á Norðurlandi vestra](#). Í skýrslunum voru auk þess settar fram tillögur að verkefnum starfsstöðvanna. Fjárveiting til þeirra er sérstakur liður í fjárlögum og markmiðið er að ýta undir nýsköpun í atvinnulífi í fámennum byggðum á þessum svæðum.

#### AÐ HLUTA TIL FALIÐ SAMBÆRILEGT HLUTVERK OG BYGGÐASTOFNUN ÁRIÐ 2007

Með lögum nr. 75/2007 um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun var áréttað mikilvægi samstarfs þeirra opinberu aðila sem mynda stoðkerfi nýsköpunar fyrir atvinnulífið. Þar kemur fram að Nýsköpunarmiðstöð Íslands skuli efla samstarf rannsóknarstofnana, háskóla, fyrirtækja og atvinnuþróunarfélaga. Með þessu var henni að nokkru leyti falið sama hlutverk og Byggðastofnun. Verkefni Nýsköpunarmiðstöðvar eru þó fjölbreyttari því á starfsstöðvunum býður hún frumkvöðlum, sprotafyrirtækjum og öðrum sem fá stuðning við atvinnu- og byggðapróun upp á ýmiss konar námskeið sem tengjast stofnun fyrirtækja, oft í samráði við atvinnu-



þróunarfélögin, klasaverkefni o.fl. Jafnframt býður hún m.a. upp á stuðningsverkefni á sviði vöruþróunar og þekkingaryfirfærslu.

Samstarf Nýsköpunarmiðstöðvar við atvinnuþróunarfélög og atvinnuráðgjafa er mismikið og ræðst af því hvaða félag og starfsstöð á í hlut. Þá ræðst samvinna Byggðastofnunar og Nýsköpunarmiðstöðvar af einstökum verkefnum hverju sinni. Bæði Nýsköpunarmiðstöð og atvinnuþróunarfélög eru með starfsstöðvar á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri, Húsavík og Egilsstöðum. Á þessum stöðum hefur ekki verið efnt til formlegrar samvinnu eða gerðir samningar um samstarf Nýsköpunarmiðstöðvar við atvinnuþróunarfélögin líkt og Byggðastofnun hefur gert. Að mati Nýsköpunarmiðstöðvar á hún þó góða óformlega samvinnu við starfsmenn atvinnuþróunarfélaga um allt land.

**EKKI ALLS STAÐAR  
FORMLEG SAMVINNA VIÐ  
ATVINNUÞRÓUNAR-  
FÉLÖG**

### 3.4 VAXTARSAMNINGAR

Á vegum iðnaðarráðuneytis hefur verið unnið að gerð svonefndra vaxtarsamninga og hafa þeir fylgt starfssvæðum atvinnuþróunarfélaga. Samningarnir eru eins konar framkvæmdaáætlanir um nýsköpun á tilgreindum sviðum atvinnumála á þessum svæðum. Þetta verkefni hófst formlega árið 2005 með Vaxtarsamningi Eyjafjarðar og iðnaðarráðuneytisins fyrir árin 2004–07.

Ósamþykkt byggðaáætlun fyrir árin 2010–13 byggir á því að vaxtarsamningar verði ein helsta burðarstoð atvinnuþróunar og nýsköpunar við að efla staðbundna klasa og auka áhrif heimamanna á stefnumótun, framkvæmd og eftirfylgni. Samningarnir eru einnig aðferð til að leiða saman opinbera aðila, mennta- og rannsóknarstofnanir og fyrirtæki á þeim sviðum sem þeir ná til. Þrjú samningar renna út í árslok 2010 en fimm nýir samningar voru undirritaðir í byrjun árs 2010 fyrir árin 2010–13. Í fyrsta skipti var gerður samningur við Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, sem fer með starfsemi atvinnuþróunarfélagsins þar. Framlög ríkisins til samninganna eru tilgreind í töflu 3.2 en áætlað er að heildarframlag til þeirra verði óbreytt frá 2010 til ársins 2013.

**VAXTARSAMNINGAR  
HAFA TEKIÐ  
BREYTINGUM FRÁ ÁRINU  
2005**

3.2 Vaxtarsamningar iðnaðarráðuneytisins við atvinnuþróunarfélög í m.kr.	2008	2009	2010
SUÐURLANDS / VESTMANNAEYJA 2010 - 2013	20,0	25,0	35,0
SUÐURNESJA 2010 - 2013	0,0	0,0	27,0
VESTURLANDS 2010 - 2013	20,0	10,0	25,0
VESTFJARÐA 2010 - 2013	20,0	16,6	27,0
NORÐURLANDS VESTRA 2008 - 2010	30,0	30,0	30,0
EYJAFJARÐAR 2008 - 2010	30,0	30,0	26,0
NORÐAUSTURLANDS 2008 - 2010	30,0	30,0	24,0
AUSTURLANDS 2010 - 2013	10,0	30,0	20,0
<b>SAMTALS</b>	<b>160,0</b>	<b>171,6</b>	<b>214,0</b>

Við skiptingu fjárveitinga til vaxtarsamninga eru vegnir saman fimm lykilþættir, þ.e. fólksfjöldi á svæðinu, þéttleiki byggðar, atvinnuleysi, íbúápróun og hagvöxtur síðustu ár. Iðnaðarráðherra skipar samkvæmt tilnefningu fimm manna verkefnastjórn fyrir hvern vaxtarsamning. Í verkefnastjórn nýju samninganna sitja fulltrúar frá samtökum

sveitarfélaga, samtökum atvinnulífsins, háskólasamfélaginu og Nýsköpunarmiðstöð Íslands, auk eins fulltrúa sem er skipaður án tilnefningar. Verkefnastjórnin hefur m.a. það hlutverk að fara yfir tillögur atvinnuþróunarfélaga og setja verklagsreglur um úthlutun.

Framkvæmd og eftirlit með samningunum hefur tekið nokkrum breytingum frá upphafi. Áður var ráðinn framkvæmdastjóri fyrir hvern samning en með nýju samningunum er framkvæmd þeirra skilgreind sem viðbótarverkefni atvinnuþróunarfélaga. Byggðastofnun er falið að hafa eftirlit með samningunum og ber öllum framkvæmdaðilum að standa skil á gögnum til hennar vegna þeirra. Engin reynsla er komin á þetta nýja eftirlitshlutverk Byggðastofnunar. Atvinnuþróunarfélögin gera athugasemdir við þessa viðbót á starfsskyldum sínum ef henni fylgir ekki fjármagn. Mat á áhrifum og árangri vaxtarsamninga hefur ekki farið fram. Árið 2007 fór hins vegar fram mat, fyrir tímabilið 2004-07, á þeim breytingum sem skilgreindir þættir í Vaxtarsamningi Eyjafjarðar höfðu í för með sér og áhrifum hans á starfsemi einstakra klasa.

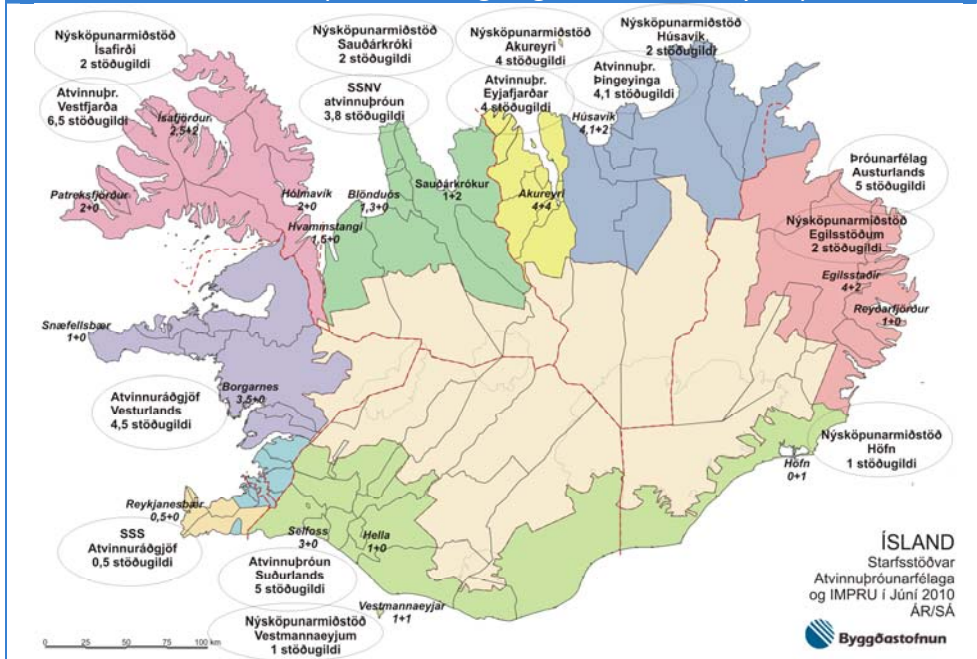
### 3.5 ATVINNUÞRÓUNARFÉLÖG

Á landinu starfa átta atvinnuþróunarfélög og yfir hverju þeirra er fimm, sjö eða níu manna stjórn, mismunandi eftir félögum. Í heild störfuðu rúm 32 stöðugildi hjá félögunum árið 2010, þar af fjármagnaði Byggðastofnun hluta af 25 þeirra (um 4 m.kr. á hvert stöðugildi). Hlutverk þeirra er áþekkt, þ.e. að styðja við verkefni sem leiða til eflingar atvinnulífs á starfssvæði þeirra, m.a. með atvinnuráðgjöf og því að leita nýrra atvinnutækifæra. Aðstæður og áherslur félaganna geta hins vegar verið mismunandi. Þau rækja hlutverk sitt í samstarfi við einstaklinga, fyrirtæki, félagasamtök, önnur innlend atvinnuþróunarfélög og opinbera og erlenda aðila á sviði skipulags- og atvinnumála.

Heimamenn leggja ríka áherslu á að atvinnuþróunarfélögum sé stjórnað í héraði og að þau móti eigin áherslur út frá sérstöðu hvers byggðarlags enda sé hlutverk þeirra að efla grasrótastarfsemi og atvinnuvegi hvert á sínu svæði. Formleg aðkoma Byggðastofnunar að starfsemi félaganna og eftirfylgni með þeim er um þriggja ára samninga við hvert og eitt félag um atvinnu- og byggðaðróun og þátttöku í stjórnnum þeirra. Reyndin er þó sú að aðkoma Byggðastofnunar er misjöfn og dæmi eru um að enginn áheyrnarfulltrúi sitji í stjórnnum atvinnuþróunarfélaga fyrir hennar hönd.

Mynd 3.3 sýnir hvernig atvinnuþróunarfélögin og starfsstöðvar Nýsköpunarmiðstöðvar dreifast um landið. Einnig eru þar tilgreind stöðugildi atvinnuþróunarfélaganna og starfsstöðvanna á einstökum starfssvæðum í júní 2010. Þar sem bæði atvinnuþróunarfélögin og Nýsköpunarmiðstöð eru með starfsstöðvar skarast ýmis verkefni þeirra, eins og áður hefur komið fram, m.a. sinna báðir aðilar sambærilegri ráðgjöf. Áður en starfsstöðvar Nýsköpunarmiðstöðvar voru stofnaðar sinntu atvinnuþróunarfélögin þessu starfi alfarið. Formleg samvinna þessara aðila myndi án efa bæta stuðningskerfið og verða til þess að mannaflí, fjármunir og aðstaða nýttust betur.

### 3.3 Starfssvæði atvinnuþróunarfélaga og starfsstöðva Nýsköpunarmiðst.



Atvinnuþróunarfélögin fá tekjur víða að, þó einkum frá samtökum sveitarfélaga á viðkomandi svæði og ríkinu. Í töflu 3.4 sést hlutfallsleg skipting þessara tekna sem m.a. ræðst af eignarhaldi félaganna og formlegri samvinnu við samtök sveitarfélaga, einstök sveitarfélög og hlutfélög. Eins og sjá má er mjög breytilegt hvaðan tekjurnar koma, t.d. var hluti ríkisframlaga af heildartekjum þeirra árið 2009 frá 28% til 62% og greiðslur frá sveitarfélögum frá 13% til 70%.

**MISMUNANDI ER  
HVAÐAN TEKJUR  
ATVINNUÞRÓUNAR-  
FÉLAGA KOMA**

### 3.4 Hlutfallsleg skipting tekna atvinnuþróunarfélaga árið 2009

	SV.- FÉLÖG	FJÁR- LÖG	FJÁRM. TEKJUR	AÐRAR TEKJUR
ATVINNUÞRÓUNARFÉLAG SUÐURLANDS	41	28	14	17
SAMBAND SVEITARFÉLAGA Á SUÐURNESJUM	50	50	0	0
SAMBAND SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI	49	41	0	10
ATVINNUÞRÓUNARFÉLAG VESTFJARÐA	11	36	8	45
SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á NORÐURLANDI VESTRA	41	44	4	11
ATVINNUÞRÓUNARFÉLAG EYJAFJARÐAR	70	23	0	7
ATVINNUÞRÓUNARFÉLAG ÞINGEYINGA	14	62	2	22
ÞRÓUNARFÉLAG AUSTURLANDS	13	43	0	44

Atvinnuþróunarfélögin afla einnig tekna vegna tiltekinna verkefna og berast framlög m.a. frá ýmsum opinberum aðilum, t.d. fjárlaganefnd og af ýmsum fjárlagaliðum ráðuneyta. Félögin ráðstafa hluta þessara tekna til verkefna sem ekki heyra undir eiginlegan rekstur þeirra. Dæmi um þetta er 5 m.kr. framlag fjárlaganefndar til Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga vegna uppbyggingar í Dimmuborgum.<sup>2</sup> Félagið ráðstafaði framlaginu beint til framkvæmdaaðila verkefnisins, Skútustaðahrepps og Landgræðslu ríkisins.

<sup>2</sup> Fjárstyrkurinn var skilgreindur undir Ferðamálastofu, Ýmis ferðamál, fjárlagalið 11.599-1.90.

### 3.6 FLÓKIÐ SKIPULAG HAMLAR YFIRSÝN

Mikilvægt er að Alþingi, stjórnvöld og sveitarfélög hafi glögga yfirsýn um stuðning ríkisins við þróun atvinnulífs og byggða til að tryggja hagkvæmni, hámarksárangur og markvissa meðferð almannaþjárf. Núverandi stuðningskerfi er bæði flókið og margþætt og veldur því að erfitt er að hafa heildaryfirsýn um það. Þessu til skýringar má taka dæmi af Austurlandi þar sem margir aðilar koma með ýmsum hætti að vinnu við atvinnusköpun og byggðapróun.

**PRÓUNARFÉLAG AUSTURLANDS:** Markmið þess er að efla atvinnulíf og samkeppnishæfni byggðar á Austurlandi. Það rekur þróunarstofu á Austurlandi og veitir atvinnuráðgjöf.

**SAMBAND SVEITARFÉLAGA Á AUSTURLANDI:** Markmið þess er að sinna sameiginlegum hagsmunamálum svæðisins í heild. Það leggur áherslu á að efla samstarf sveitarfélaga og starfar m.a. með stoðstofnunum í svæðisbundnum verkefnum. Dæmi um það er samningur við Þróunarfélag Austurlands um þjónustu og samstarf félagsins á sviði byggða- og samfélagsþróunar á Austurlandi.

**ATVINNUPRÓUNARSJÓÐUR AUSTURLANDS:** Hann stuðlar að þróun og eflingu atvinnulífs á Austurlandi með kaupum á hlutafé í fyrirtækjum, lánveitingum og úthlutun styrkja.

**STARFSSTÖÐ NÝSKÖPUNARMIÐSTÖÐVAR ÍSLANDS:** Hún sér um stuðningsþjónustu og þekkingarmiðlun fyrir frumkvöðla og sprotafyrirtæki á Austurlandi. Starfsstöðin er í sama húsnæði og Þróunarfélag Austurlands sem Nýsköpunarmiðstöð leigir af þróunarfélaginu, auk þess sem hún á í samvinnu við þróunarfélagið um ýmis mál sem tengjast frumkvöðlum.

**MARKAÐSSTOFA AUSTURLANDS:** Hún leitast við að styrkja ímynd Austurlands, kynna og markaðssetja svæðið sem eina heild og vera vettvangur umræðu og samstarfs í ferðaþjónustu á Austurlandi. Stofan sér um rekstur landshlutaupplýsingamiðstöðvar fyrir Austurland á Egilsstöðum.

**VAXTARSAMNINGUR AUSTURLANDS:** Markmið hans er að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins á starfssvæði Þróunarfélags Austurlands og auka hagvöxt með virku samstarfi fyrirtækja, háskóla, sveitarfélaga og ríkisins. Þróunarfélag Austurlands hefur umsjón með framkvæmd samningsins.

**MENNINGARSAMNINGUR AUSTURLANDS:** Um er að ræða samstarfssamning iðnaðar- og mennta- og menningarmálaráðuneytis og níu sveitarfélaga um menningarmál á Austurlandi. Markmið hans er m.a. að standa fyrir þróunarstarfi í menningarmálum, hvetja til samstarfs og stuðla að þekkingu um málaflokkinn.

Þetta yfirlit sýnir að stuðningskerfið er flókið og ógagnsætt. Fjármunir frá ríki og sveitarfélögum fara því oft krókaleiðir um kerfið áður en þeir lenda í höndum þeirra sem nýta þá til atvinnusköpunar. Margir opinberir sjóðir styrkja einstök verkefni, jafnvel verkefni sem þegar fá fé á fjárlögum. Einstök verkefni hafa þannig fengið opinberan stuðning frá mörgum ólíkum aðilum, s.s. Nýsköpunarmiðstöð, Byggðastofnun, af

byggðaaáætlun, Héraðs- og Austurlandsskógum, iðnaðarráðuneyti, Vaxtarsamningi Austurlands, Orkusjóði og fjárlaganefnd. Núverandi fyrirkomulag á stuðningsaðgerðum stjórnvalda við atvinnu- og byggðaðróun veitir afar takmarkaða yfirsýn. Það er því brýnt að einfalda það og færa ábyrgð á færri hendur til að efla yfirsýn, hagræða og auðvelda stjórnvöldum að stýra stuðningi sínum í samræmi við markaða stefnu. Styrkja mætti staðbundna aðila með samstarfssamningum til að tryggja hagsmuni þeirra og minnka jafnframt yfirbyggingu stoðkerfisins á landsvísu.

**EINFALDA ÞARF  
STUÐNINGSKERFIÐ OG  
FÆRA ÁBYRGÐ Á FÆRRI  
HENDUR**