



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:
STUÐNINGUR VIÐ ATVINNU- OG BYGGÐAÞRÓUN
(2010)**

OKTÓBER 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	5
1 INNGANGUR	7
2 STUÐNINGUR VIÐ ATVINNU- OG BYGGÐAÞRÓUN	8
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2010.....	8
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	9
2.2.1 Ábendingar til iðnaðarráðuneytis	9
2.2.2 Ábending til forsætisráðuneytis	12
2.3 Niðurstaða	13

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Stuðningur við atvinnu- og byggðapróun* (desember 2010) var kannað hvort iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) hefði mótað heildarstefnu um stuðning við atvinnu- og byggðapróun í landinu og hvort Byggðastofnun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og atvinnuþróunarfélög í átta landshlutum styddu við þá þróun með skilvirkum og árangursríkum hætti.

Fram kom í skýrslunni að iðnaðarráðuneyti hefði yfirumsjón og eftirlit með stærstum hluta stuðnings ríkisins við atvinnu- og byggðapróun, ásamt tveimur stofnunum sínum, þ.e. Byggðastofnun og Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Þá kom fram að samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011 ætti að veita alls 1,1 ma.kr. til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Byggðastofnunar og byggðaáætlunar til að styðja við atvinnu- og byggðapróun. Hluti þess fjár væri ætlaður til reksturs sjö starfsstöðva Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands á landsbyggðinni og svonefndra vaxtarsamninga við atvinnuþróunarfélög en slíkir samningar væru gerðir með það að markmiði að efla nýsköpun á starfssvæðum félaganna. Ríkisendurskoðun taldi að flókið stuðningskerfi og ófullnægjandi skráning í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins torvelaði yfirsýn um fjárveitingar til málaflokksins. Þá væri samvinna ráðuneytisins, Byggðastofnunar, Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og atvinnuþróunarfélaganna ónóg og verkaskipting óljós. Stuðningskerfið hefði þróast án nægilega skýrrar stefnumörkunar og stuðningsaðgerðir ríkisins dreifðust handahófskennt og einkenndust af verkefnabundnum framlögum sem jafnvel væru í andstöðu hvert við annað og þá starfsemi sem fyrir væri.

Fram kom að iðnaðarráðuneyti legði fram stefnumótandi byggðaáætlun um helstu áherslur stjórnvalda og forgangsröðun aðgerða innan stuðningskerfisins. Ríkisendurskoðun taldi hana ekki hafa reynst það stjórnþæki sem lagt var upp með, m.a. vegna þess að í henni væri hvorki gerð grein fyrir áætluðum kostnaði, mælanlegum markmiðum né mælikvörðum á árangur.

Ríkisendurskoðun taldi að áform um stofnun nýs atvinnuvegaráðuneytis gætu skapað tækifæri til að efla stuðning við atvinnu- og byggðapróun því sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hafði einnig aðkomu að þessum málaflokki auk iðnaðarráðuneytis. Skýr ábyrgð eins ráðuneytis væri líkleg til að stuðla að aukinni samhæfingu og að fjármunir og mannaflí nýttust eins og stefnt væri að. Þá væri með undirbúningi forsætisráðuneytis á 20/20 *Sóknaráætlun fyrir Ísland* stigið jákvætt skref til að móta heildstæða atvinnustefnu fyrir landið allt til lengri tíma.

Ríkisendurskoðun beindi fimm ábendingum til iðnaðarráðuneytis og einni til forsætisráðuneytis. Lagt var til að iðnaðarráðuneyti endurskoðaði áherslur í stefnumótun,

**KANNAÐ VAR HVORT
MÓTUÐ HEFÐI VERIÐ
HEILDARSTEFNA**

**FLÓKIÐ STUÐNINGS-
KERFI OG ÓFULL-
NÆGJANDI SKRÁNING**

**BYGGÐAÁÆTLUN EKKI
REYNST ÞAÐ STJÓRN-
ÞÆKI SEM LAGT VAR
UPP MEÐ**

**TÆKIFÆRI FÓLGIN Í
STOFNUN NÝS
RÁÐUNEYTIS**

bætti skipulag málaflokksins og efldi eftirlit með honum, greindi kostnað og væntan ábata við stuðningsaðgerðir og ákvæði hlutverk og framtíð Byggðastofnunar vegna stuðnings við atvinnu- og byggðaðróun. Ríkisendurskoðun ítrekar þessar fjórar ábendingar því þær hafa ekki enn komið til framkvæmda. Loks var ráðuneytið hvatt til að meta áhrif og árangur vaxtarsamninga með reglubundnum hætti og gera úttekt á áhrifum þeirra vaxtarsamninga sem rynnu út í árslok 2010. Ráðuneytið fór að ábendingu Ríkisendurskoðunar.

Forsætisráðuneyti var hvatt til að tryggja að *20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland* lægi fyrir sem fyrst fullunnin og samþykkt. Tekið var fram að tryggja þyrfti aðkomu þeirra ráðuneyta og hagsmunaaðila sem í hlut ættu, markmiðin yrðu að vera skýr og þeim forgangsraðað, skilgreina yrði árangursmælikvarða og greina kostnað við allar stuðningsaðgerðir. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka þessa ábendingu þar sem stefnan *Ísland 2020* hefur verið samþykkt og framkvæmd hennar er í ásættanlegum farvegi.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNAR- RÁÐUNEYTIS (ÁÐUR IÐNAÐARRÁÐUNEYTI)

1. ENDURSKOÐA ÞARF ÁHERSLUR Í STEFNUMÓTUN

Mikilvægt er að atvinnuvega og nýsköpunarráðuneyti endurskoði áherslur sínar við mótun heildstæðrar langtímastefnu um stuðning við atvinnu- og byggðaðróun 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

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti þarf að tryggja heildarsýn um þá aðila sem styðja við atvinnu- og byggðaðróun 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 atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti greini kostnað og ávinning vegna stuðnings þess við atvinnu- og byggðaðróun 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

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

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNAR-RÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF ÁHERSLUR Í STEFNUMÓTUN

„Skýrsla Ríkisendurskoðunar lýsir vel framvindu við gerð atvinnustefnu og byggðaáætlunar. Drög að atvinnustefnu liggja fyrir og hafa þau verið í yfirferð hjá ráðuneytum og hagsmunaaðilum. Í október verður samráðið útvíkkað og drögin birt á heimasíðu ráðuneytisins.

Í umboði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er hjá Bygðastofnun unnið að drögum að byggðaáætlun fyrir fjögurra ára tímabilið 2014-2017. Leitað verður samráðs um gerð áætlunarinnar við "Stýrinet um sóknaráætlun landshluta", sem er nefnd á vegum innanríkisráðuneytis með fulltrúum ráðuneyta og sveitarfélaga. Að því loknu fara drög að byggðaáætlun í almennt umsagnarferli. Gert er ráð fyrir að báðar þessar stefnumarkandi áætlanir verði tilbúnar í byrjun næsta árs og lagðar fyrir Alþingi sem tillögur til þingsályktunar á vorþingi 2014.“

2. BÆTA ÞARF SKIPULAG OG EFLA EFTIRLIT

„Einföldun á stuðningsumhverfi atvinnulífsins hefur lengi verið á dagskrá. Markmiðið er að efla skilvirkni, bæta þjónustu og auka árangur. Talsvert hefur áunnist með samningu landshlutabundinna stuðningsaðgerða á forræði sveitarfélaga, eins og stofnun Austurbrúar á Austurlandi er dæmi um. Þá hafa fyrstu skref í einföldun regluverks og þjónustu við stofnun og rekstur fyrirtækja verið stigin. Þau tengjast stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að bæta rekstrarumhverfi atvinnulífs, einfalda regluverk og auka hagræði og skilvirkni opinbers rekstrar. Ráðuneytið tekur undir nauðsyn þess að hrinda í framkvæmd þeim umbótum sem stefnt hefur verið að.“

3. GERA ÞARF KOSTNAÐAR- OG ÁBATAGREINGU

„Eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur ráðuneytið jafnt og þétt unnið að því að setja árangursmælikvarða inn í verkefnasamninga sína. Þannig er t.d. talið nauðsynlegt að fá traust yfirlit um þróun og árangur þeirra sem njóta styrkja úr Tækniþróunarsjóði. Það verður gert með lagfæringum á umsóknareyðublöðum og framvinduskýrslum sjóðsins og lagfæringum á umsóknum um endurgreiðslur vegna rannsóknna og þróunar. Þá verður árangur af vaxtarsamningum sem ráðuneytið hefur gert við landshlutasamtök á vegum sveitarfélaga metinn út frá fyrirfram gefnum mælikvörðum sem skilgreindir eru í vaxtarsamningum. Ráðist verður í matið upp úr næstu áramótum þegar gildistíma núverandi samninga lýkur. Ráðuneytið hefur beitt ýmsum

aðferðum við mat á áhrifum endurgreiðslukerfis kvikmynda. Byggt er á mati Hagfræðistofnunar HÍ á efnahagslegum áhrifum þess og voru breytingar innleiddar í samræmi við það. Einnig hafa verið teknar stikkprufur á verkefnum í samstarfi við framleiðendur þar sem upplýsingum hefur verið safnað um fjölda starfa við verkefni og afleidda veltu. Þá hefur ráðuneytið unnið að reiknilíkani sem ætlað er að meta hverju verkefni sem njóta endurgreiðslna skila í skatta og skyldur til ríkisins. Það verkefni var unnið í samráði við fjármálaráðuneyti og Ríkisskattstjóra.“

4. ÁKVEÐA ÞARF HLUTVERK OG FRAMTÍÐ BYGGÐASTOFNUNAR

„Ábendingar Ríkisendurskoðunar um aðkomu Byggðastofnunar að stuðningi við atvinnu- og byggðapróun hafa um nokkurt skeið verið til skoðunar hjá ráðuneytinu. Það gildir bæði um framangreinda hugmynd og aðrar svipaðar útfærslur sem settar hafa verið fram til að einfalda stuðningskerfið og skýra verkaskiptingu milli stofnana. Ekki liggur fyrir ákvörðun um breytingu á framtíðarhlutverki Byggðastofnunar að stuðningi við atvinnu- og byggðapróun.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari eftirfylgniúttekt er skýrslu Ríkisendurskoðunar *Stuðningur við atvinnu- og byggðapróun* (desember 2010) fylgt eftir. Leitast var við að meta hvort þær ábendingar sem settar voru fram í skýrslunni frá árinu 2010 hafi leitt til æskilegra umbóta. Upplýsingar og gögn þar að lútandi voru fengin hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og forsætisráðuneyti. Þessir aðilar fengu jafnframt drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

**HVERRI ÚTTEKT FYLGT
EFTIR MEÐ SJÁLF-
STÆÐRI ATHUGUN AÐ
ÞREMUR ÁRUM
LIÐNUM**

2 STUÐNINGUR VIÐ ATVINNU- OG BYGGÐAÞRÓUN

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR FRÁ 2010

KANNAÐ VAR HVORT
MÓTUÐ HEFÐI VERIÐ
HEILDARSTEFNA

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Stuðningur við atvinnu- og byggðaðþróun](#) (desember 2010) var leitað svara við því hvort iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) hefði mótað heildarstefnu um stuðning við atvinnu- og byggðaðþróun í landinu og hvort Byggðastofnun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og átta landshlutabundin atvinnuþróunarfélög styddu við þá þróun með skilvirkum og árangursríkum hætti.

FLÓKIÐ STUÐNINGS-
KERFI OG ÓFULL-
NÆGJANDI SKRÁNING
Í ORRA

Fram kom í skýrslunni að samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011 væri áætlað að veita alls 1,1 ma.kr. til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Byggðastofnunar og byggðaáætlunar til að styðja við atvinnu- og byggðaðþróun. Hluti þess fjár væri ætlaður til reksturs sjö starfsstöðva Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands á landsbyggðinni. Þetta fé væri einnig ætlað til vaxtarsamninga við átta staðbundin atvinnuþróunarfélög en slíkir samningar eru eins konar framkvæmdaáætlanir um nýsköpun í atvinnumálum á landsvæðum félaganna. Enn fremur skyldi fénu veitt til fjölmargra aðila, stofnana, sjóða, átaksverkefna og samninga við ýmis félög sem hefðu það að markmiði að efla atvinnu og stuðla að jákvæðri þróun byggðar. Flókið og margþætt stuðningskerfi og ófullnægjandi skráning í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) torvelaði skýra heildarsýn um fjárveitingar til atvinnu- og byggðaðþróunar. Erfitt væri því að meta hvort starfsemin væri eins skilvirk og árangursrík og hún gæti verið.

SAMVINNA ÓNÓG OG
VERKASKIPTING
ÓLJÓSA

Í skýrslunni kom fram að iðnaðarráðuneyti hefði yfirumsjón og eftirlit með stærstum hluta stuðnings ríkisins við atvinnu- og byggðaðþróun. Byggðastofnun og Nýsköpunarmiðstöð Íslands sinntu helstu verkefnum þar að lútandi í umboði ráðuneytisins. Á umliðnum árum hefði ráðuneytið eftl starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands en dregið úr vægi Byggðastofnunar. Ríkisendurskoðun taldi samvinnu ráðuneytisins, Byggðastofnunar, Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og atvinnuþróunarfélaganna ónóga og verkaskiptingu óljósa. Starfsemi nýrra starfsstöðva Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands á landsbyggðinni skaraðist t.d. að nokkru leyti við starfsemi atvinnuþróunarfélaganna.

BYGGÐAÁÆTLUN
LÖGÐ FRAM TIL
FJÖGURRA ÁRA

Skýrslan greindi frá því að iðnaðarráðuneyti legði fram stefnumótandi byggðaáætlun til fjögurra ára í senn í samvinnu við Byggðastofnun. Áætlunin ætti að gefa heildaryfirlit um helstu áherslur stjórnvalda og forgangsröðun aðgerða innan stuðningskerfisins. Þar hefði verið lögð sérstök áhersla á vaxtarsamninga til að efla atvinnusköpun á starfssvæðum atvinnuþróunarfélaganna. Ríkisendurskoðun taldi byggðaáætlanir ekki

hafa reynst það stjórnþæki sem lagt var upp með, m.a. vegna þess að í þeim væri hvorki greint frá áætluðum kostnaði, mælanlegum markmiðum né mælikvörðum á árangur. Stuðningskerfið hefði þróast án nægilega skýrrar stefnumörkunar og m.a. af þeim sökum einkenndist stuðningur stjórnvalda af verkefnabundnum framlögum sem jafnvel væru í andstöðu hvert við annað og þá starfsemi sem fyrir væri.

Þá kom fram í skýrslunni að auk iðnaðarráðuneytis og stofnana þess styddu m.a. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (sem nú tilheyrir einnig atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) við atvinnu- og byggðaðróun. Ríkisendurskoðun taldi að áform um stofnun nýs atvinnuvegaráðuneytis gætu skapað tækifæri til að efla þennan stuðning. Skýr ábyrgð og stjórnun eins ráðuneytis væru líkleg til að stuðla að aukinni samhæfingu og að fjármunir og mannaflí nýttust eins og stefnt væri að. Með undirbúningi forsætisráðuneytis að *20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland* væri einnig stigið jákvætt skref við að móta heildstæða atvinnustefnu fyrir landið allt til lengri tíma.

**NÝ TÆKIFÆRI GÆTU
SKAPAST MEÐ
STOFNUN NÝS RÁÐU-
NEYTIS**

2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

Alls voru settar fram sex ábendingar í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2010, þ.e. fimm til iðnaðarráðuneytis og ein til forsætisráðuneytis.

2.2.1 ÁBENDINGAR TIL IÐNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. RÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ ENDURSKOÐA ÁHERSLUR Í STEFNUMÓTUN

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að það teldi heildstæða stefnu um efnahags- og atvinnumál mikilvæga og að það hefði stutt vinnu forsætisráðuneytis við gerð slíkrar stefnu. Í janúar 2011 birti síðarnefnda ráðuneytið stefnuna *Ísland 2020 – Sókn fyrir atvinnulíf og samfélag* á heimasíðu sinni.

**IÐNAÐARRÁÐUNEYTI
TALDI HEILDSTÆÐA
STEFNU MIKILVÆGA**

Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti árið 2013 hefur það unnið að gerð atvinnustefnu fyrir allt landið í samráði við fjölmarga aðila á grundvelli stefnunnar *Ísland 2020*. Sú stefnumörkun sé víðtækari en byggðaaætlunin þó samhljómur eigi að vera þar á milli. Að sögn ráðuneytisins lágu drög að stefnunni fyrir í febrúar 2013 en þau voru ekki sett í samráðsferli því stutt var þá til alþingiskosninga. Gert sé ráð fyrir að formlegt samráðsferli með hagsmunaaðilum hefjist haustið 2013 og að verkinu ljúki með þingsályktun vorið 2014.

**DRÖG AÐ
ATVINNUSTEFNU
LÁGU FYRIR Í
FEBRÚAR 2013**

Einnig kom fram hjá ráðuneytinu að unnið sé að sérstakri sóknaráætlun landshluta í samstarfi ráðuneyta og allra landshlutasamtaka til eflingar atvinnulífs og lífsgæða til framtíðar. Að mati ráðuneytisins gætu byggðaaætlun og sóknaráætlun runnið saman því þær séu um margt sambærilegar. Framkvæmd flestra aðgerða byggðaaætlunar árin 2010–2013 hafi verið í óvissu og höfuðáhersla verið lögð á vaxtarsamninga. Að sögn Byggðastofnunar hófst vinna við gerð nýrrar byggðaaætlunar í febrúar 2013. Í henni komi m.a. fram hvernig hún muni tengjast sóknaráætlunum landshluta. Vegna alþingiskosninga í apríl 2013 hafi vinnu við áætlunina verið frestað en Byggðastofnun hyggist taka hana upp að nýju haustið 2013. Búist sé við að byggðaaætlun 2014–2017 verði samþykkt á Alþingi á vorþingi 2014 og að hún taki við af byggðaaætlun 2010–2013 sem renni sitt skeið á enda í árslok 2013.

**UNNIÐ AÐ SÉRSTAKRI
SÓKNARÁÆTLUN
LANDSHLUTA**

**BYGGÐAÁÆTLUN
2014–2017**

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að framangreindri stefnumótunarvinnu ljúki farsælega. Stofnunin ítrekar því ábendinguna og hvetur ráðuneytið og Byggðastofnun til að ljúka gerð atvinnustefnu og byggðaáætlunar hið fyrsta. Jafnframt verður að tryggja að þeim verði hrint í framkvæmd með skipulögðum hætti.

2. RÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ BÆTA SKIPULAG OG EFLA EFTIRLIT

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við þessari ábendingu í desember 2010 kom m.a. fram að það hefði þá um haustið ráðist í mat og endurskoðun á stuðningi við atvinnu- og byggðaþróun á vegum Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Ferðamálastofu, þróunar- sviðs Byggðastofnunar og starfsemi á vegum atvinnuþróunarfélaga. Niðurstöðurnar hafi verið birtar í greinargerðinni *Endurmótun stoðkerfis atvinnulífsins*. Þær hafi m.a. verið að styrkja þyrfti svæðisbundna atvinnuþróun með skýrari verkaskiptingu og nánari samvinnu þeirra fjölmörgu aðila sem koma að ráðgjöf og þjónustu við atvinnu- lífið og koma á einni gagnvirkri þjónustugátt á hverju svæði. Jafnframt þyrfti mögulega að sameina stofnanir málaflokksins, m.a. svo þær gætu á markvissari hátt miðlað þekkingu til svæðisbundinna starfsstöðva.

Árið 2013 kom fram hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að fyrsti áfangi vinnu við mat og endurgerð stoðkerfis atvinnulífsins hefði verið markaður með skýrslunni *Endurmótun stoðkerfis atvinnulífsins*. Starfið hafi haldið áfram í samráði við ýmsa aðila og skilvirkni verið eflað með endurgerð vaxtarsamninga sem hafi verið samræmdir að innihaldi og samstilltir. Þá hafi heildarsýn um stoðkerfið aukist, t.d. með áfangaskýrslu Byggðastofnunar og menntamálaráðuneytis frá október 2010 um þekkingarsetur á Íslandi. Einnig kom fram hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að í ársbyrjun 2012 hafi endurskoðun á stoðkerfinu verið komin á það stig að fyrstu drög að frumvarpi hafi legið fyrir sem m.a. gerði ráð fyrir sameiningu á skyldri starfsemi stoðþjónustunnar. Vegna fyrirsjáanlegrar sameiningar iðnaðarráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnað- arráðuneytis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafi frumvarpið verið lagt tíma- bundið til hliðar en áform um endurskoðun stoðkerfisins séu enn á dagskrá. Frum- varpið þarfnist breytinga, einkum vegna þess að eftir ríkisstjórnarskiptin vorið 2013 hafi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í raun verið skipt í tvennt. Gamla stoðkerfið sem iðnaðarráðuneyti hélt utan um á sínum tíma sé nú í sitt hvorum hluta þess þar sem Byggðastofnun tilheyrir stjórnslu landbúnaðarmála en ekki iðnaðar eins og áður. Þetta geri umbætur á stoðkerfi atvinnulífsins erfiðari þó ekki sé deilt um að koma verði á umbótum í málaflokknum.

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana því og hvetur ráðuneytið til að búa framangreint frumvarp sem fyrst til þinglegrar með- ferðar.

3. RÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ GERA KOSTNAÐAR- OG ÁBATAGREININGU

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við þessari ábendingu í árslok 2010 kom fram að það tæki undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um að greina þyrfti kostnað og ávinning við atvinnu- og byggðaþróun. Það myndi leitast við að setja árangursmælikvarða inn í verkefnasamninga sína þannig að hægt yrði að meta nýtingu fjárveitinga til atvinnu- og byggðaþróunarverkefna með árangursríkari hætti. Nýsköpunarmiðstöð Íslands hefði fyrir þess hönd leitt vinnu við gerð árangursmælikvarða fyrir vaxtarsamninga í samstarfi við atvinnuþróunarfélög. Á grundvelli þeirrar vinnu hefði kröfum um árang-

STYRKJA ÞYRFTI
SVÆÐISBUNDNA
ATVINNUÞRÓUN

DRÖG AÐ FRUM-
VARPI LÁGU FYRIR
2012

ursmat verið breytt við gerð nýrra vaxtarsamninga fyrr á árinu 2010. Ekki hefðu verið skilgreindir fyrirfram algildir árangursmælikvarðar fyrir alla vaxtarsamninga heldur skyldi koma fram í viðauka með þeim að mælikvarðar yrðu notaðir til að meta árangur hvers verkefnis um sig og samningsins í heild. Verkefnisstjórn vaxtarsamninga gæti einnig nýtt mælingarnar við mat á umsóknum og árangri verkefna.

Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti árið 2013 voru vaxtarsamningar veigamestu samningarnir sem iðnaðarráðuneyti gerði um stuðning við atvinnu- og byggðapróun. Með tilkomu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis hafi þeim fjölgað og þeir nái nú (ágúst 2013) til fleiri atvinnugreina. Árangursmælikvarðar hafi verið skilgreindir í stefnunni *Ísland 2020* og árangur sé mældur reglulega. Stefnt sé að því að áætla kostnað við aðgerðir og skilgreina fleiri árangursmælikvarða en því sé ólokið. Ráðuneytið fylgist þó reglubundið með framvindu vaxtarsamninganna og gerð sé krafa í þeim öllum um mælingar á árangri fyrir hvert verkefni. Núverandi vaxtarsamningum ljúki öllum í árslok 2013 en lokaskýrsla vegna þeirra muni ekki liggja fyrir fyrr en 15. apríl 2014, þ.e. að lokinni endurskoðun á bókhaldi atvinnuþróunarfélaganna. Árið 2013 verði árangur af stuðningsverkefnum Tækniþróunarsjóðs og AVS-rannsóknarsjóðs í sjávarútvegi hins vegar metinn.

Þrátt fyrir jákvæða þróun ítrekar Ríkisendurskoðun ábendingu sína. Mikilvægt er að ráðuneytið greini kostnað og ávinning af stuðningi þess við atvinnu- og byggðapróun með markvissum hætti. Það gerir því kleift að leggja mat á hvort fjármagnið sé nýtt með hagkvæmum og árangursríkum hætti og eflir áætlanagerð vegna nýrra aðgerða og forgangsroðun þeirra. Þá er mikilvægt að ráðuneytið ljúki vinnu við að skilgreina árangursmælikvarða. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að greina ítarlegar en gert hefur verið kostnað við fyrirhuguð verkefni fyrir gerð næstu vaxtarsamninga til að það geti borið áætlaðan kostnað þeirra saman við raunkostnað og lagt mat á frávík.

**MIKILVÆGT AÐ GETA
BORIÐ RAUNKOSTNAÐ
AÐ SAMAN VIÐ
ÁÆTLAÐAN KOSTNAÐ**

4. RÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ ÁKVEÐA HLUTVERK OG FRAMTÍÐ BYGGÐASTOFNUNAR

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að það hafi í gegnum tíðina skoðað möguleika á tilfærslu verkefna frá Byggðastofnun. Það hafi t.d. verið gert í aðdraganda að stofnun Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands þegar ávinningur af sameiningu Iðntæknistofnunar, Rannsóknarstofnunar byggingariðnaðarins og Byggðastofnunar var kannaður. Af slíkri tilfærslu varð ekki en tvær fyrrnefndu stofnanirnar voru sameinaðar árið 2007. Ári síðar voru uppi hugmyndir um breytingar á starfsemi Byggðastofnunar í þá veru að hún yrði eingöngu lánastofnun. Hagskýrslugerð yrði eflid með því að færa störf af þróunarsviði Byggðastofnunar til Hagstofu Íslands sem myndi opna starfsstöð á Sauðárkróki. Þar myndu fimm manns vinna að hagskýrslugerð fyrir einstök svæði. Rannsóknir á sviði ferðamála yrðu eflidar með samstarfi Ferðamálastofu og Hólaskóla og öll umsýsla sem tengist atvinnuþróunarfélögum myndi færast til Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands. Þessar hugmyndir fengu ekki brautargengi.

**HUGMYNDIR UM
BREYTINGAR Á VERK-
EFNUM BYGGÐA-
STOFNUNAR EKKI
GENGIÐ EFTIR**

Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti árið 2013 var ábending Ríkisendurskoðunar um flutning verkefna tekin til ítarlegrar skoðunar hjá ráðuneytinu þó að engar breytingar hefðu átt sér stað. Ráðuneytið telji engu að síður að ábending um að það þurfi að ákveða hlutverk og framtíð Byggðastofnunar sé enn í

fullu gildi. Þar sem ábendingin hefur ekki komið til framkvæmda ítrekar Ríkisendurskoðun hana.

5. RÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ GERA ÚTTEKT Á FRAMLAGI VAXTARSAMNINGA

Í viðbrögðum iðnaðarráðuneytis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að því og Byggðastofnun bærust árlega áætlanir og framvinduskýrslur frá atvinnuþróunarfélögunum vegna vaxtarsamninga þar sem þau greindu frá starfinu og árangri þess. Fyrsta vaxtarsamningnum, Vaxtarsamningi Eyjafjarðar, lauk í árslok 2007. Áður en ráðist hafi verið í gerð fleiri samninga hafi reynsla af honum verið metin, einkum m.t.t. samningsformsins, klasasamstarfs og almenns árangurs. Þannig hefði skapast grundvöllur til að ákveða hvort áfram skyldi haldið á svipaðri braut með þróun og endurnýjun vaxtarsamninga. Matið hafi bæði nýst vegna nýs vaxtarsamnings við Eyjafjarðarsvæðið og við gerð vaxtarsamninga við önnur atvinnuþróunarfélög. Ráðuneytið kvaðst einnig ætla að meta árangur af þeim þremur vaxtarsamningum sem myndu falla úr gildi í árslok 2010.

Samkvæmt upplýsingum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis árið 2013 var farið að ábendingu Ríkisendurskoðunar. Úttektir á vaxtarsamningunum voru unnar af Byggðastofnun og niðurstöður þeirra leiddu til breytinga á ákvæðum samninganna, einkum um skil á upplýsingum og mat á árangri. Ráðuneytið áformi að gera samræmt og óháð mat á öllum vaxtarsamningum þegar samningstíma þeirra ljúki í árslok 2013. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

2.2.2 ÁBENDING TIL FORSÆTISRÁÐUNEYTIS

1. FORSÆTISRÁÐUNEYTI ÞARF AÐ SAMÞYKKJA 20/20 SÓKNARÁÆTLUN FYRIR ÍSLAND

Í viðbrögðum forsætisráðuneytis við þessari ábendingu árið 2010 kom m.a. fram að stýrihópur 20/20 Sóknaráætlunar fyrir Ísland hefði skilað af sér lokaskýrslu um áætlunarferlið. Hann hefði einnig skilað stefnumarkandi skjali, *Ísland 2020*. Bæði þessi skjöl hefðu verið lögð fyrir ríkisstjórn og biðu þar samþykktar. Ráðuneytið sagði að áherslur sem birtust í *Ísland 2020* væru að fullu komnar til framkvæmda í stjórnsýslunni. Til stæði að vinna að þeim 20 hlutlægu markmiðum sem þar væru tilgreind til 10 ára. Gerð hefði verið hlutlæg greining á öllum lögbundnum stefnum og áætlunum ríkisins, í samráði við ábyrgðarráðuneyti hvernar stefnu, sem leitt hefði í ljós ríka þörf fyrir einföldun þeirra og samþættingu. Ráðuneytið sagði að lögð yrði áhersla á einföldun, samþættingu, notkun hlutlægra mælikvarða, skýrs og samhæfðs verklags við stefnumótun og áætlanagerð og skilgreiningu á framkvæmda- og ábyrgðaraðilum, auk þess sem gerð yrði krafa um árangursmat og reglulega endurskoðun stefna og áætlana.

Samkvæmt upplýsingum forsætisráðuneytis árið 2013 var stefnan *Ísland 2020* samþykkt í ríkisstjórn í árslok 2010 og skjalið birt á vef ráðuneytisins í janúar 2011. Þar voru sett fram 20 mælanleg markmið og 30 aðgerðir og verkefni. Árangursmælingar voru birtar á myndrænu formi á vef forsætisráðuneytis til að auðvelda eftirfylgni stjórnvalda með því að sett markmið næðust. 16 af 20 mælikvörðum hafa verið birtir (ágúst 2013) en vegna vandamála við mælingar á hinum fjórum hefur ekki reynst mögulegt að birta þá. Fram kom að markmiðin væru sameiginleg fyrir Stjórnarráð Íslands þó einstök fagráðuneyti, í samræmi við verksvið sín, beri ábyrgð á gerð aðgerða-

**SAMRÆMT OG ÓHÁÐ
MAT Á ÖLLUM
VAXTARSAMNINGUM**

ÍSLAND 2020

**20 MÆLANLEG
MARKMIÐ OG 30
AÐGERÐIR OG
VERKEFNI**

áætlana til að ná þeim. Forsætisráðuneyti heldur utan um markmiðin og framkvæmd stefnunnar í samvinnu við önnur ráðuneyti og heldur reglulega samráðsfundi með ábyrgðaraðilum verkefna. Ráðuneytið nefndi sóknaráætlanir landshluta sem dæmi um verkefni sem hafi tekist vel og leitt til nýsköpunar í stjórnsýslunni. Þar sé unnið að einföldun á skipulagi og verklagi tveggja stjórnsýslustiga, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, við áætlanagerð og meðferð almannafrjár en verkefnið sé sameiginlegt þróunarverkefni ráðuneyta og sveitarfélaga. Landshlutarnir átta hafi allir hafið vinnu við gerð sóknaráætlana og mat verði lagt á framkvæmdina að fenginni reynslu ársins 2013.

Þar sem stefnan *Ísland 2020* hefur verið samþykkt og framkvæmd hennar er í ásættanlegum farvegi telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna.

2.3 NIÐURSTAÐA

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við tveimur af sex ábendingum sem stofnunin setti fram í skýrslu sinni *Stuðningur við atvinnu- og byggðapróun* (desember 2010) á þann hátt að ekki sé þörf að ítreka þær. Ríkisendurskoðun ítrekar hins vegar fjórar ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, þ.e. að það endurskoði áherslur í stefnumótun, bæti skipulag málaflokksins og efli eftirlit með honum, geri kostnaðar- og ábatagreiningu og ákveði hlutverk og framtíð Byggðastofnunar vegna stuðnings við atvinnu- og byggðapróun.

**BRUGÐIST HEFUR
VERIÐ VIÐ TVEIMUR
AF SEX ÁBENDINGUM**