

Borgum v/ Norðurslóð
600 Akureyri
Sími 460-8900
rha@unak.is
<http://www.rha.is>



SAMEINING EYÞINGS OG ATVINNUÞRÓUNARFÉLAGANNA Á NORÐURLANDI EYSTRA

Maí 2017

Höfundar

Hjalti Jóhannesson

Arnar Þór Jóhannesson

R17-005-BYG

© RHA-Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri 2017

Öll réttindi áskilin. Skýrslu þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem með ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis útgefanda.

RHA-S-07-2017

ISSN 1670-8873 (vefútgáfa)

L-ISSN 1670-8873 (prentútgáfa)

Skýrsla unnin fyrir

Eyþing

EFNISYFIRLIT

1.	HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	1
2.	INNGANGUR	3
3.	AÐFERÐ OG GÖGN	4
4.	LAGAUMGJÖRÐ UM LANDSHLUTASAMTÖK, ATVINNUÞRÓUN OG STYRKI TIL ATVINNUÞRÓUNAR.....	6
4.1.	SVEITARSTJÓRNARLÖG	6
4.2.	LÖG UM BYGGÐAÁÆTLUN OG SÓKNARÁÆTLANIR	8
4.3.	LÖG UM BYGGÐASTOFNUN	12
4.4.	LÖG UM TEKJUSTOFNA SVEITARFÉLAGA	13
5.	LANDSHLUTASAMTÖK SVEITARFÉLAGA OG ATVINNUÞRÓUN Á NORÐURLANDI EYSTRÁ	14
5.1.	EYÞING – SAMBAND SVEITARFÉLAGA Í EYJAFIRÐI OG ÞINGEYJARSÝSLUM.....	15
5.2.	ATVINNUÞRÓUNARFÉLAG EYJAFJARÐAR	24
5.3.	ATVINNUÞRÓUNARFÉLAG ÞINGEYINGA	26
5.4.	SAMANBURÐUR Á HLUTVERKI EYÞINGS, AFE OG AÞ OG MEGINDRÆTTIR Í ÁHERSLUM.	28
6.	LANDSHLUTASAMTÖK OG ATVINNUÞRÓUN Í ÖÐRUM LANDSHLUTUM.....	30
6.1.	SUÐURLAND	30
6.2.	SUÐURNES	31
6.3.	VESTFIRDIR	32
6.4.	VESTURLAND	33
6.5.	NORÐURLAND VESTRA	34
6.6.	AUSTURLAND	35
6.7.	HÖFUÐBORGARSVÆÐIÐ	37
6.8.	SAMANTEKT UM SAMSPIL LANDSHLUTASAMTAKA OG ATVINNUÞRÓUNAR.....	38
7.	KOSTIR OG GALLAR BREYTTIS FYRIRKOMULAGS ATVINNUÞRÓUNAR Á NORÐURLANDI EYSTRÁ	39
7.1.	HELSTU KOSTIR SAMEININGAR	39
7.2.	HELSTU GALLAR SAMEININGAR	42

8.	MÖGULEGT FRAMTÍÐARFYRIRKOMULAG ATVINNUÞRÓUNAR Á NORÐURLANDI EYSTRÁ	46
8.1.	ÓBREYTT FYRIRKOMULAG	47
8.2.	SAMEINING EYÞINGS, ATVINNUÞRÓUNARFÉLAGS EYJAFJARÐAR OG ATVINNUÞRÓUNARFÉLAGS ÞINGEYINGA.....	48
9.	HEIMILDASKRÁ.....	51

MYNDIR

Mynd 1. Starfssvæði landshlutasamtaka sveitarfélaga. Heimild Byggðastofnun.	7
Mynd 2. Byggðakort EFTA 2014-2020. Heimild EFTA Surveillance Authority (2014).....	9
Mynd 3. Svæði sóknaráætlunar landshluta. Heimild forstæðisráðuneytið e.d.	10
Mynd 4. Ferill máls vegna styrkveitinga úr uppbyggingasjóði. Heimild Pétur Þór Jónasson (2017).	12
Mynd 5. Uppbygging Eyþings. Heimild Pétur Þór Jónasson (2017).....	18
Mynd 6. Skipurit og stoðkerfi Eyþings (stoðkerfið táknað með bláum lit). Heimild Pétur Þór Jónasson (2017).....	20
Mynd 7. Skipurit fyrir Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi, desember 2015.....	31
Mynd 8. Skipurit fyrir Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum	32
Mynd 9. Skipurit Austurbrúar.....	35
Mynd 10. Hugmynd að einföldu skipuriti miðað við sameiningu Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna.....	48
Mynd 11. Hugmynd að einföldu skipuriti miðað við sameiningu Eyþings, atvinnuþróunarfélaganna og Markaðsstofu Norðurlands.	50

TÖFLUR

Tafla 1. Áætluð rekstrarframlög ríkisins til atvinnuþróunarfélaganna á árinu 2017. Heimild

Anna Lea Gestsdóttir, 2017. 13

1. HELSTU NIÐURSTÖÐUR

- Með lögum nr. 69/2015 um byggðaaætlun og sóknaráætlanir var landshluta-samtökum falin umsýsla sóknaráætlana landshluta og þar með uppbyggingasjóða. Með því voru verkefni færð frá atvinnuþróunarfélögum. Sameining Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna fellur að stefnumótun ríkisins samkvæmt lögunum.
- Landshlutasamtök hafa ekki skýran lagaramma þrátt fyrir aukin fjárhagsleg umsvif og ný verkefni á undanförunum árum. Viðmælendur meðal sveitarstjórnarmanna kalla eftir að stjórnskipulegur sess þeirra verði betur skýrður og hvort um innleiðingu þriðja stjórnsýslustigsins sé að ræða.
- Stofnanafyrirkomulag á Norðurlandi eystra er frábrugðið öðrum landshlutum. Tvö atvinnuþróunarfélög eru á starfssvæði einna landshlutasamtaka. Einnig eru tvær símenntunarmiðstöðvar í landshlutanum. Markaðsstofa Norðurlands nær hins vegar yfir starfssvæði tveggja landshlutasamtaka á Norðurlandi.
- Viðtöl við sveitarstjórnarmenn benda til að kostir við sameiningu atvinnuþróunarfélaganna og Eyþings sé m.a. aukinn slagkraftur, samlegðaráhrif, hagræðing, minni skörun verkefna, sterkari stjórnsýslueining, einfaldara kerfi fyrir notendur og að Norðurland eystra geti betur kynnt sig út á við sem ein sterk heild.
- Viðtöl við sveitarstjórnarmenn benda til að gallar við sameiningu séu m.a. að áhersla í starfi kunni að verða of mikil á Akureyri og nágrenni, þekking geti tapast ef starfsmenn hverfa á braut, sérstakur samráðsvettvangur sveitarfélaga í héruðunum tapist, starfssvæðið sé of stórt, svæðin austan og vestan Vaðlaheiðar séu ólík og að sjálfstæði atvinnuþróunar gagnvart pólitíska vettvanginum geti minnkað.
- Við sameiningu félaganna geta framlög Bygðastofnunar til Norðurlands eystra lækkað um 4 m.kr eða 11% samkvæmt núverandi reiknireglu.
- Kostir við núverandi stofnanafyrirkomulag virðast helst snúa að nálægð og góðu aðgengi notenda að atvinnuþróunarfélögum.
- Þrátt fyrir ýmsa kosti við núverandi kerfi þá er líklegt að ákveðin skörun verkefna haldi áfram verði félögin þrjú starfrækt áfram í núverandi mynd.
- Ef haldið er áfram með núverandi stofnanafyrirkomulag þyrfti Eyþing væntanlega annað hvort að gera samninga við atvinnuþróunarfélögin um að þau sinni tiltekinni

umsýslu og ráðgjöf í tengslum við uppbyggingarsjóð eða að Eyþing sinni þessum hlutum alfarið. Fyrri kosturinn fellur síður að því markmiði samnings um sóknaráætlun Norðurlands eystra 2015-2019 að einfalda samskipti ríkis og sveitarfélaga og tryggja gagnsæi við úthlutun og umsýslu opinberra fjármuna. Ef Eyþing annaðist öll verkefni sem tengjast sóknaráætlun væri núverandi stofnanakerfi viðhaldið að nafninu til en þá væri búið að flytja burt mikilvægan hluta úr starfsemi atvinnuþróunarfélaganna og þau stæðu eftir sem veikari einingar.

- Sameining félaganna þriggja fellur að breytingu á hlutverki landshlutasamtakanna sem felst í lögum nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlun.
- Ef félögin verða sameinuð má sjá fyrir sér skipurit sem gerir ráð fyrir framkvæmdastjóra og tveimur sviðum/sviðstjórum, annars vegar yfir sviði innviða (vinnuheiti) sem sinnti verkefnum á borð við almenningssamgöngur, sveitarstjórnarmál, sóknaráætlun og hagsmunagæslu fyrir svæðið og öðrum yfir þróunarsviði (vinnuheiti) sem færi með málefni atvinnuþróunar, þ.m.t. ráðgjöf vegna uppbyggingarsjóðs og skyld mál. Stoðstarfsemi á borð við skrifstofurekstur og lögfræðilega ráðgjöf kæmi svo þvert á sviðin.
- Til að koma til móts við sjónarmið sveitarstjórnarmanna um að mikilvægt sé að eiga aðgang að atvinnuþróunarstarfseminni í héraði er bent á að æskilegt væri að starfsemin yrði að minnsta kosti á tveimur stöðum innan landshlutans, yrði þessi leið farin. Helst yrði það fyrirkomulag tryggt í sessi með því að setja það inn í samþykktir félagsins.
- Ekki var ætlast til að skýrsluhöfundar skoðuðu sameiningu Eyþings, atvinnuþróunarfélaganna og Markaðsstofu Norðurlands. Starfsemi hennar og tengsl við annað stoðkerfi atvinnulífsins kom þó til umræðu hjá mörgum viðmælendum enda er það þekkt fyrirkomulag.

2. INNGANGUR

Greinargerð þessi var unnin að beiðni stjórnar Eyþings. Hjalti Jóhannesson og Arnar Þór Jóhannesson unnu að gerð þessarar skýrslu en þeir starfa báðir sem sérfræðingar hjá RHA-Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.

Verkefnið fólst í að greina kosti og galla mögulegrar sameiningar Eyþings, Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar og Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga. Verkefnið var unnið að beiðni formanns og framkvæmdastjóra Eyþings í framhaldi af samþykkt um sama efni á aðalfundi samtakanna haustið 2016. Samkvæmt forsvarsmönnum Eyþings var markmið verkefnisins að auka slagkraft atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, nýta mannauðinn betur og einfalda starfsemi á sviði atvinnuþróunar og utanumhald um styrki þar sem fyrirkomulag þessa hefur breyst með tilkomu Sóknaráætlunar Norðurlands eystra. Jafnframt að tengja þessa þætti betur við þá pólitísku stefnumótun sem fer fram á vettvangi Eyþings.

Á aðalfundi Eyþings á Þórshöfn 11.-12. nóvember 2016 var samþykkt eftirfarandi ályktun: „Aðalfundur Eyþings samþykkir að fela stjórn að kanna kosti og galla sameiningar Eyþings, Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga og Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar“. Mikil umræða átti sér stað á fundinum um skipulag byggðapróunar- og atvinnuþróunarmála í landshlutanum. Sitt sýndist hverjum. Ekki síst var umræðan til komin vegna nýlegrar breytingar á lögum um byggðaaætlun og skiptingar landsins í starfssvæði sóknaráætlana landshluta og þar með uppbyggingarsjóða sem falla saman við starfssvæði landshlutasamtakanna. Með þessari lagabreytingu færðist hlutverk á þessu sviði til Eyþings frá atvinnuþróunarfélögunum. Fyrir aðalfundinum lá greinargerð um: „Starfsemi Eyþings og stoðstofnana“ sem unnin var af þremur stjórnarmönnum Eyþings og sem stjórn samtakanna hafði samþykkt 22. september 2016.

Það er rétt að hafa í huga að umræða um hlutverk landshlutasamtakanna í tengslum við verkefni á sviði byggðamála hefur staðið um lengri tíma. Má þar nefna skýrslu sem gerð var árið 2009 á vegum samgönguráðuneytisins, sem þá fór með sveitarstjórnarmál. Var þar verið að kanna hvort unnt væri að beita landshlutasamtökunum í tengslum við samstarf við Evrópusambandið (ESB) og byggðapróunaráætlun þess. Á þessum tíma var að hefjast vinna við aðildarumsókn Íslands að ESB og þar sem ekkert millistjórnsýslustig er á Íslandi virtist þörf fyrir tengingu við ESB á landshlutagrundvelli.

Í greinargerðinni er bent á kosti og galla við mismunandi stjórnunarfyrirkomulag á starfsemi landshlutasamtakanna og atvinnuþróunar og þær leiðir sem unnt er að fara en ekki er um beinar tillögur að ræða.

3. AÐFERÐ OG GÖGN

Eigindleg viðtöl voru tekin við hagsmunaaðila í aðdraganda þessarar skýrslu og eru þeir tilgreindir nánar hér að neðan. Var það gert til þess að draga fram þau sjónarhorn sem uppi eru og dýpka umræðuna. Þessi aðferð segir að sjálfsögðu ekki til um viðhorf sveitarstjórnarmanna almennt séð og hefur ekkert alhæfingagildi, en gefur vísbendingar um hvaða kosti og galla þeir sem starfa í þessu umhverfi sjá við þá hugmynd um sameiningu félaganna sem skýrsluhöfundum var ætlað að vinna eftir. Er óhætt að segja að viðtölin hafi verið gagnleg og fjölmörg sjónarmið komu fram þó vissulega megi greina meginlínur.

Framkvæmd voru 23 viðtöl og í fjórum þeirra voru viðmælendurnir fleiri en einn. Þess var gætt að ræða við að minnsta kosti einn sveitarstjórnarmann eða framkvæmdastjóra úr hverju sveitarfélagi. Átta viðtöl voru tekin á starfssvæði Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga (AP) og sömuleiðis átta viðtöl á starfssvæði Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar (AFE). Að auki var rætt við starfsfólk Eyþings, AP, AFE, Markaðsstofu Norðurlands, Bygðastofnunar, annarra landshlutasamtaka og atvinnuþróunarfélaga.

Viðmælendur voru valdir þannig að leitað var til sveitarstjórnarmanna sem hafa sótt ársfundi Eyþings, verið í stjórn atvinnuþróunarfélaganna eða látið sig málefni þessara félaga á einhvern hátt varða á undanförunum árum. Einnig var gætt að kynjasjónarmiðum. Þrátt fyrir að skoðanir væru mis sterkar og viðmælendur hefðu gefið þessu misjafnlega mikinn gaum voru nánast allir sem rætt var við vel að sér í þessum málum og höfðu skoðanir á því hvernig þeim yrði best háttað í framtíðinni.

Áður en viðtölin fóru fram var sendur tölvupóstur, sem útskýrði verkefnið stuttlega og spurningarammi sem stuðst var við þegar viðtölin fóru fram. Viðtölin vörðu frá 30 mínútum og upp í tvo klukkutíma og fóru þau fram dagana 13. mars til 4. apríl 2017. Viðtöl við sveitarstjórnarmenn voru tekin upp en ekki afrituð, hugmyndin var sú að rannsakendur gætu hlustað á þau aftur ef eitthvað væri óljóst. Það var ekki talin ástæða til þess að vitna, hvorki beint né óbeint, í viðmælendur heldur verða svörunum gerð skil í samandregnum niðurstöðum. Til að gæta nafnleyndar var ákveðið að birta ekki nafnalista viðmælenda. Viðtölin voru greind, einkum eftir þemum og starfssvæðum atvinnuþróunarfélaga og helstu niðurstöður þeirra dregnar saman. Auk þessa voru fyrirbyggjandi gögn rýnd (sjá heimildaskrá) og meðal annars var skipan mála í atvinnuþróun könnuð annars staðar á landinu. Óhætt er að segja að talsverðan mun er að finna á útfærslu þessara mála á milli landssvæða.

Fjórði kafli fjallar um lagaumhverfi landshlutasamtaka og stöðu þeirra í stjórnskipulegu tilliti. Er þar stiklað á stóru varðandi sveitarstjórnarlög, lög um byggðaaætlanir og sóknaráætlanir

og lög um Byggðastofnun. Í 5. kafla er fjallað um fyrirkomulag atvinnuþróunar og starfsemi landshlutasamtakanna á Norðurlandi eystra. Sjötti kafli fjallar um fyrirkomulag á starfsemi landshlutasamtaka og atvinnuþróunar í öðrum landshlutum sem er aðallega byggt á heimasíðum samtakanna. Kostir og gallar breytts fyrirkomulags, það er að segja að Eyþing, Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar og Þingeyinga fari í eina sæng, eru reifaðir í 7. kafla. Áttundi og síðasti kafli skýrslunnar fjallar um mögulegar leiðir varðandi framtíðarskipan þessara mála.

4. LAGAUMGJÖRÐ UM LANDSHLUTASAMTÖK, ATVINNUÞRÓUN OG STYRKI TIL ATVINNUÞRÓUNAR

Talsverðar breytingar hafa nýlega orðið á lagaumgjörð er varðar landshlutasamtök og atvinnuþróun, einkum hvað varðar umsjón og útdeilingu fjármuna til sóknaráætlana landshlutanna og þar með uppbyggingarsjóða. Með þessu hefur hlutverk landshlutasamtaka og samspil þeirra og atvinnuþróunarfélaga breyst. Hér verða helstu lög og reglugerðir um landshlutasamtök, atvinnuþróun og fjármál sveitarfélaga skoðuð.

4.1. Sveitarstjórnarlög

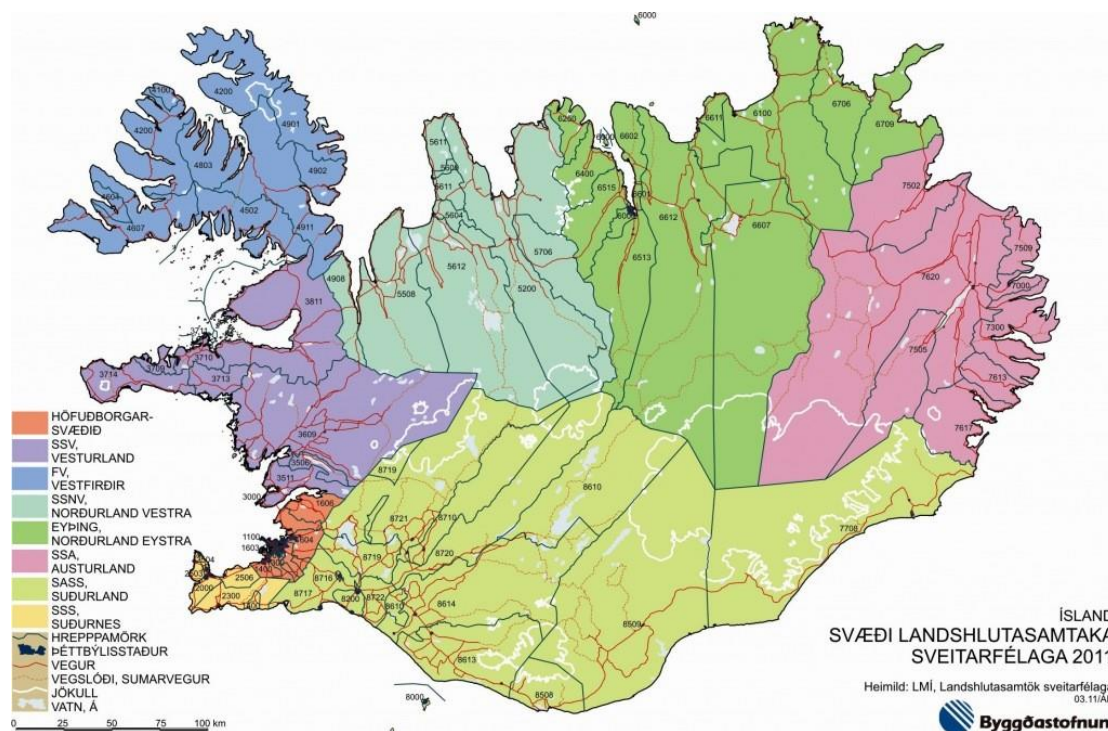
Í 97. grein sveitarstjórnarlaga frá árinu 2011 er fjallað um landshlutasamtök sveitarfélaga og hlutverk þeirra. Þar kemur fram að sveitarfélögum sé *heimilt* að vinna saman í slíkum samtökum. Það er því engin lagaskylda að stofna til þeirra. Hlutverk samtakanna er ekki ítarlega skilgreint heldur segir í lögnum: „...*(R)áðuneyti og opinberar stofnanir skulu ávallt leita umsagnar hlutaðeigandi landshlutasamtaka um stefnumótun eða ákvarðanir sem varða viðkomandi landsvæði sérstaklega*. Það má því sjá að vilji löggjafans er sá að landshlutasamtök séu fyrst og fremst pólitísk hagsmunagæslusamtök sveitarfélaga á hverju svæði fyrir sig.

Landshlutasamtökin geta hins vegar tekið að sér fleiri verkefni skv. sömu lögum ef vilji er fyrir hendi meðal eigenda þeirra: „Landshlutasamtök geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum tekið að sér verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., svo sem verkefni tengd byggðapróun eða öðrum sameiginlegum hagsmunum sveitarfélaga.“ Þeim eru ekki falin önnur verkefni í sveitarstjórnarlögum og í raun er þeim gefinn fremur laus taumur um það í stórum dráttum hvernig þau vilja haga sínum málum og móta sína starfsemi.

Uppbygging landshlutasamtaka er ansi ólík á milli svæða og hefur hvert svæði fyrir sig því getað leitast eftir að skipuleggja sig eins og sveitarstjórnarmenn þar telja best. Stjórnsýslulög og aðrar meginreglur stjórnsýsluréttar gilda um starfsemi landshlutasamtaka (Úrskurður nr. 65/2010). Landshlutasamtökin eru ekki stjórnvald en lúta þó sömu reglum og stjórnvald þrátt fyrir að vera ólögbundin félagasamtök. Þeim er raunar ætlað ákveðið stjórnsýslulegt hlutverk samkvæmt lögum þar sem þau eru skipuð af sveitarstjórnnum og gilda sömu reglur um þau eins og ef sveitarfélagið hefði sinnt sömu málum sjálft.

Vel mætti hugsa sér að landshlutasamtök fengju stærra og formfastara hlutverk sem þriðja stjórnsýslustigið en nýleg könnun meðal sveitarstjórnarfólks bendir til þess að ekki sé mikill áhugi á að ráðast í slíkar breytingar á stjórnskipuninni (Arnar Þór Jóhannesson o.fl. 2016).

Skipting landsins upp í starfssvæði landshlutasamtaka er ekki ákveðin í sveitarstjórnarlögum en þó er tiltekið að þau megi ekki vera fleiri en átta, en það er núverandi fjöldi samtaka.



Mynd 1. Starfssvæði landshlutasamtaka sveitarfélaga. Heimild Byggðastofnun.

Þar sem landshlutasamtökin eru skilgreind sem frjáls félagasamtök er sveitarfélögum í sjálfsvald sett hvort þau kjósi að vera aðili að landshlutasamtökum en nú um mundir eru öll sveitarfélög aðilar í samtökum á sínu svæði. Það er þó ekkert sjálfsagt mál og vel mætti hugsa sér að svo væri ekki. Á hinn bóginn eiga sveitarfélög rétt á að vera hluti af þessum samtökum starfi þau innan þess svæðis sem sveitarfélagið tilheyrir. Þannig er afmörkun landshlutasamtakanna sveigjanleg landfræðilega sem hentar vel m.a. þegar horft er til sameininga sveitarfélaga á mörkum landshluta eða kjördæma á undanförunum árum (lög nr. 97/2011). Í raun fylgir afmörkun landshlutasamtakanna í stórum dráttum þeirri kjördæmaskiptingu sem kosið var eftir á árunum 1959-1999¹. Þessi skipan mála er í samræmi við Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga þar sem skýrt er kveðið á um rétt sveitarfélaga til að hafa samvinnu og stofna til samtaka með það að leiðarljósi að gæta

¹ Undantekning frá þessari meginreglu var lengi vel Fjórðungssamband Norðlendinga sem náði yfir allt Norðurland, frá Hrutafirði til Langanes en því var skipt upp í SSV og Eyþing árið 1992.

sameinginlegra hagsmuna sveitarfélaganna (Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga – Ses nr. 122).

4.2. Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir

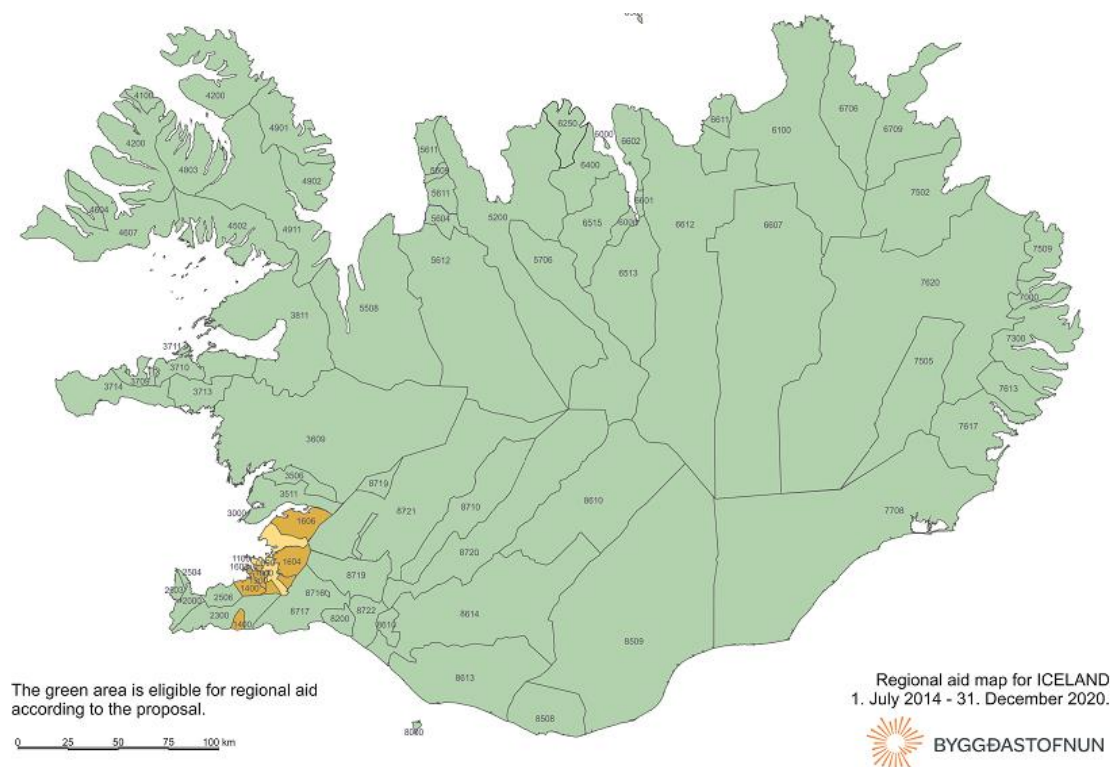
Árið 2009 var gerð skýrsla á vegum starfshóps samgönguráðherra, sem þá fór með málefni sveitarfélaga, um mögulegar breytingar á hlutverki landshlutasamtakanna (Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga, 2009). Um þær mundir var vinna í gangi við undirbúning aðildarumsóknar Íslands að Evrópusambandinu. Meðal annars var starfshópurinn að athuga hvort unnt væri að auka hlutverk landshlutasamtakanna í tengslum við byggðapróun og til að auka samþættingu opinberra aðila í tengslum við það verkefni. Hugmyndin var að athuga hvort landshlutasamtökin gætu orðið heppilegur vettvangur er tengdist byggðastefnu ESB og ynni að svæðisbundinni samvinnu innanlands í anda ESB. Þar sem þriðja stjórnsýslustigið er ekki fyrir hendi hérlendis var helst litið til landshlutasamtakanna í þessu sambandi. Í framhaldinu var sótt um aðild að ESB og litið til ýmissar samræmingar í íslenska samfélaginu við það sem gerist innan ESB. Meðal þess sem farið var í var vinna við verkefnið Sóknaráætlun Ísland 2020. Þar var landinu meðal annars skipt upp í svæði sóknaráætlunar og var skipting á grundvelli landshlutasamtakanna í stórum dráttum valin í því skyni.

Haft var samráð við landshlutasamtökin í tengslum við gerð skýrslunnar árið 2009 og kannaður vilji meðal forsvarsmanna þeirra til að auka vægi samtakanna á sviði ýmissa mála, m.a. byggðamála. Var almennt tekið jákvætt í þær hugmyndir og er ekki ólíklegt að það hafi verið undanfari þess að sóknaráætlun landshluta var gerð á þann hátt sem síðar varð og því má í raun líta á þá vinnu sem fram fór á þessum tíma sem aðdraganda þess að núna er verið að kanna kosti og galla þess að sameina Eyþing og atvinnuþróunarfélögin á Norðurlandi eystra.

Byggðaaætlun

Eins og fram hefur komið þá er landshlutasamtökum ætluð ákveðin hagsmunagæsla lögum samkvæmt. Finnur það sér meðal annars stað í Lögum um byggðaaætlun og sóknaráætlanir (nr. 69/2015). Í 3. grein laganna kemur fram að Byggðastofnun skuli vinna byggðaaætlun í umboði ráðherra sem lýsir stefnu stjórnvalda í byggðamálum á hverjum tíma. Er byggðaaætlunin nú stefnumótandi til sjö ára í senn og er markmið hennar að jafna kjör og aðstæður landsmanna óháð búsetu. Byggðalög sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf skulu sett í sérstakan forgang. Þá skal gerð grein fyrir sérstökum stuðningi við ákveðin stuðningssvæði samkvæmt þar til gerðu byggðakorti. Byggðakortið miðast þó við

núverandi skiptingu landsins í kjördæmi en ekki starfssvæði landshlutasamtakanna. Reykjavíkurborg kjördæmin og suðvesturkjördæmi eru utan byggðakortsins (EFTA Surveillance Authority, 2014).



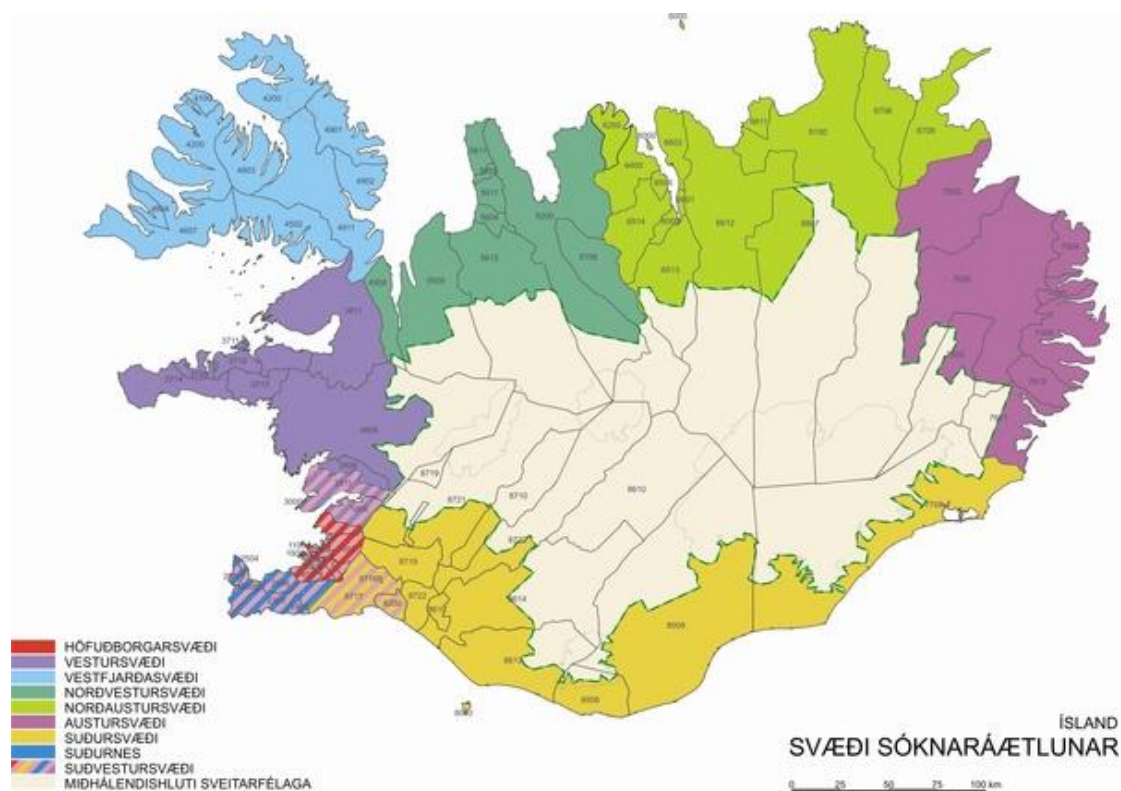
Mynd 2. Byggðakort EFTA 2014-2020. Heimild EFTA Surveillance Authority (2014).

Einn þeirra aðila sem Byggðastofnun ber að hafa samráð við vegna áætlunarinnar er landshlutasamtökin. Aðrir tilgreindir aðilar eru ráðuneyti, sveitarfélög og aðrir haghafar.

Sóknaráætlanir

Í 4. grein laga nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlanir er fjallað um sóknaráætlanir landshlutanna en þær eru ein af undirstöðunum í starfsemi landshlutasamtaka. Eru þetta stefnumótandi áætlanir þar sem fram kemur „stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum“. Stöðumatið á að endurspegla svæðisbundnar áherslur hvers landshluta fyrir sig og taka mið af meginmarkmiðum byggðaáætlunar og annarrar opinberrar stefnumótunar.

Hlutverk landshlutasamtakanna er að vinna sóknaráætlun sem nær yfir sama tímabil og byggðaáætlunin og sjá til þess að hún komist til framkvæmda. Svæði sóknaráætlunar landshluta fylgir í stórum dráttum svæðisskiptingu landshlutasamtakanna. Mörk höfuðborgarsvæðisins og aðliggjandi landshluta eru þó sveigjanleg.



Mynd 3. Svæði sóknaráætlunar landshluta. Heimild forstæðisráðuneytið e.d.

Svokallaður stýrihópur stjórnarráðsins var landshlutasamtökunum til halds og trausts við gerð sóknaráætlana. Aukinheldur var samráðsvettvangur sveitarfélaganna virkjaður í vinnunni. Má þar nefna sveitarfélög, ríkisstofnanir, menningarlíf, fræðasamfélagið og aðra haghafa. Einnig var ætlast til þess að landshlutasamtökin hefðu samráð sín á milli, sér í lagi þar sem atvinnu- og þjónustusvæði skarast á milli landshluta. Var samtökunum þá gert að samræma sóknaráætlanir sínar. Byggðastofnun og stýrihópur stjórnarráðsins eru eftirlitsaðilar með framkvæmd sóknaráætlanna (lög nr. 69/2015).

Í þessum lögum er gert ráð fyrir að landshlutasamtök séu til staðar og þeim falin tiltekin verkefni, þ.e. að vinna sóknaráætlanir fyrir sinn landshluta og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra. Þetta áhugavert í ljósi þess að það er ekki lagaskylda fyrir sveitarfélög að halda úti landshlutasamtökum.

Ekki er að sjá að landshlutasamtökin geti framselt þetta verkefni til annarra s.s. atvinnuþróunarfélaga í landshlutanum heldur skuli landshlutasamtökin sjálf vinna þessar áætlanir en þó í samstarfi við aðra tiltekna aðila.

Byggðastofnun hefur hlutverki að gegna við að aðstoða landshlutasamtökin við gerð og framkvæmd sóknaráætlana og er aðkoma stofnunarinnar fjórþætt samkvæmt starfsáætlun Byggðastofnunar fyrir árið 2013:

- Að vinna með stýrineti stjórnarráðsins að útfærslu verkefnisins².
- Að aðstoða landshlutasamtökin við gerð sóknaráætlana.
- Að samhæfa aðkomu opinberra stofnana að sóknaráætlunum í samvinnu við stýrinetið.
- Að gera stöðugreiningar og þróa mælikvarða á árangri einstakra sóknaráætlana.

Í starfsáætlun Byggðastofnunar fyrir 2013 kom einnig fram að einn helsti árangur sóknaráætlana landshluta hafi verið að auka samstarf og forgangsörðun á svæðisbundnum grunni. Jafnframt efling grenndarstjórnsýslu sem gæti tekið við fleiri verkefnum frá ríkinu, en hér er væntanlega átt við landshlutasamtökin³. Jafnframt er sagt í starfsáætluninni að sóknaráætlanir landshlutanna geti ekki komið í staðinn fyrir opinbera stefnu ríkisins í byggðamálum. Samstarf ríkis og sveitarfélaga um svæðisbundna þróun hljóti hins vegar að kalla á skýra stefnu í byggðamálum á landsvísi sem fléttist inn í starfsemi allra ráðuneyta. Sú nálgun sem felist í stefnumótuninni „Ísland 2020“ og sóknaráætlunum landshluta geri kröfu um „samhæfingu byggðamála innan stjórnsýslu ríkisins, eflingu sérfræðipækkingar á sviði byggðamála og skýrari stefnumótandi byggðaáætlun“ (Byggðastofnun, 2013: 5). Með vísan til landshlutasamtakanna og þróunar þeirra er sérstaklega eftirtektarvert að hér er ýjað að því að færa fleiri verkefni til landshlutasamtakanna.

Uppbyggingarsjóður

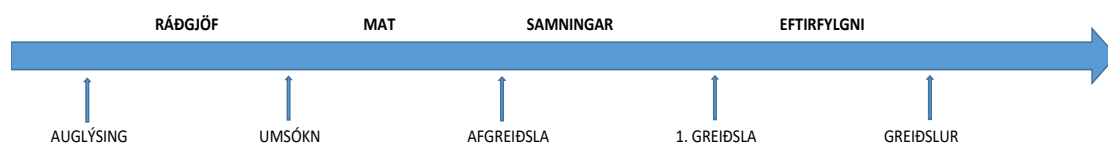
Landshlutasamtökin umsýsla uppbyggingarsjóð sem er hluti af sóknaráætlun landshluta og er fjármagnaður af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu⁴, mennta- og menningarráðuneytinu og sveitarfélögum á svæðinu. Uppbyggingarsjóðurinn fjármagnar verkefni sem hafa beina skírskotun til sóknaráætlunarinnar, m.a. á sviði menningarmála og nýsköpunar. Landshlutasamtökin skipa úthlutunarnefndina en starfsmenn þeirra sitja þó ekki sjálfir í þeim stjórnnum (lög nr. 69/2015). Þegar atvinnuþróun er ekki beinn hluti af landshlutasamtökunum á tilteknu svæði hefur verið farin sú leið að fá atvinnuþróunarfélögin að þeirri vinnu að aðstoða umsækjendur. Í öðrum tilfellum er atvinnuþróun hluti af landshlutasamtökunum og sjá þá þeir starfsmenn um þá vinnu.

² Starfsmaður stýrinetsins er starfsmaður Byggðastofnunar.

³ Höfundar fundu ekki nánari skilgreiningar á hugtakinu grenndarstjórnsýsla.

⁴ Þegar samningur um sóknaráætlun Norðurlands eystra var gerður 2015 fór atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið með byggðamál.

Uppbyggingarsjóður-ferill



Mynd 4. Ferill máls vegna styrkveitinga úr uppbyggingasjóði. Heimild Pétur Þór Jónasson (2017).

4.3. Lög um Byggðastofnun

Lög nr. 106 frá árinu 1999 fjalla um Byggðastofnun þar sem hlutverk og skyldur stofnunarinnar eru rakin. Meginhlutverk hennar er að stuðla að eflingu atvinnu og byggðar í landinu. Er henni ætlað hlutverk þegar kemur að atvinnuþróun og vissa ábyrgð þegar kemur að þeim málaflokki. Í 2. grein laganna sem fjallar um hlutverk stofnunarinnar kemur fram: *Stofnunin skipuleggur og vinnur að atvinnuráðgjöf í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra haghafa*. Ennfremur áréttar 9. greinin samstarfið við atvinnuþróunarfélögin: *Byggðastofnun skipuleggur og vinnur að ráðgjöf við atvinnulífið á landsbyggðinni í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra [haghafa]*. Er stofnuninni ætlað að gera það með því að vera atvinnulífinu á landsbyggðinni til halds og trausts er varðar skipulagningu og ráðgjöf. Henni ber að vera í samstarfi við þá sem sinna atvinnuráðgjöf til þess að bæta stöðugt þjónustuna og efla ráðgjafana. Fyrirkomulag ráðgjafarinnar getur verið mismunandi, oftast gerir Byggðastofnun samning við atvinnuþróunarfélög en það er líka hægt að semja við stofnanir, sveitarfélög, sjálfstætt starfandi ráðgjafa eða aðra til þess að sinna ráðgjöfinni á hverju svæði fyrir sig. Í reglugerð (nr. 347/2000) fyrir Byggðastofnun segir: „Byggðastofnun veitir atvinnuþróunarfélögum faglega aðstoð við atvinnuþróun og nýsköpun, miðlar upplýsingum, aðstoðar við endurmenntun, samræmingu á starfsemi atvinnuþróunarfélaganna og eflingu samstarfs þeirra á milli. Hún myndar tengsl við stofnanir sem vinna að atvinnu- og byggðaþróun, skipuleggur samstarfsverkefni og aðstoðar við leit að samstarfsaðilum varðandi sérhæfð mál.“ Skipulag Byggðastofnunar gerir ráð fyrir að þróunarsvið stofnunarinnar annist þessi samskipti við atvinnuþróunarfélögin. (Reglugerð 6. gr.).

Samkvæmt laganna hljóðan veitir Byggðastofnun framlög til verkefna á sviði atvinnuuppbyggingar og nýsköpunar⁵. Stjórn stofnunarinnar ákveður verkefnin og leitar eftir samstarfsaðilum um þau. Við umfjöllun um einstök verkefni getur stjórnin, ásamt

⁵ Í reynd er þetta framkvæmt á annan hátt með tilkomu sóknaráætlana landshluta.

samstarfsaðilum, sett á fót verkefnanefndir til ráðgjafar. Einnig er heimilt að fela atvinnuþróunarfélögum úthlutun fjár til einstakra verkefna (nr. 106/1999).

Byggðastofnun sér um að greiða rekstrarframlög ríkisins til atvinnuþróunarfélaga samkvæmt ákveðinni reiknireglu og er áætlað að samtals nemi þessi stuðningur tæplega 200 m.kr. á árinu 2017 (Byggðastofnun, 2017). Tafla 1 sýnir hvernig framlögin skiptast fyrir það ár á milli félaganna⁶:

Tafla 1. Áætluð rekstrarframlög ríkisins til atvinnuþróunarfélaganna á árinu 2017. Heimild Anna Lea Gestsdóttir, 2017.

Landshluti/félag	
Atvinnuráðgjöf Vesturlands	22.431.000
Fjórðungssamband Vestfjarða	41.270.000
Atvinnuþr. Samb. sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	22.431.000
Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar bs.	18.889.000
Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga hf.	15.348.000
Austurbrú ses.	25.973.000
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	28.334.000
Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum	21.806.000
Samtals	196.482.000

4.4. Lög um tekjustofna sveitarfélaga

Í lögum um tekjustofna sveitarfélaga (nr. 4/1995) kemur fram að hluti af bundnum útgjöldum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skuli renna til landshlutasamtakanna. Þannig er samtökunum tryggt ákveðið rekstrarframlag árlega í gegnum sjóðinn sem var um 25 milljónir kr. á hvert samtakanna skv. ársreikningi Jöfnunarsjóðs fyrir árið 2015 (Ríkisendurskoðun, 2016). Sveitarfélög sem að landshlutasamtökunum standa greiða framlög og hafa samtökin tekjur af verkefnum sem þeim er falið að sinna, svo sem vegna heilbrigðiseftirlits, sorpstöðva, almenningssamgangna eða atvinnuþróunarfélaga. Mjög misjafnt er hversu há framlög aðilarveitarfélaga eru svo og sértekjur. Þá hefur fjármagn sem stýrt er í gegnum landshlutasamtökin aukist verulega þar sem landshlutasamtökunum hefur verið falin umsjón með sóknaráætlunum landshluta og uppbyggingarsjóðum þeirra.

⁶ Hér eru tilgreindir þeir aðilar sem fá rekstrarframlögin og það vekur athygli að það eru alls ekki alltaf atvinnuþróunarfélög sem eru móttakendur framlaganna heldur einnig landshlutasamtök.

5. LANDSHLUTASAMTÖK SVEITARFÉLAGA OG ATVINNUÞRÓUN Á NORÐURLANDI EYSTRÁ

Fyrstu landshlutasamtök sveitarfélaga, eða í raun forverar þeirra, nefndust Fjórðungsþing Austfirðinga sem var stofnuð árið 1943 eða tveimur árum á undan Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Árið 1945 var Fjórðungsþing Norðlendinga stofnað og náði starfssvæði þess allt frá Hrútafirði í vestri til Langaness í austri. Að fjórðungsþingunum stóðu fulltrúar bæja, sýslna og jafnvel presta (Unnar Stefánsson, 1995). Fjórðungsþingin héldu fundi og gerðu ályktanir um ýmis hagsmunamál, m.a. er varðaði sjálfstjórn í anda fylkja og amta á Norðurlöndunum. Eftir kjördæmabreytingu árið 1959 breyttist hlutverk þessara þinga í samstarfsvettvang sveitarfélaga í nýju kjördæmunum. Þannig breyttist Fjórðungsþing Norðlendinga í Fjórðungssamband Norðlendinga árið 1969 en það var frábrugðið öðrum landshlutasamtökum sveitarfélaga að því leyti að það náði yfir tvö kjördæmi, þ.e. Norður-landskjördæmi vestra og eystra. Árið 1992 var samþykkt að leggja Fjórðungssamband Norðlendinga niður og stofna á grundvelli þess tvenn samtök sem eru Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) og Eyþing - Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum (sama heimild).

Aðalfundir landshlutasamtakanna eða ársþing skapa ákveðinn vettvang fyrir aðila á borð við alþingismenn, ráðherra og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga til að ná beinum tengslum við fulltrúa sveitarfélaga innan viðkomandi landshluta. Þannig eru þessir fundir að jafnaði ágætlega sóttir af þessum aðilum sem taka virkan þátt í fundarstörfum skv. þeim venjum sem um það gilda.

Tvö atvinnuþróunarfélög eru á Norðurlandi eystra, sem eru Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar bs. og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga hf. og er það eina tilvikið þar sem fleiri en eitt félag er fyrir landshluta. Er athyglisvert að því fyrirkomulagi var komið á meðan ein landshlutasamtök voru þó fyrir allt Norðurland. Í gegnum tíðina hafa heyrst raddir um að sameina atvinnuþróunarstarfið á Norðurlandi eystra á eina hendi en það hefur ekki hlotið hljómgrunn. Nefna má umfjöllun svo gamla að hún átti sér stað í tengslum við undirbúning fyrstu stefnumótandi byggðaaætlunarinnar 1994-1997 þar sem hugmyndir voru um að lögbinda að aðeins eitt atvinnuþróunarfélag skyldi vera í hverjum landshluta. Þær sameiningarhugmyndir mættu m.a. andstöðu hjá forsvarsmönnum Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga (Dagur, 1993, 18. mars).

Vaðlaheiði skiptir landshlutanum í tvö undirsvæði; Eyjafjörð og Þingeyjarsýslu og hefur lengi tálmað trygguð heilsársamgöngum á milli héraðanna. Forsendur fyrir þessari tvískiptingu

munu væntanlega minnka smám saman eftir að Vaðlaheiðargöng hafa verið opnuð fyrir umferð (Hjalti Jóhannesson og Halla Hafbergsdóttir, 2015 og Hjalti Jóhannesson, 2016). Forsendur munu skapast fyrir aukinni atvinnu- og þjónustusókn á milli héraðanna og endurskipulagningu í opinberum rekstri af ýmsu tagi. Þrátt fyrir að göngin séu ekki tilbúin enn má sjá merki þess að opinber þjónusta á borð við heilbrigðisþjónustu og sýslumanns-embætti sé þegar farin að taka mið af bættum samgöngum og gert sé ráð fyrir að jafnan sé bílfært á milli héraðanna. Svipað gildir um verslun, þjónustu og ýmsa aðra starfsemi einkaaðila. (Hjalti Jóhannesson, 2016).

Rétt er að fram komi að Akureyrarbær hefur verið með eigin atvinnumálafulltrúa og atvinnu-málanefnd af og til í gegnum árin sem hefur gert atvinnuþróunarumhverfið í Eyjafirði enn flóknara og ógagnsærra. Þá hefur Norðurþing einnig verið með verkefnastjóra sem hefur haft umsjón með atvinnumálum Norðurþings með sérstaka áherslu á uppbyggingu stóriðju í sveitarfélaginu.

5.1. Eyþing – Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum

Íbúar á starfssvæði Eyþings eru tæplega 30 þúsund talsins í 13 sveitarfélögum. Landshlutinn skiptist í tvö undirsvæði eins og nafn samtakanna bendir til; annars vegar Eyjafjörð með sjö sveitarfélög og 24.500 íbúa og hins vegar Þingeyjarsýslu með sex sveitarfélög og 4.800 íbúa. Sveitarfélögum hefur fækkað mikið á svæðinu en þau voru samtals 30 þegar samtökin voru stofnuð árið 1992; 14 vestan Vaðlaheiðar og 16 austan hennar (Athygli, 1993).

Hlutverk

Eyþing hefur það meginhlutverk að gæta hagsmuna síns landshluta líkt og önnur landshluta-samtök. Samtökin hafa verið tengiliður milli ríkisins og sveitarfélaganna í ýmsum málum og átt í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og önnur landshlutasamtök um hagsmuni sveitarstjórnarstigsins. Um hlutverkið segir eftirfarandi í lögum samtakanna skv. heimasíðu þeirra (Eyþing, e.d.):

Hlutverk Eyþings er að vera samráðsvettvangur aðildarsveitarfélaganna og sinna hverjum þeim verkefnum sem sveitarfélögin eða löggjafinn kunna að fela þeim. Markmið samtakanna er að efla samvinnu sveitarfélaganna, gæta hagsmuna þeirra, styrkja byggð og mannlíf á starfssvæðinu öllu, atvinnulega, félagslega og menningarlega.

Markmiðum sínum skulu samtökin ná m.a. með samstarfi við aðrar samstarfsstofnanir sveitarfélaga á starfssvæðinu. Þá starfa samtökin í nánnum tengslum við ráðuneyti

sveitarstjórnarmála, Samband íslenskra sveitarfélaga og við önnur landshlutasamtök sveitarfélaga.

Hér má sjá að hlutverk Eyþings er vítt skilgreint og athygli vekur, í ljósi þeirrar úttektar sem hér fer fram, að hagsmunagæsla samtakanna tekur jafnt til byggðamála, atvinnamála, félagslegra þátta og menningar. Þannig má sjá að framkvæmd sóknaráætlunar landshluta sem nýlega var færð yfir til landshlutasamtakanna virðist falla að þessu markmiði Eyþings.

Rekstrarlegt umfang Eyþings var lengst af ekki ýkja mikið. Um tíma voru þó allmargir starfsmenn á vegum samtakanna þar sem þau ráku Skólaþjónustu Eyþings á tímabilinu 1996-1999 eftir yfirtöku sveitarfélaganna á öllum rekstri grunnskólans árið 1996. Um var að ræða sérfræðiþjónustu við skóla og stærstan hluta af þeirri starfsemi sem áður tilheyrði Fræðsluskrifstofu Norðurlands eystra og voru starfsmenn um 10 talsins. Í aðdraganda þess að stofnað var til Skólaþjónustu Eyþings spruttu nokkrar deilur milli sveitarstjórnarmanna á svæðinu um hvort það væri hlutverk Eyþings að taka að sér rekstur svo umfangsmikillar starfsemi. Sjálfstæðismenn í bæjarstjórn Akureyrar, sem voru þá í minnihluta, töldu til dæmis réttara að sveitarfélagið tæki sjálft að sér þennan rekstur og seldi öðrum sveitarfélögum þjónustu eftir atvikum. Skrifaði Sigurður J. Sigurðsson, sem þá var oddviti Sjálfstæðismanna í bæjarstjórn m.a. grein í Dag 13. febrúar 1996 þar sem eftirfarandi sjónarmið komu fram:

Það sem ekki síst mótar andstöðu okkar við þetta vinnulag er sú staðreynd að með þessu er verið að gera Eyþing að nýju stjórnkerfi, en þátttaka okkar í stofnun þeirra samtaka á sínum tíma [1992] miðaðist síst af öllu við það. Eyþing var stofnað eftir að aðilar voru sammála um að leggja niður Fjórðungssamband Norðlendinga. Eyþing átti að vera samstarfsvettvangur sveitarstjórnarmanna í Norðurlandi eystra, en starfsemi þess lágmörkuð. Hugmyndin var aldrei sú að Eyþing tæki að sér rekstur af hálfu sveitarfélaganna. Hér er um grundvallarbreytingu að ræða, sem engin ástæða var fyrir Akureyri að samþykkja.

Skólaþjónusta Eyþings var svo lögð niður 1999 í kjölfarið á því að Sjálfstæðismenn fengu meirihluta á Akureyri í sveitarstjórnarkosningunum 1998. Um svipað leyti var farið í stefnumótun Eyþings og lögð áhersla á hagsmunagæsluhlutverk samtakanna, þ.e. að „ráðist [yrði] í gerð aðgerðaáætlunar fyrir Eyþing sem félli beint að skilgreindu hlutverki samtakanna, sbr. lög þeirra“ (Pétur Þór Jónasson, 2000).

Þessi forsaga er rifjuð hér upp til að varpa ljósi á að um langa tíð hafa togast á mismunandi sjónarmið sveitarstjórnarmanna í landshlutanum um hlutverk Eyþings en lengst af hefur hagsmunarekstur verið kjarni starfseminnar en ekki samrekstur verkefna sveitarfélaganna.

Ríkisvaldið hefur nú aðrar hugmyndir um hlutverk landshlutasamtakanna og þar með Eyþings. Opinberlega kemur það best fram í lögum um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 og í ýmsu sem varðar starfsemi stýrihóps stjórnarráðsins sem hafði umsjón með gerð laganna og ýmsu um framkvæmd þeirra. Einnig kemur vilji ríkisvaldsins fram í samningum við Vegagerðina um tilraunarekstur landshlutasamtakanna, þar með talið Eyþings, á rekstri leiðakerfis Strætó bs. utan höfuðborgarsvæðisins frá 2012 (Eyþing, 2012).

Helstu verkefni

Helsta verkefni Eyþings er hagsmunagæsla á ýmsum sviðum en fleiri verkefni hafa verið að bætast við á undanförunum árum. Ráðning menningarfulltrúa Eyþings fór fram árið 2007 og umsýsla menningarstyrkja hófst þar með. Árið 2011 fékk Eyþing það verkefni að annast yfirstjórn allra fjallaskilamála á fyrrverandi starfssvæði Héraðsnefndar Eyjafjarðar sem lögð hafði verið niður árið 2007. Þá bættist við umsjón með almenningssamgöngum á starfssvæðinu og gagnvart höfuðborgarsvæðinu árið 2012 samkvæmt samningi við Vegagerðina. Gerð svæðisskipulags fyrir ferðaþjónustu á Norðurlandi eystra er annað nýlegt verkefni sem Eyþingi hefur verið falið að vinna í samráði við ráðgjafafyrirtæki. Þá hafa ýmis smærri og stærri verkefni verið hýst og farið fram á vegum samtakanna. Má þar nefna verkefnið Creative Momentum sem er styrkt af Norðurslóðaaætlun ESB⁷.

Síðast en ekki síst var umsjón með sóknaráætlun landshluta færð yfir til Eyþings líkt og annarra landshlutasamtaka árið 2015 en það hafði haft nokkurn aðdraganda. Gerð verður sérstök grein fyrir sóknaráætlun hér að aftan enda er það umfangsmesta verkefni samtakanna og það verkefni sem einkum knýr á um þetta verkefni um að kanna kosti og galla sameiningar Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna í landshlutanum.

Skipulag

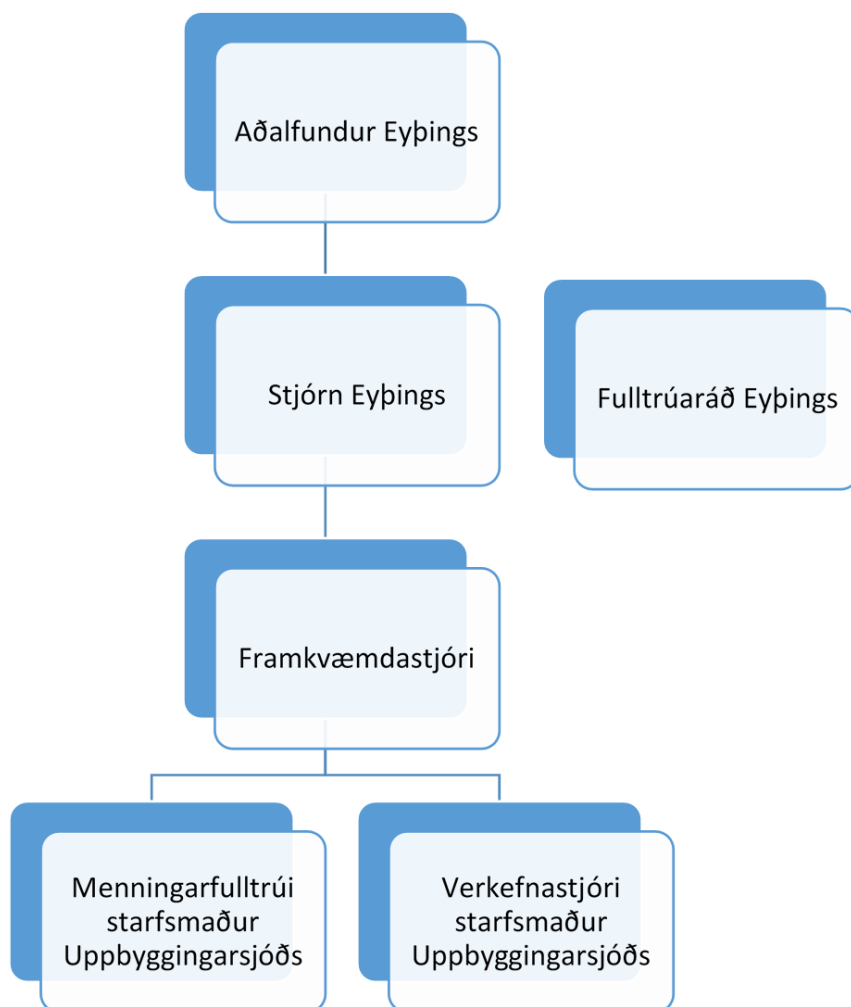
Samkvæmt lögum Eyþings fer aðalfundur með æðsta vald samtakanna og fer fjöldi fulltrúa hvers sveitarfélags eftir íbúafjölda skv. ákveðinni reglu. Stjórn samtakanna er sjö manna og er miðað við að fjórir komi úr sveitarfélögum við Eyjafjörð og þrír úr Þingeyjarsýslu. Þá er sérstakt 20 manna fulltrúaráð til staðar og eiga aðalmenn í stjórn sæti í ráðinu og að auki fulltrúar kosnir af sveitarstjórnnum. Hlutverk fulltrúaráðsins er að vera stjórninni til ráðgjafar í veigamiklum málum og að tryggja lýðræðislega aðkomu allra sveitarfélaga á starfssvæði samtakanna.

⁷ <https://mycreativeedge.eu/site-pages/creative-momentum-project/>

Framkvæmdastjóri ber ábyrgð á daglegum rekstri Eyþings og eru tveir aðrir fastir starfsmenn á skrifstofunni; menningarfulltrúi og verkefnastjóri. Nokkrar nefndir og ráð starfa á vegum samtakanna eða með þátttöku þeirra og eru þessi helst:

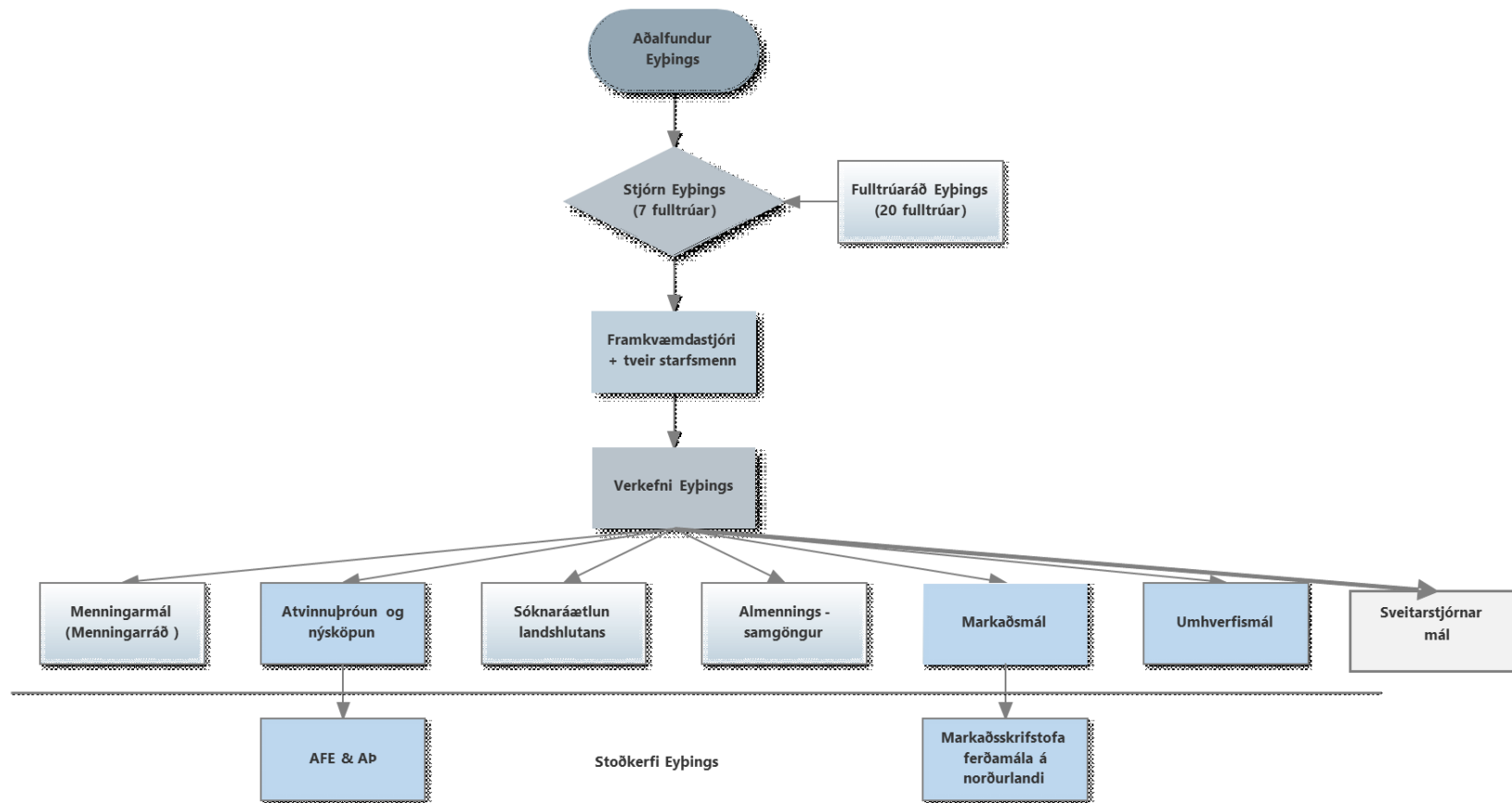
- Fulltrúaráð Eyþings
- Úthlutunarnefnd og fagráð Uppbyggingarsjóðs Norðurlands eystra
- Vinnumarkaðsráð Norðurlands eystra
- Heilbrigðisnefnd Norðurlands eystra (kosin á aðalfundi Eyþings 2014 til 4 ára)
- Skólanefnd Framhaldsskólans á Laugum
- Fjallskila- og markanefnd í Eyjafirði

Eftirfarandi mynd sýnir skipulag samtakanna eins og það er um þessar mundir, þ.e. án þess að sýna verkefni.



Mynd 5. Uppbygging Eyþings. Heimild Pétur Þór Jónasson (2017).

Mynd 6, á næstu síðu, sýnir uppbyggingu samtakanna með verkefnum, samstarfsstofnunum og stoðkerfi. Myndin kemur frá samtökunum sjálfum og er því sýn þeirra á hvernig skipulag starfseminnar er og tengsl við samstarfsstofnanir.



Mynd 6. Skipurit og stoðkerfi Eyþings (stoðkerfið táknad með bláum lit). Heimild Pétur Þór Jónasson (2017).

Sóknaráætlun landshluta

Árið 2015 var sett inn í lög að landshlutasamtök sveitarfélaga tækju að sér ákveðinn hluta byggðaðróunar í landinu (Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015). Þarna var um að ræða umsjón og ábyrgð á sóknaráætlun landshluta og umsýslu og úthlutun úr uppbyggingarsjóðum landshlutanna. Höfðu atvinnuþróunarfélögin áður haft hluta þessara verkefna með höndum á Norðurlandi eystra. Sóknaráætlanir landshluta höfðu þó verið í gangi um nokkurra ára skeið sem hluti af Sóknaráætluninni Ísland 2020 en með lögunum voru þær tengdar við byggðaaætlun og landshlutasamtökin fengu aukið hlutverk. Eyþing bar því með lagasetningunni ábyrgð á framkvæmd sóknaráætlunar á Norðurlandi eystra á tímabilinu 2015-2019. Því var ljóst að Eyþing þyrfti að gera sérstakar ráðstafanir til þess að uppfylla lagskylduna. Í öðrum landshlutum hafði lagasetningin minni breytingu í för með sér, sérstaklega þar sem atvinnuþróun var þegar hluti af starfsemi viðkomandi landshlutasamtaka. Sérstakur stýrihópur stjórnarráðsins um byggðamál hefur haft yfirumsjón með undirbúningi og framkvæmd sóknaráætlun landshluta. Hélt hann sinn fyrsta fund 2. júní 2014 og tók við hlutverki stýrinets stjórnarráðsins um sóknaráætlanir landshluta sem hélt sinn fyrsta fund 2. mars 2012⁸. Sá hann að miklu leyti um undirbúning ofangreindrar lagasetningar.

Samkvæmt samningi um sóknaráætlun Norðurlands eystra 2015-2019 (Eyþing 2015a), er markmiðið að ráðstöfun þeirra fjármuna sem varið er til verkefna í landshlutanum á sviði atvinnu-, byggða- og menningarmála, byggi á svæðisbundnum áherslum og markmiðum sem fram koma í sóknaráætlun landshlutans. Í samningnum kemur einnig fram að markmiðið sé að stuðla að jákvæðri samfélagsþróun, treysta stoðir menningar og auka samkeppnishæfni landshlutans og landsins alls. Jafnframt er markmiðið að einfalda samskipti ríkis og sveitarfélaga og tryggja gagnsæi við úthlutun og umsýslu opinberra fjármuna. Varðandi einföldun á samskiptum ríkis og sveitarfélaga má rifja upp ræðu forsætisráðherra við opnum Austurbrúar þar sem einmitt kom fram að:

Landshlutasamtök og samþættar stoðstofnanir munu svo gegna lykilhlutverki í að halda utan um samskipti landshluta við stýrinet Stjórnarráðsins, vinna að stefnumótun, áætlanagerð og verkefnaþróun innan landshlutana. Með þessu fyrirkomulagi samskipta sé ég fyrir mér mikla hagræðingu og aukna skilvirkni og jafnvel í framtíðinni einn samning milli ríkis og

⁸ Fundargerðir stýrihópsins og stýrinetsins eru aðgengilegar á vef stjórnarráðsins:

<http://www.stjornarrad.is/sl/styrinet-stjornarradsins/fundargerdir>

sveitarfélaga þar sem landshlutinn hefur meira vægi og vald er kemur að úthlutun þeirra fjármuna og ákvörðun stefnumála er snerta landshlutann (Forsætisráðuneytið, 2012).

Flest bendir til að stefnumótun ríkisvaldsins hafi ekki tekið stórum breytingum að þessu leyti frá árinu 2012. Um það vitna m.a. fundargerðir stýrinets og síðar stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál⁹. Eyþingi var með lögunum um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 veitt meira vægi og vald er varðar úthlutun fjármuna og ákvörðun stefnumála er snerta landshlutann eins og ráðherrann talaði um í ræðu sinni. Stjórnskipulag heima fyrir í landshlutanum tók hins vegar ekki mið af þessu eins og kunnugt er.

Verka- og kostnaðarskipting vegna uppbyggingarsjóðs

Samkvæmt minnisblaði um stjórnskipulag uppbyggingarsjóðs (Eyþing, 2015b) skipar stjórn Eyþings fimm manna úthlutunarnefnd. Í nefndinni sitja m.a. formenn fagráðs atvinnuþróunar og -nýsköpunar og fagráðs menningar. Tveir nefndarmenn eru úr hópi kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa. Starfsmenn Eyþings eru úthlutunarnefnd til aðstoðar ef þess er óskað. Þegar úthlutun er lokið sjá þeir, ásamt starfsmönnum atvinnuþróunarfélaganna eftir nánara samkomulagi, um samskipti við styrkþega og eftirfylgni verkefna. Þannig var ákveðið að Eyþing semdi við atvinnuþróunarfélögin tvö í landshlutanum um þessa þætti.

Þá skipar stjórn Eyþings fagráð menningar og fagráð atvinnuþróunar og nýsköpunar sem eru hvort um sig fimm manna. Hlutverk þeirra er að fara yfir umsóknir um styrki og gera tillögur um styrkvilyrði fyrir úthlutunarnefnd uppbyggingarsjóðs. Við skipun í fagráðin hefur stjórnin samráð við fagaðila á viðkomandi sviðum, s.s. atvinnuþróunarfélög, háskólastofnanir og atvinnulíf. Þess skal gætt við skipun fagráða að tveir fulltrúar komi austan Vaðlaheiðar og tveir vestan hennar. Fagráð þessi eru valkvæð, það er í höndum hverra landshlutasamtaka fyrir sig hvort skipað sé í þau eða ekki.

Í verklagsreglum um úthlutun úr uppbyggingarsjóði sóknaráætlunar Norðurlands eystra er verkaskiptingu starfsmanna Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna lýst. Þar kemur m.a. fram:

Eyþing auglýsir eftir umsóknum í uppbyggingarsjóð. Starfsmenn Eyþings, AFE og AP, í umboði stjórnar Eyþings, taka við umsóknum og ganga frá þeim í hendur fagráða, sem meta umsóknir. Starfsmaður Eyþings kemur tillögum fagráða til úthlutunarnefndar. Þegar úthlutun er lokið sjá aðurnefndir starfsmenn um samskipti við styrkþega og eftirfylgni verkefna (Eyþing, 2015c:1).

⁹ <http://www.stjornarrad.is/sl/styrinet-stjornarradsins/fundargerdir>

Talsverð umræða hefur farið fram um verka- og kostnaðarskiptingu síðan samningurinn tók gildi sem virðist tengjast mjög umræðunni um mögulega sameiningu félaganna þriggja. Á fyrsta ári sóknaráætlunar, á því formi sem samþykkt var árið 2015, virðist hlutverk atvinnuþróunarfélaganna í umsýslu við uppbyggingarsjóðinn hafa verið stærra. Væntanlega var tekið meira mið af því sem var til ársins 2015, er umsýsla vegna atvinnuþróunar og nýsköpunarhluta hans (eða vaxtarsamningarnir) var í þeirra höndum. Skiptist fé vegna atvinnuþróunar- og nýsköpunarhluta uppbyggingarsjóðs jafnt milli starfssvæða atvinnuþróunarfélaganna (fundargerð stjórnar Eyþings 15. maí 2015). Til umsýslu skyldi varið 9 m.kr. í samræmi við heimild í samningi um Sóknaráætlun Norðurlands eystra 2015-2019. Á stjórnarfundi 16. júní 2015 var ákveðið að til umsýslu við atvinnuþróunar- og nýsköpunarhluta uppbyggingarsjóðs færu 4.750 þús. kr. sem skiptust jafnt á milli atvinnuþróunarfélaganna, 2.125 þús. færu til umsýslu vegna menningarhluta sjóðsins og 2.125 þús. kr. færu til umsýslu sóknaráætlunar. Í tengslum við þessa ákvörðun um ráðstöfun fjár var einnig bókað á sama stjórnarfundi: „Mikil umræða spannst í kjölfarið um samstarf Eyþings við atvinnuþróunarfélögin og um skipulag stoðkerfisins í landshlutanum“. Á aðalfundi Eyþings árið 2015 kom síðan fram í tengslum við gerð fjárhagsáætlunar 2016 að sú upphæð sem heimilt var að verja til umsýslu uppbyggingarsjóðs, eða 9 m.kr., dygði ekki fyrir kostnaði og að greiða þyrfti hluta kostnaðarins úr sjóðum Eyþings, m.a. þar sem fjárveiting vegna menningarmála hafði verið færð inn í uppbyggingarsjóð. Gert var ráð fyrir að kostnaður Eyþings vegna umsýslu sóknaráætlunar yrði alls um 12 m.kr. Í ljós kom í ársbyrjun 2016 að skýra þyrfti nánar verklag og kostnaðarskiptingu við umsýslu uppbyggingarsjóðs (stjórnarfundur Eyþings 13. janúar 2016). Á stjórnarfundi 26. október 2016 var samþykkt að vegna umsýslu 2016 skyldu 4.250 þús. kr. renna til Eyþings en 4.750 þús. kr. skiptast jafnt milli atvinnuþróunarfélaganna en þetta var sama skipting og fyrir 2015. Þá samþykkti stjórn Eyþings þá breytingu á sama fundi að á árinu 2017 verði umsýsla uppbyggingarsjóðs að mestu leyti komin til Eyþings. Á því ári skyldi þóknunin lækka í 800 þúsund kr. á hvort félag og ætluð til eftirfylgni eldri samninga¹⁰. Með þessari breytingu vænti stjórn Eyþings þess að umsýslufé nægði til að standa undir meginhluta kostnaðar Eyþings. Gerðir voru samningar við atvinnuþróunarfélögin á þessum grundvelli. Felst í þessari samþykkt stjórnarfundarins um ráðstöfun fjár mikilvæg stefnumótun um hvert Eyþing hyggst stefna hvað þessi mál varðar.

¹⁰ Niðurstaðan mun hafa verið sú að 1 m.kr. verður greidd til hvors félags.

5.2. *Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar*

Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar (AFE) var stofnað árið 1998 og er byggðasamlag sjö sveitarfélaga við Eyjafjörð. Það var að hluta til byggt á grunni Ferðamálamíðstöðvar Eyjafjarðar og að hluta til á grunni Iðnþróunarfélags Eyjafjarðar hf.¹¹ Iðnþróunarfélag Eyjafjarðar var stofnað 1982 og var þá talið fyrsta félag sinnar tegundar á landinu. Hluthafar í Iðnþróunarfélaginu voru m.a. Akureyrarbær, Verkalýðsfélagið Eining og Kaupfélag Eyfirðinga. Var félagið lagt niður 1998 (Dagur, 1982, 18. mars; Morgunblaðið, 1998, 8. október).

Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar er skv. heimasíðu félagsins ætlað að vera leiðandi afl í uppbyggingu atvinnu og þróunar á Eyjafjarðarsvæðinu með það að markmiði að fjölga atvinnutækifærum, efla hagvöxt, auka fjölbreytileika þeirra starfa sem í boði eru, skapa hagstæð skilyrði fyrir ný verkefni og tækifæri og efla Eyjafjörð sem eftirsóttan valkost til búsetu. Þá skal félagið einnig vera samráðsvettvangur aðildarsveitarfélaga í sameiginlegum hagsmunamálum. Nánar tiltekið eru verkefni atvinnuþróunarfélagsins útlistuð þannig í 3. grein samþykktu félagsins (Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar, e.d.):

- Málsvörn og hagsmunagæsla sveitarfélaganna í atvinnumálum gagnvart utanaðkomandi aðilum, þ.e. ríkisstjórn, ríkisstofnunum, embættismönnum og innlendum og erlendum fjárfestum.
- Kynningar- og upplýsingaþjónusta til að laða að innlenda og erlenda fjárfesta svo og opinbera aðila til að standa að atvinnurekstri á Eyjafjarðarsvæðinu.
- Þjónusta við sveitarfélög varðandi atvinnu- og kynningarmál og stuðla að aukinni samræmingu í uppbyggingu atvinnu á svæðinu.
- Auka samstarf fyrirtækja á svæðinu til að efla Eyjafjörð sem eitt atvinnusvæði.
- Efla nýsköpun í atvinnulífinu með ýmsum könnunar-, rannsóknar- og þróunarverkefnum.
- Sveitarstjórnarmál og verkefni sem varða héraðið í heild, t.d. á sviði skipulagsmála og tillögur um hvaðeina, sem verða má svæðinu til gagns.
- Önnur verkefni sem varða svæðið sem heild eða hluta þess og sveitarstjórnir, sem aðild eiga að AFE, óska að fela félaginu, samkvæmt samkomulagi þar um. Þó er AFE

¹¹ Upphaflega hét félagið Iðnþróunarfélag Eyjafjarðarbyggða hf.

ekki ætlað að stunda atvinnurekstur og ráðgjöf sem er í samkeppni við einstaklinga, félög eða fyrirtæki á almennum markaði.

Samkvæmt þessari upptalningu á verkefnum má sjá að hlutverk AFE er skilgreint vítt og greinilega er um skörun að ræða við hlutverk Eyþings sem hagsmunagæsluaðila og samráðsvettvangs. Þannig eru til staðar tvö félög sveitarfélaga; Eyþing og AFE, sem hafa það skilgreinda hlutverk að stunda hagsmunarekstur sveitarfélaganna á Eyjafjarðarsvæðinu. Áhersla AFE er fyrst og fremst á atvinnumál en einnig má sjá að aðildarsveitarfélögin ætla félaginu víðara hlutverk sbr. eftirfarandi í samþykktum félagsins:

...verkefni sem varða héraðið í heild, t.d. á sviði skipulagsmála og tillögur um hvaðeina, sem verða má svæðinu til gagns“ og „önnur verkefni sem varða svæðið sem heild eða hluta þess og sveitarstjórnir, sem aðild eiga að AFE, óska að fela félaginu.... (Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar, e.d.)

Þessi skörun á verkefnum hlýtur að bjóða upp á togstreitu milli félaganna.

Áherslur í starfi AFE virðast hafa breyst að nokkru leyti frá einum tíma til annars eftir því hverjir halda um stjórnvölinn hverju sinni og væntanlega einnig með tilliti til þess hver eru talin vera brýnustu úrlausnarefni á hverjum tíma. Áhersla á stór sameiginleg hagsmunamál svæðisins hafa verið í fyrirrúmi hjá AFE og má þar m.a. nefna uppbyggingu orkufreks iðnaðar, stórskipahöfn, þjónustu við auðlindanýtingu á norðurslóðum, beint millilandaflug, raforkuflutninga inn á svæðið og fleira.

Mikilvæg breyting varð á starfsemi AFE og fékk félagið sérstakt hlutverk í tengslum við stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2002-2005 en þá var lögð sérstök áhersla á að styrkja Eyjafjarðarsvæðið sem mótvægi við höfuðborgarsvæðið. Mikilvægur liður í þeirri vinnu sem þar fór fram var gerð sérstaks vaxtarsamnings fyrir Eyjafjarðarsvæðið sem byggðist á klasasamstarfi fyrirtækja. Fékk iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið ráðgjafa frá Nýja Sjálandi til að kynna landsmönnum þá aðferðafræði og var upphaflega unnið eftir henni (Cluster Navigators Ltd., 2003). Fjórir klasar¹² voru starfandi á fyrsta tímabili vaxtarsamningsins frá 2004-2007 og unnið samkvæmt þeirri aðferðafræði sem Ifor Williams hjá Cluster Navigators hafði kennt. Var umsýsla klasanna að verulegu leyti innan Háskólans á Akureyri og stofnana honum tengdum en gerður var sérstakur samningur milli iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins og Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar um framkvæmd verkefnisins. Í úttekt á samningnum 2007 kom m.a. fram það mat að AFE hefði fyrst og fremst „virkað sem bókhaldsskrifstofa

¹² Ferðaþjónustuklassi, heilsuklassi, matvælaklassi og mennta- og rannsóknaklassi.

fyrir samninginn fremur en virkur stjórnandi hans“ (Stjórnhættir, 2007). Í úttektinni kom einnig fram að rétt kynni að vera að starfssvæði samningsins væri stærra og næði einnig til Þingeyjarsýslu s.s. í tilviki ferðamálaklasa. Í raun var það þannig að fyrirtæki á öllu Norðurlandi tóku þátt í störfum klasanna (Athygli, 2006). Í lok árs 2007 var tekin ákvörðun um að breyta samningnum þannig að umsýsla hans yrði alfarið í höndum AFE og var vaxtarsamningum í raun breytt í styrkjasjóð þangað sem hægt var að sækja um styrki til samstarfsverkefna. Í ræðu Össurar Skarphéðinssonar, þáverandi iðnaðarráðherra á Alþingi 2. febrúar 2008 kom fram að með breytingunni væri rekstur og ábyrgð á framvindu og árangri vaxtarsamningsins alfarið færður í hendur AFE en ráðherrann taldi að atvinnuþróunarfélögin væru sá aðili sem best væri fallinn til þess að halda utan um þetta. Samskonar vaxtar-samningar voru síðan settir á laggirnar fyrir aðra landshluta. Jókst starfsemi innan AFE í tengslum við þessa breytingu samningsins í kringum styrkveitingar og ut anumhald í kringum styrki. Segja má að vaxtarsamningurinn hafi ásamt menningarsamningi verið forveri sóknaráætlunar landshluta og uppbyggingarsjóða þeirra. Þessi saga er rifjuð hér upp til þess að benda á hvað AFE á sér langa sögu á þessu sviði og hversu mikilvægur þáttur vaxtar-samningar og síðan sóknaráætlun hefur verið í starfsemi félagsins.

Starfsmenn AFE eru þrír talsins um þessar mundir, þ.e. framkvæmdastjóri og tveir verkefna-stjórar. Stjórn AFE er skipuð fimm mönnum og er skiptingin þannig að tveir fulltrúar koma frá Akureyri, tveir koma frá sveitarfélögunum við utanverðan Eyjafjörð¹³ og einn frá minni dreif-býlissveitarfélögunum¹⁴.

5.3. Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga

Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga hf. (AP) var stofnað árið 1991 á grunni Iðnþróunarfélags Þingeyinga¹⁵ og yfirtók eignir þess og skuldir (Dagur, 1991, 7. febrúar). Samkvæmt sömu heimild var tilgangur félagsins í upphafi að efla atvinnustarfsemi í Þingeyjarsýslu, m.a. með því að afla upplýsinga, veita rekstrartæknilega ráðgjöf og taka frumkvæði í atvinnusköpun. Að auki skyldi félagið leggja til áhættufjármagn í formi hlutafjár, styrkja eða lána til fyrirtækja sem eru að koma á nýjungum og standa fyrir námskeiðum.

Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga er skv. heimasíðu félagsins það sem kallast aflhvati atvinnulífsins í Þingeyjarsýslu. Það er hlutafélag í eigu sveitarfélaganna í Þingeyjarsýslu,

¹³ Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð.

¹⁴ Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit og Svalbarðsstrandarhreppur.

¹⁵ Sem hét áður Iðnþróunarfélag Húsavíkur.

fyrirtækja og stéttarféлага. Félagið er samstarfsvettvangur sveitarféлага, fyrirtækja, einstaklinga og hagsmunasamtaka á sviði atvinnu- og byggðamála. Meginhlutverkið er að veita ráðgjöf og þjónustu með það að markmiði að stuðla að fjölbreyttu, öflugu og sjálfbæru atvinnulífi á starfssvæðinu og þannig stuðla að jafnvægi á sviði umhverfis, efnahags og samfélags.

Á heimasíðu AP er nánar útskýrt að með hugtakinu *aflhvati atvinnulífsins* sé átt við að félagið sé leiðandi og leitist við að efla atvinnulíf á svæðinu með miðlun þekkingar og kortlagningar sóknarfæra sem byggjast á auðlindum og sérstöðu svæðisins. Þá sé félagið mótandi afl í sameiginlegri atvinnuuppbyggingu sveitarfélaganna á starfssvæðinu og hafi frumkvæði að könnun atvinnutækifæra og kynningar á þeim fyrir frumkvöðlum og fjárfestum. Þá sé það hlutverk félagsins að kynna kosti, möguleika og tækifæri til atvinnustarfsemi í Þingeyjarsýslu og standa vörð um og stuðla að eflingu atvinnulífsins með stuðningi, ráðgjöf og upplýsingagjöf. Eftirfarandi er listi yfir áherslusvið AP og undirsvið þeirra skv. heimasíðu félagsins¹⁶:

Fjölgun atvinnutækifæra og starfa á starfssvæðinu:

- Stuðningur við frumkvöðla og sprotafyrirtæki með þátttöku og þróun.
- Hafa frumkvæði að nýjum atvinnuverkefnum.
- Virkja og efla mannauð.
- Ráðgjöf um fjármögnunarleiðir verkefna t.d. í formi lána, styrkja og áhættufjármagns.

Stuðningur við starfandi fyrirtæki og sveitarfélög:

- Veita leiðsögn og ráðgjöf á sviði rekstrar og nýsköpunar.
- Samráðsvettvangur sveitarféлага, fyrirtækja og einstaklinga í atvinnu- og byggðamálum.
- Stuðningur og eftirfylgni viðskiptahugmynda og þróunarverkefna viðskiptavina.

Gagnagrunnur og upplýsingaveita:

- Sérþekking á auðlindum, sérstöðu og atvinnutækifærum svæðisins.
- Skipulögð söfnun upplýsinga á sviði atvinnu- og byggðamála.

¹⁶ <http://www.atthing.is/felagid/hlutverk/>

- Gera upplýsingar aðgengilegar fyrir notendur þeirra.

Sjá má að starfsemi Aþ er víðfeðm og áherslur eru fjölbreyttar. Starfsmenn félagsins eru fjórir talsins; framkvæmdastjóri, atvinnuráðgjafi, bókhaldari (hlutastarf) og verkefnisstjóri. Þrír starfsmenn hafa aðsetur á skrifstofu félagsins á Húsavík en verkefnisstjóri er með starfsstöð á Raufarhöfn. Sá starfsmaður er verkefnisstjóri fyrir verkefni um brothættar byggðir á Raufarhöfn (frá 2015) og er fjármagnaður af Byggðastofnun. Í ársbyrjun 2016 tók starfsmaðurinn einnig við verkefnisstjórn fyrir verkefni um brothætta byggð í Öxarfjarðarhéraði (Byggðastofnun, e.d. a).

Hluthafar í Aþ voru 19 talsins árið 2015 og áttu sveitarfélögin samtals um 84% hlutafjár. Aðrir hluthafar eru m.a. Sparisjóður Suður Þingeyinga, Landsbankinn og verkalyðsfélögin á starfssvæðinu.

5.4. Samanburður á hlutverki Eyþings, AFE og Aþ og megindrættir í áherslum.

Hagsmunagæsla rennur sem rauður þráður gegnum áherslur Eyþings og AFE en í minna mæli hjá Aþ. Áherslan á hagsmunagæslu er þó almennari og yfirgripsmeiri í tilviki Eyþings en hjá AFE. Eyþing hefur gegnum árin látið sig varða flesta þætti samfélagsþróunar á starfssvæðinu svo sem með ályktunum sem samþykktar eru á aðalfundum samtakanna og í stjórn. Í tilviki atvinnuþróunarfélaganna virðist hagsmunagæslu fyrst og fremst ætlað að vera á sviði atvinnumála þótt í tilviki samþykktar AFE megi sjá að sveitarfélögin ætli félaginu víðara hlutverk á þessu sviði. Atvinnuþróunarfélögin hafa m.a. beitt sér á sviði innviða enda má sjá fyrir sér, að þar sem gott gengi í atvinnumálum byggist m.a. á góðri stöðu innviða, bæði félagslegra og tæknilegra, þá sé hluti af hagsmunagæslu atvinnuþróunarfélaga að láta sig varða hluti á borð við samgöngur, heilbrigðisþjónustu, menntamál og fleira. Er dæmi um þetta, á borð við Dettifossvæg í tilviki Aþ (Morgunblaðið 2001, 14. júní) og millilandaflug í tilviki AFE (DV, 2003, 12. febrúar).

Sjá má að gert er ráð fyrir heldur fjölbreyttari nálgun í starfsemi Aþ en hjá AFE. Þannig er í tilviki fyrrnefnda félagsins gert ráð fyrir að safna reglulega saman upplýsingum um atvinnu- og byggðamál á svæðinu. Sömuleiðis er gert ráð fyrir að veita leiðsögn á sviði rekstrar og nýsköpunar. Í tilviki AFE er félaginu „ekki ætlað að stunda atvinnurekstur og ráðgjöf sem er í samkeppni við einstaklinga, félög eða fyrirtæki á almennum markaði eða taki þátt í atvinnurekstri“ eins og segir í samþykktum félagsins (Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar e.d.). Slík þátttaka er hins vegar möguleg í tilviki Aþ miðað við verkefnalista félagsins.

Eins og þegar hefur verið fjallað um er ekki kveðið sérstaklega á um í lögum Eypings að samtökin geti tekið að sér rekstur verkefna í þágu aðildarsveitarfélaganna. Hins vegar er gert ráð fyrir að bæði AP og AFE geti tekið að sér verkefni sem aðildarsveitarfélögin fela þeim. Þar sem AP er hlutafélag er aðild fyrirtækja eða samtaka þeirra að félaginu til staðar.

6. LANDSHLUTASAMTÖK OG ATVINNUÞRÓUN Í ÖÐRUM

LANDSHLUTUM

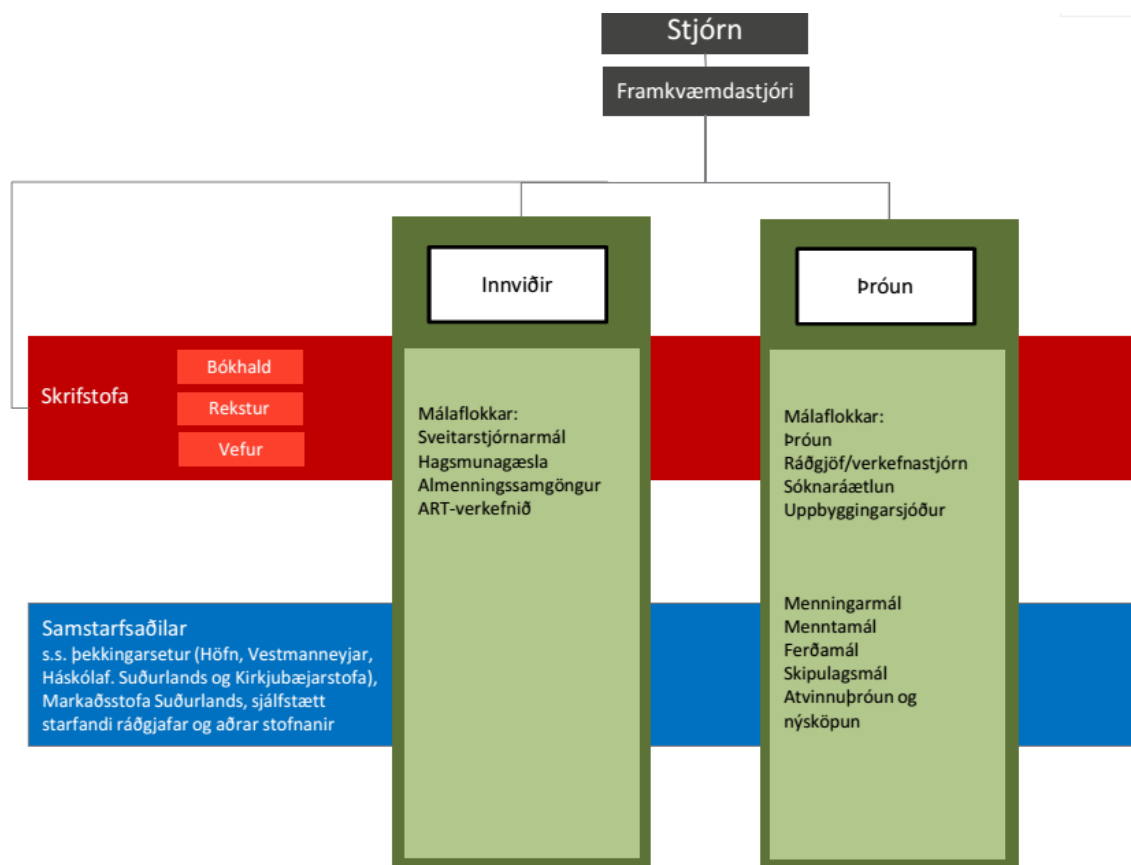
Skoðað var skipulag atvinnuþróunar í öðrum landshlutum til viðbótar við Norðurland eystra og borið saman við fyrirkomulag atvinnuþróunar þar. Í öllum öðrum tilvikum er atvinnuþróun á einni hendi og í flestum tilvikum á hendi landshlutasamtakanna, annað hvort beint eða óbeint, svo sem í gegnum eignarhald ef atvinnuþróun er í sérstökum félögum. Rekstrarfyrirkomulag er með misjöfnum hætti enda hefur komið fram í rannsókn Arnars Þórs Jóhannessonar og félaga (2016) að rekstrarfyrirkomulag samstarfsverkefna er með afar misjöfnum hætti eftir landshlutum. Eins virðist ganga í bylgjum hvaða rekstrarform verður fyrir valinu og þannig hefur sá tímunktur þegar stofnað var til samstarfs áhrif á hvaða rekstrarform varð fyrir valinu.

6.1. Suðurland

Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi (SASS) eru þau samtök sem hafa flest sveitarfélög innan sinna vébanda, eða 15 talsins og eru íbúarnir tæplega 25.000. Samstarf sveitarfélaga á Suðurlandi er mikið og gjarnan rekið í byggðarsamlögum en Höfn í Hornafirði og Vestmannaeyjar skera sig þó úr af landfræðilegum ástæðum (Arnar Þór Jóhannesson o.fl., 2016). SASS rekur m.a. skólaþjónustu og sóknaráætlun en atvinnuráðgjöf hefur verið úthýst til annarra stofnana vítt og breitt um landshlutann. Þannig er atvinnuráðgjafi staðsettur hjá sex samstarfsaðilum á Suðurlandi og eiga þeir að veita ráðgjöf á sviði atvinnuþróunar, nýsköpunar og menningarmála. SASS er því ennþá með atvinnuþróunina á sínum snærum en útvistar henni til þessara aðila frekar en að hafa sérstakt atvinnuþróunarfélag.

Hugmyndafræðin að baki þessu er að færa ráðgjöfina eins nálægt íbúunum og mögulegt er (SASS, 2016). Áður var ráðgjöfin í höndum atvinnuráðgjafa SASS sem voru staðsettir í höfuðstöðvum samtakanna á Selfossi en því fyrirkomulagi var breytt í byrjun árs 2016.

Starfsmenn samtakanna eru sex árið 2016: Framkvæmdastjóri, gjaldkeri, ritari og sviðsstjóri þróunarsviðs. Auk þess eru tveir starfsmenn ART skólaþjónustu (SASS, e.d.). Núverandi skipulag gerir ráð fyrir tveimur stoðum í starfseminni. Önnur þeirra er „innviðir“, sem heyrir beint undir framkvæmdastjóra og hefur sveitarstjórnarmál, hagmunagæslu, almennings-samgöngur og ART-verkefni á sinni könnu. Hin stoðin er þróunarsvið en þar eru margvísleg verkefni svo sem sóknaráætlun, uppbyggingarsjóður, atvinnuþróun og nýsköpun (SASS, 2016).



Mynd 7. Skipurit fyrir Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi, desember 2015

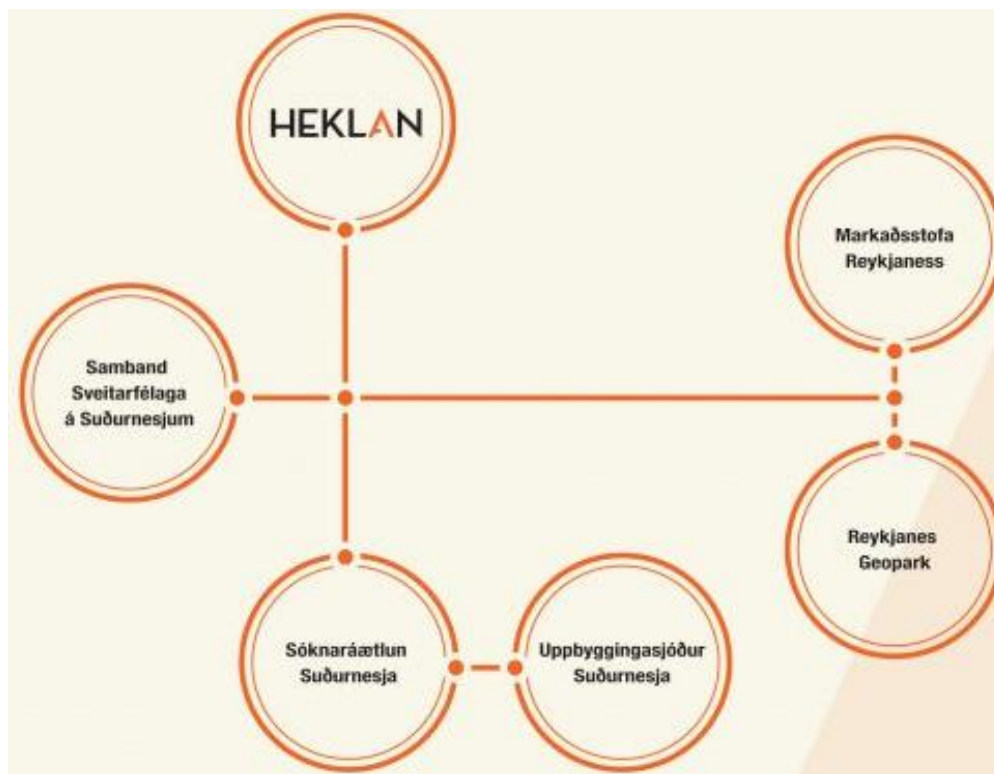
6.2. Suðurnes

Á Suðurnesjum búa 22.500 manns, litlu færri en á Suðurlandi en aðstæður eru þó talsvert frábrugðnar, þar sem sveitarfélögin eru bara fimm og landssvæðið mun minna.

Reykjanesbær hefur talsverða sérstöðu að því leyti að tveir af hverjum þremur íbúum svæðisins búa þar. Sveitarfélögin fimm starfrækja Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) sem rekur m.a. sóknaráætlun og markaðsskrifstofu.

Atvinnuþróunarfélag Suðurnesja nefnist Heklan og er rekið undir sömu kennitölu og SSS.

Mynd 8 sýnir að öll þessi starfsemi er samtvinnuð, fer fram í sama húsnæði auk þess sem SSS og Heklan hafa sameiginlegan framkvæmdastjóra. Skilin milli félaganna eru í besta falli óljós.



Mynd 8. Skipurit fyrir Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum

Starfsmenn eru átta talsins. Skrifstofustjóri, ritari og gjaldkeri eru hjá SSS en framkvæmdastjóri (einn fyrir báða aðila) og fjórir verkefnastjórar eru tilteknir sem starfsmenn bæði á heimasíðum SSS og Heklunnar¹⁷.

6.3. Vestfirðir

Um það bil 6.500 manns búa á Vestfirðum í nýu sveitarfélögum. Þar eru landshlutasamtökin Fjórðungssamband Vestfirðinga (FV) sem öll sveitarfélögin eru aðilar að og lúta verkefnin fyrst og fremst að hagsmunagæslu, umsjón með sóknaráætlun, uppbyggingasjóði, markaðsmálum og menningarmálum. Hjá FV eru fjórir starfsmenn; framkvæmdastjóri, markaðsfulltrúi, verkefnastjóri við byggðapróunardeild og menningarfulltrúi.

Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða (Atvest) er hlutafélag sem öll sveitarfélögin eiga aðild að, auk annarra. Fjórðungssambandið fer skv. hluthafafundi í félaginu 2016 með tæplega þriðjungshlut í félaginu og Byggðastofnun ríflega fimmtung. Höfuðstöðvarnar Atvest eru á Ísafirði, í sama húsi og Fjórðungssambandið. Það hefur fjóra starfsmenn; tvo á Ísafirði auk

¹⁷ Þeir eru Verkefnastjóri menningar- og Vaxtarsamnings Suðurnesja, Heklunnar, Markaðsstofu Reykjaness og Reykjaness jarðvangs.

tveggja ráðgjafa sem sinna hvor sínu svæði innan landshlutans. Samkvæmt samþykktum félagsins er tilgangur félagsins að efla atvinnulíf á Vestfjörðum og er það gert meðal annars með ráðgjöf, rannsóknnum og kaupum og sölu á hlutabréfum (Atvest 2014). Ekki gert ráð fyrir hagsmunagæsluhlutverki í samþykktum, enda um hlutafélag að ræða.

Um þessar mundir sinnir framkvæmdastjóri Fjórðungssambandsins jafnframt stöðu framkvæmdastjóra atvinnuþróunarfélagsins á meðan endurskoðun stendur yfir í samræmi við ákvörðun haustþings FV, 9. og 10. september 2016 (Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða 2016). Athyglisvert er að haustþingið geti falið stjórn FV að taka að sér framkvæmdastjórn Atvest sem er hlutafélag sem FV á um þriðjung í og sýnir í raun hve tengd þessi félög eru.

6.4. Vesturland

Á Vesturlandi eru 10 sveitarfélög á tiltölulega stóru svæði sem má skipta upp í þrjú til fjögur smærri svæði; Akranes og Hvalfjarðarsveit, Borgarfjörður, Snæfellsnes og Dalir. Óhætt er að segja að svæðið sé ansi fjölbreytt blanda af þéttbýli og dreifbýli en einnig eru svæðisbundnar aðstæður mjög mismunandi varðandi atvinnulíf og fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu.

Sveitarfélögin 10 í landshlutanum eiga aðild að Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) og hafa þau höfuðstöðvar í Borgarnesi, sem er tiltölulega miðsvæðis á svæðinu. SSV hefur fjölbreytta starfsemi, svo sem markaðsstofu, menningarráð og uppbyggingarsjóð, auk atvinnuþróunar og ráðgjafar (Arnar Þór Jóhannesson o.fl. 2016). Starfsmenn eru átta talsins; framkvæmdastjóri, fjórir atvinnuráðgjafar, menningarfulltrúi, skrifstofustjóri og fjármála- stjóri sem jafnframt er framkvæmdastjóri Sorpurðunar Vesturlands.

Á heimasíðu SSV kemur fram að markmið þróunar og ráðgjafar sé eftirfarandi:

- Upplýsingaöflun og upplýsingamiðlun
- Greining á byggða- og atvinnumálum
- Hafa frumkvæði að atvinnusköpun
- Aðstoða við fjármögnun (lán og styrkir)
- Efla almenna búsetu og búsetuskilyrði á svæðinu
- Kynningarstarf á svæðinu
- Námskeiðahald

Jafnframt kemur fram að atvinnuráðgjafar hafi viðverutíma á Akranesi, í Hvalfjarðarsveit, Snæfellsbæ, Grundarfirði, Stykkishólmi og Búðardal. Þeir veita aðstoð við gerð umsókna, rekstrar- og kostnaðaráætlana, við markaðsmál og fleira. SSV hefur nýverið tekið á leigu skrifstofuhúsnæði á Akranesi og mun framvegis hafa viðveru þar tvisvar sinnum í viku en hingað til hefur aðeins verið föst starfsstöð í Borgarnesi.

SSV skipar formann stjórnar uppbyggingarsjóðs og auk hans skulu þar sitja fjórir einstaklingar skipaðir sveitarstjórnarmönnum. Þeim er heimilt að skipa aukafagráð til að yfirfara umsóknir og koma með tillögur um styrkveitingar, eitt ráð varðandi menningu og annað varðandi atvinnuþróun og nýsköpunarverkefni. Starfsmenn samtakanna aðstoða svo styrkþega við gerð umsókna.

SSV er um þessar mundir í stefnumótunarvinnu og skv. stjórnarfundir 25. janúar 2017 hefur framkvæmdastjóra verið falið að boða til vinnufundar um stefnumótun samtakanna.

6.5. *Norðurland vestra*

Sjö sveitarfélög eru aðilar að Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV) og spannar svæðið Skagafjörð og Húnavatnssýslur. Stjórnin SSNV er skipuð fimm aðalmönnum; tveimur úr Skagafirði, tveimur úr Austur-Húnavatnssýslu og einum úr vestur sýslunni. Auk hefðbundinnar hagsmunagæslu fyrir svæðið eru sóknaráætlun og atvinnuþróun hluti af starfsemi samtakanna. Tímabundið rekur SSNV einnig Atvinnu- og nýsköpunarsjóð fyrir 35 ára og yngri á Norðurlandi vestra sem hefur 10 milljónir úr að spila á ári. Samkvæmt heimasíðu eru verkefni samtakanna eftirfarandi:

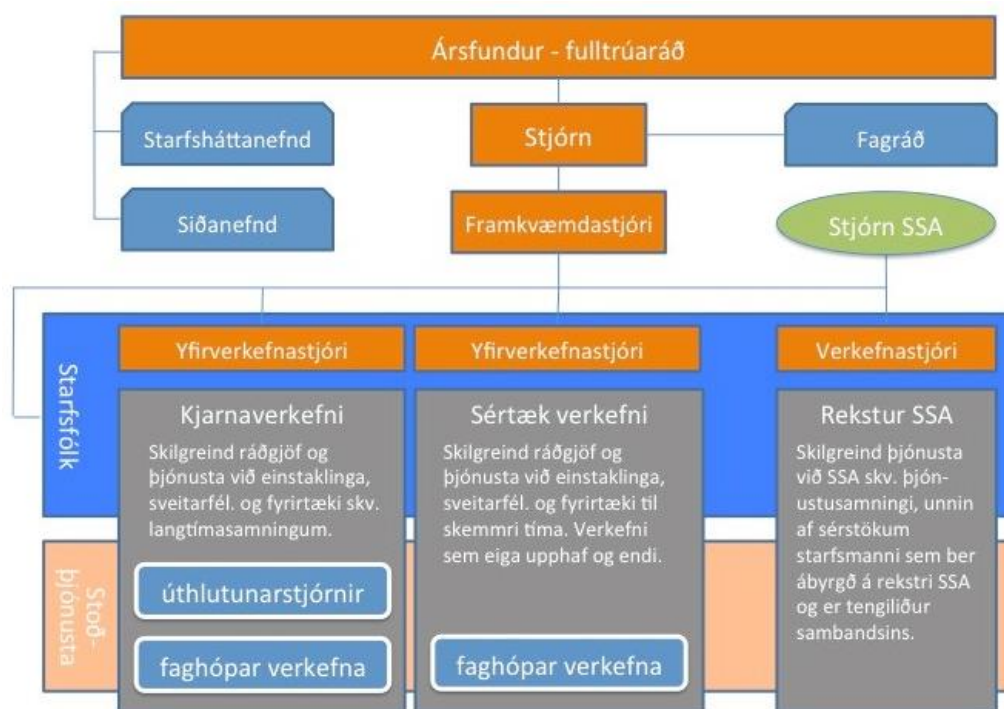
- Að efla samvinnu sveitarfélaga og auka þekkingu sveitarstjórnarmanna á verkefnum sveitarstjórna
- Að vinna að hverjum þeim verkefnum sem aðildarsveitarfélög eða löggjafinn kunna að fela þeim
- Að styrkja stöðu aðildarsveitarfélaganna á landsvísu
- Að stuðla að eflingu atvinnulífs á Norðurlandi vestra

Fjórir atvinnuráðgjafar starfa hjá samtökunum og hefur hver sína starfsstöð, þ.e. á Sauðárkróki, Blönduósi, Skagatrönd og Hvammstanga. Auk þess er starfandi ráðgjafi á sviði ferðamála á vegum samtakanna, staðsettur á Sauðárkróki. Þess utan eru framkvæmdastjóri og skrifstofumaður á Hvammstanga, alls sjö starfsmenn.

Starfsmenn atvinnuráðgjafarinnar aðstoða við umsóknir í uppbyggingarsjóð en fagráð, eitt á sviði atvinnumála og eitt á sviði menningar, veita umsagnir og fimm manna úthlutunarnefnd úthlutar svo styrkjum. Formenn fagráðanna eiga sæti í úthlutunarnefndinni.

6.6. Austurland

Á Austurlandi er rekin sjálfseignarstofnunin Austurbrú sem fer meðal annars með rekstur landshlutasamtakanna Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) samkvæmt þjónustusamningi. Önnur verkefni Austurbrúar eru meðal annars atvinnuþróun, sóknaráætlun og sí- og endurmenntun. Starfsstöðvarnar eru á sex stöðum á Austfjörðum og er framkvæmdastjórinn án staðsetningar.



Mynd 9. Skipurit Austurbrúar.

Stofnaðilar voru 30 talsins og voru það menntastofnanir, hagsmunasamtök atvinnulífsins og stéttarfélag auk sveitarfélaganna á Austurlandi. Lögaðilar á Austurlandi geta óskað eftir að verða svokallaðir hagsmunaaðilar, greiða árgjald og gera þjónustu- og samstarfssamning við stofnunina. Hagsmunaaðilar geta sótt aðalfundi og haft þar tillögurétt og málfrelsi (Austurbrú e.d.). Fulltrúaráð mætir á aðalfund og er það skipað fulltrúum þeirra sem aðild eiga að stofnuninni, stofnaðilum og hagsmunaaðilum. Fulltrúaráðið getur komið saman oft en bara á aðalfundi óski nægilega margir eftir því.

Stjórn stofnunarinnar er skipuð sjö einstaklingum, fimm aðalmönnum og tveimur til vara. Sveitarstjórnarmenn fá þrjá aðalmenn í stjórn og einn til vara. Tveir aðalmenn og einn varamaður eiga að koma úr öðrum geirum samfélagsins, þ.e. af vettvangi atvinnulífs, menntunar og menningar (Austurbrú 2016). Stjórn Austurbrúar ses. hefur heimild til að skipa í þriggja til sjö manna fagráð til eins árs í senn. Hlutverk fagráðsins er að vera stjórn til ráðuneytis um stefnumörkun og áherslur í starfsemi Austurbrúar. Það skal koma saman a.m.k. tvisvar sinnum á ári. Skipan fagráðsins á að endurspegla verkefni og áherslur Austurbrúar hverju sinni. Loks er skipuð starfshátta- og siðanefnd.

Framkvæmdastjóri heyrir undir stjórn og auk hans eru þrír verkefnastjórar. Yfirverkefnastjóri kjarnahópa sem fæst við „varanleg verkefni“ og hefur sér til halds og trausts úthlutunarhópa og faghópa eins og það er kallað. Meðal verkefna eru símenntun, rannsóknir og annað sem telst til kjarnastarfsemi. Annar verkefnastjóri annast „sértæk verkefni“ og honum til aðstoðar er faghópur slíkra verkefna. Þar fer meðal annars fram umsjón með uppbyggingarsjóði Austurlands og ráðgjöf og aðstoð við atvinnuþróun. Þriðji verkefnastjórinn er svo verkefnastjóri sveitarstjórnarmála og heyrir hann bæði undir framkvæmdastjórnann og sérstaka stjórn Samtaka sveitarfélaga á Austurlandi samkvæmt skipuriti.

Skipan mála á Austurlandi er einstök og talsvert frábrugðin því sem gerist í öðrum landshlutum. Þar eru fleiri verkefni samankomin undir einum hatti en þekkist annars staðar á landinu. Er stofnunin einnig stærri en annars staðar þekkist og hefur fjölbreyttari verkefni. Starfsmenn eru nú 19 talsins samkvæmt heimasíðu félagsins.

Ríkisstjórnin mætti á stofnfund Austurbrúar 8. maí 2012 og hélt forsætisráðherra við það tilefni ræðu þar sem fram kom sýn ríkisstjórnarinnar á hvernig samskiptum ríkisins og landshlutasamtakanna skyldi háttað og að stofnun Austurbrúar væri í anda þess. Fram kom meðal annars í ræðunni:

Stjórnarráðið [hefur] nú í tæp tvö ár unnið eftir þeirri hugmynda- og aðferðafræði sem birtist í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um Ísland 2020. Stefna stjórnvalda varðandi samskipti ríkis og sveitarfélaga í þeirri stefnumörkun endurspeglar í sóknaráætlunum landshluta. Vinna við sóknaráætlanirnar hófst í byrjun árs 2011 en í þeim áfanga var opnað fyrir ákveðinn samskiptaás milli Stjórnarráðsins og átta landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í stað þess að 10 ráðuneyti eigi samskipti við 76 sveitarfélög þegar kemur að úthlutun almannafjár til almannaheilla þá á stýrinet allra ráðuneyta samskipti við sveitarfélögin í gegnum átta landshlutasamtök.

Austurbrú verður mikilvægur hlekkur í einfaldaðri og skilvirkari samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Því til staðfestingar samþykkti ríkisstjórnin í morgun nýja útfærslu á aðkomu

ríkisins að stofnunum eins og Austurbrú í gegnum sóknaráætlanir landshluta sem endurspeglar þá framtíðarsýn að allt styrkjafyrirkomulag ríkisins við sveitarfélög s.s. [um] vaxtar- og menningarsamninga, atvinnuþróunarfélög og ýmsa þjónustu ríkisins í landshlutum verði sett undir eitt regluverk sem tengist með beinum hætti sóknaráætlun hvers landshluta og forgangsroðun þeirra í því sambandi (Forsætisráðuneytið, 2012).

Sjá má að fyrirkomulag þessara mála á Norðurland eystra, þar sem eru rekin þrjú félög til að vinna að þessum málum, þ.e. Eyþing og tvö atvinnuþróunarfélög, fellur ekki ýkja vel að þeirri sýn sem þarna kom fram í ræðu forsætisráðherrans.

6.7. Höfuðborgarsvæðið

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) eru með fremur takmarkað hlutverk miðað við önnur landshlutasamtök. Helgast það trúlega af ólíkum aðstæðum en annars staðar. SSH er fyrst og fremst að sinna hagsmunagæslu en ekki atvinnuþróun, markaðsmálum, símenntun eða slíku. Þó er sóknaráætlun við lýði sem unnið er eftir en enginn uppbyggingarsjóður eins og annars staðar. Stjórnin er skipuð einum fulltrúa frá hverju sveitarfélagi¹⁸ en fulltrúaráð er skipað út frá íbúafjölda. Fulltrúaráðinu er fyrst fremst ætlað að vera samráðsvettvangur fyrir þau byggðasamlög sem rekin eru sameiginlega (SSH, 2016). Starfsmenn samtakanna eru þrír; framkvæmdastjóri, svæðisskipulagsstjóri og skrifstofufulltrúi.

Markmið samtakanna eru samkvæmt heimasíðu:

- Að vera vettvangur samráðs og samstarfs aðildarsveitarfélaganna, vinna að sameiginlegum hagsmunamálum þeirra og vera sameiginlegur málsvári þeirra.
- Að efla samstarf sveitarfélaganna og stuðla að samskiptum og samstarfi sveitarstjórnarmanna, sveitarstjórnarnefnda og starfsmanna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Að vinna að framþróun til hagsældar fyrir íbúa svæðisins.

Forveri SSH var Skipulagsstofa höfuðborgarsvæðisins og hefur það hlutverk að gæta að ákveðinni samræmingu skipulagsmála á svæðinu ætíð verið ríkur þáttur í starfseminni.

¹⁸ Framkvæmdastjórar sveitarfélaganna skipa stjórnina.

6.8. Samantekt um samspil landshlutasamtaka og atvinnuþróunar

Að framansögðu má ráða að hver landshluti fyrir sig sé einstakur hvað varðar skipulag landshlutasamtaka og atvinnuþróunar. Er Norðurland eystra engin undantekning frá því. Samspil landshlutasamtaka og atvinnuþróunarfélaga er nánara annars staðar á landinu og allsstaðar nema á Norðurlandi eystra er eitt félag sem sér um atvinnuþróun fyrir viðkomandi landshluta, nema á höfuðborgarsvæðinu þar sem eiginleg atvinnuþróunarfélög eru ekki til staðar.

Atvinnuþróunin er hluti af viðamikilli starfsemi Austurbrúar á **Austurlandi** og hluti af kjarnastarfsemi hennar. Starfsmenn Austurbrúar eru dreifðir um allt Austurland.

Á **Suðurlandi** heyrir atvinnuþróunin undir verkefnastjóra þróunarmála hjá Samtökum sveitarfélaga á Suðurlandi og er sá starfsmaður tengiliður samstakanna við þá sem sinna atvinnuþróun í byggðarlögunum, en stjórn SASS ákvað nýverið að útvista atvinnuráðgjöfinni og er henni nú sinnt af starfsmönnum annarra stofnanna vítt og breytt um landshlutann. Þetta fyrirkomulag er frekar nýtt af nálinni og ekki komin nægilega mikil reynsla af því til þess að leggja mat á hversu vel sú breyting hafi heppnast.

Á **Suðurnesjum** eru Samband sveitarfélaga og Heklan atvinnuþróun í sama húsnæði og að hluta til með sama starfsfólki, meðal annars með sama framkvæmdastjóra. Mynd 8 sýnir að starfsemin er ákaflega samofin enda rekin undir sömu kennitölu.

Á starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á **Vesturlandi** er atvinnuþróunin hluti af hefðbundinni starfsemi landshlutasamtakanna og sinnir öllu svæðinu. Aðalskrifstofa félagsins er í Borgarnesi en atvinnuráðgjafar ferðast um allt svæðið og þjónusta þá sem þess óska í þeirra heimabyggð.

Á **Vestfjörðum** er náin samvinna á milli Fjórðungssambands Vestfirðinga og Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða eins og áður hefur verið gerð grein fyrir. Skil milli félaganna eru fremur óljós og t.a.m. renna framlög Byggðastofnunar til atvinnuþróunar í gegnum Fjórðungssambandið. Þegar þetta er skrifað er sameiginlegur framkvæmdastjóri yfir báðum félögum en Fjórðungssambandið á þriðjungshlut í Atvest, sem er hlutafélag. Verið er að skoða framtíðarskipulag þessara mála á Vestfjörðum.

Á **Norðurlandi vestra** er atvinnuþróun hluti af starfsemi landshlutasamtakanna og í raun býsna stór hluti, því fimm af sjö starfsmönnum samtakanna tengjast henni á einn eða annan hátt. Atvinnuráðgjafarnir eru dreifðir um svæðið og þannig er reynt að hafa snertiflöt sem víðast.

7. KOSTIR OG GALLAR BREYTTS FYRIRKOMULAGS

ATVINNUÞRÓUNAR Á NORÐURLANDI EYSTRÁ

Verkefni skýrsluhöfunda var fyrst og fremst að kanna kosti og galla þess að sameina Eyþing, Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga. Hins vegar varð ekki hjá því komist að fjallað yrði um stoðkerfi atvinnulífsins í víðara samhengi og má þar einkum nefna Markaðsstofu Norðurlands. Meginþungi þessa verkefnis var að tala við sveitarstjórnarmenn og aðra hagsmunaaðila og fá fram þeirra sýn á verkefnið, hverju breytingin gæti áorkað og að sama skapi hvort að slík breyting gæti orðið til þess að ákveðnir styrkleikar núverandi fyrirkomulags glattist. Áður hefur verið lýst í stórum dráttum hvernig unnið er að þessum málum í öðrum landshlutum og þá sést strax að fyrirkomulagið á Norðurlandi eystra er einstakt. Fyrir það fyrsta eru tvö atvinnuþróunarfélög á starfssvæði einna landshlutasamtaka, það þekkist ekki annars staðar. Í öðru lagi nær Markaðsstofa Norðurlands yfir starfsemi tveggja landshlutasamtaka, þ.e. Eyþings og Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, sem einnig er undantekning. Þá eru tvær símenntunarmiðstöðvar á starfssvæði Eyþings, þ.e. Símenntunarmiðstöð Eyjafjarðar (SÍMEY) og Þekkingarnet Þingeyinga. Víðast hvar er bara ein símenntunarmiðstöð sem sinnir sama svæði og landshlutasamtökin, þótt þær kunni að vera með starfsstöðvar á fleiri en einum stað innan viðkomandi landshluta. Þannig er þetta kerfi stjórnsýslu- og þjónustustofnana á landshlutavísu talsvert flóknara á Norðurlandi en annars staðar á landinu. Það er ekki í anda þess fyrirkomulags sem þáverandi forsætisráðherra sá fyrir sér við stofnun Austurbúar árið 2012 og miðaðist við þá „...fram-
tíðarsýn að allt styrkjafyrirkomulag ríkisins við sveitarfélög s.s. vaxtar- og menningar-
samningar, atvinnuþróunarfélög og ýmis þjónusta ríkisins í landshlutum verði sett undir eitt regluverk sem tengist með beinum hætti sóknaráætlun hvers landshluta og forgangsroðun þeirra...“ (Forsætisráðuneytið, 2012). Flest bendir til þess að ríkisvaldið hafi áfram unnið eftir svipaðri hugmyndafræði, ekki síst setning laga nr. 69/2015 um byggðaaætlun og sóknar-
áætlanir þar sem landshlutasamtökunum var falið hlutverk af þeim toga sem lýst var í fyrrgreindri ræðu. Ætla má að sífellt erfiðara verði að halda úti stjórnkerfi atvinnuþróunar og landshlutasamtaka sem ekki fellur að þeirri mynd sem verið er að móta á landsvísu.

7.1. Helstu kostir sameiningar

Það sem flestir viðmælendur nefndu sem kost við að sameina félögin þrjú í eitt **væri aukinn slagkraftur** slíks félags. Eitt stórt félag með um 10 starfsmenn sé sterkara og hafi meiri vigt en þrjú lítil með þrjá til fjóra starfsmenn hvert. Sérfræðiþekking verði á breiðara sviði og

dýpri og styrkleikar starfsfólks og þekking nýtist þá betur en gerist nú. Þannig mætti til dæmis hugsa sér að blanda mætti saman sérfræðiþekkingu starfsmanna við lausn verkefna, t.d. ef einhver þekkir vel til á afmörkuðu svæði en annar starfsmaður er sérfræðingur í ákveðinni atvinnugrein. Samlegðaráhrifin ættu því að vera nokkur. Eins ætti meiri kraftur að geta farið í verkefnin sjálf og minni í yfirstjórn.

Hagræðing. Stærri eining ætti að geta sparað nokkra vinnu, til dæmis við yfirstjórn og skrifstofuhald sem annars þarf að vinna í hverju félagi fyrir sig. Greinargerð sem Eyþing vann (Eyþing, 2016) bendir einnig á að umsýsla vegna uppbyggingarsjóðs sé óhagkvæm og betur færi á að öll sú vinna færi fram á skrifstofu Eyþings. Sú fullyrðing er reyndar ekki rökstudd sérstaklega og má setja spurningamerki við að sú sé endilega raunin enda mun alltaf þurfa að þjónusta umsækjendur sem næst þeirra starfsstöð. Einnig er hætt á að mikilvæg tengsl atvinnuþróunarfélaganna við sína þjónustuþega geti tapast. Hvað sem því líður er ljóst að löggjafinn ætlar landshlutasamtökunum þetta hlutverk.

Sterkari stjórnsýslueining. Ekki leikur nokkur vafi á því að litlar starfseiningar eru viðkvæmari fyrir skakkaföllum. Ef það vantar einn starfsmann af einhverjum ástæðum í þriggja til fjögurra manna fyrirtæki þá vantar mjög stóran hluta starfsfólksins og ákveðinn hluti starfseminnar kann að lamast um stundarsakir. Stærri einingar finna minna fyrir því þó það vanti einn til tvo starfsmenn því fleiri eru þá til staðar til þess að hlaupa í skarðið. Einnig er það svo að litlar einingar mótast meira af því starfsfólki sem þar starfar hverju sinni og áherslur í starfseminni geta af þeim ástæðum breyst frá einum tíma til annars. Starfsmannaskipti geta orðið erfiðari þegar einn starfsmaður heldur utan um marga þræði og tengslanet og staðþekking er ef til vill fyrst og síðast tengd þessum ákveðna starfsmanni. Ef verkefnum er dreift á fleiri aðila er hættan á spekileka ekki sú sama og hjá stærri starfsstöðvum, þó svo að hún yrði vissulega áfram fyrir hendi.

Minni skörun verkefna. Sameinað félag sem hefur eina stjórn og einn framkvæmdastjóra hefur yfirsýn yfir þau verkefni sem þarf að vinna en núverandi kerfi býður upp á að fleiri en einn aðili sé að vinna sama verkefnið. Voru nefnd dæmi um það að verkefni skarist og mögulega vegna samstarfs- eða samskiptaerfiðleika sé verið að bítast um verkefnin og þar með verið að sóa kröftunum. Voru sem dæmi nefnd mál tengd endurnýjun Byggðalínu Landsnets um Norðurland en Eyþing og AFE hafa bæði haft hönd í bagga með það og jafnvel verið að boða sömu aðilana á fund um sama málið. Svæðisskipulag Eyjafjarðar er annað dæmi sem var nefnt og eflaust má tína fleiri dæmi til. Einnig kom fram að nú þegar færi hluti af tíma og orku starfsmanna í að koma í veg fyrir skörun. Skörun verkefna er þekkt vandamál í íslenskri stjórnsýslu og ekki víst að sameining komi alveg í veg fyrir hana. Hluti af skýring-

unni á þessari skörun er einnig sú að hagsmunagæsla er ríkur þáttur bæði í skilgreindum verkefnum Eyþings og AFE.

Með stærri starfseiningum má gera ráð fyrir að **stjórnsýsla geti batnað**. Ekki er verið að leggja mat á eða fullyrða um hvernig þessum málum er nú háttað en í samtölum kom fram að stærra félag væri betur í stakk búið til að sinna þessum þáttum vel.

Einfaldara kerfi. Sameining þessara félaga getur einfaldað málin fyrir þá sem þurfa á þjónustu að halda eða vilja setja sig í samband við atvinnuráðgjafa. Verður þá aðeins einn staður til að koma á, eða það sem stundum er kallað „one stop shop“. Vissulega yrði það líka einfaldara, til dæmis fyrir ríkisvaldið, að fá álit og snertiflöt frá einum aðila varðandi mál sem snerta sveitarfélögin. Bæði Eyþing og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga hafa til að mynda nýverið sent frá sér ályktun um Dettifossveg sem eru samhljóða um mikilvægi hans en það mætti líka ímynda sér að ályktanir og álit þessara aðila væru ekki samhljóða og þá væri komin upp snúin staða. Landshlutasamtökunum er nú til að mynda ætlað að umsýsla sóknaráætlun landshlutanna og þar með uppbyggingarsjóð en núverandi fyrirkomulag flækir það mál að mati viðmælenda okkar. Einnig kom fram að ríkisvaldinu hugnaðist ekki núverandi fyrirkomulag en það er þó erfitt að finna gögn sem segja það beint út. Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 gera að minnsta kosti ráð fyrir að landshlutasamtökin sjálf sinni þessum málum og má því segja að þar sé kominn fram vilji ríkisvaldsins.

Þetta á einnig við um notendur þjónustunnar, það gæti til dæmis hentað sumum íbúum í Þingeyjarsveit betur að sækja sér ráðgjöf um stofnun og rekstur fyrirtækis til Akureyrar heldur en til Húsavíkur, eða að minnsta kosti að eiga kost á því. Séu starfsstöðvarnar dreifðar ætti þjónustan að geta batnað og þeir sem þurfa á þjónustunni að halda ættu að eiga greiðara aðgengi að henni, það fer þó að sjálfsögðu eftir útfærslu. Hvorugt félagið, AFE né AP auglýsir á heimasíðu sinni fasta viðveru utan höfuðstöðva sinna.

Þau sjónarmið heyrðust að starfssvæði atvinnuþróunarfélaganna sé að verða meira og meira **ein heild**, ekki síst með tilkomu Vaðlaheiðarganga. Svæðið sem heild sé í samkeppni við önnur landssvæði, höfuðborgarsvæðið og útlönd um íbúa, fyrirtæki, ferðamenn og ýmislegt annað. Það sé mikilvægt fyrir þetta svæði að koma fram sem ein heild sem hefur upp á margt að bjóða frekar en að vera að bítast innbyrðis um sömu tækifærin. Sé litið á Norðurland eystra sem heild þá sé styrkleiki svæðisins mikill. Má í því samhengi nefna innviðaskýrslu sem atvinnuþróunarfélögin tvö unnu og kynntu saman. Þar var kynnt eitt svæði með næga orku, mikið landrými, háskóla og öflugt sjúkrahús sem gefur tilvonandi fjárfestum mun betri mynd en ef svæðin hefðu kynnt sig sitt í hvoru lagi. Sameining Eyþings

og atvinnuþróunarfélaganna ætti að styrkja þetta fyrirkomulag í sessi og minnka hættuna á að krafti, tíma og peningum sé eytt í innbyrðis samkeppni og baráttu. Má í þessu samhengi nefna stóriðju (t.d. á Dysnesi, Akureyri og Bakka) eða stórskipahöfn (við Dysnes og í Finnafirði) þar sem bæði svæðin hafa í gegnum tíðina gert hosur sínar grænar fyrir fjárfestum í stað þess að sameinast um eitt svæði. Það verður þó að segjast að þetta sjónarmið um að líta á svæðið sem eina heild á frekar upp á pallborðið hjá þeim sem búa miðsvæðis á Eyþingssvæðinu en hjá þeim sem eru á jaðrinum.

7.2. *Helstu gallar sameiningar*

Hluti viðmælenda óttaðist að með sameiningu Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna yrði öll áhersla slíkra samtaka á Akureyri og lítil sem engin starfsemi yrði eftir í Þingeyjasýslum. Einn viðmælandi orðaði það sem svo að öll starfsemin myndi sogast til Akureyrar nema það að atvinnuráðgjafar kæmu endrum og sinnum og þeir yrðu þá ekki í miklum tengslum við atvinnulífið í Þingeyjasýslu. Þetta sjónarmið á sér hljómgrunn austan Vaðlaheiðar og kannski einkum í norðursýslunni. Nú um mundir er það svo að Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga er með þrjá starfsmenn á Húsavík og einn starfsmann Brothættra byggða á Raufarhöfn og í Öxarfirði. Fólk óttast því um störfina sem eru til staðar nú þegar og ekki síður það að þjónustustigið minnki en ekki er að heyra annað á viðmælendum en að AP þyki þjónusta svæðið vel. Það sé nægilega sterk eining til þess að sinna sínu hlutverki og svæði vel. Fólk upplifir það sem sitt atvinnuþróunarfélag og margir vilja ekki sjá á eftir því inn í annað félag. Það er þó athyglisvert að í viðtölunum kom bæði fram að félagið leggi of mikla áherslu á Húsavíkursvæðið og of litla.

Viðmælendur austan Vaðlaheiðar nefndu að svæðið myndi líða fyrir sameiningu þar sem þekking myndi tapast, þekking sem væri búið að byggja upp í mörg ár og kosta mikla fyrirhöfn að afla. Mikil og breið staðarþekking hafi orðið til. Sú vinna yrði að hefjast að nýju í sameiginlegu félagi og það væri ekki þess virði að fórna því. Það er þó óvíst hvort hægt sé að slá því föstu að mikil þekking tapist nema ákveðið verði að segja upp starfsfólki á Húsavík og loka starfsstöðinni þar. Samskonar raddir heyrðust ekki meðal sveitarstjórnarmanna á Eyjafjarðarsvæðinu. Hins vegar er kannski eðlilegt að óttast breytingar þar sem fólk veit hvað það hefur en ekki hvað það fær í staðinn. Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga er hlutafélag og hafa meðal annars atvinnurekendur og stéttarfélög aðkomu að því. Þar er óttast að tengsl atvinnuþróunar og atvinnulífs rofni með þeirri breytingu sem hér er til umfjöllunar. Mjög mikilvægt sé fyrir félag sem fæst við nýsköpun og ráðgjöf við sprota að vera í virku samtali

við atvinnulífið. Þessar áhyggjur virðast ekki vera til staðar vestan Vaðlaheiðar. Mögulega mætti leysa þetta með skipan fagraða sem fulltrúar atvinnulífsins ættu aðkomu að.

Í Eyjafirði var það nefnt að með sameiningu myndu sveitarfélögin í Eyjafirði missa sinn sérstaka **samráðsvettvang**. Það sjónarmið heyrðist þó einnig að sennilega myndi slíkur vettvangur, formlegur eða óformlegur, spretta upp aftur innan skamms ef ráðist yrði í sameiningu félaganna, AFE hafi hingað til gegnt veigamiklu hlutverki á þessu sviði. Að virðist ekki hafa haft þetta hlutverk í jafn ríkum mæli. Á vissan hátt hafi Héraðsnefnd Þingeyinga þó sinnt þessu hlutverki en hún var endurvakin nýlega og vistuð hjá AP. Í núverandi stjórn Eyþings eru sjö fulltrúar sveitarstjórna, kosnir á aðalfundi og þar af eru tveir frá Akureyri. Með öðrum orðum þá eiga aðeins sex af sveitarfélögunum 13 fulltrúa í stjórn hverju sinni. Í Atvinnuþróunarfélagi Eyjafjarðar eru fimm stjórnarmenn, þar af tveir frá Akureyri og hjá Atvinnuþróunarfélagi Þingeyinga er fimm manna stjórn, skipuð þremur fulltrúum sveitarfélaga og tveimur fulltrúum annarra hluthafa. Fari atvinnuþróunarfélögin og landshlutasamtökin í eina sæng með sama stjórnarformi og nú þekkist hjá Eyþingi verður aðgengi að upplýsingum og ákvarðanatöku takmarkað fyrir þær sveitarstjórnir sem ekki eiga fulltrúa í stjórn hverju sinni. Einnig eru fulltrúar venjulega frá meirihluta sveitarstjórna. Mun auðveldara er að fylgjast með umræðu og hafa áhrif á hana þegar fulltrúi er frá sveitarfélaginu í stjórn. Það er því ákveðinn lýðræðislegur vandi sem tengist núverandi fyrirkomulagi í stjórn Eyþings sem myndi ágerast ef fleiri verkefni koma á borð samtakanna. Tvær leiðir eru til staðar til þess að bregðast við því. Annars vegar mætti hugsa sér að stækka stjórnina þannig að öll sveitarfélög ættu einn fulltrúa en mótrökin gegn þeirri ráðstöfun eru að slíkt gæti orðið þungt í vöfum. Hin leiðin er að virkja fulltrúaráðið meira en nú er gert, kalla það oftár saman, og gefa þannig sveitarstjórnarmönnum virkara talsamband við samtökin. Komu sjónarmið í þessa veru fram í viðtölum.

Fram kom í viðtölum að **starfssvæði Eyþings væri mjög stórt og vegalengdir langar**.

Dýrmætur tími sveitarstjórnarmanna fari því í akstur á milli staða vegna funda. Má það til sanns vegar færa enda eru flestir sveitarstjórnarmenn að sinna annarri vinnu auk stjórnmalapátttöku. Það er um það bil fjögurra klukkustunda akstur á milli Þórshafnar og Siglufjarðar aðra leið við góð akstursskilyrði. Það er því ljóst að sama hvar verði fundað þá verði alltaf um langan veg að fara fyrir einhverja, ef þeir vilji á annað borð vera viðstaddir fundina fremur en að notast við fjarfundabúnað.

Þau sjónarmið að **svæðin séu of ólík** til þess að eitthvert hagræði sé af sameiningu voru líka nefnd af nokkuð mörgum, aðallega í Þingeyjarsýslum, en einnig lítillaga á Eyjafjarðar-svæðinu. Var tiltekið að Eyjafjarðarsvæðið hefði verið á hægri en nokkuð öruggri leið upp á

við undanfarin ár, á meðan Þingeyjarsýslurnar væru búnar að vera í stöðugri varnarbaráttu lengi og þarfir atvinnulífsins væru því gjörólíkar. Þá væru fyrirtæki almennt smærri í sniðum á starfssvæði AP og aðra nálgun þyrfti til að sinna þeim en á starfssvæði AFE. Eflaust er það rétt að starfssvæðin séu ólík en það þarf ekki að vera vandamál heldur getur það líka verið styrkleiki fyrir sameinað félag að hafa breiða þekkingu, því hvað sem verður, þá verður atvinnulíf framtíðarinnar minna háð staðsetningu en hingað til og því akkur í því fyrir atvinnuþróunarfélög að hafa breiða þekkingu, að vera bæði öflugt í vörn og sókn.

Renni atvinnuþróunarfélögin og Eyþing í eina sæng höfðu nokkrir viðmælendur áhyggjur af **frelsi og sjálfstæði atvinnuþróunarinnar**. Atvinnuþróunarstarfsemin sem slík væri þeim lögmálum háð að hún þyrfti ákveðna fjarlægð frá stjórnámum og þeim pólitíska vettvangi sem landshlutasamtök eru. Þetta væri ekki óyfistíganlegt vandamál en þetta þyrfti þó að hafa í huga svo að það yrði ákveðið bil þarna á milli. Það mætti til dæmis gera með útfærslu á deildaskiptingu starfseminnar. Grundvallarmarkmið með sameiningu hljóti að vera að atvinnuþróunin eflist enn frekar.

Framlög frá Byggðastofnun til atvinnuþróunarfélaganna myndu lækka samkvæmt núverandi reiknireglu stofnunarinnar en útreikningar á framlögum miðað við breytt fyrirkomulag fengust þaðan. Framlag til Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar er 18.889.000 kr. fyrir árið 2017 og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga fær 15.348.000 kr. Svæðið í heild sinni fær því 34.230.000 kr. árið 2017 frá Byggðastofnun. Væru atvinnuþróunarfélögin sameinuð þá hefði sameiginlegt félag hins vegar fengið 30.321.296 kr. samkvæmt reiknireglu Byggðastofnunar og nemur lækkunin um 4 m.kr. eða 11%. Það er rétt að geta þess að unnið er að breytingum á reiknireglunni en óvíst er hvort það myndi breyta þessari niðurstöðu á einhvern hátt. Hins vegar má nefna að þegar tilfærslur urðu á mörkum atvinnuþróunarsvæða árið 2013 var þess gætt að fjárhæðir til viðkomandi félaga myndu ekki lækka og greiddi Byggðastofnun viðkomandi landshlutum til að bæta það upp¹⁹. Tafla 1 sýndi upphæðir til atvinnuþróunarfélaga fyrir árið 2017.

Síðast en ekki síst má velta því fyrir sér hvort sameining leysi eitthvað sem **samstarf** getur ekki leyst. Fram kom að ekkert í núverandi uppbygginu komi í veg fyrir öflugt samstarf. Samstarf hafi til að mynda verið til fyrirmyndar á milli atvinnuþróunarfélaganna tveggja, milli Markaðsstofu Norðurlands og Eyþings og Markaðsstofunnar og AFE. Þrjú síðastnefndu

¹⁹ Höfn fór til SASS frá SSA og Siglufjörður fór frá SSNV til AFE en Byggðastofnun bætti SSA og SSNV upp tap vegna þessa að því er fram kom í starfsáætlun stofnunarinnar fyrir árið 2013.

félögin eru meira að segja undir sama þaki. Persónur skipta þó miklu máli hvað samstarf varðar og þótt ekki sé tekin afstaða til þess hér þá vega stjórnendur og einstakir starfsmenn þyngra, hvað varðar stofnanamenningu á sínum vinnustað eftir því sem einingarnar eru smærri.

8. MÖGULEGT FRAMTÍÐARFYRIRKOMULAG

ATVINNUÞRÓUNAR Á NORÐURLANDI EYSTRA

Endurtekið stef í viðtölunum var ákall eftir pólitískri sýn og stefnumörkun varðandi hlutverk landshlutasamtaka almennt. Ekki voru allir sáttir við að fara í miklar breytingar á núverandi skipan á meðan hlutverkið hafi ekki verið skilgreint nánar. Kafli 4 fjallar um stöðu lands- hlutasamtaka og lagalegt umhverfi þeirra. Ýmsir viðmælendur töldu varhugavert að hlaða auknum verkefnum á landshlutasamtökin og auka fjárhagsleg umsvif án þess að þeim sé settur ákveðnari rammi í formi lagasetningar varðandi hlutverk þeirra. Landshlutasamtökin hafi t.d. verið að stofna til verulegra skulda í tengslum við almenningssamgöngur en ábyrgðin sé óljós, lagaramminn og stjórnskipulegur sess þurfi að vera skýrari. Töldu sumir að skilaboðin frá ríkisvaldinu væru misvísandi. Annars vegar eigi að styrkja landshlutasamtökin með því að fjölga verkefnum, þó án þess að ráðast í lagasetningu. Hins vegar sé pressa á sveitarfélög að sameinast, væntanlega svo þau séu betur í stakk búin til þess að sinna stærri verkefnum. Ríkisvaldið verði þannig að fara að ákveða sig hvort það vilji í raun bæta við þriðja stjórnsýslustiginu, setja þá viðeigandi lög um það og tryggja samtökunum þá þann stjórnskipulega sess sem þeim ber. Hinn kosturinn er að gera það ekki en þá sé ekki gott að stækka samtökin meira en orðið er. Núverandi fyrirkomulag gerir ansi mörgum sveitarstjórnarmönnum örðugt um vik að fylgjast með og hafa áhrif í stórum málum en miklir fjármunir renna til landshlutasamtaka. Minnihlutamenn og sveitarstjórnir sem eiga engan fulltrúa í stjórn hverju sinni geta orðið utanveltu. Viðmælendur kölluðu eftir þessari sýn frá ríkisvaldinu og hafa fleiri gert það í gegnum tíðina. Í því samhengi má nefna nefnd um svæðasamvinnu og þriðja stjórnsýslustigið sem Samband íslenskra sveitarfélaga skipaði árið 2012. Formaður nefndarinnar, Dagur B. Eggertsson, nefndi þrjá kosti í samtali við tímaritið Sveitarstjórnarmál í mars 2013 eftir að sú nefnd hafði skilað sinni skýrslu:

Í fyrsta lagi að formgera betur þá svæðasamvinnu sem núna er til staðar með lagasetningu þar sem landshlutasamtök eða önnur samstarfsform fái skýrari stöðu og meira afl til þess að taka ákvarðanir. Annar kostur sem nefndin bendir á er að koma á millistjórnsýslustigi sem kosið væri til með svæðakosningum eins og þekkist sum staðar á hinum Norðurlöndunum. Þriðji kosturinn væri síðan að fara út í róttæka sameiningu sveitarfélaga (Sveitarstjórnarmál, mars 2013).

8.1. Óbreytt fyrirkomulag

Skipan mála á starfssvæði Eyþings hefur verið með ákveðnu sniði undanfarna áratugi, þ.e. fremur lítil landshlutasamtök og tvö atvinnuþróunarfélög, eitt fyrir Eyjafjörð og annað fyrir Þingeyjarsýslur. Öðru hverju hafa komið upp hugmyndir um að breyta þessu en það hefur þó ekki orðið raunin ennþá. Má segja að sú umræða hafi fengið byr undir báða vængi þegar ný lög um byggðaaáætlun og sóknaráætlunir nr. 69/2015 voru samþykkt og um svipað leyti gerður samningur um sóknaráætlun fyrir starfssvæði Eyþings. Samningurinn leysti m.a. vaxtasamninga af hólmi, sem voru vistaðir hjá atvinnuþróunarfélögunum.

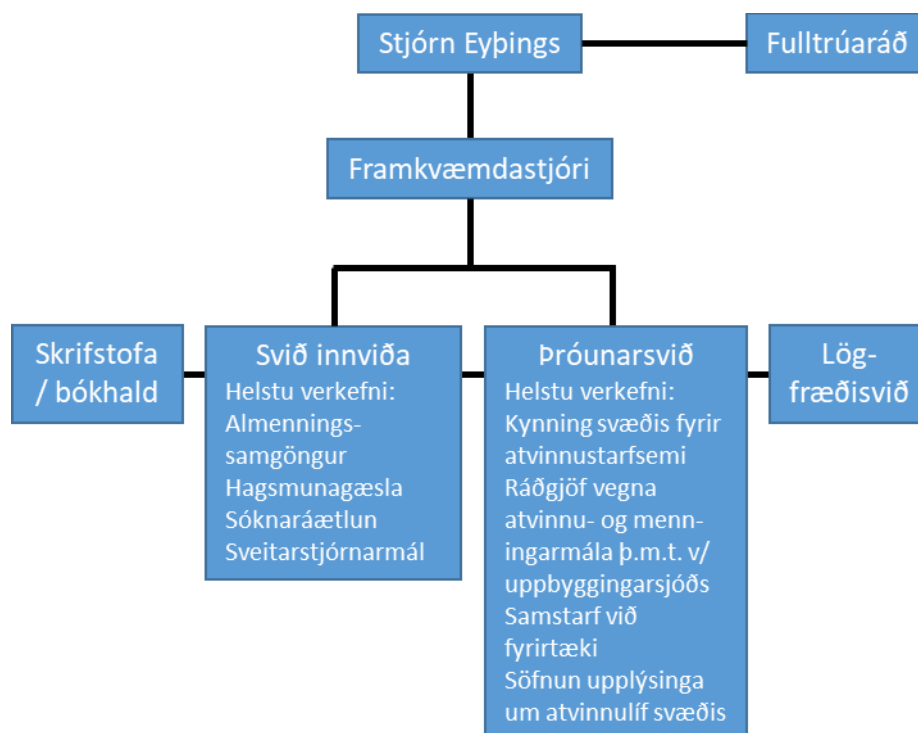
Ýmsir kostir eru við núverandi stofnanafyrirkomulag og helst virtist viðmælendum okkar þeir snúa að þeirri nálægð og því góða aðgengi að atvinnuþróunarfélögum sem núverandi kerfi veitir. Einkum var þetta sjónarmið reifað á starfssvæði Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga en heyrðist þó líka á Eyjafjarðarsvæðinu þar sem einnig er litið á AFE sem mikilvægan vettvang fyrir samráð og hagsmunagæslu fyrir sitt starfssvæði.

Þrátt fyrir ýmsa kosti við núverandi kerfi þá er líklegt að ákveðin skörun verkefna haldi áfram verði félögin þrjú starfrækt áfram í núverandi mynd. Þá veldur breytt lagaumhverfi því að búið er að færa ábyrgð á framkvæmd mikilvægra þátta í atvinnu- og byggðamálum í hendur landshlutasamtakanna og það kerfi atvinnuþróunar sem hefur verið við lýði á Norðurlandi eystra fellur ekki vel að lagaumhverfinu.

Ef haldið er áfram með núverandi stofnanafyrirkomulag þyrfti Eyþing annað hvort að gera áframhaldandi samninga við atvinnuþróunarfélögin um að þau sinni ákveðinni umsýslu eða ráðgjöf í tengslum við uppbyggingarsjóð líkt og gert er í dag eða taka umsýsluna alfarið til Eyþings sem væntanlega kallar á aukinn starfskraft. Fyrri kosturinn viðheldur núverandi kerfi með þeim kostum og göllum sem eru á því. Þessi kostur fellur þó ekki að því markmiði samnings um sóknaráætlun Norðurlands eystra 2015-2019 að einfalda samskipti ríkis og sveitarfélaga og tryggja gagnsæi við úthlutun og umsýslu opinberra fjármuna. Þá eru þeir fjármunir sem ráðstafa má úr sóknaráætlun til umsýslu hennar og uppbyggingarsjóðs það takmarkaðir að þeir myndu vart duga til að greiða að fullu samninga um slíka umsýsluvinnu. Í seinni kostinum felst að núverandi stofnanakerfi væri viðhaldið að nafninu til en búið er að flytja burt hluta úr starfsemi atvinnuþróunarfélaganna til Eyþings og eftir standa atvinnuþróunarfélög sem veikari einingar.

8.2. Sameining Eyþings, Atvinnuþróunarfélags Eyja- fjarðar og Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga

Þetta er sá valkostur sem skýrsluhöfundum var falið að skoða sérstaklega fyrir stjórn Eyþings. Með sameiningu þessara félaga yrði til stærri vinnustaður og talsvert öflug eining í stað þriggja fremur smárra. Gera má ráð fyrir að samlegðaráhrif yrðu talsverð og hægt yrði að dreifa álagi starfsfólks betur og nýta sérfræðipækkingu betur. Sameining félaganna fellur að þeirri breytingu á hlutverki landshlutasamtakanna sem felst í lögum nr. 69/2015 um byggðaaætlun og sóknaráætlun. Hugmynd að skipuriti gæti verið á þessa leið:



Mynd 10. Hugmynd að einföldu skipuriti miðað við sameiningu Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna.

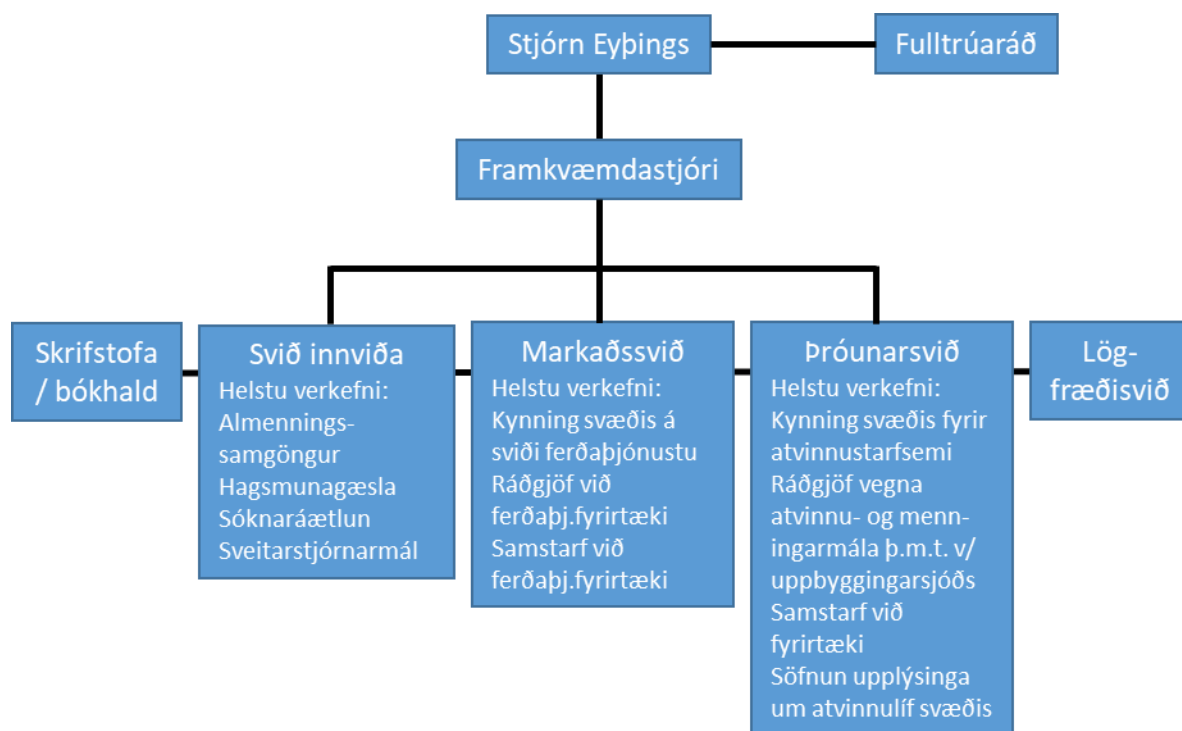
Sjá má fyrir sér skipurit sem gerir ráð fyrir framkvæmdastjóra og tveimur sviðstjórum; einum yfir sviði innviða²⁰ sem sinnti verkefnum á borð við almenningssamgöngur, sveitarstjórnarmál, umsýslu sóknaráætlunar og hagsmunagæslu fyrir svæðið og öðrum yfir þróunarsviði²¹ sem færi með málefni atvinnuráðgjafar m.a. vegna uppbyggingarsjóðs, kynni svæðið út á við, afli gagna um atvinnulíf svæðisins og fleira (Mynd 10). Framkvæmdastjóri væri verkstjóri hinna eins og venjan er, deildi út verkefnum og kæmi að þeim eftir því sem við ætti hverju sinni. Stoðstarfsemi kæmi svo þvert á sviðin. Er þetta ekki ósvipað uppbyggingunni hjá

²⁰ Vinnuheiti

²¹ Vinnuheiti

Samtökum sveitarfélaga á Suðurlandi að því frátöldu að vinnu í tengslum við sóknaráætlun yrði skipt milli tveggja sviða en það hefur komið fram í viðtölum að eðli verkefna sem tengjast sóknaráætlun er mismunandi og því er miðað við þessa verkaskiptingu hér. Hjá SASS er atvinnuþróuninni útvistað en ekki er heldur miðað við það hér. Fulltrúaráð Eyþings yrði starfrækt áfram og kallað saman vegna mikilvægra mála. Hér sjá skýrsluhöfundar fyrir sér lögfræðisvið innan samtakanna þar sem fram kom í viðtölum að það gæti fljótt borgað sig þar sem mörg mál krefjast slíkrar sérþekkingar. Æskilegt væri að hafa starfsmenn með lögfræðimenntun á sviði innviða og/eða þróunarsviði en nýta þekkingu þeirra í þágu félagsins sem heildar eftir því sem þörf krefði. Kostir og gallar sameiningar félaganna hafa verið tífundaðir í kafla sjö og verða ekki endurteknir hérna. Til að koma til móts við sjónarmið sveitarstjórnarmanna um að mikilvægt sé að eiga aðgang að atvinnuþróunarstarfseminni í héraði er bent á að æskilegt sé að starfsemin yrði að minnsta kosti á tveimur stöðum innan landshlutans, verði þessi leið farin. Helst yrði það fyrirkomulag tryggt í sessi með því að setja það inn í samþykktir félagsins. Ætla má að nýting fjármuna geti orðið betri í sameinuðu félagi án þess að það hafi verið skoðað sérstaklega í þessu verkefni, enda var það ekki markmið þess. Yfirstjórn er einkum það sem fyrirsjáanlegt er að dragist saman, samlegðaráhrif geta orðið af því að nýta fjármuni frá ríkisvaldinu í einni stofnun, þ.e. einkum jöfnunarsjóðs-framlög landshlutasamtakanna, atvinnuþróunarframlög Byggðastofnunar og fjármuni sem tengjast framkvæmd sóknaráætlunar landshluta.

Ekki var rætt um það að skýrsluhöfundar skoðuðu sameiningu Eyþings, atvinnuþróunar-félaganna og Markaðsstofu Norðurlands en starfsemi hennar og tengsl við annað stoðkerfi atvinnulífsins kom til umræðu hjá mörgum viðmælendum. Vel mætti þó hugsa sér markaðs-stofu sem hluta af starfsemi landshlutasamtaka og má í því samhengi nefna Vestfirði þar sem unnið er að stofnun Vestfjarðarstofu. Það flækir þó málið að Markaðsstofa Norðurlands spannar einnig Norðurland vestra og yrði því að skipta henni upp með tilheyrandi óhagræði sem því fylgdi. Mynd 11 sýnir hvernig skipuritið gæti litið út, yrði ákveðið að Markaðsstofan yrði hluti af nýju sameiginlegu félagi.



Mynd 11. Hugmynd að einföldu skipuriti miðað við sameiningu Eyþings, atvinnuþróunarfélaganna og Markaðsstofu Norðurlands.

Á Austurlandi eru markaðsstofa og símenntun hluti af Austurbrú líkt og landshlutasamtökin. Sú leið er flókin og yrði það ansi stórt stökk fyrir sveitarfélögin á Norðurlandi eystra að fara þá leið. Ekki var rætt sérstaklega um símenntunarstöðvar í því samhengi sem hér er til umræðu og virðist samstarf þeirra á milli og núverandi fyrirkomulag henta þeim. Sá möguleiki var því ekki skoðaður nánar.

9. HEIMILDASKRÁ

Anna Lea Gestsdóttir. (2017, 14. mars). *RE: Úthlutanir til atvinnuþróunarfélaga*. Tölvupóstur.

Arnar Þór Jóhannesson, Hjalti Jóhannesson og Grétar Þór Eyþórsson (2016).

Samstarfsverkefni sveitarfélaga. Rannsókn unnin fyrir tilstyrk Byggðarannsóknasjóðs.

Akureyri: Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.

Athygli. (1993). *Sækjum styrk í sameiningu*. Reykjavík: Athygli.

Athygli. (2006). *Vaxtarsamningur Eyjafjarðar*. Ársskýrsla 2005. Akureyri: Athygli.

Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar. (e.d.). *Samþykktir*. Sótt 28. mars af

<http://www.afe.is/is/um-afe/samthyktir>

Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða. (2014, 20. nóvember). *Samþykktir Atvinnuþróunarfélags*

Vestfjarða hf. Sótt 19. apríl 2017 af <https://www.atvest.is/samthyktir/>

Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða. (2016, 13. september). *Málefni ATVEST á fjórðungsþingi*.

Sótt 8. mars 2017 af <https://www.atvest.is/frettir/Malefni-ATVEST-a-Fjordingstthingi/>

Atvinnuþróunarfélag Vestfjarða. (2016, 6. desember). *Hluthafafundur Atvinnuþróunarfélags*

Vestfjarða – Fundargerð). Sótt 8. mars 2017 af

<https://www.atvest.is/fundargerdir/skra/78/>

Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga. (2016). *Ársskýrsla 2015*. Húsavík: Atvinnuþróunarfélag

Þingeyinga. Sótt 28. mars 2017 af [http://www.atthing.is/wp-](http://www.atthing.is/wp-content/uploads/2016/04/Arsskyrsla_2015.pdf)

[content/uploads/2016/04/Arsskyrsla_2015.pdf](http://www.atthing.is/wp-content/uploads/2016/04/Arsskyrsla_2015.pdf)

Austurbrú (e.d.). *Hagsmunaaðilar*. Sótt 5. apríl af [http://www.austurbru.is/is/um-](http://www.austurbru.is/is/um-austurbru/hagsmunaaðilar)

[austurbru/hagsmunaaðilar](http://www.austurbru.is/is/um-austurbru/hagsmunaaðilar)

Austurbrú. (2016, 13. apríl). *Samþykkt um verklagsreglur og fundarsköp stjórnar Austurbrúar*

ses (AB). Sótt 5. apríl 2017 af

http://www.austurbru.is/static/files/PDF/2016/stjorn_verklagsreglur.pdf

Byggðastofnun. (2013). *Starfsáætlun Byggðastofnunar 2013. Lögð fram á 402. stjórnarfund*

Byggðastofnunar 25. janúar 2013. Sótt 28. mars 2017 af

[http://www.byggdastofnun.is/static/files/Starfsaaetlanir/Starfsaaetlun_stjornar_2013](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Starfsaaetlanir/Starfsaaetlun_stjornar_2013.pdf)
[.pdf](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Starfsaaetlanir/Starfsaaetlun_stjornar_2013.pdf)

Byggðastofnun. (2017). *Starfs- og rekstraráætlun 2017. Samþykkt á 445. og 446. fund*

stjórnar Byggðastofnunar 9. desember 2016 og 20. janúar 2017. Sauðárkrúkur:

Byggðastofnun. Sótt 28. mars 2017 af

<http://www.byggdastofnun.is/static/files/Starfsaaetlanir/starfs-og-rekstraraetlun-2017-lokautgafa.pdf>

Byggðastofnun. (e.d. a). *Raufarhöfn og framtíðin*. Sótt 8. mars af

<http://www.byggdastofnun.is/is/verkefni/brothaettar-byggdir/raufarhofn>

Cluster Navigators Ltd. (2003). *Developing Clusters, Cluster Facilitator's Manual, The Twelve Step Process. Prepared Ministries of Industry and Commerce*. Nelson, New Zealand: Cluster Navigators.

Dagur. (13. febrúar 1996). *Skólaskrifstofan*. Sótt 28. mars 2017 af

http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=209870&pageId=2714466&lang=is&q=Ey%FEing

Dagur. (1982, 18. mars). *Stofna Iðnþróunarfélag Eyjafjarðabyggða: Mun stuðla að iðnþróun við Eyjafjörð*.

Dagur. (1991, 7. febrúar). *Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga stofnað: Tilgangurinn að efla atvinnustarfsemi*.

Dagur. (1993, 18. mars). *Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga: Nokkur verkefni í athugun*.

DV. (2003, 8. febrúar). *Grænlandsflug til Akureyrar: Flogið tvisvar í viku allt árið*.

EFTA Surveillance Authority. (2014). *EFTA Surveillance Authority decision of 24 April 2014 on the Icelandic regional aid map 2014-2020*. Sótt 28. mars 2017 af

<http://www.eftasurv.int/media/decisions/170-14-COL.pdf>

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga. SES nr. 122. Birtist í Stjórnartíðindum C 7/1991

Eyþing (e.d.). *Lög og samþykktir*. Sótt 28. mars 2017 af <http://www.eything.is/is/um-eything/log-og-samthyktir>

Eyþing. (2012). *Samningur um tilraunaverkefni til að efla og þróa skipulag almenningsgangna milli byggðakjarna og tengingu við höfuðborgarsvæðisins*. Sótt 27. mars 2017 af <http://www.eything.is/static/files/SamningarOgSkyrslur/samningur-um-tilraunaverkefni-des.-2012.pdf>

Eyþing. (2015a). *Samningur um sóknaráætlun Norðurlands eystra 2015-2019*. Sótt 25. apríl 2017 af <http://www.eything.is/static/files/SamningarOgSkyrslur/samningur-soknaraetlun-2015-2019-100215.pdf>

Eyþing. (2015b). *Stjórnskipulag uppbyggingarsjóðs - um úthlutunarnefnd og fagráð*.

Minnisblað samþykkt í stjórn Eyþings 25.03.2015 og með breytingum 06.01.2017. Sótt

25. apríl 2017 af http://www.eything.is/static/files/uppb17/verklagsreglur-uppbyggingarsjods_loka17.pdf

Eyþing. (2015c). *Verklagsreglur vegna úthlutunar styrkja úr Uppbyggingarsjóði Sónaráætlunar Norðurlands eystra 2015-2019. Minnisblað samþykkt í stjórn Eyþings 25.03.2015 og með breytingum 06.01.2017*. Sótt 27. apríl 2017 af http://www.eything.is/static/files/uppb17/verklagsreglur-uppbyggingarsjods_loka17.pdf

Eyþing. (2016). *Starfsemi Eyþings og stoðstofnana*. Sótt 19. apríl 2017 af http://www.eything.is/static/files/Adalfundur_Eythings/greinargerð-stjornkerfi-eythings-22-9-2016.pdf

Forsætisráðuneytið. (2012). *Stofnfundur Austurbrúar*. Sótt 19. apríl 2017 af https://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur_greinar_JS/nr/7182

Forsætisráðuneytið (e.d.). *Sónaráætlanir landshluta*. Sótt 28. mars 2017 af <https://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraaetlun-2020/landshlutar/>

Hjalti Jóhannesson og Halla Hafbergsdóttir. (2015). *Vaðlaheiðargöng, samfélagsáhrif. Helstu niðurstöður könnunar í október 2014*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.

Hjalti Jóhannesson. (2016). *Samfélagsleg áhrif Vaðlaheiðarganga, viðtalsrannsókn – staðan fyrir göng: „Menn eru byrjaðir að stóla á að komast alltaf“*. Akureyri: Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.

Innanríkisráðuneytið. (Mál nr. 65/2010). *Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum: Ágreiningur um ráðningu verkefnisstjóra*. Sótt 16. febrúar 2017 af <https://www.innanrikisraduneyti.is/urskurdir-og-alit/nr/27164>

Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015

Lög um Byggðastofnun nr. 106/1999

Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995

Morgunblaðið. (1998, 8. október). *Stofnfundur Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar b.s. boðaður eftir viku. Félagið verði leiðandi afl í atvinnuuppbyggingu á svæðinu*.

Pétur Þór Jónasson. (2000). *Aðalfundur Eyþings 1999 haldinn í Grímsey 19. og 20. ágúst*. Sveitarstjórnarmál, 60. árg., 46-49. Sótt 27. mars 2017 af http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=5996293

Pétur Þór Jónasson. (2017, 6. febrúar). *smá upplýsingar í viðhengi*. Tölvupóstur.

Reglugerð fyrir Byggðastofnun (nr. 347/2000).

Ríkisendurskoðun. (2016). *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, ársreikningur 2015*. Reykjavík: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Samningur um Sóknaráætlun Norðurlands eystra 2015-2019. Sótt 25. apríl 2017 af

<https://www.stjornarrad.is/media/sl/Nordurland-eystra.pdf>

SASS. (2016, 10. febrúar). *Kynning á nýju skipulagi SASS*. Sótt 7. mars af

<http://www.sass.is/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/SASS-kynning-%C3%A1-n%C3%BDju-skipulagi-10022016.pdf>

SASS. (e.d.) *Um SASS -> starfsfólk*. Sótt 7. mars af <http://www.sass.is/samthyktir/starfsfolk/>

SSH. (2016, 2. desember). *Samþykkt Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu*. Sótt 7.

apríl 2017 af [http://www.ssh.is/images/stories/Annad/Samyktir-](http://www.ssh.is/images/stories/Annad/Samyktir-SSH_aalfundur_2016x.pdf)

[SSH_aalfundur_2016x.pdf](http://www.ssh.is/images/stories/Annad/Samyktir-SSH_aalfundur_2016x.pdf)

Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. (2009). *Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu*. Reykjavík: Samgönguráðuneytið.

Stjórnhættir. (2007). *Vaxtarsamningur Eyjafjarðarsvæðisins. Mat og ábendingar unnar að beiðni iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins*. Reykjavík: Stjórnhættir.

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

Sveitarstjórnarmál. (2013, 2.tölublað). *Er þriðja stjórnarsýslustigið að verða til?*

Sveitarstjórnarmál, 73. árg., 10. Sótt 27. mars 2017 af

http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=369207&pageId=6000459&lang=is&q=Er%20%FEri%F0ja%20stj%F3rns%FDslustigi%F0%20a%F0%20ver%F0a