



# HÁSKÓLINN Á BIFRÖST

BIFRÖST UNIVERSITY

## Opinber útgjöld til menningarmála á sveitastjórnarstigi

Erna Kaaber, 2022

### Samantekt:

Í þessari samantekt er gerð tilraun til þess að skoða hversu miklu opinberu fjármagni er varið til menningarmála í gegnum svæðisbundna stjórnun sóknaráætlanakerfisins og á sveitarstjórnarstigi. Í henni er skoðuð sú þróun sem hefur átt sér stað í áherslum hins opinbera á sviði byggðapróunar með sérstöku tilliti til menningar og skapandi greina. Saga sóknaráætlanakerfisins er rakin og tilgangur opinberra framlaga til menningarútgjalda á þessum vísi að svæðisbundnu stjórnskipulagi skýrð með áherslu á stefnumótun og samráð. Einnig eru útgjöld sveitarfélaga til menningar og skapandi greina skoðuð og rýnt í framsetningu þeirra og flokkun. Misræmi á milli skilgreininga á menningu og skapandi greinum í framsetningu hins opinbera á ólíkum stjórnsýslustigum gerir samanburð og samtölur um opinber útgjöld á sveitarstjórnarstigi erfiðan. Ekki er hægt að greina útgjöld á sveitarstjórnarstigi eftir alþjóðlegum flokkunum nema með því að greina fyrst hvert sveitarfélag fyrir sig.

### Hugmyndir að umbótum:

- Mikilvægt er að samræma gagnasöfnun og framsetningu á sviði hins opinbera og samþætta, eftir því sem hægt er, við norræna og evrópska staðla og framsetningu.
- Koma má á samstarfi við Telemark Research Institute í Noregi um þróun íslenskrar menningarvísitölu sambærilegri norsku menningarvísitölunni (Norway Cultural Index).
- Auka þarf sæmræmingu íslenskra gagna um menningu og skapandi greinar við greiningarkerfi EUROSTAD í ólíka flokka menningar, mögulega með séríslenskri útfærslu Hagstofunnar. Þannig mætti m.a. auka möguleika á samanburði menningarútgjalda og tekna við nágrannaþjóðir.
- Með hliðsjón af samdrætti í þátttöku almennings í samráði um stefnumótun er mikilvægt að leita nýrra leiða til að efla þátttöku almennings, sérstaklega yngri kynslóða í stefnumótun, áætlanagerð og framkvæmd. Sú leið sem notið hefur aukinnar eftirtektar er menningarkortlagning (e. Cultural mapping). Ólíkar

útfærslur hennar fela í sér ólíkar leiðir til að efla þátttöku almennings í stefnumótunarferlinu.

### **Sveitarstjórnarstigið**

Frá efnahagshruni árið 2008 hefur verið lögð aukin áhersla á sjálfsforræði sveitarfélaga yfir tekjustofnum sínum og svigrúmi þeirra til að nýta þá til samræmis við þá staðbundnu forgangsöröðun sem ríkjandi er. Lög og reglugerðir um lögbundin hlutverk sveitarfélaga setja svo aftur ramma um sjálfsforræðið og *tekjustofnar* ramma inn hvaða verkefni sveitarfélög geta ráðist í. Dreifistefnu hér á landi má sjá í miklum flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga undangengna áratugi og mikilvægi þess að finna sameiginlegri ábyrgð stjórnsýslustiganna tveggja fyrirkomulag er ávarpað í frumvarpi til laga um opinber fjármál (Þskj.nr.1489/2015-2016). Samstarf ríkis og samtaka sveitarfélaga vegna tekjustofna og aukinnar verkefna sveitarfélagana hefur þrátt fyrir þessi áherslu verið brokkgengt eins og fram kom í erindi framkvæmdastjóra samtakanna á fjármálaráðstefnu haustið 2019 (Karl Björnsson, 2019). Í frumvarpi til laga um byggðaaætlun og sóknaráætlanir (Þskj. nr. 1167/2014-2015) kemur fram það álit að staðbundin stjórnvöld hafi betri þekkingu á aðstæðum og viðhorfum svæða sinna og að þeirra tækifæri til þess að virkja íbúa til þátttöku í stefnumótun, áætlanagerð og verkefnastjórnun sé undirstaða þess að ná betri árangri í stjórnun. Þátttaka heimamanna í stefnumótuninni er forsenda fjárframlaga ríkisins til þessa verkefnis en sóknaráætlunum ber einnig að taka mið af almennri stefnumótun stjórnvalda.

### **Samráð**

Samráð ríkis og sveitarfélaga um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar er lögbundið í 11. gr laga um opinber fjármál (nr.123/2015). Í frumvarpi með lögunum kemur fram að 30% útgjalda hins opinbera fari í gegnum sveitarfélögin og að stefnt sé á frekari flutning verkefna á milli stjórnsýslustiga (Þskj.nr.1489/2015-2016). Málaflokkurinn byggðamál fellur undir yfirflokkinn 08, sveitarfélög og byggðamál á ríkisreikningi. Á árunum eftir hrun var menningarsamningur ríkisins við landshlutafélög sveitarfélaga breytt í sóknaráætlunarsamninga sem ná einnig til málaflokka atvinnu og nýsköpunar. Fjárveitingar ríkisins til þeirra auk byggðaaætlunar eru felldar saman í einum lið undir flokkun númer 08.20 Byggðamál á ríkisreikningi. Samanlagt nemur framlag ríkisins í þennan málslið 1.945 milljónum

króna árið 2020 (Fjársýsla ríkisins, 2021) sem er töluverð aukning frá árinu á undan þegar 1.181 milljónum króna var varið til byggðaáætlunar og sóknaráætlunar landshluta (Fjársýsla ríkisins 2020). Til að greina hversu stór hluti þess framlags fer til menningarmála þarf annars vegar að skoða tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024 og einnig þann kostnað sem draga má saman í menningarverkefnum sóknaráætlana sveitarfélaga.

## **Byggðaáætlun**

Byggðaáætlun er stefna stjórnvalda í byggðamálum hverju sinni og jafnframt miðjupunktur samræmingar opinberrar stefnumótunar og áætlanagerðar og heyrir undir stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál. Henni er ætlað að jafna tækifæri landsmanna og lífskjör með áherslu á þau landsvæði sem einkennast af fólksflóttu, atvinnuleysi og einhæfni í atvinnulífi. Stýrihópurinn heldur jafnframt utan um sóknaráætlanir landshlutasamtaka sveitarfélaga, en þær eru eina lögformlega hlutverk landshlutasamtakanna, sem eru í raun félagasamtök sem hafa ekki stjórnskipulegt gildi (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið e.d.a). Sóknaráætlanir taka til svæðisbundinna áherslna til samræmis við byggðaáætlun, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlanir og menningarstefnu (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið e.d.b). Byggðaáætlun og sóknaráætlunarsamningar ríkisins við landshlutasamtökin eru langtímastefnumótun. Byggðaáætlun 2018-2024 (Þskj. nr. 1242/2017–2018) var gerð til sjö ára með fimm ára aðgerðaáætlun til samræmis við byggðastefnuna og í samræmi við stefnumótandi áætlun ríkisins um sveitarfélögin samkvæmt sveitarstjórnarlögum (nr. 138/2011). Byggðamálaráði var komið á laggirnar með breytingu á lögum nr. 53/2018 um lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 en hlutverk þess er tillögugjöf um stefnumótandi byggðaáætlun og sóknaráætlanir sem fjallað verður nánar um hér í framhaldinu. Lögnum er ætlað að aðlaga vinnubrögð og aðferðafræði við gerð áætlana innviðaráðuneytisins að aukinni samhæfingu og samþættingu stefnumótunar og áætlanagerðar og við kostun framkvæmda skv. lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Með Grænbók um byggðamál, sem samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið gaf út í lok árs 2020, er stöðumat og valkostir í byggðamálum lögð til greiningar og samráðs. Grænbók er hluti af vinnuferli hins opinbera um stefnumótun. Í Hvítbók um byggðaáætlun frá 2021 eru svo sett fram drög að stefnumótandi byggðaáætlun til

fimmtán ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. Þar kemur fram mikilvægi þess að nýta þau tækifæri sem felast í fjórðu iðnbyltingunni og mikilvægi starfasköpunar um landið allt. Í leiðum til að ná fram markmiði Hvítbókar um jöfnun tækifæra til atvinnu er sérstaklega tiltekið að gera skapandi greinum hátt undir höfði ásamt nýsköpun, frumkvöðlastarfi og stafrænni þróun, með styrkingu á stoðkerfi og aukiðs aðgengis að fjármagni. Þá er einnig sérstaklega tiltekið mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög efli áfram skapandi greinar sem vaxandi atvinnuveg og að skilyrði til atvinnustarfsemi á sviði lista og menningar um land allt sé hluti af helstu áskorunum og viðfangsefnum á sviði byggðapróunar (Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið, 2021). Þessar áherslur koma einnig fyrir í nýsamþykktri þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun til ársins 2036. Þar er ennfremur áréttað mikilvægi náíðs samstarfs milli ráðuneyta, stofnana ríkisins, sveitarfélaga auk atvinnulífs, félagasamtaka og almennings sem tryggja á samhæfingu stefnumótunar og áætlanagerðar his opinbera og framkvæmd yggðarstefnu. Í C lið um sjálfbæra þróun byggða um land allt er sérstaklega tilgreint mikilvægi þess að efla og þróa aðferðafræði sóknaráætlana. Þar er jafnframt undirstrikað mikilvægi þess að efla rannsóknir á áhrifum menningar og lista, sérstaklega á landsbyggð (Þskj. nr. 1383/2021-2022).

Í A lið, um jöfnun aðgengis að þjónustu, er undirstrikað, til samræmis við menningarstefnu frá 2013, að íbúum landsins óháð búsetu og efnahag, með sérstökum varnagla um aðgengi barna og ungmenna, sé tryggður aðgangur að menningu, listum, íþróttum og öðrum tómstundum. Um jöfnun tækifæra til atvinnu, áhersluatriði eru tilgreind í B lið, er sérstaklega tekið fram að skapandi greinum, ásamt nýsköpun, stafrænni þróun og frumkvöðlastarf verði sérstaklega styrkt í gegnum stoðkerfi og betra aðgengi að fjármagni. Jafnframt er lögð áhersla á að skapandi greinar verði efldar sem vaxandi atvinnuvegur og að hið opinbera skapi skilyrði til atvinnustarfsemi á sviði lista og menningar, alls staðar á landinu (Þskj. nr. 1383/2021-2022).

### **Sóknaráætlunarsamningar**

Sóknaráætlunarsamningarnir byggja á menningarsamningum sem ríkið hóf að gera við einstök sveitarfélög upp úr aldamótum. Þeir voru, í kjölfar efnahagshrunsins, samhæfðir vaxtarsamningunum, almennri stefnumótun um atvinnu- og nýsköpunarmál og samfélagsþróun, eftir mikla ágjöf í rannsóknarskýrslu Alþingis á opinbera stefnumótun á Íslandi. Stefnumótunin Ísland 2020 er í reynd hornsteinn

áætlunar um aukna samþættingu og samhæfingu stefnumótunar í landinu og aukna samvinnu í stjórnsýslunni og við samfélagið, til háþöfnunar árangurs og skilvirkni (Forsætisráðuneytið, 2012). Óþið samráðsferli við almenning var einnig tekið upp á þessum tíma og margvísleg stefnumótun unnin á þjóðfundum. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, frá árinu 2009, kemur fram yfirlýsing um aukið samstarf stjórnsýslustiga og þvert á ráðuneyti til að vinna að framgöngu sóknaráætlana landshlutanna (Stjórnarráðið, e.d.a). Samþætting opinberrar áætlunargerðar og úthlutun fjármagns til umbótaverkefna á landsbyggðinni var því frá upphafi markmið samninganna. Í frumvarpi til laga um byggðaaætlun og sóknaráætlanir (Þskj. 1167/2014-2015) er ætlun stjórnvalda skýr. Efla á lýðvitund og þátttöku og tryggja að staðbundin sjónarhorn og stjórnvalda rími saman.

Stýrinet Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir landshluta var sett á laggirnar árið 2012 og er það forveri stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál sem heldur utan um samstarfið í dag (Evrís, 2019). Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál er skipaður fulltrúum allra ráðuneyta, fulltrúa samtaka sveitarfélaga og verkefnastjóri hópsins kemur frá Byggðastofnun. Auk samræmingar stefnumótunar hins opinbera, sem áður var nefnd, hefur hópurinn það hlutverk að vinna með landshlutasamtökum sveitarfélaga að samstarfi ríkis og sveitarfélaga í sóknaráætlunum landshlutasamtakana með gerð samninga um þá, eftirlit um framvindu þeirra og ráðstöfun fjármuna þeirra sem ríkið eftirlætur landshlutafélögum sveitarfélaga til framkvæmdar á samningunum (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, e.d.c). Við útfærslu kerfisins var reynsla norrænu landanna af millistjórnsýslustigi, eða útfærslu af því, höfð til samanburðar og úr varð að félagasamtök sveitarfélaga í landshlutum, landshlutasamtök sveitarfélaga, fengu hlutverk við stefnumótun og framkvæmd (Þskj. 1167/2014-2015).

Aðferðafræðin um samstarf ríkis og landshlutafélaga sveitarfélaga var bundin í lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir (lög nr. 69/2015) sem hafa það markmið að auka samráð milli ráðuneyta, innan landshluta og að auka ábyrgð sveitarstjórna á byggða- og samfélagsþróun. Þessi lagasetning er í samræmi við aukinn flutning verkefna frá ríkis til sveitarfélaga og gefur stjórnvöldum aukna yfirsýn sem Rannsóknarskýrsla Alþingis segir hafa skort á árunum fyrir hrun (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010). Landshlutafélögin eru átta talsins skv. lögnum og ekki er hægt að stofna til fleiri félaga.

## Sóknaráætlanir

Sóknaráætlanir landshlutanna eru stefnumótandi áætlanir sem birta stöðumat, markmiðasetningu og aðgerðaráætlanir um hvernig uppfylla megi markmiðin á hverju fimm ára tímabili. Samkvæmt 4. gr. laganna um byggðaáætlun og sóknaráætlanir er þeim ætlað að taka mið af byggðaáætlun, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum, menningarstefnu og annarri opinberri stefnumótun eftir því sem við á.

Landshlutasamtök sveitarfélaganna hafa lögformlegt hlutverk sitt í þessari grein laganna og eiga skv. henni að vinna sóknaráætlanir síns landshluta og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra. Áætlanirnar skulu einnig unnar í samráði við sveitarfélögin, ríkisstofnanir, atvinnu- og menningarlíf, auk fræðasamfélagsins og almenning í hverjum landshluta (lög nr. 69/2015). Samráðsvettvangur er skipaður í hverjum landshluta af Landshlutasamtökum sveitarfélaga sem gæta þurfa að lýðræðis-, búsetu-, aldurs- og kynjasjónarmiðum í samsetningu hans. Samráðsvettvangi ber að hafa beina aðkomu að gerð sóknaráætlunar fyrir sinn landshluta en Landshlutasamtökin skilgreina frekar hlutverk og verkefni hans. Það kemur svo í hlut verkefnastjóra stýrihóps stjórnarráðsins um byggðamál að halda utan um framkvæmd samninganna með árlegri skýrslugjöf.

Undangengin ár hefur dregið úr þátttöku yngsta aldurshópsins, 25 ára og yngri, í samráðsferlinu og virkni samráðshópanna hefur dregist saman á því tímabili samninganna sem gildir voru frá 2015-2019. Þá hefur skort á að sveitarfélögin horfi til sóknaráætlana í sinni stefnumótun, samkvæmt óháðu mati á framkvæmd sóknaráætlana þessa tímabils (Evrís, 2019). Fyrir nýtt tímabil sóknaráætlana landshlutafélagana 2020-2024 voru drög þeirra birt á samráðsgátt stjórnvalda til að bregðast við þessari þróun og hvetja til almennrar þátttöku í stefnumótun fyrir landshlutana. Í nýjustu greinargerð um framkvæmd samninganna, fyrir árið 2020, kemur fram að enn er yngsti aldurshópurinn minnstur í samsetningunni, 4,4% á móti ríflega 58,5% hluta þeirra sem eru á aldursbilinu 40-60 ára (Byggðastofnun, 2021).

Mikilvægi menningarfulltrúa kemur skýrt fram í úttekt á framkvæmd menningarsamninga á árabilinu 2011-2013. Austurland fær þar hæstu einkunn í mati á árangri samninganna. Þar er starf menningarfulltrúa við frumkvæði og samræmingu í héraði með öflugum grasrótarstarfi og tengslamyndun best þróað. Þó hefur dregið úr fjölda sértilgreindra menningarfulltrúa sveitarfélaga og verkefni menningarinnar eru vistuð innan annarra málaflokka (Mennta- og

menningarmálaráðuneytið, 2013). Starf menningarfulltrúa landshlutasamtakanna hefur einnig verið sameinað öðrum áherslum, atvinnu og æskulýðsstarfi, sem hefur dregið úr þróunarhlutverki menningarstarfsins og ýtir undir framkvæmdahlutverk fulltrúanna. Í óformlegum umræðum um menningarstarf á landsbyggð má greina vilja til þess að Byggðastofnun setji aukna áherslu á menningu og skapandi greinar sem gæti tengt saman marga þræði, tengt betur inn í landshluta og aukið aðgengi að stoðkerfum og fjármögnun.

Ólíka áherslu í samráði um stefnumótun má einnig greina í skipan fulltrúa einstakra samfélagssviða til samráðsvettvanga landshlutasamtakanna. Af þeim 434 fulltrúum sem skipa samráðsvettvanga landshlutasamtaka sveitarfélaga koma einungis 33 úr menningarlífinu. Kjörnir fulltrúar skipa stærsta hópinn, 147 fulltrúa, og jafnframt koma 73 fulltrúar frá opinberum stofnunum. Óvarlegt er að ætla að þessi bakgrunnsgreining gefi tæmandi mynd af áherslum fulltrúa samráðsvettvangsins þar sem hinir opinberu fulltrúar geta flokkast sem forsvarsmenn margra málahópa. Atvinnulífið, félagasamtök, fræðasamfélagið og aðrir óflokkaðir telja svo 181 manns (Byggðastofnun, 2021). Þá er Sigríður Ólöf Kristjánsdóttir, framkvæmdastjóri Vestfjarðastofu, ómyrk í máli í inngangi sínum að árlegri greinargerð stýrihóps Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir, undir titlinum: Sókn eða vörn? Hún tilgreinir þar að fjárveitingar hins opinbera til menningarverkefna á landsbyggð hafi nánast staðið í stað. Einnig að stofn- og rekstrarstyrkir til menningarstarfsemi hafi nánast horfið, utan þeirra sem finna má í sóknaráætlunum (Byggðastofnun, 2021).

### **Fjármögnun sóknaráætlana**

Heildarframlög til sóknaráætlanasamninganna árið 2020 námu tæpum 1.6 milljörðum króna. Aukninguna á milli ára í viðaukasamningum, sem sjá má í töflu 1, má rekja til viðbragðsáætlana vegna COVID-19 faraldursins sem kemur fram í viðaukasamningum Grunnframlög ríkisins námu 711,1 milljónum króna, auk 5 milljóna til umsjónar umsóknargáttar vegna uppbyggingarsjóða, og viðaukasamningar juku framlag ríkisins um tæpar 529 milljónir króna. Heildarfjárframlög sveitarfélaga, sem rekja rætur til menningarsamninga ríkisins við sveitarfélög, voru rúmar 98,1 milljónir króna og önnur framlög, móttframlag frá fyrirtækjum og stofnunum, nam rúmum 172 milljónum króna (Byggðastofnun, 2021).

Ef horft er framhjá aukningu framlags ríkisins vegna viðaukasamninga 2020 vegna COVID-19 má sjá að undanfarin ár hefur framlag ríkisins til sóknaráætlana landshluta dregist saman.

**Tafla 1: Samanburður heildarframlaga áráanna 2017 til 2020**

	2020	2019	2018	2017	Breyting
Framlög ríkisins	711.100.001	726.700.000	730.700.000	730.700.000	-19.599.999
Viðaukasamningar	528.900.000	152.400.000	156.200.000	165.900.000	363.000.000
Framlög sveitarfélaga	98.110.500	87.347.750	95.296.846	123.699.248	-25.588.748
Önnur framlög	172.300.000	0	37.590.000	37.000.000	135.300.000
Flutt frá fyrra ári	71.619.645	67.497.851	83.093.798	89.223.936	-17.604.291
Vaxtatekjur	1.366.149	5.763.524	3.953.658	4.649.970	-3.283.821
Samtals	1.583.396.295	1.039.709.125	1.106.834.302	1.151.173.154	432.223.141

(Heimild: Hólmfríður Sveinsdóttir og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, 2019, Byggðastofnun, 2021 ).

Fjárframlög ríkisins skiptast á milli samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, 492,5 milljónir krónur, og svo mennta- og menningarmálaráðuneytis sem lagði til 223,6 milljónir króna árið 2020 (Byggðastofnun, 2021). Á undangengum árum hefur fjármögnun færst á milli ráðuneyta eftir því hvernig þeim hafa verið færðir málaflokkar þegar breytingar hafa verið gerðar á nöfnum og málefnum ráðuneyta. Mennta- og menningarráðuneytið stendur straum af kostnaði vegna menningahluta samninganna og deilt hefur verið um það innan stjórnsýslunnar hvers vegna kostnaður skiptist ekki betur á milli ráðuneyta (Sigríður Þorgrímsdóttir, munnleg heimild 4.3.2020). Upphaflega var áætlað að fjármálaráðuneytið héldi utan um sjóð sem fjármagna myndi áætlunina en frá upphafi hefur kostnaður aðallega fallið á fyrrgreind tvö ráðuneyti (Héðinn Unnsteinsson, munnleg heimild 6.3.2020). Í greinargerð um sóknaráætlanir landshluta 2020 kemur fram að það sé brýn nauðsyn að tilgreina sóknaráætlanir sem hluta af í byggðaaætlun svo tryggja megi fjármögnun annarra ráðuneyta og aukna samfellu í byggðaaðgerðum.

### **Skipting á milli landshluta**

Sóknaráætlanir landshlutasamtakanna skiptast í tvo hluta, áhersluverkefni og uppbyggingarsjóði. Skipting fjármuna til sóknaráætlana milli landshluta fer eftir reiknilíkani sem byggir á íbúafjölda og íbúapróun, stærð atvinnusóknarsvæða,



atvinnuleysis yfir tiltekið tímabil, meðalútsvarsstofni svæðis og fjarlægð frá Reykjavík (Hólmfríður Sveinsdóttir & Sigríður K. Þorgrímsdóttir, 2019). Eins og sjá má í töflu 3 standa ein landshlutasamtök utan menningarstyrktrar starfsemi í sóknaráætlunum, Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Ríkið gerði aldrei menningarsamning við Reykjavík en þéttni höfuðborgarsvæðisins, ásamt því að flestar menningarstofnanir ríkisins eru staðsettar þar, dregur úr þörf á framlagi ríkis til menningarmála á svæðinu. Sóknaráætlunarsamningar eru þó gerðir á milli ríkisins og samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vegna mikilvægis aðkomu höfuðborgarsvæðisins að byggðapróun fyrir samhæfingu stefnumótunar á landinu öllu (Þskj. 1167/2014-2015). Eingöngu er veitt fjármagn til áhersluverkefna fyrir höfuðborgarsvæðið en ekki til uppbyggingarsjóðs.

Áhrif vegna útbreiðslu COVID-19 má sjá í viðaukasamningum sem gerðir voru við landshluta á árinu 2020 í töflu 2. Samgöngutakmarkanir og samdráttur í ferðamannafjölda hafði mikil áhrif á Suðurnesjum sem fá óvenjuhátt fjárframlag í viðaukasamningum, borið saman við aðra landshluta.

**Tafla 2: Skipting heildarfjárhæðar til sóknaráætlunarsamninga 2020 milli landshluta**

	Vesturland	Vestfirðir	Norðurland vestra	Norðurland eystra	Austurland	Suðurland	Suðurnes	Höfuðborgar- svæðið	Samtals
Áhersluverkefni	44.861.836	40.900.000	64.067.600	172.300.000	70.600.000	117.000.000	36.207.273	18.439.179	564.375.888
Uppbyggingarsjóður	53.460.000	42.600.000	65.232.500	60.450.000	49.900.000	79.510.000	45.000.000		396.152.500
Stofn- og rekstrarstyrkir	6.450.000	18.000.000		15.550.000	7.900.000	0	0		47.900.000
Viðaukasamningar	0	45.000.000	27.500.000	42.100.000	36.400.000	30.000.000	278.000.000		459.000.000
Umsýsla	12.000.000	9.556.835	12.000.000	12.000.000	10.000.000	12.000.000	12.000.000	14.556.754	94.113.589
Óráðstafað 31.12.2020	13.948.599	0	3.422.842	2.121.455	0	2.361.422	0	0	21.854.318
Samtals:	130.720.435	156.056.835	172.222.942	304.521.455	174.800.000	240.871.422	371.207.273	32.995.933	1.583.396.295

(Heimild: Byggðastofnun, 2021).

Eitt sveitarfélag gerir jafnframt ennþá menningarsamning við ríki, Akureyrarbær. Samningurinn er gerður til eflingar bæjarins sem menningarmiðstöðvar utan höfuðborgarsvæðis. Honum er ætlað að tryggja rekstur menningarstofnana í höfuðstað Norðurlands, Leikfélags Akureyrar, Listasafns Akureyrar, Sinfóníuhljómsveitar Akureyrar og menningarhússins Hofs (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2018)

## Uppbyggingarsjóðir

Uppbyggingarsjóðir eru samkeppnissjóðir með kröfu um 50% mótframlag.

Úthlutunarnefndir fara fyrir sjóðum sem eru starfræktir í öllum landshlutum nema á höfuðborgarsvæðinu (Byggðastofnun, 2021). Ríkið gerði aldrei menningarsamning við Reykjavík en þéttni höfuðborgarsvæðisins ásamt því að flestar menningarstofnanir ríkisins eru staðsettar þar, draga úr þörf á framlagi ríkis til menningarmála á svæðinu. Uppbyggingarsjóðirnir styðja við verkefni sem eru til samræmis við markmið hvernar sóknaráætlunar. Úthlutunarnefndir velja þau verkefni sem styrkt eru og í úttekt á síðasta tímabili samninganna kemur fram gagnrýni á nálægð nefndarmanna við úthlutunarsvæði og skort á sérþekkingu. Einnig er talið að það halli á hlutfall styrkja til atvinnuþróunar og nýsköpunar í ljósi árangurshlutfalls menningarverkefna en um framgang þeirra síðarnefndu ríkir jafnframt mest ánægja (Evrís, 2019).

Samkvæmt greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna fyrir árið 2020 kemur fram að langflestar umsókna til uppbyggingarstyrkja eru á sviði menningar. Hér er atvinnugreining málaflokka unnin eftir sértækri flokkun landshlutasamtakanna sem er ekki í samræmi við ÍSAT-atvinnugreinaflokkun Hagstofunnar, en byggir á henni (Byggðastofnun, 2021). Menningarverkefni voru styrkt í 378 skipti af heildarstyrkjafjölda sem nemur 614 styrkjum og heildarfjárhæð upp á rúmar 444 milljónir króna (Tafla 4). Þar af voru veittir 57 stofn- og rekstrarstyrkir á sviði menningar. Þá eru ótalin verkefni sem tilheyra menningartengdri ferðaþjónustu, sem sett eru undir atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrki vegna ferðaþjónustu, auk styrkja í sama flokki fyrir skapandi greinar sem voru 24 á landinu öllu (Byggðastofnun, 2021). Menningartengd verkefni hafa hæsta árangurshlutfall í atvinnugreinaflokkun styrktra verkefna undanfarin ár (Hólmfríður Sveinsdóttir & Sigríður K. Þorgrímsdóttir, 2019).

### Tafla 4: Atvinnugreinaflokkun styrkja

Atvinnugreinaflokkun	Vesturland	Vestfirðir	Norðurl.v.	Norðurl.e.	Austurland	Suðurland	Suðurnes	Fjöldi
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Annað	5	1	2	3	4	2	2	19
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Ferðaþjónusta	10	3	7	13	5	10	3	51
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Iðnaður	3	2	1	3	3	8	0	20
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Landbúnaður	4	2	1	1	2	2	0	12
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Matvæli	3	2	4	5	4	12	1	31
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Rannsóknir/Þróun/F	3	8	0	2	4	15	7	39
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Skapandi greinar	8	2	1	2	5	6	0	24
Atvinnuþróunar- og nýsköpunarstyrkur - Verslun/Þjónusta	4	2	2	2	0	3	0	13
Menningarstyrkur - Annað	2	1	2	0	0	4	2	11
Menningarstyrkur - Blönduð menningardagskrá	18	4	10	3	3	15	3	56
Menningarstyrkur - Bókmenntir/Fræðirit/Margmiðlun	2	1	7	1	1	3	2	17
Menningarstyrkur - Danslist	0	0	0	3	3	0	0	6
Menningarstyrkur - Fræðsla/Námskeið	3	1	1	3	2	11	0	21
Menningarstyrkur - Kvikmyndalist	3	3	1	3	2	7	2	21
Menningarstyrkur - Leiklist og aðrar sviðslistir	5	5	5	5	3	7	2	32
Menningarstyrkur - Listhönnun	3	1	1	1	0	2	0	8
Menningarstyrkur - Málþing/Ráðstefnur	0	1	0	0	0	0	0	1
Menningarstyrkur - Menningararfur/Safnamál	9	0	2	1	4	15	3	34
Menningarstyrkur - Menningartengd ferðaþjónusta	4	4	2	3	0	3	2	18
Menningarstyrkur - Myndlist/Ljósmyndalist	1	1	0	5	3	14	2	26
Menningarstyrkur - Tónlist	17	8	13	12	6	36	5	97
Stofn- og rekstrarstyrkur á sviði menningar – Ath. einungis fyr	6	8	7	7	2	0	0	30
Stofn- og rekstrarstyrkur á sviði menningar – Ath. einungis fyr	2	5	7	4	4	0	1	23
Stofn- og rekstrarstyrkur á sviði menningar – Ath. einungis fyr	2	0	0	0	0	0	2	4
	<b>117</b>	<b>65</b>	<b>76</b>	<b>82</b>	<b>60</b>	<b>175</b>	<b>39</b>	<b>614</b>

(Byggðastofnun, 2021).

## Áhersluverkefni

Áhersluverkefni eru samningsbundin verkefni sem hafa beina skírskotun til sóknaráætlunar landshluta og áherslna samráðsvettvangs. Áhersluverkefni tengjast þannig þáttum sem skilgreindir eru í sóknaráætlun sbr. atvinnuuppbyggingu, nýsköpun, menningu, menntun og byggðapróun. Verkefni geta verið skammtíma og langtíma verkefni en þeim þarf að vera lokið þegar gildistími sóknaráætlanasamninganna rennur út og nýtt tímabil með nýjum áherslum tekur við. Samtals vörðu landshlutarnir tæpum 564,4 m.kr. til 60 áhersluverkefna af framlögum ríkisins, auk mótframlaga heimamanna, árið 2020 (Byggðastofnun, 2021). Í óháðri úttekt á sóknaráætlunarsamningum tímabilið 2015-2019 kemur fram að þörf sé á að landshlutasamtökin skilgreini faglega mælikvarða fyrir áhersluverkefni og fylgi þeim eftir með mælingum (Evrís, 2019). Mótframlög sveitarstjórna í einstök verkefni koma fram í bókhaldi sveitarfélaga undir framlögum til menningar og verða þau nánar skoðuð hér á eftir undir liðnum sveitarfélög.

Samantekt á þeim verkefnum sem tilheyra þessum hluta sóknaráætlunarsamninga er tekin saman í árlegri greinargerð fyrir árið 2018. Þar koma fram heiti verkefna, markmið og áætlun framlaga til þeirra. Í töflu 5 kemur fram heildarframlag til verkefna í hverjum landshluta og hlutfall menningarverkefna af heild. Engin menningarverkefni tilheyra verkefnum á höfuðborgarsvæðinu frekar en í uppbyggingarsjóðum af sömu ástæðu og fyrr var tilgreint. Mikill breytileiki er á hlutfalli menningarverkefna í áhersluverkefnum landshlutana, frá einu prósentu á

Suðurnesjum til 43% á Vesturlandi og Norðurlandi eystra. Að meðaltali er hlutur menningarverkefna í áhersluverkefnum 20,5%.

**Tafla 5 : Hlutfall menningarverkefna í áhersluverkefnum ólíkra landshluta 2018**

	Heildar framlag í milljónum kr.	Menning	Menning hlutfall af heildar fé
Vesturland	31.100.000	13.500.000	43%
Vestfirðir	35.876.571	8.910.000	25%
Norðurland vestra	32.126.799	3.650.000	11%
Norðurland eystra	78.725.000	34.225.000	43%
Austurland	33.500.000	8.700.000	26%
Suðurland	43.000.000	4.000.000	9%
Suðurnes	33.488.383	500.000	1%
Höfuðborgarsvæðið	25.584.000	0	0%

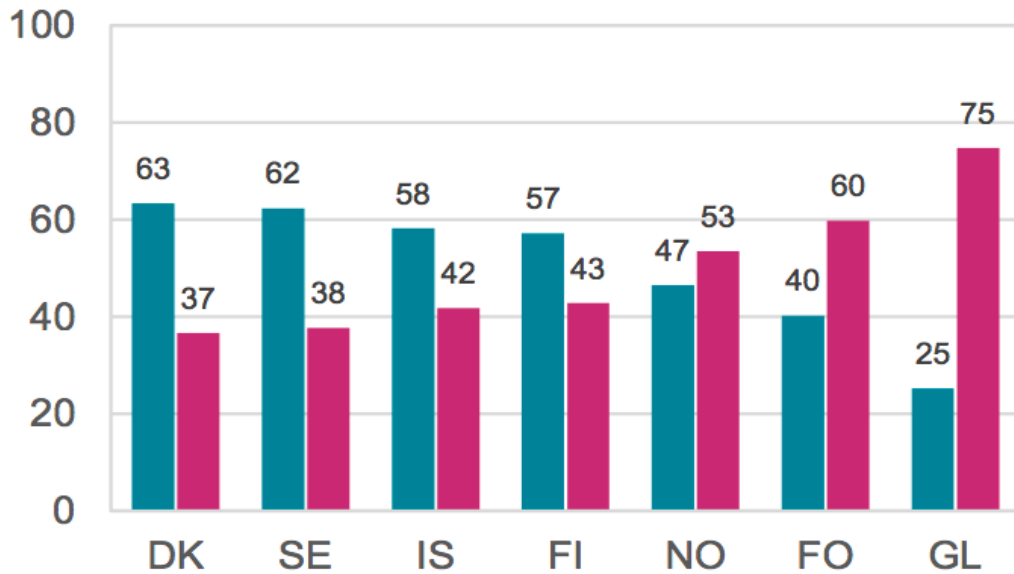
(Hólmfríður Sveinsdóttir og Sigríður K. Þorgrímsdóttir, 2019).

Ekki er að finna sambærilega sundurgreiningu á útgjöldum ólíkra landshluta til menningarverkefna í árlegum greinargerðum um sóknaráætlanir landshluta eftir árið 2018.

### **Framlög ólíkra stjórnarsýslustiga**

Á Norðurlöndunum er algengara að menningarútgjöld á sveitastjórnarstigi séu hærri en hjá ríkinu og er það til samræmis við kenningar Ritvu Mitchell (2003) um þróun dreifistefnu í menningarstefnumótun og beitingu þjónandi menningarstefnu sem ætlað er að ná markmiðum af ólíkum toga. Umfang sveitarfélaga í opinberum útgjöldum á Íslandi er töluvert ef tekið er tillit til þess að hér er einungis tvö stjórnarsýslustig en víða í hinum löndunum eru þau þrjú. Á Íslandi hefur hlutfall sveitarfélaga í opinberum útgjöldum verið á bilinu 32-35% undangengin ár, og fer vaxandi, en til samanburðar nær hlutfallið 50-70% annars staðar á Norðurlöndunum (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2019). Hlutfall útgjalda sveitarfélaga til menningarmála í samanburði við ríkið er því hátt hér á landi en það er 16% hærra en framlög ríkisins árið 2017 eins og sjá má á mynd 1.

### **Mynd 1: Skipting menningarútgjalda ríkis og svæðisbundinna stjórnvalda norrænu þjóðanna árið 2017 í prósentum**



(Heimild: Kulturanalys Norden, 2020).

Grænblái liturinn tákna útgjöld svæðisbundinna stjórnvalda og bleiki liturinn ríkisútgjöld.

Framlög íslenska ríkisins til menningarmála á árabílinu 1998-2007 jukust um tæp 100% á föstu verði, samkvæmt niðurstöðum skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá árinu 2008. Ekki var unnt að meta þátt sveitarfélaga í þróun opinberra útgjalda til menningarmála með sama hætti og ríkisvaldsins vegna breyttra reikningsskilareglna sem teknar voru upp árið 2002. Í svari þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra, vegna fyrirspurnar á Alþingi í nóvember 2008, kemur fram að sé litið fram hjá þessum breytingum hafi aukning sveitarfélaganna verið 85%. Hlutfallið á milli ríkis og sveitarfélaga hafi verið nokkuð jafnt á þessum árum en sveitarfélögin hafi sótt á og ekki sé ósamræmi í aukningu fjármagns til málaflokksins borið saman við aðra málaflokka (Þskj. nr.148/2009-2010). Ekki er að finna frekari úttektir á framlögum stjórnslustigana til menningarmála eftir þetta tímabil.

### Mælaborð Byggðastofnunar

Í vinnslu Byggðastofnunar á svæðisbundinni tölfræði, hafa atvinnutekjur eftir atvinnugreinum og svæðum verið greindar sérstaklega í því skyni að skoða hvaða atvinnugreinar standa undir tekjum íbúa eftir landssvæðum og þær breytingar sem verða á þeirri skiptingu. Á mælaborði sem finna má á heimasíðu Byggðastofnunar

má skoða sérstaklega svæðisbundnar atvinnutekjur af ferðaþjónustu og menningu.<sup>1</sup> Hægt er að afmarka gögnin eftir atvinnutekjum á íbúa, heildaratvinnutekjum og svo hlutdeild atvinnugreina.

Gögnin sem Byggðastofnun vinnur með koma frá Hagstofu Íslands sem áður hefur unnið þau úr upplýsingum frá Skattinum. Margvíslegar takmarkanir eru á gögnunum sem endurspeгла fyrst og fremst atvinnutekjur íbúa ákveðins sveitarfélags eða svæðis. Laun og reiknað endurgjald eða atvinnutekjur einstaklinga eru ekki heildartekjur þar sem upplýsingarnar skortir um bætur almannatrygginga, greiðslur úr lífeyrissjóðum og aðra liði sem ekki teljast til atvinnutekna. Einnig vantar upplýsingar um hagnað af rekstri einyrkja með rekstur á eigin kennitölu og tekjurnar fylgja lögheimili einstaklinga en ekki lögheimili eða staðsetningu launagreiðanda (Þorkell Stefánsson og Sigurður Árnason, 2021).

Skipting á milli atvinnugreina byggir á ÍSAT2008 en þó er brugðið frá þeirri skilgreiningu og flokkun atvinnugreina látin fylgja sérsniði í mælaborði Byggðastofnunar. Sérstaklega er haldið utan um atvinnugreinar ferðaþjónustu og menningar sem byggja á skilgreiningum Hagstofu Íslands. Atvinnuteknasvæði eru svo skilgreind eftir markalínum landshlutasamtaka, sem einnig afmarka sóknaráætlanasvæði, og svo markalínum sveitarfélaga að því gefnu að íbúafjöldi fari yfir 3.000 manns. Vegna persónuverndarsjónarmiða er ekki heimilt að sýna gögn ef færri en sex starfa í atvinnugrein á afmörkuðu svæði (Þorkell Stefánsson og Sigurður Árnason, 2021).

Heildaratvinnutekjur af menningu á landinu öllu námu 30.286 m.iskr. árið 2020. Að meðaltali námu tekjur af menningu 2,3% af heildaratvinnutekjum og Reykjavík ber höfuð og herðar yfir önnur sveitarfélög í hlutdeild menningar í heildartekjum sem nemur þar 4%. Seltjarnarnes kemur þar næst á eftir með 3% hlut

---

<sup>1</sup> Atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands fyrir menningu - C18.1; C18.2; C32.12; C32.20; G47.61; G47.62; G47.63; J58.11; J58.13; J58.14; J58.21; J59.11; J59.12; J59.13; J59.14; J59.20; J60; J63.91; M71.11; M74.10; M74.20; M74.30; N77.22; P85.52; R90; R91.01; R91.02; R91.03 (Þorkell Stefánsson og Sigurður Árnason, 2021).

menningar í heildartekjum og önnur sveitarfélög eru tilgreind með 2% hlut eða minna.

### **Sveitarstjórnir**

Sveitarstjórnir og nefndir eru fjölskipuð stjórnvöld og þrátt fyrir að sveitarstjórnir hafi nokkuð athafnafrelsi eru þeim einnig nokkur takmörk sett. Sveitarfélögum eru falin ýmis verkefni í lögum, svokölluð lögmælt verkefni. Lögmæltum verkefnum er skipt í lögskyld verkefni og lögheimil verkefni. Verkefni eru lögskyld ef sveitarfélögum er skylt að rækja þau en lögmælt verkefni gefa sveitarfélagi svigrúm til þess að ákveða hvort verkefninu er sinnt. Um lögheimil verkefni gildir þó ákveðinn lagarammi. Ekki er skýrt kveðið á um heimildir sveitarfélaga í lögum um að sinna ólögbundnum verkefnum enda geta sameiginlegir hagsmunir íbúa þeirra tekið töluverðum breytingum í takt við þjóðfélagsþróun (þskj. 570/2005-2006). Einu lögbundnu hlutverk sveitarfélaga í menningarmálum er rekstur almenningsbókasafna (Bókasafnalög nr. 150/2012) og varðveisla skjala (Lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014). Þá geta sveitarfélög með lögheimild rekið tónlistarskóla með stuðningi frá ríki skv. lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla (nr. 75/1985), en það er ekki lögbundið hlutverk.

Í kjölfar aukins samráðs stjórnvalda við íbúa eftir efnahagshrunið eru gerðar breytingar á Sveitarstjórnarlögum, en þau tóku gildi 1. janúar 2012. Þar er aukin áhersla á samráð við íbúa í kafla X. Þar er kveðið á um skyldur sveitarstjórna til að tryggja áhrif íbúa og upplýsingar um mikilvæg málefni. Þá kveða löggin einnig á um skyldu ráðuneyta og stofnana til að eiga samráð við landshlutasamtök sveitarfélaga um stefnumótanir eða ákvarðanir sem varða viðkomandi svæði með sérstökum hætti (Lög nr. 138/2011) líkt og fjallað er um hér að ofan, í kaflanum um byggðastefnu og sóknaráætlanir.

### **Bókhaldslyklar sveitarstjórnarstigsins**

Bókhaldslyklum sveitarfélaganna er skipt eftir reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, sem segir fyrir um um flokkun og greiningu í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga. Menningarliðnum 05 er skipt með eftirfarandi hætti: Sameiginlegir liðir, 05 0, taka til menningarmálanefndar, menningarfulltrúa og annars sameiginlegs kostnaðar vegna menningarmála. Bókasöfn, 05 2, ná til rekstrar bókasafna, héraðsbókasafna og byggðasamlaga um bókasöfn, annarra en skólabókasafna og reiknast bóka kaup hér inn, nema þegar um

sameiginlegt skólabókasafn og almenningubókasafn ræðir, þá er sá þáttur sem viðameiri er sá sem ákvarðar hvort kostnaður reiknist til menningarmála eða fræðslu- og æskulýðsmála. Liður 05 3, önnur söfn, tekur til reksturs skjalasafna, minjasafna, náttúrugripasafna og annarra safna sem heyra til reksturs sveitarfélaga eða byggðasamlaga þeirra. Byggðasaga, 05 4 tekur til kostnaðar vegna ritunar og skráningar á sögu sveitarfélags eða vegna annars sagnfræði- og menningarsögulegs fróðleiks. Kostnaður sem hlýst af örnefnaskráningu og fornleifarannsóknnum, sem standa ekki í samhengi við skipulagsáætlanagerð, reiknast einnig hér. Listir, liður 05 5, nær til listsýninga, listaverkakaupa, reksturs listasafna, leikhúsa og tónlistarhúsnæðis auk kostnaðar vegna bæjarlistamanns. Næsti liður, menningarhús - félagsheimili, 05 6, tekur til þess kostnaðar sem myndast vegna húsnæðis sem að mestu fellur til vegna menningarmála. Liður 05 7 nær yfir þau hátíðarhöld sem sveitarfélög standa fyrir, hvort heldur vegna þjóðhátíðar, Jónsmessu, eða áramótabrenna og annarra hátíðarhalda. Seinasti liðurinn, 05 8, tekur svo til margvíslegra styrkja og framlaga til félaga og samtaka á borð við leikfélög, lista- og menningarsjóði, tónlistarfélög og kóra. Framlög til kirkjubygginga falla einnig undir þennan lið. Fasteignir sveitarfélaga eru færðar í sjálfstæðar rekstrareiningar eignasjóðs, samkvæmt meginreglu, sem svo leigir fasteignir til rekstrareininga sveitarfélaga og innheimtir innri leigu. Þannig verður rekstrarkostnaðurinn ljósari þeirri rekstrareiningu sem til hans skapar. Stofnkostnaður og rekstrarkostnaður við húsnæði sem teljast safnmunir í sjálfu sér flokkast einnig til gjalda beint á viðkomandi rekstrareiningu (Reglugerð 1212/2015).

Á yfirliti yfir sundurliðuð heildarútgjöld sveitarfélaga fyrir árið 2019 má sjá að þeir liðir sem taka til bókasafna, annarra safna og byggðasögu eru umfangsmiklir í ársuppgjöri sveitarfélaga (Tafla 6). Þeir taka til lögmæltra verkefna en aðrir liðir endurspeglar fremur áherslur sveitarfélaga þar sem þeir ná í auknu mæli til verkefna sem sveitarfélög ákveða að ráðast í. Seinasti liðurinn, ýmir styrkir og framlög, tekur til mótframlaga sveitarstjórna við sóknaráætlanaverkefni svo fremi sem verkefnin taki ekki sérstaklega til annarra efnisþátta flokkunarinnar.

## **Tafla 6: Sundurliðuð heildarútgjöld sveitarfélaga til menningarmála árið 2019**

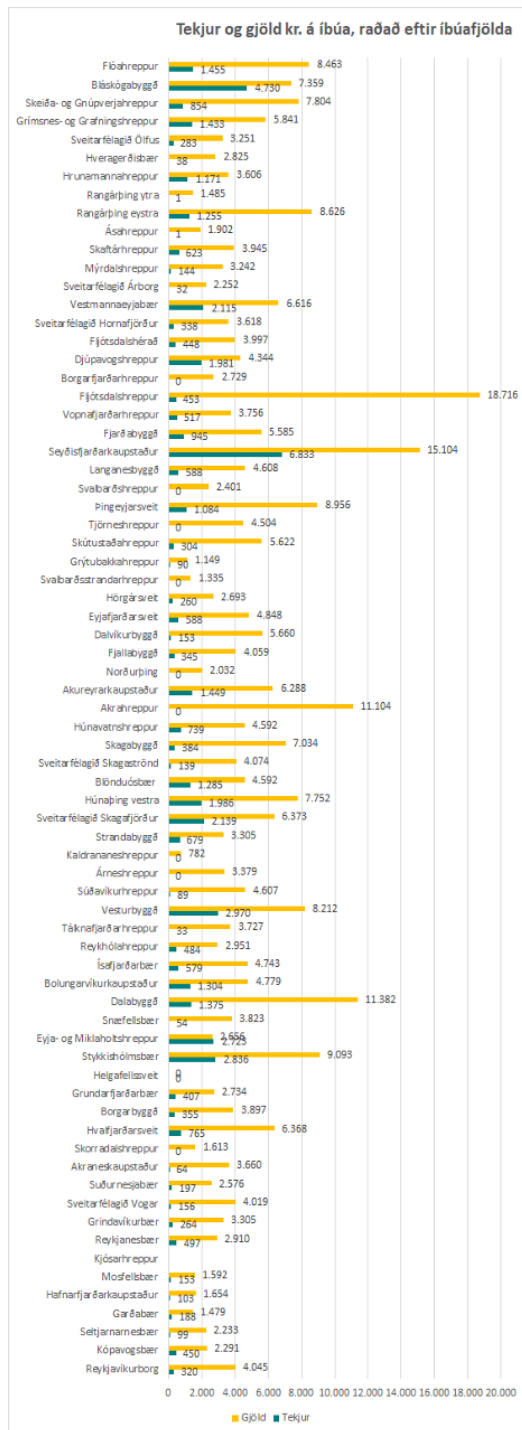


Deild_1	Upphæð málaflokka
05 0 Sameiginlegir liðir	511.889.000
05 2 Bókasöfn	2.994.236.000
05 3 Önnur söfn	1.866.723.000
05 4 Byggðasaga	34.632.000
05 5 Listir	911.399.000
05 6 Menningarhús - Félagsheimili	1.805.083.000
05 7 Hátíðahöld	356.008.000
05 8 Ýmsir styrkir og framlög	2.906.214.000
<b>Total</b>	<b>11.386.184.000</b>

(Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020)

Frekara niðurbrot á framlögum sveitarstjórnarstigsins er ekki að finna í árbók sveitarfélaga. Einungis er hægt er að greina frekar menningarframlög þeirra eftir ársreikningum sveitarfélaganna hverju fyrir sig. Þau tölfræðigögn sem Samband íslenskra sveitarfélaga tekur saman er einungis brotið niður í heildartölur eftir tekjum og gjöldum, sem skiptast í laun og launatengd gjöld og annan kostnað. Eins og sjá má á Mynd 2 er sú skipting ólík eftir sveitarfélögum en eins og fram kom í frétt Hagstofunnar nemur launakostnaður sveitarfélaga vegna menningarmála 28% í heild á meðan annar kostnaður nær 48% og er nánast helmingur útgjalda. Framleiðslustyrkir nema 11%, tilfærsluútgjöld, fjárfesting og fjármagnstilfærslur nema svo 13 prósentum heildarútgjalda (Hagstofa Íslands, 2020). Stærð sveitarfélaga virðist ekki hafa mikil áhrif á skiptingu þessa kostnaðar en mismannmörg sveitarfélög hafa engan launakostnað vegna menningarútgjalda.

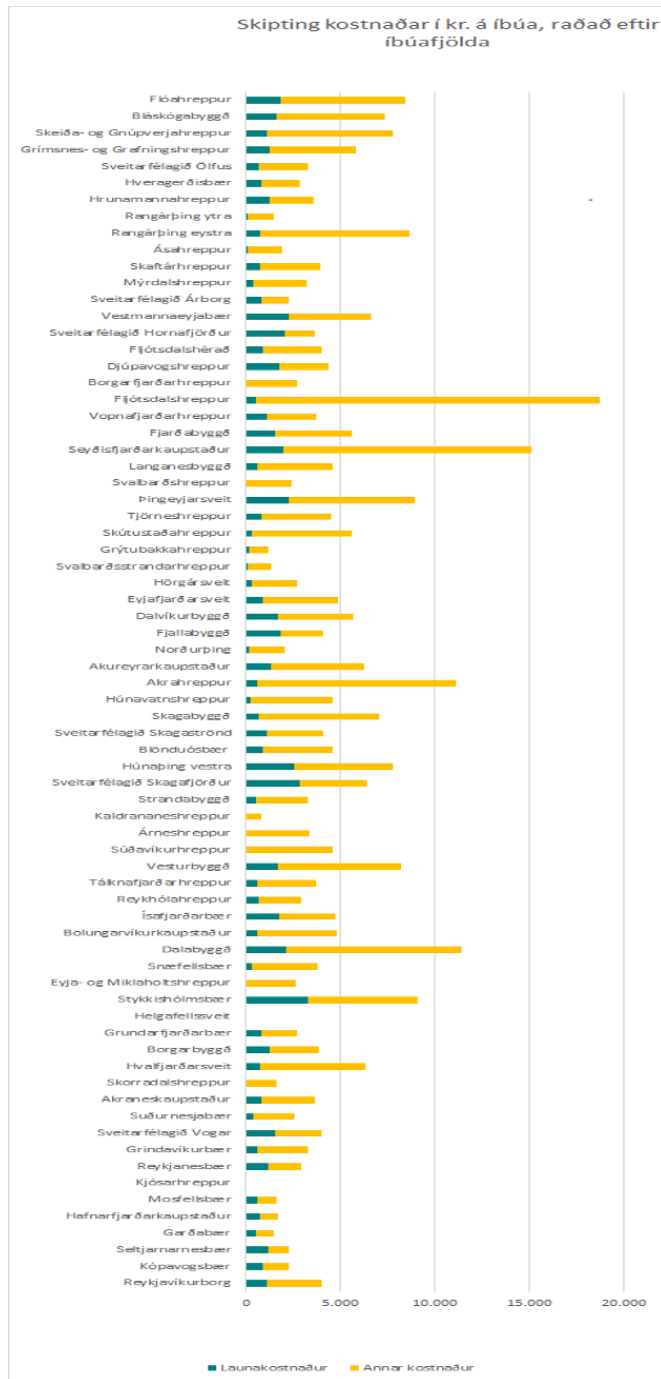
## Mynd 2 Tekjur og gjöld í krónum á íbúa, raðað eftir íbúafjölda.



(Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020).

Menningarútgjöld vega mjög misþungt hjá einstökum sveitarfélögum og virðast endurspeгла mismunandi áherslur meira en annað (Sigurður Guðmundsson og Vífill Karlsson, 2019). Það sést ágætlega á Mynd 3 þar sem kostnaður vegna menningarmála á hvern íbúa er framsettur í samanburði við hlutfall tekna vegna menningarmála. Kostnaður íbúa á Fljótsdalshéraði er áberandi mestur og fast á eftir fylgir kostnaður íbúa í Seyðisfjarðarkaupstað. Þessi tvö sveitarfélög eru annáluð fyrir mikla áherslu á menningarstarfsemi og tilheyra þeim landshluta, Austurlandi, sem var fyrstur til að gera menningarsamning við ríkið. Mynd 3 sýnir að kostnaður sveitarfélaga vegna menningarmála er ekki endilega hærrí þó þau séu fámenn. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu njóta þó augljóslega stærðarhagræðis og eru með fremur lágan kostnað vegna menningarmála. Kostnaður íbúa Reykjavíkurborgar er þó umtalsvert hærrí en nágrennasveitarfélaganna, 4.045 krónur á ári borið saman við 1.479 krónur á íbúa Garðabæjar. Mikill breytileiki er jafnframt á tekjum sveitarfélaga af menningarstarfsemi.

### Mynd 3: Skipting menningarkostnaðar á íbúa í laun og annan kostnað, raðað eftir íbúafjölda



(Samband íslenskra sveitarfélaga, 2020).

### Skortur á gagnasöfnun

Í skýrslu starfshóps um fjármál sveitarfélaga kemur fram gagnrýni á takmarkað aðgengi sveitarfélaganna að upplýsingum og greiningum á hagrænum gögnum (Dan Brynjarsson o.fl., 2020). Ársfjórðungslega skila sveitarfélögin gögnum til Hagstofunnar sem greinir þau eftir COFOG-staðlinum (e. Classification of the Functions of Government) og tegundagreining útgjalda er svo færð eftir GFS-staðlinum (e. Government Financial Statistics) en hann er nýttur af hagstofum víða um heiminn svo auka megi samanburðarhæfni milli ríkja. Aðaláhersla staðalsins er mat á efnahagslegum áhrifum opinbers reksturs (European Union, 2019, Willum Þór Þórsson, 2019). Þessi aðgengisskortur sveitarfélaganna að gögnum er talinn hamla eðlilegu starfi þeirra til greininga og fjárhagsáætlunargerðar. Hvetur starfshópurinn til þess að Hagstofan birti ítarlegri gögn í gagnaveitu sinni sem aukið gæti nýtingu þeirra og gagnsæi og bendir á mikilvægi þessa fyrir stöðumat og áætlanagerðir (Dan Brynjarsson o.fl., 2020).

Samanburðarhæfum gögnum og tölfræðigögnum er almennt safnað saman til að fá yfirlit yfir stöðu mála og aukinn skilning á því sem á sér stað innan hvers málaflokks og mat á því hvernig hann skilar sér inn í þjóðarbúskapinn. Á vefsíðu Hagstofunnar kemur einmitt fram að miðlun hagtalna stuðli að upplýstri þjóðfélagssumræðu auk þess sem hún sé grundvöllur þess að lýðræðislegar ákvarðanir séu teknar. Tölfræðigögn eru því mikilvæg til nýtingar við ákvarðanatöku og stefnumótun. Á síðu Eurostat segir svo beinlínis að vegna áhrifa menningar á hagræna þróun, vellíðan og samheldni í samfélaginu geti gagnasöfnun og úrvinnsla gagna ekki einvörðungu skýrt áhrif menningar á heildarefnahag heldur einnig margvíslega aðra félagslega þætti, (Eurostat, e.d.). Skortur á gagnasöfnun kemur því í veg fyrir að þekking skapist sem leitt getur til skilvirkrar stefnumótunar og mats á því hvort stefna skili þeim árangri sem lagt var upp með. Mikilvægt er að efla gagnasöfnun og greiningu á útgjöldum hins opinbera til menningar og skapandi greina svo auka megi gagnsæi í ákvarðanatöku og úthlutun opinbers fjármagns.

## Heimildaskrá

Byggðastofnun. (2021). Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál: Sóknaráætlanir landshluta. Greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna 2020. ISBN 978-9935-518-07-1. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Greinarger%c3%b0%20s%c3%b3knar%c3%a1%c3%a6tlana%20landshluta%202020.pdf>

Dan Brynjarsson, Hanna Dóra Hólm Másdóttir, Gunnar Haraldsson, Kristinn Bjarnason, Halldóra Káradóttir, Pétur Berg Matthíasson með ...Jóhannes Á. Jóhannesson. (2020) Helstu niðurstöður starfshóps um fjármál sveitarfélaga og ábendingar varðandi gagnaöflun. Stjórnarráðið. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Helstu%20ni%c3%b0ursto%cc%88%c3%b0ur%20starfsho%cc%81ps%20um%20fja%cc%81rma%cc%81%20sveitarfe%cc%81laga.pdf>

European Union. (2019). Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics. CLASSIFICATION OF THE FUNCTIONS OF GOVERNMENT (COFOG) 2019 edition. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10142242/KS-GQ-19-010-EN-N.pdf/ed64a194-81db-112b-074b-b7a9eb946c32>

Eurostat. (e.d.). Culture - Overview. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/culture/overview>

Evris ehf. (2019). Mat á framkvæmd sóknaráætla landshluta 2015 – 2019 Unnið af Evris ehf. fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lislib/getfile.aspx?itemid=4ca231b1-765b-11e9-943c-005056bc530c>

Fjársýsla ríkisins. (júlí, 2020). Ríkisreikningur 2019 <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FJR/R%C3%ADkisirreikningur%202019.pdf>.

Fjársýsla ríkisins (júní, 2021). Ríkisreikningur 2020. <https://www.fjs.is/media/rikisirreikningur/Rikisirreikningur-2020.pdf>

Forsætisráðuneytið(2012). Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag. [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Espon/Radstefna\\_2012/Hedinn\\_Unnsteinns\\_onSoknaraaetlanir\\_landshluta-2012-3-12.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Espon/Radstefna_2012/Hedinn_Unnsteinns_onSoknaraaetlanir_landshluta-2012-3-12.pdf)

Hagstofa Íslands. (2020). Útgjöld hins opinbera til menningarmála með því hæsta í Evrópu. <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/menning/utgjold-hins-opinbera-til-menningar/>

Hólmfríður Sveinsdóttir og Sigríður K. Þorgrímsdóttir. (2019). Sóknaráætlanir landshluta. Greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna 2018.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. [Tafla].  
<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/S%3%b3knar%3%a1%3%a6tlanir%20landshluta,%20greinarger%3%b0%202018.pdf>

Karl Björnsson. (3. og 4. október, 2019). Fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Fjármálaráðstefna sveitarfélaga 2019. <https://old.samband.is/media/skjoer-fjm19/KarlBjornsson1.pdf>

Kulturanalys Norden, (2020). Kulturutgifter i Norden. [súluritt]  
[https://kulturanalys.se/wpcontent/uploads/2020/09/kulturutgifterorden\\_webb.pdf](https://kulturanalys.se/wpcontent/uploads/2020/09/kulturutgifterorden_webb.pdf)

Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015.  
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015069.html>

Lög um opinber fjármál, nr.123/2015. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015123.html>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2013). Úttekt á framkvæmd menningarsamninga árin 2011-2013.  
[file:///Users/ernakaaber/Downloads/menningarsamn\\_and%20landshlsamt\\_2013%20\(1\).pdf](file:///Users/ernakaaber/Downloads/menningarsamn_and%20landshlsamt_2013%20(1).pdf)

Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2018, 14. maí). Menningarsamningur við Akureyrarbæ.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/fleiririt/rit/2018/05/14/Menningarsamningur-vid-Akureyrarbae/>

Mitchell, Ritva (2003). Nordic and European Cultural Policies. Í Peter Duelund (ritstjóri). *The Nordic Cultural Model* (bls. 437-479). Copenhagen: Nordic Cultural Institute.

Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). II. Stjórnsýsla, stjórnsiðir, stjórnsmál. 116-179 . Í Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson (ritstj.), Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir (8.bindi)

Reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015.

Samband Íslenskra sveitarfélaga. (2020). Myndræn framsetning talnaefnis. Málaflokkar og deildir. Menningarmál. [Tafla, Súlurit].  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzgyYWFIMzktNzI0Ny00ZTY3LThlYWItNjM3O DEwNWNlNjdlIiwidCI6IjU0ZmNlODg4LTY0MDYtNGQ3Yy04YjdllThmYjBhNGY5MjgzMCIslmMiOjh9>

Samgöngu-og sveitastjórnarráðuneytið. (e.d.a). Byggðaáætlun.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/byggdaaetlun/>

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (e.d.b). Sóknaráætlanir.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraaetlanir>

- Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið. (e.d.c). Stýrihópur stjórnarráðsins um byggðamál. <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=0c25d526-4215-11e7-941a-005056bc530c>
- Samgöngu - og sveitarstjórnarráðuneytið. (2019). Grænbók. Stefna um málefni sveitarfélaga. Höfundur: Reykjavík. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/fleiri-rit/rit/2019/04/30/Graenbok-um-stefnu-i-malefnum-sveitarfelaga-birt-i-samradsgatt/>
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, (2019). Sóknaráætlanir landshluta: Greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna 2018. Höfundur: Reykjavík.
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (Desember, 2020). Grænbók um byggðáætlun. Umræðuskjal fyrir opið samráð. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Bygg%0a%03%a1%03%a6tlun\\_gr%03%a6nb%03%b3k\\_2020.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Bygg%0a%03%a1%03%a6tlun_gr%03%a6nb%03%b3k_2020.pdf)
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (Maí, 2021). Hvítbók um byggðamál. Drög að stefnumótandi byggðáætlun til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Bygg%0a%03%a1%03%a6tlun\\_hv%03%adb%03%b3k\\_2021.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Bygg%0a%03%a1%03%a6tlun_hv%03%adb%03%b3k_2021.pdf)
- Sigurður Guðmundsson & Vífill Karlsson. (2019). Öflugri sveitarfélög. Væntur ávinningur við sameiningu sveitarfélaga m.v. 1000 íbúa að lágmarki. Stjórnarráð Íslands. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9c4616da-e5c4-11e9-944d-005056bc530c>
- Stjórnarráð Íslands. (e.d.a). Samstarfsyfirlýsing. [https://www.stjornarradid.is/media/stjornarrad-media/media/Skjol/rikisstjorn\\_8mai09.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/stjornarrad-media/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf)
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>
- Willum Þór Þórsson. (2019). Nefndarálit um frumvarp til laga um staðfestingu ríkisreiknings 2017. Þingskjal 1192, 414. mál. Alþingi. Reykjavík.
- Þingskjal 570/2005-2006. Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál. <https://www.althingi.is/altext/132/s/0570.html>
- Þingskjal nr. 148/2009-2010. Svar mennta- og menningarmálaráðherra, Katrínar Jakobsdóttur við fyrirspurn Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur um menningarsamninga á landsbyggðinni. <https://www.althingi.is/altext/138/11/r25181539.shtml>
- Þingskjal nr. 1167/2014-2015. Frumvarp til laga um byggðáætlun og sóknaráætlanir. <https://www.althingi.is/altext/144/s/1167.html>
- Þingskjal nr. 1489/2015-2016. Frumvarp til laga um opinber fjármál. <https://www.althingi.is/altext/145/s/0148.html>
- Þingskjal nr. 1242/2017–2018. Þingsályktun um stefnumótandi byggðáætlun fyrir árin 2018–2024. <https://www.althingi.is/altext/148/s/1242.html>



Þingskjal nr. 1383/2021-2022. Þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022–2036. <https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>

Þorkell Stefánsson og Sigurður Árnason. (Desember, 2021) Atvinnutekjur 2012-2020 eftir atvinnugreinum og svæðum. Þróunarsvið Byggðastofnunar. Byggðastofnun. [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Atvinnutekjur/atvinnutekjur\\_2012-2020.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Atvinnutekjur/atvinnutekjur_2012-2020.pdf)