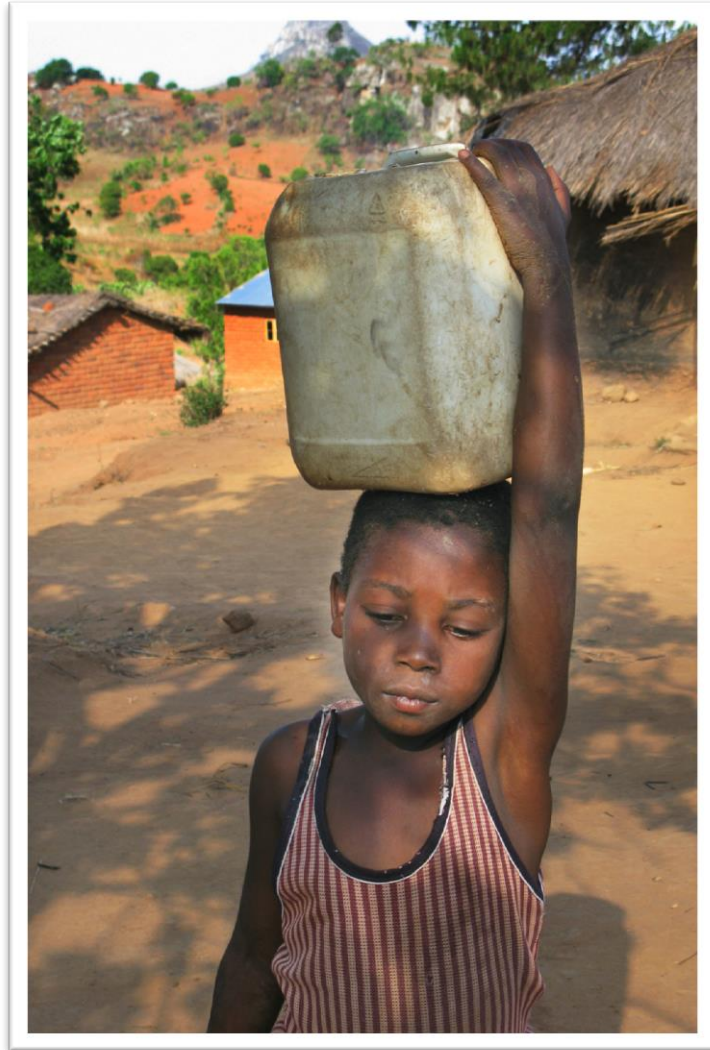


Þróunarsamvinna Íslands

SKIPULAG, SKILVIRKNI OG ÁRANGUR

SKÝRSLA TIL UTANRÍKISRÁÐHERRA



Þórir Guðmundsson | júlí, 2014

1.	HUGTÖK.....	2
2.	INNGANGUR.....	5
3.	SAMANTEKT	7
4.	FRAMLÖG OG ÁHERSLUR	38
5.	SKIPULAG OG FRAMKVÆMD: RÁÐUNEYTI EÐA STOFNUN?	50
6.	PÓLITÍSK AÐKOMA OG EFTIRLIT.....	72
7.	TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA Í SAMSTARFSLÖNDUNUM.....	81
8.	ALÞJÓÐASTOFNANIR OG FJÖLÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA	96
9.	MANNÚÐARAÐSTOÐ	106
10.	FRÍÐARGÆSLA - LIÐVEISLA.....	116
11.	ÖRVUN HAGVAXTAR	127
12.	SKÓLAR HÁSKÓLA SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI.....	147
13.	BORGARASAMTÖK	158
14.	ÁRANGURSMAT OG EFTIRLIT	182
15.	FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR.....	193
16.	STARFSFÓLK.....	198
17.	VIÐMÆLENDUR	208
18.	SKAMMSTAFANIR	213
19.	HEIMILDASKRÁ	214

1. Hugtök

Í fagi sem ólíkir aðilar koma að úr ýmsum áttum með mismunandi áherslur getur hugtakanotkun verið nokkuð á reiki. Til dæmis er hugtakið þróunarsamvinna notað bæði yfir alþjóðlega samvinnu sem miðar að þróun yfir langan tíma en einnig sem heildarhugtak sem nær einnig yfir neyðar- og mannúðaraðstoð, sem er yfirleitt til skemmri tíma. Skýrsluhöfundur hefur ekki tekist að greiða úr þessari flækju í þessari skýrslu. Hins vegar er hér listi yfir nokkur hugtök og skilgreiningar á þeim eins og þau eru notuð í skýrslunni. Þar sem um vafamál er að ræða er reynt að nota skilgreiningar þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD/DAC.

Opinber þróunaraðstoð

Fjármagnsstreymi til þróunarlanda og marghliða stofnana í gegnum opinberar stofnanir. Færslurnar þurfa að þjóna því meginmarkmiði að yta undir efnahagslega þróun og velferð þróunarríkja.¹ DAC birtir lista yfir ríki og alþjóðlegar stofnanir sem viðurkenndar eru sem móttakendur opinberrar þróunaraðstoðar.²

Tvíhliða þróunarsamvinna

Orðskýringar ÞSSÍ lýsa hugtakinu þannig: „Aðstoð sem gjafaríki veitir viðtökuríki milliliðalaust.“ DAC Statistical Reporting Directive³ bætir hins vegar við þessa skilgreiningu að tvíhliða samvinna sé einnig framlög til alþjóðastofnana ef framlagsríkið stjórnar í raun notkun fjárens með því að tilgreina viðtakanda. Mörg eyrnamerkt framlög til verkefna á vegum alþjóðlegra stofnana falla í þennan flokk. Það útskýrir hvers vegna marghliða samstarf í skilningi þróunarsamvinnuáætlunar er hærra hlutfall af heildarframlögum Íslands til þróunarsamvinnu en fjölþjóðleg þróunarsamvinna er samkvæmt útreikningum DAC.

Fjölþjóðleg þróunarsamvinna

Einnig kölluð *marghliða aðstoð*, sem orðskýringar ÞSSÍ lýsa þannig: „Aðstoð sem veitt er fyrir tilstilli alþjóðlegra stofnana, t.d. Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðabankans (ekki eyrnamerkt aðstoð)“. DAC Statistical Reporting Directive⁴ lýsir hugtakinu á svipaðan hátt, en bætir við að fjölþjóðleg framlög séu framlög til stofnunar sem: 1) starfi að hluta eða öllu leiti í þágu þróunarsamvinnu, 2) sé alþjóðleg stofnun eða samtök sem ríkisstjórnir séu aðilar að eða sjóður sem slík stofnun fer með, og 3) sameini framlögin þannig að þau missi upprunaeinkenni sín og verði óaðskiljanlegur hluti af fjármunum stofnunarinnar.

Mannúðaraðstoð

Þýðing á enska hugtakinu *humanitarian aid* eða *humanitarian assistance*. Í þróunarsamvinnuáætlun er notast við hugtakið neyðar- og mannúðaraðstoð. Áfangaskýrslan sem birt var 16. júní notaði hugtakið neyðaraðstoð. Hér er farin sú leið að nota orðið mannúðaraðstoð sem virðist best ná inntaki enska hugtaksins. Orðskýringar ÞSSÍ lýsa hugtakinu þannig: „Framlög til neyðaraðstoðar, aðstoðar vegna hamfara, uppbyggingarstarfs og alþjóðlegrar samvinnu vegna flóttamanna. Í mannúðaraðgerðum er stuðlað að vernd

¹ <http://www.iceida.is/ordskyringar> Sjá einnig á ensku hugtakasafn DAC: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>

² DAC Statistical Reporting Directive, 2010, bls. 54: <http://www.oecd.org/dac/stats/38429349.pdf>

³ DAC Statistical Reporting Directive, 2010, bls. 5

⁴ DAC Statistical Reporting Directive, 2010, bls. 5

almennra borgara og þeirra sem ekki lengur taka þátt í hernaðarátökum og brýnustu nauðsynjar útvegaðar til að auðvelda þessum hópum að taka upp venjulega lifnaðarhætti.“

DAC skilgreinir mannúðaraðstoð þannig⁵: Mannúðaraðstoð er ætlað að bjarga mannlífum, lina þjáningar og viðhalda og vernda mannlega reisn á meðan neyð stendur yfir eða eftir að henni líkur. Til að flokka aðstoð sem mannúðaraðstoð þarf hún að vera í samræmi við undirstöðureglur mannúðar um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. DAC tekur fram að mannúðaraðstoð geti verið undirbúningur eða fyrirbyggjandi aðgerðir vegna hamfara, útvegum skýlis, matvæla, heilbrigðisþjónustu eða annars sem ætlað er að aðstoða þolendur og auðvelda þeim að taka aftur upp eðlilega lífshætti; einnig aðgerðir til að stuðla að öryggi, velferð og mannlegri reisn óbreyttra borgara og þeirra sem ekki taka lengur þátt í átökum. Hugtakið nær einnig til endurhæfingar, endurreisnar og millibilsaðstoðar á meðan neyðarástand varir. Hugtakið nær ekki yfir aðgerðir til að vernda fólk eða eignir með valdbeitingu eða viðveru herja. Þá má flokka sem mannúðaraðstoð framlög til flóttamanna í þróunarlöndum en ekki í framlagsríkjum.

Borgarasamtök

Hér er notast við orðið *borgarasamtök* fremur en *friðlagsamtök*, sem er algengara hugtak á Íslandi. Borgarasamtök er þýðing höfundar á enska hugtakinu *Civil Society Organisations*, CSOs. Það nær ekki bara yfir hefðbundin félagasamtök heldur einnig yfir verkalýðsfélög, viðskiptaráð, rannsóknarstofnanir, samvinnufélög, kirkjur og fjölmiðla sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni. Ágæt lýsing á hugtakinu er í skýrslu ráðgjafarhóps um borgarasamtök, skilvirkni aðstoðar, Accra og Busan.⁶

Liðveisla

Orðið *liðveisla* er hér notað til að lýsa því þegar stjórnvöld veita alþjóðastofnunum liðstyrk með því að senda – og, í flestum tilvikum, kosta – fólk í störf erlendis, annað hvort á vettvangi þróunarsamvinnu eða í samhæfingarskrifstofum alþjóðastofnana. Óheppilegt er að umgjörð liðveislu stjórnvalda er að finna í lögum um friðargæslu, en útsending starfsmanna til að sinna friðargæslu er bara eitt form liðveislu. Þannig hefur íslenskum starfsmönnum sem taka þátt í aðstoð við börn í Palestínu verið lýst sem friðargæsluliðum, sem augljóslega útvatnar og flækir óþarflega friðargæsluhugtakið.

Viðlagastjórnun

Skýrsluhöfundur er þakklátur Sólveigu Þorvaldsdóttur fyrrverandi forstjóra Almannavarna, sem skilgreinir viðlagastjórnun þannig: „Viðlagastjórnun er hugtak um markmiðastjórnun, þar sem markmiðin stýra verkþáttum sem skipuleggja þarf, tímabundið, vegna röskunar í samfélaginu þar sem hið daglega samfélagsmynstur dugur ekki til þess að takast á við aðstæður, t.d. vegna náttúruhamfara. Markmiðin ná til verkþátta sem sinna þarf fyrir, á meðan og eftir að samfélagsröskun hefur átt sér stað. Hugtakið nær jafnt til allra sjónarmiða sem fyrir finnast í

⁵ <http://www.oecd.org/site/dacsmptd1/glossary.htm>

⁶ Bls. 3: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1208545462880/AG-CS-Synthesis-of-Findings-and-Recommendations.pdf>

samfélaginu, alveg frá störfum á vegum æðstu stjórnvalda og til einstaklinga sem skipuleggja eigið líf.⁷

Friðargæsla

Hugtakið friðargæsla er í þessari skýrslu notað yfir það sem orðið segir, sem er gæsla friðar. Friðargæsla fer yfirleitt fram í kjölfar samninga deiluaðila í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að upp úr sjóði á ný. Eins og lesa má af ágætri umfjöllun á friðargæsluvef Sameinuðu þjóðanna⁸, þá verða stöðugt óskýrari markalínurnar milli þess sem á ensku er kallað *peacekeeping*, *peace enforcement*, *peacebuilding* og *conflict prevention*. Til að hjálpa við að skilja orðið *friðargæsla* (*peacekeeping*) er gott að hafa í huga þrjár grunnreglur friðargæslu, sem eru: 1) samþykki deiluaðila, 2) óhlutdrægni, og 3) að beita ekki valdi nema í sjálfsvörn. Friðargæsla í skilningi friðargæslulaga er miklu víðtækari og nær til verkefna sem stuðla að uppbyggingu stjórn mála- og efnahagslífs í þeim tilgangi að koma á varanlegum friði, uppbyggingu innviða að loknum ófriði, og fyrirbyggjandi verkefna sem miða að því að hindra að ófriður brjótist út.⁹

Árangursstjórnun

Hér er orðið árangursstjórnun notað yfir enska hugtakið *Results-based management*, sem alþjóðlegar stofnanir og samtök hafa tekið upp í auknum mæli á undanförunum árum. DAC lýsir hugtakinu með einföldum hætti¹⁰ í orðskýringabók sem „stjórnunaraðferð sem einblínir á frammistöðu og að ná afurðum, afrakstri og áhrifum“. Í þessari skýrslu er því talað um *árangursstjórnun* sem skipulag sem miðar að því að ná tilteknum þróunarárangri og nota til þess staðlaðar mælingar frá upphafi til enda verkefnis – og jafnvel löngu eftir að verkefni lýkur.

Óbundin aðstoð

Í skilningi DAC eru óbundin útgjöld lán eða styrkir sem eru veittir með fullu frelsi til að nota til að kaupa vöru og þjónustu frá hvaða viðtökuríki eða OECD ríki sem er. Bundin aðstoð er þá hið gagnstæða, að framlögin séu bundin því að þau séu notuð til kaupa á vöru eða þjónustu í framlagsríkinu. Hér eru augljóslega stór grá svæði og ekki er gerð tilraun hér til frekari aðgreiningar en sem fram kemur í notkun hugtaksins á vegum DAC. Sjá nánar skýrslu DAC um viðleitni aðildarríkja til að losa um bindingu á sinni aðstoð.¹¹

⁷ Sjá ennfremur grein Sólveigar og dr. Ragnars Sigbjörnssonar í *Natural Hazards Review* (2014): <http://ascelibrary.org/doi/full/10.1061/%28ASCE%29NH.1527-6996.0000118>

⁸ <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

⁹ Sjá 1. grein laganna um friðargæslu: <http://www.althingi.is/lagas/138b/2007073.html>

¹⁰ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

¹¹ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44375975.pdf>

2. Inngangur

Skýrsluhöfundur var undir árslok 2013 beðinn að endurskoða „Þróunarsamvinnu, friðargæslu og neyðarhjálp er heyrir undir þ-lið 2. töluliðar 7. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013, sbr. lög nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands með síðari breytingum.”

Í verklýsingu ráðuneytisins segir: „Verktaki skal greina og gera tillögur að skipulagi og fyrirkomulagi á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands. Einfalt skipulag og markviss framkvæmd eykur líkur á að markmið og áherslur Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu nái fram að ganga og skili sér í árangursríkri og skilvirkri þróunarsamvinnu.”

Í skilgreiningu verksins segir enn fremur: „Verktaki tekur að sér að vinna að greiningu á skipulagi og framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands og skila tillögum og ábendingum til verkkaupa um aðferðafræði, skipulag og fyrirkomulag á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands. Verktaki skal í tillögum sínum færa rök fyrir mikilvægi þess að koma á skipulagi þar sem gert er ráð fyrir markvissri stefnumörkun, stefnumótun og framkvæmd annars vegar og skipulögðu eftirliti og innra aðhaldi hins vegar.”

Í samræmi við upplagið eru í þessari skýrslu settar fram tillögur um opinbera þróunarsamvinnu Íslendinga á ýmsum sviðum. Þessi lokaskýrsla byggir á áfangaskýrslu sem birt var 16. júní og óskað var eftir athugasemdum um. Þær bárust úr ýmsum áttum og hefur tillit verið tekið til þeirra við lokagerð skýrslunnar. Skýrslan er kaflaskipt. Í flestum köflum er umfjöllun, samanburður við önnur lönd, ályktanir, tillögur og umfjöllun um tillögurnar.

Við lestur skýrslunnar er rétt að hafa í huga að yfirstandandi er mikil og hröð framþróun í skipulagi íslenskrar þróunarsamvinnu. Þróunarsamvinnuáætlun kveður á um mat og stefnumótun á ýmsum sviðum, meðal annars nokkrum sem hér er tekið undir. Í tvíhliða þróunarsamvinnu er Ísland að ná alþjóðlegum markmiðum um eignarhald heimamanna sem áður voru fjarlæg.

Skýrslan er afrakstur sex mánaða vinnu fyrir utanríkisráðuneytið, frá ársbyrjun 2014. Frá upphafi var skýrsluhöfundur beðinn um að skoða íslenska þróunarsamvinnu í samanburði við nágrannalöndin og heimsækja í því skyni nokkur helstu samstarfsríki Íslands í málaflokknum auk þess að heimsækja eitt af samstarfslöndum Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, ÞSSÍ.

Við þessa vinnu voru tekin viðtöl við 179 manns, héraendis og erlendis. Skýrslan sjálf er 119 síður, neðanmálgreinar eru rúmlega 150 og heimildaskrá telur 74 rit. Reynt er eins og mögulegt er að birta slóðir á viðkomandi rit þannig að lesandinn eigi auðvelt með að kynna sér þau. Í þessari stuttu samantekt er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum og færð rök fyrir þeim. Bent er á skýrsluna sjálfa til frekari útskýringa, en hún er aðgengileg á vef utanríkisráðuneytisins.

Undirstöðurit við þessa vinnu hafa verið skýrslur sem áður hafa verið skrifaðar um málefnið. Þar má telja skýrslu þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) um Ísland frá 2013, skýrslu Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur frá 2008, skýrslu Þorsteins Ingólfssonar frá 2007, skýrslu Hermanns Arnar Ingólfssonar og Jónasar H. Haralz frá 2003 og skýrslu Jónasar H. Haralz frá 1997.

Í skýrslunni fer lítið fyrir lýsingu á afrakstri þróunarsamvinnu Íslendinga enda var það ekki tilgangur verkefnisins. Samt er engum vafa undirorpið að áhrif framlaga okkar eru veruleg enda sýna nýlegar úttektir það. Starf Íslendinga að þróunarhjálp og mannúðaraðstoð bjargar ótöldum mannlífum, bætir líf þúsunda manna og gefur fátæku fólki tækifæri í lífinu sem það annars hefði ekki haft. Tilgangur umfjöllunar og tillagna sem finna má í skýrslunni er sá að áhrifamáttur aðstoðarinnar geti orðið ennþá meiri en hann er nú þegar.

NOTA BENE: Undirritaður hefur starfað fyrir Rauða krossinn, bæði á vettvangi og hér heima, í samtals um tólf ár og er í sex mánaða leyfi til að skrifa þessa skýrslu. Uppruni, reynsla og þekking hlýtur alltaf skilja eftir sig einhver spor og í tilviki undirritaðs er stór hluti hennar úr þessari átt. Skýrsluritari er meðvitaður um þetta, hefur verið á verði gagnvart mögulegum áhrifum þess á umfjöllunina en sjálfsagt er fyrir lesendur að hafa í huga við lesturinn að það hlýtur að hafa einhver áhrif sem ritarinn hefur í farteskinu.

Þórir Guðmundsson

11. júlí, 2014

3. Samantekt

Meginniðurstaða þessarar skýrslu er að samhæfing allra aðila sem starfa á vegum íslenskra stjórnvalda að þróunarsamvinnu eigi að vera á einum stað. Eingöngu þannig sé hægt að hámarka líkur á mestum árangri með mestri skilvirkni.

Þróunarsamvinna á að vera eitt af kjarnaverkefnum utanríkisráðuneytisins. Þess vegna er hér lagt til að skipulag þróunarsamvinnu fari fram á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Í langtíma þróunarsamvinnu á Ísland að einbeita sér að fáum sviðum í fáum löndum. Vegna smæðar sinnar þarf Ísland að velja og hafna. Lítil þjóð getur ekki lagt áherslu á allt, ekki einu sinni margt, en hún getur haft veruleg áhrif með málafylgju á afmörkuðum sérsviðum þar sem hún hefur yfirburðapekkingu.

Tvíhliða þróunarsamvinna þarf að styðja við fjölbjóðlegar áherslur – og öfugt. Þeir sem vinna á akrinum verða mestu sérfræðingarnir um hann. Þeirra þekking þarf að nýtast Íslandi í alþjóðlegu samstarfi. Á sama hátt þarf þekking á fjölbjóðlegri þróunarsamvinnu að nýtast í tvíhliða þróunarsamvinnu.

Nýjar skýrslur um tvíhliða þróunarsamvinnuverkefni og nýjar aðferðir við framkvæmd verkefna í samstarfslöndum sýna að Ísland hefur erindi í beinni aðstoð við uppbyggingu fátækra samfélaga.

Íslendingar hafa reynslu af að leggja áherslu á sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Þar er enn mikið verk að vinna, margt sem Ísland getur lagt af mörkum. Málafylgja innan alþjóðastofnana sýnir að Ísland getur fengið miklu áorkað í samstarfi við önnur ríki.

Sem lítið lýðræðisríki, hefur Ísland grundvallarhagsmuni af því að leggja nokkuð af mörkum til þess að stuðla að friði, lýðræði og mannréttindum.

Reynsla af því að umgangast óblíða náttúru landsins og samhugur með þeim sem verða fyrir skyndilegum áföllum eiga að vera undirstaða aðstoðar Íslands við aðrar þjóðir á neyðarstund.

Árangur af baráttu fyrir kynjajafnrétti á Íslandi á undanförunum áratugum kallast á við þá staðreynd að jafnrétti er veigamikil undirstaða framfara. Því er eðlilegt að áréttta að jafnrétti sé meginstoð íslenskrar þróunarsamvinnu – og herða enn róðurinn á því sviði í öllum verkefnum, öllu málsvarastarfi.

Einungis sjálfbær þróun varir. Hún er undirstaða starfs í málefnum jarðhita, sjávarútvegs og landgræðslu. Áhersla á sjálfbærni í umhverfismálum er því eðlileg þverlæg áhersla Íslands í þróunarsamvinnu.

Samþætting málefna starfs, sem er forsenda árangurs, krefst óskoraðrar forystu í þróunarsamvinnu Íslands. Sú forysta þarf að eiga uppsprettu sína á Alþingi, sem markar stefnuna, og streyma hindrunarlítið í gegnum ráðuneyti og stofnanir, sem móta hana, útfæra og framkvæma.

Í þessari samantekt er að finna stutt yfirlit um hvert málefni, sem tekið er fyrir í þessari skýrslu, megingintillögur skýrslunnar og rök fyrir þeim. Nánari umfjöllun og útfærslur er að finna í köflunum sem á eftir fara.

Rétt er að taka fram að eitt málefni er ekki tekið fyrir, sem þróunarfé Íslendinga kostar að mestu. Það er hingaðkoma flóttamanna sem ríkisstjórn Íslands býður árlega (með einstaka undantekningum) til landsins. Flóttamannamál eru á forræði velferðarráðuneytis og skýrsluhöfundu þótti þau vera svo sérstakt viðfangsefni að þau ættu varla heima í þessari skýrslu, enda lagt upp með að skýrsluhöfundur fjallaði um mál sem heyrðu undir utanríkisráðuneytið.

Skýrsla þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar 2013 um þróunarsamvinnu Íslands segir að stjórnvöld standi frammi fyrir fjórum áskorunum: 1) að móta stefnuna í ljósi skýrrar sýnar á það hvernig framlagsríki Ísland vilji vera, 2) að styrkja forystuhlutverk og stjórnun þróunarsamvinnu Íslands, og þá sérstaklega lykilhlutverk utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, 3) að bæta eftirlit og mat á þróunarsamvinnu og 4) að bæta samskiptin við meginhaghafa og tengsl við almenning.

Með þeim tillögum sem hér eru settar fram vill skýrsluhöfundur benda stjórnvöldum á leiðir til að mæta þessum áskorunum.

FRAMLÖG OG ÁHERSLUR

Lög nr. 121 frá 17. september, 2008, mynda ramma um opinbera þróunarsamvinnu Íslands. Í grófum dráttum má lýsa starfseminni þannig: Þróunarsamvinnustofnun Íslands sinnir stærstum hluta tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands með starfi í þremur Afríkulöndum og að auki jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku og notar til þess um 40% af því fé sem Alþingi veitir til málaflokksins.

Utanríkisráðuneytið sendir kjarnaframlög til alþjóðastofnana, semur við þær um eyrnamerkt framlög til margvíslegra verkefna, veitir fé til fjögurra skóla hér á landi sem eru hluti af Háskóla Sameinuðu þjóðanna, styrkir alþjóðleg verkefni íslenskra borgarasamtaka og sendir (samkvæmt lögum um friðargæslu nr. 71 frá 24. maí, 2007) sérfræðinga til vinnu í ýmsum alþjóðastofnunum.

Þrjú samstarfslönd Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu eru Mósambík, Malaví og Úganda. Tvö áherslulönd í mannúðaraðstoð eru Afganistan og Palestína. ÞSSÍ vinnur að verkefnum í Afríkulöndunum þremur og er þar með umdæmisskrifstofur, sem hafa stöðu sendiráðs, en þróunarsamvinnuskrifstofa utanríkisráðuneytisins vinnur að verkefnum í áherslulöndunum Afganistan og Palestínu án þess þó að vera með sendiskrifstofur þar.

Til alls þessa starfs var veitt 4,3 milljörðum króna á árinu 2013 – eða 0,26% af vergum þjóðartekjum – og 4 milljörðum króna fyrir 2014, sem áætlað er að nemi 0,22% af VPT¹².

Grundvallarbreytingar urðu í íslenskri þróunarsamvinnu með lagasetningunni 2008. Þróunarsamvinnuáætlanir til fjögurra ára, sem Alþingi ályktar um á tveggja ára fresti, marka stefnu Íslands í málaflokknum og eiga að vera umgjörð fyrir starfið. Gallinn er að fjárlög taka ekki endilega tillit til þróunarsamvinnuáætlunar, líkt og kom í ljós í desember 2013. Þetta

¹² Hlutfallið var áætlað 0,23% af VPT en samkvæmt nýjum hagtölum í apríl 2014 er því spáð að hlutfallið muni nema 0,22%.

veldur verulegum vandræðum í framkvæmd þróunarsamvinnu, einkum samningsbundnu samstarfi til langs tíma.

Í hópi DAC ríkjanna – og einkum ef litið er á hinn svokallaða Nordic Plus hóp¹³ – sker Ísland sig úr að mörgu leyti. Framlöggin miðað við höfðatölu eru lægri og hlutfall framlaga til borgarasamtaka og mannúðaraðstoðar er óvenjulágt. Framlög til fjölþjóðlegrar aðstoðar eru í lægra lagi. Hér er rétt að hafa í huga, hvað varðar fjölþjóðlega þróunarsamvinnu, að DAC skilgreinir framlög til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana sem tvíhliða aðstoð, enda sé þeim veitt til skilgreindra landa. Í þessari skýrslu er notast við skilgreiningu DAC, sem auðveldar samanburð við önnur ríki.

Töluverður hluti framlaga Íslands fer til annarra landa en hinna fimm skilgreindu áherslu- og samstarfslanda. Samkvæmt DAC skýrslunni um Ísland fór einungis helmingur framlaga Íslands til þessara landa árin 2010 – 2011. Ísland telst þó standa sig mjög vel við að koma framlögum til fátækustu ríkja heims samanborið við önnur framlagslönd.

Þegar skoðuð eru útgjöld eftir málaflokkum sést sömuleiðis að framlögum Íslands er ágætlega stýrt í hina skilgreindu málaflokka samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun. Þannig fóru 31% framlaga í félagslega innviði (menntun, heilbrigði, vatn/hreinlæti og annað) árið 2012, 20% framlaga í fiskimál, 16% í orku og 12% í stjórnarfar.

Til þess að ná mælanlegum þróunarmarkmiðum og lækka tilkostnað er aðkallandi fyrir Ísland að einbeita sér að færri málefnum og færri löndum. Þetta er líka ein megintillaga skýrslu DAC um þróunarsamvinnu Íslands, sem kom út á síðasta ári.

Tillögur:

1. **Í þróunarsamvinnuáætlun 2015-2018 verði sett fram áætlun um hæga en stöðuga aukningu framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á næstu árum.**
 - a. Mikilvægt er að sterkur pólitískur vilji sé til að fylgja áætluninni. Skarpar hækkningar sem síðar eru dregnar til baka skapa stjórnunarvanda.
2. **Framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu verði stýrt ennþá meir til skilgreindra áhersluverkefna og –landa og skoðað hvort hægt sé að fækka þeim.**
 - a. Greinarmunur gerður á tvíhliða þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð; hægt er að afmarka tvíhliða þróunarsamvinnu landfræðilega en mannúðaraðstoð þarf að vera sveigjanlegri.
3. **Dregið verði úr framlögum til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana** (sjá nánar umfjöllun í kaflanum Alþjóðastofnanir og fjölþjóðleg þróunarsamvinna).
 - a. Heldur verði veitt hærri fjárhæðum til færri verkefna en lægri fjárhæðum til fleiri verkefna.
 - b. Hugað verði að því þegar samið er við alþjóðastofnanir um eyrnamerkt framlög að hægt verði að fylgjast vel með verkefnunum og segja almenningi á Íslandi frá þeim.

Helstu rök:

¹³ Ísland, Noregur, Svíþjóð, Finnland, Danmörk, Holland, Bretland og Írland mynda Nordic Plus hópinn og hafa með sér samráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

Miklar sveiflur á framlögum skapa erfiðleika í framkvæmd langtímaverkefna og draga þess vegna úr skilvirkni þeirra. Fyrirsjáanleiki auðveldar að sama skapi alla skipulagningu.

Áhrifamáttur framlaga verður meiri ef þeim er beint á færri staði og í færri málefni auk þess sem það auðveldar mat á árangri.

Umsýsla með mörgum smáum verkefnum er mannaflsfrök og dýr. Álitalegra er að styðja fá verkefni með verulegum framlögum.

Lækkun útgjalda til þróunarsamvinnu 2014 hefur bitnað á tvíhliða verkefnum á vegum íslenskra aðila, sem fá allar sínar tekjur af framlögum Alþingis. Hér er lagt til skorið verði niður í stuðningi við verkefni alþjóðastofnana til þess að fjármagna ýmsar útgjaldahækkanir, sem lagðar eru til í þessari skýrslu.

HEILDARSKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU

Í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við hefur það fyrirkomulag verið að vinna á að heildarskipulag þróunarsamvinnu sé í utanríkisráðuneytinu. Innan Nordic Plus hópsins er það þannig í Finnlandi, Danmörku, Hollandi og Írlandi og að mestu leyti í Noregi. Í Svíþjóð er skipulag þróunarsamvinnu nær alfarið í sérstakri stofnun og í Bretlandi í sérstöku ráðuneyti. Munurinn er þó sá að í Svíþjóð er utanríkisráðuneytið stefnumarkandi en í Bretlandi er það þróunarsamvinnuráðuneytið sem markar stefnu og sinnir skipulagi og framkvæmd.

Annars staðar virðist þróunin vera í átt að ráðuneytisfyrirkomulagi. Þannig hafa hinar völdugu þróunarsamvinnustofnanir í Ástralíu og Kanada gengið inn í utanríkisráðuneyti viðkomandi landa á síðustu mánuðum og í Nýja Sjálandi 2009. Það fyrirkomulag er þó ekki óumdeilt og einkum hafa borgarasamtök haft áhyggjur af því að gæðum muni hraka við það þegar málaflökkurinn fer úr höndum sérhæfðrar stofnunar. Í nágrannaríkjum sem veita sambærilegum upphæðum til þróunarsamvinnu og Ísland - það er í Eistlandi, Lettlandi og Litháen - er skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.

Kostir þess að sérstök stofnun haldi utan um þróunarsamvinnuna geta verið ýmsir. Þeir sem styðja þá útfærslu segja að stofnun eigi auðveldara með að hlúa að fagþekkingu sinna starfsmanna á málaflökknum, ákvarðanataka geti verið einfaldari og sé aðeins fjarlægari pólitíkinni.

Á móti kemur hættan á að þróunarsamvinnan verði afgangsstærð, tengslalítil við ráðherra og þar með ríkisstjórn og Alþingi. Tækifæri geta falist í því að þróunarsamvinna sé sterkur hluti af utanríkispolítík á hverjum tíma, einkum nú þegar þróunarlöndin eru smám saman að tengjast betur alþjóðlegu neti viðskipta, efnahagslífs og stjórnmála.

Utanríkisráðuneytið hefur á undanförunum áratug aukið verulega starf sitt að opinberri þróunarsamvinnu. Á vegum þess eru send framlög til verkefna alþjóðlegra stofnana og íslenskra borgarasamtaka, liðveisla veitt á átaka- og spennusvæðum, haldið utan um starfsemi skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi og unnið eftir markmiðum Íslands í málaflökknum í milliríkjasamskiptum og á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.

Þróunarsamvinnuskrifstofa er ein af þremur meginstöðum utanríkisráðuneytisins. Á skipuriti ráðuneytisins er ÞSSÍ fyrirkomið til hliðar við meginstöðirnar á skipuritinu en þó undir

ráðuneytinu. Því er svo komið að nú starfa tvær starfseiningar innan ráðuneytisins að alþjóðlegri þróunarsamvinnu, ÞSSÍ með 10 starfsmenn á heimaskrifstofu og þróunarsamvinnuskrifstofa með 6 ½ stöðugildi í ráðuneytinu.

Út frá sjónarmiðum um skilvirkni er augljós ókostur að tveir álíka stórir aðilar standi að skipulagi og framkvæmd þróunarsamvinnu. Þannig er staðan á Íslandi nú. Lágmarka má flækjustigið með skýrri verkaskiptingu, líkt og gert er hér á landi, en hættan á tvítekingu, skörun og óvissu um hver beri ábyrgð á hverju verður óhjákvæmilega til staðar.

Reynst hefur nauðsynlegt að aðlaga stjórnarsýslu utanríkisráðuneytisins að tvískiptingu málaflokksins með stofnun stýrihóps, þar sem eru jafn margir fulltrúar frá þróunarsamvinnuskrifstofu og ÞSSÍ undir formennsku ráðuneytisstjóra. Í honum eru þó engar ákvarðanir teknar. Með því að færa málaflokkinn allan á einn stað yrði enginn þörf fyrir stýrihópinn.

Tvisvar áður hefur verið lagt til að heildarskipulag málaflokksins færist allt inn í utanríkisráðuneytið. Nefnd á vegum forsætisráðherra lagði þetta til 1992 og starfshópur háttsettra embættismanna sem fór yfir vinnu nefndarinnar í framhaldinu komst að sömu niðurstöðu. Ekki varð þó af framkvæmdum. Utanríkisráðherra lagði til að ÞSSÍ rynni inn í ráðuneytið 2007 en málið dagaði uppi á Alþingi.

Með þróunarsamvinnulögum 2008 var skrefið gengið til hálfis með því að ÞSSÍ var færð í húsnæði ráðuneytisins og þingkjörin stjórn hennar lögð niður. Nú er komin sex ára reynsla á það fyrirkomulag. Margt jákvætt hefur gerst innan stofnunarinnar á þeim tíma en efasemdir um heildarskipulagið hafa ekki verið kveðnar niður.

Héraðsnálgun – sem byggir á því að samið er við yfirvöld í héraði um framkvæmd verkefna – veikir þau rök að stofnun eigi að fara með framkvæmd verkefna í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og ráðuneytið að hafa eftirlit með framkvæmdinni. Með héraðsnálgun er eftirlit orðið veigamesta hlutverk stofnunarinnar á vettvangi. Opinberir aðilar í viðtökuríkinu sinna framkvæmdinni.

Í áfangaskýrslu voru settir fram þrír kostir varðandi kjarnaspurninguna um skipulag þróunarsamvinnu Íslands og farið fram á umræðu um þá. Kostur eitt var að ÞSSÍ rynni inn í utanríkisráðuneytið, kostur tvö að skipulagið yrði áfram svipað og nú er en með nokkrum tilflutningi verkefna og kostur þrjú var sameining málaflokksins í ÞSSÍ. Niðurstaða þessarar skýrslu er að mæla með kosti eitt.

Tillaga:

1. **Öll starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar renni inn í utanríkisráðuneytið og verði hluti af verkefnum þróunarsamvinnuskrifstofu.**
 - a. Í nýju skipuriti verði tvíhliða þróunarsamvinna verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu.
 - b. Allar stöður verði flutningskyldar innan málaflokksins, þannig að starfsfólk þróunarsamvinnuskrifstofu eigi kost á að starfa að þróunarverkefnum á alþjóðavettvangi en sérstök ákvæði verði um það hvernig hlúð verði að sérhæfingu starfsfólks (sjá kaflann Starfsfólk).
 - c. Á nýrri þróunarsamvinnuskrifstofu verði sérstök fjármálaumsjón, sem haldi utan um allar fjárreiður málaflokksins. Verkefnið heyri undir rekstrar- og

þjónustuskrifstofu ráðuneytisins en starfi inni á þróunarsamvinnuskrifstofu og í nánnum tengslum við verkefni hennar.

- d. Fræðsla verði sérstakt verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu sem einbeiti sér að upplýsingum og fræðslu um þróunarsamvinnu, bæði með sjálfstæðum hætti og í samvinnu við aðra aðila í þjóðfélaginu.
- e. Rekstur umdæmisskrifstofa í samstarfslöndum verði færður undir rekstrar- og þjónustuskrifstofu ráðuneytisins. Þær verði áfram mannaðar þróunarsérfræðingum en sinni áfram ýmsum sendiráðsskyldum líkt og nú er.
- f. Árangursmat og eftirlit verði hjá sérstakri deild sem heyri undir ráðuneytisstjóra (sjá Árangursmat og eftirlit).
- g. Markvisst verði leitað til fræðasamfélagsins um greiningar, stefnumótun og úttektir í málaflokknum.

Helstu rök:

Þróunarsamvinna er eitt af þremur meginviðfangsefnum utanríkisráðuneytisins og tvískipting skipulagsins, þar sem ein eining fer með fjölbjóðlega þróunarsamvinnu og mörg tvíhliða verkefni og önnur eining fer með önnur tvíhliða verkefni dregur úr krafti, sveigjanleika og samhæfingargetu í málaflokknum

Heildarsýn fæst og stefnumótun verður markvissari þegar heildarskipulagið er einfaldað. Ekki verður lengur unnið með tvíhliða og fjölbjóðlega þróunarsamvinnu í tveimur aðskildum einingum þar sem taka þarf tillit til prósentuskiptingar á framlögum.

Skilvirkni eykst þegar málaflokkurinn færist á eina hendi. Ekki verður lengur þörf fyrir tímafrekt samráð milli tveggja stofnana. Sendiskrifstofum Íslands verður stjórnað af einum stað, ekki tveimur eins og nú. Komið er í veg fyrir tvítekningu og skörun.

Mannauðsstjórnun verður hagkvæmari þegar hægt er að skipta verkum milli fólks í einum starfsmannahópi. Aukin tækifæri gefast fyrir starfsfólk að vinna að þróunarsamvinnu á alþjóðlegum vettvangi og öðlast þannig reynslu sem síðar nýtist í starfinu heima.

Samlegðaráhrif nást betur þegar órofa samspil verður milli tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum, alþjóðlegs málsvarastarfs, starfsemi skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, liðveislu, samstarfs við borgarasamtök og annarra verkefna Íslands á sviði þróunarsamvinnu.

Héraðsnálgun hefur breytt starfsháttum tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum þannig að ÞSSÍ er ekki lengur í eiginlegri framkvæmd verkefna heldur semur um framkvæmdina við opinbera aðila í viðtökuríkinu. Meginþungi starfseminnar liggur í eftirliti með framkvæmdinni.

Þróunaráhrif verða meiri þegar unnið er að heildarmarkmiðum þróunarsamvinnuáætlunar með samræmdum hætti. Alþjóðleg þekking og stefnumótun, sem miða að því að auka skilvirkni aðstoðarinnar, eiga greiðari til áhrifa á þróunarsamvinnu Íslands í heild sinni.

Samhæfing með öðrum sviðum utanríkisráðuneytisins eykst með skýrari hlutverkaskiptingu í málefnum þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins.

Skýr forysta utanríkisráðuneytisins í opinberri þróunarsamvinnu er í takt við alþjóðlega þróun þar sem bæði framlagsríki og viðtökuríki leggja áherslu á samstarf á jafningjagrundvelli.

PÓLITÍSK AÐKOMA OG EFTIRLIT

Eftir því sem þróunarsamvinna vex að umfangi og mikilvægi er nauðsynlegt að Alþingi og borgarasamtök hafi beinni aðkomu að stefnumótun og eftirliti með málaflokknum. Samkvæmt lögum um þróunarsamvinnu kýs Alþingi þróunarsamvinnunefnd sem á að funda mánaðarlega og utanríkisráðherra skipar samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu sem á að funda tvisvar á ári.

Þróunarsamvinnunefnd er arftaki stjórnar ÞSSÍ, sem var lögð niður með lagabreytingunum 2008. Munurinn er samt sá að stjórnin hafði raunverulegt ákvörðunarvald, en eingöngu í málum stofnunarinnar, á meðan nefndin er einungis ráðgefandi, en um allt svið þróunarsamvinnu.

Bæði nefnd og ráð hefur skort raunverulegt hlutverk í stefnumótun þróunarsamvinnu. Fundir einkennast af kynningum embættismanna. Tengsl nefndarmanna við pólitísku flokkana á Alþingi eru ekki þannig að náðst hafi það markmið að upplýsa þingmenn um málefni alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Utanríkismálanefnd fer með margháttuð utanríkispólitísk málefni, svo sem Evrópusamstarfið, varnarmál og Norðurslóðir, og málefni þróunarsamvinnu hafa orðið útundan.

Á sama tíma er töluverður áhugi á Alþingi á þróunarsamvinnu. Ólíkt öðrum ákvörðunum, sem þingmenn taka um útteilingu fjár, greiða endanlegir njótendur aðstoðarinnar hvorki atkvæði í kosningum né geta auðveldlega tjáð sig beint um hana. Samt hefur aðstoðin óvenjumikil áhrif á lífsafkomu viðkomandi og getur í sumum tilvikum markað skilin milli lífs og dauða.

Sérstök þörf er þess vegna fyrir aðkomu þingmanna að málaflokknum. Hér er lögð fram tillaga um að sérstakri þingmannanefnd um þróunarsamvinnu verði komið á fót á Alþingi. Nefndin gæti starfað með svipuðum hætti og alþjóðanefndir Alþingis. Mikilvægt er að í henni sitji þingmenn úr bæði fjárlaganefnd og utanríkismálanefnd, þannig að þekking á þróunarsamvinnu skili sér inn í þær fastanefndir Alþingis sem fjalla um málaflokkinn efnislega og útteilingu fjár til hans. Slíkt fyrirkomulag ynni vonandi gegn ósamræmi eins og því sem varð 2013, þegar mikill meirihluti þingmanna greiddi atkvæði með þróunarsamvinnuáætlun að vori, sem gerði ráð fyrir verulegri aukningu framlaga, en skar svo þvert á móti niður í málaflokknum þegar kom að afgreiðslu fjárlaga í desember.

Eftir sem áður er gengið út frá því að utanríkisráðherra verði æðsti yfirmaður opinberrar þróunarsamvinnu Íslands og að utanríkismálanefnd fjalli um og afgreiði áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu annað hvert ár, líkt og nú er.

Tillögur:

1. **Þróunarsamvinnuráð verði skipað níu einstaklingum sem hafi rætur í háskólasamfélaginu (3), vinnumarkaðnum (2) og borgarasamtökum (3) auk formanns.**
 - a. Utanríkisráðherra skipi fulltrúana samkvæmt fyrirliggjandi hæfisskilgreiningu og að höfðu samráði við háskólasamfélagið, aðila vinnumarkaðarins og borgarasamtök. Ekki verði leitað eftir formlegum tilnefningum.

- b. Fulltrúar í ráðinu verði þar fyrst og fremst í krafti þekkingar sinnar á málaflokknum, en ekki sem fulltrúar stofnana, skipaðir til fjögurra ára.
 - c. Samstarfsráðið komi saman að minnsta kosti fjórum sinnum á ári og oftast ef þurfa þykir. Seti í því verði launuð og meðal annars gert ráð fyrir vinnuframlagi utan funda.
 - d. Samstarfsráðið hafi það hlutverk að fjalla um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu á vinnslustigi, val á samstarfslöndum, framlög til þróunarsamvinnu, þar á meðal skiptingu þeirra innan málaflokksins, þátttöku Íslands í starfi fjölþjóðastofnana og aðrar stefnumótandi ákvarðanir. Drög að tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu skulu lögð fyrir ráðið til formlegrar umsagnar og skal umsögn hennar fylgja tillögunni til Alþingis. Mikilvægar skýrslur um árangur verkefna, svo sem skýrslan um framgang síðustu áætlunar, skulu lagðar fyrir ráðið til umfjöllunar.
 - e. Samstarfsráðið geti staðið fyrir opnum fundum um málefni þróunarsamvinnu og lagt til við utanríkisráðherra að greiningar verði gerðar á einstökum álitamálum í þróunarsamvinnu.
2. **Í þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu verði fimm þingmenn kosnir af Alþingi.**
- a. Leitast verði eftir því að í nefndinni verði fulltrúar úr bæði utanríkismálanefnd og fjárlaganefnd og frá sem flestum flokkum á Alþingi.
 - b. Nefndarmenn eigi þess kost, einu sinni eða oftast á kjörtímabilinu, að kynnst verkefnum í þróunarsamvinnu á vettvangi. Áhersla verði lögð á að þingmenn kynnist sem fjölbreyttustum verkefnum sem kostuð er af íslensku skattfé, ekki eingöngu í samstarfslöndunum.
 - c. Þingmannanefndin eigi að minnsta kosti einn sameiginlegan fund á ári með samstarfsráðinu.
 - d. Ekki er lagt til að þingmannanefndin fjalli sérstaklega um fjárveitingar til málaflokksins eða hafi formlegt hlutverk varðandi áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem kemur fram á tveggja ára fresti, enda sé sú umfjöllun á borði utanríkismálanefndar.
3. **Þróunarsamvinnunefnd verði lögð niður.**

Helstu rök:

Þróunarsamvinnuráð styrkist og verður færara um að sinna ráðgefandi hlutverki sínu gagnvart utanríkisráðherra. Með fjölgun funda gefst ráðinu tækifæri til að fjalla um mál á vinnslustigi og hafa þannig raunveruleg áhrif á gang þeirra.

Þróunarsamvinnuráð verður virkara með því að í því eru færri fulltrúar sem hittast oftast, hafa skýrara hlutverk í stefnumótun og geta staðið fyrir fundahöldum um ýmis mál.

Alþingi treystir eftirlit sitt með þróunarsamvinnu með því að kjósa þingmenn í þróunarsamvinnunefnd, sem hafa tækifæri til að kynnst málaflokknum í heild sinni.

TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA Í SAMSTARFSLÖNDUNUM

Tvíhliða þróunarsamvinna Íslands beindist fyrstu tvo áratugina fyrst og fremst að aðstoð á sviði fiskimála. Upp úr aldamótunum varð stefnubreyting þegar Þróunarsamvinnustofnun Íslands fór að huga að grunnþjónustu, einkum á sviði heilbrigðis og menntamála. Nú vinnur ÞSSÍ að fiskimálum í Mósambík, grunnþjónustu í Malaví og bæði grunnþjónustu og fiskimálum í Úganda auk jarðhitaverkefnis í Austur-Afríku.

Eftir rúmlega þriggja áratuga starf er margt sem Íslendingar geta verið stoltir af. Nýleg úttekt sýnir að tveggja áratuga aðstoð við uppbyggingu sjávarútvegs í Namibíu hefur átt stóran þátt í því að sá geiri stendur nú fyrir 4% af þjóðarframleiðslunni. Í Malaví er spítali sem Íslendingar byggðu fullur af bæði sjúklingum og starfsfólki og gegnir lykilhlutverki í heilbrigðisþjónustu Mangochi héraðs.

Tvíhliða þróunarsamvinna á vegum ÞSSÍ hefur á undanförunum árum færst mjög í átt að því sem tíðkast hjá öðrum framlagsríkjum, sem við berum okkur saman við, og því sem alþjóðlegar samþykktir kveða á um. Áhersla er lögð á eignarhald heimamanna, aðlögun að stefnu viðtökulandsins, samræmingu við önnur framlagsríki og árangursmiðaða framkvæmd.

Stofnunin hefur verið að hverfa frá verkefnanálgun, þar sem unnið er að stökum verkefnum, yfir í héraðsnálgun, þar sem framkvæmd verkefna er alfarið í höndum heimamanna í samstarfshéraði. Héraðsnálgun gefur ÞSSÍ færi á að hafa veruleg, mælanleg þróunaráhrif í fátækum sveitum fátækustu landa heims.

ÞSSÍ hefur þurft að aðlaga starfshætti sína miklum sveiflum í framlögum. Eftir að stjórnvöld ákváðu árið 2004 að auka verulega framlög til þróunarsamvinnu nær fjórfaldaðist umfang stofnunarinnar í krónum talið. Eftir hrunið, ekki síst gengislækkunina sem varð 2008, snarminnkuðu framlögin á ný, úr 22 milljónum Bandaríkjadala í rúmlega 11 milljónir 2010. Þau hækkuðu aftur 2012 og 2013 en lækkuðu svo fyrir 2014.

Á tímabili voru samstarfslönd stofnunarinnar sex en þau eru nú þrjú, tvö í sunnanverðri Afríku og eitt í álfunni austanverðri. Töluverður tilkostnaður er við að halda úti verkefnum í þremur löndum. Á árunum 2010 – 2013 nam launakostnaður stofnunarinnar 21,4% af heildarframlögum. Árið 2012 nam kostnaður vegna starfsmanna á heimaskrifstofu og útsendra starfsmanna í samstarfslöndunum 19% af heildarútgjöldum (þá er launakostnaður heimamanna í samstarfslöndum ekki tekinn með).

Í samræmi við ráðleggingar DAC stendur ÞSSÍ frammi fyrir þeirri áskorun – líkt og Ísland í sinni þróunarsamvinnu almennt – að lækka tilkostnað með því að skerpa áherslur. Þó að samstarfslöndum hafi fækkað úr sex í þrjú á undanförunum árum þá er rík ástæða til að skoða hvort þau séu enn of mörg miðað við þær upphæðir sem varið er til þeirra.

Hægt er að lækka tilkostnað með því að fækka samstarfslöndum og ná þannig til fleiri þurfsandi einstaklinga með aðstoðina án þess að hækka framlög. Íslendingar munu ætíð hafa einhvern smæðarkostnað af því að vera með lág framlög miðað við önnur framlagsríki. Því er enn ríkari ástæða fyrir Íslendinga að leggja ofuráherslu á skilvirkni í starfi.

Væntingar um hraða hækkun framlaga til málaflokksins hafa brostið, miðað við niðurskurð 2014 og óvissu um framhaldið. Hægt er að bregðast við vandanum með því að fækka samstarfslöndum og styðja frekar fleiri héruð í færri löndum eða fleiri verkefni innan hvers

héraðs. Einnig er hægt að auka framlög til tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum og lækka þannig tilkostnað hlutfallslega.

Önnur fær leið er sú sem norsk stjórnvöld hafa farið. Þau skilgreina ekki lengur sérstök samstarfslönd. Flest framlagsríki vinna þó með skilgreind samstarfslönd en hafa fækkað þeim í samræmi við ráðleggingar DAC.

Tillögur:

1. **Héraðsnálgun verði áfram þróuð sem samstarfsform í tvíhliða þróunarsamvinnu.**
2. **Fækkað verði um eitt samstarfsland í tvíhliða þróunarsamvinnu og ekki farið inn í nýtt land fyrr en framlög Alþingis hafa aukist verulega og þá einungis að vel athuguðu máli.**
 - a. Fé sem áður fór til þriggja landa verði ráðstafað til tveggja, þannig að fastur kostnaður nýtist til umsýslu með hærri upphæðum í hvoru landi fyrir sig.
 - b. Við fækkun samstarfslanda verði skoðað hvort hægt sé að fjölga héruðum sem njóta stuðnings frá Íslandi í því landi eða löndum sem áfram yrði unnið með.
 - c. Ekki er sjálfgefið að við fækkun samstarfslanda verði haldið áfram í tveimur núverandi samstarfslanda.

Helstu rök:

Héraðsnálgun er í samræmi við alþjóðlegar áherslur um eignarhald heimamanna á eigin þróun.

Héraðsnálgun auðveldar mælingu á árangri verkefna til lengri tíma með áherslu á að fylgjast með þeirri framþróun sem hefur orðið fyrir tilvernað aðstoðarinnar.

Héraðsnálgun hentar Íslandi vegna smæðar þess samanborið við önnur framlagsríki, áherslu á eftirlit með notkun framlaga og möguleikum til að segja frá hjálpinni á heimavelli.

Með fækkun samstarfslanda er hægt að auka þróunaráhrif framlaga til tvíhliða þróunarsamvinnu; með öðrum orðum, að hjálpa fleirum með aukinni skilvirkni og minni tilkostnaði.

Geta Íslands til að hafa áhrif í samstarfslandinu eykst með hærri framlögum.

Nýtt heildarskipulag þróunarsamvinnu eykur svigrúm almennt í málaflokknum og því er ekki ástæða til að óttast minna svigrúm við fækkun samstarfslanda.

ALÞJÓÐASTOFNANIR OG FJÖLÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

Ísland, með sína fámennu utanríkisþjónustu, hefur kosið að einbeita sér á alþjóðavettvangi að skýrt afmörkuðum verkefnum. Þetta á bæði við um almenna hagsmunagæslu á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlega þróunarsamvinnu. Áhersla á sjávarútveg, jarðhita, landgræðslu og jafnrétti hefur skilað verulegum árangri.

Þannig hefur Ísland haft forystu meðal ríkja heims um að beina athygli – og fjármunum – Alþjóðabankans að bæði sjávarútvegi og jarðhita. Bankinn fór aftur að lána til

sjávarútvegsverkefna eftir að Ísland leiddi baráttu til að koma í veg fyrir að hann hætti því alfarið. Samkomulag sem náðist milli Íslands og Alþjóðabankans 2011 leiddi til stofnunar alþjóðlegs jarðhitavettvangs sem nú hefur yfir að ráða 235 milljónum Bandaríkjadala.

Starfsmenn fastanefndar Íslands í New York hafa forystu um það að tekið verði tillit til áhrifa eyðimerkurmyndunar og mikilvægi landgræðslu í þróunarmarkmiðum þeim sem væntanlega verða samþykkt af ríkjum heims á næsta ári. Í alþjóðlegum mannúðarsamningum hefur áhersla Íslands á jafnrétti kynjanna borið þann árangur að í nýjum vopnaviðskiptasamningi er ákvæði sem takmarkar sölu vopna ef líklegt er að vopnin verði notuð til að fremja kynbundið ofbeldi. Allt eru þetta dæmi um árangur sem hægt er að ná með skýrum áherslum og töluverðri einbeitni.

DAC skýrslan um þróunarsamvinnu Íslands mælir með enn meiri einbeitingu og skerpingu áherslna. Með aðild sinni að DAC 2013 varð Ísland hluti af ríkjahópi sem meðal annars hefur að yfirlýstu markmiði að endurskoða reglulega fjölda þeirra alþjóðastofnana sem ríkin styðja með það fyrir augum að fækka samstarfsstofnunum án þess að lækka heildarframlög.

Þörf er á að móta sjálfstæða stefnu í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu sem ætti að vera í miklu samræmi við heildarstefnu í málaflokknum. Í slíkri stefnumótun ætti meðal annars að skoða hverja alþjóðastofnun fyrir sig út frá áherslum Íslands í þróunarsamvinnu.

Í stefnu varðandi einstakar fjölþjóðlegar samstarfsstofnanir ætti að huga að því, meðal annars, hversu vel hver stofnun rímar við íslenskar áherslur, hvernig hún stendur sig samkvæmt úttektum, fjármagnsþörf hennar, möguleikum til sýnilegrar íslenskrar þátttöku, mögulegum tengingum við tvíhliða aðstoð og hvort íslenskir starfsmenn geti nýst í starfsemi stofnunarinnar.

Helmingur af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu fer í gegnum alþjóðlegar stofnanir og rúmur helmingur þeirra framlaga fer til eyrnamerktra verkefna. Skerpa mætti áherslur umtalsvert varðandi slík verkefni. Hætta er á að þegar framlag Íslands er tiltölulega lítill hluti af heildarkostnaði tiltekins verkefnis verði erfitt að fylgja fénu eftir.

Árangursríkara væri að velja fá verkefni, veita til þeirra verulegu fé, setja mannafla í að fylgjast með þeim og segja almenningi á Íslandi frá árangri starfsins. Verkefni, sem kæmu til greina, ættu að vera á áherslusviðum Íslands og vera þess eðlis að hægt væri að samhæfa þau starfi á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, starfi í samstarfslöndum Íslands í Afríku og jafnvel starfi með borgarasamtökum, skólum HSþ og öðrum framkvæmdaaðilum íslenskrar þróunarsamvinnu.

1. Stefnumótun um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands miði að því að skerpa á áhersluatriðum Íslands og fækka áherslustofnunum.

- a. Áhersla verði lögð á að styðja fáar stofnanir með verulegum framlögum.
- b. Framlög sem ekki eru í samræmi við mótaða stefnu verði skorin niður en aukin á móti til stofnana og verkefna þar sem:
 - i. Framlagið er sterklega í samræmi við heildarstefnu Íslands
 - ii. Stofnunin fær háar einkunnir í alþjóðlegum úttektum
 - iii. Framlagið skiptir verulegu máli
 - iv. Ísland hefur sérþekkingu og/eða sérstaka aðkomu
 - v. Rödd Íslands hefur vigt

- vi. Möguleiki er að fylgjast með og hafa áhrif á málefnið/verkefnið
 - c. Framlögum fylgi ætíð nán samvinna við viðkomandi stofnun, annað hvort með sæti í stjórn eða með öðrum formlegum hætti.
 - d. Ekki verði sett framlög í verkefni alþjóðastofnana sem lítil tók eru á að fylgjast með að öðru leyti.
 - e. Stefnan verði þannig fram sett að hún verði með skýrum hætti leiðbeinandi fyrir framlög sem veitt eru á grundvelli hennar.
 - f. Markvisst verði unnið að því að styðja Íslendinga til starfa hjá alþjóðastofnunum sem taldar eru mikilvægar fyrir þróunarsamvinnu Íslands, þar á meðal hjá Alþjóðabankanum.
- 2. Samþætting verði aukin milli tvíhliða og fjölþjóðlegrar aðstoðar.**
- a. Áhersla verði lögð á aukna þátttöku í starfi stofnana sem geti verið mikilvægur samstarfsaðili í tvíhliða samstarfi. Til slíkra stofnana teljast þróunarbanks og -sjóðir en einnig sérhæfðar stofnanir á áherslusviðum Íslands, til dæmis í jafnréttismálum.

Helstu rök:

Ísland getur haft aukin áhrif með því að vinna að fáum málefnum, sem landið sérhæfir sig í, með fáum, vel völdum alþjóðlegum stofnunum. Árangur af starfi með Alþjóðabankanum á sviðum sjávarútvegs og jarðhita sýnir það.

Hámarka má áhrifamátt framlaga Íslands til alþjóðastofnana með stefnumótun um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu. Úttektir eru gerðar reglulega á alþjóðastofnunum sem hægt er að nota til grundvallar stefnumótun.

Eftirlit batnar með verkefnum þegar þau eru færri og framlag Íslands er verulegur hluti af heildarkostnaði. Þá verður líka hægara að segja íslensku almenningi frá þeim árangri sem næst fyrir íslenskt skattfé.

Samþætting eykur áhrifamátt aðstoðar Íslands, sem er sérstaklega mikilvægt fyrir lítið framlagsland. Fulltrúar Íslands geta talað af mikilli þekkingu á alþjóðavettvangi um málefni sem stjórnvöld vinna að í viðtökuríkjum. Að sama skapi getur öflugt alþjóðastarf stutt við framkvæmd verkefna.

MANNÚÐARAÐSTOÐ

Töluverð tækifæri eru til að gera mannúðaraðstoð hærra undir höfði en nú er, meðal annars með náinni samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Tölur DAC sýna að framlög Íslands til mannúðaraðstoðar eru hlutfallslega mun lægri en hinna Nordic Plus landanna. Algengt er í nágrannalöndunum að hlutfall mannúðaraðstoðar af heildarframlagi til þróunarsamvinnu sé yfir 10%, og stundum vel það, en á Íslandi er það í kringum 4-5%.

Þetta er að því leyti merkilegt að Ísland er hamfaraeyja, þar sem eldgos, jarðskjálftar, snjóflóð og ofsaveður hafa tekið sinn toll í aldanna rás. Ætla mætti að Ísland legði einmitt sérstaka áherslu á mannúðaraðstoð, bæði vegna skilnings á stóraföllum og reynslu á sviði viðlagastjórnunar.

Samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun er gert ráð fyrir því að stefna í mannúðaraðstoð verði mótuð á árinu. Mikil þörf er fyrir hana. Samhæfing hinna mismunandi stofnana sem sinna neyðaraðstoð innanlands er veruleg en lítil þegar kemur að viðbrögðum við alþjóðlegri neyð. Í þessari skýrslu eru lagðar fram tillögur um aukna áherslu á mannúðaraðstoð og aukna samhæfingu þeirra aðila á Íslandi sem sinna alþjóðlegri mannúðaraðstoð.

Ísland er aðili að almannavarnakerfi ESB, EU Civil Protection Mechanism, ásamt með aðildarríkjum sambandsins, Noregi, Liechtenstein og Makedóníu. Starfsmenn verkefnisins vinna að samhæfingu aðgerða, auðveldun samstarfs og sinna aðstoðarbeiðnum aðildarlandanna í almannavörnum þegar hamfarir dynja yfir, bæði hjá aðildarríkjum og ríkjum utan ESB. Tengiliður við almannavarnakerfi Evrópu er almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra.

Alþjóðlegt samstarf um neyðaraðstoð fer einnig fram á vegum ástandsmatsteymis Sameinuðu þjóðanna, United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC). Viðbragðskerfi Sameinuðu þjóðanna eru virkjuð miklu sjaldnar heldur en kerfi ESB, sem er auk þess kröftugra og hefur aðgang að fjármunum. Samvinna við þessi tvö kerfi kostar samvinnu, þar á meðal þátttöku í fundum og að senda fólk á æfingar og ráðstefnur. Aukin samhæfing, þar sem unnið er eftir báðum kerfum í náninni samvinnu, væri til mikilla bóta.

Töluverð tækifæri gætu verið fyrir Íslendinga til að taka virkari þátt í starfi með Evrópusambandinu á sviði viðlagastjórnunar. Margvísleg sérhæfing varðandi náttúruhamfarir hefur orðið til hér á landi í árunna rás. Óblíð veðráttu, eldgos, jarðskjálftar og ofanflóð eru stöðugt tilefni viðbragðsaðila til að kalla út fólk og samhæfa leit, björgun og fjöldahjálp. Flest helstu samtök og stofnanir eru þegar þátttakendur í alþjóðlegu starfi, hver á sínu sérsviði.

Aðstoð á vettvangi átaka eða þar sem spenna ríkir verður samkvæmt alþjóðlegum viðmiðunum, sem Ísland hefur tekið heilshugar undir, að vera veitt samkvæmt grundvallarreglum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Þó að Ísland sé aðili að Atlantshafsbandalaginu þá er oft litið á það sem ríki utan helstu átakalína í heiminum. Aðstoð frá Íslandi er þannig litin öðrum og jákvæðari augum en aðstoð sem kemur frá ríkjum sem hafa meiri hagsmuna að gæta.

- 1. Skýr stefna verði mótuð í mannúðaraðstoð og hlutdeild í heildarframlögum til þróunarsamvinnu aukin smám saman upp í svipað og er annars staðar á Norðurlöndum.**
 - a. Stefnan byggi á leiðbeiningum Good Humanitarian Donorship, meginhugsjónum mannúðar, áherslum Íslendinga varðandi mannúðar- og mannréttindalög og ráðleggingum DAC.
 - b. Stefnan taki mið af reynslu Íslendinga af náttúruhamförum og viðbrögðum við þeim.
 - c. Stefnan verði mótuð í samvinnu þeirra aðila hér á landi sem mest starfa að alþjóðlegri mannúðaraðstoð.
- 2. Tekin verði upp nánari samvinna milli utanríkisráðuneytisins, almannavarnadeildar, Rauða krossins og Landsbjargar um fyrirkomulag mannúðaraðstoðar.**
 - a. Samstarfsráð um mannúðaraðstoð verði myndað undir formennsku utanríkisráðuneytisins með þátttöku meginviðbragðsaðila hér á landi.

- b. Almannaþingin vakti tilkynningar og óskir um aðstoð frá samhæfingarmiðstöð almannaþingarinnar ESB í Brussel.
 - c. Ákvörðun um þátttöku í mannúðaraðstoð verði á einum stað, hjá utanríkisráðuneytinu, hvort sem um er að ræða aðstoð á vegum Sameinuðu þjóðanna eða Evrópusambandsins.
 - d. Viðbragðslisti byggður upp með einstaklingum sem hafa reynslu af neyðaraðstoð og eru hæfir til að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi, hvort sem er á vegum Sameinuðu þjóðanna, Evrópusambandsins eða Rauða krossins. Þessi viðbragðslisti taki við af þeim lista sem nú er notaður til að senda fólk í störf hjá alþjóðastofnunum (sjá kafla um Friðargæsla - liðveislu).
3. **Mannúðaraðstoð verði eitt af meginverkefnum þróunarsamvinnuskristofu** og undir það verkefni fari:
- a. Liðveisla af öllu tagi.
 - b. Öll verkefni sem varða Starf í þágu friðar.
 - c. Verkefni í Afganistan og Palestínu sem og öll verkefni sem tengjast NATO og falla undir þróunarsamvinnuskristofu.
 - d. Samhæfing í málaflokknum, bæði innanlands og alþjóðlega.

Helstu rök:

Skjótar ákvarðanir þegar áföll verða þurfa að byggja á skýrri stefnumörkun um áherslur Íslands.

Almenningur á Íslandi hefur ríka samúð og samkennd með þolendum hamfara, eins og sjá má af viðtökum fólks þegar borgarasamtök efna til safnana í til neyðaraðstoðar.

Aðstoð frá Íslandi er almennt ekki tengd stórveldapólitík eða hagsmunum völdugra ríkja og því getur hún átt greiðari leið til þolenda ófriðar og hamfara en annars.

Samráðsvettvangur helstu viðbragðsaðila gæti greitt fyrir alþjóðlegri aðstoð Íslands. Helstu viðbragðstofnanir í neyðaraðstoð innanlands eru einnig umsvifamestu viðbragðsaðilar í neyðaraðstoð á erlendum vettvangi og eru því vanir samráði um verkefni.

Utanríkisráðuneytið er eðlilegur vettvangur samráðs um viðbrögð við alþjóðlegri neyð, enda eru framlög til þeirra á hendi ráðuneytisins. Sterk tengsl almannaþingardeildar Ríkislögreglustjóra við almannaþingin Evrópusambandsins býður hins vegar upp á tækifæri til aukinnar þátttöku Íslendinga í neyðaraðstoð, sem getur bæði verið gott framlag af Íslands hálfu og aukið reynslu og færni innlendra viðbragðsaðila.

Friðargæsla og liðveisla eru hluti af mannúðaraðstoð, en ekki öfugt, og eðlilegt er að skipuleggja starf að þessum málaflokkum innan utanríkisráðuneytisins í ljósi þess.

FRIDARGÆSLA - LIÐVEISLA

Friðargæsla er ekki réttnefni yfir störf velflestra þeirra útsendu starfsmanna sem ráðnir hafa verið undanfarið á grundvelli laga um friðargæslu. Hins vegar er í friðargæslulögum ágæt umgjörð fyrir framlag Íslands til alþjóðastofnana í formi sérfræðinga og stjórnenda, sem hér er kallað liðveisla.

Þó að ólíklegt sé að Íslendingar vilji að nýju taka þátt í hernaðarlegum verkefnum með svipuðum hætti og gert var í Afganistan þá geta mál auðveldlega þróast með þeim hætti að kallað verði eftir einhvers konar þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu. Friðargæslulögin frá 2007 gera ráð fyrir borgaralegri friðargæslu.

Varast ætti að nota orðið friðargæslu óvarlega eða í víðum skilningi. Friðargæsla í skilningi Sameinuðu þjóðanna byggir á þremur grundvallaratriðum: Samþykki deiluaðila, óhlutdrægni og að valdi sé ekki beitt nema í sjálfsvörn (samanber skilgreiningu á friðargæslu í upphafskaflanum um hugtök). Ekkert af þessum atriðum er til staðar í Afganistan, svo dæmi sé tekið. Öðru máli gildir um liðveislu. Sé gengið út frá því að Íslendingar hafi fólk sem geti lagt nokkuð af mörkum til alþjóðlegs þróunar- og hjálparstarfs, er mikilvægt að skilgreina þrengra en nú er gert markmiðin með slíkri liðveislu og hvaða svið beri að leggja áherslu á.

Markmiðin geta verið nokkur. Í fyrsta lagi er hið augljósa markmið um að senda gott fólk sem getur styrkt starf alþjóðastofnana með þekkingu sinni, reynslu og getu. Í öðru lagi getur markmiðið verið að koma Íslendingum að til lengri tíma hjá alþjóðastofnunum og eiga þannig sérstakan aðgang að viðkomandi málaflokkum og stofnunum. Í þriðja lagi er mikilvægt að hafa aðgang, hér á landi, að fólk sem hefur öðlast reynslu og í gegnum starf sitt hjá alþjóðastofnun. Og í fjórða lagi skiptir máli fyrir upplýsta umræðu á Íslandi að hér sé fólk sem geti tekið þátt í slíkri umræðu í ljósi starfs á alþjóðavettvangi.

Ekki verður hjá því komist að hafa í huga að verulegur kostnaður er við liðveislu. Starfsmaður sem sendur er einn til alþjóðastofnunar getur kostað 18 – 25 milljónir króna á ári. Bætist fjölskylda við getur kostnaðurinn auðveldlega farið upp í 30 milljónir króna. Hingað til hafa „friðargæsluliðar“ ekki fengið að fara með fjölskyldur með sér, jafnvel þar sem aðstæður á staðnum eru ekki fyrirstaða.

Í þessari skýrslu er lögð fram hugmynd um tvenns konar breytingar. Annars vegar, að ráðist verði í auknum mæli í alþjóðleg liðveisluverkefni til skamms tíma, og þá einkum horft til mannúðaraðstoðar og kosningaeftirlits, og hins vegar að markvisst verði unnið að því að starfsmenn sem sendir eru til lengri tíma í störf hjá alþjóðastofnunum komi til baka með þekkingu, sem þeir hafa aflað sér, aftur inn í starf innan stjórnarráðsins. Áherslan verði þar á reynda stjórnendur og sérfræðinga, til dæmis innan úr ráðuneytum og stofnunum og þá einkum, en ekki eingöngu, utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ.

Reynt verði að tryggja margfeldisáhrif. Liðveislan sé því ekki bara framlag heldur einnig fjárfesting, sem skilar sér til baka. Í báðum tilvikum er gengið út frá því að sent sé fólk með reynslu og þekkingu, sem fengur sé fyrir viðkomandi alþjóðastofnun að fá til starfa.

Á vegum Íslands hafa hundruð manna starfað að friðargæslu, borgaralegri og hernaðarlegri, sem og annars konar liðveislu af ýmsu tagi. Hér er um að ræða hóp sem lítið er gert til að virkja eða tengja saman. Úr þessu þarf að bæta og í skýrslunni eru settar fram nokkrar hugmyndir um hvernig megi gera það.

1. **Aukin áhersla verði á að senda reynda sérfræðinga og stjórnendur í stjórnendastörf hjá alþjóðastofnunum, einkum til starfa á sérhæfingarsviðum og í löndum sem Ísland leggur áherslu á.**
 - a. Starfsmenn verði boðnir fram í lykilstöður hjá alþjóðastofnunum, einkum stöður tengdar áherslumálum Íslands.

- b. Fjórir til sex starfsmenn verði á vettvangi á hverjum tíma, þeir reyndari í allt að fimm ár í sama starfi. Starfsmenn utanríkisráðuneytisins fái leyfi frá störfum á meðan þeir vinna hjá alþjóðastofnunum.
 - c. Til dæmis geta aðstoðarmenn landsfulltrúa UNDP verið starfsmenn utanríkisráðuneytisins sem hafa áhuga og/eða reynslu af þróunarsamvinnu.
 - d. Störf sem ákveðið er að fylla verði kynnt innan ráðuneytisins samanber tillögu í kaflanum Starfsfólk.
2. **Á viðbragðslista verði einstaklingar sem nýtast í skammtímaverkefni á vegum ÖSE, Sp, NATO og ESB vegna kosninga eða skyndilegrar neyðar. Áhersla verði lögð á lýðræðisuppbyggingu, neyð, mannúð- og mannréttindi.**
- a. Á viðbragðslista verði fólk, einkum stjórnendur, sem hefur þekkingu og reynslu af viðbrögðum við skyndilegri neyð og sem samþykkt er til starfa hjá hinum alþjóðlegu viðlagastofnunum sem fjallað er um í kaflanum Mannúðaraðstoð. Ráðið sé í slík störf að hámarki til sex mánaða.
 - b. Aukin áhersla verði á uppbyggingu lýðræðis með þátttöku í kosningaefirliti, meðal annars að senda sérfræðinga í lengri eftirlitsstörf (einn til tvo mánuði).
 - c. Á viðbragðslistanum verði einnig sérfræðingar sem geti tekið að sér skammtímastörf í tengslum við áherslu Íslands á lýðræði, mannúð og mannréttindi.
3. **Team Iceland – eflað verði samkennd meðal fólks sem hefur unnið að hjálparstarfi fyrir Íslands hönd á alþjóðavettvangi.**
- a. Vettvangur verði skapaður fyrir fólk sem hefur unnið að friðargæslu, þróunarsamvinnu, mannúðaraðstoð og öðrum svipuðum störfum á alþjóðavettvangi fyrir Íslands hönd.
 - b. Mótað verði vörumerki, „brand”, sem hafi þann tilgang að efla samkennd, skapa vinnustaðameningu og vinna að því að viðkomandi tileinki sér markmið Íslands í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð.
 - c. Mikilvægt er að útsendir starfsmenn stjórnvalda samsami sig áherslum Íslands í ýmsum málum, svo sem varðandi jafnrétti, mannúð, mannréttindi, alþjóðalög og lýðræði og geti staðið fyrir þeim áherslum á alþjóðavettvangi. Þannig gæti Team Iceland hugmyndin verið faglegur vettvangur lærdóms og skoðanaskipta.
 - d. Mikilvægur afkastur gæti verið að auka skilning og virðingu almennings á Íslandi fyrir því starfi sem fer fram á alþjóðavettvangi fyrir hans hönd.
 - e. Ýmsar leiðir eru til að skapa svona vettvang: stofna má lokaðar síður á samfélagsmiðlum, efna til reglulegra samkoma af ýmsu tagi, senda rafræn fréttabréf, halda fræðslu- og miðlunarfundi og svo framvegis.

Helstu rök:

Í þróunarsamvinnu Íslands er þörf fyrir fólk með viðtæka reynslu af vettvangi

þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoðar. Starfsfólk sem öðlast slíka reynslu kemur samkvæmt þessum tillögum aftur til starfa með þekkingu sem nýtist við áframhaldandi starf að þróunarsamvinnu í utanríkisráðuneytinu.

Góð reynsla er af Íslendingum í starfi hjá alþjóðastofnunum og því er ástæða til að ætla að um jákvætt framlag verði að ræða af Íslands hálfu, þegar það sendir fólk í störf hjá alþjóðastofnunum á vettvangi.

Meira samræmi er við almenna stefnu í mannaáráðningum hjá hinu opinbera ef undanþágur eru veittar til skammtímaráðninga – svo sem við neyðaraðstoð – og störf til lengri tíma falli heldur undir starfsfólk ráðuneytisins eða eru auglýst meðal almennings.

Störf að kosningaeftirliti samrýmast áherslum Íslands á gott stjórnarfar og uppbyggingu lýðræðis. Með áherslu á kosningaeftirlit má byggja upp reynslu og þekkingu sem líklegt er að verði eftirsótt.

Eðlilegt er að hafa viðbragðslista fyrir ráðningar sem grípa þarf til með litlum fyrirvara þegar tímapressa kemur í veg fyrir lengra ráðningaferli. Einungis þeir sem hafa hlotið tilskylda þjálfun og hafa verið samþykktir inn á bakvakt hjá alþjóðlegum stofnunum í neyðaraðstoð koma til greina við slík störf. Sjálfsagt er að slíkt fólk á viðbragðslista utanríkisráðuneytisins.

Það virkar hvetjandi á fólk ef það finnur sig tilheyra heildarskipulagi eða -markmiði. Með Team Iceland hugmyndinni væri reynt að sameina í einn hóp fólk sem oft starfar eitt síns liðs á vettvangi þróunarsamvinnu eða mannúðaraðstoðar.

Þörf er fyrir vettvang skoðanaskipta og fræðslu þeirra sem vinna að hagsmunum Íslands, þar með talinni þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð, á erlendum vettvangi.

ÖRVUN HAGVAXTAR

Jafnframt því sem reynt er að bæta aðstæður íbúa þróunarlanda hvað varðar aðgang að menntun, heilsugæslu og vatni er þörf á að hvetja með öðrum hætti til efnahagslegra framfara. Í því efni geta hagsmunir stjórnvalda, fyrirtækja og fátæks fólks farið saman. Stjórnvöld í Afríku fara þess í auknum mæli á leit við framlagsríki að þau aðstoði við að örva hagvöxt í viðtökulandinu með því meðal annars að efla atvinnustarfsemi.

Á Íslandi líkt og annars staðar gjalda margir varhug við því að blanda einkageiranum í aðstoð við fátækt fólk. Þá sé hætta á að hjálpin snúist upp í andhverfu sína og viðleitni til að styðja eigin fyrirtæki framlagslandsins verði ráðandi og sjálf þróunarhjálpin afgangsstærð. Á móti kemur að þróunarlöndin sjálf vilja samvinnu við framlagslönd um uppbyggingu atvinnulífs. Þau vilja sjá markaði blómstra og fá til þess djörfung, dug og fjármagn einkaaðila. Spörin hræða en tækifærin heilla.

Þróunin í öðrum framlagslöndum, ekki hvað síst í Nordic Plus hópnum, er mjög í þá átt að reyna að nýta einkageirann til þess að örva hagvöxt í þróunarlöndunum. Grannlönd Íslands hafa öll sjóði sem ætlað er að stuðla að atvinnuuppbyggingu í þróunarlöndunum með stuðningi við fyrirtæki, bæði í viðtökulandinu og framlagslandinu, að hagvaxtarhvetjandi verkefnum, einkum ef í þeim er innbyggð sjálfbærni.

Þróunarsamvinna Íslands að þessu leyti hefur nær alfarið beinst að verkefnum þar sem Íslendingar hafa sérþekkingu, það er í sjávarútvegi og jarðhita. Fyrir aldamótin beindist nær öll tvíhliða þróunarsamvinna Íslands að fiskimálum; með öðrum orðum að því að örva hagvöxt með því að hjálpa samstarfslöndum við fiskveiðar og -vinnslu. Undanfarið hefur starf með alþjóðastofnunum, einkum Alþjóðabankanum, haft þessi sömu markmið og í auknum mæli beinst að jarðhita. Með þessari tengingu milli tvíhliða og fjölpjóðlegrar þróunarsamvinnu hafa náðst mikilvæg margfeldisáhrif sem vert er að stuðla enn frekar að.

Rafmagnsskortur stendur í vegi fyrir menntun og atvinnuuppbyggingu í Afríku. Í sex Afríkuríkjum hafa ekki nema 3-4% íbúa aðgang að rafmagni og staðan er lítið betri víða annars staðar. Samstarf á sviði jarðhita getur, ef vel er að því staðið, gert fátækum þorpsbúum kleift að lesa í birtu raflýsingar eftir sólsetur og fyrirtækjum að nýta stöðuga orku til framleiðslu og þjónustu. Starf Íslands að jarðhitamálum er afbragðsdæmi um hvernig lítil þjóð, með sérhæfingu á mikilvægu sviði, getur látið gott af sér leiða fyrir fátækustu þjóðir veraldar. Þurrkun matvæla með jarðhita getur komið í veg fyrir að stór hluti þeirra skemmist áður en þau komast til neytenda, líkt og nú er.

Þekking Íslendinga á sviði jarðhita er óumdeild. Hér á landi framleiðir jarðhiti 665 MW, eða 26% af orkunotkun þjóðarinnar. Íslendingar eru sömuleiðis leiðandi í notkun lághita og hita 90% heimila með jarðvarma. Heitt vatn er notað til að þurrka fisk með aðferðum sem þróaðar hafa verið á Íslandi.

Þróunarsamvinnuverkefni sem lúta að nýtingu jarðhita í Austur-Afríku hafa borið hróður Íslendinga í þessum málaflokki víða innan þróunargeirans. Þannig leitaði Evrópusambandið til ÞSSÍ um aðstoð við undirbúning jarðhitaverkefna í Búrúndi, Rúanda og DRC-Kongó. Utanríkisráðuneytið, Þróunarsamvinnustofnun og forseti Íslands hafa verið dugleg að tala máli jarðhita á alþjóðavettvangi.

Utánríkisráðuneytið vinnur að málinu innan Alþjóðabankans, Sameinuðu þjóðanna og á margvíslegum vettvangi milliríkjasamskipta. ÞSSÍ hefur í samfjármögnun með Norræna þróunarsjóðnum (NDF) sett af stað verkefni sem miðar að því að framkvæma jarðhitaleit og rannsóknir, ásamt mannaúðsuppbyggingu, mögulega í öllum 13 löndunum sem liggja í sigdalnum í austanverðri Afríku. Miklir möguleikar eru á að aðstoða þjóðir Austur-Afríku við að koma sér upp orkuverum sem byggja á sjálfbærri, endurnýjanlegri orku til langrar framtíðar.

Í tengslum við bæði almennar efnahagsframfarir í Afríku, pólitískt mikilvægi álfunnar og tækifæri sem blasa við í jarðhitamálum er hér lagt til að skoðað verði hvort rétt sé að stofna sendiskrifstofu í annað hvort Addis Ababa eða Naíróbí. Afríkusambandið er með skrifstofur sínar í Addis en Naíróbí er miðstöð Sp stofnana fyrir Afríku. Tilgangur slíkrar sendiskrifstofu yrði margþættur, ekki bara á sviði þróunarsamvinnu og jarðhita. Eftir því sem hin 54 aðildarríki Afríkusambandsins vaxa að þrótti vex einnig pólitískt og efnahagslegt mikilvægi þeirra. Reglubundin samskipti við Afríkusambandið, til dæmis í gegnum fastaskrifstofu í Addis, gætu gagnast Íslandi í alþjóðlegri hagsmunagæslu og málsvarastarfi á ýmsum sviðum og eftl tengsl við Afríkulönd á sviði viðskipta.

Íslensk fyrirtæki eru – og hafa verið – samstarfsaðilar í þróunarsamvinnuverkefnum á sviði sjávarútvegs og jarðhita. Ókannað er hvort íslensk fyrirtæki í öðrum geirum, svo sem tæknigeiranum, hafi áhuga eða getu til að hasla sér völl í þróunarlöndunum. Þegar um er að ræða skattfé, sem ætlað er til að hjálpa fátæku fólki, er mikilvægt að ráðstöfun fjárins sé ætíð með þróunarmarkmið í huga. Að því sögðu er vel þess virði að skoða hvort saman geti farið framlag til þróunar í Afríku og skýrt skilyrtur stuðningur við áhugasöm íslensk fyrirtæki.

Flest framlagsríki reyna með einum eða öðrum hætti að sjá til þess að samræmi sé í þróunarsamvinnu og stefnu í ýmsum öðrum málaflokkum. Dæmi um árekstur milli stefnumarkmiða er þegar framlagsríki reynir að hjálpa viðtökuríki að efla útflutningsiðnað en meinar því svo með tollalögum um aðgang að mörkuðum. Sums staðar starfa sérstakar ráðherranefndir til að tryggja stefnusamræmi.

Tillögur:

1. **Áréttuð verði áhersla á íslenska sérþekkingu í þróunarsamvinnuverkefnum til að örva hagvöxt í þróunarlandinu.**
 - a. Val á samstarfslöndum taki ríkt tillit til þess hvort íslensk sérþekking nýtist til að örva hagvöxt í þróunarlandinu.
 - b. Leitað verði leiða til að Ísland geti tekið að sér forystuhlutverk á sviðum þar sem Íslendingar hafa sérþekkingu í samvinnu við stærri gefendur, sjóði og stofnanir líkt og gert hefur verið undanfarið á sviði jarðhita.
 - c. Skoðað verði hvernig Ísland geti best aðstoðað valin lönd í Afríku við þróun á jarðhita og hvort þörf sé á að veita auknum fjármunum til jarðhitaverkefna.
2. **Skoðaður verði grundvöllur fyrir því að opna sendiskrifstofu í Addis Ababa eða Naíróbí í þeim megingilgangi að styðja við að aukinn kraftur verði settur í nýtingu jarðhita í Austur-Afríku.**
 - a. Náð samráð verði haft við Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna um opnun sendiskrifstofu í Addis Ababa eða Naíróbí.
 - b. Skoða þyrfti hvort slíkt sendiráð gæti veitt umdæmisskrifstofum ÞSSÍ annars staðar í álfunni stuðning með hagkvæmum hætti.
3. **Skoðað verði hvort rétt sé að Ísland gerist aðili að Þróunarbanka Afríku.**
4. **Stofnaður verði sjóður fyrir nýliðastyrki, sem fyrirtæki geta sótt í til undirbúnings starfsemi í samstarfslöndum Íslands.**
 - a. Skýrar reglur verði um að tilgangur styrkja sé að ná þróunarmarkmiðum.
 - b. Styrkir verði veittir til að skoða markaði, leita að samstarfsaðilum, markaðssókn, fundum og ráðstefnum, taka þátt í vörusýningum, osfrv.
 - c. Greiðslur verði eftir á gegn framlögðum kvittunum.
 - d. Farið verði varlega af stað og haldið áfram í samræmi við eftirspurn.
 - e. Leitað verði til Rannís um aðstoð við að smíða regluverkið.
5. **Hafin verði vinna að stefnusamræmingu, þannig að tekið sé tillit til hagsmuna þróunarríkja við stefnumótun í öðrum málum.**

Helstu rök:

Lítið framlagsland verður að hafa skýrar áherslur og fylgja þeim vel í því skyni að áhrif framlaganna verði sem mest.

Ef sérhæfingarsvið Íslands eru mikilvæg í samstarfslandi hefur Ísland meira fram að færa og vægi þess sem framlagsríkis meira en annars. Eðlilegt er að áherslur á sjávarútveg og jarðhita, sem miða að atvinnuuppbyggingu í viðtökulandinu, hafi töluvert vægi í landavali.

Til framtíðar litið þarf Ísland að styrkja tengslin við Afríku og mikilvæg leið til að gera það er að koma á fót föstum samskiptum við Afríkusambandið og/eða stofnanir Sameinuðu þjóðanna í Afríku með viðveru, til dæmis í formi fastanefndar.

Hagvöxtur í ríkjum Afríku er hár og stöðugur víðast hvar sem undirstrikar mikilvægi tengsla við álfuna, en það dregur þó ekki úr þörf fyrir aðstoð við lönd þar sem örbirgð ríkir meðal alls þorra fólks.

Þróunarbanki Afríku ræður yfir sjóðum og áhættudreifingarmöguleikum sem geta skipt sköpum fyrir framkvæmd stórra verkefna. Bankinn hyggst í auknum mæli koma að orkuframkvæmdum og sýnir síaukinn áhuga á jarðhita.

Aðild Íslands að Þróunarbanka Afríku er aðgöngumiði íslenskra fyrirtækja að verkefnum sem bankinn fjármagnar. Á meðan Ísland er ekki aðili að bankanum eru íslensk fyrirtæki útilokuð frá því að bjóða í verkefni á hans vegum.

Styrkir til íslenskra fyrirtækja til að fara í samstarf með einkaaðilum í þróunarlöndum geta skapað atvinnutækifæri og örvað viðskiptalíf í viðtökulandinu auk þess að opna dyr hér á landi. Áhugi íslenskra fyrirtækja á Afríku hefur ekki reynst mikill hingað til og því er rétt að fara hægt og varlega af stað.

Með stefnusamræmingu er reynt að koma í veg fyrir að stefna Íslands í ýmsum málum sé í andstöðu við stefnu landsins í þróunarsamvinnu.

SKÓLAR HÁSKÓLA SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI

Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn, Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn eru þjálfunarskólar fyrir starfandi sérfræðinga í þróunarlöndum og eru hluti af skólaneti Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Jarðhitaskólinn er elstur, stofnaður 1978, Sjávarútvegsskólinn stofnaður tveimur áratugum síðar, 1998, en Landgræðsluskólinn 2007 og Jafnréttisskólinn 2009.

Kjarnastarfsemi skólanna er fimm til sex mánaða þjálfun sem fer fram á Íslandi. Til viðbótar hafa skólarnir, í mismunandi mæli, þróað styttri námskeið sem fara fram í þróunarlöndunum. Þannig hefur Jarðhitaskólinn staðið fyrir svokölluðum þúsaldarnámskeiðum, sem hafa verið haldin í Afríku, Rómönsku Ameríku og Karíbahafslöndum. Um 120 – 130 manns sækja námskeiðin árlega.

Frá upphafi hafa skólarnir útskrifað 899 manns. Á árinu 2013 útskrifuðu skólarnir 76 einstaklinga, héldu styttri námskeið erlendis og studdu framúrskarandi styrkþega til háskólanáms á Íslandi. Kostnaðurinn var um 600 milljónir króna. Skólarnir telja að kostnaður við hvern styrkþega, sem fer í gegnum þjálfunina á Íslandi, nemi 4 – 4,5 milljónum króna. Það er þó misjafnt eftir skólum og hækkar eftir því sem styrkþegar eru færri.

Starfsmenn skólanna taka viðtöl við tilvonandi styrkþega í þeirra heimalandi, sem kallar á dýr ferðalög, en um er að ræða kröfu HSþ. Með slíkum viðtölum verður valið vandaðra enda eru fá dæmi um að styrkþegar hafi ekki staðið sig vel. Vettvangsheimsóknirnar efla auk þess skilning starfsmanna skólanna á aðstæðum styrkþega og bæta samstarf við sérfræðistofnanir í þróunarlöndunum.

Áhrif skólanna hér á landi eru tölverð. Sérfræðingar samstarfsstofnana og fyrirtækja koma að námskeiðshaldi hér á landi og erlendis. Innlendir sérfræðingar sitja stundum námskeið um sérhæfð efni og almennt eflir starfsemi skólanna innlenda starfsemi á sérsviðum þeirra.

DAC skýrslan frá 2013 um opinbera þróunarsamvinnu Íslands staldrar nokkuð við starfsemi skólanna. Hún bendir á að framlagið til þeirra sé stærsta einstaka fjárfesting íslenskrar þróunarsamvinnu (14% af heild), sjálfstæðar ytri matsskýrslur skorti og að ekkert óháð gæðaeftirlit sé með skólunum eða samanburður við aðra svipaða starfsemi á vegum Háskóla Sp.

Skýrslan bendir sömuleiðis á að önnur ríki hafi stutt námsmenn frá þróunarlöndunum með ýmsum hætti til náms í framlagsríkinu og komist að þeirri niðurstöðu að það væri ekki góð nýting fjármuna. Skilvirkara sé að nám og starfsþjálfun fari fram í þróunarlöndunum sjálfum.

Á móti kemur að skólarnir fjórir byggja á íslenskri sérþekkingu, sem DAC og aðrir sérfræðingar segja að Ísland eigi að leggja áherslu á í þróunarsamvinnu. Hér fá nemendur frá þróunarlöndunum einstæða innsýn í málefni jarðhita, sjávarútvegs, landgræðslu og jafnréttis. Á öllum þessu sviðum hefur Ísland upp á að bjóða almennar aðstæður, sem eru ólíkar því sem er að finna í heimalöndum nemanna, og aðgang að sérfræðingum sem hafa mikla reynslu og þekkingu sem ekki er hægt að finna hvar sem er.

Þær úttektir, sem gerðar hafa verið, og ummæli útskrifaðra nema benda til að íslensku skólarnir séu á ýmsan hátt einstæðir og hafi afdrifarík áhrif til hins betra í lífi og störfum nemanna.

Töluverð áhersla hefur verið lögð á það að tengja starfsemi skólanna inn í önnur verkefni þróunarsamvinnu Íslands. Þannig hefur Sjávarútvegsskólinn komið mjög við sögu í fiskimálaverkefnum ÞSSÍ, Jarðhitaskólinn hefur miðlægt hlutverk í jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku og Jafnréttisskólinn hefur verið með námskeið á vegum ÞSSÍ í samstarfslöndunum í Afríku. Þá hefur fastanefnd Íslands í New York beitt sér fyrir landgræðslumálum í umræðum um ný þróunarmarkmið og fengið Landgræðsluskólann til liðs við sig í þeim efnum.

Að einhverju marki eru skólarnir farnir að taka inn styrkþega sem önnur ríki eða stofnanir styðja. Áframhald og aukning á þessu lækkar heildarkostnað við rekstur skólanna og ef það verður til að fjölga styrkþegum í heildina lækkar það einnig hlutfallslegan kostnað Íslands af hverjum styrkþega. Mikilvægt er þó að gæta að meginmarkmiði skólanna um aðstoð við fátækustu þróunarríkin.

Styrkþegar skólanna koma nokkuð víða að, sem getur torvelað eftirlit með þróunarárangri. Sé litið til nokkurra ára tímabils má þó sjá að skólarnir hafa markvisst reynt að bjóða einum eða fleiri styrkþegum frá sömu löndum, sem hefur þau áhrif að byggja upp þekkingu innan viðkomandi landa eða stofnana smám saman. Samningar sem hafa verið gerðir við samstarfsstofnanir undirstrika þetta.

Hér er bent á nokkrar leiðir til að mæta athugasemdum DAC skýrslunnar og um leið efla skólana til árangurs. Áfram þarf að vinna að því að tengja skólana við annað starf Íslands að alþjóðlegri þróunarsamvinnu, bæði í tvíhliða verkefnum og málefnastarfi innan alþjóðastofnana eins og Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðabankans. Þar gætu þeir í raun gegnt lykilhlutverki sem þekkingarkjarnar í viðkomandi málaflokkum. Rétt er að hafa í huga að tillögur sem beinast almennt að skólunum fjórum geta átt mismunandi mikið við hvern einstakan skóla.

Tillögur:

1. **Skólarnir auki verulega við þá þjálfun sem fer fram á vettvangi.**
 - a. Þetta verði áfram gert með mikilli áherslu á fólk sem er í aðstöðu til að koma fram breytingum til framþróunar á viðkomandi sviðum.
 - b. Á sama tíma verði viðhaldið nánnum tengslum við samstarfsstofnanir í viðtökulöndunum.

- c. Leitað verði leiða til að fjármagna aukið starf á vettvangi, til dæmis með því að efna til samstarfs með öðrum framlagsríkjum eða stofnunum.
 - d. Opnað verði enn frekar fyrir námsmenn sem njóta styrkja annarra framlagsríkja og alþjóðlegra þróunarsamvinnusjóða. Utanríkisþjónustan og ÞSSÍ nýti sambönd sín til að kynna skólana í þessu skyni.
2. **Skólarnir einbeiti sér að tiltölulega fáum þróunarríkjum með það fyrir augum að stuðla að framþróun sem hægt er að fylgjast með og meta.**
- a. Hver skóli fyrir sig, í samvinnu við utanríkisráðuneytið, geri áætlun til nokkurra ára um áherslulönd eða - svæði, áherslumál eða áherslustofnanir í sínu starfi, með það í huga að ná tilteknum áþreifanlegum og mælanlegum árangri.
 - b. Mótuð verði áætlun um uppbyggingu minni skólanna tveggja, Jafnréttisskólans og Landgræðsluskólans, sem dragi fram sýn stjórnvalda á það hlutverk sem þeim er ætlað að gegna, meðal annars með það í huga að lækka megi kostnað við hvern nemanda og ná sem mestum árangri af starfi þeirra.
3. **Eflt verði hlutverk skólanna sem þekkingarstofnana sem nýtist ennþá betur en hingað til við framkvæmd utanríkisstefnu Íslands.**
- a. Þekking starfsmanna Jafnréttisskólans verði nýtt með skipulögðum hætti í málsvarastarfi vegna jafnréttismála.
4. **Rekstur skólanna verði greindur með tilliti til þess hvort hægt sé að ná aukinni hagkvæmni með meiri samvinnu eða samrekstri.**
5. **Gerð verði árangursúttekt á skólunum.**
- a. Kannað verði hvort hægt sé að meta þann þróunarárangur sem náðst hafi af rekstri skólanna til þessa.
 - b. Einnig verði reynt að meta hvaða þróunarárangri sé mögulegt að ná með áframhaldandi rekstri skólanna í núverandi formi.
 - c. Skoðað verði hvort meiri árangur gæti náðst af annars konar fyrirkomulagi við rekstur skólanna. Ekki er víst að það sama gildi um alla skólana í þessum efnum.
 - d. Skoðað verði hvort einhverjir skólanna myndu ná meiri árangri með því að þeir störfuðu sem þekkingarmiðstöð sem styðji við kennslu í þróunarlöndunum og veiti ráðgjöf í bæði tvíhliða og fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu.
 - e. Sú þekking sem til staðar er í ÞSSÍ verði nýtt til árangursmælinga vegna starfs skólanna.
 - f. Úttektin verði gerð í samráði við HSþ.

Helstu rök:

Hægt er að ná til fleiri einstaklinga með ódýrari hætti með kennslu nær vettvangi. Þó að ekki sé hægt að ætlast til að ná sama árangri með styttri námskeiðum í þróunarlöndunum og með hálfis árs starfsþjálfun hér á landi þá styðja slík námskeið við kjarnastarfsemina á Íslandi.

Móttaka kostaðra styrkþega léttir á kostnaði við starfsemina á Íslandi og skapar tækifæri til stuðnings við styttri námskeið í þróunarlöndunum.

Betur er hægt að mæla þróunarárangur ef áhersla er lögð á þjálfun sérfræðinga frá fáum löndum, þó að þetta eigi við í mismunandi mæli eftir skólum.

Skólarnir geta gegnt lykilhlutverki í þróunarsamvinnu sem byggist á áherslum Íslands, en þær áherslur eru einmitt á sérsviðum skólanna. Þetta hlutverk skólanna hefur einmitt verið þróað að undanfögnu og lofar góðu.

Kostnaður á hvern nemanda er töluverður og leita þarf leiða til að lækka hann. Sjálfsgagt er að skoða hvort leiðir séu færar til samreksturs á einhverjum hlutum starfseminnar, svo sem utanumhald vegna styrkþeganna, og hvort hægt sé að lækka kostnað með því að skoða starfsemi skólanna fjögurra í heild sinni.

Fullvissa um þróunarárangur er undirstaða framlaga til þróunarsamvinnu. Mikilvægt er að gerðar séu vönduð úttekt utanaðkomandi aðila á starfsemi skólanna. Slík úttekt myndi styrkja skólana faglega og styðja tilverugrundvöll þeirra gagnvart fjárveitingavaldinu. Skólarnir hafa kallað á slíka úttekt og hún er fyrirséð í þróunarsamvinnuáætlun.

BORGARASAMTÖK

Ísland nýtir borgaraleg samtök (félagasamtök og aðrar sambærilegar stofnanir) sem farveg fyrir þróunaraðstoð í mun minna mæli en nágrannaríkin gera. Á meðan grannríkin veita frá fimmtungi og upp í þriðjung af sínum framlögum í gegnum borgarasamtök þá var hlutfallið á Íslandi 6,4% á árinu 2013.

Annars staðar á Norðurlöndum er algengt að verulegur hluti af hjálparstarfi stóru borgarasamtakanna eigi uppruna sinn í framlögum frá hinu opinbera. Þessi hluti getur jafnvel farið vel yfir helming. Eigin framlög íslenskra borgarasamtaka¹⁴ síðustu átta árin, 2006 – 2013, námu 6,3 milljörðum króna en framlög ríkisins til þessara samtaka 1,1 milljarði króna. Hlutfallið fer þó hækkandi.

Opinber þróunarsamvinna Íslands reiðir sig óvenjumikið á opinberar stofnanir og opinbera starfsmenn – hér á landi og í viðtökulöndum – við framkvæmd aðstoðar við fátækt fólk. Stjórnvöld hafa ekki markað sér heildstæða sýn um það hvernig ná megi þróunarsamvinnumarkmiðum með samstarfi við borgarasamtök. Stefna um samstarf við borgarasamtök er í mótun í ráðuneytinu.

Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016 segir að félagasamtök leggi „mikið af mörkum til þróunarsamvinnu og til mannúðaraðstoðar. Styrkur þeirra felst oft í nálægð við grasrótina í þeim samfélögum sem þiggja aðstoð og þau geta verið mikilvægir málsvavar þjóðfélagshópa sem standa höllum fæti og minna mega sín. stuðningur við þau grundvallast þannig á eflingu grasrotarstarfs og styrkingu lýðræðis.“ Í áætluninni er mörkuð stefna um að stuðningur við verkefni borgarasamtaka nemi 8% af heildarframlögum.

Mikilvægt er að stjórnvöld séu sér meðvituð um tilgang sinn í að starfa með borgarasamtökum að alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Þróunarsérfræðingar annarra framlagslanda nefna einkum tvær ástæður fyrir framlögum til verkefna þeirra. Annars vegar að borgarasamtök, einkum þau

¹⁴ Samtals framlög ABC Barnahjálpar, Barnaheilla, Hjálparstarfs kirkjunnar, Rauða krossins, Sambands íslenskra kristniboðsfélaga og SOS Barnaþorpanna, sem öll eiga aðild að regnhlífarsamtökum félaga í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og hjálparstarfi. Landsnefndir UNICEF og UN WOMEN eru hér ekki teknar með þar sem verkefnaframlög stjórnvalda fara beint til viðkomandi stofnana. Landsnefndirnar eru samt sem áður afar virkar í fjáröflun til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

sem eru aðilar að alþjóðlegum grasrótarsamtökum, hafa afar sterkar tengingar við vettvang hjálparstarfsins. Sú síðari er að borgarasamtök gegna lykilhlutverki í því að virkja almenning til stuðnings við þróunarsamvinnu og hjálparstarf.

Þekking á þróunarsamvinnu hefur verið að byggjast upp innan fræðasamfélagsins, eins og fjöldi ritgerða í rafrænu gagnasafni háskólanna ber vitni um. Við flesta háskólana fer fram kennsla sem kemur inn á málefnið. Fjórir einstaklingar eru nú í doktorsnámi tengdu þróunarsamvinnu. Einstaka íslenskir fræðimenn hafa ritað fjölda fræðigreina um þróunarsamvinnu og einstakar greinar hennar svo sem þróunarhagfræði, friðar- og átakafræði, loftslagsbreytingar og aðrar.

Í þróunarsamvinnuáætlun segir að leitast skuli við að efla samstarf við háskóla- og fræðasamfélagið sem gegni „mikilvægu hlutverki við að skapa frjóan jarðveg fyrir vandaða og framsækna þróunarsamvinnu.“ Önnur framlagsríki styðja sérstaklega rannsóknir sem tengjast þróunarsamvinnu. Þannig varði DANIDA samtals 326 milljónum danskra króna (6,8 milljörðum íslenskra króna) til rannsókna á árinu 2013.

Á undanförunum árum hefur verið unnið mikið starf við að koma úthlutunum fjár til borgarasamtaka í góðan farveg en hafa verður í huga að byrjað var nánast frá núllpunkti. Í þróunarsamvinnuáætlun er gert ráð fyrir umbótum á þessu sviði með tilkomu rammasamninga við stærri borgarasamtök og möguleikum á nýliðastyrkjum til nýrri og minni samtaka auk úthlutana til annarra.

Hér eru lagðar fram tillögur um að vinna að þessum markmiðum með því, meðal annars, að móta heildstæða stefnu um starf með borgarasamtökum þannig að þau styðji við markmið Íslands í málaflokknum. Áherslu þarf að leggja á gegnsætt ferli og að mat og meðferð umsókna verði bætt verulega.

Tillögur:

- 1. Heildstæð stefna verði mótuð um þátttöku borgarasamtaka í þróunarsamvinnu sem feli í sér:**
 - a. Rammasamninga við stærri borgarasamtök
 - b. Árlegar úthlutanir til annarra borgarasamtaka svipað og nú er
 - c. Nýliðastyrki ætlaða minni borgarasamtökum; hámarksúthlutun 4 m.kr.
 - d. Styrki sem fræðasamfélagið geti sótt í til eflingar rannsókna á þróunarmálum
 - e. Rannís verði fengið til ráðgjafar um fyrirkomulag árlegra úthlutana og verklagsreglur varðandi þær.
- 2. Rammasamningar verði með því móti að gerðir verði rammasamningar við fá, stór borgarasamtök til fjögurra ára, sem byggja á markmiðslýsingum í tilteknum geirum yfir allt tímabilið.**
 - a. Fjórða árið verði notað til þess að fara yfir árangurinn sem náðst hefur á undangengnum þremur árum og til að undirbúa næsta fjögurra ára rammasamning.
 - b. Samtökin beri árlega undir samningsaðilann (sem getur verið annað hvort ráðuneytið eða ÞSSÍ) fjárhags- og framkvæmdaáætlanir næsta árs.
- 3. Úthlutanir verði með svipuðu móti og nú er, nema:**
 - a. Óskað verði eftir umsóknum einu sinni á ári, til dæmis snemma vors.

- b. Opnað verði fyrir umsóknir vegna þróunarsamvinnuverkefna til allt að fjögurra ára.
 - c. Þróað verði rafrænt umsjónarkerfi með umsóknum og verkefnum sem hljóta stuðning.
- 4. Aukin áhersla verði lögð á að framlög til borgarasamtaka nýtist til að ná þróunarsamvinnuáætluðum markmiðum stjórnvalda, til dæmis með því að:**
- a. Rammasamningar taki að einhverju leyti mið af markmiðum þróunarsamvinnuáætlunar.
 - b. Framlögum í árlegum úthlutunum og nýliðastyrkjum verði þannig háttáð að líklegra sé að framlög verði til þess að vinna að markmiðum í þróunarsamvinnuáætlun.
- 5. Skýrar reglur verði settar um opna stjórnsýslu í tengslum við framlög.**
- a. Öll helstu verkefnaskjöl vegna verkefna sem fá framlög úr ríkissjóði verði birt opinberlega á vef viðkomandi samtaka.
 - b. Ársskýrslur verkefna verði birtar opinberlega á vef viðkomandi samtaka.
 - c. Úttektarskýrslur verkefna verði birtar opinberlega á vef viðkomandi samtaka.
- 6. Ákvarðanaferli um úthlutun framlaga verði bætt.**
- a. Núverandi verklagsreglur verði notaðar sem grundvöllur einkunnagjafar sem á endanum er ráðandi um það hvort umsókn er samþykkt. Þannig verði gefnar einkunnir, t.d. á skalanum 1-4, varðandi punkta í greinum 5.1 og 5.2 í verklagsreglum ráðuneytisins. Umsóknum er svo á endanum ráðað upp eftir einkunnum og úthlutað eftir því hversu háum framlögum er til að dreifa.
 - b. Einkunnagjöf verði útvistað og fari þannig fram að tveir sjálfstæðir verktakar fari, hvor í sínu lagi, yfir allar umsóknir. Sé mikið ósamræmi í einkunnagjöf verði þriðji verktakinn fenginn til að fara yfir umsóknirnar. Verði enn mikið ósamræmi í einkunnagjöf taki verkefnateymi af skarið um niðurröðun umsókna. Verkefnateymi, undir formennsku skrifstofustjóra, taki saman minnisblað um niðurstöðuna sem fari til ráðherra til endanlegrar ákvörðunar.
 - c. Ef umsókn sem fær lægri einkunn er tekin fram fyrir aðra skal færa sérstaklega rök fyrir þeirri niðurstöðu. Þetta gæti til dæmis gerst ef vilji er til að ná pólitísku markmiði en þá þarf það að koma fram með formlegum hætti.
 - d. Allir sem senda inn umsóknir eigi rétt á endurgjöf, bæði skriflegri og í formi funda þar sem farið er yfir kosti og galla umsóknanna.

Helstu rök:

Stefnumótunarvinna á meðal annars að felast í því að skilgreindur verði tilgangur með stuðningi við verkefni borgarasamtaka. Ljóst þarf að vera hvers vegna verkefni þeirra eru styrkt, en í framhaldi af því er unnt að móta fyrirkomulag og skilmála styrkveitinga.

Rammasamningar létta á stjórnsýslu í kringum framlög í gegnum viðurkennd samtök sem búið er að staðfesta – með áralöngu samstarfi og sérstökum úttektum – að séu verðugir samstarfsaðilar stjórnvalda.

Árlegar úthlutanir til verkefna til allt að fjögurra ára einfalda mjög framkvæmd langtímaverkefna þeirra borgarasamtaka sem ekki hafa rammasamning. Þá verða þau samtök ekki lengur í samkeppni við stærri samtökin, en samtök með rammasamning geta ekki sótt um árlegar úthlutanir.

Nýliðastyrkir auðvelda nýjum umsóknarsamtökum að sækja um styrk í fyrsta sinn og gert er ráð fyrir því að þeim verði fylgt fyrstu spörin til að efla getu þeirra og hæfni til að sækja um styrki í framtíðinni. Þannig er fagmennska í þróunarsamvinnu eflað meðal borgarasamtaka hér á landi.

Kvöð um birtingu gagna á heimasíðum samtaka sem fá úthlutað hvetur til gegnsæis í starfsemi viðkomandi samtaka sem gagnast einnig öðrum stuðningsaðilum þeirra.

Með opnari stjórnýslu í kringum úthlutanir er dregið úr vantrausti á ferlið og borgarasamtök hvött til að læra af öðrum og bæta stöðugt áætlanir sínar og umsóknir.

Einkunnakerfi eru einföld leið til að gera mat á umsóknum skýrara og gerir þeim sem úthlutar framlögum auðveldara að skýra hvers vegna ein umsókn fær stuðning en önnur ekki.

ÁRANGURSMAT OG EFTIRLIT

Tilgangur þróunar- og mannúðaraðstoðar er að útrýma fátækt og aðstoða berskjaldað fólk. Ef almennur stuðningur á að vera við framlög til þróunarsamvinnu er úrslitaatriði að hægt sé að tryggja góða nýtingu fjáris og mæla hvaða árangur hefur náðst.

Innan ÞSSÍ hefur verið unnið merkilegt starf að árangursmælingum, sem geta borið mikinn ávöxt í bættum skilningi á áhrifamætti inngripa þegar fram líða stundir.

Héradsnálgunarverkefni hafa verið hönnuð frá upphafi með það í huga að hægt sé að mæla þróunaráhrif þeirra að mörgum árum liðnum. Slíkt er ekki hægt að gera nema með því að mæla grunnildi í upphafi, fylgjast með þeim á líftíma verkefnanna og gera svo upp í lokin hvaða áhrif verkefnin hafa haft þegar upp er staðið.

Innleiða þarf viðlíka árangursstjórnun á öðrum sviðum þróunarsamvinnu. Á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum ágerist krafan um að skattgreiðendur og umboðsmenn þeirra á þingi fái greinargóðar upplýsingar um árangur hjálparstarfsins. Árangursstjórnun er undirstaða þess að það sé hægt.

Dæmi um árangursmat, sem sýnir fram á hversu mikil áhrif afmarkað verkefni getur haft til framþróunar, er vatnsverkefni ÞSSÍ í Malaví. Í lokaskýrslu kemur fram að kólera hafi ekki komið upp á svæðinu og „undraverð fækkun” hafi orðið á tilfellum iðrakveisu.

Í utanríkisráðuneytinu þarf að bæta ferla við ákvarðanatöku um verkefni. Stýrihópur hefur ákveðið hlutverk við samræmingu starfs ÞSSÍ og ráðuneytisins. Í ráðuneytum og þróunarsamvinnustofnunum annars staðar í heiminum eru yfirleitt starfandi verkefna- eða gæðanefndir, sem fara skipulega og gagnrýnið yfir öll verkefni sem til greina kemur að styðja.

Þegar um stór verkefni er að ræða þykir gott að fá utanaðkomandi rýni. Matsskýrslur eru í öllum tilfellum gerðar af utanaðkomandi sérfræðingum en gott er að sjálfstæð árangurseftirlitsdeild hafi umsjón með skipulagi matsins og vali á matsmönnum. Í þessa átt þarf að fara hér á landi.

1. **Kerfi árangursstjórnunar verði innleitt í allri þróunarsamvinnu.**
 - a. Slík innleiðing er þegar hafin innan ÞSSÍ en þarf að ná til allra verkefna í þróunarsamvinnu.

- b. Undirbúa þarf innleiðinguna vel og leita ráða hjá öðrum framlagsríkjum, til dæmis Fínum sem hafa farið í gegnum mikið lærdómsferli á undanförunum árum, eða Írum sem hafa líka verið að innleiða slíkt kerfi.
 - c. Árangursstjórnun er hægt að koma á smám saman og læra af ferlinu á meðan það stendur yfir.
2. **Ef ekki verður af samruna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins verði sett skýrari ákvæði í reglugerð um hlutverk stýrihóps í utanríkisráðuneytinu varðandi umfjöllun um öll verkefni og afgreiðslu með minnisblaði til ráðherra. Hópurinn afgreiði erindi formlega með skriflegri umsögn:**
- a. Rammasamninga við borgarasamtök og umsóknir þeirra um styrki (sjá einnig tillögur varðandi framlög til félagasamtaka).
 - b. Aðra samninga yfir tilteknum mörkum, til dæmis 5 m.kr. en lægri upphæðir geti skrifstofustjóri eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ tekið ákvarðanir um.
 - c. Drög að áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu eftir umfjöllun samstarfsráðsins (ráðherra komi ekki formlega að málinu fyrr en eftir umfjöllun ráðsins þó að hann sé að sjálfsgöðu upplýstur um það).
 - d. Aðrar stefnumarkandi ákvarðanir, sérstaklega þær sem gilda um bæði fjölþjóðlega og tvíhliða þróunarsamvinnu.
 - e. Í reglugerð verði staðfest það fyrirkomulag stýrihóps að í honum verði jafn margir starfsmenn frá þróunarsamvinnuskrifstofu og ÞSSÍ, líkt og reyndin er nú þó að 5. gr. reglugerðar 894/2009¹⁵ kveði á um annað.
3. **Stofnað verði verkefnateymi sem skoðar og samþykkir öll framlög og verkefni áður en ráðist er í þau.**
- a. Verkefnateymið verði undir formennsku skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu. Í því verði fjórir aðrir starfsmenn skrifstofunnar.
 - b. Öll framlög og verkefni fái umfjöllun verkefnateymisins, sem gefi frá sér skriflegt álit og mæli annað hvort með því að framlag eða verkefni sé samþykkt eða því hafnað.

Helstu rök:

Árangursstjórnun auðveldar framlagsríkinu að fylgjast með verkefnum í rauntíma og aðlaga ef með þarf, og mæla að lokum þann þróunarárangur sem náðst hefur.

Árangursstjórnun greiðir fyrir upplýsingaflæði til Alþingis og almennings, og styður þannig við gegnsæja stjórnslu.

Hlutverk stýrihóps í núverandi fyrirkomulagi er það mikilvægt að þörf er fyrir að formfesta það betur til þess að skýra með gegnsæjum hætti til hvers er ætlast af honum. Með sameiningu ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins er stýrihópurinn lagður niður.

Með verkefnateymi sem fer yfir allar umsóknir og allar verkefnistillögur er reynt að tryggja jafna umfjöllun um þau verkefni sem kemur til greina að Ísland styðji, hvort sem um er að ræða verkefni alþjóðastofnana, borgarasamtaka, liðveislu eða stór tvíhliða verkefni í samstarfslöndum.

¹⁵ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR

Stuðningur almennings við framlag Íslands til þróunarsamvinnu er háður því að árangur náist og að það takist að láta vita af því að árangur hafi náðst. Mikilvægt er að viðhafa gegnsæi og tryggja markvissa upplýsingagjöf með þeim tækjum og tólum almannatengsla sem fyrir hendi eru.

Viðhorfskönnun sem ÞSSÍ lét gera í júlí 2013 leiðir tvennt athyglisvert í ljós. Annars vegar er yfirgnæfandi meirihluti (80,6%) sammála því að íslensk stjórnvöld taki þátt í þróunarsamvinnu og hins vegar telja fáir (14,4%) sig þekkja vel til þróunarsamvinnu á vegum íslenskra stjórnvalda. Tæplega þriðjungur vildi auka stuðninginn en meirihluti halda honum óbreyttum. Langflestir (80,6%) sögðust fá upplýsingar um þróunarsamvinnu í fjölmiðlum en rúmlega þriðjungur (36,6%) nefndi þó líka netið.

ÞSSÍ gefur út vikulegt vefrit, sem er efnismikið, greinandi og upplýsandi um málefni þróunarsamvinnu. Samstarf stofnunarinnar við borgarasamtök hefur miðað að því að upplýsa almenning um þróunarsamvinnu, til dæmis með árlegri herferð. Verði sú leið valin að tvíhliða þróunarsamvinna fari alfarið inn í ráðuneytið er mikilvægt að hlúa áfram að kröftugri upplýsingastarfsemi innan málaflokksins og efla hana enn.

Í skýrslu DAC um Ísland er bent á að mörg DAC ríki styðji upplýsinga- og fræðslustarf borgarasamtaka enda sé betra að þau sinni því starfi heldur en ríkin sjálf. Þá er bent á að árangursmiðuð stjórnun eigi að leiða til þess að betur sé hægt að fylgjast með árangri af þróunarsamvinnu en annars. Því sé einboðið að nýta árangursskýrslur til að segja almenningi frá starfinu með aðferðum almannasamskipta.

Auk almannatengsla þarf að tryggja aðgengi að upplýsingum. Meðal Nordic Plus landanna er gegnsæi lykilorð í allri þróunarsamvinnu. Almennigur þarf ætíð að hafa aðgang að sem mestum upplýsingum um verkefni, líka þegar vandamál koma upp. Liður í því er til dæmis að birta allar matsskýrslur. Benda má á openaid.se vef sænsku þróunarstofnunarinnar SIDA sem dæmi um velheppnaðan og ákaflega upplýsandi vef um sænska þróunarsamvinnu. Samfélagsmiðlar geta gegnt afar mikilvægu hlutverki við upplýsingagjöf til almennings.

1. Gera þarf **stóráttak í upplýsingamiðlun** til almennings um verkefni og árangur í þróunarsamvinnu.
 - a. Verði ÞSSÍ sameinuð ráðuneytinu ætti að koma upp öflugri fræðsludeild á þróunarsamvinnuskrifstofu. Skilningur þarf að vera á því að verkefni slíkrar deildar sé hvetjandi og áhugavekjandi miðlun upplýsinga og fræðslu um þróunarsamvinnu – og að fræðsludeild á þessu sviði þurfi töluvert sjálfstæði í sínum daglegu störfum..
2. **Komið verði upp sjálfstæðu vefsvæði fyrir upplýsingar um þróunarsamvinnu.**
 - a. Vefsvæðið hafi tvíþætt hlutverk; innihaldi áhugaverðar upplýsingar um verkefni, markmið með þeim og árangur, og;
 - b. Innihaldi allar stefnur, áætlanir, umsóknareyðublöð, leiðbeiningar, matsskýrslur og annað slíkt sem gefið er út í tengslum við þróunarsamvinnu.
3. **Borgarasamtök geti sótt sérstaklega um lága styrki til að standa að fræðslu- eða upplýsingamiðlun um þróunarsamstarf.**
 - a. Reglur segi til um hverjir geti sótt um slíka styrki og hvernig staðið er að úthlutunum.

- b. Hægt sé að sækja um styrki fyrir menningarviðburðum sem hafi það að markmiði að efla skilning Íslendinga á þróunarlöndunum.
- c. Ekki verði leyft að nota slíka styrki í fjáröflunartilgangi.

Helstu rök:

Skoðanakönnunin frá 2013 sýnir að segja þarf meir og betur frá árangri verkefna þannig að skilningur verði meiri á áhrifamætti framlaga Íslands.

Viðurkenna þarf öflugt fræðslustarf og upplýsingamiðlun um þróunarsamvinnu sem sjálfstætt verkefni svo það geti þjónað tilgangi sínum, þrífist og dafnað.

Vefur um þróunarsamvinnu er liður í gegnsæi og opin samskipti við áhugafólk um málefnið sem og aðra sem vilja sækja sér upplýsingar um málefnið, starf Íslands að því eða um einstök verkefni.

Með fræðslustyrkjum til borgarasamtaka eru eflað samskipti þeirra við almenning enda er almennt litið svo á að þau séu best fær um að efna til virkrar umfjöllunar og skoðanaskipta.

STARFSFÓLK

Í Þróunarsamvinnustofnun og utanríkisráðuneyti er fyrir hendi mikill mannaúður og miklar framfarir hafa orðið í starfi að opinberri þróunarsamvinnu á undanförunum árum. Hvort sem ÞSSÍ rennur inn í ráðuneytið eða ekki liggja tækifæri í því að auka samvinnu og samræmingu til ávinnings málaflokknum í heild sinni.

Innan ÞSSÍ er töluverð vettvangsreynsla í tvíhliða þróunarsamvinnu sem nýta má á öðrum sviðum þróunarsamvinnu. Að sama skapi hefur innan utanríkisráðuneytisins verið að byggjast upp töluverð þekking og reynsla af fjölbjóðlegri þróunarsamvinnu og starfi á áherslusviðum Íslands.

Verði af sameiningu þyrfti að vanda mjög til verka. Markmiðið yrði að vera að standa þannig að henni að fagþekking héldist innan málaflokksins. Finna þyrfti leið til að 1) nýta sérfræðiþekkingu starfsmanna, 2) koma í veg fyrir að þekking tapaðist smám saman úr málaflokknum og 3) tryggja sanngirni við flutning starfsmanna á nýjan vinnustað.

Starfsmenn utanríkisráðuneytisins eru háðir flutningsskyldu. Kostur við flutningsskyldu er hin reglubundna breyting á starfsumhverfi, sem vinnur gegn stöðnun og byggir smám saman upp þekkingu á ýmsum sviðum. Ókosturinn er að ef breytingarnar eru miklar, þannig að fólk fari milli gjörólíkra sviða, þá tapast reglulega mikilvæg starfsreynsla og viðskiptamenn lenda stöðugt í því að eiga við nýtt starfsfólk sem skortir stofnanaminni og þekkingu á málaflokknum. Á þessu þarf að taka við sameiningu ÞSSÍ innan utanríkisráðuneytisins.

Ein áskorun, þegar kemur að samvinnu starfsmanna, er að nýta sérþekkingu fólks sem er dreift út um allan heim. Innan starfsmannahóps ráðuneytisins og ÞSSÍ eru einstaklingar sem hafa

komið sér upp sérfræðiþekkingu á ákveðnum málefnum en fara svo í starf þar sem hún nýtist ekki. Ein leið gæti verið að stofna faghópa (virtual teams¹⁶) um áherslumál ráðuneytisins.

Innan þróunarsamvinnunnar væri til dæmis eðlilegt að stofna slíka hópa utan um áherslumál Íslands: Jarðhita, sjávarútveg, landgræðslu og jafnrétti. Aðilar að slíkum hópum yrðu þá einstaklingar sem hafa aflað sér þekkingar og/eða eru sérstakir áhugamenn um viðkomandi málefni. Fulltrúar allra eininga í íslenskri þróunarsamvinnu, þar á meðal skólanna, ættu að vera aðilar að slíkum faghópum. Það myndi færa skólana nær málefnastarfi utanríkisráðuneytisins og efla hlutverk þeirra sem þekkingarstofnana.

Ýmis tækifæri gætu myndast fyrir starfsmenn við sameiningu. Reyndir starfsmenn gætu átt kost á störfum fyrir Íslands hönd innan alþjóðastofnana, þar sem þekking þeirra nýtist í málaflokkum eða löndum sem lögð er áhersla á.

Tillögur:

- 1. Áhersla verði lögð á að móta starfsmannaumhverfi í þróunarsamvinnu sem stuðlar að varðveislu stofnanaminnis, hlúir að sérhæfingu, metur reynslu og örvar til stöðugar þekkingarleitar.**
 - a. Ekki er þörf á að breyta lögum um utanríkisþjónustu sem kveða á um flutningsskyldu.
 - b. Stöður í sendiráðum og fastanefndum sem losna verði kynntar innanhúss og fólki boðið að lýsa áhuga sínum á einstökum stöðum.
 - c. Ákvæði verði um það í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók, til dæmis kafla 5.2 um flutningsskyldu starfsmanna, að sérstaklega verði reynt að nýta sérþekkingu starfsmanna í þróunarsamvinnu, og koma í veg fyrir að hún fari forgörðum, við ákvörðun um flutninga.
 - d. Unnið verði út frá skýrum og skriflegum viðmiðunum við að meta í hvaða flokka einstaka starfsmenn ÞSSÍ verði settir í starfsmannakerfi ráðuneytisins. Þriggja manna nefnd með þátttöku framkvæmdastjóra ÞSSÍ vinni þetta verk en ráðherra ákveði flokkun framkvæmdastjórans.
- 2. Starfsfólk í þróunarsamvinnu verði saman á einni hæð** þar sem næg tækifæri gefast til frjórra skoðanaskipta í frjálsllegu umhverfi, bæði meðal starfsmanna og annarra sem samskipti eiga við ráðuneytið um þróunarsamvinnu.
 - a. Leitast verði við að mynda á þróunarsamvinnuskrifstofu þekkingarsamfélag og unnið að því meðal annars með því að hafa umgjörð (salarkynni ofl.) opna og aðlaðandi.
 - b. Skrifstofur verði annað hvort í opnum rýmum eða þær gerðar þannig úr garði (til dæmis með glerveggjum) að vinnurýmið verði hvetjandi fyrir opið andrúmsloft samvinnu.
 - c. Reglulega verði staðið fyrir samkomum, til dæmis fyrirlesturum, sem áhugafólki er boðið á.
- 3. Ef ÞSSÍ og ráðuneytið renna saman verði fenginn ráðgjafi, til dæmis einstaklingur sem komið hefur að fyrri sameiningum ríkisstofnana, til að leiða ferlið með áherslu á að skapa starfsmannahóp þar sem:**
 - a. Hlutverkaskipting er skýr.

¹⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Virtual_team

- b. Verklagsreglur eru mótaðar í samstarfi allra hlutaðeigandi áður en sameiningin á sér stað.
 - c. Byggt er á þeim mannauði sem til staðar er, það er að öllum starfsmönnum bjóðist áframhaldandi starf.
4. **Faghópar verði stofnaðir til að samhæfa málefnavarf og viðhalda þekkingu** við aðstæður þar sem starfsfólk er dreift um allan heim.
- a. Starfsmenn ÞSSÍ og skólanna fjögurra verði aðilar að slíkum faghópum á sínu þekkingarsviði.
 - b. Útsendir starfsmenn við alþjóðastofnanir ættu einnig að hafa aðild að faghópum eftir aðstæðum.
 - c. Faghópar, sem hafa regluleg samskipti á netinu, myndu einnig nýtast í öðru starfi ráðuneytisins heldur en sem varðar þróunarsamvinnu.

Helstu rök:

Með flutningskyldu innan sviðs þróunarsamvinnu er stuðlað að því að viðhalda þekkingu og reynslu í þróunarsamvinnu innan þróunarsamvinnuskrifstofu en opna samt fyrir að hægt sé að nýta krafta starfsfólks á sendiskrifstofum eða starfsstöðvum þar sem þróunarsamvinna og mannúðaraðstoð eru mikilvæg viðfangsefni.

Þróunarsamvinna er samstarfsverkefni og ein leið til að undirstrika það er að sjá til þess að vinnuaðstaðan hvetji til samvinnu og opinna samskipta á vinnustað.

Utanríkisráðuneytið getur fest leiðandi hlutverk sitt í þróunarsamvinnu með því að hanna húsnaðið þannig að það sé opið fyrir öðrum og nýtist vel til fræðslu og margvíslegra fundahalda.

Líklegt er að sameining gangi betur og starfsfólk verði sáttara ef hún er gerð undir leiðsögn fagfólks sem hefur komið að slíkum sameiningum áður.

Með faghópum er reynt að nýta þekkingu og reynslu einstaklinga sem kunna að vera á mismunandi stöðum í heiminum. Með því er einnig stuðlað að því að viðhalda stofnanaminni.

4. Framlög og áherslur

ÞRÓUNARSAMVINNUÁÆTLUN

Sú grundvallarbreyting varð í þróunarsamvinnu Íslands eftir lagasetninguna 2008 að nú eru þróunarsamvinnuáætlanir til fjögurra ára lagðar fyrir Alþingi til ályktunar annað hvert ár. Áætlanirnar eru undirstaða starfs stjórnvalda að þróunarsamvinnu. Í þeim er fjallað um gildi og áherslur Íslands og lýsing á markmiðum. Farið er yfir forsendur, áherslur og aðgerðir í málaflökkunum. Meðfram því að leggja fram tillögu til þingsályktunar um þróunarsamvinnuáætlun annað hvert ár gefur utanríkisráðherra, samkvæmt lögnum, Alþingi skýrslu um framkvæmd fyrri áætlunar.

Í núgildandi þróunarsamvinnuáætlun, 2013 – 2016¹⁷, er tímasett áætlun um framlög hvers árs. Þar kemur fram að ætlunin sé að hækka framlög þannig að þau verði komin í 0,42% af vergum þjóðartekjum árið 2016 og nemi þá 8,1 milljarði króna. Samkvæmt áætluninni áttu framlög að nema tæpum fimm milljörðum á þessu ári. Alþingi ákvað hins vegar með fjárlögum fyrir 2014 að skera þessa upphæð niður í fjóra milljarða króna.

Framlög til þróunarsamvinnu hafa tekið stór stökk og miklar dýfur á undanförunum árum. Það gerir erfitt um vik að vinna að langtíma samstarfsverkefnum. Mikill kostur væri ef fjárveitingavaldið næði samstöðu um framtíð málaflökksins til lengri tíma. Í því efni má benda á frumvarp til laga um opinber fjármál, mál 508, sem fjármálaráðherra lagði fram 30. apríl á þessu ári. Í frumvarpinu er meðal annars gert ráð fyrir að ríkisstjórn leggi fram fyrir 1. apríl hvert ár fjármálaáætlun þar sem meðal annars eru sett fram ítarleg markmið um þróun opinberra fjármála til fimm ára og gerð grein fyrir skiptingu útgjalda á milli málefna sviða.¹⁸

Gert er ráð fyrir að hægt verði að leggja fyrstu fjármálastefnu fyrir Alþingi fyrir 1. apríl 2016. Verði frumvarpið samþykkt má sjá fyrir sér nána tengingu milli þróunarsamvinnuáætlunar og fjármálastefnu í málaflökkuðum, sem gæti minnkað eitthvað óvissuþáttinn um fjármögnun áætlunarinnar til lengri tíma.

Í þróunarsamvinnuáætlun, 2013 – 2016, segir að þróunarsamvinna sé ein af meginstöðum íslenskrar utanríkisstefnu. Áætlunin byggist á „áherslum stjórnvalda á mannréttindi og jafnrétti kynjanna, frið og öryggi, ásamt baráttu gegn fátækt, félagslegu ranglæti, misskiptingu lífsgæða og hungri.“ Áhersla sé lögð á ábyrgð, árangur og áreiðanleika.

Sjö áhersluþættir í íslenskri þróunarsamvinnu eru sem hér segir:

1. Í starfi PSSÍ í tvíhliða þróunarsamvinnu er unnið með þremur ríkjum í Afríku og að svæðisbundnu verkefni á sviði auðlindanýtingar (jarðhita).
2. Störf í þágu friðar byggjast á framlögum til alþjóðastofnana og störfum íslenskra sérfræðinga í Afganistan og Pakistan.
3. Í fjölbjóðlegu starfi er lögð áhersla á fjórar stofnanir Sameinuðu þjóðanna; Alþjóðabankann, Barnahjálp Sp (UNICEF), Stofnun Sp um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN WOMEN) og Háskóla Sp.

¹⁷ <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

¹⁸ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/nr/17978> og <http://www.althingi.is/altext/143/s/o869.html>

4. Í mannúðaraðstoð verði unnið með Samræmingarskrifstofu Sþ í mannúðarmálum (OCHA), Neyðarsjóði Sþ (CERF), Matvælaáætlun Sþ (WFP) og frjálsum félagasamtökum.
5. Unnið verði markvisst að samræmingu á störfum þeirra sem veita opinbera þróunaraðstoð Íslands og aukinni samhæfingu tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu.
6. Samstarf verði eftt við félagasamtök, bæði í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð.
7. Stuðlað verði að aukinni umfjöllun og skoðanaskiptum um málefni þróunarlanda og um framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands með útgáfustarfsemi, ráðstefnum og fræðslu.

Í áætluninni er sérstaklega fjallað um mikilvæga málaflokka; forsendur starfsins, markmið og aðgerðir. Þannig er fjallað um *auðlindir* (fiskimál og orka)¹⁹, *félagslega innviði* (menntun og heilbrigði), *fríð* (stjórnarfar og endurreisn), *þverlæg málefni* (jafnréttismál og umhverfismál), *mannúðaraðstoð* (OCHA, CERF, WFP, félagasamtök), *lönd og svæðasamstarf* (Afganistan, Malaví, Mósambík, Palestínu og Úganda), *stofnanir* (Alþjóðabankann, UNICEF, UN WOMEN, HSþ), *alþjóðlegt samstarf og viðmið* (Sameinuðu þjóðirnar, OECD samstarf, Parísar-, Accra-, og Busanyfirlýsingarnar), *stefnumörkun innra og ytra starfs* (stefnumörkun og eftirlit, árangur og eftirfylgni, samspil tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu, val á samstarfslöndum og mannauðsstjórn, samstarf við frjáls félagasamtök, samstarf við háskólasamfélagið, kynningu og umfjöllun og þátttöku einkaaðila).

Þá er í áætluninni mælt fyrir um greiningar og stefnumótun á ýmsum sviðum, meðal annars endurskoðun á áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs Sþ nr. 1325 um konur, frið og öryggi; mótun sameiginlegrar umhverfisstefnu ráðuneytisins og ÞSSÍ á sviði þróunarsamvinnu; mótun stefnu í neyðar- og mannúðarmálum; endurskoðun á verklagsreglum vegna styrkveitinga til félagasamtaka; gerð áætlunar til að bæta eftirlit og úttektir hjá alþjóðastofnunum, ÞSSÍ og félagasamtökum; greiningu á möguleikum varðandi stefnusamræmingu; greiningu á núverandi og mögulegum samstarfslöndum, og greiningu á möguleikum íslenskra aðila til þátttöku í uppbyggingu atvinnuvega í þróunarlöndum. Töluverð vinna hefur verið – og er yfirstandandi – í ráðuneytinu og ÞSSÍ vegna þessara atriða.

SKÝRSLA ÞRÓUNARSAMVINNUNEFNDAR OECD (DAC)

Á vegum DAC er framkvæmd jafningjarýni (Peer Review) og í framhaldi af þeim gerðar rýnskýrslur um aðildarríki með reglulegu millibili. Fyrir aðild eru gerðar sérstakar úttektir (Special Review) sem eru styttri en rýnskýrslurnar en taka samt til flestra þátta þróunarsamvinnu. Jafningjarýni og úttektir eru gerðar með það fyrir augum að bera skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu viðkomandi ríkis saman við það sem best þykir, enda eru skýrsluhöfundar óragir við að benda á það sem þeim þykir betur mega fara.

Úttekt um Ísland, sem kom út í kjölfar skoðunar rýnihóps frá nóvember 2012 – janúar 2013, er að mestu leyti afar jákvæð. Tekið er fram að þróunarsamvinna Íslands byggi á traustum grunni og farið er lofsamlegum orðum um þær fyrirætlanir stjórnvalda að halda áfram að auka framlög til þróunarsamvinnu þrátt fyrir efnahagsörðugleika þó að síðar hafi komið bakslag í þær fyrirætlanir. Eric Solheim formaður DAC nefndarinnar sagði þegar úttektin var kynnt að Ísland legði ríka áherslu á fastmótað skipulag, skýra stefnu og aukin framlög.

DAC mælir með eftirfarandi við íslensk stjórnvöld:

¹⁹ Í athugasemd Landgræðsluskólans við áfangaskýrslu, sem var birt á vef utanríkisráðuneytisins til athugasemda 16. júní, segir að rétt væri að telja jarðveg, sem er málefni landgræðsluskólans, til auðlinda.

- Ísland ætti að útfæra það í hvaða átt landið vill fara sem framlagsríki, samvirkni fjölþjóðlegrar og tvíhliða aðstoðar, hvernig verja eigi auknu fé hlutfallslega milli mannúðaraðstoðar, tvíhliða og fjölþjóðlegrar samvinnu, og hvernig staðið verði að eftirliti, mati og skýrslugerð um árangur og áhrif aðstoðarinnar.
- Styrkja þurfi upplýsingastarf ráðuneytisins, meðal annars með því að vinna með borgarasamtökum.
- Bæta þurfi samskiptin við borgarasamtök með því að eiga við þau skoðanaskipti á kerfisbundin hátt, þar á meðal við háskólasamfélagið.
- Áætlun um að ná framlögum í 0,7% af vergum þjóðartekjum með skýrum, áfangaskiptum tímasetningum er vegsömuð og lagt til að stjórnvöld reyni að halda sig við hana.
- Íslandi er að ganga betur að setja fé í skilgreind forgangsatríði. Í framtíðinni sé þörf á að setja hin stigvaxandi framlög í færri lönd og færri málaflokka.
- Lagt er að ÞSSÍ að halda sig við áætlun sína um að ná alþjóðlegum viðmiðunum um skilvirkni þróunaraðstoðar (aid effectiveness).
- Samfara því að veita auknu fjármagni í gegnum borgarasamtök þurfi að bæta fyrirkomulag fjárveitinganna.
- Utanríkisráðuneytinu er hrósað fyrir að gefa upp tölur um þróunaraðstoð sína samkvæmt stöðlum DAC, sem sé árangur sem ekki beri að vanmeta. Þörf sé á að safna gögnunum saman með kerfisbundnum hætti.
- Til skemmri tíma er utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ ráðlagt að byggja á framförum sem hafi orðið í samstarfi og samnýtingu mannafla og þannig hagræða, einkum er varðar stefnumótun og áætlanagerð og stjórn verkefna í samstarfslöndunum. Til meðallangs tíma ætti Ísland að endurskoða skipulag þróunarsamvinnu í tengslum við breytingar á stefnu í þróunarsamvinnu og með það að markmiði að auka ábyrgð, áhrifamátt og skilvirkni.
- Til skamms og meðallangs tíma ættu ráðuneytið og ÞSSÍ að endurskoða og uppfæra þá sérfræðipækkingu sem þau hafa aðgang að í ljósi breyttra aðstæðna og forgangsmála Íslands.
- Enn eigi nýtt skipulag, sem komst á eftir lagasetninguna 2008, eftir að sýna styrk sinn. Skoða þurfi hlutverk stýrihóps hvað varðar leiðbeinandi hlutverk við stefnumótun og forystu á öllu sviði þróunarsamvinnu. Styrkja þurfi ráðgefandi hlutverk samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu þannig að það verði betri vettvangur fyrir skoðanaskipti og samskipti við ráðuneytið.
- Ísland ætti að styrkja starfsaðferðir varðandi verkefnaeftirlit og mat þannig að hægt sé að byggja upp staðreyndabanka sem nýta megi við stefnumótun og ákvarðanir um framlög í framtíðinni, sérstaklega hvað varðar mikilvæg og vaxandi verkefni eins og skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna, tvíhliða samstarfslöndin og styrki sem veittir eru til og í gegnum borgarasamtök.

Í umfjöllun DAC um umsókn Íslands um aðild að nefndinni, frá 14. mars 2013, er Ísland talið uppfylla öll skilyrði. Það hafi viðeigandi stefnu og áætlanir í málaflokknum, lög um þróunarsamvinnu séu í samræmi við stefnu DAC, áhersla sé á að vinna út frá íslenskri sérþekkingu, landið styðji við fjölþjóðlega samvinnu og samþætti þann stuðning við tvíhliða verkefni og þekkingarlegan styrkleika á sínum áherslusviðum. Þá sé almennur stuðningur við

Þróunarsamvinnu á Íslandi og sterkur pólitískur stuðningur við að ná markmiðinu um að framlög nemi 0,7% af vergum þjóðartekjum.

Í umfjölluninni er farið yfir flest þau tilmæli sem getið er að ofan og nokkrum bætt við. Lagt er til að komið verði á árangursmiðaðri stjórnun þróunarsamvinnu. Athygli vekur að í umfjölluninni er lögð áhersla á getu Íslands til að taka þátt í starfi DAC nefndarinnar. Á skrifstofum DAC í París vinna tugir starfsmanna og flest aðildarríki eru með fulltrúa þar til að sinna verkefnum tengdum nefndinni. Starfsmaður í sendiráði Íslands í París hefur starfsskyldur gagnvart DAC en fækkun í sendiráðinu í París á þessu ári getur sett þátttöku Íslendinga í starfsemi DAC í nokkurt uppnám.

Í HVAÐ FARA PENINGARNIR?

Með framlögum íslenska ríkisins til fátæks fólks erlendis er verið að útdeila skattfé og því er eðlilegt að almenningur krefji stjórnvöld um réttlætingu á útgjöldunum og spyrji hversu vel fénu sé varið. Í nýlegri skoðanakönnun sem Markaðs- og miðlarannsóknir gerðu fyrir Þróunarsamvinnustofnun Íslands og utanríkisráðuneytið²⁰ kom fram að víðtækur stuðningur er við þátttöku stjórnvalda í þróunarsamvinnu (rúmlega 80%) en færri (tæplega 15%) telja sig vita nokkuð um hana. Því hefur ósjaldan vaknað spurningin í almennt umræðu, „Í hvað fara peningarnir?“²¹

Hægt er að nálgast spurninguna með ýmsum hætti. Hversu miklu er varið í tvíhliða samvinnu og hversu miklu í fjölþjóðlega?²² Hversu mikið af fénu fer raunverulega til verkefna og hversu mikið verður eftir á Íslandi? Hversu stór hluti fjárens styður við stefnu Íslands í málaflokknum? Hér er reynt að skoða, út frá ýmsum sjónarhornum, hvað verður um peningana. Notast verður við nýjustu fáanlegar tölur. Í mörgum tilfellum þarf að fara aftur um eitt, tvö eða þrjú ár til að finna tölur sem greindar hafa verið með viðhlýtandi hætti. Reynt er að notast sem mest við alþjóðlegar greiningar í því skyni að nálgast sanngjarnan samanburð. Í langflestum tilvikum eru það tölur frá þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD/DAC. Hér eru jöfnum höndum notaðar tölur frá 2013, 2012 og 2011 eða jafnvel fyrr.²³

Skoðum samt fyrst hverjir gefa hlutfallslega mest og hverjir minnst.²⁴

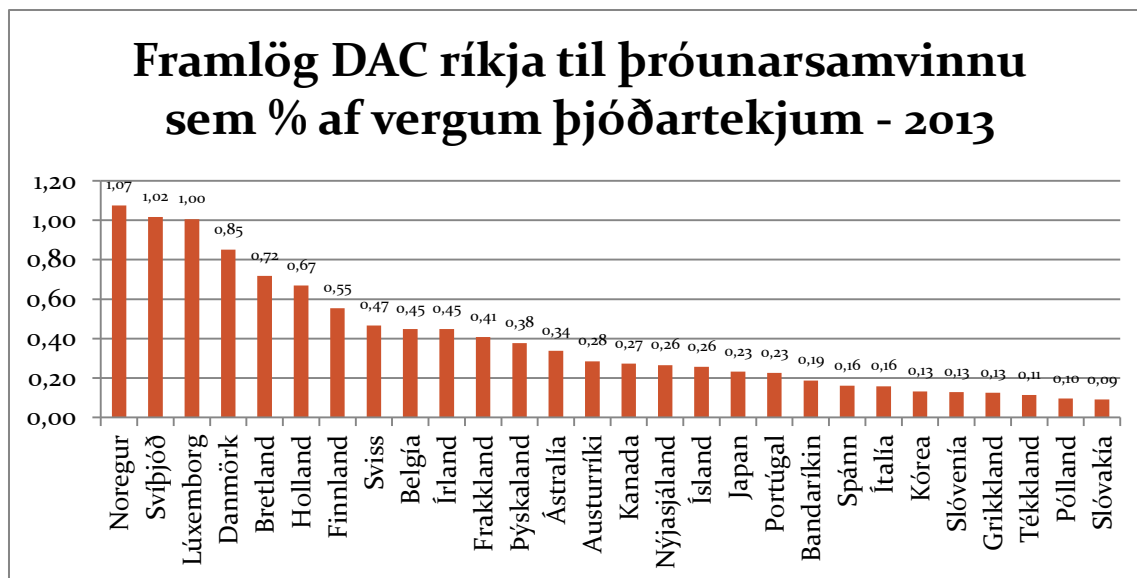
²⁰ Markaðs- og miðlarannsóknir, 2013, Viðhorf og þekking Íslendinga til þróunarsamvinnu, júlí 2013

²¹ Ágæta lýsingu á þróunarsamvinnu Íslendinga má finna í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í mars, 2014, og hér er ekki reynt að endurtaka hana.

²² Tvíhliða þróunarhjálp er aðstoð eins ríkis við annað, hvort sem um er að ræða beina aðstoð eða framlag í gegnum aðra aðila. Ef féð er eyrnamerkt ákveðnu landi, þá er um tvíhliða aðstoð að ræða, hvort sem fénu er veitt í gegnum ÞSSÍ, stofnun Sameinuðu þjóðanna eða borgarasamtök. Fjölþjóðleg þróunarsamvinna er þegar ríki veitir fé til alþjóðastofnunar án skuldbindinga um hvaða land eigi að njóta aðstoðarinnar.

²³ Rétt er að hafa í huga að tölur frá 2013 eru að því leiti afbrigðilegar hvað Ísland varðar að það ár hækkuðu framlög til þróunarsamvinnu verulega og framlögnum var ekki endilega dreift í sömu hlutföllum og áður.

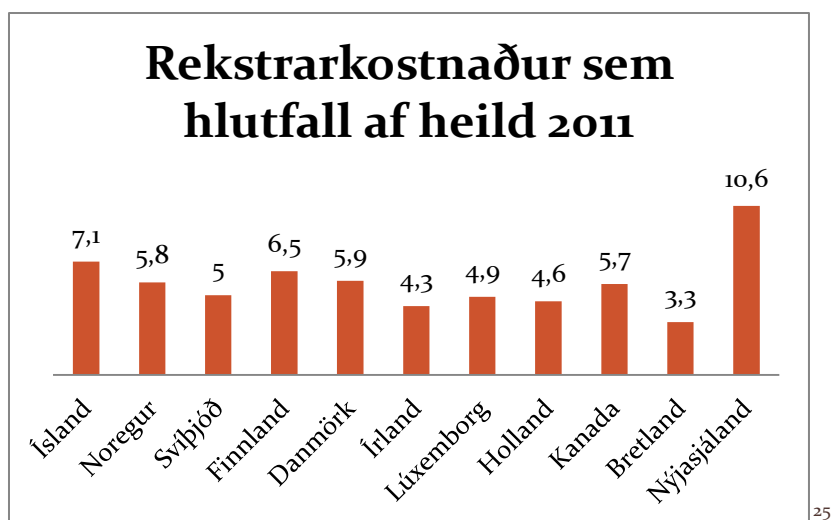
²⁴ Sjá skýrslu DAC fyrir 2013: <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>



REKSTRARKOSTNAÐUR

Oft er spurt hversu mikið af fénu fari „raunverulega til þeirra sem þurfa á því að halda.“ Ekki er alls kostar auðvelt að svara þeirri spurningu. Hvar í þeirri jöfnu lendar flutningskostnaður varnings, þjálfunarkostnaður kennara í menntaverkefnum, bensínútgjöld vegna ökutækis úttektaaðila, skólagjöld barna íslensks verkefnisstjóra á vettvangi, laun bókara framkvæmdaraðila í Afríku? Allt eru þetta útgjöld sem tilheyra framkvæmd hjálparstarfs og flest eru óhjákvæmilegur hluti af því að tryggja að aðstoðin nýtist þeim sem hún er ætluð.

Í greinargerð sem gerð var á vegum utanríkisráðuneytisins vegna fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar kemur fram að rekstrarkostnaður vegna þróunaraðstoðar Íslendinga hafi verið 7,1% af heildarframlögum árið 2011. Af þeim framlögum sem fóru í gegnum utanríkisráðuneytið það ár var hlutfall reksturs 5,0% en af framlögum ÞSSÍ 10,5%. Samanburður við önnur lönd leiðir í ljós að uppgreft rekstrarkostnaður Íslands er ekki ósvipaður því sem finna má hjá öðrum ríkjum. Hins vegar er rétt að taka fram að nær ógjörningur er að bera saman rekstrarkostnað með sannfærandi hætti milli landa þar sem ríki hafa mikið svigrúm til að skrá kostnað á verkefni og gera það með mismunandi hætti.



Í greinargerðinni kemur fram að innan rekstrarkostnaðar ÞSSÍ falli til allur rekstur aðalskrifstofu, þar með talinn húsnæðiskostnaður sem er ekki talinn í rekstrarkostnaði þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins.

Rekstrarkostnaður utanríkisráðuneytisins í málefnum þróunarsamvinnu felst aðallega í vinnu starfsmanna, alþjóðlegu samráði og aðkeyptri ráðgjöf. Ráðuneytið er ekki með fasta starfsmenn erlendis til að hafa umsjón með þróunarframlögum. Töluverð vinna að þróunarsamvinnu felst samt í starfi fastanefndar Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum í New York en útgjöld vegna hennar eru ekki talin fram sem peningalegt framlag til málaflokksins.

Í framlögum til alþjóðastofnana, félagasamtaka og annarra aðila eru falin töluverð rekstrarútgjöld, sem eru mismunandi eftir stofnunum. Í kjarnaframlögum til alþjóðastofnana er rekstrarkostnaður ekki skráður sérstaklega heldur kemur hann fram í ársreikningum stofnananna. Hins vegar er reiknaður rekstrarkostnaður af framlögum til eyrnamerktra verkefna. Þá er tekin ákvæðin prósentu af framlögum til reksturs höfuðstöðva viðkomandi stofnunar. Það sama á við um borgarasamtök, sem fá að taka hlutfall af framlögum til rekstrarkostnaðar (3% af verkefnum sem framkvæmd eru í gegnum alþjóðastofnanir, 10% af verkefnum sem félögin sjálf standa að).

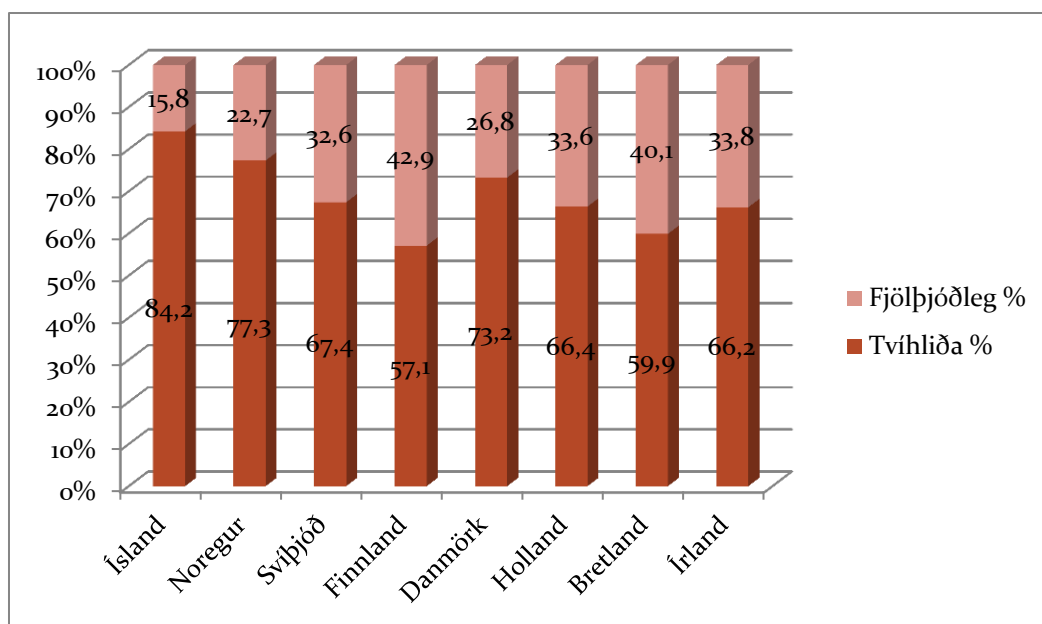
Fjallað er um fjármál ÞSSÍ í kaflanum um tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndunum.

TVÍHLIÐA OG FJÖLÞJÓÐLEG (MARGHLIÐA) SAMVINNA

Á árinu 2013 varði íslenska ríkið alls 4,3 milljörðum króna til þróunarsamvinnu, eða rúmlega 35 milljónum Bandaríkjadala. Þar af fóru 30 milljónir dala til tvíhliða aðstoðar og 5,5 milljónir til fjölþjóðlegrar aðstoðar. Með öðrum orðum, þá fóru 84% til tilgreindra landa og einungis 16% í fjölþjóðlega (eða marghliða), aðstoð. Fjölþjóðleg framlög Íslands eru því töluvert undir meðaltali DAC ríkjanna²⁶, sem nam 31% árið 2013.²⁷

²⁵ Tölurnar í töflunni koma fram í samantekt ráðuneytisins.

²⁶ Aðildarríki þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC)



Rétt er að taka fram að á árinu 2012 nam fjölbjóðleg aðstoð Íslands 19% og 2011 nam hún 22%²⁸. Veruleg hækkun framlaga 2013 fór, samkvæmt þessum samanburði, fyrst og fremst til tvíhliða aðstoðar og hækkaði því hlutfall hennar. Þá skal einnig haft í huga að hér er farið eftir skilgreiningu DAC á tvíhliða og fjölbjóðlegri aðstoð, en samkvæmt henni hafa framlög Íslands til einstakra verkefna alþjóðastofnana verið skráð sem tvíhliða aðstoð.²⁹

Ef við skoðum hvernig fé til tvíhliða aðstoðar er nýtt, þá sjáum við að fjórar af hverjum tíu krónum fara til þriggja samstarfslanda Íslands (Malaví, Mósambík og Úganda) í gegnum ÞSSÍ. Nýlega hafa jarðhitaverkefni bæst við verkefnaflóru ÞSSÍ. Afgangurinn fer eftir ýmsum öðrum leiðum, einkum með eyrnamerkum framlögum í gegnum stofnanir Sameinuðu þjóðanna og í gegnum borgarasamtök.

Sá hluti þróunarsamvinnuframlaga sem fer til alþjóðastofnana er að uppistöðu til framlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðabankans.

STOFNANIR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA

Átta stofnanir Sameinuðu þjóðanna nutu mestra framlaga Íslendinga árið 2013, og eru þá talin bæði kjarnaframlög, verkefnaframlög og liðveisla. Framlöggin voru, samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis:

Stofnun	Upphæð í m.kr.
UN WOMEN	194,3
UNICEF	176,3
UNRWA	96,5

²⁷

<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6,4&f=2:1,3:51,5:3,7:1&q=2:1+3:51+5:3+7:1+1:2,3,4,5,6,58,7,8,9,10,11,60,12,13,14,61,15,16,17,18,62,19,63,75,20,21,22,23,24,G2+6:2012,2013+4:1,10,35,49>

²⁸ Sjá bls. 22, DAC Special Review: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Iceland%20Special%20Review.pdf>

²⁹ Sami skilningur kemur fram í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2008. Sjá liði f og g: <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0705.html>

OCHA	73,9
UNDP	45,5
FAO	34,8
UNFPA	12,4
UNHCR	6,0
Annað Sþ samstarf (WHO, ILO, IAEA, UNESCO, WTO, WFP osfrv)	127,7
SAMTALS til Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra	767,6

ALÞJÓÐABANKINN

Ísland hefur margvíslegt samstarf við Alþjóðabankann, sem hefur aðsetur í Washington en styður þróunarsamvinnuverkefni um allan heim. Þetta samstarf fer fram á vegum utanríkisráðuneytisins. Sérstaklega hefur verið unnið með bankanum að verkefnum sem tengjast sérþekkingu Íslendinga, svo sem sjávarútvegi, jarðhita og jafnrétti.

Alls varði utanríkisráðuneytið 378,9 milljónum króna til Alþjóðabankans, þar af rúmlega helming (205 milljónum króna) til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA), sem er það verkfæri sem bankinn notar til að styðja fátækustu ríki heims með hagstæðum lánum eða styrkjum. Önnur útgjöld voru meðal annars vegna niðurfellingar á skuldum þróunarríkja, samstarfs í orkumálum, verkefna á sviði fiskimála og aðgerðaráætlunar um jafnréttismál.

LANDFRÆÐILEG SKIPTING

Ísland er með fimm skilgreind áherslu- eða samstarfsríki, þrjú á sviði þróunarsamvinnu og tvö á sviði starfs í þágu friðar. Þetta eru Malaví, Mósambík og Úganda (þróunarsamvinna) og Afganistan og Palestína (starf í þágu friðar).

Ætla mætti að mikill meirihluti tvíhliða framlaga Íslands til einstakra landa rynni til samstarfslanda ÞSSÍ, þar sem Íslendingar halda úti sendiráðum og reka umfangsmikið hjálparstarf. Svo er þó ekki. Á árunum 2010-2011³⁰ fór minnihluti framlaga til þessara þriggja landa (38%) og einungis helmingur tvíhliða framlaga Íslendinga fór til allra fimm áherslulanda. Jafnvel þó að tekin séu 10 helstu viðtökulönd Íslendinga þá ná þau einungis upp í 63% heildarframlaga, sem þýðir að 37% framlaganna fara annað, þar á meðal til skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna, borgarasamtaka og verkefna á vegum Sþ stofnana.

Almennt samkomulag er um það meðal ríkja heims að beina beri sem mestu þróunarfé til fátækustu ríkjanna, Least Developed Countries eða LDC. Rúmlega helmingur framlaga Íslands fer til þessara ríkja en til samanburðar þá er meðaltal OECD/DAC ríkjanna að þessu leyti 47%. Ísland er að þessu leiti efst á blaði meðal DAC landanna. Þeim árangri mega Íslendingar vera stoltir af.

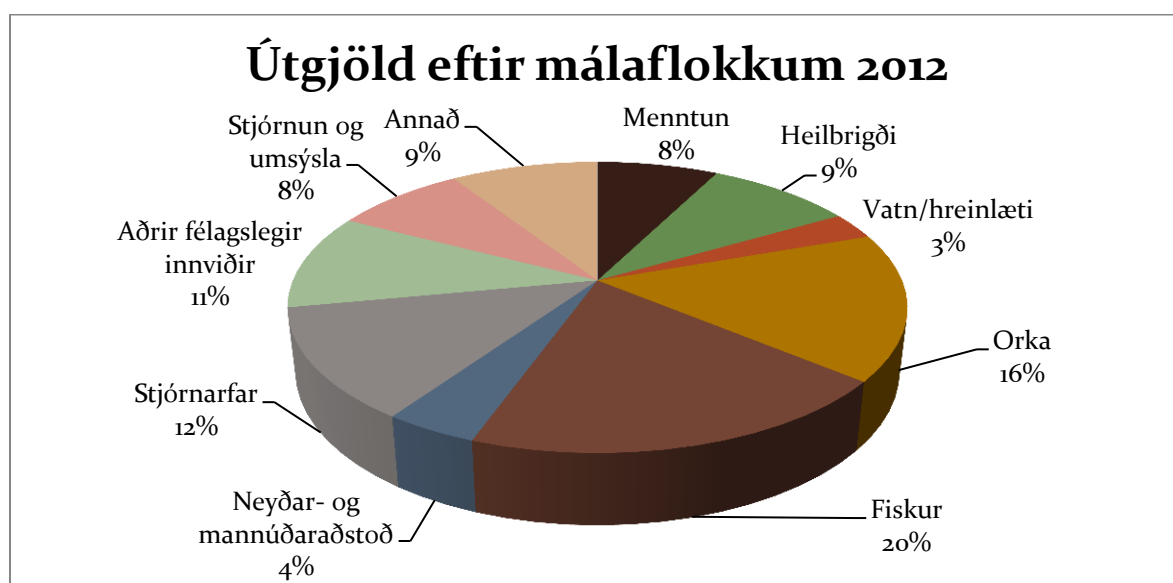
³⁰ DAC Special Review bls. 24: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Iceland%20Special%20Review.pdf>

FRAMLÖG EFTIR STEFNU

Stefna Íslands kemur fram í þróunarsamvinnuáætlun, líkt og áður er getið. Áherslumál Íslands eru auðlindir (fiskimál og orkumál), félagslegir innviðir (menntun og heilbrigðismál) og friður (stjórnarfar og endurreisn). Þverlæg málefni eru jafnréttismál og umhverfismál.

Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar nefnir síðan sérstaklega áherslu á verkefni „á vettvangi fjölþjóðastofnana sem sinna verkefnum tengdum skólum Sameinuðu þjóðanna á Íslandi.“- Skólarnir eru á sviði jarðhita, sjávarútvegs, landgræðslu og jafnréttis. Til viðbótar þá leggja bæði áætlun þingsins og stefnuyfirlýsing stjórnvalda áherslu á mannúðaraðstoð.

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu³¹ þá hefur gengið ágætlega að fylgja þessari stefnumörkun. Þannig eru útgjöld til orku og fiskimála rúmlega þriðjungur af framlögum Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.



Þessari skýrslu er ekki ætlað að skoða stefnu Íslands í einstaka málum. En út frá skipulagi þróunarsamvinnu verður ekki betur séð en að vel hafi tekist til við að skilgreina áherslumál Íslands og veita fé til þeirra.

HÁSKÓLAR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI

Hér á landi eru reknir fjórir skólar á vegum Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Rekstur þeirra er kostaður af ríkissjóði í gegnum utanríkisráðuneytið og um er að ræða næstum einn sjöunda af útgjöldum Íslendinga til opinberrar þróunarsamvinnu. Rekstur Jarðhitaskólans, Sjávarútvegsskólans, Landgræðsluskólans og Jafnréttisskólans kostaði árið 2013 samtals 597,4 milljónir króna eða sem nemur 13,88% af þróunaraðstoð Íslands.

³¹ Tölurnar sem liggja að baki töflunni er að finna í upplýsingum utanríkisráðuneytisins til DAC fyrir árið 2012.

MANNÚÐARAÐSTOÐ

Langtíma þróunarsamvinna, sem miðar að því að aðstoða fátæk ríki við eigin framþróun þannig að almennir lífshættir batni, tekur drýgstan hluta þess fjár sem ríki verja almennt til opinberrar aðstoðar. Þó telja ríki heims sig einnig skuldbundin til þess að koma öðrum þjóðum til aðstoðar þegar óvæntar hamfarir dynja yfir eða spenna, uppnám eða átök valda óstöðugleika og þjáningum. Einungis um 4% af framlögum Íslands voru flokkuð sem mannúðaraðstoð árið 2012 eða um 0,88 milljónir Bandaríkjadala. Algengt er að þessi þáttur nemi 10-15% af heildinni hjá nágrannaríkjunum.

FRIDARGÆSLA - LIÐVEISLA

Lög um íslensku friðargæsluna³² frá 2007 heimila utanríkisráðuneytinu að „taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda borgaralega sérfræðinga til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni.“ Á árinu 2013 voru alls 12 stöður borgaralegra sérfræðinga á vettvangi kostaðar samkvæmt þessum lögum. Þar af gegndu konur 7,5 stöðum og karlar 4,5. Flestir sérfræðinganna störfuðu í Mið-Austurlöndum, Afganistan og Afríku.

Þrátt fyrir heiti laganna hafa þau að mestu verið notuð til að senda íslenska sérfræðinga til starfa fyrir ýmsar alþjóðastofnanir, bæði á ófriðar- og spennusvæðum og við almenna mannúðaraðstoð. Starfsmenn ISAF/NATO og friðargæsludeildar Sameinuðu þjóðanna (DPKO) eru kostaðir af friðargæslulið en starfsmenn annarra alþjóðastofnana af fjárlagaliðum sem merktir eru viðkomandi stofnunum. Til þess sem fellur undir friðargæslu og uppbyggingu var varið 154 milljónum króna árið 2013.

BORGARASAMTÖK

Þangað til fyrir tæpum tíu árum voru framlög hins opinbera til alþjóðlegra verkefna félagasamtaka afar lág og enn eru þau mun lægri en í samanburðarlöndum. Á árinu 2013 voru þau 6,4% af heildarframlögum, eða 266,3 milljónir króna, samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra í mars 2014.

Hæstu framlögin 2013 voru til Rauða krossins á Íslandi, eða 146,2 milljónir króna (54,9% af heild), til verkefna í löndum eins og Sómalíu, Sýrlandi og nágrenni, Malaví, Filippseyjum og Hvíta-Rússlandi. Hjálparstarf kirkjunnar fékk 48,8 milljónir króna til starfs í Eþíópíu, Sýrlandi og nágrenni og Filippseyjum. Önnur samtök sem fengu úthlutað voru Barnaheill, ABC barnahjálpar, Enza, SOS barnaþorp, Samhygð og Sól í Tógó. Að auki var utanríkisráðuneytið í samstarfi við Slysavarnafélagið Landsbjörgu vegna íslensku alþjóðabjörgunarsveitarinnar, sem tengist inn í viðbragðskerfi Sameinuðu þjóðanna vegna skyndilegra hamfara.

ÁLYKTANIR

- Eins og sjá má af ofangreindu þá sker Ísland sig frá öðrum líkt-þenkjandi OECD ríkjum að ýmsu leyti. Hlutfallslegt heildarframlag til þróunarsamvinnu er mun lægra en

³² <http://www.althingi.is/lagas/143a/2007073.html>

annarra; fer næst Kanada en er langt á eftir norrænu ríkjunum og þeim Evrópuríkjum sem Íslendingar hafa mest samskipti við á þessu sviði.

- Þá eru framlög íslenska ríkisins í gegnum borgarasamtök miklu minni en annarra. Samkvæmt áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem Alþingi hefur samþykkt, er ætlunin að veita upp í 8% þróunarfjár í gegnum félagasamtök á ári frá árinu 2014. Á árinu 2013 var þessi tala 6,4%. Sjá nánar í kafla um borgarasamtök.
- Ísland er sömuleiðis með heldur lægra hlutfall marghliða, eða fjölþjóðlegrar, aðstoðar. Þessi framlög eru í kringum fimmtungur hér en nálgast þriðjung í samanburðarlöndunum. Hér er um að ræða framlög til alþjóðastofnana, sem ekki eru eyrnamerkt ákveðnum verkefnum.
- Ísland leggur hlutfallslega minna fé í mannúðaraðstoð en nágrannaríkin og leggur því meiri áherslu á verkefni í langtíma þróunarsamvinnu.
- Eins og tölurnar bera með sér fylgja stjórnvöld ágætlega stefnumörkun í málaflokkum við úthlutun framlaga.

TILLÖGUR

1. **Í þróunarsamvinnuáætlun 2015-2018 verði sett fram áætlun um hæga en stöðuga aukningu framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á næstu árum.**
 - a. Mikilvægt er að sterkur pólitískur vilji sé til að fylgja áætluninni. Skarpar hækkanir sem síðar eru dregnar til baka skapa stjórnunarvanda.
2. **Framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu verði stýrt ennþá meir til skilgreindra áhersluverkefna og –landa og skoðað hvort hægt sé að fækka þeim.**
 - a. Greinarmunur gerður á tvíhliða þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð; hægt er að afmarka tvíhliða þróunarsamvinnu landfræðilega en mannúðaraðstoð þarf að vera sveigjanlegri.
3. **Dregið verði úr framlögum til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana** (sjá nánar umfjöllun í kaflanum Alþjóðastofnanir og fjölþjóðleg þróunarsamvinna).
 - a. Heldur verði veitt hærri fjárhæðum til færri verkefna en lægri fjárhæðum til fleiri verkefna.
 - b. Hugað verði að því þegar samið er við alþjóðastofnanir um eyrnamerkt framlög að hægt verði að fylgjast vel með verkefnunum og segja almenningi á Íslandi frá þeim.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Tillaga 1

Fjárveitingar til þróunarsamvinnu eru utan verksviðs skýrsluhöfundar. Tillaga um stöðuga aukningu framlaga er þó sett fram í þeim tilgangi að undirstrika mikilvægi fyrirsjáanleika fjármögnunar verkefna, sem í eðli sínu eru til langs tíma, að minnsta kosti mörg hver. Að verkefnum vinna starfsmenn, flestir þeirra í þróunarlöndunum. Miklar sveiflur hafa áhrif á möguleika framkvæmdaraðila á að halda úti skilvirkum starfi. Sá þingvilji sem kom fram við

afgreiðslu síðustu þróunarsamvinnuáætlunar bendir til þess að ætlun Alþingis sé að hækka framlög þar til þau ná 0,7% af vergum þjóðartekjum, líkt og markmið Sameinuðu þjóðanna kveða á um.

Tillaga 2

Í samræmi við hvatningu sérfræðinga DAC er hér lagt til að reynt verði að skerpa áherslur í framlögum. Yfirlýst markmið þróunarsamvinnuáætlunar er að fylgja skýrri forgangsröðun. Ganga þarf lengra, ekki hvað síst í ljósi skertra framlaga. Með því móti verði reynt að auka skilvirkni og efla þau þróunaráhrif sem fást með framlögum Íslands. Þær upphæðir sem Ísland leggur fram eru ekki af þeirri stærðargráðu að ástæða sé til að dreifa þeim mikið.

Greinarmunur er þó gerður á tvíhliða þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð, einkum ef upp kemur skyndileg neyð. Þá er ekki verið að leggja áherslu á að ná þróunarsamvinnumarkmiðum heldur veita lífsbjargandi aðstoð. Í því tilviki er ekki rétt að afmarka aðstoðina landfræðilega.

Tillaga 3

Ein af niðurstöðum þessarar skýrslu er að beina eigi framlögum sem mest til verkefna á sérhæfingarsviðum Íslands. Eyrnamerkt verkefni alþjóðlegra stofnana, sem Ísland hefur stutt á undanförunum árum, eru flest fyrir utan þann ramma. Þá er framlag Íslands í mörgum tilvikum óverulegur hluti af heildarfjárförf verkefnisins og áhrif framlaganna þar með lítil. Töluverð vinna er í kringum framlög til verkefna, enda þarf að semja um þau, fylgja þeim eftir á verkefnistímanum og hafa með þeim eðlilegt eftirlit.

Í flestum ef ekki öllum tilvikum er samt um verðug verkefni að ræða. Hér er ekki lagt til að alfarið verði hætt að styðja einstök verkefni alþjóðastofnana. Hins vegar er lagt til að dregið verði úr framlögum og þau notuð til annarra verkefna sem í þessari skýrslu er lagt til að fái stuðning. Í stað að styðja nokkur verkefni með litlum framlögum er lagt til að færri verkefni fái hærri framlög.

5. Skipulag og framkvæmd: Ráðuneyti eða stofnun?

ÞRÓUNARLAND VERÐUR FRAMLAGSRÍKI

Frá árdögum þróunarsamvinnu var framkvæmd hennar í flestum nágrannaríkjum Íslands í höndum sérhæfðrar stofnunar. Annars staðar á Norðurlöndunum voru það NORAD, SIDA, FINNIDA og DANIDA. Þegar að því kom að Íslendingar færu úr flokki þróunarríkja árið 1977 var þegar til staðar á Íslandi stofnun til aðstoðar öðrum þróunarlöndum. Hún var sett á laggirnar á grundvelli laga um aðstoð Íslands við þróunarríkin árið 1971 og hét einfaldlega Aðstoð Íslands við þróunarlöndin. Stofnunin fékk síðar heitið Þróunarsamvinnustofnun Íslands, ÞSSÍ, eða ICEIDA eins og hún er þekkt erlendis.

Opinber þróunaraðstoð Íslendinga átti sér samt aðdraganda í starfi einstaklinga og borgarasamtaka. Íslenskir kristniboðar sinntu hjálparstarfi í Kína snemma á 20. öld. Ólafur Ólafsson kristniboði, sem fór til Kína 1921 og var þar í fjórtán ár, lagði höfuðáherslu á að kenna ómenntuðu fólki að lesa.³³ Nú, tæpri öld síðar, er menntun enn eitt af höfuðviðfangsefnum íslenskrar þróunarsamvinnu.

Hjálparstarf á stríðshráðum svæðum hafa Íslendingar sömuleiðis veitt um langa hríð. Íslendingar söfnuðu fyrir Finnum á tímum vetrarstríðsins 1939-40. Eftir síðari heimsstyrjöld fór Lúðvíg Guðmundsson skólastjóri á vegum Rauða krossins til að aðstoða stríðshráð þýsk börn og koma Íslendingum til hjálpar, sem höfðu lifað af stríðsárin á meginlandi Evrópu.

Það er samt ekki fyrr en eftir styrjöldina, um það leyti sem nýlenduveldin fara að tygja sig til brottfarar úr nýlendum sínum í Afríku og Asíu, sem opinber þróunarhjálp hefst í þeirri mynd sem við þekkjum hana nú.

Sameinuðu þjóðirnar voru stofnaðar 1945 með háleitum hugsjónum um alþjóðlega samhjálp í kjölfar eyðileggingar heimsstyrjaldarinnar síðari. Það sama ár var Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sp (FAO) stofnuð og árið eftir hófu Alþjóðabankinn og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn starfsemi. Frakkar og Bretar komu upp stofnunum til að standa að efnahagsuppbyggingu í nýlendunum. Marshall aðstoðin 1948 fól í sér gífurleg fjárframlög frá Bandaríkjunum til uppbyggingar í Evrópu. Á sama ári var Alþjóða heilbrigðismálastofnunin sett á laggirnar. Þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) var stofnuð 1960 til að samhæfa alþjóðlega þróunarhjálp.

Á sjöunda áratugnum fór þróunaraðstoð að taka á sig þá mynd sem við sjáum í dag og opinber aðstoð við fátækar þjóðir var ekki talin vera fyrst og fremst á ábyrgð gömlu nýlenduveldanna. Þá voru til dæmis Norðurlöndin farin að láta til sín taka með veigameiri hætti en fyrr. Þróunarsamvinnustofnun var stofnuð í Svíþjóð 1961 og fékk nafnið SIDA 1965. NORAD í Noregi var komið á fót árið 1962. Danir, sem veittu sinni þróunarhjálp í gegnum Sameinuðu þjóðirnar að langmestu leyti á sjötta áratugnum, stofnuðu DANIDA 1962 (nafnið kom reyndar til ári síðar) til að sinna tvíhliða þróunaraðstoð. Í Finnlandi var skipuð nefnd um þróunaraðstoð 1966 og árið 1972 varð til sérstök þróunaraðstoðardeild í utanríkisráðuneytinu. Annars staðar var þróunin svipuð; í Hollandi var settur sérstakur þróunarmálaráðherra 1965; í Kanada var

³³ Stefán Ólafsson, 1985, Með kínverskum einkennum: Íslendingar í Kína á öndverðri 20. öld og viðhorf þeirra til kristniboðs

Þróunarskrifstofa stofnuð 1961 og gerð að stofnuninni CIDA árið 1968 og IrishAid var stofnuð á Írlandi 1974.

SKIPULAGIÐ SKOÐAÐ

Staða ÞSSÍ í stjórnkerfinu hefur verið til umfjöllunar um árabil. Stofnunin hefur frá upphafi heyrt undir utanríkisráðuneytið og í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis hefur verið fjallað um starfsemi hennar. Lengst af kaus Alþingi stjórn ÞSSÍ auk þess sem utanríkisráðherra skipaði formann sem var gjarnan aðstoðarmaður ráðherra á hverjum tíma.

Í nóvember 1990 var skipuð nefnd til að gera tillögur um framtíðarskipan þróunaraðstoðar Íslendinga. Starfshópur embættismanna fór yfir skýrslu nefndarinnar og á grundvelli hennar lagði hópurinn fram tillögur í desember 1992 sem gerðu ráð fyrir því að yfirstjórn allrar þróunarsamvinnu flyttist í utanríkisráðuneytið en ÞSSÍ legðist niður.³⁴ Í staðinn fyrir stjórn stofnunarinnar kæmi þróunarsamvinnuráð skipað fulltrúum tilnefndum af ráðherrum, frjálsum félagasamtökum og opinberum aðilum sem standa að þróunaraðstoð. Þróunarsamvinnuskrifstofa ráðuneytisins færi með yfirstjórn málaflokksins en þróunarverkefni yrðu framkvæmd af ýmsum ríkisstofnunum, einkafyrirtækjum og frjálsum félagasamtökum eftir eðli verkefna. Tillagan komst ekki til framkvæmda.

Í skýrslu sinni 1997 segir Jónas Haralz að þágildandi lög „myndi eðlilegan grundvöll að tvíhliða þróunarsamvinnu landsins.“ Yfirstjórnin sé í höndum ráðherra en framkvæmdin falin sérstakri stofnun í nánnum tengslum við ráðuneytið. Í skýrslu sem Jónas skrifar með Hermanni Erni Ingólfssyni 2003 kveður nokkuð við annan tón. Í henni er bent á þróunina annars staðar á Norðurlöndum, þar sem tvíhliða þróunarsamvinna hafi færst inn í ráðuneytin að öllu leyti eða að hluta. Hér hafi ÞSSÍ hins vegar þróast sem sjálfstæð stofnun sem starfsmenn ráðuneytisins hafi lítil sem engin afskipti af. Í skýrslunni eru ekki settar fram tillögur um sameiningu en það álit sett fram að „skipulag þróunarsamvinnu hljóti að hneigjast til sömu áttar hér á landi sem á öðrum Norðurlöndum, af sömu ástæðum og þar.“

Næstu stóru skýrslu um þróunarsamvinnu Íslands skrifar Þorsteinn Ingólfsson sendiherra fyrir utanríkisráðherra fjórum árum síðar og var hún lögð fram á Alþingi vorið 2007. Í þeirri skýrslu voru settar fram tvær mögulegar leiðir fyrir framtíðarskipan þróunarsamvinnumála íslenska ríkisins. Leið 1 var fullur samruni ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins og stofnun þróunarsamvinnusviðs innan ráðuneytisins. ICEIDA heitið yrði áfram notað sem eins konar vörumerki líkt og gert er með DANIDA í Danmörku. Leið 2 var að ÞSSÍ starfaði sem sérstök undirstofnun með skilgreint verksvið. Öll stefnumótun yrði á verksviði utanríkisráðuneytisins og hlutverk ÞSSÍ yrði framkvæmd tvíhliða samstarfs í samstarfslöndum. Niðurstaða skýrslunnar var að leggja til að leið 1 yrði farin.

Sighvatur Björgvinsson framkvæmdastjóri hennar mótmælti tillögunum kröftuglega. Framundan voru þingkosningar og málið dagaði uppi á Alþingi.

³⁴ Skjal í skjalageymslu utanríkisráðuneytisins, Greinargerð starfshóps ríkisstjórnar um þróunaraðstoð. Erindisbréf hópsins er dagsett 26. október 1992.

STOFNUNIN FÆRÐ NÆR RÁÐUNEYTTINU

Með nýrri ríkisstjórn og nýjum utanríkisráðherra var enn gengið í að skoða fyrirkomulag þróunarsamvinnu. Í febrúar 2008 skrifaði Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir stjórnsýslufræðingur greinargerð þar sem lagt var til að ÞSSÍ héldi stöðu sinni sem sérstök stofnun en færðist nær utanríkisráðuneytinu. Þannig yrði stjórn stofnunarinnar lögð niður en í staðinn kysi Alþingi fulltrúa í samstarfsráð ráðherra um þróunarsamvinnu. Stýrihópur innan ráðuneytisins myndi veita innra aðhald og annast framkvæmd innra eftirlits með faglegri stefnumótun, daglegri framkvæmd og rekstri. Þá var lagt til að myndað yrði þróunarsamvinnusvið innan ráðuneytisins og að stuðlað yrði að bættu upplýsingastreymi meðal annars með því að starfsmenn í þróunarsamvinnu ÞSSÍ og ráðuneytisins flyttust undir sama þak.

Þann 1. október, 2008, tóku gildi lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands³⁵ sem byggð voru á skýrslu Sigurbjargar. Það var í fyrsta sinn sem heildstæð lög voru sett um alla þróunarsamvinnu Íslands, bæði tvíhliða og fjölpjóðlega. Ýmis nýmæli voru í lögum. Þannig var utanríkisráðherra falið að leggja fram, annað hvert ár, tillögu til þingsályktunar á Alþingi um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn. Þá var stefnumótunarhlutverk utanríkisráðherra varðandi alla þætti hennar skýrt skilgreint. Með lögum féllu fyrri lög um ÞSSÍ úr gildi. Hins vegar héldu lög um íslensku friðargæsluna gildi sínu (sjá umfjöllun í kaflanum Friðargæsla - liðveisla). Ný skipan þróunarsamvinnu eflði hlutverk Alþingis á sviði þróunarsamvinnu, greiddi götu borgarasamtaka að samstarfi við stjórnvöld og opnaði nýjan vettvang þeirra aðila sem hafa reynslu og þekkingu á málefnum til áhrifa á stefnu stjórnvalda.

Stjórn ÞSSÍ var lögð niður, í samræmi við ráðleggingar Sigurbjargar, en í stað hennar ákvað Alþingi að skipa svokallaða þróunarsamvinnunefnd, sem í eru fulltrúar kjörnir af Alþingi.

Í samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem einnig var komið á laggirnar með lögum 2008, sitja fulltrúar í þróunarsamvinnunefnd, félagasamtaka, atvinnulífs og háskólasamfélagsins. Fulltrúar í ráðinu hafa frá upphafi haft áhyggjur af veikni hlutverki ráðsins við stefnumótun í málaflokknum, enda er eingöngu gert ráð fyrir tveimur fundum á ári. Það kom síðast saman í mars, 2013. Nánar er fjallað um nefndina og ráðið í kaflanum: Pólitísk aðkoma og eftirlit.

Tillögur um breytingar á húsnæði gengu eftir og starfsmenn ÞSSÍ starfa nú á annarri hæð í byggingu utanríkisráðuneytisins að Rauðarárstíg 27. Starfsmenn þróunarsamvinnuskrifstofu vinna á fjórðu hæðinni. Þessi návist hefur greitt fyrir samráði.

HVER GERIR HVAD?

Samkvæmt lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands frá 2008 er verkaskipting milli ráðuneytis og ÞSSÍ sú að ráðuneytið annast marghliða (fjölpjóðlega) þróunarsamvinnu en ÞSSÍ tvíhliða þróunarsamvinnu. Í þessari verkaskiptingu felast þó túlkunaratriði. Samkvæmt skilgreiningu OECD/DAC flokkast flest eyrnamerkt verkefni, sem framkvæmd eru af alþjóðastofnunum í tilteknum löndum, sem tvíhliða verkefni. Samkvæmt lagatextanum mætti ætla að slík verkefni ættu eðlilega heima hjá ÞSSÍ en í raun fer ráðuneytið með þau og vísar í

³⁵ Lög nr. 121 frá 17. september, 2008: <http://www.althingi.is/alttext/135/s/1350.html>

Því efni til 6. gr. laga um þróunarsamvinnu sem kveður á um að ÞSSÍ annist tvíhliða þróunarsamvinnu „í umboði ráðherra í samræmi við áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sbr. 3. gr., og samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins“.

Þá varð ákveðin breyting á verkaskiptingunni þegar ÞSSÍ tók að sér að reka svæðisbundin jarðhitaverkefni í afríska sigdalnum. Áður hafði stofnunin einbeitt sér að verkefnum í skilgreindum samstarfslöndum Íslands. En með jarðhitaverkefnunum sinnir ÞSSÍ umfangsmiklu samhæfingarhlutverki og vinnur í því sambandi með alþjóðastofnunum, þróunarsjóðum, fyrirtækjum og fjölda ríkisstjórna.

ÞRÓUN INN Í RÁÐUNEYTI

Sé litið til alþjóðlegrar þróunar í málaflokknum má sjá að þróunarsamvinna hefur á undanförunum árum orðið í auknum mæli miðlæg í alþjóðlegri þjóðmálaumræðu. Á kaldastríðstímanum litaðist baráttan gegn fátækt í heiminum óhjákvæmilega af valdatafli austurs og vesturs. Raunverulegur árangur við að uppræta sára fátækt þurfti ósjaldan að víkja fyrir hinu æðra markmiði stórveldanna að tryggja stöðu sína og fjárhagsaðstoð við ríki þriðja heimsins var óspart nýtt til þess. Við fall Berlínarmúrsins og hrun Sovétríkjanna voru gefin fögur fyrirheit um að efla aðstoð við fátækar þjóðir en átök og spenna – sér í lagi á Balkanskaga – fönguðu athygli bæði almennings og stjórnvalda á Vesturlöndum um árabil. Þetta breyttist þó þegar eldarnir, sem kviknuðu í upphafi tíunda áratugarins, höfðu verið slökktir að mestu.

Á svipuðum tíma tóku ríki Asíu stórstíg skref út úr fátækt. Á vegum Sameinuðu þjóðanna lýstu ríki heims örbirgð stríð á hendur með Þúsaldarmarkmiðunum, sem ríki heims gerðu að sínum í upphafi nýrrar aldar. Leiðtogar átta stærstu iðnríkja heims samþykktu á fundi sínum í Gleneagles 2005 að tvöfalda framlög sín til Afríku.

Í heimi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu var farið að líta á málaflokkinn sem hluta af alþjóðapólitík. Framfarirnar í Asíu sýndu að ekki væri nóg að líta á fátæk ríki sem þiggiendur aðstoðar heldur ekki síður sem framtíðar þátttakendur í alþjóðlegu kerfi stjórnmála-, viðskipta- og menningarsamskipta.

Efasemdir ágerðust um það fyrirkomulag að fela sérhæfðum stofnunum opinbera aðstoð við þróunarríkin. DANIDA var flutt inn í danska utanríkisráðuneytið þegar árið 1991 og er heitið DANIDA nú eingöngu notað sem samheiti yfir danska þróunarsamvinnu, en sjálft starfið fer fram í ráðuneytinu og sendiráðum Dana í þróunarlöndunum. Finnar fóru sömu leið með FINNIDA og þar sér utanríkisráðuneytið nú alfarið um finnska þróunarsamvinnu, bæði tvíhliða og fjölþjóðlega. Í Noregi var framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu tekin af NORAD og færð inn í utanríkisráðuneytið árið 2004, en stofnunin gerð að eins konar hugveitu eða þekkingarmiðstöð sem hefði faglegt eftirlit með norski þróunarsamvinnu. Síðar fékk hún einnig það verkefni að veita fé til borgarasamtaka í þróunarsamvinnu. Af Norðurlöndunum utan Íslands er það einungis í Svíþjóð sem stofnun, SIDA, sér um framkvæmd þróunarsamvinnu. Þar hefur utanríkisráðuneytið samt sótt verulega í sig veðrið á undanförunum árum. Ráðuneytið mótar stefnu í einstökum málum með svokölluðum fyrirmælabréfum til SIDA.

Annars staðar er svipaða sögu að segja. Í Hollandi er

þróunarsamvinna alfarið inni í utanríkisráðuneytinu, þó að ekki sé það fyrirkomulag óumdeilt. Í Bretlandi er sérstakt ráðuneyti með málaflokkinn en stöðugar umræður eru um hvernig beri að tengja milli almennrar stefnu í utanríkismálum og stefnu í þróunarsamvinnu. Kanadíska þróunarsamvinnustofnunin, CIDA, sem hélt uppi merkjum þróunarsamvinnu fyrir Kanada frá 1968, var sameinuð utanríkisráðuneytinu í júní, 2013. Sömu sögu er að segja frá Ástralíu þar sem AusAid þróunarsamvinnustofnunin var sameinuð utanríkisráðuneytinu í fyrrahaust. Í Lúxemborg rekur opinbert hlutafélag, Luxembourg Agency for Development Cooperation eða LuxDev, þróunarsamstarf lúxemborgíska ríkisins en utanríkisráðuneytið hefur þó styrkt sig verulega í sessi á undanförunum árum sem hinn stefnumótandi aðili í málaflokknum.

Tólf ráðleggingar DAC um stjórnkerfi þróunarsamvinnu

1. Hafið skýra markmiðslýsingu, í lagatexta eða öðru formi, sem nýtur almenns stuðnings og getur lifað lengi.
2. Forðist að leyfa skammtímaþrýstingi að setja langtíamarkmið í hættu.
3. Hafið skýra verkaskiptingu og tryggið að stefnan sé metin með tilliti til áhrifa á fátæk lönd.
4. Leggið fé í að mæla og segja frá áhrifum aðstoðarinnar.
5. Látið nógu háttsettan stjórnáamann bera ábyrgð gagnvart almenningi á framkvæmd þróunarsamvinnu.
6. Straumlinulagið tvíhliða aðstoð til að samhengi sé í henni á vettvangi.
7. Vinnið að samfellu í mismunandi fjölþjóðlegri samvinnu.
8. Dreifstýring getur verið til bóta en þá þarf árangursmiðaðan hágæðastuðning frá heimaskrifstofu.
9. Róttækar endurbætur á framkvæmd eru nauðsynlegar því framlagsríki þurfa að veita meiri hjálp á hvern starfsmann og auka virkni.
10. Flest framlagsríki ættu að einbeita sér að færri löndum, geirum og – sérstaklega – verkefnum.
11. Þróið starfsanda sem er árangursmiðaður og miðað hvatningakerfi við það, en til þess að auka, ekki veikja, ábyrgð á vettvangi.
12. Vel hæft og áhugasamt starfsfólk, bæði vettvangsráðið og útsent, er nauðsynlegt til að ná árangri. Góðar stofnanir laða að gott starfsfólk.

Svo dæmi séu tekin af smærri löndum, nálægt Íslandi að stærð í heildarframlögum, þá er þróunarsamvinna Eistlands, Lettlands og Litháens öll staðsett í utanríkisráðuneytum viðkomandi landa. Til að útskýra stærðargráðurnar, þá nema framlög Íslands fjórum milljörðum króna 2014, en framlög Eistlands voru 2012 sem svarar 2,8 milljörðum króna (17,9 m. evra), Lettlands 2,5 milljörðum króna (16 m. evra) og Litháens 6,2 milljörðum króna (40 m. evra).³⁶

Skýrsluritari hefur í vinnu sinni rætt við alls 52 starfsmenn ráðuneyta, þróunarsamvinnustofnana og félagasamtaka í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi, Danmörku, Lúxemborg og Írlandi auk starfsmanna þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) og fulltrúa framlagsríkja í París. Fastheldni var áberandi; þar sem stofnun fór með framkvæmd þróunarsamvinnu vildu starfsmenn stofnunarinnar halda því fyrirkomulagi – og á hinn bóginn, þar sem starfið fór fram í ráðuneyti, gátu starfsmenn ráðuneytisins ekki hugsað sér að hverfa aftur til fyrri stofnanauppbyggingar.

STJÓRNKERFI ÞRÓUNARSAMVINNU

Mikil ábyrgð er fólgin í því að stýra útgjöldum til aðstoðar fátæku fólki þannig að fjármunir nýtist eins og best verður á kosið. Hér er ekki hægt að aðskilja stefnu, skipulag og framkvæmd. Ef stefnan er metnaðarfullri en fjármunir gefa tilefni til, svo dæmi sé tekið, þá verður erfitt að sniða skipulag sem hentar og hætta er á að framkvæmdin verði ómarkviss.

Stjórnendur þróunarsamvinnu – hvort sem um er að ræða ráðherra, millistjórnendur eða verkefnisstjóra – þurfa allir að tileinka sér þekkingu og skilning á verkefninu og því umhverfi sem það er rekið í. Það er meðal annars umhverfi alþjóðavæðingar, þar sem ein ákvörðun hefur áhrif á aðrar. Til lítils er fyrir ríka þjóð að hjálpa fátæku landi að framleiða varning til útflutnings ef innflutningshöft hins ríka koma í veg fyrir útflutninginn þegar til á að taka. Til lítils er að hafa sérfræðinga á vettvangi ef allar helstu ákvarðanir um aðstoðina eru síðan teknar á grundvelli pólitískra hagsmuna heima fyrir. Stjórnkerfi þróunarsamvinnu í hverju landi þarf að spila saman sem ein heild. Fjallað er um stefnusamræmingu í kaflanum Örvun hagvaxtar.

Íslenskar stjórnarsýsluhefðir

Fyrstu áratugi Stjórnarráðs Íslands frá 1904 var stjórnarsýslan tiltölulega einföld í sniðum. Ráðherra og röskegla tugur embættismanna tókst á við fremur einföld en stöðug verkefni.³⁷ Með setningu stjórnarráðslaganna árið 1969 var reynt að stemma stigu við útþenslu Stjórnarráðsins. Ráðuneytin voru tiltölulega lítil og þungamiðja fagþekkingar safnaðist fyrir í undirstofnunum. Stofnun ÞSSÍ á sínum tíma var mjög í samræmi við þessar áherslur þó að stofnunin væri fámenn.

Þegar starfshópur embættismanna lagði til að ÞSSÍ yrði sameinað utanríkisráðuneytinu árið 1992 voru starfsmenn stofnunarinnar á Íslandi einungis tveir. Um svipað leyti var gerð tilraun til að efla stjórnunarhlutverk ráðuneytanna með því að innleiða greinaskipta stjórnarsýslu, sem fékk heitið „Nýskipan í ríkisrekstri.“ Tillagan um að ÞSSÍ myndi renna inn í ráðuneytið gekk í

³⁶ Sjá vefsíður viðkomandi ríkja og yfirlit á vefsíðu Concord, heildarsamtaka 1.600 evrópskra borgarasamtaka: <http://aidwatch.concordeurope.org/aid-data/>

³⁷ Forsætisráðuneytið, maí 2010, Skýrsla nefndar um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands, fyrri hluti.

raun gegn nýskipaninni því samkvæmt henni voru stofnanir „enn eflar en ætlunin var að ráðuneytin hefðu áhrif á störf þeirra í gegnum ferli árangursstjórnunar sem kallaði á aukid stefnumótunar- og eftirlitshlutverk af hálfu ráðuneytanna.“ Árið 2005 var sett reglugerð³⁸ um að ÞSSÍ tæki við verkefnum á „fjölbjóðlegum vettvangi“ en hún kom aldrei til framkvæmda.

Samkvæmt skýrslu forsætisráðuneytisins frá 2010, sem hér er vitnað í, leiddi þetta til þess að geta ráðuneyta til stefnumótunar var í raun takmörkuð og byggði á fámennum hópi sérfræðinga. Ráðuneytin hafi veikt en stofnanirnar styrkst. Þessi lýsing á einkar vel við um fyrirkomulag þróunarsamvinnu, þó að skýrslan fjalli ekki um það sértæka dæmi. Hugmyndin um að stefnumótun fari fram í ráðuneyti sem hafi eftirlit með stofnun, sem sjái um framkvæmd, rekst á þann raunveruleika að framkvæmdaaðilinn hefur tilhneigingu til að verða mesti sérfræðingurinn. Sá sem veit mest um málið verður eðlilega sá sem mest áhrif hefur á stefnu í málinu. Þetta setur meðal annars eftirlitshlutverki ráðuneytisins nokkrar skorður.

Helstu ráðleggingar um stjórnkerfi þróunarsamvinnu frá 1992 – 2008

Áhugavert er að lesa þær greinargerðir og skýrslur sem gerðar hafa verið um fyrirkomulag þróunarsamvinnu á undanförunum aldarfjórðungi. Þær eru nokkrar og þó að miklar breytingar hafi orðið bæði innanlands og alþjóðlega á stefnu og framkvæmd þróunarsamvinnu þá eiga flest rök skýrsluhöfunda á þessu tímabili jafn vel við í dag og þegar þau voru sett fram.

Skýrsla	Helstu tillögur	Framkvæmd
1992	Stofnuð skrifstofa þróunarmála í utanríkisráðuneyti og ÞSSÍ lagt niður	Ekki gert
1992	Framlög til þróunarmála verði 0,3-0,4% af þjóðarframleiðslu um aldamót	0,15% árið 2000
1992	Stofna fimm manna þróunarmálaráð	Ekki gert
1996	Ríkisendurskoðun minnir á tillögurnar frá 1992 og allar forsendur séu fyrir því að ráðast í breytingar ³⁹	Ekki gert
1997 ⁴⁰	ÞSSÍ verði áfram með tvíhliða verkefni	Gert
1997	Auknar fjárveitingar verði nýttar til verkefna í samstarfslöndum	Gekk að mestu eftir á næstu árum
1997	Áfram áhersla á sjávarútveg en litið til jarðhita og grunnþjónustu ef framlög aukast verulega	Gekk að mestu eftir á næstu árum
1997	Auka samvinnu við félagasamtök	Gekk að nokkru eftir á næstu árum
2003	Spá um að skipulag þróunarsamvinnu „hneigist til sömu áttar“ og annars staðar á Norðurlöndum á næstu árum	Gekk að nokkru eftir á næstu árum
2003	Hærra hlutfall framlaga renni í gegnum félagasamtök	Gekk að nokkru leyti eftir á næstu árum
2003	Aukinn stuðningur við stofnanir Sþ sem vinna	Gert

³⁸

<http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/aaod47377abc977400256a090053ff91/3711c42ae77254620025709300360147?OpenDocument&Highlight=0,%C3%BEr%C3%B3unarsamvinnustofnun>

³⁹ <http://www.ríkisendurskodun.is/de/skyrslur-radad-ef-tir-malaflokkum/utanrikismal.html> (sjá skýrslu frá 1.5.1996, bls. 123)

⁴⁰ Skýrslan frá 1997 inniheldur ekki beinar tillögur en þó má finna ráðleggingar í ýmsum málum í texta hennar.

	að þróunarsamvinnu	
2003	Ísland gerist aðili að OECD/DAC	Gert 10 árum síðar
2003	Starfsemi háskóla Sþ aukin	Gekk að mestu eftir á næstu árum
2007	ÞSSÍ renni inn í þróunarsamvinnusvið utanríkisráðuneytis	Ekki gert
2008	ÞSSÍ verði áfram sérstök sérstök stofnun en tengist betur utanríkisráðuneytinu	Gert
2008	Þróunarsamvinnusvið verði stofnað sem þriðja sviðið í utanríkisráðuneytinu	Gert
2008	Ísland verði aðili að OECD/DAC	Gert
2008	Samstarfsráð verði ráðherra til ráðuneytis um stefnumörkun	Gert
2008	Skipaður verði stýrihópur innan ráðuneytisins um þróunarsamvinnu	Gert
2008	Stefnt að dreifstýringu á framkvæmd þróunarsamvinnu	Ekki gert

Hér eru ráðleggingar varðandi stöðu ÞSSÍ gagnvart utanríkisráðuneytinu merktar með rauðu. Eins og sjá má hefur tvisvar verið lagt til að ÞSSÍ renni inn í ráðuneytið en í bæði skiptin hafa þau áform runnið út í sandinn.

SENDIRÁÐIN Í AFRÍKU

Sendiráð, fastanefndir og ræðisskrifstofur með útsendum starfsmönnum nefnast einu nafni sendiskrifstofur. Utanríkisráðuneytið starfrækir 22 sendiskrifstofur í 17 löndum. Auk þess starfrækir Þróunarsamvinnustofnun þrjár umdæmisskrifstofur, sem allar hafa stöðu sendiráða, í samstarfslöndunum í Afríku – í Kampala, Maputo og Lilongwe. Þessar þrjár umdæmisskrifstofur eru að öllu leyti í umsjá ÞSSÍ þó að sendiherra gagnvart viðkomandi löndum sé starfsmaður ráðuneytisins, en það er skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu.

Með þessu fyrirkomulagi er gengið út frá því að höfuðmarkmið sendiráðanna sé þróunarsamvinna og sú er reyndin. En þær breytingar sem fjallað er um annars staðar í þessari skýrslu, að Afríkulönd vilja ekki að samskiptin við önnur ríki snúist eingöngu um framlög, hljóta að skipta máli í þessu sambandi. Eftir því sem viðskipti, hagsmunagæsla og önnur hefðbundin utanríkismál vega þyngra má vænta þess að krafan ágerist um að sendiráðin í Afríku gegni víðtækara hlutverki en að vera nær eingöngu vettvangur verkefnastýringar í þróunarsamvinnu.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Töluverður munur er milli landa á því hvernig stjórnkerfi þróunarsamvinnu er byggt upp. Hér er farið yfir stöðuna í svokölluðum *Nordic Plus* löndum, sem hafa með sér töluverða samvinnu (Ísland er í hópnum), auk Lúxemborgar sem nálgast Ísland mest að stærð. Breytingar hafa átt sér stað undanfarin misseri í stýringu þróunarsamvinnu í framlagsríkjum. Þannig hafa stóru

Þróunarstofnanirnar CIDA í Kanada og AusAid í Ástralíu báðar runnið inn í utanríkisráðuneyti viðkomandi landa, líkt og fyrr er getið.

Noregur

Utanríkisráðuneytið er með fjölbjóðlega og tvíhliða aðstoð, þar á meðal eyrnamerkt verkefni alþjóðastofnana.

NORAD er með gæðaeftirlit, þekkingarstjórn og úthlutanir til borgarasamtaka í þróunarsamvinnu.

Svíþjóð

Utanríkisráðuneytið markar stefnu og sinnir fjölbjóðlegri aðstoð.

SIDA er með tvíhliða verkefni og eyrnamerkt verkefni alþjóðastofnana. Aðrar stofnanir sinna verkefnum eins og liðveislu og mannúðaraðstoð.

Finnland

Þróunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

Danmörk

Þróunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

Lúxemborg

Utanríkisráðuneytið markar stefnu og er með fjölbjóðlega aðstoð, þar á meðal eyrnamerkt verkefni alþjóðastofnana, og úthlutar styrkjum til borgarasamtaka.

LuxDev er með tvíhliða aðstoð.

Írland

Þróunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

Bretland

Þróunarsamvinna er nær öll í sérstöku ráðuneyti, DfID.

Holland

Þróunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

ÞRÍR KOSTIR ÁFANGASKÝRSLU

Í áfangaskýrslu að þessari skýrslu, sem birtist á vef utanríkisráðuneytisins 16. júní, voru settir fram þrír kostir til skoðunar. Þeir voru í stuttu máli eftirfarandi:

Kostur 1: ÞSSÍ renni inn í utanríkisráðuneytið og verði hluti af þróunarsamvinnuskrifstofu. Í nýju skipuriti verði tvíhliða þróunarsamvinna verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu. Allar stöður verði flutningsskyldar innan málaflokksins en sérstök ákvæði verði um hvernig hlúð verði að sérhæfingu starfsfólks. Á nýrri þróunarsamvinnuskrifstofu verði sérstök fjármálastjórn sem heldur utan um fjárreiður málaflokksins og sérstaklega unnið að upplýsingamálum hans. Umdæmisskrifstofur verði að “alvöru” sendiráðum.

Kostur 2: Skipulagið verði óbreytt að mestu en ákveðin tilflutningur verkefna verði milli ÞSSÍ og ráðuneytisins. Helstu breytingar verði þær að ÞSSÍ taki að sér framkvæmd og eftirfylgni með eyrnamerknum verkefnum alþjóðastofnana. Eftirlit og árangursmælingar flytjist hins vegar í ráðuneytið.

Kostur 3: ÞSSÍ taki við flestum helstu hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu, sem verði lögð niður, en stefnumótun verði verkefni á alþjóða- og öryggisskrifstofu. Friðargæsla, neyðaraðstoð, verkefnasamstarf við alþjóðastofnanir (þar á meðal Alþjóðabankann), umsjón með skólum Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi fari til ÞSSÍ. Eftirlit og árangursmælingar flytjist til ráðuneytisins. Stjórn verði sett yfir ÞSSÍ.

UMFJÖLLUN UM KOSTI 1, 2, OG 3

Kostur 1

Kostur 1 gerir ráð fyrir því að þróunarsamvinna Íslands, tvíhliða og fjölþjóðleg, verði skipulögð innan utanríkisráðuneytisins. Hann gerir ráð fyrir írska forminu, það er að þróunarsamvinna verði á sérstakri þróunarsamvinnuskrifstofu, en ekki að þróunarsamvinnuverkefnum verði dreift víðar um ráðuneytið líkt og gert er til dæmis í Danmörku. Tvær ástæður eru helstar fyrir því. Önnur er sú að írska fyrirkomulagið stuðlar betur að því að viðhalda fagþekkingu innan málaflokksins og hin að uppbygging íslenska utanríkisráðuneytisins, sem er ekki með landfræðilega skiptingu, hentar ekki til þess.

Með þessari útfærslu færi öll starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið. Tvíhliða þróunarsamvinna og svæðisbundna jarðhitaverkefnið yrðu verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu. Ráðuneytið myndi áfram sinna öðrum þáttum þróunarsamvinnu, svo sem umsjón með starfi skóla HSþ, framlögum í gegnum borgarasamtök, samstarfi við alþjóðastofnanir, liðveislu og neyðaraðstoð.

Hér er gert ráð fyrir að stofnuð verði árangurseftirlitsdeild sem heyrir undir ráðuneytisstjóra en yrði staðsett á þróunarsamvinnuskrifstofu. Mikilvægt er að slík eining hefði mikið sjálfstæði í sínum störfum þó að hún þurfi einnig að vinna náið með þróunarsamvinnuskrifstofu. Sjá nánar umfjöllun um árangurseftirlitsdeild í kaflanum Árangursmat og eftirlit.

Fjármál og upplýsingar væru sömuleiðis verkefni sem yrði staðsett á þróunarsamvinnuskrifstofu en heyrði ekki undir það heldur rekstrar- og þjónustuskrifstofu. Skoðað yrði hvort það kerfi sem nú er notað til að halda utan um tvíhliða samvinnu í samstarfslöndum gæti nýst til að halda utan um öll verkefni málaflokksins. Þetta gæfi skrifstofustjóra þróunarsamvinnu mikilvægar rauntímaupplýsingar um fjárhagslega stöðu verkefna. Fræðslu- og upplýsingastarf yrði sömuleiðis eftl til að ná yfir málaflokkinn í heild sinni. Sjá nánar umfjöllun í kaflanum Fræðsla og upplýsingar.

Með kosti 1 næðist það markmið að einfalda skipulag í málaflokknum. Ekki þyrfti lengur að eiga tímafrekt samráð milli tveggja stofnana heldur yrði starfið skipulagt á einum stað. Enginn vafi léki á umboði til ákvarðana. Skipurit yrði afar einfalt með boðvaldi frá ráðherra til ráðuneytisstjóra til skrifstofustjóra þróunarsamvinnu.

Heildaryfirsýn fengist þar sem hin ýmsu verkefni stæðu jafnfætis hvað varðar áherslur og fjárframlög. Stefnumótun yrði skýrari þar sem ekki þyrfti að skipta framlögum samkvæmt

fyrirfram ákveðnu hlutfalli milli tveggja stofnana heldur hægt að taka tillit til heildaráherslna Íslands í málaflokknum á hverjum tíma. Auðveldara yrði að bregðast við áföllum í einu verkefni með því að ráðstafa fé til annarra.

Með kosti 1 yrðu núverandi umdæmisskrifstofur/sendiráð ÞSSÍ í samstarfslöndunum hluti af sendiráðakerfi Íslands, þó að meginverkefni þeirra yrðu önnur en hefðbundinna sendiráða. Hér er sterklega mælt með því að sendiráðin í Afríku verði áfram mönnuð þróunarsérfræðingum og að forstöðumenn þeirra verði áfram valdir úr þeim hópi sem fólks sem hefur verulega reynslu af tvíhliða þróunarsamstarfi. Viðkomandi einstaklingar hafa mikla þekkingu á málaflokknum og eftir 2004 hefur sömuleiðis safnast upp diplómátísk reynsla meðal þeirra sem ekki ætti að vanmeta.

Í öðrum löndum, þar sem þróunarsamvinna er skipulögð innan utanríkisráðuneytisins, er algengt fyrirkomulag að sendiherra í þróunarlandi sé stjórnarerindreki með almenna flutningsskyldu en flestir aðrir starfsmenn þróunarsérfræðingar. Þessa leið ætti ekki að fara í hinum fámennu íslensku sendiskrifstofum í Afríku, þar sem eru tveir eða þrír fastir útsendir starfsmenn. Kostur 1 miðar að því að hagræða í framkvæmd þróunarsamvinnu og mikilvægt er að útfærsla á honum vinni ekki gegn því markmiði.

Kostur 2

Með kosti 2 er gert ráð fyrir að heildarskipulag í málaflokknum yrði áfram svipað og það er nú en með nokkrum tilflutningi verkefna. Eftirlit færi til ráðuneytisins til að undirstrika eftirlitshlutverk þess með ÞSSÍ, sem yrði áfram meginframkvæmdaaðili hins opinbera í tvíhliða þróunarsamvinnu. Hins vegar tæki ÞSSÍ við umsjón með tvíhliða verkefnum alþjóðastofnana.

Stjórnkerfi málaflokksins yrði eins og lagt er til annars staðar í skýrslunni, það er þingmannanefnd tæki við af þróunarsamvinnunefnd og samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu yrði gert virkara. Sjá kaflann Pólítísk aðkoma og eftirlit. Þá yrði stýrihópur í utanríkisráðuneytinu áfram mikilvægur til samhæfingar milli ráðuneytis og stofnunar.

Utanríkisráðuneytið færi áfram með kjarnaframlög til alþjóðastofnana og færi með stefnumótun í málefnum alþjóðastofnana. Ráðuneytið tæki ákvarðanir um framlög til eyrnamerktra verkefna en fæli ÞSSÍ alla framkvæmd. Þá yrði það verkefni ÞSSÍ að vinna verkefnisskjöl, gera samninga við mótaðilann, sjá eftir atvikum um að ráða sérfræðinga og fylgja aðstoðinni eftir.

Eftirlit og árangursmælingar flyttust í ráðuneytið, sem myndi styrkja almennt eftirlit sitt með ÞSSÍ. Á vegum ráðuneytisins yrðu gerðar úttektir á verkefnistíma, lokaúttektir á verkefnum, úttektir á samstarfi við tiltekin lönd, úttektir á tilteknum tegundum verkefna og úttektir á virkni, árangri og verklagi ÞSSÍ. Stofnunin myndi hins vegar áfram halda uppi eðlilegri eftirfylgni á yfirstandandi verkefnum.

Í þessu fyrirkomulagi mætti festa í sessi það skipulag sem nú þegar er varðandi jarðhitamál, þannig að svæðisbundin áhersluverkefni á sviði þróunarsamvinnu heyrðu klárlega undir ÞSSÍ.

Líkt og nú er, hefði ráðuneytið umsjón með skólum HSÞ og framlögum í gegnum borgarasamtök. Liðveisla yrði áfram hjá ráðuneytinu nema hvað varðar útvegum sérfræðinga til

eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana, en þau verkefni yrðu hjá ÞSSÍ líkt og fyrr er getið. Neyðaraðstoð yrði áfram hjá ráðuneytinu.

Kostur 3

Með kosti 3 yrði heildarumsjón með þróunarsamvinnu Íslands færð að langmestu leyti á einn stað, í sérhæfða stofnun undir utanríkisráðuneytinu. ÞSSÍ myndi þá áfram reka tvíhliða verkefni í samstarfslöndum en að auki taka að sér neyðaraðstoð, liðveislu, umsjón með skólum HSP, úthlutunum til borgarasamtaka og eyrnamerkt verkefni alþjóðastofnana.

Stefnumótun og eftirlit yrðu í þessari útfærslu á hendi utanríkisráðuneytis. Þannig myndi ráðuneytið undirbúa þróunarsamvinnuáætlun og hafa í kjölfarið eftirlit með því að ÞSSÍ framfylgdi henni. Ráðuneytið myndi áfram veita kjarnaframlög til alþjóðastofnana.

ÞSSÍ myndi, sem fagleg framkvæmdastofnun, sinna samskiptum við DAC enda væri í stofnuninni samankomin þekking og reynsla á þróunarsamvinnu og þar væri mest tenging við alla anga starfsins. Fjármálastjórn og upplýsingastarf yrðu í stofnuninni og næðu til þróunarsamvinnu Íslands í heild sinni.

Ólíklegt er að fleiri en tvo til þrjá starfsmenn þyrfti til að sinna málaflokknum í utanríkisráðuneytinu. Þróunarsamvinnuskrifstofa yrði því lögð niður og verkefnið fellt inn í starf alþjóða- og öryggisskrifstofu. Þar færi fram vinna að stefnumótun og eftirliti. Umdæmisskrifstofur ÞSSÍ í Afríku yrðu áfram eins og nú; fyrst og fremst skrifstofur fyrir tvíhliða þróunarsamstarf en héldu stöðu sinni sem sendiráð til að auðvelda samráð við stjórnvöld og önnur framlagsríki í samstarfslandinu og vegna hagsmuna útsends starfsfólks.

Áfram væri þörf fyrir náíð samráð stofnunar og ráðuneytis, ekki síst vegna málefna sem nú eru á könnu ráðuneytisins svo sem liðveislu, friðargæslu, framlaga í gegnum borgarasamtök og neyðaraðstoð. Auk daglegs samráðs væri eðlilegt að fjallað yrði um öll helstu mál á fundi stýrihóps. Í honum ættu sæti framkvæmdastjóri ÞSSÍ, skrifstofustjóri alþjóða- og öryggisskrifstofu og ráðuneytisstjóri, sem væri formaður.

Hér er lagt til að endurvakið yrði það fyrirkomulag að hafa stjórn yfir ÞSSÍ, verði þessi kostur fyrir valinu. Í stjórninni gætu setið fulltrúar Alþingis, háskólasamfélagsins, atvinnulífsins og borgarasamtaka. Formaður yrði trúnaðarmaður utanríkisráðherra. Með því að velja formann með stjórnmálalega reynslu og þekkingu á málaflokknum gæti ráðherra aukið líkur á því að þróunarsamvinna fengi aukin sess í umræðunni, bæði á þingi og meðal almennings.

Með kosti 3 yrði sneytt hjá þeim mikla galla sem er á kosti 2 að ráðuneyti og undirstofnun þess séu nánast samkeppnisaðilar á markaði þróunarsamvinnu, starfandi að sömu markmiðum eftir mismunandi leiðum. Unnið yrði að framkvæmd þróunarsamvinnu að mestu á einum stað. ÞSSÍ myndi bæði samhæfa starf annarra stofnana, svo sem skóla HSP, og halda áfram vinnu sinni að tvíhliða samvinnu í samstarfslöndum. Með því að færa eftirlitið í ráðuneytið yrði ráðsmennskuhlutverk þess undirstrikað án þess að það tæki beinan þátt í framkvæmd þróunarsamvinnu.

Engin ástæða er til að óttast að ÞSSÍ gæti ekki haldið vel utan um verkefni eins og neyðaraðstoð og liðveislu. Það þyrfti þó að koma sér upp sérhæfingu á þeim sviðum. Áfram

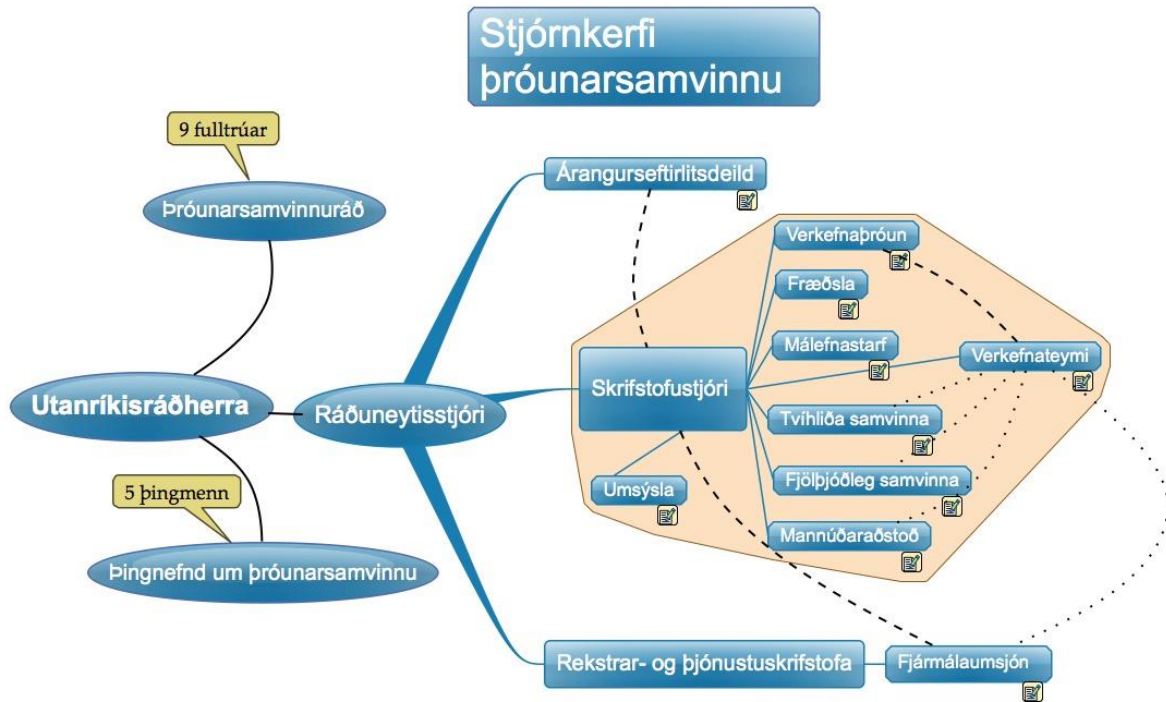
væri ástæða til að nýta þekkingu starfsmanna ÞSSÍ á þróunarsamvinnu í starfi alþjóðastofnana á áherslusviðum Íslands. Í stærri stofnun væri möguleiki á meiri sérhæfingu en nú er, þannig að koma mætti upp sérhæfingardeildum um einstök málefni. Með umsýslu sinni með skólum HSþ myndu bein samskipti ÞSSÍ og skólanna aukast og þar með möguleiki á að nýta þá sem sérfræðistofnanir við framkvæmd þróunarsamvinnu á breiðu sviði.

Skýrsluhöfundur var í upphafi beðinn að gera tillögur um skipulag og fyrirkomulag á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands og taka mið af því að „Einfalt skipulag og markviss framkvæmd eykur líkur á að markmið og áherslur Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu nái fram að ganga og skili sér í árangursríkri og skilvirkri þróunarsamvinnu.” Tillagan sem hér er lögð fram byggir á því mati að mest skilvirkni náist í málaflokknum ef meginþungi starfs að honum er á einum stað en ekki tveimur eins og nú er. Færa má ýmis rök fyrir kostum 2 og 3 en að mati skýrsluhöfundar er líklegast að mest skilvirkni og mest þróunaráhrif náist með kosti 1. Það er því eindregin niðurstaða þessarar skýrslu að meginþungi starfs að þróunarsamvinnu Íslands verði á einum stað, í utanríkisráðuneytinu.

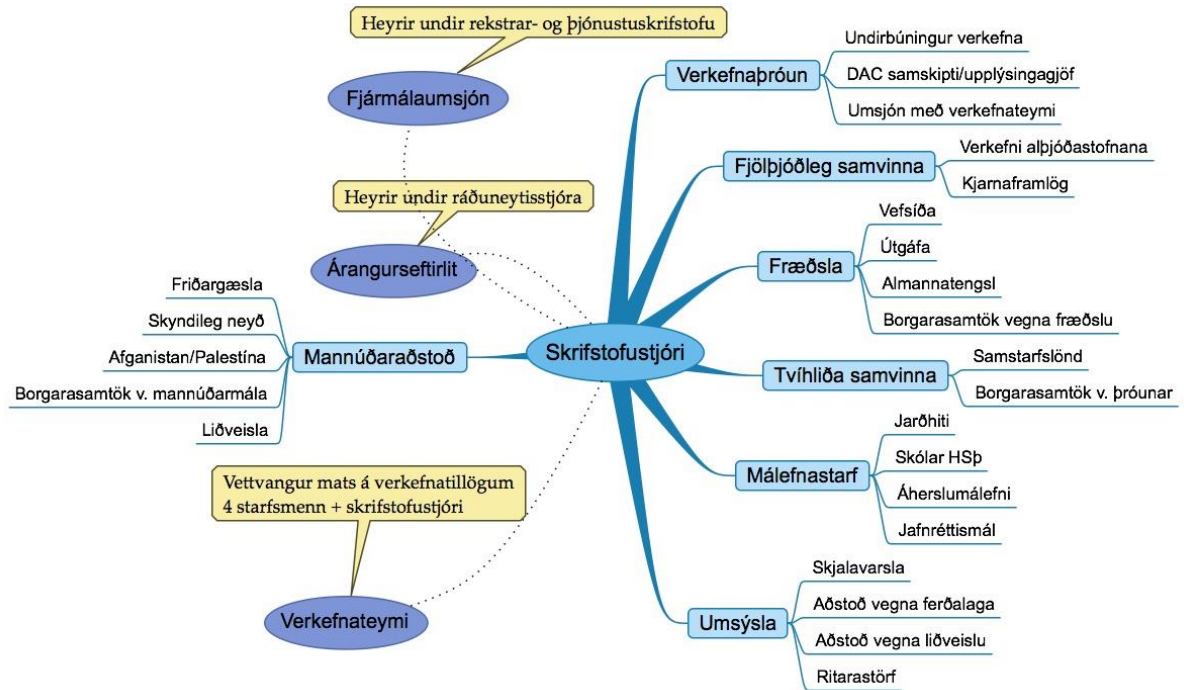
TILLAGA

1. **Öll starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar renni inn í utanríkisráðuneytið og verði hluti af verkefnum þróunarsamvinnuskrifstofu.**
 - a. Í nýju skipuriti verði tvíhliða þróunarsamvinna verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu.
 - b. Allar stöður verði flutningskyldar innan málaflokksins, þannig að starfsfólk eigi kost á að starfa að þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi en sérstök ákvæði verði um það hvernig hlúð verði að sérhæfingu starfsfólks (sjá kaflann Starfsfólk).
 - c. Á nýrri þróunarsamvinnuskrifstofu verði sérstök fjármálaumsjón, sem haldi utan um allar fjárreiður málaflokksins. Verkefnið heyri undir rekstrar- og þjónustuskrifstofu ráðuneytisins en starfi inni á þróunarsamvinnuskrifstofu og í nánnum tengslum við verkefni hennar.
 - d. Fræðslumál verði sérstakt verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu sem einbeiti sér að upplýsingum og fræðslu um þróunarsamvinnu, bæði með sjálfstæðum hætti og í samvinnu við aðra aðila í þjóðfélaginu. Náið samráð yrði við aðra upplýsingamiðlun ráðuneytisins.
 - e. Rekstur umdæmisskrifstofa í samstarfslöndum verði færður undir rekstrar- og þjónustuskrifstofu ráðuneytisins. Þær verði áfram mannaðar þróunarsérfræðingum en sinni áfram ýmsum sendiráðsskyldum líkt og nú er.
 - f. Markvisst verði leitað til fræðasamfélagsins um greiningar, stefnumótun og úttektir í málaflokknum.

HUGMYND AÐ STJÓRNKERFI ÞRÓUNARSAMVINNU ÍSLANDS:



Hugmynd að skipuriti þróunarsamvinnuskrifstofu:



UMFJÖLLUN UM TILLÖGU

Ráðleggingar DAC

Fagteymið sem skoðaði þróunarsamvinnu Íslands í aðdraganda aðildar landsins að þróunarsamvinnunefnd OECD, DAC, benti á þörfina fyrir skoðun á heildarskipulagi þróunarsamvinnu Íslands. Rétt er að vitna í tvö atriði ráðlegginganna til fulls, í þýðingu skýrsluhöfundar:

90. Í tengslum við yfirstandandi viðleitni til að bæta þróunarsamvinnu sína ætti Ísland að endurskoða stofnanafyrirkomulag sitt til að staðreyna hvort það svari enn kalli tímans (fit for purpose). Skýr verkaskipting er milli utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ og ágætar framfarir hafa orðið í því að gera stofnunum tveimur kleift að vinna betur saman. Starfsmenn bæði ráðuneytisins og ÞSSÍ eru áhugasamt fagfólk og á milli þeirra er góð samvinna. Þrátt fyrir það ætti Ísland að íhuga kostnað og ávinning af núverandi skipulagi í þróunarsamvinnu í hlutfalli við þróunarmarkmið sín, stærð sína sem framlagsríkis, verkefni og reynslu og venju annarra DAC ríkja.

91. Í ljósi reynslu DAC ríkja og algengra skipulagsforma ætti Ísland að íhuga hvort núverandi stofnanafyrirkomulag sé enn viðeigandi, einkum í samhengi við sýn og stefnu í þróunarsamvinnu eftir 2014. Í tengslum við þetta ætti Ísland að skoða þau þrjú skipulagsform sem algengust eru meðal aðildarríkja DAC og hvert þeirra henti best. Jafningjarýni DAC hefur leitt í ljós að stofnanafyrirkomulag er mismunandi og breytilegt milli landa, en flest þeirra annað hvort samþætta skipulag þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins (svo sem Danmörk og Noregur), samþætta þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins en með skýrum aðskilnaði þróunarsamvinnu innan heildarskipulagsins (svo sem Nýja Sjáland og Írland) eða gera utanríkisráðuneytið ábyrgt fyrir stefnu en framkvæmdina í stofnun (svo sem Austurríki og Belgía). Heildarskipulag Íslands fellur ekki nákvæmlega í neitt af þessum skipulagsformum þar sem í utanríkisráðuneytinu er bæði stefnumótun og framkvæmd og síðan er einnig framkvæmdastofnun.

Spurningin um heildarskipulag þróunarsamvinnu snýst um það hvaða skipulag stuðli að mestum árangri, líkt og ÞSSÍ bendir meðal annars á í sínum athugasemdum. Gengur betur að ná markmiðum Íslands í þróunarsamvinnu með núverandi skipulagi eða næst meiri árangur með að breyta skipulaginu og þá hvernig? Það er spurningin sem liggur fyrir.

Í þessari skýrslu er því lýst hvernig mörg þeirra ríkja sem Íslendingar bera sig saman við hafa valið að fella framkvæmd þróunarsamvinnu inn í sín utanríkisráðuneyti. Þetta á við um Noreg, Finnland, Danmörku, Holland og Írland. Á undanförunum árum hafa Nýja Sjáland, Ástralía og Kanada einnig fellt völdugar þróunarsamvinnustofnanir sínar inni í ráðuneyti. Önnur ríki eru með ýmsar útfærslu af sérhæfðum þróunarstofnunum, svo sem Svíþjóð og Lúxemborg. Í Bretlandi er sérstakt ráðuneyti þróunarmála.

Ráðuneyti og stofnanir

Í skýrslunni Samhent stjórnarsýsla⁴¹ segir: „Nefndin vekur athygli á vandamálum þess, í jafnlitilli stjórnarsýslu og á Íslandi, að flytja starfsemi og þá sérþekkingu sem henni tengist út í stofnanir, sem oft lifa tiltölulega sjálfstæðu lífi, án annarra tengsla við ráðuneytin en fjárhagslegra.”

Þarna er komið orðum að tveimur vandamálum: Annars vegar því óhagræði sem hlýst af því að koma sérþekkingu fyrir á fleiri en einum stað í hinni fámennu íslensku stjórnarsýslu og hins vegar því að stofnanir lifa oft tiltölulega sjálfstæðu lífi.

Skipulagsbreytingin sem varð með þróunarsamvinnulögum 2008 tók á síðara vandamálinu og ÞSSÍ er nú staðsett í húsnæði ráðuneytisins og starfsfólk þess á regluleg samskipti við starfsfólk ráðuneytisins. Fyrri vandinn er enn til staðar í þróunarsamvinnu Íslands.

Innan ÞSSÍ er reynsla og þekking sem nær langt út fyrir afmörkuð verkefni í þróunarsamvinnu. Með starfi sínu að þróun jarðhita hefur ÞSSÍ tengt saman ólíka aðila eins og jarðhitaskólann, einkafyrirtæki, alþjóðlega þróunarsjóði, ríkisstjórnir í framlags- og viðtökuríkjum, Afríkusambandið og stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Þróun á árangursmælingum, sem hefur átt sér stað innan ÞSSÍ, á ekki erindi eingöngu við framkvæmd afmarkaðra verkefna heldur þróunarsamvinnu Íslands í heild

ATHUGASEMDIR ÞSSÍ

Óskað var eftir athugasemdum við áfangaskýrslu sem birt var 16. júní á vef utanríkisráðuneytisins. Í athugasemdum Þróunarsamvinnustofnunar, sem eru undirritaðar af framkvæmdastjóra fyrir hönd starfsfólks, segist stofnunin telja að „hugmyndir að meiriháttar breytingum á skipulagi og framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands séu ótímabærar. Það skipulag sem samþykkt var á sínum tíma hefur ekki verið innleitt að fullu og því ekki fengið tækifæri til að sýna ágæti sitt.” ÞSSÍ segir að skipulag þurfi öðru fremur að taka mið af þeim markmiðum sem stjórnvöld setja sér. „Þar hlýtur spurningin um faglega dýpt og um „árangursmenningu” stofnunar eða ráðuneytis að veða þungt, og einnig markmiðið að vera í fremstu röð í góðum vinnubrögðum í þróunarsamvinnu til að ná sem mestum árangri út úr hverri krónu.”

Í athugasemdunum segja starfsmenn ÞSSÍ að þeir hafi ”sameiginlega unnið að því að festa árangursmenninguna í sessi í öllu sem gert er. Því hlýtur stofnunin að spyrja hvort líklegt sé að flutningur tvíhliða samvinnu inn í ráðuneyti styrki frekar árangursáherslur í þróunarsamvinnu og skili meiri faglegru dýpt. Verðum við „betri” við slíka breytingu?”

ÞSSÍ bendir á að Ríkisendurskoðun og DAC hafi hvorar um sig bent á veikleika í framkvæmda- og árangurseftirliti ráðuneytisins með starfsemi ÞSSÍ og annarri þróunarsamvinnu. „Ástæða er til að velta því fyrir sér hvort það sé líklegt til að bæta eftirlitið ef ráðuneytið verður komið með framkvæmdina á eigin herðar (sjá tillögu 1) og hafi því eftirlit með sjálfu sér. Á það má benda að þær umbætur sem hafa verið gerðar, sem svar við gagnrýni Ríkisendurskoðunar, hafa ekki síður verið unnar af starfsmönnum ÞSSÍ en ráðuneytisins.”

Niðurstaða ÞSSÍ er að kostur 2 í áfangaskýrslunni, um að skipulagið verði óbreytt að mestu en ÞSSÍ taki við öllum tvíhliða verkefnum en árangursmat og eftirlit verði hjá utanríkisráðuneytinu ”sé í besta samræmi við þá stjórnarsýslulegu niðurstöðu sem varð þegar lögin um þróunarsamvinnu voru sett árið 2008 og bregðist best við þeirri gagnrýni sem komið hefur fram um veikleika í eftirliti og úttektum. Okkur sýnist að valkostur 2 feli í sér fulla framkvæmd laganna frá 2008, en deila má um það hvort þeim hafi verið fylgt að fullu, eins og skýrsluhöfundur bendir á. Þótt ÞSSÍ hafi kostað kapps um að byggja upp eftirlits- og úttektargetu stofnunarinnar á undanförunum árum og að verklag í þeim efnum sé nú allt annað og betra en fyrr er stofnunin fús til að fallast á að þessir þættir flytjist í meginatriðum til ráðuneytisins, enda styðjum við þá grundvallarreglu að það sé ekki góð stjórnarsýsla að vera eftirlitsaðili með sjálfum sér.”

⁴¹ Forsætisráðuneytið, desember 2010, Samhent stjórnarsýsla, bls 52: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrsla-stjornarradslaganefnd.pdf>

sinni. Hið sama má segja um þá miklu þekkingu á alþjóðlegum viðmiðum í þróunarsamvinnu sem til staðar er hjá stofnuninni.

Pungamiðjan í starfsemi ÞSSÍ er áfram tvíhliða verkefni í samstarfslöndum en aðferðirnar hafa verið að breytast eins og lesa má um í kaflanum Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndunum. Hlutverk ÞSSÍ er nú fyrst og fremst að semja við framkvæmdaaðila (í flestum tilvikum héraðsstjórnir) um verkefnin og hafa eftirlit með framkvæmdinni.

Ýmislegt í starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar að undanfögnu minnir þannig mjög á þá heildarsýn og samhæfingar- og eftirlitshlutverk sem eiga eðlilega ekkert síður heima í ráðuneyti heldur en í stofnun. Á sama tíma hefur ráðuneytið eftt verulega starf sitt við stefnumótun og samhæfingu í málaflokknum sem og eftirlit með framkvæmdinni. Í því kann að felast þversögn en styrking beggja aðila á undanfögnu árum – aukin fagmennska, ferskar áherslur, bætt stefnumótun – felur í sér aukna hættu á tvíverknaði, skörun, árekstrum og ósamræmi.

Líkt og sérfræðingar DAC benda á, þá er nú svo komið að heildarskipulag þróunarsamvinnu Íslands er óþarflega flókið. Þetta flókna skipulag vinnur gegn markmiðinu um einfalt skipulag sem skili sér í skilvirkri og árangursríkri þróunarsamvinnu, sem var veganesti skýrsluhöfundar í vinnu sinni líkt og kemur fram í inngangi skýrslunnar.

Hægt er að draga úr tvíverknaði, skörun, árekstrum og ósamræmi. Það er gert með miklu samráði, eins og því sem nú á sér stað milli þróunarsamvinnuskrifstofu og ÞSSÍ. Stýrihópur innan ráðuneytisins með formennsku ráðuneytisstjóra gegnir þar mikilvægu hlutverki en sömuleiðis ýmsir starfshópar þar sem starfsfólk ráðuneytisins og ÞSSÍ vinna sameiginlega að stefnumótun á ýmsum sviðum.

Þegar stjórnvöld í Nýja Sjálandi ákváðu árið 2009 að fella hálfsjálfstæða þróunarsamvinnustofnun sína alveg inn í utanríkisráðuneytið voru ein helstu rökin einmitt þau að með því sparaðist vinna og kostnaður sem færi í samráð milli ráðuneytis og stofnunar. Þegar málið er skoðað virðist ljóst – eins og DAC skýrslan gefur í skyn – að sterk rök þurfi fyrir því skipulagi að reka opinbera þróunarsamvinnu í tveimur litlum einingum fremur en einni stærri.

Tækifæri með breytingum

Ekki er nóg að skoða hvort eitthvað sé að því skipulagi sem nú er heldur ekki síður hvaða tækifæri gefist með breytingum.

Þróunarsamvinna er – eða á að vera – eitt af meginhlutverkum utanríkisráðuneytis vestræns ríkis. Ef stórum hluta hennar er komið fyrir í stofnun, sem lifir sínu sjálfstæða lífi, er ætíð hætta á því að hún missi pólitíska vigt. Sem slík er ekki víst að hún fái þann þunga í áherslum ráðherra sem hún fengi ella.

Heildarsýn fæst á málaflokkinn ef hann er allur á einum stað. Betra flæði verður í stefnumótun, skipulagi og framkvæmd þegar einn starfsmannahópur vinnur að verkefninu. Aukin tækifæri gefast til að samnýta þekkingu og reynslu sem til staðar er. Þetta skiptir ekki síst máli þegar um er að ræða litla stjórnsýslu og takmörkuð fjárráð.

Stjórnskipulagið verður einfaldara. Ekki fer milli mála hver hefur umboð til ákvarðanatöku í hverju máli fyrir sig. Ekki verður lengur þörf á að semja milli stjórnsýslustiga um margvísleg atriði, stór og smá. Þegar ágreiningur kemur upp er ljóst hver hefur umboð til að taka á honum.

Dregið verður úr tvíverknaði og margvíslegu óhagræði í rekstri. Hagræði næst af því að nýta starfsmenn, sem nú starfa að verkefnum eins og kynningu, bókhaldi, fjármálastjórn, skjalastjórn, skýrslugerð, eftirliti, árangursmati, stefnumótun og málafylgju í þágu málaflokksins í heild sinni. Rekstur sendiráða færist undir utanríkisráðuneyti, sem er sérhæft í rekstri sendiráða.

Tækifæri gefast til að efla sérþekkingu í stærri einingu, til dæmis með því að hafa sérfræðinga á mikilvægum málefnasviðum sem erfitt er að réttlæta nú, þegar starfsemin er í tveimur tiltölulega fámennum einingum.

Með nýjum starfsháttum ÞSSÍ, með áherslu á vandaðan undirbúning og eftirlit en að framkvæmd sé að mestu í höndum héraðsstjórna í samstarfslöndunum, veikjast þau rök að betra sé að hafa sérstaka stofnun til að sjá um framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu. Framkvæmdin er farin frá stofnuninni til samstarfsaðilans.

Hægt er að nýta þá miklu þekkingu sem er til staðar í ÞSSÍ á framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu til hagsbóta fyrir marghliða aðstoð og aðrar greinar málaflokksins. Þannig getur málefnavinna Íslands hjá Alþjóðabankanum í Washington eða Sameinuðu þjóðunum í New York og Genf notið góðs af reynslu starfsmanna á vettvangi í Afríku. Að sama skapi getur reynsla starfsmanna ráðuneytisins af fjölbjóðlegri samvinnu opnað nýjar víddir í tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum.

Í málum sem utanríkisráðuneytið starfar að næst mestur árangur þegar tekst að samnýta krafta víðs vegar að. Skýrslan Samhent stjórnsýsla tiltekur einmitt að utanríkisráðuneytið hafi ákveðna sérstöðu meðal íslenskra ráðuneyti (ásamt með forsætisráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu)⁴² „að því er varðar tíðni, umfang og tilefni samstarfs við önnur ráðuneyti innan Stjórnarráðsins.” Það sama má segja um annað samstarf á vegum ráðuneytisins, sem er í reglulegum og miklum samskiptum við bæði aðila innanlands og alþjóðlegar stofnanir, samtök, sjóði og erlend ríki.

Eftirlit

Í núverandi skipulagi er bæði faglegt og fjárhagslegt eftirlit með verkefnum aðallega á tveimur stöðum, það er í ráðuneytinu og Þróunarsamvinnustofnun. ÞSSÍ hefur eftirlit með samningum um tvíhliða verkefni í samstarfslöndum, auk jarðhitaverkefna, og ráðuneytið hefur eftirlit með samningum um verkefni á sínu starfssviði auk þess að hafa eftirlit með ÞSSÍ sem undirstofnun ráðuneytisins. Að auki er til staðar þinglegt eftirlit í utanríkismálanefnd og með starfi þróunarsamvinnunefndar og í samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu felst ákveðið eftirlit. Ríkisendurskoðun tekur fram í skýrslu sinni um skuldbindandi samninga utanríkisráðuneytisins að mikilvægt eftirlit felist í umfjöllun stýrihóps um úttektir á verkefnum.⁴³

⁴² Samhent stjórnsýsla, bls. 60

⁴³ Skuldbindandi samningar, 8, utanríkisráðuneyti, bls. 14:

http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi_samningar_utanrikisraduneytis.pdf

Með þeim tillögum sem settar eru fram í þessari skýrslu yrði faglegt eftirlit í höndum árangurseftirlitsdeildar sem heyrir beint undir ráðuneytisstjóra, þó að hún vinni náið með þróunarsamvinnuskrifstofu. Fjármálaleg umsjón myndi heyra undir rekstrar- og þjónustuskrifstofu ráðuneytisins, og þar með undir eftirlit yfirmanns skrifstofunnar þó að viðkomandi starfsmenn yrðu staðsettir á þróunarsamvinnuskrifstofu. Þinglegt eftirlit yrði eftir með stofnun þingnefndar um alþjóðlega þróunarsamvinnu og aðkoma – og þar með eftirlit – utanaðkomandi sérfræðinga yrði styrkt verulega með öflugara samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Með þessu fyrirkomulagi er eftirlitskeðjan því bæði einfölduð og eflid.

Rök fyrir stofnun og umfjöllun um þau

Rök fyrir því að tvíhliða þróunarsamvinna verði í sérstakri stofnun en ekki í utanríkisráðuneytinu koma meðal annars fram í athugasemdum ÞSSÍ við áfangaskýrsluna frá 16. júní og hafa þegar verið lögð fram í stuttri samantekt fyrr í þessum kafla. Þær er hægt að lesa í heild sinni á vefum utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ.

Fleiri rök má reyndar telja til, en koma fram í athugasemdum ÞSSÍ, sem skýrsluhöfundur hefur heyrt bæði héraðs og erlendis. Hér eru þau helstu talin upp, en inndregni textinn er umfjöllun skýrsluhöfundar um hvert og eitt atriði:

1. Fagþekking helst innan stofnunarinnar með starfsmönnum sem vinna að málaflokknum í langan tíma. Utanríkisráðuneytið (þetta á við um Ísland og önnur lönd) leggur áherslu á að ráða starfsmenn með góða almenna þekkingu þó að stundum sé einnig óskað eftir sérþekkingu á ákveðnum sviðum. Inn í stofnun eru hins vegar ráðnir sérfræðingar, á grundvelli auglýsinga, sem eiga von á að starfa lengi að málefnum og hafa því tækifæri til að mikillar sérhæfingar. Þetta er fólk sem helgar sig málefnum, fylgist með alþjóðlegum stefnum og straumum og getur unnið að þróunaraðstoð í samræmi við nýjustu hugmyndir í málaflokknum.

Með samruna þarf að tryggja að hlúð sé að fræðilegri þekkingu. Þar skiptir upplýst starfsmannastefna meginmáli. Enginn munur er á auglýsingaskýldu milli ráðuneytisins og ÞSSÍ. Í raun hefur ráðuneytið ráðið starfsmenn á grundvelli sérfræðiþekkingar á ýmsum málum, þar á meðal þróunarsamvinnu, og til stofnunarinnar hafa ekki ætíð ráðist einstaklingar með mikla reynslu af þróunarsamvinnu en hafa lært hana í starfi. Í þessari skýrslu er lagt til að samruni ÞSSÍ við ráðuneytið verði með því móti að starfsmönnum stofnunarinnar verði boðið starf við þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins. Þannig yrði stuðlað að því að viðhalda fagþekkingu sem hefur byggst upp innan ÞSSÍ á undanförunum árum og áratugum. Sjá nánari umfjöllun í kaflanum Starfsfólk.

2. Flutningsskylda ráðuneytisins getur orðið til þess að sérþekking hverfi úr málaflokknum. Starfsmaður í þróunarverkefnum getur allt eins átt von á því að vera sendur í alls ótengt verkefni og sá sem leysir hann af hólmi gæti auðveldlega haft bakgrunn sem er þess eðlis að hann byrjar á núllpunkti. Flutningar eiga sér stað á um það bil fjögurra ára fresti þannig að reglulega er eins og verið sé að byrja upp á nýtt.

Á þessu þarf að taka. Hreyfanleiki innan málaflokksins getur verið afar jákvæður, stuðlað að aukinni starfsánægju og víðari sýn á verkefnum. Flutningsskylda sem rífur

starfsfólk út úr málaflokki sem það hefur sérhæft sig í getur á hinn bóginn valdið því að þekking hverfur og samfella rofnar. Sjá nánari umfjöllun í kaflanum Starfsfólk.

3. Framkvæmd opinberra verkefna er betur fyrir komið í sérstökum stofnunum en í ráðuneytum, sem aftur á móti einbeiti sér að stefnumörkun og eftirliti.

Skipulag framkvæmda opinberra verkefna er reyndar með ýmsu móti og hefur ekki í öðrum ríkjum komið í veg fyrir að risastórar þróunarstofnanir séu teknar inn í utanríkisráðuneyti. Hér á landi er utanríkisráðuneytið það ráðuneyti sem hefur fæstar undirstofnanir, eða tvær. Utanríkisráðuneytinu er sérstaklega mikilvægt að geta samhæft starfsemi milli starfsstöðva og verkefna, þannig að unnið sé að vel mótudum markmiðum í gegnum starf í mismunandi sendiráðum, fastanefndum og heimaskrifstofu. Í þessari skýrslu eru færð rök fyrir því að einmitt sé þörf fyrir slíkar starfsaðferðir ef Ísland vill hámarka framlag sitt til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu með áherslu á sína sérþekkingu. Með tillögum sem hér eru settar fram er mælt með því að eftirlit þingsins fari meðal annars fram í gegnum þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu og einnig verði faglegt eftirlit með málaflokknum með mun öflugra samstarfsráði, en því sem nú starfar. Þá er hér sett fram tillaga um árangurseftirlitsdeild, sem þyrfti að hafa ákveðið sjálfstæði í sínum störfum. Sjá nánari umfjöllun í kaflanum Árangursmat og eftirlit.

4. Hið diplómatiska metorðakerfi utanríkisráðuneytisins er ekki vel sniðið að starfsumhverfi tvíhliða þróunarsamvinnu.

Hið diplómatiska metorðakerfi flækir stjórnsýsluna almennt, sem er sjálfstætt viðfangsefni. Framgangur í diplómatiskefnum starfstítlum hefur í raun lítið að segja þegar kemur að störfum í sjálfu ráðuneytinu, þar sem sendiherrar geta verið – og eru – undirmenn á skrifstofum sem stýrt er af fólki sem er lægra sett í hinum diplómatiska tröppugangi. Metorðakerfið getur skapað flækjur og því er hér með beint til ráðuneytisins að nauðsynlegt sé að finna lausn í þessu efni, verði ákveðið að þróunarsamvinna fari öll inn í ráðuneytið.

5. Ákvarðanatoka gæti orðið seinvirkari en nú er. Í ráðuneytum er hefð fyrir því að ráðherra taki margar ákvarðanir eða ráðuneytisstjóri fyrir hans hönd. Best fer á því að boðleiðir séu stuttar og skýrar.

Ráðuneytið hefur sýnt að þar er hægt að taka hraðar ákvarðanir þegar þess þarf við. Það dregur þó ekki úr mikilvægi þess að stuðlað sé að starfsumhverfi sem gerir millistjórnendum kleift að taka ákvarðanir frá degi til dags í samræmi við markaða stefnu. Með því að einfalda skipulag þróunarsamvinnu ættu boðleiðir að vera skýrari og ákvarðanatoka auðveldari þar sem ekki fer milli mála hver hefur umboð til ákvarðanatöku hverju sinni.

6. Ráðherrar hafa mikið vald og gætu, þó að það fari eftir einstaklingum, haft tilhneigingu til að taka ákvarðanir byggðar á pólitískum stundarhagsmunum. Viss fjarlægð frá pólitíkinni styður við langtímahugsun í málaflokknum.

Staða ÞSSÍ er þannig í dag að hún heyrir undir utanríkisráðherra, sem getur – sjálfur eða í gegnum sína embættismenn – gefið henni fyrirmæli. Fjarlægðin er þannig minni en hún virðist. Hún er samt nokkur í raun og með sameiningu í ráðuneytinu er líklegt

að ýmis verkefni sem algeng eru í ráðuneytum muni aukast hjá sumum núverandi starfsmönnum ÞSSÍ. En þá má velta því fyrir sér hvort það sé málaflokknum í raun til framdráttar að hafa fjarlægð frá ráðherra.

7. Stofnun getur leyft sér að vera frjálsglegri í upplýsinga- og kynningarstarfi en ráðuneyti. Hefð er fyrir því í utanríkisráðuneytinu að nánast allt sem frá því fer sé lesið og samþykkt af ráðherra, aðstoðarmanni ráðherra eða ráðuneytisstjóra í umboði ráðherra. Stofnun getur – eða hefur, í öllu falli – leyft sér að vinna sínum málefnum fylgi meðal almennings, jafnvel í andstöðu við ákvarðanir þings og stjórnar á hverjum tíma.

Mjög ákveðin takmörk eru á sjálfstæði í upplýsingamiðlun hins opinbera, hvort sem um er að ræða ráðuneyti eða stofnun. Það er ekki óeðlileg krafa ráðherra að upplýsingar úr ráðuneyti hans – eða stofnun sem tilheyrir ráðuneytinu – séu í einhverju samræmi við stefnu stjórnvalda. Hvað sem því líður, þá hefur utanríkisráðuneytið verið að feta sig áfram í frjálsglegri upplýsingagiöf með notkun samfélagsmiðla og óformlegum pistlum starfsmanna á heimasíðu ráðuneytisins. Til þess að undirstrika þörf fyrir einbeitta miðlun upplýsinga um þróunarsamvinnu til almennings er í þessari skýrslu lagt til að fræðsla og upplýsingamiðlun verði sérstakt verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu.

Kostur 3?

Hér hafa fyrst og fremst verið færð rök fyrir því að þróunarsamvinna Íslands verði á einum stað, sem er mjög í samræmi við ráðleggingar DAC skýrslunnar. Kostur 3, sem nefndur var í áfangaskýrslu, er að nær öll þróunarsamvinna Íslands verði í Þróunarsamvinnustofnun sem verði áfram undirstofnun utanríkisráðuneytisins, en kjarnaframlög til alþjóðastofnana, stefnumótun og eftirlit yrðu í ráðuneytinu. Niðurstaða þessarar skýrslu eru að mæla fremur með sameiningu inni í utanríkisráðuneyti heldur en að málaflokknum verði öllum komið fyrir í sérstakri stofnun. Meginástæðan er sú að það verði þróunarsamvinnu Íslands til heilla að vera eitt af þremur meginverkefnum ráðuneytisins og stuðla að sem mestri samhæfingu með öðru starfi ráðuneytisins að alþjóðlegri málefnavinnu.

Kjarnahugsunin á bak við þær skipulagsbreytingar sem hafa orðið í málaflokknum í öðrum löndum á undanförunum árum og áratugum er að þróunarsamvinna eigi að vera miðlægt verkefni utanríkisráðuneytis, og að ekki eigi að slíta hana úr tengslum við annað starf. Samskipti við önnur ríki – líka þróunarríki – séu á verksviði utanríkisráðuneytis og samskiptin við þau eigi ekki að setja á annan stall með því að útvista þau til sérhæfðrar stofnunar.

Þegar kanadísk stjórnvöld ákváðu að færa þróunarstofnunina CIDA inn í utanríkisráðuneytið á síðasta ári þá voru borgarasamtök í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og hjálparstarfi full efasemda. Þróunarsamvinnuráð Kanada, hugveita sem sjálfbodasamtök í alþjóðlegu þróunarsamvinnu reka sameiginlega, skoðaði fyrirætlanirnar með gagnrýnum augum en ákvað á endanum að styðja þær að gefnum ákveðnum forsendum. Í yfirlýsingu ráðsins segir meðal annars:⁴⁴ „Hið nýja ráðuneyti utanríkis- viðskipta- og þróunarmála býður upp á einstakt tækifæri til að ná meiri stefnusamræmingu Kanada gagnvart þróunarlöndum og auka skilvirkni framlaga Kanada til fátæktarminnkunar og mannúðarviðbragða.” Hins vegar bætti ráðið við að hætta á því að þróunarsamvinnan yrði undir í samkeppni við önnur utanríkismál væri „mjög raunveruleg”.

⁴⁴ http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/2013-04-29_Benchmarks_for_development_and_HA.pdf

Ráðið, í samstarfi við önnur samtök, mótaði þess vegna nokkra mælikvarða á starfsemi ráðuneytisins að þróunarsamvinnu og ætla að nota þá til að fylgjast með því hvort skipulagsbreytingin verði í raun og veru til góðs út frá markmiðum áhugafólks um þróunarsamvinnu.

Rökin fyrir því að einfalda stjórnkerfi þróunarsamvinnu eru sérstaklega mikilvæg fyrir Ísland, með sína fámennu stjórnsýslu. Því minni sem einingarnar eru því minni tækifæri gefast til sérhæfingar og samhæfingar. Í íslenskri stjórnsýslu þarf hver starfsmaður að sinna margvíslegum verkefnum, bera marga hatta. Skýrsluhöfundur fékk að kynna þvi hvernig starfsmenn fastanefndar Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum í New York vinna að framgangi áhersluatriða íslenskra stjórnvalda í tengslum við þróunarmarkmiðin sem ríki heims vinna nú að og ætla að gefa út á næsta ári. Starfsmaður sem að morgni vinnur að hagsmunagæslu vegna hvalveiða þarf að geta flutt ræðu síðdegis um mikilvægi landgræðslu og rætt um jarðhitaverkefni í Austur-Afríku að kvöldi. Skipulag þróunarsamvinnu í íslensku stjórnkerfi þarf að greiða fyrir því mikla samráði sem er undirstaða þess að hægt sé að beita þessu vinnulagi en ekki leggja steina í götu þess eða gera það dýrara. Ef starfsmenn á sviði þróunarsamvinnu tilheyra sama vinnuveitanda, sama starfshópnum, þá er líklegra að samráðið virki betur en ef svo er ekki. Eftir sem áður þarf að sjálfsgöðu samráð og samskipti við fjölda annarra aðila innan lands og utan eins og venjan er í ráðuneytum, alveg sérstaklega utanríkisráðuneytinu.

Þróunarsamvinna er ekki lengur – og á alls ekki að vera – tiltölulega einfalt framkvæmdaatriði. Þróunarsamvinna er ekki bara að byggja spítala og bora eftir vatni í fátækum löndum, þó að það geti verið mikilvægur hluti af henni. Rökin fyrir framkvæmdastofnun eru meðal annars þau að eðlilegt sé að hafa stofnun í framkvæmdum á meðan ráðuneytið mótastefnu og hefur eftirlit. En stefnumótun og eftirlit eru meginverkefni í nútíma þróunarsamvinnu. Stefnumótun felst í alþjóðlegri samhæfingu og samskiptum við viðtökuríkið. Eftirlit felst í því að tryggja að þróunarárangri sé náð og að vel sé farið með fé íslenskra skattgreiðenda.

Með því að færa núverandi starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið er verið að vinna að því að sú þekking sem er fyrir hendi í stofnuninni nýtist til að stefnumótun og eftirlit í málaflokknum verði eins og best verður á kosið. Væru flest núverandi þróunarsamvinnuverkefni ráðuneytisins færð til ÞSSÍ þá þyrftu stefnumótun og eftirlit samt sem áður að vera eftir í ráðuneytinu, í samræmi við hefðbundna verkaskiptingu ráðuneyta og stofnana. Hætta er á að markmiðið um að einfalda starf að málaflokknum í stjórnsýslunni næðust ekki og það yrði áfram á tveimur stöðum.

Þróunarsamvinna er síkvikur málaflokkur eins og sést á þeim stefnubreytingum sem hafa orðið á honum frá sjöunda áratugnum. Alþjóðleg stefnumótun þróunarsamvinnu verður til í samvinnu ríkja á margvíslegum vettvangi, til dæmis hjá Sameinuðu þjóðunum, á reglulegum ríkjaráðstefnum og í almennu samstarfi framlags- og viðtökuríkja. Málaflokkar sem snerta nána hagsmuni ríkja, þar á meðal Íslands, innihalda oft mikilvæg atriði þróunarsamvinnu. Nú standa til dæmis yfir alþjóðlegar samningaviðræður um loftslagsmál, þar sem samið er um bæði útblásturskvóta og framlög til þróunarlanda. Allt sem örvar samskipti þeirra sem vinna fyrir Íslands hönd að ólíkum en tengdum málaflokkum er af hinu góða. Tenging milli málaflokka innan utanríkisráðuneytisins ætti að geta verið einfaldari heldur en ef þróunarsamvinna væri fyrst og fremst viðfangsefni sérstakrar framkvæmdastofnunar.

6. Pólitísk aðkoma og eftirlit

Frá upphafi hefur þótt mikilvægt að Alþingi fylgdist vel með íslenskri þróunarsamvinnu. Í greinargerð með lögum um ÞSSÍ árið 1981 segir að undirbúningsnefnd telji „eftir atvikum rétt, að sú leið sé farin, að sameinað Alþingi kjósi stjórn stofnunarinnar, þar sem slíkt mundi veita nokkra tryggingu fyrir viðtækri pólitískri samstöðu um málefnið.“ Enn í dag nefna þingmenn þörfina fyrir viðtæka pólitíska samstöðu um þróunarsamvinnu þegar skipulag þróunarsamvinnu er rætt.

Þróunarsamvinnunefnd

Þar til ný lög voru sett um þróunarsamvinnu árið 2008 var stjórn kjörin af Alþingi yfir ÞSSÍ. Litið var á stjórnarmenn sem fulltrúa flokkanna á þingi og þeirra hlutverk í stjórn var meðal annars að hafa pólitískt eftirlit með ÞSSÍ og tala fyrir málefnum stofnunarinnar inni í stofnunum flokkanna. Stjórnarmenn heimsóttu verkefnasvæði ÞSSÍ og áttu þátt í helstu ákvörðunum sem teknar voru. Þetta fyrirkomulag leiddi af sér að tvíhliða þróunarsamvinna varð sjaldan eða aldrei að pólitísku bitbeini. Hins vegar var veikleiki fyrirkomulagsins að það skapaði ákveðna óvissu um boðvald utanríkisráðherra gagnvart framkvæmdastjóra stofnunar, sem hafði yfir sér stjórn sem var kjörin af Alþingi.

Staða ÞSSÍ sem undirstofnunar ráðuneytisins ræðst af lögum um stjórnarráð Íslands, sem sett voru 2011 í kjölfar fjármálahrunsins og hinnar áköfu skoðunar á hlutverki stofnana og ábyrgð ráðherra sem þá fór í gang. Í 12. grein laganna um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra „felst m.a. að ráðherra getur gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna...“⁴⁵ Lögumum var meðal annars ætlað að skýra boðvald og eftirlitshlutverk ráðherra og ráðuneytis hans með undirstofnun.

Í greinargerð Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur stjórnsýsluráðgjafa til utanríkisráðherra í febrúar 2008 var lagt til að stjórn ÞSSÍ yrði lögð niður en í staðinn skipað samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Það yrði skipað bæði fulltrúum flokkanna á þingi og fulltrúum atvinnulífs, félagasamtaka og háskólasamfélagsins og hefði ráðgefandi hlutverk gagnvart ráðherra um þróunarsamvinnu í heild sinni, bæði fjölþjóða og tvíhliða. Við afgreiðslu laganna urðu töluverðar umræður um þetta atriði. Á endanum var ákveðið að verða við tillögunni um að leggja stjórnina niður – enda áherslumál utanríkisráðherra í viðleitni við að færa ÞSSÍ nær ráðuneytinu – en stofna í staðinn svokallaða þróunarsamvinnunefnd, auk samstarfsráðsins.

Þróunarsamvinnunefndin hefur allt annað hlutverk en stjórn ÞSSÍ hafði, þó að hún hafi verið hugsuð sem framhald gömlu stjórnarinnar enda sumpart skipuð sama fólki. Lagaákvæði um nefndina – þar á meðal breytingar sem voru gerðar 2012 – eru á ýmsan hátt svolítið sérstök. Hún hefur ekkert ákvarðanavald við skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu. Hlutverk hennar er sagt vera að „tryggja aðkomu fulltrúa þingflokka að stefnumarkandi umræðu og ákvörðunum ráðherra um alþjóðlega þróunarsamvinnu til lengri tíma, m.a. um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, framlög til þróunarsamvinnu og skiptingu þeirra milli marghliða og tvíhliða samvinnu, forgangsröðun í þróunarsamvinnu, þ.m.t. um þátttöku Íslands í starfi fjölþjóðastofnana, og um val á samstarfslöndum, sbr. 3. og 4. gr.“ Öll þessi mál koma hins vegar til kasta utanríkismálanefndar Alþingis við afgreiðslu annað hvert ár á þróunarsamvinnuáætlun.

⁴⁵ <http://www.althingi.is/lagas/140a/201115.html>

Hafi hugmyndin verið sú að nefndarmenn fræddu pólitíska samherja sína á þingi um ofangreind mál þá virðist það ekki hafa ræst svo neinu nemi. Ákvæði er í lögum um að ÞSSÍ leggi nefndinni til aðstöðu og greiði kostnað vegna starfsemi hennar. Þessi kostnaður er takmarkaður enda hefur nefndarmönnum ekki verið boðið að ferðast á verkefnasvæðin. Lítil ánægja er með fundi nefndarinnar, hvort heldur er meðal nefndarmanna eða starfsmanna sem undirbúa þá.

Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu

Ekki eru ráðsmenn í samstarfsráðinu á eitt sáttir heldur. Í ráðinu eru allir sjö nefndarmenn þróunarsamvinnunefndar auk fimm fulltrúa félagasamtaka, tveggja frá samstarfsnefnd háskólastigsins og tveggja til viðbótar frá aðilum vinnumarkaðarins og formanns sem utanríkisráðherra skipar án tilnefningar. Viðmælendur skýrsluhöfundar kvarta undan því að það hittist sjaldan og geti því illa sinnt þeirri ráðgjöf sem ætlast er til að það hafi um stefnumarkandi ákvarðanatöku. Sú tregða sem virðist vera í ráðuneytinu við að senda frá sér plögg sem ekki er búið að fara með áður fyrir ráðherra leiði til þess að ákvarðanir hafi í raun verið teknar áður en áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu fær umfjöllun í ráðinu. Þetta rýri mjög tilgang umfjöllunarinnar. Þó hafi stundum skapast áhugaverðar umræður um ýmis atriði þróunarsamvinnu, þar á meðal um stefnumótun í málaflokksnum.

Ákvæði laga um að samstarfshópur íslenskra mannúðarsamtaka í alþjóðlegu hjálparstarfi og þróunarsamvinnu tilnefni fimm menn í ráðið hefur valdið erfiðleikum innan hópsins og var ein ástæða þess að UNICEF dró sig út úr honum. Samtökin hafa viljað starfa sem samráðshópur en ekki koma fram sem einn aðili gagnvart utanríkisráðuneytinu. Þá var óskýrt í upphafi hvort fulltrúar í ráðinu sætu þar sem fulltrúar sinna samtaka, félagasamtakanna í heild sinni eða í krafti eigin persónu. Samkvæmt þróunarsamvinnulögum eru fulltrúar skipaðir til fjögurra ára í senn og ekki er gert ráð fyrir breytingum þó að aðstæður fólks breytist. Fulltrúar hafa hætt störfum hjá félagasamtökum en samt setið áfram í ráðinu.

Fundir ráðsins, líkt og nefndarinnar, hafa einkennst töluvert af fyrirlestrum og kynningum starfsmanna ráðuneytisins, ÞSSÍ og einstakra stofnana. Einn fundur var haldinn til kynningar á starfi félagasamtaka. Helsta afurð fundanna eru bréf formanns ráðsins til utanríkisráðherra eftir hvern fund. Á vettvangi félagasamtaka hafa komið fram hugmyndir um að ráðið hittist oft, 3-4 sinnum á ári. Ráðsmönnum verði fækkað og umboð þess aukið.

Stýrihópur um þróunarsamvinnu

Stýrihóps um þróunarsamvinnu er ekki getið í lögum heldur er hlutverk hans sett fram í reglugerð:⁴⁶

„Innan utanríkisráðuneytisins skal starfa sérstakur stýrihópur um þróunarsamvinnu sem er ráðuneytisstjóra til ráðgjafar um eftirlit með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum á sviði þróunarsamvinnu. Í stýrihóp skulu sitja sviðsstjóri og yfirmenn deilda þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins, framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og ráðuneytisstjóri sem jafnframt er formaður hópsins.”

Sá galli er á reglugerðinni að í henni hallar verulega á ÞSSÍ í skipan stýrihópsins. Fljótlega var ákveðið að framkvæmdastjóri stofnunarinnar hefði lykilstarfsmenn sína með sér á fundi. Fjöldi

⁴⁶ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

fundarmanna frá ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu er þess vegna sá sami. Ráðuneytisstjóri stýrir fundunum. Lítið segir um formlegt vægi stýrihópsins í ákvarðanatöku um þróunarmál en ráðuneytisstjóri hefur fylgt þeirri stefnu að megingiltangur fundanna sé að upplýsa alla aðila um helstu atriði í framkvæmd þróunarsamvinnu, það er að ÞSSÍ upplýsi ráðuneytið og ráðuneytið upplýsi ÞSSÍ. Helstu álitamál eru rædd á fundum stýrihópsins og hann fær til meðferðar tillögur um úthlutanir til félagasamtaka.

Sumum nefndarmönnum þróunarsamvinnunefndar finnst stýrihópurinn hafa tekið við hlutverki hinnar gömlu stjórnar ÞSSÍ. Það er þó ekki allskostar rétt, því gamla stjórnin hafði stjórnskipað ákvörðunarhlutverk um málefni ÞSSÍ og fjallaði eingöngu um málefni stofnunarinnar en ekki ráðuneytisins.

Samstarf meðal yfirmanna í málaflokki þróunarsamvinnu – það er framkvæmdastjóra ÞSSÍ, skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu og ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins – hefur reynst ágætlega enda leggja allir sig fram um að láta það virka. Þó að ekki séu teknar ákvarðanir á stýrihópsfundum þá gæti ráðuneytisstjóri, í umboði ráðherra, gengið lengra í þá átt en hann gerir. Þá verður ekki horft framhjá þeirri staðreynd að utanríkisráðuneytið stýrir fjölmörgum verkefnum í tvíhliða þróunarsamvinnu⁴⁷ og við það gerði fyrirverandi framkvæmdastjóri ÞSSÍ athugasemdir.⁴⁸

EFTIRLIT ALÞINGIS

Í samtölum skýrsluhöfundar við þingmenn hefur komið fram ríkur vilji þeirra til að vinna þannig að framgangi þróunarsamvinnu að stefna í málaflokknum verði áfram tiltölulega óumdeild. Mikill áhugi er á því að Alþingi fylgist vel með þróunarmálum, og líklega betur en utanríkismálanefnd er fært miðað við önnur verkefni hennar. Ljóst er þó að utanríkismálanefnd verður áfram sú fastanefnd Alþingis sem fjallar formlega um málefni þróunarsamvinnu.

Niðurstaða Alþingis árið 2008 um að koma á fót þróunarsamvinnunefnd, þó að það væri ekki lagt til í frumvarpi utanríkisráðherra, var byggð á þeirri skoðun að þingið ætti að hafa góða tengingu við málaflokkinn. Málamiðlun um stofnun nefndarinnar varð til í ítarlegum umræðum í utanríkismálanefnd.

Skýrsluhöfundur hefur rætt við þingmenn um hvort til greina komi að stofna þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Tvær ólíkar hugmyndir hafa komið fram í þessum samtölum. Önnur hugmyndin er að utanríkismálanefnd skipi undirnefnd, sem hún getur gert samkvæmt starfsreglum fyrir fastanefndir þingsins. Samkvæmt 5. gr. starfsreglnanna getur formaður fastanefndar „skipað undirnefnd úr hópi nefndarmanna til að fjalla nánar um mál eða nánar afmarkaða þætti máls sem til meðferðar er hjá nefnd.“ Dæmi um slíka undirnefnd er þegar Allsherjar- og menntamálanefnd skipar þriggja manna nefnd til að fjalla um umsóknir um

⁴⁷ Samkvæmt reglum OECD/DAC þá eru framlög sem framlagsríki stýrir í raun (hvert þau fara, í hvað þau eru notuð) skráð sem tvíhliða. Sjá lið 10 í reglum DAC um skráningu framlaga:

<http://www.oecd.org/dac/stats/38429349.pdf>

⁴⁸ Sjá viðtal við Sighvat Björgvinsson fyrirverandi framkvæmdastjóra ÞSSÍ í lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnarsýslu: Hildur Edda Einarsdóttir, 2011, Breytt hlutverk og skýr ábyrgðatengsl: Um áhrif nýrra laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008. Gefið út áf Háskóla Íslands. Í viðtalinu gerir Sighvatur miklar athugasemdir við að ráðuneytið skuli standa í tvíhliða verkefnum.

ríkisborgararétt. Það fyrirkomulag þykir hafa tekist vel en bent er á að það megi hugsanlega rekja til þess að nefndin er skipuð til skamms tíma í hvert sinn og hefur mjög afmarkað hlutverk.

Hin hugmyndin er að stofnuð verði þingmannanefnd sem í verði að minnsta kosti fulltrúar úr utanríkismálanefnd og fjárlaganefnd. Kosturinn við það er að með því móti yrði tryggt að ákveðin þekking á málefnum þróunarsamvinnu sé til staðar í báðum fastanefndum, utanríkismálanefnd sem fjallar um málefni þróunarsamvinnu og fjárlaganefnd sem ráðstafar fé til málaflokksins. Nokkur dæmi eru um nefndir um alþjóðleg málefni, svo sem þingmannanefnd EFTA og EES, Íslandsdeild Alþjóðaþingmannasambandsins, Evrópuráðsþingsins, Vestnorræna ráðsins, þingmannaráðstefnuna um norðurskautsmál og svo framvegis. Yfirleitt eru þrír til fimm þingmenn í þessum nefndum.

Augljósir kostir við að hafa þingmannanefnd um þróunarsamvinnu, umfram til dæmis að hafa þingkjörna stjórn ÞSSÍ, eru að þingmenn í nefndinni kynnast þróunarsamvinnu mun betur en annars (og eru væntanlega í betri aðstöðu til að upplýsa samþingmenn sína en fulltrúar í stjórn ÞSSÍ voru) og að öll svið þróunarsamvinnu eru undir. Í umræðu um þróunarsamvinnu á árum áður var einkennandi hvernig hún hverfðist um málefni ÞSSÍ og tvíhliða þróunarsamvinnu í formlegum samstarfslöndum Íslands. Oft virtist gleymast að tvíhliða aðstoð ÞSSÍ er minna en helmingur af heildarframlögum til málaflokksins. Þá þarf að hafa í huga að þó að orðið *þróunarsamvinna* sé notað sem samnefni fyrir allan málaflokkinn þá nær hann líka yfir mannúðarástoð, friðargæslu, háskóla Sameinuðu þjóðanna, fjölþjóðlega samvinnu og svo framvegis.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Líkt og á Íslandi hefur víðast hvar þótt mikilvægt að tryggja aðkomu þjóðþings og borgaralegs samfélags að umfjöllun og ákvarðanatöku í málefnum þróunarsamvinnu. Um er að ræða málaflokk þar sem helstu hagsmunaaðilar – þeir sem njóta aðstoðarinnar – hafa lítil eða engin tækifæri til að láta í sér heyra í umræðu um málefnið í framlagslandinu. Líkt og á Íslandi hefur löggjafinn í ýmsum löndum glímt við spurninguna um hvort rétt sé að hafa formlega stjórn yfir þróunarsamvinnustofnunum eða sérfræðingaráð, hvort tveggja eða eitthvert annað form. Hér er farið stuttlega yfir fyrirkomulagið í nokkrum löndum:

Danmörk

Fimmtán manna ráð (Udviklingspolitisk Råd) fjallar um stefnuna í málefnum þróunarsamvinnu samkvæmt lögum um þróunarsamvinnu frá 1. janúar, 2013. Nánar tiltekið, eru verkefni ráðsins að fjalla um landastefnur, þematískar stefnur, samstarf við fjölþjóðlegar stofnanir og framgang starfsins í samstarfslöndum. Ráðherra þróunarsamvinnu skipar í ráðið til þriggja ára og í reglugerð⁴⁹ kemur fram að í það skuli skipað samkvæmt tilnefningum. Þrír fulltrúar eru frá launþegahreyfingum, þrír frá atvinnulífinu, fjórir frá menntastofnunum og fimm frá borgaralegum samtökum. Ef aðili sem tilnefnir fulltrúa í ráðið vill skipta fulltrúanum út fyrir annan þá getur hann farið fram á það við þróunarmálaráðherra.

⁴⁹ <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Om-Danida/Raad/UPR%20Forretningsorden.pdf>

Gert er ráð fyrir að ráðherrann sitji í flestum tilvikum fundi ráðsins. Formaður, sem ráðherra velur úr hópi ráðsmanna, kallar hópinn saman fjórum til sex sinnum á ári. Á hverjum þriggja ára skipunartíma er gert ráð fyrir að ráðið fari í eina vettvangsferð. Ekki má tilnefna sama fulltrúann nema tvisvar alls til setu í ráðinu. Eftir hvern fund gerir formaður ráðsins samantekt um umfjöllun og niðurstöður fundarins.

Hið nýja ráð tók við af stjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu (DANIDA stjórninni, svokölluðu), sem var lögð niður í árslok 2012.

Svíþjóð

Sjö manna stjórn er yfir sænsku þróunarsamvinnustofnuninni SIDA. Hlutverk stjórnarinnar er að fylgjast með skilvirkni og árangri í starfi stofnunarinnar og að henni sé stjórnað í samræmi við væntingar. Hins vegar fær SIDA fyrirmæli frá utanríkisráðuneytinu um stefnu í einstökum málum. Fjárlög hvers árs mæla fyrir um skiptingu útgjalda eftir liðum og í þeim kemur í raun fram hver stefna stjórnvalda er í ýmsum málaflokkum⁵⁰. Þannig er í fjárlögum 2014 til dæmis tekið fram að SIDA eigi að vinna að nýbreytni í fjármögnun verkefna og halda áfram að bæta stjórnun í málaflokknum og eftirlit með útgjöldum.

Sjálf stefnan í málefnum þróunarsamvinnu er hins vegar mótuð í utanríkisráðuneytinu, fyrir hönd ríkisstjórnar, sem sendir svokölluð fyrirmælalibré til SIDA vegna einstakra málefna. Hlutverk SIDA er að framkvæma stefnuna, sem kemur fram í fjárlögum og fyrirmælum utanríkisráðuneytisins, og gefa reglulega skýrslur um hvernig hefur tekist til.

Finnland

Í Finnlandi hefur Þróunarsamvinnuráð (Development Policy Committee, Utveklingspolitiska kommissionen) lykilhlutverk í stjórn opinberrar þróunarsamvinnu. Ráðið er utanríkisráðherra til ráðgjafar og í því eru 19 manns, þar af nokkrir þingmenn. Þannig er formaður ráðsins núna þingmaður kristilegra demokrata, og tveir varaformenn eru báðir frá stjórn málaflokkum, þar af annar þingmaður. Meðal annarra ráðsmanna eru fulltrúar borgaralegra samtaka, vinnuveitendasamtaka, launþegasamtaka, og menntastofnana. Ráðið hittist mánaðarlega og fylgist með framkvæmd þróunarsamvinnu á breiðum grunni. Til viðbótar ráðsmönnum eiga aðild að því fulltrúar ráðuneyta (ekki bara utanríkisráðuneytis) enda er einn megintilgangur ráðsins að stuðla að því að samhengi sé milli þróunarsamvinnu og stefnumiða í öðrum málaflokkum ríkisins.

Utanríkismálanefnd finnska þingsins fer með málefni þróunarsamvinnu.

Noregur

Þróunarsamvinna heyrir undir utanríkis- og varnarmálanefnd norska þingsins. Nefndin undirbýr frumvörp til umfjöllunar í þinginu og fjallar um „hvítbækur“, sem setja fram stefnu Noregs í einstaka málum. Sem dæmi um slíka hvítbók má nefna skýrslu um Noreg og Sameinuðu þjóðirnar sem var gefin út af utanríkisráðuneytinu 21 september 2012, samþykkt í ríkisráði og síðan send þinginu til umfjöllunar. Sú umfjöllun fer fram í utanríkis- og varnarmálanefnd.

⁵⁰ Áhugavert er að skoða árlegt fyrirmælalibré ráðuneytisins til SIDA, sem fylgir fjárveitingum hvers árs. Það er stefnumarkandi og fremur nákvæmt. Sjá: http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev_2014.pdf

Ekki er stjórn yfir NORAD, sem hefur fyrst og fremst faglega umsjón með norskri þróunarsamvinnu á meðan skipulag og framkvæmd er að langmestu leyti inni í utanríkisráðuneytinu.

ÁLYKTANIR

Meðal ályktana sem má draga af þessari umfjöllun eru þessar:

- Ástæða er til að endurskoða stjórnkerfi þróunarsamvinnu sem samþykkt var með lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2008. Starfsemi þróunarsamvinnunefndar þykir tilgangslítill og upplýsingar berast treglega til þingflokka.
- Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu fundar of sjaldan til að hafa mikil stefnumótandi áhrif en umræður innan ráðsins eru stundum áhugaverðar. Aðkoma sérfræðinga og áhugafólks um þróunarsamvinnu úr röðum fræðimanna, atvinnulífsins og borgarasamtaka gæti eftl umræðu um málaflokkinn ef fundir eru tíðari og hópurinn ekki of fjölmennur.
- Stýrihópur í utanríkisráðuneytinu þykir hafa reynst vel; þar upplýsa aðilar hvern annan og ræða helstu álitamál. Reglur um stýrihópinn eru samt mjög almennar og mættu taka betur á verkefnum hans.
- Vegna sérstöðu málaflokksins er mikilvægt að þingmenn hafi beina aðkomu að eftirliti með þróunarsamvinnu. Mikilvægt er að áhugamenn úr hópi þingmanna hafi færi á að kynnst þróunarsamvinnu Íslands á víðum grundvelli og fylgjast með alþjóðlegum stefnum og straumum í málaflöknum.

TILLÖGUR

1. **Þróunarsamvinnuráð verði skipað níu einstaklingum sem hafi rætur í háskólasamfélaginu (3), vinnumarkaðnum (2) og borgarasamtökum (3) auk formanns.**
 - a. Utanríkisráðherra skipi fulltrúana samkvæmt fyrirliggjandi hæfisskilgreiningu og að höfðu samráði við háskólasamfélagið, aðila vinnumarkaðarins og borgarasamtök. Ekki verði leitað eftir formlegum tilnefningum.
 - b. Fulltrúar í ráðinu verði þar fyrst og fremst í krafti þekkingar sinnar á málaflöknum, en ekki sem fulltrúar stofnana, skipaðir til fjögurra ára.
 - c. Samstarfsráðið komi saman að minnsta kosti fjórum sinnum á ári og oftár ef þurfa þykir. Seta í því verði launuð og meðal annars gert ráð fyrir vinnuframlagi utan funda.
 - d. Samstarfsráðið hafi það hlutverk að fjalla um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu á vinnslustigi, val á samstarfslöndum, framlög til þróunarsamvinnu, þar á meðal skiptingu þeirra innan málaflokksins, þátttöku Íslands í starfi fjölþjóðastofnana og aðrar stefnumótandi ákvarðanir. Drög að tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu skulu lögð fyrir ráðið til formlegrar umsagnar og skal umsögn hennar fylgja tillögunni

til Alþingis. Mikilvægar skýrslur um árangur verkefna, svo sem skýrslan um framgang síðustu áætlunar, skulu lagðar fyrir ráðið til umfjöllunar.

- e. Samstarfsráðið geti staðið fyrir opnum fundum um málefni þróunarsamvinnu og lagt til við utanríkisráðherra að greiningar verði gerðar á einstökum álitamálum í þróunarsamvinnu.

2. Í þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu verði fimm þingmenn kosnir af Alþingi.

- a. Leitast verði eftir því að í nefndinni verði fulltrúar úr bæði utanríkismálanefnd og fjárlaganefnd og frá sem flestum flokkum á Alþingi.
- b. Nefndarmenn eigi þess kost, einu sinni eða oftár á kjörtímabilinu, að kynnst verkefnum í þróunarsamvinnu á vettvangi. Áhersla verði lögð á að þingmenn kynnist sem fjölbreyttustum verkefnum sem kostuð er af íslensku skattfé.
- c. Þingmannanefndin eigi að minnsta kosti einn sameiginlegan fund á ári með samstarfsráðinu.
- d. Ekki er lagt til að þingmannanefndin fjalli sérstaklega um fjárveitingar til málaflokksins eða hafi formlegt hlutverk varðandi áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem kemur fram á tveggja ára fresti, enda sé sú umfjöllun á borði utanríkismálanefndar.

3. Þróunarsamvinnunefnd verði lögð niður.

Sjá einnig tillögu varðandi stýrihóp í kaflanum um Árangursmat og eftirlit.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Lagt er til að hlutverk samstarfsráðsins verði eftir þannig að það hafi betri aðstöðu til að hafa raunveruleg áhrif á stefnumótun og sinna eftirliti með framkvæmd þróunarsamvinnu. Ráðið verði áfram ráðgefandi fyrir utanríkisráðherra, sem fái þannig ígrundaðri ráðgjöf frá hinu borgaralega samfélagi en hann fær með núverandi fyrirkomulagi.

Hér er mælt með því að fulltrúar í ráðinu verði skipaðir í samráði milli ráðuneytisins og þeirra aðila sem tilteknir eru, en ekki samkvæmt tilnefningum. Með því er meðal annars reynt að forðast vandræðagang og ósætti eins og það sem kom upp hjá borgarasamtökum eftir að þau voru beðin að tilnefna fimm fulltrúa í núverandi samstarfsráð. Ætla verður að ráðherra vilji fá sem besta ráðgjöf og hann muni því kappkosta að í ráðinu séu einstaklingar sem hafa skoðun og þekkingu á málefninu. Viðkomandi einstaklingar yrðu þar á eigin vegum en ekki sem fulltrúar samtaka eða sérstakra skoðana.

Með því að fjölga fundum og greiða laun fyrir fundarsetu og undirbúning funda er ætlað að stuðla að faglegum vinnubrögðum ráðsins. Fundir hafi ekki þann tilgang að kynnst einstökum atriðum opinberrar þróunarsamvinnu – eins og borið hefur á hingað til – heldur að farið verði með gagnrýnum hætti yfir þau og skoðanir ráðsins settar fram eftir umræður og yfirlegu. Fækkun ráðsmanna er sömuleiðis ætlað að hvetja til innihaldsríkari umfjöllunar en stundum fæst þegar fundarmenn verða mjög margir.

Með því að samstarfsráðið – sem mætti einfaldlega heita þróunarsamvinnuráð – hafi aðkomu að mótun þróunarsamvinnuáætlunar á vinnslustigi er vonast til þess að það verði í framtíðinni í hlutverki þátttakanda en ekki áhorfanda í því ferli. Þróunarsamvinnuáætlun er ætlað að horfa

til fjögurra ára í senn og eðlilegt er að ráðgjafarhópur utanríkisráðherra komi snemma að áætlanagerðinni. Annars er hætt á að ráðið eigi takmarkaða möguleika á að hafa áhrif.

Þá er hér lagt til að ráðið móti sér afstöðu til áætlunarinnar, þegar hún liggur fyrir hjá ráðuneytinu, og að sú afstaða komi fram í umsögn sem fylgi áætluninni til þingsins. Hér er um að ræða fráhvarf frá því meginhlutverki ráðsins að vera ráðherra til ráðgjafar. Ávinningurinn er sá að með þessu móti fær Alþingi yfirvegaða og rökstudda afstöðu ráðsins, sem ætti að nýtast þinginu við umfjöllun um þróunarsamvinnuáætlun.

Sums staðar, þar sem slík þróunarsamvinnuráð starfa, hafa þau umboð til þess að láta vinna fyrir sig skýrslur eða álitsgerðir. Ekki er gert ráð fyrir slíku í þessum tillögum. Hins vegar er gert ráð fyrir því að ráðið geti staðið fyrir opnum fundum og að það geti lagt til við ráðherra að hann skoði einstök atriði í framhaldi af umfjöllun ráðsins. Kostnaður vegna slíks yrði hjá ráðuneytinu og þyrfti því samþykki þess.

Í þessum tillögum er því beint til Alþingis að stofnuð verði þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu og þess freistað að í henni séu þingmenn sem eigi sæti í utanríkismálanefnd og fjárlaganefnd. Skort hefur á samfellu milli tillagna sem koma frá þessum tveimur nefndum, eins og sást svo ljóslega á síðasta ári.

Umræða um þörf fyrir eftirlit Alþingis með því fé sem veitt er til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu kom upp hjá utanríkismálanefnd við umfjöllun um þróunarsamvinnuáætlun vorið 2013. Nefndin sendi frá sér það álit⁵¹ að efla ætti eftirlit Alþingis með þróunarsamvinnuverkefnum „í ljósi stórauðna fjárveitinga sem fyrirhugaðar eru“. Tilgangurinn væri að auka þekkingu og færni þingsins á þessu sviði enda væri það í samræmi við skyldur þingsins sem fjárveitingavalds.

Ekki er lagt til að breyting verði á því að áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu fari í gegnum utanríkismálanefnd annað hvert ár, eins og hún gerir með þeim lögum um þróunarsamvinnu sem nú eru í gildi. Sömuleiðis myndi skýrsla ráðuneytisins um framkvæmd áætlunarinnar fara fyrir utanríkismálanefnd til formlegrar umfjöllunar. Það væri hins vegar til mikilla bóta, að mati skýrsluhöfundar, að meðal þingmanna í utanríkismálanefnd væru einstaklingar sem hefðu sérstaka innsýn í málefni þróunarsamvinnu í krafti setu sinnar í þingmannanefnd um þróunarsamvinnu.

Núverandi fyrirkomulag með þróunarsamvinnunefnd, sem ætlað var að tryggja upplýsingastreymi um alþjóðlega þróunarsamvinnu til þingsins, hefur ekki náð tilgangi sínum eins og lesa má af umfjöllun í þessari skýrslu. Þá hefur verið lýst efasemdum um að utanríkismálanefnd komist yfir ítarlega umfjöllun um málefni þróunarsamvinnu miðað við önnur veigamikil mál sem eru á hennar borði. Það kann auðvitað að breytast í framtíðinni en í millitíðinni þarf að finna leið til að tryggja eftirlit þingsins með öðrum hætti. Tillaga um þingmannanefnd, sem starfi með svipuðum hætti og aðrar alþjóðanefndir þingsins er lögð fram með þetta í huga.

Kostur gæti verið að mynda einhvers konar tengingu milli þróunarsamvinnuráðs og þingmannanefndarinnar. Henni mætti ná með þeim hætti að nefndin og ráðið ættu einn sameiginlegan fund á ári, til dæmis til að fjalla um eitthvert álitamál í þróunarsamvinnu.

⁵¹ <http://www.althingi.is/alttext/141/s/1184.html>

Með stofnun þróunarsamvinnuráðs og þingmannanefndar um þróunarsamvinnu er ekki þörf fyrir núverandi þróunarsamvinnunefnd sem hér er mælt með að verði lögð niður.

7. Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndunum

Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) hefur verið máttarstólpi íslenskrar þróunarsamvinnu frá því hún var stofnuð 1981 með lögum, sem meðal annars kváðu á um að stofnunin skyldi sjálf annast framkvæmd og/eða yfirstjórn á verkefnum sínum í þróunarlöndunum⁵². Hún fer með um 40% af því fé sem hið opinbera veitir til málaflöksins og hefur alla tíð einbeitt sér að framkvæmd skilgreindra verkefna í samstarfslöndum. Starfsemi hennar í samstarfslöndum hefur tekið mið af því takmarkaða fjármagni sem hún hefur yfir að ráða.

ÁHERSLA Á FISK

ÞSSÍ var í upphafi afar sjálfstæð stofnun tengd utanríkisráðuneytinu, líkt og norrænar systurstofnanir hennar. Framan af lagði stofnunin nær alfarið áherslu á málefni sjávarútvegs. Þegar Björn Dagbjartsson varð framkvæmdastjóri ÞSSÍ 1987 var verið að sérsníða fiskiskipið Feng í Slippinum á Akureyri til fiskveiða við Grænhöfðaeyjar. Leit að nýtanlegum fiskistofnum við eyjarnar og aðstoð við heimamenn við uppbyggingu sjávarútvegs voru meginverkefni íslenskrar þróunarsamvinnu í nokkur ár. Árangurinn var „harla rýr“⁵³, enda reyndist forsendan um auðug fiskimið heldur bjartsýn og samstarfinu var hætt 1995. Jónas Haralz hagfræðingur, sem var einn mesti sérfræðingur Íslands í þróunarsamvinnu á seinni hluta síðustu aldar, bendir á að grundvallarmistök verkefnisins hafi verið að áherslur samstarfsins hafi beinst að því að Íslendingar reyndu að leysa ákveðin störf af hendi fremur en byggja upp getu samstarfslandsins til að framkvæma þau sjálfir. Á hinn bóginn er vert að hafa í huga að jafnvel þegar í ljós kemur með rannsóknum að auðlindin, sem vonast var eftir, reynist ekki vera fyrir hendi þá er það í sjálfu sér mikilvæg niðurstaða. Hún ætti að minnsta kosti að koma í veg fyrir fjárfestingar í togurum, sem engu hefðu skilað.

Norðurlönd studdu á þessum tíma samstarf ríkja í sunnanverðri Afríku, Southern African Development Community eða SADC. Innan SADC fékk Malaví forystuhlutverk í fiskimálum og meðal Norðurlanda tók Ísland að sér að aðstoða Malavímenn vegna forystuhlutverks þeirra í fiskimálum innan SADC. Þetta var 1987. Þó að Malaví hafi ekki aðgang að sjó þá eru töluverðar fiskveiðar í Malavívatni. Þegar strandríkið Namibía fékk sjálfstæði 1991 hóf ÞSSÍ starfsemi þar einnig, útvegaði mannskap til hafrannsóknna og átti þátt í að koma á fót sjómannaskóla sem enn starfar og gengur vel. Úttekt um afraksturinn af störfum Íslands í Namibíu er nú á lokastigi og sýnir verulegan árangur⁵⁴. Á tuttugu árum tókst að aðstoða Namibíumenn, með samvinnu við önnur framlagsríki, við að byggja upp fiskiðnað, sem var lítill eða enginn fyrir. Þegar ÞSSÍ fór inn í Mósambík, sem á gríðarlega stóra fiskveiðilögsögu, var aðstoð í fiskimálum aðalverkefnið.

Í afar fróðlegri skýrslu Jónasar Haralz frá 1997 um þróunarsamvinnu Íslands kemur fram að ítrekað hafi verið staðið illa að undirbúningi verkefna en að smæð ÞSSÍ hafi þó gert stofnuninni kleift að bregðast við vandamálum, sem upp komu, og að það hafi hún gert. Jónasi fannst eðlilegt að stofnunin einbeitti sér að einni starfsgrein, sjávarútvegi, þar sem Íslendingar hefðu sérþekkingu, en mælti með því að með auknum framlögum yrði sjónsviðið víkkað. Hann nefndi sérstaklega jarðhita og heilbrigðis- og menntamál.

⁵² <http://www.althingi.is/lagas/135a/1981043.html>

⁵³ Jónas Haralz, 1997, Um þróunarsamvinnu Íslands

⁵⁴ MarkMar, 2014, Final Impact Evaluation of ICEIDA interventions in the fisheries sector in Namibia 1990 – 2010.

HORFT TIL GRUNNÞJÓNUSTU

Á árunum upp úr 2000 fór ÞSSÍ að horfa í auknum mæli til grunnþjónustu, eins og heilbrigðis- og menntamála auk vatnsöflunar. Í samtölum við núverandi og fyrrverandi starfsmenn ÞSSÍ hefur ítrekað komið fram að við líf og starf í fátækum löndum hafi þeim runnið til rifja sú sára örbirgð sem ríkti á vettvangi. Þó að fiskirannsóknir væru góðra gjalda verðar þá hafi það oft sýnst brýnni verkefni að koma stúlkum í skóla, gera konum kleift að fæða börn á heilsugæslustofnun og fækka klukkustundunum sem fóru í að ganga eftir vatni.

Við bættist að árangur af fiskiverkefnunum lét á sér standa. Úttektir alþjóðastofnana, sem áttu aðild að mörgum þeim verkefnum sem ÞSSÍ tók þátt í, sýndu að „heildarárangur verkefnanna hafi brugðist að mestu leyti, enda þótt vel hafi verið staðið að einstökum þáttum, þar á meðal þeim sem ÞSSÍ átti hlut að.“⁵⁵

Á fyrsta áratug nýrrar aldar fór fram veruleg samræming ríkja heims um markmið og aðferðir í þróunarsamstarfi. Einkunarorð þessarar samræmingar voru eignarhald (að viðtökulandið bæri sjálft ábyrgð á eigin þróun), aðlögun (að framlagsríkið byggði aðstoð sína á stefnu og aðferðum viðtökulandsins), samræming (að framlagsríkin ynnu í nánú samstarfi sín á milli) og árangursmiðuð framkvæmd (aukin áhersla á undirbúning og eftirlit til þess að ná mælanlegum markmiðum). Þessar áherslur skiluðu sér í starfi ÞSSÍ með ýmsu móti.

HRUN OG SAMDRÁTTUR

Eftir að umdæmisskrifstofur ÞSSÍ í samstarfslöndum voru gerðar að sendiráðum árið 2004 styrktist verulega staða umdæmisstjórnanna til viðræðna og samhæfingar á vettvangi, bæði við stjórnvöld viðkomandi ríkis og annarra framlagsríkja. Í apríl 2004 ákváðu stjórnvöld að opinber þróunaraðstoð skyldi hækka úr 0,19% af vergri landsframleiðslu það ár í 0,35% árið 2009. Í kjölfarið nær fjórfaldaðist umfang stofnunarinnar í krónum talið.

Á árunum fyrir hrún sótti ÞSSÍ mjög í sig veðrið; samstarfslöndin voru orðin sex árið 2007 (Malaví, Mósambík, Namibía, Níkaragva, Srí Lanka og Úganda) og 19 Íslendingar störfuðu á vettvangi auk fjölda staðarráðinna starfsmanna. Á tímabili var sendiherra staðsettur í Mósambík og síðar í Suður-Afríku, sem hafði fyrirvar fyrir Íslands hönd í samstarfsríkjum ÞSSÍ í Afríku. Með hrúninu haustið 2008 breyttust allar forsendur og í dag er ÞSSÍ með starfsemi í þremur löndum – Malaví, Mósambík og Úganda – og enginn íslenskur sendiherra er í Afríku. Skrifstofustjóri Þróunarsamvinnuskrifstofu gegnir sendiherrastöðu gagnvart samstarfslöndunum en umdæmisstjórar á hverjum stað hafa daglegt fyrirvar.

Eftir bankahrunið 2008 varð verulegur samdráttur í framlögum til þróunarsamvinnu. Þannig lækkuðu framlög til ÞSSÍ um helming, úr 22 milljónum Bandaríkjadala í 11 milljónir, milli 2008 og 2009. ÞSSÍ brást við niðurskurðinum með því að fækka samstarfslöndum og Íslendingum á vettvangi. Nú eru sex íslenskir starfsmenn á vegum ÞSSÍ í samstarfslöndunum þremur, tveir á hverjum stað. Á heimaskrifstofu eru tíu starfsmenn.

⁵⁵ Hermann Örn Ingólfsson og Jónas Haralz, 2003, Ísland og þróunarlöndin – álitserð um þróunarsamvinnu Íslands og þátttöku í starfi alþjóðastofnana.

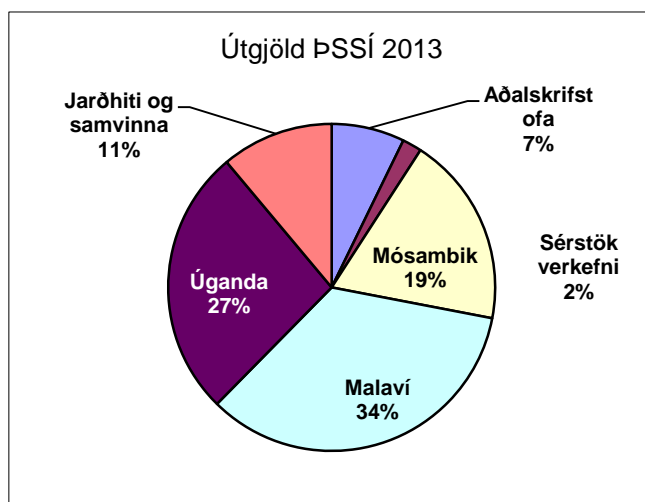
ÞSSÍ hefur notað tímann eftir hrun vel. Í samstarfslöndunum þremur einbeitir stofnunin sér að verkefnum sem leiða til áþreifanlegra breytinga á tiltölulega skömmum tíma. Starfsmenn hafa aukið þekkingu sína og þróað þannig, til dæmis, að verið er að koma á fót eftirliti og árangursmælingum sem sýna ekki bara hvað hefur verið gert heldur hvernig verkefni leiða til umbóta í lífi fátæks fólks. Það er ekki jafn auðvelt og það hljómar en viðleitnin til að mæla endanlega áhrif þróunarsamvinnu er í samræmi við alþjóðlega strauma á undanförunum árum. Leitað hefur verið eftir þekkingu utan stofnunarinnar, meðal annars hjá skólum Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi.

Í verkefnum er lögð áhersla á vandaðan undirbúning og öflugt eftirlit. Á meðan önnur framlagsríki vinna náið með stjórnvöldum viðkomandi lands er áhersla ÞSSÍ á samstarf við héraðsstjórnir, í samráði við landstjórnina. Önnur framlagsríki hafa á undanförunum árum reynt að hafa hluta af sínum framlögum í formi fjárlagastuðnings (sem er yfirfærsla á fjármunum til ríkissjóðs þróunarlandsins) en ÞSSÍ hefur samið við sveitarstjórnir (eina í Malaví og nú tvær í Úganda) um framkvæmd ákveðinna verkefna, sem sveitarstjórnirnar annast.

STARFSEMIN NÚ

Þróunarsamvinnustofnun er nú með skrifstofur á fjórum stöðum; á Íslandi og í þremur Afríkulöndum, sem eru Malaví, Mósambík og Úganda. Á heimaskrifstofu starfa tíu manns. Það eru framkvæmdastjóri og staðgengill hans, fjármála- og skrifstofustjóri, verkefnastjóri (vegna jarðhitaverkefna), útgáfu- og kynningarstjóri, sviðsstjóri verkefnaundirbúnings, sviðsstjóri eftirfylgni og árangurs, skjalastjóri, móttökustjóri og bókarari. Auk staðarráðs starfsfólks eru tveir útsendir íslenskir starfsmenn í hverju af hinum þremur samstarfslöndum, alls sex.

Skrifstofur ÞSSÍ í Afríku hafa stöðu sendiráðs gagnvart viðkomandi ríkjum. Umdæmisstjóri ÞSSÍ hefur daglegt fyrirvar gagnvart viðkomandi ríki fyrir Íslands hönd. Umdæmisstjórnir eru *chargé d'affairs* en sendiherrann er skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu í ráðuneytinu. Umdæmisstjóri í hverju landi ber ábyrgð gagnvart framkvæmdastjóra ÞSSÍ þó að boðleiðir séu einnig til ráðuneytisins hvað varðar önnur mál en framkvæmd þróunarsamvinnu. Samkvæmt 6. gr. laganna um þróunarsamvinnu taka umdæmisstjórnir við „beinum fyrirmælum ráðuneytisins og viðkomandi sendiherravarðandi hefðbundin störf



utanríkisþjónustunnar, eftir því sem við á.” ÞSSÍ rekur skrifstofurnar að öllu leyti, sem leiðir til þess fyrirkomulags að rekstur á sendiráðum Íslands er á tveimur stöðum, í utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ.

Umdæmisstjórnir hafa nokkurt svigrúm í framkvæmdinni en hafa samband heim um breytingar á áætlunum. Starfsmenn á heimaskrifstofu eru leiðbeinandi um bæði undirbúning, eftirlit og árangursmat verkefna. Fjárhagsáætlanir eru gerðar í samráði heimaskrifstofu og starfsmanna á vettvangi.

Samið er um verkefni á hverjum stað við stjórnvöld þar. Í *Mósambík* er minnst starfsemi; þátttaka í sjávarútvegsverkefni með Norðmönnum, sem eru til muna stærri aðilinn í verkefninu, og fullorðinsfræðsluverkefni, sem er í uppnámi vegna þess að forsendur reyndust aðrar en í upphafi var talið. Á árinu 2013 runnu 19% útgjalda ÞSSÍ til verkefna í *Mósambík*. Í *Malaví* hefur allri starfsemi verið komið í form héraðsnálgunar. Samið er við héraðsstjórnina í *Mangochi* um framkvæmdir á sviði mennta, heilbrigðis og vatnsmála, auk stuðnings við héraðsstjórnina sjálfa. Í stað beinnar aðkomu ÞSSÍ að framkvæmdinni þá eru nú yfirfærðir peningar á reikning héraðsstjórnarinnar og fylgst með því að tilgreind verkefni séu unnin áður en næsta yfirfærsla fer fram. Á árinu 2013 runnu 34% útgjalda ÞSSÍ til verkefna í *Malaví*. Í *Úganda* eru helstu verkefni ÞSSÍ stuðningur við opinbera þjónustu í *Kalangala-héraði* (skólar, vatn, fiskimál og stjórnsýsla) og verkefni til að bæta meðferð afla við stöðuvötn landsins. Samstarfsverkefni í nýju héraði, *Buikwe*, verður framkvæmt með sams konar héraðsnálgun og í *Malaví*. Á árinu 2013 runnu 27% útgjalda ÞSSÍ til verkefna í *Úganda*.

Einu verkefni er sinnt frá heimaskrifstofu. Það er aðstoð við lönd í sigdalnum mikla í *Austur-Afríku* í tengslum við jarðhita. Verkefnið miðar að því að nýta íslenska sérþekkingu í jarðhitaleit. Það beinist að rannsóknum og þjálfun starfsfólks með það að markmiði að stjórnvöld í landinu öðlist ríkari þekkingu á þeim auðlindum sem kunna að vera til staðar. Vonast er til að einn afrakstur verkefnisins verði að koma í veg fyrir að ríkin selji frá sér yfirráð auðlinda sinna sökum vanþekkingar á þeim möguleikum sem eru til staðar. Eftir skoðun á því hvort rétt væri að opna skrifstofu í *Austur-Afríku* í tengslum við jarðhitaverkefnið var ákveðið að gera það ekki, enda væri hagkvæmara að vera með verkefnisstjórnann á Íslandi þótt starfinu fylgdu mikil ferðalög.

Eftir að stjórn ÞSSÍ var lögð niður 2008 skapaðist heldur skrytinn stjórnunarleg staða í stofnuninni. Áður hafði framkvæmdastjórinn borið helstu ákvarðanir undir stjórn en eftir að ný lög um þróunarsamvinnu tóku gildi var hann skyndilega nánast einráður. Það getur verið óþægileg staða fyrir stjórnanda að hafa ekki stuðning stjórnar við meiri háttar ákvarðanir. Til að mæta þessari nýju stöðu var komið á fót framkvæmdaráði innan ÞSSÍ, sem hittist reglulega. Í því eru framkvæmdastjóri, staðgengill framkvæmdastjóra og fjármálastjóri.

Að auki eru málefni þróunarsamvinnu í heild sinni rædd á reglulegum fundum stýrihóps innan ráðuneytisins, sem ráðuneytisstjóri stjórnar. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar 894 frá 2009 er stýrihópurinn „ráðherra til ráðgjafar um eftirlit með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum á sviði þróunarsamvinnu.“⁵⁶ Stýrihópurinn fundar reglulega og eftir fundina liggja fundargerðir þar sem fá má fremur heildstætt yfirlit yfir framgang þróunarsamvinnu, frá bæði utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ. Samvinnan hefur gengið ágætlega, enda ríkur samstarfsvilji allra viðkomandi fyrir hendi. Þessi samráðsvettvangur er samt það mikilvægur að til bóta væri að um hann væri fjallað í reglugerð.

ALÞJÓÐLEG VIÐMIÐ

Þróunarsamvinnustofnun hefur einsett sér að ná markmiðum Parísaryfirlýsingarinnar frá 2005 og framhaldsýfirlýsingum frá *Accra* 2008 og *Busan* 2011. Þær miða að því að framlagsríki styðji

⁵⁶ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

stefnu viðtökuríkja og hafi árangur og fátæktarmiðaða stjórnun á framlögum til þróunarmála að leiðarljósi.⁵⁷ Tölusettt markmið Parísaryfirlýsingarinnar eru fimm:

- Eignarhald ríkja sé skýrt og þeirra þróunaráætlunum fylgt
- Framlagsríki lagi starfsemi sína að verkferlum viðtökuríkjanna.
- Framlagsríki samræmi starfsemi sína og forðist tvítekningar.
- Virkri árangursstjórnun sé beitt.
- Gagnkvæm ábyrgð ríki meðal þátttakenda þróunarsamvinnu.

Í þeim tilgangi að fylgjast með framgangi Parísaryfirlýsingarinnar setti OECD/DAC ríkjum mælikvarða. Í Sýn og starfsháttum 2012 – 2014 setti ÞSSÍ sér markmið um að færa sig allverulega nær alþjóðlegum viðmiðum um verklag í þróunarsamvinnu:

Mælikvarði		Staða 2009	Markmið 2014
M-1	Hluti framlaga sem birtist á fjárlögum samstarfslanda (héraðsstjórnir taldar með)	21%	85%
M-2	Hluti sérfræði- og tækniaðstoðar sem fylgir áætlunum samstarfslanda		70%
M-3	Hluti framlaga sem fylgir fjármálaferlum samstarfslanda	2%	70%
M-4	Hluti innkaupa sem fer í gegnum innkaupakerfi samstarfslanda	32%	70%
M-5	Fjöldi sérstakra framkvæmdarteyma verkefna utan stjórnkerfis samstarfslanda	54%	0%

Samkvæmt samantekt ÞSSÍ hefur stofnunin náð þessum tölulegu markmiðum í samstarfslöndunum í öllum meginatriðum. Í Malaví uppfyllir ÞSSÍ markmið 1, 2, 4 og 5 að fullu en markmið 3 um 95%. Í Úganda nást markmiðin öll í samstarfshéraðinu Kalangala en í fiskgæðaverkefni, sem senn lýkur, vantar upp á M-3 (50%) og M-4 (80%). Í Mósambík uppfyllir ÞSSÍ kröfur alveg hvað varðar M-1, M-2 og M-5 en M-3 95% og M-4 80%.

ÚTGJÖLD ÞSSÍ 2013

Á árinu 2013 var 43% framlaga til þróunarsamvinnu veitt í gegnum ÞSSÍ, alls 1.840 milljónum króna. Starfsmenn ÞSSÍ hafa svigrúm til þess að ráðstafa fé í samræmi við útgjaldaþarfir verkefna hverju sinni, enda mikilvægt að geta brugðist við sýbreytilegum aðstæðum á vettvangi. Á árinu 2013 reyndist til dæmis ekki hægt að framkvæma hluta áætlana í Mósambík og í jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku (í Mósambík brugðust forsendur vegna fullorðinsfræðsluverkefnis og í jarðhita fannst ekki nógu heitt vatn í Rúanda, og því var ýmsum

⁵⁷ ÞSSÍ, Sýn og starfshættir 2012 - 2014, bls. 7, <http://www.iceida.is/media/pdf/Syn-og-starfshaettir-2012-2014.pdf>

verkþáttum aflýst þar). Verkefnin gengu hins vegar vel í Malaví og þar var hægt að nýta umframfé til uppbyggingar á grunnþjónustu.

Grundvöllur fyrir því að hægt sé að nýta fjármuni með þessum hætti er að stjórnendur geti fylgst með fjárstreymi á vettvangi nánast í rauntíma. Útgjöld sem stofnað er til í sveitum Úganda í lok mánaðar eiga að vera komin inn í bókhaldskerfið á Rauðarárstíg fyrir 10. næsta mánaðar. Að þessu leyti virkar ÞSSÍ nánast eins og fyrirtæki, þar sem rekstrartölur eru teknar saman í hverjum mánuði svo hægt sé að fylgjast með öllum breytingum og bregðast við þeim.

HÉRAÐSNÁLGUN

Í Malaví⁵⁸ og Úganda⁵⁹ er unnið eftir landsáætlun (Country Strategy) sem gerir ráð fyrir svokallaðri verkefnisstofnalgun í einu héraði, eða héraðsnálgun. Það er aðferðafræði sem var þróuð í Malaví, þar sem Þróunarsamvinnustofnun hafði einbeitt sér að verkefnum á litlu svæði í Mangochi héraði en hlotið nokkra gagnrýni fyrir aðferðir sínar, sem voru í ákveðinni mótsögn við alþjóðlegar samþykktir um leiðandi hlutverk stjórnvalda í viðtökuríkjum um eigin þróun. Útsendir íslenskir starfsmenn voru mjög nálægt sjálfum framkvæmdunum, gerðu samninga við verktaka og höfðu eftirlit með þeim.

Samkvæmt héraðsnálguninni semur ÞSSÍ við héraðsstjórnina til fjögurra ára um að fjármagna ákveðin verkefni sem eru á forgangslista heimamanna. Eftirlit og mat eru innbyggð í verkefnið og eru á ábyrgð beggja aðila. Héraðsstjórnin veit nokkurn vegin hvaða fjármagn fæst til verkefnanna (með fyrirvara um fjárveitingu Alþingis á hverju ári) og verkefnisskjöl tilgreina hvað eigi að gera fyrir peningana. Með héraðsnálgun hefur hlutverk ÞSSÍ breyst, frá því að vera framkvæmdaraðili í það að sinna fyrst og fremst eftirliti með framkvæmdinni.

Starfsaðferðir ÞSSÍ hafa lengið verið frábrugðnar starfsaðferðum flestra annarra framlagsríkja. Það breytist í raun ekki með héraðsnálgunum, enda er smæð Íslands sem framlagsríkis helsta ástæðan fyrir henni. Stærri framlagsríki vinna með ríkisstjórnnum viðkomandi landa, starfa annað hvort á landsvísu eða í einu eða fleiri héruðum að ákveðnum mállefnum og eru í flestum tilvikum fremur laustengd endanlegri framkvæmd.

Hluti af aðstoð sumra ríkja er beinn fjárlagastuðningur, sem er einfaldlega yfirfærsla á fé í ríkiskassann hjá viðkomandi þróunarríki. Héraðsstuðningur felur einnig í sér yfirfærslu á fé til yfirvalda en með allt öðrum hætti en við fjárlagastuðning. Yfirfærslan er til sveitarstjórna og hún er gerð ársfjórðungslega á grundvelli samþykktara skýrslna um framkvæmdir, sem gert er ráð fyrir í áætlunum. Eins og útfærslan er í Malaví þá er framkvæmdin alfarið í höndum héraðsstjórnarinnar sem í mörgum tilvikum ræður einkaaðila í verklegar framkvæmdir.

FRAMLAGSRÍKIN Í MALAVÍ

Skýrsluhöfundur átti þess kost að heimsækja verkefni ÞSSÍ í Mangochi, ræða við bæði starfsmenn stofnunarinnar, fulltrúa ráðuneytisins sem fer með mállefni sveitarstjórna, sveitarstjórnann í Mangochi og yfirmenn á skrifstofu hans, Íslendingana sem vinna í Malaví og fulltrúa nokkurra framlagsríkja í höfuðborginni Lilongwe.

⁵⁸ http://www.iceida.is/media/pdf/Malawi_CSP_2012-2016.pdf

⁵⁹ <http://www.iceida.is/media/pdf/Uganda-CSP-2014-2017.pdf>

Fulltrúar framlagsríkja í Malaví velta nú mjög fyrir sér aðferðum í framkvæmd þróunarsamvinnu. Í Malaví komst nýlega upp um umfangsmikinn stuld úr ríkiskassanum. Alls 32 milljónir Bandaríkjadala hurfu af bankareikningi stjórnvalda. Þjófnaðurinn virðist hafa átt sér stað yfir langan tíma án þess að upp hafi komist. Málið hefur valdið mikilli ólgu í Malaví, sem er eitt fátækasta ríki heims.

Þjófnaðurinn er ekki bara gífurlegt áfall fyrir fátæka íbúa Malaví, sem nú munu ekki fá þá þjónustu sem féð átti að standa undir, heldur einnig fyrir framlagsríki og fulltrúa þeirra í landinu. Þau ríki sem veittu Malaví fjárlagastuðning hafa nú öll hætt honum á meðan málið er rannsakað og eru að endurmeta hvort þessi aðferð í þróunarsamvinnu sé réttlætanagerleg í ljósi þeirrar fjárhagslegu áhættu sem hún hefur í för með sér.

Fulltrúar ÞSSÍ í höfuðborginni Lilongwe hafa bent öðrum fulltrúum framlagsríkja á aðferð héraðsnálgunar. Líkt og er um fjárlagastuðning þá er héraðsnálgun ætlað að tryggja eignarhald heimamanna á verkefnum. Ólíkt fjárlagastuðningi þá er mikið eftirlit með fjármunum og þeim er veitt til skilgreindra verkefna. Þar að auki er vonast til þess að íbúar héraðsins fylgist grannt með því hvernig héraðsstjórnin heldur á málum, enda nálægð þeirra við staðaryfirvöld miklu meiri en landsmanna gagnvart ríkisvaldinu í Lilongwe. Ef íbúar þorps fá ekki heilsugæslustöðina, sem þeir vita að héraðsstjórnin hefur fengið fé til að reisa, þá munu þeir væntanlega láta heyra í sér.

ÁR Í LÍFI ÞRÓUNARSAMVINNU Í MANGOCHI

Í Malaví vinnur Þróunarsamvinnustofnun að viðamiklu grunnþjónustuverkefni í héraðinu Mangochi, þar sem búa 800 þúsund manns samkvæmt manntali frá 2008. Markmið verkefnisins á árunum 2012 – 2016 eru fjögur: Að bæta aðgengi fólks að vatni og hreinlætisaðstöðu, minnka mæðra- og ungbarnadauða með bættu aðgengi fólks að heilsugæslu, auka aðgengi og bæta gæði kennslu þannig að fleiri útskrifist úr grunnskóla og styrkja innviði héraðsstjórnarinnar í Mangochi.

Þó að ekki verði hægt að sjá heildaráhrifin fyrr en að loknum verkefnistímanum þá er áhugvert að skoða hvað verkefnið hefur áorkað á aðeins einu ári, 2013. Á því ári voru boraðar 32 holur, grafnir 25 brunnar og 24 úr sér gengnar borholur endurlífgaðar. Í kringum hverja af þessari 81 vatnsveitu er 10 manna vatnsnefnd, skipuð fimm körlum og fimm konum. Varlega áætlað má gera ráð fyrir að 18 þúsund einstaklingar njóti góðs af afrakstri vatnsverkefna í Mangochi 2013.

Í heilsugæslu var komið fyrir sólarorkutækjum í fjórum heilsugæslustöðvum, raforku veitt til tveggja annarra, hafist handa við byggingu fæðingadeilda við héraðsspítalann og tvær heilsugæslustöðvar, keyptir tveir sjúkrahúsal og ísskápar fyrir lyf, þorpsbúar 514 þorpa þjálfaðir í almennu heilbrigði, 550 reidhjól og sex mótörhjól keypt fyrir heilbrigðisstarfsmenn, vatnsveitur, kamrar og fylgjuholur og brennsluofnar settir upp við fimm heilsugæslustöðvar. Alls nutu 13 heilsugæslustöðvar góðs af starfinu en á því svæði sem þær þjóna búa um 250 þúsund manns.

Fræðsluþáttur verkefnisins í Mangochi hófst ekki fyrr en um sumarið 2013 en því er beint að tólf skólum á fjórum mismunandi stöðum í héraðinu. Á þessu hálfu ári voru þó keyptar 300 þúsund stílabækur, 79 kennarar tóku þátt í kennaraþjálfun, 40 kennarar hófu tveggja og hálfis árs kennaranám, 86 munaðarlaus börn fengu sérstaka aðstoð, 220 kennarabörð og -stólar voru keyptir, hafist var handa við lagfæringar á skólastofum í sex skólum og byggingar nýrra skólastofa boðnar út auk þess sem mótörhjól voru keypt fyrir svæðaskrifstofur þar sem skólarnir eru.

Með því að styðja héraðsyfirvöld í Mangochi til að framkvæma þessi verkefni vinnur ÞSSÍ í samræmi við alþjóðleg viðmið í þróunarsamvinnu, en grunnþáttur þeirra er að heimamenn beri ábyrgð á eigin þróun. Verkefnið er í anda héraðsnálgunar, sem stofnunin hefur verið að þróa.

Verkefnið er eins og vítamínsprauta fyrir héraðsstjórnina. Fyrir aðkomumann er afar fróðlegt að fylgjast með þeim mikla drifkrafti sem er í öllum framkvæmdunum. Bæði starfsmenn héraðsstjórnarinnar og embættismenn sveitarstjórnaráðuneytisins í höfuðborginni Lilongwe eru sammála um að verkefnið gefi héraðsyfirvöldum einstakt tækifæri til framkvæmda, sem þau annars hefðu ekki fengið. Fulltrúar annarra framlagsríkja fylgjast sömuleiðis með verkefninu, sem getur gefið innsýn í það hverju hægt er að áorka með miklum stuðningi við eitt hérað. Áhugasamastir allra eru þó væntanlega íbúar Mangochi, eins fátækasta héraðs í einu fátækasta landi heims.

Í samtölum við þróunarstarfsfólk annarra framlagsríkja í Lilongwe kom fram áhugi á að fylgjast með hvernig Íslendingum reiðir af með héraðsnálgunina. Hins vegar eru aðstæður harla ólíkar vegna stærðarmunar. Samkvæmt tölum DAC fékk Malaví árið 2012 25 milljónir dollara í þróunaraðstoð frá Írlandi, 50 milljónir frá Þýskalandi, 70 milljónir frá Noregi og 195 milljónir frá Bretlandi, svo nefnd séu nokkur framlagsríki sem eru með sendiráð í Lilongwe. Það ár var framlag Íslands til Malaví 331 milljón króna eða um það bil þrjár milljónir dollara. Af þessum ríkjum kemur Ísland því næst Írlandi, hvað varðar upphæð framlaga, en er þó langt undir írsku framlögunum. Sé litið á fimm ára tímabil, 2010 – 2014, nema framlög Íra til Malaví 65 milljónum evra – tíu milljörðum króna – en framlög Íslendinga á sama tíma um tveimur milljörðum króna.⁶⁰ Munurinn er því einn á móti fimm.

TILKOSTNAÐUR

Nánast ógjörningur er að bera saman rekstrarkostnað í tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum milli framlagsríkja. Til þess eru aðferðir of ólíkar og aðgengi að fjárhagsupplýsingum annarra ríkja of takmarkað. Þá eru skilgreiningar á rekstrarkostnaði og leiðir til að reikna hann misjafnar milli landa. Í raun hafa stofnanir mikið svigrúm til að skrá kostnað annað hvort sem hluta af framkvæmd verkefni eða sem rekstrarkostnað. Algengt er að ríki skipti kostnaði við rekstur sendiskrifstofa í þróunarlöndunum á verkefni og það gerir til dæmis ÞSSÍ að hluta. Á endanum eru túlkunaratriði varðandi flokkun á rekstrarkostnaði svo mörg að gæfulegra er fyrir framlagsland að líta á eigin kostnaðarþætti og spyrja: Erum við að ná mesta mögulega árangri með okkar framlögum?

Ein leið til að greina tilkostnað við tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands er að spyrja hver „íslenski kostnaðurinn“ sé af framkvæmdinni. Þá er ekki verið að reikna eiginlegan rekstrarkostnað því hluti af íslenska kostnaðinum er fyrir tæknilega ráðgjöf af ýmsu tagi, sem reiknast sem verkefniskostnaður. Starf útsendra íslenskra starfsmanna í þróunarsamvinnu felst bæði í verkefnisumsjón og tæknilegri ráðgjöf. Önnur lönd, með fleiri starfsmenn, geta leyft sér meiri sérhæfingu.

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu⁶¹ þá hefur launakostnaður vegna íslenskra starfsmanna ÞSSÍ verið nokkuð stöðugur síðastliðin þrjú ár þó að hann hafi lækkað sem hlutfall af heildarframlögum þegar þau voru aukin 2013.

Milljónir króna	2013	Af heild	2012	Af heild	2011	Af heild	2010	Af heild
Útgjöld	1.840,7		1.247,1		1.160,7		1.417,9	
Laun alls	282,9	15%	295,8	24%	276,5	24%	357,36	26%
Útsendir	100,4		97,2		102,2		166	
Á Íslandi	97		93,6		89,4		87,1	

⁶⁰ Sjá um framlög Íra: <https://www.irishaid.ie/what-we-do/countries-where-we-work/our-partner-countries/malawi/>

Framlög Íslands koma fram í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis.

⁶¹ Útreikningur frá ÞSSÍ

Staðarráðnir	73,1	101,1	81,1	119,9
--------------	------	-------	------	-------

Til viðbótar launakostnaði er ýmis annar kostnaður sem fellur til annað hvort á Íslandi eða vegna starfs Íslendinga á vettvangi. Þannig var heildarkostnaður vegna starfsmanna á heimaskrifstofu og útsendra starfsmanna í samstarfslöndunum 2012 samtals 228,7 m.kr. af heildarútgjöldum upp á 1.247,1 m.kr., eða 19% af heildinni. Í heildarkostnaði felst meðal annars kostnaður við að halda starfsmann og fjölskyldu hans í viðtökulandinu.

Umfang starfsemi framlagsríkjanna í Malaví er mismunandi. Í upphafi árs voru tveir íslenskir starfsmenn ÞSSÍ í landinu og níu staðarráðnir sem vinna með heildarframlög upp á fjórar milljónir dollara.⁶² IrishAid var með þrjá útsenda starfsmenn og sautján staðarráðna en hafði óskað eftir fjórða útsenda starfsmanninum. Útgjaldaáætlun ársins nemur 13,8 milljónum evra, eða 18,7 milljónum dollara. Í norska sendiráðinu störfuðu fjórir útsendir starfsmenn að þróunarsamvinnu (af alls sjö útsendum) og vinna með 75 milljónir dollara fyrir 2014. Breska sendiráðið í Malaví er rekið af breska þróunarmálaráðuneytinu, DfID, (ráðgert er að utanríkisráðuneytið taki brátt við rekstri sendiráðsins) sem var í upphafi árs með 13 útsenda starfsmenn og 54 heimamenn sem vinna með framlög upp á 117 milljónir punda (tæplega 200 milljónir dollara).

Eins og tölurnar bera með sér þá er hlutfallslega dýrara að vinna með lágar upphæðir en háar. Einnig eru starfsaðferðirnar mismunandi og ÞSSÍ leggur mikla áherslu á eigið eftirlit með framkvæmd samstarfsaðilans. Stefna ÞSSÍ er að hafa ekki færri en tvo útsenda starfsmenn í umdæmisskrifstofunum, meðal annars til þess að manna skrifstofuna í höfuðborginni þegar annar Íslendingurinn fer á verkefnissvæðið. Aðrar ástæður sem starfsmenn ÞSSÍ nefna fyrir þessu eru að visst öryggi felist í því að vera fleiri og mikilvægt sé að geta unnið með samlanda að margvíslegum og flóknum viðfangsefnum.

RÁÐLEGGINGAR DAC

Í DAC skýrslunni um Ísland er stjórnvöldum ráðlagt að fækka samstarfsgeirum og samstarfslöndum. Skýrsluhöfundarnir benda Íslandi á Norðmenn, sem hafi ákveðið að hverfa frá aðferðafræði sem byggir á forgangslöndum og leggja fremur áherslu á málefni – umhverfismál, hreina orku og heilbrigði – en vinna síðan í hverju landi, og alþjóðlega, að þessum málefnum.

Annar möguleiki sé að taka Lúxemborg til fyrirmyndar, sem sé í forystuhlutverki meðal framlagsríkja í tveimur eða þremur löndum. Þeir benda hins vegar á að framlög Íslands nái aðeins 6% af framlögum Lúxemborgar og ef Ísland ætlaði í þessa átt væri nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að fækka samstarfslöndum í eitt eða tvö.

⁶² Samkvæmt útgjaldaáætlun ÞSSÍ fyrir 2014. Aðrar tölur komu fram í samtölum við fulltrúa viðkomandi landa.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Eystrasaltsríkin

Ástæða er til að gefa gaum að öðrum smárikjum sem veita álíka miklu fé til þróunarsamvinnu og Ísland gerir. Þannig háttar til um Eistland, Lettland og Litháen. Hilmar Þór Hilmarsson, prófessor við Háskólann á Akureyri, bendir á í grein um þróunarsamvinnu Eystrasaltsríkjanna⁶³ að þau hafi ákveðið í sinni þróunarsamvinnu að miðla einkum af reynslu sinni af umbótum í kjölfar falls Sovétríkjanna. Val þeirra á samstarfslöndum byggir nær alfarið á þessari sérhæfingu en þau eru flest fyrrverandi Sovétlýðveldi sem ekki eru komin jafn langt á leið sinni til lýðræðis og markaðshagkerfis.

Hilmar bendir á að Eystrasaltsríkin leggi mesta áherslu á tæknilega aðstoð og einstaka uppbyggingarverkefni, þar sem þau sjálf hafi umsjón með verkefnunum. Hins vegar kunni þau að vilja líta til fjárlagastuðnings í framtíðinni og tengja hann ráðgjöf og samtali á þeim sviðum þar sem þau hafi reynslu að miðla til samstarfslandanna. Með slíkum aðferðum geti þau tekið þátt í heildaraðstoð annarra framlagsríkja og alþjóðastofnana við hin völdu samstarfslönd og haft veruleg áhrif í krafti þekkingar sinnar og reynslu. Þannig geti þau hámarkað þróunaráhrif framlaga sinna umfram það sem skapist með stuðningi við einstök verkefni.

Noregur

Norðmenn skilgreina ekki lengur forgangslönd í alþjóðlegri þróunarsamvinnu heldur vinna út frá þematískri nálgun og forgangsraða löndum innan hennar. Þessi nálgun hefur meðal annars leitt til þess að framlög Noregs dreifast til mjög margra landa. Á árunum 2010 – 2011 fór ekki nema ríflega þriðjungur framlaga til þeirra 20 landa sem mest fengu.⁶⁴ Mikil dreifstýring er í tvíhliða þróunarsamvinna í einstaka löndum, þannig að sendiráð Noregs í viðkomandi löndum hafa verulegt svigrúm til að útdeila fé til verkefna í samræmi við almenna stefnumótun, sem fer fram í Osló.

Svíþjóð

Tvíhliða þróunarsamvinna í 32 samstarfslöndum fer fram í gegnum sænsk sendiráð í löndunum. SIDA starfsmenn í sendiráðunum hafa í raun tvo yfirmenn; sendiherrann og SIDA í Stokkhólmi. Næst æðsti yfirmaður í sendiráðinu er gjarnan frá SIDA. Fjórðungur af starfsfólki SIDA er útsent, það er starfar í þróunarlöndunum.

SIDA er ábyrg fyrir 48% af þróunarsamvinnuframlögum Svía.⁶⁵ Utanríkisráðuneytið gefur stofnuninni fyrirmælabréf þar sem henni eru gefin fyrirmæli um framkvæmdir, til dæmis í hverju af hinum 32 samstarfslöndum. Þar sem ríkisstjórnin í Svíþjóð er fjölskipað stjórnvald koma fyrirmælabréfin formlega frá ríkisstjórninni en í gegnum utanríkisráðuneytið. Í þeim er kveðið á um hvaða árangri stjórnvöld vilji ná í viðkomandi landi á ákveðnu tímabili. Samráð er haft við stjórnvöld í samstarfslandinu.

Finnland

Samkvæmt stefnu Finnlands í þróunarsamvinnu frá 2012 er lögð áhersla í málaflokknum á finnska sérhæfingu og mannréttindi. Allar helstu ákvarðanir um framlög í samstarfslöndunum

⁶³ http://biceps.org/assets/docs/bje/Hilmarsson_o.pdf

⁶⁴ DAC Peer Review um Noreg, bls. 19: http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf

⁶⁵ Sweden, DAC Peer Review s. 57

eru teknar í Helsinki, ekki í sendiráðinu. Að öllu jöfnu er næstráðandi í sendiráðinu yfirmaður þróunarsamvinnu. Finnar leggja mikla áherslu á að vinna náð með fáum löndum enda eru samstarfslönd þeirra ekki nema sjö. Skýrsla DAC um finnska þróunarsamvinnu⁶⁶ hrósar Finnum mjög fyrir samþjöppun aðstoðar við fá lönd.

Dæmigerðu verkefni lýsir starfsmaður í utanríkisráðuneytinu þannig: Vandamál er skilgreint, til dæmis flókið lagaumhverfi nýsköpunarfyrirtækja sem hamlar vexti þeirra í ákveðnu samstarfsríki. Tekin er ákvörðun í grundvallaratriðum um hvort Finnland vilji aðstoða við lausn vandans, já eða nei. Ef já, þá er búið til mál í málaskrá og hafin vinna við að skilgreina verkefnið. Sú ráðgjafarvinna er boðin út á evrópska efnahagssvæðinu. Finnskir ráðgjafar þekkja ráðuneytið og þeir fá oft slík ráðgjafarstörf. Allt er þetta unnið í nánu samráði við samstarfslandið. Þegar verkefnisskjölin eru tilbúin þá fara þau fyrir gæðanefnd, sem samþykkir öll verkefni eða hafnar. Með skjölunum fylgja umsagnir frá samstarfslandinu, ráðuneytinu og frá utanaðkomandi ráðgjafa, sem hefur verið fenginn til að fara yfir verkefnaskjölin. Í gæðanefndinni er skoðað hvort verkefnið uppfylli kröfur, svo sem um að samrýmast áherslum í þróunarsamvinnu, þar á meðal varðandi þverlæg málefni eins og jafnrétti og umhverfismál. Hakað er við ef skjalið uppfyllir kröfur og ef verkefnið er samþykkt þá fer það til ráðherra til undirskriftar. Þegar kemur að framkvæmdinni, þá er hún alla jafna hjá samstarfslandinu. Stýrihópur með þátttöku beggja ríkja er yfir verkefninu. Reynt er að hafa verkefni eins stór og hægt er til að ná stærðarhagkvæmni.

Írland

IrishAid, sem er eitt af þremur sviðum írska utanríkisráðuneytisins, hefur eitt yfirmarkmið með þróunarsamvinnu, sem er að uppræta hungur. Unnið er eftir því markmiði með mismunandi undirmarkmiðum í hverju landi fyrir sig. Samstarfslöndin eru níu.

Í Malaví vinnur IrishAid eftir þessari sömu stefnu. Öll verkefni þurfa að falla undir þrjár stoðir um að bæta uppskeru og næringu, bæta stjórnslu og efla áfallaþol heimila. Í stað þess að gera stóran samning við einn aðila, líkt og ÞSSÍ, gerir IrishAid marga minni samninga við ýmsa aðila. Þannig hefur írski sendiráðið í Lilongwe samið við írskan háskóla um rannsóknir og framleiðslu á umhverfisvænum hlóðum, UNICEF um tæknilega aðstoð við stjórnvöld vegna peningagreiðslukerfis, stjórnarskrifstofu um átak gegn spillingu, bændasamtök um að þróa og fræða bændur um geymsluáðferðir í landbúnaði og rannsóknarstofnun um könnun á því hvort hægt sé að rækta sætar kartöflur í Malaví.

ÁLYKTANIR

- Fyrstu áratuginu einbeitti ÞSSÍ sér að verkefnum tengdum sjávarútvegi í fáum samstarfsríkjum í Afríku. Upp úr aldamótum lagði stofnunin einnig áherslu á grunnþjónustu svo sem menntun, heilbrigði, vatn og hreinlæti.
- Tilkoma jarðhitaverkefna - og nýs framkvæmdastjóra með mikla reynslu af alþjóðlegum þróunarstofnunum - hefur haft áhrif á starfsaðferðir og starfsumhverfi ÞSSÍ. Jarðhitaverkefni byggja miklu meira á víðtæku milliríkjasamstarfi, samskiptum við

⁶⁶ DAC Peer Review um Finnland, bls. 29-30: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/PRFINLAND2012.pdf>

stóra þróunarsjóði og svæðissamstarfi í Afríku en hin hefðbundnu verkefni stofnunarinnar í samstarfslöndunum.⁶⁷

- Tvíhliða þróunarsamvinna Íslands í samstarfslöndunum hefur að undanfögnu færst mjög í átt að því sem tíðkast hjá öðrum framlagsríkjum, en með séríslenskum áherslum sem taka meðal annars mið af lágum framlögum Íslands.
- Héraðsnálgun er merkileg nýsköpun í íslenskri þróunarsamvinnu, sem gefur ÞSSÍ tækifæri til að hafa umtalsverð, jákvæð þróunaráhrif í fátækum sveitum og mæla árangurinn frá upphafi til enda. Sjá nánari umfjöllun um árangursmælingar í héraðsnálgun í kaflanum Árangursmat og eftirlit.
- Þó að samstarfslöndum hafi fækkað úr sex í þrjú á undanfögnu árum þá er rík ástæða til að skoða hvort þau séu enn of mörg miðað við þær upphæðir sem varið er til þeirra. Töluverður sparnaður fælist í því að styðja fleiri héruð í einu landi eða tveimur heldur en að dreifa starfsemi á þrjú lönd eins og nú.
- Fjöldi samstarfslanda, lág framlög og stefna ÞSSÍ að vera með að minnsta kosti tvo fasta starfsmenn í hverju landi leiðir til þess að tilkostnaður verður meiri en annars. Hver útsendur íslenskur starfsmaður sýslar þannig með mun lægri fjárhæðir en útsendir starfsmenn annarra framlagsríkja.
- Vandinn sem ÞSSÍ stendur frammi fyrir er að væntingar um hraða hækkun framlaga hafa brostið, miðað við niðurskurð 2014 og óvissu um framhaldið. Við vandanum þarf að bregðast. Það er hægt með því að fækka samstarfslöndum, lækka tilkostnað eða auka framlög til tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum. Síðastnefndi möguleikinn liggur ekki í valdi ÞSSÍ og krefst pólitískrar stefnumótunar.

TILLÖGUR

1. **Héraðsnálgun verði áfram þróuð sem samstarfsform í tvíhliða þróunarsamvinnu.**
2. **Fækkað verði um eitt samstarfsland í tvíhliða þróunarsamvinnu og ekki farið inn í nýtt land fyrr en framlög Alþingis hafa aukist verulega og þá einungis að vel athuguðu máli.**
 - a. Fé sem áður fór til þriggja landa verði ráðstafað til tveggja, þannig að fastur kostnaður nýtist til umsýslu með hærri upphæðum í hvoru landi fyrir sig.
 - b. Við fækkun samstarfslanda verði skoðað hvort hægt sé að fjölga héruðum sem njóta stuðnings frá Íslandi í því landi eða löndum sem áfram yrði unnið með.
 - c. Ekki er sjálfgefið að við fækkun samstarfslanda verði haldið áfram í tveimur núverandi samstarfslanda.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Rétt er að gera örstutta grein fyrir einum möguleika sem hefur ítrekað komið upp í samtölum undanfarna mánuði, sem er að hætt verði alfarið við verkefni sem kalla á skrifstofur í tvíhliða samstarfslöndum. Rökin fyrir honum eru að það sé dýrt að reka íslenskar sendiskrifstofur með útsendum íslenskum starfsmönnum. Umsýslukostnaður sé hár, enda hafi hver útsendur starfsmaður umsjón með færri krónum og dollurum en sambærilegur starfsmaður annarra framlagsríkja. Spurt er hvort hægt væri að ná meiri þróunarárangri með því að veita því fé, sem

⁶⁷ Sjá umfjöllun um jarðhita í kafla 9

nú fer til verkefna í samstarfslöndunum þremur, með einhverjum öðrum hætti. Norsk stjórnvöld hafa þennan háttinn á. Þau hættu við að skilgreina samstarfslönd en starfa þess í stað að ákveðnum málaflokkum í ýmsum löndum.

Ekki er hér mælt með þessari leið þó að hún geti komið til greina. Ástæðan er einkum sú að með langtíma starfi á vettvangi, þar sem unnið er út frá þörfum íbúa viðtökulandsins eftir alþjóðlegum starfsaðferðum, skapast mikilvægt jarðsamband við raunveruleika þróunarsamvinnu. Starfsemin í Afríku snertir ekki eingöngu hina endanlegu haghafa, það er fátækt fólk í þróunarlöndunum, heldur einnig Íslendinga sjálfa. Viðveran í samstarfslöndunum gefur Íslendingum innsýn í líf þeirra sem verið er að aðstoða. Starf að tvíhliða þróunarverkefnum gefur útsendum íslenskum starfsmönnum einstæða reynslu til að takast á við frekari verkefni á sviði þróunarsamvinnu og hún skilar sér til almennings á Íslandi með ýmsum hætti. Og, síðast en ekki síst, þá getur vel verið að Íslendingar – sem lítil þjóð, nýútskrifuð sjálf úr hópi þróunarríkja – hafi bæði erindi og sérstöðu og því nokkuð fram að færa í tvíhliða þróunarsamvinnu. Þannig er héraðsnálgunin afurð þess að starfsmenn ÞSSÍ fóru að skoða nýjar leiðir til að ná meiri árangri með það takmarkaða fé sem Íslendingar hafa til ráðstöfunar. Með öðrum orðum, þróunarsamvinna Íslands væri fátækari ef ekki væri fyrir það starf sem á sér stað í samstarfslöndunum.

Í þessum tillögum er tekið undir þá skoðun að héraðsnálgun henti tvíhliða þróunarsamstarfi Íslands ákaflega vel. Með henni er auðvelt að fylgja framlögunum eftir og sjá mælanlegan árangur af starfinu í lífi fólks. Í kaflanum Árangursmat og eftirlit er fjallað nánar um mikilvægi þess að geta mælt þróunaráhrif aðstoðarinnar. Héraðsnálgun ætti þó ekki að koma í veg fyrir að unnið sé með stjórnvöldum á landsvísi, til dæmis að málefnum á sérhæfingarsviðum Íslands.

Starfsmenn ÞSSÍ hafa lýst verulegum efasemdum um skynsemi þess að fækka samstarfslöndum niður í tvö. Í athugasemdum ÞSSÍ⁶⁸ segjast starfsmenn stofnunarinnar óttast að „með frekari fækkun sé tekin áhætta sem ekki er sparnaðarins virði. Við höfum þegar séð hve mikilvægt er að hafa sveigjanleika til að auka framkvæmdahraða í einu landi til að bregðast við t.d. pólitískum flækjum, án þess að þurfa að hlaupa til þeirra skyndilausna í „multi-bi“ aðstoð sem nágrannaþjóðir okkar nota gjarnan til að „koma út peningum“ þegar á bjátar.“ Hin meginröksemd ÞSSÍ er að ástæða sé til að hafa „vara á um þá útþynningu mannauðs með reynslu af vettvangi sem þarna gæti orðið.“

Í skýrslunni er fjallað um „íslenska kostnaðinn“ sem er af því að reka verkefni í samstarfslöndum. Stjórnvöld þurfa að sjálfsögðu að meta það á hverjum tíma hvaða tilkostnaður sé eðlilegur til þess að fylgja aðstoðinni eftir. Eftirlit er mikilvægt og umræða í samfélaginu bendir eindregið til þess að skilningur sé á því að nokkru sé til kostað að tryggja sem best að fé nýtist rétt og vel. Hér er því ekki sett spurningarmerki við kröfuna um strangt eftirlit.

⁶⁸ Bls. 8: <http://www.iceida.is/islenska/um-thssi/frettir/nr/4083>

Tillögu um að fækka samstarfslöndum í tvö er hins vegar ætlað að stuðla að því að það fé sem Ísland setur í málaflokkinn nái til fleiri af þeim sem þurfa á aðstoðinni að halda.

Reikningsdæmið er í sjálfu sér ekki flókið. Ef fastakostnaður á hverjum stað tekur umtalsverðan hlut af aðstoðinni þá hlýtur að koma til skoðunar að fækka stöðum og hækka

þannig þá upphæð sem nýtist í að byggja heilsugæslustöðvar, bora eftir vatni og byggja skólaflokkur. Aðstoðin nær til færri landa en fleira fólks. Þennan raunveruleika þarf svo að máta við aðra áhrifaþætti, svo sem sveigjanleika og uppbyggingu á íslenskri vettvangsreynslu. Niðurstaða skýrsluhöfundar eftir heimsókn til Malaví er að þar væri hægt að bæta við samstarfshéraði – eða stækka verkefni í Mangochi – án þess að fjölga útsendum starfsmönnum.

Hvað sveigjanleikann varðar, þá er það meginniðurstaða þessarar skýrslu að tvíhliða samvinna í samstarfslöndum verði verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Það vandamál sem ÞSSÍ sér við það að „koma út peningum“ sem ekki er hægt að nota í einu landi til einhverra hinna tveggja verður væntanlega úr sögunni þegar valið stendur ekki eingöngu á milli þriggja samstarfslanda. Ekki er að efa að framlög frá Íslandi, sem ekki nýtast af einhverjum ástæðum í tvíhliða samstarfi, komi að góðum notum annað hvort í öðru þróunarsamstarfi Íslendinga eða í neyðaraðstoð þar sem er krónískur fjárskortur til aðstoðar berskjölduðu fólki.

Hvað varðar hin rökin, um útþynningu mannaúðs, þá er vissulega ástæða til að huga að þeirri hættu. En í því sambandi má benda á aðra tillögu skýrslunnar (sjá kaflann Friðargæsla – liðveisla) þar sem lagt er til að Ísland mami stöður á vettvangi á vegum stofnana Sameinuðu þjóðanna. Þar er lagt til að slíkar stöður verði mannaðar áhugasömu fólki innan úr ráðuneytinu (þar á meðal þeim starfsmönnum ÞSSÍ sem færu að vinna í ráðuneytinu í kjölfar sameiningar og hefðu áhuga á slíkum störfum), sem þannig fengi einmitt vettvangsreynslu af

Athugasemdir ÞSSÍ

Í athugasemdum ÞSSÍ um þessi atriði segir meðal annars: „Í skýrslunni er bent réttilega á að íslenskri þróunarsamvinnu fylgi ákveðinn smæðarkostnaður. Meðan stjórnvöld kjósa að halda uppi beinni íslenskri þátttöku, hvort sem það er opinber stofnun, ráðuneyti, félagasamtök eða fyrirtæki sem sinna framkvæmdinni, er líklegt að svo verði.“

„ÞSSÍ leggur þunga áherslu á mikið og náið eftirlit með meðferð þeirra fjármuna sem við leggjum fram. Við teljum mikilvægt að eftirlitið dugi til þess að halda embættismönnum frá því að falla fyrir freistingum. Á þessu sviði gerum við meira en flestir í tvíhliða aðstoð, en við teljum mikilvægt að geta tryggt að íslensku skattfé sé fylgt vel eftir.“ Sjá nánar athugasemdir ÞSSÍ, sem eru birtar á heimasíðu utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ.¹

Í skýrslunni er lagt til að fækkað verði um eitt af þremur samstarfslöndum í Afríku. Um það segir í athugasemdum ÞSSÍ: „Hjá ÞSSÍ óttumst við að með frekari fækkun sé tekin áhætta sem ekki er sparnaðarins virði. Við höfum þegar séð hve mikilvægt er að hafa sveigjanleika til að auka framkvæmdahraða í einu landi til að bregðast við t.d. pólitískum flækjum, án þess að þurfa að hlaupa til þeirra skyndilausna í „multi-bi“ aðstoð sem nágrannaþjóðir okkar nota gjarnan til „að koma út peningum“ þegar á bjátar. Þegar einungis tvö samstarfslönd eru eftir eykst verulega hættan á að sú staða skapist að í hvorugu landinu sé svigrúm til að gera meira. Þriðja land dregur strax verulega úr þeirri hættu. Þá er ástæða til að hafa vara á um þá útþynningu mannaúðs með reynslu af vettvangi sem þarna gæti orðið.“

Þróunarsamvinnu og hjálparstarfi. Í heildina litið er með þessum tillögum lagt upp með að fleiri útsendir starfsmenn verði á vettvangi, sem geta komið með þá reynslu til baka inn í starfsemina.

Í athugasemdum ÞSSÍ við áfangaskýrsluna segir að þversagnarkennt sé hvernig fjallað hafi verið “með gagnrýnum hætti um kostnað vegna útsendra starfsmanna ÞSSÍ meðan sambærilegur kostnaður við að koma íslenskum starfsmanni til annarra stofnana, á kostnað Íslands, er skilgreindur sem árangur í sjálfu sér.”

Á þessum tveimur verkefnum er mikill munur. Tvíhliða verkefni þróunarsamvinnu, sem Ísland kostar að öllu leyti, heyra undir íslensk stjórnvöld. Þau hljóta að vilja vita hvernig fénu er varið. Hluti af þeirri skoðun hlýtur að vera hvort tilkostnaður sé meiri en hann þarf að vera. Hér er bent á að með því að fækka tvíhliða samstarfslöndum sé hægt að koma framlögum til verkefna sem hjálpa fleiri fátækum einstaklingum vegna þess að kostnaður við rekstur þeirrar skrifstofu sem yrði lögð niður myndi falla út. Tilkostnaður vegna stækkunar verkefna í þeim tveimur löndum sem eftir eru yrði mun lægri og sparnaðurinn því verulegur.

Liðveisla – það að styðja verkefni alþjóðastofnunar með því að útvega einstakling í störf hjá henni – er allt annars eðlis. Ísland á sannarlega að hafa skoðun á skilvirkni alþjóðastofnana (sjá kaflana Alþjóðastofnanir og fjölþjóðleg þróunarsamvinna og Friðargæsla – liðveisla). Á það er lögð áhersla í þessari skýrslu að framlög (þar á meðal liðstyrkur) séu einungis veitt eftir skoðun og samkvæmt stefnu um verkefni viðkomandi stofnunar. Í þessum tillögum felst því ekki þversögn heldur þvert á móti mikið samræmi. Tilgangurinn er í báðum tilvikum að auka þróunaráhrif framlaga Íslands.

Rökin fyrir því að fækka samstarfslöndum væru veikari ef þær hækkanir hefðu orðið sem ráð var fyrir gert í þróunarsamvinnuáætlun. Hér ræður hins vegar niðurstaða Alþingis, eins og hún kemur fram í fjárlögum hvers árs. Samt sem áður er rétt að benda á að Ísland er ekki eina landið sem hefur fækkað samstarfslöndum eða skoðar tillögur um að fækka enn frekar.

Það er mat skýrsluhöfundar að með brotthvarfi úr einu samstarfslandi gefist tækifæri til að efla starfið í hinum löndunum tveimur, lækka þar með umsýslukostnað og nýta takmörkuð fjárráð fleirum til heilla – ná meiri árangri.

8. Alþjóðastofnanir og fjölþjóðleg þróunarsamvinna

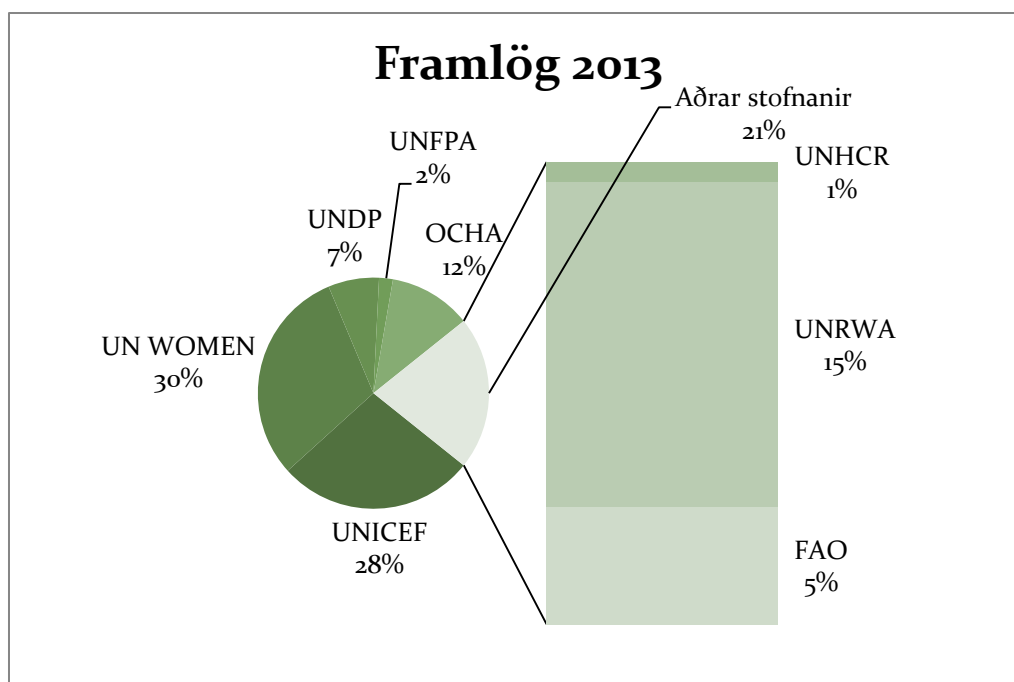
Í umfjöllun OECD/DAC um íslenska þróunarsamvinnu (Special Review, 2012-2103) kemur fram að næstum því helmingur af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu fari í gegnum fjölþjóðlegar stofnanir. Þar með er þó ekki öll sagan sögð því meirihluti þessa fjár er tvíhliða aðstoð, samkvæmt reglum OECD/DAC, þar sem um er að ræða framlög eyrnamerkt ákveðnum verkefnum í skilgreindum löndum. Slík framlög eru gjarnan kölluð „multi-bi” meðal þróunarsérfræðinga.

Til að útskýra þetta, þá er óeyrnamerkt framlag til UNICEF, svo dæmi sé tekið, skráð hjá DAC sem fjölþjóðleg þróunarsamvinna. UNICEF fær peningana frá Íslandi inn á bankareikning sinn og stofnunin getur notað þá eins og hún vill, í samræmi við áætlanir sínar. Engar kvaðir eru frá framlagsríkinu um hvernig féð sé notað og UNICEF þarf ekki að gefa neina sérstaka skýrslu um það aðra en heildarskýrslu stofnunarinnar fyrir árið. Annað gildir um eyrnamerkt framlög. Um þau getur verið samið sérstaklega og í þeim samningum eru þá venjulega ákvæði um skýrslugjöf. Dæmi um eyrnamerkt framlag er stuðningur við verkefni UNICEF í Palestínu og fjárveiting vegna ungs starfsmanns (JPO) sem lánaður er til stofnunarinnar í Malaví. Það er skráð af DAC sem tvíhliða aðstoð.

Alls 34% tvíhliða aðstoðar Íslands eru verkefnaframlög sem fara í gegnum fjölþjóðlegar stofnanir. Þessi eyrnamerkta „multi-bi” framlög eru umdeild vegna þess að þau ganga í raun gegn hugmyndinni um að verkefni fjölþjóðlegra stofnana sé meðal annars að láta aðstoðina renna þangað sem þau meta að hennar sé mest þörf. Þegar framlagsríki geta í raun kveðið á um ráðstöfun stórs hluta fjárens, þá eru völdin að nokkru tekin af hinum fjölþjóðlegu stofnunum.

DAC hefur engar viðmiðanir um hvað sé rétt og hvað ekki í þessu máli. Starfsmenn stofnana Sameinuðu þjóðanna, sem skýrsluhöfundur ræddi við, segjast fagna eyrnamerkta framlögum frá Íslandi. Þau gefi viðkomandi stofnunum tækifæri til að framkvæma verðug verkefni og íslenskum stjórnvöldum möguleika á að fylgjast með því í hvað peningarnir eru notaðir. Einstaka fulltrúar DAC taka undir þetta og segja að lítið framlagsríki eins og Ísland þurfi á því að halda að vita hvað verður um peningana. Almennt þykir samt góð regla að hafa jafnvægi í framlögunum þannig að land sem vinnur með fjölþjóðlegri stofnun að tvíhliða verkefnum ætti einnig að setja óeyrnamerkt framlög í kjarnastarfsemi sömu stofnunar.

Þær þrjár stofnanir Sameinuðu þjóðanna sem fengu hæst framlögin frá Íslandi á árinu 2013 voru UN WOMEN (194 m.kr.), UNICEF (176 m.kr.) og UNRWA (96 m.kr.):



STARF MEÐ ALÞJÓÐABANKANUM

Ef litið er á fjölþjóðleg framlög trónir samt Alþjóðabankinn á toppnum, fékk 379 m.kr. frá Íslandi 2013. Alþjóðabankinn fer með fimmtung allrar alþjóðlegrar aðstoðar við fátækustu ríki heims og er því fjárfsterkasti einstaki aðili alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Framlagsríki hafa áhrif á stjórn bankans í gegnum „kjördæmi” en Ísland er í kjördæmi Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna og situr nú í þróunarnefnd bankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir hönd kjördæmisins.

Íslensku framlögin eru bæði eyrnamerkt og til kjarnastarfsemi auk þess sem Ísland greiðir í sjóð, sem bankinn heldur utan um, til að kosta íslenska sérfræðinga hjá bankanum. Á árinu 2014 er gert ráð fyrir að tveir Íslendingar verði ráðnir til bankans, annar til að vinna að fiskimálum en hinn til að vinna að jarðhitamálum. Þriðja áherslusvið Íslands innan bankans eru kynjajafnréttismál.

Alþjóðabankinn er völdug stofnun með 9.000 þróunarmálasérfræðinga sem vinna í höfuðstöðvum bankans í Washington og útibúum hans í meira en 100 löndum. Líkt og fyrr er getið þá leiddi íslenskt embættismannateymi og samhæfði starf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna gagnvart bankanum í þrjú ár. Við það byggðist upp mikil reynsla í málefnum Alþjóðabankans innan ráðuneytisins sem hefur verið nýtt á undanförunum árum til að taka virkan þátt í málefnum bankans. Samt sem áður eru fáir íslenskir starfsmenn hjá Alþjóðabankanum. Ef áhersla er lögð á að vinna með bankanum á næstu árum er edlilegt að skoðað sé hvernig megi fjölga þeim.

Á tímabili upp úr aldamótum lagðist Alþjóðabankinn gegn þátttöku í verkefnum tengdum sjávarútvegi. Á ríkjaráðstefnunni um sjálfbæra þróun í Jóhannesarborg árið 2002 var hins vegar bent á mikilvægi þess að vinna gegn fátækt með því að bæta sjávarútveg þróunarríkjanna. Sjávarútvegur fékk því tölverðan sess í aðgerðaáætlun í þróunarmálum sem samþykkt var á ráðstefnunni. Upp úr því varð til Profish verkefnið, sem áður hefur verið nefnt. Ísland tekur

þátt í því með Frakklandi, Noregi, Finnlandi og Japan. Ekki er ofmælt að segja að Ísland eigi töluverðan þátt í endurnýjaðri áherslu bankans á sjávarútveg.

Útgangspunktur PROFISH er að sjávarútvegi sé illa stjórnað og það hafi leitt til umframafkastagetu, ofveiði og stórkostlegs auðlindataps.⁶⁹ Skýrslan „Sunken Billions”⁷⁰ leiddi í ljós að munurinn á mögulegum og raunverulegum arði af sjávarútvegi á heimsvísu væri 50 milljarðar Bandaríkjadala. Nú væri svo komið að alþjóðlegt tap væri á sjávarútvegi, sem væri víða niðurgreiddur iðnaður. Með betri stjórnun mætti snúa vörn í sókn þannig að sjávarútvegur yrði arðbær, í heildina, og ekki síst í þróunarlöndum. Með öðrum orðum þá geta bætt vinnubrögð í sjávarútvegi verið mikilvæg leið fyrir þróunarlönd til að draga úr fátækt.

Ísland er líka virkur þátttakandi í ESMAP (Energy Sector Management Program), sem er samstarfsverkefni Alþjóðabankans og 13 ríkja. Hlutverk ESMAP er að veita þróunarríkjum tæknilega ráðgjöf á sviði sjálfbærrar orku í því skyni að auka hagvöxt og vinna gegn fátækt. ESMAP hefur síðan 1983 staðið fyrir 800 verkefnum á sviði orkumála í yfir 100 löndum. Mikilvægi þessa starfs má sjá í því að enn hefur 1,4 milljarðar manna ekki aðgang að rafmagni. Líkt og fram kemur í umfjöllun um jarðhita þá getur kostnaðarmunurinn á því að búa til 100 MW með dísilólíu, annars vegar, og jarðhita, hins vegar, numið 75 milljónum króna á dag. Á hverju ári nota fátækar fjölskyldur sem svarar 20 milljörðum Bandaríkjadala til að kaupa sér eldsneyti til lýsingar. Alþjóðabankinn kemur að orkumálum úr öllum áttum – frá því að fjármagna risavaxnar stífluframkvæmdir í aðstoð við hönnun á einföldum eldstóm fyrir bændur í þorpum Afríku. Þó að Ísland hafi ekki fjárhagslega burði miðað við önnur aðildarríki ESMAP þá er landið mikilvæg þekkingarmiðstöð á einu sviði endurnýjanlegrar orku og það er á sviði jarðhita. Þessi áhersla hefur orðið æ mikilvægari í íslenskri þróunarsamvinnu og á sama tíma eru fjölmörg lönd að vakna til vitundar um miklar orkuauðlindir sem þau hafa undir yfirborði jarðar.

STEFNA Í FJÖLÞJÓÐLEGRI ÞRÓUNARSAMVINNU

Í þróunarsamvinnuáætlun 2013 – 2016 koma fram áherslur Íslands í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu, þar á meðal gagnvart starfi með ýmsum stofnunum Sameinuðu þjóðanna. Þar segir að unnið verði „markvisst að samhæfingu á störfum þeirra sem veita opinbera þróunaraðstoð Íslendinga og aukinni samhæfingu tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu.”⁷¹ Tvíhliða og marghliða samstarf sé af sama meiddi og fléttist náði saman, bæði við stefnumótun og starf á vettvangi.

Ýmis ágæt dæmi eru um samþættingu í starfi að svipuðum markmiðum á ólíkum vettvangi. Áhersla Íslands í þróunarsamvinnu er á málefni skólanna fjögurra sem tilheyra háskóla Sameinuðu þjóðanna og eru staðsettir hér á landi og kostaðir af Íslandi. Þessi málefni –

⁶⁹

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/o,,contentMDK:20663251~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:336682,00.html>

⁷⁰ Sjá umfjöllun um skýrsluna á vef Alþjóðabankans:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/o,,contentMDK:21930578~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html>

⁷¹ Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016

sjávarútvegur, jarðhiti, landgræðsla og kynjajafnrétti – eru áhersluatriði í bæði fjölþjóðlegri og tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands.

Þannig eru hér á landi núna tólf landgræðslusérfræðingar frá löndum í Afríku og Asíu við nám í Landgræðsluskólanum, sem er einn af skólum Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi. Skömmu fyrir komu þeirra til Íslands var Hafdís Hanna Ægisdóttir stjórnandi skólans frummælandi á fundi sem fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum í New York skipulagði. Markmið fundarins var að færa rök fyrir því að koma ætti landgræðslu fyrir í nýjum þróunarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, sem taka við af þúsaldarmarkmiðunum eftir árið 2015.

Í þróunarsamvinnuáætlun segir að með því að tengja betur störf á tvíhliða og marghliða vettvangi „styrkist alþjóðastarf Íslands þar sem reynsla og árangur tvíhliða samvinnu nýtist við störf innan alþjóðastofnana og öfugt.“ Umfjöllunin að ofan bendir til að þessar áherslur komi fram í starfinu.

Í áætluninni segir að skýrari forgangsröðun endurspeglar í því að sérstök áhersla verði lögð á störf fjögurra alþjóðastofnana; Alþjóðabankann, UNICEF, UN WOMEN og HSþ. Farið er yfir forsendur samstarfs við hverja stofnun, áherslur og aðgerðir. Hins vegar kemur ekki fram í áætluninni hvers vegna þessar stofnanir hafi verið valdar en ekki aðrar.

Aðildarríki DAC hafa einsett sér að 1) endurskoða reglulega fjölda alþjóðastofnana sem þær styðja, með það fyrir augum að fækka samstarfsstofnunum án þess að lækka heildarframlög, og 2) leggja til kjarnaframlög þar sem það er hægt.⁷² Ástæða er til að fara á ný yfir áherslustofnanir Íslands og hvernig starfsemi þeirra rímar við megináherslur stjórnvalda í þróunarsamvinnu. Við stefnumótun um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu mætti meðal annars hafa til hliðsjónar átta ráðleggingar DAC:

1. Setjið á blað, birtið og endurskoðið reglulega tilgang landsins með framlögum til alþjóðastofnana.
2. Endurskoðið hlutdeild fjölþjóðlegra og tvíhliða framlaga.
3. Ef útgjaldaákvörðanir markast af fastsettum hlutföllum, verið þá viss um að þau séu við hæfi og byggi á stöðu mála.
4. Nýtið eins og hægt er sameiginlegar úttektir, sjálfstæðar matsgerðir og greiningar þriðja aðila.
5. Lýsið opinberlega yfir því hvaða mælistikur og einkunnagjafir liggja til grundvallar framtíðarákvörðunum um fjölþjóðleg framlög.
6. Leggið mat á frammistöðu alþjóðastofnana gagnvart alþjóðlegum áherslum og áherslum landsins.
7. Farið reglulega yfir framlög í allri fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu, jafnvel þó að þau séu nánast sjálfvirk.
8. Verið með sérstaka einingu sem fer með reglulegu millibili yfir öll útgjöld til alþjóðastofnana.

Í tengslum við þessar ráðleggingar er til dæmis ástæða til þess að skoða sérstaklega hvort aukinn alþjóðlegur áhugi á beislun jarðhita til orkuframleiðslu í Afríku eigi að leiða til

⁷² <http://www.oecd.org/dac/HLM%20one%20pager%20Multilaterals%20A5.pdf> og [http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC\(2012\)33_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf)

skoðunar á samstarfsstofnunum. Þannig hefur Þróunarbanki Afríku sýnt áhuga á jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku, sem vekur spurningar um hvort rétt sé að skoða nánara samstarf við bankann.

FARA PENINGARNIR Í HÍT?

Í samtölum ráðgjafa við fólk sem ekki tengist utanríkisráðuneytinu hafa ítrekað komið fram efasemdir um gildi framlaga til marghliða þróunarsamvinnu. Margir hafa greinilega tilfinningu fyrir því að vita að minnsta kosti eitthvað um hvað verður um fé sem veitt er til tvíhliða verkefna en að fé sem varið er til stofnana Sameinuðu þjóðanna hverfi í hít sem engin leið sé að hafa eftirlit með. Efasemdir sem þessar koma víða fram. Í tillögum starfshóps ríkisstjórnarinnar um þróunarsamvinnu árið 1990 segir meðal annars: „Stuðningur við alþjóðastofnanir verði endurmetinn með tilliti til árangurs og skilvirkni þeirra í starfi, auk þess sem leitast verði við að tryggja að Íslendingar geti haft áhrif á ráðstöfun eigin framlaga.”

Í umfjöllun um fjárlög 10. desember, 2013, sagði þingmaðurinn Karl Garðarsson: „Mér hefur fundist skorta svoltið upp á að það sé skilgreint að þessir peningar skili sér í ákveðin verkefni en hverfi ekki í einhverja hít yfirbyggingar, milliliði og annað slíkt.”

Svipuð sjónarmið koma fram í grein Hilmars Þórs Hilmarssonar prófessors við Háskólann á Akureyri. Hann segir í grein⁷³ að vandinn undanfarin ár hafi „ekki fyrst og fremst verið lítið fjármagn til þróunarmála, heldur röng forgangsröðun og furðulegt val samstarfsstofnana og samstarfslanda. Flest verkefni sem eru studd hjá Sameinuðu þjóðunum eru ekki unnin af Íslendingum og þar nýtist íslensk sérþekking lítið. Á meðan vanrækja íslensk stjórnvöld alþjóðafjármálastofnanir sem t.d. gætu gert mögulegt fyrir Íslendinga að koma þekkingu sinni og reynslu við nýtingu á endurnýjanlegum orkugjöfum betur á framfæri við þróunarríki.” Taka skal fram að greinin er skrifuð 2009, áður en það átak fór verulega í gang sem nú er að bera ávöxt í jarðhitageiranum.

Íslendingar eru ekki einir um að telja sig vita lítið um hvað verði um fé sem veitt er til fjölþjóðlegrar aðstoðar. Í einni af skýrslum DAC⁷⁴ um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu segir: „Í núverandi andrúmslofti aðhalds í fjárveitingum er sífellt mikilvægara að gera almenningi, þingmönnum og borgaralegu samfélagi kleift að skilja hvað þeir fá í skiptum fyrir minni stjórn (á því hvað verður um peningana).”

Annar angi af umræðunni er meintur skortur á eftirliti með því fé sem fer til stofnana Sameinuðu þjóðanna. Eðli óeyrnamerktra framlaga er að féð fer í pott og ekki er hægt að fara fram á skýrslur um einstök framlög. Eftirlitið getur samt verið öflugt innan hvernar stofnunar fyrir sig enda hafa framlagsríki lagt mikla áherslu á það.

Ýmsar skýrslur eru gerðar á alþjóðavettvangi á alþjóðastofnunum. Þannig er Multilateral Organisation Performance Assessment Network - MOPAN⁷⁵ - samtök 18 framlagsríkja sem hafa tekið sig saman um að standa að úttekum á alþjóðastofnunum. Þó að Ísland sé ekki aðili að

⁷³ Hilmar Þór Hilmarsson, 2009, Hafa smáríki hlutverki að gegna í alþjóðlegu þróunar- og uppbyggingarstarfi? Sjá bls. 293 í riti Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands: http://skemman.is/stream/get/1946/7618/20242/1/Hagfr%C3%A6%C3%Boideild_og_vi%C3%Boskiptafr%C3%A6%C3%Boideild_2009.pdf

⁷⁴ http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/13_03_18%20Policy%20Briefing%2000n%20Multilateral%20Aid.pdf

⁷⁵ <http://www.mopanonline.org/>

MOPAN þá geta íslensk stjórnvöld notið góðs af úttektunum því þær eru birtar opinberlega. OECD/DAC gerir einnig úttektir á alþjóðastofnunum sem og nokkur framlagsríki. Helst er rýnt í úttektir sem gerðar eru af breskum⁷⁶ og áströlskum⁷⁷ yfirvöldum. Einstaka ríki, eins og til dæmis Danmörk, gera viðbótarúttektir í því skyni að meta að hve miklu leyti starf viðkomandi stofnana fellur að þróunarmarkmiðum Dana.

Á síðasta ári fór fram vinna í utanríkisráðuneytinu við að skoða með hvaða hætti stjórnvöld geti kerfisbundið fylgst með marghliða þróunarstarfi Íslands. Þeirri vinnu er ekki lokið. Ein leið til að hafa betri yfirsýn á notkun þróunarfjár er að styðja færri stofnanir og færri verkefni með hærri upphæðum. Þá verður réttlætandi að verja auknu fé til eftirlitsins og til þess að veita almenningi upplýsingar um ráðstöfun framlaganna frá Íslandi.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Óvissutilfinningin varðandi fé sem sett er í fjölþjóðlegar stofnanir einskorðast ekki við almenning. Í stefnum margra ríkja varðandi marghliða aðstoð er tekið fram að mikilvægt sé að þrýsta á kerfi Sameinuðu þjóðanna um skilvirkni.

Danmörk

Danir eru með stefnu í fjölþjóðlegri aðstoð til 2015.⁷⁸ Í stefnunni segir meðal annars að margháttuð vandamál verði ekki leyst nema með samstarfi þjóða, meðal annars í gegnum fjölþjóðlegar stofnanir. Hins vegar megi margt betur fara í starfsemi alþjóðastofnana, endurbóta sé þörf til að tryggja þróun í þágu hinna fátæku. Baráttan gegn fátækt er aðaláhersla Dana í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu. Hún á að vera stefnumiðaðri og einbeittari, framlög eiga að vera færri og stærri og þau eiga að vera kerfisbundnari, ekki jafn sjálfvirk og þau voru. Þá segir í stefnu Dana að framlögum eigi að fylgja áhrif, þannig að leitast verði við að fá sæti í stjórn stofnana sem fá framlög sem og að senda danska starfsmenn inn í stofnanirnar. „Danmörk hefur hagsmuni af því að keppa að því að Danir séu ráðnir í alþjóðlegar stofnanir, fyrst og fremst til þess að koma hæfu fólki til þessara stofnana,“ segir í stefnunni.

Danir hafa einsett sér að styðja alþjóðastofnanir með ókeypismerktu fé. Eyrnamerkingar eiga að heyra til undantekninga, þó að þeir viðurkenni að því takmarki hafi þeir ekki náð. Ákvarðanir um eyrnamerkt framlög eru sjaldnast teknar í Kaupmannahöfn heldur í Genf, Róm og New York. Á síðasta ári var gerð umfangsmikil úttekt á fjölþjóðastofnunum sem skipta mestu máli fyrir danska þróunarsamvinnu. MOPAN úttektir voru hafðar til grundvallar en til viðbótar var spurt um atriði út sem hafa þýðingu fyrir stefnu Danmerkur.

Noregur

Um helmingur af framlögum Norðmanna fer í gegnum alþjóðastofnanir og Norðmenn eru ekki ragir við að eyrnamerkja sín framlög. Norska utanríkisráðuneytið gerði nýlega umfangsmikla

⁷⁶ Nýjasta breska úttektin er hér:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/297523/MAR-review-dec13.pdf

⁷⁷ Nýjustu áströlsku úttektina má finna hér: <http://aid.dfat.gov.au/partner/pages/ama-submissions.aspx>

⁷⁸ http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Multilateral%20Cooperation/Multilateral%20Cooperation/Multilateral_samlet_UK.pdf

úttekt á 29 stofnunum Sp. Stofnanirnar voru metnar út frá sjö atriðum:⁷⁹ getu þeirra til að sýna fram á árangur; mikilvægi þeirra út frá norskum áherslum í þróunarsamvinnu; kerfi sem þær hafa fyrir áætlanagerð, fjárhagsáætlanir og skýrslugerð; kerfi þeirra fyrir innra eftirlit og vinnu gegn spillingu; framlag þeirra til að efla eigin getu þjóða sem þær vinna með; tækifæri Norðmanna til að hafa áhrif á stofnunina og vilja stofnunarinnar til að gera nauðsynlegar endurbætur í eigin stjórnslu.

Finnland

Stefna sem finnsk stjórnvöld samþykktu 2012⁸⁰ segir að Finnar muni auka framlög sín til alþjóðastofnana og vinna betur með þeim með tilliti til stefnu Finnlands í þróunarmálum. Finnar vilja til dæmis að stofnanir sem þeir vinna með aðlagi sig meir að stefnu viðkomandi þróunarlanda. Öll meiriháttar framlög fara í gegnum sérstakan rýnihóp og það á líka við um eyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana. Kjarnaframlög fara ekki í neina sérstaka rýni.

Mismunandi deildir fara með eyrnamerkt og óeyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana. Kjarnaframlögin eru ákveðin af þróunarsamvinnudeildinni en framlög til einstakra verkefna fara í gegnum svæðisskrifstofurnar, sem vinna með málefni einstakra landa og svæða. Það skapar ákveðinn vanda og niðurstaða starfsmanna er að ekki sé hægt að horfa á þessi framlög alveg í sitthvoru lagi.

Finnar gerðu sína eigin úttekt á stofnunum Sameinuðu þjóðanna. Fyrir þeim voru spurningar um skilvirkni og hagkvæmni efst á lista. Skoðað var hversu meðvitaðir starfsmenn stofnana væru um kostnað: Ferðast þeir á viðskiptafarrými eða almennu? Eru þeir með sjálfstæðar deildir til að meta árangur? Fara þeir eftir niðurstöðum úttekta?

Í framhaldi af skoðuninni hætti finnska utanríkisráðuneytið að setja peninga í eina Sp stofnun, sjóðinn til að berjast gegn alnæmi. Embættismenn taka skýrt fram að stefnan sé að setja verulegar upphæðir í fáar stofnanir og hafa áhrif á starfsemi þeirra. Lág framlög sem veitt eru aðallega til að sýna lit tilheyrta fortíðinni.

ÁLYKTANIR

Hér hefur ekki verið farið með heildstæðum hætti yfir fjölbjóðlega þróunarsamvinnu á vegum íslenskra stjórnvalda enda væri það efni í sérstaka skýrslu. Hins vegar má draga ýmsar ályktanir af umfjölluninni, meðal annars þessar:

- Um það bil helmingur af þróunarsamvinnuframlögum Íslendinga fer í gegnum alþjóðastofnanir en meirihluti þess fjár er eyrnamerkur ákveðnum verkefnum.
- Veruleg áhersla er lögð á það í fjölbjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands að vinna eftir áherslumálefnum Íslands í málaflokknum og sú áhersla hefur til dæmis skilað sér í stefnu Alþjóðabankans um sjávarútveg og jarðhita – og þar með stuðningi bankans við slík verkefni.

⁷⁹ <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un/review-multilateral-org.html?id=737780>

⁸⁰ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=251855&nodeid=15457&contentlan=2&culture=en-US>

- Aðildarríki DAC hafa einsett sér að þrengja áherslur í fjölþjóðasamvinnu – setja hærrí upphæðir í færri stofnanir og málaflokka - til að koma í veg fyrir að kröftum sé dreift of víða. DAC ráðleggur Íslendingum að gera hið sama á öllum sviðum þróunarsamvinnu.
- DAC ráðleggur aðildarríkjum að endurskoða reglulega stefnu sína í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu. Í ljósi þess að bakslag hefur orðið varðandi væntingar um hraðfara hækkun framlaga til þróunarsamvinnu er ástæða fyrir stjórnvöld að hefja endurskoðun fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu fyrir eða við gerð næstu þróunarsamvinnuáætlunar.
- Í stefnu varðandi einstakar fjölþjóðlegar samstarfsstofnanir ætti að huga að því, meðal annars, hversu vel hver stofnun rímar við íslenskar áherslur, hvernig hún stendur sig samkvæmt úttektum, fjármagnsþörf hennar, möguleikum til sýnilegrar íslenskrar þátttöku, mögulegum tengingum við tvíhliða aðstoð og hvort íslenskir starfsmenn geti nýst í starfsemi stofnunarinnar.

TILLÖGUR

1. **Stefnumótun um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands miði að því að skerpa á áhersluatriðum Íslands og fækka áherslustofnunum.**
 - a. Áhersla verði lögð á að styðja fáar stofnanir með verulegum framlögum.
 - b. Framlög sem ekki eru í samræmi við mótaða stefnu verði skorin niður en aukin á móti til stofnana og verkefna þar sem:
 - i. Framlagið er sterklega í samræmi við heildarstefnu Íslands
 - ii. Stofnunin fær háar einkunnir í alþjóðlegum úttektum
 - iii. Framlagið skiptir verulegu máli
 - iv. Ísland hefur sérþekkingu og/eða sérstaka aðkomu
 - v. Rödd Íslands hefur vigt
 - vi. Möguleiki er að fylgjast með og hafa áhrif á málefnið/verkefnið
 - c. Framlögum fylgi ætíð nán samvinna við viðkomandi stofnun, annað hvort með sæti í stjórn eða með öðrum formlegum hætti.
 - d. Ekki verði sett framlög í verkefni alþjóðastofnana sem lítil tók eru á að fylgjast með að öðru leyti.
 - e. Stefnan verði þannig fram sett að hún verði með skýrum hætti leiðbeinandi fyrir framlög sem veitt eru á grundvelli hennar.
 - f. Markvisst verði unnið að því að styðja Íslendinga til starfa hjá alþjóðastofnunum sem taldar eru mikilvægar fyrir þróunarsamvinnu Íslands, þar á meðal hjá Alþjóðabankanum.
2. **Samþætting verði aukin milli tvíhliða og fjölþjóðlegrar aðstoðar.**
 - a. Áhersla verði lögð á aukna þátttöku í starfi stofnana sem geti verið mikilvægur samstarfsaðili í tvíhliða samstarfi. Til slíkra stofnana teljast þróunarbancar og -sjóðir en einnig sérhæfðar stofnanir á áherslusviðum Íslands, til dæmis í jafnréttismálum.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Með tillögu um að skerpa á áhersluatriðum og fækka áherslustofnunum er tekið undir ábendingar rýnihóps DAC frá síðasta ári. Tilgangurinn er að beina framlögum Íslands í þrengri farveg með það fyrir augum að hafa meiri áhrif og bæta eftirlit, sem óhjákvæmilega verður hlutfallslega kostnaðarsamara og/eða yfirborðskennara eftir því sem verkefnin eru fleiri og smærri.

Það er sjaldnast létt verk að draga úr stuðningi, eins og óhjákvæmilega fylgir stefnumótun um að skerpa á áherslum og fækka samstarfsaðilum. Framlög til einnar stofnunar fremur en annarrar geta átt sér langa sögu og sterkar tengingar. Það liggur í hlutarins eðli að kraftar sem kalla á framlög til fleiri stofnana, jafnvel bara táknræn, eru í dagsins önn sterkari en þeir sem kalla á fækkun. Í tillögunni er bent á nokkur viðmið sem hafa má við stefnumótun í stuðningi við alþjóðlegar stofnanir.

Dæmi um stofnun sem vert er að skoða stuðning við – og hætta þá stuðningi við aðrar stofnanir, því ekki er gert ráð fyrir hækkun fjölþjóðlegra framlaga – er Þróunarbanki Afríku. Í kaflanum Örvun hagvaxtar er lögð fram tillaga um að skoða aðild að honum. Skoðunin ætti að fara fram í tengslum við stefnumótun í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu í heild sinni.

Hér eru að öðru leyti ekki gerðar tillögur um hvar eigi að draga úr stuðningi eða hvar að auka hann. Það er verkefni stefnumótunar. Hins vegar er hér lagt til að framlögin verði stærri og færri. Með því móti er betur hægt að tryggja áhrifamátt framlaga, eftirfylgni af Íslands hálfu og vandaða upplýsingagjöf til Alþingis og almennings. Hluti af eftirfylgni gæti þannig verið að styðja útsenda starfsmenn frá Íslandi til starfa við verkefni sem njóta stuðnings, og leggja áherslu á að kynna verkefnin vel fyrir almenningi. Í kaflanum Framlög og áherslur er lagt til að framlög verði lækkuð til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana.

Mikil áhersla er nú þegar lögð á samþættingu tvíhliða og fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslendinga. Með tillögu um að auka enn á slíka samþættingu er undirstrikað mikilvægi þess að auka áhrifamátt framlaga Íslands með því að verkefni og alþjóðlegt samstarf spili vel saman. Með þessari áherslu er ekki dregið úr mikilvægi hefðbundinna tvíhliða verkefna, sem kalla ekki á mikið alþjóðlegt samráð, heldur lagt til að hið fjölþjóðlega samstarf byggji fyrst og fremst á reynslu og þekkingu sem Íslendingar telja sig hafa fram að færa í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

Með tillögunni er einnig bent á mikilvægi þróunarbanka og –sjóða, sem hafa mikið afl í framkvæmd þróunarsamvinnu. Eins og þegar má sjá í jarðhitaverkefnum, þá er hægt með útsjónarsemi og þrautseigju að laða sjóðapeninga að mikilvægum verkefnum og margfalda þannig framlögin frá Íslandi.

Jafnréttismál eru hér tiltekin sérstaklega sem mikilvægt þverlægt áherslumál Íslands. Þau ríki sem við berum okkur helst saman við hafa öll kynjajafnrétti sem mikilvæga áherslu. Í því efni hafa Íslendingar ekki sérstöðu. Hins vegar getur sérstaða verið fólgin í því að Íslendingar taki að sér að tala fyrir jafnréttismálum af miklu afli og leggi þar til stöðu sína sem ríki með atkvæði og rödd á alþjóðavettvangi. Með þverlægrri áherslu getur Ísland leyft sér að láta að sér kveða á vettvangi sem annars er ekki á þröngu áherslusviði landsins. Þetta á líka við um framlög. Ef sterkur þrýstingur er á að Ísland taki þátt í verkefnum sem það leggur ekki mikla áherslu á, þá má gera það með því að veita fénu til verkþátta sem tengjast kynjajafnrétti og þannig halda sig innan áherslusviðs í þróunarsamvinnu.

9. Mannúðaraðstoð

Hamfarir af ýmsu tagi – manngerðar og af völdum náttúrunnar – hafa áhrif á líf um 300 milljóna manna á ári. Flestir eiga heima í löndun eins og Sómalíu, Súdan, Eþíópíu og Austur-Kongó, þar sem átök, loftslagsbreytingar, hækkandi verðlag, þéttbýlismyndun, léleg stjórnsýsla, alnæmisfaraldurinn og önnur óáran er daglegur veruleiki og áfallaþol þar af leiðandi lítið. Síðan bætast lönd við, eins og Sýrland og Suður-Súdan að undanfögnu, þar sem innanlandsófriður blossom skyndilega upp og eirir hvorki mannlífum né samfélagsinnviðum.

Rúmlega 45 milljónir manna eru á flótta eftir að hafa neyðst til að yfirgefa heimili sín, þar af rúmlega 28 milljónir innan eigin landamæra. Aðrir hafa komist yfir landamærin og hafast við í nágrannaríkjum, í langflestum tilvikum. Lítil minnihluti kemst til iðnríkjanna og sækir þar um hæli. Um 500 milljónir manna búa í svokölluðum þrotríkjum (fragile states), þar sem saman koma sárafatækt, óstöðugleiki og veik stjórnsýsla. Milljarður, einn af hverjum sjö jarðarbúum, hefur ekki aðgang að nægilega næringarríkum mat eða vatni sem þarf til að lifa heilbrigðu lífi. Þetta fólk býr annað hvort þegar við kreppuástand eða lifir á barmi margvíslegra áfalla.

Aðstoð á vettvangi átaka eða þar sem spennan ríkir verður samkvæmt alþjóðlegum viðmiðunum, sem Ísland hefur tekið heilshugar undir, að vera veitt samkvæmt grundvallarreglum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Þó að Ísland sé aðili að Atlantshafsbandalaginu þá er oft lítið á það sem aðila utan helstu atakalína í heiminum. Aðstoð frá Íslandi er þannig litin öðrum og jákvæðari augum en aðstoð sem kemur frá ríkjum sem hafa meiri hagsmuna að gæta.

Ekki þarf að hafa langan aðdraganda að umfjöllun um alþjóðlega mannúðaraðstoð sem íslensk stjórnvöld hafa veitt. Þar til á síðustu árum – um og upp úr aldamótum – var fyrst og fremst um að ræða sérstakar ákvarðanir ríkisstjórnar í kjölfar mikilla alþjóðlegra hamfara. Oftast var veitt fé til Rauða krossins eða stofnana Sameinuðu þjóðanna. Breyting varð á þessu með samstarfi utanríkisráðuneytisins við Slysavarnafélagið Landsbjörgu um stofnun alþjóðlegrar rústabjörgunarveitar. Sveitin var send í sinn fyrsta leiðangur til Istanbul, eftir jarðskjálftann mikla árið 1999.

Framlög Íslands til mannúðaraðstoðar eru töluvert lægri en annars staðar á Norðurlöndum og næstlægst í Nordic Plus hópnum. Árið 2012 var mannúðaraðstoð Nordic Plus landanna, sem hlutfall af heildarútgjöldum til þróunarsamvinnu, sem hér segir:

Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Holland	Bretland	Írland
4,1%	11,1%	11,8%	11,5%	9,1%	3,7%	7,4%	19,5%

Mannúðaraðstoð er talin upp sem einn af áhersluþáttum Íslands í þróunarsamvinnuáætlun 2013 – 2016, til hliðar við auðlindir, félagslega innviði og frið. Einkum er gert ráð fyrir samstarfi við þrjár stofnanir

Sameinuðu þjóðanna,
OCHA

samræmingarskrifstofu Sp í mannúðarmálum, CERF neyðarsjóður Sp og WFP matvælaáætlun Sp.

Samkvæmt áætluninni er ráðgert að móta stefnu í málaflökknum á árinu 2014. Mannúðaraðstoð kemur víða við sögu í verkefnum utanríkisráðuneytisins, einkum í málefnum Palestínu, Afganistans og friðargæslu. Þar er bæði um friðargæslu eða liðveislur að ræða og framlög til verkefna alþjóðastofnana og borgarasamtaka. Heildræn stefna í málaflökknum er þess vegna aðkallandi. Samkvæmt skýrslu DAC um Ísland var mannúðaraðstoð rétt rúmlega 5% af heildarframlögum til þróunarsamvinnu árið 2011 en 4,1% 2012 eins og sést í töflunni að ofan.

12 ráðleggingar DAC um mannúðaraðstoð

1. Hafið skýra stefnu í mannúðaraðstoð.
2. Styðjið endurreisn og áfallaþol.
3. Minnkið áhættuna af hamförum (með því meðal annars að gera ráð fyrir að hamfarir geti orðið og búa fólk undir það).
4. Setjið þátttöku almennings í forgang (og fáið líka konurnar með, en þær verða oft útundan við ákvarðantöku).
5. Látið framlögin fylgja stefnunni (og munið að fjárstuðningur kemur sér yfirleitt betur en varningur).
6. Ákveðið hvernig ákvarðanir eru teknar um mannúðaraðstoð (þannig til dæmis að ákvarðanir séu teknar út frá þörf hverju sinni).
7. Byggið upp trausta samvinnu við nánustu samstarfsaðila, borgaraleg samtök innanlands og alþjóðlegar stofnanir.
8. Þróið leiðir til að bregðast við skyndilegri neyð.
9. Tryggið samhæfingu allra stofnana sem taka þátt í alþjóðlegri mannúðaraðstoð.
10. Skýrið hlutverk hersins í mannúðaraðstoð.
11. Fjárfestið í eigin starfsfólki (starfsmenn á sviði mannúðaraðstoðar vinna oft undir mikilli pressu og með mikið fjármagn).
12. Sýnið fram á að framlög séu nýtt á ábyrgan hátt og hafið innbyggt lærdómsferli í starfinu.

ALMANNAVARNAKERFI EVRÓPUSAMBANDSINS

Ísland er aðili að almannavarnakerfi ESB, EU Civil Protection Mechanism, ásamt með aðildarríkjum sambandsins, Noregi, Liechtenstein og Makedóníu. Starfsmenn verkefnisins vinna að samhæfingu aðgerða, auðveldun samstarfs og sinna aðstoðarbeiðnum aðildarlandanna í almannavörnum þegar hamfarir dynja yfir, bæði hjá aðildarríkjum og ríkjum utan ESB. Einnig eru fjármögnuð ýmis konar verkefni í almannavarnaáætluninni (Civil Protection Work Programme) svo sem varnir og viðbúnaður í almannavörnum, æfingar, þjálfun, sérfræðingaskipti og fleira.

Við hættuástand eða hamfarir er hægt að kalla eftir aðstoð frá aðildarríkjunum, en neyðarvakt er allan sólarhringinn í neyðarsamhæfingarstöð sambandsins, ERCC (Emergency Response Coordination Centre) sem staðsett er í Brussel. Ríki, sem þarfnast aðstoðar vegna hamfara

hvort sem er innan sambandsins eða utan, geta sent ERCC aðstoðarbeiðni. ERCC sendir beiðnir á aðildarlöndin sem finna úrræði sem henta.

Samskipti milli ríkjanna fara í gegnum samskiptakerfið CECIS (Common Emergency Communication and Information System) sem tryggir beina upplýsingagjöf milli ERCC og þátttökuríkja. Í CECIS gagnagrunninum er hægt að nálgast upplýsingar um sérhæfðar hjálpareiningar (modules) sem aðildarlöndin leggja til samstarfsins og hægt er að óska eftir þegar neyðarástandi er lýst yfir.⁸¹

Þetta almannavarnakerfi, sem Ísland er aðili að, hefur frá upphafi 2001 fjallað um 300 hamfarir og fengið 180 beiðnir um aðstoð. Á árinu 2012 var kerfið virkjað 21 sinni til að veita aðstoð bæði innan Evrópu og utan og 16 sinnum 2013. Að undanförunu hefur á vegum almannavarna Evrópu verið veitt neyðaraðstoð vegna flóttamanna frá Sírylandi í Jórdaníu með útvegum sjúkrabíla, ullarteppa, hreinlætisvara og eldunartækja. Þá hefur verið veitt aðstoð vegna skógarelda í Grikklandi, Portúgal og víðar.

Ísland hefur verið þátttakandi í almannavörnum Evrópu frá 2002 og greiðir til þess árgjald sem er 15.000 evrur. Innan kerfisins eiga einstaklingar frá aðildarríkjum kost á að taka þátt í þjálfun og námskeiðum sem greitt er fyrir úr sameiginlegum sjóðum. Nokkrir Íslendingar hafa farið í þjálfun og á fundi vegna samstarfsins og alþjóðasveit Landsbjargar fékk nýlega 45.000 evru styrk til að fara á æfingu í Danmörku.

Evrópusambandið hefur á undanförunum árum aukið stöðugt aðkomu sína að neyðaraðstoð og sameinaði nýlega þær skrifstofur framkvæmdastjórnarinnar sem vinna að almannavörnum innanlands og neyðaraðstoð utan sambandsins. Ef senda þarf liðsafla um langan veg með flugi, eins og þarf að gera þegar rústabjörgunarsveit Landsbjargar er send á vettvang, þá er hægt að sækja um til framkvæmdastjórnar ESB að hún greiði stærstan hluta flutningskostnaðarins.

Alþjóðlegt samstarf um neyðaraðstoð fer einnig fram á vegum ástandsmatsteymis Sameinuðu þjóðanna, United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC). Hér á landi hafa verið haldin alþjóðleg námskeið á vegum UNDAC sem njóta stuðnings utanríkisráðuneytisins. Landsbjörg heldur utan um samskiptin við UNDAC og er með nokkra einstaklinga sem hafa hljótið þjálfun til að taka þátt í neyðarviðbrögðum.

Viðbragðskerfi Sameinuðu þjóðanna eru virkjuð miklu sjaldnar heldur en kerfi ESB, sem er auk þess kröftugra og hefur aðgang að fjármunum. Samvinna við þessi tvö kerfi kostar samvinnu, þar á meðal þátttöku í fundum og að senda fólk á æfingar og ráðstefnur. Aukin samhæfing, þar sem unnið er eftir báðum kerfum í náninni samvinnu, væri til mikilla bóta.

NEYÐARAÐSTOÐ: HELSTU ALÞJÓÐLEGU VIÐLAGASTOFNANIR Á ÍSLANDI

Til að fara yfir alþjóðlegt framlag Íslendinga til mannúðaraðstoðar er líklega rétt að fara í grófum dráttum yfir helstu framkvæmdastofnanir á því sviði, það er þær sem hafa reynslu af því að senda fólk til starfa á vettvangi.

⁸¹ http://almannavarnir.is/displayer.asp?cat_id=67

Utanríkisráðuneytið

Framlag utanríkisráðuneytisins hefur verið fólgið í því fyrst og fremst að styðja sérhæfða aðila, innanlands og utan, við framkvæmd mannúðaraðstoðar. Á síðustu árum hefur það einnig veitt framlög til margvíslegra mannúðarverkefna borgaralegra samtaka. Þá hefur ráðuneytið veitt reglubundin framlög til Slysavarnafélagsins Landsbjargar til að viðhalda alþjóðlegri viðbragðsgetu rústabjörgunarsveitar samtakanna. Ráðuneytið hefur meðal annars stutt OCHA, sem er samræmingaraðili Sameinuðu þjóðanna í neyðaraðgerðum, og neyðarsjóðinn CERF, en tilgangur hans er að hafa fé til reiðu til að bregðast hratt við skyndilegri neyð. Hluti af stuðningnum við OCHA hefur falist í að halda námskeið hér á landi um samhæfingu aðgerða á neyðarsvæðum. Ráðuneytið hefur lagt fram fé til neyðar- og mannúðarverkefna í Palestínu. Þá falla ýmis liðveisluverkefni undir hatti friðargæslunnar undir skilgreininguna á mannúðaraðstoð þó að þau séu ekki talin fram sem slík í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis. Ráðuneytið hefur gerst aðili að gæðasamstarfi framlagsríkja um málefni mannúðaraðstoðar, Good Humanitarian Donorship.⁸² Samstarfið miðar að því að bæta mannúðaraðstoð með grunnreglum og góðum starfsháttum. Í þróunarsamvinnuáætlun er sérstakur kafli um neyðar- og mannúðaraðstoð þar sem meðal annars er yfirlit yfir helstu stofnanir Sp, sem njóta stuðnings ráðuneytisins vegna mannúðaraðstoðar, og fjallað um stefnumótun og verklag í málaflokknum. Þá er nú verið að leggja lokahönd á stefnu í neyðar- og mannúðarmálum.

Rauði krossinn á Íslandi

Á árunum 2006 – 2013 veitti Rauði krossinn á Íslandi samtals um 900 milljónum króna til mannúðaraðstoðar, þar af rúmlega 200 milljónir króna árið 2013. Á þessum átta árum hefur um fimmtungur heildarupphæðarinnar komið frá utanríkisráðuneytinu. Rauði krossinn á Íslandi vinnur að mannúðaraðstoð með ýmsum leiðum. Meðal forvarnaverkefna sem félagið vinnur að má nefna uppbyggingu viðbúnaðar Rauða kross félaga í Armeníu og Georgíu og kóleruvarnir í Vestur-Afríku. Neyðaraðstoð veitir félagið í kjölfar mikilla hamfara og sendir þá bæði peningaframlag og sérhæfða sendifulltrúa auk neyðarvarnings í einstaka tilvikum. Hvað endurreisn varðar sérhæfir félagið sig í áfallahjálp og hefur staðið fyrir sálrænum stuðningi við börn í kjölfar hamfara, til dæmis á Haítí. Rauði krossinn á Íslandi er með 200 þjálfaða sendifulltrúa og meðal verkefna sem þeir hafa farið í á þessu ári má nefna aðstoð við slasaða og sjúka eftir fellibylinn Hayan á Filippseyjum, skurðhjúkrun í Suður-Súdan, fjármálastjórn í Líbanon vegna flóttamanna frá Sírlandi og stjórn margháttaðs hjálparstarfs í Mongólíu. Rauði krossinn er með samning við utanríkisráðuneytið sem tengist alþjóðlegum mannúðarsamningum (Genfarsamningunum) og samkvæmt honum eiga starfsmenn Rauða krossins og ráðuneytisins árlegt samráð um alþjóðleg mannúðarmál.

Hlutverk Rauða krossins á alþjóðasviðinu er grundvallað á starfi félagsins á Íslandi, en það er meginsamstarfsaðili almannavarna í tengslum við fjöldahjálp.

Slysavarnafélagið Landsbjörg

Alþjóða björgunarsveit Landsbjargar sérhæfir sig í rústabjörgun og er ein alþjóðlegra björgunarsveita sem hafa fengið vottun frá INSARAG⁸³, samhæfingarstofnun Sameinuðu þjóðanna vegna leitar og björgunar. Landsbjörg er með samning við utanríkisráðuneytið, sem

⁸² <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/home.aspx>

⁸³ <http://www.insarag.org/>

greiðir allan kostnað vegna bólusetninga og alþjóðlegs samstarfs, sem felst í reglubundnum samhæfingarfundum. Þá greiðir ráðuneytið allan kostnað við útköll. Í sveitinni eru björgunarmenn sem hafa sérhæft sig í rústabjörgun, aðgerðastjórnendur, lækna, bráðataeknar, sérfræðingar í eiturefnum, fyrstuhjálpar-, hunda- og fjarskiptamenn. Búnaður sveitarinnar vegur um átta tonn, en gert er ráð fyrir að sveitin geti starfað án utanaðkomandi aðstoðar í 10 daga. Sveitin hefur verið send í fjögur útköll síðan 1999, eftir jarðskjálfta í Tyrklandi 1999, Alsír 2003, Marokkó 2004 og Haítí 2010. Þá leggur Landsbjörg til fjóra sérfræðinga í United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC), sem er ástandsmatsteymi Sameinuðu þjóðanna. Teymið er sent á vettvang til að meta aðstæður á hamfarasvæðum og gera tillögur um aðstoð. Utanríkisráðuneytið greiðir öll UNDAC útköll íslenskra sérfræðinga með framlagi í sjóð í Genf sem er nýttur þegar kallað er á Íslendinga. Landsbjörg heldur síðan utan um framkvæmdina. Útköll eru að jafnaði eitt á ári, tvö árið 2013.

Hlutverk Slysavarnafélagsins Landsbjargar á alþjóðasviðinu er grundvallað á starfi félagsins á Íslandi, en það er meginsamstarfsaðili almannavarna í tengslum við leit og björgun.

Almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra

Í lögum um almannavarnir segir að Ríkislögreglustjóri taki þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda um almannavarnir. Almannavarnir eru samstarfsaðili ECHO neyðarskrifstofu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, en sú skrifstofa vinnur bæði að almannavörnum í Evrópu og mannúðaraðstoð ESB utan Evrópu. Á meðan utanríkisráðuneytið fer með samskiptin við Sameinuðu þjóðirnar vegna mannúðaraðstoðar þá sinnir almannavarnadeild ríkislögreglustjóra að mestu samskiptunum við Evrópusambandið. Ísland tekur, með hinum EFTA ríkjunum, þátt í samvinnu við ESB á sviði almannavarna – Civil Protection Mechanism – en þar hefur sambandið verið að sækja verulega í sig veðrið að undanförunu. Þar sem ESB greiðir sjálft ýmsan kostnað sem tengist þátttöku í samstarfinu felast verulegir möguleikar í því að byggja upp getu sérhæfðra einstaklinga á þessu sviði. Tveir einstaklingar hafa þjálfun til að fara í útköll á vegum ESB en á Íslandi eru sérfræðingar á ýmsum sviðum sem kæmu vel til greina á útkallslista ECHO. Þessi útkallslisti er mun virkari en útkallslisti Sp og beðið er um bæði fólk og búnað vegna margvíslegra áfalla sem verða innan Evrópu, svo sem skógarelda, efnaslysa, meiriháttar umferðarslysa og svo framvegis.

Töluverð tækifæri gætu verið fyrir Íslendinga til að taka virkari þátt í starfi með Evrópusambandinu á sviði neyðaraðstoðar. Margvísleg sérhæfing varðandi náttúruhamfarir hefur orðið til hér á landi í árunna rás. Óblíð veðráttu, eldgos, jarðskjálftar og ofanflóð eru stöðugt tilefni viðbragðsaðila til að kalla út fólk og samhæfa leit, björgun og fjöldahjálp. Flest helstu samtök og stofnanir eru þegar þátttakendur í alþjóðlegu starfi, hver á sínu sérsviði.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Flest framlagslönd hafa mótað sér stefnu í mannúðaraðstoð. Um 9% heildarframlaga til þróunarsamvinnu DAC landanna fer til mannúðaraðstoðar og í auknum mæli reyna ríki að nýta féð ekki bara til að bregðast við áföllum heldur líka til að búa sig og aðra undir þau og að rísa aftur úr öskunni eftir styrjaldir, náttúruhamfarir og aðra óáran.

Noregur

Stefna Noregs í mannúðaraðstoð er frá 2008⁸⁴ og samkvæmt henni er meginmarkmið Norðmanna að 1) tryggja að þurfandi fái nauðsynlega vernd og aðstoð, 2) veita fé til mannúðaraðstoðar á grundvelli hugsjónanna um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi, 3) styðja alþjóðasamfélagið til þess að takast á við áskoranir á mannúðarsviðinu í framtíðinni, og 4) koma í veg fyrir, bregðast við og hefja endurreisn samfélaga eftir áföll. Árlega sendir utanríkisráðuneytið sérstaka skýrslu til Stórþingsins um hvernig unnið hefur verið eftir þessari stefnu enda var það þingið sem samþykkti stefnuna á sínum tíma. Norðmenn hafa, eins og hinar Norðurlandþjóðirnar og Írar, Good Humanitarian Donorship⁸⁵ leiðbeiningarnar í fyrirrúmi.

Framlög norska utanríkisráðuneytisins til mannúðaraðstoðar taka nokkurt mið af stefnu Noregs í mannúðarmálum að öðru leyti. Þannig er sérstök áhersla lögð á framlög í tengslum við fórnarlömb klasasprengra, en Norðmenn leiddu alþjóðlegt átak til að binda enda á klasasprengrum. Það átak varð til þess að samningur var undirritaður um bann við klasasprengrum undir árslok 2008. Árið 2011 var Noregur áttunda hæsta framlagsríki mannúðaraðstoðar. Hluttur mannúðaraðstoðar í heildarútgjöldum vegna þróunarsamvinnu var rúmlega 11% og þar af fóru þrjú fjórðu hlutar til þrotríkja (fragile states).

Svíþjóð

Stefna Svía í mannúðaraðstoð nær til tímabilsins 2010 – 2016.⁸⁶ Þó að SIDA sjái að langmestu leyti um framkvæmd sænskrar þróunarsamvinnu þá fara álíka há framlög á sviði mannúðaraðstoðar í gegnum utanríkisráðuneytið og í gegnum SIDA, eða um þrjú milljarðar sænskra króna. Um 70% fjárins fara til að svara árlegum beiðnum Sameinuðu þjóðanna, Alþjóða Rauða krossins og ýmissa samtaka og um 30% í viðbrögð við skyndilegri neyð. Svíar leggja mikla áherslu á samhæfingu í alþjóðlegri mannúðaraðstoð.

Að auki eru almannavarnir, MSB, í margvíslegum mannúðarverkefnum á alþjóðavettvangi. Þannig var til dæmis íslenskur sérfræðingur, Sólveig Þorvaldsdóttir, fenginn til að taka þátt í að koma upp rústabjörgunarsveitum í Pakistan fyrir tilstilli MSB. Svíar verja 15% af sínum framlögum til þróunarsamvinnu til mannúðaraðstoðar og voru sjötta stærsta framlagsríkið í þessum málaflokki 2011. Þeir voru rúmlega 70% sinnar mannúðaraðstoðar í þrotríkjum.

Finnland

Stefna Finna í mannúðaraðstoð er frá 2012.⁸⁷ Þeir leggja áherslu á sex grundvallaratriði: 1) þarfirnar skipta mestu máli þegar ákvarðanir eru teknar um framlög, 2) viðbrögðin þurfa að vera í tæka tíð, 3) fé er veitt til aðgerða sem leiða til þess að sem flestum er bjargað, með reisn og stuðningi við endurreisnarstarf, 4) jafnvægi, þannig að finnska aðstoðin styðji við framlög annarra, 5) sveigjanleg og óeyrnamerkt framlög til stofnana Sp og Alþjóða Rauða krossins og 6) fyrirsjáanleika, þannig að helstu samstarfsaðilar viti að hverju þeir ganga ár eftir ár. Ekki er farið fram á það að samstarfsaðilar komi með mótframlag, en í raun leggja þeir venjulega töluvert fé á móti framlagi ráðuneytisins. Framlög eru tvisvar á ári, fyrst er úthlutað um 75-80%

⁸⁴ http://www.regjeringen.no/upload/UD/vedlegg/Hum/humpolicy_eng.pdf

⁸⁵ <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/home.aspx>

⁸⁶ <http://www.government.se/content/1/c6/17/29/10/d4bb1993.pdf>

⁸⁷ <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=101288>

fjárins í upphafi árs, um 10% fara í skyndilega neyð en síðan er 15-20% úthlutað að hausti og þá er áhersla lögð á svokölluð „gleymd svæði“.

Neyðarframlög eru veitt allt árið eftir þörf. Þá eru ekki gerðir eiginlegir samningar við viðkomandi samtök heldur er þeim úthlutað peningum til neyðarverkefna og þau samþykkja skilmála úthlutunarinnar með því að skrifa upp á tilkynningu ráðuneytisins þar að lútandi. Átta finnsk samtök eru samstarfsaðilar ráðuneytisins í mannúðaraðstoð og eiga aðild að samstarfsvettvangi vegna málaflokksins.

Aukinn þrýstingur hefur verið á embættismenn ráðuneytisins að undanfögnu að koma til móts við fyrirtæki sem framleiða ýmsan varning sem þau vilja selja til mannúðaraðstoðar. Ráðuneytið getur hins vegar eingöngu veitt upplýsingar en ekki veitt fjárhagsaðstoð vegna slíks. Um 10% af heildarútgjöldum Finna til þróunarsamvinnu er mannúðaraðstoð.

Danmörk

Danska utanríkisráðuneytið vinnur eftir stefnu í mannúðaraðstoð frá 2010 – 2015.⁸⁸ Markmið hennar eru að bjarga mannlífum og veita fólki vernd, lina þjáningar, stuðla að mannlegri reisn og mannréttindum þegar áföll verða. Þá leggja Danir áherslu á að hefja endurreisnarstarf og á sama tíma vinna að áfallaþoli og koma í veg fyrir frekari áföll með því að rjúfa vítahring berskjöldunar og áfalla.

Unnið er einkum með stofnunum Sameinuðu þjóðanna og Rauða krossins auk borgarasamtaka. Ekki er boðið upp á að samtök sækji um styrki til mannúðaraðstoðar heldur er leitað til samstarfsaðila og þeim úthlutað fé. Varðandi margvíslega mannúðaraðstoð þá hafa Danir forgangslista 10-12 landa sem fá stuðning vegna langvarandi neyðar. Mannúðaraðstoð er algjörlega aðskilin hefðbundinni þróunarsamvinnu og því fara mannúðaraðstoðarframlög ekkert eftir því hver forgangslönd eru í þróunarsamvinnu. Dönsk samtök sem vinna að mannúðaraðstoð mega nota 2% framlaga til upplýsinga- og fræðslustarfs í Danmörku. Litið er á samtökin sem mikilvægan talsmann mannúðaraðstoðar gagnvart dönskum almenningi.

Írland

Írar hafa sérstaka stefnu í mannúðaraðstoð⁸⁹. Hún er að bjarga mannlífum, lina þjáningar og viðhalda mannlegri reisn á meðan neyðarástand stendur yfir og eftir að því líkur. Stefna Íra er einnig að veita aðstoð sem er sveigjanleg og snör og veitt í gegnum samtök sem hafa sýnt fram á getu sína til að veita aðstoð sem svarar þörfinni og er samkvæmt grundvallarhugsjónum mannúðar, það er mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Þá leggur IrishAid áherslu á að vinna eftir leiðbeiningum Good Humanitarian Donorship.

Írland leggur áherslu á: 1) mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði, 2) mannúðarlög, flóttamannalög og mannréttindalög, 3) grundvallarábyrgð ríkisins, 4) reisn þeirra sem verða fyrir áföllum, 5) miðlægt hlutverk Sameinuðu þjóðanna, 6) hlutverk Alþjóðaráðs Rauða krossins í tengslum við mannúðarlög, 7) mikilvægt starf borgarasamtaka, 8) þverlægt málefni

88

https://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/emergency_roster/StrategyforDanishHumanitarianAction2010-15.pdf

89

<https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/2onewsandpublications/publicationpdfsenglish/humanitarian-relief-policy1.pdf>

eins og kynjajafnrétti, sjálfbærni í umhverfismálum og góða stjórnsýslu, 9) viðkvæmt ástand vegna átaka, 10) að fara eftir reglum alþjóðasamfélagsins varðandi hlutverk hersins í mannúðaraðstoð, 11) að neyðaraðstoð er hluti af lengri tíma markmiðum mannúðaraðstoðar, 12) að umfang hjálparstarfsins þarf að vera í samræmi við umfang neyðarinnar og 13) að taka berskjöldun einstaklinga með í reikninginn þannig að tekið sé tillit til kvenna, barna, aldraðra, sjúkra og fatlaðra.

Mannúðaraðstoð er rúmlega 19% af heildarútgjöldum Íra til þróunarsamvinnu.

ÁLYKTANIR

- Kostur væri að Ísland mótaði sér sérstaka stefnu í mannúðaraðstoð, líkt og mælt er fyrir um í þróunarsamvinnuáætlun. Reynsla helstu samstarfsaðila í þróunarsamvinnu sem og ráðleggingar DAC geta komið að notum við mótun stefnu í mannúðaraðstoð.
- Sökum tíðra náttúruhamfara er hér að finna kunnáttumenn á sviði einstakra þátta neyðarviðbragða. Íslendingar hafa vegna aðstæðna á Íslandi, þar sem hamfarir af ýmsu tagi eru tíðar, óvenjuríkan skilning á mikilvægi mannúðaraðstoðar.
- Flest framlagslönd líta á mannúðaraðstoð sem eina af meginstöðum þróunarsamvinnu. Ísland ver töluvert minna til mannúðaraðstoðar en nágrannaríkin eða um 4-5% á meðan framlög annarra eru í kringum 10-15% af heildarframlögum.
- Nokkur samtök og stofnanir hér á landi vinna að alþjóðlegri mannúðaraðstoð en það skortir samhæfingu og samráð. Sérhæft íslenskt starfsfólk í mannúðaraðstoð er til staðar á vegum 1) utanríkisráðuneytisins, 2) Rauða krossins, 3) Slysavarnafélagsins Landsbjargar og 4) almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra.
- Hægt er að nýta nán tengsl almannavarna við almannavarnir Evrópusambandsins og þau tækifæri sem bjóðast á þeim vettvangi til þjálfunar og þátttöku í mannúðaraðstoð. Hins vegar er mikilvægt að bæta samstarf og skýra ferla.
- Mannúðaraðstoð er oft sýnilegri en t.d. þróunaraðstoð vegna þess að verið er að bregðast við neyð, sem alla jafna er þegar til umfjöllunar í fjölmiðlum, sérstaklega þegar um skyndilega neyð er að ræða.

TILLÖGUR

1. **Skýr stefna verði mótuð í mannúðaraðstoð og hlutdeild í heildarframlögum til þróunarsamvinnu aukin smám saman upp í svipað og er annars staðar á Norðurlöndum.**
 - a. Stefnan byggi á leiðbeiningum Good Humanitarian Donorship, meginhugsjónum mannúðar, áherslum Íslendinga varðandi mannúðar- og mannréttindalög og ráðleggingum DAC.
 - b. Stefnan taki mið af reynslu Íslendinga af náttúruhamförum og viðbrögðum við þeim.
 - c. Stefnan verði mótuð í samvinnu þeirra aðila hér á landi sem mest starfa að alþjóðlegri mannúðaraðstoð.

2. **Tekin verði upp nánari samvinna milli utanríkisráðuneytisins, almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra, Rauða krossins og Landsbjargar um fyrirkomulag mannúðaraðstoðar.**
 - a. Samstarfsráð um mannúðaraðstoð verði myndað undir formennsku utanríkisráðuneytisins með þátttöku meginviðbragðsaðila hér á landi.
 - b. Almannaþarnir vakti tilkynningar og óskir um aðstoð frá samhæfingarmiðstöð almannaþarna ESB í Brussel.
 - c. Ákvörðun um þátttöku í mannúðaraðstoð verði á einum stað, hjá utanríkisráðuneytinu, hvort sem um er að ræða aðstoð á vegum Sameinuðu þjóðanna eða Evrópusambandsins.
 - d. Viðbragðslisti byggður upp með einstaklingum sem hafa reynslu af neyðaraðstoð og eru hæfir til að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi, hvort sem er á vegum Sameinuðu þjóðanna, Evrópusambandsins eða Rauða krossins. Þessi viðbragðslisti taki við af þeim lista sem nú er notaður til að senda fólk í störf hjá alþjóðastofnunum (sjá kafla um Friðargæslu - liðveislu).
3. **Mannúðaraðstoð verði eitt af meginverkefnum þróunarsamvinnuskrifstofu og undir það verkefni fari:**
 - a. Liðveisla af öllu tagi.
 - b. Öll verkefni sem varða Starf í þágu friðar.
 - c. Verkefni í Afganistan og Palestínu sem og öll verkefni sem tengjast NATO og falla undir þróunarsamvinnuskrifstofu.
 - d. Samhæfing í málaflokknum, bæði innanlands og alþjóðlega.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Tillaga 1

Í mannúðaraðstoð, engu síður en langtíma þróunarsamvinnu, er mikilvægt fyrir framlagsríki að móta sér stefnu sem leiðbeinir starfsmönnum, þar á meðal ráðherra, við daglegar ákvarðanir um framlög í málaflokknum. Slík stefnumótun ætti til dæmis svara spurningum um hvort viðbragðsaðilar séu studdir með árlegum framlögum, og auka þannig fyrirsjáanleika fjármagnsins, eða hvort fé verði fremur veitt til einstakra verkefna, sem ýtir undir sýnileika framlagsins fyrir framlagsríkið. Að sjálfsögðu er hægt að fara blandaða leið – en stefnan ætti að taka á þessum spurningum.

Hér er lagt til að stefna í mannúðaraðstoð verði mótuð með aðkomu þeirra aðila hér á landi sem starfa mest að málaflokknum og á grundvelli alþjóðlegra viðmiða. Hér á landi eru nokkrir aðilar sem hafa töluverða reynslu af viðbrögðum við skyndilegri neyð og eðlilegt er að til þeirra sé leitað. Ástæða er til að benda sérstaklega á hlutverk Almannaþarnadeildar Ríkislögreglustjóra og tengsla sem hún hefur við almannaþarnir Evrópusambandsins. Augljós samlegðaráhrif eru af því að móta stefnu sem tekur til mannúðaraðstoðar í heild sinni og þá einnig það samstarf sem Ísland á við önnur Evrópuríki á þessu sviði.

Tillaga 2

Þegar upp kemur skyndileg neyð er mikilvægt að fyrir hendi sé vel útfært kerfi til viðbragða. Þetta á jafnt við um innlenda og alþjóðlega neyð. Hér er lagt til að stofnaður verði samráðsvettvangur þeirra aðila hér á landi sem mesta reynslu hafa af alþjóðlegri neyðaraðstoð. Hér er um að ræða sömu stofnanir og starfa náið saman að neyðaraðstoð innanlands – og

skilgreindar eru í kerfi almannavarna. Auk almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra eru þetta Rauði krossinn og Landsbjörg. Utanríkisráðuneytið er með samninga við báða aðila.

Tilgangur slíks samráðsvettvangs væri að þróa og halda utan um fyrirkomulag alþjóðlegrar neyðaraðstoðar. Hér er lagt til að formennska samráðsins verði hjá utanríkisráðuneytinu. Til greina kæmi að formennskan væri hjá almannavarnadeild, sem er í miklum daglegum samskiptum við viðbragðsaðilana tvo, Landsbjörgu og Rauða krossinn. En starf almannavarna hlýtur ætíð að beinast fyrst og fremst að innlendum vettvangi. Hér er um að ræða aðstoð erlendis sem er á verksviði utanríkisráðuneytis. Því er það niðurstaða skýrsluhöfundar að vettvangur samráðsins og formennska í því ætti að vera hjá utanríkisráðuneytinu.

Tillaga 3

Í skipulagi utanríkisráðuneytisins er friðargæsla ein af deildum þróunarsamvinnuskrifstofu en mannúðaraðstoð er ekki sérstök deild. Það fyrirkomulag að hafa sérstaka deild utan um friðargæsluna er arfur frá því að hún var mun umfangsmeiri en hún er nú. Að mati skýrsluhöfundar væri eðlilegra að mannúðaraðstoð væri ein af deildum þróunarsamvinnuskrifstofu og að liðveisla – þar á meðal til friðargæslu – væri eitt af verkefnum þeirrar deildar.

10. Friðargæsla - liðveisla

Íslendingar tóku fyrst þátt í friðargæslu á alþjóðavettvangi skömmu eftir síðari heimsstyrjöld þegar tveir íslenskir lögreglumenn fóru til starfa á vegum Sameinuðu þjóðanna fyrir botni Miðjarðarhafs 1950-1951. Síðan liðu fjórir áratugir án aðkomu íslenskra stjórnvalda að friðargæslu þó að töluvert hafi verið þrýst á Íslendinga innan alþjóðastofnana að taka þátt í friðargæsluverkefnum.⁹⁰

Eftir lok kalda stríðsins blossuðu upp átök sem kölluðu á íhlutun alþjóðasamfélagsins, meðal annars í formi friðargæslu. Fyrsta verkefnið var þegar íslenskir lækningar og hjúkrunarfræðingur fóru með norska hernum inn í Bosníu Hersegóvínu. Fjöldi heilbrigðisstarfsmanna fór á næstu árum með NATO herjum til verkefna á Balkanskaga. Árið 1997 gerðist Ísland aðili að friðargæslunefnd Sp. Það sama ár voru tveir lögreglumenn sendir til starfa með danskri lögreglusveit á vegum Sameinuðu þjóðanna og tveimur árum síðar voru tveir lögreglumenn sendir með Sameinuðu þjóðunum til Kosóvó.

Árið 1998 setti nefnd á vegum utanríkisráðherra um framtíð utanríkisþjónustunnar fram hugmyndir um að Íslendingar yrðu sendir tímabundið í stöður hjá alþjóðastofnunum þar sem íslensk reynsla gæti nýst auk þess sem tengsl sem við þetta mynduðust gætu gagnast íslenskum hagsmunum. Nefndin lagði til að einkum yrði hugað að störfum á „sviði sáttaumleitana og friðargæslu, mannúðar, mannréttinda og eflingar lýðræðis, efnahagsumbóta ofl.”⁹¹

Formlega var Íslenska friðargæslan stofnuð upp úr aldamótum. Upphafið að því má rekja til tillagna starfshóps sem utanríkisráðherra kom á fót í júní árið 2000. Starfshópurinn skilaði af sér í október og meðal helstu tillagna var að:

- byggja upp getu til að senda allt að 25 íslenska starfsmenn til friðargæsluverkefna á hverjum tíma, svo sem lögreglumenn, lögfræðinga, hjúkrunarfólk, stjórnendur, tæknimenn til starfslið o.fl.; með aukinni þátttöku og reynslu verði miðað við að byggja upp getu til að fjölga íslenskum friðargæsluliðum í allt að 50 manns á ári;
- að koma upp viðbragðslista yfir allt að 100 manns undir heitinu Íslenska friðargæslan;
- friðargæslu verði komið varanlega fyrir í stjórnarsýslunni þannig að staðið sé sem best að tengslum við friðargæsluliða, sem og alþjóðlegar stofnanir sem tengjast málefnum (Sameinuðu þjóðirnar, NATO, ÖSE, ESB o.fl.);
- tryggt verði að vandað sé til ráðningar, undirbúnings og þjálfunar; framlög til friðargæslu verði fastur liður á fjárlögum.

Íslenska friðargæslan var formlega stofnuð tæpu ári síðar, 10. september, 2001. Næsta dag var auglýst eftir fólki á viðbragðslista. Af skiljanlegum ástæðum var athygli flestra bundin við atburði í New York þennan örlagaríka dag og dagana á eftir. Samt sem áður sendu 250 manns inn umsókn. Eftirmálar atburðanna 11. september áttu reyndar eftir að vera drjúgur þáttur í starfsemi hinnar nýstofnuðu íslensku friðargæslu.

⁹⁰ Urður Gunnarsdóttir, 2013, “Þetta var allt ágætt, svona eftir á að hyggja”, ritgerð um Íslensku friðargæsluna fyrir Háskóla Íslands

⁹¹ Utanríkisráðuneytið, mars 1998, Álit nefndar um framtíð utanríkisþjónustunnar <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Skjal.pdf>

Friðargæsla varð nánast að tískuorði á tímabili. Í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis árið 2006 kemur það fyrir alls 99 sinnum. Metnaðurinn sem Íslensk stjórnvöld höfðu til að láta að sér kveða á þessum vettvangi sést meðal annars á því að ríkisstjórnin samþykkti 2002 að fjórum árum síðar skyldu vera að jafnaði 50 Íslendingar að störfum við friðargæslu. Ákvörðunin var tilkynnt bandalagsþjóðum Íslands í NATO það sama haust.

HELSTU VERKEFNIN Á BALKANSKAGA

Þegar stofnun íslensku friðargæslunnar var í undirbúningi voru helstu verkefni Íslendinga í þeim málaflokki á Balkanskaga. Á árunum 2001 og 2002 var nokkur fjöldi útsendra Íslendinga að störfum hjá alþjóðlegum stofnunum í Bosnía og Kosóvó; íslenskir lögreglumenn hjá Sameinuðu þjóðunum; hjúkrunarfólk og tæknimenn hjá Atlantshafsbandalaginu; fjölmiðlamenn og lögfræðingur hjá Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, ÖSE, og jafnréttissérfræðingur hjá UNIFEM. Á árinu 2003 fóru rúmlega 40 Íslendingar til friðargæslustarfa og voru 25 á einum tíma þegar mest var, flestir á Balkanskaga. Stærstur hluti þeirra tók þátt í að reka flugvöllinn í Pristina í Kosóvó, alls 15 þegar mest var.

Eftir árásina á tvíburaturnana sendu Bandaríkin og Bretland innrásarher til Afganistans og boluðu stjórn Talibana frá í samstarfi við innlendar uppreisnarsveitir. Í desember sama ár lagði Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna blessun sína yfir stofnun fjölþjóðaliðs - International Security Assistance Force, ISAF - til að koma á friði í landinu og hefja endurreisnarstarf. Frá 2002 leiddi Atlantshafsbandalagið, NATO, þetta lið. Stofnuð voru endurreisnarteymi – Provincial Reconstruction Teams, PRT – sem áttu að vera staðsett í dreifbýli og stuðla þar að stöðugleika og uppbyggingu. NATO var á þessum tíma með umfangsmikil friðargæsluverkefni á Balkanskaga en fækkaði fólki þar og fjölgaði í Afganistan.

Fyrstu árin einbeittu Íslendingar sér þó að friðargæslu á Balkanskaga. Þannig voru íslenskir læknar og hjúkrunarfræðingar með norska hernum á vegum Atlantshafsbandalagsins í Bosnía frá 2004 og síðar með þeim breska. Í öllum tilvikum var um að ræða einstaklinga sem voru sendir inn í það skipulag sem fyrir var, hvort sem um var að ræða herlið einstakra landa eða alþjóðastofnanir. Þetta átti þó eftir að breytast. Árið 2004 tóku Íslendingar alþjóðaflugvöllinn í Kosóvó í fóstur, þjálfuðu starfsfólk og stýrðu vellinum þar til hann var formlega afhentur heimamönnum með útgáfu flugvallarskírteinis undir árslok 2008.

VOPNABURÐUR Í AFGANISTAN

Þátttaka Íslendinga í verkefninu í Afganistan fólst í upphafi í því að stjórnvöld tóku að sér að stjórna Kabúl-flugvelli frá 1. júní, 2004. Tæpum fjórum mánuðum síðar var gerð hryðjuverkaárás á íslenska friðargæsluliða, 23. október, 2004, þegar yfirmaður liðsins sat inni í teppabúð í Kjúklingastræti, helstu verslanagötu borgarinnar. Tveir einstaklingar létu lífið í árásinni, ung bandarísk kona og 11 ára afgönsk stúlka, auk sprengjumannsins. Þrír íslenskir friðargæsluliðar hlutu sár. Atburðurinn vakti mikla umræðu á Íslandi um hlutverk Íslands í friðargæslu og hafði djúp áhrif á ímynd hennar meðal almennings.

Metnaður íslenskra stjórnvalda til að láta að sér kveða í landinu var áfram til staðar, eins og kom í ljós sumarið 2005. Í fréttatilkynningu utanríkisráðuneytisins 19. júlí það ár segir að hópur íslenskra friðargæsluliða muni fara til Noregs fyrir lok mánaðarins til þjálfunar fyrir störf í Afganistan í september. Annar hópur fari í október. Jeppabifreiðar hafi verið sérútbúnaðar á Íslandi og þær verði settar um borð í skip Samskipa við Höfðabakka. Fjölmiðlum sé velkomið að senda ljósmyndara til að mynda bílana þegar þeir verði settir um borð í skipið.

Þegar íslensku endurreisnarhóparnir á hinum sérútbúnu jeppabifreiðum tóku sér stöðu í stríðshrjáðu Afganistan var hvergi í íslenskum lögum að finna heimild til að starfsmenn hins herlausa ríkis bæru vopn á erlendri grund. Það kom þó ekki í veg fyrir að þegar jeppasveitirnar fóru út um hlið víggirtra stöðva sinna og óku milli þorpa í fjallendi Afganistans væru hríðskotabyssur og nætursjónaukar á hvern einstakling. Allir voru þeir í einkennisbúningum með viðeigandi tignarmerki í jeppunum, sem voru málaðir hvítum litum líkt og ökutæki hjálparstarfsmanna.

ÁSÝNDIN MÝKT

Seinni part ársins 2006 ákvað utanríkisráðherra að mýkja ásýnd friðargæslunnar. Liður í því var að senda hjúkrunarfræðing og ljósmóður til Ghor héraðs til að halda námskeið fyrir yfirsetukonur og gefa þeim útbúnað við hæfi. Árið 2007 voru jeppateymin lögð niður, jepparnir seldir og vopnabúnaðurinn settur í geymslu á flugvelli í Kabúl. Í staðinn átti að senda starfsmenn í borgaralegar stöður. Hins vegar reyndist erfitt að finna stöður við hæfi og fólk sem passaði í þær. Afleiðingin var sú að Íslendingum fækkaði í Afganistan.

Hins vegar breyttust aðstæður á Sri Lanka á svipuðum tíma þegar skæruliðar Tamíla tilkynntu að þeir gætu ekki fallist á friðareftirlitsmenn frá ESB ríkjum. Eftirlitsmenn frá Svíþjóð, Finnlandi og Danmörku hrökkluðust því burt haustið 2006. Við það fjölgaði verulega í liði Íslendinga á Sri Lanka, sem varð að samvinnuverkefni Íslands og Noregs í hálf tveim árum. Samstarfinu lauk þegar friðarferlið komst í uppnám í ársbyrjun 2008 og 16. janúar var eftirlitinu hætt.

Í apríl 2007 tóku gildi lög um friðargæslu⁹² sem í fyrsta sinn gáfu skýra heimild til vopnaburðar á erlendri grund. Samt sem áður tekur fyrsta grein laganna af skarið um að utanríkisráðuneytinu sé heimilt „að taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda borgaralega sérfræðinga til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni.” Lögin settu ágætan ramma utan um starfsemi sem hafði skort slíka formfestu þangað til. Ákvæði eru í lögnum um boðvald yfir friðargæsluliðum sem starfa á vegum alþjóðlegra stofnana, heimild til að bera einkennisklæðnað og vopn sér til sjálfsvarnar, refsilögsögu, þjóðréttarlegar reglur sem þeir skuli hafa í heiðri, ráðningarkjör, tryggingar og fleira. Framlög til „borgaralegrar friðargæslu” eru flokkuð sem framlag Íslands til þróunarsamvinnu þegar friðargæslan á sér stað í skilgreindu þróunarlandi.

Friðargæslulögin heimila ráðuneytinu að halda skrá yfir fólk sem er reiðubúið að takast á hendur friðargæsluverkefni erlendis. Þá er ákvæði um að ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, um auglýsingu starfa, gildi ekki um friðargæslu. Hægt er að skrá sig á vef utanríkisráðuneytisins með einföldum hætti og ekki er krafist viðbótarnáms eða þjálfunar fyrr en að því kemur að einstaklingur er sendur utan í verkefni. Viðbragðslisti íslensku friðargæslunnar er því skrá yfir fólk sem hefur lýst áhuga á að starfa fyrir hana. Þetta er ólíkt til dæmis Veraldarvakt Rauða krossins, sem hefur sent fólk á vettvang víða um heim um áratugaskeið. Til að komast á Veraldarvakt þarf að taka vikulangt námskeið og vera formlega samþykktur inn.

Innan NATO er þess vænst að aðildarríki taki þátt í stórum verkefnum bandalagsins eins og aðgerðirnar í Afganistan óneitanlega hafa verið. Hins vegar hafa bandalagsþjóðirnar skilning á

⁹² <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2007073.html>

Því að Ísland sem herlaust land hefur ekki yfir að ráða mannafla í beinar hernaðaraðgerðir eða „harða“ friðargæslu. Þá skiptir ekki máli þó að Ísland geti státað af úrvalsfólki á ýmsum sviðum og einstaka Íslendingar hafi farið í herskóla eða verið í erlendum herjum. Niðurstaðan hefur því orðið sú, eftir að jeppateymin voru lögð niður, að sérfræðingar hafa verið sendir í þrenns konar störf á vegum NATO: Stjórnunarstörf í Kabúl, sérfræðingastörf í tengslum við þróunarsamvinnu og jafnréttismál og tæknistörf sem lúta að rekstri flugvallarins í Kabúl. Friðargæslulög taka af skarið með áherslu á „borgaralega friðargæslu.”

NIÐURSKURÐUR EFTIR HRUN

Síðan varð hrun. Niðurskurður á framlögum til þróunarsamvinnu kom harkalega niður á friðargæslunni og utanríkisráðherra ákvað vorið 2009 að fækka stöðum friðargæsluliða um þriðjung, úr 28 í 18. Sú breyting hefur einnig orðið að í stað þess að senda nær eingöngu fólk á viðbragðslista til starfa hjá alþjóðastofnunum hafa fastir starfsmenn utanríkisráðuneytisins einnig verið sendir í slíkar stöður.

Þrátt fyrir heiti laganna, þá hefur þróunin orðið sú að eiginleg friðargæsla á vegum Íslendinga, eins og hún er skilgreind alþjóðlega, hefur smám saman lagst af. Ef til vill er einkennandi að utanríkisráðuneytið notar á alþjóðavettvangi enska heitið Icelandic Crisis Response Unit en ekki beinu þýðinguna Peacekeeping. Þarna er töluverður merkingamunur. Sjá skilgreiningu á friðargæslu í hugtakalista fremst í skýrslunni.

Eftir hin metnaðarfullu áform í upphafi aldar um 50 íslenska friðargæsluliða á átaka- og spennustöðum í heiminum þá er staðan töluvert breytt. Í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis kemur fram að á árinu 2013 hafi alls 12 stöður borgaralegra sérfræðinga á vettvangi verið kostaðar af friðargæslunni. Þar af hafi konur gegnt 7,5 stöðum og karlar 4,5. Flestir hafi starfað í Mið-Austurlöndum, Afganistan og Afríku.

Við gengishrunið 2008 stórhækkaði kostnaður við að halda starfsmenn á erlendri grund. Gera má ráð fyrir að það kosti að jafnaði milli 18 og 25 milljónir króna á ári að halda úti starfsmanni hjá alþjóðastofnun. Hingað til hafa starfsmenn, sem kostaðir eru af friðargæslulið fjárlaga, verið einir á vettvangi, án fjölskyldu, en þegar farið er að senda fólk á fjölskyldustaði er ekki víst að hægt verði að halda því til streitu að starfsmönnum verði gert að skilja maka og börn eftir heima. Að auki er ekki óþekkt að menn stofni fjölskyldu á starfsstað.

LIDVEISLUSAMNINGAR

Íslenska friðargæslan er með samstarfssamninga um veitingu liðsstyrks við fjórar stofnanir Sameinuðu þjóðanna, svokallaða Stand-by Partnership (SBP) samninga. Þeir eru við OCHA, UNICEF, WFP og UNHCR. Að auki hefur fólk verið sent til UNRWA í Palestínu og ISAF fjölþjóðahersins í Afganistan. Um þessar mundir er um að ræða eftirtaldir stöður:

Afganistan

- Staða staðgengils yfirmanns rekstrar- og skipulagsmála, bækistöð alþjóðaliðs ISAF á Kabúlflugvelli (tveir skiptast á um að gegna henni).
- Staða starfsmannastjóra, stöð alþjóðaliðsins á Kabúlflugvelli (tveir skiptast á um að gegna henni).

- Staða jafnréttisfulltrúa á jafnréttisskrifstofu ISAF í Kabúl.

Palestína

- Jórdanía: Staða starfsmannastjóra fyrir aðsent starfsfólk.
- Líbanon: Staða í flóttamannabúðum.
- Líbanon: Staða aðstoðarmanns framkvæmdastjóra skrifstofu UNRWA í Líbanon.
- Palestína: Staða sérfræðings í jafnréttismálum hjá UN WOMEN.
- Palestína: Staða sérfræðings í jafnréttismálum hjá UNICEF.

Annað

- Malaví: Staða stjórnanda við matvæladreifingu hjá WFP.
- Strassbourg: Staða sérfræðings í mannréttinda- og mansalsmálum hjá Evrópuráðinu.
- Dakar: Pólitískur ráðgjafi á svæðisskrifstofu Sp fyrir Vestur-Afríku.

UNGIR SÉRFRÆÐINGAR

Stofnanir Sameinuðu þjóðanna taka við ungum sérfræðingum frá aðildarríkjum samkvæmt verkefninu *Junior Professional Officer*, eða JPO. Þjónustumiðstöð fyrir verkefnið sér um ráðningarferlið. Meðal stofnana Sp sem nýta sér þannig ungt starfsfólk sem aðildarríki senda og kosta eru UNDP, UNICEF, UN WOMEN, UNRWA, UNFPA og WHO.

Ísland sendi unga sérfræðinga til stofnana Sameinuðu þjóðanna á árunum fyrir hrun en hætti því síðan að mestu. Þó var ráðinn sérfræðingur í starf hjá UNICEF í Malaví í vetur, sem starfar við menntaverkefni í landinu.

Ungir sérfræðingar koma frá einu af aðildarríkjum verkefnisins, eru venjulega yngri en 32 ára, tala nokkur tungumál sem að gagni koma og hafa meistaraþráðu í námi sem snertir alþjóðlega þróunarsamvinnu. Þegar þeir koma til starfa standa þeir jafnhliða öðrum sem fyrir eru innan viðkomandi stofnunar – og geta átt von á því að vera kastað beint út í djúpu laugina. Þegar vel tekst til er starfið bæði krefjandi og gefandi. Það getur veitt færum starfsmanni bæði reynslu, þekkingu og sambönd sem viðkomandi getur notað til að koma sér áfram innan alþjóðastofnana – hafi hann áhuga á því.

Tengt verkefni, sem Íslendingar hafa ekki tekið þátt í til þessa, er kallað *Special Assistant to the Resident Coordinator*, SARC. Það snýst um ráðningu á aðstoðarmönnum landsfulltrúa Þróunarstofnunar Sameinuðu þjóðanna, UNDP. Landsfulltrúarnir eru venjulega æðstu embættismenn Sameinuðu þjóðanna í hverju landi. Aðstoðarmenn þeirra eru þess vegna í lykilaðstöðu. Yfirleitt er um að ræða fólk á fertugs- eða fimmtugsaldri sem hefur þegar öðlast alþjóðlega reynslu og ekki er óþekkt að fyrrverandi ungir sérfræðingar fari í slíkar stöður síðar á starfsferlinum.

ÁHERSLA Á PALESTÍNU OG KYNJAJAFNRÉTTI

Samkvæmt Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016 eiga „Störf í þágu friðar“ að byggjast á „framlögum til alþjóðastofnana og störfum íslenskra sérfræðinga í tveimur löndum sem eru mikilvæg friði og öryggi í heiminum. Þessi lönd eru Afganistan og Palestína.“ Áherslan hefur þó verið að færast frá Afganistan til Palestínu. Fjöldi útsends íslensk starfsfólks í

Palestínu á undanförunum árum hefur verið í takt við pólitískar áherslur stjórnvalda. Í tímaröð frá aldamótum má segja að landfræðileg áhersla Íslands í friðargæslu hafi verið á siglingu frá Balkanskaga til Sri Lanka til Afganistans og loks Palestínu. Þó að þetta sé mjög einfölduð mynd – og mikil skörun sé á tímabilum – þá er um að ræða töluverðar áherslubreytingar á ekki lengri tíma. Það er þó að einhverju leyti í samræmi við eðli viðfangsefnisins að landfræðilegar áherslur breytist eftir ástandi í heiminum og stefnu stjórnvalda á hverjum tíma.

Málefnaleg áhersla hefur einnig breyst verulega, frá rekstri, vopnaburði og tæknilegri sérhæfingu yfir í heilbrigðisþjónustu og jafnréttismál. Ísland hefur, með öðrum, verið ákafur málsvari ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 um konur, frið og öryggi. Í samræmi við það var markvisst unnið að því að jafna kynjahlutföll í störfum Íslensku friðargæslunnar. Íslenskur jafnréttisfulltrúi starfar með alþjóðaliðinu í Afganistan og hjá UNWOMEN í Palestínu við samþættingu kynjasjónarmiða í verkefnum stofnunarinnar. Innan NATO er áherslan á 1325 ályktunina loks farin að bera árangur eftir áralanga baráttu. Í því efni skiptir máli að Ísland hefur einbeitt sér að málefninu, bæði í höfuðstöðvum í Brussel og á vettvangi í Afganistan. Áður höfðu jafnréttisfulltrúar starfað í mörg ár á Balkanskaga. Aðrir íslenskir starfsmenn hjá alþjóðastofnunum í Palestínu hafa unnið að málefnum flóttamanna hjá Flóttamannastofnun Sp fyrir Palestínumenn, UNRWA, og að margvíslegu hjálparstarfi á vegum stofnana eins og Barnahjálpar Sp, UNICEF, og Þróunarstofnunar Sp, UNDP.

KOSNINGAEFTIRLIT

Eitt af verkefnum íslensku friðargæslunnar hefur verið að senda fólk til kosningaeftirlits, einkum í Evrópu á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, ÖSE. Á árinu 2013 störfuðu alls rúmlega 2.000 einstaklingar frá 48 löndum að kosningaeftirliti á vegum ÖSE, flestir í eina viku eða rúmlega það í hvert sinn. Ísland, sem aðildarríki ÖSE, hefur tekið þátt í slíku eftirliti og sendir alla jafna þrjá menn í einu í nokkur verkefni á ári, þó eingöngu tvö á síðasta ári.

Um er að ræða mjög afmörkuð verkefni, sem felast í því að fylgjast með kjörstöðum, vera viðstaddir talningu atkvæða og gefa skýrslu um framkvæmdina til höfuðstöðva kosningaeftirlitsins. Einnig er möguleiki á að senda fólk í langtímaeftirlit, í einn til tvo mánuði, en utanríkisráðuneytið hefur ekki lagt áherslu á það hingað til.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Eins og komið hefur fram hefur þróun íslenskrar friðargæslu orðið þannig að nú gengur hún fyrst og fremst út á að senda íslenska sérfræðinga í störf hjá alþjóðastofnunum. Sumir sérfræðinganna eru ráðnir af viðbragðslista en aðrir eru starfsmenn ráðuneytisins sem fara í leyfi á meðan. Samanburðurinn sem hér er gerður varðar því ekki eiginlega friðargæslu heldur skipulag sem lönd hafa komið sér upp í kringum útsenda starfsmenn til alþjóðastofnana.

Fulltrúi á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins sækir reglulega fjölpjóðlega fundi í tengslum við SBP samstarfið. SBP myndar því þann ramma sem útsending starfsfólks til alþjóðastofnana fer fram í. Meðal annarra aðila að samstarfinu eru hin norrænu ríkin, Írar, Bretar, Ástralal, Kanadamenn og fleiri.

Af Norðurlandþjóðunum halda Finnar og Íslendingar verkefninu innan veggja utanríkisráðuneytisins en ráðuneytin í Noregi, Svíþjóð og Danmörku útvista því. Í Noregi og Danmörku eru flóttamannastofnanir viðkomandi ríkja (Norwegian Refugee Council - NRC og Danish Refugee Council - DRC)⁹³ með viðbragðslistana en í Svíþjóð eru það almannavarnir, MSB. Svo dæmi sé tekið um umfang starfsins þá sendu Norðmenn fólk af sínum viðbragðslista – Norwegian Capacity, NORCAP – í alþjóðleg verkefni að meðaltali dag hvern á árinu 2013, eða í 357 verkefni sem tóku 164 mannár. Viðkomandi sérfræðingar unnu fyrir samtals 23 stofnanir í 53 löndum.

Í Danmörku styður utanríkisráðuneytið þrjá viðbragðslista, sem eru listi Danska flóttamannaráðsins - DRC (nýttur fyrir Sp stofnanir), danska Rauða krossins (nýttur að mestu til neyðar- og mannúðarstarfa á vegum Rauða krossins) og danska útibús Lækna án landamæra (nýttur til að senda heilbrigðisstarfsfólk í ýmis verkefni). Í úttekt⁹⁴ sem danska utanríkisráðuneytið lét gera kemur fram að það sé almenn skoðun samstarfsaðila að fólk af dönsku listunum sé afar hæft og að viðbragðsflýtir, góður undirbúningur og umsjón einkenni starf viðbragðsaðilanna þriggja.

Opinber markmið samstarfsins eru í öllum tilvikum að styrkja stofnanir, einkum Sameinuðu þjóðanna en einnig Evrópusambandsins og félagasamtaka, við framkvæmd hjálparstarfs. Samtöl við starfsfólk sem kemur að verkefninu annars staðar á Norðurlöndum leiðir þó í ljós tvö önnur markmið, sem ríki leggja mismunandi mikla áherslu á. Annars vegar vilja þau koma löndum sínum að í kerfi Sameinuðu þjóðanna og sjá þá samstarfið sem leið til að koma fólki inn fyrir dyrnar, en síðan er það á ábyrgð hvers og eins að vinna sig upp innan alþjóðastofnananna. Hins vegar horfa sum ríki til þess að starfsmenn, sem þannig fá reynslu á alþjóðavettvangi, snúi til baka með mikilvæga þekkingu sem nýtist heima fyrir.

ÁLYKTANIR

- Ísland hefur tæplega tveggja áratuga langa sögu af þátttöku í alþjóðlegri friðargæslu. Þrátt fyrir minni áherslu á eiginlega friðargæslu að undanförunu er ólíklegt annað en að íslensk stjórnvöld muni í framtíðinni vilja taka þátt í friðargæsluverkefnum með öflugri hætti en nú er.
- Tilraunir Íslendinga til að taka að sér sjálfstæð verkefni í friðargæslu hafa mælst misvel fyrir meðal almennings. Reynslan frá Afganistan er ekki þess eðlis að stjórnvöld séu líkleg til að senda vopnaðar sveitir Íslendinga til friðargæslu á erlendri grund í nánustu framtíð. Borgaraleg friðargæsla er líklegasti vettvangur Íslendinga á þessu sviði enda gert ráð fyrir því í friðargæslulögum.
- Ísland hefur, sem lítið land, grundvallarhagsmuni af því að styrkja alþjóðlegt regluverk enda hafa íslensk stjórnvöld haft að leiðarljósi í sínu alþjóðasamstarfi stuðning við alþjóðleg mannúðarlög, mannréttindi og margvíslega sáttmála sem miða að því að hinir stóru og sterku geti ekki beitt afli gegn hinum litlu og veiku. Þessa afstöðu má tengja

⁹³ Þar sem enskan er hið alþjóðlega tungumál þróunarsamvinnu og stofnanir eru þekktar undir heitum sínum á ensku þá eru ensku heitin almennt notuð hér nema sérstaklega sé ástæða til annars.

⁹⁴ GHK Consulting Ltd, 4. október 2010, Review of the International Humanitarian Rosters

hugmyndum um Íslandi beri að vera þátttakandi í viðleitni til að stuðla að friðsamlegri lausn deilumála.

- Álitamál er hvort réttlætanlegt sé að gera undanþágu um auglýsingaskyldu vegna friðargæslustarfa þegar um er að ræða liðveislustörf til lengri tíma. Viðbragðslista, sem auðvelt er að skrá sig á, ætti ekki að nýta til að velja fólk í langtímaverkefni.
- Mikilvægt er að geta sent reynslumikið og hæft fólk af viðbragðslista til skemmri tíma í ýmis verkefni, sem stundum þarf að taka skjótar ákvarðanir um. Slík störf er réttlætanlegt að auglýsa ekki nema hugsanlega þegar um er að ræða verkefni sem lúta heraga.
- Aukin liðveisla á sviði kosningaeftirlits gæti hentað Íslandi vel. Slík liðveisla er í samræmi við áherslu stjórnvalda á lýðræði og mannréttindi í utanríkismálum og þarf ekki að krefjast fastrar viðveru, sem er dýr. Tækifæri eru á þessu sviði sem enn hafa ekki verið nýtt.
- Mikið vantar upp á að vel sé haldið utan um þann hóp fólks sem hefur sinnt störfum fyrir Íslands hönd á vettvangi undanfarin ár og gerir enn. Um er að ræða töluverðan fjölda einstaklinga sem mikill akkur gæti verið af að halda sambandi við. Þeir sem nú og í framtíðinni starfa á erlendum vettvangi fyrir Íslands hönd yrðu sterkari fulltrúar Íslands ef meira væri lagt í að efla þá sem hóp og stuðla að samheldni og samkennd.

TILLÖGUR

1. **Aukin áhersla verði á að senda reynda sérfræðinga og stjórnendur í stjórnendastörf hjá alþjóðastofnunum, einkum til starfa á sérhæfingarsviðum og í löndum sem Ísland leggur áherslu á.**
 - a. Starfsmenn verði boðnir fram í lykilstöður hjá alþjóðastofnunum, einkum stöður tengdar áherslumálum Íslands.
 - b. Fjórir til sex starfsmenn verði á vettvangi á hverjum tíma, þeir reyndari í allt að fimm ár í sama starfi. Starfsmenn utanríkisráðuneytisins fái leyfi frá störfum á meðan þeir vinna hjá alþjóðastofnunum.
 - c. Til dæmis geta aðstoðarmenn landsfulltrúa UNDP verið starfsmenn utanríkisráðuneytisins sem hafa áhuga og/eða reynslu af þróunarsamvinnu.
 - d. Störf sem ákveðið er að fylla verði kynnt innan ráðuneytisins samanber tillögu í kaflanum Starfsfólk.
2. **Á viðbragðslista verði einstaklingar sem nýtast í skammtímaverkefni á vegum ÖSE, Sp, NATO og ESB vegna kosninga eða skyndilegrar neyðar. Áhersla verði lögð á lýðræðisuppbyggingu, neyð, mannúð- og mannréttindi.**
 - a. Á viðbragðslista verði fólk, einkum stjórnendur, sem hefur þekkingu og reynslu af viðbrögðum við skyndilegri neyð og sem samþykkt er til starfa hjá hinum alþjóðlegu viðlagastofnunum sem fjallað er um í kaflanum Mannúðaraðstoð. Ráðið sé í slík störf að hámarki til sex mánaða.
 - b. Aukin áhersla verði á uppbyggingu lýðræðis með þátttöku í kosningaeftirliti, meðal annars að senda sérfræðinga í lengri eftirlitsstörf (einn til tvo mánuði).

- c. Á viðbragðslistanum verði einnig sérfræðingar sem geti tekið að sér skammtíma störf í tengslum við áherslu Íslands á lýðræði, mannúð og mannréttindi.
- 3. Team Iceland – efling verði samkennd meðal fólks sem hefur unnið að hjálparstarfi fyrir Íslands hönd á alþjóðavettvangi.**
- a. Vettvangur verði skapaður fyrir fólk sem hefur unnið að friðargæslu, þróunarsamvinnu, mannúðaraðstoð og öðrum svipuðum störfum á alþjóðavettvangi fyrir Íslands hönd.
 - b. Mótað verði vörumerki, „brand“, sem hafi þann tilgang að efla samkennd, skapa vinnustaðamenningu og vinna að því að viðkomandi tileinki sér markmið Íslands í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð.
 - c. Mikilvægt er að útsendir starfsmenn stjórnsvalda samsami sig áherslum Íslands í ýmsum málum, svo sem varðandi jafnrétti, mannúð, mannréttindi, alþjóðalög og lýðræði og geti staðið fyrir þeim áherslum á alþjóðavettvangi. Þannig gæti Team Iceland hugmyndin verið faglegur vettvangur lærdóms og skoðanaskipta.
 - d. Mikilvægur afrakstur gæti verið að auka skilning og virðingu almennings á Íslandi fyrir því starfi sem fer fram á alþjóðavettvangi fyrir hans hönd.
 - e. Ýmsar leiðir eru til að skapa svona vettvang: Stofna má lokaðar síður á samfélagsmiðlum, efna til reglulegra samkoma af ýmsu tagi, senda rafræn fréttabréf, halda fræðslu- og miðlunarfundi og svo framvegis.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Hér eru lagðar til umtalsverðar breytingar á stuðningi Íslands við alþjóðastofnanir í formi mannaúts. Samkvæmt þessum tillögum yrði hætt við að ráða fólk í alþjóðlegar stöður til lengri tíma beint af viðbragðslista, án auglýsingar. Einn galli þess kerfis eru að slíkar ráðningar miða ekki að því að viðkomandi starfsfólk nýtist í starfi að þróunarsamvinnu og tengdum verkefnum þegar heim er komið.

Tillagan miðar meðal annars að því að byggja upp mannaúts í íslenskri utanríkisþjónustu og þróunarsamvinnu til lengri tíma. Í verkefnum á vegum alþjóðastofnana kynnast viðkomandi einstaklingar starfi á vettvangi sem gerir þá hæfari til að sýsla við þróunarsamvinnu og önnur utanríkismál síðar á starfsferlinum. Fordæmi fyrir slíku má finna í starfi sem Ísland hefur mannað hjá Alþjóðabankanum í Washington. Slík starfsreynsla stuðlar að aukinni þekkingu á starfsemi alþjóðastofnana í íslenskri utanríkisþjónustu og þróunarsamvinnu.

Annað markmið með tillögunni er að útsendir íslenskir starfsmenn alþjóðastofnana haldi nokkrum tengslum við íslensk stjórnvöld. Þó að viðkomandi verði starfsmenn sinnar stofnunar og heyri undir næsta yfirmann á þeim vettvangi þá halda þeir engu að síður sambandinu við vinnuveitandann á Íslandi. Stjórnvöld hafa þannig óformlegan aðgang að viðkomandi stofnun í gegnum hinn útsenda starfsmann. Einmitt þess vegna er mikilvægt að stofnanir sem studdar eru með þessum hætti séu valdar af kostgæfni.

Gert er ráð fyrir því að stöðurnar verði kynntar með opnum hætti innanhúss í ráðuneytinu og að við val á fólki verði meðal annars horft til þess hvernig reynslan af starfinu muni nýtast í framtíðinni. Megináherslan yrði að sjálfsögðu á hæfni viðkomandi starfsmanns til að gegna starfinu þannig að sem mestur árangur verði af fyrir stofnunina sem hann er ráðinn til.

Áfram er gert ráð fyrir að viðbragðslista verði viðhaldið. Hann verði hins vegar notaður til skammtímaverkefna, þegar gildari rök eru fyrir því að auglýsa ekki störf. Slík skammtímaverkefni geta verið af margvíslegum toga. Einu sinni til þrisvar á ári sendir Ísland litla hópa fólks til að taka þátt í kosningaefirliti á vegum ÖSE. Verkefnin vekja oft töluverða athygli í fjölmiðlum heima fyrir og kveikja í umræðu um lýðræði og mannréttindi í þeim löndum sem um ræðir. Efla mætti þennan stuðning Íslands við þróun lýðræðis með því að fjölga hópunum sem sendir eru í eftirlit.

Hingað til hefur fólk ekki verið valið í kosningaefirlit af viðbragðslista, enda ekki um eiginlegar ráðningar að ræða. Vel mætti þó hugsa sér að þeir sem taka þannig þátt í kosningaefirliti gætu síðar meir starfað að skyldum verkefnum, þar sem meiri sérþekkingar er krafist, og í slík störf yrði ráðið af lista.

Skóða þarf tillögur um viðbragðslistann í samhengi við umfjöllun og tillögur í kaflanum Mannúðaraðstoð. Á listanum yrðu reynslumiklir einstaklingar og sérfræðingar sem gætu meðal annars nýst til að svara beiðnum um aðstoð í gegnum almannavarnakerfi Evrópusambandsins, EU Civil Protection Mechanism.

11. Örvun hagvaxtar

HAGVÖXTUR Í AFRÍKU

Hagvöxtur vex hröðum skrefum í Afríku, þó að fréttir þaðan gefi stundum tilefni til að ætla annað. Búist er við 5,2% hagvexti í álfunni á þessu ári⁹⁵, sem er hækkun frá fyrra ári. Vöxturinn er samt æði misjafn milli landa. Í löndum þar sem stríðsátök geysa er hagvöxtur jafnvel neikvæður, eins og í Miðafríkulyðveldinu þar sem hann var -37,3% á árinu 2013, en annars staðar má finna lönd sem eru að komast á verulegt skrið, eins og Sierra Leone sem óx um 13,9% í fyrra og virðist vera að ná sér eftir hörmungar borgarastríðs undir lok síðustu aldar. Það mikilvæga er samt að fjöldi ríkja er að ná ágætum og stöðugum hagvaxtartölum.

Framlagsríki í þróunarsamvinnu gera sér grein fyrir þessum vexti í Afríku. Hvert af öðru hafa þau verið að endurskoða stefnu sína í þróunarsamvinnu til að laða sig að breytingum sem fylgja uppgangi í viðtökuríkjunum. Sú aðlögun hefur í för með sér að framlagsríkin reyna að koma framlögum sínum til þess fólks sem verður útundan þegar kjör sumra batna, styðja við hagvöxt þannig að hann nái til sem flestra og – og hér koma eigin hagsmunir við sögu – vinna þannig að þau og þeirra einkageiri geti tekið þátt í þeirri grósku sem á sér stað í Afríku.

Í Afríku hefur gengið ágætlega við að ná ýmsum velferðarmarkmiðum svo sem varðandi menntun og aðgang að vatni. Enn er mikið verk óunnið í heilbrigðismálum en samt hefur töluvert áunnist þar einnig. Aukin menntun, betri aðgangur að hreinu vatni og bætt heilsugæsla ættu að leiða til hagvaxtar. Fólk sem er hraustara og betur menntað ætti að eiga auðveldara með að auka tekjur sínar. En þrátt fyrir framfarir á ýmsum sviðum og þrátt fyrir að hagvöxtur aukist almennt þá eru samt margir sem sitja eftir og verða lítið varir við framfarir. Uppgangur í borgum er lengi að skila sér til sveitanna. Sú staðreynd að fátækasta fólkið er enn jafn fátækt í dag og fyrir 20 árum bendir til þess að ekki hafi gengið nógu vel við það meginverkefni að hjálpa til við að lyfta þeim verst settu úr örbirgð.

Þessi staðreynd var til grundvallar áherslu sem lögð var á það á Busan-ráðstefnunni 2011⁹⁶ að leggja áherslu á að nýta krafta fleiri aðila til að berjast gegn fátækt. Þannig þyrfti að vinna betur með borgarasamtökum og einkafyrirtækjum, vinna gegn spillingu og koma í veg fyrir skattaundanskot, svo dæmi séu tekin. Ban Ki-Moon framkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna sagði eftir ráðstefnuna:

„Einn helsti lærdómur sem ég hef dregið af síðustu fimm árum mínum í starfi er að Sameinuðu þjóðirnar virka ekki almennilega nema með stuðningi viðskiptalífsins og borgaralegra samtaka. Við þurfum stuðning úr þremur áttum, frá ríkisstjórnnum, einkageiranum og borgaralegum samtökum.”

⁹⁵ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/07/africas-growth-set-to-reach-52-percent-in-2014-with-strong-investment-growth-and-household-spending>

⁹⁶ Fjórar stórar ríkjaráðstefnur hafa átt sér stað um þróunarsamvinnu. Ráðstefnurnar voru í Róm 2003, París 2005, Accra 2008 og Busan 2011. Sjá nánar: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

VIÐSKIPTATENGD ÞRÓUNARSAMVINNA – AID FOR TRADE

Stefna annarra ríkja í alþjóðlegri þróunarsamvinnu hefur á undanförunum árum hneigst æ meir í þá átt að líta ekki á þróunarríkin sem viðtakendur aðstoðar eingöngu heldur einnig sem mögulega viðskiptafélaga bæði nú og í nánustu framtíð. Í skýrslunni *A World to Gain* sem utanríkisráðuneytið í Hollandi gaf út⁹⁷ er því haldið fram að viðskipti eigi að vera órjúfanlegur hluti af þróunarsamvinnu. Bent er á að alþjóðaviðskipti hafi milli 1950 og 2007 vaxið um 6,2% að meðaltali á ári og landsframleiðsla heimsins um 3,8%. Fleiri og fleiri lönd séu þátttakendur í alþjóðlegu framleiðsluferli. Lág- og millitekjulönd hafi mestan hag af þessari þróun. Fleiri og fleiri lönd séu að hverfa úr þeim hópi sem Hollendingar þurfi að aðstoða.

„Þessi þróun kallar á nýja stefnu í aðstoð, viðskiptum og fjárfestingum. Alþjóðlega eigum við að vinna að þremur mikilvægum markmiðum. First, að eyða sárafátækt („komast á núllpunkt“) á tímabili einnar kynslóðar; næst, að vinna að sjálfbærum vexti um allan heim, og þrjú, að vinna að velgengni hollenskra fyrirtækja erlendis.“

Í Hvítbók⁹⁸ IrishAid um stefnu í þróunarsamvinnu segir að Afrikulönd geti hagnast margfalt meira af aukinni þátttöku í heimsviðskiptum heldur en af opinberri þróunarsamvinnu. Hins vegar þurfi þróunarlönd aðstoð við að koma sér upp getu til að framleiða vörur og þjónustu og selja á alþjóðlegum mörkuðum. Þar geti auðugu ríkin komið til hjálpar, með því að auðvelda þróunarlöndum að selja vörur sínar og með því að styðja viðskiptaumhverfi og fyrirtæki í þróunarlöndunum.

Stjórnvöld í Danmörku eru sama sinnis. Í inngangi að stefnu Danmerkur í þróunarsamvinnu⁹⁹, sem hefur yfirskriftina Rétturinn til betra lífs, segir þáverandi þróunarmálaráðherra Danmerkur: „Þróunarsamvinna er í auknum mæli hvati fyrir viðskipti, fjárfestingar, hærri skatttekjur og nýjar leiðir í fjármögnun. Ný samstarfsform blómstra allsstaðar.“

Hollensk stjórnvöld skipta nú löndum í þrjá hópa. Í fyrsta hópnum eru lönd sem eru hjálpurþurfi og geta ekki leyst sinn fátæktarvanda á eigin spýtur, þar á meðal styrjaldarsvæði eða lönd sem eru að byggja sig upp eftir átök. Þetta eru lönd eins og Afganistan, Burundi, Mali, Suður-Súdan og önnur. Í öðrum hópnum eru lönd í aðlögun, sem þurfi sambland af hefðbundinni aðstoð og sterkara viðskiptasambandi. Þessum löndum á að hjálpa við að koma vörum sínum á markað og bæta viðskiptaumhverfið innanlands. Meðal landanna eru tvö af samstarfsríkjum í íslenskrri þróunarsamvinnu, Mósambík og Úganda. Í þriðja hópnum eru viðskiptalönd, sem ekki eru talin þurfa aðstoð í anda þróunarsamvinnu heldur samvinnu til að auka viðskipti og fjárfestingar. Þessi hópur telur bæði auðug grannríki eins og Frakkland og Þýskaland sem og mun fátækari lönd eins og Mexíkó, Úkraínu og Víetnam.

Sú þróun sem hér hefur verið lýst hefur ekki orðið gagnrýnislaust. Kanadískur fjölmiðill komst yfir innanhússplagg¹⁰⁰ kanadísku þróunarsamvinnustofnunarinnar CIDA (sem nú hefur verið sameinuð utanríkisráðuneytinu, sem fer einnig með viðskiptamál) sem virðist renna stöðum

⁹⁷ <http://www.nccj.jp/images/stories/pdf/a-world-to-gain-en.pdf>

⁹⁸

<https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/2onewsandpublications/publicationpdfsenglish/white-paper-english-2006.pdf>

⁹⁹ http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287_DANIDA_strategiformidling_UK_web%20NY.jpg

¹⁰⁰ <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/commercial-interests-taking-focus-in-canadas-aid-to-developing-world/article16240406/>

undir grunsemdir manna um tilgang með aðstoðinni. Í plagginu er greining á tvíhliða þróunarsamvinnu Kanada. Lesa má úr greiningunni að viðskiptahagsmunir hafi í nokkrum tilvikum verið ráðandi við val á samstarfslöndum í þróunarsamvinnu og það gagnrýndu félagasamtök.

Stefna Finnlands í viðskiptatengdri þróunarsamvinnu er mannréttindamiðuð. Mikil áhersla er lögð á efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi „og borgaraleg og pólitísk réttindi og frelsi þar sem því verður við komið.“¹⁰¹ Þannig leggja Finnar áherslu á réttindi verkafólks, umhverfisvæna framleiðslu og jafnrétti kynjanna. Eitt af markmiðum þeirra er að stuðla að vexti lítilla og meðalstórra fyrirtækja í þróunarlöndunum, þar sem þau búi til flest störf. Annað er að leggja sérstaka áherslu á fyrirtæki sem þjóna fátæku fólki sem framleiðendum, neytendum, frumkvöðlum og jafningjum.

Jafningjarýni OECD/DAC á norska þróunarsamvinnu leggur til að norsk stjórnvöld auki áherslu sína á atvinnulíf í þróunarlöndunum. Í fyrirspurnatíma í norska Stórþinginu svaraði Børge Brende utanríkisráðherra spurningu um þróunarsamvinnu¹⁰² með því meðal annars að segja að mikilvægt væri að líta ekki á þróun eingöngu sem þróunarhjálp. Þannig skipti meira máli fyrir þróunarlönd að fá aðgang að mörkuðum ríku landanna, og fjárfestingu frá þeim, heldur en að fá framlög. Þessu til viðbótar væri mikilvægt að berjast gegn spillingu, enda yrði hún til þess að sums staðar hyrfi 20 prósent af aðstoðinni, og að Norðmenn legðu mikla áherslu á að styðja þróunarlönd í að koma í veg fyrir spillingu.

PENINGAFLÆÐI FRÁ AFRÍKU

Starfsemi margra vestrænna fyrirtækja í Afríku, sérstaklega fjölþjóðafyrirtækja í atvinnugreinum eins og námurekstri, er ákaflega umdeild. Gífurleg spilling viðgengst víða og alveg sérstaklega þar sem stórfyrirtæki vinna í skjóli starfsleyfa frá hinu opinbera. Fyrirtæki sem stjórna öllum þáttum framleiðslu og sölu hafa leikið þann leik að láta hagnaðinn koma fram í skattaparadísnum en skilja lítið eftir í upprunalandi hrávörunnar, í Afríku. Um 60% af milliríkjaviðskiptum eru á milli fyrirtækja sem tilheyra sömu

Timburmenn af ölinu í Ghana

Dæmi um það hvernig þróunarlönd (og önnur reyndar líka) geta farið hálloka í samskiptum við stórfyrirtæki er viðskiptahættir SABMiller ölframleiðandans í Ghana. Fyrirtækið er skráð í Hollandi og er með hagkvæma samninga um skattagreiðslur við yfirvöld þar. Dótturfyrirtækið SABMiller í Ghana greiðir hátt leyfisgjald til höfuðstöðvanna í Hollandi. Þá borgar ghaníska dótturfyrirtækið stjórnunarlegan umsýslukostnað til fyrirtækis sem er skráð í Sviss, sem minnkar ágóðann sem verður eftir í Ghana enn frekar. Þjórnsala til Suður-Afríku fer í gegnum Míritíus, þar sem skattlagning er lág. Lántaka í Míritíus, sem dótturfyrirtækið í Ghana greiðir með háum vöxtum, dregur enn frekar úr hagnaði í Ghana. Afleiðingin er sú að SABMiller sýnir nánast engan hagnað í Ghana. Þó að hér sé um að ræða einn stærsta ölframleiðanda í heimi þá borgar hann lægri tekjuskatta í Ghana en sum smáfyrirtæki í þessum geira þar í landi. Fulltrúar fyrirtækisins þvertaka fyrir að í þessu felist ólöglegt athæfi.

¹⁰¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=263729&culture=en-US>

¹⁰² Fyrirspurn þingmannsins og svar ráðherra má finna á heimasíðu norska þingsins: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140205/muntligsporretime/#a4>

samsteypunni, sem auðveldar þeim leikinn. Vanmáttug stjórnkerfi fátækra Afríkurríkja standa ekki sterkt að vígi gagnvart völdugum alþjóðlegum fyrirtækjasamsteypum.

Rannsókn¹⁰³ sem Þróunarbanki Afríku og bandarísk rannsóknarstofnun stóðu að leiddi í ljós að á síðustu þrjátíu árum, frá 1980 – 2009, fór meira af ólöglegu fé út úr Afríku heldur en fór í heildina til Afríku. Með öðrum orðum, þá fjármagnar Afríka umheiminn en ekki öfugt. Þá er þróunaraðstoð tekin með í reikninginn. Hið ólöglega fé sem flæddi frá Afríku var að langmestu leyti fé sem hafði orðið til vegna skattaundanskota eða annars konar sniðgöngu á almennum leikreglum viðskiptalífsins. Samkvæmt annarri rannsókn nam ólöglegt fjárflæði frá Afríku tíföldu því fjármagni sem álfan fær í þróunaraðstoð.

Af þessum ástæðum er stöðugt ríkari áhersla lögð á það í þróunarsamvinnu að leita leiða til að stemma stigu við þessu ólöglega fjárflæði frá Afríku og finna leiðir til að peningarnir geti orðið eftir í Afríku og nýst til uppbyggingar þar. Þannig taka Norðmenn, til dæmis, þátt í þessari baráttu bæði innan alþjóðastofnana og í tvíhliða þróunarsamvinnu í einstaka löndum. Norsk stjórnvöld hafa styrkt rannsóknir á málefnum, tekið þátt í alþjóðasamstarfi um leiðir til að vinna gegn alþjóðlegum skattsvikum og komið á fót sérstöku þróunarverkefni, Oil for Development, sem hefur það að markmiði að bæta stjórnsýslu þróunarlanda í kringum olíuframleiðslu. Þar er svo sannarlega verk að vinna, eins og sjá má á þeirri staðreynd að sum fátækustu ríki veraldar eru umfangsmiklir olíuframleiðendur. Norsk stjórnvöld eru með þróunarsamvinnuverkefni undir formerkjum Oil for Development með átján ríkjum og fleiri vilja taka þátt. Einn afrakstur verkefnisins, svo dæmis sé tekið, er í Suður-Súdan. Þar hjálpuðu norskir sérfræðingar stjórnvöldum við að skrifa frumvarp um olíuvinnslu sem varð að lögum 2012. Í lögum eru ströng ákvæði um gegnsæi og skilvirkni í nýtingu náttúruauðlinda.

STEFNUSAMRÆMING

Viðskipti, fjárfestingar, innflutningshöft, loftslagsbreytingar, öryggismál og tækni hafa stöðugt meiri áhrif á framgang þróunar. Sambandið milli framlagsríkja og viðtökuríkja breytist því og víkkar eftir því sem vægi beinnar þróunaraðstoðar minnkar. Stefnusamræming felur í sér að stefnur ríkja í þróunarsamvinnu séu í samræmi við stefnu í öðrum málum, og öfugt. Helst á stefna á öðrum sviðum að stuðla að frekari þróun, að minnsta kosti ekki að hamla henni.

Á alþjóðavettvangi er hvatt til þess að hugað sé að stefnusamræmingu í hverju landi á vettvangi ríkisstjórnar og í sumum löndum eru ráðherranefndir starfandi í þeim tilgangi. Hlutverk þeirra er að tryggja að hagsmunir þróunarlanda séu teknir til greina í hvers kyns stefnumótun.

Í sumum tilfellum kemur stefnusamræming beint inn á ríka pólitíska og viðskiptalega hagsmuni innanlands hjá framlagsríkjunum. Hvergi er þetta augljósara en hvað varðar innflutning á landbúnaðarafurðum. Um þetta segir í skýrslunni Ísland og alþjóðaviðskipti frá 2005¹⁰⁴:

¹⁰³

http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi_afdb_iffs_and_the_problem_of_net_resource_transfers_from_africa_1980-2009-web.pdf

¹⁰⁴ Tryggvi Þór Herbertsson, Halldór Benjamín Þorbergsson og Rósa Björk Sveinsdóttir, desember 2005, Ísland og alþjóðaviðskipti. <http://www.mbl.is/media/32/332.pdf>

„Umræða um niðurfellingu viðskiptahafta á þróunarlöndin er talsverð en framkvæmdin hefur legið á milli hluta. Þannig þarf ekki að velkjast í vafa um að verulega hallar á vaxtarmöguleika þróunarríkja á meðan verndarstefna Vesturveldanna beinist gegn framleiðslu þróunarríkja á landbúnaðarvörum.”

Samkvæmt íslenskum lögum falla tollar á vörur, sem upprunnar eru í fátækustu þróunarríkjum heims, niður til samræmis við niðurfellingu tolla á vörum sem upprunnar eru á Evrópska efnahagssvæðinu (1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 119/2002)¹⁰⁵. Hins vegar eru viðamiklar undantekningar á tollfríðindunum, einmitt hvað varðar landbúnaðarvörur sem eru helstu útflutningsafurðir fátækustu ríkjanna.

Sömuleiðis þarf að huga að stefnusamræmingu á ýmsum sviðum mannréttinda. Ísland stendur nú frammi fyrir því að móta afstöðu gagnvart því hvort og þá hvernig mannréttindabrot stjórnvalda í Úganda á samkynhneigðum eiga að hafa afleiðingar fyrir þróunaraðstoð Íslands við Úganda. Annað dæmi um stefnusamræmingu varðar kvaðir sem Ísland tekur á sig í tengslum við þróunarsamvinnu. Þannig segir til dæmis í svokölluðum Lanzarote samningi, sem Ísland hefur fullgilt, að aðildarríki hans skuli kappkosta að fella forvarnir og baráttu gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun á börnum inn í áætlanir um þróunaraðstoð sem eru í þágu þriðju ríkja.¹⁰⁶

OECD mælir með því að einn af hornsteinum innleiðingar stefnusamræmingar sé skýr viljayfirlýsing frá ríkisstjórn um að tekið verði tillit til áhrifa á þróunarríkin við stefnumótun í öllum helstu málum. Slíkri viljayfirlýsingu myndi fylgja töluverð vinna innan stjórnsýslunnar því ferli þyrfti að vera til staðar um hvernig áhrif á þróunarríkin yrðu skoðuð. Ekki yrði krafist þess að hagsmunir þróunarríkjanna yrðu alltaf ofan á en það samt tryggt að við stefnumörkun yrðu þessir hagsmunir teknir til greina og ákvörðun um að ganga í berhöggi við þá yrðu teknar með vitund og vilja.

HAGKERFI HINNA FÁTÆKU

Mörg framlagsríki beina nú sjónum sínum í auknum mæli að svokölluðum „bottom of the pyramid” einkageira, eða hagkerfi lágtekjufólks. Hugmyndin gengur út á að líta ekki á fátækt fólk sem vanmáttuga þiggjendur aðstoðar heldur sem framleiðendur, neytendur og kaupskýslumenn. Í magni og verðmætum talið miðast vöruframleiðsla í heiminum við kaupendur sem má flokka gróflega til miðstéttar. Ábatasamur markaður er fyrir varning sem höfðar til hátekjufólks. Minna fer fyrir markaðssetningu til fólks með lægstu tekjurnar, hvað þá þegar um er að ræða afskekktu bændur í Afríku sem hafa kannski 50 til 100 Bandaríkjadali í heildartekjur á mánuði.

Rannsókn¹⁰⁷ sem gerð var á vegum Harvard háskóla sýnir fram á að fyrirtæki eru óðum að uppgötva lágtekjumarkaðinn. Eftir að skoða þennan markað lögðu rannsakendurnir til að neðsti hluti píramídans yrði flokkaður í þrjú lög, lágtekjuhóp (\$3-5 á dag, 1,4 milljarður manna),

¹⁰⁵ Sjá svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Össuri Skarphéðinssyni um innflutning frá þróunarsamvinnuríkjum Íslands. <http://www.althingi.is/alttext/143/s/pdf/0732.pdf>

¹⁰⁶ Sjá lið 4. 38. gr.: <http://www.althingi.is/alttext/140/s/0417.html>

¹⁰⁷ http://www.aquaforall.nl/documents/aqua4all/downloads/harvard_business_review_-_segmenting_at_the_bop_and_gain.pdf

framfærsluhóp (\$1-3 á dag, 1,6 milljarður manna sem rétt hefur í sig og á) og sárafatæka (1 milljarður sem rétt skrimtir og varla það). Ein niðurstaða rannsóknarinnar er að lágtekjuhópurinn og framfærsluhópurinn séu nú þegar þátttakendur í hinu almenna hagkerfi. Þeir hafa einhverja menntun, vinna ýmis láglaunastörf og hafa efni á að kaupa reiðhjól, sjónvarpstæki og síma. Sárafátækir eiga mun erfiðara með að taka þátt í hagkerfinu. Til að ná til þeirra – koma þeim upp úr örbirgð – þarf að koma til samvinna stjórnvalda, borgarasamtaka og fyrirtækja.

Ágætt dæmi um það hvernig sárafatækir geta tekið þátt í hagkerfinu er smálánastarfsemi, eins og sú sem Grameen bankinn stendur fyrir og margir hafa tekið upp. Smálánastarfsemin hefur hjálpað milljónum manna upp úr örbirgð og hefur neytt hefðbundnar lánastofnanir til að laga sig að samkeppninni. Lánastarfsemin er byggð á nokkrum grunnreglum. Meðal þeirra er að það séu mannréttindi að geta fengið lán, tilgangurinn sé að hjálpa fátækum að efla sinn hag, engin veð þurfi að reiða fram og að helst sé lánað til hópa, til dæmis þorpskvenna sem vinna saman að einhverjum smárekstri.

EINKAGEIRINN Í ÞRÓUNARSAMVINNU

Þegar rætt er um hlut einkageirans í þróunarsamvinnu er mikilvægt að skilgreina markmiðið. Markmið tvíhliða þróunarsamvinnu er ætíð að bæta líf fátæks fólks í viðtökulandinu. Margháttuð samvinna ríkisvaldsins, einkageirans og borgarasamtaka getur laðað fram krafta og þekkingu sem annars fengju ekki útrás. Ef einkageirinn í framlagslandinu getur tekið þátt í þessari viðleitni, þá er það afar jákvætt, meðal annars vegna þess að það getur aukið vinsældir þróunarsamvinnu heima fyrir. En þróunarsamvinna má aldrei snúast upp í ríkisstuðning við einkafyrirtæki, enda hjálpar það engum á endanum, hvorki gefanda né viðtakanda.

Íslensk fyrirtæki hafa að einhverju marki tekið þátt í – og notið góðs af – íslenskri þróunarsamvinnu frá fyrstu tíð. Þannig ruddi stuðningur á vegum ÞSSÍ við sjávarútveg í Namibíu brautina fyrir íslensk fyrirtæki á því sviði. Eftir tíu ára starfsemi ÞSSÍ í landinu, um aldamótin, bjuggu þar milli 60 og 70 Íslendingar á vegum ýmissa aðila.

„Iðnaðarkraftaverk“ í Namibíu

Nýútkomin úttekt á samvinnu ÞSSÍ við stjórnvöld í Namibíu 1990 – 2010 sýnir fram á merkilegan árangur. Í henni kemur fram hvernig íslensk aðstoð í fiskigeiranum, sem átti sér stað á 20 ára tímabili, átti ríkan þátt í að byggja upp fiskiðnað í landinu sem nú stendur undir 4% af þjóðarframleiðslu og 9% á tímabili á árum áður. Þessi árangur er í úttektinni kallaður „raunverulegt iðnvæðingarkraftaverk.“¹⁰⁸

„Í landi þar sem voru engar atvinnuveiðar á fiski og almenningur var ekki vanur sjó og fiskveiðar voru nýstárlegar þá er þetta ekki lítil árangur,“ segir í skýrslunni. „Á mjög skömmum tíma varð sjávarútvegur í Namibíu ein af kjarnaiðngreinum í landinu, lagði til töluverðan hluta af þjóðartekjum og veitti fjölda fólks ný atvinnutækifæri.“

Alls nam aðstoð Ísland við Namibíu um 1,6 milljarði króna yfir þessi tuttugu ár. Af þeirri fjárhæð runnu 42% til að byggja upp sjómannaskóla fyrir heimamenn og skapa þeim þannig

¹⁰⁸ <http://www.iceida.is/islenska/um-thssi/frettir/nr/4098>

atvinnutækifæri í sjávarútvegi. Þá runnu 34% til hafrannsóknna, meðal annars til að koma upp hafrannsóknarstofnun.

Úttektin er gerð aldarfjórðungi eftir að fyrstu starfsmenn ÞSSÍ hófu aðstoð við stjórnvöld í nýsjálfstæðri Namibíu. Hún sýnir ekki bara mikinn þróunarárangur af þolinmóðu starfi í geira sem Íslendingar kunna skil á heldur einnig mikilvægi árangursúttekta eins og þessarar. Slíkar úttektir segja ekki bara frá því sem var gert heldur hver þróunaráhrif voru af inngripinu yfir lengri tíma.

Hjálp til sjálfshjálpar

Hjálp til sjálfshjálpar var frá upphafi þungamiðjan í aðstoð Íslands við þróunarríkin eins og aðstoðin við Namibíu er svo glögg dæmi um. Fyrstu áratugir tvíhliða íslenskrar þróunarsamvinnu snerust um að örva hagvöxt, einkum með verkefnum sem miðuðu að því að aðstoða þróunarríki við að koma sér upp sjálfbærum fiskveiðum og -vinnslu. Af núverandi verkefnum má nefna jarðhitaverkefnið í Austur-Afríku, fiskveiðiverkefnið í Mósambík og fiskgæðaverkefnið í Úganda sem dæmi um hagvaxtarmiðuð verkefni. Í peningum talið taka þau drjúgan hluta af framlögum Íslands í gegnum ÞSSÍ.

Upp úr aldamótum jókst umfang stuðnings við félagslega geirann verulega. Í stað þess að stuðningur við menntun og heilsugæslu væri hliðarverkefni út frá kjarnaverkefnum í fiskimálum fór dæmið að snúast við. Lengst hefur verið gengið í þessa átt í Malaví þar sem þróunarstarfið snýst nú alfarið um grunnþjónustu í einu héraði, Mangochi. Stuðningi við fiskveiðar í Malavívatni hefur alfarið verið hætt enda árangur ónógur og stefnumörkun skorti af hálfu malavískra stjórnvalda. Samt sem áður leggur Ísland, í samanburði við Nordic Plus hópinn, óvenjumikla áherslu á „framleiðslu“ (sem innifelur landbúnað, sjávarútveg, iðnað, námavinnslu, byggingastarfsemi, viðskipti og ferðaþjónusta). Á árinu 2012 voru hlutfallsleg útgjöld Nordic Plus hópsins til framleiðslu sem hér segir:

Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Holland	Bretland	Írland
23%	18%	6,3%	8,2%	11%	14,1%	5,2%	8,5%

VIÐSKIPTAÞRÓUN

Stjórnvöld hafa ýmislegt gert til að styðja við bakið á fyrirtækjum sem hafa haft áhuga á starfsemi í þróunarlöndunum. Árið 2000 var komið á fót þriggja ára tilraunaverkefni undir heitinu Viðskiptaþróun, með samkomulagi utanríkisráðuneytisins, ÞSSÍ og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, NSA. Veitt var þremur milljónum króna á ári í verkefnið, samtals níu milljónum króna. Samkvæmt verkefninu átti viðskiptaþjónusta utanríkisráðuneytisins (VUR) að sinna hlutverki tengiliðar milli fyrirtækja á Íslandi og Alþjóðabankans, stuðla að auknum viðskiptatengslum við þróunarlönd og greina tækifæri í þróunarlöndum fyrir íslensk fyrirtæki.

Fyrir utan upplýsingamiðlun virðist sem eingöngu eitt verkefni hafi orðið að veruleika, sem var í Gomba í Úganda¹⁰⁹. Það var undir formerkjum Public Private Partnership verkefna, PPP, og snerist um samstarf fjögurra íslenskra fyrirtækja (Frostmark, Skaginn, Blikksmiðurinn, Icemark Africa Ltd) og fjögurra opinberra aðila (ÞSSÍ, NSA, viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins og

¹⁰⁹ Sjá afar fróðlega skýrslu Auðbjargar Halldórsdóttur um þróun einkageirans og samstarf opinberra og einkaaðila á sviði þróunarmála: <http://www.iceida.is/media/pdf/ICEo8o3o7throuneinkageira.pdf>

Útflutningsráð). Í þessu verkefni var ráðinn ráðgjafi til aðstoðar í fiskvinnslufyrirtæki, Gomba Fisheries Ltd. Hlutverk hans var að koma af stað rekstri í nýju fiskvinnsluhúsi Gomba, sem var hannað af og útbúið tækjum frá íslensku fyrirtækjunum, auk þess að kynna og markaðssetja vörur og þjónustu þeirra í kringum Viktoríuvatn.

Tilraunaverkefnið varð ekki meira en það. Aftur var stofnaður í apríl 2008¹¹⁰. Sjóðurinn átti að gefa fyrirtækjum kost á að sækja um styrki til hagkvæmnisúttekta, forkannana, tilraunaverkefna, starfsþjálfunar og fleira í tengslum við útrás í þróunarlöndum. Markmið sjóðsins var að styðja við sjálfbæra efnahagsþróun með því að hvetja til fjárfestinga og viðskiptasamstarfs á milli íslenskra fyrirtækja og fyrirtækja í þróunarríkjum. Sjóðurinn lifði hins vegar ekki af efnahagshamfarirnar sem urðu hálfu ári eftir stofnun hans.

Ekki virðist hafa tekist í neinum umtalsverðum mæli að draga íslensk fyrirtæki að borðinu í framkvæmd þróunarsamvinnu. Nýtilkomin áhersla á jarðhita kann þó að boða nýja tíma hvað þetta varðar.

JARÐHITI

Þekking Íslendinga á sviði jarðhita er óumdeild. Hér á landi framleiðir jarðhiti 665 MW, eða 26% af orkunotkun þjóðarinnar. Íslendingar eru sömuleiðis leiðandi í notkun lághita og hita 90% heimila með jarðvarma. Heitt vatn er notað til að þurrka fisk með aðferðum sem þróaðar hafa verið á Íslandi. Fjöldi fyrirtækja vinnur að jarðhitaframkvæmdum með einum eða öðrum hætti. Jarðhitaháskóli Sameinuðu þjóðanna á Íslandi hefur veitt sérfræðingum frá þróunarlöndum aðgang að öllum þáttum jarðhitanytingar og stuðlað þannig að þekkingaruppbyggingu í Afríku, Asíu og rómönsku Ameríku.

Samkomulag sem náðist milli Íslands og Alþjóðabankans á fundi í Reykjavík í nóvember 2011 leiddi til stofnunar alþjóðlegs jarðhitasjóðs, Global Geothermal Development Plan, sem hefur að markmiði að safna 500 milljónum Bandaríkjadala til að standa fyrir jarðhitaverkefnum um allan heim, þar á meðal í Austur-Afríku. Þegar þetta er skrifað, í júlí 2014, er búið að safna 235 milljónum dollara til verksins. Tilgangur sjóðsins er að auðvelda fjármögnun á tilraunaborunum, sem eru dýrar og erfitt hefur reynst að fá fjármögnun fyrir vegna óvissunnar um það hvort nægur jarðhiti sé til staðar.

¹¹⁰ Sjá fréttatilkynningu: <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4192>

Þróunarsamvinnuverkefni sem lúta að nýtingu jarðhita í Austur-Afríku hafa borið hróður Íslendinga í þessum málaflokki víða innan þróunargeirans. Þannig leitaði Evrópusambandið til ÞSSÍ um aðstoð við undirbúning jarðhitaverkefna í Búrúndi, Rúanda og DRC-Kongó. Í Rúanda vann fyrirtækið Reykjavík Geothermal, sem hefur að mestu íslenska starfsmenn en er að meirihluta í eigu erlendra fjárfesta, útboð ESB vegna framkvæmdar jarðhitaverkefnis.

Fyrirtækið skrifaði nýlega undir samning við stjórnvöld í Eþíópíu um að reisa jarðvarmavirkjanir í landinu til að framleiða samtals 1.000 MW af raforku, sem er gríðarstórt verkefni.

Fjárfestingarkostnaðurinn nemur 500 milljörðum króna enda er um að ræða stærstu framkvæmd af þessu tagi í Afríku og stærsta orkusölusamning sem hefur verið undirritaður í heiminum. RG mun reisa og reka virkjanirnar og hefur gert samning við stjórnvöld um sölu á rafmagnni.

Fyrir stjórnvöld í Eþíópíu markar samningurinn við íslenska fyrirtækið þáttaskil. Þau hafa hingað til lagt áherslu á opinberar framkvæmdir í orkumálum. Með samningnum veðja þau á einkafyrirtæki, með mikla og sérhæfða reynslu í þessum flókna geira, og skuldbinda sig til að kaupa orkuna á ákveðnu verði.

Utanríkisráðuneytið, Þróunarsamvinnustofnun og forseti Íslands hafa verið dugleg að tala máli jarðhita á alþjóðavettvangi. Utanríkisráðuneytið vinnur að málinu innan Alþjóðabankans, Sameinuðu þjóðanna og á margvíslegum vettvangi milliríkjasamskipta. ÞSSÍ hefur í samfjármögnun með Norræna þróunarsjóðnum (NDF) sett af stað verkefni sem miðar að því að framkvæma jarðhitaleit og rannsóknir, ásamt mannaúðsuppbyggingu, mögulega í öllum 13 löndunum sem liggja í sigdalnum í austanverðri Afríku. Áhersla ÞSSÍ er á að samstarfsríkin hafi

Stórar tölur, mikil tækifæri í jarðhita

Fyrir fátæk Afríkuríki skiptir gífurlegu máli að koma sér upp endurnýjanlegum orkugjöfum. Mörg þeirra keyra rafstöðvar sínar á dísilolíu með ærnum tilkostnaði og ná samt einungis til lítils hluta landsmanna. Einungis 14% íbúa í Tansaníu hafa aðgang að rafmagnni. Ástæðan er einföld: Vatnsafl, sem dekkar 71% notkunar, er óstöðugt vegna þurrka og til að bæta það upp verja stjórnvöld 3,3 milljónum dollara á dag til eldsneytiskaupa og annars reksturs dísilorkuvera, sem gefa 365 MW. Það kostar því þetta fátæka Afríkuríki nærri 150 milljarða króna á ári að halda straumi á kerfi sem nær samt ekki að þjóna nema litlum hluta landsmanna.

Starfsmenn Reykjavík Geothermal hafa reiknað út hver sparnaðurinn yrði af því fyrir Afríkuríki sem byggir á dísilorku að koma sér upp jarðhitavirkjunum. Hér er miðað við 100MW.

Kostnaður við dísilorkuver á dag	\$ 876.712
Kostnaður við jarðhitaorkuver á dag	\$ 219.178
Sparnaður á dag við að skipta yfir í jarðhita	\$ 657.534

Þetta reikningsdæmi tekur ekki mið af neinu ákveðnu landi en gæti gilt um mörg. Talið er að megi virkja 650 MW með jarðhita í Tansaníu. Nú er verið að undirbúa 100 MW virkjun á Ngozi svæðinu í Tansaníu, en til samanburðar þá hefur Hellsisheiðarvirkjun 300 MW framleiðslugetu. Miðað við forsendurnar um dísilvirkjanir gætu **sparast í kringum 75 milljónir króna fyrir hvern dag sem hægt er að hraða því að skipta yfir í jarðhita.**

Í lok verkefnisins skýra mynd af þeim möguleikum sem séu til staðar, skilgreind svæði fyrir mögulegar tilraunaboranir og getu og mannauð til að fylgja málum eftir til framleiðslu raforku. Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands hefur í starfi sínu haldið ræður víða um lönd og verið viðstaddur ófáar ráðstefnur þar sem hann hefur vitnað um reynslu Íslendinga af jarðhita.

Starfsemi Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi styður allverulega við vinnu fulltrúa Íslands að jarðhitamálum á alþjóðavettvangi. Á starfstíma sínum frá 1979 hafa 554 sérfræðingar frá þróunarríkjunum útskrifast eftir sex mánaða nám á Íslandi. Þetta fólk er nú í lykilstöðum í iðnaðinum í sínum heimalöndum. Á þriggja daga ráðstefnu um jarðhita á Íslandi í maí, síðastliðnum, voru hvorki fleiri né færri en átta af fulltrúum Afríkurríkja fyrrverandi styrkþegar Jarðhitaskólans á Íslandi. Starf Íslands að jarðhitamálum er þannig afbragðsdæmi um hvernig lítil þjóð, með sérhæfingu á mikilvægu sviði, getur látið gott af sér leiða fyrir fátækustu þjóðir veraldar.

Einkenni jarðhitaframkvæmda eru hinar háu upphæðir sem þær krefjast strax í upphafi. Leggja þarf í verulegar fjárfestingar til þess eins að vita hvort auðlindin sé til staðar. Rannsóknirnar eru ákaflega sérhæfðar og krefjast mikillar fagþekkingar og reynslu. Þá skiptir miklu máli að farið sé í rannsóknirnar með það skýra markmið í huga að nýta þær til að bora eftir hita sem framleiðir megavött. Þetta er ekki akademískt viðfangsefni þó að það krefjist mikillar fræðilegrar þekkingar.

Kostnaður við borholu getur auðveldlega numið 5–600 milljónum króna. Það fé sem Íslendingar leggja í þróunarsamvinnu dugar því augljóslega ekki til að gera margar tilraunaboranir í Afríku. Hins vegar hefur Íslendingum tekist vel til við að fá þróunarsjóði og banka til liðs við sig í jarðhitamálum. Þannig hafa náðst margfeldisáhrif, eins og samningurinn við Norræna þróunarsjóðinn er dæmi um, og margt bendir til að tekist hafi að vekja ákafan áhuga hjá styrkja- og lánastofnunum um þennan sjálfbæra kost í orkumálum þróunarríkja.

Jarðhitavirkjanir verða aldrei nema hluti af raforkuframleiðslu flestra ríkja. En þar sem nægur hiti er í jörðu, sem hægt er að virkja, getur jarðvarmi verið uppspretta stöðugrar, endurnýjanlegrar orku sem lýsir heimili, heldur fyrirtækjum gangandi og knýr hagkerfi þróunarríkja. Í 50 fátækustu ríkjum heims hafa fjórir af hverjum fimm engan aðgang að rafmagni.¹¹¹ Í 11 Afríkulöndum hafa færri en einn af hverjum tíu aðgang að rafmagni. Í sex þeirra – Búrúndí, Tsjad, Miðafríkulýðveldinu, Líberíu, Rúanda og Síerra Leone – hafa einungis 3–5% landsmanna aðgang að rafmagni. Þetta eru nóturlegar staðreyndir, 130 árum eftir að Edison fann upp ljósaperuna.

Stjórnendur í íslenskum fyrirtækjum á sviði jarðvarma segja að þróunarsamvinnuverkefni gefi þeim tækifæri til að kynnast betur viðfangsefnum, fólki og staðháttum á verkefnasvæðunum. Þannig geti starf að jarðhitaverkefni, sem unnið er á vegum ÞSSÍ í Afríku, verið eins konar aðgöngumiði að frekari verkefnum á vegum annarra og stærri aðila. Í því sambandi gæti reynst hamlandi að Ísland á ekki aðild að Þróunarbanka Afríku. Fyrirtæki frá löndum sem ekki eru aðilar að bankanum eiga ekki auðvelt með að fá að taka þátt í verkefnum sem bankinn fjármagnar. Aðild gæti hins vegar reynst kostnaðarsöm þannig að skoða þarf vel kosti og galla hennar, bæði út frá hagsmunum Íslands og afrískra þróunarríkjanna.

¹¹¹ <http://www.scientificamerican.com/article/electricity-gap-developing-countries-energy-wood-charcoal/>

Hér hefur verið fjallað fyrst og fremst um hefðbundnar, stórar jarðvarmavirkjanir, en á Íslandi er einnig þekking á sviði minni tvívökva virkjana, sem geta notast við lághita borholur, og gefa af sér minna afl sem jafnvel mætti nýta til orkuframleiðslu fyrir minni samfélög. Þar sem ekkert rafmagn er fyrir hendi getur slíkt haft mikil áhrif til góðs. Verkið hefur unnið skýrslu um hagkvæmni tvívökvastöðva og ÞSSÍ er að skoða möguleika á slíkum stöðvum í afríska sigdalnum.

Í jarðhitaframkvæmdum líkt og öðrum er ekki sjálfsagt að íslensk fyrirtæki verði fyrir valinu, jafnvel þó að verkefnin séu á höndum ÞSSÍ. Íslensku fyrirtækin þurfa, líkt og önnur, að taka þátt í alþjóðlegum útboðum og sýna fram á að þau séu best til þess fallin að vinna verkið. Spyrja má hversu skynsamlegt sé að byggja á íslenskri sérþekkingu ef erlend fyrirtæki verði síðan ofan á í útboðum. En þetta eru leikreglurnar. Þegar um er að ræða stór samstarfsverkefni með alþjóðlegum fjármögnunaraðilum verður ekki komist hjá þeim – og kannski engin ástæða til.

Engin föst íslensk viðvera er í þeim tveimur ríkjum Austur-Afríku þar sem saman fara nærvera alþjóðastofnana og mikill virkjanlegur jarðhiti, það er Kenýa og Eþíópíu. Í Naíróbí í Kenya eru höfuðstöðvar Sameinuðu þjóðanna fyrir Afríku. Meðal undirstofnana Sp sem hafa aðsetur í Naíróbí er svæðisskrifstofa Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna (United Nations Environment Programme – UNEP), sem fer með orkumál og ÞSSÍ hefur unnið með í tengslum við jarðhitaverkefni í Austur-Afríku. Í Addis Ababa í Eþíópíu er Afríkusambandið með höfuðstöðvar, en það er samband hinna 54 sjálfstæðu ríkja í Afríku.

ÍSLENSK TÆKNI Í MATVÆLAIÐNAÐI

Þegar rætt er um jarðhita sjá líklega flestir fyrir sér stórar raforkustöðvar með margar borholur og stór svæði þar sem hvítir bólstrar stíga til himins. Flest af fátækustu ríkjum heims eru í Afríku þar sem lítil þörf er á jarðhita til kyndingar. En hægt er að nota jarðhita með öðrum hætti en til raforkuframleiðslu og húshitunar.

Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands hefur á alþjóðavettvangi bent á að íslensk fyrirtæki hafi yfir að ráða tækni sem sé hægt að beita til að nýta betur matvæli sem nú fara forgörðum. Í minnisblaði frá forsetaskrifstofunni¹¹² er farið yfir það hvernig þekking Íslendinga á notkun jarðhita til matvælaþurrkunar getur nýst, meðal annars í Afríku. Í minnisblaðinu segir að þurrkun matvæla lengi endingartíma vörunnar, minnki umfang hennar svo að ódýrara og auðveldara verði að flytja hana, og geti búið vöruna undir frekari framleiðslu.

¹¹² Forsetaskrifstofan, maí 2012, Drying of Food Products – A New Perspective on Global Food Security Foundation for Projects in Developing Countries

Með því að þurrka matvæli með jarðhita innanhúss verður þurrktíminn mun styttri, hægt er að þurrka matvælin allt árið, gæðin verða stöðugri, flugur og önnur skordýr komast ekki í vöruna og orkan sem er notuð er fyrir hendi á staðnum. Bændur og fiskimenn í Afríku eru vanir að þurrka framleiðsluna fyrir flutning en þeir gera það við afar misjafnar aðstæður. Þeir sem hafa ferðast um Afríku eða Asíu hafa margir séð fjölskyldur fiskimanna dreifa úr smáfisknum við vegarkantinn, í reyk og drullu, með húsdýr og fugla allt í kring. Þörfin á betri vinnsluaðferð er augljós – en þarf auðvitað að vera hagkvæm líka.

Það skortir ekki mat í Afríku. En matvæli eru fljót að skemmast í hitabeltinu. Milli 25 og 40% matvæla sem framleidd eru í Afríku ónýttast, annað hvort við uppskeru, geymslu eða flutning. Fiskimenn við Malavívatn verða að sjá til þess að fiskurinn sem þeir veiða sé borðaður nánast samdægurs því hann úldnar svo fljótt. Í Malaví úir og grúir af mangó ávöxtum en samgöngukerfin eru svo léleg að erfitt er að koma þeim á markað erlendis. Þurrkun gæti verið ein lausn á vandanum – bæði fyrir fiskimanninn og mangóbóndann – og svo vill til að Malaví er við endann á afríska sigdalnum og þar finnst lágðiti í einhverjum mæli.

ÞSSÍ er nú að undirbúa rannsókn á möguleikum á þessu sviði í Rúanda. Verkefnið verður unnið í samstarfi við stjórnvöld í Rúanda. Þá er verið að skoða hvort þurrkun matvæla geti verið ein kennslugrein við þjálfunarmiðstöð í jarðhita sem fyrirhugað er að koma á laggirnar í Kenýa, meðal annars með aðkomu Jarðhitaskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi.

Íslensk tækni til að þurrka mat í Afríku?



Sú tíð er að mestu liðin að skreið sé loftþurrkuð á timburhjöllum, sem margir muna eftir við sjávarsíðuna víða um land. Fyrir um 20 árum fóru fyrirtæki að þurrka fiskhousa og hryggi innandyra með sérstökum þurrkbúnaði. Nokkur íslensk fyrirtæki hafa á undanförunum árum þróað notkun jarðvarma í þessum tilgangi. Með nýjum aðferðum inniþurrkunar hefur tekist að stytta þurrkunartíma skreiðar frá sex mánuðum eða meir í þrjár vikur eða minna.

Í stóru fiskvinnsluhúsnæði í skugganum af Reykjanesvirkjun stýra feðgarnir Víkingur Halldórsson og Víkingur Þórir Víkingsson fiskþurrkun sem afkastar tólf þúsund tonnum á ári. Hjallarnir fyrir utan Haustak eru bara til sýnis því fyrirtækið þurrkar fiskinn í færibandavinnslu inni í húsi. Starfsfólk raðar flökum á netahillur sem róbóti tekur við og setur í stæðu sem fer inn í þurrkhús. Beingarðar og þorskhausar fara á færibandi inn í geymi og koma út á sama færibandi tæpum 40 klukkustundum síðar, reiðubúnir í pökkun fyrir Nígeríumarkað. Sjötíu og fimm gráðu heitt vatn úr jörðu gerir þetta allt mögulegt.

Það sem er gert við fisk má gera við mangó, rúsínur og kjöt. Víkingarnir tveir hafa í gamni þurrkað ýmsa ávexti svo sem banana og mangó. Árs gamalt mangó hefur engu tapað af bragði.

Við svona verkefni þarf að koma saman þrenns konar þekking; á jarðhita, matvælaframleiðslu og hagkvæmniútreikningum vegna flutnings og sölu á vörunni. Þetta er allt til staðar á jarðhitaeyjunni Íslandi, sem byggir afkomu sína á matvælaframleiðslu og hefur áratugareynslu af því að flytja þau matvæli á markað um langar leiðir. Ekki skiptir minna máli að hér eru fyrirtæki sem vilja selja þekkingu sína, tæknivörur og þjónustu sem gætu nýst til að ná þróunarsamvinnumarkmiðum í Afríku.

Ef hægt er að nýta íslenskt hugvit með umhverfisvænum hætti til að koma í veg fyrir að matvæli fari til spillis og skapað í leiðinni atvinnu og grósku í fátækum sveitum álfunnar, þá er til nokkurs að vinna. Í þessu efni er samt mikilvægt að skoða vandlega hvaða ljón kunni að vera á veginum og hvert besta fyrirkomulagið við þessa tegund aðstoðar er. Ein leiðin er að semja, ríkisstjórn við ríkisstjórn, um rannsóknir og þróun sem verði til grundvallar hagnýtingu tækifæranna síðar, ef þau reynst vera til staðar. Önnur leið er að gefa einkaframtakinu tækifæri strax, með því að styðja fyrirtæki á þessu sviði fyrstu skrefin – til dæmis við að finna samstarfsaðila í þróunarlandinu – með það að leiðarljósi að þau muni þá leggja sjálf í áhættuna ef þeim sýnist ágóðavon vera til staðar. Eða það má fara báðar leiðirnar eða blanda þeim saman á einhvern hátt.

AÐ BEISLA KRAFTA EINKAFRAMTAKSINS

Hér hefur verið fjallað stuttlega um hvernig þekking Íslendinga á sviði jarðhita og þurrkun matvæla getur nýst til að ná markmiðum í þróunarsamvinnu. En þetta er bara dæmi – að vísu mjög spennandi dæmi – um það hvernig Íslendingar geta lagt fram eitthvað meira en bara peninga í baráttunni gegn fátækt. Verkefnið við skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu hlýtur að vera, meðal annars, að finna leiðir til að laða fram og beisla krafta einkaframtaksins við að vinna að þessu markmiði.

Í skýrslu Auðbjargar Halldórsdóttur, sem var gerð fyrir ÞSSÍ, er bent á að smæð Íslands takmarki svigrúm þess í þróunarsamvinnu að ýmsu leyti. Þannig séu verkefni sem miða að því að breyta lögum og reglum í viðtökuríkinu augljóslega fremur á færi stærri ríkja, sem hafa bæði viðtækari þekkingu og meiri fjárhagslega burði. Uppbygging á rekstrarlegu umhverfi fyrirtækja bjóði hins vegar upp á marga möguleika fyrir stofnun eins og ÞSSÍ. Hér gæti verið um að ræða verkefni í anda pörunar (business-to-business), „þar sem fyrirtæki, stofnanir eða samtök eru leidd saman við sambærilega íslenska samstarfsaðila, eða upplýsingamiðlun og uppbygging á rekstrarlegu umhverfi fyrirtækja í þróunarríkjum þar sem starfið snertir einstök fyrirtæki og beina hagi þeirra, s.s. stjórnun, almennan rekstur og viðskipti, aðgang að tækni, þekkingu, fjármagni, mannauði, fræðslu o.s.frv.

Í skýrslunni leggur hún til að ÞSSÍ:

- Setji þróun einkageirans inn í áætlanir sínar í samstarfslöndunum.
- Vinni kerfisbundið að nálgun og mati á þróun einkageirans.
- Byggi upp þekkingu og færni í málaflokknum innan stofnunarinnar.
- Vinni markvisst að því að byggja upp verkefni í samstarfi hins opinbera og einkageirans, hugsanlega með áherslu á fyrirfram ákveðin verkefnasvið.
- vinni markvisst að auknu samráði við aðila einkageirans, stofnanir og frjáls félagasamtök, bæði á Íslandi og í samráðslöndunum.
- Vinni að samræmingu nálgunar í þessum málum með utanríkisráðuneytinu.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Áætlanir um að vinna að sjálfbærum hagvexti í samvinnu við einkageirann er að finna í þróunarsamvinnustefnu fjölmargra landa. Í grunninn er um að ræða þrenns konar aðferðir: 1) fjárfestingarsjóði sem fjárfesta í fyrirtækjum í þeim tilgangi að ná þróunarmarkmiðum, 2) nýsköpunar- og nýliðastyrki, og 3) umbætur á viðskipta- og rekstrarumhverfi einkageirans í viðtökulandinu. Fyrirtækin sem fá fjárfestingarfé eða njóta stuðnings geta verið fyrirtæki í viðkomandi samstarfslandi eða í heimalandinu. Það getur líka verið nýtt fyrirtæki með aðkomu aðila frá báðum löndum. Beinar styrkveitingar eru til dæmis til markaðsrannsóknna, samráðsfunda, ráðstefnuhalds, tilraunaverkefna og svo framvegis. Umbætur á viðskiptaumhverfi geta til dæmis falist í ráðgjöf varðandi skattlagningu, margvíslegar leyfisveitingar, starfsemi verkalýðsfélaga, og svo mætti lengi telja.

Möguleikar fyrirtækja til að fá opinberan stuðning í tengslum við þróunarsamvinnu eru víða heilmiklir og erfitt að fá einfalda yfirsýn á slíkt í hverju landi. Hér er reynt að gera grein fyrir helstu samtarfsleiðum nokkurra ríkja við fyrirtæki í þróunarsamvinnu:

Noregur

- Pörun (Matchmaking): Aðstoð við norsk fyrirtæki við að finna samstarfsaðila í völdum þróunarlöndum.
- Undirbúningsstyrkir: Endurgreiðsla kostnaðar sem verður til utan Noregs vegna markaðsrannsóknna og annars undirbúnings fyrir verkefni; einnig hægt að styðja tilraunaverkefni.
- Innviðastuðningur: Styrkir til fyrirtækja sem þurfa að byggja innviði – vegi, vatnsveitur, rafkerfi osfrv. – til að geta komið atvinnustarfsemi af stað. Venjulega ekki meir en 20% af fjárfestingarkostnaði.
- Þjálfun: Þjálfun eða nám staðarráðinna starfsmanna í þróunarlandi.
- Betri vinnustaðir: Styrkir til að gera fyrirtækjum kleift að gera strangari kröfur á vinnustað í þróunarlandi varðandi heilbrigðis-, umhverfis- og öryggismál en lög kveða á um.
- Innflutningstrygging: Trygging sem nemur allt að 90% af verði vöru frá þróunarlandi ef vörunni seinkar eða hún kemst ekki í gegnum toll.
- NORFUND:¹¹³ Norfund fjárfestir í „stofnun og þróun arðvænlegra og sjálfbærra fyrirtækja í þróunarlöndum. Tilgangurinn er að leggja nokkuð af mörkum til aukningar á hagvexti og minnkunar á fátækt.“ Áhersla er lögð á endurnýjanlega orku, landbúnað og fjármálastarfsemi.

Finnland

Norrænu löndin utan Íslands hafa öll svipaðar samstarfsleiðir í þeim tilgangi að nýta hagnaðarvon einkaframtaksins til ávinnings fyrir þróunarlönd. Finnland er þar engin undantekning. Þegar Finnar voru í forsæti Evrópusambandsins 2006 lögðu þeir áherslu á græna hagkerfið og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Þá áherslu má enn finna í fyrirtækjasamstarfi þeirra í þróunarsamvinnu. Þeir styðja lítil og meðalstór fyrirtæki í

¹¹³ <http://www.norfund.no/about-norfund/category296.html>

Þróunarlöndunum, kosta finnska ráðgjafa á ýmsum sviðum og aðstoða þróunarlönd við laga- og reglugerðarumhverfi viðskiptalífs.

- **FinnPartnership:**¹¹⁴ Undir FinnPartnership verkefninu eru veittir pörunarstyrkir, sem miða að því að hjálpa finnskum fyrirtækjum að finna samstarfsaðila í þróunarlöndum og öfugt. Einnig eru veittir undirbúningsstyrkir, til dæmis til að stofna dótturfélag, hefja samstarf við fyrirtæki í þróunarlandi, þjálfa starfsfólk og svo framvegis. Þá er boðið upp á ráðgjöf frá upphafi þegar fyrirtæki hefur áhuga á að hasla sér völl í þróunarlandi. Nú er verið að styðja um 100 fyrirtæki eftir FinnPartnership leiðinni og að meðaltali nemur styrkurinn um 20.000 evrum eða þremur milljónum króna. Borgarasamtök geta einnig sótt um styrk. Greitt er eftir á gegn raunverulegum kostnaði.
- **FinnFund:**¹¹⁵ Sjóðurinn „fjárfestir í jákvæðum þróunarárangri“, eins og einn viðmælandi orðaði það. Hann bæði fjárfestir í fyrirtækjum og lánar fé til fjárfestinga og markmiðið er að féð skili sér til baka þannig að ekki þurfi að leggja frekara opinbert fé til sjóðsins.

Finnska utanríkisráðuneytið er að hanna nýjan sjóð fyrir nýsköpunarverkefni sem verður aðgengilegur bæði fyrirtækjum og borgarasamtökum. Sem dæmi um verkefni sem getur fengið stuðning er lausnir til að bæta hreinlæti í þorpi í þróunarlandi. Þetta getur verið vöruþróun eða tilraunaverkefni en ekki er búið að ákveða hvort um verður að ræða styrki eða lán.

Danmörk

Þegar danskur embættismaður talar um grænan vöxt þá er hann ekki að tala um garðyrkju heldur hagvöxt á forsendum sjálfbærni. Fyrir tíu árum var þróunarsamvinna tiltölulega óumdeild, sem slík, í Danmörku. Nú eru sett spurningarmerki við hefðbundna aðstoð og áherslur Dana hafa breyst í samræmi við það. Aðstoðin á að vera mannréttindamiðuð og hún á að leiða til sjálfbærni, þannig að hagvöxtur geti aukist án þess að gengið sé á umhverfið. Framlögum er beint inn á brautir þar sem dönsk fyrirtæki hafa eitthvað fram að færa, svo sem í tæknigeiranum.

Sjálfbærni er útgangspunkturinn, sem má meðal annars sjá í því að samstarf við fyrirtæki, sem er fyrirferðarmikið í danskri þróunarsamvinnu, fer fram undir yfirskriftinni „Grøn vækst“.¹¹⁶

- **Business Project Development:** Styður undirbúning að starfsemi í þróunarlandi, markaðsrannsóknir, verkefnisþróun, gerð viðskiptaáætlana og svo framvegis í tilteknum löndum. Allt að 75% kostnaðar fæst endurgreiddur gegn framvísun kvittana upp á allt að 750.000 DKK (tæplega 16 milljónir íslenskra króna).
- **Danida Business Partnerships:** Stuðlar að þekkingaryfirfærslu frá Danmörku til valinna þróunarlanda. Stuðningur er veittur dönskum fyrirtækjum sem vilja vinna með borgarasamtökum, fyrirtækjum eða opinberum stofnunum í þróunarlandi. Stuðningur er veittur í pörunarfasa (sex mánuðir), undirbúningsfasa (sex mánuðir) og framkvæmdafasa (þrjú til fjögur ár).
- **Danida Business Finance:** Er sjóður sem býður niðurgreidd lán til framkvæmda á tilgreindum sviðum í þróunarlöndunum. Dæmigert lán er vaxtalaust til tíu ára og ef

¹¹⁴ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31479&contentlan=2&culture=en-US>

¹¹⁵ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31482&contentlan=2&culture=en-US>

¹¹⁶ <http://um.dk/da/~-/media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Udv-strategi/Groen%20vaekst.pdf>

framkvæmdin er í einu af fátækustu löndum heims (LDC) er allt að helmingur upphæðarinnar styrkur sem ekki þarf að endurgreiða.

Fyrir utan upptalninguna hér að ofan veita Norðmenn, Finnar, Danir og velflestir aðrir miklum fjármunum í gegnum fyrirtæki, samtök og einstaklinga til að undirbúnings, framkvæmdar og eftirlits með margvíslegum þróunarverkefnum. Verkefni, sem boðin eru út, má sjá á útboðsvef Evrópusambandsins (ted.europa.eu).

ÁLYKTANIR

- Þróunarsérfræðingar eru sannfærðir um að árangur í þróunarsamvinnu byggist á jafnvægi milli félagslegra og efnahagslegra markmiða. Félagsleg velferð (til dæmis í formi aðgangs að heilsugæslu, menntun og vatni) eru mikilvæg gæði í sjálfu sér en velferð er ekki varanleg nema henni fylgi efnahagslegar framfarir.
- Utanaðkomandi aðstoð er mikilvæg en meira þarf til svo þjóðir nái að þróa sig út úr fátækt. Þróun tekur langan tíma og mikilvægt er að framlagslönd hafi þolinmæði til að fylgja samstarfslöndum sínum eftir á þróunarbrautinni, jafnvel þegar á móti blæs. Þróun verður aðeins á forsendum heimamanna og með fullri þátttöku þeirra.
- Opínberir aðilar, einkageirinn og borgarasamtök þurfa öll að taka þátt í þróunarsamvinnu og árangursríkt getur verið þegar allir þessir aðilar vinna saman, hver út frá sínum styrkleikum.
- Þau framlagsríki sem Íslendingar vinna mest með hafa margvíslegt form á samvinnu við einkageirann í formi styrkja, fjárfestinga og lána.
- Framlagsríki leggja áherslu á að ná þróunarmarkmiðum með því að styðja einkageirann í fátækustu löndunum, helst (en ekki endilega) með þátttöku fyrirtækja frá framlagslandinu.
- Áhersla Íslendinga á möguleika þróunarlanda til að beisla jarðhita sýnir hvernig lítil þjóð getur með einbeitni, samhæfingu allra aðila og ákveðinni þrautseigju nýtt sérþekkingu sína.
- Ástæða er til að vonast eftir umtalsverðum hagvaxtaráhrifum í Afríku af ódýrari og stöðugri orku sem jarðhitinn gefur. Eftir því sem tímar líða er líklegt að þrýstingur aukist á að skoðað verði hvort Ísland þurfi að hafa fasta viðveru í Austur-Afríku.
- Hin einstaka reynsla Íslendinga af nýtingu jarðhita getur verið afar dýrmæt þróunarríkjum sem hafa auðlindina en eru ekki farin að nota hana. Nú þegar alþjóðlegur áhugi er að vakna á kostum jarðhita til rafmagnsframleiðslu eiga Íslendingar möguleika á því að laða að alþjóðlegt fjármagn til stuðnings þróunarsamvinnu sem byggir á íslenskri sérþekkingu.
- Eitt af markmiðum Íslendinga varðandi atvinnuuppbyggingu í þróunarlöndunum ætti að vera að koma lykilgreinum í móttökulöndum það vel á fót að viðkomandi lönd og greinar verði áhugaverðir fjárfestingarkostir, meðal annars fyrir stöndug íslensk fyrirtæki, líkt og gerst hefur í Namibíu.

- Flest framlagsríki, sem Íslendingar bera sig saman við, hafa mótað sér stefnu um stefnusamræmingu til að koma í veg fyrir að stefna á innanlandsvettvangi vinni ekki gegn stefnu í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

TILLÖGUR

1. **Áréttuð verði áhersla á íslenska sérþekkingu í þróunarsamvinnuverkefnum til að örva hagvöxt í þróunarlandinu.**
 - g. Val á samstarfslöndum taki ríkt tillit til þess hvort íslensk sérþekking nýtist til að örva hagvöxt í þróunarlandinu.
 - h. Leitað verði leiða til að Ísland geti tekið að sér forystuhlutverk á sviðum þar sem Íslendingar hafa sérþekkingu í samvinnu við stærri gefendur, sjóði og stofnanir líkt og gert hefur verið undanfarið á sviði jarðhita.
 - i. Skoðað verði hvernig Ísland geti best aðstoðað valin lönd í Afríku við þróun á jarðhita og hvort þörf sé á að veita auknum fjármunum til jarðhitaverkefna.
6. **Skoðaður verði grundvöllur fyrir því að opna sendiskrifstofu í Addis Ababa eða Naíróbí í þeim megingilgangi að setja aukinn kraft í nýtingu jarðhita í Austur-Afríku.**
 - a. Náið samráð verði haft við Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna um opnun sendiskrifstofu í Addis Ababa eða Naíróbí.
 - b. Skoða þyrfti hvort slíkt sendiráð gæti veitt umdæmisskrifstofum ÞSSÍ annars staðar í álfunni stuðning með hagkvæmum hætti.
7. **Skoðað verði hvort rétt sé að Ísland gerist aðili að Þróunarbanka Afríku.**
8. **Stofnaður verði sjóður fyrir nýliðastyrki, sem fyrirtæki geta sótt í til undirbúnings starfsemi í samstarfslöndum Íslands.**
 - a. Skýrar reglur verði um að tilgangur styrkja sé að ná þróunarmarkmiðum.
 - b. Styrkir verði veittir til að skoða markaði, leita að samstarfsaðilum, markaðssókn, fundum og ráðstefnum, taka þátt í vörusýningum, osfrv.
 - c. Greiðslur verði eftir á gegn framlögðum kvittunum.
 - d. Farið verði varlega af stað og haldið áfram í samræmi við eftirspurn.
 - e. Leitað verði til Rannís um aðstoð við að smíða regluverkið.
9. **Hafin verði vinna að stefnusamræmingu, þannig að tekið sé tillit til hagsmuna þróunarríkja við stefnumótun í öðrum málum.**

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Erlendir sérfræðingar um þróunarsamvinnu, sem skýrsluhöfundur ræddi við, voru á einu máli um mikilvægi þess fyrir Ísland, sem framlagsland, að einbeita sér að aðstoð sem byggir á íslenskri sérhæfingu. Þannig hefði það mest áhrif til þróunar og gæti nýtt þekkingu og reynslu sem það hefur aðgang að. Viðbótaráhrif þeirrar aðferðafræði væru að auka þekkingu og skilning á þróunarsamvinnu – og þar með stuðning við hana - á heimavelli.

Þessi áhersla á íslenska sérhæfingu ætti að hafa veruleg áhrif á það hvaða lönd koma til greina sem samstarfslönd í tvíhliða þróunarsamvinnu. Vegna smæðar sinnar sem framlagsland þarf Ísland að byggja á sínum styrkleikum, eiga samvinnu við aðra fjársterkari aðila og finna leiðir til að margfalda þróunaráhrif sinnar aðstoðar. Dæmið um uppbyggingu sjávarútvegs í Namibíu,

sem Íslendingar áttu töluverðan þátt í, sýnir hvernig íslensk stjórnvöld geta miðlað af reynslu sinni til uppbyggingar atvinnulífs í þróunarlandi, skapað þannig atvinnu og bætt lífsafkomu fjölda fólks. Framlagið verður með því móti miklu meira en sem nemur þeirri peningaupphæð sem lögð var í aðstoðina. Sjá einnig umfjöllun í kaflanum Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndunum.

Íslensk sérþekking finnst víða í samfélaginu, hjá hinu opinbera, atvinnulífinu, fræðasamfélaginu og borgarasamtökum. Með áherslu á sérþekkingu er verið að virkja fólk víða að til samvinnu við fátækari þjóðir. Með því er einnig verið að nýta skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, þar sem er saman komin þekking bæði á viðfangsefnum hvers skóla fyrir sig og almennt á þróunarsamvinnu. Sjá einnig umfjöllun í kaflanum Skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna.

Hér er lagt til að skoðað verði að leggja aukið fjármagn í jarðhitaverkefni. Orkuver sem byggja á jarðhita geta haft gífurleg þróunaráhrif, eins og lesa má af umfjöllun í kaflanum. Orkuskortur er tilfinnanlegur í Afríku og hamlar þar framþróun á flestum sviðum, að ekki sé talað um þá lífskjarabót sem það er fyrir allan almenning að hafa aðgang að rafmagni. Talið er að jarðhiti í Afríku geti sinnt orkuþörfum 150 milljóna manna. Þar sem jarðhiti tekur við af dísilolíu fæst sparnaður sem getur numið 75 milljónum króna á dag, miðað við 100 megavött. Það munar um minna.

Af öllum sérsviðum Íslands, er jarðhitinn sú grein þar sem Íslendingar hafa hvað mesta sérstöðu, hvað mest fram að færa. Á svipaðan hátt og Eystrasaltsríkin geta miðlað af reynslu sinni af umbótum eftir fall Sovétríkjanna, Norðmenn af reynslu af hagnýtingu olíutekna án neikvæðra samfélagsáhrifa þá geta Íslendingar miðlað af reynslu sinni af nýtingu jarðhita til orkuöflunar. Sú reynsla er svo fersk að sérfræðingarnir, sem hafa rekið sig á vandamálin og fundið lausnirnar, eru enn að störfum.

Íslensk þróunarsamvinna á sviði jarðhita beinist að tveimur atriðum; annars vegar að menntun jarðhitasérfræðinga frá þróunarlöndunum og hins vegar að grunnrannsóknnum, þannig að stjórnvöld viðkomandi ríkja hafi upplýsingar um þær auðlindir sem í jörðu eru. Ástæða er til að skoða hvort til greina komi að aðstoða ríki í Austur-Afríku á fleiri sviðum í tengslum við jarðhita, með það að markmiði að flyta fyrir því að jarðhitinn verði nýttur til orkuframleiðslu eða á annan hátt. Sem dæmi má nefna að þegar stjórnvöld í Eþíópíu hugðust semja við Reykjavík Geothermal, þá skorti þau þekkingu til að ráðast í svo flókna samningagerð. Bandaríkjastjórn kom að málinu með því að útvega ráðgjafa og sú aðstoð gerði stjórnvöldum í Eþíópíu kleift að semja við fyrirtækið.

Í tengslum við bæði almennar efnahagsframfarir í Afríku, pólitískt mikilvægi álfunnar og tækifæri sem blasa við í jarðhitamállum er hér lagt til að skoðað verði hvort rétt sé að stofna sendiskrifstofu í annað hvort Addis Ababa eða Naíróbí. Afríkusambandið er með skrifstofur sínar í Addis en Naíróbí er miðstöð Sp stofnana fyrir Afríku. Tilgangur slíkrar sendiskrifstofu yrði margþættur, ekki bara á sviði þróunarsamvinnu og jarðhita. Eftir því sem hin 54 aðildarríki Afríkusambandsins vaxa að þrótti vex einnig pólitískt og efnahagslegt mikilvægi þeirra. Reglubundin samskipti við Afríkusambandið, til dæmis í gegnum fastaskrifstofu í Addis, gætu gagnast Íslandi í alþjóðlegri hagsmunagæslu og málsvarastarfi á ýmsum sviðum og eflt tengsl við Afríkulönd á sviði viðskipta.

Á aðhaldstímum á Íslandi er ekki víst að mörgum hugnist stofnun nýrrar íslenskrar sendiskrifstofu erlendis. Þessi skýrsla er um skipulag þróunarsamvinnu og tillagan um að skoða opnun sendiskrifstofu í Austur-Afríku er gerð í tengslum við málefni jarðhitans. Mörg önnur tækifæri gætu verið til staðar, sem tengjast pólitískum og viðskiptalegum hagsmunum, sem gætu gert stofnun slíkrar skrifstofu fýsilega. Hér er því einungis lagt til að málið verði skoðað.

Önnur athugun, sem hér er lagt til að fari fram, er á því hvort Ísland ætti að gerast aðili að Þróunarbanka Afríku. Bankinn er öflugur lánveitandi til þróunarmála í Afríku. Á árunum 2010 – 2012 tryggði hann að 34 milljónir manna fengju aðgang að vegakerfi í sínu heimalandi og 7,9 milljónir manna fengju aðgang að rafmagn. ¹¹⁷ Bankinn fær ágæta umsögn breskra stjórnvalda, í reglulegri úttekt þeirra á alþjóðlegum þróunarstofnunum, eða „Good Value for Money”. ¹¹⁸

Meðal áhersluverkefna Þróunarbanka Afríku eru orkumál. Hann er aðili að Power Africa verkefni Bandaríkjastjórnar, en því verkefni hleypti Barack Obama Bandaríkjaforseti af stokkunum í ferð sinni til álfunnar í júlí 2013. Bankinn gerir ráð fyrir því að leggja allt að þrjú milljarða Bandaríkjadollara til orkuverkefna á næstu fimm árum. Starfsmenn hans horfa meðal annars til jarðhitaverkefna og bankinn sendi fulltrúa til Íslands til að taka þátt í árlegum fundi um þróun jarðhita í Austur-Afríku sem fram fór í Reykjavík í maí á þessu ári. Á vegum bankans starfar meðal annars áhættudreifingarsjóður, en slíkir sjóðir gegna lykilhlutverki í þróunarríkjum við að laða að fjármagn, lækka fjármagnskostnað og minnka áhættu fyrirtækja sem annars væru ekki reiðubúin að taka að sér stór verkefni. ¹¹⁹ Sjá einnig umfjöllun um tillögur um stefnumótun í fjölþjóðlegri þróunarsamvinna í kaflanum Alþjóðastofnanir og fjölþjóðleg þróunarsamvinna.

Líkt og hér rakið er í þessum kafla þá hafa íslensk stjórnvöld áður gert tilraunir til að styðja atvinnulíf í þróunarlöndum í gegnum stuðning við áhugasöm íslensk fyrirtæki. Sú viðleitni hefur skilað litlum árangri. Þrátt fyrir þetta er hér gerð tillaga um að stofna sjóð fyrir nýliðastyrki. Í ljósi reynslunnar er hins vegar lagt til að einungis verði stigið lítið skref og að reglur sjóðsins verði mjög skýrar og til þess gerðar að lágmarka áhættu og hámarka möguleika á að vel gangi. Tilgangurinn er að styðja við eflingu atvinnulífs í þróunarlöndunum, með því að gera íslenskum fyrirtækjum fyrstu spörin eitthvað auðveldari.

Áður en af slíkum sjóði yrði, væri rétt að fara vel yfir lærdóm af fyrri tilraunum á þessu sviði. Sömu leiðis væri rétt að grennslast frekar fyrir um reynslu annarra ríkja, til dæmis Norðurlandanna, í þessu efni. Öll eru þau með viðlíka sjóði, regluverk um þá og reynslu af því að starfrækja þá.

¹¹⁷ Justine Greening, inngangur að Multilateral Aid Review Update, desember, 2013, bls 5:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/297523/MAR-review-dec13.pdf

¹¹⁸ Bls. 109

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/297523/MAR-review-dec13.pdf

¹¹⁹ Hilmar Hilmarsson grein í bókinni Innovation Systems in Small Catching-up Economies, New Perspectives on Practice and Policy, 2012:

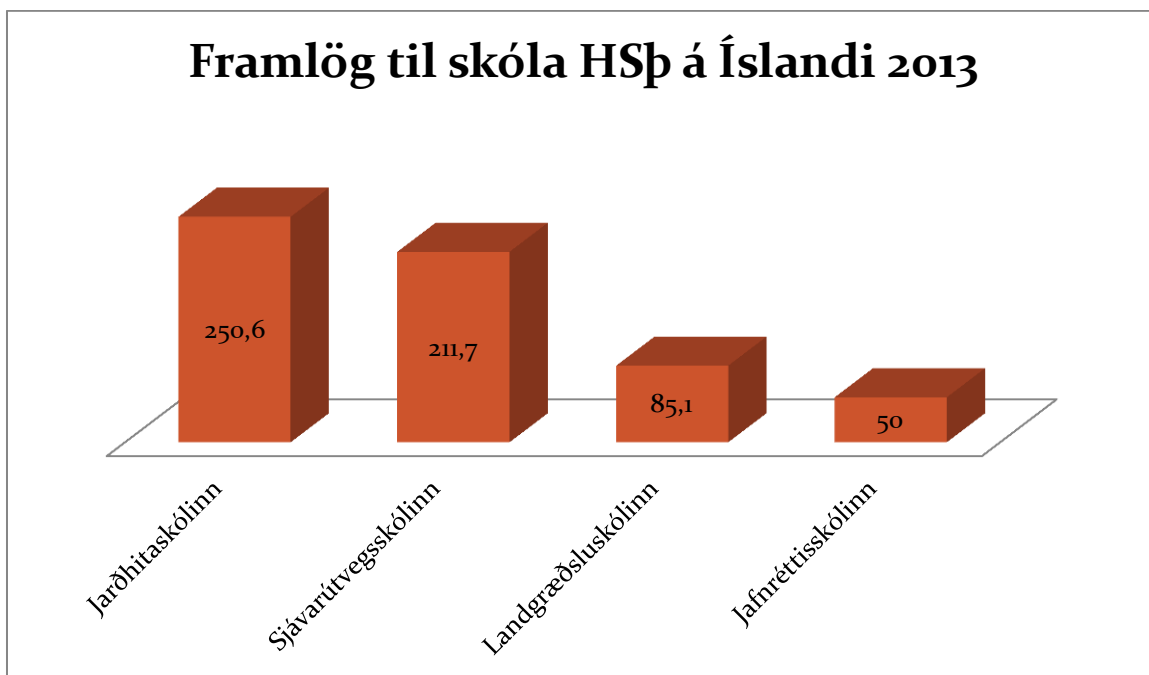
http://books.google.is/books?id=EAsDVDE50owC&pg=PA139&lpg=PA139&dq=hilmar+hilmarsson+small+states+and+large+private+sector+investments&source=bl&ots=SEWD_ezek6&sig=-MSwdfsbDoFMKWVsWYal2L8000&hl=en&sa=X&ei=viO4U8DSD4jD7AaKu4CABw&ved=oCFEQ6AEwBg#v=onepage&q=hilmar%20hilmarsson%20small%20states%20and%20large%20private%20sector%20investments&f=false

Tilgangur með stefnusamræmingu er að tryggja sem best að stefna Íslands sem framlagsríkis í þróunarsamvinnu sé ekki í andstöðu við stefnu landsins á öðrum sviðum, og öfugt. Ákvarðanir sem teknar eru á alþjóðavettvangi og innanlands hafa áhrif á framgang þróunar með einum eða öðrum hætti. Mikilvægt er að koma sem mest í veg fyrir ósamræmi, eða að minnsta kosti að íslensk stjórnvöld séu meðvituð um það verði ekki hjá því komist.

Innan utanríkisráðuneytisins hefur þegar farið fram nokkur vinna til þess að greina möguleika á samræmi í stefnumótun til aðstoðar þróunarlöndunum. Í drögum að skýrslu frá 2013 er sagt æskilegt að skipa sérstaka nefnd sem hefði það á ábyrgð sinni að gera úttektir á snertiflötum stefnusamræmingar innan stjórnarsýslunnar og álykta um það sem betur mætti fara. Þannig mætti meta árangur í stefnusamræmingu, til dæmis á tveggja ára fresti. Sé gengið út frá slíkri skipan mála, mætti framkvæma þetta mat í tengslum við skýrslu ráðherra til Alþingis um framkvæmd þróunarsamvinnuáætlunar, sem er gerð á tveggja ára fresti.

12. Skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

Hér á landi eru fjórir skólar sem starfa undir hatti Háskóla Sameinuðu þjóðanna og eru fjármagnaðir af íslensku skattfé. Um er að ræða kennslustofnanir sem sérhæfa sig í að taka við sérfræðingum frá þróunarríkjunum og styðja þá við nám og rannsóknir á viðkomandi sérsviðum. Skólarnir eru hluti af alþjóðlegu neti Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSþ), sem hefur aðsetur í Tokyo. Heildarkostnaður við rekstur skólanna árið 2013 var 597,4 milljónir króna eins og sjá má af töflunni hér að neðan.



Frá upphafi hafa skólarnir útskrifað 899 nemendur undir hatti HSþ. Starfsmenn skólanna leggja mikið upp úr því að halda sambandi við þá sem hafa útskrifast. Þegar vel hefur tekist til eru viðkomandi ekki eingöngu lykilaðilar á sínu sviði heldur sömuleiðis ákafir „sendiherrar” Íslands í sínu landi.

Meginmarkmið skólanna er að efla sérfræðimenntun meðal lykilstarfsmanna á sínu sviði í þróunarlöndunum. Annað markmið er að þjálfa sérfræðinga til að takast á við fjölþjóðlegt umhverfi í viðkomandi málaflokki. Á Íslandi læra þeir að vinna með fólki frá öðrum löndum og bera saman þekkingu og reynslu víða að.

Samkvæmt skilgreiningu OECD/DAC er þróunarhjálp sem skilyrt er starfsemi í framlagsríkinu „bundin aðstoð”, og slík framlög eru almennt litin nokkru hornauga. Óvíst er að DAC muni í framtíðinni leyfa aðildarríkjum sínum að telja fram slíka aðstoð sem framlag til þróunarsamvinnu, þó að það skref hafi ekki enn verið stigið. Þar sem styrkþegarnir þurfa að ferðast til Íslands mætti ætla að starfsemi háskóla Sþ á Íslandi félli undir þá skilgreiningu en utanríkisráðuneytið er ósammála því.

Eldri skólarnir - Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn – halda, auk kennslunnar á Íslandi, fjölda námskeiða árlega í samstarflöndum. Færst hefur í vöxt að fyrrum styrkþegar komi að námskeiðshaldinu. Þá hefur Jafnréttisskólinn haldið námskeið í þróunarlöndum, meðal annars á vegum ÞSSÍ. Slík námskeið í þróunarlöndunum eru óumdeilanlega óbundin aðstoð, samkvæmt reglum DAC.

Í rýniskýrslu DAC um þróunarsamvinnu Íslands¹²⁰ er bent á að framlög til skólanna séu „stærsta einstaka þróunarfjárfesting Íslands á árinu 2011” og taki 15% af heildarframlögum til þróunarsamvinnu. Nám hvers einstaklings (þetta var skrifað áður en Jafnréttisskólinn var færður undir hatt Háskóla Sameinuðu þjóðanna) kosti 40.000 Bandaríkjadali eða meira en 4,5 milljónir króna. Í tilfalli minni skólanna, Jafnréttisskólans og Landgræðsluskólans, er þessi upphæð töluvert hærri.

Sérfræðingar DAC benda á að nokkur framlagsríki hafi nýlega gert úttektir á alþjóðlegum menntaverkefnum og komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ekki árangursrík, miðað við tillkostnað, í samanburði við aðrar leiðir til að byggja upp getu heimamanna á tilteknum sviðum. Þau hafi því skorið niður eða jafnvel lagt niður slíka námsstyrki. Stefna Háskóla Sameinuðu þjóðanna, sem eru með höfuðstöðvar í Tokyo, sé einmitt að hvetja frekar til þjálfunar í viðtökulöndunum.

Forstöðumenn skólanna gagnrýna skýrslu DAC¹²¹ og segja hana yfirborðskennda. Þeir segja að mikill munur sé á skólunum fjórum og erlendum námsstofnunum sem þeir séu bornir saman við í DAC skýrslunni. Íslensku skólarnir bjóði ekki upp á hefðbundið nám heldur tækifæri fyrir sérfræðinga og stjórnendur til að vinna með færasta fagfólki í sinni grein við aðstæður sem ekki séu fyrir hendi annars staðar. Þeir séu þjálfunarskólar fyrir starfandi sérfræðinga.

Þannig fer námið í sjávarútvegsfræðum fram inni í Hafrannsóknarstofnun og öðrum stofnunum og fyrirtækjum þar sem tengslin við atvinnulífið eru afar sterk. Svipaða sögu er að segja af Jarðhitaskólanum og Landgræðsluskólanum. Jafnréttisskólinn hefur þá sérstöðu að vera vistaður í almennum háskóla (Landgræðsluskólinn er vistaður undir Landbúnaðarháskóla Íslands en tengist einnig Landgræðslu ríkisins).

Forstöðumennirnir benda á að HSþ geri ýmsar kröfur til skólanna sem hafi áhrif á starfsemina og útgjöldin. Þannig þurfi þeir að taka viðtöl við alla einstaklinga sem til greina komi að bjóða til náms. Þetta val fari fram í samstarfi við samstarfslöndin og –stofnanirnar. Viðtöl á staðnum tryggi að þeir sem veljast til náms á Íslandi séu vel hæfir og bæti líkur á árangri en ferlið sé kostnaðarsamt. Þá hafi skólarnir þurft að bregðast við tilmælum stjórnvalda á Íslandi varðandi valið.

Skólarnir leggja áherslu á að styrkþegarnir sem hingað koma vinni að verkefnum sem muni nýtast í heimalandinu. Hér hafi þeir oft miklu meiri aðgang að fræðiritum og öðrum sérfræðingum á sínu sviði heldur en í heimalandinu. Þeir myndi tengsl hver við annan og við íslenska og alþjóðlega sérfræðinga. Ekki megi líta framhjá upplifun nemanna sjálfra sem lýsi reynslu sinni á Íslandi sem miklu umbreytingaskeiði í lífi sínu. Markmið starfs skólanna sé ekki síst að byggja upp stofnanir í þróunarlöndunum með því að útskrifa forystufólk sem geti leitt breytingar til hins betra. Á Íslandi hafi þeir ekki aðeins bætt við sig faglegri þekkingu heldur eflt með sér gagnrýna hugsun og virðingu fyrir skoðunum þvert á stöðu og stétt. Það sé í mörgum tilvikum ný reynsla.

Hver skóli heldur utan um sína nemendur, sem koma til landsins á mismunandi tímum árs. Nemendur Jarðhitaskólans koma í apríl og útskrifast í október, nemendur Sjávarútvegsskólans

¹²⁰ OECD/DAC, 28. Febrúar 2013, Special Review of Iceland – Final Report

¹²¹ Hér er vitnað í athugasemdir sem skólarnir sendu skýrsluhöfundi um áfangaskýrslu frá 16. júní.

koma í október og útskrifast í mars, nemendur Landgræðsluskólans koma í mars og útskrifast í september og nemendur Jafnréttisskólans koma í janúar og útskrifast í maí.

Þá er haldið utan um nemendur með mismunandi hætti. Ekki virðist vandkvæðum bundið að koma nemendum Jafnréttisskólans í stúdentaíbúðir á vegum Háskóla Íslands. Hins vegar eru húsnæðismál Sjávarútvegsskólanum oft erfið. Skólinn hefur ýmist leigt íbúðir fyrir 4-5 nema saman eða komið þeim fyrir á gistiheimilum, þar sem þeir fá morgunmat en elda sjálfir. Kostnaður af þessu er talsverður. Í úttekt sem var gerð á Sjávarútvegsskólanum kom fram að starfsfólk þurfi oft að bregðast við margvíslegum þörfum og neyðartilvikum sem upp koma utan vinnutíma. Þetta álag sé í raun umfram það sem hægt sé að krefjast en að starfsfólkið sinni slíkum málum „sumpart af því að enginn annar getur gert það en aðallega af því að þeim er annt um nemendurna.”

Áhrif skólanna eru umtalsverð á Íslandi. Auk fastra starfsmanna skólanna fjögurra þá koma sérfræðingar samstarfsstofnana og fyrirtækja að starfi þeirra, bæði hér á landi og við námskeiðahald erlendis. Dæmi eru um að innlendir sérfræðingar sitji námskeið skólanna um sérhæfð efni og að námsefni, sem hefur verið hannað fyrir skólana, sé notað í kennslu innanlands. Samstarf skólanna við innlenda aðila hefur því eflt hæfni íslenskra fagmanna til þátttöku í þróunarsamvinnuverkefnum. Ekki má heldur líta framhjá því að starfsemi skólanna hér á landi hefur kynnt þróunarsamvinnu fyrir Íslendingum og gagnast því málaflokknum í heild sinni með þeim hætti.

Undanfarin tvö ár hafa verið í gangi viðræður milli utanríkisráðuneytisins og Háskóla Sameinuðu þjóðanna í Tokyo um fyrirkomulag við rekstur skólanna, sem er með nokkuð öðru móti hér en annars staðar. Viðræðurnar snúast um að mynduð verði stofnun utan um íslensku skólana sem verði fullgild stofnun innan HSÞ. Í upphafi var talið að koma þyrfti upp sérstöku húsnæði sem teldist til alþjóðastofnunar, sem hefði verið mjög kostnaðarsamt. Nú er vonast til að hægt verði að komast hjá mjög auknum útgjöldum en samt tengja skólana betur við háskólann í Tokyo.

Samkvæmt þeim hugmyndum sem ræddar hafa verið yrðu gerðar sérstakar úttektir á stofnuninni og skólunum á fimm ára fresti sem leggja þyrfti fyrir háskólaráð HSÞ. Íslensk stjórnvöld myndu þá skuldbinda sig, með fyrirvara um samþykki Alþingis, til framlaga nokkur ár fram í tímann.

Í þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016 er mælt fyrir um að gerð verði „óháð úttekt á starfi skólanna og árangri þeirra, hvað varðar framfarir í þróunarlöndum.”

JARÐHITASKÓLINN

Jarðhitaskóli Sameinuðu þjóðanna var stofnaður 1978 og fyrstu styrkþegarirnir komu sumarið 1979. Undanfarin fimm ár hafa um 30 styrkþegar komið árlega í sex mánaða nám í skólanum. Það er töluverð fjölgun frá fyrsta árinu, þegar nemendur voru tveir! Alls hefur skólinn útskrifað 554 námsmenn á þessum tíma. Á sama tíma hafa árlega 10 – 12 styrkþegar stundað meistaranám á Íslandi á vegum Jarðhitaskólans og 2 – 3 hafa verið í doktorsnámi.

Þá hafa árlega 120 – 130 manns sótt styttri Þúsaldarnámskeið Jarðhitaskólans, annars vegar í Kenýa fyrir Austur-Afríku, þar sem þátttakendur hafa komið frá um 20 Afríkulöndum og hins vegar í El Salvador fyrir Rómönsku Ameríku og Karíbahafið frá um 15 löndum. Loks hafa árlega um 80 manns að meðaltali sótt námskeið sem eru kostuð af samstarfsaðilum. Þetta eru nánast

allt starfsmenn orku- eða jarðhitafyrirtækja, jarðvísindastofnana eða annarra opinberra stofnana sem fást við jarðhita eða orkumál.

Námskeiðin hafa reynst vinsæl og hafa að auki orðið til að styrkja verulega tengslin milli skólans á Íslandi og stofnana í viðkomandi landi. Með þessu móti hefur tekist að færa þekkinguna nær viðtakendum aðstoðar sem er í samræmi við alþjóðlegar áherslur í þróunarsamvinnu.

Þegar Jarðhitaskólinn var stofnaður voru þrjár aðrir álíka skólar starfræktir, á Ítalíu, Nýja Sjálandi og í Japan, en þeir hafa einn af öðrum verið annað hvort lagðir niður eða starfsemin breyst svo að Jarðhitaskólinn á Íslandi er nú hinn eini sinnar tegundar.

Upphaflega var skólinn kostaður að hálfu af Háskóla Sameinuðu þjóðanna en hann er nú kostaður að mestu af íslensku þróunarfé í gegnum utanríkisráðuneytið. Á árinu 2013 var 250,6 milljónum króna veitt til skólans. Rekstrarreikningur skólans var þó töluvert hærri, eða 411 milljónir króna. Um 61% af fjárframlögum voru frá íslenska ríkinu, 23% erlendis frá sem greiðslur fyrir skólagjöld á Íslandi og námskeiðahald erlendis og um 16% í tengslum við sérsniðin námskeið og þjálfun erlendis sem unnin var fyrir ÞSSÍ. Alls stunduðu 34 nemendur frá 15 löndum nám við Jarðhitaskólann 2013.

Námið er fjórþætt; fimm vikna inngangsfyrirlestrar, sex vikna sérnám hvers og eins í sinni fræðigreini, tvær vikur í vettvangsferðir og tólf vikna rannsóknarverkefni sem lýkur með verkefnisskýrslu. Nýmæli var í starfinu árið 2012 - 2013 þegar fimm einstaklingar útskrifuðust í borholujarðfræði, eftir sex mánaða nám sem fór fram í Kenýa og jafngilti sex mánaða námi á Íslandi. Kostnaður við þessa þjálfun var greiddur af Landsvirkjun Kenýa, KenGen.

Allir styrkþegar eru valdir á sex mánaða námskeiðin með viðtölum. Gerðar eru kröfur um háskólapróf í vísindagreinum, að minnsta kosti eins árs starf við jarðhita, góða enskukunnáttu og að viðkomandi sé undir fertugu og í starfi hjá opinberu orkufyrirtæki, rannsóknarstofnun eða háskóla. Með Þúsaldarnámskeiðum Jarðhitaskólans hefur skapast nýr vettvangur fyrir viðtöl við væntanlega styrkþega. Í dag er staðan sú að um tveir þriðju hlutar þeirra styrkþega, sem veljast til náms á Íslandi, eru valdir í framhaldi af góðri frammistöðu og viðtölum á Þúsaldarnámskeiðum. Hlutfallslega hefur því dregið verulega úr kostnaði við vettvangsferðir hjá Jarðhitaskólanum síðustu árin.

Áhersla skólans er þjálfun og haldgóð þekking sem nýtist við uppbyggingu jarðhitaverkefna í heimalandinu. Frá því upp úr aldamótum gátu afburðanemendur átt kost á akademískri framhaldsmenntun við Háskóla Íslands, MSc eða Phd. Skilyrði fyrir öllu námi sem kostað er fyrir þróunarfé er að viðkomandi einsetji sér að snúa aftur til síns heimalands og starfa þar að uppbyggingarverkefnum á sviði jarðhita. Niðurskurður á fjárveitingum til skólans eftir hrun – og sérstaklega fyrir árið 2014 – hefur dregið mjög úr getu skólans til að styðja nemendur í framhaldsnám. Alls höfðu 35 einstaklingar útskrifast í árslok 2013 með meistaraþáttu og einn með doktorsþáttu frá Háskóla Íslands á styrk frá Jarðhitaskólanum.

Ágætt samstarf hefur tekist við ÞSSÍ, sem tók að sér verkefni í Austur-Afríku við uppbyggingu jarðhita. Í því verkefni eru meðal annars peningar frá Norræna þróunarsjóðnum, NDF, en einnig frá Íslandi. Hluti verkefnisins felst í þjálfun á fólki. ÞSSÍ leitaði til Jarðhitaskólans um það. Sá verkþáttur er dæmi um samþættingu sem þarna hefur náðst milli mismunandi íslenskra aðila við framkvæmd þróunarsamvinnu, sem styrkist fyrir vikið.

Skólinn hóf að bjóða upp á einnar til þriggja vikna námskeið í þróunarlöndunum árið 2005. Námskeiðin hafa verið skipulögð með heimamönnum þannig að fyrst er haldið námskeið fyrir forystumenn í orku- og umhverfisgeira viðkomandi lands með þátttöku leiðandi sérfræðinga. Í framhaldinu eru svo haldin sérhæfðari námskeið fyrir sérfræðinga í ýmsum sérfræðigeirum sem tengjast jarðhita, eftir aðstæðum í hverju landi. Námskeiðin hafa reynst vinsæl og hafa að auki orðið til að styrkja verulega tengslin milli skólans á Íslandi og stofnana í viðkomandi landi. Með þessu móti hefur tekist að færa þekkinguna nær viðtakendum aðstoðar sem er í samræmi við alþjóðlegar áherslur í þróunarsamvinnu.

Sex starfsmenn eru við Jarðhitaskólann, sem er staðsettur í húsi Orkustofnunar að Grensásvegi 9. Fyrirlesarar koma flestir frá Íslenskum orkurannsóknum, ISOR, sem er ríkisstofnun og var hluti af Orkustofnun til 2003 en aðrir fyrirlesarar koma frá öðrum ráðgjafafyrirtækjum, háskólum og opinberum stofnunum.

SJÁVARÚTVEGSSKÓLINN

Lengi stóð til að stofna sjávarútvegsskóla, svipaðan Jarðhitaskólanum, en ekki varð af því fyrir en 1998. Sjávarútvegsskólinn býður upp á sex mánaða nám fyrir rúmlega 20 fagmenn frá þróunarlöndunum í ýmsum greinum tengdum sjávarútvegi, svo sem skipulagningu og stefnu í fiskimálum, auðlindastjórnun, fiskeldi, úrvinnslu og markaðsmálum. Skólinn hefur útskrifað 286 nema frá 48 löndum, síðast í mars 2014 þegar 22 einstaklingar frá 14 löndum tóku við viðurkenningum sínum við háttíðlega athöfn. Skólinn er samstarfsverkefni fjögurra stofnana undir forystu Hafrannsóknarstofnunar, en forstjóri hennar er formaður stjórnar skólans. Áhersla er lögð á að fá konur til náms og þær hafa að undanförunni verið rúmlega þriðjungur nema. Það er töluverður árangur, miðað við allar aðstæður.

Líkt og er með alla HSþ skólana greiðir utanríkisráðuneytið kostnaðinn við rekstur Sjávarútvegsskólans, sem nam 211,7 milljónum króna árið 2013. Námið er byggt upp á svipaðan hátt og hjá Jarðhitaskólanum. Inngangsnámið – „frá miðum til maga – gerir styrkþegum kleift að mæta sjávarútveg í sínu landi við þróun á heimsvísu, en það tekur fimm vikur. Næst er styrkþegum skipt upp í hópa eftir sérsviði en að endingu gerir hver og einn lokaverkefni sem ætlast er til að taki á málefni sem við er að etja í heimalandinu.

Síðan 2003 hefur skólinn staðið fyrir stuttum námskeiðum í þróunarlöndum og að auki hefur hann stutt útskriftarnema til frekara náms til masters- eða doktorsgráðu. Þessi blanda – sex mánaða námskeið á Íslandi, stutt námskeið í þróunarlöndunum og stuðningur til æðri menntunar – þykir virka vel og stuðla að meginmarkmiði skólanna, sem þróun í viðkomandi geira í viðtökuríkinu.

Í innri úttekt sem gerð var á Sjávarútvegsskólanum árið 2011¹²² kemur fram mikil ánægja bæði þáverandi nema og útskrifaðra nemenda sem rætt var við. Athyglisvert er að eftir heimkomu virðast styrkþegar almennt hafa fengið góðan framgang í starfi eða hafa lagt fyrir sig frekara akademískt nám. Sumir hafa tekið svo sterkt til orða að segjast geta skipt lífi sínu í tvö tímabil, tímenn fyrir námið á Íslandi og tímenn á eftir. Auk ánægju með lærdóminn sem þeir telja sig hafa meðtekið á Íslandi taka menn sérstaklega fram að þeir telji sig hafa styrkt sig sem fagfólk, hafa meira sjálfstraust, eiga auðveldara með að færa rök fyrir máli sínu og geta betur sett sér markmið í starfi.

¹²² Mary Frances Davidson og Caitlin Wilson, október 2011, United Nations University – Fisheries Training Programme, Internal Evaluation Report

Úttektaraðilar koma þó með ýmsar ábendingar, einkum er varðar val á nemum. Bent er á að skólinn þurfi að gera upp við sig hvaða þróunarárangri hann vilji ná í starfi. Í því sambandi er áberandi hversu styrkþegarnir koma víða að. Þegar skoðað er upprunaland þeirra kemur í ljós að á fimm ára tímabili, 2009 – 2013, er ekkert land með tíu styrkþega eða fleiri, níu lönd með fimm eða fleiri og 19 lönd með þrjá styrkþega eða færri.

Í athugasemdum Sjávarútvegsskólans við áfangaskýrslu kemur fram að skólinn vilji ekki hafa marga styrkþega frá sama landi á sama tíma en leggja heldur áherslu á ákveðin lönd yfir eitthvert tímabil. Þá beri að líta til þess að skrifað hafi verið undir samninga við nokkra helstu samstarfsaðila, sem séu ýmist yfirvöld sjávarútvegs í viðkomandi löndum eins og í Kenya og Tansaníu, einstaka stofnun, eins og Nha Trang háskólinn í Víetnam eða svæðasamtök eins og Caribbean Regional Fisheries Mechanism þar sem þremur styrkþegum á ári er boðið frá aðildarlöndum samtakanna. Litið sé á Karíbahafslöndin sem eina heild. Þá bætist eitt og eitt land við, oftast vegna loforða sem íslensk stjórnvöld hafi gefið, til dæmis í tengslum við fríverslunarsamninga eða á öðrum vettvangi.

LANDGRÆÐSLUSKÓLINN

Þegar spurt er hvað Ísland hafi fram að færa til þróunar fátækustu ríkja heims dettur líklega ekki mörgum landgræðsla í hug. En þegar málið er skoðað, kemur í ljós að kringumstæður uppblásturs og landgræðslu á Íslandi voru fyrir rúmum 100 árum ekki ólíkar því sem er að finna víða í Afríku, til dæmis, þó að sandurinn sé ef til vill ekki alltaf eins á litinn. Uppblástur og eyðimerkurmyndun rýrir líf skjör milljóna manna um allan heim – ekki hvað síst í Afríku, þar sem Sahara eyðimörkin breiðist út með ógnarhraða.

Afleiðingarnar ná lengra því með minnkandi uppskeru hækkar matvælavæð með augljósum afleiðingum fyrir fátækt fólk sem ver stórum hluta tekna sinna til að útvega mat. Með því að koma í veg fyrir landhnignun og græða upp raskað land er unnið að lausn margra vandamála, svo sem að efla gróður sem þá bindur kolefni í jarðvegi og dregur þannig úr gróðurhúsaáhrifum. Hjálpað er til við að draga úr áhrifum loftslagsbreytinga þar sem vistkerfi í góðu ástandi eru líklegri til að standast áföll sem þeim fylgja. Þá stuðlar landgræðsla að viðhaldi líffræðilegs fjölbreytileika, nægu frjósömu landi til að fæða vaxandi mannfjölda og því að draga úr fólksflóttu og átökum vegna rýrnandi náttúruauðlinda.

Landgræðsluskóli Sameinuðu þjóðanna á Íslandi var stofnaður árið 2007 og hefur nú útskrifað yfir 50 manns frá 10 löndum, þar af 34 frá því skólinn varð formlega hluti af HSþ. Tilgangur skólans er að þjálfa sérfræðinga frá þróunarlöndum í að berjast við landhnignun og græða upp illa farið land og styrkja þannig stofnanir sem vinna að landgræðslu- og landverndarmálum í löndum sem skólinn starfar með. Með styrkingu stofnana er sérstök áhersla lögð á kynjajafnrétti.

Í aðdraganda þess að Landgræðsluskólinn varð hluti af neti HSþ var gert mat á honum fyrir utanríkisráðuneytið af utanaðkomandi sérfræðingi haustið 2008. Það var mjög jákvætt. Í matinu kemur fram að skólanum sé vel stjórnað, styrkþegar séu afar ánægðir með námið og að skólinn sé vel í stakk búinn að byggja á reynslu Íslendinga af landgræðslu og lagasetningu þar um fyrir 100 árum.

Skólarnir hafa alla jafna byrjað smátt og það á einnig við um Landgræðsluskólann. Fyrsta árið voru styrkþegarnir fimm, sex næsta ár, tíu útskrifuðust 2013 og nú á áttunda ári skólans eru styrkþegarnir 12. Framlög til skólans 2013 voru 85,1 milljón króna. Starfsmenn skólans eru þrír; forstöðumaður, aðstoðarforstöðumaður og skrifstofustjóri.

Tvisvar hefur verið gerð könnun meðal útskrifaðra styrkþega og í bæði skiptin kom í ljós mikil ánægja með námið. Margir höfðu fengið aukna ábyrgð og framgang í starfi á sinni stofnun.

Útgangspunktur verkefnisins er að Íslendingar hafi mikilvæga reynslu á landgræðslu, sem þeir geti deilt með sérfræðingum frá þróunarlöndunum. Vert sé að bjóða fólki sem starfar á þessu sviði í fátækum löndum, sem eiga við uppblástur að stríða, til sex mánaða náms á Íslandi þannig að það geti lært af þjóð sem hefur aldanga reynslu af að græða upp örfoka land og koma í veg fyrir uppblástur.

JAFNRÉTTISSKÓLINN

Jafnrétti karla og kvenna hefur mælanleg þróunaráhrif. Auk þess að bæta stórkostlega líf, heilsu og velferð beggja kynja, þá leiðir aukið jafnrétti til þess að hagkerfi vaxa hraðar, færri börn deyja, fleiri stúlkur fara í skóla, og barnsfæðingum fækkar.¹²³ Með auknu jafnrétti minnkar heimilisofbeldi. Athugun Alþjóðabankans leiðir í ljós að heimilisofbeldi tekur í sumum löndum 1,2 – 3,7% toll af þjóðarframleiðslu eða álíka mikið og sum landanna verja til menntamála.¹²⁴ Vinna að jafnrétti er þess vegna framarlega á forgangslista allra framsækinna framlagsríkja, en Nordic Plus ríkin – og Ísland þar á meðal – hafa verið þar í broddi fylkingar.

Alþjóðlegi jafnréttisskólinn, sem varð Jafnréttisskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna á árinu 2013 (Gender Equality Studies and Training Programme), sker sig nokkuð frá hinum skólunum þremur að því leyti að hann er vistaður hjá almennri menntastofnun (Háskóla Íslands) en ekki sérhæftri ríkisstofnun á sértæku málefnasviði. Í samhengi við stefnu Íslands í þróunarsamvinnu þá er jafnrétti þverlægt málefni en ekki eiginlegur geiri, þó að líta megi á jafnréttismál sem bæði þverlægt málefni og sérstakan geira og það er víða gert.

Að öðru leyti er starfsemi Jafnréttisskólans svipuð og hinna skólanna. Á hverju ári er boðið til Íslands hópi fólks sem dvelur á Íslandi í 20 vikur við nám í jafnréttisfræðum. Þó að skólinn sé ungur að aldri hefur hann þegar staðið fyrir því að þróa styttri námskeið í samstarfslöndum. Námskeið um kynbundin áhrif loftslagsbreytinga í Úganda var þróað í samstarfi við Makerere háskóla, vatns- og umhverfisráðuneytið og ráðuneyti jafnréttismála í Úganda með stuðningi ÞSSÍ og norska sendiráðsins í Kampala auk umhverfis- og auðlindaráðuneyti Íslands. Þannig er þegar farið að tengja nám og þjálfun á Íslandi við staðbundið námskeiðahald.

Auk íslenskra kennara er lögð áhersla á að fá til landsins gestakennara, þekkt fólk á sínu sviði. Fjórir starfsmenn eru hjá skólanum í tveimur stöðugildum en þau verða tvo og hálf frá hausti 2014.

Skólinn bar upphaflega nafnið Gender Equality Training, GET, en síðan var orðinu Studies bætt við, til að ná betur yfir akademískt innihald námsins. Líkt og er með alla skólana þá eru nemendur valdir í heimalandi þeirra af starfsfólki skólans sem ferðast á staðinn til viðtala.

¹²³ <http://blogs.cfr.org/development-channel/2012/08/21/gender-equality-matters-for-development-outcomes/>

¹²⁴ <http://blogs.cfr.org/development-channel/2014/05/16/world-bank-report-on-womens-empowerment-breaks-new-ground/>

Fyrsta árið, 2009, voru aðeins teknir inn tveir styrkþegar, en 2013 voru þeir orðnir 8 og í ársbyrjun 2014 komu til landsins 14 styrkþegar frá fjórum löndum. Sumir þeirra eru kostaðir af norska sendiráðinu í Malaví.

Markmið Jafnréttisskólans eru að efla getu einstaklinga og stofnana sem vinna að því að styrkja kynjajafnrétti í þróunarlöndum og löndum þar sem eru átök eða spennu eða eru að ná sér eftir slíkt ástand; einnig að stuðla að efnahagslegum og félagslegum framförum með því að stuðla að auknu kynjajafnrétti og hvetja konur og undirokaða hópa til þátttöku í ákvarðanatökuférlum á öllum stigum; og að vera vettvangur þekkingaryfirfærslu í málefnum kynjajafnréttis.

Stefna Íslands í þróunarsamvinnu er að tekið sé mið af kynjajafnrétti í öllum verkefnum og Jafnréttisskólinn hefur smám saman fengið aukið hlutverk við framkvæmd á þeirri stefnu. Þannig var skólinn með tveggja daga námskeið á síðasta ári um kynjaða verkefnaþróun í hinum fjórum skrifstofum ÞSSÍ, á Íslandi og í Mósambík, Malaví og Úganda. Skólinn hefur sömuleiðis verið í góðu sambandi við hina HSþ skólana á Íslandi í tengslum við jafnréttismál.

Hingað til hefur skólinn einbeitt sér að því að taka inn nemendur frá skilgreindum áherslulöndum Íslands, sem eru Afganistan, Palestína, Mósambík, Malaví og Úganda. Mat sem gert var af utanaðkomandi sérfræðingi á skólanum var afar jákvætt og mælti með auknum framlögum til skólans.¹²⁵

Nýr rektor Háskóla Sameinuðu þjóðanna hefur þá stefnu að skólarnir eigi að þjóna hlutverki þekkingarmiðstöðva fyrir stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Framkvæmdastjóri Sþ eigi að geta leitað eftir ráðgjöf til skóla HSþ til þess, meðal annars, að á æðstu stigum innan Sameinuðu þjóðanna sé aðgengi að úrvalsþekkingu á hinum ýmsu sviðum. Jafnréttisskólinn ætti að geta fallið afskaplega vel að þessum áherslum.

ÁLYKTANIR

- Íslenska ríkið varði á árinu 2013 tæplega 600 milljónum króna til starfsemi skóla HSþ. Fyrir það framlag og ýmsar sértekjur þjálfuðu skólarnir 76 einstaklinga á 5-6 mánaða námskeiðum hér á landi, héldu mörg styttri námskeið í þróunarlöndunum og studdu einstaklinga til háskólanáms á Íslandi. Framlagið til skólanna var 14% af því fé sem var varið til þróunarmála á árinu sem er næstum því sama tala og ÞSSÍ varði til verkefna í Malaví á sama ári (632 milljónir króna).
- Þjálfun fólks frá þróunarlöndunum í ákveðnum greinum er verkefni sem skilar sér – vonandi – smám saman. Sú framþróun sem vonast er eftir gerist á löngum tíma eftir því sem viðkomandi einstaklingar nýta sér nýfengna þekkingu til breytinga heima fyrir. Það er erfitt að mæla raunverulegan árangur og hvort þróunarmarkmið hafi náðst – en ekki ómögulegt.
- Þó að sérfræðingar DAC setji spurningarmerki við kostnaðinn af skólum HSþ þá hvetja þeir Íslendinga líka til að leggja aukna áherslu á íslenska sérþekkingu í sinni

¹²⁵ Dr. Joni Seager, 2012, EXTERNAL EVALUATION of the 2009 – 2012 pilot project of the GENDER EQUALITY STUDIES AND TRAINING PROGRAMME

Þróunarsamvinnu. Í þessu er ákveðin þversögn. Skólarnir byggja einmitt á íslenskri sérþekkingu. Íslendingar eru einstaklega færir um þjálfun á sviði jarðhita og fáir staðir í heiminum bjóða upp á jafn gott umhverfi til slíkrar þjálfunar.

- Jafnréttisskólinn er ólíkur hinum skólunum þremur að því leyti að tilvist hans byggir ekki á landfræðilegum aðstæðum á Íslandi. Tilvist hans byggir annars vegar á sannfæringu um mikilvægi jafnréttis í þróunarsamvinnu og pólitískri ákvörðun um að Íslendingar eigi að vera leiðandi á því sviði.
- Búndin útgjöld til þróunarsamvinnu – *tied aid* - falla að mestu til hér heima. Þau koma því að einhverju leyti til baka inn í efnahagslífið á meðan fjármagn sem að mestu er nýtt erlendis gerir það ekki.
- Erfitt er að ná stærðarhagkvæmni í litlum einingum. Útgjöld skólanna á hvern námsmann eru há og hljóta að kalla á vangaveltur um hvort hægt væri að ná þróunarmarkmiðum með öðrum hætti eða hvort réttlætanlegt sé að verja hærri upphæðum til minni skólanna tveggja til þess að ná stærðarhagkvæmni. Tækifæri kunna að vera til að auka hagkvæmni minni skólanna tveggja með því að sækjast eftir nemendum sem aðrir kosta til náms.
- Eftirspurn er eftir því að koma nemendum í Jarðhitaskólann, sem hefur mikið og gott orðspor innan síns geira, og framlagsríki og þróunarsjóðir eru reiðubúnir til að greiða fyrir námið. Nemendur hafa einnig verið kostaðir í Jafnréttisskólann og Sjávarútvegsskólann.

TILLÖGUR

1. **Skólarnir auki verulega við þá þjálfun sem fer fram á vettvangi.**
 - a. Þetta verði áfram gert með mikilli áherslu á fólk sem er í aðstöðu til að koma fram breytingum til framþróunar á viðkomandi sviðum.
 - b. Á sama tíma verði viðhaldið nánnum tengslum við samstarfsstofnanir í viðtökulöndunum.
 - c. Leitað verði leiða til að fjármagna aukið starf á vettvangi, til dæmis með því að efna til samstarfs með öðrum framlagsríkjum eða stofnunum.
 - d. Opnað verði enn frekar fyrir námsmenn sem njóta styrkja annarra framlagsríkja og alþjóðlegra þróunarsamvinnusjóða. Utanríkisþjónustan og ÞSSÍ nýti sambönd sín til að kynna skólana í þessu skyni.
2. **Skólarnir einbeiti sér að tiltölulega fáum þróunarríkjum með það fyrir augum að stuðla að framþróun sem hægt er að fylgjast með og meta.**
 - a. Hver skóli fyrir sig, í samvinnu við utanríkisráðuneytið, geri áætlun til nokkurra ára um áherslulönd eða - svæði, áherslumál eða áherslustofnanir í sínu starfi, með það í huga að ná tilteknum áþreifanlegum og mælanlegum árangri.
 - b. Mótuð verði áætlun um uppbyggingu minni skólanna tveggja, Jafnréttisskólans og Landgræðsluskólans, sem dragi fram sýn stjórnvalda á það hlutverk sem þeim er ætlað að gegna, meðal annars með það í huga að lækka megi kostnað við hvern nemanda og ná sem mestum árangri af starfi þeirra.
3. **Eflt verði hlutverk skólanna sem þekkingarstofnana sem nýtist ennþá betur en hingað til við framkvæmd utanríkisstefnu Íslands.**

- a. Þekking starfsmanna Jafnréttisskólans verði nýtt með skipulögðum hætti í málsvarastarfi vegna jafnréttismála.
4. **Rekstur skólanna verði greindur með tilliti til þess hvort hægt sé að ná aukinni hagkvæmni með meiri samvinnu eða samrekstri.**
5. **Gerð verði árangursúttekt á skólunum.**
 - a. Kannað verði hvort hægt sé að meta þann þróunarárangur sem náðst hafi af rekstri skólanna til þessa.
 - b. Einnig verði reynt að meta hvaða þróunarárangri sé mögulegt að ná með áframhaldandi rekstri skólanna í núverandi formi.
 - c. Skoðað verði hvort meiri árangur gæti náðst af annars konar fyrirkomulagi við rekstur skólanna. Ekki er víst að það sama gildi um alla skólana í þessum efnunum.
 - d. Skoðað verði hvort einhverjir skólanna myndu ná meiri árangri með því að þeir störfuðu sem þekkingarmiðstöð sem styðji við kennslu í þróunarlöndunum og veiti ráðgjöf í bæði tvíhliða og fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu.
 - e. Sú þekking sem til staðar er í ÞSSÍ verði nýtt til árangursmælinga vegna starfs skólanna.
 - f. Úttektin verði gerð í samráði við HSþ.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Tillaga 1

Hér er lögð fram almenn tillaga um að skólarnir haldi áfram á þeirri vegferð sem sumir þeirra hafa þegar hafið, sem er að færa námið í auknum mæli til þróunarlandanna. Þar eru nemendurnir, viðfangsefni og umhverfið. Tillagan miðar að því að ná til fleiri einstaklinga með ódýrari hætti en nú er. Áfram yrði þó stór hluti verkefnisins nám á Íslandi í því formi sem verið hefur, þó það geti verið mismunandi milli skóla.

Jafnframt verði leitað leiða til að kalla til samstarfsaðila, sem geta verið önnur framlagsríki eða þróunarsjóðir, til þess að dreifa kostnaði af aukinni starfsemi. Nú þegar hafa sumir skólanna tekið við styrkþegum sem kostaðir hafa verið til námsins á Íslandi af öðrum aðilum. Opna mætti skólana fyrir styrkþegum af því tagi í meira mæli.

Tillaga 2

Þörf er fyrir skarpari áherslur á þann árangur sem næst af starfi skólanna. Undirstaða þess er að starfið dreifist ekki allt of mikið. Þess vegna er mikilvægt að fara vel yfir landaval út frá þeim árangri sem ætlað er að ná.

Áherslur skólanna í styrkþegavali eru mismunandi. Sumir, eins og sjávarútvegsskólinn, hafa tekið við nokkuð breiðum hópi víðs vegar að úr heiminum, á meðan til dæmis jafnréttisskólinn hefur leitað til áherslu- og samstarfslanda Íslands. Augljóslega er mismunandi eftir eðli skólanna hvaðan þeir taka inn styrkþegana. Hér er þó lagt til að hver skóli fyrir sig fari yfir áherslur í styrkþegavali, með utanríkisráðuneytinu, með það í huga að gera áætlun um að ná ákveðnum þróunarmarkmiðum.

Tillaga 3

Aukið hlutverk skólanna sem þekkingarstofnana er í samræmi við stefnu nýs rektors Háskóla Sameinuðu þjóðanna og þeirrar heildarniðurstöðu þessarar skýrslu að leggja þurfi mikla áherslu á samþættingu tvíhliða og fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Skólarnir eru í lykilaðstöðu til að geta lagt mikið af mörkum sem þekkingarstofnanir, sem hafa bæði mikla jarðtengingu við þróunarsamvinnu á sínu sviði og yfirburða þekkingu hver á sínu sviði. Dæmi sem rakin eru í þessum kafla sýna hvernig hægt er að tengja skólana inn í alþjóðlegt málsvarastarf Íslands á vettvangi Sameinuðu þjóðanna.

Tillaga 4

Umtalsverður hluti framlaga Íslands til þróunarsamvinnu fer til skólanna – um 600 milljónir króna á síðasta ári - og því er aðkallandi að skoða hvort hægt sé að spara í rekstri þeirra. Viðræður hafa átt sér stað við Háskóla Sameinuðu þjóðanna um að sameina með einhverjum hætti yfirstjórn skólanna. Hvað sem þeim viðræðum líður er þörf á að skoða hvort hægt sé að finna leiðir til að lækka kostnað með samstarfi um reksturinn. Hér eru ekki gerðar tillögur um hvernig það eigi að gera enda þyrfti að koma til ítarleg skoðun á rekstri hinna fjögurra stofnana.

Þúsaldarnámskeið Jarðhitaskólans hafa leitt til þess að minna þarf að ferðast sérstaklega til að velja styrkþega. Það sýnir hvernig aukin þjálfun á vettvangi getur leitt til lækkunar kostnaðar vegna námsins á Íslandi.

Tillaga 5

DAC skýrslan – sem forstöðumenn skólans eru mjög ósáttir við – bendir á að óvissa sé um þróunarárangur af starfi skólanna. Þó að ýmislegt sem rakið er í þessari skýrslu bendi til töluverðs árangurs á vissum sviðum þá er mikilvægt að sá árangur sé skoðaður og mældur með markvissum hætti. Slík skoðun þarf bæði að taka til þess árangurs sem þegar hefur náðst og velta upp spurningum um hvort hægt sé að ná meiri árangri.

Verði ákveðið að innleiða árangursstjórnun í þróunarsamvinnu (sjá kaflann Árangursmat og eftirlit) þyrfti að huga sérstaklega að því að beita þeirri aðferðafræði í starfsemi skólanna. Það er mat skýrsluhöfundar að skoðun á þróunarárangri skólanna myndi sýna fram á verulegan árangur. En hún gæti líka leitt til þess að þeir sem móta stefnu í þróunarsamvinnu Íslands þyrftu, með mismunandi hætti eftir skólum, að spyrja spurninga um árangur miðað við tilkostnað.

13. Borgarasamtök

Framkvæmd íslenskrar þróunarsamvinnu er óvenju ríkisdrifin. Á meðan opinberir aðilar í nágrannalöndunum móta stefnuna en fá ýmsa aðila – stofnanir, borgarasamtök, fyrirtæki, rannsóknarstofnanir og aðra – til að framkvæma hana, þá er hið opinbera - hér á landi og í viðtökulandinu - langstærsti framkvæmdaraðili íslenskrar þróunarsamvinnu.

Lögin um Þróunarsamvinnustofnun frá 1981 mæltu fyrir um að „yfirstjórn“ verkefna skyldi ætíð vera hjá stofnuninni. Þetta ákvæði túlkuðu framkvæmdastjórar ÞSSÍ lengi sem svo að hún gæti ekki veitt fé til verkefna á vegum annarra aðila. Þetta ákvæði – og túlkun á því – setti ÞSSÍ í ákveðna spennitreyju sem leiddi til þess að framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands varð með öðrum hætti en víðast hvar annars staðar.

Nú, þegar lögum hefur verið breytt, er stefna ÞSSÍ að framkvæmdin fari í gegnum héraðsstjórnir í viðtökulandinu að nánast öllu leyti. Áhersluna má sjá glögglega í útgjöldum til þróunarsamvinnu 2013. ÞSSÍ tekur 42,8% af framlögum. Aðrar opinberar stofnanir taka 17,8% af framlögum. Alþjóðabankinn er með 8,8%.

Lengst af fóru 5% af framlögum Íslands í gegnum borgarasamtök en í kjölfar ákvörðunar Alþingis var sú tala komin upp í 6,4% 2013 og átti að hækka í 8% 2014, en af því varð ekki vegna niðurskurðar á heildarframlögum. Skoðun á framlögum leiðir í ljós að smáar upphæðir til viðbótar enda í framkvæmd á vegum borgaralegra samtaka. Dæmi um það er þegar ÞSSÍ biður UNICEF að framkvæma vatnsverkefni í Úganda. UNICEF semur þá við félagasamtök um verkið. Af sömu ástæðu er líklegt að tölur DAC vanmeti oft á tíðum hlut borgarasamtaka í framkvæmd opinberrar þróunarsamvinnu. Þannig kom í ljós, þegar einn starfsmaður í sænskri þróunarsamvinnu fór að skoða framlög Svía, að líklega framkvæma félagasamtök á endanum 38% af sænskri þróunarsamvinnu þó að samkvæmt skýrslum sé talan nokkuð lægri.¹²⁶

Ekki verður þó séð að íslensk stjórnvöld hafi beinlínis forðast að nýta krafta borgaralegra samtaka í þróunarsamvinnu. Þau virðast fremur hafa tekið þá afstöðu að nýta það litla fé sem hefur verið til að dreifa í verkefni sem þau sjálf skipuleggja. Sjá má einn anga af þessari afstöðu í mismunandi kröfum sem gerðar eru til hinna opinberu stofnana Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlegra samtaka sem falla undir hugtakið borgarasamtök. Ekki fer framhjá neinum sem þekkir til slíkra samtaka og stofnana að síst minni ástæða er til að hafa eftirlit með því hvernig undirstofnanir Sameinuðu þjóðanna nýta það fé sem þeim er treyst fyrir heldur en því hvernig stór alþjóðleg samtök nýta það. Samt vefst töluvert minna fyrir stjórnvöldum hér á landi að veita háum fjárhæðum til hinna fyrri. Þetta leiðir til ákveðinnar einsleitni í skipulagningu og framkvæmd þróunarsamvinnu. Þanistinn nýtir ekki allt lyklaborðið.

FRAMLAG BORGARALEGRA SAMTAKA SJÁLFRA

Borgarasamtök¹²⁷ af ýmsu tagi eru stór hluti af alþjóðlegu hjálparstarfi Íslendinga. Þannig veittu stærstu félögin rúmlega tólf hundruð milljónum króna af eigin sjálfsaflafé til alþjóðlegs

¹²⁶ Hafa ber í huga að flestar samanburðartölur mæla eingöngu þau framlög sem hið opinbera veitir beint til borgarasamtaka en ítarlegri kannanir skoða hversu mikið fer á endanum í gegnum borgarasamtök. Þá eru til dæmis tekin með í reikningin framlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna, sem þær stofnanir fá svo borgarasamtök á endanum til að framkvæma.

¹²⁷ Hér er talað um borgarasamtök og félagasamtök í skilningnum „Civil Society Organizations, CSOs“, ekki eingöngu það sem á Íslandi er kallað „frjáls félagasamtök.“ Hugtakið nær því einnig yfir

hjálpstarfs á árinu 2013, eða samtals um fimmtán hundruð milljónir ef samanlögð framlög hins opinbera eru tekin með. Í heild má reikna með að framlag félagasamtaka sé töluvert hærra enda nær þessi tala eingöngu yfir nokkur stærstu félögin, sem eiga aðild að Samstarfshópi íslenskra mannúðarsamtaka í alþjóðlegu hjálparstarfi og þróunarsamvinnu. Til samanburðar má nefna að áætluð útgjöld ÞSSÍ 2014 nema svipaðri upphæð, eða 1,6 miljarði króna. Sjá nánar upplýsingar um starfsemi samtakanna í viðauka.

Átta eru félög aðilar að samstarfshópnum, en hópurinn hefur meðal annars það lögbundna hlutverk að tilnefna einstaklinga í Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Undantekningin er landsnefnd UNICEF, sem sagði sig úr samtökunum á síðasta ári. Sól í Tógó kom inn sem nýtt aðildarfélag í mars, 2014.

Form og skipulag félaganna er mismunandi. Fjögur þeirra eru skráð sem frjáls félagasamtök (Barnaheill, Rauði kross Íslands, Samband íslenskra Kristniboðsfélaga og UN WOMEN) og fjögur eru sjálfseignarstofnanir (ABC-barnahjálp, Hjálparstarf kirkjunnar, Sól í Tógó og SOS-barnaþorpin). Landsnefnd UNICEF er sjálfseignarstofnun sem hefur það meginhlutverk að afla fjár fyrir Sp stofnunina UNICEF. Í alþjóðlegu samhengi heyrir UN WOMEN (og UNICEF) undir stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Hin borgarasamtökin eru öll aðilar að alþjóðasamtökum fyrir utan ABC, sem eru alþjóðleg samtök með höfuðstöðvar á Íslandi. Alþjóðaráð Rauða krossins hefur þá sérstöðu að njóta viðurkenningar sem alþjóðasamtök, sem hafi sérstöku hlutverki að gegna vegna ákvæða Gefnarsamninganna, en vera þó borgarasamtök að formi og uppbyggingu ólíkt Sameinuðu þjóðunum og stofnunum þeirra.

STARFSEMI BORGARASAMTAKA

Hér er gerð stuttlega grein fyrir framlögum félaganna til alþjóðlegs hjálparstarfs. Landsnefnd UNICEF er talið með þó að hún hafi sagt sig úr regnhlífarsamtökunum, enda mikilvirkur aðili við fjáröflun í þessum geira hér á landi. Utanríkisráðuneytið hefur á undanförunum árum veitt fé til allra þessara félaga. Þó er rétt að hafa í huga að starf landsnefnnda UNICEF og UN WOMEN hér á landi er styrkt sérstaklega með árlegum styrkjum til kynningarstarfs (það á ekki við um hin samtökin) en hins vegar fara framlög til alþjóðlegra verkefna þessara tveggja stofnana Sameinuðu þjóðanna ekki í gegnum landsnefndirnar heldur beint til höfuðstöðva stofnananna í New York. Framlög til alþjóðlegra félagasamtaka fara hins vegar í gegnum íslensku félögin.

ABC BARNAHJÁLP

ABC barnahjálp byrjaði sem sjálfboðadrifid íslenskt hjálparstarf á kristilegum grunni árið 1988. Nú reka samtökin skóla og barnaheimili í átta löndum; Indlandi, Úganda, Filippseyjum, Pakistan, Kenýu, Líberíu, Búrkina Faso og Senegal. Starfsmenn eru 13 í 10 stöðugildum á skrifstofu, skóla og nytjamörkuðum ABC auk 5 starfsmanna erlendis og sjálfboðaliða sem sinna

verkalýðsfélög, viðskiptaráð, rannsóknarstofnanir og aðrar slíkar stofnanir og samtök auk hefðbundinna félagasamtaka. Alþjóðlega skilgreiningu á hugtakinu má meðal annars fá hjá *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, Accra and Busan*: “CSOs can be defined to include all non-market and non-state organisations outside of the family in which people organise themselves to pursue shared interests in the public domain. They cover a wide range of organisations that include membership-based CSOs, cause-based CSOs, and service-oriented CSOs. Examples include community-based organisations and village associations, environmental groups, women’s rights groups, farmers’ associations, faith-based organisations, labour unions, co-operatives, professional associations, chambers of commerce, independent research institutes and the not-for-profit media.”

ýmsum verkefnum. ABC barnahjálpar er sjálfseignarstofnun. Hún hefur 7 manna stjórn og skilar ársreikningum til Ríkisendurskoðunar.

Fjárframlög ABC til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	131.287.671	4.000.000	135.287.671
2007	195.534.007	12.000.000	207.534.007
2008	271.531.292	8.000.000	279.531.292
2009	288.464.811	10.000.000	298.464.811
2010	292.946.905	500.000	293.446.905
2011	261.031.927	2.080.000	263.111.927
2012	298.081.264	22.267.660	320.348.924
2013	288.006.447	17.671.580	305.678.027
Samtals	2.026.884.324	76.519.240	2.103.403.564

BARNAHEILL – SAVE THE CHILDREN ÍSLANDI

Barnaheill voru stofnuð 1989 og eru nú hluti af Save the Children samtökunum, sem eru með starf í 120 löndum um allan heim. Markmið samtakanna er að stuðla að heimi þar sem sérhvert barn fær uppfylltan rétt sinn til lífs, verndar, þroska og áhrifa í samfélaginu. Barnaheill á Íslandi hafa stutt við menntaverkefni í norðanverðu Úganda frá 2007. Þau hafa safna einnig fé til neyðarhjálp, síðast vegna Hayan fellibylsins á Filippseyjum. Starfsmenn á Íslandi eru fimm í fullu starfi.

Fjárframlög Barnaheilla til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	8.560.000	2.850.000	11.410.000
2007	11.242.000	6.647.000	17.889.000
2008	10.037.950	9.863.050	19.901.000
2009	2.136.081	12.000.000	14.136.081
2010	5.845.797	23.500.000	29.345.797
2011	2.443.697	16.800.000	19.243.697
2012	3.365.848	12.300.000	15.665.848
2013	311.136	15.206.000	15.517.136
Samtals	43.942.509	99.166.050	143.108.559

ATH: Opinber framlög 2013 bárust skömmu fyrir áramót og voru send utan ásamt mótframlagi á árinu 2014. Mótframlagið 3.574.000 kr. kemur því ekki fram í þessari töflu, sem útskýrir lága upphæð í eigin framlagi 2013.

HJÁLPARSTARF KIRKJUNNAR

Hjálparstarf kirkjunnar var stofnað 1970 og er með verkefni bæði á Íslandi og erlendis. Yfirstjórn stofnunarinnar er í hendi fulltrúaráðs sem fundar tvisvar á ári en þriggja manna stjórn ber ábyrgð á daglegum rekstri. Stöðugildi eru 5,5 fyrir erlent og innlent starf. Hjálparstarfið er með þróunarverkefni í Úganda, Malaví og Eþíópíu í gegnum aðild sína að Lútherska heimssambandinu og Alkirkjuráðinu og á Indlandi í gegnum tvíhliða samning við

þarlend mannréttinda- og menntasamtök. Neyðarhjálp veitir Hjálparstarfið í gegnum Alþjóðaneyðarhjálp kirkna, ACT Alliance.

Fjárframlög Hjálparstarfs kirkjunnar til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2005/6	56.700.000	3.300.000	60.000.000
2006/7	21.100.000	49.600.000	70.700.000
2007/8	67.100.000	40.300.000	107.400.000
2008/9	53.000.000	61.600.000	114.600.000
2009/10	103.000.000	60.700.000	163.700.000
2010/11	54.700.000	57.300.000	112.000.000
2011/12	68.400.000	34.700.000	103.100.000
2012/13	53.700.000	39.300.000	93.000.000
Samtals	477.700.000	346.800.000	824.500.000

RAUÐI KROSSINN Á ÍSLANDI

Rauði krossinn á Íslandi var stofnaður 1924 og starfar í rúmlega 40 deildum hér á landi. Rauði krossinn stendur fyrir þróunarsamstarfi og mannúðaraðstoð í Malaví, Síerra Leone, Sómalíu, Palestínu, Hvíta-Rússlandi, Georgíu og Armeníu auk mannúðaraðstoðar víða um heim. Félagið sendir milli 10 og 30 sendifulltrúa til alþjóðlegra hjálparstarfa á hverju ári, eftir þörf hverju sinni. Félagið er viðurkennt af íslenskum stjórnvöldum og er hluti af alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans. Félagar eru 20.000 og Mannvinir, sem styrkja alþjóðlegt hjálparstarf með reglulegum framlögum, 7.500.

Fjárframlög Rauða krossins á Íslandi til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	232.100.000	42.400.000	274.500.000
2007	249.100.000	44.500.000	293.600.000
2008	221.400.000	72.300.000	293.700.000
2009	246.000.000	82.400.000	328.400.000
2010	285.900.000	60.300.000	346.200.000
2011	256.700.000	55.300.000	312.000.000
2012	230.400.000	58.600.000	289.000.000
2013	220.300.000	129.400.000	349.700.000
Samtals	1.941.900.000	545.200.000	2.487.100.000

SAMBAND ÍSLENSKRA KRISTNIBOÐSFÉLAGA

Sambandið var stofnað árið 1929, ekki síst sem bakhjarl fyrir starf Herborgar og Ólafs Ólafssonar í Kína. Megintilgangur SÍK er að vinna að kristniboði. Frá upphafi hefur kærleikspjónusta eða hjálpar- og þróunarstarf verið hluti starfsins. Markmiðið er, að sögn sambandsins, „að miðla kærleika Krists í verki til sérhvers einstaklings í þörf, án manngreinarálits”. Mörg þróunarverkefni sem kristniboðarnir hafa tengst og unnið við á undanförunum árum hafa verið kostuð af norsku þróunarsamvinnustofnuninni NORAD eða

öðrum aðilum. Fjárhagur þróunarverkefna og kirkjustarfs er aðgreindur. Samstarfskirkjur SÍK hafa á að skipa góðu starfsfólki sem margt er með mikla reynsla á sviði þróunarstarfs og mannúðaraðstoðar. Megináherslan hefur verið á menntu, heilsugæslu, götubörn, bættan hag kvenna og landbúnaðarbætur.

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	15.958.000		15.958.000
2007	23.317.000	1.912.000	25.229.000
2008	30.476.000	5.409.000	35.885.000
2009	29.550.000	750.000	30.300.000
2010	29.287.000	750.000	30.037.000
2011	22.609.000		22.609.000
2012	28.222.000	5.300.000	33.522.000
2013	18.264.000		
Samtals	197.683.000	14.121.000	211.804.000

SÓL Í TÓGÓ

Sól í Tógó er íslenskur sjálfseignarsjóður sem var stofnaður 2008 til að taka við óformlegri aðstoð við starf systur Victorine með umkomulausum börnum í Aného og Gliji í Tógó. Meginstarf samtakanna hefur verið að greiða framfærslu barna og byggja þeim heimili í Gliji, vöggustofu, leikskóla og efla frístundastarf. Markmið Sól í Tógó er að auka samstarf og tengsl milli félaga sinna og fólks í Aného og Gliji og styrkja samfélögin þar á sviði barnaverndar, menntunar, heilsugæslu og atvinnusköpunar. Sól í Tógó mun ekki starfa á öðrum landsvæðum. Samtökin hafa engan launaðan starfsmann og ætla sér ekki að reka skrifstofu á Íslandi. Félagsmenn sem ferðast til Tógó vegna starfsins greiða sjálfir ferðir og uppihald. Framþróun starfsins byggir á persónulegum tengslum og trausti milli félagsfólks í Sól í Tógó og þess fólks sem það vinnur með í Tógó. Allt eigið framlag til alþjóðlegs hjálparstarfs á vegum Sól í Tógó rennur óskipt til heimilisins í Gliji.

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006			
2007			
2008			
2009	2.027.100	0	2.027.100
2010	3.441.146	0	3.441.146
2011	6.640.309	0	6.640.309
2012	6.176.596	0	6.176.596
2013	12.905.914	11.795.498	24.701.412
Samtals	31.064.254	11.795.498	42.859.763

SOS BARNAPORPIN Á ÍSLANDI

SOS Barnaþorpin hófu starfsemi sína á Íslandi 1989. Þau eru hluti af alþjóðsamtökunum SOS Kinderdorf International sem starfa í 133 löndum. Höfuðmarkmiðið er að veita umkomulausum börnum hjálp til framtíðar þannig að þau eignist heimili, móður og systkini og fái góða menntun og heilsugæslu. SOS Barnaþorpin á Íslandi er sjálfseignarsjóður með 5-7 manna

stjórn. Starfsmenn eru 3-4 eftir atvikum. Fastir stuðningsmenn barna eru 6.000 en að auki styðja 7.000 einstaklingar, samtök eða fyrirtæki einstaka þorp eða verkefni. Samtökin hafa veitt fé til neyðarhjálp, síðast á Filippseyjum eftir Hayan fellibylinn, og hafa 10 milljóna króna neyðarsjóð sem þau geta ráðstafað án tafar.

Fjárframlög SOS Barnaþorpanna til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	125.000.000	0	125.000.000
2007	145.000.000	0	145.000.000
2008	188.000.000	8.000.000	196.000.000
2009	206.200.000	14.800.000	221.000.000
2010	212.500.000	24.500.000	237.000.000
2011	217.000.000	24.000.000	241.000.000
2012	255.700.000	31.300.000	287.000.000
2013	282.200.000	38.800.000	321.000.000
Samtals	1.631.600.000	141.400.00	1.773.000.000

BARNAHJÁLP SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA, UNICEF, Á ÍSLANDI

Landsnefnd UNICEF á Íslandi, var stofnuð 12. mars 2004 og er ein af 37 landssamtökum UNICEF. Í stjórn sitja níu manns, en auk þess er starfandi ungmennaráð. Fjórtán starfsmenn starfa hjá UNICEF á Íslandi í 13 stöðugildum. Landsnefndin er sjálfseignarstofnun sem miðar að því að kynna UNICEF og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og styrkja hin margþættu verkefni UNICEF með fjáröflun. Framlög heimsforeldra – sem eru rúmlega 22.000 – fara óeyrnamerkt til verkefna UNICEF um allan heim en fjársterkir einstaklingar, fyrirtæki og sjóðir hafa einnig styrkt einstök verkefni. Flest þeirra verkefna hafa verið í samstarfi við UNICEF í Gíneu-Bissá eða fjögur talsins.

Fjárframlög Landsnefndar UNICEF til alþjóðlegs hjálparstarfs¹²⁸:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN til landsn. UNICEF á Ísl.	Heildarframlag UTN til UNICEF
2006	253.310.272	0	86.000.000
2007	231.420.289	0	87.100.000
2008	201.735.633	8.000.000	124.600.000
2009	240.745.776	0	167.200.000
2010	185.900.645	0	120.400.000
2011	284.547.494	5.000.000	133.100.000
2012	341.016.181	5.500.000	147.400.000

¹²⁸ ATH: framlög UTN eru til reksturs skrifstofu á Íslandi; verkefnaframlög fara beint til UNICEF og koma því ekki fram hér. Athugið einnig að taflan er því ólík fyrri yfirlitum í þessum kafla; í dálknum Eigið framlag kemur fram upphæðin sem samtökin safna og senda til UNICEF í New York, í dálknum „Framlag UTN til skrifstofu á Íslandi” kemur fram styrkur sem UTN veitir landsnefndinni og í dálknum „Heildarframlag UTN til UNICEF” er upphæðin sem ráðuneytið sendir samtals til UNICEF í New York. Sú tala samanstendur af kjarnaframlagi og framlagi til einstakra verkefna UNICEF.

2013	316.574.392	6.000.000	176.300.000
Samtals	2.055.250.682	24.500.000	1.042.100.000

UN WOMEN Á ÍSLANDI

Landsnefnd UN WOMEN á Íslandi var stofnuð árið 1989 og er rekin sem frjáls félagasamtök. Bæði einstaklingar og fyrirtæki geta gerst mánaðarlegir styrktaraðilar eða félagar sem greiða félagsgjöld árlega. Í dag eru um 3600 skráðir í Systralag samtakanna og styrkja UN WOMEN með mánaðarlegum greiðslum, þar af 26 fyrirtæki. Þá eru 676 einstaklingar skráðir sem félagar og greiða árgjöld til stuðnings félaginu. Hjá landsnefndinni starfa þrír starfsmenn í fullu starfi. UN WOMEN á Íslandi styrkir tvo sjóði sem reknir eru af UN WOMEN. Annarsvegar Styrktarsjóð Sameinuðu þjóðanna til afnáms ofbeldis gegn konum og hinsvegar Jafnréttissjóð UN WOMEN.

Fjárframlög Landsnefndar UN WOMEN til alþjóðlegs hjálparstarfs (þessi tafla er uppsett líkt og UNICEF taflan að ofan):

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN til landsn. UN WOMEN á Íslandi	Heildarframlag UTN til UN WOMEN
2006		3.000.000	
2007		5.000.000	
2008	45.000.000	5.000.000	37.008.000
2009	2.500.000	5.000.000	153.264.600
2010	7.700.400	4.500.000	129.423.550
2011	14.790.000	5.000.000	125.764.716
2012	19.000.000	5.500.000	131.699.806
2013	27.900.000	8.000.000	176.876.548
Samtals	116.890.400	41.000.000	754.037.220

FRÆÐASAMFÉLAGIÐ

Á Íslandi hefur á undanförunum árum byggst upp töluverð þekking á þróunarsamvinnu innan fræðasamfélagsins. Í Skemmunni – rafrænu gagnasafni Háskóla Íslands, Háskólans í Reykjavík, Háskólans á Akureyri, Háskólans á Bifröst, Landbúnaðarháskóla Íslands, Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns og Listaháskóla Íslands – er að finna 35 ritgerðir sem nota efnisorðið *þróunarsamvinna*. Fjöldi annarra ritgerða kemur inn á einstaka þætti þróunarsamvinnu, svo sem friðargæslu, hjálparstarf, loftslagsbreytingar, alþjóðleg jafnréttismál og annað.

Við félags- og mannvísindadeild Háskóla Íslands eru kennd þróunarfræði, sem er ætlað að veita nemendum fræðilega og hagnýta þekkingu til að takast á við viðfangsefni á sviði þróunarmála. Á Skemmunni hafa frá 2008 verið birtar 47 BA og MA ritgerðir sem voru skrifaðar undir leiðsögn Jónínar Einarsdóttur prófessors, flestar um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Ritgerðirnar eru fleiri en hafa ekki allar verið birtar. Einnig er komið inn á

Ýmis mál tengd þróunarsamvinnu í öðrum deildum og sviðum HÍ. Á vormisseri 2014 voru 13 skráðir í MA nám í þróunarfræðum við HÍ en frá 2008 hafa 20 útskrifast með þá gráðu. Alls hafa 32 lokið diplómanámi í þróunarfræðum frá 2008, 172 lokið námskeiðinu *Þróunarsamvinna, stefna og stofnanir*, en 171 námskeiðinu *Kenningar í þróunarfræðum*. Fjórir einstaklingar eru í doktorsnámi tengdu þróunarsamvinnu.

Við Háskólann á Bifröst er kennd þróunarhagfræði, friðar- og átakafræði og námskeið um loftslagsbreytingar og alþjóðastjórnsmál og mannréttindi og alþjóðastjórnsmál. Við Háskólann á Akureyri var þar til nýlega hægt að taka námskeið um þróunarhagfræði. Háskólinn í Reykjavík býður meðal annars upp á meistaranám þar sem lögð er áhersla á endurnýjanlega orkugjafa. Í háskóla- og fræðasamfélaginu á Íslandi er þannig töluverð þekking á þróunarsamvinnu og ýmsum málefnum sem tengjast henni.

ÞSSÍ hefur nýtt sér þekkingu sérfræðinga vegna verkefna í tvíhliða þróunarsamvinnu, sem margir tengjast menntastofnunum með einum eða öðrum hætti. Utanríkisráðuneytið hefur sömuleiðis leitað til fræðasamfélagið í ýmsu málefnum svo sem vegna ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Það stóð í samstarfi við ÞSSÍ og Rauða krossinn fyrir vel sóttu námskeiði um þróunarsamvinnu og hjálparstarf hjá Endurmenntun Háskóla Íslands um nokkurra ára skeið. Þá eiga útskrifaðir háskólanemar kost á starfsþjálfun á umdæmisskrifstofum ÞSSÍ í samstarfslöndunum og hjá utanríkisráðuneytinu við Rauðarárstíg.

Sterkar tengingar við fræðasamfélagið eru í gegnum skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi. Þannig er Jafnréttisskólinn vistaður hjá Háskóla Íslands og Landgræðsluskólinn hjá Landbúnaðarháskóla Íslands. Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn styðja valda styrkþega til meistara- og doktorsnáms á Íslandi. Kennarar við alla skólana koma meðal annars frá íslenskum menntastofnunum eða hafa sterk tengsl við þær. Þá eru skólarnir, með mismunandi hætti, í tengslum við mennta- og rannsóknarstofnanir á sínu sviði í samstarfslöndum og taka þannig þátt í að efla fræðasamfélagið í þróunarlöndunum.

Í þróunarsamvinnuáætlun segir að leitast skuli við að efla samstarf við háskóla- og fræðasamfélagið sem gegni „mikilvægu hlutverki við að skapa frjóan jarðveg fyrir vandaða og framsækna þróunarsamvinnu.”¹²⁹ Eitt af markmiðum áætlunarinnar er að fræðilegar og hagnýtar stöðir þróunarsamvinnu Íslands verði treystar með aukinni þátttöku háskólasamfélagsins við kennslu, rannsóknir og ráðgjöf.

Önnur framlagsríki styðja sérstaklega rannsóknir sem tengjast þróunarsamvinnu. Þannig varði DANIDA samtals 326 milljónum danskra króna (6,8 milljörðum íslenskra króna) til rannsókna á árinu 2013. Fénu er varið með ýmsum hætti. Hægt er að sækja um úthlutun úr sjóði sem ætlað er að leiða fram nýja þekkingu sem nýtist þróunarlöndum sérstaklega, styrkir eru veittir til eflingar háskóla í samstarfslöndum, rannsókna á skilvirkni þróunaraðstoðar, ýmissa rannsóknarverkefna á sviði landbúnaðar og hagfræði og til að koma upp nýsköpunarmiðstöðvum, svo dæmi séu tekin. Þá er rannsóknarfé notað til minni verkefna sem tengjast greiningum sem hafa það að markmiði að bæta þróunarsamvinnu Dana.

AF HVERJU AÐ STYÐJA VERKEFNI BORGARASAMTAKA?

¹²⁹ Utanríkisráðuneytið, þróunarsamvinnuáætlun 2013 – 2016, bls. 23

Sérstakur fjárlagaliður fyrir hjálparstarf félagasamtaka varð til upp úr umræðum í Samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu í nóvember 2009. Félagasamtök kynntu starf sitt erlendis á einum fundinum og fulltrúar þeirra lögðu til að fé til félagasamtaka yrði eyrnamerkt sem ákveðið hlutfall af heildinni. Tillagan hlaut almennan stuðning í ráðinu og var komið á framfæri við utanríkisráðherra. En hvers vegna ættu yfirvöld að styðja við hjálparstarf félagasamtaka?

Almennt skortir nokkuð á að stefna hafi verið mörkuð, sem færi rök fyrir því að opinberu fé sé veitt í gegnum borgarasamtök. Sú stefna er nú í vinnslu í utanríkisráðuneytinu. Í skýrslu Jónasar Haralz frá 1997 segir að frjáls félagasamtök geti „oft á tíðum boðið fram þekkingu og tengsl, sem eru mikils virði við framkvæmd verkefna.“ Í skýrslu Þorsteins Ingólfssonar 2007 segir að mikilvægt sé að móta stefnu á þessu sviði sem „geri félagasamtökum kleift að nýta styrkleika sinn sem grasrótarsamtök sem geta unnið góð verk með tiltölulega litlum kostnaði.”

Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016 segir að félagasamtök leggi „mikið af mörkum til þróunarsamvinnu og til mannúðaraðstoðar. Styrkur þeirra felst oft í nálægð við grasrótina í þeim samfélögum sem þiggja aðstoð og þau geta verið mikilvægir málsvavar þjóðfélagshópa sem standa höllum fæti og minna mega sín. Stuðningur við þau grundvallast þannig á eflingu grasrótastarfs og styrkingu lýðræðis.”¹³⁰

Tólf ráðleggingar DAC um borgarasamtök

1. Verið með raunhæfa stefnu í málefnum félagasamtaka.
2. Styrkið borgarasamtök í þróunarlöndunum.
3. Styðjið fræðslu- og upplýsingastarf meðal almennings.
4. Veljið samstarfsaðila með það í huga að ná markmiðum.
5. Sjáið til þess að umræður um stefnumál séu innihaldsríkar.
6. Verið leiðbeinandi en virðið sjálfstæði félagasamtaka.
7. Notið fjárveitingarleiðir sem hæfa tilganginum.
8. Lágmarkið umsýslukostnað.
9. Hafið náðið samráð við borgarasamtök sem vinna að mannúðaraðstoð.
10. Einbeitið ykkur í skýrslugerð að árangri og lærdómi.
11. Aukið gegnsæi og ábyrgð.
12. Látið fara fram mat í þeim tilgangi að læra og sýna ábyrgð.

Alþjóðleg skýrsla¹³¹ sem tekin var saman um stuðning við borgarasamtök tiltekur nokkrar ástæður:

- Til að ná betur til fátæks fólks í gegnum borgaraleg samtök heldur en hægt væri í gegnum ríkisvaldið í viðtökulandinu.
- Til að senda sjálfboðaliða frá framlagslandinu.
- Til að auka almennan stuðning við þróunaraðstoð í framlagslandinu.

¹³⁰ <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

¹³¹ <http://www.intrac.org/data/files/resources/407/OPS-46-Official-Agency-Funding-of-NGOs-in-Seven-Countries.pdf>

- Til að styðja þróun öflugra grasrótarsamtaka í viðtökulandinu.
- Til að kynna og efla jákvæða mynd framlagslandsins.

Í DAC skýrslunni um Ísland er stjórnvöldum ráðlagt að skýra rök sín fyrir því að vinna með borgarasamtökum, grundvelli samstarfsins og skilyrði fyrir vali á samstarfsaðilum. Í nýlegri skýrslu DAC um samstarf við borgarasamtök er dreginn lærdómur í tólf liðum af samstarfi annarra DAC ríkja við borgarasamtök.¹³² Segja má að stjórnvöld hafi að minnsta kosti að nokkru leyti komið til móts við ráðleggingar DAC með ýmsum hætti á undanförunum misserum.

Eins og ráða má af ráðleggingum DAC, þá er mikilvægt að stjórnvöld séu sér meðvituð um tilgang sinn í að starfa með borgarasamtökum að alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Í samtölum við starfsmenn í þróunarsamvinnu á Norðurlöndunum og víðar kom sterklega fram að tvær meginástæður eru fyrir því að stjórnvöld þar setja um fimmting af sínum tvíhliða framlögum til félagasamtaka (og Lúxemborgarar og Írar nálægt þriðjungi). Sú fyrri er að borgarasamtök, einkum þau sem eru aðilar að alþjóðlegum grasrótarsamtökum, hafa afar sterkar tengingar við vettvang hjálparstarfsins. Sú síðari er að borgarasamtök gegna lykilhlutverki í því að virkja almenning til stuðnings við hjálparstarf.

„Ef þið viljið tryggja langtímastuðning við þróunarsamvinnu þá verðið þið að snerta hjartað í fólki,” sagði starfsmaður í einu norrænu utanríkisráðuneyti.

Til viðbótar þessum meginástæðum koma rök – sem ekki er lagt mat á hér – um að rekstur verkefna félagasamtaka sé yfirleitt ódýrari en rekstur á vegum hins opinbera, innan raða þeirra starfi fólk sem hafi mjög virkan áhuga á að láta gott af sér leiða, þau eigi auðveldara með að stunda áhrifaríkt málsvarastarf og geti í þeim efnum leyft sér mun meira en erindrekar ríkja, þau eigi oft aðild að alþjóðlegum samstarfsnetum sem eflir framþróun og nýsköpun og – síðast en ekki síst – að það að styðja grasrótastarfsemi í þróunarlöndum hafi gildi í sjálfu sér fyrir hagvöxt, mannréttindi og lýðræðisþróun.

ÚTHLUTANIR

Verklagsreglur frá 2012¹³³ gilda um úthlutanir fjár til félagasamtaka. Samkvæmt þeim þurfa félagasamtök, sem geta sótt um styrk hjá utanríkisráðuneytinu, að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Séu löglega skráð á Íslandi, ekki rekin í hagnaðarskyni og hafi starfað í minnst tvö ár.
- Félagsmenn eða styrktaraðilar séu minnst 30 talsins.
- Hafi sett sér lög, hafi stjórn og stjórnarformann.
- Hafi lagt fram ársreikninga með undirskrift löggilts endurskoðanda undangengin tvö ár.
- Hafi reynslu af störfum í þróunarríkjum eða starfi náði með samtökum, alþjóðlegum eða innlendum, sem búi yfir slíkri reynslu.

¹³² OECD/DAC, 2012, Partnering with Civil Society

¹³³ <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/120905--Verklagsreglur-endurskodun-yfirfarin--final.pdf>

- Að félagasamtökin hafi lýðræði, mannréttindi og jafnrétti að leiðarljósi í starfi sínu á vettvangi.

Borgarasamtök hafa á undanförunum árum getað sótt um úthlutun til alþjóðlegra verkefna tvisvar á ári, fyrir 15. mars og 15. september. Umsóknum er skilað á þar til gerðu eyðublaði. Samtökin þurfa að skila: 1) útfylltu eyðublaði, 2) upplýsingum um umsóknaraðila og samstarfsaðila, 3) greinagóðri lýsingu á verkefninu með tímaramma, fjárhagsáætlun og rökkræmmeðfla þar sem því verður við komið, og 4) greinargerð um starfshætti og verklag samtakanna í verkefninu, þar á meðal upplýsingum um verkefnaundirbúning, framkvæmd og eftirlit. Að auki þurfa samtökin að skila inn margvíslegum upplýsingum um eigin starfsemi svo sem um löglega skráningu, nöfn stjórnarmanna, verkefnayfirlit og ársskýrslur.

Verklagsreglurnar eru ítarlegar, ágætlega skýrar, og í viðhengi eru umsóknareyðublað, almennar leiðbeiningar um hvaða atriði eigi að koma fram í verkefnisáætlunum, dæmi um orðalag samnings, kröfur um innihald framvindu- og lokaskýrslna og leiðbeiningar Ríkisendurskoðunar um umsýslu fjármuna.

Á heimasíðu ráðuneytisins er að auki að finna „Leiðbeinandi lista“ frá 2008¹³⁴ um málefni og lönd „sem sérstaklega verður horft til á komandi ári vegna langvinnis neyðarástands.“ Listinn ber það með sér að hafa ekki verið uppfærður, enda er í honum rætt um flóttamenn frá Írak, bæði innanlands og í nágrannalöndunum, en ekki minnst á flóttamenn frá Sýrlandi, sem hafa verið heldur stærri málaflokkur að minnsta kosti undanfarn tvö ár. Í raun hefur ekkert tillit verið tekið til listans við úthlutun framlaga. Tilvist hans hefur þó haft áhrif á félagasamtök, að minnsta kosti sum, við val á verkefnum sem sótt var um framlag til.

Gerð er krafa um að samtökin komi með 30% mótframlag nema þegar um neyðarverkefni er að ræða þegar mótframlagið er að lágmarki 10%. Í umfjöllun OECD/DAC um þetta atriði er bent á að hér séu gerðar fremur stífar kröfur um mótframlag og að óþekkt sé að farið sé fram á mótframlag þegar um mannúðaraðstoð sé að ræða.

Utanríkisráðuneytið gefur sér sex vikur til að svara öllum umsóknum skriflega og að listi yfir styrkþega verði birtur á heimasíðum ráðuneytisins og ÞSSÍ. Umsóknir séu metnar á faglegum forsendum og sé þá litið til atriða eins og gildis verkefnis, færni og aðstöðu umsækjenda og samstarfsaðila þeirra til að framkvæma verkefnið og hverjar líkur séu á árangri. Tekið sé tillit til áherslna í þróunarsamvinnuáætlun við forgangsroðun.

Ferlið við mat og ákvarðanir vegna umsókna félagasamtaka er eftirfarandi:

1. Utanríkisráðuneytið tekur á móti öllum umsóknum, bæði vegna þróunarsamvinnuverkefna og neyðar- og mannúðarverkefna.
2. Matsnefnd sem samanstendur af tveimur starfsmönnum þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins, tveimur starfsmönnum ÞSSÍ og utanaðkomandi sérfræðingi fer yfir umsóknirnar og metur þær. Nefndin hefur til viðmiðunar hversu mikið fé er til skiptanna og gerir tillögu um samþykkt eða höfnun einstakra umsókna. Ekki er um að ræða einkunnagjöf, þannig að metið sé tölulega hvernig þær uppfylla ákveðnar kröfur í hinum ýmsu atriðum og úthlutun fari svo fram á grundvelli þess hvaða umsóknir fái hæsta heildareinkunn.

¹³⁴ http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Vidmidunarlisti_2009.pdf

3. Tillaga nefndarinnar fer til stýrihóps um þróunarsamvinnu. Ráðuneytisstjóri er formaður stýrihópsins sem að auki samanstendur af tveimur fulltrúum frá ÞSSÍ og tveimur fulltrúum þróunarsamvinnuskrifstofu. Stýrihópurinn getur samþykkt tillögur matsnefndarinnar og sent þær áfram til ráðherra, með minnisblaði, óskað eftir ítarlegri gögnum frá umsækjendum eða beðið matsnefndina að fara aftur yfir einstakar tillögur. Þegar það gerist getur orðið veruleg töl á afgreiðslunni.
4. Á endanum fer tillaga frá stýrihópnum til ráðherra, sem hefur endanlegt ákvörðunarvald um hvaða umsóknir fái framgang. Ráðherra getur beðið um rökstuðning fyrir einstaka tillögum eða farið fram á að þær séu endurskoðaðar.
5. Þegar ákvörðunarferlið er yfirstaðið er gerður samningur um hvert einstakt verkefni við viðkomandi samtök. Starfsmaður á þróunarsamvinnuskrifstofu skrifar undir samningana.

Félagasamtök hafa ýmislegt við ferlið að athuga. Þó að miklar framfarir hafi orðið á síðustu árum þá megi margt bæta. Hér verða nefnd ýmis atriði sem komið hafa fram í viðtölum við fulltrúa félagasamtaka og aðra sem að málinu hafa komið:

- Gríðarleg breyting hefur orðið til batnaðar á undanförunum árum í samskiptum félagasamtaka og utanríkisráðuneytisins og viðmælendur eru sammála um að þau séu uppbyggjandi og góð.
- Það þykir hafa verið afar kærkomið þegar Alþingi eyrnamerkti fé til félagasamtaka enda hafi verið óþægilegt að sækja um til ÞSSÍ á sínum tíma, þegar það var í raun gert í samkeppni við eigin verkefni ÞSSÍ, „peninga sem þeir áttu”, eins og einn viðmælandi orðaði það.
- Sex vikna svarfrestur sem ráðuneytið gefur sér hefur sjaldan staðist. Við síðustu úthlutun, haustúthlutun 2013, barst svarið eftir 12 eða 13 vikur. Dráttur á svari getur leitt til þess að samtökin þurfi að segja upp starfsfólki eða greiða laun og annan verkefniskostnað úr eigin vasa í von um jákvæða úthlutun. Þegar svar vegna umsóknar um verkefni fyrir 2013 kemur undir lok þess árs getur þurft að fá leyfi til að nýta féð á næsta ári. Þetta er ekki alltaf einfalt í hinum flókna heimi alþjóðlegs hjálparstarfs.
- Einhverjum þykir umsóknareyðublaðið ruglingslegt en hafi þó smám saman þróast til hins betra. Sumum finnst þau þó almennt ágæt þannig að ekki er einhugur um þetta atriði.
- Umsóknarferlið hentar ekki fyrir langtíma þróunarsamvinnuverkefni, sem ná yfir mörg ár og krefjast þess að töluverðu sé kostað til undirbúningsins. Nú þarf að sækja um á ný á hverju ári, með tilheyrandi óvissu fyrir verkefni sem eru hönnuð til að vera framkvæmd á þremur til fimm árum.
- Félagasamtök hafa kallað eftir auknu eftirliti ráðuneytisins, meðal annars með því að verkefni séu tekin út og þau skoðuð. Fyrir utan stuttar heimsóknir þegar verkefni eru „í leiðinni” þá hefur það sjaldan verið gert.
- Í raun eru litlar landfræðilegar eða málefnalegar áherslur í úthlutunum. Ekkert er litið til hins leiðbeinandi lista vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar.

- Það veikir umsóknarkerfið að sömu reglur gilda um afar ólíka aðila, hvort sem um er að ræða stór samtök með víðtæka reynslu eða litla aðila með eitt verkefni á einum stað.
- Krafa um mótframlag er óvenjuhá miðað við nágrannalönd og gerir sérstaklega minni félögum erfitt um vik að sækja um verulegar styrkuppþæðir.
- Eðlilegt er að rammamóttök séu gerðir við stærri félögin en þau minni geti áfram sótt um styrki til einstakra verkefna og þurfi þá ekki að keppa við stærri félögin um þá.
- Matsferlið þykir ógegnsætt. Ekki er ljóst hvað veldur því að ein umsókn fær afgreiðslu en ekki önnur.
- Í samskiptum við utanríkisráðuneytið er augljóst að þróunarsamvinnuskristofa er undirmönnuð. Til dæmis eru samskipti við félagasamtök einungis hluti af vinnu starfsmanns á sviðinu. Tíðar mannabreytingar vinna gegn því að upp byggist þekking á málefnum, en þetta hefur reyndar lagast nokkuð undanfarið enda sami starfsmaður verið með málaflokkinn í þrjú ár.

Þegar félagasamtökin kvörtuðu bréflega yfir seinangangi við afgreiðslu umsókna, þann 20. janúar, 2014, sagði utanríkisráðuneytið í svarbréfi til samtakanna að ástæðurnar væru þær að auknum framlögum hefði fylgt bæði fjölgun umsókna og tímafrekari yfirferð. Verkefnin væru flóknari og fjárfrekari en áður og matið hefði því orðið umfangsmeira en fyrr. Þá hefði „nokkuð reynt á færni félagasamtakanna í að skipuleggja stærri verkefni og gera umsóknir þannig úr garði að þær standist verklagsreglur.”

Ráðuneytið hefði í nokkrum tilvikum gefið félagasamtökum kost á að leiðrétta augljósar villur og senda inn viðbótargögn. Þetta hefði einnig tafið afgreiðslu umsókna. Þarna er kurteislega komið orðum að því vandamáli, sem þykir vera til staðar, að burðir borgarasamtaka til að skipuleggja, reka og hafa eftirlit með verkefnum sé æði misjafn og umsóknir þeirra beri þess merki. Í bréfinu segir ráðuneytið að leitast verði „við að hafa tímafresti á afgreiðslu umsókna raunhæfari hér eftir,” sem bendir til þess að lengja eigi ferlið fremur en hraða því eða bæta það.

Við gerð samninga við félagasamtök hefur ráðuneytið til hliðsjónar leiðbeiningar frá Ríkisendurskoðun (sem var breytt örlítið á síðasta ári og liggja nú fyrir í uppkasti frá 1. desember, 2013). Kveðið er á um að gera skuli skriflegan samning um öll verkefni og honum fylgi verkefnisskjal þar sem fram kemur lýsing á verkefninu, verkáætlun og greiðsluáætlun. Kröfur skuli gerðar um framvinduskýrslur og reikningsyfirlit verkefnisins.

Ekki er sérstaklega tiltekið hvaða kröfur skuli gerðar til alþjóðlegra stofnana sem fá framlög frá Íslandi, bæði óeyrnamerkt og til einstakra verkefna. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisendurskoðun er skilningur á því að ekki sé hægt að gera ráð fyrir því að íslenskir eftirlitsaðilar hafi aðgang að bókhaldi alþjóðlegra samtaka, sem í mörgum tilvikum eru framkvæmdaðilar í verkefnum íslenskra félagasamtaka. Samkvæmt Ríkisendurskoðun ættu endurskoðunarreglur hvorki að vera til trafala varðandi gerð rammamóttöku (þar sem um er að ræða tiltölulega háar upphæðir til að ná tilteknum markmiðum á nokkrum árum) né nýliðasamninga (þar sem um er að ræða lægri upphæðir til einstakra verkefna). Rammamóttök eru ekki byggðir á fyrirliggjandi verkefnisáætlunum og nýliðasamningar gefa nýjum samtökum kost á að sanna getu sína þannig að kröfur um reikningsskil yrðu ekki íþyngjandi úr hófi. Grundvallarreglur um eftirlit með notkun á opinberu fé gilda þó alltaf.

FYRIRKOMULAG

Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016, sem Alþingi samþykkti 2012, segir að gera eigi rammasamninga við stærri félagasamtök og skoða möguleika á nýliðastyrkjum. Verklök voru áætluð fyrir september, 2013. Ekki tókst að halda þá tímaáætlun en rammasamningar hafa verið í virkri skoðun að undanfögnu. Að baki liggur meðal annars sú reynsla af úthlutanaférlinu að mikill getumunur er á stórum félögum með alþjóðlega bakhjarla og tengingar og litlum félögum, eða sjálfsprottnum félögum án slíkra alþjóðatengsla. Kunnátta í uppsetningu verkefna, skýrslugerð og eftirliti er afar mismunandi milli félagasamtaka á Íslandi og það hefur áhrif á möguleika þeirra á að senda inn styrkhæfar umsóknir.

Líkt og lesa má úr ályktun Alþingis eru uppi hugmyndir um þrenns konar úthlutunarleiðir: 1) rammasamninga við stærstu félagasamtökin, 2) úthlutanir eins og nú eru til annarra og 3) nýliðastyrki, sem ekki eru skilgreindir nánar. En um hvað snúast rammasamningar og hvernig er hægt að styrkja „nýliða“ á þessu sviði þannig að samt sé tryggt að farið sé vel með almannafé?

Til að skoða rammasamninga betur er nærtækast að líta til Norðurlandanna og Írlands. Í öllum tilvikum er boðið upp á rammasamninga við stærri borgarasamtök – stundum nefndir „strategískir partnerar“ eða nánir samstarfsaðilar – og svo margvíslegan annan stuðning, gjarnan í formi stuðnings við einstök verkefni. Verulegur munur er á rammasamningum og verkefnastuðningi.

Rammasamningar eru gerðir við borgarasamtök sem er treyst fyrirfram til að velja sjálf einstök verkefni innan ákveðins málefna sviðs en þess hins vegar krafist á móti að þau gefi góðar skýrslur um það í hvað peningunum hefur verið varið. Áður en rammasamningur er gerður eru samtökin metin í eins konar stjórnsluúttekt en mismunandi er hvernig það er gert og hversu ítarlega er farið í saumana á hverjum samtökum. Venjulega þurfa samtök sem fá rammasamning að hafa flekklausan feril í samstarfi við ráðuneytið eða stofnunina sem um er að ræða.

Verkefnastuðningur er yfirleitt eingöngu veittur samtökum sem ekki hafa rammasamninga þó það sé ekki einhlítt. Þau þurfa venjulega að leggja fram tillögur um ákveðin verkefni, sem þó geta oft verið fremur stór og til nokkurra ára. Mismunandi er hvort borgarasamtök þurfa að sækja um stuðning í ákveðnum umsóknargluggum (eins og er á Íslandi) eða hvort þau geta sótt um hvenær sem er. Sum lönd eru með útboð á verkefnum, eða „kall“ (Call for Proposals), en þá eru félög hvött til að senda inn tillögur að verkefnum sem hafa það markmið að ná ákveðnum árangri á skilgreindu málefna sviði.

Svo dæmi sé tekið, þá þarf félag sem fær samstarfssamning (rammasamning) við finnska utanríkisráðuneytið að uppfylla eftirfarandi skilyrði:¹³⁵

- að vera hæf borgarasamtök skráð í Finnlandi.
- að hafa mikinn fjölda félaga og góðan orðstír.
- að það og samstarfsaðilar á vettvangi hafi lýðræðislegt og opið ákvarðanatökuférl.

¹³⁵ Utanríkisráðuneyti Finnlands, 09.05.2012, NGOs / CSOs development cooperation; partnership organisations' selection criteria

- að markmið samtakanna og samstarfsaðila þess njóti hylli í samfélaginu og séu í almannabágu.
- að vera í samræmi við stefnu Finnlands og viðtökulandsins í þróunarsamvinnu.
- að vera virðisaukandi fyrir framkvæmd finnskrar þróunarsamvinnustefnu.
- að þróa starfsemi sína þannig að stöðugt sé unnið að umbótum.
- að hafa getu til að undirbúa langtíma þróunarsamvinnuverkefni sem er byggt á stefnu samtakanna.
- að samtökin hafi sérfræðipækkingu á sviði þróunarsamvinnu: Góða þekkingu á staðháttum og aðstæðum á vettvangi, hafi getu til að meta vandamál sem upp koma og leysa þau. Metin er geta viðkomandi til að þróa hágæðaferla í þróunarsamvinnu.
- að geta sýnt fram á góðan feril og árangur við framkvæmd verkefna.
- að hafa gott gæðamatskerfi og ferla við að fylgjast með árangri verkefna.
- að hafa þjálfað starfsfólk í fjárumsýslu; nægilegan fjölda starfsfólks til að skipuleggja innra eftirlit; gott skipulag við fjáröflun fyrir þróunarsamvinnu, og jafnvægi í efnahagsreikningi.
- að samtökin leggi mat á starfsemi sína með reglubundnum hætti; þau verða að hafa næg fjárráð til að greina árangur af starfi sínu, gera viðeigandi tillögur til lagfæringa og fara eftir þeim.
- að samtökin hafi getu til að upplýsa almenning um árangur af starfi sínu; til bóta er að þau geti frætt almenning og tekið þátt í umræðum um þróunarsamvinnu á breiðum grunni.
- að samtökin stuðli að góðum og opinskáum stjórnarháttum og vinni gegn spillingu.
- að samtökin hafi opinber meginmarkmið og siðareglur, annað hvort eigin eða undirgengist alþjóðlegar reglur.
- að samtökin hafi aðgang að breiðu samstarfsneti heima og alþjóðlega.
- að ef samtökin eru aðilar að alþjóðlegum samtökum þá taki þau virkan þátt í stjórn þeirra.
- að samtökin hafi góða og virka samvinnu við samstarfsfélög á vettvangi, sem hafi nægilega marga féлага eða stuðningsmenn, og geti unnið með viðkomandi til að bæta getu þeirra.

Þegar samstarfsaðili hefur verið valinn þá heldur hann þeirri stöðu varanlega eða þar til hann missir hana af einhverjum orsökum. Finnska utanríkisráðuneytið fór í gegnum ítarlegt valferli nýlega og valdi að lokum sextán samtök sem fá rammasamninga við ráðuneytið. Endanleg ákvörðun varðandi fimm síðustu borgarasamtökin, sem voru valin, var tekin síðastliðinn nóvember, eftir ferli sem tók eitt og hálf ár. Innan ráðuneytisins er litið svo á að hér séu komnir þeir nánú samstarfsaðilar sem ráðuneytið vilji hafa um ókomin ár.

Lágmarks mótframlag félagasamtakanna er 15% en opinber framlög eru 85%. Í rammasamningi er kveðið á um markmið samningsins en ekki eru lögð fram eiginleg verkefnaskjöl. Það er einkenni rammasamninga að í þeim er kveðið á um starf að ákveðnum markmiðum – og þá stundum tilgreint hvar starfið eigi að fara fram – en ekki er samið um sjálf verkefni.

Til að taka eitt skýrt dæmi um rammasamning má skoða rammasamning norsku þróunarsamvinnustofnunarinnar NORAD við norska regnskógasjóðinn, Regnskogfondet. Samningurinn er fyrir árin 2013-2017, hljóðar upp á 82 milljónir norskra króna á ári (samtals 410 NOK, eða tæplega átta milljarða íslenskra króna) og kemst fyrir á átta blaðsíðum. Í viðhengi er

áætlun um hvernig féð verði notað. Samkvæmt samkomulaginu leggur norska ríkið fram 90% af kostnaði en Regnskogfondet 10% og fær að nota 7% af framlagi ríkisins til almenns umsýslukostnaðar, sem ekki þarf að gera grein fyrir. Meiriháttar breytingar á áætlun á Regnskogfondet að tilkynna NORAD.

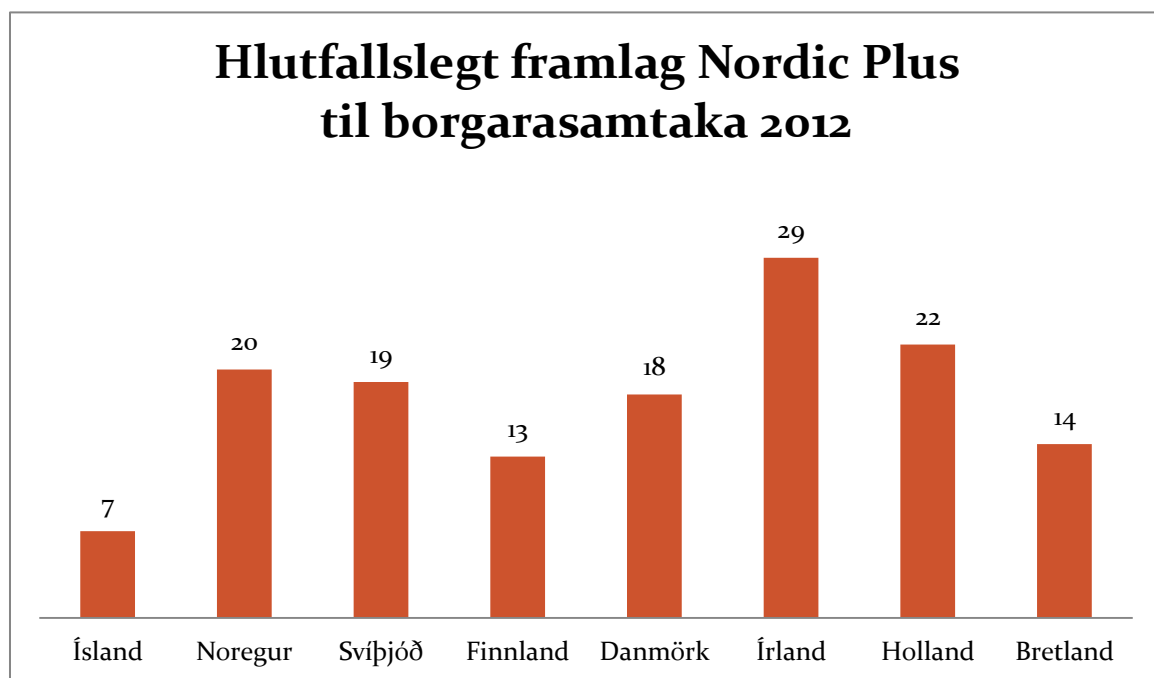
Yfirfærslur fjármuna eru gerðar hálfárslega í samræmi við fjárþörf verkefna. Samtökin senda NORAD árlega fjárhagsáætlun til staðfestingar og allar áætlanir og skýrslur eiga að vera opinberlega aðgengilegar. Ársskýrsla sem Regnskogfondet sendir NORAD á ekki að vera lengri en 20 síður og mælt er fyrir um hvað skuli koma fram í henni, meðal annars að áherslan skuli vera á árangur af verkefnum. Samstarfsaðilarnir funda árlega og ákvæði er um að fulltrúar ráðuneytisins skuli heimsækja tiltekið verkefnissvæði árlega. Í þessum og öðrum rammamálum eru afar skilmerkileg ákvæði um hvernig skuli unnið að því að koma í veg fyrir spillingu og misnotkun á fé og um upplýsingaskildu samtakanna við NORAD.

Hér er ekki fjallað sérstaklega um nýliðastyrki, enda umræður um þá stutt komnar. Við útfærslu þeirrar hugmyndar er ástæða til að skoða reynslu annarra þjóða, til dæmis Finna sem gera minni kröfur til umsókna um styrki undir 10.000 evrum.

Nokkur þróun hefur orðið í þá átt hér á landi að úthlutunum úr sjóðum sé útvistað til sérhæfðra stofnana. Ástæðan er meðal annars sú að þegar um er að ræða úthlutanir á opinberu fé er mikilvægt að til staðar sé ákveðin sérþekking á úthlutunum, ekki bara á málefnum sem úthlutað er til. Þannig hefur Rannís nú umsjón með tólf sjóðum sem áður voru hýstir í Menntamálaráðuneytinu. Þá hefur Rannís ákveðna þekkingu á þróunarsamstarfi í gegnum samstarf við Utanríkisráðuneytið, en Rannís hefur umsjón með verkefnum sem falla undir Þróunarsjóð EFTA.

Rannís skilgreinir sig sem sérfræðinga í að reka sjóði. Á vegum stofnunarinnar eru bæði sjóðir sem eru sjálfstætt stjórnvald, þannig að ákvörðun þeirra er endanleg, og sjóðir sem enda í ákvörðun ráðherra. Í öllum tilfellum geta umsækjendur kært til Umboðsmanns Alþingis. Þegar Rannís rekur sjóði, sem eru undir ákveðnum ráðuneytum, þá gerir stofnunin samning við ráðuneytið, gjarnan um fasta þóknun til ákveðins árafjölda. Þóknun Rannís getur verið 3-6% af upphæðinni sem úthlutað er.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND



Í samtölum við embættismenn á Norðurlöndum, Írlandi og Lúxemborg, sem sjá um úthlutanir fjár til borgarasamtaka, kom fram að víðast hvar væri þróunin í átt frá minni verkefnasamningum, enda kosta þeir mikla umsýslu. Fjármagni er í auknum mæli beint til stærri borgarasamtaka. Algengt er að um 70 prósent fjár fari til samtaka með rammasamninga. Í því skyni að gefa minni félögum líka möguleika á að fá styrki hafa þau verið hvött til að mynda regnhlífarsamtök, sem fá fé til úthlutunar til eigin aðildarfélaganna samkvæmt reglum sem hið opinbera setur. Tilgangurinn er að minnka álag á veitandann. Þannig var nefnt sem dæmi í Danmörku að árið 1999 hefðu 25 starfsmenn unnið í þeirri deild utanríkisráðuneytisins sem útteildi fé til mannúðaraðstoðar borgarasamtaka. Nú væru þeir fimm.

Innan DAC er töluverð umræða um þessi mál og menn reyna að læra hver af öðrum. Fram kom að margir litu til IrishAid, sem þykir vera framarlega á þessu sviði. Hjá IrishAid sögðust starfsmenn reyndar hafa lært margt af DfID í Bretlandi. Sum ríki veita fé til borgarasamtaka í viðtökulandinu, í gegnum sendiráðin þar, en önnur eru að hætta því og kjósa fremur að fara í gegnum borgarasamtök í heimalandinu. Umsýsla vegna beinna framlaga í viðtökulandinu hafi reynst of viðamikil.

Í viðamikilli skýrslu sem SIDA lét gera¹³⁷ kemur fram að umsýslukostnaður vegna lítilla styrkja hafi gert það að verkum að í auknum mæli vinni SIDA með stórum samtökum sem er treyst til að vinna að markmiðum sænskra stjórnvalda í þróunarsamvinnu með fagmennsku, góða stjórnsýslu og trausta umsýslu fjár að leiðarljósi. Skýrslan gagnrýndi að tilhneiging væri til að leita einkum til borgarasamtaka til að framkvæma stök félagsleg verkefni. Fremur ætti að leggja

¹³⁶ Samkvæmt útreikningi sem gerður var í samráði við DAC og utanríkisráðuneytið (rúnað af í næstu heilu tölu): <http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6,4&f=2:1,3:51,5:3,7:1&q=2:1+3:51+5:3+7:1+1:2,3,4,5,6,58,7,8,9,10,11,60,12,13,14,61,15,16,17,18,62,19,63,75,20,21,22,23,24,G2+6:2012+4:1,31,32,137,5>

¹³⁷ http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Review-of-Civil-Society-Support-Modalities-at-Sida-HQ-and-Swedish-Embassies---Final-report_3475.pdf

áherslu á málsvarahlutverk borgarasamtaka og styðja þau til að berjast fyrir hagsmunum berskjaldaðra í lýðræðislegri umræðu heima fyrir.

Samtöl við fjölmarga starfsmenn ráðuneyta og þróunarsamvinnustofnana á Norðurlöndum og annars staðar, auk nokkurra starfsmanna félagasamtaka, leiddu ýmislegt í ljós sem hafa mætti í huga við starf að málefnum félagasamtaka, sem taka þátt í þróunarsamvinnu, hér á landi:

- Náin samvinna við borgarasamtökin er liður í því að mynda traust milli aðila sem getur, ef vel er að verki staðið, skilað sér í bættu verklagi, betri umsóknum, greinarbetri skýrslum og þar af leiðandi betri meðferð á opinberu fé og minni þörf fyrir kostnaðarsamt eftirlit af hálfu hins opinbera.
- Alls staðar á Norðurlöndum leggja eftirlitsaðilar mikla áherslu á borgarasamtökin sjálf hafi strangt eftirlit með því fé sem þeim er treyst fyrir. Á sama tíma er ljóst að þörfin er mest við aðstæður þar sem erfitt er að fylgjast nákvæmlega með notkun fjárens (fátækustu löndin, mesta neyðin). Því er stöðugt verið að leita leiða til að viðhalda eftirliti en hvetja samt borgarasamtök til að taka að sér flókin verkefni á erfiðum svæðum, jafnvel þó að því fylgi fjárhagsleg og önnur áhætta.
- Hvað varðar mannúðaraðstoð, er litið til félagasamtaka sem þeirra sem mesta þekkingu og viðbragðssnerpu hafi á vettvangi. Því leggja stjórnvöld töluvert upp úr samskiptum við borgarasamtök í því skyni að afla upplýsinga um stóra atburði og aðstæður á skaðasvæðum.
- Mismunandi er hversu mikla áherslu stjórnvöld leggja á að verkefni félagasamtaka séu í takti við opinberar áherslur í þróunarsamvinnu. Sums staðar er litið svo á að starf félagasamtaka hafi gildi í sjálfu sér en annars staðar er reynt að sveigja starf þeirra að hinum opinberu áherslum. Hið fyrra virðist þó algengara.
- Alls staðar hefur fundist leið til að tryggja fjármögnun verkefna sem ná yfir mörg ár, þó að víðast hvar séu framlög háð árlegum fjárveitingum þingsins. Sums staðar eru umsamdar upphæðir til nokkurra ára lagðar strax til hliðar, inn á bankareikning, um leið og samningur er gerður. Annars staðar er komið inn í samninginn fyrirvara um fjárveitingar en reynt að sjá til þess að ekki þurfi að grípa til þess ákvæðis.
- Víða er mikill pólitískur þrýstingur á fjárveitingar til félagasamtaka. „NGOs are untouchables,” sagði einn viðmælandi, sem sárnaði hversu mikið fé fór til félagasamtaka því að það dreifði athyglinni frá áherslumálum stjórnvalda.

Samvinna framlagsríkja við borgarasamtök fer bæði fram í heimalandinu, það er í höfuðstöðvum, og á vettvangi. Eftirfarandi yfirlit fjallar einkum um úthlutanir í heimalandinu. Þá er fé einnig veitt til félagasamtaka í því skyni að fræða almenning heima fyrir um þróunarmál en fjallað er nánar um það í kaflanum Fræðsla og upplýsingar:

Noregur

- NORAD er með 30 rammamögnunum við borgarasamtök á sviði þróunarsamvinnu og auk þess 30 verkefnasamninga til nokkurra ára. Sendiráð eru ætíð höfð með í ráðum þegar samningar varða verkefni í löndum þar sem sendiráð eru og þau taka einnig

ákvarðanir um mikið af verkefnum sem samið er við norsk eða alþjóðleg borgarasamtök um að framkvæma.

- Utanríkisráðuneytið gerir samninga við borgarasamtök á sviði mannúðaraðstoðar, bæði rammamninga og samninga um verkefni. Sömu samtökin geta gert nokkra samninga á mismunandi sviðum. Umræða er um það í ráðuneytinu að leggja fremur áherslu á stærri styrki til færri samtaka. Þau borgarasamtök sem fengu hæstu styrkina 2012 voru, í röð frá þeim sem fengu mest: Norski Rauði krossinn, Norska flóttamannahjálpin, Hjálparstarf norsku kirkjunnar, Norska þjóðarhjálpin (Norsk folkehjelp sem er hjálparstofnun verkalýðshreyfingarinnar), Save the Children Noregi.

Danmörk¹³⁸

- Rammasamningar um þróunarsamvinnu við sex borgarasamtök (Care Danmark, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, Ibis, Mellempfolkeligt Samvirke og Red Barnet). Samningar til margra ára við samtök sem hafa sýnt faglega og stjórnunarlega getu til að skipuleggja og framkvæma verkefni í þróunarsamvinnu. Grunnhugmyndin er að samtökin ákveða sjálf verkefni, hafa eftirlit með þeim og meta.
- Styrktarsamningar (tilskudsordningar) við önnur stærri borgarasamtök um einstök stærri verkefni, fleiri samhangandi verkefni fyrir yfir 5 milljónir danskra króna eða undirbúning verkefna yfir 65.000 danskra króna.
- Verkefnastuðningur (puljeordningar) við einstök verkefni á afmörkuðum sviðum.
- Mannúðaraðstoð: Sérstakir samstarfssamningar gerðir við tíu borgarasamtök og alþjóðastofnanir. Verið er að breyta úthlutunarkerfinu í anda þess sem IrishAid notar, þar sem náð er fylgst með framgangi verkefna og stöðugar árangursmælingar hafa áhrif á upphæð úthlutana ár frá ári.

Þegar samningar eru gerðir um framlög til margra ára þá er upphæðin öll sett inn á bankareikning, strax í upphafi. Þannig er tryggt að fjármagn sé til reiðu fyrir verkefnið frá upphafi til enda. Nýjar áherslur eru á borgarasamtök sem málsvara berskjaldaðra hópa heldur en beina aðstoð við slíka hópa.

Finnland

- Rammasamningar við 16 nána samstarfsaðila til ótiltekins tíma.
- Árlegur umsóknargluggi fyrir verkefni. Verkefnisskjöl þurfa að fylgja ef sótt er um fyrir meira en 100.000 evrur, eða um 15 milljónir króna. Öll skjöl og umsýsla er á rafrænu formi.
- Fjárveitingar til þróunarsamvinnusjóða, sem útdeila fé til félagasamtaka í viðtökulöndum og alþjóðlegra samtaka á vissum málefnasviðum.
- Úthlutað er til neyðar- og mannúðarverkefna tvisvar á ári, þannig að í febrúar/mars er úthlutað 75-80% af tiltæku fé en afgangnum í ágúst/september.

¹³⁸ Sjá: <http://um.dk/da/danida/samarb/civ-org/stoetteform/>

Gæðamatsnefnd hittist vikulega og staðfestir öll framlög, hvort sem er til félagasamtaka eða annarra, nema þegar um er að ræða mannúðaraðstoð. Í raun eru eingöngu framlög yfir 200.000 evrum, rúmum þrjátíu milljónum íslenskra króna, tekin til skoðunar. Ráðherra tekur ákvörðun um framlög til neyðaraðstoðar innan þriggja sólarhringa frá því neyðarástand skapaðist. Þróað hefur verið rafrænt umsjónarkerfi með verkefnum sem heldur utan um bæði umsóknir félagasamtaka og verkefnum sem til verða í framhaldinu.

Írland

- Rammasamningar (IrishAid Programme Grant): Umfangsmiklir samningar við helstu og traustustu samstarfsaðila IrishAid. Tilgangurinn er að ná ákveðnum markmiðum, yfirleitt í mörgum löndum yfir nokkurra ára tímabil. Áhersla er lögð á virkt eftirlit og árangursmælingar.
- Verkefnastuðningur (Civil Society Project Funding): Árlegur umsóknargluggi fyrir borgarasamtök sem uppfylla ákveðin skilyrði.
- Mannúðaraðstoð: Þrenns konar úthlutanir; til almennra mannúðarverkefna, forvarna og endurreisnar, og til skjótra viðbragða við neyð.

ÁLYKTANIR

- Framlög borgarasamtaka eru umtalsverður hluti af heildarstuðningi Íslands við fátæk lönd.
- Borgarasamtakaflóran er ákaflega margbreytileg; flest íslensku félögin vinna á einhvern hátt með börnum; fá vinna að eiginlegri þróunarsamvinnu á breiðum grundvelli; nokkur taka þátt í mannúðaraðstoð; flest tengjast alþjóðlegum netum.
- Íslensk stjórnvöld nota borgarasamtök sem samstarfsaðila í þróunarsamvinnu í minni mæli en stjórnvöld í nágrannalöndunum. Enn er nokkuð í land með að íslensk stjórnvöld hafi farið eftir ráðleggingum DAC varðandi umgjörð samstarfs við borgarasamtök. Úthlutanaferlið þarfnast skoðunar út frá sjónarmiðum um opna stjórnsýslu.
- Óheppilegt er að ráðuneytið skuli vera með viðmiðunarlista, sem virðist eiga að hafa nokkurt gildi við mat á umsóknum, þegar í raun er ekkert tillit tekið til hans.
- Nokkrar efasemdir eru uppi um að lítil íslensk borgarasamtök hafi burði til að sækja um opinber framlög, nota þau og gefa haldgóðar skýrslur um nýtingu fjárins.
- Alþingi hefur ákveðið að innleiða rammasamkomulagskerfi og nýliðastyrki en ekki er búið að útfæra það, hvað þá innleiða. Samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016 að er fyrirhugað að úthlutanir fari fram með 1) rammasamkomulögum, 2) verkefnaframlögum og 3) nýliðastyrkjum.
- Mikil og löng reynsla er af rammasamningum í nágrannaríkjum og nokkuð auðvelt ætti að vera að finna módel sem hægt væri að laga að íslenskum aðstæðum. Ef farið er út í

nýliðastyrki þarf að vera ljóst hver tilgangurinn með þeim er og hvernig ætlunin er að hjálpa nýliðunum að þróa sig sem trausta samstarfsaðila.

- Hægt væri að útvista úthlutunum, öllum eða ákveðnum hluta þeirra, til stofnunar eins og Rannís, sem sérhæfir sig í að reka sjóði.
- Í nágrannaríkjum er töluverð þróun í þá átt að bæta úthlutanakerfi, meðal annars með það að markmiði að lágmarka umsýslu þróunarsamvinnustofnana og ráðuneyta en leggja meiri ábyrgð á herðar borgarasamtakanna sjálfra um að mæla árangur starfsins og berjast gegn spillingu.
- Víðast hvar annars staðar eru mismunandi aðferðir notaðar við úthlutun fjár til þróunarsamvinnuverkefna og neyðar- og mannúðarverkefna. Hér er sama ferlið notað.
- Úthlutanir til félagasamtaka hafa í raun ekki verið liður í heildstæðri sýn stjórnvalda á það að hvernig ná megi ákveðnum markmiðum í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Undantekning á því er þó sá þrýstingur sem Utanríkisráðuneytið hefur sett á borgarasamtök að taka tillit til kynjasjónarmiða í skipulagi og framkvæmd verkefna, sem er afar jákvætt.
- Töluvert samstarf er við fræðasamfélagið á ýmsum sviðum þróunarsamvinnu og áætlað er að auka það enn. Slíkt samstarf er til þess fallið að treysta stöðir þróunarsamvinnunnar og auka þekkingu og skilning almennings á málaflokknum.

TILLÖGUR

1. **Heildstæð stefna verði mótuð um þátttöku borgarasamtaka í þróunarsamvinnu** sem feli í sér:
 - a. Rammasamninga við stærri borgarasamtök
 - b. Árlegar úthlutanir til annarra borgarasamtaka svipað og nú er
 - c. Nýliðastyrki ætlaða minni borgarasamtökum; hámarksúthlutun 4 m.kr.
 - d. Styrki sem fræðasamfélagið geti sótt í til eflingar rannsókna á þróunarmálum
 - e. Rannís verði fengið til ráðgjafar um fyrirkomulag árlegra úthlutana og verklagsreglur varðandi þær.
2. **Rammasamningar verði með því móti að gerðir verði rammasamningar við fá, stór borgarasamtök til fjögurra ára**, sem byggji á markmiðslýsingum í tilteknum geirum yfir allt tímabilið.
 - a. Fjórða árið verði notað til þess að fara yfir árangurinn sem náðst hefur á undangengnum þremur árum og til að undirbúa næsta fjögurra ára rammasamning.
 - b. Samtökin beri árlega undir samningsaðilann (sem getur verið annað hvort ráðuneytið eða ÞSSÍ) fjárhags- og framkvæmdaáætlanir næsta árs.
3. **Úthlutanir verði með svipuðu móti og nú er**, nema:
 - a. Óskað verði eftir umsóknum einu sinni á ári, til dæmis snemma vors.
 - b. Opnað verði fyrir umsóknir vegna þróunarsamvinnuverkefna til allt að fjögurra ára.
 - c. Þróað verði rafrænt umsýjónarkerfi með umsóknum og verkefnum sem hljóta stuðning.

4. **Aukin áhersla verði lögð á að framlög til borgarasamtaka nýtist til að ná þróunarsamvinnumarkmiðum stjórnvalda**, til dæmis með því að:
 - a. Rammasamningar taki að einhverju leyti mið af markmiðum þróunarsamvinnuáætlunar.
 - b. Framlögum í árlegum úthlutunum og nýliðastyrkjum verði þannig háttað að líklegra sé að framlög verði til þess að vinna að markmiðum í þróunarsamvinnuáætlun.
5. **Skýrar reglur verði settar um opna stjórnsýslu í tengslum við framlög.**
 - a. Öll helstu verkefnaskjöl vegna verkefna sem fá framlög úr ríkissjóði verði birt opinberlega á vef viðkomandi samtaka.
 - b. Ársskýrslur verkefna verði birtar opinberlega á vef viðkomandi samtaka.
 - c. Úttektarskýrslur verkefna verði birtar opinberlega á vef viðkomandi samtaka.
6. **Ákvarðanaferli um úthlutun framlaga verði bætt.**
 - a. Núverandi verklagsreglur verði notaðar sem grundvöllur einkunnagjafa sem á endanum er ráðandi um það hvort umsókn er samþykkt. Þannig verði gefnar einkunnir, t.d. á skalanum 1-4, varðandi punkta í greinum 5.1 og 5.2 í verklagsreglum ráðuneytisins. Umsóknum er svo á endanum ráðað upp eftir einkunnum og úthlutað eftir því hversu miklu fé er til að dreifa.
 - b. Einkunnagjöf verði útvistað og fari þannig fram að tveir sjálfstæðir verktakar fari, hvor í sínu lagi, yfir allar umsóknir. Sé mikið ósamræmi í einkunnagjöf verði þriðji verktakinn fenginn til að fara yfir umsóknirnar. Verði enn mikið ósamræmi í einkunnagjöf taki verkefnateymi af skarið um niðurröðun umsókna. Verkefnateymi, undir formennsku skrifstofustjóra, taki saman minnisblað um niðurstöðuna sem fari til ráðherra til endanlegrar ákvörðunar.
 - c. Ef umsókn sem fær lægri einkunn er tekin fram fyrir aðra skal færa sérstaklega rök fyrir þeirri niðurstöðu. Þetta gæti til dæmis gerst ef vilji er til að ná pólitísku markmiði en þá þarf það að koma fram með formlegum hætti.
 - d. Allir sem senda inn umsóknir eigi rétt á endurgjöf, bæði skriflegri og í formi funda þar sem farið er yfir kosti og galla umsóknanna.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Tillaga 1, 2 og 3

Stefnumótun er yfirstandandi innan utanríkisráðuneytisins um samvinnu við borgarasamtök á svipuðum nótum og hér er gerð tillaga um. Þróunarsamvinnuáætlun gerir ráð fyrir rammasamningum, úthlutunum og nýliðastyrkjum. Með því að gera rammasamninga við stærri félagasamtökin, á svipuðum nótum og gert er í nágrannaríkjum, má virkja krafta stærri samtaka við að ná tilteknum árangri yfir lengri tíma en lágmarka um leið umsýslu í utanríkisráðuneytinu með einstaka verkefnum.

Hér er lagt til að hægt verði að styrkja fræðasamfélagið til rannsókna á þróunarmálum. Um yrði að ræða nýjan styrkjaflokk. Tilgangurinn er að efla fræðilega umfjöllun hér á landi um þróunarsamvinnu, til dæmis með því að styðja doktorsverkefni, vettvangsferðir fræðimanna og annað slíkt. Slíkur styrkjaflokkur gæti líka náð yfir samstarf milli fræðastofnana, til dæmis háskóla á Íslandi og háskóla í þróunarlandi. Lagt er til að þetta verði skoðað nánar áður en af verður.

Með rammamningum við stærri borgarasamtök er aukið rými fyrir minni borgarasamtök að sækja um framlög til einstakra verkefna. Ekki er gert ráð fyrir að stærri borgarasamtök geti sótt um árlegar úthlutanir þó að þau geti áfram sótt um framlög til skyndilegrar neyðar sem upp kemur.

Mælt er með því að hægt sé að sækja um úthlutanir til allt að fjögurra ára, með fyrirvara um fjárlög hvers árs. Með því móti geta borgarasamtök skipulagt starf sitt til lengri tíma og þannig er í raun opnað fyrir framlög til þróunarsamvinnuverkefna sem eru yfirleitt skipulögð til nokkurra ára.

Þörf er á að leiða sum borgarasamtök í gegnum umsóknarferlið og aðstoða þau við að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til umsókna. Hér er tekið undir þörfina fyrir nýliðastyrki. Slíkir styrkir eiga að vera lágir og hafa þann tilgang að byggja upp getu viðkomandi samtaka til að sækja um hærri fjárhæðir í reglulegum úthlutunum. Ekki er ráðlagt að minni kröfur séu gerðar um slíka styrki en hins vegar ætti að skoða hvort útvega ætti umsækjendum sem fá nýliðastyrki mentor, sem aðstoðaði við gerð umsóknarinnar og undirbúning gagna. Nýliðastyrk ætti eingöngu að úthluta einu sinni til hvers samtaka, eða í mesta lagi tvisvar ef þörf er talin á því.

Tillaga 4

Í þessari skýrslu er lögð áhersla á viðleitni til að ná skilgreindum árangri verkefna sem ráðist er í. Ísland sem lítið framlagsríki þarf að skerpa áherslur og það þarf að gilda um verkefni borgarasamtaka einnig. Samanburður við önnur lönd leiðir í ljós að víðast hvar er töluverður samfélagslegur þrýstingur á að styðja borgarasamtök til góðra verka, jafnvel þó að þau verk séu ekki alltaf á áherslusviði opinberrar þróunarsamvinnu. Hugsunin er sú að stuðningur við starfsemi borgarasamtaka í viðtökulandinu – í gegnum samstarfssamtök þeirra í framlagslandinu – sé markmið í sjálfu sér. Stuðningurinn hafi auk þess í för með sér að skilningur aukist á þróunarsamvinnu meðal almennings í framlagslandinu.

Hér þarf að fara einhvern milliveg. Meiri kröfur má gera til borgarasamtaka sem fá rammamninga til langs tíma en þeirra sem fá úthlutað lægri fjárhæðum til einstakra verkefna. Því er hér lagt til að við gerð rammamninga sé reynt að stýra stuðningi stjórnvalda í þá átt að framlögin styðji við markmið stjórnvalda samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun hvers tíma.

Við úthlutanir til einstakra verkefna ætti einnig að líta til markmiða stjórnvalda en hægt væri að gera um það eitthvað minni kröfur. Þannig væri hugsanlegt að styðja verkefni sem ekki falla nákvæmlega inn í áherslur en hafa sterka skírskotun til þverlægra áherslna, sem eru jafnrétti og umhverfismál.

Tillaga 5

Við úthlutun á opinberu fé er mikilvægt að viðhafa eins opna stjórnsýslu og frekast er unnt. Gera má kröfu til samtaka sem fá úthlutað opinberu fé að þau starfi einnig samkvæmt þeim kröfum um gegnsæi sem almennt er farið að gera í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Kröfur um birtingu á heimasíðu eru til viðbótar kröfum sem gerðar eru – og ber að gera – um framlagningu skjala á borð við ársreikning og ársskýrslu.

Með kröfum um birtingu tiltekinna skjala, svo sem ársskýrslna verkefna og úttekta, á vefsíðum samtakanna er stuðlað að því að almenningur geti fengið upplýsingar um framgang verkefna sem njóta opinberra framlaga. Mikilvægt er að haft sé samráð við borgarasamtökin við gerð

reglna um þetta, þannig að enginn misskilningur verði um það hvaða plögg beri að birta. Í einhverjum tilvikum geta verið málefnalegar ástæður fyrir því að birta ekki ákveðin skjöl og þá þarf að fara yfir það.

Tillaga 6

Þó að faglega sé staðið að mati á verkefnum nú þá hafa borgarasamtök kvartað undan því að oft sé óljóst hvers vegna eitt verkefni fær úthlutun fremur en annað. Mikilvægt er að hægt sé að tryggja lágmarksgegnisæi. Það má til dæmis gera með einkunnagjöf eftir fyrirframgefnum skilgreiningum. Hér er lagt til að utanaðkomandi sérfræðingum verði falin slík einkunnagjöf. Þeirra mat fer síðan inn í verkefnateymi innan þróunarsamvinnuskrifstofu, sem tekur endanlega afstöðu til úthlutana á grundvelli fyrirbyggjandi einkunnagjafar og þess fjár sem til úthlutunar er.

Hér er lagt til að mat á fyrirbyggjandi umsóknum geti farið til þriðja matsaðila ef mikið ósamræmi er í einkunnagjöf. Tilgangurinn er að verkefnateymið hafi sem skýrastar upplýsingar um mat á fyrirbyggjandi umsóknum þannig að hún þurfi ekki sjálf að leggjast í matið, sem getur verið tímafrekt. Sjá nánar um verkefnanefnd í kaflanum Árangursmat og eftirlit.

Borgarasamtök sem fá höfnun ættu samkvæmt þessu kerfi heimtingu á að fá útskýringu á því, sem yrði þá með tilvísun í einkunnagjöfina. Verði umsókn hafnað þrátt fyrir að hún hafi fengið hærri einkunn en umsókn sem er samþykkt þyrfti að gera sérstaka grein fyrir ástæðunni. Viðkomandi borgarasamtök ættu bæði heimtingu á að fá útskýringu á slíkri niðurstöðu fari þau fram á það.

14. Árangursmat og eftirlit

Fjárveitingarvaldið er í höndum þingmanna sem hafa rætur í sínum kjördæmum og heyra reglulega frá þeim sem njóta gæðanna sem eru til ráðstöfunar. Ef vegir fara úr skorðum eða bætur ekki greiddar á tíma þá er kjósendum að mæta. Þannig er það ekki í þróunarsamvinnu. Verkefni sem fara úrskaiðis geta haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir þúsundir einstaklinga en þeir eru íslenskum þingmönnum, sem veita féð úr sjóðum skattgreiðenda, ósýnilegir. Hvert á afrískt barn að kvarta sem veikist af kóleru af því að kamar fylgdi ekki borholunni sem komið var upp í þorpinu? Hvern á flóttamaður að bera sig upp við ef hann þarf að sofa undir berum himni með fjölskyldu sinni af því að tjaldið sem honum var lofað kom morkið á staðinn?

Eftirlit með notkun fjár kemur til móts við þá sérstöðu í hjálparstarfi að þeir sem njóta aðstoðarinnar eru óvenjulega berskjaldaðir gagnvart þeim sem hjálpa veita. Eftirlit og árangursmat á að tryggja að fjármagn sé nýtt eins og til er ætlast og hjálpar okkur að skilja áhrif verkefnanna og skýrir ábyrgð allra viðkomandi. Svo dæmi sé tekið þá komust matsmenn að því í Eþíópíu að næringarverkefni skiluðu ekki árangri af því að þau náðu til barna sem voru annað hvort of gömul til að njóta góðs af aðstoðinni eða þjádust ekki af næringarskort. Með þessar upplýsingar að vopni var hægt að breyta verkefninu til að auka líkur á raunverulegum árangri. Hér var ekki um íslenskt verkefni að ræða.

Gegnsæ eftirfylgni með starfinu hjálpar líka:

- Stjórnvöldum í viðtökulandinu að skipuleggja nýtingu aðstoðarinnar.
- Almennungi í viðtökulandinu að veita stjórnvöldum aðhald.
- Almennungi í framlagslandinu að skilja hvernig skattfé þeirra er nýtt til að vinna gegn fátækt í heiminum.
- Framlagslöndum og öðrum gefendum að samhæfa hjálparstarfið.

ÁRANGURSMÆLINGAR

Hægt er að gefa skýrslur um þróunarhjálp með ýmsum hætti. Einfaldasta leiðin – sú sem var lengi ríkjandi – er að segja frá því sem var gert. Skýrslur sem telja upp fjölda brunna sem var komið upp, fjölda skólabygginga sem voru reistar og fjölda hjúkrunarfræðinga sem fengu uppfræðslu segja í raun ágæta sögu af nýtingu fjárins. Slíkar skýrslur er auðvelt að endurskoða og ef einhver fjárútlát eru óvenjuhá má bregðast við því.

Ef slík skýrsla þykir ekki fullnægjandi þá má ganga skrefinu lengra. Þá er hægt að tiltaka hversu marga aðstoðin snertir. Ekki er lengur bara sagt að tíu brunnnum hafi verið komið upp í fimm þorpum heldur skoðað hversu margir njóta þess að þurfa ekki að ganga þrjá kílómetra eftir vatni. Tiltölulega auðvelt er að reikna út hversu mörg börn komast í skóla vegna þess að búíð er að byggja nýjar skólastofur.

En jafnvel slíkar skýrslur segja ekki alla söguna um hinn raunverulega árangur af starfinu. Tilgangur þróunarsamvinnu er að vinna með fólki þannig að það geti risið úr fátækt, orðið heilbrigðara, bætt menntun sína, öðlast betra líf. Og þá vandast málið. Nú kann að vera hægt að mæla breytingar á lífsskilyrðum yfir langan tíma, en hvernig á að mæla hvort eða hvernig ákveðnar aðgerðir leiddu til þessara breytinga? Hér er ekki lengur verið að tala um frásögn af

framkvæmdum heldur raunverulegt árangursmat. Þá þarf bæði að mæla, meta og setja í samhengi.

Árangursmiðuð stjórnun (Results-Based Management eða árangursstjórnun¹³⁹) er sívaxandi áhersla framlagsríkja. Ný ríkisstjórn í Bretlandi 2010 jók framlög til þróunarsamvinnu, þrátt fyrir almennan niðurskurð á fjárlögum, en krafðist þess í staðinn að fylgst yrði betur með því að fénu yrði varið með árangursríkum hætti.

Og hvað er þá árangur? Í sinni einföldustu mynd þá er það eitthvað sem verður vegna þess að eitthvað var gert. Einföld árangurskeðja getur litið svona út:



Í þessari árangurskeðju eru aðföngin (Input) það sem lagt er inn í verkefnið, til dæmis peningaupphæð og tími starfsmanna. Aðgerðir (Actions) eru þá það sem gert er fyrir peningana. Þær leiða vonandi til afurða (Output), sem hægt er að mæla, en afraksturinn (Outcome) er – ef allt gengur upp – markmiðið sem að var stefnt í upphafi. Mörg verkefnisskjöl stoppa þar enda getur verið snúið að mæla áhrifin (Impact), en þá er gjarnan verið að tala um endanleg þróunarmarkmið verkefnisins, svo sem bætt lífskjör til langframa.

Til enn frekari útskýringar þá getur afurð til dæmis verið að fimm skólar hafi verið byggðir, afrakstur getur verið að tvö þúsund börn hafi fengið menntun í skólunum en áhrifin geta verið þau að velferð í héraðinu hafi aukist vegna herra menntunarstigs.

Árangursmælingar af einhverju tagi hafa ætíð verið innbyggðar í verkefni þeirra sem vinna að þróunarsamvinnu, þar með talið hjá Þróunarsamvinnustofnun. Rökkrámar sem tilgreina þróunarmarkmið, verkefnismarkmið, aðgerðir, afrakstur og afurðir eru undirstöðutól þeirra sem vinna í málaflokknum. Eftirlit og úttektir eru viðtekin venja og í mörgum tilfellum eru skýrslur úttektaraðila birtar á vefsíðum viðkomandi.

Það er hættulegt að gleyma sér í árangursmælingum. Yfirleitt er þeim mun auðveldara að mæla árangurinn sem þægilegra er að ná honum. Mælistikur er handhægt að nota til að mæla tölulegan árangur en oft skipta gæðin meira máli. Þau er hins vegar erfiðara að meta. Blint traust á árangursmælingar getur þess vegna leitt menn til þess að takast eingöngu á við auðveldu verkefni, þau sem handhægt er að mæla. Vandinn í þróunarsamvinnu er að erfiðu verkefni, sem er ekki einfalt að mæla, skila gjarnan mestum raunverulegum árangri til þeirra sem mest þurfa á að halda.

ÁRANGURSMÆLINGAR Í TVÍHLIÐA VERKEFNUM ÞSSÍ

Þróunarsamvinnustofnun hefur aukið verulega áherslu á gæði árangursmælinga að undanfögnu. Fyrir á þessu ári voru birtar ítarlegar leiðbeiningar í gæðahandbók ÞSSÍ sem mæla fyrir um

¹³⁹ Rétt er að taka fram að hér er ekki verið að tala um Performance Management, sem hefur einnig verið þýtt sem árangursstjórnun.

hvernig skuli standa að öllu verklagi við undirbúning, framkvæmd, eftirlit og lok verkefna. Á undanförunum mánuðum hafa verið haldin námskeið í samstarfslöndunum fyrir starfsfólk til að innleiða þessar reglur.

Í sinni einföldustu mynd felst árangursstjórnun í því að í upphafi – áður en verkefni fer af stað – eru gerðar mælingar sem sýna grunnigildi í viðkomandi málaflokki. Þannig er kannað læsi (ekki bara skólasókn) áður en farið er af stað með menntaverkefni og staða heilbrigðis rannsökuð áður en farið er af stað með heilbrigðisverkefni.

Á verkefnistímanum fer fram vöktun, sem þýðir að upplýsingum er safnað og þær greindar meðfram því sem verkefnið er framkvæmt. Fylgst er með ýmsum þáttum sem geta haft áhrif á árangurinn þegar upp er staðið. Þegar verkefninu er lokið er svo gerð úttekt og í henni á að koma fram hvort sá árangur, sem lagt var upp með að ná, hafi náðst í raun. Einnig þarf að koma fram hverju sé um að þakka, eða kenna, að árangur náðist eða náðist ekki. Þannig verður lærdómur til og ef allt gengur eins og til er ætlast nýtist sá lærdómur þegar farið er í næsta verkefni.

Tólf ráðleggingar DAC um árangursmat

1. Byggið þróunarsamvinnustefnuna á staðreyndum.
2. Gerið lærdómsferlið hluta af starfsumhverfi þróunaramvinnu.
3. Skilgreinið með skýrum hætti til hvers verkefnamatið er.
4. Árangursmat kostar peninga og það þarf að setja það afl í verkið sem þarf.
5. Styrkið kerfin í kringum gerð verkefnisskjala og stjórnun.
6. Spyrjið réttu spurninganna og hafið raunhæfar væntingar um árangurinn.
7. Veljið réttu tólin til að matið nýtist sem best.
8. Vinnið saman. Árangursmat á að gera með öllum haghöfum.
9. Styrkið samstarfsaðila í þróunarlandinu til að gera árangursmat og nýtið þá.
10. Grípið til aðgerða í framhaldi af árangursmati.
11. Kynnið niðurstöðu árangursmats með virkum hætti.
12. Metið þá sem gera árangursmatið.

Sem dæmi um árangursmat má taka lokaskýrslu sem var nýlega gerð um vatnsverkefni PSSÍ í Malaví.¹⁴⁰ Í skýrslunni koma fram ýmsar leiðbeiningar um hvernig megi standa betur að slíkum verkefnum í framtíðinni, líkt og iðulega er gert í slíkum skýrslum. Áhugaverðasta niðurstaðan er samt sú sem fjallað er um undir liðinum Impact. Þar kemur fram að á verkefnasvæðinu hafi kóleru verið útrýmt og að tilfelli iðrasjúkdóma sýni „amazing decrease” – eða undraverða fækkun – frá 2.309 tilfellum 2008 í 538 tilfelli 2013. Ef áfram verður fylgst með svæðinu næstu árin verður áhugavert að vita hvort kjör fólks batna og að hve miklu leyti megi rekja breytingarnar til vatnsverkefnisins sem íslenskir skattgreiðendur kostuðu.

Mælingar geta líka sýnt fram á að verkefni hafi ekki borið árangur og þá er mikilvægt að kyngja því og taka rökréttar ákvarðanir í framhaldinu. Þannig var nýlega hætt við fyrirhugaðan annan áfanga fullorðinsfræðsluverkefnis í Mósambík þegar rannsóknir sýndu að forsendur voru ekki til staðar, gagnstætt því sem talið hafði verið fyrirfram.

¹⁴⁰ <http://www.iceida.is/media/pdf/ICEIDA-FINAL-EVALUATION-REPORT-FINAL--submitted.pdf>

ÖNNUR VERKEFNAUMSÝSLA OG EFTIRLIT

Ef þróunarsamvinna Íslands er skoðuð í heild má vera ljóst að verkefnaumsýsla og eftirlit eru með afar misjöfnum hætti. Sérfræðingar DAC sem skoðuðu þróunarsamvinnu Íslendinga árið 2012-2013 höfðu ýmislegt að athuga við þessi atriði. Fram kemur í skýrslu þeirra að Ísland þurfi að styrkja árangursmælingar og verkefnamat og tryggja að niðurstöðurnar séu nýttar við ákvarðanatöku þannig að stefna og framlög séu í samræmi við staðreyndir. Þeir telja mikla þörf á að skoða í heild sinni fjögur stærstu verkefni í íslenskri þróunarsamvinnu, það er háskóla Sameinuðu þjóðanna og tvíhliða samstarfið við Mósambík, Malaví og Úganda.

„Þessi fjögur verkefni kalla á óháðar úttektir, enda taka þær samanlagt meira en helminginn af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu á hverju ári. Til viðbótar, ef gengið er út frá því að framlög til borgaralegra samtaka muni tvöfaldast í framtíðinni, þá ætti líka að skoða hvort ekki sé rétt að gera óháð mat á þeim verkefnum,“ segir í DAC skýrslunni um Ísland.

Skýrsluhöfundar DAC segja að einn helsti lærdómur úttektarskýrslna DAC um einstök lönd sé hversu mikilvægt það sé að stjórn þróunarsamvinnu sé árangursmiðuð, þannig þó að það leiði ekki til þess að eignarhald heimamanna á verkefnum minnki ekki. Þá þurfi Ísland að bæta skýrslugerð sína til Alþingis og annarra haghafa með því að birta skýrar upplýsingar sem segja frá því hvaða árangur hefur náðst og hvaða áskoranir séu framundan.

Utanríkisráðuneytið, sem fer með framlög til alþjóðastofnana, hefur afar takmarkaða möguleika á ítarlegri eftirfylgni með því fé. Hér er um að ræða um það bil helming af framlögum Íslands, sem fara bæði í tvíhliða og fjölbjóðlega þróunarsamvinnu í gegnum alþjóðastofnanir. Í skýrslu DAC er bent á að ráðuneytið hafi ekki burði til að ráðast í eigin mat á skilvirkni alþjóðastofnana heldur nýti sér MOPAN og aðrar skýrslur sem gerðar eru reglulega um starfsemi alþjóðastofnana.

Til skemmri tíma, segir í ráðleggingum DAC, eigi ráðuneytið og ÞSSÍ að vinna nánar saman að árangursmælingum og eftirliti, einkum er varðar stefnumótun og umsýslu verkefna í samstarfslöndunum. Þá eigi Ísland að endurskoða stjórnun þróunarsamvinnu í samhengi við breytingar á stefnu landsins í málaflokknum í ljósi þess að þörf sé á að bæta ábyrgð, skilvirkni og hagræði í þróunarsamvinnu.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis 2012¹⁴¹ koma fram margvíslegar ábendingar um skort á eftirliti utanríkisráðuneytisins vegna skuldbindandi samninga. Ábendingarnar varða meðal annars eftirlit ráðuneytisins með ÞSSÍ og félagasamtökum. Skjalfesta þurfi verklagsreglur og skilgreina hver fari með eftirlit með skuldbindandi samningum. Fylgjast þurfi með því að ÞSSÍ og aðrar stofnanir uppfylli ákvæði samninga. Tengja þurfi greiðslur við markmið, frammistöðu eða framvindu. Samræma þurfi ákvæði skuldbindandi samninga og gera úttektir á samningum undir lok samningstíma. Í svari ráðuneytisins kemur fram hvernig það hyggist bregðast við athugasemdunum.

¹⁴¹

http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi_samningar_utanrikisraduneytis.pdf

Hér verður ekki fjallað nánar um skýrslu Ríkisendurskoðunar. Hins vegar má ráða af þessum tveimur skýrslum að nokkuð þyki skorta á að utanríkisráðuneytið hafi nægilega yfirsýn á árangur af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu. Ráðlegging DAC skýrslunnar er að Ísland styrki árangurseftirlit sitt og byggi upp það sem kallað er „evaluation culture”, þannig að það þyki sjálfsagt og eðlilegt að leggja mat á árangur verkefna og nýta það mat til að taka ákvarðanir um framlög. Í því efni bendir DAC skýrslan sérstaklega á Háskóla Sameinuðu þjóðanna, tvíhliða verkefni og stuðning við borgarasamtök.

Ábendingar Ríkisendurskoðunar og DAC hafa haft áhrif. Í utanríkisráðuneytinu er í gangi vinna að áætlun um verklag varðandi fjölþjóðlega aðstoð, þar sem skoðað er með hvaða hætti stjórnvöld geti kerfisbundið fylgst með marghliða þróunarstarfi Íslands. Skoðað hefur verið hvort rétt sé að sérstök stefnumörkun fari fram um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu. Þá yrði skoðað hvernig stefnur Íslands í þróunarmálum endurspeglast í starfi viðkomandi stofnunar, hvaða ávinning íslensk stjórnvöld vilja sjá með samstarfi við einstakar stofnanir og hvort þær viðhafa í starfi sínu þau gildi um ábyrgð, árangur og áreiðanleika sem getið er um í þróunarsamvinnuáætlun. Þá hefur verið rætt hvort gerð verði stefna um samstarf Íslands um þær helstu stofnanir sem Ísland kys að styðja. Stefnumarkanirnar yrðu síðan grundvöllur að árangursmati þannig að upplýsa megi Alþingi og almenning um ávinning af samstarfinu.

Stuðla verkefni að jafnrétti?

Utanríkisráðuneytið hefur gert ítarlega greiningu á framlögum með tilliti til þess hvort þeim sé ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna, sem er forgangsatríði í þverlægum áherslum Íslands. Í ljós kom að flest verkefni höfðu jafnrétti og valdeflingu annað hvort að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að henni á marktækan hátt.¹

Í tvíhliða þróunarsamvinnu og eyrnamerknum framlögum til alþjóðastofnana og félagasamtaka, sem námu tæpum 62,5% af öllum framlögum árið 2013, kom í ljós að hlutfall verkefna sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að því á marktækan hátt nam 84,8%. Þessi tala var 81,7% árið 2012 og 80,6% árið 2011. Í skýrslu ráðuneytisins kemur fram að skólar HSþ leggja líka áherslu á málefnið, þó mismikla. Landgræðsluskólinn gaf út jafnréttisstefnu á árinu 2013 og í stefnuskjali Sjávarútvegsskólans er að finna sterka tilvísun í kynjajafnrétti sem forsendu aukins árangurs. Jarðhitaskólinn vinnur að slíkri stefnumótun.

Í greiningu ráðuneytisins er einnig að finna dæmi um hvernig hægt er að meta alþjóðastofnanir og alþjóðleg borgarasamtök út frá áherslum Íslands. Bornar eru saman greiningar nokkurra aðila á alþjóðastofnunum og samtökum¹. Af niðurstöðunni má sjá að sumar stofnanir standa sig vel í kynjajafnréttismálum en aðrar ver.

VERKEFNAYFIRLIT OG ÁKVARÐANIR

Samkvæmt lögum nr. 121/2008 fer utanríkisráðherra með yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Þróunarsamvinnustofnun er hins vegar sérstök stofnun sem lýtur yfirstjórn utanríkisráðuneytis. Ráðuneytinu ber að hafa eftirlit með framkvæmd og framgangi skuldbindandi samninga ÞSSÍ.

Samkvæmt reglugerð um þróunarsamvinnu hefur stýrihópur, sem ráðuneytisstjóri veitir formennsku, eftirlit með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum á sviði þróunarsamvinnu. Þó að stýrihópurinn sé ekki ákvörðunaraðili þá á hann að tryggja að yfirmenn ráðuneytisins og ÞSSÍ hafi gott yfirlit um helstu mál. Ákvarðanir um verkefni sem þurfa samþykki ráðherra fara í gegnum stýrihópinn og þannig hefur hann að einhverju leyti sambærilegt hlutverk við gæðaeftirlitsnefndir sem eru starfandi í þróunarsamvinnu annars staðar á Norðurlöndum.

Í ÞSSÍ gegndi stjórn stofnunarinnar áður fyrr því hlutverki að skoða og samþykkja öll stærri verkefni. Eftir að stjórnin var lögð niður hefur eftirlitshlutverkið að nokkru farið inn í framkvæmdastjórn, sem forstjóri ÞSSÍ kom á laggirnar. Umfjöllun framkvæmdaráðsins – sem í eru framkvæmdastjóri, staðgengill framkvæmdastjóra og fjármála- og skrifstofustjóri – tryggir meðal annars rekjanleika ákvarðana.

Utanríkisráðuneytið og ÞSSÍ hafa gert með sér verklagsreglur um eftirlit ráðuneytisins með skuldbindandi samningum stofnunarinnar. Samkvæmt þeim hefur ÞSSÍ forystu um gerð samstarfsáætlana við samstarfslöndin, en þær eru unnar með utanríkisráðuneytinu og fara í gegnum stýrihóp og svo til ráðherra. Eftir það eru þær lagðar fyrir þróunarsamvinnunefnd til kynningar og umsagnar og samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu til kynningar og álits.

Eftir að samstarfsáætlun hefur verið samþykkt hefur ÞSSÍ umboð til að semja um verkefni, sem fara í gegnum stýrihópinn til kynningar og umsagnar. Samkvæmt þessu eru ákvarðanir um samninga ÞSSÍ í höndum framkvæmdastjóra stofnunarinnar en stýrihópurinn hefur eftirlit með því að verkferlum hafi verið fylgt og veitir álit á samningnum sem er skjalfest í fundargerð.

ÞSSÍ ber ábyrgð á því að senda framvinduskýrslur til umsagnar í stýrihópnum og umsögn hans er skráð í fundargerð. Stýrihópur getur einnig tekið ákvörðun um að senda álit og tilmæli til utanríkisráðherra.

Um verkefni sem eru á könnu utanríkisráðuneytisins er farið með öðrum hætti en langflest enda sem ákvörðun ráðherra. Í rekstraráætlun hvers árs koma fram tillögur um helstu framlög til alþjóðastofnana og annarra. Með samþykkt ráðherra á rekstraráætluninni er komin heimild til að vinna samkvæmt henni. Ef tillögur koma um ný verkefni, síðar á árinu, þá skrifar starfsmaður venjulega minnisblað til skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu sem aftur gerir minnisblað til ráðuneytisstjóra. Slík minnisblöð berast síðan til ráðherra sem getur komið með athugasemdir eða samþykkt tillögur minnisblaðsins. Hvergi í þessu ferli fara verkefni í gegnum sérstaka rýni gæða- eða verkefnahóps, sem meðal annars hefði þann tilgang að skoða hvernig markmið verkefna samrýmist stefnu og áherslum Íslands.

Sérstakt umsýslukerfi er með verkefnum borgarasamtaka. Því er lýst nánar í umfjöllun um borgarasamtök annars staðar í þessari skýrslu en í öllum tilvikum endar ákvörðun hjá ráðherra.

Samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun 2013 -2016 á að gera sérstaka áætlun til að bæta eftirlit og úttektir með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands: „Þannig verði fylgst með kerfisbundnum hætti með reglulegum úttektum á verkefnum og starfsemi þeirra aðila sem framkvæma þróunarverkefni. Á jafnt við um alþjóðastofnanir, Þróunarsamvinnustofnun Íslands og

félagasamtök.”¹⁴²

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Á vegum DAC er starfandi nefnd um árangursmat, sem fulltrúi ÞSSÍ á aðild að. Skoðun DAC á matsferlum aðildarríkja árið 2010 leiddi í ljós að þau eru öll með opinberar reglur eða leiðbeiningar um hlutverk árangursmats og feril ákvarðana. Um 70% þeirra voru með skjalfesta stefnu um árangursmat og höfðu í flestum tilvikum sjálfstæða einingu sem hafði umsjón með mati á þematískum verkefnum og tvíhliða landsverkefnum. Flest hinna Norðurlandanna eru með sérstakar gæðamatsnefndir, eða verkefnanefndir, sem fara yfir öll verkefni yfir ákveðinni upphæð, sem getur verið mismunandi.

Noregur

Í Noregi er gæðamat hjá NORAD stofnuninni, sem áður sá um framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu en hefur nú fyrst og fremst hlutverk sem þekkingarstofnun. NORAD notar verkfæri árangursstjórnunar. Í ágætum bæklingi um árangursstjórnun¹⁴³ segir NORAD að hún felist í raun í fjórum lykilsurningum.

- A. Hvernig er staðan nú?
- B. Hvaða stöðu viljum við hafa, t.d. eftir þrjú ár?
- C. Hvernig komumst við frá A til B?
- D. Hvernig vitum við hvenær við höfum komist þangað?

Norðmenn leggja mikla áherslu á að meta áhættu af verkefnum, ekki síst til að geta komist hjá skakkaföllum. NORAD er með verkefnamatsdeild sem hefur einfalt hlutverk: Að fylgjast með því hvort viðleitni utanríkisráðuneytisins, sendiráða eða stofnunarinnar sjálfrar til að ná ákveðnum árangri sé skilvirk, viðeigandi og árangursrík. Hluti af þessu verkefni er að meta hvort árangurinn sem náðist sé í samræmi við það sem í hann var lagt og upplýsa alla viðkomandi um niðurstöðurnar þannig að hægt sé að læra af þeim. Nákvæmar leiðbeiningar eru um öll atriði matsins, þar á meðal hvernig skuli velja matsmenn.

Matsskýrslur eru birtar á netinu, sendar Stórþinginu og fréttatilkynning send á fjölmiðla. Þá eru oft birtir útdrættir og þeir jafnvel litprentaðir í þeim tilgangi að gefa sem besta mynd af niðurstöðunum. Þannig var útdráttur mats á verkefnum Norðmanna á sviði heilbrigðis og menntunar gefinn út á ensku á átta litprentuðum síðum undir heitinu: Norad's Results Report 2013 (Árangursskýrsla Norad 2013). Í þessari stuttu skýrslu er síðan reynt að setja verkefni sem Norðmenn styðja í samhengi við alþjóðlegan árangur á sviði heilbrigðis og menntunar.

Finnland

Mat sem var gert árið 2011 á innleiðingu á árangursmiðaðri stjórnun í finnska utanríkisráðuneytinu var gríðarlegur áfellingdómur yfir starfsfólki ráðuneytisins. Niðurstaðan var að farið væri með árangursmælingar með yfirborðskenndum hætti, aðgerðir í framhaldi af matsskýrslum væru iðulega ófullnægjandi og að starfsfólk virtist halda að allt væri í lagi þó að helmingur matsskýrslna sýndi lélegan árangur verkefna.

¹⁴² Bls. 33: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

¹⁴³ <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109837>

Skýrsluhöfundar lögðu fram níu tillögur um hvernig bæta mætti ástandið. Í framhaldinu tók ráðuneytið sig verulega á. Í svari ráðuneytisins kom fram hvað það ætlaði að gera og nú, tveimur árum síðar, er verið að meta hvernig til hafi tekist. Starfsmenn ráðuneytisins segja að ekki hafi verið einfalt verk að koma á árangursmiðaðri stjórnun. Þeir hafi þurft að gera ákvarðanaferla að lærdómsferlum, fara í gegnum það hvernig mætti fá meiri árangur af bæði marghliða og tvíhliða verkefnum, útbúa leiðbeiningar, fara í gegnum þjálfun, bjóða samstarfsaðilum upp á þjálfun og svo framvegis. Eftir allan þennan tíma vonast finnska utanríkisráðuneytið til að hafa rammann utan um árangursmiðaða stjórnun tilbúinn á þessu ári.

Gæðanefnd (Quality Assurance Board) hittist vikulega og fer yfir öll verkefni. Þegar um er að ræða verkefni yfir 200.000 evrum (rúmlega 31 milljón króna) þá fer nefndin í gegnum verkefnið lið fyrir lið. Uppáskrift ráðherra þarf á öll verkefni yfir þeirri upphæð en ráðuneytisstjóri skrifar upp á lægri upphæðir. Ekki er sjálfsagt að ráðherra skrifi undir. Hann vill skýrar leiðbeiningar frá nefndinni og ef hún hefur einhverjar efasemdir þá vill hann vita af því. Ákvarðanir um fjárlagastuðning fara líka í gegnum gæðanefndina. Ef upphæðir fara yfir 5 milljónir evra (tæplega 800 milljónir króna) þá fer það mál fyrir ráðherranefnd um þróunarsamvinnu.

Verkefnaskýrslur sem berast frá sendiráðum eru innanhússplögg, og ekki til birtingar, en gerðir eru útdrættir úr þeim árlega, sem skrifaðir eru með aðgengilegum hætti, og þeir fara á netið. Matsskýrslur eru allar birtar á netinu.

Danmörk

Gæðaeftirlit er hjá hinum ýmsu sviðum ráðuneytisins en umfjöllun um stærri verkefni fer fram í sérstökum nefndum, sem hittast reglulega. Verkefnanefnd fer yfir verkefnahugmyndir (concept notes) sem varða tvíhliða eða fjölpjóða samvinnu og hafa fjárhagsáætlun yfir 35 milljónum danskra króna (730 m.kr.). Nefndin fer einnig yfir tillögur að stefnu í samskiptum við áherslulönd Dana í þróunarsamvinnu, áherslumál í mannúðaraðstoð og matsskýrslur. Í verkefnanefnd eru yfirmenn helstu sviða undir formennsku yfirmanns þróunarsamvinnu í ráðuneytinu. Gjarnan taka fulltrúar sendiráða og fastanefnda þátt í umræðum um fjarfundabúnað þegar rætt er um mál sem varða þá.

Verkefnahugmyndir þurfa að berast nefndinni 17 vinnudögum fyrir fund og hafa þá farið í gegnum gæðaskoðun. Hugmyndirnar eru settar á vefsíðu DANIDA¹⁴⁴ tíu dögum fyrir fund og almenningur hefur rétt á að senda inn athugasemdir allt að fimm dögum fyrir fund. Á fundinum fer formaður yfir hverja hugmynd og athugasemdir sem borist hafa. Samantekt umræðunnar er síðan skráð og birt á vefnum.

Úthlutunarnefndir eru tvær, innanhússnefnd fyrir verkefni frá 5 – 35 milljóna danskra króna (105 – 730 m.kr.) og utanhússnefnd fyrir verkefni yfir 35 milljónum danskra króna. Í innanhússnefndinni eru fjórir starfsmenn nefndarinnar og í utanhússnefndinni að auki fjórir utanaðkomandi, sjálfstæðir ráðgjafar sem ráðnir eru til þriggja ára í senn. Formaður er yfirmaður þróunarsamvinnu í danska utanríkisráðuneytinu. Nefndirnar koma saman um það bil sjö sinnum á ári. Eftir umræður um einstök verkefni ákveður formaður að annað hvort mæla með því að ráðherra samþykki verkefnið, hafna því alfarið eða hafna því í bili með möguleika á skoðun síðar.

¹⁴⁴ <http://um.dk/en/danida-en/about-danida/danida-transparency/>

Matsdeild danska utanríkisráðuneytisins er sjálfstæð deild sem heyrir beint undir ráðuneytisstjóra. Allar matsskýrslur eru unnar af teyllum utanaðkomandi ráðgjafa. Skýr greinarmunur er gerður á hefðbundnu eftirliti, sem eru tæki verkefnisstjóra til að fylgjast með verkefninu, og mati sem er mun umfangsmeira og krefst sjálfstæðra vinnubragða. Tilgangur mats á þróunarverkefnum er tvíþættur, annars vegar að læra af reynslunni og hins vegar að skjalfesta árangur verkefna fyrir þing og almenning.

Danir leggja áherslu á árangursmiðaða stjórnun í þróunarverkefnum.

Írland

IrishAid starfar eftir reglum árangursmiðaðrar stjórnunar. Einn starfsmaður írski utanríkisráðuneytisins, sem skýrsluhöfundur ræddi við, telur að áherslan á árangursmælingar hafi átt stóran þátt í því að niðurskurður á þróunaraðstoð varð ekki meiri eftir hrunið. Tekist hafi að sýna fram á hverju aðstoðin áorkar.

Mats- og endurskoðunardeild er sjálfstæð deild innan írski utanríkisráðuneytisins sem sendir skýrslur sínar beint til ráðuneytisstjóra þó að hún tengist einnig sviðsstjóra þróunarmála. Starfsmenn deildarinnar líta á sig sem starfsmenn ráðuneytisins alls fremur en eingöngu þróunarsamvinnuskrifstofunnar. Yfir deildinni er endurskoðunarnefnd sem í eru utanaðkomandi sérfræðingar. Þeir hittast næstum mánaðarlega og fylgjast með því að vandað sé til verks í umsýslu fjár innan ráðuneytisins alls.

ÁLYKTANIR

- Í tvíhliða verkefnum ÞSSÍ er verið að innleiða árangursmiðaða stjórnun með aukinni áherslu á að mæla raunveruleg áhrif á framgang þróunarmarkmiða. Héraðsnálgun auðveldar mælingu á árangri enda er stuðningurinn frá Íslandi afgerandi í viðkomandi málaflokkum í viðkomandi héruðum.
- Héraðsnálgun er viðeigandi aðferðafræði fyrir verkefni í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands enda er líklegt að þær upphæðir, sem til ráðstöfunar eru, skili meiri árangri í lífi fólks með þeim hætti heldur en með því að vinna að félagslegum verkefnum á landsvísu.
- Ákvarðanatökufærli vegna verkefna innan utanríkisráðuneytisins er ábótavant, en nú fara eingöngu umsóknir félagasamtaka – sem nema 6,4% af heildarframlögum – í gegnum formlegt verkefnamat tilkvaddra sérfræðinga. Heildaryfirsýn fengist með því að öll verkefni færu í gegnum mat, sem tæki meðal annars á því hvort verkefni séu í samræmi við áherslur Íslands.
- Stýrihópur ráðuneytisins gegnir mikilvægu hlutverki við að samræma starf ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu. Sérfræðingar DAC leggja til að stýrihópurinn verði styrktur. Hann kemur samt ekki í staðinn fyrir eiginlega verkefnanefnd eða ferla við gæðaeftirlit.

TILLÖGUR

1. **Kerfi árangursstjórnunar verði innleitt í allri þróunarsamvinnu.**
 - a. Slík innleiðing er þegar hafin innan ÞSSÍ en þarf að ná til allra verkefna í þróunarsamvinnu.

- b. Undirbúa þarf innleiðinguna vel og leita ráða hjá öðrum framlagsríkjum, til dæmis Finnum sem hafa farið í gegnum mikið lærdómsferli á undanförunum árum, eða Írum sem hafa líka verið að innleiða slíkt kerfi.
 - c. Árangursstjórnun er hægt að koma á smám saman og læra af ferlinu á meðan það stendur yfir.
2. **Ef ekki verður af samruna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins verði sett skýrari ákvæði í reglugerð um hlutverk stýrihóps í utanríkisráðuneytinu varðandi umfjöllun um öll verkefni og afgreiðslu með minnisblaði til ráðherra. Hópurinn afgreiði erindi formlega með skriflegri umsögn:**
- a. RammSAMninga við borgarasamtök og umsóknir þeirra um styrki (sjá einnig tillögur varðandi framlög til félagasamtaka).
 - b. Aðra samninga yfir tilteknum mörkum, til dæmis 5 m.kr. en lægri upphæðir geti skrifstofustjóri eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ tekið ákvarðanir um.
 - c. Drög að áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu eftir umfjöllun samstarfsráðsins (ráðherra komi ekki formlega að málinu fyrr en eftir umfjöllun ráðsins þó að hann sé að sjálfsgöðu upplýstur um það).
 - d. Aðrar stefnumarkandi ákvarðanir, sérstaklega þær sem gilda um bæði fjölþjóðlega og tvíhliða þróunarsamvinnu.
 - e. Í reglugerð verði staðfest það fyrirkomulag stýrihóps að í honum verði jafn margir starfsmenn frá þróunarsamvinnuskrifstofu og ÞSSÍ, líkt og reyndin er nú þó að 5. gr. reglugerðar 894/2009¹⁴⁵ kveði á um annað.
3. **Stofnað verði verkefnateymi sem skoðar og samþykkir öll framlög og verkefni áður en ráðist er í þau.**
- a. Verkefnateymið verði undir formennsku skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu. Í því verði fjórir aðrir starfsmenn skrifstofunnar.
 - b. Öll framlög og verkefni fái umfjöllun verkefnateymisins, sem gefi frá sér skriflegt álit og mæli annað hvort með því að framlag eða verkefni sé samþykkt eða því hafnað.
4. **Stofnuð verði árangurseftirlitsdeild sem gefi álit á verkefnatillögum og hafi eftirlit með gæðum verkefna.**
- a. Árangurseftirlitsdeild heyri beint undir ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins – og fari því með innra eftirlit með þróunarsamvinnu - en starfi í náninni samvinnu við þróunarsamvinnuskrifstofu.
 - b. Meginverkefni deildarinnar verði að meta árangur verkefna með því að ráða úttektaraðila og tryggja kynningu á niðurstöðum úttekta innan og utan ráðuneytisins.
 - c. Deildin standi fyrir innleiðingu á kerfi árangursstjórnunar og standi fyrir þjálfun starfsfólks og samstarfsaðila eftir þörfum.
 - d. Í upphafi starfs síns verði verkefni deildarinnar að fara yfir öll núverandi verkefni og framlög og meta þau með tilliti til þess hvernig þau samræmast áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu.
 - e. Hugmyndir að nýjum verkefnum sem skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu (eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ í tilfelli tvíhliða verkefna ef ÞSSÍ rennur ekki inn í ráðuneytið) vill fá rýni á verði sendar til árangurseftirlitsdeildar. Deildin gefur umsögn um verkefnið, eftir að fá ytri rýni

¹⁴⁵ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

eftir atvikum. Skrifstofustjóri (eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ) getur næst kynnt fyrirhugað verkefni í verkefnateymi (stýrihópi ef ÞSSÍ rennur ekki inn í ráðuneytið) og eftir umræðu þar fer tillagan í minnisblaði til ráðuneytisstjóra og lendar að lokum hjá ráðherra til endanlegrar ákvörðunar.

- f. Skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu og framkvæmdastjóri ÞSSÍ geti tekið ákvarðanir um ný verkefni undir ákveðinni upphæð, til dæmis 5 m.kr., án aðkomu stýrihóps en eingöngu eftir rýni árangursdeildar. Í því tilfelli er minnisblað um ákvörðunina sent ráðuneytisstjóra og ráðherra til kynningar.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGURNAR

Tillaga 1

Með tillögu um upptöku árangursstjórnunar er ætlunin að ná markmiðum um aukin gæði verkefna, innihaldsríkara eftirlit með þeim og bætta vitneskju um árangur þeirra og áhrif. Með áherslu á að mæla þróunaráhrif allra verkefna er hægt að gefa Alþingi og almenningi haldbetri upplýsingar um áhrifamátt þess fjár sem skattborgarar leggja til þróunarsamvinnu. Mikilvægt er að horfa á þessa tillögu, tillögur varðandi pólitíska aðkomu og eftirlit og tillögur um aukna áherslu á upplýsingamál sem eina heild.

Undirbúa þarf innleiðingu árangursstjórnunar vandlega og mælt er með því að leitað verði til utanríkisráðuneyta Finnlands og Írlands um aðstoð. Þau hafa bæði gengið í gegnum vandasama innleiðingu árangurstjórnar, en það er verkefni sem tekur nokkur ár.

Tillaga 2

Tillaga um hlutverk stýrihóps hefur það aðalmarkmið að treysta hlutverk hans í reglugerð. Ef ekki verður af samruna ÞSSÍ og ráðuneytisins þarf stýrihópurinn áfram að vera vettvangur samhæfingar þróunarsamvinnu. Ef ÞSSÍ er sameinað ráðuneytinu er ekki lengur þörf fyrir stýrihópinn.

Tillaga 3 um árangurseftirlitsdeild miðar að því að koma upp deild sem hefur það aðalhlutverk að halda uppi innra eftirliti með þróunarsamvinnuverkefnum. Með því að setja deildina undir ráðuneytisstjóra er sjálfstæði hennar undirstrikað. Þetta er svipað fyrirkomulagi því sem gildir í Danmörku og á Írlandi, þar sem slíkar deildir heyra undir ráðuneytisstjóra. Með sjálfstæðri árangurseftirlitsdeild er einnig komið til móts við áhyggjur af því að með samruna ÞSSÍ og ráðuneytisins minnki eftirlit með framkvæmd verkefna. Eftirlitið yrði með þessum hætti mun sjálfstæðara og aðgreindara frá framkvæmd verkefna en það er nú.

Tillaga 4

Hér er mælt með því að komið verði upp verkefnateymi eins og því sem starfar í danska utanríkisráðuneytinu. Með þessu móti fara allar ákvarðanir um framlög í gegnum sömu síuna hvort sem um er að ræða kjarnaframlög til alþjóðastofnana, tvíhliða verkefni í samstarfslöndum, útsendingu starfsmanna eða framlög til borgarasamtaka. Þannig skapast samfella og heildarsýn í umfjöllun um einstök verkefni. Sjá einnig kaflann Borgarasamtök varðandi meðferð umsókna.

15. Fræðsla og upplýsingar

Viðhorfskönnun sem ÞSSÍ og utanríkisráðuneytið létu gera í júlí 2013 leiðir tvennt athyglisvert í ljós. Annars vegar er yfirgnæfandi meirihluti (80,6%) sammála því að íslensk stjórnvöld taki þátt í þróunarsamvinnu og hins vegar telja fáir (14,4%) sig þekkja vel til þróunarsamvinnu á vegum íslenskra stjórnvalda. Tæplega þriðjungur vildi auka stuðninginn en meirihluti halda honum óbreyttum. Langflestir (80,6%) sögðust fá upplýsingar um þróunarsamvinnu í fjölmiðlum en rúmlega þriðjungur (36,6%) nefndi þó líka netið.

Í skýrslu DAC um Ísland segir að þekking almennings á þróunarsamvinnu leiði til stuðnings við hana og stuðningur almennings sé undirstaða þess að fjárveitingavaldið veiti fé til málaflokksins. Mikilvægt sé því fyrir málaflokkinn að bæta vitneskju almennings um árangur af starfinu.

Óhjákvæmilegt er að skoða upplýsingamál í tengslum við umræðuna um hvort ÞSSÍ eigi að fara inn í utanríkisráðuneytið. ÞSSÍ hefur leyft sér ákveðið sjálfstæði í upplýsingamiðlun, þar með talið að hafa skoðun á fjárveitingum til málaflokksins. ÞSSÍ hefur þannig tekið sér stöðu sem málsvari þróunarsamvinnu og getað gengið lengra í þeim efnum heldur en ef viðkomandi væru starfsmenn ráðuneytis undir beinni stjórn ráðherra.

Innan utanríkisráðuneytisins er lítil hefð fyrir upplýsingamiðlun sem ekki fer annað hvort í gegnum ráðherraskrifstofuna eða með hennar samþykki. Þetta er þó ef til vill að breytast. Sendiráð eru komin með Facebook síður og ráðuneytið tístir á Twitter. Þá hefur nýr ráðherra hvatt starfsfólk til þess að blogga, meðal annars á heimasíðu ráðuneytisins. Þar má nú lesa persónulegar frásagnir af ýmsu sem starfsfólk lendir í sem fulltrúar Íslands á erlendri grund. Eitt nýlegt blogg¹⁴⁶ fjallar einmitt um samskiptamiðlana sem vettvang alþjóðlegra ríkjasamskipta – eða twiplómasíu!

Upplýsingastarf á vegum hins opinbera um þróunarsamvinnu fer fyrst og fremst fram hjá ÞSSÍ, sem gefur út vikulegt vefrit um þróunarmál og hefur skýrslur og fréttir úr starfinu afar aðgengilegar á heimasíðu sinni. Fréttabréfið er afar upplýsandi og fjallar bæði um verkefni hins opinbera og borgarasamtaka auk þess að vera vettvangur fyrir umræðu. Í ritinu er safnað saman hlekkjum á alþjóðlegar fréttir og umræðu um málaflokkinn og það nær þess vegna að upplýsa og fræða lesendur sína um alþjóðlega strauma og stefnur. Sérfræðingar DAC hrósa ÞSSÍ sérstaklega fyrir vefritið.

ÞSSÍ hefur haft náð samráð undanfarin ár við borgarasamtök um árlega vitundarvakningu undir slagorðinu Þróunarsamvinna ber ávöxt. Í fyrsta sinn sem átakið fór fram gekk áhugafólk um miðbæinn í Reykjavík og bauð almenningi upp á ávexti jafnframt því að dreifa upplýsingum um afrakstur þróunarsamvinnu. Þróunarsamvinnustofnun átti frumkvæði að vitundarvakningunni og hefur leitt hana með þátttöku borgarasamtaka.

Þá hafa einstaka starfsmenn ÞSSÍ í samstarfslöndunum verið iðnir við að upplýsa almenning um starf sitt í gegnum vefsíður, blogg og fjölmiðlasamskipti. Starfsmenn sem unnið hafa í sendiráðunum í Afríku í skamman tíma í senn hafa sömuleiðis verið ódeigir við að láta vita af sér og ljóst virðist að almenningur á Íslandi hefur mikinn áhuga á að fylgjast með lífi

¹⁴⁶ <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgafa/utn-bloggar/nr/8069>

Íslendinganna á vettvangi þróunarsamvinnu. Útsendir starfsmenn, svokallaðir friðargæsluliðar, hafa einnig komið fram í fjölmiðlum þegar svæðin sem þeir starfa á komast í fréttirnar.

Upplýsingamiðlun utanríkisráðuneytisins um þróunarsamvinnu fer fyrst og fremst fram í gegnum upplýsingasíður á vef ráðuneytisins. Um er að ræða fremur staðlaðar textasíður sem innihalda helstu lög og reglur, stefnur í einstaka málaflokkum, útgefið efni, skýrslur og hlekki á samstarfsaðila. Engin tilraun er gerð til að greiða leið notandans um vefinn né til að kynna verkefni á áhugavekjandi hátt.

Hvað samstarf við félagasamtök varðar, þá er gert ráð fyrir því að kynningarkostnaður geti verið hluti af verkefnum. Nú er ekki gert ráð fyrir sérstökum umsóknum um fræðslustarf vegna þróunarsamvinnu en þetta atriði er hluti af endurskoðun á verklagsreglum vegna samvinnu við borgarasamtök, sem nú stendur yfir.

Líklega er óumdeilt að flestar fréttir og mest umræða um alþjóðlega þróunarsamvinnu og hjálparstarf Íslendinga verði til í kringum starf borgarasamtaka. Að minnsta kosti þrjú samtök sem vinna að þróunarsamvinnu eru með upplýsingafulltrúa í fullu starfi (Rauði krossinn, Hjálparstarf kirkjunnar og landsnefnd UNICEF) og þau sömu hafa öll unnið fræðsluefni fyrir skóla um mismunandi atriði sem tengjast þróunarsamvinnu. Sömu samtök, og fleiri, gefa út regluleg fréttabréf annað hvort til sinna félags- og/eða styrktarmanna eða sem fylgirit blaða sem berast ókeypis til almennings. Stærri samtökin hafa tugir þúsunda félags- og stuðningsmanna og upplýsa þá í gegnum ýmis konar útgáfur, fundi og samskipti af öðru tagi.

Í skýrslu DAC um Ísland er bent á að mörg DAC ríki styðji upplýsinga- og fræðslustarf borgarasamtaka enda sé betra að þau sinni því starfi heldur en ríkin sjálf. Þá er bent á að árangursmiðuð stjórnun eigi að leiða til þess að betur sé hægt að fylgjast með árangri af þróunarsamvinnu en annars. Því sé einboðið að nýta árangursskýrslur til að segja almenningi frá starfinu með aðferðum almennasamskipta.

Hluti af upplýsingagjöf til almennings er að taka þátt í samræmdri upplýsingagjöf til alþjóðastofnana. Aðild Íslands að þróunarsamvinnunefnd OECD gerir töluverðar kröfur til stjórnsýslunnar um staðlaða upplýsingagjöf eftir forskriftum DAC. Reyndar hrósar DAC skýrslan frá 2013 stjórnvöldum fyrir að hafa af eigin frumkvæði byrjað að senda upplýsingar inn í skýrslukerfi DAC, en bendir á að með aðild þurfi að koma upp kerfi til að safna öllum upplýsingum sem óskað er eftir. Til viðbótar hafa bæði lönd og stofnanir gerst aðilar að International Aid Transparency Initiative, sem hefur það að markmiði að safna upplýsingum úr sem flestum áttum svo hægt sé að fylgjast með því sem gert er í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Noregur

NORAD og norska utanríkisráðuneytið hafa með sér þá verkaskiptingu í upplýsingastarfi að NORAD einbeitir sér að málefnum sem varða langtíma þróunarsamstarf, árangur og almenna umræðu á meðan ráðuneytið heldur sig við hið pólitíska dægurþras. Málefni þróunarsamvinnu eru töluvert til umfjöllunar í Stórþinginu og þá er stefnan í einstökum málefnum oft rædd og sú umræða skilar sér gjarnan til fjölmiðla. Þessi pólitíska umræða hefur orðið þess valdandi að töluvert gegnsæi er varðandi þróunarsamvinnu. Pólitískar deilur þurfa því ekki að vera neikvæðar enda draga þær oft fram mikilvægar upplýsingar.

NORAD stígur gjarnan fram þegar stofnunin birtir niðurstöður matsskýrslna. Til viðbótar við langar skýrslur er stofnunin farin að senda frá sér samantektir, skrifaðar með það fyrir augum að upplýsa á áhugaverðan hátt um niðurstöðuna. DAC leggur til við Noreg, í skýrslu sem var skrifuð 2013, að hugað sé að upplýsingamiðlun strax í upphafi þegar ákveðið er að láta gera mat á verkefnum eða öðru.

DAC segir að hvatning til borgarasamtaka að skoða þróunarsamvinnu með gagnrýnum augum hafi orðið þess valdandi að almenningur sé betur upplýstur. Það efli áhuga almennings á málaflokknum og sé hluti af ástæðu þess hversu mikill samstaða sé um þróunarsamvinnu í Noregi.

Svíþjóð

Svíar leggja þunga áherslu á gegnsæi í sinni þróunarsamvinnu. SIDA heldur úti vefsíðu, Openaid¹⁴⁷, þar sem upplýsingar eru settar fram með afar aðgengilegum hætti. Öllum matsskýrslum fylgir útdráttur, sem útskýrir helstu niðurstöður á læsilegan hátt. Árið 2010 var mælt fyrir um að allir þeir sem höndla með fé til þróunaraðstoðar skuli geta gert grein fyrir því hver hafi fengið framlög, hvenær og hvers vegna. DAC skýrsla um sænska þróunarsamvinnu 2013¹⁴⁸ segir að Svíar segi opinskátt frá bæði því sem gengur vel og því sem gangi illa. Árlegar skýrslur til þingsins hafa frá 2010 verið byggðar á áherslumálefnum Svíþjóðar í þróunarsamvinnu.

SIDA ver sem svarar einum og hálfum milljarði króna í upplýsinga- og fræðslustarfsemi. Þar af notar stofnunin þriðjung til eigin upplýsingastarfs en afgangurinn, um milljarður íslenskra króna, fer til ýmissa borgaralegra samtaka. Árið 2012 sendi utanríkisráðuneytið fyrirmæli til SIDA um að ekki mætti nota slík framlög til málsvarastarfs í þágu pólitískra deilumála. Nokkur óvissa ríkir um hvernig skuli túlka þessi fyrirmæli.

Finnland

Gegnsæi er áhersla í finnskri þróunarsamvinnu. Þingmenn og fulltrúar í Þróunarsamvinnuráði fylgjast vel með málaflokknum. Hins vegar eru málefni þróunarsamvinnu ekki oft í fjölmiðlum og umræða er minni en víða annars staðar. Ríkisendurskoðandi í Finnlandi hefur bent á að upplýsingagiöf utanríkisráðuneytisins sé fremur lýsandi en áhugaverð. Þannig sé meira sagt frá því sem gert hafi verið heldur en frá því hvaða árangri hafi verið náð.

Töluverð fræðsla um alþjóðleg málefni fer fram í grunnskólum og þróunarsamvinna fylgir þar með. Stefna á landsvísi um slíka fræðslu var innleidd 2007 undir forystu menntamálaráðuneytisins.

Írland

IrishAid upplýsir almenning ekki bara með vefsíðu, fréttatilkynningum og bæklingum. Í miðborg Dyflinnar, við O'Connell Street, er hægt að ganga inn í kynningarmiðstöð um þróunarsamvinnu. Þar er að finna stöðuga kynningu á verkefnum Íra í þróunarsamvinnu, kennarar geta komið með nemendur sína í heimsókn og margmiðlunarsýningar gefa innsýn í málefni þróunarsamfélaga.

¹⁴⁷ <http://www.openaid.se/en/start>

¹⁴⁸ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden-peer-review-2013.pdf>

Írar leggja mikla áherslu á skólafræðslu. Í fyrra gaf IrishAid út borðspil sem ætlað er að vera upplýsandi um aðstæður í Malaví. Þeir sem lenda á reit 13 eru sendir aftur um sex reiti vegna flóða, sem loftslagsbreytingar framkölluðu! Bæklingar leggja áherslu á þann árangur sem hefur orðið af átaki Íra gegn hungri í Afríku. Þegar utanríkisráðuneytið bauð fólki að halda upp á Afríkudaginn¹⁴⁹ á útihátíð komu 34 þúsund manns, miklu fleiri en búist var við. Líkt og aðrar þróunarstofnanir og ráðuneyti þá fá borgarasamtök fé til að fræða almenning um þróunarmál. Leyfilegt er fyrir samtökin að segja frá eigin verkefnum en ekki að nota féð beinlínis til fjáröflunar.

ÁLYKTANIR

- Upplýst umræða um þróunarmál er mikilvæg fyrir málaflokkinn, einnig þegar tekist er á um stefnu í einstaka málum eða framlög til hans.
- Vikulegt vefrit ÞSSÍ um þróunarmál er afar gagnlegt framlag til fræðslu og umræðu um málefni þróunarsamvinnu.
- Fyrir utan vefrit ÞSSÍ, einkaframtak starfsmanna og árlegt átak stofnunarinnar með félagasamtökum gerir hið opinbera fremur lítið til að kynna þróunarsamvinnu fyrir almenningi. Það hefur þau aukist eitthvað, til dæmis með málstofum um einstök málefni og þegar forystumenn í alþjóðlegri þróunarsamvinnu eiga leið til landsins.
- Önnur DAC ríki líta á upplýsingamiðlun til almennings og þingmanna sem órjúfanlegan hluta af þróunarsamvinnu, enda er hún notuð til að segja frá því hvernig skattfé almennings er nýtt.
- Utanríkisráðuneytið hefur að undanförunu hvatt starfsmenn sína í sendiráðum og höfuðstöðvum til að sýna frumkvæði og nýta samfélagsmiðlana til að segja frá verkefnum sínum og starfi.

TILLÖGUR

1. Gera þarf **stórátak í upplýsingamiðlun** til almennings um verkefni og árangur í þróunarsamvinnu.
 - a. Verði ÞSSÍ sameinuð ráðuneytinu ætti að koma upp öflugri fræðsludeild á þróunarsamvinnuskrifstofu. Skilningur þarf að vera á því að verkefni slíkrar deildar sé hvetjandi og áhugavekjandi miðlun upplýsinga og fræðslu um þróunarsamvinnu – og að fræðsludeild á þessu sviði þurfi töluvert sjálfstæði í sínum daglegu störfum..
2. **Komið verði upp sjálfstæðu vefsvæði fyrir upplýsingar um þróunarsamvinnu.**
 - a. Vefsvæðið hafi tvíþætt hlutverk; innihaldi áhugaverðar upplýsingar um verkefni, markmið með þeim og árangur, og;
 - b. Innihaldi allar stefnur, áætlanir, umsóknareyðublöð, leiðbeiningar, matsskýrslur og annað slíkt sem gefið er út í tengslum við þróunarsamvinnu.
3. **Borgarasamtök geti sótt sérstaklega um lága styrki til að standa að fræðslu- eða upplýsingamiðlun um þróunarsamstarf.**

¹⁴⁹ <http://africaday.ie/>

- a. Reglur segi til um hverjir geti sótt um slíka styrki og hvernig staðið er að úthlutunum.
- b. Hægt sé að sækja um styrki fyrir menningarviðburðum sem hafi það að markmiði að efla skilning Íslendinga á þróunarlöndunum.
- c. Ekki verði leyft að nota slíka styrki í fjáröflunartilgangi.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Tillaga 1

Miðað við að ÞSSÍ renni inn í utanríkisráðuneytið er lagt til að fræðsla og upplýsingamiðlun verði með svipuðum hætti og í flestum nágrannaríkjunum, það er að haldið verði utan um hana með sérhæfðri starfsemi innan ráðuneytisins, á þróunarsamvinnuskrifstofu. Verði ekki af samruna við ráðuneytið er lagt til að starfsemin verði áfram innan ÞSSÍ, sem taki að sér miðlun fræðslu og upplýsinga um málaflokkinn í heild sinni.

Ákveðið ósamræmi er að vísu í því, á meðan starfsemi ÞSSÍ takmarkast við tvíhliða þróunarsamvinnu, en á hitt ber að líta að ÞSSÍ hefur hingað til haldið vel á þessu verkefni og engin sérstök ástæða til að hrófla við því ef heildarskipulag málaflokksins breytist ekki. Augljóst óhagræði er af því að hafa fræðslu um þróunarsamvinnu á tveimur stöðum (það er, um tvíhliða þróunarsamvinnu í ÞSSÍ og fjölþjóðlega þróunarsamvinnu í ráðuneytinu) og því er ekki mælt með slíku fyrirkomulagi verði ekki af samruna.

Tillaga 2

Staðlaðar síður ráðuneyta eða stofnana henta illa sem almennar upplýsingasíður um þróunarsamvinnu, þar sem fram koma aðgengilegar upplýsingar um stefnu, áætlanir, verkefni, úttektir og aðrar upplýsingar sem sjálfsagt er að birta. Sum nágrannalandanna hafa því sett upp sérstakar upplýsingasíður fyrir þróunarsamvinnu. Hér er lagt til að komið verði upp slíkri vefsíðu með svipuðum hætti og Svíar og Danir hafa gert. Sjá openaid.se og openaid.dk.

Tillaga 3

Almennt er viðurkennt að borgarasamtök séu betur til þess fallin að upplýsa og fræða almenning, fá hann í lið með sér og standa fyrir opinskáum umræðum um málefni þróunarsamvinnu heldur en hið opinbera. Í því skyni að hvetja til slíkrar starfsemi borgarasamtaka er hér lagt til að hægt verði að úthluta lágum upphæðum til fræðslu og upplýsingamiðlunar meðal almennings. Slíkar úthlutanir gætu farið fram eftir sömu leikreglum og gilda um önnur framlög og fjallað er um í kaflanum Borgarasamtök.

16. Starfsfólk

Ákvörðun um hvort starfsemi ÞSSÍ verði færð inn í utanríkisráðuneytið eða ekki þarf að taka verulegt tillit til starfsmannamála. Nær allir sem skýrsluhöfundur hefur rætt við, hér á landi og erlendis, eru sammála um að 1) starf að þróunarsamvinnu krefjist töluverðrar sérhæfingar og 2) að flutningsskylda í utanríkisráðuneyti vinni í eðli sínu gegn sérhæfingu. Annað hvort eru þessi tvö atriði ósamrýmanleg – og þá kemur sameining ekki til greina – eða hægt er að komast hjá ókostum flutningsskyldunnar – og þá kemur sameining til greina, með því skilyrði að leiðir finnist til að efla og viðhalda sérhæfingu í málaflokknum.

STARFSFÓLK UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS

Í íslenska utanríkisráðuneytinu eru um 150 manns á launaskrá. Þeir eru í grundvallaratriðum í tveimur hópum, embættismenn og starfsmenn.

Samkvæmt 22. grein laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins¹⁵⁰ eru embættismenn utanríkisþjónustunnar einvörðungu ráðuneytisstjóri, skrifstofustjórur, sendiherrar og sendifulltrúar. Utanríkisráðherra getur skipað í störf sendiherra án auglýsingar en störf sendifulltrúa þarf að auglýsa í Lögbirtingablaðinu. Það hefur ekki verið gert í nokkurn tíma. Skipað er í störf embættismanna til fimm ára og sá tími framlengist sjálfvirkt nema viðkomandi sé tilkynnt um annað sex mánuðum áður en skipunartíminn rennur út.

Aðrir starfsmenn ráðuneytisins falla undir skilgreiningu starfsmanna stjórnarráðsins samkvæmt 41. gr. starfsmannalaga. Þeir eru ráðnir annað hvort tímabundið eða ótímabundið og eru með þriggja mánaða uppsagnarfrest líkt og gerist og gengur á almennum vinnumarkaði.

Fjöldi og samsetning starfslíðs utanríkisráðuneytisins hefur breyst verulega á síðustu áratugum, í samræmi við breytingar á verkefnum ráðuneytisins, tilkomu nýrra sendiráða og Evrópusamstarfsins. Árið 1984 voru diplómatar 43 og meirihlutinn starfaði í sendiskrifstofum erlendis.¹⁵¹ Á árinu 2006 var starfsmannafjöldinn kominn í 200, þar af 94 á heimaskrifstofu og 106 erlendis auk 72 staðarráðinna starfsmanna. Í kjölfar hrunsins og stöðvun samningaviðræðna við Evrópusambandið fækkaði starfsfólki verulega eftir fjölgun árána á undan. Starfsfólki fækkaði um 30 á árinu 2013, með uppsögnum ásamt því að tímabundnir samningar voru ekki framlengdir, einhverjir fóru í launalaust leyfi og ekki var endurráðið í lausar stöður.¹⁵²

Embættismenn þriggja laun samkvæmt ákvörðun kjararáðs en aðrir starfsmenn eru annað hvort í Félagi háskólamenntaðra starfsmanna stjórnarráðsins (FHSS) eða Félagi starfsmanna stjórnarráðsins (FSS). Allir eru aðilar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins (LSR).

Það starfsfólk sem nú vinnur á þróunarsamvinnuskrifstofu hefur mismunandi langan feril innan ráðuneytisins. Flestir eiga tiltölulega stuttan feril í þróunarsamvinnugeiranum og takmarkaða starfsreynslu á vettvangi. Þó hefur byggst upp talsverð þekking innan þróunarsamvinnuskrifstofu á alþjóðlegu umhverfi þróunarsamvinnu, starfi alþjóðastofnana og

¹⁵⁰ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1996070.html>

¹⁵¹ Pétur J. Thorsteinsson, 1992, Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál, sögulegt yfirlit. Útgefandi: Hið íslenska bókmenntafélag.

¹⁵² Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis í mars, 2014.

ýmsum faglegum þáttum starfsins. Innan ráðuneytisins í heild er nú orðið hægt að finna fólk sem hefur komið að málaflokknum frá ýmsum hliðum, svo sem með starfi í Alþjóðabankanum eða í fastanefndum Íslands gagnvart stofnunum Sameinuðu þjóðanna, friðargæslustörfum eða vinnu á vettvangi með ýmsum alþjóðastofnunum.

STARFSFÓLK ÞSSÍ

Starfsfólk ÞSSÍ fellur einnig undir starfsmannalögin frá 1996. Í reglugerð¹⁵³ er ákvæði um framkvæmdastjóra stofnunarinnar. Hann heyrir undir utanríkisráðherra en skipuleggur sjálfur starf sinnar stofnunar. Um kjör starfsmanna er samið í stofnanasamningum við tvö stéttarfélag, annars vegar SFR – stéttarfélag í almannaþjónustu og hins vegar Bandalag háskólamanna, BHM.

Svipaða sögu er að segja um starfsfólk ÞSSÍ og ráðuneytisins, að því hefur fækkað verulega undanfarin ár. Það er bæði vegna samdráttar eftir hrun og áherslubreytinga í starfi stofnunarinnar um að vera ekki sjálf í framkvæmd á vettvangi. Í ársbyrjun 2014 voru starfsmenn samtals 43, þar af 27 staðarráðnir heimamenn í samstarfslöndunum þremur, sex útsendir starfsmenn í sömu löndum og 10 á heimaskrifstofu á Íslandi. Þrír starfsmenn voru ráðnir til starfa um fjögurra mánaða skeið í samstarfslöndunum þremur seinni part ársins 2013.

Starfsfólk ÞSSÍ á flest langan feril innan stofnunarinnar eða þróunarsamvinnugeirans. Mikil reynsla og sérhæfing hefur byggst upp innan stofnunarinnar. Hins vegar er stofnunin lítil og ÞSSÍ býður upp á tiltölulega takmarkaða möguleika til starfsframa. Hún sinnir fyrst og fremst tvíhliða verkefnum í þremur samstarfslöndum og svo margvíslegri umsýslu og gæðaeftirliti hér heima. Á undanförunum árum hefur starfsmenum verið boðið að vinna í umdæmisskrifstofunum. Í raun eiga viðkomandi litla möguleika á að fá starf við opinbera þróunarsamvinnu því fá störf losna.

SAMVINNA STARFSFÓLKIS

Meðal starfsfólks ÞSSÍ eru sérfræðingar sem eru ráðnir tímabundið til að sinna afmörkuðum verkefnum á vettvangi, mest fimm ár í senn. Samkvæmt þróunarsamvinnulögum frá 2008 og reglugerð nr. 894/2009 er gert ráð fyrir að starfsmenn ÞSSÍ geti fengið launalaust leyfi til að vinna tímabundið, allt að fimm ár, í utanríkisráðuneytinu eða öfugt. Slík starfsmannaskipti þarf ekki að auglýsa. Sé rétt á þeim haldið geta þau styrkt tengsl milli stofnananna og stuðlað að yfirfærslu þekkingar á milli þeirra.

Þá standa Norræn starfsmannaskipti til boða innan íslensku stjórnarsýslunnar. Norræna ráðherranefndin veitir stafsmönnum í opinberri stjórnarsýslu á Norðurlöndunum styrki til þess að starfa tímabundið í opinberri stofnun annars staðar á Norðurlöndum. Mikill ávinningur gæti verið af slíkri reynslu fyrir starfsfólk í þróunarsamvinnu. Ekki er gerð krafa um gagnkvæmni en ekki er að efa að starfsmannaskipti í hina áttina, það er frá einhverju Norðurlöndunum hingað, myndu sömuleiðis nýtast afar vel.

¹⁵³ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

Töluverð samvinna er nú þegar milli starfsmanna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytis, bæði í gegnum fagteymi og við einstaka verkefni. Miklir möguleikar eru á enn aukinni samvinnu um margvísleg gæðamál.

Verði af sameiningu er mikilvægt að vel sé haldið utan um starfsmenn. Læra má af því hvernig til tókst við sameiningu ráðuneyta, svo sem þegar velferðarráðuneyti var myndað með sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis 1. janúar, 2011. Ríkisendurskoðun gerði skýrslu til Alþingis um þá sameiningu¹⁵⁴. Þar kemur meðal annars fram að mikilvægt sé að starfsmenn séu vel upplýstir um breytingarnar, starfsmannafundir haldnir og starfsmönnum gefið tækifæri til að koma á framfæri spurningum eða athugasemdum.

Verði áfram unnið að þróunarsamvinnu með þeim hætti sem nú er, þarf samt sem áður að stuðla að aukinni samvinnu starfsfólks. Í raun er það ennþá mikilvægara til þess að ná fram því markmiði að róid sé í eina átt í tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu. Í þróunarsamvinnuáætlun er gert ráð fyrir virkri mannauðsstefnu, meðal annars með því að nýta tækifæri sem felast í starfsmannaskiptum, framfylgja jafnréttisstefnu stjórnvalda, framfylgja sameiginlegri mannauðsstefnu ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins og halda sameiginleg málþing ÞSSÍ og ráðuneytisins¹⁵⁵.

Ein áskorun, þegar kemur að samvinnu starfsmanna, er að nýta sérþekkingu fólks sem er dreift út um allan heim. Innan starfsmannahóps ráðuneytisins og ÞSSÍ eru einstaklingar sem hafa komið sér upp sérfræðiþekkingu á ákveðnum málefnum en fara svo í starf þar sem hún nýtist ekki. Ein leið gæti verið að stofna faghópa (virtual teams¹⁵⁶) um áherslumál ráðuneytisins. Innan þróunarsamvinnunnar væri til dæmis eðlilegt að stofna slíka hópa utan um áherslumál Íslands: Jarðhita, sjávarútveg, landgræðslu og jafnrétti. Aðilar að slíkum hópum yrðu þá einstaklingar sem hafa aflað sér þekkingar og/eða eru sérstakir áhugamenn um viðkomandi málefni. Fulltrúar allra eininga í íslenskri þróunarsamvinnu, þar á meðal skólanna, ættu að vera aðilar að slíkum faghópum. Það myndi færa skólana nær málefnastarfi utanríkisráðuneytisins og efla hlutverk þeirra sem þekkingarstofnana (sjá kaflann skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi).

Í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun 2011-2014 voru sett á stofn fagteymi á sviði jafnréttismála, orkumála og fiskimála. Þar sem teymin virkuðu ekki eins og þeim var ætlað var tekin ákvörðun um að breyta fyrirkomulagi teymanna þannig að yfir þeim yrðu 2 aðilar (ekki einn eins og áður) og málaflokkarnir yrðu almennari. Þannig yrði eitt teymi sem fjallaði um auðlinda - og umhverfismál og annað sem fjallaði um félags - og jafnréttismál. Þetta var einnig gert því ekki er margt starfsfólk til skiptanna. Á þessi teymi er kveðið á um í þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016 en starfsemi þeirra er ekki hafin.

STARFSFRAMAKERFI

Á flestum vinnustöðum eru einhvers konar starfsframakerfi, formleg eða óformleg, þannig að starfsmenn eigi möguleika á frama innan vinnustaðarins eftir því sem þeir byggja upp reynslu og þekkingu. Þetta er ekki síst mikilvægt þar sem margir starfsmenn eru allan sinn starfsferil á

¹⁵⁴ http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/samein_velferdarraduneyti.pdf

¹⁵⁵ <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

¹⁵⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Virtual_team

einum stað. Þannig er um utanríkisráðuneytið – og reyndar utanríkisráðuneyti landa yfirleitt. Starfsmenn koma inn ungir og fara ekki fyrr en þeir eru komnir á eftirlaunaaldur. Um þetta segir í stjórnsýsluúttekt¹⁵⁷ sem Ríkisendurskoðun gerði á utanríkisráðuneytinu 1996:

„Hefðbundin starfsferilsuppbygging starfsmanna utanríkisþjónustunnar byggir eðli máls samkvæmt á því að færast upp á við í flokkun og er eðlilegt að ætla að flestir embættismenn sem hefja störf stefni að því marki að verða sendiherrar Íslands. Venjulega fá háskólamenntaðir fyrst skipun sem sendiráðsritarar eftir að þeir hafa unnið í ráðuneytinu í eitt ár og eru þá þrjú embættismannastig að sendiherrastiginu.”

Samkvæmt lögum um utanríkisþjónustuna frá 1971 skiptast starfsmenn hennar í fimm flokka:

1. flokkur: Ráðuneytisstjóri. Sendiherrar.
2. flokkur: Skrifstofustjóri. Sendifulltrúar. Aðalræðismenn.
3. flokkur: Deildarstjórar. Sendiráðunautar. Ræðismenn.
4. flokkur: Fulltrúar A-flokks. Sendiráðsritarar. Vararæðismenn.
5. flokkur: Fulltrúar B-flokks. Aðstoðarmenn.

Hér er um að ræða flokkun sem á sér alþjóðlega samsvörun. Hinir diplómátísku starfstítlar skipta máli á vettvangi milliríkjasamskipta en síður í heimalandinu. Í íslenska utanríkisráðuneytinu gildir sú regla að starfsmenn noti ekki diplómátísku titlana í starfi heima og svipaðar reglur gilda einnig í nágrannaríkjunum. Til viðbótar við flokkana sem taldir eru upp að ofan eru sérfræðingar, og þeim hefur fjölgað á undanförunum árum. Í innanhússímaskrá ráðuneytisins eru 13 manns með starfstítilinn sérfræðingur.

Vegna smæðar og uppbyggingar ÞSSÍ er varla hægt að tala um eiginlegt starfsframakerfi og starfsflokkar utanríkisráðuneytisins eiga sér enga samsvörun í stofnuninni að öðru leyti en því sem varðar starf umdæmisstjóra. Eftir að skrifstofur ÞSSÍ í samstarfslöndunum urðu að sendiráðum fengu umdæmisstjórar starfstítilinn *chargé d'affairs*, eða staðgengill sendiherra. Sjálfur sendiherrann situr í Reykjavík og nú er það í öllum tilfellum skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu. Störfum innan stofnunarinnar er skipt í launaflokka samkvæmt stofnanasamningi við BHM og SFR.

FLUTNINGSSKYLDA

Flestir starfsmenn utanríkisráðuneytisins eru flutningsskyldir, sem þýðir að ráðherra getur sent þá til verkefna utan Íslands. Um þetta stendur í lögum um utanríkisþjónustuna frá 1971:

„Starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru skyldir til að starfa sem fulltrúar utanríkisþjónustunnar erlendis eða í utanríkisráðuneytinu samkvæmt ákvörðun utanríkisráðherra.“

Samkvæmt orðanna hljóðan á flutningsskyldan við um alla starfsmenn ráðuneytisins en í raun eru hópar fólks sem eingöngu vinna í ráðuneytinu á Íslandi. Venjulega er tilkynnt með hálfis árs fyrirvara eða meir um fyrirhugaðan flutning og reynt að koma því svo fyrir að börn geti klárað skóla í því landi sem starfsmaður býr með fjölskyldu sína. Það þýðir í framkvæmd að flestir flytja yfir sumartímann.

¹⁵⁷ Hægt er að nálgast skýrsluna hér: <http://www.ríkisendurskodun.is/skyrslur-radad-eftir-malaflokkum/utanrikismal.html>

Ákvörðun um flutning sendiherra liggur hjá ráðherra en ráðuneytisstjóri tekur ákvörðun um flutning annarra og upplýsir ráðherra. Venjan er sú að tilkynnt er í upphafi árs að fyrir liggi að færa fólk á milli starfsstöðva. Starfsmönnum er boðið að lýsa afstöðu sinni til flutnings, það er hvort þeir hafi áhuga á flutningi og hvert. Ekki er tekið fram hvaða störf eru að losna eða í hvaða starfsstöðvum. Þetta er ólíkt því sem gerist þar sem skýrsluhöfundur hefur spurst fyrir um þetta atriði. Í nágrennaríkjunum er venjan að kynna hvaða störf séu að losna og starfsmönnum boðið að lýsa áhuga á ákveðnum störfum. Sums staðar hafa slíkar innanhússtilkynningar verið teknar upp á undanförunum árum.

Þegar litið er til sendiskrifstofa og annarra starfa, sem utanríkisráðuneytið manna erlendis, má strax sjá að þar gætu verið tækifæri til að nýta reynslu starfsmanna ÞSSÍ. Þannig eru tvö sendiráð í löndum sem enn eiga nokkuð í land á þróunarbrautinni, Indland og Kína, og stöður hjá NATO, Alþjóðabankanum og fastanefndunum í New York og Genf tengjast augljóslega þróunarsamvinnu, mannúðaraðstoð og friðargæslu. Verið er að fækka fólki í sendiráðinu í París en þar var þar til nýlega hlutastarf vegna aðildar Íslands að einni meginþekkingarstofnun alþjóðasamfélagsins á sviði þróunarmála, OECD/DAC.

Kostur við flutningsskyldu er hin reglubundna breyting á starfsumhverfi, sem vinnur gegn stöðnun og byggir smám saman upp þekkingu á ýmsum sviðum. Ókosturinn er að ef breytingarnar eru miklar, þannig að fólk fari milli gjörólíkra sviða, þá tapast reglulega mikilvæg starfsreynsla og viðskiptamenn lenda stöðugt í því að eiga við nýtt starfsfólk sem skortir stofnanaminni og þekkingu á málaflokknum.

Hafa þarf í huga sérstakar aðstæður í þróunarríkjum þegar kemur að mökum íslenskra starfsmanna ÞSSÍ á vettvangi. Reglur utanríkisráðuneytisins sem mótuðust ef til vill í upphafi af þeirri staðreynd að sendiráð Íslands voru flest í þróuðum iðnríkjum hafa smám saman tekið breytingum. Þannig eru komin inn ákvæði um harðindasvæði. Algengt umkvörtunarefni í umdæmisskrifstofum ÞSSÍ er að makar hafa ekki leyfi til að vinna í gistiríkinu. Í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisráðuneytisins segir eftirfarandi um maka flutningsskyldra starfsmanna:

„Sendiskrifstofum ber að veita þá aðstoð sem hægt er við að útvega mökum útsendra starfsmanna atvinnu á starfsstað, þ.m.t. að aðstoða við öflun tilskilinna leyfa, o.s.frv.“

Verið er að skoða þetta hagsmunamál starfsmanna á vegum utanríkisráðuneytisins. Í því felst að breyta þarf samningum Íslands við viðkomandi lönd varðandi réttarstöðu maka.

SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Noregur

Starfsmannahópar NORAD og utanríkisráðuneytisins eru aðskildir. Þegar breytingar voru gerðar og stór hluti verkefna NORAD fór inn í ráðuneytið 2004 fluttist töluverður hópur starfsmanna með. Margir þeirra hafa haldið sig við þróunarmálin og starfa í ráðuneytinu í Ósló en aðrir hafa farið í sendiráð og þá er algengast að þeir vinni í sendiráðum þar sem mikið er unnið með málefni þróunarsamvinnu.

Undanfarið hefur utanríkisráðuneytið fækkað starfsmönnum. Þannig hættu 70 starfsmenn árið 2013. Ef starfsmenn NORAD hafa áhuga á að flytja sig yfir til ráðuneytisins þá þurfa þeir að sækja um sem utanaðkomandi.

Svíþjóð

Algjör aðskilnaður er milli SIDA og utanríkisráðuneytisins og lítið er um að starfsmenn annars sækist eftir stöðum hjá hinum. Í „þróunarsendiráðum“ er venjulega sendiherra frá utanríkisráðuneytinu og yfirmaður þróunaraðstoðar frá SIDA og flestir aðrir útsendir starfsmenn sendiráðsins heyra undir hann. Í auknum mæli eru samt þróunarmál í sendiráðum farin að verða hluti af almennu pólitísku starfi sendiráða – og öfugt.

Finnland

Starfsmenn sem ráðnir eru á grundvelli reynslu á þróunarmálum eru í sérstökum flokki þróunarsérfræðinga innan ráðuneytisins („Special Career Staff“). Þeir hafa ekki flutningsskyldu en geta í raun flust í sendiráð, einkum í samstarfslöndum Finna í þróunarsamvinnu. Venjan er sú í þróunarsendiráðunum að sendiherrann er reyndur stjórnarerindreki en næstráðandinn er þróunarsérfræðingur eða stjórnarerindreki sem hefur unnið mikið að þróunarmálum. Á síðustu fimm árum hefur orðið sú breyting að þróunarsérfræðingar geta sótt um að verða fluttir í sendiráð utan þróunarlandanna.

Töluverðar umræður eru um starfsmannamál í utanríkisráðuneytinu. Þróunarsérfræðingum finnst þeir vera settir skör lægra en sendierindrekarnir og það hefur leitt til einhvers brotthvarfs þeirra frá ráðuneytinu. Rætt er um hvort rétt sé að þróunarsérfræðingar verði settir í hóp með sendierindrekum og lúti þá sömu starfsframareglum og eigi þess kost að verða sendiherrar á endanum. Ekki hefur fengist niðurstaða í það.

Stöður innan ráðuneytisins (og í sendiráðum) eru auglýstar innanhúss og starfsmenn geta sótt um einstaka stöður.

Danmörk

Í Danmörku hafa þróunarmál verið færð svo langt inn í utanríkisráðuneytið að þar er ekkert eiginlegt þróunarsamvinnusvið, heldur er skrifstofa fyrir þróunarstefnu og verkefnum er dreift víða um ráðuneytið og út til sendiráða og fastanefnda.

Stöður sem losna eru auglýstar innan utanríkisþjónustunnar. Í orði kveðnu getur hver sem er sótt um hvaða stöðu sem er. Í raun reynir mannauðsdeildin að rækta sérsviðin með því að halda fólki innan síns þekkingarramma. Þannig er til dæmis reynt að koma í veg fyrir að óreynt fólk fari í stöður þar sem krafist er þekkingar á þróunarsamvinnu. Vanir þróunarmenn er sendir í sendiráð þar sem sérhæfing þeirra nýtist. Yfirmenn sendiskrifstofa sem um ræðir hafa mikið um það að segja hvern þeir fá í störf sem losnar og það vinnur með því að sérfræðiþekking sé ræktuð. Skiljanlega vill sendiherra í þróunarsendiráði helst fá einhvern í þróunarmálin sem þekkir þau.

Almenna reglan er að fólk sé ráðið ungt og móti sér síðan sérsvið eftir að það er komið inn í ráðuneytið. Þó er hægt að skipta yfir í eitthvað allt annað. Meðal starfsfólks sem ekki lýtur flutningsskyldu má nefna gæðaeftirlit og fjármál en jafnvel í þeim hópum er eitthvað um að fólk fari í störf í sendiráðunum.

Írland

Þrjú starfsmannahópar eru í írsku utanríkisráðuneytinu, sem fer með þróunarsamvinnu. Þetta eru sendierindrekar, opinberir starfsmenn og þróunarsérfræðingar. IrishAid er lýst nánast sem stofnun innan ráðuneytisins. Áður hafi hún verið „fátæki frændinn“ í ráðuneytinu en nú séu hún meginstöð þess, með mestu fjárráðin og sum af mest spennandi verkefnum. Af sex stærstu sendiráðum Íra eru fjögur í Afríku.

Einhverjir starfsmannaflutningar eru milli sviða innan ráðuneytisins en ekki miklir. Þróunarsamvinnusérfræðingar halda sig að mestu við sitt fag. Hins vegar hefur eitthvað af starfsfólki, bæði sendierindrekar og opinberir starfsmenn, komið inn í þróunarsamvinnuna. Sumum þykir það eftirsótt því þá eiga þeir möguleika á að öðlast stjórnunarreynslu, vinna í stórum sendiráðum með margra starfsmenn og mikil fjárráð. Líkt og er með sendiráð Íslands, þá eru mörg sendiráða Íra fámenn. Þeir sem vilja stjórnunarreynslu sækjast eftir því að komast í þróunarsendiráðin.

Þróunarsérfræðingar eru flutningsskyldir en fara fyrst og fremst í þróunarsendiráð. Allar stöður sem losna eru auglýstar innanhúss. Þess er gætt að starfsframakerfi starfsmannahópanna þriggja séu samræmd þannig að til dæmis starfsheitið sendiráðsritari í sendierindrekahópnum á sér sambærilegt starfsheiti í hinum tveimur hópnum. Þannig var sendur listi yfir 21 lausa stöðu sendiráðsritara til allra sendiráðsritara og sambærilegra um miðjan febrúar í ár. Með listanum var bréf frá starfsmannastjóra þar sem fram kemur að ákvarðanir verði teknar meðal annars á grundvelli þarfa ráðuneytisins, hæfi starfsmanna til að gegna starfinu og starfsreynslu. Ekki sé hægt að tryggja að ráðið verði í öll störf, sökum yfirstandandi niðurskurðar. Þeir sem ekki vilja flutning eru beðnir um að láta vita.

ÁLYKTANIR

- Mikil vettvangsreynsla í þróunarstarfi er innan ÞSSÍ og innan utanríkisráðuneytisins hefur verið að byggjast upp töluverð þekking á fjölbjóðlegri þróunarsamvinnu.
- Starfsmannakerfi ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins eru ólík og ef ákveðið er að sameina starfsemina þyrfti að vanda mjög til verka svo sátt verði. Sameining gæti, ef vel er að henni staðið, sameinað þekkingu og reynslu beggja starfshópa í stærri einingu.
- Mikil tækifæri gætu verið fyrir starfsfólk ÞSSÍ að eiga þess kost að nýta sérþekkingu sína á vettvangi utanríkisráðuneytisins, svo sem innan alþjóðastofnana eða í sendiráðum og fastanefndum þar sem mikið er unnið að þróunarverkefnum.
- Við sameiningu ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins yrði meginviðfangsefnið að finna leið til að 1) nýta sérfræðiþekkingu starfsmanna í sameinaðri þróunarsamvinnuskrifstofu, 2) koma í veg fyrir að sú þekking glataðist, til dæmis með miklum tilflutningum á fólki úr og í þróunarsamvinnuverkefni á næstu árum og 3) tryggja sanngjarna yfirfærslu starfsmanna ÞSSÍ inn í starfsmannaflokkun utanríkisráðuneytisins eða öfugt.
- Íslenska utanríkisráðuneytið auglýsir ekki lausar tilgreindar stöður meðal flutningsskyldra starfsmanna innanhúss líkt og gert er í nágrannalöndum. Fari svo að þróunarsamvinna fari öll inn í utanríkisráðuneytið, gætu starfsmenn í þeim geira

auðveldar sótt um lausar stöður við hæfi og auðveldara væri að hlúa að sérfræðipækkingu í þróunarsamvinnu væru tilgreindar stöður auglýstar innanhúss.

- Stofnun faghópa um einstök málefni myndi draga úr ókostum flutningsskyldunnar en huga þyrfti að leiðum til að slíkir hópar geti lifað og dafnað.

TILLÖGUR

Tillögur 1 og 2 miðast við ákvörðun um að ÞSSÍ renni inn í utanríkisráðuneytið:

- Áhersla verði lögð á að móta starfsmannaumhverfi í þróunarsamvinnu sem stuðlar að varðveislu stofnanaminnis, hlúir að sérhæfingu, metur reynslu og örvar til stöðugar þekkingarleitar.**
 - Ekki er þörf á að breyta lögum um utanríkisþjónustu sem kveða á um flutningsskyldu.
 - Stöður í sendiráðum og fastanefndum sem losna verði kynntar innanhúss og fólki boðið að lýsa áhuga sínum á einstökum stöðum.
 - Ákvæði verði um það í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók, til dæmis kafla 5.2 um flutningsskyldu starfsmanna, að sérstaklega verði reynt að nýta sérþekkingu starfsmanna í þróunarsamvinnu, og koma í veg fyrir að hún fari forgörðum, við ákvörðun um flutninga.
 - Unnið verði út frá skýrum og skriflegum viðmiðunum við að meta í hvaða flokka einstaka starfsmenn ÞSSÍ verði settir í starfsmannakerfi ráðuneytisins. Þriggja manna nefnd með þátttöku framkvæmdastjóra ÞSSÍ vinni þetta verk en ráðherra ákveði flokkun framkvæmdastjórans.
- Starfsfólk í þróunarsamvinnu verði saman á einni hæð** þar sem næg tækifæri gefast til frjórra skoðanaskipta í frjálsllegu umhverfi, bæði meðal starfsmanna og annarra sem samskipti eiga við ráðuneytið um þróunarsamvinnu.
 - Leitast verði við að mynda á þróunarsamvinnuskrifstofu þekkingarsamfélag og unnið að því meðal annars með því að hafa umgjörð (salarkynni ofl.) opna og aðlaðandi.
 - Skrifstofur verði annað hvort í opnum rýmum eða þær gerðar þannig úr garði (til dæmis með glerveggjum) að vinnurýmið verði hvetjandi fyrir opið andrúmsloft samvinnu.
 - Reglulega verði staðið fyrir samkomum, til dæmis fyrirlesturum, sem áhugafólki er boðið á.
- Ef ÞSSÍ og ráðuneytið renna saman verði fenginn ráðgjafi, til dæmis einstaklingur sem komið hefur að fyrri sameiningum ríkisstofnana**, til að leiða ferlið með áherslu á að skapa starfsmannahóp þar sem:
 - Hlutverkaskipting er skýr.
 - Verklagsreglur eru mótaðar í samstarfi allra hlutaðeigandi áður en sameiningin á sér stað.
 - Byggt er á þeim mannaúði sem til staðar er, það er að öllum starfsmönnum bjóðist áframhaldandi starf.
- Faghópar verði stofnaðir til að samhæfa málefnastarf og viðhalda þekkingu** við aðstæður þar sem starfsfólk er dreift um allan heim.

- a. Starfsmenn skólanna fjögurra verði aðilar að slíkum faghópum á sínu þekkingarviði.
- b. Útsendir starfsmenn við alþjóðastofnanir ættu einnig að hafa aðild að faghópum eftir aðstæðum.
- c. Faghópar, sem hafa regluleg samskipti á netinu, myndu einnig nýtast í öðru starfi ráðuneytisins heldur en sem varðar þróunarsamvinnu.

UMFJÖLLUN UM TILLÖGUR

Tillaga 1

Ein megintillaga þessarar skýrslu er að starfsemi ÞSSÍ renni inn í ráðuneytið og starfsmönnum ÞSSÍ verði boðið starf á þróunarsamvinnuskrifstofu. Starfsmenn ráðuneyta og stofnana erlendis og sérfræðingar DAC segja að mikilvægasta úrlausnarefnið við slíka sameiningu sé að tryggja að nýtt fyrirkomulag hlúi að sérhæfingu starfsfólks. Verði þróunarsamvinnuskrifstofa að miklu leiti mönnum fólk sem getur átt von á að vera sent á starfsstöðvar sem ekkert tengjast þróunarsamvinnu er hætt við að stofnanaminni hverfi fljótt. Ef mikið er um flutning á fólk inn á þróunarsamvinnuskrifstofu, sem enga reynslu hefur á þróunarsamvinnu, útvatnast þekkingin fljótt.

Tilgangur þessara tillagna er að stuðla að því að viðhalda þekkingu og reynslu í þróunarsamvinnu innan þróunarsamvinnuskrifstofu en opna samt fyrir að hægt sé að nýta krafta starfsfólks á sendiskrifstofum eða starfsstöðvum þar sem þróunarsamvinna og mannúðaraðstoð eru mikilvæg viðfangsefni. Í því sambandi má nefna fastanefndina í New York, Alþjóðabankann, stofnanir Sameinuðu þjóðanna (sjá kaflann Friðargæsla – liðveisla), fulltrúastöðu hjá DAC og jafnvel sendiráð Íslands á Indlandi eða í Kína auk að sjálfsgöðu sendiskrifstofa í Afríku.

Taki utanríkisráðuneytið við þróunarsamvinnu í heild sinni mun það óhjákvæmilega hafa áhrif á ráðuneytið í heild og starfsemi þess. Hér er lagt til að tekin verði upp sú regla að laus störf í sendiskrifstofum verði kynnt meðal starfsmanna og þeim boðið að lýsa áhuga á þeim í opnu ferli innanhúss. Þar sem slík ferli hafa verið tekin upp hafa þau reynst vel, að sögn starfsmanna erlendra utanríkisráðuneyta sem skýrsluhöfundur hefur rætt við.

Verði af sameiningu tekur utanríkisráðuneytið við starfsmannahópi sem hefur í flestum tilvikum langa reynslu af starfi að tvíhliða þróunarsamvinnu. Þessi starfsmannahópur þarf að hafa fullvissu fyrir því að tekið sé við honum í ráðuneytinu með sanngjörnum hætti. Í því skyni er hér lagt til að þriggja manna nefnd, sem framkvæmdastjóri ÞSSÍ er hluti af, vinni þetta verk.

Tillaga 2

Hér er lagt til að stuðlað verði að meiri samvinnu og nánd þeirra sem fara með opinbera þróunarsamvinnu Íslands, hvort sem ÞSSÍ rennur inn í ráðuneytið eða ekki. Það má gera með því til dæmis að færa starfsmannahópana, sem nú eru tveir á mismunandi hæðum í sömu byggingu, á sömu hæð. Í utanríkisráðuneytinu er notast við lokuð skrifstofurými að mestu. Gluggar eru eingöngu uppi við loft svo ekki er hægt að sjá hvort starfsmaður er inni á skrifstofu eða ekki ef hún er lokuð. Hér er mælt með opnara vinnuumhverfi starfsfólks í þróunarsamvinnu, í samræmi við þá heildarniðurstöðu skýrslunnar að mikilvægt sé að tengja mismunandi verkefni og ná margfeldisáhrifum með því að efla tengsl milli tvíhliða og fjölbjóðlegrar þróunarsamvinnu.

Utanríkisráðuneytið getur tekið forystu í að tengja saman hina ýmsu aðila sem vinna að þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð hér á landi með því að standa fyrir ráðstefnum og fundum – og sömuleiðis með því að eiga regluleg samskipti um hin ýmsu mál í opnu umhverfi innan ráðuneytisins.

Tillaga 3

Þegar breytingar eru gerðar á starfsumhverfi fólks þarf að gæta þess vel að breytingarnar taki sjónarmið þess og hagsmuni til greina. Reynsla er innan íslenskrar stjórnáslu af sameiningu stofnana sem mikilvægt er að nýta.

Að mati skýrsluhöfundar hefur verið gengið afar langt í fækkun starfsfólks á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Með sameiningu við ÞSSÍ gæfist tækifæri til að skipuleggja starfsemina með tilliti til allra verkefna, tvíhliða og fjölþjóðlegra. Ganga ætti út frá því sem gefnu að kraftar allra núverandi starfsmanna ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu muni nýtast á stækkaðri þróunarsamvinnuskrifstofu og veitir líklega ekki af.

Tillaga 4

Mögulegur ávinningur getur verið mikill af stofnun fagteyma. Jafnvel þó að reynt verði með ýmsum hætti að viðhalda fagþekkingu innan þróunarsamvinnuskrifstofu þá liggja mikil tækifæri í því að geta leitað í reynslubanka fólks sem eðli málsins vegna hefur starfsstöðvar víða um heim. Þátttakendur í slíkum fagteymum gætu sömuleiðis verið sérfræðingar skóla HSþ. Líklega væri ekki rétt að hafa hópana mjög stóra og hætta þannig á að þeir þynnist út.

Áður hefur verið reynt að stofna fagteymi innan ráðuneytisins en gengið misjafnlega. Hér er lagt til að skoðaður verði lærdómur af þeirri reynslu og kannað hvort reynsla annarra hafi að geyma ráðleggingar eða leiðir sem kynnu að stuðla að betri árangri.

17. Viðmælendur

Íslandi

Ágúst Geir Ágústsson, forsætisráðuneyti
Albert Ólafsson, Ríkisendurskoðun
Anna Jóhannsdóttir, UTN
Annadís Gréta Rúdólfssdóttir, Jafnréttisskóla HSÞ
Árni Þór Sigurðsson, Alþingismaður
Auður H. Ingólfssdóttir, Háskólanum á Bifröst
Benedikt Ásgeirsson, UTN
Benedikt Höskuldsson, UTN
Berglind Orradóttir, Landgræðsluskóla HSÞ
Birgir Ármannsson, Alþingismaður
Bjarni Gíslason, Hjálparstarfi kirkjunnar
Björn Dagbjartsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri ÞSSÍ
Davíð Bjarnason, ÞSSÍ
Einar Gunnarsson, UTN
Emil Breki Hreggviðsson, UTN
Engilbert Guðmundsson, ÞSSÍ
Friðrik Jónsson, UTN
Geir Gunnlaugsson, landlæknir
Guðmundur Þóroddsson, Reykjavík Geothermal
Gunnar Bragi Sveinsson, UTN
Gunnar Salvarsson, ÞSSÍ
Gunnar Stefánsson, Landsbjörgu
Gunnar Örn Gunnarsson, Reykjavík Geothermal
Hallgrímur Jónasson, Rannís
Hannes Hauksson, ÞSSÍ
Harald Aspelund, UTN
Haukur Már Haraldsson, þróunarsamvinnunefnd
Helga Hauksdóttir, UTN
Helga Valfells, Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins
Hermann Ingólfsson, UTN
Hilmar Þór Hilmarsson, Háskólanum á Akureyri
Hjálmar Jónsson, þróunarsamvinnunefnd
Ingi K. Magnússon, Ríkisendurskoðun
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, fyrrverandi utanríkisráðherra
Irma Erlingsdóttir, Jafnréttisskóla HSÞ
Jónas Allansson, UTN

Jónas Haraldsson, UTN
Jónína Einarsdóttir, Háskóla Íslands
Jörundur Valtýsson, forsætisráðuneytinu
Lúðvík S. Georgsson, Jarðhitaskóla HSÞ
Magnús Ásbjörnsson, Reykjavík Geothermal
Margrét Einarsdóttir, ÞSSÍ
María Erla Marelsdóttir, UTN
Maríanna Traustadóttir, þróunarsamvinnunefnd
Nína Helgadóttir, Rauða krossinum
Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands
Ómar H. Kristmundsson, Háskóla Íslands
Óskar E. Óskarsson, Rannís
Óttarr Proppé, Alþingismaður
Pálína Björk Matthíasdóttir, UTN
Ragnar Gunnarsson, Sambandi íslenskra kristniboðsfélaga
Ragnar Schram, SOS
Ragnheiður Kolsöe, UNRWA
Sighvatur Björgvinsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri ÞSSÍ
Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, Háskóla Íslands
Silja Dögg Gunnarsdóttir, Alþingismaður
Sólveig Þorvaldsdóttir, Rainrace
Stefán Haukur Jóhannesson, UTN
Stefán Ingi Stefánsson, Landsnefnd UNICEF á Íslandi
Stefán Jón Hafstein, ÞSSÍ
Stefán L. Stefánsson, UTN
Svanhvit Aðalsteinsdóttir, UTN
Tumi Tómasson, Sjávarútvegsskóla HSÞ
Unnur Orradóttir Ramette, UTN
Urður Gunnarsdóttir, UTN
Valgerður Sverrisdóttir, fyrrverandi utanríkisráðherra
Viðar Helgason, Rannís
Vigdís Hauksdóttir, Alþingismaður
Víðir Reynisson, Almannavörnum
Víkingur Halldórsson, Haustaki
Víkingur Þórir Víkingsson, Haustaki
Þorbjörn Guðmundsson, samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu
Þorleifur Finnsson, Reykjavík Geothermal
Þorsteinn Ingólfsson, UTN

Þór H. Ásgeirsson, Sjávarútvegsskóla HSÞ
Þórarinna Söebeck, utanríkisráðuneytinu
Þórdís Sigurðardóttir, ÞSSI
Þórir Hall Stefánsson, stjórn málafræðingur
Örnólfur Thorsson, forsetaritari
Össur Skarphéðinsson, fyrrverandi utanríkisráðherra

Noregi

Björn Brede Hansen, norska UTN
Elín Rósa Sigurðardóttir, UTN
Gunvor Skancke, NORAD
Hege Håland, norska UTN
Leni Stenseth, norska UTN
Tore Hattrem, norska UTN

Svíþjóð

Anna Brandt, sænska UTN
Anneli Bergdahl, sænska Rauða krossinum
Lena Birgitta Hanson, sænska Rauða krossinum
Ulf Källstig, SIDA

Finnlandi

Anna Gebremedhin, finnska UTN
Anna Vitie, finnska UTN
Janne Sykkö, finnska UTN
Jussi Vuoti, finnska UTN
Kristiina Kuvaja-Xanthopoulos, finnska UTN
Liisa Piha, finnska UTN
Pirjo Suomela-Chowdhuri, finnska UTN
Pirkko-Liisa Kyöstilä, finnska UTN
Suvi Virkkunen, finnska UTN
Timo Olkkonen, finnska UTN

Danmörku

Dorte Chortsen, danska UTN
Frode Neergård, danska UTN
Jens Kåre Rasmussen, danska UTN
Martin Ellehøj, danska UTN
Morten Elkjær, danska UTN
Morten Jespersen, danska UTN
Thomas Thomsen, danska UTN
Ulla Næsby Tawiah, danska UTN

Vibeke Gram Mortensen, danska UTN

Lúxemborg

Diðrik Eiríksson, forstjóri

François Bary, LuxDev

Gaston Schwarz, LuxDev

Martine Schommer, lúxemborgíska UTN

Viktória Valdimarsdóttir, Cand. Oecon.

París

Barry Alpha, DAC

Deborah Fulton, ástralska UTN

Eric Solheim, formaður DAC

Farida Tchaichian Bena, DAC

Karen Jørgensen, DAC

Patti O'Neil, DAC

Peter Schuurman, hollenska UTN

Írlandi

Brendan Rogers, írská UTN

Bronagh Carr, írská UTN

Cáit Moran, írská UTN

Don Sexton, írská UTN

Fergal Mythen, írská UTN

Fiona Coyle, Dochas

Joe Costello, írská UTN

Liam MacGabhann, írská UTN

Michael Gaffey, írská UTN

Padraig MacCoscair, írská UTN

Patrick Empey, írská UTN

Réachbha Fitzgerald, írská UTN

Seán Hoy, írská UTN

Thomas Tichelman, írská UTN

William Carlos, írská UTN

Malaví

Bester Mandare, héraðsstjóri Mangochi

Eva Harðardóttir, UNICEF

Guðmundur Rúnar Árnason, ÞSSÍ

Huld Ingimarsdóttir

Jan Håkon Olsen, sendiráði Noregs

Kerstin Henke, þýska sendiráðinu

Kiswell David Dakamou, sveitarstjórnaráðuneyti

Levi Soko, ÞSSÍ

Linley Magwira, ÞSSÍ

Liz Higgins, sendiherra Írlands

Martin Dawson, sendiráði Bretlands

Vilhjálmur Wíium, ÞSSÍ

Wolfram Jaeckel, GIZ

New York

Anthony Ngororano, UNWOMEN

Aparna Mehrotra, UNWOMEN

Carolina Hepp Shergill, UNICEF

Davíð Logi Sigurðsson, UN Crisis Centre

Dominique Hyde, UNICEF

Gillian Slinger, UNFPA

Gréta Gunnarsdóttir, fastanefnd Íslands

Gulden Türköz-Coslett, UNWOMEN

Hafdís Hanna Ægisdóttir, Landgræðsluskólanum

Helga Leifsdóttir, Sp

Jón Erlingur Jónasson, fastanefnd Íslands

Kazumi Ogawa, UN Crisis Centre

Laksmi Puri, UN WOMEN

Laurel Patterson, UNDP

Marc Lassouaoui, UNRWA

Mira Ihalainen, UNFPA

Nafissatou J. Diop, UNFPA

Olivia Caeymaex, UNU

Richard C. Wright, UNRWA

Satu Lassila, UN WOMEN

Sebastien von Einsiedel, UNU

Tom Højberg, UN Crisis Centre

Úganda

Gísli Pálsson, ÞSSÍ

Árni Helgason, ÞSSÍ

Mósambik

Ágústa Gísladóttir, ÞSSÍ

18. Skammstafanir

Skammstöfun	Heiti á ensku	Heiti á íslensku
DAC	Development Assistance Committee	Þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar
UN WOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	Stofnun Sþ um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna
UNICEF	UN Children's Fund	Barnahjálp Sþ
UNRWA	UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	Palestínufloottamannanefndin
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	Samræmingarskrifstofa aðgerða Sþ í mannúðarmálum
UNDP	UN Development Program	Þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna
FAO	Food and Agriculture Organization	Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna
UNFPA	United Nations Population Fund	Mannfjöldasjóður Sþ
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna
LDC	Least Developed Countries	Fátækustu ríkin
ICEIDA	Icelandic International Development Agency	Þróunarsamvinnustofnun Íslands
DANIDA	Danish International Development Agency	Danska þróunarstofnunin (ekki lengur til sem stofnun)
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	Norska þróunarstofnunin
IDA	International Development Association	Alþjóðaframfarastofnunin
FINNIDA	Finnish International Development Agency	Finnska þróunarsamvinnustofnunin (lögð niður)
CIDA	Canadian International Development Agency	Kanadíska þróunarsamvinnustofnunin (lögð niður)
SADC	Southern African Development Community	Þróunarsamtök sunnanverðrar Afríku
UNU	United Nations University	Háskóli Sameinuðu þjóðanna
Profish	Global Program on Fisheries	Verkefni á sviði sjálfbærra fiskveiða
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Programme	Verkefni á sviði sjálfbærrar orku
IrishAid	IrishAid, Department of Foreign Affairs and Trade	Þróunarsamvinnusvið írska utanríkisráðuneytisins
Dochas	Association of Irish Non-Governmental Development Organisations	Samtök írskra félagsamtaka í þróunarsamvinnu
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Atlantshafsbandalagið
UNEP	United Nations Environment Programme	Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna
ISAF	International Security Assistance Force	Alþjóðaliðið (í Afganistan)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations	Friðargæsludeild Sameinuðu þjóðanna
AfDB	African Development Bank	Þróunarbanki Afríku
CERF	Central Emergency Reserve Fund	Neyðarsjóður Sþ
WFP	World Food Programme	Matvælaáætlun Sþ
MSB	Myndigheten for samhällsskydd och beredskap	Almannavarnir Svíþjóðar
ÖSE/OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu

19. Heimildaskrá

- Alþingi. (2007). *Skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands*. Sótt frá <http://www.althingi.is/altext/133/s/pdf/1062.pdf>
- Auðbjörg Halldórsdóttir. (2004). *Þróun einkageirans og samstarf opinberra og einkaaðila á sviði þróunarmála - Samantekt fyrir Þróunarsamvinnustofnun Íslands*. Sótt frá <http://www.iceida.is/media/pdf/ICEo8o3o7throuneinkageira.pdf>
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- DANIDA. (2008). *The Civil Society Strategy*. Sótt frá http://www.netpublikationer.dk/um/9218/pdf/samfundsstrategien_uk.pdf
- DANIDA. (2011). *Fattigdomsbekæmpelse og rettighedsbaseret udvikling*. Sótt frá <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Prioritet/Regeringens%20udviklingspolitiske%20prioriteter%202012.ashx>
- DANIDA. (2013). *EVALUATION OF DANISH SUPPORT TO CIVIL SOCIETY*. Sótt frá http://www.oecd.org/derec/denmark/CS_strategien_web_DANIDA.pdf
- Department of Foreign Affairs and Trade of Ireland. (2011). *Ireland and Africa - Our Partnership with a Changing Continent*. Sótt frá <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/newspress/publications/2011-africa-strategy.pdf>
- Department of Foreign Affairs and Trade of Ireland. (2011). *Statement of Strategy 2011 - 2014*. Sótt frá <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/aboutus/dfat-statement-of-strategy-2011-2014-1.pdf>
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Samhent stjórnýssla - Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. Sótt frá <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrsla-stjornarradslaganefnd.pdf>
- Glennie, J. (2008). *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*. Zed Books.
- Government of Ireland. (2006). *White Paper on Irish Aid*. Sótt frá <https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/2onewsandpublications/publicationpdfs/english/white-paper-english-2006.pdf>
- Government of Ireland. (án dags.). *One World, One Future - Ireland's Policy for International Development*. Sótt frá <https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/2onewsandpublications/publicationpdfs/english/one-world-one-future-irelands-new-policy.pdf>
- Hildur Edda Einarsdóttir. (2011). *Breytt hlutverk og skýr ábyrgðatengsl - Um áhrif nýrra laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008*. Sótt frá <http://skemman.is/en/item/view/1946/10053>
- Hilmar Þór Hilmarsson. (2009). Hafa smáriki hlutverki að gegna í alþjóðlegu þróunar- og uppbyggingarstarfi? *Rannsóknir í félagsvísindum X*, bls. 293-303.

- Hilmar Þór Hilmarsson. (2011). How can the Baltic States as Non-DAC donors best contribute to international development cooperation. *Baltic Journal of Economics*.
- Hilmar Þór Hilmarsson. (2012). Small States and Large Private Sector Investments in Infrastructure in Emerging Market Economies in Partnership with International Financial Institutions. Í E. C. al.(eds), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies*. Springer Science+Business Media.
- Inter-Parliamentary Union. (2009). *Parliament's Role in the Development Agenda*. Sótt frá <http://www.ipu.org/un-e/case09.pdf>
- IrishAid. (2009). *Humanitarian Relief Policy*. Sótt frá <https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/2onewsandpublications/publicationpdf/senglish/humanitarian-relief-policy1.pdf>
- Jónas H. Haralz. (1997). *Um þróunarsamvinnu Íslands*. Utanríkisráðuneytið.
- Jónas H. Haralz og Hermann Örn Ingólfsson. (2003). *Ísland og þróunarlöndin - Álitsgerð um þróunarsamvinnu Íslands og þátttöku í starfi alþjóðastofnana*. Utanríkisráðuneytið.
- Kenny, C. (2002). *Getting Better - Why Global Development is Succeeding - And How We Can Improve the World Even More*. Basic Books.
- Klingebiel, S. (2013). *Development Cooperation: Challenges of the New Aid Architecture*. MacMillan.
- Matipwiri, P. (2014). *Final Evaluation report on ICEIDA Malawi WATSAN Project*. Sótt frá <http://www.iceida.is/media/pdf/ICEIDA-FINAL-EVALUATION-REPORT-FINAL--submitted.pdf>
- McDonald, M. E. (2013). *FOREIGN AID IN AFRICA IN THE NEW MILLENNIUM: THE CHINA AND U.S. MODEL FIGHT FOR RELEVANCE*. Georgetown University.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2010). *Guidelines for Civil Society in Development Policy*. Sótt frá <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=206482&>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2011). *Evaluation - Results-Based Approach in Finnish Development Cooperation*. Sótt frá <http://www.oecd.org/derec/finland/49034815.pdf>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2012). *Creating jobs through private sector and trade development. Aid for Trade – Finland's Action Plan 2012–2015*. Sótt frá <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=263729&culture=en-US>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2012). *Finland's Development Policy Programme*. Sótt frá <http://formin-origin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=251855&culture=en-US>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2013). *Finland's Humanitarian Policy*. Sótt frá <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=101288>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2010). *Strategy for Danish humanitarian action 2010-2015*. Sótt frá https://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/emergency_roster/StrategyforDanishHumanitarianAction2010-15.pdf
- Munk, N. (2013). *The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty*. Doubleday.
- NORAD. (2011). *Evaluation of Norwegian Development Cooperation*. Sótt frá http://www.zeiimpact.org/media/filer_public/2012/07/09/norad_eval_annualreport2011_1.pdf

- Norwegian Ministry of Foreign Affairs. (2011-2012). *Norway and the United Nations: Common Future, Common Solutions*. Sótt frá http://www.regjeringen.no/pages/38267499/PDFS/STM201120120033000EN_PDFS.pdf
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs. (2012). *Sharing for prosperity - Promoting democracy, fair distribution and growth in development policy*. Sótt frá http://www.regjeringen.no/pages/38299114/PDFS/STM201220130025000EN_PDFS.pdf
- OECD. (2012). *Partnering with Civil Society - 12 Lessons from DAC Peer Reviews*. Sótt frá <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Lessons%20Partnering%20with%20Civil%20Society.pdf>
- OECD/DAC. (2008). *DAC GUIDING PRINCIPLES FOR AID EFFECTIVENESS, GENDER EQUALITY AND WOMEN'S EMPOWERMENT*. Sótt frá <http://www.oecd.org/dac/gender-development/42310124.pdf>
- OECD/DAC. (2008). *Is it ODA? Factsheet*. Sótt frá <http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf>
- OECD/DAC. (2009). *Ireland - DAC Peer Review*. Sótt frá <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/42704390.pdf>
- OECD/DAC. (2009). *Managing Aid - Practices of DAC Member Countries*. Sótt frá <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>
- OECD/DAC. (2012). *Multilateral Aid Report*. Sótt frá [http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC\(2012\)33_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf)
- OECD/DAC. (2012). *Supporting Partners to Develop their Capacity - 12 Lessons from DAC Peer Reviews*. Sótt frá <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/Capacity12lessons.pdf>
- OECD/DAC. (2012). *Towards Better Humanitarian Donorship - 12 Lessons from DAC Peer Reviews*. Sótt frá <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12lessons.pdf>
- OECD/DAC. (2014). *Making Development Co-operation More Effective*. Sótt frá http://www.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-more-effective_9789264209305-en
- Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands. (2012). *Drying of Food Products - A New Perspective on Global Food Security: Foundation for Projects in Developing Countries*. Sótt frá http://iicpsd.org/wp-content/uploads/2013/01/PM_Drying.pdf
- Pétur J. Thorsteinsson. (1992). *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál - sögulegt yfirlit*. Hið íslenska bókmenntafélag.
- Pétur J. Thorsteinsson. (1999). *Meðferð utanríkismála - yfirlit*. Utanríkisráðuneytið.
- Pfütze, W. E. (2008). *Where does the money go? - Best and worst practices in foreign aid*. Sótt frá http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/6/foreign%20aid%20easterly/o6_foreign_aid_easterly.pdf
- Polak, P. (2009). *Out of Poverty: What Works When Traditional Approaches Fail*. Berrett-Koehler Publishers.
- Ragna Sara Jónsdóttir. (2009). *The 'Win-Win' Situation: Combining Business Opportunities with Development Impact*. Sótt frá http://skemman.is/stream/get/1946/7618/20242/1/Hagfr%C3%A6%C3%Boideild_og_vi%C3%Boskiptaf%C3%A6%C3%Boideild_2009.pdf

- Ramalingam, B. (2014). *Aid on the Edge of Chaos: Rethinking International Cooperation in a Complex World*. Oxford University Press, USA.
- SIDA. (2013). *Review of Civil Society Support Modalities at Sida HQ and Swedish Embassies*. Sótt frá <http://www.sida.se/contentassets/f27a855c1ae14cf78527caca4d9aa71/review-of-civil-society-support-modalities-at-sida-hq-and-embassies-civsam.pdf>
- SIDA. (án dags.). *Swedish development cooperation - this is how it works*. Sótt frá http://www.sida.se/Global/About%2oSida/S%C3%A5%2oarbetar%2ovi/SIDA4848en_web.pdf
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2008). *Skipulag þróunarsamvinnu Íslands innan utanríkisráðuneytisins*. Sótt frá http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/Trounarsamvinna_a_Islandi.pdf
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2008). *Skiuplag þróunarsamvinnu Íslands innan utanríkisráðuneytisins*. Sótt frá http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/Trounarsamvinna_a_Islandi.pdf
- Sólveig Þorvaldsdóttir og Ragnar Sigbjörnsson. (2014). *Disaster-Function Management: Basic Principles*. Sótt frá <http://ascelibrary.org/doi/pdf/10.1061/%28ASCE%29NH.1527-6996.0000118>
- The Danish Government. (2012). *The Right to a Better Life - strategy for Denmark's development cooperation*. Sótt frá http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287_DANIDA_strategiformidling_UK_web%2oNY.jpg
- The Danish Government. (2012). *The Right to a Better Life - Strategy for Denmark's Development Cooperation*. Sótt frá http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287_DANIDA_strategiformidling_UK_web%2oNY.jpg
- The Danish Government. (2013). *Priorities for Danish Development Cooperation - Overview of the Development Cooperation Budget 2014 - 2017*. Sótt frá http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Overall%2oPolicies/Priorities%2oof%2othe%2oDanish%2oGovernment/Government%2oPriorities%2o2013-2017/Regeringens_Prioriteter_UK.pdf
- Þórarinn Björnsson, ritstjóri. (1989). *Lifandi steinar - afmælisrit Sambands íslenskra kristniboðsfélaga 1929 - 1989*. Reykjavík: Samband íslenskra kristniboðsfélaga.
- Þórir Hall Stefánsson. (2012). *Þróunaraðstoð Norðurlandanna - Norm, norræn sjálfsmynd og hið norræna þróunaraðstoðarlíkan. Samanburður á stefnumótun Norðurlandanna í þróunaraðstoð*. Sótt frá <http://skemman.is/en/stream/get/1946/10607/26416/1/MA-ritger%C3%Bo.pdf>
- Þróunarsamvinnustofnun Íslands. (2012). *Malawi - Country Strategy Paper 2012 - 2016*. Sótt frá http://www.iceida.is/media/pdf/Malawi_CSP_2012-2016.pdf
- Þróunarsamvinnustofnun Íslands. (2012). *Sýn og starfshættir 2012 - 2014*. Sótt frá <http://www.iceida.is/media/pdf/Syn-og-starfshaettir-2012-2014.pdf>
- Þróunarsamvinnustofnun Íslands. (2014). *Uganda - Country Strategy Paper 2014 - 2017*. Sótt frá <http://www.iceida.is/media/pdf/Uganda-CSP-2014-2017.pdf>
- UNDP. (2012). *BLIR VÄRLDEN BÄTTRE? - Fakta om utvecklingen i världen*. Sótt frá <http://www.millenniemaalen.nu/wp-content/uploads/2012/05/Blir-varlden-battre.pdf>
- UNDP. (2014). *Changing with the World - UNDP Strategic Plan: 2014-17*. Sótt frá http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP_strategic-plan_14-17_v9_web.pdf

- UNFPA-UNICEF. (2013). *UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCELERATING CHANGE 2008 – 2012 - FINAL REPORT – Volume I*. Sótt frá http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/Evaluation_branch/Joint%20Evaluation%20-%20Sept%202013/Main%20Report/FGM-report%2012_4_2013.pdf
- Utanríkisráðuneytið. (2005). *Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu*. Sótt frá http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Stefnumid_ISL.pdf
- Utanríkisráðuneytið. (2005). *Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu 2005 - 2009*. Sótt frá http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Stefnumid_ISL.pdf
- Utanríkisráðuneytið. (2006). *Þróunarsamvinna Íslands - stöðuskýrsla 2006*. Utanríkisráðuneytið.
- Utanríkisráðuneytið. (2007). *Skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands*. Utanríkisráðuneytið.
- Utanríkisráðuneytið. (2013). *Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013–2016*. Sótt frá http://www.utanrikisraduneyti.is/media/fridargaeslan/FINAL-KonurFridurOryggi_2013-2016.pdf
- Utanríkisráðuneytið. (2013). *Þróunarsamvinnuáætlun 2013 - 2016*. Sótt frá <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>
- Utanríkisráðuneytið. (2014). *Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál*. Sótt frá <http://www.althingi.is/altext/143/s/pdf/0757.pdf>
- Utanríkisráðuneytið og Þróunarsamvinnustofnun Íslands. (2011). *Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands - Yfirlit yfir þróunarsamvinnu Íslands 2009 og 2010*. Sótt frá http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Althjodleg_trounarsamvinna_Islands_2011.pdf