



The Art of Sharing

SKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU ÍSLANDS

innan
utanríkisráðuneytisins

Greinargerð með tillögum til utanríkisráðherra

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir
Stjórnsýsluráðgjafi

Febrúar 2008

The Art of Sharing

Mynd á forsíðu er tréþrykk eftir úgandska listamanninn

Paul SSENDAGIRE.

Paul SSendagire er fæddur í Lubaga í Úganda 1979.

Hann lauk listnámi við Makerere-háskólann í Kampala og starfar nú í Úganda.

Hann er einn efnilegasti listamaður nýrrar kynslóðar úgandskra samtímalistamanna.

Með leyfi listamannsins.

*Í þróunarsamvinnu deilir ein þjóð
auðlegð sinni og þekkingu með annarri.
Það að deila sínu með öðrum er list.*

FORMÁLI

Próunarsamvinna Íslands er á tímamótum. Hún er nú orðin einn af hornsteinum íslenskrar utanríkisstefnu, framlög til þróunarsamvinnu eru ríflega þriðjungur af útgjöldum utanríkisþjónustunnar og eru stærsti einstaki útgjaldaliður utanríkisþjónustunnar. Sú stefna hefur verið mörkuð að Ísland verði meðal þeirra þjóða sem veita mest til þróunarmála miðað við verga landsframléiðslu. Nýr utanríkisráðherra leggur áherslu á að við framkvæmd og eftirfylgni íslenskrar utanríkisstefnu almennt skuli í einu og öllu farið að lögum og reglum alþjóðasamfélagsins og að Ísland standi við þær alþjóðasamþykktir og yfirlýsingar sem það hefur gerst aðili að. Þessar áherslur eru áskorun fyrir alla þá sem koma að íslenskri þróunarsamvinnu. Tími stöðu- og endurmats í þróunarsamvinnu Íslands er kominn¹.

Ísland, eins og aðrar þjóðir í alþjóðasamfélaginu með svipaða stefnu, leggur nú áherslu á þróunarsamvinnu fremur en þróunaraðstoð með framlagi sínu til alþjóðlegrar samvinnu við þróunarlönd.

Ísland á sér stutta sögu sem framlagsland² í þróunarsamvinnu og er enn skammt á veg komið í þróun þekkingar og reynslu á þessu sviði samanborið við hin Norðurlöndin. Íslendingar voru reyndar byrjaðar að veita þróunaraðstoð áður en þeir hættu sjálfir að þiggja slíka aðstoð³. Nú hafa aftur á móti æ fleiri Íslendingar aflað sér menntunar í þróunarfræðum, öðlast reynslu af störfum á vettvangi þróunarlanda og innan frjálsra félagasamtaka eða þeirra stofnana alþjóðasamfélagsins sem fara með þróunarmál. Það er hins vegar ekki fyrr en hin allra síðustu ár sem greina má samþjöppun þekkingar og reynslu á þessu sviði í nægilegum mæli til að unnt sé að efna til faglegrar umræðu um þróunarmál almennt og þróunarsamvinnu Íslands sérstaklega. Íslendingar eiga því margt ólært á sviði þróunarsamvinnu en sá gróskumikli vísir að samfélagi þekkingar og reynslu á sviði þróunarfræða, sem hér hefur myndast á umliðnum árum, lofar mjög góðu um framhald íslenskrar þróunarsamvinnu.

Árangur af þróunarsamvinnu er nátengdur pólitískum sveiflum bæði í framlagslandinu og viðtökulandinu. Þróunarsamvinna er viðfangsefni sem krefst langtímaskuldbindinga af beggja hálfu vegna þess að árangur af þróunarsamvinnu er ekki mældur á einu eða tveimur árum. Árangur skilar sér oftast ekki fyrr en að mörgum árum liðnum. Mörg viðfangsefni þróunarsamvinnu eru þess eðlis að „meðgangan“ er löng og að lokinni „fæðingu“ tekur oft við langt tímabil „uppeldis og kennslu“. Þá er þróunarsamvinna í sjálfu sér hápólitísk og um hana ríkir pólitískur ágreiningur. Pólitískar dægursveiflur og þróunarsamvinna fara hins vegar

¹ Með þróunarsamvinnu Íslands er hér átt við hina opinberu þróunaraðstoð sem Ísland veitir einstökum þróunarlöndum eða í formi beinna fjárframlaga til alþjóðlegra stofnana og samtaka.

² Hér er notuð þýðingin framlagsland á enska hugtakinu *donor state* en það hefur í öðrum íslenskum skjölum og skýrslum verið þýtt sem gjafaríki.

³ Samanber þingskjal nr. 522 (Alþingistíðindi 1975-1976, 97. löggjafarþing. A. Skýrsla: 1601-1618) og þingskjal nr. 587 (Alþingistíðindi 1974-1975, 96. löggjafarþing. A. Skýrsla: 1653-1666) þar sem fram kemur að Ísland fékk framlög úr þróunarsjóði Sameinuðu þjóðanna fram til 1976. „Aðstoð Íslands við þróunarlöndin“ var hins vegar komið á fót 1971, sbr. lög nr. 20/1971, og Ísland gerðist árið 1973 aðili að sk. Óslóarsamningi frá 1968 þar sem fjallað var um samstarf Norðurlandanna til aðstoðar þróunarríkjum.

oftast illa saman. Til að árangur náist í þróunarsamvinnu þarf að ríkja um hana breið pólitísk samstaða og almennur stuðningur til lengri tíma.

En þróunarsamvinna tekur ekki aðeins breytingum fyrir áhrif frá pólitískri hugmyndafræði og sveiflum í heimi stjórnmalanna heldur ekki hvað síst fyrir áhrif frá breyttum áherslum og hugmyndum sérfræðinga á sviði þróunarmála. Í hinu alþjóðlega samfélagi þróunarfræðanna, eins og í þekkingarsamfélögum í öðrum málaflökkum, greinir menn á um stefnur og aðferðir. Til dæmis hefur með hinu svokallaða Washington-samkomulagi (*Washington consensus*) á undanförunum 25 árum verið lögð áhersla á opin hagkerfi, frelsi markaðarins, nýskipan í opinberum rekstri til að tryggja góða stjórnarhætti og að opinber útgjöld skyldu einskorðast við grunnmenntun og frumheilsugæslu. Þetta samkomulag hefur þó mætt vaxandi gagnrýni meðal þeirra sem tala fyrir meiri ríkisábyrgð og markvissri atvinnustefnu þróunarríkja. Þá eru nálganir og aðferðir í alþjóðlegri þróunarsamvinnu umdeildar meðal fagmanna og má þar, eins og í öðrum málaflökkum, greina tískusveiflur þar sem ein aðferð umfram aðra er upphafin en aðrar dæmdar því sem næst gagnslausar. Þar tala sumir t.d. fyrir því að beinn fjárlagastuðningur við ríkisstjórnir þróunarlanda sé það eina sem vit er í á meðan aðrir telja einstaka verkefni á vettvangi þróunarlanda, s.s. uppbyggingu innviða, t.d. gerð vatnsbrunna, lagningu sveitavega, menntun eða heilsugæslu, vera þá nálgun sem skilar sér beint og örugglega til þeirra þróunarlanda sem sitja á botninum þ.e. fátækustu ríkja heims. Ljóst er að alþjóðleg þróunarsamvinna er málaflökkur sem nú er í mikilli deiglu og hin faglega umræða virðist vera í uppsveiflu bæði hér á Íslandi og í alþjóðasamfélaginu.

Með nýjum lögum um þróunarsamvinnu munu allir þeir sem koma að íslenskri þróunarsamvinnu standa frammi fyrir nýjum tækifærum en jafnframt nýjum áskorunum. Með nýjum lögum munu skapast tækifæri til að beita nýjum og fjölbreytilegri nálgunum við framkvæmd þróunarsamvinnunar en til þessa hefur verið mögulegt og þar með verður framlag Íslands aðlagð betur að markmiðum og aðferðum alþjóðasamfélagsins (Sjá 2. viðauka, bls. 27, um mismunandi nálganir í þróunarsamvinnu). Með nýjum lögum verður unnið að þróunarsamvinnu Íslands í breyttu umhverfi sem kallar á nýtt skipulag þar sem stefna Íslands í þróunarmálum er mörkuð og mótuð með hliðsjón af heildarsýn á málaflökkinn. Í nýju umhverfi þarf á vettvangi íslenskrar þróunarsamvinnu að takast á við áskoranir þar sem reyna mun á þekkingarsamfélag í þessum málaflökki. Í þessu umhverfi mun pólitísk leiðsögn, stefnumörkun og stefnumótun⁴ þurfa að taka mið af daglegri framkvæmd og þróun þekkingar innan málaflökksins með markvissari hætti en áður. Því er mikilvægt að koma á skipulagi sem tryggir þeim sem koma að daglegri framkvæmd og stefnumótandi ákvörðunum þróunarsamvinnunnar vettvang þar sem gert er ráð fyrir samhæfingu og aðhaldi við undirbúning ákvarðana.

Áherslur og aðferðir í stefnumótunarsvinnu

Utanríkisráðherra hefur með stefnumörkun sinni í þróunarmálum sent skýr skilaboð um hvað leggja beri áherslu á. Í þessari greinargerð til utanríkisráðherra eru settar fram tillögur og ábendingar um aðferðafræði og skipulag, þ.e. tillögur og ábendingar um það hvernig þarf að vinna innan ráðuneytisins til að fylgja eftir stefnumörkun ráðherrans og hvers konar skipulag þarf til að greiða fyrir slíkri vinnu. Lögð er áhersla á þann skilning að innan

⁴ Hér er gerður greinarmunur á **stefnumörkun** og **stefnumótun**. Stefnmörkun (*policy direction*) er sú stefna sem yfirvöld, ríkisstjórn og ráðherra marka hverju sinni. Stefnmótun (*policy-making*) er sú vinna sem tekur við innan ráðuneyta við nánari útfærslu stefnunnar og innan stofnana við daglega framkvæmd hennar. Við nánari útfærslu og framkvæmd stefnunnar kann ýmislegt að koma upp sem getur leitt til þess að leita þarf frekari pólitískrar leiðsagnar til að tryggja sem best að markmiðum stjórnvalda verði náð.

ráðuneytisins markar ráðherrann stefnuna. Stefnan mótast hins vegar í meðförum og framkvæmd starfsmanna í utanríkisráðuneytinu og utanríkisþjónustunni í heild þar sem ítrekað þarf að taka afstöðu til ýmissa þátta, sem tengjast framangreindri stefnu, þegar henni er komið í framkvæmd, og gæta þess jafnframt að ákvarðanir og aðgerðir séu innan þeirrar stefnumörkunar sem sett var í upphafi. Á þessu stigi stefnumótunar þarf að tryggja bæði skýra pólitíska leiðsögn og faglega þekkingu. Þá er í þessum tillögum lögð áhersla á innra aðhald og eftirlit með stefnumótun og framkvæmd þar sem slíkri tilhögun er ætlað að tryggja að vandað sé til verka þegar ákvarðanir eru teknar.

Stefnumörkun ráðherrans í þróunarmálum er hér fylgt eftir með tillögum að nýju skipulagi og fyrirkomulagi á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands innan utanríkisráðuneytisins og hvernig samstarfi ráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands skuli háttað. Færð eru rök fyrir mikilvægi þess að koma á skipulagi þar sem gert er ráð fyrir markvissri stefnumörkun og stefnumótun annars vegar og skipulagðri framkvæmd eftirlits og innra aðhalds hins vegar. Umrætt skipulag býður upp á samhæfingu verklags og vinnubragða án þess þó að dregið sé úr kostum sérhæfingar og sérstöðu einstakra þátta málaflokksins. Í hæfilegri spennu milli einstakra þátta, t.d. milli tvíhliða og marghliða samvinnu⁵, felst áskorun sem örvar mótun nýrra leiða og lausna til að stuðla að því að framlag Íslands til alþjóðasamfélagsins hafi meiri áhrif og frekari árangur náist.

Þær ábendingar og tillögur, sem kynntar eru í þessari greinargerð, byggjast á upplýsingasöfnun og stefnumótunarmálum sem staðið hefur yfir innan utanríkisráðuneytisins síðan í byrjun júlí sl. Haldnir hafa verið margir vinnu- og umræðufundir og tæplega 100 viðtöl verið tekin við á sjötta tug einstaklinga en rætt var við starfsmenn í þróunarsamvinnu innan utanríkisþjónustunnar, fulltrúa frjálsra félagasamtaka og sérfræðinga bæði innan lands og utan. Skoðunin hefur beinst að fyrirkomulagi þróunarsamvinnunnar innan utanríkisþjónustunnar hér á landi og miðast tillögurnar fyrst og fremst við að skýra stöðu málaflokksins innan stjórnáráðs. Þar er lögð áhersla á mikilvægi þess að styrkja myndun þekkingarsamfélags í þróunarmálum hér á landi til að tryggja aðgang stjórnáráðs að sérfræðiþekkingu, byggðri á menntun og reynslu af þróunarsamvinnu Íslands.

Við upplýsingasöfnun hefur hins vegar skipulag þróunarsamvinnu annarra landa ekki verið haft til viðmiðunar nema að mjög litlu leyti og þá verið horft til Svíþjóðar, Danmerkur og Noregs. Sá lærdómur, sem draga má af samanburði við þessi lönd, mun að mati skýrsluhöfundar fyrst koma að notum þegar reynsla hefur fengist af nýju heildarskipulagi og nýjum og fjölbreytilegri nálgunum beitt við framkvæmd íslenskrar þróunarsamvinnu.

Reykjavík, 1. janúar 2008

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir
Stjórnáráðgjafi, PhD.

⁵ Þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*OECD/DAC*) hefur sett fram skilgreiningar á tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu. **Tvíhliða þróunarsamvinna** felst í beinni samvinnu milli framlagsríkis og þróunarríkis, þ.m.t. framlög framlagsríkis í sjóð á vegum alþjóðastofnunar með fyrirmælum um hvernig ráðstöfun þeirra skuli háttað, eða samvinnu við innlend og alþjóðleg félagasamtök, sem starfa að þróunarmálum, eða annarri samvinnu við innlenda aðila, m.a. styrkveitingar og útgjöld til kynningar á þróunarmálum. **Marghliða þróunarsamvinna** felst í framlögum framlagsríkis til alþjóðastofnunar eða samtaka, sem ríkisstjórnir eiga aðild að, eða sjóðs, sem lýtur sjálfstæðri stjórn slíkrar stofnunar, og þessir aðilar fullnægja þeim skilyrðum að vinna að þróunarmálum eingöngu eða að hluta og færa framlög í sameiginlegan sjóð svo að framlögin eru ekki sundurgreinanleg heldur verða hluti af inneignum sjóðsins.

EFNISYFIRLIT

Formáli

Ábendingar og tillögur: Samantekt.....	5
1. Þróunarsamvinna Íslands.....	7
1.1 <i>Inngangur</i>	7
1.2 <i>Stefnumörkun nýs ráðherra</i>	8
2. Skipulag þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.....	11
2.1 <i>Inngangur</i>	11
2.2 <i>Skipulagt samstarf og heildarsýn</i>	11
2.3 <i>Pólítísk stefnumörkun og fagleg stefnumótun</i>	11
2.4 <i>Núverandi skipulag ráðuneytisins og fagleg stefnumótun</i>	12
2.5 <i>Utanríkisráðuneytið og Þróunarsamvinnustofnun Íslands</i>	13
2.6 <i>Nýtt skipulag: Innra aðhald og eftirlit – betri stefnumótun</i>	14
2.7 <i>Nýtt stjórnskipulag þróunarsamvinnu</i>	15
2.8 <i>Þekkingarstjórnun og mannauður í þróunarsamvinnu</i>	17
2.9 <i>Húsnæðismál</i>	20
Lokaorð.....	24
Reitur I: Engin starfsferilsáform (<i>career path</i>) hamla framþróun.....	19
Reitur II: Samstarfsráð um þróunarsamvinnu.....	22
Reitur III: Stýrihópur um þróunarsamvinnu.....	22
Reitur IV: Framkvæmdastjórn ÞSSÍ.....	23
1. viðauki Drög að nýju skipuriti vegna nýs skipulags þróunarsamvinnu.....	26
2. viðauki Mismunandi nálganir í þróunarsamvinnu.....	27
3. viðauki Listi yfir verkefni stýrihóps um þróunarsamvinnu.....	28
4. viðauki Ábendingar um flutningsskyldu starfsmanna þróunarsamvinnu.....	30

ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR: SAMANTEKT

PÓLÍTÍSK STEFUMÖRKUN OG FAGLEG STEFNUMÓTUN:

- I. Myndað verði þriðja sviðið innan utanríkisráðuneytisins, þróunarsamvinnusvið. (Kafli 2.3, bls. 12.)
- II. Þróunarsamvinna og friðargæsla: Skilgreina þarf betur tengslin milli pólitískrar stefnumörkunar og faglegrar stefnumótunar innan ráðuneytisins. (Kafli 2.3, bls. 12.)

NÝTT SKIPULAG: INNRA AÐHALD OG EFTIRLIT – BETRI STEFNUMÓTUN:

- III. Skrifstofa þróunarsamvinnu og íslenska friðargæslan verði fluttar af alþjóða- og öryggissviði yfir á þróunarsamvinnusvið. (Kafli 2.6, bls. 14.)
- IV. Þróunarsamvinnustofnun Íslands verði áfram rekin sem sjálfstæð stofnun. Hlutverk hennar sem fagstofnunar, sem heyri undir utanríkisráðuneytið, verði eftl. (Kafli 2.6, bls. 14.)

NÝTT STJÓRNSKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU:

- V. Skipað verði samstarfsráð um þróunarsamvinnu sem verði ráðherra til ráðuneytis um mörkun stefnu í málum er varða þróunarsamvinnu Íslands. (Kafli 2.7, bls. 15.)
- VI. Ráðherra leggi annað hvert ár fyrir Alþingi áætlun um þróunarmál til fjögurra ára í senn. (Kafli 2.7, bls. 15.)
- VII. Eftirlitshlutverk utanríkismálanefndar Alþingis verði eftl og Ísland gerist aðili að þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*OECD/DAC*) sem er alþjóðleg eftirlitsnefnd. (Kafli 2.7, bls. 16.)
- VIII. Stjórn ÞSSÍ í núverandi mynd verði lögð niður en Alþingi kjósi fulltrúa í hlutfalli við þingstyrk í samstarfsráð ráðherra um þróunarsamvinnu. (Kafli 2.7, bls. 16.)
- IX. Stýrihópur um þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins veiti innra aðhald og annist framkvæmd innra eftirlits með faglegrri stefnumótun, daglegri framkvæmd og rekstri. (Kafli 2.7, bls. 16.)

ÞEKKINGARSTJÓRNUN OG MANNAUÐUR Í ÞRÓUNARSAMVINNU:

- X. Skipaður verði verkefnahópur til að undirbúa sérstaka þemaviku um þróunarsamvinnu Íslands á yfirstandandi ári, þ.e. 2008. Þar yrði skipulagt sérsniðið

námskeið fyrir starfsmenn í þróunarsamvinnu um nýjar nálganir og breyttar áherslur í þróunarsamvinnu. Í tengslum við námskeiðið yrði haldin ráðstefna þar sem fulltrúum frjálsra félagasamtaka, samtaka atvinnulífsins, háskólasamfélagsins og stjórnmalaflokka yrði boðið að koma með innlegg í umræðuna um stöðu og framtíð íslenskrar þróunarsamvinnu. (Kafli 2.8, bls. 18.)

XI. Skipaður verði vinnuhópur úr röðum stjórnenda til að huga að því í samstarfi við starfsmenn og stéttarfélag hvort og þá með hvaða hætti samræma megi starfskjör starfsmanna ÞSSÍ, íslensku friðargæslunnar og utanríkisþjónustunnar til að auðvelda skipulag flutnings skyldu starfsmanna í þágu markvissrar mannauðs- og þekkingarstjórnunar. (Kafli 2.8, bls. 19.)

XII. Stefnt skuli að aukinni dreifstýringu á framkvæmd þróunarsamvinnunnar, samhliða innleiðingu nýrra nálgana, og þar með að því að nýta betur stöðu umdæmisskrifstofa ÞSSÍ sem sendiskrifstofa Íslands í viðkomandi löndum. (Kafli 2.8, bls. 19.)

1. ÞRÓUNARSAMVINNA ÍSLANDS

1.1 Inngangur

Umhverfi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu tekur stöðugum breytingum. Eftir því sem meiri reynsla fæst af þróunarsamvinnu eykst þekkingin á því hvaða leiðir eru líklegastar til að skila betri árangri og hvaða leiðir reynast síður vænlegar til árangurs. Aðferðir og nálganir í alþjóðlegri þróunarsamvinnu eru í sífelldri þróun.

Um þróunarsamvinnu Íslands gilda lög sem samin voru fyrir starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) árið 1981. Á þessum 26 árum sem liðin eru hefur þróunarsamvinna Íslands aukist verulega að umfangi, verklag tekið miklum breytingum og starfsmönnum með menntun og reynslu á vettvangi þróunarlanda hefur fjölgað. Hið ytra umhverfi þróunarsamvinnunnar tekur einnig sífelldum breytingum og á síðustu tíu árum hafa orðið mjög umfangsmiklar breytingar á þessu sviði. Nú er þess krafist að framlagsríki séu vel upplýst um stjórnmalalegar, efnahagslegar og menningarlegar forsendur samstarfslandanna. Þetta þýðir að þróunarsamvinna er aðlöguð að stefnu og áherslum þess lands sem aðstoðina hlýtur og hugtök eins og „eignarhald móttökuríkis“, „aðlögun“, „samræming“ og „árangursmiðuð framkvæmd“ eru nú lykilhugtök þróunarsamvinnunnar. Í hinu breytta umhverfi þróunarsamvinnunnar er því gert ráð fyrir því að starfsaðferðir breytist sem aftur kallar á nýjar kröfur um þekkingu og reynslu starfsmanna í þróunarsamvinnu. Þrátt fyrir þessar breytingar á umfangi, umhverfi og eðli þróunarsamvinnunnar hefur lítið breyst í skipulagi þróunarsamvinnu Íslands á þessum árum.

Ábendingar um nauðsyn þess að breyta skipulagi þróunarsamvinnu á Íslandi komu fyrst fram snemma á síðasta áratug og á undanförunum fimmtán árum hafa verið skrifaðar a.m.k. fjórar skýrslur um þróunarsamvinnu Íslands, þ.e. skýrsla til forsætisráðherra um framtíðarskipan þróunaraðstoðar frá 1992⁶, skýrsla um þróunarsamvinnu Íslands, unnin á vegum utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands árið 1997⁷, Ísland og þróunarlöndin: Álitsgerð um þróunarsamvinnu Íslands og þátttöku í starfi alþjóðastofnana,

⁶Nefnd um framtíðarskipan þróunaraðstoðar Íslendinga (1992). Skýrsla til forsætisráðherra um framtíðarskipan þróunaraðstoðar, lokaskýrsla, mars 1992.

⁷Jónas H. Haralz (1997). Um þróunarsamvinnu Íslands, 16. apríl 1997.

unnin fyrir utanríkisráðuneytið árið 2003⁸, og nú síðast skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands í mars 2007⁹. Þá komu fram ábendingar frá Ríkisendurskoðun um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands í stjórnsýsluendurskoðun sem embættið gerði á utanríkisráðuneytinu árið 1996¹⁰.

Í öllum þessum skýrslum hafa komið fram ábendingar um að skerpa þurfi á forgangsröðun varðandi þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi um þróun og að breytinga sé þörf á fyrirkomulagi þróunarsamvinnunnar á Íslandi. Hafa sumar þessara ábendinga komið til framkvæmda. Þær breytingar hafa orðið helstar að málefni Alþjóðabankans og undirstofnana hans voru flutt undir utanríkisráðuneytið árið 1996. Þá var á árinu 2004 gerður samningur við ÞSSÍ þar sem umdæmisskrifstofur stofnunarinnar í samstarfslöndum um þróunarsamvinnu voru gerðar að sendiráðum.

Á árunum 1997 til 1998 leiddu Íslendingar starfið í þróunarnefnd Alþjóðabankans fyrir hönd Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna í fyrsta skipti. Vorið 2007 tóku Íslendingar í annað sinn við þessu starfi og verða í forystu fyrir hönd landanna átta fram að ársfundi bankans í október 2008. Á árunum 2003 til 2006 var skipað af hálfu Íslands í stöðu aðalfulltrúa í stjórn bankans. Þetta sama tímabil hafði Ísland einnig á hendi samhæfingu fyrir hönd kjördæmis Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna. Í apríl 2004 ákvað ríkisstjórnin að opinber þróunaraðstoð, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, skyldi hækka úr 0,19% árið 2004 í 0,35% árið 2009. Hinn 1. janúar 2007 var síðan tekin sú ákvörðun að setja á fót sérstaka skrifstofu innan alþjóða- og öryggissviðs utanríkisráðuneytisins til að sinna marghliða þróunarsamvinnu í þessum ört vaxandi málaflokki.

1.2 Stefnumörkun nýs utanríkisráðherra

Þróunarsamvinna er einn af hornsteinum íslenskrar utanríkisstefnu. Framlög til þróunarsamvinnu eru nú ríflega þriðjungur af útgjöldum utanríkisþjónustunnar og fara vaxandi. Sú stefna hefur nú verið mörkuð að Ísland verði meðal þeirra þjóða sem veita mest til þróunarmála, miðað við hlutfall af vergri landsframleiðslu. Þróunarsamvinna í Afríku er forgangsmál nýs ráðherra. Þessari stefnumörkun hefur utanríkisráðherra nú fylgt eftir með undirbúningi að **setningu heildarlaga um þróunarsamvinnu Íslands** og er stefnt að því að frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi á vorþingi 2008. Á stefnumótunarfundi í utanríkisráðuneytinu hinn 21. september sl. kynnti ráðherra stefnumörkun sína um fyrirkomulag þróunarsamvinnu. Í henni felst í meginatriðum eftirfarandi:

1. Sett verði rammalöggjöf um alla þróunarsamvinnu Íslands og sú samvinna skilgreind nánar.
2. Við gildistöku nýrra rammalaga um þróunarsamvinnu Íslands falli lög um Þróunarsamvinnustofnun Íslands frá 1981 úr gildi.
3. Stefnumarkandi hlutverk utanríkisráðherra í þróunarsamvinnu verði styrkt.
4. Komið verði á heildstæðu stjórnskipulagi um framkvæmd þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.
5. Gert er ráð fyrir því að Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) starfi áfram sem sjálfstæð stofnun innan þessa heildarskipulags og að í nýjum rammalögum verði kveðið nánar á um stjórnskipuleg tengsl og svigrúm gefið með setningu reglugerðar til að mæla fyrir um samstarf og verkaskiptingu milli ráðuneytisins og stofnunarinnar.

⁸ Hermann Örn Ingólfsson og Jónas H. Haralz (2003). Ísland og þróunarlöndin: Álitsgerð um þróunarsamvinnu Íslands og þátttöku í starfi alþjóðastofnana, 28. júlí 2003.

⁹ Skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands, mars 2007.

¹⁰ Ríkisendurskoðun (1996). Stjórnsýsluendurskoðun á utanríkisráðuneytinu, maí 1996.

6. Eftirlitshlutverk utanríkismálanefndar Alþingis verði eftl.

Vinna við smíði frumvarps til laga um þróunarsamvinnu Íslands er nú á lokastigi. Meginmarkmið frumvarpsins eru fjórþætt. Í fyrsta lagi á að mæla með skýrum hætti fyrir um heildarskipulag þróunarsamvinnu Íslands. Í öðru lagi er markmiðið að setja utanríkisráðherra, utanríkisráðuneytinu og Þróunarsamvinnustofnun Íslands skýran og heildstæðan lagaramma til að starfa eftir. Í þriðja lagi á að skilgreina nánar stefnumörkunarlutverk ráðherra innan marka laganna og tryggja að hann hafi á hverjum tíma fullnægjandi valdheimildir til að framfylgja stefnu sinni, m.a. um skipulag þróunarsamvinnu, helstu áherslur, forgangsöröðun viðfangsefna og hvar og við hverja skuli stofnað til slíkrar samvinnu. Í fjórða lagi á að tryggja endurskoðun og eftirlit með fjármögnun og framkvæmd þróunarsamvinnu.

Í október skipaði utanríkisráðherra með erindisbréfi **aðgerðahóp í friðar-, mannúðar- og þróunarsamvinnumálum**. Hópurinn er skipaður fulltrúum starfsmanna, sem starfa að málefnum tvíhliða þróunarsamvinnu innan ÞSSÍ, og starfsmanna af skrifstofu marghliða þróunarsamvinnu og alþjóðaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Hlutverk hópsins er að setja fram tillögur um hvað skuli leggja áherslu á í þróunarsamvinnu innan íslenskrar utanríkisstefnu. Samkvæmt erindisbréfinu hefur hópurinn það verkefni að:

... gera tillögu að heildstæðri aðgerðaáætlun, byggðri á stefnu ríkisstjórnarinnar og áherslum utanríkisráðherra í mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnumálum. Starfs- hópurinn skal skila vinnuskjali þar sem grunnur að aðgerðaáætlun utanríkisráðuneytisins í þróunarsamvinnu, friðar- og mannúðarmálum verður lagður. Í vinnuskjalinu verður sett fram í stuttu máli í skýrum og aðgengilegum texta hvað íslensk utanríkisþjónusta er fær um og hyggst gera til að vinna að settu marki og þar verða skilgreindar raunhæfar og tímasettar aðgerðir.

Með þessari vinnu aðgerðahóps í þróunarsamvinnumálum er ætlunin að:

... draga saman þá þekkingu og reynslu sem er fyrir hendi innan utanríkisþjónustunnar til að greina hvar styrkur og sérþekking Íslands liggur á sviði mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnumála, leggja mat á það hvernig nýta megi þá sérstöðu með skipulögðum hætti, skilgreina helstu samstarfsaðila bæði innan lands og utan og setja fram hugmyndir um hvar og hvernig finna megi stefnu ríkisstjórnarinnar og forgangsmálum ráðherra þann farveg sem best þjónar þeim markmiðum sem að er stefnt.

Aðgerðahópnum er ætlað að skila ráðherra tillögum sínum hinn 1. febrúar 2008.

Í munnlegri skýrslu til Alþingis hinn 8. nóvember sl. lýsti utanríkisráðherra því yfir að í ljósi þess að með auknum framlögum verði gerðar auknar kröfur um fagmennsku hefði ráðherra ákveðið að **Ísland gerist aðili að** þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*OECD/DAC*). Þar með fengi Ísland beinan aðgang að reynslu og upplýsingum sem nýtast við mótun stefnu í þróunarstarfi og við skipulagningu þróunarsamvinnunnar auk þess sem nefndin gerir úttekt á þróunarsamvinnu aðildarlandanna á fjögurra ára fresti. Aðild að nefndinni miðar því að því að tryggja gæði þróunarsamvinnunar og veitir mikilvægt faglegt aðhald.

Nú í nóvember hófst í utanríkisráðuneytinu **athugun á ávinningi þess fyrir Ísland að gerast aðili að Þróunarbanka Afríku** (*African Development Bank*). Talið hefur verið að aðild að bankanum væri áhugaverður kostur fyrir Ísland í tvennum skilningi. Í fyrsta lagi er bankinn ein helsta þróunarstofnun Afríku og þar sem íslensk þróunarsamvinnuverkefni á vegum ÞSSÍ eru að stærstum hluta unnin í löndum Afríku getur aðild að bankanum veitt

möguleika á samstarfi við hann um framkvæmd verkefna. Í öðru lagi getur aðild að Þróunarbanka Afríku skapað ný tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki í Afríku. Dæmi eru um að Þróunarbankinn hafi unnið að verkefnum þar sem íslenskir aðilar hafa ekki getað boðið fram þjónustu sína af þeirri ástæðu einni að Ísland er ekki aðili að bankanum.

Ísland er eina norræna ríkið sem er ekki aðili að Þróunarbanka Afríku. Með aðild að bankanum og þróunarsjóði bankans (*African Development Fund*) mun íslensk utanríkisstefna mótast af skipulagðari umræðu um framkvæmd þróunarmála í Afríku.

Í lögum um þróunarsamvinnu Íslands verður að finna það stjórnskipulag sem myndar rammann um stefnumörkun, stefnumótun, framkvæmd og eftirlit þróunarsamvinnu á vegum utanríkisráðuneytisins. Gert er ráð fyrir því að nánar verði kveðið á um skipulag og tengsl marghliða þróunarsamvinnu ráðuneytisins og tvíhliða þróunarsamvinnu ÞSSÍ í reglugerð.

Í þessari greinargerð til utanríkisráðherra er gerð tillaga um hvernig aðkomu Alþingis og stjórn mála flokkanna skuli háttáð. Verkaskipting og samstarfstengsl ráðuneytis og ÞSSÍ eru skilgreind að nýju og gerð tillaga að heildstæðu skipulagi ákvarðanatöku um málefni þróunarsamvinnu.

2. SKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU INNAN UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS

2.1 Inngangur

Hér verður fjallað um tengsl stefnumörkunar, stefnumótunar, framkvæmdar, innra aðhalds og eftirlits í skipulagi ráðuneytisins að því er varðar fyrirkomulag þróunarsamvinnu. Þá verða færð rök fyrir því að ÞSSÍ starfi áfram sem sjálfstæð stofnun. Tengslin milli utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ verða skýrð og settar fram tillögur að nýju stjórnskipulagi þróunarsamvinnunnar. Fjallað verður um stöðu sérfræðilegrar þekkingar í þróunarsamvinnu á Íslandi og mikilvægi þess að tryggja markvissa þekkingarstjórnun á þessu sviði innan stjórn-sýslunnar. Að lokum er fjallað stuttlega um húsnæðismál og þá sérstaklega í ljósi þess hvernig húsnæðisskipan getur haft áhrif á upplýsingastreymi milli starfsmanna, teymisuppbýggingu og myndun þekkingarsamfélags.

2.2 Skipulagt samstarf og heildarsýn

Styrkja þarf stefnumótandi hlutverk ráðuneytisins á sviði mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnamála. Viðfangsefni marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu geta skarast. Heildarsýn og samræmingu milli marghliða samvinnu ráðuneytisins og tvíhliða samvinnu ÞSSÍ skortir við ákvarðanir um sambærileg eða skyld verkefni. Innra aðhald og eftirlit með faglegu mati við ákvarðanatöku er takmarkað og fagleg stefnumótun því veik. Til að ráða bót á þessu þarf í fyrsta lagi að skilgreina betur tengslin milli pólitískrar stefnumörkunar og faglegrar stefnumótunar innan málaflokksins. Í öðru lagi þarf að beita markvissari stjórnun við framkvæmd málaflokksins innan ráðuneytisins. Þetta hvorttveggja er forsenda þess að til verði heildstæð stefna í mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnumálum.

Hinn faglegi þáttur stefnumótunarinnar stuðlar að vandaðri ákvarðanatöku og styrkir pólitíska stefnumörkun. Þess vegna þarf við hina pólitíska stefnumörkun í þróunarsamvinnu betri aðgang að faglegri þekkingu innan stjórn-sýslunnar en nú er, þ.e. þekkingu á bæði marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu. Vettvangur, þar sem þeir sem búa yfir slíkri þekkingu koma saman með reglubundnu millibili til að taka afstöðu til afgreiðslu einstakra mála, er undirstaða faglegrar stefnumótunar. Þess vegna verður stjórnun málaflokksins að byggjast á skipulögðu samstarfi milli þeirra starfsmanna sem búa yfir reynslu og þekkingu á framkvæmd bæði marghliða og tvíhliða friðar- og þróunarsamvinnu.

2.3 Pólitísk stefnumörkun og fagleg stefnumótun

Hið pólitíska umhverfi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands hér innanlands markast af stefnu ríkisstjórnarinnar og utanríkisráðherra hverju sinni. Pólitísk úrvinnsla, eftirfylgni og aðlögun þeirrar stefnu á alþjóðavettvangi er að mestu á verksviði alþjóðaskrifstofunnar á alþjóða- og öryggissviði utanríkisráðuneytisins. Stefna, sem þar er mörkuð, verður áfram í mótun, m.a. í daglegri framkvæmd, umsýslu og rekstri þróunarsamvinnu og friðargæslu þar sem einstakar ákvarðanir eru teknar frá degi til dags. Það er í daglegri framkvæmd stefnunnar sem þekking á þessum málaflökkum þróast og mótast fyrir áhrif frá stefnum og straumum fagþekkingar á þessum sviðum. Hin faglega stefnumótun fer m.ö.o. fram í daglegri framkvæmd. Við framkvæmd þróunarsamvinnu og friðargæslu þarf hins vegar í sífellu að vakta hið pólitíska umhverfi og gæta þess að aðgerðir og ákvarðanir taki mið af þeim pólitísku línunum sem þar hafa verið lagðar. Hér má skerpa á ábyrgðar- og verkaskiptingu milli pólitískrar stefnumörkunar og faglegrar stefnumótunar innan málaflokksins.

Tillaga I:
**Myndað verði þriðja sviðið innan utanríkisráðuneytisins,
þróunarsamvinnusvið.**

Í fyrsta lagi fer vel á því að sameina á einu sviði, þróunarsamvinnusviði, þá verkþætti ráðuneytisins þar sem fagleg stefnumótun byggist á daglegri framkvæmd. Þróunarsamvinna og friðargæsla eiga það sameiginlegt að í framkvæmd felst þetta framlag Íslands til alþjóðasamfélagsins m.a. í verkstjórn starfsmanna á vettvangi þróunarlanda og/eða á eða við átakasvæði. Þessir málaflokkar eiga það enn fremur sameiginlegt að með tilliti til stjórnunar þarf að vanda vel allan undirbúning verkefna og innleiðingu starfsmanna sem takast á hendur það hlutverk að fylgja eftir framlagi Íslands við framandi og oft ótryggar aðstæður. Hér þarf gott upplýsingaflæði milli starfsmanna sem sinna daglegum undirbúningi og umsýslu. Slíkan undirbúning þarf að samræma til að lágmarka tvíverksað og komast hjá vandræðum sem e.t.v. gætu haft diplómatiskar afleiðingar fyrir Ísland. Hér vantar virkara aðhald og eftirlit með framkvæmd þróunarsamvinnu og friðargæslu.

Tillaga II:
Þróunarsamvinna og friðargæsla:
**Skilgreina þarf betur tengslin milli pólitískrar stefnumörkunar og faglegrar
stefnumótunar innan ráðuneytisins.**

Í öðru lagi má skerpa betur skilin milli pólitískrar stefnumörkunar og eftirlits annars vegar og daglegrar framkvæmdar hins vegar. Möguleiki gefst á því að koma á virkara eftirliti með því að aðgerðir og ákvarðanir í tengslum við daglega framkvæmd taki ávallt mið af hinu pólitíska umhverfi og þeim línunum sem þar hafa verið lagðar. Slíkt aðhald með hinni daglegu framkvæmd styrkir verklag og stuðlar að vandaðri undirbúningsvinnu. Hér fer því vel á því að alþjóða- og öryggissvið ráðuneytisins, sem kemur að hinni pólitísku stefnumörkun og hefur púlsinn á hinu alþjóðlega pólitíska umhverfi hverju sinni, veiti jafnframt þetta pólitíska innra aðhald með framkvæmd þróunarsamvinnu og friðargæslu. Slíkt aðhald er virkara ef það er óháð framkvæmdinni. Þar með hafa tengslin milli pólitískrar stefnumörkunar og faglegrar stefnumótunar þróunarsamvinnu og friðargæslu innan ráðuneytisins verið betur skilgreind.

2.4 Núverandi skipulag ráðuneytisins og fagleg stefnumótun

Það dregur úr gæðum faglegrar stefnumótunarvinnu að talsvert skortir á að unnið sé samkvæmt því verklagi að málsmeðferð sé samræmd og stefna í málum, er varða tvíhliða og marghliða samvinnu, sé samhæfð. Í skipulagi og daglegri framkvæmd innan ráðuneytisins er ekki að finna formlegan vettvang fyrir slíka vinnu. Þannig er ekki til formlegur vettvangur þar sem ákvarðanir um framkvæmd eða afgreiðslu einstakra mála innan þróunarsamvinnu eru samræmdar. Skipulagt verklag innan bæði marghliða og tvíhliða starfsemi, sem gæfi svigrúm til að leggja faglegt mat á undirbúning einstakra ákvarðana og meta heildstætt hugsanleg áhrif þeirra, bæði pólitískt og í ljósi stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnumálum, er ekki fyrir hendi. Þetta veikir ekki aðeins faglega stefnumótun ráðuneytisins heldur dregur þetta verulega úr möguleika ráðherra til að marka stefnu sem tekur mið af heildarsýn á mannúðar-, friðar-, og þróunarsamvinnumál.

Í núverandi skipulagi er sú hætta fyrir hendi að í stefnumarkandi ákvörðunum ráðherra gæti hallað verulega á þá þekkingu sem Ísland hefur aflað sér í tvíhliða þróunarsamvinnu. Núverandi tengsl við ÞSSÍ fullnægja ekki upplýsingaþörf ráðherra við töku stefnumarkandi ákvarðana. Með umræddu skipulagi, þ.e. að fulltrúi ráðherra situr stjórnarfundum einu sinni í

mánuði og fundargerðir eru sendar til ráðuneytisins, fæst í reynd einungis yfirlit yfir ákvarðanir sem þegar hafa verið teknar en afar takmarkaður eða jafnvel enginn aðgangur að þeim forsendum, faglegum, stjórnunarlegum eða rekstrarlegum, sem lagðar voru til grundvallar niðurstöðunum. Þetta fyrirkomulag takmarkar aðgang ráðherra að upplýsingum um reynslu og þekkingu sem fæst með framlagi Íslands í gegnum tvíhliða þróunarsamvinnu og þar með að mikilvægum vísbendingum um hvað beri að leggja áherslu á í stefnumörkun til framtíðar. Aftur á móti hefur ráðherra með beinni aðkomu að einstaka málum betri aðgangur að þekkingu og sjónarmiðum sem byggjast á framkvæmd marghliða þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins. Við þessar aðstæður hallar ekki aðeins á þekkingu og reynslu af tvíhliða samvinnu heldur er núverandi staða dragbítur á þróun nýrra leiða þar sem byggt væri á fagþekkingu og reynslu af framkvæmd þróunarsamvinnunnar í heild.

2.5 Utanríkisráðuneytið og Þróunarsamvinnustofnun Íslands

Skortur á samræmingu málsmeðferðar og samhæfingu við framkvæmd stefnu í málum, er varða tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu, hefur löngum verið talið vandamál. Til að leysa þann vanda hefur komið fram sú tillaga að fella starfsemi ÞSSÍ inn í utanríkisráðuneytið. Þar með yrði marghliða og tvíhliða þróunarsamvinna Íslands sameinuð og á einni hendi innan ráðuneytisins. Hér í þessum tillögum til ráðherra er lagst gegn þessari leið. Það er gert í ljósi þess að ýmis almenn rekstrar- og stjórnunarverkefni, sem fylgja framkvæmd tvíhliða samvinnu, samrýmast illa hlutverki og vinnuumhverfi ráðuneyta, en einkum þó vegna þeirra áhrifa sem slík sameining getur haft á stefnumótunarvinnu í málaflokknum.

Sameining ÞSSÍ og hinnar marghliða þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins myndi veikja faglega stefnumótun í þróunarsamvinnumálum. Slík sameining myndi draga úr möguleikum ráðuneytisins á að koma á innra aðhaldi við ákvarðanatöku og þar með styrkja hina faglegu stefnumótun. Með því að fela sérstakri stofnun eins og ÞSSÍ framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu má ná fram vissum lykilþáttum í skipulagi sem ætlað er að efla stefnumótun. Í fyrsta lagi má ná fram heildstæðu stjórnunarferli innan stofnunarinnar þar sem lögð er áhersla á faglegan undirbúning og markvissa stjórnun einstakra afmarkaðra viðfangs-efna sem fylgt er eftir með innra eftirliti og óháðum úttektum. Í öðru lagi má ná fram fagþróun með samþjöppun þekkingar og reynslu af framkvæmd tvíhliða samvinnu, þ.m.t. þekking og reynsla af störfum við aðstæður á vettvangi þróunarlanda. Í þriðja lagi má koma á faglegu aðhaldi með framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins, aðhaldi sem ekki kemur beint að hinni daglegu framkvæmd. Auðveldara er að koma á eftirliti með starfsemi stofnana sem starfa sjálfstætt utan ráðuneyta. Á sama hátt og pólitískt innra aðhald alþjóða- og öryggissviðs getur styrkt undirbúningsvinnu og diplómátíska vitund við framkvæmd þróunarsamvinnu og friðargæslu á þróunarsamvinnusviðinu þá getur faglegt innra aðhald innan utanríkisráðuneytisins styrkt fagþróun bæði innan ÞSSÍ og þróunarsamvinnusviðs ráðuneytisins. Slíkt aðhald fæst einungis með því að koma á fót formlegum vettvangi þar sem málsmeðferð og verklag eru samræmd á vel undirbúnum og reglubundnum fundum starfsmanna. Þannig má samhæfa betur stefnuna í málum er varða marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu.

Skipulögð stefnumótun er lykillinn að framþróun þróunarsamvinnu Íslands. Hún er forsenda þess að finna megi leiðir til að ráðstafa auknum fjárframlögum Íslands til þróunarsamvinnu á þann veg sem best tryggir skilvirkni og gagnsemi framlags Íslands. Ýmsar þær aðferðir og nálganir, sem nú tíðkast í þróunarsamvinnu, eru umdeildar í alþjóðasamfélaginu, ekki aðeins frá pólitískum sjónarhóli heldur ekki síður frá faglegum sjónarhóli. Menn greinir t.d. á um hvort veita skuli fátækum löndum með veika stjórnsýslu beinan fjárlagastuðning eða hvort rétt sé að byggja upp innviði, eins og t.d. sjúkrahús, skóla eða sveitavegi, sem

ríkisstjórnir móttökulandanna hafa oft ekki getu til að reka eða halda við. Hafa verður í huga að samhliða þróun nýrra leiða í þróunarsamvinnu Íslands þarf að gæta þess að viðhalda stuðningi almennings, þ.e. skattborgaranna, sem greiðir fyrir hina íslensku þróunarsamvinnu. Með skipulagi á framkvæmd faglegs aðhalds innan ráðuneytisins má tryggja gagnrýna umfjöllun við afgreiðslu einstakra mála og auka þannig þekkingu á ýmsum aðferðum og nálgunum við framkvæmd bæði marghliða og tvíhliða samvinnu.

2.6 Nýtt skipulag: Innra aðhald og eftirlit – betri stefnumótun

Með skipulag stefnumótunar að leiðarljósi er í þessum tillögum gert ráð fyrir nýju sviði innan ráðuneytisins, þróunarsamvinnusviði. Þar verði teknar allar stefnumótandi ákvarðanir sem varða marghliða og tvíhliða samvinnu um friðar- og þróunarmál og þar með þá málaflokka sem varða faglega stefnumótun, þ.e. daglega framkvæmd verkefna í tengslum við framlag Íslands til þessara velferðarmála alþjóðasamfélagsins. Á slíkum sameiginlegum vettvangi má ná fram betra upplýsingaflæði milli skyldra framkvæmdaþátta, þ.e. friðargæslu og þróunarsamvinnu, og samlegðaráhrifum þar sem þekking og reynsla geta nýst á báða bóga, þ.e. milli marghliða og tvíhliða samvinnu. Þar með er lagður grunnur að öflugri stefnumótunarvinnu innan ráðuneytisins sem gæti tryggt að víðtæk þekking sé fyrir hendi innan stjórnýslu landsins í þessum málaflokkum og þar með væri utanríkisráðherra, ríkisstjórn og Alþingi veittur aðgangur að slíkri þekkingu, byggðri á reynslu hér heima fyrir og á helstu stefnum og straumum innan alþjóðasamfélags mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnu. Ráðherra fengi gleggri yfirsýn, aukið svigrúm og betri möguleika á að koma í framkvæmd markvissari utanríkisstefnu í mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnumálum Íslands, t.d. með aukinni samræmingu við töku ákvarðana um framlög til alþjóðastofnana, samstarf við frjáls félagasamtök og enn fremur um gerð samninga um hvers kyns aðkomu Íslands að beinu samstarfi við samstarfslöndin á vettvangi tvíhliða samvinnu.

Tillaga III:

Skrifstofa þróunarsamvinnu og íslenska friðargæslan verði fluttar af alþjóða- og öryggissviði yfir á þróunarsamvinnusvið.

Þessi tillaga gerir ráð fyrir tilfærslum á skrifstofum og starfseiningum innan utanríkisráðuneytisins. Þannig verði skrifstofa þróunarsamvinnu og skrifstofa íslensku friðargæslunnar fluttar af alþjóða- og öryggissviði á þetta nýja svið. Hin stefnumótandi tengsl milli utanríkisráðuneytisins, ÞSSÍ og Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi yrðu styrkt og væri framkvæmd þeirra tengsla á ábyrgð þessa nýja sviðs. ÞSSÍ starfi áfram sem sjálfstæð eining sem beri ábyrgð á framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu og stuðli þannig jafnframt að fagþróun með því að safna saman íslenskri sérþekkingu þar sem fengist er við undirbúning og innra eftirlit með einstökum verkefnum og af reynslu starfsmanna á vettvangi tvíhliða þróunarsamvinnu í þróunarlöndunum. Þannig má skapa og viðhalda þekkingu og reynslu sem ásamt hinu marghliða starfi gætu mótað og þróað þær nálganir að samstarfi við þróunarlönd og önnur framlagslönd er best henta öllum aðilum og þar sem jafnframt yrði tekið tillit til stærðar og umfangs framlags Íslands til þróunarsamvinnu.

Tillaga IV:

Þróunarsamvinnustofnun Íslands verði áfram rekin sem sjálfstæð stofnun. Hlutverk hennar sem fagstofnunar, sem heyrir undir utanríkisráðuneytið, verði eftl.

ÞSSÍ yrði eftir sem áður, að því er varðar stjórnun og rekstur, sérstök stofnun sem heyrði undir utanríkisráðuneytið. Sú breyting yrði hins vegar á tengslum ÞSSÍ og ráðuneytisins að framkvæmdastjóri ÞSSÍ bæri nú faglega ábyrgð á framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu gagnvart yfirstjórn ráðuneytisins. ÞSSÍ fengi þá sem stofnun meira faglegt vægi gagnvart ráðuneytinu. Auk þess að sjá um daglega framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu legði ÞSSÍ ráðuneytinu jafnframt til þekkingu og reynslu sem fæst af framkvæmd umræddrar þróunarsamvinnu. Lögð yrði meiri áhersla á hlutverk ÞSSÍ sem fagstofnunar en skrifstofa ÞSSÍ, skrifstofa þróunarsamvinnu, sem fer með marghliða samvinnu, og skrifstofa íslensku friðargæslunnar, á þróunarsamvinnusviði ráðuneytisins, mynda það samfélag fagþekkingar þar sem mótuð er fagleg stefna ráðuneytisins í mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnumálum.

2.7 Nýtt stjórnskipulag þróunarsamvinnu

Hér að framan hefur verið fjallað um áhrif nýrrar stefnumörkunar í þróunarsamvinnu- málum Íslands á innra skipulag utanríkisráðuneytisins. Aukin framlög til þróunarmála og heildstæð nálgun við stefnumörkun þróunarsamvinnu kallar á breytta aðkomu Alþingis að þessum málaflokki. Tryggja þarf aðkomu kjörinna fulltrúa að stefnumörkun og eftirliti með þróunarsamvinnu Íslands og þar með stefnumótun málaflokksins til lengri tíma.

Tillaga V:

Skipað verði samstarfsráð um þróunarsamvinnu sem verði ráðherra til ráðuneytis um mörkun stefnu í málum er varða þróunarsamvinnu Íslands.¹¹

Aðkoma kjörinna fulltrúa er tryggð í þessum tillögum eftir þremur leiðum: Í fyrsta lagi kemur Alþingi að setningu laganna og þar með að ákvörðun um lagalega umgjörð stefnumörkunar, stefnumótunar, framkvæmdar og eftirlits fyrir alla þróunarsamvinnu Íslands, tvíhliða og marghliða. Í öðru lagi er gert ráð fyrir samstarfsráði um þróunarsamvinnu (sjá skipurit) sem verði skipað samkvæmt tilnefningu kjörinna fulltrúa¹², fulltrúa frjálsra félagasamtaka, fulltrúa frá Samtökum atvinnulífsins og fulltrúa frá háskólasamfélaginu. Formaður yrði skipaður af ráðherra. Hlutverk ráðsins er að vera ráðherra til ráðuneytis um stefnu í málum er varða þróunarsamvinnu Íslands.

Tillaga VI:

Ráðherra leggi annað hvert ár fyrir Alþingi áætlun um þróunarmál til fjögurra ára í senn.

Í þriðja lagi er lagt til að ráðherra leggi annað hvert ár fyrir Alþingi áætlun um þróunarmál til fjögurra ára í senn þar sem fram koma áætlanir um framlög og skiptingu þeirra á grundvelli stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnu til lengri og skemmri tíma og heildstæð, tímasett áætlun um hvernig utanríkisráðuneytið hyggst ná fram settum markmiðum þróunar- áætlunarinnar.

Tillaga VII:

Eftirlitshlutverk utanríkismálanefndar Alþingis verði eftl og Ísland gerist aðili að þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC),

¹¹ Sjá nánar um samstarfsráð þróunarsamvinnu í reit II, bls. 21.

¹² Útfærslan gæti verið með þeim hætti að þrír fulltrúar kæmu frá meirihluta á þingi og tveir frá minnihluta.

alþjóðlegri eftirlitsnefnd.

Í fjórða lagi er í tillögunum gert ráð fyrir því að eftirlitshlutverk utanríkismálanefndar Alþingis verði eflt. Þar hefur utanríkisráðherra nú þegar lagt áherslu á að mæta á fundi með utanríkismálanefnd með reglulegu millibili. Nefndin getur óskað eftir munnlegum upplýsingum, skýrslum, yfirlitum eða úttektum á framkvæmd þróunarsamvinnunnar og einstökum verkefnum hennar hvernær sem hún telur ástæðu til. Þá er í tillögunum enn fremur gert ráð fyrir því að úttekt alþjóðlegrar eftirlitsstofnunar, þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*OECD/DAC*), á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands verði tryggð er gæfi Alþingi, utanríkismálanefnd, ríkisstjórn, utanríkisráðherra, ráðuneyti og stjórnsýslunni allri mat á framkvæmd og árangri íslenskrar þróunarsamvinnu. Þetta mat væri byggt á óháðri úttekt og alþjóðlegum samanburði.

Í þessum tillögum er þar með lögð áhersla á að aðkoma kjörinna fulltrúa að stefnumörkun og eftirliti með framkvæmd stefnunnar í þróunarsamvinnumálum sé skýr og hún tryggð.

Tillaga VIII:

Stjórn ÞSSÍ í núverandi mynd verði lögð niður en Alþingi kjósi fulltrúa í hlutfalli við þingstyrk í samstarfsráð ráðherra um þróunarsamvinnu.

Hér er lagt til að stjórn ÞSSÍ í núverandi mynd, sem stjórn einnar stofnunar og þar með einungis tvíhliða þróunarsamvinnu, verði lögð niður en stjórn málaflakkar á Alþingi kjósi, eins og að framan greinir, fulltrúa sína í samstarfsráð um þróunarsamvinnu í hlutfalli við þingstyrk. Þar kæmu fulltrúar stjórn málaflakka ásamt fulltrúum ýmissa hagsmunaaðila, s.s. frjálsra félagasamtaka, samtaka atvinnulífsins og háskólasamfélagsins að stefnumörkun málaflakksins í heild sinni.

Tillaga IX:

Stýrihópur um þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins veiti innra aðhald og annist framkvæmd innra eftirlits með faglegri stefnumótun, daglegri framkvæmd og rekstri.¹³

Þau verkefni stjórnar, sem lúta að framkvæmd og innra eftirliti með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum ÞSSÍ, færast til stýrihóps um þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins. Verkaskipting og tengsl ÞSSÍ og ráðuneytisins verði útfærð nánar í reglugerð. Í slíkri reglugerð má skilgreina nánar eftirlitshlutverk ráðuneytisins og hvernig því skuli við komið.

Sviðsstjóri þróunarsamvinnusviðs beri í umboði ráðuneytisstjóra ábyrgð á því annars vegar að samræma starf sviðsins, skipuleggja og stýra faglegri stefnumótunarvinnu innan þess, og hins vegar að undirbúa fundi stýrihóps og hafa þar með umsjón með samhæfingu marghliða þróunarsamvinnu á vegum ráðuneytisins og tvíhliða þróunarsamvinnu á vegum ÞSSÍ innan ráðuneytisins¹⁴.

Með aðild Ísland að þróunarsamvinnunefndinni (*OECD/DAC*) er ljóst að verklag, umsýsla og umsjón með framkvæmd þróunarsamvinnunnar í heild sinni þarf að uppfylla þær

¹³ Sjá nánar um stýrihóp um þróunarsamvinnu í reit III, bls. 22.

¹⁴ Sjá nánar um verkefni stýrihóps um þróunarsamvinnu í 3. viðauka á bls. 28.

kröfur sem gerðar eru á vettvangi nefndarinnar um skilgreiningar, gagnsæi og aðgengi að upplýsingum vegna reglubundins eftirlits og kerfisbundins samanburðar. Tekur það jafnt til þróunarsamvinnunnar innan utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ, svo og einnig til friðargæslunnar. Gildir það ekki síst um umsjón með fjármálum og rekstri sem þarf að vera vel aðgreint frá daglegum rekstri þeirrar starfsemi sem fellur undir aðrar fjárlagaheimildir til utanríkismála. Þetta undirstrikar enn og aftur mikilvægi þess að koma á góðu heildarskipulagi utan um þessa málaflökka innan ráðuneytisins.

Varðandi umsjón með fjármálum og heildarskipulag kemur fram í greinargerð frá skrifstofu þróunarsamvinnu í utanríkisráðuneytinu eftirfarandi ábending sem vert er að skoða betur í þessu samhengi:

Fjármál og almennt eftirlit með framlögum til þróunarsamvinnu á vegum ráðuneytisins er á ábyrgð skrifstofu þróunarsamvinnu. Þetta tekur til áætlanagerðar, fjárlagerðar, eftirlits með greiðslum og ráðstöfunar fjármuna, upplýsingagjafar til þróunarsamvinnu-nefndarinnar (*OECD/DAC*) og almenns bókhalds yfir framlög Íslands til þróunarmála ... Í ljósi þess að framlög til málaflökksins munu vaxa á næstu árum eiga starfsmenn skrifstofunnar fullt í fangi með að sinna þessari vinnu svo að vel sé. Í kjölfar síaukins fjármagns, sem veitt er til málaflökksins, eykst jafnframt allt eftirlit og skýrslugjöf til stjórnvalda og eftirlitsstofnana. Æskilegt væri því að sérstakur fjármálastjóri sæi um fjármál og heildarrekstur allrar þróunarsamvinnu Íslands (marghliða og tvíhliða samvinnu og friðargæslu). Fjármálastjórinn ætti einnig að bera ábyrgð á öllum samningum á sviði þróunarmála, ráðstöfun fjármuna og eftirliti með greiðslum og veita stjórnvöldum og þróunarsamvinnunefndinni upplýsingar. Hjá ÞSSÍ starfa fjármálastjóri og bókari og er vert að íhuga alvarlega hvort ekki mætti samnýta þau stöðugildi fyrir heildarfjármálaumsýslu framlaga til þróunarsamvinnu Íslands.¹⁵

Hér er sett fram ábending um að ÞSSÍ tæki að sér fjármálaumsýslu þessara málaflökka í heild sinni. Samhæfing og undirbúningur með tillögugerð til stýrihóps yrði hins vegar á ábyrgð viðkomandi skrifstofa í ráðuneytinu og ÞSSÍ eftir því sem við á og ákvarðanataka yrði eftir atvikum ýmist hjá stýrihópnum eða ráðherra að fengnum tillögum frá hópnum. Umrætt fyrirkomulag, þar sem ráðuneytið færi ekki lengur með daglega afgreiðslu útborgana og greiðslna, yrði hins vegar til þess að styrkja reglubundið fjármálalegt eftirlit á rekstrar- og þjónustuskrifstofu ráðuneytisins með framkvæmd ÞSSÍ og jafnvel mætti útvista innri endurskoðun með rekstri þróunarsamvinnu og friðargæslu til endurskoðunarfyrtækis á einka-markaði.

2.8 Þekkingarstjórnun og mannaúður í þróunarsamvinnu

Áhrif hnattvæðingarinnar hin síðari ár hafa gerbreytt heimsmyndinni. Með rannsóknum á áhrifum hnattvæðingarinnar hefur verið sýnt fram á að tengsl milli landa og heimsálfna eru meiri og margbrotnari nú en nokkru sinni fyrr og að ákvarðanir, teknar í einu landi, geta haft afgerandi áhrif á afkomu og afdrif fólks í öðrum heimshlutum. Fyrir áhrif frá stjórnámálum, efnahagsþróun og viðskipta- og umhverfisþáttum hefur heimurinn skroppið saman. Hnattvæðingin hefur í vissum skilningi gert heiminn allan að einu svæði. Í því samfélagi gegnir hin alþjóðlega þróunarsamvinna hlutverki velferðarkerfis.

Í þróunarsamvinnu gilda sömu grundvallarreglur og í flestum velferðarkerfum hins vestræna heims, þ.e. að mæta skal notandanum þar sem notandinn er, og að aðstoð skuli miðast við hjálp til sjálfshjálpar. Í sérhverju landi snertir skortur á góðri og skilvirkri velferðarþjónustu öryggi og velferð allra þegna samfélagsins. Á sama hátt snertir skortur á vel skipulagðri og samræmdri þróunarsamvinnu öryggi og velferð allra í alþjóðasamfélaginu. Skattgreiðendum iðnríkja, sem greiða fyrir opinbera þróunarsamvinnu, er það nú betur ljóst en nokkru sinni fyrr að þegar til lengri tíma er litið er aukinn hagvöxtur og minni fátækt í

¹⁵ Greinargerð: Þróunarsamvinna – starf, verklag og ábyrgð. Skrifstofa þróunarsamvinnu. Utanríkisráðuneytið. Desember 2007, bls.10-11.

Þróunarríkjum ekki einungis mikilvæg fyrir velferð og hagsæld þróunarríkjanna sjálfra heldur snýr alþjóðleg þróunarsamvinna einnig að öryggi og áframhaldandi velferð íbúa iðnríkja. Þannig er vel skipulögð, alþjóðleg þróunarsamvinna mál allra jarðarbúa.

Umhverfi þróunarsamvinnunnar tekur sífelldum breytingum og á síðustu tíu árum hafa orðið mjög umfangsmiklar breytingar á þessu sviði. Hið breytta umhverfi þróunarsamvinnunnar byggist nú á samstarfi og samræmingu þeirra aðila sem starfa að þróunarmálum, hvort sem um er að ræða alþjóðastofnanir, tvíhliða stofnanir, félagasamtök eða viðskiptalífið. Þetta breytta umhverfi felur í sér að þess er krafist í auknum mæli að framlagsríkin séu vel upplýst um stjórn mála-, efnahags- og menningarlegar forsendur samstarfslandanna. Í þessu sambandi eru „eignarhald móttökuríkis“, „aðlögun“, „samræming“ og „árangursmiðuð framkvæmd“ lykilhugtök þróunarsamvinnunnar þar sem framlög eru aðlöguð stefnu og áherslum þess lands sem samvinnunnar nýtur¹⁶¹⁷.

Breytt umhverfi þróunarsamvinnunnar hefur í för með sér að teknar eru upp breyttar starfsaðferðir og nýjar kröfur gerðar um þekkingu og reynslu starfsmanna í þróunarsamvinnu. Starfsmenn í þróunarsamvinnu almennt þurfa að tileinka sér ákveðið viðhorf, viðhorf sem byggist á virðingu, faglegri leiðsögn og þekkingu á stöðu þess sem þiggur í samstarfi. Starfsmenn, sem hafa hug á að starfa á vettvangi þróunarlanda í tvíhliða þróunarsamvinnu sérstaklega, þurfa að tileinka sér þá þolinmæði, auðmýkt og umburðarlyndi sem þarf til að geta búið og starfað við áður óþekktar og oft mjög framandi aðstæður. Við þær aðstæður getur aðferðafræði og menntun, sem kemur að góðum notum í heimalandinu, dugað skammt. Starfsmenn í þróunarsamvinnu þurfa að búa yfir sérþekkingu á ýmsum sviðum tæknilegrar kunnáttu og enn fremur hæfni til að fást við tilfinningalega áleitnar og á stundum íþyngjandi aðstæður mannlægs lífs.

Tillaga X:

Skipaður verði verkefnahópur til að undirbúa sérstaka þemaviku um þróunarsamvinnu Íslands snemma á árinu 2008. Þar yrði skipulagt sérsniðið námskeið fyrir starfsmenn í þróunarsamvinnu um nýjar nálganir, aðferðir og breyttar áherslur í þróunarsamvinnu. Í tengslum við námskeiðið yrði haldin ráðstefna þar sem fulltrúum frjálsra félagasamtaka, samtaka atvinnulífsins, háskólasamfélagsins og stjórn málaflókka yrði boðið að koma með innlegg í umræðuna um stöðu og framtíð íslenskrar þróunarsamvinnu.

Huga þarf vel og skipulega að uppbyggingu sérþekkingar á sviði þróunarsamvinnu og þróunarfræða á Íslandi. Eins og fram kemur í kafla 2.2 hér að framan stuðlar staðgóð fagþekking að vandaðri ákvarðanatöku. Til að tryggja víðtæka fagþekkingu í þágu stefnumótunar á sviði mannúðar-, friðar- og þróunarsamvinnu þarf að hlúa að myndun þekkingarsamfélagsins innan þróunarsamvinnu Íslands. Möguleikar starfsmanna, sem hafa sérhæft sig í þróunarsamvinnu á vettvangi þróunarlanda, til að fá vinnu, þar sem sérþekking þeirra nýtist, hafa verið og eru reyndar enn afar takmarkaðir á Íslandi. Þess eru dæmi að íslenskir starfsmenn, sem starfa að tvíhliða þróunarsamvinnu, hafi verið erlendis samfleytt í

¹⁶ Með Monterrey-samþykktinni frá 2002 skuldbinda þróunarríkin sig til að vinna að efnahagslegum og félagslegum umbótum og bættu stjórnarferli og til að viðhalda lögum og reglu. Iðnríkin munu auka framlög sín til þróunarsamvinnu, vinna að opnu og sanngjörnu alþjóðaviðskipta- og fjármálakerfi og draga úr skuldabyrði fátækra landa.

¹⁷ Ísland er aðili að Parísaryfirlýsingunni frá 2005 sem er fjölþjóðlegt átak til þess að samræma starfsaðferðir þróunarstofnana og í henni er gert ráð fyrir samþættingu og aðlögun. Þar eru enn fremur settar fram skýrar kröfur um markvissa stefnumótun og framkvæmd þróunarsamvinnu.

hátt á annan áratug. Í utanríkisþjónustunni þykir slíkt fyrirkomulag hvorki æskilegt né boðlegt þeim sem í hlut eiga hverju sinni.

Reitur I: Engin starfsferilsáform (*career path*) hamla framþróun

Ég er að ljúka fjögurra ára starfstímabili og veit ekki hvað mun taka við að því loknu. Mér hefur verið boðið starf en ég veit ekki hvenær ég kem heim. Það er erfitt að fyrirkomulagið skuli vera með þessum hætti. Verkefnisstjórar geta bara verið í fimm ár og þeim sagt að þeir geti ekki látið sig dreyma um starfsframa. Það er mjög slæmt og hamlar framþróun að hafa engin starfsferilsáform. (Starfsmaður þróunarsamvinnuverkefnis í Afríku).

Með því að koma á sérstöku þróunarsamvinnusviði innan utanríkisráðuneytisins stækkar sá vettvangur þar sem unnt er að nýta krafta starfsmanna með þekkingu og reynslu af þróunarsamvinnu. Þá bjóðast ekki aðeins fleiri tækifæri fyrir starfsmenn, sem starfað hafa á vettvangi þróunarlanda, til að koma og starfa á Íslandi, heldur gefst kostur á því að nýta þekkingu og reynslu þessara starfsmanna á öllum stigum þróunarsamvinnunnar, þ.e. við stefnumótun, framkvæmd og eftirlit.

Tillaga XI:

Skipaður verði vinnuhópur úr röðum stjórnenda til að huga að því í samstarfi við starfsmenn og stéttarfélag hvort og þá með hvaða hætti samræma megi starfskjör starfsmanna ÞSSÍ, íslensku friðargæslunnar og utanríkisþjónustunnar til að auðvelda skipulag flutningsskyldu starfsmanna í þágu markvissrar mannauðs- og þekkingarstjórnunar.

Starfsmenn í utanríkisþjónustunni, sem starfa innan þessara málaflokka, gætu í reynd flust milli starfa eða átt þess kost að afla sér starfsreynslu og þekkingar, hvort heldur væri í ráðuneytinu, á skrifstofu ÞSSÍ, á vettvangi í þróunarlöndum eða hjá alþjóðastofnunum sem fást við þróunarmál. Umdæmisstjórar ÞSSÍ þurfa t.d. að geta gegnt því tvíþætta hlutverki að samræma aðgerðir þróunarsamvinnunnar í móttökulandinu og að vera sendifulltrúi íslenska ríkisins á staðnum. Þeir þurfa að geta haft frumkvæði að því að nálgast þá sem koma að framkvæmd þróunarsamvinnu á öllum stjórnsýslustigum og átt samstarf við deildir ýmissa alþjóðastofnana á svæðinu. Slíkur starfsmaður þarf að hafa þekkingu og reynslu eða nán kynni af starfi á vettvangi þróunarlanda.¹⁸

Tillaga XII:

Stefnt skuli að aukinni dreifstýringu á framkvæmd þróunarsamvinnunnar samhliða innleiðingu nýrra nálgana og þar með að því að nýta betur stöðu umdæmiskrifstofa ÞSSÍ sem sendiskrifstofa Íslands í viðkomandi löndum.

¹⁸ Sjá nánar ábendingu um flutningsskyldu og starfsferilsáform (*career path*) í 4. viðauka á bls. 30.

Það fyrirkomulag, að umdæmisskrifstofur ÞSSÍ eru jafnframt sendiskrifstofur Íslands¹⁹, er grundvöllur þess að unnt sé að beita nýjum nálgunum og aðferðum í þróunarsamvinnu. Huga þarf að aukinni dreifstýringu ýmissa viðfangsefna á sviði tvíhliða þróunarsamvinnu og skipuleggja betur marghliða samstarf við alþjóðastofnanir og fulltrúa annarra framlagsríkja í viðkomandi samstarfslöndum. Samhliða þessum breytingum þarf að endurskoða starfslýsingar umdæmisstjóra ÞSSÍ og kveða skýrar á um verkefni og ábyrgð í ljósi fjölbreytilegrar nálgunar í þróunarsamvinnu og aukinnar dreifstýringar. Umrædd þróun starfseminnar hefur í för með sér auknar líkur á samhliða framkvæmd marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu á vettvangi. Hinu nýja skipulagi þróunarsamvinnunnar innan utanríkisráðuneytisins er ætlað að stuðla að þessari þróun með skipulagðri samþættingu stefnumótunar tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.

Það er hins vegar alveg ljóst að til að aukin dreifstýring til sendiskrifstofanna í samstarfslöndunum og skipulagðari samþætting tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu á vettvangi, samfara innleiðingu nýrra nálgana, gangi eftir þurfa yfirmenn umdæmisskrifstofa ÞSSÍ að hafa þá stöðu sem gerir þeim kleift að vera í nánú samstarfi við ríkisstjórnir samstarfslanda við að fylgja eftir framkvæmd milliríkjasamninga og sitja við sama borð og starfsmenn sendiráða annarra framlagslanda og alþjóðlegra stofnana sem koma að þróunarsamvinnu á svæðinu. Samfara nýrri nálgun í þróunarsamvinnu er nauðsynlegt að koma í framkvæmd því samkomulagi sem gert var milli utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ í janúar 2004 og skilgreina betur en þar er gert verkefni og boðleiðir umdæmisstjóra ÞSSÍ. Þar sé gengið með skýrum og tryggilegum hætti frá því að þegar verkefni falli undir diplómáttáskar skyldur eða teljist hluti af hagsmunavörslu utanríkisþjónustunnar beri starfsmönnum að svara fyrir slíkt beint til yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins en svari eftir sem áður beint til ÞSSÍ vegna viðfangsefna þróunarsamvinnunnar.

Markviss þekkingarstjórnun og skipulag mannaúðs, sem tekur mið af síbreytilegu umhverfi og þar með nýjum áherslum í þróunarsamvinnu, styrkir alla þá sem koma að þessum málaflokki til að mæta nýjum áskorunum í framtíðinni. Þegar fram líða stundir má gera ráð fyrir því að með hinu nýja skipulagi þróunarsamvinnunnar verði til öflug alhliða stefnumótunareining á sviði þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins. Ein mikilvæg forsenda þess að dreifstýring á framkvæmd einstakra viðfangsefna takist vel er góður undirbúningur sem felst m.a. í öflugri alhliða stefnumótun. Hér má sjá fyrir sér að innan nokkurra ára verði meginviðfangsefni þróunarsamvinnusviðs utanríkisráðuneytisins alhliða stefnumótun í þróunarsamvinnu. Framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu og að hluta til marghliða samvinnu verði færð út til umdæmisskrifstofanna, þ.e. sendiskrifstofa Íslands í samstarfslöndunum, sem fari þá með þróunarmál í viðkomandi landi. Hluti af þessari framtíðarsýn er að ÞSSÍ fengi nýtt hlutverk sem eftirlitsstofnun með framkvæmd allrar þróunarsamvinnu Íslands.

2.9 Húsnæðismál

Stefnumótun er afrakstur af markvissri og skipulagðri stefnumótunarvinnu jafnt sem óformlegum samskiptum starfsmanna sem fást við skyld verkefni frá degi til dags. Formlegt og óformlegt flæði upplýsinga og samskipta getur skipt sköpum við þróun hugmynda og úrlausna, dregið úr tvíverknandi og afstýrt því að vandamál komi upp. Við núverandi aðstæður er reynsla og þekking á framkvæmd marghliða og tvíhliða samvinnu dreifð að því leyti að starfsemin er ekki í einu húsi. Komið hefur fram að þessar aðstæður dragi úr samstarfi og hafi áhrif á samskipti til hins verra. Lausnin væri að hafa alla starfsmenn ráðuneytisins, sem sinna þróunarsamvinnu og friðargæslu, undir sama þaki.

¹⁹ Samanber samkomulag milli utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ frá 20. janúar 2004.

Á þessu stigi í þróun þekkingarsamfélags þróunarsamvinnunnar á Íslandi getur það bæði verið kostur og galli að starfsemi, sem tengist marghliða og tvíhliða samvinnu, sé aðskilin. Það er kostur að því leyti að rekstur sérstakrar stofnunar í sérhúsnæði gefur kost á nákvæmri umsjón með rekstri og stjórnun þar sem starfs- og verkferlar eru þróaðir miðað við stefnu, markmið, hlutverk og eftirlitsskyldu stofnunarinnar. Slíkt verklag, þ.e. verklag sem tíðkast í stofnunum, getur enn fremur skapað kjöraðstæður þekkingar- og fagþróunar á tilteknu sérsviði sem hefur í för með sér að stofnunin gegnir enn mikilvægara hlutverki sem fagstofnun fyrir stefnumótunaryvinnu ráðuneytisins. Verklag, sem tíðkast í stofnunum, hefur hins vegar yfirleitt hentað illa í vinnuumhverfi ráðuneyta. Það er ókostur að því leyti að með því að starfsemin er ekki í einu húsi geta glatast þeir möguleikar til upplýsingamiðlunar sem fylgja óformlegum samskiptum starfsmanna frá degi til dags. Þessi ókostur er því tilfinnanlegri og ef til vill skaðlegri ef ekkert formlegt skipulag er á samskiptum starfsmanna. Draga má verulega úr áhrifum þessa galla með skipulögðu samstarfi þar sem starfsmenn funda reglulega til að undirbúa ákvarðanir og veita með þeim hætti það innra aðhald sem er góðri stefnumótun nauðsynleg. Kostur og galla þarf því að veita og meta með tilliti til þess hverju yrði náð fram og hvað kynni að glatast við að sameina starfsemina undir sama þaki.

Öllu alvarlegri fyrir upplýsingastreymi og þar með daglega framkvæmd og stefnumótun er að starfsmenn, sem vinna beinlínis að samskonar verkefnum eða skyldum verkefnum frá degi til dags, starfa ekki í sama húsi. Þrátt fyrir tilvist nútímaupplýsingatækni geta aðstæður, þar sem skipulag og niðurröðun í húsnæði tekur ekki mið af skyldleika verkefna og vinnuferlum, orðið þess valdandi að upplýsingar misfarast, tvíverknaður verið algengur og skortur á formlegum sem óformlegum stuðningi við undirbúning vandasamra verkefna valdið óþarfa vandræðum. Þannig starfa t.d. fjórir starfsmenn á skrifstofu þróunarsamvinnu, sem fer með marghliða þróunarsamvinnu, og voru tveir þeirra, skrifstofustjóri og sendiráðsritari, þar til nýverið á 4. hæð í húsi ráðuneytisins við Rauðarárstíg í skrifstofum númer 421 og 401 en hinir tveir starfsmennirnir eru á 3. hæð í skrifstofum númer 308 og 309. Starfsmenn skrifstofunnar leystu málið að eigin frumkvæði þegar skrifstofa á 3. hæð losnaði. Nú er skrifstofustjórinn einn á 4. hæð en aðrir starfsmenn skrifstofunnar á 3. hæðinni. Starfsmenn íslensku friðargæslunnar eru þrír að staðaldri á skrifstofum ráðuneytisins sem allar eru hlið við hlið á 2. hæð hússins. Skrifstofa ÞSSÍ, þar sem starfa átta starfsmenn auk framkvæmdastjóra, er til húsa í Þverholti 14. Með hliðsjón af því sem fram hefur komið í kafla 2.3 hér að framan má færa rök fyrir því að allri starfsemi, sem tengist tvíhliða samvinnu, þ.e. tvíhliða þróunarsamvinnu og friðargæslu, yrði komið fyrir í sama húsnæði þar sem undirbúningur verkefna og dagleg framkvæmd þessarar starfsemi er nátengd.

Reitur II: Samstarfsráð um þróunarsamvinnu

- Skipan:** Fulltrúar kosnir á Alþingi í hlutfalli við þingstyrk. Ráðherra skipi til viðbótar einn fulltrúa, sem Samtök atvinnulífsins tilnefna, og einn fulltrúa sem frjáls félagasamtök tilnefna. Ráðherra velji og skipi fulltrúa frá háskólasamfélaginu. Formaður samstarfsráðsins er skipaður af ráðherra sérstaklega.
- Sviðsstjóri þróunarsamvinnusviðs verði starfsmaður/ritari ráðsins og undirbúi fundi þess.
- Fundir:** Tvisvar á ári, t.d. í byrjun janúar og í lok september.
- Hlutverk:** Að vera ráðherra til ráðuneytis um stefnu í málum er varða þróunarsamvinnu Íslands.
- Verkefni:** Að veita ráðherra ráðgjöf í stefnumarkandi ákvörðunum, t.d. um langtíma-áætlanir í þróunarmálum, framlög til þróunarsamvinnu, skiptingu fjárframlaga milli marghliða og tvíhliða samvinnu, forgangsroðun í samvinnu um þróunarmál, s.s. um setu og þátttöku í alþjóðlegum stofnunum og um val á nýju samstarfslandi.

Reitur III: Stýrihópur um þróunarsamvinnu

- Skipan:** Ráðuneytissjóri verði formaður hópsins og beri ábyrgð á störfum hans gagnvart ráðherra. Í stýrihópnum skulu eftirtaldir stjórnendur eiga sæti: sviðsstjóri þróunarsamvinnusviðs, skrifstofustjóri þróunarsamvinnu, skrifstofustjóri friðargæslu og framkvæmdastjóri ÞSSÍ²⁰. Aðrir starfsmenn ráðuneytisins, þróunarsamvinnu og friðargæslu sitji fundi samkvæmt boðun. Þetta er framkvæmdahópur ráðuneytisins um þróunarsamvinnu þar sem öll þróunarsamvinna Íslands er til umfjöllunar og tekið heildstætt á málum. Ráðuneytissjóri stýrir fundum og ber ábyrgð á að ávallt sé haft samráð við alþjóða- og öryggisvið og aðrar skrifstofur/svið ráðuneytisins þegar eðli máls gefur tilefni til.
- Fundir:** Boðaðir með dagskrá og viku fyrirvara ársfjórðungslega (á þriggja mánaða fresti). Boðað er til fundar aukalega þegar þurfa þykir. Undirbúningur funda er á ábyrgð sviðsstjóra þróunarsamvinnusviðs sem jafnframt ber ábyrgð á skipulögðu samstarfi með reglubundnum fundum við starfsfólk ÞSSÍ í tengslum við undirbúning funda stýrihópsins. Sviðsstjóri þróunarsamvinnusviðs ritar fundargerðir og gengur frá samþykktum funda.
- Hlutverk:** Tillögugerð til ráðherra í stefnumótandi málum, eftirlit með framkvæmd á stefnu ráðherra og ríkisstjórnar í friðar- og þróunarsamvinnumálum og eftirlit með framkvæmd innra aðhalds og óháðra úttekta á einstaka viðfangsefnum þessara málaflokka.

Sjá enn fremur lista yfir hugsanleg verkefni í 3. viðauka á bls. 28.

²⁰ Sviðsstjóri eigi sæti í stýrihópnum þar sem hann annast samræmingu á þróunarsamvinnusviði í umboði ráðuneytissjóra, þ.m.t. á allri þróunarsamvinnu og friðargæslu, og sviðsstjóri undirbýr fundi stýrihóps og gengur frá fundargerðum. Aðrir stjórnendur eigi þar sæti þar sem þeir bera ábyrgð á fjárhagsáætlunum og daglegum rekstri og framkvæmd sinna starfsstöðva.

Reitur IV: Framkvæmdastjórn ÞSSÍ

Samráðsvettvangur innan ÞSSÍ um stefnu stofnunarinnar, verklag og helstu áherslumál í daglegum rekstri hennar þar sem fjármálastjóri og skrifstofustjóri eru framkvæmdastjóra til ráðuneytis.

Skipan: Framkvæmdastjóri, fjármálastjóri og skrifstofustjóri

Verkefni:

- A. Stefnumál og áherslur stofnunarinnar, verklag og fagþróun.
- B. Daglegur rekstur, skipulag starfseminnar, umsjón með verk-, greiðslu- og bókhaldsferlum stofnunarinnar.
- C. Gerð fjárhagsáætlunar og rekstrar- og verkáætlana fyrir starfsemi stofnunarinnar, sundurliðaðar eftir aðalskrifstofu og löndum/umdæmisskrifstofum.
- D. Gerð tillagna um ný samstarfslönd, ný verkefni eða nálganir í tvíhliða þróunarsamvinnumálum.
- E. Ráðstöfun þess fjármagns sem til ráðstöfunar er samkvæmt fjárlögum og áætlað er til starfsemi ÞSSÍ og enn fremur að því er varðar framkvæmd einstakra verkefna sem í gangi eru hverju sinni.
- F. Afgreiðsla umsókna um fjárveitingu til nýrra verkefna og viðbótarfjárveitinga til eldri verkefna og skal henni ljúka með kynningu til stýrihóps sem annast innra eftirlit.
- G. Ráðning nýrra starfsmanna og starfsmannasamsetning.

Mikilvægt er að skilgreina vel umboð framkvæmdastjórnar ÞSSÍ eftir breytingar, þ.e. hvað hefur framkvæmdastjórn stofnunarinnar vald til að ákveða sjálf og hvað þarf hún að bera undir stýrihópinn áður en ákvörðun er tekin. Framkvæmdastjórn stofnunarinnar þarf að sjálfsögðu alltaf að taka mið af því að allar ákvarðanir og aðgerðir, sem hún samþykkir, lúta eftirliti eða endurskoðun, hvort heldur er eftirliti ráðuneytisins, utanríkismálanefndar Alþingis, eða þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*OECD/DAC*) eða endurskoðun Ríkisendurskoðunar.

Lokaorð

Íslensk utanríkisþjónusta þarf eins og hliðstæðar stofnanir í nágrannaríkjunum að skilgreina verkefni sín og markmið í ljósi breyttra aðstæðna og nýrra þarfa. Framtíðarsýn, markmið, hlutverk og leiðarljós utanríkisþjónustunnar, sem byggist á markvissri skilgreiningarvinnu starfsmanna hennar, liggja ekki fyrir. Fram hefur komið að full þörf er á slíkri vinnu innan utanríkisþjónustunnar. Ábendingar starfsmanna frá stefnumótunardegi ráðuneytisins í september sl. benda til þessa. Við þá vinnu, sem liggur til grundvallar þeim tillögum, sem hér hafa verið kynntar, var ekki miðað við að settar yrðu fram slíkar skilgreiningar, heldur fyrst og fremst stefnt að því að finna stefnu ríkisstjórnarinnar og forgangsmálum utanríkisráðherra í friðar-, mannúðar- og þróunarsamvinnumálum skýran og skipulagðan farveg innan utanríkisráðuneytisins. Megináherslan hefur verið lögð á þróunarsamvinnuna. Hugtökin stefnumörkun, stefnumótun, framkvæmd, innra aðhald og eftirlit og meðfylgjandi aðgerðir hafa verið lykkillinn að þeirri greiningu sem liggur til grundvallar framangreindum tillögum.

Í þessari umfjöllun hefur einungis verið litið á íslensku friðargæsluna og mannúðarmálin að svo miklu leyti sem skipulag og framkvæmd þessara málaflokka tengist eða getur fallið að heildarskipulagi þróunarsamvinnunnar innan ráðuneytisins. Í því samhengi hafa t.d. ekki verið skoðuð sérstaklega fagleg eða hugmyndafræðileg sjónarmið að baki þátttöku eða framkvæmd friðargæslu, né heldur fjallað um mismunandi tegundir eða stig friðarverkefna, s.s. friðargæslu, friðaruppbyggingu eða friðareftirlit. Íslenska friðargæslan er ný starfsemi innan íslenskrar stjórnýslu og þó að allnokkur umræða hafi orðið um friðargæsluna á þessum tíma þá er enn margt ólært um framkvæmd íslenskrar friðargæslu. Að setja fram hugmyndir um framtíðarhlutverk hennar, sem hluta af framlagi Íslands til alþjóðasamfélagsins, var ekki viðfangsefni þeirrar vinnu sem hér hefur verið unnin.

Marghliða þróunarsamvinna og tvíhliða þróunarsamvinna, sem hér hafa verið til umfjöllunar, eiga það sameiginlegt að vera skipulögð opinber aðstoð við þróunarlönd. Sem nálgun í þróunarsamvinnu eiga þær strangt til tekið ekkert sameiginlegt. Í tvíhliða samvinnu deilir ein þjóð þekkingu sinni og auðlegð með annarri þjóð. Samvinnan er sýnileg, allt að því áþreifanleg, og hún er mikilvæg fyrir bæði þá þjóð, sem veitir, og þá þjóð sem tekur við. Í marghliða samvinnu leggur framlagsland hins vegar fram fjármuni til alþjóðlegra stofnana eða samtaka sem sinna málefnum þróunarlanda, þ.e. til tiltekins málefnis eða til óskilgreindra landa úr röðum þróunarlanda sem þarfnast þróunaraðstoðar. Að því leyti á marghliða þróunarsamvinna margt sameiginlegt með velferðarkerfum Norðurlanda sem byggjast á sam hjálp samfélagsins án þess að nokkur bein eða sýnileg tengsl myndist milli þess sem stendur straum af kostnaði við þjónustuna og viðtakanda þjónustunnar. Í tvíhliða samvinnu eru hins vegar sýnileg tengsl milli þess sem greiðir/veitir og þess sem tekur við, og á hún þar með meira sameiginlegt með velferðarkerfum sem byggjast á framlögum góðgerðarfélaga og frjálsra félagasamtaka. En tvíhliða samvinna hefur bæði kosti og galla.

Kosturinn er sá að með sýnileikanum tekst betur að tryggja stuðning skattborgaranna í framlagslandinu sem greiða til velferðarmála í formi þróunarsamvinnu við annars fjarlæga og framandi þjóð. Gallinn er hins vegar sá að viðtakandinn í samvinnunni er óhjákvæmilega skjólstæðingurinn í sambandinu. Slíkt samband gerir því meiri faglegar kröfur og leggur enn fremur siðferðilegar kvaðir á veitandann. Þá má oft afar lítið út af bera við framkvæmd samvinnunnar til að stuðningur almennings fari út í veður og vind. Þar veldur sá er á heldur og oft getur lítil þúfa velt þar þungu hlassi.

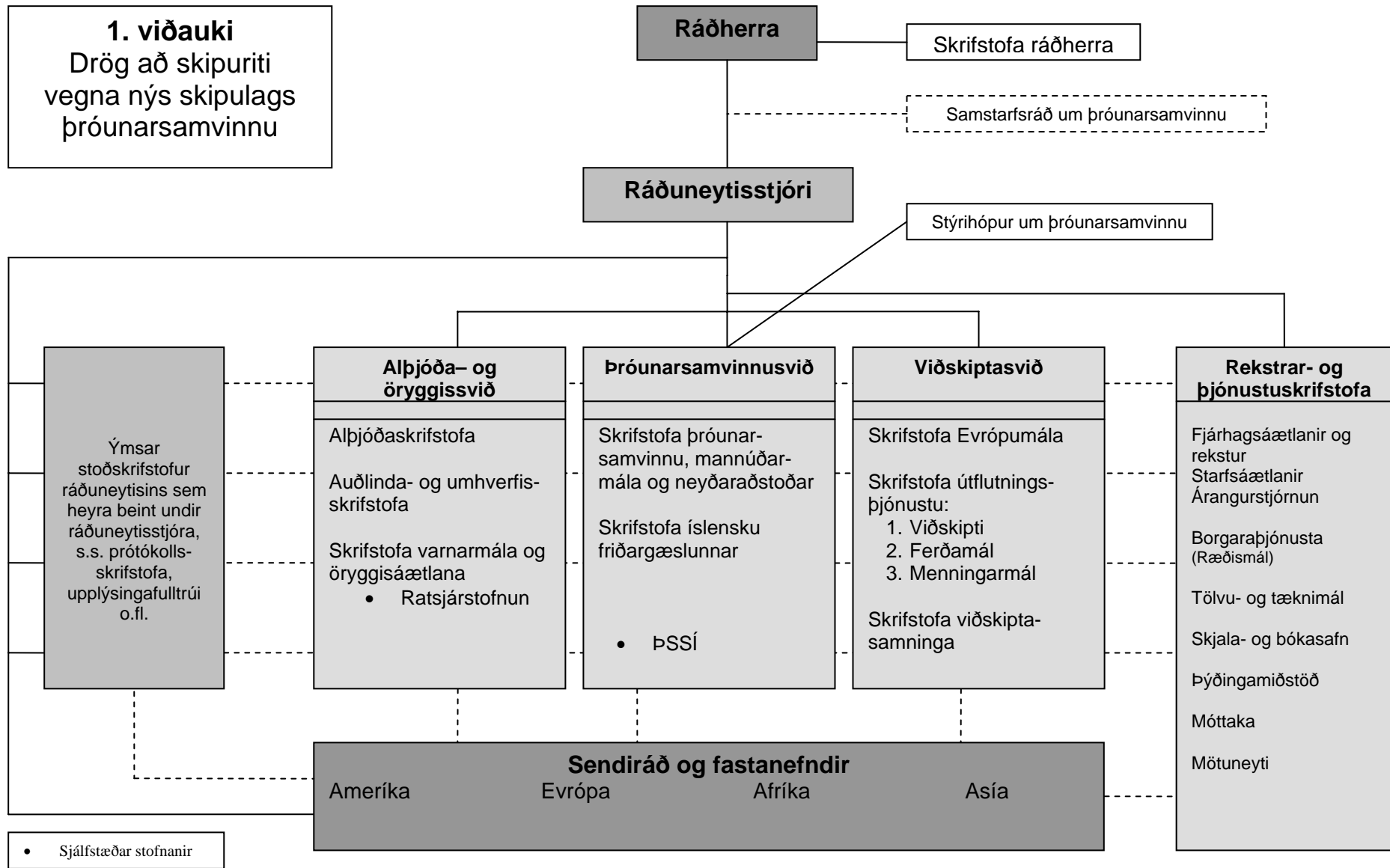
Í marghliða þróunarsamvinnu deilir ein þjóð auðlegð sinni með samfélagi þjóðanna í þeim tilgangi að stuðla að aukinni velferð þeirra þjóða sem þar standa höllum fæti. Þar er framlagið til þróunarsamvinnunnar framselt til alþjóðlegra stofnana og samtaka og framlagslandið hefur lítið sem ekkert að segja um hvert og nákvæmlega í hvað framlagið fer.

Starfsmenn, sem sinna marghliða samvinnu, vinna hörðum höndum innan ráðuneyta og alþjóðlegra þróunarstofnana við að skipuleggja og deila út og fylgja eftir framlagi til þróunarsamvinnu þótt þeir hafi aldrei komið beint að framkvæmd þróunarsamvinnunnar á vettvangi. Framsal marghliða samvinnu er ekki eins sýnilegt og framsal tvíhliða samvinnu og það á við um störf starfsmanna í marghliða samstarfi einnig. Fyrir það kann framlag marghliða þróunarsamvinnu að líða þar sem erfiðara er að skilgreina og draga störf þeirrar starfsemi fram í dagsljósið með áhrifaríkum hætti. Þar gildir frekar það sem skráð er og hið talaða orð en það að sjón sé sögu ríkari. Þar af leiðir að framlög til alþjóðastofnana eru síður líklegri en framlög til tvíhliða samvinnu til að ná slíkri athygli almennings sem ýmist eykur stuðning við samvinnuna eða dregur úr honum.

Þróunarsamvinna Íslands er ung en í hröðum vexti og örri faglegri framþróun. Það fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands, sem hér er gerð tillaga um, er hvorki hugsað né hannað með það fyrir augum að það eigi að standa um aldur og ævi. Þvert á móti ber að líta svo á að hér sé upphaf nýrra tíma í þróunarsamvinnu Íslands þar sem aukið aðferðafræðilegt svigrúm gefi nú kost á þróun í átt að einfaldara skipulagi sem jafnframt tryggi skilvirka og árangursríka þróunarsamvinnu í framtíðinni.

Það framtíðarskipulag, sem sjá má fyrir sér á Íslandi, er að þetta fyrirkomulag, sem gerð er tillaga um, leiði til aukinnar samhæfingar marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins. Þar muni samþjöppun þekkingar smám saman mynda sterkt stefnumótandi þekkingarsamfélag á sviði þróunarsamvinnu. Framkvæmd þróunarsamvinnunnar verði í ríkara mæli dreifstýrð og þar með á ábyrgð sendiráða Íslands í þróunarsamvinnu (nú umdæmisskrifstofa Þróunarsamvinnustofnunar Íslands) í þeim löndum sem Ísland vill beina kröftum sínum að og einstökum verkefnum samvinnunnar verði útvistað til fyrirtækja eða frjálsra félagasamtaka. Hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar Íslands muni samhliða þróast í þá átt að þar verði allri þróunarsamvinnu Íslands veitt faglegt aðhald og eftirlit.

Þróunarsamvinna er vaxandi málaflokkur innan utanríkisráðuneytisins. Utanríkisráðuneytið fer enn fremur með varnarmál, alþjóðleg stjórnsmál og viðskipti. Víða erlendis falla þessir málaflokkar sinn undir hvert ráðuneytið. Á Norðurlöndunum falla þróunarmálin undir sérstakar deildir innan utanríkisráðuneytanna og í Svíþjóð, Noregi og Danmörku eru sérstakir þróunarmálaráðherrar. Með vaxandi umsvifum og aukinni þátttöku Íslands í ýmsum málefnum alþjóðasamfélagsins og ábyrgð Íslendinga á eigin landvörnum eru nú gerðar margbrotnari kröfur til ráðuneytisins og yfirstjórnar þess en áður. Stefnumótandi forysta í hinum ólíku málaflokkum ráðuneytisins krefst mismikillar pólitískrar leiðsagnar. Við þessa skoðun og greiningu á skipulagi þróunarsamvinnu Íslands hafa komið fram upplýsingar sem gefa til kynna að ekki sé nægilegt að skoða og greina stefnu og skipulag einstakra málaflokka utanríkismálanna heldur kalli nýir tímar og þessar breyttu aðstæður nú á skoðun á starfsemi og skipulagi ráðuneytisins í heild sinni.



2. VIÐAUKI

Mismunandi nálganir í þróunarsamvinnu

1. Verkefnanálgun

Verkefnanálgun (*project approach*), sem lengst af hefur tíðkast í þróunarsamvinnu, er eina nálgunin sem hefur verið beitt hjá ÞSSÍ. Fjármagni er beint til afmarkaðra verkefna með skilgreind markmið og tímaramma. Þessi nálgun hefur verið gagnrýnd fyrir að heildarsýn skorti en þykir henta framlagslöndunum vel. Reynslan hefur sýnt að verkefni ganga vel á meðan þau njóta aðstoðar og því þarf að tryggja vel að stjórnvöld í viðtökuríkinu séu í stakk búin til að taka við áframhaldandi uppbyggingu og rekstri þegar aðstoð lýkur. Verkefnanálgun hefur einnig verið gagnrýnd fyrir að eignarhald á verkefninu er hjá framlagslandinu en ekki hjá viðtökulandinu.

2. Geiranálgun

Geiranálgun (*sector-wide approach*) er í auknum mæli notuð í þróunarsamvinnu. Í henni felst að þróunar- og alþjóðastofnanir beina fjármagni inn í ákveðna geira, t.d. menntamál, fiskimál, heilsugæslu, orkumál o.fl., og vinna í samráði og samstarfi við stjórnvöld í viðtökuríkinu að uppbyggingu tiltekins eða tiltekinna geira.

Samfjármögnun er algeng í tengslum við þessa nálgun. Þá setja framlagslöndin þróunarframlög sín í einn sjóð og viðtökuríkið sér um að útdeila fjármagninu eftir þeirri forgangs röðun sem stjórnvöld hafa mótað í sínum áætlunum.

3. Fjárlagastuðningur

Fjárlagastuðningur (*budget support*) hefur aukist á undanförunum árum. Með þeirri nálgun er verið að tryggja að eignarhald og ábyrgð þróunaraðgerða sé alfarið í höndum viðtökuríkis. Fjárframlög eru sett í ríkissjóð viðtökuríkisins til að fjármagna fjárlög þess. Viðtökuríkið sjálft forgangsraðar einstökum málaflokkum.

Körfufjármögnun er aðferð við fjármögnun þróunaraðstoðar þar sem fleiri en eitt framlagsland styrkja þróunarverkefni með því að greiða í sameiginlegan sjóð, aðskilinn frá öðru fjármagni, og er verkefnið fjármagnað með þeim sjóði. Með körfufjármögnun er hægt að taka frá fjármagn í ákveðna verkþætti innan málaflokka.

4. Þúsaldarbyggðir/byggðapróunarverkefni

Unnið er með héraðsstjórnvöldum í samráði og samstarfi við stjórnvöld, þorpssamfélög og aðra sem veita aðstoð í viðkomandi héraði. Markmiðið er að vinna að félagslegum og efnahagslegum umbótum, draga úr fátækt og auka hagsæld með því að efla grunnþjónustu og innviði héraðsins eða byggðanna.

3. VIÐAUKI

Eftirfarandi verkefni yrðu meðal helstu verkefna stýrihóps um þróunarsamvinnu:²¹

Verkefni:	Aðgerð:
<p>Stefnumótandi verkefni:</p> <p>A. Undirbúningur ákvörðunar ráðherra um hlutfallslega skiptingu fjárveitinga milli marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu.</p> <p>B. Undirbúningur ákvörðunar ráðherra um framlög til alþjóðastofnana.</p> <p>C. Undirbúningur ákvörðunar um ný samstarfslönd og gerð tillögu þar um.</p> <p>D. Umfjöllun um tillögur að nýjum verkefnum og nálgunum í friðar- og þróunarsamvinnumálum í samræmi við stefnu ráðherra.</p> <p>E. Undirbúningur heildstæðrar langtímaáætlunar í þróunarsamvinnumálum Íslands til fjögurra ára í senn til samræmis við stefnumið Íslands og forgangsröðun ráðherra sem send skal ráðherra fyrir 1. október ár hvert²². Áætlunin, sem feli enn fremur í sér meginskiptingu kostnaðar, verði unnin af starfsfólki á skrifstofum þróunarsamvinnusviðs og ÞSSÍ undir stjórn og á ábyrgð sviðsstjóra sviðsins og framkvæmdastjóra ÞSSÍ.</p> <p>F. Þróun og gerð tillagna að verklagsreglum.</p> <p>G. Árleg heildarsamantekt á allri þróunarsamvinnu (skýrsla til þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC).</p> <p>H. Afgreiðsla umsókna um fjárveitingar til nýrra verkefna og viðbótarfjárveitingar til eldri verkefna sem þó eru innan ramma fjárlaga.</p> <p>I. Umfjöllun um beiðnir um aðstoð frá þróunarlöndum.</p> <p>J. Afgreiðsla styrkbeiðna vegna mannúðarmála og neyðaraðstoðar.</p> <p>K. Ársskýrsla.</p> <p>L. Afgreiðsla styrkbeiðna, annarra en um mannúðarmál og neyðaraðstoð, frá stofnunum, frjálsum félagasamtökum og öðrum aðilum.</p>	<p>A. Tillaga til ráðherra</p> <p>B. Tillaga til ráðherra</p> <p>C. Tillaga til ráðherra</p> <p>D. Samþykkt og kynnt ráðherra</p> <p>E. Samþykkt og send ráðherra</p> <p>F. Tillaga til ráðherra</p> <p>G. Til samþykktar og send ráðherra</p> <p>H. Til samþykktar og kynntar ráðherra</p> <p>I. Til afgreiðslu og kynnt ráðherra</p> <p>J. Tillaga til ráðherra,</p> <p>K. Samþykkt, send ráðherra og R&P²³</p> <p>L. Til samþykktar/áritunar og sent R&P²⁴</p>
<p>Framkvæmda- og rekstrarverkefni:</p> <p>M. Fjárhagsáætlanir: fyrir sviðið og ÞSSÍ.</p> <p>N. Starfs-, rekstrar- og greiðsluáætlanir: fyrir sviðið og ÞSSÍ.</p>	<p>M. Til samþykktar og send R&P²⁵</p> <p>N. Til samþykktar og sendar</p>

²¹ Ekki er hér um tæmandi yfirlit yfir verkefni að ræða né víst að öll þau verkefni, sem hér eru tiltekin, eigi heima á fundum stýrihópsins. Þessi mál þarf að skoða og skilgreina betur í framkvæmd á fyrstu starfsmánuðum stýrihópsins, t.d. með tilliti til þess að hve miklu leyti verkefni og ábyrgð á þeim eru framseld til skrifstofanna og ÞSSÍ, þ.e.a.s. skilgreina þarf vel hvert verður fjárhags- og rekstrarlegt umboð skrifstofanna og ÞSSÍ.

²² Hér verði stefnumótun skrifstofa/stofnana og viðfangsefni þeirra nánar útfærð og skilgreind og gerð grein fyrir því hvernig þau þjóna stefnu og markmiðum íslenskra stjórnvalda í þróunarsamvinnumálum.

²³ Innri endurskoðun.

²⁴ Sama.

²⁵ Rekstrar- og þjónustuskrifstofa utanríkisráðuneytis (R&P) hefur yfirumsjón með gerð fjárhagsáætlunar og frágangi hennar til fjármálaráðuneytisins.

<p>O. Reglubundið uppgjör, rekstraryfirlit.</p> <p>P. Ársyfirlit rekstrar um þróunarsamvinnu Íslands.</p> <p>Q. Samningar við stofnanir, frjáls félagasamtök og aðra aðila.</p> <p>ATH. Í verkefnum stýrihópsins er gert ráð fyrir skipulögðu samstarfi starfsfólks á skrifstofum utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ við undirbúning að gerð tillagna og töku ákvarðana.</p>	<p>R&Ð²⁶</p> <p>O. Til skoðunar og sent R&Ð</p> <p>P. Til áritunar og sent R&Ð</p> <p>Q. Til skoðunar og samþykktar og sendir R&Ð²⁷</p>
---	---

²⁶ Innri endurskoðun.

²⁷ Innri endurskoðun.

4. VIÐAUKI

Ábendingar umdæmisstjóra ÞSSÍ um flutningsskyldu.

1. Flutningsskylda er í raun ekki fyrir hendi eins og er og samningar miðast frekar við tilteknar starfsstöðvar. Ræða mætti flutningsskyldu í samhengi við fastráðningu. Í tengslum við flutningsskylduna væri rétt að starfsfólk gæti lýst áhuga á því að færa sig á milli staða en væri ekki bara sent á nýjan stað. Útfærslan gæti verið á þá leið að stöður væru auglýstar innanhúss og fólk gæti sótt um. Hægt væri að semja við alþjóðastofnanir um að senda fólk til starfa hjá þeim til þess að fjölga þeim störfum sem væru í boði.
2. Hægt væri að efla starfsnemakerfið sem þegar er við lýði til þess að laða að ungt fólk sem gæti hugsað sér að starfa í þessum geira. Þá má einnig velta því fyrir sér hvort ungliðakerfið (*JPO*), sem er á framkvæmd utanríkisráðuneytisins, ætti frekar heima hjá ÞSSÍ. Enn má benda á að starfsöryggi er forsenda þess að fólk leggi út á þessa braut.