

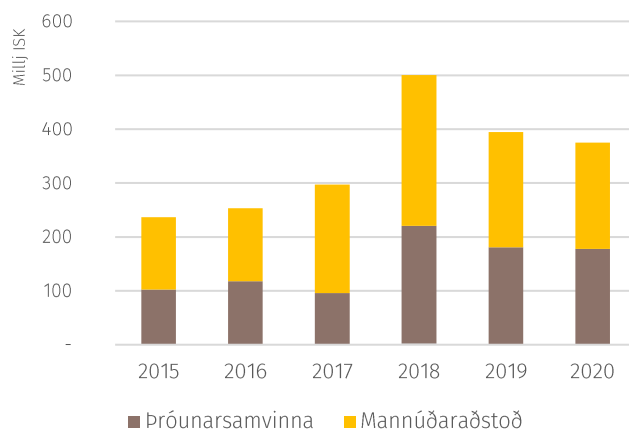
Samantekt á niðurstöðum

Úttekt á samstarfi utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök

Deild árangurs og úttekta, 8. mars 2021

Samstarf við frjáls félagasamtök hefur verið mikilvægur þáttur í þróunarsamvinnu Íslands um langt árabil. Alþjóða- og þróunarsamvinnu-skrifstofa (APS) utanríkisráðuneytisins (UTN) ber ábyrgð á umsýslu með styrkjum og samstarfi við frjáls félagasamtök. Frá árinu 2015 hafa framlög numið tæplega 1,9 milljörðum króna. Hartnær 100 verkefni verið fjármögnuð, auk 19 mannúðar-verkefna í gegnum rammamarkaðing við RKÍ. 18 íslensk frjáls félagasamtök hafa notið stuðnings til verkefna í 32 löndum 2015-2020.

Framlög til félagasamtaka 2015-2020



Alls eru 11 tillögur formlega settar fram í úttektinni.

- Þrjár tillögur varða stefnumið ráðuneytisins og hlutverk frjálsra félagasamtaka þegar kemur að samstarfi við UTN
- Þrjár tillögur varða samstarf og tengsl milli UTN og frjálsra félagasamtaka
- Fimm tillögur varða umsýslu styrkja og samhæfingu starfs

Auk þess er vísað til gagnlegra ábendinga úr úttektum UTN á verkefnum frjálsra félagasamtaka og áreiðanleikamati sem var framkvæmt 2017-18.

Hér á eftir eru tillögur settar fram, ásamt stuttri samantekt úr þeirri umræðu sem úttektaraðili setur fram í samhengi við tillögurnar.

Úttektin hófst á haustmánuðum 2020 og var lokaskýrsla gefin út í febrúar 2021. Cecilia Ljungman (ráðgjafi NIRAS) framkvæmdi úttektina og var samráð haft við fulltrúa frjálsra félagasamtaka og starfsfólk UTN. Einnig byggir úttektin á rituðum gögnum og tölulegum upplýsingum um framlög.

Úttektin beinist að vinnulagi UTN, stefnumiðum og rammamarkaðing RKÍ um mannúðarframlög, en samningurinn rann sitt skeið á enda við lok árs 2020. Í honum eru ákvæði um skoðun fyrir lok gildistíma.

Niðurstöður sýna fram á að margt er vel gert, en að tækifæri eru til staðar til umbóta í starfi. Rammamarkaðingur hefur gefist vel og ástæða til að skoða frekari nýtingu rammamarkaðinga í samstarfi UTN við frjáls félagasamtök, bæði í mannúðaraðstoð og í þróunarsamvinnu. Gerðar eru tillögur um skýrari stefnumið og samráði um mótun þeirra, einföldun á vinnuferlum, samvinnu og samtali milli aðila á breiðari grunni, auk aukinnar samhæfingar og samfelli í starfi.



Ljósmynd: Save the Children – Barnaheill



Samantekt á niðurstöðum

Úttekt á samstarfi utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök

Tillaga 1: Þegar ný stefnumið fyrir samstarf við frjáls félagasamtök eru mótuð, ætti UTN að byggja á núverandi stefnumiðum en útfæra þau til að geta betur náð heildrænum markmiðum. UTN ætti að viðhafa samráð við frjáls félagasamtök til að tryggja þeirra innlegg í móttöku stefnumiða. Þegar ný stefnumið eru mótuð, ætti UTN að beita aðferðum breytingakenninga sem útlista forsendur fyrir breytingum og veita góðan grunn fyrir vöktun og árangursstjórnun. Einnig ætti að gefa þeim mun gaum sem er á hlutverki alþjóðlegra frjálsra félagasamtaka í samhengi mannúðaraðstoðar annars vegar og þróunarsamvinnusamhengi hins vegar.

Tillaga 2: Í styrkumsóknum ætti að gera þær kröfur til frjálsra félagasamtaka að skýra, vakta og gefa endurgjöf á hvernig þau byggja upp getu og starfa í takt við frjáls félagasamtök í þróunarlöndum, tengja fólk milli/yfir landamæri, hvetja til þátttöku almennings á Íslandi, og taka þátt í að byggja samstöðu borgarasamfélagsins á alþjóðavettvangi. Þó að stuðningur kunni að vera veittur í gegnum milligönguaðila eða alþjóðlega samstarfsaðila, þá eigi styrkumsóknir og verkefnaskjöl að tilgreina samvinnu við staðbundin frjáls félagasamtök og stöðu þeirra (grasrótarsamtök, svæðabundin, landsvettvangi, netverk þeirra o.s.frv.).

Tillaga 3: Ný stefnumið ættu að huga að því hvaða hlutverk íslensk frjáls félagasamtök gegna við að þróa og beita mannréttindamiðuðum nálgunum. Hvetja ætti íslensk frjáls félagasamtök sem eru þátttakendur í stærri alþjóðlegum netverkum til að deila þekkingu sinni með öðrum samtökum og jafnframt með öðrum íslenskum þátttakendum í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

Fjölbreytt og kraftmikið borgarasamfélag er einn grundvallarþáttur félags- og efnahagslegrar þróunar, lýðræðis, og fyrir framgang mannréttinda. Markmið Íslands með samstarfi við frjáls félagasamtök er að byggja upp borgarasamfélag í þróunarlöndum og ein leið til þess er skilgreind sem uppbygging getu íslenskra frjálsra félagasamtaka. Hins vegar er sú áhrifakeðja ekki skýrð í stefnumiðum Íslands, þ.e. hvernig starf Íslands mun skila árangri hvað varðar yfirmarkmið. Áhersla á getuuppbyggingu meðal frjálsra félagasamtaka hefur ekki skilað sér sem

skyldi. Það er því ljóst að ný stefnumið þurfa að marka með skýrum hætti þá leið sem Ísland hyggst taka. Hægt er að byggja á núverandi sýn og skilningi, þar sem frjáls félagasamtök eru nýtt sem leið til að streyma þróunarfé til hinna þurfandi. Önnur leið er að bæta stefnumiðin, tólin og nálgunina til að leitast við að styðja við kraftmikið borgarasamfélag í þróunarlöndum, í takt við þá sýn sem sett er fram í stefnu Íslands. Enn fremur er tækifæri til að nýta þekkingu og getu frjálsra félagasamtaka til að styðja við innleiðingu mannréttindamiðaðrar þróunarsamvinnu.



Samantekt á niðurstöðum

Úttekt á samstarfi utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök

Tillaga 4: UTN og þeir aðilar úr hópi stærri frjálsra félagasamtaka sem áhuga hafa, ættu að gera rammamarkmið fyrir mannúðaraðstoð og/eða þróunarsamvinnuverkefni til lengri tíma.

Tillaga 5: UTN og frjálsu félagasamtökin ættu að nýta þann gagnkvæma áhuga sem er nú til staðar og setja á laggirnar reglulegan samráðsvettvang. Í fyrirsjáanlegri framtíð væri hægt að nýta slíkan vettvang til samráðs um mótun nýrra stefnumiða af hálfu UTN.

Tillaga 6: UTN og RKÍ ættu að tryggja að árlegt samráð um rammamarkmið sé í meira mæli stefnumiðað. Slíkar samræður ættu að fjalla um sameiginlega forgangsörðun, samþættingu við annað mannúðarstarf UTN, auk þess að deila upplýsingum um mannúðarkrísur og trauma í fjölþjóðasamstarfi. Einnig ætti að fjalla um forgangsatriði RKÍ, framgang og fyrirætlanir um stofnanauppbyggingu. Gera ætti þær kröfur til RKÍ að fylgjast með árangri og gefa skýrslu um kynningarstarf og vitundarvakningu, sem og árangur hvað varðar bættu stofnanagetu.

Niðurstöður úttektar gefa til kynna að UTN veitir styrki með hlutlægum og ábyrgum hætti. Bent er á að núverandi fyrirkomulag, sem byggist á framkvæmd verkefna sé ekki nægilega vel til þess fallið að hvetja til nýsköpunar eða byggja upp getu frjálsra félagasamtaka þegar til lengri tíma er litið. Tækifæri til uppbyggilegrar samræðu og gagnkvæmrar þekkingarsköpunar hafi tapast.

Í ljósi þess hve jákvætt og uppbyggilegt samband er til staðar milli ráðuneytisins og flestra samstarfsaðila þess úr röðum frjálsra félagasamtaka, þá þykir vera rými til að útvíkka samstarfið. Rammamarkmið gætu verið nýttir í auknum mæli. Slík nálgun byggist á sameiginlegum markmiðum, gagnkvæmu trausti, heiðarleika og virkum samskiptum. Jafnframt er gagnkvæm ábyrgð lykilatriði.

Þó vissulega mætti auka samskipti og samvinnu undir hatti núverandi rammamarkmið milli UTN og RKÍ, þá er reynslan af samningnum jákvæð, og lofar góðu fyrir slíka nálgun fyrir áframhaldandi samstarf UTN við lykilaðila. Reynslan sýnir fram á umtalsverðan árangur og umbætur hvað varðar skilvirkni í umsýslu. RKÍ hefur sýnt aðdáunarverðan árangur hvað varðar fjáröflun á tímabilinu, samstarf á alþjóðastiginu og á málefnasviðum.

Lögð er rík áhersla á virk samskipti og fjölbreytta samvinnu sem kæmi báðum aðilum til góða. Nýir rammamarkmið þurfa að byggja á stefnumiðaðri sýn og frjáls félagasamtök sem taka þátt í slíku samstarfi með ráðuneytinu, þurfa að sýna fram á árangur. Rammamarkmið munu hins vegar ekki henta öllum samstarfsaðilum, og ljóst að UTN þarf áfram að bjóða upp á leiðir til samstarfs við nýja og smærri samstarfsaðila sem byggjast á verkefnanálgun.



Samantekt á niðurstöðum

Úttekt á samstarfi utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök

Tillaga 7: UTN ætti að skoða og fylgja eftir tillögum sem settar voru fram í úttektum NIRAS á starfi frjálsra félagasamtaka og áreiðanleikamati PWC 2017-18.

Sjö tillögur voru settar fram í [samantektarskýrslu](#) NIRAS í kjölfar úttekta árið 2017 á verkefnum frjálsra félagasamtaka sem fjármögnuð voru af utanríkisráðuneytinu. Ekki var markviss eftirfylgni með niðurstöðum úttektarinnar. Tillögurnar hafa þó enn töluvert gildi og ástæða til að gefa þeim gaum í eftirfylgni þeirrar úttektar sem hér er fjallað um. Tillögur (stytt útgáfa):

1. UTN ætti að setja í forgang verkefni sem leitast við að styðja með heildrænum hætti við starf samstarfsaðila úr röðum frjálsra félagasamtaka í lágtekjuríkum.
2. UTN ætti að skoða stuðning við staðbundin félagasamtök í þróunarríkjum sem starfa á sviðum sem ríma við málefnaáherslur Íslands.
3. UTN ætti að setja í forgang umsóknir um verkefnastuðning þar sem málsvarastarf er hluti af verkefnasniði.
4. UTN og frjáls félagasamtök ættu að eiga samtal um hvernig má bæta málefnaáherslur sem byggja á styrkleikum samtakanna.
5. Til að tryggja slagkraft stuðningsins, ætti UTN að íhuga, upp að því marki sem mögulegt er, að stuðningi í gegnum frjáls félagasamtök verði beint til færri landa.
6. Í þeim tilvikum sem verkefni frjálsra félagasamtaka eru framkvæmd í tvíhliða samstarfslöndum Íslands, ættu reglulegir samráðsfundir að eiga sér stað til að skiptast á upplýsingum og auka samhæfingu.
7. UTN ætti að styðja við getuuppbyggingu frjálsra félagasamtaka.

Áreiðanleikamat (könnun á fjárhagslegri hæfni) á starfi frjálsra félagasamtaka var framkvæmt af ráðgjafafyrirtækinu PWC árið 2017. Fimm samstarfsaðilar UTN voru til skoðunar: RKÍ, Hjálparstarf kirkjunnar, ABC barnahjálp, SOS Barnabörp og Barnaheill – Save the Children á Íslandi. Markmiðið var að kanna fjárhagslega hæfni m.t.t. innleiðingar rammasamninga. Mikilvægt er að sambærilegt mat liggi til grundvallar ákvörðunum um nýja ramma-samninga. Í niðurstöðum var eftirfarandi ábendingum beint til ráðuneytisins:

- Áminningar: verklag útlisti kerfi sem minni starfsmenn UTN á áætluð skil borgarasamtaka, framvinduskýrslur, lokaskýrslur og önnur gögn sem tengjast verkefnunum.
- Tímasetningar: í verklagi séu ákvæði um hvernig skal haga tímasetningum verkefna, þ.e. hversu langan tíma UTN getur gefið sér til að svara beiðnum um styrki o.s.frv.
- Samræmi: í hverju verkefni séu tékklistar til að öruggt sé að öll gögn séu til staðar í hverju verkefni fyrir sig.
- Umsýslutími: stytta þann tíma sem UTN hefur til þess að fjalla um umsóknir.
- Vextir: reglur um hvernig borgarasamtökin mega meðhöndla vexti af fjármunum sem berast frá UTN en fara ekki þá þegar í þau verkefni sem þeim er ætlað.

Í umfjöllun um skilvirkni í starfi UTN í úttektarskýrslu kemur fram það mat að umsóknarferill sé óþarflega flókin (12 skref) fyrir hlutfallslega smáa styrki, og að mats- og úthlutunarferill fyrir styrkveitingar hafi tekið allt að 168 dögum.

Ljósmynd: Gunnar Salvarsson





Samantekt á niðurstöðum

Úttekt á samstarfi utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök

Tillaga 8: UTN ætti að kanna leiðir til að einfalda og straumlínulaga umsóknarferli. Þetta felur í sér að íhuga tveggja þrepa umsóknarferli fyrir verkefni sem myndi byggja á því að samantekt af verkefnahugmynd (e. concept note) er lögð fram og ef hún uppfyllir skilyrði, að í kjölfarið sé verkefnaskjal/tillaga sett fram. Til að tryggja stefnusamhæfingu fyrir verkefni sem eru framkvæmd í tvíhliða samstarfslöndum Íslands (Malaví og Úganda), ætti að leita eftir innleggi starfsfólks sem starfar í löndunum þegar umsóknir eru metnar.

Tillaga 9: Til að tryggja fagmennsku og bestu vinnubrögð í þróunarsamvinnu, þá ættu ákvarðanir um samninga og styrki til frjálsra félagasamtaka að byggja vinnuferlum sem tryggja að þær séu teknar án pólitískra afskipta.

Tillaga 10: UTN ætti að skoða hvernig á að minnka starfsmannaveltu hjá þeim sérfræðingum sem starfa í málaflokknum og hvernig má deila ábyrgð til að bæta þekkingarstjórnun, slagkraft og samræmd vinnubrögð.

Tillaga 11: Til að bæta samhæfingu milli málaflokka ætti UTN að leitast við að tryggja samræmda nálgun í samskiptum og tengslum sínum við frjáls félagasamtök. Slíkt tekur einnig til verkefna sem eru fjármöggnuð í gegnum sjóði APS og samstarfsverkefni á vegum upplýsingaskrifstofu ráðuneytisins.

UTN hefur unnið mikilvægt starf við að útfæra styrkjaúthlutanir fyrir samstarf við frjáls félagasamtök. Langur og flókinn ferill hefur hins vegar leitt til óskilvirkni bæði innan UTN og frjálsra félagasamtaka.

Í samanburði við önnur framlagslönd OECD er óvenjulegt að ráðherra hafi síðasta orðið þegar kemur að því að samþykkja styrkveitingar. Slíkt vinnulag er óskilvirkt, veitir möguleika til pólitískrar íhlutunar og grefur undan fagmennsku í alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands.

Aukin nýting rammasamninga mun fyrirsjáanlega skila sér í umfangsminni og umsýslu og bættri skilvirkni. Jafnframt er tækifæri til að ná fram skilvirkni í umsýslu með því að notast við tveggja þrepa umsóknarferil fyrir styrkúthlutanir, en mörg framlagsríki nýta slíka nálgun. Slíkt er sérstaklega heppilegt þegar umsækjendur hafa takmarkað bolmagn eða þekkingu til að móta verkefnaskjöl.

Slík nálgun veitir rými fyrir UTN til að veita leiðbeiningar, eiga í samræðum við umsóknaraðila og betri úrvinnslu samstarfshugmynda.

Umsýsla styrkja hefur galdið fyrir öra starfsmannaveltu sem hefur orðið til þess að umsýsla hefur tekið langan tíma og vöktun hefur í besta falli verið gloppótt. Ábyrgð liggur jafnan að mestu hjá einum starfsmanni innan UTN sem eykur slíka áhættu en hægt er að bregðast við með því að deila ábyrgð með 2-3 manna teymi.

Jafnframt hefur misræmi milli stefnusýnar og umsókna, skýrslugjafar og vöktunarviðmiða dregið úr möguleikum til virkar árangursstjórnunar. Ekki hefur verið eftirfylgni með tillögum úttekta og ekki hefur náðst nægjanleg samhæfing við annað starf UTN. Miklir möguleikar eru þó til staðar hvað það varðar, ekki síst með nýju skipulagi og nýrri deild innanlandssamstarfs. Að lokum er kallað eftir formlegri og virkara samráði milli UTN og samstarfsaðila.