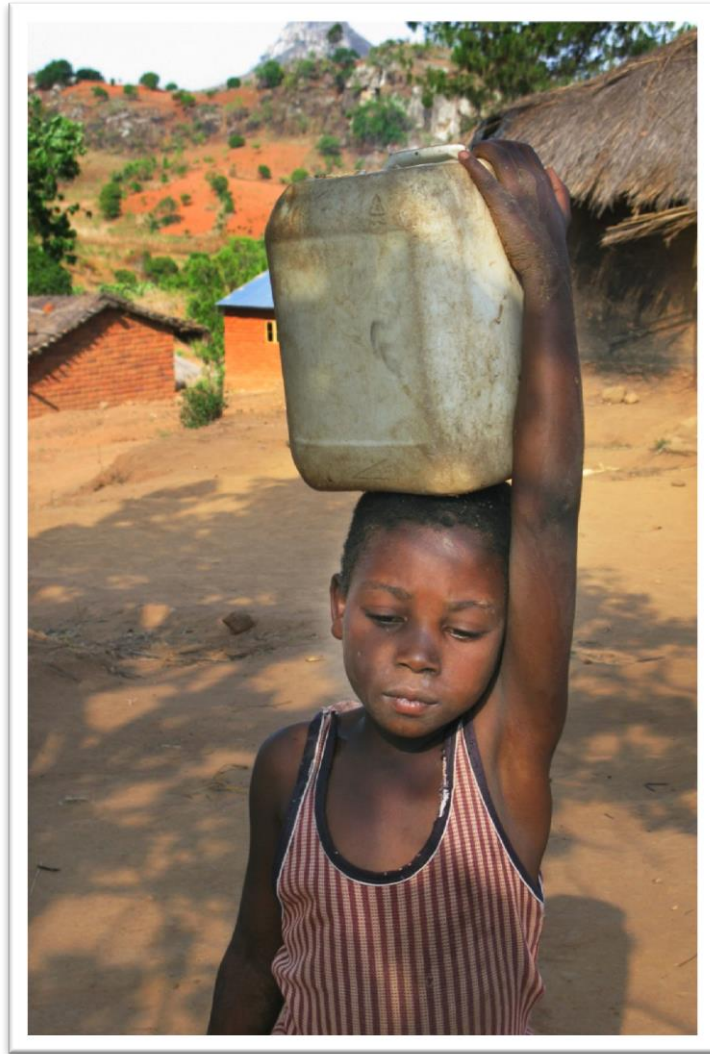


Þróunarsamvinna Íslands

SKIPULAG, SKILVIRKNI OG ÁRANGUR

SKÝRSLA TIL UTANRÍKISRÁÐHERRA - SAMANTEKT



Hugtök

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

Opinber þróunaraðstoð

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

Tvíhliða þróunarsamvinna

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

Fjölþjóðleg þróunarsamvinna

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

Mannúðaraðstoð

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

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

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

³ DAC Statistical Reporting Directive, 2010, bls. 5

⁴ DAC Statistical Reporting Directive, 2010, bls. 5

og alþjóðlegrar samvinnu vegna flóttamanna. Í mannúðaraðgerðum er stuðlað að vernd almennra borgara og þeirra sem ekki lengur taka þátt í hernaðaráttökum og brýnustu nauðsynjar útvegaðar til að auðvelda þessum hópum að taka upp venjulega lífnaðarhætti.“

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

Borgarasamtök

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

Liðveisla

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

Viðlagastjórnun

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

⁵ <http://www.oecd.org/site/dacsmptd11/glossary.htm>

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

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

Friðargæsla

Hugtakið friðargæsla er í þessari skýrslu notað yfir það sem orðið segir, sem er gæsla friðar. Friðargæsla fer yfirleitt fram í kjölfar samninga deiluaðila í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að upp úr sjóði á ný. Eins og lesa má af ágætri umfjöllun á friðargæsluvef Sameinuðu þjóðanna⁸, þá verða stöðugt óskýrari markalínurnar milli þess sem á ensku er kallað *peacekeeping*, *peace enforcement*, *peacebuilding* og *conflict prevention*. Til að hjálpa við að skilja orðið *friðargæsla* (*peacekeeping*) er gott að hafa í huga þrjár grunnreglur friðargæslu, sem eru: 1) samþykki deiluaðila, 2) óhlutdrægni, og 3) að beita ekki valdi nema í sjálfsvörn.

Árangursstjórnun

Hér er orðið árangursstjórnun notað yfir enska hugtakið *Results-based management*, sem alþjóðlegar stofnanir og samtök hafa tekið upp í auknum mæli á undanförunum árum. DAC lýsir hugtakinu með einföldum hætti⁹ í orðskýringabók sem „stjórnunaraðferð sem einblínir á frammistöðu og að ná afurðum, afrakstri og áhrifum“. Í þessari skýrslu er því talað um *árangursstjórnun* sem skipulag sem miðar að því að ná tilteknum þróunarárangri og nota til þess staðlaðar mælingar frá upphafi til enda verkefnis – og jafnvel löngu eftir að verkefni lýkur.

Óbundin aðstoð

Í skilningi DAC eru óbundin útgjöld lán eða styrkir sem eru veittir með fullu frelsi til að nota til að kaupa vöru og þjónustu frá hvaða viðtökuríki eða OECD ríki sem er. Bundin aðstoð er þá hið gagnstæða, að framlögin séu bundin því að þau séu notuð til kaupa á vöru eða þjónustu í framlagsríkinu. Hér eru augljóslega stór grá svæði og ekki er gerð tilraun hér til frekari aðgreiningar en sem fram kemur í notkun hugtaksins á vegum DAC. Sjá nánar skýrslu DAC um viðleitni aðildarríkja til að losa um bindingu á sinni aðstoð.¹⁰

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

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

⁹ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

¹⁰ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44375975.pdf>

Inngangur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Þórir Guðmundsson

9. júlí, 2014

Samantekt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Í þessari samantekt er að finna stutt yfirlit um hvert málefni, sem tekið er fyrir í þessari skýrslu, meintillögur skýrslunnar og rök fyrir þeim.

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

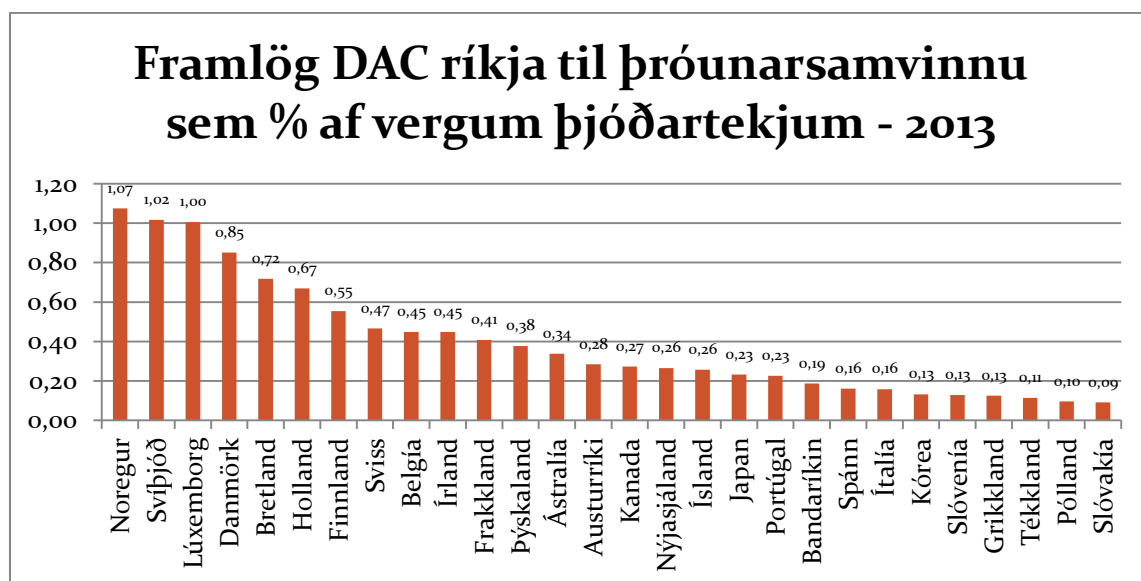
Skýrsla þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar 2013 um þróunarsamvinnu Íslands segir að stjórnvöld standi frammi fyrir fjórum áskorunum: 1) að móta stefnuna í ljósi skýrrar sýnar á það hvernig framlagsríki Ísland vilji vera, 2) að styrkja forystuhlutverk og stjórnun þróunarsamvinnu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

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

FRAMLÖG OG ÁHERSLUR

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

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



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

Til alls þessa starfs var veitt 4,3 milljörðum króna á árinu 2013 – eða 0,26% af vergum þjóðartekjum – og 4 milljörðum króna fyrir 2014, sem áætlað er að nemi 0,22% af VÞT¹¹.

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

Í hópí DAC ríkjanna – og einkum ef litið er á hinn svokallaða Nordic Plus hóp¹² – sker Ísland sig úr að mörgu leyti. Framlögini miðað við höfðatölu eru lægri og hlutfall framlaga til borgarasamtaka og mannúðaraðstoðar er óvenjulágt. Framlög til fjölþjóðlegrar aðstoðar eru í lægra lagi. Hér er rétt að hafa í huga, hvað varðar fjölþjóðlega þróunarsamvinnu, að DAC skilgreinir framlög til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana sem tvíhliða aðstoð, enda sé þeim veitt til skilgreindra landa. Í þessari skýrslu er notast við skilgreiningu DAC, sem auðveldar samanburð við önnur ríki.

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

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

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

Tillögur:

1. **Í þróunarsamvinnuáætlun 2015-2018 verði sett fram áætlun um hæga en stöðuga aukningu framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á næstu árum.**
 - a. Mikilvægt er að sterkur pólitískur vilji sé til að fylgja áætluninni. Skarpar hækkanir sem síðar eru dregnar til baka skapa stjórnunarvanda.

¹¹ Hlutfallið var áætlað 0,23% af VÞT en samkvæmt nýjum hagtölum í apríl 2014 er því spáð að hlutfallið muni nema 0,22%.

¹² Ísland, Noregur, Svíþjóð, Finnland, Danmörk, Holland, Bretland og Írland mynda Nordic Plus hópinn og hafa með sér samráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

2. **Framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu verði stýrt ennþá meir til skilgreindra áhersluverkefna og –landa og skoðað hvort hægt sé að fækka þeim.**
 - a. Greinarmunur gerður á tvíhliða þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð; hægt er að afmarka tvíhliða þróunarsamvinnu landfræðilega en mannúðaraðstoð þarf að vera sveigjanlegri.
3. **Dregið verði úr framlögum til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana** (sjá nánar umfjöllun í kaflanum Alþjóðastofnanir og fjölþjóðleg þróunarsamvinna).
 - a. Heldur verði veitt hærri fjárhæðum til færri verkefna en lægri fjárhæðum til fleiri verkefna.
 - b. Hugað verði að því þegar samið er við alþjóðastofnanir um eyrnamerkt framlög að hægt verði að fylgjast vel með verkefnunum og segja almenningi á Íslandi frá þeim.

Helstu rök:

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

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

Umsýsla með mörgum smáum verkefnum er mannaflsfrek og dýr. Álitlegra er að styðja fá verkefni með verulegum framlögum.

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

HEILDARSKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU

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

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

Kostir þess að sérstök stofnun haldi utan um þróunarsamvinnuna geta verið ýmsir. Þeir sem styðja þá útfærslu segja að stofnun eigi auðveldara með að hlúa að fagþekkingu sinna

starfsmanna á málaflokknum, ákvarðanataka geti verið einfaldari og sé aðeins fjarlægari pólitíkinni.

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

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

Þróunarsamvinnuskrifstofa er ein af þremur meginstöðum utanríkisráðuneytisins. Á skipuriti ráðuneytisins er ÞSSÍ fyrirkomið til hliðar við meginstöðirnar á skipuritinu en þó undir ráðuneytinu. Því er svo komið að nú starfa tvær starfseiningar innan ráðuneytisins að alþjóðlegri þróunarsamvinnu, ÞSSÍ með 10 starfsmenn á heimaskrifstofu og þróunarsamvinnuskrifstofa með 6 ½ stöðugildi í ráðuneytinu.

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

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

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

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

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

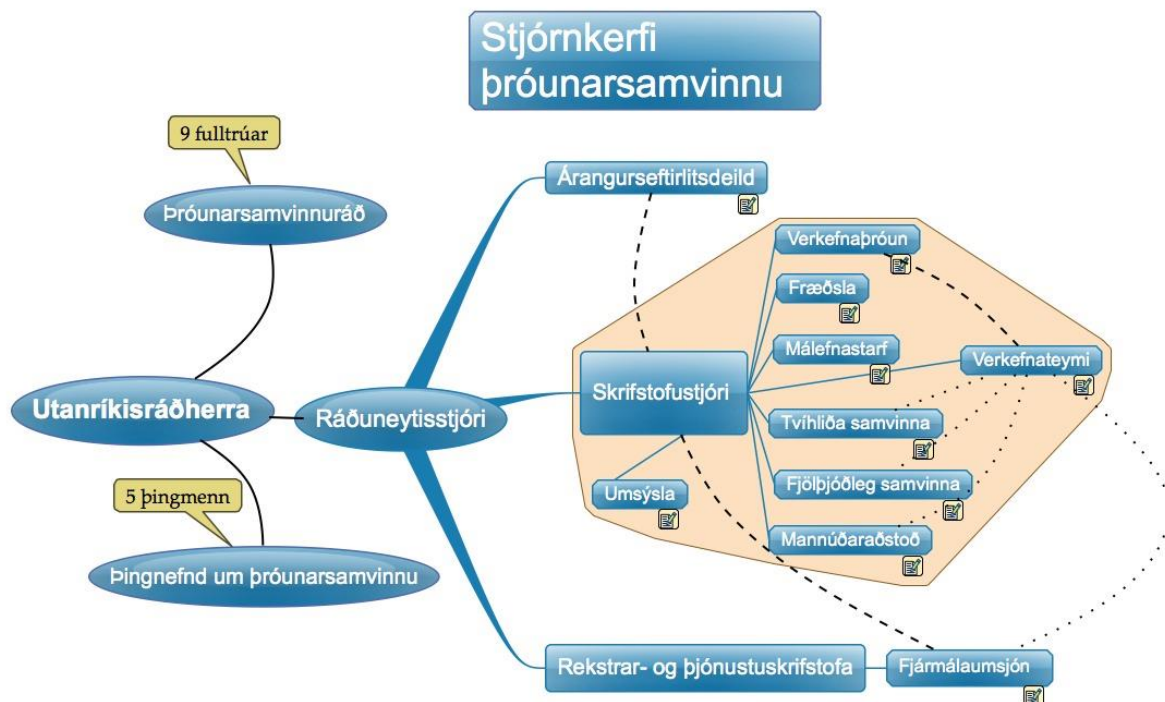
Í áfangaskýrslu voru settir fram þrír kostir varðandi kjarnasurninguna um skipulag þróunarsamvinnu Íslands og farið fram á umræðu um þá. Kostur eitt var að ÞSSÍ rynni inn í

utanríkisráðuneytið, kostur tvö að skipulagið yrði áfram svipað og nú er en með nokkrum tilflutningi verkefna og kostur þrjú var sameining málaflokksins í ÞSSÍ. Niðurstaða þessarar skýrslu er að mæla með kosti eitt.

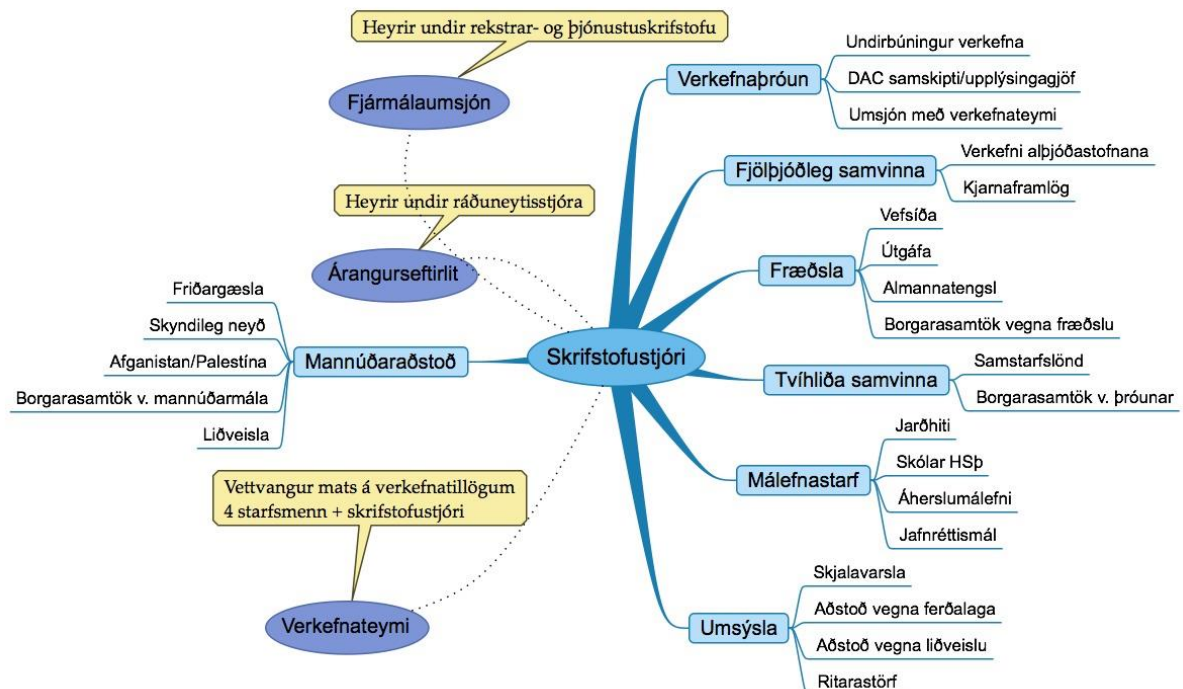
Tillaga:

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

Hugmynd að stjórnkerfi málaflokksins:



Hugmynd að skipulagi þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins:



Helstu rök:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PÓLÍTÍSK AÐKOMA OG EFTIRLIT

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

Þróunarsamvinnunefnd er arftaki stjórnar ÞSSÍ, sem var lögð niður með lagabreytingunum 2008. Munurinn er samt sá að stjórnin hafði raunverulegt ákvörðunarvald, en eingöngu í

málum stofnunarinnar, á meðan nefndin er einungis ráðgefandi, en um allt svið þróunarsamvinnu.

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

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

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

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

Tillögur:

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

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

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

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

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

3. Þróunarsamvinnunefnd verði lögð niður.

Helstu rök:

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

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

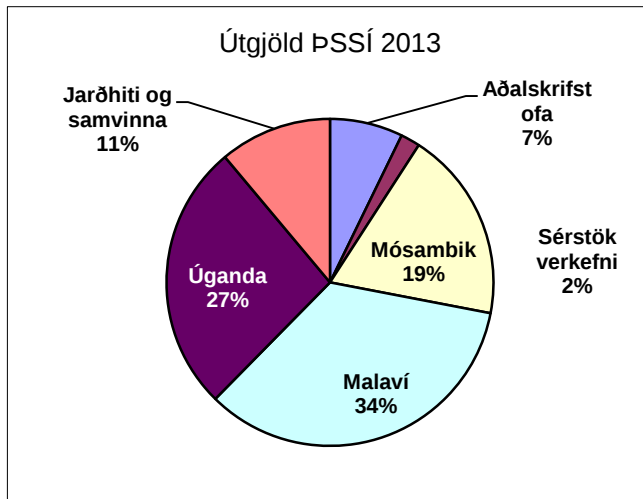
Alþingi treystir eftirlit sitt með þróunarsamvinnu með því að kjósa þingmenn í þróunarsamvinnunefnd, sem hafa tækifæri til að kynnast málaflokknum í heild sinni.

TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA Í SAMSTARFSLÖNDUNUM

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

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

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



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

ÞSSÍ hefur þurft að aðlagast starfshætti sína miklum sveiflum í framlögum. Eftir að stjórnvöld ákváðu árið 2004 að auka verulega framlög til þróunarsamvinnu nær fjórföldaðist umfang stofnunarinnar í

krónum talið. Eftir hrunið, ekki síst gengislækkunina sem varð 2008, snarminnkuðu framlögin á ný, úr 22 milljónum Bandaríkjadala í rúmlega 11 milljónir 2010. Þau hækkuðu aftur 2012 og 2013 en lækkuðu svo fyrir 2014.

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

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

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

Væntingar um hraða hækkun framlaga til málaflokksins hafa brostið, miðað við niðurskurð 2014 og óvissu um framhaldið. Hægt er að bregðast við vandanum með því að fækka samstarfslöndum og styðja frekar fleiri héruð í færri löndum eða fleiri verkefni innan hvers héraðs. Einnig er hægt að auka framlög til tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum og lækka þannig tilkostnað hlutfallslega.

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

Tillögur:

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

Helstu rök:

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

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

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

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

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

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

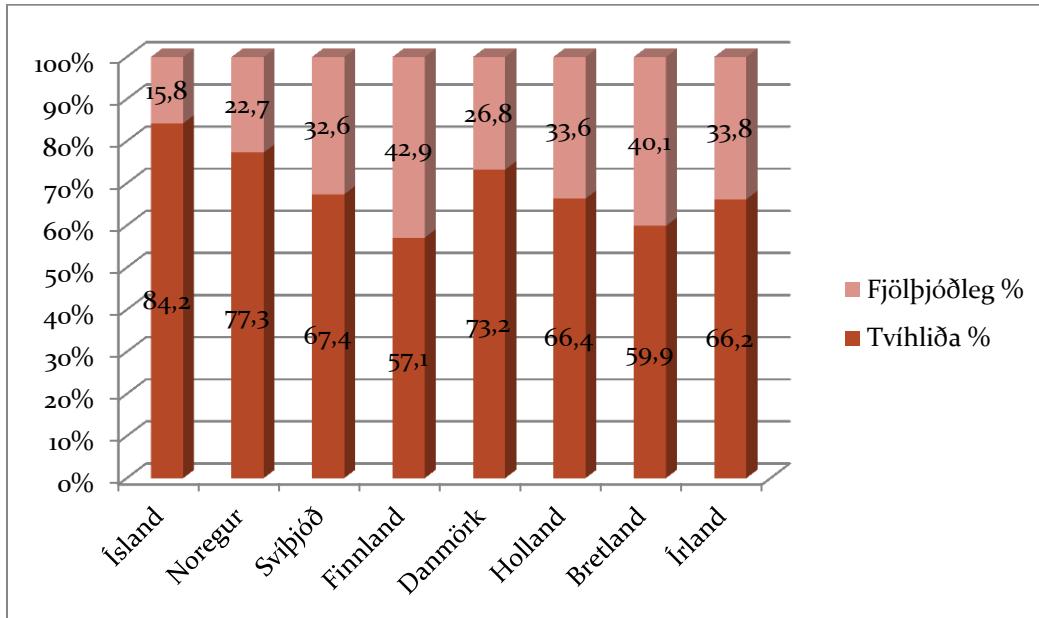
ALÞJÓÐASTOFNANIR OG FJÖLÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

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

Þannig hefur Ísland haft forystu meðal ríkja heims um að beina athygli – og fjármunum – Alþjóðabankans að bæði sjávarútvegi og jarðhita. Bankinn fór aftur að lána til sjávarútvegsverkefna eftir að Ísland leiddi baráttu til að koma í veg fyrir að hann hætti því alfarið. Samkomulag sem náðist milli Íslands og Alþjóðabankans 2011 leiddi til stofnunar alþjóðlegs jarðhitavettvangs sem nú hefur yfir að ráða 235 milljónum Bandaríkjadala.

Starfsmenn fastanefndar Íslands í New York hafa forystu um það að tekið verði tillit til áhrifa eyðimerkurmyndunar og mikilvægi landgræðslu í þróunarmarkmiðum þeim sem væntanlega

verða samþykkt af ríkjum heims á næsta ári. Í alþjóðlegum mannúðarsamningum hefur áhersla Íslands á jafnrétti kynjanna borið þann árangur að í nýjum vopnaviðskiptasamningi er ákvæði sem takmarkar sölu vopna ef líklegt er að vopnin verði notuð til að fremja kynbundið ofbeldi. Allt eru þetta dæmi um árangur sem hægt er að ná með skýrum áherslum og töluverðri einbeitni.



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

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

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

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

Árangursríkara væri að velja fá verkefni, veita til þeirra verulegu fé, setja mannafla í að fylgjast með þeim og segja almenningi á Íslandi frá árangri starfsins. Verkefni, sem kæmu til greina, ættu að vera á áherslusviðum Íslands og vera þess eðlis að hægt væri að samhæfa þau starfi á

vettvangi Sameinuðu þjóðanna, starfi í samstarfslöndum Íslands í Afríku og jafnvel starfi með borgarasamtökum, skólum HSþ og öðrum framkvæmdaaðilum íslenskrar þróunarsamvinnu.

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

- a. Áhersla verði lögð á að styðja fáar stofnanir með verulegum framlögum.
- b. Framlög sem ekki eru í samræmi við mótaða stefnu verði skorin niður en aukin á móti til stofnana og verkefna þar sem:
 - i. Framlagið er sterklega í samræmi við heildarstefnu Íslands
 - ii. Stofnunin fær háar einkunnir í alþjóðlegum úttektum
 - iii. Framlagið skiptir verulegu máli
 - iv. Ísland hefur sérþekkingu og/eða sérstaka aðkomu
 - v. Rödd Íslands hefur vigt
 - vi. Möguleiki er að fylgjast með og hafa áhrif á málefnið/verkefnið
- c. Framlögum fylgi ætíð náin samvinna við viðkomandi stofnun, annað hvort með sæti í stjórn eða með öðrum formlegum hætti.
- d. Ekki verði sett framlög í verkefni alþjóðastofnana sem lítil tæk eru á að fylgjast með að öðru leyti.
- e. Stefnan verði þannig fram sett að hún verði með skýrum hætti leiðbeinandi fyrir framlög sem veitt eru á grundvelli hennar.
- f. Markvisst verði unnið að því að styðja Íslendinga til starfa hjá alþjóðastofnunum sem taldar eru mikilvægar fyrir þróunarsamvinnu Íslands, þar á meðal hjá Alþjóðabankanum.

2. Samþætting verði aukin milli tvíhliða og fjölþjóðlegrar aðstoðar.

- a. Áhersla verði lögð á aukna þátttöku í starfi stofnana sem geti verið mikilvægur samstarfsaðili í tvíhliða samstarfi. Til slíkra stofnana teljast þróunarbankar og -sjóðir en einnig sérhæfðar stofnanir á áherslusviðum Íslands, til dæmis í jafnréttismálum.

Helstu rök:

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

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

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

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

MANNÚÐARAÐSTOÐ

Töluverð tækifæri eru til að gera mannúðaraðstoð hærra undir höfði en nú er, meðal annars með náinni samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Tölur DAC sýna að framlög Íslands til mannúðaraðstoðar eru hlutfallslega mun lægri en hinna Nordic Plus landanna. Algengt er í nágrannalöndunum að hlutfall mannúðaraðstoðar af heildarframlagi til þróunarsamvinnu sé yfir 10%, og stundum vel það, en á Íslandi er það í kringum 4-5%. Hér hlutfall útgjalda Nordic Plus landanna til mannúðaraðstoðar af heildarframlögum árið 2012:

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

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

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

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

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

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

Aðstoð á vettvangi átaka eða þar sem spennan ríkir verður samkvæmt alþjóðlegum viðmiðunum, sem Ísland hefur tekið heilshugar undir, að vera veitt samkvæmt grundvallarreglum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Þó að Ísland sé aðili að Atlantshafsbandalaginu þá er oft litið á það sem ríki utan helstu átakalína í heiminum. Aðstoð

frá Íslandi er þannig litin öðrum og jákvæðari augum en aðstoð sem kemur frá ríkjum sem hafa meiri hagsmuna að gæta.

1. **Skýr stefna verði mótuð í mannúðaraðstoð og hlutdeild í heildarframlögum til þróunarsamvinnu aukin smám saman upp í svipað og er annars staðar á Norðurlöndum.**
 - a. Stefnan byggi á leiðbeiningum Good Humanitarian Donorship, meginhugsjónum mannúðar, áherslum Íslendinga varðandi mannúðar- og mannréttindalög og ráðleggingum DAC.
 - b. Stefnan taki mið af reynslu Íslendinga af náttúruhamförum og viðbrögðum við þeim.
 - c. Stefnan verði mótuð í samvinnu þeirra aðila hér á landi sem mest starfa að alþjóðlegri mannúðaraðstoð.
2. **Tekin verði upp nánari samvinna milli utanríkisráðuneytisins, almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra, Rauða krossins og Landsbjargar um fyrirkomulag mannúðaraðstoðar.**
 - a. Samstarfsráð um mannúðaraðstoð verði myndað undir formennsku utanríkisráðuneytisins með þátttöku meginviðbragðsaðila hér á landi.
 - b. Almannaþingir vakti tilkynningar og óskir um aðstoð frá samhæfingarmiðstöð almannaþinga ESB í Brussel.
 - c. Ákvörðun um þátttöku í mannúðaraðstoð verði á einum stað, hjá utanríkisráðuneytinu, hvort sem um er að ræða aðstoð á vegum Sameinuðu þjóðanna eða Evrópusambandsins.
 - d. Viðbragðslisti byggður upp með einstaklingum sem hafa reynslu af neyðaraðstoð og eru hæfir til að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi, hvort sem er á vegum Sameinuðu þjóðanna, Evrópusambandsins eða Rauða krossins. Þessi viðbragðslisti taki við af þeim lista sem nú er notaður til að senda fólk í störf hjá alþjóðastofnunum (sjá kafla um Friðargæslu - liðveislu).
3. **Mannúðaraðstoð verði eitt af meginverkefnum þróunarsamvinnuskrifstofu og undir það verkefni fari:**
 - a. Liðveisla af öllu tagi.
 - b. Öll verkefni sem varða Starf í þágu friðar.
 - c. Verkefni í Afganistan og Palestínu sem og öll verkefni sem tengjast NATO og falla undir þróunarsamvinnuskrifstofu.
 - d. Samhæfing í málaflokknum, bæði innanlands og alþjóðlega.

Helstu rök:

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

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

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

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

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

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

FRIDARGÆSLA - LIÐVEISLA

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

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

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

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

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

Í þessari skýrslu er lögð fram hugmynd um tvenns konar breytingar. Annars vegar, að ráðist verði í auknum mæli í alþjóðleg liðveisluverkefni til skamms tíma, og þá einkum horft til

mannúðaraðstoðar og kosningaeftirlits, og hins vegar að markvisst verði unnið að því að starfsmenn sem sendir eru til lengri tíma í störf hjá alþjóðastofnunum komi til baka með þekkingu, sem þeir hafa aflað sér, aftur inn í starf innan stjórnarráðsins. Áherslan verði þar á reynnda stjórnendur og sérfræðinga, til dæmis innan úr ráðuneytum og stofnunum og þá einkum, en ekki eingöngu, utanríkisráðuneytinu og ÞSSI.

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

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

1. **Aukin áhersla verði á að senda reynnda sérfræðinga og stjórnendur í stjórnendastörf hjá alþjóðastofnunum, einkum til starfa á sérhæfingarsviðum og í löndum sem Ísland leggur áherslu á.**
 - a. Starfsmenn verði boðnir fram í lykilstöður hjá alþjóðastofnunum, einkum stöður tengdar áherslumálum Íslands.
 - b. Fjórir til sex starfsmenn verði á vettvangi á hverjum tíma, þeir reyndari í allt að fimm ár í sama starfi. Starfsmenn utanríkisráðuneytisins fái leyfi frá störfum á meðan þeir vinna hjá alþjóðastofnunum.
 - c. Til dæmis geta aðstoðarmenn landsfulltrúa UNDP verið starfsmenn utanríkisráðuneytisins sem hafa áhuga og/eða reynslu af þróunarsamvinnu.
 - d. Störf sem ákveðið er að fylla verði kynnt innan ráðuneytisins samanber tillögu í kaflanum Starfsfólk.
2. **Á viðbragðslista verði einstaklingar sem nýtast í skammtímaverkefni á vegum ÖSE, Sp, NATO og ESB vegna kosninga eða skyndilegrar neyðar. Áhersla verði lögð á lýðræðisuppbyggingu, neyð, mannúð- og mannréttindi.**
 - a. Á viðbragðslista verði fólk, einkum stjórnendur, sem hefur þekkingu og reynslu af viðbrögðum við skyndilegri neyð og sem samþykkt er til starfa hjá hinum alþjóðlegu viðlagastofnunum sem fjallað er um í kaflanum Mannúðaraðstoð. Ráðið sé í slík störf að hámarki til sex mánaða.
 - b. Aukin áhersla verði á uppbyggingu lýðræðis með þátttöku í kosningaeftirliti, meðal annars að senda sérfræðinga í lengri eftirlitsstörf (einn til tvo mánuði).
 - c. Á viðbragðslistanum verði einnig sérfræðingar sem geti tekið að sér skammtímastörf í tengslum við áherslu Íslands á lýðræði, mannúð og mannréttindi.
3. **Team Iceland – eflað verði samkennd meðal fólks sem hefur unnið að hjálparstarfi fyrir Íslands hönd á alþjóðavettvangi.**
 - a. Vettvangur verði skapaður fyrir fólk sem hefur unnið að friðargæslu, þróunarsamvinnu, mannúðaraðstoð og öðrum svipuðum störfum á alþjóðavettvangi fyrir Íslands hönd.
 - b. Mótað verði vörumerki, „brand“, sem hafi þann tilgang að efla samkennd, skapa vinnustaðamenningu og vinna að því að viðkomandi tileinki sér markmið Íslands í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð.

- c. Mikilvægt er að útsendir starfsmenn stjórnvalda samsami sig áherslum Íslands í ýmsum málum, svo sem varðandi jafnrétti, mannúð, mannréttindi, alþjóðalög og lýðræði og geti staðið fyrir þeim áherslum á alþjóðavettvangi. Þannig gæti Team Iceland hugmyndin verið faglegur vettvangur lærdóms og skoðanaskipta.
- d. Mikilvægur afrakstur gæti verið að auka skilning og virðingu almennings á Íslandi fyrir því starfi sem fer fram á alþjóðavettvangi fyrir hans hönd.
- e. Ýmsar leiðir eru til að skapa svona vettvang: stofna má lokaðar síður á samfélagsmiðlum, efna til reglulegra samkoma af ýmsu tagi, senda rafræn fréttabréf, halda fræðslu- og miðlunarfundi og svo framvegis.

Helstu rök:

Í þróunarsamvinnu Íslands er þörf fyrir fólk með viðtæka reynslu af vettvangi þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoðar. Starfsfólk sem öðlast slíka reynslu kemur samkvæmt þessum tillögum aftur til starfa með þekkingu sem nýtist við áframhaldandi starf að þróunarsamvinnu í utanríkisráðuneytinu.

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

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

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

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

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

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

ÖRVUN HAGVAXTAR

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

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

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

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

Rafmagnsskortur stendur í vegi fyrir menntun og atvinnuuppbyggingu í Afríku. Í sex Afríkuríkjum hafa ekki nema 3-4% íbúa aðgang að rafmagni og staðan er lítið betri víða annars staðar. Samstarf á sviði jarðhita

getur, ef vel er að því staðið, gert fátækum þorpsbúum kleift að lesa í birtu raflýsingar eftir sólsetur og

Kostnaður við dísilorkuver á dag	\$ 876.712
Kostnaður við jarðhitaorkuver á dag	\$ 219.178
Sparnaður á dag við að skipta yfir í jarðhita	\$ 657.534

fyrirtækjum að nýta stöðuga orku til framleiðslu og þjónustu. Starf Íslands að jarðhitamálum er afbragðsdæmi um hvernig lítil þjóð, með sérhæfingu á mikilvægu sviði, getur látið gott af sér leiða fyrir fátækustu þjóðir veraldar. Þurrkun matvæla með jarðhita getur komið í veg fyrir að stór hluti þeirra skemmist áður en þau komast til neytenda, líkt og nú er.

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

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

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

Í tengslum við bæði almennar efnahagsframfarir í Afríku, pólitískt mikilvægi álfunnar og tækifæri sem blasa við í jarðhitamálum er hér lagt til að skoðað verði hvort rétt sé að stofna sendiskrifstofu í annað hvort Addis Ababa eða Naíróbí. Afríkusambandið er með skrifstofur sínar í Addis en Naíróbí er miðstöð Sp stofnana fyrir Afríku. Tilgangur slíkrar sendiskrifstofu yrði margþættur, ekki bara á sviði þróunarsamvinnu og jarðhita. Eftir því sem hin 53 aðildarríki Afríkusambandsins vaxa að þrótti vex einnig pólitískt og efnahagslegt mikilvægi þeirra. Reglubundin samskipti við Afríkusambandið, til dæmis í gegnum fastaskrifstofu í Addis, gætu gagnast Íslandi í alþjóðlegri hagsmunagæslu og málsvarastarfi á ýmsum sviðum og eftir tengsl við Afríkulönd á sviði viðskipta.

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

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

Tillögur:

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

- d. Farið verði varlega af stað og haldið áfram í samræmi við eftirspurn.
 - e. Leitað verði til Rannís um aðstoð við að smíða regluverkið.
5. **Hafin verði vinna að stefnusamræmingu, þannig að tekið sé tillit til hagsmuna þróunarríkja við stefnumótun í öðrum málum.**

Helstu rök:

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

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

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

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

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

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

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

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

SKÓLAR HÁSKÓLA SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI

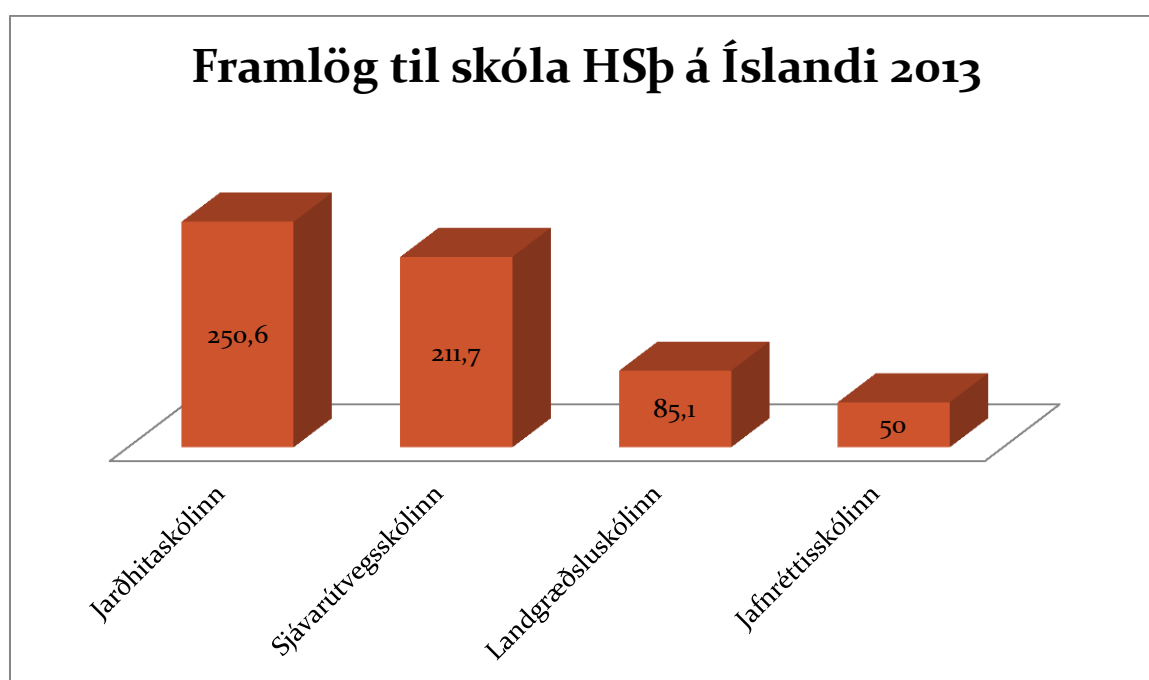
Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn, Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn eru þjálfunarskólar fyrir starfandi sérfræðinga í þróunarlöndum og eru hluti af skólaneti Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Jarðhitaskólinn er elstur, stofnaður 1978, Sjávarútvegsskólinn stofnaður tveimur áratugum síðar, 1998, en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

Kjarnastarfsemi skólanna er fimm til sex mánaða þjálfun sem fer fram á Íslandi. Til viðbótar hafa skólarnir, í mismunandi mæli, þróað styttri námskeið sem fara fram í þróunarlöndunum. Þannig hefur Jarðhitaskólinn staðið fyrir svokölluðum þúsaldarnámskeiðum, sem hafa verið

haldin í Afríku, Rómönsku Ameríku og Karíbahafslöndum. Um 120 – 130 manns sækja námskeiðin árlega.

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

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



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

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

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

Á móti kemur að skólarnir fjórir byggja á íslenskri sérþekkingu, sem DAC og aðrir sérfræðingar segja að Ísland eigi að leggja áherslu á í þróunarsamvinnu. Hér fá nemendur frá

Þróunarlöndunum einstæða innsýn í málefni jarðhita, sjávarútvegs, landgræðslu og jafnréttis. Á öllum þessu sviðum hefur Ísland upp á að bjóða almennar aðstæður, sem eru ólíkar því sem er að finna í heimalöndum nemanna, og aðgang að sérfræðingum sem hafa mikla reynslu og þekkingu sem ekki er hægt að finna hvar sem er.

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

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

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

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

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

Tillögur:

1. **Skólarnir auki verulega við þá þjálfun sem fer fram á vettvangi.**
 - a. Þetta verði áfram gert með mikilli áherslu á fólk sem er í aðstöðu til að koma fram breytingum til framþróunar á viðkomandi sviðum.
 - b. Á sama tíma verði viðhaldið nánum tengslum við samstarfsstofnanir í viðtökulöndunum.
 - c. Leitað verði leiða til að fjármagna aukið starf á vettvangi, til dæmis með því að efna til samstarfs með öðrum framlagsríkjum eða stofnunum.
 - d. Opnað verði enn frekar fyrir námsmenn sem njóta styrkja annarra framlagsríkja og alþjóðlegra þróunarsamvinnusjóða. Utanríkisþjónustan og ÞSSÍ nýti sambönd sín til að kynna skólana í þessu skyni.

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

Helstu rök:

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

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

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

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

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

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

BORGARASAMTÖK

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

Annars staðar á Norðurlöndum er algengt að verulegur hluti af hjálparstarfi stóru borgarasamtakanna eigi uppruna sinn í framlögum frá hinu opinbera. Þessi hluti getur jafnvel farið vel yfir helming. Eigin framlög íslenskra borgarasamtaka¹³ síðustu átta árin, 2006 – 2013, námu 6,3 milljörðum króna en framlög ríkisins til þessara samtaka 1,1 milljarði króna. Hlutfallið fer þó hækkandi.

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

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

Mikilvægt er að stjórnvöld séu sér meðvituð um tilgang sinn í að starfa með borgarasamtökum að alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Þróunarsérfræðingar annarra framlagslanda nefna einkum tvær ástæður fyrir framlögum til verkefna þeirra. Annars vegar að borgarasamtök, einkum þau sem eru aðilar að alþjóðlegum grasrótarsamtökum, hafa afar sterkar tengingar við vettvang hjálparstarfsins. Sú síðari er að borgarasamtök gegna lykilhlutverki í því að virkja almenning til stuðnings við þróunarsamvinnu og hjálparstarf.

¹³ Samtals framlög ABC Barnahjálpar, Barnaheilla, Hjálparstarfs kirkjunnar, Rauða krossins, Sambands íslenskra kristniboðsfélaga og SOS Barnaporpanna, sem öll eiga aðild að regnhlífarsamtökum félaga í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og hjálparstarfi. Landsnefndir UNICEF og UN WOMEN eru hér ekki teknar með þar sem verkefnaframlög stjórnvalda fara beint til viðkomandi stofnana. Landsnefndirnar eru samt sem áður afar virkar í fjáröflun til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

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

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

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

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

Tillögur:

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

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

Helstu rök:

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

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

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

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

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

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

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

ÁRANGURSMAT OG EFTIRLIT

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

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

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

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

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

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

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

1. Kerfi árangursstjórnunar verði innleitt í allri þróunarsamvinnu.

- Slík innleiðing er þegar hafin innan PSSÍ en þarf að ná til allra verkefna í þróunarsamvinnu.
- Undirbúa þarf innleiðinguna vel og leita ráða hjá öðrum framlagsríkjum, til dæmis Fínum sem hafa farið í gegnum mikið lærdómsferli á undanförunum árum, eða Írum sem hafa líka verið að innleiða slíkt kerfi.
- Árangursstjórnun er hægt að koma á smám saman og læra af ferlinu á meðan það stendur yfir.

2. Ef ekki verður af samruna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins verði sett skýrari ákvæði í reglugerð um hlutverk stýrihóps í utanríkisráðuneytinu varðandi umfjöllun um öll verkefni og afgreiðslu með minnisblaði til ráðherra. Hópurinn afgreiði erindi formlega með skriflegri umsögn:
 - a. Rammasamninga við borgarasamtök og umsóknir þeirra um styrki (sjá einnig tillögur varðandi framlög til félagasamtaka).
 - b. Aðra samninga yfir tilteknum mörkum, til dæmis 5 m.kr. en lægri upphæðir geti skrifstofustjóri eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ tekið ákvarðanir um.
 - c. Drög að áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu eftir umfjöllun samstarfsráðsins (ráðherra komi ekki formlega að málinu fyrir en eftir umfjöllun ráðsins þó að hann sé að sjálfsögðu upplýstur um það).
 - d. Aðrar stefnumarkandi ákvarðanir, sérstaklega þær sem gilda um bæði fjölþjóðlega og tvíhliða þróunarsamvinnu.
 - e. Í reglugerð verði staðfest það fyrirkomulag stýrihóps að í honum verði jafn margir starfsmenn frá þróunarsamvinnuskrifstofu og ÞSSÍ, líkt og reyndin er nú þó að 5. gr. reglugerðar 894/2009¹⁴ kveði á um annað.
3. **Stofnað verði verkefnateymi sem skoðar og samþykkir öll framlög og verkefni** áður en ráðist er í þau.
 - a. Verkefnateymið verði undir formennsku skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu. Í því verði fjórir aðrir starfsmenn skrifstofunnar.
 - b. Öll framlög og verkefni fái umfjöllun verkefnateymisins, sem gefi frá sér skriflegt álit og mæli annað hvort með því að framlag eða verkefni sé samþykkt eða því hafnað.

Helstu rök:

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

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

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

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

FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR

Stuðningur almennings við framlag Íslands til þróunarsamvinnu er háður því að árangur náist og að það takist að láta vita af því að árangur hafi náðst. Mikilvægt er að viðhafa gegnsæi og

¹⁴ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

tryggja markvissa upplýsingagjöf með þeim tækjum og tólum almannatengsla sem fyrir hendi eru.

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

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

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

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

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

Helstu rök:

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

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

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

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

STARFSFÓLK

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

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

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

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

Ein áskorun, þegar kemur að samvinnu starfsmanna, er að nýta sérþekkingu fólks sem er dreift út um allan heim. Innan starfsmannahóps ráðuneytisins og ÞSSÍ eru einstaklingar sem hafa komið sér upp sérfræðiþekkingu á ákveðnum málefnum en fara svo í starf þar sem hún nýtist ekki. Ein leið gæti verið að stofna faghópa (virtual teams¹⁵) um áherslumál ráðuneytisins.

Innan þróunarsamvinnunnar væri til dæmis eðlilegt að stofna slíka hópa utan um áherslumál Íslands: Jarðhita, sjávarútveg, landgræðslu og jafnrétti. Aðilar að slíkum hópum yrðu þá

¹⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Virtual_team

einstaklingar sem hafa aflað sér þekkingar og/eða eru sérstakir áhugamenn um viðkomandi málefni. Fulltrúar allra eininga í íslenskri þróunarsamvinnu, þar á meðal skólanna, ættu að vera aðilar að slíkum faghópum. Það myndi færa skólana nær málefnastarfi utanríkisráðuneytisins og efla hlutverk þeirra sem þekkingarstofnana.

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

Tillögur:

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

- a. Starfsmenn PSSÍ og skólanna fjögurra verði aðilar að slíkum faghópum á sínu þekkingarsviði.
- b. Útsendir starfsmenn við alþjóðastofnanir ættu einnig að hafa aðild að faghópum eftir aðstæðum.
- c. Faghópar, sem hafa regluleg samskipti á netinu, myndu einnig nýtast í öðru starfi ráðuneytisins heldur en sem varðar þróunarsamvinnu.

Helstu rök:

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

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

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

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

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