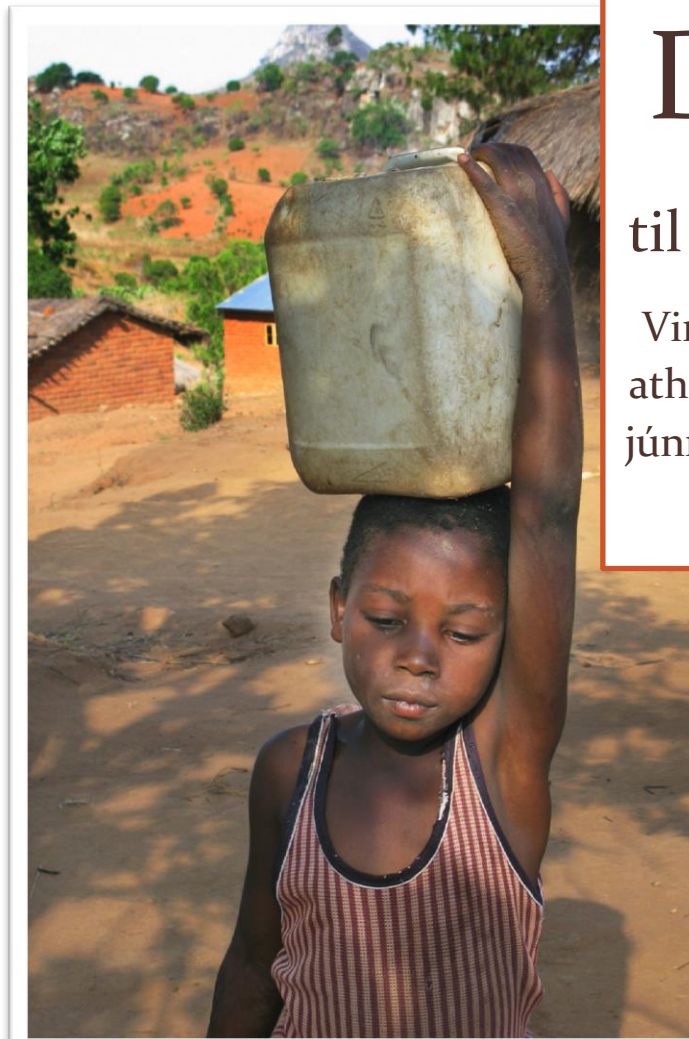


# Þróunarsamvinna Íslands

SKIPULAG, SKILVIRKNI OG ÁRANGUR

ÁFANGASKÝRSLA TIL UTANRÍKISRÁÐHERRA



## DRÖG

til athugasemda

Vinsamlegast sendið  
athugasemdir fyrir 27.  
júní, 2014, á netfangið:  
[thorirg@mfa.is](mailto:thorirg@mfa.is)

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

1.	INNGANGUR.....	2
2.	KOSTIR TIL SKOÐUNAR - SAMANTEKT .....	3
3.	FRAMLÖG OG ÁHERSLUR .....	17
4.	SKIPULAG OG FRAMKVÆMD: RÁÐUNEYTI EÐA STOFNUN?.....	28
5.	TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA Í SAMSTARFSLÖNDUNUM .....	46
6.	SKÓLAR HÁSKÓLA SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI.....	59
7.	FRÍÐARGÆSLA.....	68
8.	NEYÐARAÐSTOÐ .....	78
9.	STARF BORGARASAMTAKA .....	87
10.	ÖRVUN HAGVAXTAR .....	110
11.	PÓLITÍSK STÝRING OG EFTIRLIT .....	131
12.	FJÖLÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA .....	139
13.	ÁRANGURSMAT OG VERKFERLAR .....	149
14.	FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR.....	161
15.	STARFSMENN.....	166
16.	NÍÐURLAG .....	175
17.	VIÐMÆLENDUR .....	177
18.	SKAMMSTAFANIR.....	183

## 1. Inngangur

Þessi skýrsla er afrakstur rúmlega fimm mánaða vinnu fyrir utanríkisráðuneytið, frá ársbyrjun 2014. Hún inniheldur fjórtán kafla sem fjalla um ýmsar hliðar opinberrar þróunarsamvinnu Íslands.

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.

Nú, þegar þessi áfangaskýrsla liggur fyrir, hafa verið tekin viðtöl við samtals 170 manns, í flestum tilvikum einstaklingsviðtöl sem tekið hafa frá hálf tíma upp í þrjár klukkustundir og í sumum tilvikum hafa verið tekin nokkur viðtöl við sama einstaklinginn.

Undirstöðurit við þessa vinnu hafa verið skýrslur sem áður hafa verið skrifaðar um málefnið. Þar má telja, í öfugri tímaröð, DAC skýrsluna 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.

Til viðbótar þessum skýrslum um Ísland má nefna ýmis rit frá þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC) og einstökum framlagslöndum. Fjöl margar bækur sem hafa verið skrifaðar um þróunarsamvinnu, sumar mjög gagnrýnar, hafa sömuleiðis nýst við vinnuna.

Í þessari skýrslu eru settar fram hugmyndir sem hér eru nefndar *kostir til skoðunar*. Í sumum tilvikum eru settar fram fleiri en ein hugmynd um nokkur helstu álitamál sem varða aðstoð Íslands við þróunarlöndin. Það er gert til að fá fram umræður um kosti og galla tillagnanna. Taka skal fram að í sumum tilvikum er þegar verið að vinna að sumu því sem hér er sett fram sem kostir, enda kveðið á um sumt af því í þróunarsamvinnuáætlun.

Að loknu umsagnarferli mun skýrsluhöfundur draga saman helstu athugasemdir, sem verða hluti af endanlegri skýrslu, en koma fram með eina tillögu um hvert mál. Ábendingar um staðreyndavillur, misskilning, rangar ályktanir og mikilvæg atriði sem vantar á þessar síður eru vel þegnar, svo skýrslan megi á endanum nýtast Alþingi, ráðherra og starfsmönnum til ákvarðanatöku.

NOTA BENE: Undirritaður hefur starfað fyrir Rauða krossinn, bæði á vettvangi og hér heima, í samtals um tólf ár. Ég er í sex mánaða leyfi til að skrifa þessa skýrslu. Uppruni, reynsla og þekking hlýtur alltaf skilja eftir sig einhver spor og í mínu tilviki er stór hluti hennar úr þessari átt. Ég hef reynt að vinna þessa vinnu með sjálfstæðum og óhlutdrægum hætti en vafalaust hefur það áhrif á afraksturinn sem ritarinn hefur í farteskinu.

Þórir Guðmundsson

16. júní, 2014

## 2. Kostir til skoðunar - samantekt

Í þessari áfangaskýrslu eru settar fram hugmyndir um töluverðar breytingar á opinberri þróunarsamvinnu Íslendinga á ýmsum sviðum. Eftir umræður um þær verða síðan lagðar fram ákveðnar tillögur. Rétt er að undirstrika þetta atriði. Tilgangur þessarar áfangaskýrslu er að kalla fram umræður um hvernig megi gera þróunarsamvinnu Íslendinga ennþá betri. Tillögur koma síðar.

Hér á eftir er samantekt um helstu kosti sem skýrsluhöfundur telur að ætti að skoða. Skýrslan er kaflaskipt. Í flestum köflun er umfjöllun, samanburður við önnur lönd, ályktanir og kostir til skoðunar.

Þær hugmyndir sem hér eru settar fram taka mið af stöðu opinberrar íslenskrar þróunarsamvinnu í dag. Hin hraða hækkun framlaga sem var fyrirséð í þróunarsamvinnuáætlun verður ekki að veruleika. Í staðinn þarf að huga að stöðugri uppbyggingu, þó að hún verði ef til vill hægari en áður var áætlað.

Innan málaflokksins þarf að endurmeta skiptingu framlaga út frá áherslum Íslands og möguleikum til að hafa sem mest þróunaráhrif miðað við fjárhagslega getu. Fyrirkomulag opinberrar þróunarsamvinnu þarf síðan að skipuleggja með tilliti til þessa.

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

### UMHVERFI ÞRÓUNARSAMVINNU ÍSLANDS

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 stofnunum Sameinuðu þjóðanna og á vegum NATO í Afganistan.

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

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 VPT<sup>1</sup>.

### FRAMLÖG OG ÁHERSLUR

Grundvallarbreytingar urðu í íslenskri þróunarsamvinnu með heildstæðri lagasetningu um málaflokkinn 2008. Þróunarsamvinnuáætlanir til fjögurra ára, sem Alþingi ályktar um á tveggja ára fresti, marka stefnu Íslands í málaflöknum 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 hópi DAC ríkjanna – og einkum ef litið er á hinn svokallaða Nordic Plus hóp<sup>2</sup> – sker Ísland sig úr að mörgu leyti. Framlögini miðað við höfðatölu eru lægri og hlutfall framlaga til borgarasamtaka, neyðaraðstoðar og fjölþjóðlegrar aðstoðar er óvenjulágt. 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.

Töluverður hluti framlaga Íslands fer til annarra landa en hinna fimm skilgreindu áherslu- og samstarfslanda. Ísland telst þó standa sig ágætlega við að koma framlögum til fátækustu ríkja heims samanborið við önnur framlagslönd.

Til þess að lækka umsýslukostnað sem hlufall af heildarframlögum er aðkallandi fyrir Ísland að einbeita sér að færri málefnum og færri löndum. Þetta er líka ein megin tillaga skýrslu þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) um þróunarsamvinnu Íslands, sem kom út á síðasta ári.

- **Í þróunarsamvinnuáætlun 2015-2018 verði sett fram áætlun um hæga en stöðuga aukningu framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á næstu árum.**
- **Framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu verði stýrt ennþá meir til skilgreindra áhersluverkefna og –landa og skoðað hvort hægt sé að fækka þeim.**

---

<sup>1</sup> Hlutfallið var áætlað 0,23% af VPT en samkvæmt nýjum hagtölum í apríl 2014 er

<sup>2</sup> Ísland, Noregur, Svíþjóð, Finnland, Danmörk, Holland, Bretland og Írland mynda Nordic Plus hópinn og hafa með sér samráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

## SKIPULAG OG FRAMKVÆMD

Í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við hefur það fyrirkomulag verið að vinna á að skipulag þróunarsamvinnu fari fram í utanríkisráðuneytinu. Innan Nordic Plus hópsins er það þannig í Finnlandi, Danmörku, Hollandi og Írlandi og að mestu leyti í Noregi. Í Svíþjóð er framkvæmd þróunarsamvinnu nær alfarið í sérstakri stofnun og í Bretlandi í sérstök 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 voldugu þróunarsamvinnustofnanir í Ástralíu og Kanada gengið inn í utanríkisráðuneyti viðkomandi landa á síðustu mánuðum.

Kostir þess að sérstök stofnun haldi utan um þróunarsamvinnuna eru samt ýmsir. Stofnun á auðveldara með að hlúa að fagþekkingu sinna starfsmanna á málaflokknum, ákvarðanatáka getur verið einfaldari og er aðeins fjarlægari pólitíkinni. Á móti kemur hættan á að þróunarsamvinnan verði afgangsstærð, tengslalítill við ráðherra og þar með ríkisstjórn og Alþingi. Tækifæri geta verið falin í því að þróunarsamvinna sé sterkur hluti af utanríkisþólitík á hverjum tíma, einkum nú þegar þróunarlöndin eru smám saman að tengjast betur alþjóðlegu neti viðskipta, efnahagslífs og stjórn mála.

Ef áhersla er lögð á skilvirkni er augljós ókostur að tveir álíka stórir aðilar standi að skipulagi og framkvæmd þróunarsamvinnu. Það er staðan á Íslandi nú. Lágmarka má skaðann 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.

Í þessari skýrslu eru settir fram þrír kostir varðandi kjarnaspurninguna um skipulag þróunarsamvinnu Íslands og farið fram á umræðu um þá. Að mati skýrsluhöfundar væri skilvirkast að framkvæmd þróunarsamvinnu væri á einum stað fremur en þeim tveimur sem nú er. Kostur tvö, um óbreytt heildarskipulag en nokkurn tilflutning verkefna, miðar að því að bæta núverandi skipulag. Sá kostur krefst aðlögunarhæfni, sveigjanleika og samstarfsvilja til lengri framtíðar.

- **ÞSSÍ renni inn í utanríkisráðuneytið og verði hluti af þróunarsamvinnuskrifstofu,**

### EDA

- **Skipulagið verði óbreytt að mestu en ákveðinn tilflutningur verkefna verði milli ÞSSÍ og ráðuneytisins, þar á meðal að stofnunin taki við öllum tvíhliða verkefnum en árangursmat og eftirlit verði hjá utanríkisráðuneyti,**

### EDA

- **ÞSSÍ taki við flestum helstu hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu, sem verði lögð niður, en stefnumótun verði verkefni á alþjóða og öryggisskrifstofu.**

#### TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA Í SAMSTARFSLÖNDUNUM

Þróunarsamvinnustofnun Íslands hefur þurft að aðlaga 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.

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. Þó eru ýmsar séríslenskar áherslur sem taka meðal annars mið af stærð Íslands. Þannig er héraðsnálgun, sem nú er beitt í Úganda og Malaví, merkileg nýsköpun í íslenski þróunarsamvinnu. Hún gefur ÞSSÍ færi á að hafa veruleg, mælanleg þróunaráhrif í fátækum sveitum fátækustu landa heims.

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.

Væntingar um hraða hækkun framlaga 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. Þá er hægt að lækka tilkostnað og/eða auka framlög til tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum.

- **Héraðsnálgun verði áfram þróuð sem samstarfsform í tvíhliða þróunarsamvinnu.**
- **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.**

#### SKÓLAR HÁSKÓLA SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI

DAC skýrslan frá 2013 um opinbera þróunarsamvinnu Íslands gerir nokkrar athugasemdir við rekstur skólanna, það er Jarðhitaskólans, Sjávarútvegsskólans, Landgræðsluskólans og Jafnréttisskólans. Hún bendir á að framlagið til Háskóla Sameinuðu þjóðanna sé stærsta einstaka fjárfesting íslenskrar þróunarsamvinnu (14% af heild), sjálfstæðar ytri matsskýrslur skorti alveg og að ekkert óháð gæðaeftirlit sé með skólunum eða samanburður við aðra svipaða starfsemi á vegum Háskóla SP.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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.

Endanlega þarf þó að meta hvort árangurinn sé í samræmi við útgjöld. Frá upphafi hafa skólarnir útskrifað 899 manns. Á árinu 2013 útskrifuðu skólarnir 76 einstaklinga auk þess að halda styttri námskeið erlendis og styðja fólk til háskólanáms á Íslandi. Kostnaðurinn var um 600 milljónir króna.

Hér er bent á nokkrar leiðir til að mæta athugasemdum DAC skýrslunnar og um leið efla skólana til árangurs. Þörf er á að tengja starf skólanna enn betur við annað starf Íslands að alþjóðlegri þróunarsamvinnu, bæði í tvíhliða verkefnum og málefnastarfi innan alþjóðastofnana eins og Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðabankans. Þar gætu þeir í raun gegnt lykilhlutverki sem þekkingarkjarnar í viðkomandi málaflokkum.

- **Skólarnir fjórir auki verulega við þá þjálfun sem fer fram á vettvangi.**
- **Skólarnir einbeiti sér að færri löndum með það fyrir augum að stuðla að framþróun sem hægt er að fylgjast með og meta.**
- **Eflt verði hlutverk skólanna sem þekkingarstofnana sem nýtist ennþá betur en hingað til við framkvæmd utanríkisstefnu Íslands.**
- **Gerð verði rekstrarúttekt á skólunum og sjónum einkum beint að möguleikum á hagræðingu og hvort rétt sé að sameina þá undir einni stjórn.**
- **Gerð verði árangursúttekt á skólunum og reynt að meta þann þróunarárangur sem náðst hefur með starfi þeirra.**

## FRIDARGÆSLA

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.



Ólíklegt er að sú mikla áhersla á þátttöku í hernaðarlegum verkefnum, sem einkenndi nokkuð friðargæslustarf Íslendinga fyrir og eftir aldamót, verði tekin upp að nýju. Friðargæslulögin frá 2007 gera ráð fyrir borgaralegri friðargæslu. 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 alþjóðastofnun. Og í fjórða lagi skiptir máli fyrir upplýsta umræðu á Íslandi að hér sé fólk sem geti tekið þátt í slíkri umræðu í ljósi starfs á alþjóðavettvangi.

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

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

Reynt verði að tryggja margfeldisáhrif. Liðveislan sé því ekki bara framlag heldur einnig fjárfesting, sem skilar sér til baka. Í báðum tilvikum er gengið út frá því að sent sé úrvalsfolk, 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.

- **Aukin áhersla á að senda reynda sérfræðinga og stjórnendur í stjórnendastörf hjá alþjóðastofnunum, einkum til starfa á sérhæfingarsviðum og í löndum sem Ísland leggur áherslu á.**
- **Á viðbragðslista verði einstaklingar sem nýtast í skammtíma verkefni á vegum ÖSE, SP, NATO og ESB vegna kosninga eða skyndilegrar neyðar. Áhersla verði lögð á lýðræðisuppbyggingu, neyð, mannúð- og mannréttindi.**

- **Team Iceland – eflid verði samkennd meðal fólks sem hefur unnið að hjálparstarfi fyrir Íslands hönd á alþjóðavettvangi.**

#### NEYÐARAÐSTOÐ

Töluverð tækifæri eru til að gera neyðaraðstoð hærra undir höfði en nú er, meðal annars með náinni samvinnu við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Tekið skal fram að í umfjöllun þessarar skýrslu nær hugtakið *neyðaraðstoð* yfir það sem á ensku er kallað *Humanitarian Aid*, sem getur bæði varðað aðstoð vegna langvarandi neyðar (dæmi: hjálparverkefni á spennu- og átakasvæðum) og skyndilegrar neyðar (dæmi: hjálparstarf vegna náttúruhamfara, þar á meðal enduruppbygging).

Tölur DAC sýna að framlög Íslands til neyðaraðstoðar eru hlutfallslega mun lægri en hinna Nordic Plus landanna. Algengt er í nágrannalöndunum að hlutfall neyðaraðstoðar af heildarframlagi til þróunarsamvinnu sé yfir 10% en á Íslandi er það í kringum 4-5%.

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

Skortur er á stefnu í alþjóðlegri neyðaraðstoð en samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun er gert ráð fyrir því að slík stefna verði mótuð á árinu. 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 hugmyndir um aukna áherslu á neyðaraðstoð og aukna samhæfingu þeirra aðila á Íslandi sem sinna alþjóðlegri neyðaraðstoð.

- **Skýr stefna verði mótuð um neyðaraðstoð og hlutdeild í heildarframlögum til þróunarsamvinnu aukin upp í svipað og er annars staðar á Norðurlöndum.**
- **Tekin verði upp nánari samvinna milli utanríkisráðuneytisins, almannavarnadeildar, Rauða krossins og Landsbjargar um fyrirkomulag neyðaraðstoðar.**
- **Neyðaraðstoð verði eitt af af meginverkefnum þróunarsamvinnuskristofu eða PSSÍ og undir það fari liðveisla af öllu tagi.**

#### 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 og fer samkvæmt ákvörðun Alþingis með þróunarsamvinnuáætlun upp í 8% á árinu 2014.

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 borgarasamtaka<sup>3</sup> síðustu átta árin, 2006 – 2013, námu 6,3 milljörðum króna en framlög ríkisins til þessara samtaka 1,1 milljarði króna. Hlutfallið fer þó hækkandi.

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

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 hugmyndir um hvernig vinna megi 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.

- **Heildstæð stefna verði mótuð um þátttöku borgarasamtaka í þróunarsamvinnu.**
- **Aukin áhersla verði lögð á að framlög til borgarasamtaka nýtist til að ná þróunarsamvinnumarkmiðum stjórnvalda.**
- **Rammasamningar verði með því móti að samið verði við fá, stór borgarasamtök til fjögurra ára, sem byggji á markmiðslýsingum í tilteknum geirum yfir allt tímabilið.**
- **Úthlutanir verði með svipuðu móti og nú er nema þær verði eingöngu einu sinni á ári og geti verið til allt að fjögurra ára í tilviki þróunarsamvinnuverkefna.**
- **Skýrar reglur verði settar um opna stjórnsýslu í tengslum við framlög.**

---

<sup>3</sup> Samtals framlög ABC Barnahjálpar, Barnaheilla, Hjálparstarfs kirkjunnar, Rauða krossins, Sambands íslenskra kristniboðsfélaga og SOS Barnaþorpanna, sem öll eiga aðild að regnhlífarsamtökum félaga í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og hjálparstarfi. Landsnefndir UNICEF og UNWOMEN 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.

➤ **Mat og meðferð á umsóknum verði bætt verulega.**

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 hættu á að hjálpin snúist upp í andhverfu sína og viðleitni til að styðja eigin fyrirtæki framlagslandsins verði ráðandi og sjálf þróunarhjálpin afangsstærð. 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. Sporin 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.

Þróunarhjálp 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 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.

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 fjárens sé ætíð með þróunarmarkmið í huga. Að því sögðu er vel þess virði að skoða hvort saman

geti farið framlag til þróunar í Afríku og skýrt skilyrtur stuðningur við áhugasöm íslensk fyrirtæki.

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

- **Áréttuð verði áhersla á íslenska sérþekkingu í þróunarsamvinnuverkefnum til að örva hagvöxt í þróunarlandinu.**
- **Stofnaður verði sjóður fyrir nýliðastyrki, sem fyrirtæki geta sótt í til undirbúnings starfsemi í samstarfslöndum Íslands.**
- **Sendiráð í samstarfslöndum Íslands í Afríku fái skýrt hlutverk við að sinna viðskiptaþjónustu.**
- **Skodaður verði grundvöllur þess að opna sendiráð í Addis Abbaba eða Naíróbí í þeim tilgangi að styðja við og hraða nýtingu jarðhita í Austur-Afríku.**
- **Skodað verði hvort rétt sé að Ísland gerist aðili að Afríska þróunarbbankanum.**
- **Hafin verði vinna að stefnusamræmingu, þannig að tekið sé tillit til hagsmuna þróunarríkja við stefnumótun í öðrum málum.**

#### PÓLITÍSK STÝRING OG EFTIRLIT

Eftir því sem þróunarsamvinna vex að umfangi og mikilvægi er nauðsynlegt að Alþingi og borgarasamtök hafi beina 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.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Á sama tíma er töluverður áhugi á Alþingi á þróunarsamvinnu. Ólíkt öðrum ákvörðunum, sem þingmenn taka um útdelingu 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 málaflöknum. Hér er lögð fram hugmynd um að sérstök 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 málaflökinn efnislega og útdelingu fjár til hans. Slíkt fyrirkomulag ynni vonandi gegn slysum eins og því sem varð á síðasta ári, 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 málaflöknum þegar kom að fjárlögum 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.

- **Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu verði skipað níu einstaklingum sem hafi rætur í háskólasamfélaginu (3), vinnumarkaðnum (2) og borgarasamtökum (3) auk formanns.**
- **Í þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu verði fimm þingmenn kosnir af alþingi.**
- **Þróunarsamvinnunefnd verði lögð niður.**

### FJÖLÞJÓÐLEG ÞRÓUNARSAMVINNA

Helmingur af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu fer í gegnum alþjóðlegar stofnanir og rúmur helmingur þeirra framlaga fer til eyrnamerktra verkefna. Þörf er á að líta gagnrýnið á þessi framlög út frá áherslum Íslands og verkferlum innan ráðuneytisins.

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 hefur verið lögð á fjóra málaflökka, sem eru sjávarútvegur, jarðhiti, landgræðsla og jafnrétti. Þessar áherslur hafa skilað verulegum árangri.

Þannig hefur Ísland haft forystu meðal ríkja heims um að beina athygli – og fjármunum – Alþjóðabankans að bæði sjávarútvegi og jarðhita. Starfsmenn fastanefndar Íslands í New York leiða baráttuna um 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.

Skerpa mætti áherslur umtalsvert þegar kemur að eyrnamerknum verkefnum alþjóðastofnana, sem ráðuneytið styrkir. Þörf er á að móta sjálfstæða stefnu í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu sem ætti að vera í miklu samræmi við heildarstefnu í málaflokknum. Í slíkri stefnumótun ætti meðal annars að skoða hverja alþjóðastofnun fyrir sig út frá áherslum Íslands í þróunarsamvinnu. 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, háskóla Sameinuðu þjóðanna og öðrum framkvæmdaaðilum íslenskrar þróunarsamvinnu.

- **Stefnumótun um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands miði að því að skerpa á áhersluatriðum Íslands og fækka áherslustofnunum.**
- **Samþætting verði aukin milli tvíhliða og fjölþjóðlegrar aðstoðar og farið gagnrýnum augum yfir bæði kjarnaframlög og eyrnamerkt verkefnaframlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna.**

#### ÁRANGURSMAT OG EFTIRLIT

Tilgangur þróunar- og neyðaraðstoðar 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 fjárens og mæla hvaða árangur hefur náðst.

Innan ÞSSÍ hefur verið unnið merkilegt starf að árangursmælingum, sem geta borið mikinn ávöxt í bættum skilningi á áhrifamætti inngripa þegar fram líða stundir. 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 grunnildi í upphafi, fylgjast með þeim á líftíma verkefnanna og gera svo upp í lokin hvaða áhrif verkefnin hafa haft þegar upp er staðið.

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

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

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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 heimnum 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.

- **Kerfi árangursstjórnunar verði innleitt í allri þróunarsamvinnu.**
- **Skýrari ákvæði verði sett um hlutverk stýrihóps í utanríkisráðuneytinu varðandi umfjöllun um öll verkefni og afgreiðslu með minnisblaði til ráðherra. Hópurinn afgreiði erindi formlega með skriflegri umsögn.**
- **Stofnuð verði árangurseftirlitsdeild sem gefi álit á verkefnatillögum og hafi eftirlit með gæðum verkefna.**

## FRÆÐSLA OG UPPLÝSINGAR

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

PSSÍ 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.

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. Líður í því er til dæmis að birta allar matsskýrslur. Benda má á [openaid.se](http://openaid.se) vef sænsku þróunarstofnunarinnar SIDA sem dæmi um velheppnaðan og ákaflega upplýsandi vef um sænska þróunarsamvinnu.

- **Gera þarf stóráttak í upplýsingamiðlun til almennings um verkefni og árangur í þróunarsamvinnu.**
- **Komið verði upp sjálfstæðu vefsvæði fyrir upplýsingar um þróunarsamvinnu.**
- **Borgaraleg samtök geti sótt sérstaklega um lága styrki til að standa að upplýsingamiðlun um þróunarsamstarf.**



## STARFSMENN

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 mikil tækifæri í því að auka samvinnu og samræmingu til ávinnings málaflokknum í heild sinni.

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

Við sameiningu, hvort sem hún gerðist innan ráðuneytisins eða með tilfærslu verkefna til ÞSSÍ, 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.

Ýmis tækifæri gætu myndast fyrir starfsmenn við sameiningu, einkum ef um er að ræða sameiningu innan utanríkisráðuneytisins. Þá gætu reyndir starfsmenn átt kost á störfum fyrir Íslands hönd innan alþjóðastofnana, þar sem þekking þeirra nýtist í málaflokkum eða löndum sem lögð er áhersla á.

- **Áhersla verði lögð á að móta starfsmannaumhverfi í þróunarsamvinnu sem stuðlar að varðveislu stofnanaminnis, hlúir að sérhæfingu, metur reynslu og örvar til stöðugar þekkingarleitar.**
- **Ef kostur 2 er valinn þá verði þróunarsamvinnuskrifstofa og ÞSSÍ saman á einni hæð þar sem næg tækifæri gefast til frjórna skoðanaskipta í frjálslegu umhverfi, bæði meðal starfsmanna og annarra sem samskipti eiga við ráðuneytið um þróunarsamvinnu.**
- **Ef ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofa (kostir 1 og 3) renna saman verði fenginn ráðgjafi, til dæmis einstaklingur sem komið hefur að fyrri sameiningum ríkisstofnana, til að leiða ferlið með áherslu á að skapa starfsmannahóp þar sem hlutverkaskipting er skýr, verklagsreglur mótaðar í samstarfi og byggt er áfram á þeim mannauði sem til staðar er.**
- **Faghópar verði stofnaðir til að samhæfa málefnastarf og viðhalda þekkingu við aðstæður þar sem starfsfólk er dreift um allan heim.**

### 3. Framlög og áherslur

#### PRÓUNARSAMVINNUÁÆTLUN

Sú grundvallarbreyting varð í þróunarsamvinnu Íslands eftir lagasetninguna 2008 að nú eru þróunarsamvinnuáætlanir til fjögurra ára lagðar fyrir Alþingi til ályktunar annað hvert ár. Áætlanirnar eru undirstaða starfs stjórnvalda að þróunarsamvinnu. Í þeim er fjallað um gildi og áherslur Íslands og lýsing á markmiðum. Farið er yfir forsendur, áherslur og aðgerðir í málaflokkunum.

Í núgildandi þróunarsamvinnuáætlun, 2013 – 2016<sup>4</sup>, er tímasett áætlun um framlög hvers árs. Þar kemur fram að ætlunin sé að hækka framlög þannig að þau verði komin í 0,42% af vergum þjóðartekjum árið 2016 og nemi þá 8,1 milljarði króna. Samkvæmt áætluninni áttu framlög að nema tæpum fimm milljörðum á þessu ári. Alþingi ákvað hins vegar með fjárlögum fyrir 2014 að skera þessa upphæð niður í fjóra milljarða króna.

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

Sjö áherslupættir í íslenskri þróunarsamvinnu eru sem hér segir:

1. Í starfi ÞSSÍ í tvíhliða þróunarsamvinnu er unnið með þremur ríkjum í Afríku og að svæðisbundnu verkefni á sviði auðlindanýtingar (jarðhita).
2. Störf í þágu friðar byggjast á framlögum til alþjóðastofnana og störfum íslenskra sérfræðinga í Afganistan og Pakistan.
3. Í fjölpjódlegu starfi er lögð áhersla á fjórar stofnanir Sameinuðu þjóðanna; Alþjóðabankann, Barnahjálp SP (UNICEF), Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women) og Háskóla SP.
4. Í neyðar- og mannúðaraðstoð verði unnið með Samræmingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA), Neyðarsjóði SP (CERF), Matvælaáætlun SP (WWFP) og frjálsum félagasamtökum.
5. Unnið verði markvisst að samræmingu á störfum þeirra sem veita opinbera þróunaraðstoð Íslendinga og aukinni samhæfingu tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu.
6. Samstarf verði eftt við félagasamtök, bæði í þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoð.
7. Stuðlað verði að aukinni umfjöllun og skoðanaskiptum um málefni þróunarlanda og um framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands með útgáfustarfsemi, ráðstefnum og fræðslu.

<sup>4</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

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

### SKÝRSLA ÞRÓUNARSAMVINNUNEFNDAR OECD (DAC)

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

Slík úttekt um Ísland, sem kom út í kjölfar skoðunar rýnihóps frá nóvember 2012 – janúar 2013, er að langmestu leyti afar jákvæð. Tekið er fram að hún byggir á traustum grunni og farið er lofsamlegum orðum um fyrirætlanir stjórnvalda að halda áfram að auka framlög til þróunarsamvinnu þrátt fyrir efnahagsörðugleika. Eric Solheim formaður DAC nefndarinnar sagði þegar úttektin var kynnt að Ísland legði ríka áherslu á fastmótað skipulag, skýra stefnu og aukin framlög.

DAC mælir með eftirfarandi við íslensk stjórnvöld:

- Ísland ætti að útfæra það í hvaða átt landið vill fara sem framlagsríki, samvirkni fjölþjóðlegrar og tvíhliða aðstoðar, hvernig verja eigi auknu fé hlutfallslega milli neyðaraðstoðar, tvíhliða og fjölþjóðlegrar samvinnu, og hvernig staðið verði að eftirliti, mati og skýrslugerð um árangur og áhrif aðstoðarinnar.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

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

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

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

### Í HVAÐ FARA PENINGARNIR?

Með framlögum íslenska ríkisins til fátæks fólks erlendis er verið að útdeila skattfé og því er eðlilegt að almenningur krefji stjórnvöld um réttlætingu á útgjöldunum og spyrji hversu vel fénu sé varið. Í nýlegri skoðanakönnun sem Markaðs- og miðlarannsóknir gerðu fyrir Þróunarsamvinnustofnun Íslands og utanríkisráðuneytið<sup>5</sup> kom fram að víðtækur stuðningur er við þátttöku stjórnvalda í þróunarsamvinnu (rúmlega 80%) en færri (tæplega 15%) telja sig vita nokkuð um hana. Því hefur ósjaldan vaknað spurningin í almennri umræðu, “Í hvað fara peningarnir?”<sup>6</sup>

Hægt er að nálgast spurninguna með ýmsum hætti. Hversu miklu er varið í tvíhliða samvinnu og hversu miklu í fjölþjóðlega?<sup>7</sup> Hversu mikið af fénu fer raunverulega til verkefna og hversu mikið verður eftir á Íslandi? Hversu stór hluti fjárins styður við stefnu Íslands í málaflokknum? Hér er reynt að skoða, út frá ýmsum sjónarhornum, hvað verður um peningana. Notast verður við nýjustu fánlegar tölur. Í mörgum tilfellum þarf að fara aftur um eitt, tvö eða þrjú ár til að finna tölur sem greindar hafa verið með viðhlýtandi hætti. Reynt er að notast sem mest við alþjóðlegar greiningar í því skyni að nálgast sanngjarnan samanburð. Í langflestum tilvikum eru það tölur frá þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD/DAC. Hér eru jöfnum höndum notaðar tölur frá 2013, 2012 og 2011 eða jafnvel fyrr.<sup>8</sup>

---

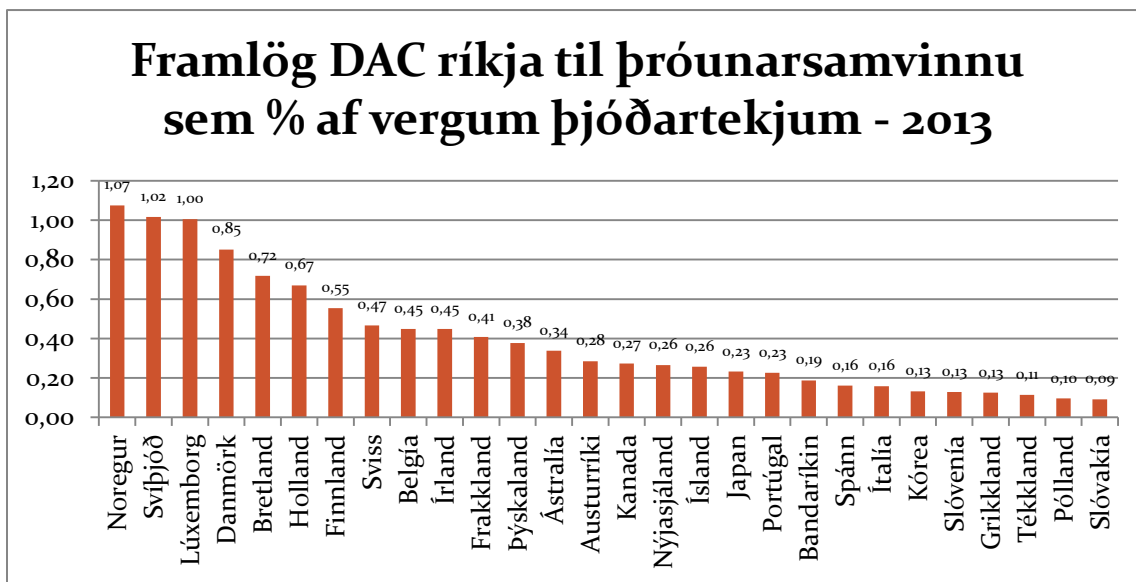
<sup>5</sup> Markaðs- og miðlarannsóknir, 2013, Viðhorf og þekking Íslendinga til þróunarsamvinnu, júlí 2013

<sup>6</sup> Ágæta lýsingu á þróunarsamvinnu Íslendinga má finna í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í mars, 2014, og hér er ekki reynt að endurtaka hana.

<sup>7</sup> Tvíhliða þróunarhjálp er aðstoð eins ríkis við annað, hvort sem um er að ræða beina aðstoð eða framlag í gegnum aðra aðila. Ef féð er eyrnamerkt ákveðnu landi, þá er um tvíhliða aðstoð að ræða, hvort sem fénu er veitt í gegnum ÞSSÍ, stofnun Sameinuðu þjóðanna eða borgarasamtök. Fjölþjóðleg þróunarsamvinna er þegar ríki veitir fé til alþjóðastofnunar án skuldbindinga um hvaða land eigi að njóta aðstoðarinnar.

<sup>8</sup> Rétt er að hafa í huga að tölur frá 2013 eru að því leiti afbrigðilegar hvað Ísland varðar að það ár hækkuðu framlög til þróunarsamvinnu verulega og framlögum var ekki endilega dreift í sömu hlutföllum og áður.

Skoðum samt fyrst hverjir gefa hlutfallslega mest og hverjir minnst.<sup>9</sup>

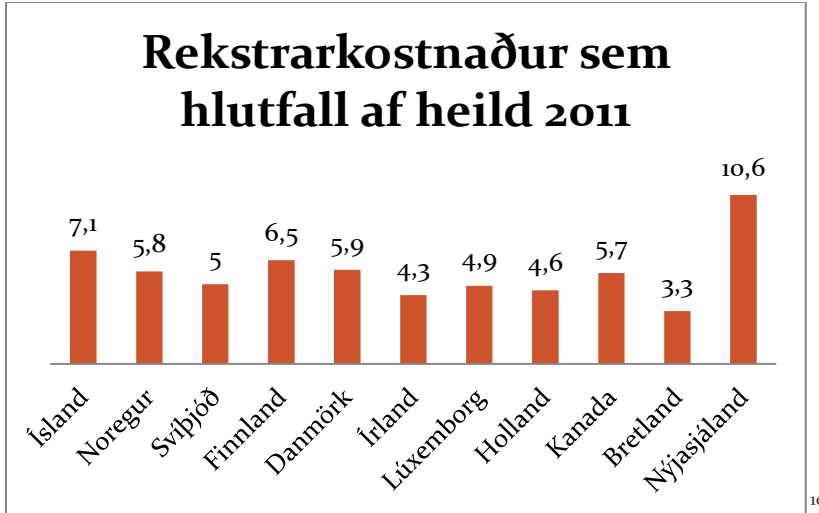


## REKSTRARKOSTNAÐUR

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

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

<sup>9</sup> Sjá skýrslu DAC fyrir 2013: <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>



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

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

Í framlögum til alþjóðastofnana, félagasamtaka og annarra aðila eru falin töluverð rekstrarútgjöld, sem eru mismunandi eftir stofnunum. Í kjarnaframlögum til alþjóðastofnana er rekstrarkostnaður ekki skráður sérstaklega heldur kemur hann fram í ársreikningum stofnananna. Hins vegar er reiknaður rekstrarkostnaður af framlögum til eyrnamerktra verkefna. Þá er tekin ákveðin prósent af framlögum, oftast 7 – 13% í tilfelli stofnana SP, til reksturs höfuðstöðva viðkomandi stofnunar. Það sama á við um borgarasamtök, sem fá að taka hlutfall af framlögum til rekstrarkostnaðar (3% af verkefnum sem framkvæmd eru í gegnum alþjóðastofnanir, 10% af verkefnum sem félögin sjálf standa að).

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

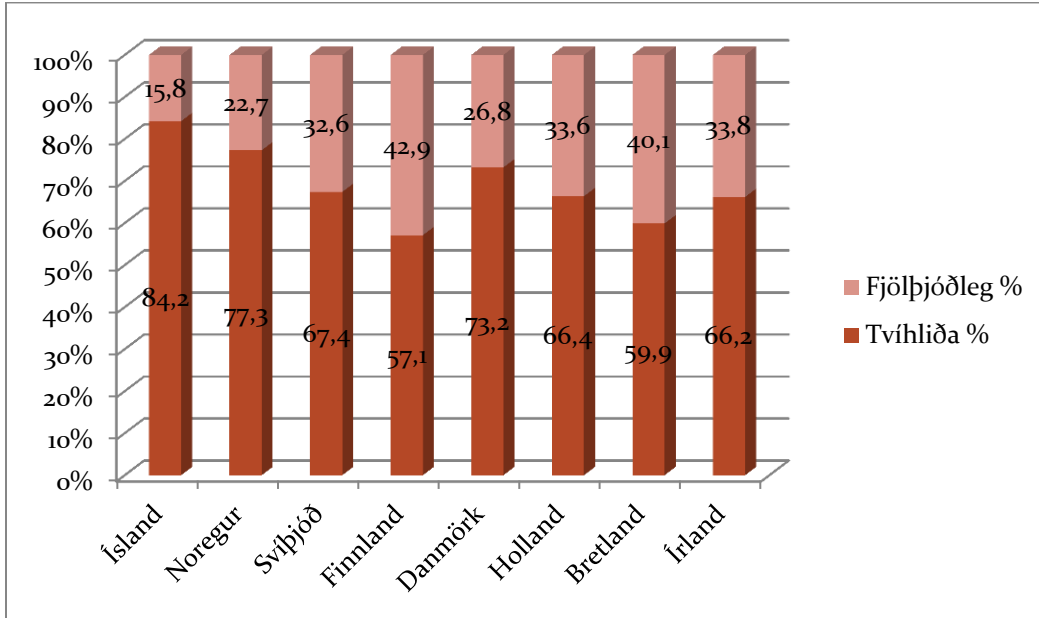
#### TVÍHLIÐA OG FJÖLÞJÓÐLEG (MARGHLIÐA) SAMVINNA

Á árinu 2013 varði íslenska ríkið alls 4,3 milljörðum króna til þróunarsamvinnu, eða rúmlega 35 milljónum Bandaríkjadala. Þar af fóru 30 milljónir dala til tvíhliða aðstoðar og 5,5 milljónir til fjölþjóðlegrar aðstoðar. Með öðrum orðum, þá fóru 84% til skilgreindra

<sup>10</sup> Tölurnar í töflunni koma fram í samantekt ráðuneytisins.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

landa og einungis 16% í fjölþjóðlega (eða marghliða), aðstoð. Fjölþjóðleg framlög Íslands eru því töluvert undir meðaltali DAC ríkjanna<sup>11</sup>, sem nam 31% árið 2013.<sup>12</sup>



Rétt er að taka fram að á árinu 2012 nam fjölþjóðleg aðstoð Íslands 19% og 2011 nam hún 22%<sup>13</sup>. Veruleg hækkun framlaga 2013 fór, sammkvæmt þessum samanburði, fyrst og fremst til tvíhliða aðstoðar og hækkaði því hlutfall hennar. Þá skal einnig haft í huga að hér er farið eftir skilgreiningu DAC á tvíhliða og fjölþjóðlegri aðstoð, en sammkvæmt henni hafa framlög Íslands til einstakra verkefna alþjóðastofnana verið skráð sem tvíhliða aðstoð.

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

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

<sup>11</sup> Aðildarríki þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC)

<sup>12</sup>

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

<sup>13</sup> Sjá bls. 22, DAC Special Reveiw: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Iceland%20Special%20Review.pdf>



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

sem njóta mestra framlaga Íslendinga eru UN WOMEN, UNICEF, UNRWA, OCHA, UNDP, FAO, UNFPA og UNHCR.<sup>14</sup>

### LANDFRÆÐILEG SKIPTING

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

Ætla mætti að mikill meirihluti tvíhliða framlaga Íslands til einstakra landa rynni til samstarfslanda ÞSSÍ, þar sem Íslendingar halda úti sendiráðum og reka umfangsmikið hjálparstarf. Svo er þó ekki. Á árunum 2010-2011<sup>15</sup> fór minnihluti framlaga til þessara þriggja landa (38%) og einungis helmingur tvíhliða framlaga Íslendinga fór til allra fimm áherslulanda. Jafnvel þó að tekin séu 10 helstu viðtökulönd Íslendinga þá ná þau einungis upp í 63% heildarframlaga, sem þýðir að 47% framlaganna fara annað, þar á meðal til skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna.

Almennt samkomulag er um það meðal ríkja heims að beina beri sem mestu þróunarfé til fátækustu ríkjanna, Least Developed Countries eða LDC. Rúmlega helmingur framlaga Íslands fer til þessara ríkja en til samanburðar þá er meðaltal OECD/DAC ríkjanna að þessu leyti 47%. Ísland telst því standa sig vel við að koma fénu til þeirra landa þar sem þörfin er mest þó að gera megi enn betur.

### FRAMLÖG EFTIR STEFNU

Stefna Íslands kemur fram í þróunarsamvinnuáætlun, líkt og áður er getið. Áherslumál Íslands eru fiskimál, orkumál, menntun, heilbrigðismál, stjórnarfar, endurreisn, jafnréttismál og umhverfismál.

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

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu<sup>16</sup> þá hefur gengið ágætlega að fylgja þessari stefnumörkun. Þannig eru útgjöld til orku og fiskimála rúmlega þriðjungur af framlögum

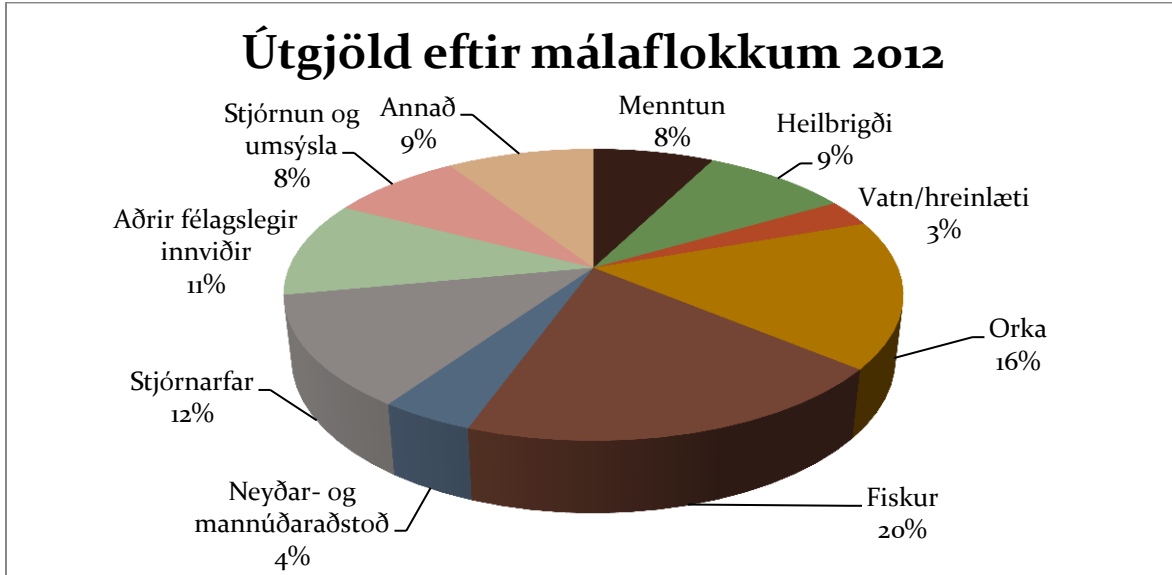
---

<sup>14</sup> Sjá útskýringar á skammstöfunum aftast í skýrslunni.

<sup>15</sup> DAC Special Review bls. 24: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Iceland%20Special%20Review.pdf>

<sup>16</sup> Tölurnar sem liggja að baki töflunni er að finna í upplýsingum utanríkisráðuneytisins til DAC fyrir árið 2012.

Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Spurningin er kanski hvort áherslumálin eigi að vera svona mörg miðað við upphæð framlaga.



#### HÁSKÓLAR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Á ÍSLANDI

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

#### NEYÐARAÐSTOÐ

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

### FRIDARGÆSLA - LIÐVEISLA

Lög um íslensku friðargæsluna<sup>17</sup> frá 2007 heimila utanríkisráðuneytinu að “taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda borgaralega sérfræðinga til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni.” Á árinu 2013 voru alls 12 stöður borgaralegra sérfræðinga á vettvangi kostaðar samkvæmt þessum lögum. Þar af gegndu konur 7,5 stöðum og karlar 4,5. Flestir sérfræðinganna störfuðu í Mið-Austurlöndum, Afganistan og Afríku.

Þrátt fyrir heiti laganna hafa þau að mestu verið notuð til að senda íslenska sérfræðinga til starfa fyrir ýmsar alþjóðastofnanir, bæði á ófriðar- og spennusvæðum og við almenna mannúðaraðstoð. Til þess sem fellur undir friðargæslu og uppbyggingu var varið 154 milljónum króna árið 2013.

### BORGARASAMTÖK

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

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

### ALÞJÓÐABANKINN

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

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

---

<sup>17</sup> <http://www.althingi.is/lagas/143a/2007073.html>

## ÁLYKTANIR

- Eins og sjá má af ofangreindu þá sker Ísland sig frá öðrum líkt-þenkjandi OECD ríkjum að ýmsu leyti. Hlutfallslegt heildarframlag til þróunarsamvinnu er mun minna en annarra; fer næst Kanada en er langt á eftir norrænu ríkjunum og þeim Evrópuríkjum sem Íslendingar hafa mest samskipti við á þessu sviði.
- Þá eru framlög íslenska ríkisins í gegnum borgarasamtök miklu minni en annarra. Samkvæmt áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem Alþingi hefur samþykkt, er ætlunin að veita upp í 8% þróunarfjár í gegnum félagasamtök á ári frá árinu 2014. Á árinu 2013 var þessi tala 6,4%. Flest hinna ríkjanna sem skoðuð voru veita í kringum 20% til félagasamtaka og allt upp í 29% í tilviki Írlands. Sjá nánar í kafla um borgarasamtök.
- Ísland er sömuleiðis með heldur lægra hlutfall marghliða, eða fjölþjóðlegrar, aðstoðar. Þessi framlög eru í kringum fimmtungur hér en nálgast þriðjung í samanburðarlöndunum. Hér er um að ræða framlög til alþjóðastofnana, sem ekki eru eyrnamerkt ákveðnum verkefnum.
- Ísland leggur hlutfallslega minna fé í neyðaraðstoð en nágrannaríkin og leggur því meiri áherslu á verkefni í langtíma þróunarsamvinnu.
- Eins og tölurnar bera með sér fylgja stjórnvöld ágætlega stefnumörkun í málaflokkum við úthlutun framlaga.

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Í þróunarsamvinnuáætlun 2015-2018 verði sett fram áætlun um hæga en stöðuga aukningu framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á næstu árum.**
  - a. Mikilvægt er að sterkur pólitískur vilji sé til að fylgja áætluninni. Skarpar hækkningar sem síðar eru dregnar til baka skapa stjórnunarvanda.
2. **Framlögum til tvíhliða þróunarsamvinnu verði stýrt ennþá meir til skilgreindra áhersluverkefna og -landa og skoðað hvort hægt sé að fækka þeim.**
  - a. Greinarmunur gerður á tvíhliða þróunarsamvinnu og neyðaraðstoð; hægt er að afmarka tvíhliða þróunarsamvinnu landfræðilega en neyðaraðstoð þarf að vera sveigjanlegri.
3. **Dregið verði úr framlögum til eyrnamerktra verkefna alþjóðastofnana (sjá nánar í kafla um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu).**

#### 4. Skipulag og framkvæmd: Ráðuneyti eða stofnun?

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

Opinber þróunaraðstoð Íslendinga átti sér samt aðdraganda í starfi einstaklinga og borgarasamtaka. Íslenskir kristniboðar sinntu hjálparstarfi í Kína snemma á 20. öld. Ólafur Ólafsson kristniboði, sem fór til Kína 1921 og var þar í fjórtán ár, lagði höfuðáherslu á að kenna ómenntuðu fólki að lesa.<sup>18</sup> Nú, tæpri öld síðar, er menntun enn eitt af höfuðviðfangsefnum íslenskrar þróunarsamvinnu.

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

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

Upphafið má rekja til stofnunar Sameinuðu þjóðanna 1945 með háleitum hugsjónum um alþjóðlega samhjálp í kjölfar eyðileggingar heimstyrjaldarinnar síðari. Það sama ár var Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP (FAO) stofnuð og árið eftir hófu Alþjóðabankinn og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn starfsemi. Frakkar og Bretar komu upp stofnunum til að standa að efnahagsuppbyggingu í nýlendum. Marshall aðstoðin 1948 fól í sér gífurleg fjárframlög frá Bandaríkjunum til uppbyggingar í Evrópu. Á sama ári var Alþjóða heilbrigðismálastofnunin sett á laggirnar.

Á sjöunda áratugnum fór þróunaraðstoð að taka á sig þá mynd sem við sjáum í dag og opinber aðstoð við fátækar þjóðir var ekki talin vera fyrst og fremst á ábyrgð gömlu nýlenduveldanna. Þá fóru til dæmis Norðurlöndin farin að láta til sín taka með veigameiri hætti en fyrr. Þróunarsamvinnustofnun var stofnuð í Svíþjóð 1961 og fékk nafnið SIDA 1965. NORAD í Noregi var komið á fót árið 1962. Danir, sem veittu sinni þróunarhjálp í gegnum Sameinuðu þjóðirnar að langmestu leyti á sjötta áratugnum, stofnuðu DANIDA 1962 (nafnið kom reyndar til ári síðar) til að sinna tvíhliða þróunaraðstoð. Í Finnlandi var

---

<sup>18</sup> Stefán Ólafsson, 1985, Með kínverskum einkennum: Íslendingar í Kína á öndverðri 20. öld og viðhorf þeirra til kristniboðs

skipuð nefnd um þróunaraðstoð 1966 og árið 1972 varð til sérstök þróunaraðstoðardeild í utanríkisráðuneytinu. Annars staðar var þróunin svipuð; í Hollandi var settur sérstakur þróunarmálaráðherra 1965; í Kanada var þróunarskrifstofa stofnuð 1961 og gerð að stofnuninni CIDA árið 1968 og IrishAid var stofnuð á Írlandi 1974. Þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) var stofnuð 1960 til að samhæfa alþjóðlega þróunarhjálp.

#### *Skipulagið skoðað*

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

Í nóvember 1990 var skipuð nefnd til að gera tillögur um framtíðarskipan þróunaraðstoðar Íslendinga. Starfshópur embættismanna fór yfir skýrslu nefndarinnar og á grundvelli hennar lagði hópurinn fram tillögur í desember 1992 sem gerðu ráð fyrir því að yfirstjórn allar þróunarsamvinnu flyttist í utanríkisráðuneytið en ÞSSÍ legðist niður.<sup>19</sup> Í staðinn fyrir stjórn stofnunarinnar kæmi þróunarsamvinnuráð skipað fulltrúum tilnefndum af ráðherrum, frjálsum félagasamtökum og opinberum aðilum sem standa að þróunaraðstoð. Þróunarsamvinnuskrifstofa ráðuneytisins færi með yfirstjórn málaflokksins en þróunarverkefni yrðu framkvæmd af ýmsum ríkisstofnunum, einkafyrirtækjum og frjálsum félagasamtökum eftir eðli verkefna. Tillagan komst ekki til framkvæmda.

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

Næstu stóru skýrslu um þróunarsamvinnu Íslands skrifar Þorsteinn Ingólfsson sendiherra fyrir utanríkisráðherra fjórum árum síðar og var hún lögð fram á Alþingi vorið 2007. Í þeirri skýrslu voru settar fram tvær leiðir við framtíðarskipan þróunarsamvinnamála íslenska ríkisins. Leið 1 var fullur samruni ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins og stofnun þróunarsamvinnusviðs innan ráðuneytisins. ICEIDA heitið yrði áfram notað sem eins konar vörumerki líkt og gert er með DANIDA í Danmörku. Leið 2 var að ÞSSÍ starfaði sem

<sup>19</sup> Skjal í skjalageymslu utanríkisráðuneytisins, Greinargerð starfshóps ríkisstjórnar um þróunaraðstoð. Erindisbréf hópsins er dagsett 26. október 1992.

sjálfstæð undirstofnun með skilgreint verksvið. Öll stefnumótun yrði á verksviði utanríkisráðuneytisins og hlutverk ÞSSÍ yrði framkvæmd tvíhliða samstarfs í samstarfslöndum. Niðurstaða skýrslunnar var að leggja til að leið 1 yrði farin.

Viðbrögð ÞSSÍ við þessum tillögum voru hávær og kröftug. Sighvatur Björgvinsson framkvæmdastjóri hennar mótmælti bæði niðurstöðu skýrslunnar og meintum skorti á samráði. Framundan voru þingkosningar og málið dagaði uppi á Alþingi.

#### *Stofnunin færð nær ráðuneytinu*

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

Þann 1. október, 2008, tóku gildi lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands<sup>20</sup> sem byggð voru á skýrslu Sigurbjargar. Það var í fyrsta sinn sem heildstæð lög voru sett um alla þróunarsamvinnu Íslands, bæði tvíhliða og fjölbjóðlega. Ýmis nýmæli voru í lögunum. Þannig var utanríkisráðherra falið að leggja fram, annað hvert ár, tillögu til þingsályktunar á Alþingi um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn. Þá var stefnumótunarhlutverk utanríkisráðherra varðandi alla þætti hennar skýrt skilgreint. Með lögunum féllu fyrri lög um ÞSSÍ úr gildi. Hins vegar héldu lög um íslensku friðargæsluna gildi sínu (sjá umfjöllun um friðargæsluna annars staðar í skýrslunni). Ný skipan þróunarsamvinnu eflði hlutverk Alþingis á sviði þróunarsamvinnu, greiddi götu borgarasamtaka að samstarfi við stjórnvöld og opnaði nýjan vettvang þeirra aðila sem hafa reynslu og þekkingu á málefnum til áhrifa á stefnu stjórnvalda.

Stjórn ÞSSÍ var lögð niður, í samræmi við ráðleggingar Sigurbjargar, en í stað hennar ákvað Alþingi að skipa svokallaða þróunarsamvinnunefnd, sem í eru fulltrúar kjörnir af Alþingi. Nefndarmönnum þykir þeir hafa óljóst hlutverk og fundir hennar hafi einkennst

<sup>20</sup> <http://www.althingi.is/dba->

[bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/lagas/143a/2008121.html&leito=l%F6g\olag\olaga\olaganna\olagar\olagarins\olagi\olaginu\olagi%F0\olags\olagsins\olegi\olegina\oleginum\olegir\olegirnir\ol%F6g\ol%F6gin\ol%F6ginn\ol%F6gum\ol%F6gunum\ol%F6gur\ol%F6gurinn\oum\o%FEr%F3unarsamvinnu\o%FEr%F3unarsamvinna\o%FEr%F3unarsamvinnan\o%FEr%F3unarsamvinnanna\o%FEr%F3unarsamvinnu\o%FEr%F3unarsamvinnunum\o%FEr%F3unarsamvinnuna\o%FEr%F3unarsamvinnunnar\o%FEr%F3unarsamvinnunni\o%FEr%F3unarsamvinnunum\o%FEr%F3unarsamvinnur\o%FEr%F3unarsamvinnurnar#word1](http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/lagas/143a/2008121.html&leito=l%F6g\olag\olaga\olaganna\olagar\olagarins\olagi\olaginu\olagi%F0\olags\olagsins\olegi\olegina\oleginum\olegir\olegirnir\ol%F6g\ol%F6gin\ol%F6ginn\ol%F6gum\ol%F6gunum\ol%F6gur\ol%F6gurinn\oum\o%FEr%F3unarsamvinnu\o%FEr%F3unarsamvinna\o%FEr%F3unarsamvinnan\o%FEr%F3unarsamvinnanna\o%FEr%F3unarsamvinnu\o%FEr%F3unarsamvinnunum\o%FEr%F3unarsamvinnuna\o%FEr%F3unarsamvinnunnar\o%FEr%F3unarsamvinnunni\o%FEr%F3unarsamvinnunum\o%FEr%F3unarsamvinnur\o%FEr%F3unarsamvinnurnar#word1)

af kynningum embættismanna. Mörgum viðmælendum skýrsluhöfundar þykir nefndin tilgangslítill og starf hennar ófullnægjandi.

Heldur meiri sátt er um störf samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem var einnig komið á laggirnar samkvæmt lögnum 2008. Þar sitja fulltrúar í þróunarsamvinnunefnd, félagasamtaka, atvinnulífs og háskólasamfélagsins. Þó að þeir fundir hafi sömuleiðis einkennst nokkuð af kynningum embættismanna þá fara einnig fram umræður sem skila sér í formi bréfs frá formanni nefndarinnar til utanríkisráðherra. Fulltrúar í ráðinu hafa hins vegar frá upphafi haft áhyggjur af veikni hlutverki ráðsins við stefnumótun í málaflokknum, enda er eingöngu gert ráð fyrir tveimur fundum á ári. Það kom síðast saman í mars, 2013.

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

#### STARF UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS AÐ ALÞJÓÐLEGRI ÞRÓUNARSAMVINNU

Umræður um þróunarsamvinnu á Íslandi hverfast gjarnan um starfsemi ÞSSÍ. Það gleymist að 60% fjár til málaflokksins fara í gegnum utanríkisráðuneytið, sem heldur utan um fastaframlög og verkefnaframlög til alþjóðastofnana, samstarf við Alþjóðabankann, framlög til Háskóla Sameinuðu þjóðanna, framlög til félagasamtaka, lán á starfsmönnum til alþjóðastofnana, friðargæslu, neyðar- og mannúðaraðstoð og heildarstefnumótun og umsjón þróunarsamvinnu.

#### *Hagsmunagæsla fyrstu 50 árin*

Þó að ÞSSÍ hafi alla tíð heyrt undir utanríkisráðuneytið var stofnunin samt frá upphafi afar sjálfstæð í vinnubrögðum. Stærsta aðkoma ráðuneytisins að þróunarmálum voru framlög til fjölþjóðastofnana, einkum stofnana Sameinuðu þjóðanna. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið fór þó lengst af með framlög Íslands til Alþjóðabankans og Alþjóðaframfarastofnunarinnar. Þegar upp kom alþjóðleg neyð veitti ríkisstjórnin stundum framlög í gegnum stofnanir Sameinuðu þjóðanna eða Rauða krossinn að tillögu utanríkisráðherra.

Starf utanríkisráðuneytisins fyrstu 50 starfsár þess snerist fyrst og fremst um hagsmunagæslu fyrir Ísland á alþjóðavettvangi. Í yfirgripsmiklu riti Péturs J. Thorsteinssonar um íslenska utanríkisþjónustu frá upphafi til 1990 kemur orðið þróunarsamvinna, eða þróunaraðstoð, hvergi fyrir í atriðisorðaskrá en fjallað er um „norður-suður vandamálið“ á tveimur blaðsíðum af alls 1436. Skipan forsætisráðherra á nefnd til að gera tillögur um framtíðarskipan þróunaraðstoðar 1990 og skýrsluskrif Jónasar Haralz fyrir utanríkisráðherra 1996/7 bera þó vott um áhuga á því bæði að auka framlag Íslendingra til fátækra þjóða og finna viðunandi skipulag á því starfi.



### Áhersla á Alþjóðabankann

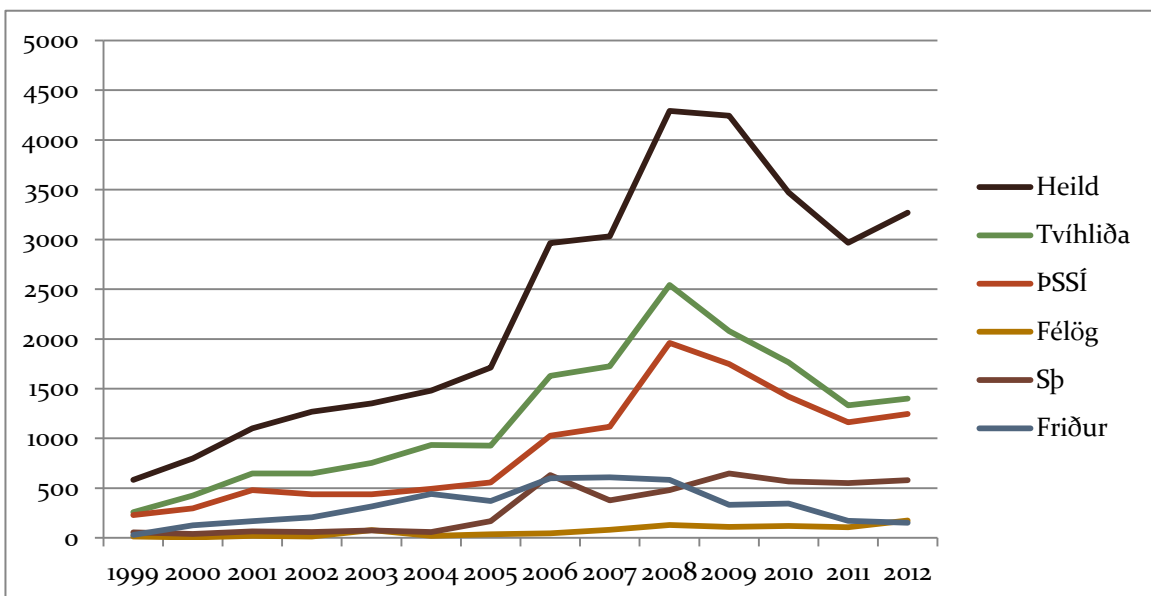
Árið 1998 var tekin ákvörðun um framboð Íslands til öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Þá fóru framlög til þróunarsamvinnu að hækka og vaxandi þyngd færðist í starf utanríkisráðuneytisins að málaflokknum. Árið 2003 tók Ísland sæti í stjórn Alþjóðabankans fyrir hönd Norðurlandanna og Eystrasaltsríkja til þriggja ára, sem það hafði áður gert, en ákvað hins vegar í fyrsta sinn að taka að sér það viðamikla samræmingarhlutverk sem stjórnarþátttökunni fylgir. Settur var á fót fimm manna starfshópur innan ráðuneytisins til að sinna samstarfinu. Starfið innan bankans snýst meira eða minna um þróunarsamvinnu og í tengslum við samskiptin á þeim vettvangi fór þekking starfsmanna utanríkisráðuneytisins á þróunarsamvinnu að aukast til muna.

Þegar Alþjóðabankinn ákvað að draga sig út úr stuðningi við sjávarútvegsverkefni risu Íslendingar upp. Fulltrúar Íslands börðust strax gegn áformum bankans og voru í því efni samferða þróunarríkjum, sem höfðu hagsmuni af sjávarútvegi. Upp úr þessu varð til PROFISH verkefnið um sjálfbærar fiskveiðar árið 2005, sem Ísland tekur þátt í. Markmið verkefnisins er að styðja fátæka fiskimenn og fiskverkafólk í þróunarlöndunum. Óháð mat á verkefninu frá 2009<sup>21</sup> segir að með því hafi Alþjóðabankinn endurvakið trúnaðartraust sitt í geiranum og leitt í ljós mikla þörf fyrir sérfræðiþekkingu í fiskimálum. Þáttur Íslendinga í að endurverkja áhuga bankans á aðstoð við fiskimenn og fiskverkafólk sýnir hvaða tækifæri lítil þjóð hefur til áhrifa, til góðs, þegar hún leggur áherslu á geira þar sem hún hefur eitthvað fram að færa.

Það sama má segja um jarðhitamál. Á vettvangi ESMAP orkuáætlunar Alþjóðabankans hefur Ísland haft forystu fyrir áherslu á jarðhita. Gott dæmi um það er að bankinn tilkynnti um alþjóðlega þróunaráætlun í jarðhitamálum á ráðstefnu í Reykjavík 6. mars, 2013. Þegar saman koma öflugt málefnum starf og vilji til framkvæmda, í formi fjármangs og fólks, þá er hægt að ná verulegum árangri.

### Framlög in hækka

Strax upp úr aldamótum fóru framlög Íslands til þróunarhjálp að hækka verulega. Hækkarnar áttu sér stað á öllum sviðum, tvíhliða og marghliða, til ÞSSÍ og til borgarasamtaka. Þróunina má sjá á meðfylgjandi mynd (framlög í milljónum króna).<sup>22</sup>



Myndin sýnir vel hina miklu hækkun sem varð á framlögum upp úr 2004 og fram að hruni, þegar þau lækkuðu á ný. Hún sýnir líka hvernig hækkun framlaga var misjöfn eftir málaflokkum. Þannig jukust tvíhliða framlög verulega, einkum í gegnum ÞSSÍ (á myndinni sýnir græna línan samtölu tvíhliða aðstoðar, það er bæði framlög í gegnum ÞSSÍ og tvíhliða aðstoð í gegnum fjölþjóðastofnanir). Á myndinni má sömuleiðis sjá að framlög til stofnana SP hækka í kringum miðjan síðasta áratug en framlög til friðaruppbyggingar lækka í kringum 2007. Þó að framlög til borgarasamtaka hafi hækkað nokkuð í kringum 2006 þá eru þau svo lág í samanburði við önnur framlög að hækkunin virðist á myndinni vera tiltölulega lítil.

Upp úr 2004 má segja að þáttaskil hafi orðið í aðkomu utanríkisráðuneytisins að alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Áætlanir voru gerðar um stórfellda hækkun framlaga. Sett var fram heildarsýn stjórnvalda í málaflokknum með Stefnumiðum Íslands í þróunarsamvinnu 2005-2009.<sup>23</sup> Stefnumiðin náðu jafnt til tvíhliða aðstoðar, þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi, neyðaraðstoðar sem og aðkomu Íslands að friðaruppbyggingu. Sett var fram sýn á fjórar meginstoðir íslenskrar þróunarsamvinnu, sem voru:

- Mannauður, jafnrétti og efnahagsleg þróun
- Lýðræði, mannréttindi og stjórnarfar
- Friður, öryggi og þróun
- Sjálfbær þróun

Um sama leyti stórhækkuðu framlög til einstakra verkefna ýmissa undirstofnana Sameinuðu þjóðanna. Meðal slíkra verkefna má nefna baráttu UNFPA gegn fistúlu, mænuóttarverkefni WHO, framlag í sjóð gegn alnæmi, berklum og malaríu og framlag til tölvuleiks á vegum WFP. Áður höfðu slík verkefni verið fá og hvert fjórframlag af mjög skornum skammti. Á svipuðum tíma færðist sömuleiðis í aukana að fólk sé lánað til starfa á vegum alþjóðastofnana.

Stór verkefni sem Ísland tók að sér vegna ófriðar í gömlu Júgóslavíu, Afganistan og Sri Lanka urðu til þess að framlög hækkuðu verulega til enduruppbyggingar á ófriðarsvæðum. Íslenska friðargæslan tók að sér vaxandi hlutverk í Bosnía, Kósóvó, Sri Lanka og Afganistan. Á árinu 2007 störfuðu samtals 74 einstaklingar í langtímaverkefnum fyrir friðargæsluna í alls 30 stöðum. Frá 2003 tók Ísland þátt í verkefnum undir stjórn NATO í Afganistan, meðal annars í svokölluðum héraðsuppbyggingarsveitum (Provincial Reconstruction Teams, PRTs). Í kjölfar sjálfsmorðsárásar á íslenska friðargæsluliða í Kabúl árið 2004 vöknudu ágengar spurningar um hversu skynsamlegt væri af herlausri þjóð að senda vopnaða menn í einkennisbúningum á átakasvæði, þó undir friðargæsluhatti væri. Árið 2006 voru jeppasveitirnar kallaðar heim og áherslum breytt. Þó voru í Afganistan Íslendingar í 13-15 stöðugildum á árinu 2007. Þátttaka Íslendinga í Norræna friðareftirlitinu á Sri Lanka jókst verulega eftir 2006, þegar starfsmenn hinna norrænu ESB-ríkja

<sup>23</sup> [http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Stefnumid\\_ISL.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Stefnumid_ISL.pdf)

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

(Finnlands, Svíþjóðar og Danmerkur) hrökkluðust burt en eftir urðu Norðmenn og Íslendingar.

Fram að árinu 2008 voru fjárveitingar til borgarasamtaka einkum í tengslum við náttúruhamfarir og lítið skipulag á þeim. Þá var komið upp verkferlum í kringum umsóknir fyrir verkefni, bæði á sviði neyðar- og mannúðaraðstoðar og þróunarsamvinnu. Fram á þetta ár voru tveir umsóknargluggar á ári, að vori og hausti, en félagasamtökum var tilkynnt að einungis yrði einn umsóknargluggi árið 2014.

Auk áherslunnar á Afganistan, sem fyrr er nefnd, leggur utanríkisráðuneytið áherslu á stuðning við ýmsa aðila í Palestínu. Bæði hefur fólk verið lánað til ýmissa stofnana Sameinuðu þjóðanna sem starfa á herteknum svæðum Ísraela og fjárhagsstuðningur verið veittur til einstakra verkefna. Ráðuneytið styrkti sömuleiðis umsjón sína með háskólum Sameinuðu þjóðanna, sem eru, sem fyrr segir, fjórir á sviði sjávarútvegs, jarðhita, landgræðslu og jafnréttis.

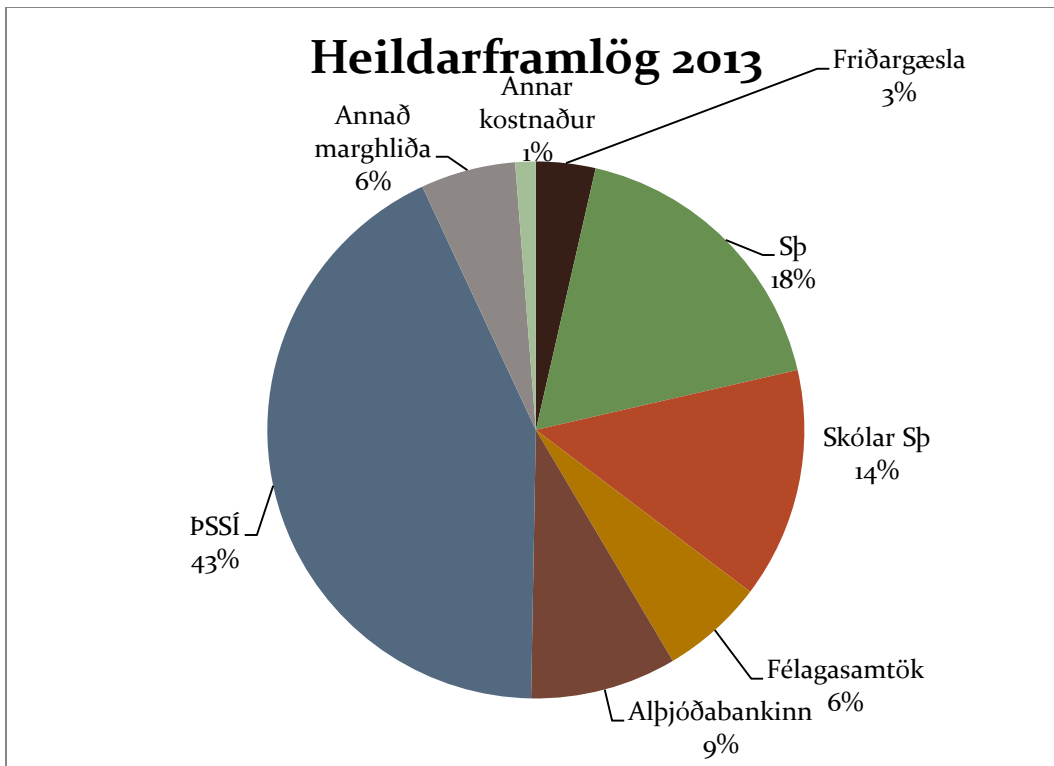
Mikil framför varð með lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2008. Lögin voru sett í kjölfar greinargerðar Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur til utanríkisráðherra. Með þeim var áréttað að utanríkisráðherra færi með yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Kveðið var á um að hann skyldi annað hvert ár leggja fyrir Alþingi fjögurra ára áætlun í málaflokknum í formi tillögu til þingsályktunar. Með því móti kemur Alþingi formlega að stefnumótun þróunarsamvinnu til lengri tíma, það er lengur en til eins árs í senn þegar fjárlög eru afgreidd. Tiltekið er í lögum að meginmarkmið með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands sé: „að styðja viðleitni stjórnvalda í þróunarlöndum til að útrýma fátækt og hungri, stuðla að efnahags- og félagslegri þróun, þ.m.t. mannréttindum, menntun, bættu heilbrigði, jafnrétti kynjanna, sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Það heyrir einnig til markmiða þessara að tryggja öryggi á alþjóðavettvangi, m.a. með því að stuðla að friði og gæta hans, vinna að uppbyggingu og gæslu friðar og veita mannúðar- og neyðaraðstoð þar sem hennar er þörf.“

### *Framlög til þróunarsamvinnu 2013<sup>24</sup>*

Eins og sjá má á meðfylgjandi töflu þá fer utanríkisráðuneytið með um 57% útgjalda til þróunarsamvinnu. Afar mismunandi er þó hversu nána aðkomu ráðuneytið á að framkvæmdinni.

---

<sup>24</sup> Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál, mars 2014



#### Starfsemin nú

Nú starfa sjö manns á þróunarsamvinnuskrifstofu í sex og hálfu stöðugildi. Skrifstofustjórnin er sendiherra gagnvart Palestínu, Mósambík, Malaví og Úganda, situr í stjórnnum Jafnréttisskólans, Sjávarútvegsskólans og Landgræðsluskólans, stýrir stefnumótun vegna þróunarsamvinnu í heild sinni og kemur að fjárlagagerð vegna hennar, er ábyrgur fyrir málaflöknum í heild sinni gagnvart ráðherra og er tengill ráðuneytisins gagnvart ÞSSÍ og hefur eftirlit með stofnuninni fyrir hönd ráðuneytisins. Meðal verkefna annarra starfsmanna má nefna: Íslensku friðargæsluna, kosningaeftirlit, málefni Alþjóðabjörgunarsveitarinnar, samráð um Afganistan, samstarf um þróunarsamvinnu á vettvangi OECD/DAC, umsýslu í kringum útsenda starfsmenn til ýmissa stofnana Sameinuðu þjóðanna, málefnavinnu vegna framlaga til alþjóðastofnana, umsjón með háskólum SP á Íslandi, eftirfylgni með tvíhliða samstarfsverkefnum með Alþjóðabankanum, skýrslugerð til Alþingis, samskipti við einkageirann í tengslum við þróunarsamvinnu, umsjón viðbragðslista, umsjón neyðaraðstoðar, samstarf með borgarasamtökum og meðferð umsókna þeirra, málefnastarf vegna jafnréttis- og umhverfismála og svo framvegis.

Eins og ráða má af upptalningunni, sem þó inniheldur einungis hluta verkefnanna, er mikið álag á starfsfólki þróunarsamvinnuskrifstofu. Kvöld- og helgarvinna er algeng. Hver starfsmaður heldur utan um marga málaflökka og töluverður hluti starfa er unninn undir verulegri tímapressu.

Eitt algengasta umkvörtunarefni þeirra sem áttu í samskiptum við ráðuneytið vegna alþjóðlegs hjálparstarfs á árum áður voru hinar öru mannabreytingar sem þar urðu. Ófáir viðmælendur nefndu að mannabreytingar hefðu stundum verið svo örar að vart væru þeir búnir að kynna sín mál fyrir einum manni fyrr en hann væri farinn og nýr kominn í staðinn. Þetta getur verið afar óþægilegt í málaflokkum sem eru í stöðugri þróun og þar sem getur þurft að taka skjótar ákvarðanir á grundvelli þekkingar á viðkomandi málefnum og helstu samstarfsaðilum heima og á alþjóðavettvangi. Minni tilfærslur fólks hafa verið að undanfögnu.

#### *Hver gerir hvað?*

Samkvæmt lögnum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands frá 2008 er verkaskiptingin milli ráðuneytis og ÞSSÍ sú að ráðuneytið annast marghliða (fjölpjóðlega) þróunarsamvinnu en ÞSSÍ tvíhliða þróunarsamvinnu. Í þessari verkaskiptingu felast þó túlkunaratriði. Í gr. 5 og 6 er vísað í þróunarsamvinnuáætlun og, hvað varðar ÞSSÍ, nánari ákvörðun ráðuneytisins. Samkvæmt skilgreiningu OECD/DAC flokkast flest verkefni, sem framkvæmd eru af alþjóðastofnunum í tilteknum löndum, sem tvíhliða verkefni. Samkvæmt lagatextanum mætti halda að slík verkefni ættu eðlilega heima hjá ÞSSÍ en í raun fer ráðuneytið með þau. Hér ber að taka fram að lögin voru samin áður en Ísland gekk í DAC.

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

#### ÞRÓUN INN Í RÁÐUNEYTI

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

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

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

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

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

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

## STJÓRNKERFI ÞRÓUNARSAMVINNU

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

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

### Íslenskar stjórnarsýsluhefðir

Fyrstu áratugi Stjórnarráðs Íslands frá 1904 var stjórnarsýslan tiltölulega einföld í sniðum. Ráðherra og röklega tugur embættismanna tókst á við fremur einföld en stöðug verkefni.<sup>25</sup> Með setningu stjórnarráðslaganna árið 1969 var reynt að stemma stigu við útpennslu Stjórnarráðsins. Ráðuneytin voru tiltölulega lítil og þungamiðja fagþekkingar

### Tólf ráðleggingar DAC um stjórnkerfi þróunarsamvinnu

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

<sup>25</sup> Forsætisráðuneytið, 2010, Skýrsla nefndar um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

safnaðist fyrir í undirstofnunum. Stofnun ÞSSÍ var mjög í samræmi við þessar áherslur þó að stofnunin væri fámenn.

Þegar starfshópur embættismanna lagði til að ÞSSÍ yrði sameinað utanríkisráðuneytinu árið 1992 voru starfsmenn stofnunarinnar á Íslandi einungis tveir. Um svipað leyti var gerð tilraun til að efla stjórnunarhlutverk ráðuneytanna með því að innleiða greinaskipta stjórnsýslu, sem fékk heitið “Nýskipan í ríkisrekstri.” Tillagan um að ÞSSÍ myndi renna inn í ráðuneytið gengur í raun gegn nýskipaninni því samkvæmt henni voru stofnanir “enn eflar en ætlunin var að ráðuneytin hefðu áhrif á störf þeirra í gegnum ferli árangursstjórnunar sem kallaði á aukið stefnumótunar- og eftirlitshlutverk af hálfu ráðuneytanna.” Árið 2005 var sett reglugerð<sup>26</sup> um að ÞSSÍ tæki við verkefnum á “fjölpjöldlegum vettvangi” en hún kom aldrei til framkvæmda.

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

### *Helstu ráðleggingar um stjórnkerfi þróunarsamvinnu frá 1992 – 2008*

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

Skýrsla	Helstu tillögur	Framkvæmd
1992	Stofnuð skrifstofa þróunarmála í utanríkisráðuneyti og ÞSSÍ lagt niður	Ekki gert
1992	Framlög til þróunarmála verði 0,3-0,4% af þjóðarframleiðslu um aldamót	0,15% árið 2000
1992	Stofna fimm manna þróunarmálaráð	Ekki gert

<sup>26</sup>

<http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/aaod47377abc977400256ao90053ff91/3711c42ae77254620025709300360147?OpenDocument&Highlight=0,%C3%BEr%C3%B3unarsamvinnustofnun>



DRÖG TIL ATHUGASEMDA

1996	Ríkisendurskoðun minnir á tillögurnar frá 1992 og allar forsendur séu fyrir því að ráðast í breytingar <sup>27</sup>	Ekki gert
1997 <sup>28</sup>	ÞSSÍ verði áfram með tvíhliða verkefni	Gert
1997	Auknar fjárveitingar verði nýttar til verkefna í samstarfslöndum	Gekk að mestu eftir á næstu árum
1997	Áfram áhersla á sjávarútveg en litið til jarðhita og grunnþjónust ef framlög aukast verulega	Gekk að mestu eftir á næstu árum
1997	Auka samvinnu við félagasamtök	Gekk að nokkru eftir á næstu árum
2003	Spá um að skipulag þróunarsamvinnu „hneigist til sömu áttar“ og annars staðar á Norðurlöndum á næstu árum	Gekk að nokkru eftir á næstu árum
2003	Hærra hlutfall framlaga renni í gegnum félagasamtök	Gekk að nokkru leyti eftir á næstu árum
2003	Aukinn stuðningur við stofnanir SP sem vinna að þróunarsamvinnu	Gert
2003	Ísland gerist aðili að OECD/DAC	Gert 10 árum síðar
2003	Starfsemi háskóla SP aukin	Gekk að mestu eftir á næstu árum
2007	Reglugerð sett um að ÞSSÍ taki einnig við verkefnum á „fjölbjóðlegum vettvangi“ <sup>29</sup>	Ekki gert
2008	ÞSSÍ renni inn í þróunarsamvinnusvið utanríkisráðuneytis	Ekki gert
2008	ÞSSÍ verði áfram sjálfstæð stofnun en tengist betur utanríkisráðuneytinu	Gert
2008	Þróunarsamvinnusvið verði stofnað sem þriðja sviðið í utanríkisráðuneytinu	Gert
2008	Ísland verði aðili að OECD/DAC	Gert
2008	Samstarfsráð verði ráðherra til ráðuneytis um stefnumörkun	Gert
2008	Skipaður verði stýrihópur innan ráðuneytisins um þróunarsamvinnu	Gert
	Stefnt að dreifstýringu á framkvæmd þróunarsamvinnu	Ekki gert

<sup>27</sup> [http://www.ríkisendurskodun.is/de/skyrslur-radad-eftir-malaflokkum/utanrikismal.html](http://www.ríkisendurskodun.is/de/skyrslur-radad-efrir-malaflokkum/utanrikismal.html) (sjá skýrslu frá 1.5.1996, bls. 123)

<sup>28</sup> Skýrslan frá 1997 inniheldur ekki beinar tillögur en þó má finna ráðleggingar í ýmsum málum í texta hennar.

<sup>29</sup>

<http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/aaod47377abc977400256ao90053ff91/3711c42ae77254620025709300360147?OpenDocument&Highlight=0,%C3%BEr%C3%B3unarsamvinnustofnun>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

### UMDÆMISSKRIFSTOFUR ÞSSÍ Í AFRÍKU

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

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

### SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Töluverður munur er milli landa á því hvernig stjórnkerfi þróunarsamvinnu er byggt upp. Hér er farið yfir stöðuna í svokölluðum *Nordic Plus* löndum, sem hafa með sér töluverða samvinnu (Ísland er í hópnum), auk Lúxemborgar sem nálgast Ísland mest að stærð. Breytingar hafa átt sér stað undanfarin misseri í stýringu þróunarsamvinnu í framlagsríkjum. Þannig hafa stóru þróunarstofnunirnar CIDA í Kanada og AusAid í Ástralíu báðar runnið inn í utanríkisráðuneyti viðkomandi landa, líkt og fyrr er getið.

#### *Noregur*

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

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

#### *Svíþjóð*

Utanríkisráðuneytið markar stefnu og sinnir fjölbjóðlegri aðstoð.

SIDA er með tvíhliða verkefni og eyrnamerkt verkefni alþjóðastofnana. Aðrar stofnanir sinna verkefnum eins og liðveislum og neyðaraðstoð.

#### *Finnland*

Þróunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

*Danmörk*

Próunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

*Lúxemborg*

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

LuxDev er með tvíhliða aðstoð.

*Írland*

Próunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

*Bretland*

Próunarsamvinna er nær öll í sérstöku ráðuneyti, DfID.

*Holland*

Próunarsamvinna er í utanríkisráðuneytinu.

Þegar rætt er um mismunandi fyrirkomulag þróunarsamvinnu, bæði hér á landi og annars staðar, eru ýmis rök færð fyrir mismunandi útfærslum. Hér eru talin upp nokkur rök sem heyrst hafa til stuðnings því annars vegar að sérstök stofnun fari með framkvæmdina og hins vegar að hún sé í ráðuneyti. Ekki er hér tekin afstaða til einstakra staðhæfinga.

Rök fyrir því að sérstök stofnun fari með framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu

1. Fagþekking helst innan stofnunarinnar með starfsmönnum sem vinna að málaflöknum í langan tíma. Utanríkisráðuneytið (þetta á við um Ísland og önnur lönd) leggur áherslu á að ráða starfsmenn með góða almenna þekkingu þó að stundum sé einnig óskað eftir sérþekkingu á ákveðnum sviðum. Inn í stofnun eru hins vegar ráðnir sérfræðingar, á grundvelli auglýsinga, sem eiga von á að starfa lengi að málefnum og hafa því tækifæri til að mikillar sérhæfingar. Þetta er fólk sem helgar sig málefnum, fylgist með alþjóðlegum stefnum og straumum og getur unnið að þróunaraðstoð í samræmi við nýjustu hugmyndir í málaflöknum.
2. Flutningsskylda ráðuneytisins getur orðið til þess að sérþekking hverfi úr málaflöknum. Starfsmaður í þróunarverkefnum getur allt eins átt von á því að vera sendur í alls ótengt verkefni og sá sem leysir hann af hólmi gæti auðveldlega haft bakgrunn sem er þess eðlis að hann byrjar á núllpunkti. Flutningar eiga sér stað á um það bil fjögurra ára fresti þannig að reglulega er eins og verið sé að byrja upp á nýtt.
3. Framkvæmd opinberra verkefna er betur fyrir komið í sérstökum stofnunum en í ráðuneytum, sem aftur á móti einbeiti sér að stefnumörkun og eftirliti.
4. Hið diplómatiska metorðakerfi utanríkisráðuneytisins er ekki vel sniðið að starfsumhverfi tvíhliða þróunarsamvinnu.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

5. Ákvarðanataka gæti orðið seinvirkari en nú er. Í ráðuneytum er hefð fyrir því að ráðherra taki margar ákvarðanir eða ráðuneytisstjóri fyrir hans hönd. Best fer á því að boðleiðir séu stuttar og skýrar.
6. Ráðherrar hafa mikið vald og gætu, þó að það fari eftir einstaklingum, haft tilhneygingu til að taka ákvarðanir byggðar á pólitískum stundarhagsmunum. Viss fjarlægð frá pólitíkinni styður við langtímahugsun í málaflokknum.
7. Stofnun getur leyft sér að vera frjálsglegr í upplýsinga- og kynningarstarfi en ráðuneyti. Hefð er fyrir því í utanríkisráðuneytinu að nánast allt sem frá því fer sé lesið og samþykkt af ráðherra eða ráðuneytisstjóra í umboði hans. Stofnun getur – eða hefur, í öllu falli – leyft sér að vinna sínum málefnum fylgi meðal almennings, jafnvel í andstöðu við ákvarðanir þings og stjórnar á hverjum tíma.

### Rök fyrir því að þróunarsamvinna færist á eina hendi í utanríkisráðuneytinu

1. Þróunarsamvinna er – eða á að vera – eitt af meginhlutverkum utanríkisráðuneytis vestræns ríkis. Ef stórum hluta hennar er komið fyrir í stofnun, sem lifir sínu sjálfstæða lífi, er ætíð hætt á því að hún missi pólitíska vigt. Sem slík er ekki víst að hún fái þann þunga í áherslum ráðherra sem hún fengi ella. Það getur til dæmis haft áhrif á fjárveitingar til málaflokksins.
2. Heildarsýn fæst á málaflokkinn ef hann er allur á einum stað. Betra flæði verður í stefnumótun, skipulagi og framkvæmd þegar einn starfsmannahópur vinnur að verkefninu. Aukin tækifæri gefast til að samnýta þekkingu og reynslu sem til staðar er. Þetta skiptir ekki síst máli þegar um er að ræða litla stjórnsýslu og takmörkuð fjárráð.
3. Stjórnskipulagið verður einfaldara. Ekki fer milli mála hver hefur umboð til ákvarðanatöku í hverju máli fyrir sig. Ekki verður lengur þörf á að semja milli stjórnsýslustiga um margvísleg atriði, stór og smá. Þegar ágreiningur kemur upp er ljóst hver hefur umboð til að taka á honum.
4. Dregið verður úr tvíverknaði og margvíslegu óhagræði í rekstri. Hagræði næst af því að nýta starfsmenn, sem nú starfa að verkefnum eins og kynningu, bókhaldi, fjármálastjórn, skjalastjórn, skýrslugerð, eftirliti, árangursmati, stefnumótun og málafylgju í þágu málaflokksins í heild sinni. Rekstur sendiráða færist undir utanríkisráðuneyti, sem er sérhæft í rekstri sendiráða.
5. Tækifæri gefst til að efla sérþekkingu í stærri einingu, til dæmis með því að hafa sérfræðinga á mikilvægum málefnasviðum sem erfitt er að réttlæta nú, þegar starfsemin er í tveimur tiltölulega fámennum einingum.
6. Með nýjum starfsháttum ÞSSÍ, með áherslu á vandaðan undirbúning og eftirlit en að framkvæmd sé að mestu í höndum héraðsstjórna í samstarfslöndunum, veikjast þau rök að betra sé að hafa sérstaka stofnun til að sjá um framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu. Framkvæmdin sé farin frá stofnuninni til samstarfsaðilans (þó að í reynd hafi starfsmenn ÞSSÍ töluverða aðkomu að ýmsum verkþáttum – og meiri en önnur framlagsríki vilja hafa).
7. Hægt er að nýta þá miklu þekkingu sem er til staðar í ÞSSÍ á framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu til hagsbóta fyrir marghliða aðstoð og aðrar greinar

málaflokksins. Þannig getur málefnavinna Íslands hjá Alþjóðabankanum í Washington eða Sameinuðu þjóðunum í New York og Genf notið góðs af reynslu starfsmanna ÞSSÍ á vettvangi í Afríku. Að sama skapi getur reynsla starfsmanna ráðuneytisins af fjölþjóðlegri samvinnu opnað nýjar víddir í hjálparstarfi í samstarfslöndum.

## ÁLYKTANIR

- Stofnanafyrirkomulag þar sem álíka stórar einingar – í þessu tilviki þróunarsamvinnuskrifstofa og Þróunarsamvinnustofnun – vinna eftir sömu markmiðum í sama málaflokki getur valdið tvítekingu, skörun og óvissu. Það krefst því mikillar samhæfingar og góðs vilja – en einnig skýrra leikreglna.
- Í utanríkisráðuneytinu hefur á undanförunum árum byggst upp töluverð þekking á fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu. Fáliðuð og fátæk utanríkisþjónusta hefur þróað með sér mikla hæfileika til að vinna að sértækum markmiðum með útsjónarsemi, elju og kostgæfni. Slík vinnubrögð nýtast líka vel í þróunarsamvinnu.
- Lög hafa frá upphafi ætlað ÞSSÍ að sinna tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands. Í framkvæmd hefur utanríkisráðuneytið samt rekið verkefni á vegum alþjóðastofnana, sem samkvæmt skilgreiningu DAC eru tvíhliða verkefni.
- Það fyrirkomulag hefur heldur verið að vinna á í nágrannalöndunum að ráðuneyti sinni þróunarsamvinnu alfarið, bæði tvíhliða og fjölþjóðlegri. Þó er það ekki einhlítt.
- Tvisvar hefur verið lagt til að ÞSSÍ rynni inn í utanríkisráðuneytið, 1992 og 2007. Með núgildandi lögum frá 2009 var stjórn ÞSSÍ lögð niður og stofnunin færð nær ráðuneytinu, stjórnunarlega og með flutningi í sama hús.

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **ÞSSÍ renni inn í utanríkisráðuneytið og verði hluti af þróunarsamvinnuskrifstofu**
  - a. Öll starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar flutt inn í utanríkisráðuneytið.
  - b. Í nýju skipuriti verði tvíhliða þróunarsamvinna verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu.
  - c. Allar stöður verði flutningsskyldar innan málaflokksins, þannig að starfsmenn eigi kost á að starfa að þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi, en sérstök ákvæði verði um hvernig hlúð verði að sérhæfingu starfsfólks (sjá í kafla um starfsfólk).
  - d. Á nýrri þróunarsamvinnuskrifstofu verði sérstök fjármálastjórn, sem heldur utan um allar fjárreiður málaflokksins.
  - e. Upplýsingamál verði sérstakt verkefni á þróunarsamvinnuskrifstofu.
  - f. Umdæmisskrifstofurnar í samstarfslöndunum í Afríku verði að “alvöru” sendiráðum, með sendiherra sem sinni t.d. einnig viðskiptamálum (sjá

kafla um örvun hagvaxtar) og öðrum hefðbundnu starfi sendiráða.

**EDA**

**2. Skipulagið verði óbreytt að mestu en ákveðinn tilflutningur verkefna verði milli ÞSSÍ og ráðuneytisins**

- a. Fjölbjóðleg aðstoð verði áfram í ráðuneytinu, það er ákvarðanir um kjarnaframlög, stefnumótun og ákvarðanir um eyrnamerkt verkefni alþjóðlegra stofnana.
- b. ÞSSÍ verði áfram með verkefni í tilgreindum samstarfslöndum og sjái að auki um framkvæmd og eftirfylgd með eyrnamerknum verkefnum alþjóðlegra stofnana. Í þessari útfærslu tekur ráðuneytið ákvarðanir um hvaða verkefni skuli styðja en felur ÞSSÍ alla framkvæmd.
- c. Eftirlit og árangursmælingar flytjast í ráðuneytið, sem styrkir almennt eftirlit sitt með ÞSSÍ en á vegum þessi verði að auki gerðar úttektir á verkefnistíma, lokaúttektir á verkefnum, úttektir á samstarfi við tiltekin lönd, úttektir á tilteknum tegundum verkefna og úttektir á virkni, árangri og verklagi ÞSSÍ.
- d. Liðveisluverkefni verði áfram í ráðuneytinu, með þeim breytingum sem gert er ráð fyrir í kafla um friðargæslu.
- e. Núverandi fyrirkomulag verði áfram varðandi umdæmisskrifstofunnar í samstarfslöndunum í Afríku.

**EDA**

**3. ÞSSÍ taki við flestum helstu hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu, sem verði lögð niður, en stefnumótun verði verkefni á Alþjóða og öryggisskrifstofu.**

- a. Friðargæsla, neyðaraðstoð, verkefnasamstarf við alþjóðastofnanir (þar á meðal Alþjóðabankann), umsjón með háskólum Sameinuðu þjóðanna á Íslandi fari alfarið til ÞSSÍ.
- b. Kjarnaframlög til alþjóðastofnana sem og málefnalegt starf sem varðar þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi verði verkefni á alþjóða- og öryggisskrifstofu.
- c. Öll stærri verkefni fari fyrir stýrihóp undir stjórn ráðuneytisstjóra til afgreiðslu.
- d. Stjórn verði sett yfir ÞSSÍ, kjörin af Alþingi auk þátttöku fulltrúa háskólasamfélagsins, atvinnulífsins og félagasamtaka. Endurvakið það fyrirkomulag að trúnaðarmaður ráðherra verði formaður stjórnar.
- e. Núverandi fyrirkomulag áfram varðandi umdæmisskrifstofunnar í samstarfslöndunum í Afríku.

## 5. Tvihliða þróunarsamvinna í samstarfslöndunum

Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) hefur verið máttarstólpi íslenskrar þróunarsamvinnu frá því hún var stofnuð 1981 með lögum, sem meðal annars kváðu á um að stofnunin skyldi sjálf annast framkvæmd og/eða yfirstjórn á verkefnum sínum í þróunarlöndunum<sup>30</sup>. Hún fer með um 40% af því fé sem hið opinbera veitir til málaflokksins og hefur alla tíð einbeitt sér að framkvæmd skilgreindra verkefna í samstarfslöndum. Starfsemi hennar í samstarfslöndum hefur tekið mið af því takmarkaða fjármagni sem hún hefur yfir að ráða.

### ÁHERSLA Á FISK

ÞSSÍ var í upphafi afar sjálfstæð stofnun tengd utanríkisráðuneytinu, líkt og norrænar systurstofnanir hennar. Framan af lagði stofnunin nær alfarið áherslu á fiskimál. Þegar Björn Dagbjartsson varð framkvæmdastjóri ÞSSÍ 1987 var verið að sérsníða fiskiskipið Feng í Slippnum á Akureyri til fiskveiða við Grænhöfðaeyjar. Leit að nýtanlegum fiskistofnum við eyjarnar og aðstoð við heimamenn við uppbyggingu sjávarútvegs voru meginverkefni íslenskrar þróunarsamvinnu í nokkur ár. Árangurinn var „harla rýr“<sup>31</sup>, enda reyndist forsendan um auðug fiskimið heldur bjartsýn og samstarfinu var hætt 1995. Jónas Harlaz hagfræðingur, sem var einn mesti sérfræðingur Íslands í þróunarsamvinnu á seinni hluta síðustu aldar, bendir á að grundvallarmistök verkefnisins hafi verið að áherslur samstarfsins hafi beinst að því að Íslendingar reyndu að leysa ákveðin störf af hendi fremur en byggja upp getu samstarfslandsins til að framkvæma þau sjálfir. Á hinn bóginn er vert að hafa í huga að jafnvel þegar í ljós kemur með rannsóknum að auðlindin, sem vonast var eftir, reynist ekki vera fyrir hendi þá er það í sjálfu sér mikilvæg niðurstaða. Hún ætti að minnsta kosti að koma í veg fyrir fjárfestingar í togurum, sem engu hefðu skilað.

Norðurlönd studdu á þessum tíma samstarf ríkja í sunnanverðri Afríku, Southern African Development Community eða SADC. Innan SADC fékk Malaví forystuhlutverk í fiskimálum og meðal Norðurlanda tók Ísland að sér að aðstoða Malavímenn vegna forystuhlutverks þeirra í fiskimálum innan SADC. Þetta var 1987. Þó að Malaví hafi ekki aðgang að sjó þá eru töluverðar fiskveiðar í Malavívatni. Þegar strandríkið Namibía fékk sjálfstæði 1991 hóf ÞSSÍ starfsemi þar einnig, útvegaði mannskap til hafrannsóknna og átti þátt í að koma á fót sjómannaskóla sem enn starfar og gengur vel. Úttekt um afraksturinn af störfum Íslands í Namibíu er nú á lokastigi og ástæða er til að ætla að hún sýni fram á verulegan árangur. Þegar ÞSSÍ fór inn í Mósambík, sem á gríðarlega stóra fiskveiðilögsögu, var aðstoð í fiskimálum aðalverkefnið.

Í afar fróðlegri skýrslu Jónasar Haralz frá 1997 um þróunarsamvinnu Íslands kemur fram að ítrekað hafi verið staðið illa að undirbúningi verkefna en að smæð ÞSSÍ hafi þó gert stofnuninni kleift að bregðast við vandamálum, sem upp komu, og að það hafi hún gert.

<sup>30</sup> <http://www.althingi.is/lagas/135a/1981043.html>

<sup>31</sup> Jónas Haralz, 1997, Um þróunarsamvinnu Íslands

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Jónasi fannst eðlilegt að stofnunin einbeitti sér að einni starfsgrein, sjávarútvegi, þar sem Íslendingar hefðu sérþekkingu, en mælti með því að með auknum framlögum yrði sjónsviðið víkkað. Hann nefndi sérstaklega jarðhita og heilbrigðis- og menntamál.

### HORFT TIL GRUNNÞJÓNUSTU

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

Við bættist að árangur af fiskiverkefnunum lét á sér standa. Úttektir alþjóðastofnana, sem áttu aðild að mörgum þeim verkefnum sem ÞSSÍ tók þátt í, sýndu að „heildarárangur verkefnanna hafi brugðist að mestu leyti, enda þótt vel hafi verið staðið að einstökum þáttum, þar á meðal þeim sem ÞSSÍ átti hlut að.“<sup>32</sup>

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

### HRUN OG SAMDRÁTTUR

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

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

---

<sup>32</sup> Hermann Örn Ingólfsson og Jónas Haralz, 2003, Ísland og þróunarlöndin – álitgerð um þróunarsamvinnu Íslands og þátttöku í starfi alþjóðastofnana.



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

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

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

### STARFSEMIN NÚ

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

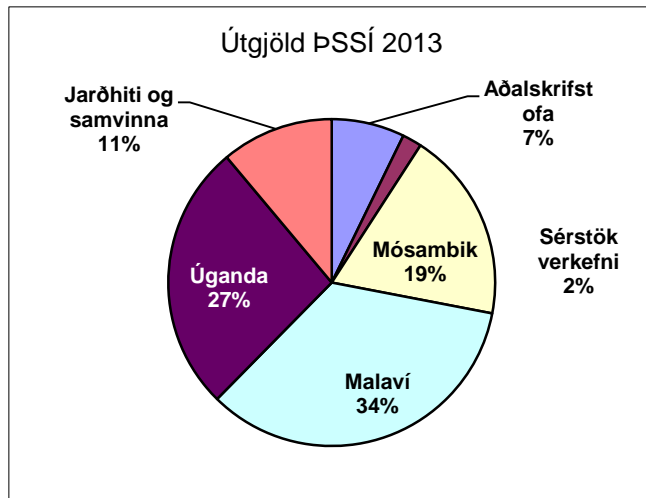
Skrifstofur ÞSSÍ í Afríku hafa stöðu sendiráðs gagnvart viðkomandi ríkjum. Umdæmisstjóri ÞSSÍ hefur daglegt fyrirvar gagnvart viðkomandi ríki fyrir Íslands hönd. Umdæmisstjórnir eru *chargé d'affairs* en sendiherrann er skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu í ráðuneytinu. Umdæmisstjóri í hverju landi ber ábyrgð gagnvart framkvæmdastjóra ÞSSÍ þó að boðleiðir séu einnig til ráðuneytisins hvað varðar önnur mál en framkvæmd þróunarsamvinnu. ÞSSÍ rekur skrifstofurnar að öllu leyti, sem leiðir til þess fyrirkomulags að rekstur á sendiráðum Íslands er á tveimur stöðum, í utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ.

Umdæmisstjórnir hafa nokkurt svigrúm í framkvæmdinni en hafa samband heim um breytingar á áætlunum. Starfsmenn á heimaskrifstofu eru leiðbeinandi um bæði

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

undirbúning, eftirlit og árangursmat verkefna. Fjárhagsáætlanir eru gerðar í samráði heimaskrifstofu og starfsmanna á vettvangi.

Samið er um verkefni á hverjum stað við stjórnvöld þar. Í *Mósambík* er minnst starfsemi; þátttaka í sjávarútvegsverkefni með Norðmönnum, sem eru til muna stærri aðilinn í verkefninu, og fullorðinsfræðsluverkefni, sem er í uppnámi vegna þess að forsendur



reyndust aðrar en í upphafi var talið. Á árinu 2013 runnu 19% útgjalda ÞSSÍ til verkefna í *Mósambík*. Í *Malaví* hefur allri starfsemi verið komið í form héraðsnálgunar. Samið er við héraðsstjórnina í Mangochi um framkvæmdir á sviði mennta, heilbrigðis og vatnsmála, auk stuðnings við héraðsstjórnina sjálfa. Í stað beinnar aðkomu ÞSSÍ að framkvæmdinni þá eru nú yfirfærðir peningar á reikning héraðsstjórnarinnar og fylgst með því

að tilgreind verkefni séu unnin áður en næsta yfirfærsla fer fram. Á árinu 2013 runnu 34% útgjalda ÞSSÍ til verkefna í *Malaví*. Í *Úganda* eru helstu verkefni ÞSSÍ stuðningur við opinbera þjónustu í Kalangala-héraði (skólar, vatn, fiskimál og stjórnsýsla) og verkefni til að bæta meðferð afla við stöðuvötn landsins. Samstarfsverkefni í nýju héraði, Buikwe, verður framkvæmt með sams konar héraðsnálgun og í *Malaví*. Á árinu 2013 runnu 27% útgjalda ÞSSÍ til verkefna í *Úganda*.

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

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

Að auki eru málefni þróunarsamvinnu í heild sinni rædd á reglulegum fundum stýrihóps innan ráðuneytisins, sem ráðuneytisstjóri stjórnar. Samkvæmt 5. gr. reglugerðar 894 frá 2009 er stýrihópurinn „ráðherra til ráðgjafar um eftirlit með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum á sviði þróunarsamvinnu.“<sup>33</sup> Stýrihópurinn fundar reglulega og eftir fundina liggja fundargerðir þar sem fá má fremur heildstætt yfirlit yfir framgang þróunarsamvinnu, frá bæði utanríkisráðuneytinu og ÞSSI. Samvinnan hefur gengið ágætlega, enda ríkur samstarfsvilji allra viðkomandi fyrir hendi. Þessi samráðsvettvangur er samt það mikilvægur að til bóta væri að um hann giltu skriflegar reglur.

### ÚTGJÖLD ÞSSI 2013

Á árinu 2013 var 43% framlaga til þróunarsamvinnu veitt í gegnum ÞSSI, alls 1.840 milljónir króna. Starfsmenn ÞSSI hafa svigrúm til þess að ráðstafa fé í samræmi við útgjaldaþarfir verkefna hverju sinni, enda mikilvægt að geta brugðist við síbreytilegum aðstæðum á vettvangi. Á árinu 2013 reyndist til dæmis ekki hægt að framkvæma hluta áætlana í Mósambík og í jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku (í Mósambík brugðust forsendur vegna fullorðinsfræðsluverkefnis og í jarðhita fannst ekki nógu heitt vatn í Rúanda, og því var ýmsum verkþáttum aflýst þar). Verkefnin gengu hins vegar vel í Malaví og þar var hægt að nýta umframfé til uppbyggingar á grunnþjónustu.

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

### HÉRAÐSNÁLGUN

Í Malaví<sup>34</sup> og Úganda<sup>35</sup> er unnið eftir landsáætlun (Country Strategy) sem gerir ráð fyrir svokallaðri verkefnisstoðarnálgun í einu héraði, eða héraðsnálgun. Það er aðferðafræði sem var þróuð í Malaví, þar sem Þróunarsamvinnustofnun hafði einbeitt sér að verkefnum á litlu svæði í Mangochi héraði en hlotið nokkra gagnrýni fyrir aðferðir sínar, sem voru í ákveðinni mótsögn við alþjóðlegar samþykktir um leiðandi hlutverk stjórnvalda í viðtökuríkjum um eigin þróun. Útsendir íslenskir starfsmenn voru mjög nálægt sjálfum framkvæmdunum, gerðu samninga við verktaka og höfðu eftirlit með þeim.

Samkvæmt héraðsnálguninni semur ÞSSI við héraðsstjórnina til fjögurra ára um að fjármagna ákveðin verkefni sem eru á forgangslista heimamanna. Eftirlit og mat eru innbyggð í verkefnið og eru á ábyrgð beggja aðila. Héraðsstjórnin veit nokkurn veginn

<sup>33</sup> <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>

<sup>34</sup> [http://www.iceida.is/media/pdf/Malawi\\_CSP\\_2012-2016.pdf](http://www.iceida.is/media/pdf/Malawi_CSP_2012-2016.pdf)

<sup>35</sup> <http://www.iceida.is/media/pdf/Uganda-CSP-2014-2017.pdf>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

hvaða fjármagn fæst til verkefnanna (með fyrirvara um fjárveitingu Alþingis á hverju ári) og verkefnisskjöl tilgreina hvað eigi að gera fyrir peningana. Með héraðsnálgun hefur hlutverk ÞSSÍ breyst, frá því að vera framkvæmdaaðili í það að sinna fyrst og fremst eftirliti með framkvæmdinni.

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

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

### FRAMLAGSRÍKIN Í MALAVÍ

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

Fulltrúar framlagsríkja í Malaví velta nú mjög fyrir sér aðferðum í framkvæmd þróunarsamvinnu. Í Malaví komst nýlega upp um umfangsmikinn stuld úr ríkiskassanum. Alls 32 milljónir Bandaríkjadala hurfu af bankareikningi stjórnvalda. Þjófnaðurinn virðist hafa átt sér stað yfir langan tíma án þess að upp hafi komist. Á meðan hafa embættismenn verið að byggja sér stórhýsi í höfuðborginni Lilongwe án þess að ljóst sé hvernig laun þeirra í opinberu embætti geti staðið undir útgjöldum við húsabyggingarnar. Málið hefur valdið mikilli ólgu í Malaví, sem er eitt fátækasta ríki heims.

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

Fulltrúar ÞSSÍ í höfuðborginni Lilongwe hafa bent öðrum fulltrúum framlagsríkja á aðferð héraðsnálgunar. Líkt og er um fjárlagastuðning þá er héraðsnálgun ætlað að tryggja eignarhald heimamanna á verkefnunum. Ólíkt fjárlagastuðningi þá er mikið eftirlit með fjármunum og þeim er veitt til skilgreindra verkefna. Þar að auki er vonast til þess að íbúar héraðsins fylgist grannt með því hvernig héraðsstjórnin heldur á málum, enda nálægð

þeirra við staðaryfirvöld miklu meiri en landsmanna gagnvart ríkisvaldinu í Lilongwe. Ef íbúar þorps fá ekki heilsugæslustöðina, sem þeir vita að héraðsstjórnin hefur fengið fé til að reisa, þá munu þeir væntanlega láta heyra í sér.

## ÁR Í LÍFI ÞRÓUNARSAMVINNU Í MANGOCHI

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

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

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

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

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

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

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Í samtölum við þróunarstarfsfólk annarra framlagsríkja í Lilongwe kom fram áhugi á að fylgjast með hvernig Íslendingum reidir af með héraðsnálgunina. Hins vegar eru aðstæður harla mismunandi vegna stærðarmunar. Samkvæmt tölum DAC fékk Malaví árið 2012 25 milljónir dollara í þróunaraðstoð frá Írlandi, 50 milljónir frá Þýskalandi, 70 milljónir frá Noregi og 195 milljónir frá Bretlandi, svo nefnd séu nokkur framlagsríki sem eru með sendiráð í Lilongwe. Það ár var framlag Íslands til Malaví 331 milljón króna eða um það bil þrjár milljónir dollara. Af þessum ríkjum kemur Ísland því næst Írlandi, hvað varðar upphæð framlaga, en er þó langt undir írsku framlögum. Sé litið á fimm ára tímabil, 2010 – 2014, nema framlög Íra til Malaví 65 milljónum evra – tíu milljörðum króna – en framlög Íslendinga á sama tíma um tveimur milljörðum króna.<sup>36</sup> Munurinn er því einn á móti fimm.

### TILKOSTNAÐUR

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

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

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu<sup>37</sup> þá hefur launakostnaður vegna íslenskra starfsmanna ÞSSÍ verið nokkuð stöðugur síðastliðin þrjú ár þó að hann hafi lækkað sem hlutfall af heildarframlögum þegar þau voru aukin 2013.

Milljónir króna	2013	Af heild	2012	Af heild	2011	Af heild	2010	Af heild
Útgjöld	1.840,7		1.247,1		1.160,7		1.417,9	

<sup>36</sup> Sjá um framlög Íra: <https://www.irishaid.ie/what-we-do/countries-where-we-work/our-partner-countries/malawi/>

Framlög Íslands koma fram í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis.

<sup>37</sup> Útreikningur frá ÞSSÍ

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Laun alls	282,9	15%	295,8	24%	276,5	24%	357,36	26%
Útsendir	100,4		97,2		102,2		166	
Á Íslandi	97		93,6		89,4		87,1	
Staðarráðnir	73,1		101,1		81,1		119,9	

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

Umfang starfsemi framlagsríkjanna í Malaví er mismunandi. Í upphafi árs voru tveir íslenskir starfsmenn ÞSSÍ í landinu og níu staðarráðnir sem vinna með heildarframlög upp á fjórar milljónir dollara.<sup>38</sup> ÍrishAid var með þrjá útsenda starfsmenn og sautján staðarráðna en hafði óskað eftir fjórða útsenda starfsmanninum. Útgjaldaáætlun ársins nemur 13,8 milljónum evra, eða 18,7 milljónum dollara. Í norska sendiráðinu störfuðu fjórir útsendir starfsmenn að þróunarsamvinnu (af alls sjö útsendum) og vinna með 75 milljónir dollara fyrir 2014. Breska sendiráðið í Malaví er rekið af breska þróunarmálaráðuneytinu, DfID, (ráðgert er að utanríkisráðuneytið taki brátt við rekstri sendiráðsins) sem var í upphafi árs með 13 útsenda starfsmenn og 54 heimamenn sem vinna með framlög upp á 117 milljónir punda (tæplega 200 milljónir dollara).

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

### *Samanburður við önnur lönd*

#### Noregur

Norðmenn skilgreina ekki lengur forgangslönd í alþjóðlegri þróunarsamvinnu heldur vinna út frá þematískri nálgun og forgangsraða löndum innan hennar. Þessi nálgun hefur meðal annars leitt til þess að framlög Noregs dreifast til mjög margra landa. Á árunum 2010 – 2011 fór ekki nema ríflega þriðjungur framlaga til þeirra 20 landa sem mest fengu.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Samkvæmt útgjaldaáætlun ÞSSÍ fyrir 2014. Aðrar tölur komu fram í samtölum við fulltrúa viðkomandi landa.

<sup>39</sup> DAC Peer Review um Noreg, bls. 19: [http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway\\_FINAL\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Norway_FINAL_2013.pdf)

Mikil dreifstýring er í tvíhliða þróunarsamvinna í einstaka löndum, þannig að sendiráð Noregs í viðkomandi löndum hafa verulegt svigrúm til að útdeila fé til verkefna í samræmi við almenna stefnumótun, sem fer fram í Osló, og ákvarðanir um framlög til einstakra landa.

### Svíþjóð

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

SIDA er ábyrg fyrir 48% af þróunarsamvinnuframlögum Svía.<sup>40</sup> Utanríkisráðuneytið gefur stofnuninni fyrirmælabréf þar sem henni eru gefin fyrirmæli um framkvæmdir, til dæmis í hverju af hinum 32 samstarfslöndum. Þar sem ríkisstjórnin í Svíþjóð er fjölskipað stjórnvald koma fyrirmælabréfin formlega frá ríkisstjórninni en í gegnum utanríkisráðuneytið. Í þeim er kveðið á um hvaða árangri stjórnvöld vilji ná í viðkomandi landi á ákveðnu tímabili. Samráð er haft við stjórnvöld í samstarfslandinu.

### Finnland

Samkvæmt stefnu Finnlands í þróunarsamvinnu frá 2012 er lögð áhersla í málaflokknum á finnska sérhæfingu og mannréttindi. Allar helstu ákvarðanir um framlög í samstarfslöndudnum eru teknar í Helsinki, ekki í sendiráðinu. Að öllu jöfnu er næstráðandi í sendiráðinu yfirmaður þróunarsamvinnu. Finnar leggja mikla áherslu á að vinna náð með fáum löndum enda eru samstarfslönd þeirra ekki nema sjö. Skýrsla DAC um finnska þróunarsamvinnu<sup>41</sup> hrósar Finnum mjög fyrir samþjöppun aðstoðar við fá lönd.

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

<sup>40</sup> Sweden, DAC Peer Review s. 57

<sup>41</sup> DAC Peer Review um Finnland, bls. 29-30: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/PRFINLAND2012.pdf>



beggja ríkja er yfir verkefninu. Reynt er að hafa verkefni eins stór og hægt er til að ná stærðarhagkvæmni.

### Írland

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

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

### ÁLYKTANIR

- Fyrstu áratuginu einbeitti ÞSSÍ sér að verkefnum tengdum sjávarútvegi í fáum samstarfsríkjum í Afríku. Upp úr aldamótum lagði stofnunin einnig áherslu á grunnþjónustu svo sem menntun, heilbrigði, vatn og hreinlæti.
- Tilkoma jarðhitaverkefna - og nýs framkvæmdastjóra með mikla reynslu af alþjóðlegum þróunarstofnunum - hefur haft áhrif á starfsaðferðir og starfsumhverfi ÞSSÍ. Jarðhitaverkefni byggja miklu meira á viðtæku milliríkjasamstarfi, samskiptum við stóra þróunarsjóði og svæðissamstarfi í Afríku en hin hefðbundnu verkefni stofnunarinnar í samstarfslöndunum.<sup>42</sup>
- Tvíhliða íslensk þróunarsamvinna í samstarfslöndunum hefur að undanfögnu færst mjög í átt að því sem tíðkast hjá öðrum framlagsríkjum, en með séríslenskum áherslum sem taka meðal annars mið af lágum framlögum Íslands.
- Héraðsnálgun er merkileg nýsköpun í íslenskri þróunarsamvinnu, sem gefur ÞSSÍ tækifæri til að hafa umtalsverð, jákvæð þróunaráhrif í fátækum sveitum og mæla árangurinn frá upphafi til enda. Sjá nánari umfjöllun um árangursmælingar í héraðsnálgun í kaflanum Árangursmat og verkferlar.
- Þó að samstarfslöndum hafi fækkað úr sex í þrjú á undanfögnu árum þá er rík ástæða til að skoða hvort þau séu enn of mörg miðað við þær upphæðir sem varið er til þeirra. Töluverður sparnaður fælist í því að styðja fleiri héruð í einu landi eða tveimur heldur en að dreifa starfseminni á þrjú lönd eins og nú.
- Fjöldi samstarfslanda, lág framlög og stefna ÞSSÍ að vera með að minnsta kosti tvo fasta starfsmenn í hverju landi leiðir til þess að tilkostnaður verður meiri en annars.

<sup>42</sup> Sjá umfjöllun um jarðhita í kafla 9

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Hver útsendur íslenskur starfsmaður sýslar þannig með mun lægri fjárhæðir en útsendir starfsmenn annarra framlagsríkja.

- Vandinn sem ÞSSÍ stendur frammi fyrir er að væntingar um hraða hækkun framlaga hafa brostið, miðað við niðurskurð 2014 og óvissu um framhaldið. Við vandanum þarf að bregðast. Það er hægt með því að fækka samstarfslöndum, lækka tilkostnað eða auka framlög til tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum. Síðastnefndi möguleikinn liggur ekki í valdi ÞSSÍ og krefst pólitískrar stefnumótunar.

### KOSTIR TIL SKOÐUNAR

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. Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu verði nýtt til umræðna og stefnumótunar á frumstigi, bæði um brotthvarf úr einu landi og um hvaða land eða lönd verði fyrir valinu síðar.
  - b. 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.
  - c. 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.
  - d. Skoðað verði hvort hægt sé að ná fram sparnaði með því að breyta því fyrirkomulagi að tveir útsendir starfsmenn starfi ætíð í hverri umdæmisskrifstofu ÞSSÍ, til dæmis með sérstökum stuðningi að heiman við umdæmisskrifstofur þar sem umfang verkefna kallar aðeins á einn starfsmann.
  - e. Ekki er sjálfgefið að við fækkun samstarfslanda verði haldið áfram í tveimur núverandi samstarfslanda.
  - f. Samstarf við fræðasamfélagið á Íslandi aukið markvisst með aðkomu sérfræðinga að ýmsum þáttum verkefna, þar á meðal undirbúningi og eftirliti með verkefnum.

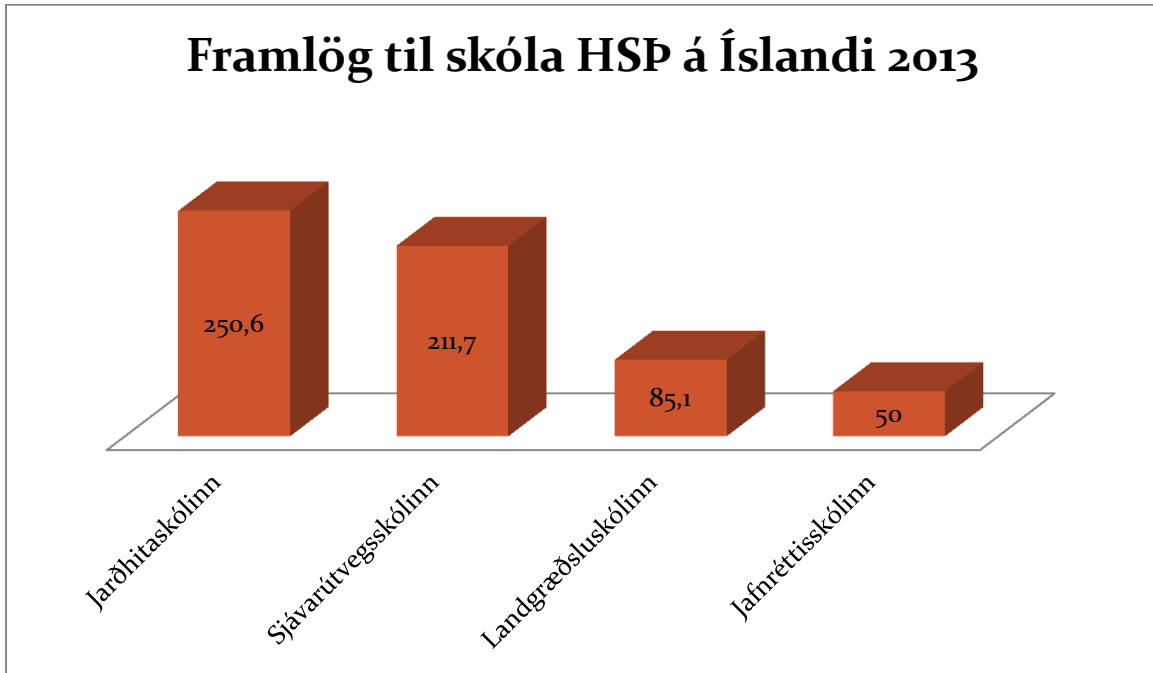
Rétt er að gera örstutta grein fyrir einum möguleika sem hefur ítrekað komið upp í samtölum undanfarna mánuði, sem er að hætt verði alfarið við verkefni sem kalla á skrifstofur í tvíhliða samstarfslöndum. Rökin fyrir honum eru að það sé dýrt að reka íslenskar sendiskrifstofur með útsendum íslenskum starfsmönnum.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

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

## 6. Skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi

Hér á landi eru fjórir skólar sem starfa undir hatti Háskóla Sameinuðu þjóðanna og eru fjármagnaðir af íslensku skattfé. Um er að ræða kennslustofnanir sem sérhæfa sig í að taka við sérfræðingum frá þróunarríkjunum og styðja þá við nám og rannsóknir á viðkomandi sérviðum. Skólarnir eru hluti af alþjóðlegu neti Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP), sem hefur aðsetur í Tokyo. Heildarkostnaður við rekstur skólanna árið 2013 var 597,4 milljónir króna eins og sjá má af töflunni hér að neðan.



Frá upphafi hafa skólarnir útskrifað 899 nemendur undir hatti HSP. Starfsmenn skólanna leggja mikið upp úr því að halda sambandi við þá sem hafa útskrifast. Þegar vel hefur tekist til eru viðkomandi ekki eingöngu lykilaðilar á sínu sviði heldur sömuleiðis ákafir “sendiherrar” Íslands í sínu landi. Ýmsar sögur fara af því hversu mikil virðing er borin fyrir Íslandi erlendis, meðal fólks á þessum sérhæfðu sviðum sem hefur kynnst skólunum ýmist af eigin raun eða af umtali útskriftarnema.

Samkvæmt skilgreiningu OECD/DAC er þróunarhjálp sem skilyrt er starfsemi í framlagsríkinu “bundin aðstoð”, og slík framlög eru almennt litin nokkru hornauga. Óvíst er að DAC muni í framtíðinni leyfa aðildarríkjum sínum að telja fram slíka aðstoð sem framlag til þróunarsamvinnu, þó að það skref hafi ekki enn verið stigið. Þar sem nemarnir þurfa að ferðast til Íslands mætti ætla að starfsemi háskóla SP á Íslandi félli undir þá skilgreiningu en utanríkisráðuneytið er ósammála því. Skólarnir hafa allir staðið að námskeiðshaldi í þróunarlöndum, að einhverju leyti, og það er óumdeilanlega óbundin aðstoð.

Í skýrslu sem starfshópur OECD/DAC gerði á þróunarsamvinnu Íslands árið 2013<sup>43</sup> er bent á að framlög til skólanna séu “stærsta einstaka þróunarfjárfesting Íslands á árinu 2011” og taki 15% af heildarframlögum til þróunarsamvinnu. Nám hvers einstaklings (þetta var skrifað áður en Jafnréttisskólinn var færður undir hatt Háskóla Sameinuðu þjóðanna) kosti 40.000 Bandaríkjadali eða meira en 4,5 milljónir króna. Í tilfalli minni skólanna, jafnréttisskólans og landgræðsluskólans, er þessi upphæð töluvert hærri.

Sérfræðingar DAC benda á að nokkur framlagsríki hafi nýlega gert úttektir á alþjóðlegum menntaverkefnum og komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ekki árangursrík, miðað við tilkostnað, í samanburði við aðrar leiðir til að byggja upp getu heimamanna á tilteknum sviðum. Þau hafi því skorið niður eða jafnvel lagt niður slíka námsstyrki. Stefna Háskóla Sameinuðu þjóðanna, sem eru með höfuðstöðvar í Tokyo, sé einmitt að hvetja frekar til þjálfunar í viðtökulöndunum.

Forstöðumenn skólanna fjögurra segja að mikill munur sé á þeim og erlendum námsstofnunum sem íslensku skólarnir eru bornir saman við. Íslensku skólarnir bjóði ekki upp á hefðbundið nám heldur tækifæri fyrir sérfræðinga og stjórnendur til að vinna með færasta fagfólki í sinni grein við aðstæður sem ekki séu fyrir hendi annars staðar. Þannig fer námið í sjávarútvegsfræðum fram inni í Hafrannsóknarstofnun og öðrum stofnunum og fyrirtækjum þar sem tengslin við atvinnulífið eru afar sterk. Svipaða sögu er að segja af jarðhitaskólanum og landgræðsluskólanum. Jafnréttisskólinn hefur þá sérstöðu að vera vistaður í almennum háskóla.

Skólarnir leggja áherslu á að nemarnir sem hingað koma vinni að verkefnum sem muni nýtast í heimalandinu. Hér hafi þeir oft miklu meiri aðgang að fræðiritum og öðrum sérfræðingum á sínu sviði heldur en í heimalandinu. Þeir myndi tengsl hver við annan og við íslenska og alþjóðlega sérfræðinga. Ekki megi líta framhjá upplifun nemanna sjálfra sem lýsi reynslu sinni á Íslandi sem miklu umbreytingaskeiði í lífi sínu. Markmið starfs skólanna sé ekki síst að byggja upp stofnanir í þróunarlöndunum með því að útskrifa forystufólk sem geti leitt breytingar til hins betra. Á Íslandi hafi þeir ekki aðeins bætt við sig faglegri þekkingu heldur eft með sér gagnrýna hugsun og virðingu fyrir skoðunum þvert á stöðu og stétt. Það sé í mörgum tilvikum ný reynsla.

Hver skóli heldur utan um sína nemendur, sem koma til landsins á mismunandi tímum árs. Nemendur jarðhitaskólans koma í apríl og útskrifast í október, nemendur sjávarútvegsskólans koma í október og útskrifast í mars, nemendur landgræðsluskólans koma í mars og útskrifast í september og nemendur jafnréttisskólans koma í janúar og útskrifast í maí.

Þá er haldið utan um nemendur með mismunandi hætti. Ekki virðist vandkvæðum bundið að koma nemendum jafnréttisskólans í stúdentaíbúðir á vegum Háskóla Íslands. Hins vegar eru húsnæðismál sjávarútvegsskólanum oft erfið. Skólinn hefur ýmist leigt íbúðir fyrir 4-5 nema saman eða komið þeim fyrir á gistiheimilum, þar sem þeir fá morgunmat en

<sup>43</sup> OECD/DAC, 28. Febrúar 2013, Special Review of Iceland – Final Report

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

elda sjálfir. Kostnaður af þessu er talsverður. Í úttekt sem var gerð á sjávarútvegsskólanum kom fram að starfsfólk þurfi oft að bregðast við margvíslegum þörfum og neyðartilvikum sem upp koma utan vinnutíma. Þetta álag sé í raun umfram það sem hægt sé að krefjast en að starfsfólkið sinni slíkum málum “sumpart af því að enginn annar geti gert það en aðallega af því að þeim er annt um nemendurna.”

Undanfarin tvö ár hafa verið í gangi viðræður milli utanríkisráðuneytisins og Háskóla Sameinuðu þjóðanna í Tokyo um fyrirkomulag við rekstur skólanna, sem er með nokkuð öðru móti hér en annars staðar. Viðræðurnar snúast um að mynduð verði stofnun utan um íslensku skólana sem verði fullgild stofnun innan HSP. Í upphafi var talið að koma þyrfti upp sérstöku húsnæði sem teldist til alþjóðastofnunar, sem hefði verið mjög kostnaðarsamt. Nú er vonast til að hægt verði að komast hjá mjög auknum útgjöldum en samt tengja skólana betur við háskólann í Tokyo. Samkvæmt þeim hugmyndum sem ræddar hafa verið yrðu gerðar sérstakar úttektir á stofnuninni og skólunum á fimm ára fresti sem leggja þyrfti fyrir háskólaráð HSP. Íslensk stjórnvöld myndu þá skuldbinda sig, með fyrirvara um samþykki Alþingis, til framlaga nokkur ár fram í tímann.

Í þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016 er mælt fyrir um að gerð verði “óháð úttekt á starfi skólanna og árangri þeirra, hvað varðar framfarir í þróunarlöndum.”

### JARÐHITASKÓLINN

Jarðhitaskóli Sameinuðu þjóðanna var stofnaður 1979 samkvæmt ákvörðun stjórnvalda árið áður. Á vegum skólans er frá undir 20 og upp í á fjórða tug fagmanna í jarðhita frá þróunarlöndunum boðið upp á sex mánaða starfsnám á Íslandi. Það er töluverð fjölgun frá fyrsta árinu, þegar nemendur voru tveir! Alls hefur skólinn útskrifað 554 námsmenn á þessum tíma. Þegar jarðhitaskólinn var stofnaður voru þrír aðrir álíka skólar starfræktir, á Ítalíu, Nýjasjalandi og í Japan, en þeir hafa einn af öðrum verið annað hvort lagðir niður eða starfsemin breyst svo að jarðhitaskólinn á Íslandi er nú hinn eini sinnar tegundar.

Upphaflega var skólinn kostaður að hálfu af Háskóla Sameinuðu þjóðanna en hann er nú kostaður að mestu af íslensku þróunarfé í gegnum utanríkisráðuneytið. Á árinu 2013 var 250,6 milljónum króna veitt til skólans. Rekstrarreikningur skólans var þó töluvert hærri, eða 411 milljónir króna. Um 61% af fjárframlögum voru frá íslenska ríkinu, 23% erlendis frá sem greiðslur fyrir skólagjöld á Íslandi og námskeiðahald erlendis og um 16% í tengslum við sérsniðin námskeið og þjálfun erlendis sem unnið var fyrir ÞSSÍ. Alls stunduðu 34 nemendur frá 15 löndum nám við jarðhitaskólann 2013.

Námið er þríþætt; fimm vikna kynning með þremur fyrirlestrum á dag, sjö vikna sérnám hvers og eins í sinni fræðigreini og tólf vikna rannsóknarverkefni sem lýkur með verkefnisskýrslu. Nýmæli var í starfinu árið 2013 þegar fimm einstaklingar útskrifuðust eftir sex mánaða nám í bortækni sem fór fram í Kenýa.

Starfsfólk skólans fer utan á hverju ári til að velja fólk inn í skólann. Hver og einn gildur umsækjandi fer í viðtal. Gerðar eru kröfur um háskólapróf í vísindagreinum, að minnsta

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

kosti eins árs starf við jarðhita, góða enskukunnáttu og að viðkomandi sé undir fertugu og í starfi hjá opinberu orkufyrirtæki, rannsóknarstofnun eða háskóla.

Áhersla skólans er þjálfun og haldgóð þekking sem nýtist við uppbyggingu jarðhitaverkefna í heimalandinu. Frá því upp úr aldamótum gátu afburðanemendur átt kost á akademískri framhaldsmenntun við Háskóla Íslands, MSc eða Phd. Skilyrði fyrir öllu námi sem kostað er fyrir þróunarfé er að viðkomandi einsetji sér að snúa aftur til síns heimalands og starfa þar að uppbyggingarverkefnum á sviði jarðhita. Niðurskurður á fjárveitingum til skólans eftir hrun – og sérstaklega fyrir árið 2014 – hefur dregið mjög úr getu skólans til að styðja nemendur í framhaldsnám.

Ágætt samstarf hefur tekist við PSSÍ, sem tók að sér verkefni í Austur-Afríku við uppbyggingu jarðhita. Í því verkefni eru meðal annars peningar frá Norræna þróunarsjóðnum, NDF, en einnig frá Íslandi. Hluti verkefnisins felst í þjálfun á fólki. PSSÍ leitaði til jarðhitaskólans um það. Sá verkþáttur er dæmi um samþættingu sem þarna hefur náðst milli mismunandi íslenskra aðila við framkvæmd þróunarsamvinnu, sem styrkist fyrir vikið.

Skólinn hóf að bjóða upp á einnar til þriggja vikna námskeið í þróunarlöndunum árið 2005. Námskeiðin hafa verið skipulögð með heimamönnum þannig að fyrst er haldið námskeið fyrir forystumenn í orku- og umhverfisgeira viðkomandi lands með þátttöku leiðandi sérfræðinga. Í framhaldinu eru svo haldin sérhæfðari námskeið fyrir sérfræðinga í ýmsum sérfræðigeirum sem tengjast jarðhita, eftir aðstæðum í hverju landi. Námskeiðin hafa reynst vinsæl og hafa að auki orðið til að styrkja verulega tengslin milli skólans á Íslandi og stofnana í viðkomandi landi. Með þessu móti hefur tekist að færa þekkinguna nær viðtakendum aðstoðar sem er í samræmi við alþjóðlegar áherslur í þróunarsamvinnu.

Fimm starfsmenn eru við jarðhitaskólann, sem er staðsettur í húsi Orkustofnunar að Grensásvegi 9. Fyrirlesarar koma flestir frá Íslenskum orkurannsóknnum, ISOR, sem er ríkisstofnun og var hluti af Orkustofnun til 2003.

### SJÁVARÚTVEGSSKÓLINN

Lengi stóð til að stofna sjávarútvegsskóla, svipuðum jarðhitaskólanum, en ekki varð af því fyrr en 1998. Líkt og jarðhitaskólinn býður hann upp á sex mánaða nám fyrir rúmlega 20 fagmenn frá þróunarlöndunum í ýmsum greinum tengdum sjávarútvegi, svo sem skipulagningu og stefnu í fiskimálum, auðlindastjórnun, fiskeldi, úrvinnslu og markaðsmálum. Skólinn hefur útskrifað 286 nema frá 48 löndum, síðast í mars 2014 þegar 22 einstaklingar frá 14 löndum tóku við viðurkenningum sínum við hátíðlega athöfn. Skólinn er samstarfsverkefni fjögurra stofnana undir forystu Hafrannsóknarstofnunar, en forstjóri hennar er formaður stjórnar skólans. Áhersla er lögð á að fá konur til náms og þær hafa að undanfögnu verið rúmlega þriðjungur nema. Það er töluverður árangur, miðað við allar aðstæður.

Líkt og er með alla HSP skólana greiðir utanríkisráðuneytið kostnaðinn við rekstur sjávarútvegsskólans, sem nam 211,7 milljónum króna árið 2013. Námið er byggt upp á

svipaðan hátt og hjá jarðhitaskólanum; fyrst fara nemendur í gegnum fimm vikna kynningu, svo er þeim skipt upp í hópa eftir sérsviði en að lokum gerir hver og einn lokaverkefni sem ætlast er til að taki á málefni sem við er að etja í heimalandinu.

Síðan 2003 hefur skólinn staðið fyrir stuttum námskeiðum í þróunarlöndum og að auki hefur hann stutt útskriftarnema til frekara náms til masters- eða doktorsgráðu. Þessi blanda – sex mánaða námskeið á Íslandi, stutt námskeið í þróunarlöndunum og stuðningur til æðri menntunar – þykir virka vel og stuðla að meginmarkmiði skólanna, sem þróun í viðkomandi geira í viðtökuríkinu.

Í úttekt sem gerð var á sjávarútvegsskólanum árið 2011<sup>44</sup> kemur fram mikil ánægja bæði þáverandi nema og útskrifaðra nemenda sem rætt var við. Athyglisvert er að eftir heimkomu virðast nemar almennt hafa fengið góðan framgang í starfi eða hafa lagt fyrir sig frekara akademískt nám. Sumir hafa tekið svo sterkt til orða að segjast geta skipt lífi sínu í tvö tímabil, tímamál fyrir námið á Íslandi og tímamál á eftir. Auk ánægju með lærdóminn sem þeir telja sig hafa innbyrt á Íslandi taka menn sérstaklega fram að þeir telji sig hafa styrkt sig sem fagfólk, hafa meira sjálfstraust, eiga auðveldara með að færa rök fyrir máli sínu og geta betur sett sér markmið í starfi.

Úttektaraðilar koma þó með ýmsar ábendingar, einkum er varðar val á nemum. Bent er á að skólinn þurfi að gera upp við sig hvaða þróunarárangri hann vilji ná í starfi. Ekki er að sjá að gert hafi verið mikið með þessa ábendingu; 22 einstaklingar sem útskrifuðust í mars 2014 voru frá 13 mismunandi löndum í Afríku, Asíu og Karíbahafinu. Þá benda þeir á að tengja megi hin ýmsu verkefni skólans (sex mánaða nám, stuttnámskeið og námsstyrki) saman. Einnig sé óþægður akur í upplýsingastarfi, til dæmis með fréttabréfi, enda sé skólinn eini sameiginlegi snertipunktur margra þeirra sem starfa í sjávarútvegi í þróunarlöndum.

### LANDGRÆÐSLUSKÓLINN

Þegar spurt er hvað Ísland hafi fram að færa til þróunar fátækustu ríkja heims dettur líklega ekki mörgum landgræðsla í hug. En þegar málið er skoðað, kemur í ljós að kringumstæður uppblásturs og landgræðslu á Íslandi voru fyrir rúmum 100 árum ekki ólíkar því sem er að finna víða í Afríku, til dæmis, þó að sandurinn sé ef til vill ekki alltaf eins á litinn. Uppblástur og eyðimerkurmyndun rýrir líf skjör milljóna manna um allan heim – ekki hvað síst í Afríku, þar sem Saharaeyðimörkin breiðist út með ógnarhraða. Afleiðingarnar ná lengra því með minnkandi uppskeru hækkar matvælavæð með augljósum afleiðingum fyrir fátækt fólk sem ver stórum hluta tekna sinna til að hafa í sig og á.

Landgræðsluskóli Sameinuðu þjóðanna á Íslandi var stofnaður árið 2007 og hefur nú útskrifað yfir 50 manns frá 10 löndum, þar af 34 frá því skólinn varð formlega hluti af HSP. Tilgangur skólans, eins og honum er lýst á heimasíðu, er að þjálfa sérfræðinga frá

---

<sup>44</sup> Mary Frances Davidson og Caitlin Wilson, október 2011, United Nations University – Fisheries Training Programme, Internal Evaluation Report



Þróunarlöndum til þess að berjast gegn jarðvegseyðingu, styðja landgræðslu og styrkja stofnanir á þessu sviði, kynjajafnrétti og sjálfbærni í nýtingu lands.

Skólarnir hafa alla jafna byrjað smátt og það á einnig við um landgræðsluskólann. Fyrsta árið voru nemarnir fimm, sex næsta ár, tíu útskrifuðust 2013 og nú á áttunda ári skólans eru nemarnir 12. Framlög til skólans 2013 voru 85,1 milljón króna. Starfsmenn skólans eru þrír; forstöðumaður, aðstoðarforstöðumaður og skrifstofustjóri. Útgangspunktur verkefnisins er að Íslendingar hafi mikilvæga reynslu á landgræðslu, sem þeir geti deilt með sérfræðingum frá þróunarlöndunum. Vert sé að bjóða fólki sem starfar á þessu sviði í fátækum löndum, sem eiga við uppblástur að stríða, til sex mánaða náms á Íslandi þannig að það geti lært af þjóð sem hefur aldalanga reynslu af að græða upp örfoka land og koma í veg fyrir uppblástur.

### JAFNRÉTTISSKÓLINN

Jafnrétti karla og kvenna hefur mælanleg þróunaráhrif. Auk þess að bæta stórkostlega líf, heilsu og velferð beggja kynja, þá leiðir aukið jafnrétti til þess að hagkerfi vaxa hraðar, færri börn deyja, fleiri stúlkur fara í skóla, og barnsfæðingum fækkar.<sup>45</sup> Með auknu jafnrétti minnkar heimilisofbeldi. Athugun Alþjóðabankans leiðir í ljós að heimilisofbeldi tekur í sumum löndum 1,2 – 3,7% toll af þjóðarframleiðslu eða álíka mikið og sum landanna verja til menntamála.<sup>46</sup> Vinna að jafnrétti er þess vegna framarlega á forgangslista allra framsækinna framlagsríkja, en Nordic Plus ríkin – og Ísland þar á meðal – hafa verið þar í broddi fylkingar.

Alþjóðlegi jafnréttisskólinn, sem varð jafnréttisskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna á árinu 2013 (Gender Equality Studies and Training Programme), sker sig nokkuð frá hinum skólunum þremur að því leyti að hann er vistaður hjá almennri menntastofnun (Háskóla Íslands) en ekki sérhæfðri ríkisstofnun á sértæku málefnasviði. Þá er um að ræða þverlægt málefni en ekki eiginlegan geira, eins og er með jarðhita-, sjávarútvegs- og landgræðsluskóla. Að öðru leyti er starfsemi jafnréttisskólans svipuð og hinna skólanna. Á hverju ári er boðið til Íslands hópi fólks sem dvelur á Íslandi í 20 vikur við nám í jafnréttisfræðum. Auk íslenskra kennara er lögð áhersla á að fá til landsins gestakennara, þekkt fólk á sínu sviði. Fjórir starfsmenn eru hjá skólanum.

Skólinn bar upphaflega nafnið Gender Equality Training, GET, en síðan var orðinu Studies bætt við, til að ná betur yfir akademískt innihald námsins. Líkt og er með alla skólana þá eru nemendur valdir í heimalandi þeirra af starfsfólki skólans sem ferðast á staðinn til viðtala. Fyrsta árið, 2009, voru aðeins teknir inn tveir nemar, en 2013 voru þeir orðnir 8 og í ársbyrjun 2014 komu til landsins 14 nemar frá fjórum löndum. Sumir þeirra eru kostaðir af norska sendiráðinu í Malaví.

<sup>45</sup> <http://blogs.cfr.org/development-channel/2012/08/21/gender-equality-matters-for-development-outcomes/>

<sup>46</sup> <http://blogs.cfr.org/development-channel/2014/05/16/world-bank-report-on-womens-empowerment-breaks-new-ground/>

Markmið Jafnréttisskólans eru að efla getu einstaklinga og stofnana sem vinna að því að styrkja kynjajafnrétti í þróunarlöndum og löndum þar sem eru átök eða spenna eða eru að ná sér eftir slíkt ástand; einnig að stuðla að efnahagslegum og félagslegum framförum með því að stuðla að auknu kynjajafnrétti og hvetja konur og undirokaða hópa til þátttöku í ákvarðanatökufærlum á öllum stigum; og að vera vettvangur þekkingaryfirfærslu í málefnum kynjajafnréttis.

Stefna Íslands í þróunarsamvinnu er að tekið sé mið af kynjajafnrétti í öllum verkefnum og jafnréttisskólinn hefur smám saman fengið aukið hlutverk við framkvæmd á þeirri stefnu. Þannig var skólinn með tveggja daga námskeið á síðasta ári um kynjaða verkefnaþróun í hinum fjórum skrifstofum ÞSSÍ, á Íslandi og í Mósambík, Malaví og Úganda. Skólinn hefur sömuleiðis verið í góðu sambandi við hina HSP skólana á Íslandi í tengslum við jafnréttismál.

Hingað til hefur skólinn einbeitt sér að því að taka inn nemendur frá skilgreindum áherslulöndum Íslands, sem eru Afganistan, Palestína, Mósambík, Malaví og Úganda. Mat sem gert var af utanaðkomandi sérfræðingi á skólanum var afar jákvætt og mælti með auknum framlögum til skólans.<sup>47</sup>

Nýr rektor Háskóla Sameinuðu þjóðanna hefur þá stefnu að skólarnir eigi að þjóna hlutverki þekkingarmiðstöðva fyrir stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Framkvæmdastjóri SP eigi að geta leitað eftir ráðgjöf til skóla HSP til þess, meðal annars, að á æðstu stigum innan Sameinuðu þjóðanna sé aðgengi að úrvalsþekkingu á hinum ýmsu sviðum. Jafnréttisskólinn ætti að geta fallið afskaplega vel að þessum áherslum.

## ÁLYKTANIR

- Íslenska ríkið varði tæplega 600 milljónum króna til að þjálfa 76 einstaklinga frá þróunarlöndunum í fjórum geirum eða fræðasviðum, halda styttri námskeið í þróunarlöndunum og styðja einstaklinga til háskólanáms á árinu 2013. Það eru 14% af því fé sem var varið til þróunarmála á árinu og næstum því sama tala og ÞSSÍ varði til verkefna í Malaví á sama ári (632 milljónir króna).
- Þjálfun fólks frá þróunarlöndunum í ákveðnum greinum er verkefni sem skilar sér – vonandi – smám saman. Sú framþróun sem vonast er eftir gerist á löngum tíma eftir því sem viðkomandi einstaklingar nýta sér nýfengna þekkingu til breytinga heima fyrir. Það er erfitt að mæla raunverulegan árangur og hvort þróunarmarkmið hafi náðst – en ekki ómögulegt.
- Þó að sérfræðingar DAC setji spurningamerki við kostnaðinn af skólum HSP þá hvetja þeir Íslendinga líka til að leggja aukna áherslu á íslenska sérþekkingu í sinni

---

<sup>47</sup> Dr. Joni Seager, 2012, EXTERNAL EVALUATION of the 2009 – 2012 pilot project of the GENDER EQUALITY STUDIES AND TRAINING PROGRAMME

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

þróunarsamvinnu. Skólarnir byggja einmitt á íslenskri sérþekkingu. Íslendingar eru einstaklega færir um þjálfun á sviði jarðhita og fáir staðir í heiminum bjóða upp á jafn gott umhverfi til slíkrar þjálfunar.

- Jafnréttisskólinn er ólíkur hinum skólunum þremur að því leyti að tilvist hans byggir ekki á landfræðilegum aðstæðum á Íslandi eða sérhæfðum geira. Tilvist hans byggir annars vegar á sannfæringu um mikilvægi jafnréttis í þróunarsamvinnu og pólitískri ákvörðun um að Íslendingar eigi að vera leiðandi á því sviði.
- Bundin útgjöld til þróunarsamvinnu – *tied aid* - falla að mestu til hér heima. Þau koma því að einhverju leyti til baka inn í efnahagslífið á meðan fjármagn sem að mestu er nýtt erlendis gerir það ekki.
- Erfitt er að ná stærðarhagkvæmni í litlum einingum. Útgjöld skólanna á hvern námsmann eru há og hljóta að kalla á vangaveltur um hvort hægt væri að ná þróunarmarkmiðum með öðrum hætti eða hvort réttlætanlegt sé að verja hærrí upphæðum til minni skólanna tveggja til þess að ná stærðarhagkvæmni. Tækifæri kunna að vera til að auka hagkvæmni minni skólanna tveggja með því að sækjast eftir nemendum sem aðrir kosta til náms.
- Eftirspurn er eftir því að koma nemendum í jarðhitaskólann, sem hefur mikið og gott orðspor innan síns geira, og framlagsríki og þróunarsjóðir eru reiðubúnir til að greiða fyrir námið. Nemendur hafa einnig verið kostaðir í jafnréttisskólann og sjávarútvegsskólann.

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Skólarnir fjórir auki verulega við þá þjálfun sem fer fram á vettvangi.**
  - a. Þetta verði 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 komið á nánari tengslum við samstarfsstofnanir í viðtökulöndunum.
2. **Skólarnir einbeiti sér að færri löndum 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.

- c. 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. Með þessu móti verði reynt að fjölga nemendum en íslenskt þróunarfé notað í auknum mæli til að efla starf skólanna á vettvangi.
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 skipulagðari hætti í málsvarastarfi vegna jafnréttismála.
4. **Gerð verði rekstrarúttekt á skólunum.**
  - a. Einkum verði sjónum beint að kostnaði við val á námsmönnum og umsýslu með þeim námsmönnum sem hingað koma.
  - b. Skoðað verði hvort hægt sé að sameina eða samtvinna ákveðna rekstrarþætti eða jafnvel sameina skólana undir einni stjórn með það að markmiði að draga úr kostnaði við rekstur þeirra.
  - c. Úttektin verði gerð í samráði við Háskóla Sameinuðu þjóðanna.
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, til dæmis jafnréttisskólinn, 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 HSP.

## 7. Friðargæsla

Íslendingar tóku fyrst þátt í friðargæslu á alþjóðavettvangi skömmu eftir síðari heimsstyrjöld þegar tveir íslenskir lögreglumenn fóru til starfa á vegum Sameinuðu þjóðanna fyrir botni Miðjarðarhafs 1950-1951. Síðan liðu fjórir áratugir án aðkomu íslenskra stjórnvalda að friðargæslu þó að töluvert hafi verið þrýst á Íslendinga innan alþjóðastofnana að taka þátt í friðargæsluverkefnum.<sup>48</sup>

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

Árið 1998 setti nefnd á vegum utanríkisráðherra um framtíð utanríkisþjónustunnar fram hugmyndir um að Íslendingar yrðu sendir tímabundið í stöður hjá alþjóðastofnunum þar sem íslensk reynsla gæti nýst auk þess sem tengsl sem við þetta mynduðust gætu gagnast íslenskum hagsmunum. Nefndin lagði til að einkum yrði hugað að störfum á “sviði sáttaumleitana og friðargæslu, mannúðar, mannréttinda og eflingar lýðræðis, efnahagsumbóta ofl.”<sup>49</sup>

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

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

<sup>48</sup> Urður Gunnarsdóttir, 2013, “Þetta var allt ágætt, svona eftir á að hyggja”, ritgerð um Íslensku friðargæsluna fyrir Háskóla Íslands

<sup>49</sup> Utanríkisráðuneytið, mars 1998, Álit nefndar um framtíð utanríkisþjónustunnar <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Skjalf.pdf>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

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

### HELSTU VERKEFNIN Á BALKANSKAGA

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

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

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

## VOPNABURÐUR Í AFGANISTAN

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

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

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

## ÁSÝNDIN MÝKT

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

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

Í apríl 2007 tóku gildi lög um friðargæslu<sup>50</sup> sem í fyrsta sinn gáfu skýra heimild til vopnaburðar á erlendri grund. Samt sem áður tekur fyrsta grein laganna af skarið um að

---

<sup>50</sup> <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txti=/wwwtext/html/lagas/143a/2007073.html&leito=fri%F0arg%E6sla>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

utanríkisráðuneytinu sé heimilt “að taka þátt í alþjóðlegri friðargæslu og senda borgaralega sérfræðinga til starfa við friðargæsluverkefni í því skyni.” Lögin settu ágætan ramma utan um starfsemi sem hafði skort slíka formfestu þangað til. Ákvæði eru í lögunum um boðvald yfir friðargæsluliðum sem starfa á vegum alþjóðlegra stofnana, heimild til að bera einkennisklæðnað og vopn sér til sjálfsvarnar, refsilögsögu, þjóðréttarlegar reglur sem þeir skuli hafa í heiðri, ráðningarkjör, tryggingar og fleira. Framlög til “borgaralegrar friðargæslu” eru flokkuð sem framlag Íslands til þróunarsamvinnu þegar friðargæslan á sér stað í skilgreindu þróunarlandi.

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

Innan NATO er þess vænst að aðildarríki taki þátt í stórum verkefnum bandalagsins eins og aðgerðirnar í Afganistan óneitanlega hafa verið. Hins vegar hafa bandalagsþjóðirnar skilning á því að Ísland sem herlaust land hefur ekki yfir að ráða mannafla í beinar hernaðaraðgerðir eða “harða” friðargæslu. Þá skiptir ekki máli þó að Ísland geti státað af úrvslfólki á ýmsum sviðum og einstaka Íslendingar hafi farið í herskóla eða verið í erlendum herjum. Hernaðarlega umgjörð sem inniheldur hefð, aga, reynslu og þjálfun, sem aðrar þjóðir hafa, skortir Íslendinga. Niðurstaðan hefur því orðið sú, eftir að jeppateymin voru lögð niður, að sérfræðingar hafa verið sendir í þrenns konar störf á vegum NATO: Stjórnunarstörf í Kabúl, sérfræðingastörf í tengslum við þróunarsamvinnu og jafnréttismál og tæknistörf sem lúta að rekstri flugvallarins í Kabúl.

### NIÐURSKURÐUR EFTIR HRUN

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

---

n\ofri%Foarg%E6sla\ofri%Foarg%E6slan\ofri%Foarg%E6slna\ofri%Foarg%E6slna  
nna\ofri%Foarg%E6slu\ofri%Foarg%E6slum\ofri%Foarg%E6sluna\ofri%Foarg%E6  
slunnar\ofri%Foarg%E6slunni\ofri%Foarg%E6slunum\ofri%Foarg%E6slur\ofri%F  
oarg%E6slurnar#word1



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Þrátt fyrir heiti laganna, þá hefur þróunin orðið sú að eiginleg friðargæsla á vegum Íslendinga, eins og líklegt er að flestir skilji það orð, hefur smám saman lagst af. Ef til vill er einkennandi að utanríkisráuðneytið notar á alþjóðavettvangi enska heitið Icelandic Crisis Response Unit en ekki beinu þýðinguna Peacekeeping. Þarna er töluverður merkingarmunur.

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

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

### LIÐVEISLUSAMNINGAR

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

#### Afganistan

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

#### Palestína

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

#### Annað

- Malaví: Staða stjórnanda við matvæladreifingu hjá WFP.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Strassbourg: Staða sérfræðings í mannréttinda- og mansalsmálum hjá Evrópuráðinu.
- Dakar: Pólítískur ráðgjafi á svæðisskrifstofu SP fyrir Vestur-Afríku.

### UNGIR SÉRFRÆÐINGAR

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

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

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

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

### ÁHERSLA Á PALESTÍNU OG KYNJAJAFNRÉTTI

Samkvæmt Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016 eiga “Störf í þágu friðar” að byggjast á “framlögum til alþjóðastofnana og störfum íslenskra sérfræðinga í tveimur löndum sem eru mikilvæg friði og öryggi í heiminum. Þessi lönd eru Afganistan og Palestína.” Áherslan hefur þó verið að færast frá Afganistan til Palestínu. Fjöldi útsends íslensk starfsfólks í Palestínu á undanförunum árum hefur verið í takt við pólitískar áherslur stjórnvalda. Í tímaröð frá aldamótum má segja að landfræðileg áhersla Íslands í friðargæslu hafi verið á siglingu frá Balkanskaga til Sri Lanka til Afganistans og loks Palestínu. Þó að þetta sé mjög einfölduð mynd – og mikil skörun sé á tímabilum – þá er um að ræða töluverðar áherslubreytingar á ekki lengri tíma. Það er þó að einhverju leyti í

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

samræmi við eðli viðfangsefnisins að landfræðilegar áherslur breytist eftir ástandi í heiminum og stefnu stjórnvalda á hverjum tíma.

Málefnaleg áhersla hefur einnig breyst verulega, frá rekstri, vopnaburði og tæknilegri sérhæfingu yfir í heilbrigðisþjónustu og jafnréttismál. Ísland hefur, með öðrum, verið ákafur málsvari ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 um konur, frið og öryggi. Í samræmi við það var markvisst unnið að því að jafna kynjahlutföll í störfum Íslensku friðargæslunnar. Íslenskur jafnréttisfulltrúi starfar með alþjóðaliðinu í Afganistan og hjá UNWOMEN í Palestínu við samþættingu kynjasjónarmiða í verkefnum stofnunarinnar. Innan NATO er áherslan á 1325 ályktunina loks farin að bera árangur eftir áralanga baráttu. Í því efni skiptir máli að Ísland hefur einbeitt sér að málefnum, bæði í höfuðstöðvum í Brussel og á vettvangi í Afganistan. Áður höfðu jafnréttisfulltrúar starfað í mörg ár á Balkanskaga. Aðrir íslenskir starfsmenn hjá alþjóðastofnunum í Palestínu hafa unnið að málefnum flóttamanna hjá Flóttamannastofnun SP fyrir Palestínnumenn, UNRWA, og að margvíslegu hjálparstarfi á vegum stofnana eins og Barnahjálpar SP, UNICEF, og Þróunarstofnunar SP, UNDP.

### KOSNINGAEFTIRLIT

Eitt af verkefnum íslensku friðargæslunnar hefur verið að senda fólk til kosningaefirlits, einkum í Evrópu á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, ÖSE. Á árinu 2013 störfuðu alls rúmlega 2.000 einstaklingar frá 48 löndum að kosningaefirliti á vegum ÖSE, flestir í eina viku eða rúmlega það í hvert sinn. Ísland, sem aðildarríki ÖSE, hefur tekið þátt í slíku eftirliti og sendir alla jafna þrjá menn í einu í nokkur verkefni á ári, þó eingöngu tvö á síðasta ári.

Um er að ræða mjög afmörkuð verkefni, sem felast í því að fylgjast með kjörstöðum, vera viðstaddir talningu atkvæða og gefa skýrslu um framkvæmdina til höfuðstöðva kosningaefirlitsins. Einnig er möguleiki á að senda fólk í langtímaefirlit, í einn til tvo mánuði, en utanríkisráðuneytið hefur ekki lagt áherslu á það hingað til.

### SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Eins og komið hefur fram hefur þróun íslenskrar friðargæslu orðið þannig að nú gengur hún fyrst og fremst út á að senda íslenska sérfræðinga í störf hjá alþjóðastofnunum. Sumir sérfræðinganna eru ráðnir af viðbragðslista eða eftir auglýsingu en aðrir eru starfsmenn ráðuneytisins sem fara í leyfi á meðan. Samanburðurinn sem hér er gerður varðar því ekki eiginlega friðargæslu heldur skipulag sem lönd hafa komið sér upp í kringum útsenda starfsmenn til alþjóðastofnana.

Ísland er aðili að Stand-by Partnership programme, SBP, hjá nokkrum stofnunum Sameinuðu þjóðanna og fulltrúi á þróunarsamvinnusviði utanríkisráðuneytisins sækir reglulega fjölþjóðlega fundi í tengslum við það samstarf. SBP myndar því þann ramma sem

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

útsending starfsfólks til alþjóðastofnana fer fram í. Meðal annarra aðila að samstarfinu eru hin norrænu ríkin, Írar, Bretar, Ástralal, Kanadamenn og fleiri.

Af Norðurlandaþjóðunum halda Finnar og Íslendingar verkefninu innan veggja utanríkisráðuneytisins en ráðuneytin í Noregi, Svíþjóð og Danmörku útvista því. Í Noregi og Danmörku eru flóttamannastofnanir viðkomandi ríkja (Norwegian Refugee Council - NRC og Danish Refugee Council - DRC)<sup>51</sup> með viðbragðslistana en í Svíþjóð eru það almannavarnir, MSB. Svo dæmi sé tekið um umfang starfsins þá sendu Norðmenn fólk af sínum viðbragðslista – Norwegian Capacity, NORCAP – í alþjóðleg verkefni að meðaltali dag hvern á árinu 2013, eða í 357 verkefni sem tóku 164 mannár. Viðkomandi sérfræðingar unnu fyrir samtals 23 stofnanir í 53 löndum.

Í Danmörku styður utanríkisráðuneytið þrjá viðbragðslista, sem eru listi Danska flóttamannaráðsins - DRC (nýttur fyrir SP stofnanir), danska Rauða krossins (nýttur að mestu til neyðar- og mannúðarstarfa á vegum Rauða krossins) og danska útibús Lækna án landamæra (nýttur til að senda heilbrigðisstarfsfólk í ýmis verkefni). Í úttekt<sup>52</sup> sem danska utanríkisráðuneytið lét gera kemur fram að það sé almenn skoðun samstarfsaðila að fólk af dönsku listunum sé afar hæft og að viðbragðsflýtir, góður undirbúningur og umsjón einkenni starf viðbragðsaðilanna þriggja.

Opinber markmið samstarfsins eru í öllum tilvikum að styrkja stofnanir, einkum Sameinuðu þjóðanna en einnig Evrópusambandsins og félagasamtaka, við framkvæmd hjálparstarfs. Samtöl við starfsfólk sem kemur að verkefninu annars staðar á Norðurlöndum leiðir þó í ljós tvö önnur markmið, sem ríki leggja mismunandi mikla áherslu á. Annars vegar vilja þau koma löndum sínum að í kerfi Sameinuðu þjóðanna og sjá þá samstarfið sem leið til að koma fólki inn fyrir dyrnar, en síðan er það á ábyrgð hvers og eins að vinna sig upp innan alþjóðastofnananna. Í Noregi var þetta orðað þannig að menn vildu gjarnan sjá “norska hausa” sem víðast hjá Sameinuðu þjóðunum. Hins vegar horfa sum ríki til þess að starfsmenn, sem þannig fá reynslu á alþjóðavettvangi, snúi til baka með mikilvæga þekkingu sem nýtist heima fyrir. Þetta heyrði skýrsluhöfundur til dæmis í Finnlandi.

### ÁLYKTANIR

- Ísland hefur tæplega tveggja áratuga langa sögu af þátttöku í alþjóðlegri friðargæslu. Þrátt fyrir minni áherslu á eiginlega friðargæslu að undanförmu er ólíklegt annað en að íslensk stjórnvöld muni í framtíðinni vilja taka þátt í friðargæsluverkefnum með öflugri hætti en nú er.

<sup>51</sup> Þar sem enskan er hið alþjóðlega tungumál þróunarsamvinnu og stofnanir eru þekktar undir heitum sínum á ensku þá eru ensku heitin almennt notuð hér nema sérstaklega sé ástæða til annars.

<sup>52</sup> GHK Consulting Ltd, 4. október 2010, Review of the International Humanitarian Rosters

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Tilraunir Íslendinga til að taka að sér sjálfstæð verkefni í friðargæslu hafa tekist misvel. Rekstur flugvallarins í Kosóvó gekk ágætlega en reynslan frá Afganistan er ekki þess eðlis að stjórnvöld séu líkleg til að senda vopnaðar sveitir Íslendinga til friðargæslu á erlendri grund í nánustu framtíð. Borgaraleg friðargæsla er líklegasti vettvangur Íslendinga á þessu sviði enda gert ráð fyrir því í friðargæslulögum.
- Ísland hefur, sem lítið land, grundvallarhagsmuni af því að styrkja alþjóðlegt regluverk enda hafa íslensk stjórnvöld haft að leiðarljósi í sínu alþjóðasamstarfi stuðning við alþjóðleg mannúðarlög, mannréttindi og margvíslega sáttmála sem miða að því að hinir stóru og sterku geti ekki beitt afli gegn hinum litlu og veiku. Þessa afstöðu má tengja hugmyndum um Íslandi beri að vera þátttakandi í viðleitni til að stuðla að friðsamlegri lausn deilumála.
- Álitamál er hvort réttlætanlegt sé að gera undanþágu um auglýsingaskyldu vegna friðargæslustarfa þegar um er að ræða liðveislustörf til lengri tíma. Viðbragðslista, sem auðvelt er að skrá sig á, ætti ekki að nýta til að velja fólk í langtímaverkefni.
- Mikilvægt er að geta sent reynslumikið og hæft fólk af viðbragðslista til skemmri tíma í ýmis verkefni, sem stundum þarf að taka skjótar ákvarðanir um. Slík störf er réttlætanlegt að auglýsa ekki.
- Aukin liðveisla á sviði kosningaeftirlits gæti hentað Íslandi vel. Slík liðveisla er í samræmi við áherslu stjórnvalda á lýðræði og mannréttindi í utanríkismálum og þarf ekki að krefjast fastrar viðveru, sem er dýr. Tækifæri eru á þessu sviði sem enn hafa ekki verið nýtt.
- Mikið vantar upp á að vel sé haldið utan um þann hóp fólks sem hefur sinnt störfum fyrir Íslands hönd á vettvangi undanfarin ár og gerir enn. Um er að ræða töluverðan fjölda einstaklinga sem mikill akkur gæti verið af að halda sambandi við. Þeir sem nú og í framtíðinni starfa á erlendum vettvangi fyrir Íslands hönd yrðu sterkari fulltrúar Íslands ef meira væri lagt í að efla þá sem hóp og stuðla að samheldni og samkennd.

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Aukin áhersla á að senda reynda sérfræðinga og stjórnendur í stjórnendastörf hjá alþjóðastofnunum, einkum til starfa á sérhæfingarsviðum og í löndum sem Ísland leggur áherslu á.**
  - a. Starfsmenn ráðuneytisins/ÞSSÍ boðnir fram í lykilstöður á sérhæfingarsviðum Íslands hjá alþjóðastofnunum, svo sem í málum sjávarútvegs, jarðhita, landgræðslu eða jafnréttis.
  - b. 6-10 starfsmenn ráðuneytisins/ÞSSÍ á vettvangi á hverjum tíma, þeir reyndari í allt að fimm ár í sama starfi. Þeir fái leyfi frá störfum á meðan þeir vinna hjá alþjóðastofnunum.

- c. Aðstoðarmenn landsfulltrúa UNDP geta t.d. verið starfsmenn ÞSSÍ, starfsmenn utanríkisráðuneytisins sem áhuga hafa á þróunarsamvinnu eða einhverjir aðrir sem reynslu hafa af þróunarsamvinnu.
  - d. Þegar ákveðið er að senda fólk sem ekki starfar hjá utanríkisráðuneytinu eða ÞSSÍ verði störfin auglýst.
2. **Á viðbragðslista verði einstaklingar sem nýtast í skammtíma verkefni á vegum ÖSE, SP og ESB vegna kosninga eða skyndilegrar neyðar. Áhersla verði lögð á lýðræðisuppbyggingu, neyð, mannúð- og mannréttindi.**
  - a. Á viðbragðslista vegna skyndilegrar neyðar verði eingöngu fólk, einkum stjórnendur, sem hefur þekkingu og reynslu af viðkomandi störfum. Ráðið sé í slík störf að hámarki til sex mánaða.
  - b. Sá viðbragðslisti sem nú er til verði annað hvort lagður niður eða nýttur eingöngu sem skrá yfir fólk sem er áhugasamt um störf á erlendum vettvangi og er látið vita þegar slík störf eru auglýst.
  - c. Aukin áhersla á uppbyggingu lýðræðis með þátttöku í kosningaefirliti, meðal annars að senda sérfræðinga í lengri eftirlitsstörf (einn til tvo mánuði).
  - d. Mögulega einnig kosta fastar stöður tengdum áherslu Íslands á lýðræðisuppbyggingu, mannúð og mannréttindi.
  - e. Kosta jafnréttisfulltrúa hjá NATO, þar sem töluverður þrýstingur er á að Ísland taki sem virkastan þátt í starfi bandalagsins sem það er aðili að.
3. **Team Iceland – efling verði samkennd meðal fólks sem hefur unnið að hjálparstarfi fyrir Íslands hönd á alþjóðavettvangi.**
  - a. Vettvangur skapaður fyrir fólk sem hefur unnið að friðargæslu, þróunarsamvinnu, neyðaraðstoð og öðrum svipuðum störfum á alþjóðavettvangi fyrir Íslands hönd.
  - b. Mótað verði “brand” sem hafi þann tilgang að efla samkennd, skapa vinnustaðameningu og vinna að því að viðkomandi tileinki sér markmið Íslands í þróunarsamvinnu og neyðar- 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.
  - 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 regluregra samkoma (sumargrill!) af ýmsu tagi, senda rafræn fréttabréf, halda fræðslu- og miðlunarfundi og svo framvegis.

## 8. Neyðaraðstoð

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

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

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

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

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

### SKILGREINING

Til útskýringar er rétt að skilgreina í upphafi neyðar- og mannúðaraðstoð – eða neyðaraðstoð, svo notað sé eitt orð yfir enska hugtakið Humanitarian Aid – sem hluta af þróunarsamvinnu. Orðið þróunarsamvinna nær nefnilega bæði yfir þröngt skilgreinda þróunarsamvinnu og málaflokkinn í heild sinni, sem nær þá líka yfir hugtakið neyðaraðstoð, eða Humanitarian Aid á ensku. Sumsé:

**Þróunarsamvinna =** þróunarsamvinna  
og  
neyðaraðstoð

Samkvæmt orðasafni ÞSSÍ og hugtakasafni þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytið nær hugtakið Humanitarian Assistance yfir eftirfarandi:

“Framlög til neyðaraðstoðar, aðstoðar vegna hamfara, uppbyggingarstarfs 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.”

Samkvæmt skilgreiningu DAC er neyðaraðstoð<sup>53</sup>:

“Aðstoð sem hefur það markmið að bjarga lífum, lina þjáningar og viðhalda og vernda mannlega reisn fyrir og í kjölfar neyðaratvika. Til að hún geti verið skilgreind sem mannúðleg, þarf aðstoðin að vera veitt samkvæmt alþjóðlegum mannúðarstöðlum sem eru mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði.”<sup>54</sup> Neyðaraðstoð inniheldur: “Aðgerðir til forvarna og fyrirbyggingar, útvegum skýlis, matvæla, vatns og hreinlætisaðstöðu, heilbrigðisaðstoð og annars konar aðstoð við þá sem hafa orðið fyrir atíburðinum og aðgerðir sem beinast að því að þeir geti tekið upp sitt fyrra líferni; aðgerðir til að stuðla að öryggi, velferð og reisn almennra

### 12 ráðleggingar DAC um neyðaraðstoð

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

<sup>53</sup> <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm>

<sup>54</sup> Hugtökin koma upphaflega frá Alþjóða Rauða krossinum og sjá má nánari útskýringar á þeim á vefsíðu Rauða krossins:

[http://www.raudikrossinn.is/page/rki\\_umokkur\\_gildileidarljogstefna\\_grundvalla\\_rhugsjonir](http://www.raudikrossinn.is/page/rki_umokkur_gildileidarljogstefna_grundvalla_rhugsjonir)



borgara og þeirra sem ekki taka lengur þátt í hernaðaraðgerðum og endurreisn og aðgerðir sem brúa bilið á meðan neyðarástandið varir. Aðgerðir til að vernda fólk með valdbeitingu, eða hótun hennar, falla ekki undir skilgreininguna. Aðstoð við flóttamenn í þróunarlöndum fellur undir skilgreininguna en ekki aðstoð við flóttamenn í framlagsríkjum.”

Munurinn á þessum tveimur skilgreiningum er einkum sá að neyðarhjálp, samkvæmt skilgreiningu DAC nær yfir öll þrjú stig viðlagahjálpar – fyrir (forvarnir), meðan (björgun og neyðaraðstoð) og eftir (endurreisn). Hér verður gengið út frá DAC skilgreiningunni.

Neyðar- og mannúðaraðstoð fær fremur lítið rými í þróunarsamvinnuáætlun 2013 – 2016 en það stendur til bóta því samkvæmt áætluninni er ráðgert að móta stefnu í málaflöknum á árinu 2014. Ekki veitir af, því þó að eiginleg umfjöllun um neyðar- og mannúðarmál sé lítil í stefnumótun ráðuneytisins þá kemur mannúðaraðstoð víða við sögu, einkum þegar kemur að málefnum Palestínu, Afganistans og friðargæslu. Heildræn stefna í málaflöknum er þess vegna aðkallandi. Samkvæmt skýrslu DAC um Ísland var neyðaraðstoð rétt rúmlega 5% af heildarframlögum til þróunarsamvinnu árið 2011.

### HELSTU ALÞJÓÐLEGU VIÐLAGASTOFNANIR Á ÍSLANDI

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

#### *Utanríkisráðuneytið*

Framlag utanríkisráðuneytisins hefur verið fólgið í því fyrst og fremst að styðja sérhæfða aðila, innanlands og utan, við framkvæmd neyðaraðstoðar. Á síðustu árum hefur það einnig veitt framlög til margvíslegra mannúðarverkefna borgaralegra samtaka. Þá hefur ráðuneytið veitt reglubundin framlög til Slysavarnarfélagsins Landsbjargar til að viðhalda alþjóðlegri viðbragðsgetu rústabjörgunarsveitar samtakanna. Ráðuneytið hefur meðal annars stutt OCHA, sem er samráðsaðili Sameinuðu þjóðanna í neyðaraðgerðum, og neyðarsjóðinn CERF, en úr honum er hægt að fá fé með hraði til neyðaraðstoðar. Hluti af stuðningnum við OCHA hefur falist í að halda námskeið hér á landi um samhæfingu aðgerða á neyðarsvæðum. Ráðuneytið hefur lagt fram fé til neyðar- og mannúðarverkefna í Palestínu. Þá falla ýmis liðveisluverkefni undir hatti friðargæslunnar undir skilgreininguna á neyðar- og mannúðaraðstoð þó að þau séu ekki talin fram sem slík í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis. Ráðuneytið hefur gerst aðili að gæðasamstarfi framlagsríkja um málefni neyðaraðstoðar, Good Humanitarian Donorship.<sup>55</sup> Samstarfið miðar að því að bæta neyðaraðstoð með grunnreglum og góðum starfsháttum. Í þróunarsamvinnuáætlun er sérstakur kafli um neyðar- og mannúðaraðstoð þar sem meðal annars er yfirlit yfir helstu stofnanir SP, sem njóta stuðnings ráðuneytisins vegna neyðaraðstoðar, og fjallað

---

<sup>55</sup> <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/home.aspx>

um stefnumótun og verklag í málaflokknum. Þá er nú verið að leggja lokahönd á stefnu í neyðar- og mannúðarmálum.

### *Rauði krossinn á Íslandi*

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

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

### *Slysavarnafélagið Landsbjörg*

Alþjóða björgunarsveit Landsbjargar sérhæfir sig í rústabjörgun og er ein alþjóðlegra björgunarsveita sem hafa fengið vottun frá INSARAG<sup>56</sup>, samhæfingarstofnun Sameinuðu þjóðanna vegna leitar og björgunar. Landsbjörg er með samning við utanríkisráðuneytið, sem greiðir allan kostnað vegna bólusetninga og alþjóðlegs samstarfs, sem felst í reglubundnum samhæfingarfundum. Þá greiðir ráðuneytið allan kostnað við útköll. Í sveitinni eru björgunarmenn sem hafa sérhæft sig í rústabjörgun, aðgerðastjórnendur, læknar, bráðataeknar, sérfræðingar í eiturefnum, fyrstuhjálpar-, hunda- og fjarskiptamenn. Búnaður sveitarinnar vegur um átta tonn, en gert er ráð fyrir að sveitin geti starfað án utankomandi aðstoðar í 10 daga. Sveitin hefur verið send í fjögur útköll síðan 1999, eftir jarðskjálfta í Tyrklandi 1999, Alsír 2003, Marokkó 2004 og Haítí 2010. Þá leggja Landsbjörg til fjóra sérfræðinga í United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC), sem er ástandsmatsteymi Sameinuðu þjóðanna. Teymið er sent á vettvang til að meta aðstæður á hamfarasvæðum og gera tillögur um aðstoð. Utanríkisráðuneytið greiðir öll UNDAC útköll íslenskra sérfræðinga með framlagi í sjóð í Genf sem er nýttur þegar kallað er á Íslendinga. Landsbjörg heldur síðan utan um framkvæmdina. Útköll eru að jafnaði eitt á ári, tvö árið 2013.

---

<sup>56</sup> <http://www.insarag.org/>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

### *Almannavarnadeild Ríkislögreglustjóra*

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

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

### SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

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

### *Noregur*

Stefna Noregs í neyðaraðstoð er frá 2008<sup>57</sup> og samkvæmt henni er meginmarkmið Norðmanna að 1) tryggja að þurfandi fái nauðsynlega vernd og aðstoð, 2) veita fé til neyðaraðstoðar á grundvelli hugsjónanna um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi, 3) styðja alþjóðasamfélagið til þess að takast á við áskoranir á mannúðarsviðinu í framtíðinni, og 4) koma í veg fyrir, bregðast við og hefja endurreisn samfélaga eftir áföll. Árlega sendir

<sup>57</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/UD/vedlegg/Hum/humpolicy\\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/vedlegg/Hum/humpolicy_eng.pdf)

utanríkisráðuneytið sérstaka skýrslu til Stórfþingsins um hvernig unnið hefur verið eftir þessari stefnu enda var það þingið sem samþykkti stefnuna á sínum tíma. Norðmenn hafa, eins og hinar Norðurlandaþjóðirnar og Írar, Good Humanitarian Donorship<sup>58</sup> leiðbeiningarnar í fyrirrúmi.

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

### *Svíþjóð*

Stefna Svía í neyðaraðstoð nær til tímabilsins 2010 – 2016.<sup>59</sup> Þó að SIDA sjái að langmestu leyti um framkvæmd sænskrar þróunarsamvinnu þá fara álíka há framlög á sviði neyðaraðstoðar í gegnum utanríkisráðuneytið og í gegnum SIDA, eða um þrír milljarðar sænskra króna. Um 70% fjárins fer til að svara árlegum beiðnum Sameinuðu þjóðanna, Alþjóða Rauða krossins og ýmissa samtaka og um 30% í viðbrögð við skyndilegri neyð. Svíar leggja mikla áherslu á samhæfingu í alþjóðlegri neyðaraðstoð.

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

### *Finnland*

Stefna Finna í neyðaraðstoð er frá 2012.<sup>60</sup> Þeir leggja áherslu á sex grundvallatriði: 1) þarfirnar skipta mestu máli þegar ákvarðanir eru teknar um framlög, 2) viðbrögðin þurfa að vera í tæka tíð, 3) fé er veitt til aðgerða sem leiða til þess að sem flestum er bjargað, með reisn og stuðningi við endurreisnarstarf, 4) jafnvægi, þannig að finnska aðstoðin styðji við framlög annarra, 5) sveigjanleg og óeyrnamerkt framlög til stofnana SP og Alþjóða Rauða krossins og 6) fyrirsjáanleika, þannig að helstu samstarfsaðilar viti að hverju þeir ganga ár eftir ár. Ekki er farið fram á það að samstarfsaðilar komi með mótframlag, en í raun leggja þeir venjulega töluvert fé á móti framlagi ráðuneytisins. Framlög eru tvisvar á ári, fyrst er úthlutað um 75-80% fjárins í upphafi árs, um 10% fara í skyndilega neyð en síðan er 15-20% úthlutað að hausti og þá er áhersla lögð á svokölluð „gleymd svæði“.

<sup>58</sup> <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/home.aspx>

<sup>59</sup> <http://www.government.se/content/1/c6/17/29/10/d4bb1993.pdf>

<sup>60</sup> <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=101288>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

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

### *Danmörk*

Danska utanríkisráðuneytið vinnur eftir stefnu í neyðaraðstoð frá 2010 – 2015.<sup>61</sup> Markmið hennar eru að bjarga mannlífum og veita fólki vernd, lina þjáningar, stuðla að mannlegri reisn og mannréttindum þegar áföll verða. Þá leggja Danir áherslu á að hefja endurreisnarstarf og á sama tíma vinna að áfallaþoli og koma í veg fyrir frekari áföll með því að rjúfa vítahring berskjöldunar og áfalla.

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

### *Írland*

Írar hafa sérstaka stefnu í neyðaraðstoð<sup>62</sup>. Hún er að bjarga mannlífum, lina þjáningar og viðhalda mannlegri reisn á meðan neyðarástand stendur yfir og eftir að því líkur. Stefna Íra er einnig að veita aðstoð sem er sveigjanleg og snör og veitt í gegnum samtök sem hafa sýnt fram á getu sína til að veita aðstoð sem svarar þörfinni og er samkvæmt grundvallarhugsjónum mannúðar, það er mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Þá leggur IrishAid áherslu á að vinna eftir leiðbeiningum Good Humanitarian Donorship.

Írland leggur áherslu á: 1) mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði, 2) mannúðarlög, flóttamannalög og mannréttindalög, 3) grundvallarábyrgð ríkisins, 4) reisn þeirra sem

---

<sup>61</sup>

[https://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA\\_PDF/relief\\_work/emergency\\_roster/StrategyforDanishHumanitarianAction2010-15.pdf](https://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/emergency_roster/StrategyforDanishHumanitarianAction2010-15.pdf)

<sup>62</sup>

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

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

verða fyrir áföllum, 5) miðlægt hlutverk Sameinuðu þjóðanna, 6) hlutverk Alþjóðaráðs Rauða krossins í tengslum við mannúðarlög, 7) mikilvægt starf borgarasamtaka, 8) þverlæg málefni eins og kynjajafnrétti, sjálfbærni í umhverfismálum og góða stjórnsýslu, 9) viðkvæmt ástand vegna átaka, 10) að fara eftir reglum alþjóðasamfélagsins varðandi hlutverk hersins í neyðaraðstoð, 11) að neyðaraðstoð er hluti af lengri tíma markmiðum neyðaraðstoðar, 12) að umfang hjálparstarfsins þarf að vera í samræmi við umfang neyðarinnar og 13) að taka berskjöldun einstaklinga með í reikninginn þannig að tekið sé tillit til kvenna, barna, aldraðra, sjúkra og fatlaðra.

Neyðaraðstoð er rúmlega 14% af heildarútgjöldum Íra til þróunarsamvinnu.

### ÁLYKTANIR

- Knýjandi þörf er á að Ísland móti sér sérstaka stefnu í neyðaraðstoð. Reynsla helstu samstarfsaðila í þróunarsamvinnu sem og ráðleggingar DAC geta komið að notum við mótun stefnu í neyðaraðstoð.
- Sökum tíðra náttúruhamfara er að finna nokkurn fjölda sérfræðinga á sviði margvíslegrar viðlagastjórnunar hér á landi. Íslendingar hafa vegna aðstæna á Íslandi, þar sem hamfarir af ýmsu tagi eru tíðar, óvenjuríkan skilning á mikilvægi neyðaraðstoðar.
- Flest önnur framlagslönd líta á neyðaraðstoð sem eina af meginstoðum þróunarsamvinnu. Ísland ver töluvert minna til neyðaraðstoðar en nágrannaríkin eða um 4-5% á meðan framlög annarra eru í kringum 10-15% af heildarframlögum.
- Nokkur samtök og stofnanir vinna að neyðaraðstoð hér á landi en ef til vill skortir samhæfingu og samráð. Sérhæft íslenskt starfsfólk í neyðaraðstoð er til staðar á vegum 1) utanríkisráðuneytisins, 2) Rauða krossins, 3) Slysavarnafélagsins Landsbjargar og 4) almannavarnadeildar Ríkislögreglustjóra.
- Hægt er að nýta nán tengsl almannavarna við ECHO og þau tækifæri sem bjóðast á þeim vettvangi til þátttöku í neyðaraðstoð.
- Neyðaraðstoð er oft sýnilegri en t.d. þróunaraðstoð vegna þess að verið er að bregðast við neyð, sem alla jafna er þegar til umfjöllunar í fjölmiðlum, sérstaklega þegar um skyndilega neyð er að ræða.

### KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Skýr stefna verði mótuð í neyðaraðstoð og hlutdeild í heildarframlögum til þróunarsamvinnu aukin upp í svipað og er annars staðar á Norðurlöndum.**
  - a. Stefnan byggir 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 viðlagastjórnun í tengslum við þær.
  - c. Stefnan verði mótuð í samvinnu þeirra aðila hér á landi sem mest starfa að alþjóðlegri neyðaraðstoð.
2. **Tekin verði upp nánari samvinna milli utanríkisráðuneytisins, almannavarnadeildar, Rauða krossins og Landsbjargar um fyrirkomulag neyðaraðstoðar.**
- a. Samstarfsráð um neyðaraðstoð verði myndað undir formennsku utanríkisráðuneytisins með þátttöku meginviðbragðsaðila hér á landi.
  - b. Almannaþingir vakti tilkynningar og óskir um aðstoð frá samhæfingarmiðstöð ECHO í Brussel.
  - c. Ákvörðun um þátttöku í neyðaraðstoð verði á einum stað, hjá utanríkisráðuneytinu, hvort sem er að ræða aðstoð á vegum Sameinuðu þjóðanna eða Evrópusambandsins.
  - d. Viðbragðslisti byggður upp með sérfræðingum í viðlagastjórn sem geta tekið þátt í neyðaraðstoð, 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).
3. **Neyðaraðstoð verði eitt af af meginverkefnum þróunarsamvinnuskrifstofu eða ÞSSÍ 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.

## 9. Starf borgarasamtaka

Framkvæmd íslenskrar þróunarsamvinnu er óvenju ríkisdrifin. Á meðan opinberir aðilar í nágrannalöndunum móta stefnuna en fá ýmsa aðila – stofnanir, borgarasamtök, fyrirtæki, rannsóknarstofnanir og aðra – til að framkvæma hana, þá er hið opinbera - hér á landi og í viðtökulandinu - langstærsti framkvæmdaðili íslenskrar þróunarsamvinnu.

Lögin um Þróunarsamvinnustofnun frá 1981 mæltu fyrir um að „yfirstjórn“ verkefna skyldi ætíð vera hjá stofnuninni. Þetta ákvæði túlkuðu framkvæmdastjórnar ÞSSÍ lengi sem svo að hún gæti ekki veitt fé til verkefna á vegum annarra aðila. Þetta ákvæði – og túlkun á því – settu ÞSSÍ í ákveðna spennitreyju sem leiddi til þess að framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands varð með öðrum hætti en víðast hvar annars staðar.

Nú, þegar lögum hefur verið breytt, er stefna ÞSSÍ að framkvæmdin fari í gegnum héraðsstjórnir í viðtökulandinu að nánast öllu leyti. Áhersluna má sjá glögglega í útgjöldum til þróunarsamvinnu 2013. ÞSSÍ tekur 42,8% af framlögum. Aðrar opinberar stofnanir, skólar Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, taka 12,7% af framlögum. Framlög sem send eru til alþjóðlegra aðila fara að langmestu leyti til stofnana Sameinuðu þjóðanna, sem taka 17,8% af framlögum. Alþjóðabankinn er með 8,8%.

Lengst af fóru 5% af framlögum Íslands í gegnum borgarasamtök en í kjölfar ákvörðunar Alþingis var sú tala komin upp í 6,4% 2013 og á að hækka í 8% 2014. Skoðun á framlögum leiðir í ljós að smáar upphæðir til viðbótar enda í framkvæmd á vegum borgaralegra samtaka. Dæmi um það er þegar ÞSSÍ biður UNICEF að framkvæma vatnsverkefni í Úganda. UNICEF semur þá við félagasamtök um verkið. Af sömu ástæðu er líklegt að tölur DAC vanmeti oft á tíðum hlut borgarasamtaka í framkvæmd opinberrar þróunarsamvinnu. Þannig kom í ljós, þegar einn starfsmaður í sænskri þróunarsamvinnu fór að skoða framlög Svía, að líklega framkvæma félagasamtök á endanum 38% af sænskri þróunarsamvinnu þó að samkvæmt skýrslum sé talan nokkuð lægri.<sup>63</sup>

Ekki verður þó séð að íslensk stjórnvöld hafi beinlínis forðast að nýta krafta borgaralegra samtaka í þróunarsamvinnu. Þau virðast fremur hafa tekið þá afstöðu að nýta það litla fé sem hefur verið til að dreifa í verkefni sem þau sjálf skipuleggja. Sjá má einn anga af þessari afstöðu í mismunandi kröfum sem gerðar eru til hinna opinberu stofnana Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlegra samtaka sem falla undir hugtakið borgarasamtök. Ekki fer framhjá neinum sem þekkir til slíkra samtaka og stofnana að síst minni ástæða er til að hafa eftirlit með því hvernig undirstofnanir Sameinuðu þjóðanna nýta það fé sem þeim er treyst fyrir heldur en því hvernig stór alþjóðleg samtök nýta það. Samt vefst

<sup>63</sup> Hafa ber í huga að flestar samanburðartölur mæla eingöngu þau framlög sem hið opinbera veitir beint til borgarasamtaka en ítarlegri kannanir skoða hversu mikið fer á endanum í gegnum borgarasamtök. Þá eru til dæmis tekin með í reikningin framlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna, sem þær stofnanir fá svo borgarasamtök á endanum til að framkvæma.



töluvert minna fyrir stjórnvöldum hér á landi að veita háum fjárhæðum til hinna fyrri. Þetta leiðir til ákveðinnar einsleitni í skipulagningu og framkvæmd þróunarsamvinnu. Þíánistinn nýtir ekki allt lykllaborðið.

#### FRAMLAG BORGARALEGRA SAMTAKA SJÁLFRA

Borgarasamtök<sup>64</sup> af ýmsu tagi eru stór hluti af alþjóðlegu hjálparstarfi Íslendinga. Þannig veittu stærstu félögin rúmlega tólf hundruð milljónum króna af eigin sjálfsaflafé til alþjóðlegs hjálparstarfs á árinu 2013, eða samtals um fimmtán hundruð milljónir ef samanlögð framlög hins opinbera eru tekin með. Í heild má reikna með að framlag félagasamtaka sé töluvert hærra enda nær þessi tala eingöngu yfir nokkur stærstu félögin, sem eiga aðild að regnhlífarsamtökum félaga að alþjóðlegu hjálparstarfi. Til samanburðar má nefna að áætluð útgjöld ÞSSÍ 2014 nema svipaðri upphæð, eða 1,6 miljarði króna.

Á undanförunum árum hefur utanríkisráðuneytið aukið verulega stuðning við íslensk félagasamtök sem styðja eða reka alþjóðlegt hjálparstarf. Stefna yfirvalda, samkvæmt Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu sem var samþykkt 2013, er að veita 8% af fé til þróunarsamvinnu í gegnum félagasamtök. Þetta er mun lægra hlutfall en í samanburðarlöndum en er þó veruleg aukning frá því fyrir aðeins áratug, þegar það var lítið sem ekkert.

Flest eru félögin aðilar að regnhlífarsamtökum sjö félaga í alþjóðlegu hjálparstarfi, sem hafa meðal annars það lögbundna hlutverk að tilnefna einstaklinga í Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Undantekningin er landsnefnd UNICEF, sem sagði sig úr samtökunum á síðasta ári.

Form og skipulag félaganna sjö er mismunandi. Fjögur þeirra eru skráð sem frjáls félagasamtök (Barnaheill, Rauði kross Íslands, Samband íslenskra Kristniboðsfélaga og UN Women) og þrjú eru sjálfseignarstofnanir (ABC-barnahjálp, Hjálparstarf kirkjunnar, SOS-barnaþorpin). Landsnefnd UNICEF er sjálfseignarstofnun sem hefur það meginhlutverk að afla fjár fyrir SP stofnunina UNICEF. Í alþjóðlegu samhengi heyrir UN Women (og UNICEF) undir stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Hin borgarasamtökin eru öll aðilar að

---

<sup>64</sup> Hér er talað um borgarasamtök og félagasamtök í skilningnum „Civil Society Organizations, CSOs“, ekki eingöngu það sem á Íslandi er kallað „frjáls félagasamtök.“ Hugtakið nær því einnig yfir verkalýðsfélög, viðskiptaráð, rannsóknarstofnanir og aðrar slíkar stofnanir og samtök auk hefðbundinna félagasamtaka. Alþjóðlega skilgreiningu á hugtakinu má meðal annars fá hjá *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, Accra and Busan*: “CSOs can be defined to include all non-market and non-state organisations outside of the family in which people organise themselves to pursue shared interests in the public domain. They cover a wide range of organisations that include membership-based CSOs, cause-based CSOs, and service-oriented CSOs. Examples include community-based organisations and village associations, environmental groups, women’s rights groups, farmers’ associations, faith-based organisations, labour unions, co-operatives, professional associations, chambers of commerce, independent research institutes and the not-for-profit media.”

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

alþjóðasamtökum fyrir utan ABC, sem eru alþjóðleg samtök með höfuðstöðvar á Íslandi. Alþjóðaráð Rauða krossins hefur þá sérstöðu að njóta viðurkenningar sem alþjóðasamtök, sem hafi sérstöku hlutverki að gegna vegna ákvæða Gefnarsamninganna, en vera þó borgarasamtök að formi og uppbyggingu ólíkt Sameinuðu þjóðunum og stofnunum þeirra.

Hér er gerð stuttlega grein fyrir framlögum félaganna til alþjóðlegs hjálparstarfs. Landsnefnd UNICEF er talið með þó að hún hafi sagt sig úr regnhlífarsamtökunum, enda mikilvirkur aðili við fjáröflun í þessum geira hér á landi. Utanríkisráðuneytið hefur á undanförunum árum veitt fé til allra þessara félaga. Þó er rétt að hafa í huga að starf landsnefnda UNICEF og UN Women hér á landi er styrkt sérstaklega með árlegum styrkjum til kynningarstarfs (það á ekki við um hin samtökin) en hins vegar fara framlög til alþjóðlegra verkefna þessara tveggja stofnana Sameinuðu þjóðanna ekki í gegnum landsnefndirnar heldur beint til höfuðstöðva stofnananna í New York. Framlög til alþjóðlegra félagasamtaka fara hins vegar í gegnum íslensku félögin.

### ABC BARNAHJÁLP

ABC barnahjálparbyrjaði sem sjálfbodaðdrifid íslenskt hjálparstarf á kristilegum grunni árið 1988. Nú reka samtökin skóla og barnaheimili í átta löndum; Indlandi, Úganda, Filippseyjum, Pakistan, Kenýu, Líberíu, Búrkina Faso og Senegal. Starfsmenn eru 13 í 10 stöðugildum á skrifstofu, skóla og nytjamörkuðum ABC auk 5 starfsmanna erlendis og sjálfbodaðliða sem sinna ýmsum verkefnum. ABC barnahjálparstarf er sjálfseignarstofnun. Hún hefur 7 manna stjórn og skilar ársreikningum til Ríkisendurskoðunar.

Fjárframlög ABC til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	131.287.671	4.000.000	135.287.671
2007	195.534.007	12.000.000	207.534.007
2008	271.531.292	8.000.000	279.531.292
2009	288.464.811	10.000.000	298.464.811
2010	292.946.905	500.000	293.446.905
2011	261.031.927	2.080.000	263.111.927
2012	298.081.264	22.267.660	320.348.924
2013	288.006.447	17.671.580	305.678.027
<b>Samtals</b>	<b>2.026.884.324</b>	<b>76.519.240</b>	<b>2.103.403.564</b>

### BARNAHEILL – SAVE THE CHILDREN ÍSLANDI

Barnaheill voru stofnuð 1989 og eru nú hluti af Save the Children samtökunum, sem eru með starf í 120 löndum um allan heim. Markmið samtakanna er að stuðla að heimi þar sem sérhvert barn fær uppfylltan rétt sinn til lífs, verndar, þroska og áhrifa í samfélaginu. Barnaheill á Íslandi hafa stutt við menntaverkefni í norðanverðu Úganda frá 2007. Þau hafa safna einnig fé til neyðarhjálp, síðast vegna Hayan fellibylsins á Filippseyjum. Starfsmenn á Íslandi eru fimm í fullu starfi.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Fjárframlög Barnaheilla til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	8.560.000	2.850.000	11.410.000
2007	11.242.000	6.647.000	17.889.000
2008	10.037.950	9.863.050	19.901.000
2009	2.136.081	12.000.000	14.136.081
2010	5.845.797	23.500.000	29.345.797
2011	2.443.697	16.800.000	19.243.697
2012	3.365.848	12.300.000	15.665.848
2013	311.136	15.206.000	15.517.136
<b>Samtals</b>	<b>43.942.509</b>	<b>99.166.050</b>	<b>143.108.559</b>

ATH: Opinber framlög 2013 bárust skömmu fyrir áramót og voru send utan ásamt mótframlagi á árinu 2014. Mótframlagið 3.574.000 kr. kemur því ekki fram í þessari töflu, sem útskýrir lága upphæð í eigin framlagi 2013.

### HJÁLPARSTARF KIRKJUNNAR

Hjálparstarf kirkjunnar var stofnað 1970 og er með verkefni bæði á Íslandi og erlendis.

Yfirstjórn stofnunarinnar er í hendi fulltrúaráðs sem fundar tvisvar á ári en þriggja manna stjórn ber ábyrgð á daglegum rekstri. Stöðugildi eru 5,5 fyrir erlent og innlent starf.

Hjálparstarfið er með þróunarverkefni í Úganda, Malaví og Eþíópíu í gegnum aðild sína að Lútherska heimssambandinu og Alkirkjuráðinu og á Indlandi í gegnum tvíhliða samning við þarlend mannréttinda- og menntasamtök. Neyðarhjálp veitir Hjálparstarfið í gegnum Alþjóðaneyðarhjálp kirkna, ACT Alliance.

Fjárframlög Hjálparstarfs kirkjunnar til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2005/6	56.700.000	3.300.000	60.000.000
2006/7	21.100.000	49.600.000	70.700.000
2007/8	67.100.000	40.300.000	107.400.000
2008/9	53.000.000	61.600.000	114.600.000
2009/10	103.000.000	60.700.000	163.700.000
2010/11	54.700.000	57.300.000	112.000.000
2011/12	68.400.000	34.700.000	103.100.000
2012/13	53.700.000	39.300.000	93.000.000
<b>Samtals</b>	<b>477.700.000</b>	<b>346.800.000</b>	<b>824.500.000</b>

### RAUÐI KROSSINN Á ÍSLANDI

Rauði krossinn á Íslandi var stofnaður 1924 og starfar í rúmlega 40 deildum hér á landi.

Rauði krossinn stendur fyrir hjálparstarfi í Malaví, Síerra Leone, Sómalíu, Palestínu, Hvíta-Rússlandi, Georgíu og Armeníu auk neyðaraðstoðar víða um heim. Félagið sendir milli 10 og 30 sendifulltrúa til alþjóðlegra hjálparstarfa á hverju ári, eftir þörf hverju sinni. Félagið

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

er viðurkennt af íslenskum stjórnvöldum og er hluti af alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans. Félagar eru 20.000 og Mannvinnur, sem styrkja alþjóðlegt hjálparstarf með reglulegum framlögum, 7.500.

Fjárframlög Rauða krossins á Íslandi til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	232.100.000	42.400.000	274.500.000
2007	249.100.000	44.500.000	293.600.000
2008	221.400.000	72.300.000	293.700.000
2009	246.000.000	82.400.000	328.400.000
2010	285.900.000	60.300.000	346.200.000
2011	256.700.000	55.300.000	312.000.000
2012	230.400.000	58.600.000	289.000.000
2013	220.300.000	129.400.000	349.700.000
<b>Samtals</b>	<b>1.941.900.000</b>	<b>545.200.000</b>	<b>2.487.100.000</b>

## SAMBAND ÍSLENSKRA KRISTNIBØÐSFÉLAGA

Sambandið var stofnað árið 1929, ekki síst sem bakhjarl fyrir starf Herborgar og Ólafs Ólafssonar í Kína. Megintilgangur SÍK er að vinna að kristniboði. Frá upphafi hefur kærleikspjónusta eða hjálpar- og þróunarstarf verið hluti starfsins. Markmiðið er, að sögn sambandsins, “að miðla kærleika Krists í verki til sérhvers einstaklings í þörf, án manngreinarálits”. Mörg þróunarverkefni sem kristniboðarnir hafa tengst og unnið við á undanförunum árum hafa verið kostuð af norsku þróunarsamvinnustofnuninni NORAD eða öðrum aðilum. Fjárhagur þróunarverkefna og kirkjustarfs er aðgreindur. Samstarfskirkjur SÍK hafa á að skipa góðu starfsfólki sem margt er með mikla reynsla á sviði þróunarstarfs og neyðaraðstoðar. Megináherslan hefur verið á menntu, heilsugæslu, götubörn, bættan hag kvenna og landbúnaðarbætur.

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	15.958.000		15.958.000
2007	23.317.000	1.912.000	25.229.000
2008	30.476.000	5.409.000	35.885.000
2009	29.550.000	750.000	30.300.000
2010	29.287.000	750.000	30.037.000
2011	22.609.000		22.609.000
2012	28.222.000	5.300.000	33.522.000
2013	18.264.000		
<b>Samtals</b>	<b>197.683.000</b>	<b>14.121.000</b>	<b>211.804.000</b>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

### SOS BARNABORPIN Á ÍSLANDI

SOS Barnaþorpin hófu starfsemi sína á Íslandi 1989. Þau eru hluti af alþjóðsamtökunum SOS Kinderdorf International sem starfa í 133 löndum. Höfuðmarkmiðið er að veita umkomulausum börnum hjálp til framtíðar þannig að þau eignist heimili, móður og systkini og fái góða menntun og heilsugæslu. SOS Barnaþorpin á Íslandi er sjálfseignarsjóður með 5-7 manna stjórn. Starfsmenn eru 3-4 eftir atvikum. Fastir stuðningsmenn barna eru 6.000 en að auki styðja 7.000 einstaklingar, samtök eða fyrirtæki einstaka þorp eða verkefni. Samtökin hafa veitt fé til neyðarhjálp, síðast á Filippseyjum eftir Hayan fellibylinn, og hafa 10 milljóna króna neyðarsjóð sem þau geta ráðstafað án tafar.

Fjárframlög SOS Barnaþorpanna til alþjóðlegs hjálparstarfs:

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN	Heildarframlag
2006	125.000.000	0	125.000.000
2007	145.000.000	0	145.000.000
2008	188.000.000	8.000.000	196.000.000
2009	206.200.000	14.800.000	221.000.000
2010	212.500.000	24.500.000	237.000.000
2011	217.000.000	24.000.000	241.000.000
2012	255.700.000	31.300.000	287.000.000
2013	253.200.000	38.800.000	292.000.000
<b>Samtals</b>	<b>1.602.600.000</b>	<b>141.400.00</b>	<b>1.744.000.000</b>

### BARNAHJÁLP SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA, UNICEF, Á ÍSLANDI

Landsnefnd UNICEF á Íslandi, var stofnuð 12. mars 2004 og er ein af 37 landssamtökum UNICEF. Í stjórn sitja níu manns, en auk þess er starfandi ungmennaráð. Fjórtán starfsmenn starfa hjá UNICEF á Íslandi í 13 stöðugildum. Landsnefndin er sjálfseignarstofnun sem miðar að því að kynna UNICEF og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og styrkja hin margþættu verkefni UNICEF með fjáröflun. Framlög heimsforeldra – sem eru rúmlega 22.000 – fara óeyrnamerkt til verkefna UNICEF um allan heim en fjársterkir einstaklingar, fyrirtæki og sjóðir hafa einnig styrkt einstök verkefni. Flest þeirra verkefna hafa verið í samstarfi við UNICEF í Gíneu-Bissá eða fjögur talsins.

Fjárframlög Landsnefndar UNICEF til alþjóðlegs hjálparstarfs (ATH: framlög UTN eru til reksturs skrifstofu á Íslandi; verkefnaframlög fara beint til UNICEF og koma því ekki fram hér. Athugið einnig að taflan er því ólík fyrri yfirlitum í þessum kafla; í dálknum Eigið framlag kemur fram upphæðin sem samtökin safna og senda til UNICEF í New York, í dálknum “Framlag UTN til skrifstofu á Íslandi” kemur fram styrkur sem UTN veitir landsnefndinni og í dálknum “Heildarframlag UTN til UNICEF” er upphæðin sem ráðuneytið sendir samtals til UNICEF í New York. Sú tala samanstendur af kjarnaframlagi og framlagi til einstakra verkefna UNICEF):

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN til landsn. UNICEF á Ísl.	Heildarframlag UTN til UNICEF
2006	253.310.272	0	86.000.000
2007	231.420.289	0	87.100.000
2008	201.735.633	8.000.000	124.600.000
2009	240.745.776	0	167.200.000
2010	185.900.645	0	120.400.000
2011	284.547.494	5.000.000	133.100.000
2012	341.016.181	5.500.000	147.400.000
2013	316.574.392	6.000.000	176.300.000
<b>Samtals</b>	<b>2.055.250.682</b>	<b>24.500.000</b>	<b>1.042.100.000</b>

### UN WOMEN Á ÍSLANDI

Landsnefnd UN Women á Íslandi var stofnuð árið 1989 og er rekin sem frjáls félagasamtök. Bæði einstaklingar og fyrirtæki geta gerst mánaðarlegir styrktaraðilar eða félagar sem greiða félagsgjöld árlega. Í dag eru um 3600 skráðir í Systralag samtakanna og styrkja UN Women með mánaðarlegum greiðslum, þar af 26 fyrirtæki. Þá eru 676 einstaklingar skráðir sem félagar og greiða árgjöld til stuðnings félaginu. Hjá landsnefndinni starfa þrír starfsmenn í fullu starfi. UN Women á Íslandi styrkir tvo sjóði sem reknir eru af UN Women. Annarsvegar Styrktarsjóð Sameinuðu þjóðanna til afnáms ofbeldis gegn konum og hinsvegar Jafnréttissjóð UN Women.

Fjárframlög Landsnefndar UN Women til alþjóðlegs hjálparstarfs (þessi tafla er uppsett líkt og UNICEF taflan að ofan):

Ár	Eigið framlag	Framlag UTN til landsn. UN Women á Ísl	Heildarframlag UTN til UN Women
2006		3.000.000	
2007		5.000.000	
2008	45.000.000	5.000.000	37.008.000
2009	2.500.000	5.000.000	153.264.600
2010	7.700.400	4.500.000	129.423.550
2011	14.790.000	5.000.000	125.764.716
2012	19.000.000	5.500.000	131.699.806
2013	27.900.000	8.000.000	176.876.548
<b>Samtals</b>	<b>116.890.400</b>	<b>41.000.000</b>	<b>754.037.220</b>

### AF HVERJU AÐ STYÐJA VERKEFNI FÉLAGASAMTAKA?

Sérstakur fjárlagaliður fyrir hjálparstarf félagasamtaka varð til upp úr umræðum í Samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu í nóvember 2009. Félagasamtök kynntu starf sitt erlendis á einum fundinum og fulltrúar þeirra lögðu til að fé til félagasamtaka yrði eyrnamerkt sem ákveðið hlutfall af heildinni. Tillagan hlaut almennan stuðning í ráðinu og var komið á framfæri við utanríkisráðherra. En hvers vegna ættu yfirvöld að styðja við hjálparstarf félagasamtaka?

Almennt skortir nokkuð á að stefna hafi verið mörkuð, sem færi rök fyrir því að opinberu fé sé veitt í gegnum borgarasamtök. Sú stefna er nú í vinnslu í utanríkisráðuneytinu. Í skýrslu Jónasar Harlaz frá 1997 segir að frjáls samtök geti “oft á tíðum boðið fram þekkingu og tengsl, sem eru mikils virði við framkvæmd verkefna.” Í skýrslu Þorsteins Ingólfssonar 2007 segir að mikilvægt sé að móta stefnu á þessu sviði sem “geri félagasamtökum kleift að nýta styrkleika sinn sem grasrótarsamtök sem geta unnið góð verk með tiltölulega litlum kostnaði.”

Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016 segir að félagasamtök leggi “mikið af mörkum til þróunarsamvinnu og til neyðar- og mannúðaraðstoðar. Styrkur þeirra felst oft í nálægð við grasrótina í þeim samfélögum sem þiggja aðstoð og þau geta verið mikilvægir málsvarar þjóðfélagshópa sem standa höllum fæti og minna mega sín. stuðningur við þau grundvallast þannig á eflingu grasrótastarfs og styrkingu lýðræðis.”<sup>65</sup>

Alþjóðleg skýrsla<sup>66</sup> sem tekin var saman um stuðning við borgarasamtök tiltekur nokkrar ástæður:

- Til að ná betur til fátæks fólks í gegnum borgaraleg samtök heldur en hægt væri í gegnum ríkisvaldið í viðtökulandinu.

#### Tólf ráðleggingar DAC um borgarasamtök

1. Verið með raunhæfa stefnu í málefnum félagasamtaka.
2. Styrkið borgarasamtök í þróunarlöndunum.
3. Styðjið fræðslu- og upplýsingastarf meðal almennings.
4. Veljið samstarfsaðila með það í huga að ná markmiðum.
5. Sjáið til þess að umræður um stefnumál séu innihaldsríkar.
6. Verið leiðbeinandi en virðið sjálfstæði félagasamtaka.
7. Notið fjárveitingarleiðir sem hæfa tilganginum.
8. Lágmarkið umsýslukostnað.
9. Hafið náð samráð við borgarasamtök sem vinna að neyðar- og mannúðaraðstoð.
10. Einbeitið ykkur í skýrslugerð að árangri og lærdómi.
11. Aukið gegnsæi og ábyrgð.
12. Látið fara fram mat í þeim tilgangi að læra og sýna ábyrgð.

<sup>65</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

<sup>66</sup> <http://www.intrac.org/data/files/resources/407/OPS-46-Official-Agency-Funding-of-NGOs-in-Seven-Countries.pdf>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Til að senda sjálfbóðaliða frá framlagslandinu.
- Til að auka almennan stuðning við þróunaraðstoð í framlagslandinu.
- Til að styðja þróun öflugra grasrótarsamtaka í viðtökulandinu.
- Til að kynna og efla jákvæða mynd framlagslandsins.

Í DAC skýrslunni um Ísland er stjórnvöldum ráðlagt að skýra rök sín fyrir því að vinna með borgarasamtökum, grundvelli samstarfsins og skilyrði fyrir vali á samtarfsaðilum. Í nýlegri skýrslu DAC um samstarf við borgarasamtök er dreginn lærdómur í tólf liðum af samstarfi annarra DAC ríkja við borgarasamtök.<sup>67</sup> Segja má að stjórnvöld hafi að minnsta kosti að nokkru leyti komið til móts við ráðleggingar DAC með ýmsum hætti á undanförunum misserum.

Eins og ráða má af ráðleggingum DAC, þá er mikilvægt að stjórnvöld séu sér meðvituð um tilgang sinn í að starfa með borgarasamtökum að alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Í samtölum við starfsmenn í þróunarsamvinnu á Norðurlöndunum og víðar kom sterklega fram að tvær meginástæður eru fyrir því að stjórnvöld þar setja um fimmtung af sínum tvíhliða framlögum til félagasamtaka (og Lúxemborgarar og Írar nálægt þriðjungi). Sú fyrri er að borgarasamtök, einkum þau sem eru aðilar að alþjóðlegum grasrótarsamtökum, hafa afar sterkar tengingar við vettvang hjálparstarfsins. Sú síðari er að borgarasamtök gegna lykilhlutverki í því að virkja almenning til stuðnings við hjálparstarf.

“Ef þið viljið tryggja langtíma stuðning við þróunarsamvinnu þá verðið þið að snerta hjartað í fólki,” sagði starfsmaður í einu norrænu utanríkisráðuneyti.

Til viðbótar þessum meginástæðum koma rök – sem ekki er lagt mat á hér - um að rekstur verkefna félagasamtaka sé yfirleitt ódýrari en rekstur á vegum hins opinbera, innan raða þeirra starfi fólk sem hafi mjög virkan áhuga á að láta gott af sér leiða, þau eigi auðveldara með að stunda áhrifaríkt málsvarastarf og geti í þeim efnum leyft sér mun meira en erindrekar ríkja, þau eigi oft aðild að alþjóðlegum samstarfsnetum sem eflir framþróun og nýsköpun og – síðast en ekki síst – að það að styðja grasrótastarfsemi í þróunarlöndum hafi gildi í sjálfu sér fyrir hagvöxt, mannréttindi og lýðræðisþróun.

### ÚTHLUTANIR

Verklagsreglur frá 2012<sup>68</sup> gilda um úthlutanir fjár til félagasamtaka. Samkvæmt þeim þurfa félagasamtök, sem geta sótt um styrk hjá utanríkisráðuneytinu, að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

---

<sup>67</sup> OECD/DAC, 2012, Partnering with Civil Society

<sup>68</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/120905--Verklagsreglur-endurskodun-yfirfarin--final.pdf>



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Séu löglega skráð á Íslandi, ekki rekin í hagnaðarskyni og hafi starfað í minnst tvö ár.
- Félagsmenn eða styrktaraðilar séu minnst 30 talsins.
- Hafi sett sér lög, hafi stjórn og stjórnarformann.
- Hafi lagt fram ársreikninga með undirskrift löggilts endurskoðanda undangengin tvö ár.
- Hafi reynslu af störfum í þróunarríkjum eða starfi náíð með samtökum, alþjóðlegum eða innlendum, sem búi yfir slíkri reynslu.
- Að félagasamtökin hafi lýðræði, mannréttindi og jafnrétti að leiðarljósi í starfi sínu á vettvangi.

Borgarasamtök hafa á undanförunum árum getað sótt um úthlutun til alþjóðlegra verkefna tvisvar á ári, fyrir 15. mars og 15. september. Umsóknnum er skilað á þar til gerðu eyðublaði. Samtökin þurfa að skila: 1) útfylltu eyðublaði, 2) upplýsingum um umsóknaraðila og samstarfsaðila, 3) greinargóðri lýsingu á verkefninu með tímaramma, fjárhagsáætlun og rökrammatöflu þar sem því verður við komið, og 4) greinargerð um starfshætti og verklag samtakanna í verkefninu, þar á meðal upplýsingum um verkefnaundirbúning, framkvæmd og eftirlit. Að auki þurfa samtökin að skila inn margvíslegum upplýsingum um eigin starfsemi svo sem um löglega skráningu, nöfn stjórnarmanna, verkefnayfirlit og ársskýrslur.

Verklagsreglurnar eru ítarlegar, ágætlega skýrar, og í viðhengi eru umsóknareyðublað, almennar leiðbeiningar um hvaða atriði eigi að koma fram í verkefnisáætlunum, dæmi um orðalag samnings, kröfur um innihald framvindu- og lokaskýrslna og leiðbeiningar Ríkisendurskoðunar um umsýslu fjármuna.

Á heimasíðu ráðuneytisins er að auki að finna “Leiðbeinandi lista” frá 2008<sup>69</sup> um málefni og lönd “sem sérstaklega verður horft til á komandi ári vegna langvinnns neyðarástands.” Listinn ber það með sér að hafa ekki verið uppfærður, enda er í honum rætt um flóttamenn frá Írak, bæði innanlands og í nágrannalöndunum, en ekki minnst á flóttamenn frá Sýrlandi, sem hafa verið heldur stærri málaflokkur að minnsta kosti undanfarin tvö ár. Í raun hefur ekkert tillit verið tekið til listans við úthlutun framlaga. Tilvist hans hefur þó haft áhrif á félagasamtök, að minnsta kosti sum, við val á verkefnum sem sótt var um framlag til.

Gerð er krafa um að samtökin komi með 30% mótframlag nema þegar um neyðarverkefni er að ræða þegar mótframlagið er að lágmarki 10%. Í umfjöllun OECD/DAC um þetta

---

69

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

atriði er bent á að hér séu gerðar fremur stífar kröfur um mótframlag og að óþekkt sé að farið sé fram á mótframlag þegar um neyðaraðstoð sé að ræða.

Utanríkisráðuneytið gefur sér sex vikur til að svara öllum umsóknum skriflega og að listi yfir styrkþega verði birtur á heimasíðum ráðuneytisins og ÞSSÍ. Umsóknir séu metnar á faglegum forsendum og sé þá litið til atriða eins og gildis verkefnis, færni og aðstöðu umsækjenda og samstarfsaðila þeirra til að framkvæma verkefnið og hverjar líkur séu á árangri. Tekið sé tillit til áherslna í þróunarsamvinnuáætlun við forgangsröðun.

Ferlið við mat og ákvarðanir vegna umsókna félagasamtaka er eftirfarandi:

1. Utanríkisráðuneytið tekur á móti öllum umsóknum, bæði vegna þróunarsamvinnuverkefna og neyðar- og mannúðarverkefna.
2. Matsnefnd sem samanstendur af tveimur starfsmönnum þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins, tveimur starfsmönnum ÞSSÍ og utanaðkomandi sérfræðingi fer yfir umsóknirnar og metur þær. Nefndin hefur til viðmiðunar hversu mikið fé er til skiptanna og gerir tillögu um samþykkt eða höfnun einstakra umsókna. Ekki er um að ræða einkunnagjöf, þannig að metið sé tölulega hvernig þær uppfylla ákveðnar kröfur í hinum ýmsu atriðum og úthlutun fari svo fram á grundvelli þess hvaða umsóknir fá hæsta heildareinkunn.
3. Tillaga nefndarinnar fer til stýrihóps um þróunarsamvinnu. Ráðuneytisstjóri er formaður stýrihópsins sem að auki samanstendur af tveimur fulltrúum frá ÞSSÍ og tveimur fulltrúum þróunarsamvinnuskrifstofu. Stýrihópurinn getur samþykkt tillögur matsnefndarinnar og sent þær áfram til ráðherra, með minnisblaði, óskað eftir ítarlegri gögnum frá umsækjendum eða beðið matsnefndina að fara aftur yfir einstakar tillögur. Þegar það gerist getur orðið veruleg tóf á afgreiðslunni.
4. Á endanum fer tillaga frá stýrihópnum til ráðherra, sem hefur endanlegt ákvörðunarvald um hvaða umsóknir fái framgang. Ráðherra getur beðið um rökstuðning fyrir einstaka tillögum eða fariði fram á að þær séu endurskoðaðar.
5. Þegar ákvörðunarferlið er yfirstaðið er gerður samningur um hvert einstakt verkefni við viðkomandi samtök. Starfsmaður á þróunarsamvinnuskrifstofu skrifar undir samningana.

Félagasamtök hafa ýmislegt við ferlið að athuga. Þó að miklar framfarir hafi orðið á síðustu árum þá megi margt bæta. Hér verða nefnd ýmis atriði sem komið hafa fram í viðtölum við fulltrúa félagasamtaka og aðra sem að málinu hafa komið:

- Gríðarleg breyting hefur orðið til batnaðar á undanförunum árum í samskiptum félagasamtaka og utanríkisráðuneytisins og viðmælendur eru sammála um að þau séu uppbyggjandi og góð.
- Það þykir hafa verið afar kærkomið þegar Alþingi eyrnamerkti fé til félagasamtaka enda hafi verið óþægilegt að sækja um til ÞSSÍ á sínum tíma, þegar það var í raun

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

gert í samkeppni við eigin verkefni ÞSSÍ, “peninga sem þeir áttu”, eins og einn viðmælandi orðaði það.

- Sex vikna svarfrestur sem ráðuneytið gefur sér hefur sjaldan staðist. Við síðustu úthlutun, haustúthlutun 2013, barst svarið eftir 12 eða 13 vikur. Dráttur á svari getur leitt til þess að samtökin þurfi að segja upp starfsfólki eða greiða laun og annan verkefniskostnað úr eigin vasa í von um jákvæða úthlutun. Þegar svar vegna umsóknar um verkefni fyrir 2013 kemur undir lok þess árs getur þurft að fá leyfi til að nýta féð á næsta ári. Þetta er ekki alltaf einfalt í hinum flókna heimi alþjóðlegs hjálparstarfs.
- Einhverjum þykir umsóknareyðublaðið ruglingslegt en hafi þó smám saman þróast til hins betra. Sumum finnst þau þó almennt ágæt þannig að ekki er einhugur um þetta atriði.
- Umsóknarferlið hentar ekki fyrir langtíma þróunarsamvinnuverkefni, sem ná yfir mörg ár og krefjast þess að töluverðu sé kostað til undirbúningsins. Nú þarf að sækja um á ný á hverju ári, með tilheyrandi óvissu fyrir verkefni sem eru hönnuð til að vera framkvæmd á þremur til fimm árum.
- Félagasamtök hafa kallað eftir auknu eftirliti ráðuneytisins, meðal annars með því að verkefni séu tekin út og þau skoðuð. Fyrir utan stuttar heimsóknir þegar verkefni eru “í leiðinni” þá hefur það ekki verið gert.
- Í raun eru litlar landfræðilegar eða málefnalegar áherslur í úthlutunum. Ekkert er litið til hins leiðbeinandi lista vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar.
- Það veikir umsóknarkerfið að sömu reglur gilda um afar ólíka aðila, hvort sem um er að ræða stór samtök með víðtæka reynslu eða litla aðila með eitt verkefni á einum stað.
- Krafa um mótframlag er óvenjuhá miðað við nágrannalönd og gerir sérstaklega minni félögum erfitt um vik að sækja um verulegar styrkuppþæðir.
- Eðlilegt er að rammastærri samtök séu gerðir við stærri félögin en þau minni geti áfram sótt um styrki til einstakra verkefna og þurfi þá ekki að keppa við stærri félögin um þá.
- Matsferlið þykir ógegnsætt. Ekki er ljóst hvað veldur því að ein umsókn fær afgreiðslu en ekki önnur.
- Í samskiptum við utanríkisráðuneytið er augljóst að þróunarsamvinnuskrifstofa er undirmönnuð. Til dæmis eru samskipti við félagasamtök einungis hluti af vinnu starfsmanns á sviðinu. Tíðar mannabreytingar vinna gegn því að upp byggist þekking á mállefnum, en þetta hefur reyndar lagast nokkuð undanfarid.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Þegar félagasamtökin kvörtuðu bréflega yfir seinagangi við afgreiðslu umsókna, þann 20. janúar, 2014, sagði utanríkisráðuneytið í svarbréfi til samtakanna að ástæðurnar væru þær að auknum framlögum hefði fylgt bæði fjölgun umsókna og tímafrekari yfirferð. Verkefnin væru flóknari og fjárfrekari en áður og matið hefði því orðið umfangsmeira en fyrr. Þá hefði “nokkuð reynt á færni félagasamtakanna í að skipulegja stærri verkefni og gera umsóknir þannig úr garði að þær standist verklagsreglur.” Ráðuneytið hefði í nokkrum tilvikum gefið félagasamtökum kost á að leiðrétta augljóstar villur og senda inn viðbótargögn. Þetta hefði einnig tafið afgreiðslu umsókna. Þarna er kurteislega komið orðum að því vandamáli, sem þykir vera til staðar, að burðir borgarasamtaka til að skipuleggja, reka og hafa eftirlit með verkefnum sé æði misjafn og umsóknir þeirra beri þess merki. Í bréfinu segir ráðuneytið að leitast verði “við að hafa tímafresti á afgreiðslu umsókna raunhæfari hér eftir,” sem bendir til þess að lengja eigi umþóttunartíma ráðuneytisins fremur en hraða ferlinu eða bæta það.

Við gerð samninga við félagasamtök hefur ráðuneytið til hliðsjónar leiðbeiningar frá Ríkisendurskoðun (sem var breytt örlítið á síðasta ári og liggja nú fyrir í uppkasti frá 1. desember, 2013). Kveðið er á um að gera skuli skriflegan samning um öll verkefni og honum fylgi verkefnisskjal þar sem fram kemur lýsing á verkefninu, verkáætlun og greiðsluáætlun. Kröfur skuli gerðar um framvinduskýrslur og reikningsyfirlit verkefnisins.

Ekki er sérstaklega tiltekið hvaða kröfur skuli gerðar til alþjóðlegra stofnana sem fá framlög frá Íslandi, bæði óeyrnamerkt og til einstakra verkefna. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkisendurskoðun er skilningur á því að ekki sé hægt að gera ráð fyrir því að íslenskir eftirlitsaðilar hafi aðgang að bókhaldi alþjóðlegra samtaka, sem í mörgum tilvikum eru framkvæmdaaðilar í verkefnum íslenskra félagasamtaka. Samkvæmt Ríkisendurskoðun ættu endurskoðunarreglur hvorki að vera til trafala varðandi gerð rammasamninga (þar sem um er að ræða tiltölulega háar upphæðir til að ná tilteknum markmiðum á nokkrum árum) né nýliðasamninga (þar sem um er að ræða lægri upphæðir til einstakra verkefna). Rammasamningar eru ekki byggðir á fyrirliggjandi verkefnisáætlunum og nýliðasamningar gefa nýjum samtökum kost á að sanna getu sína þannig að kröfur um um reikningsskil yrðu ekki íþyngjandi úr hófi. Grundvallarreglur um eftirlit með notkun á opinberu fé gilda þó alltaf.

## FYRIRKOMULAG

Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013 – 2016, sem Alþingi samþykkti 2012, segir að gera eigi rammasamninga við stærri félagasamtök og skoða möguleika á nýliðastyrkjum. Verklök voru áætluð fyrir september, 2013. Ekki tókst að halda þá tímaáætlun en rammasamningar hafa verið í virkri skoðun að undanförmu. Að baki liggur meðal annars sú reynsla af úthlutanaferlinu að mikill getumunur er á stórum félögum með alþjóðlega bakhjarla og tengingar og litlum félögum, eða sjálfsprottnum félögum án slíkra alþjóðatengsla. Kunnátta í uppsetningu verkefna, skýrslugerð og eftirliti er afar

mismunandi milli félagasamtaka á Íslandi og það hefur áhrif á möguleika þeirra á að senda inn styrkhæfar umsóknir.

Líkt og lesa má úr ályktun Alþingis eru uppi hugmyndir um þrenns konar úthlutunarleiðir: 1) rammasamninga við stærstu félagasamtökin, 2) úthlutanir eins og nú eru til annarra og 3) nýliðastyrki, sem ekki eru skilgreindir nánar. En um hvað snúast rammasamningar og hvernig er hægt að styrkja “nýliða” á þessu sviði þannig að samt sé tryggt að farið sé vel með almannafé?

Til að skoða rammasamninga betur er nærtækast að líta til Norðurlandanna og Írlands. Í öllum tilvikum er boðið upp á rammasamninga við stærri borgarasamtök – stundum nefndir “strategískir partnerar” eða nánir samstarfsaðilar – og svo margvíslegan annan stuðning, gjarnan í formi stuðnings við einstök verkefni. Verulegur munur er á rammasamningum og verkefnastuðningi.

Rammasamningar eru gerðir við borgarasamtök sem er treyst fyrirfram til að velja sjálf einstök verkefni innan ákveðins málefna sviðs en þess hins vegar krafist á móti að þau gefi góðar skýrslur um það í hvað peningunum hefur verið varið. Áður en rammasamningur er gerður eru samtökin metin í eins konar stjórnáskilgreiningu en mismunandi er hvernig það er gert og hversu ítarlega er farið í saumana á hverjum samtökum. Venjulega þurfa samtök sem fá rammasamning að hafa flekklausan feril í samstarfi við ráðuneytið eða stofnunina sem um er að ræða.

Verkefnastuðningur er yfirleitt eingöngu veittur samtökum sem ekki hafa rammasamninga þó það sé ekki einhlýtt. Þau þurfa venjulega að leggja fram tillögur um ákveðin verkefni, sem þó geta oft verið fremur stór og til nokkurra ára. Mismunandi er hvort borgarasamtök þurfa að sækja um stuðning í ákveðnum umsóknargluggum (eins og er á Íslandi) eða hvort þau geta sótt um hvenær sem er. Sum lönd eru með útboð á verkefnum, eða “kall” (Call for Proposals), en þá eru félög hvött til að senda inn tillögur að verkefnum sem hafa það markmið að ná ákveðnum árangri á skilgreindu málefna sviði.

Svo dæmi sé tekið, þá þarf félag sem fær samstarfssamning (rammasamning) við finnska utanríkisráðuneytið að uppfylla eftirfarandi skilyrði:<sup>70</sup>

- að vera hæf borgarasamtök skráð í Finnlandi.
- að hafa mikinn fjölda félaga og góðan orðstír.
- að það og samstarfsaðilar á vettvangi hafi lýðræðislegt og opið ákvarðanatökufarli.
- að markmið samtakanna og samstarfsaðila þess njóti hylli í samfélaginu og séu í almannabágu.
- að vera í samræmi við stefnu Finnlands og viðtökulandsins í þróunarsamvinnu.
- að vera virðisaukandi fyrir framkvæmd finnskrar þróunarsamvinnustefnu.
- að þróa starfsemi sína þannig að stöðugt sé unnið að umbótum.

---

<sup>70</sup> Utanríkisráðuneyti Finnlands, 09.05.2012, NGOs / CSOs development cooperation; partnership organisations' selection criteria

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- að hafa getu til að undirbúa langtíma þróunarsamvinnuverkefni sem er byggt á stefnu samtakanna.
- að samtökin hafi sérfræðipækkingu á sviði þróunarsamvinnu: góða þekkingu á staðháttum og aðstæðum á vettvangi, hafi getu til að meta vandamál sem upp koma og leysa þau. Metin er geta viðkomandi til að þróa hágæðaferla í þróunarsamvinnu.
- að geta sýnt fram á góðan feril og árangur við framkvæmd verkefna.
- að hafa gott gæðamatskerfi og ferla við að fylgjast með árangri verkefna.
- að hafa þjálfað starfsfólk í fjárumsýslu; nægilegan fjölda starfsfólks til að skipuleggja innra eftirlit; gott skipulag við fjáröflun fyrir þróunarsamvinnu, og jafnvægi í efnahagsreikningi.
- að samtökin leggi mat á starfsemi sína með reglubundnum hætti; þau verða að hafa næg fjárráð til að greina árangur af starfi sínu, gera viðeigandi tillögur til lagfæringa og fara eftir þeim.
- að samtökin hafi getu til að upplýsa almenning um árangur af starfi sínu; til bóta er að þau geti frætt tekið þátt í umræðum um þróunarsamvinnu á breiðum grunni.
- að samtökin stuðli að góðum og opinskáum stjórnarháttum og vinni gegn spillingu.
- að samtökin hafi opinber meginmarkmið og síðareglur, annað hvort eigin eða undirgengist alþjóðlegar reglur.
- að samtökin hafi aðgang að breiðu samstarfsneti heima og alþjóðlega.
- að ef samtökin eru aðilar að alþjóðlegum samtökum þá taki þau virkan þátt í stjórn þeirra.
- að samtökin hafi góða og virka samvinnu við samstarfsfélög á vettvangi, sem hafi nægilega marga félaga eða stuðningsmenn, og geti unnið með viðkomandi til að bæta getu þeirra.

Þegar samstarfsaðili hefur verið valinn þá heldur hann þeirri stöðu varanlega eða þar til hann missir hana af einhverjum orsökum. Finnska utanríkisráðuneytið fór í gegnum ítarlegt valferli nýlega og valdi að lokum sextán samtök sem fá rammasamninga við ráðuneytið. Endanleg ákvörðun varðandi fimm síðustu borgarasamtökin, sem voru valin, var tekin síðastliðinn nóvember, eftir ferli sem tók eitt og hálf ár. Innan ráðuneytisins er litið svo á að hér séu komnir þeir nánú samstarfsaðilar sem ráðuneytið vilji hafa um ókomin ár.

Lágmarks mótframlag félagasamtakanna er 15% en opinber framlög eru 85%. Í rammasamningi er kveðið á um markmið samningsins en ekki eru lögð fram eiginleg verkefnaskjöl. Það er einkenni rammasamninga að í þeim er kveðið á um starf að ákveðnum markmiðum – og þá stundum tilgreint hvar starfið eigi að fara fram – en ekki er samið um sjálf verkefni.

Til að taka eitt skýrt dæmi um rammasamning má skoða rammasamning norsku þróunarsamvinnustofnunarinnar NORAD við norska regnskógasjóðinn, Regnskogfondet. Samningurinn er fyrir árin 2013-2017, hljóðar upp á 82 milljónir norskra króna á ári (samals 410 NOK, eða tæplega átta milljarða íslenskra króna) og kemst fyrir á átta

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

blaðsíðum. Í viðhengi er áætlun um hvernig féð verði notað. Samkvæmt samkomulaginu leggur norska ríkið fram 90% af kostnaði en Regnskogsfondet 10% og fær að nota 7% af framlagi ríkisins til almenns umsýslukostnaðar, sem ekki þarf að gera grein fyrir. Meiriháttar breytingar á áætlun á Regnskogsfondet að tilkynna NORAD.

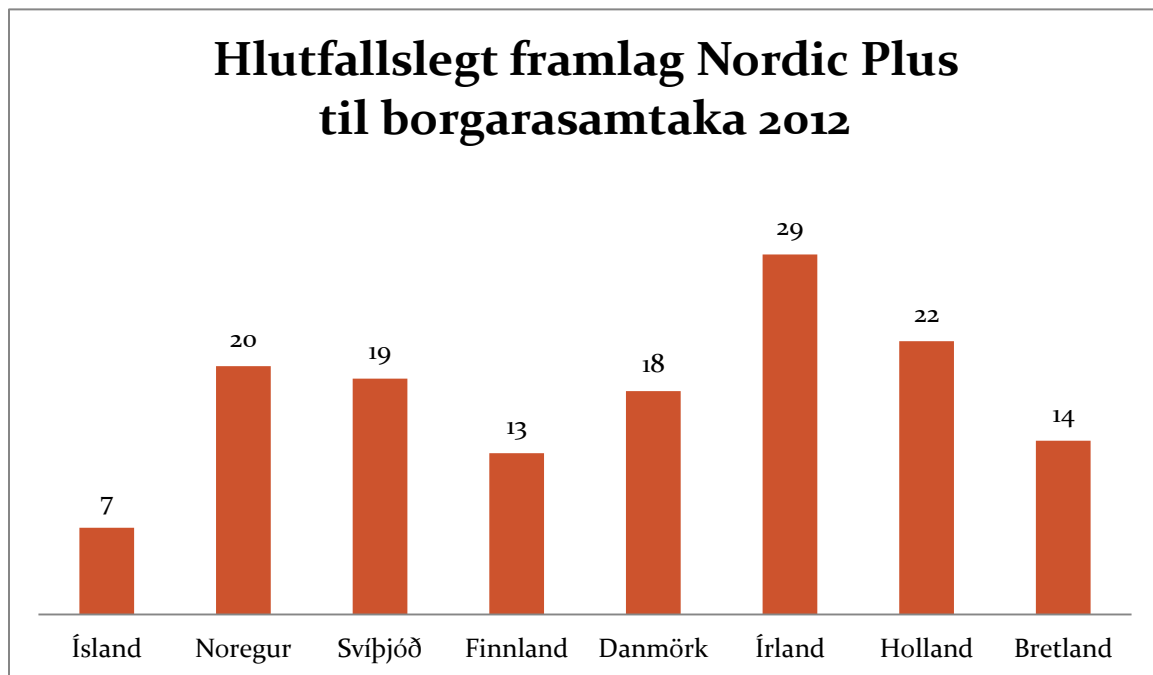
Yfirfærslur fjármuna eru gerðar hálfárslega í samræmi við fjárþörf verkefna. Samtökin senda NORAD árlega fjárhagsáætlun til staðfestingar og allar áætlanir og skýrslur eiga að vera opinberlega aðgengilegar. Ársskýrsla sem Regnskogsfondet sendir NORAD á ekki að vera lengri en 20 síður og mælt er fyrir um hvað skuli koma fram í henni, meðal annars að áherslan skuli vera á árangur af verkefnunum. Samstarfsaðilarnir funda árlega og ákvæði er um að fulltrúar ráðuneytisins skuli heimsækja tiltekið verkefnissvæði árlega. Í þessum og öðrum rammamningum eru afar skilmerkileg ákvæði um hvernig skuli unnið að því að koma í veg fyrir spillingu og misnotkun á fé og um upplýsingaskildu samtakanna við NORAD.

Hér er ekki fjallað sérstaklega um nýliðastyrki, enda umræður um þá stutt komnar. Við útfærslu þeirrar hugmyndar er ástæða til að skoða reynslu annarra þjóða, til dæmis Finna sem gera minni kröfur til umsókna um styrki undir 10.000 evrum.

Nokkur þróun hefur orðið í þá átt hér á landi að úthlutunum úr sjóðum sé útvistað til sérhæfðra stofnana. Ástæðan er meðal annars sú að þegar um er að ræða úthlutanir á opinberu fé er mikilvægt að til staðar sé ákveðin sérþekking á úthlutunum, ekki bara á málefnum sem úthlutað er til. Þannig hefur Rannís nú umsjón með tólf sjóðum sem áður voru hýstir í Menntamálaráðuneytinu. Þá hefur Rannís ákveðna þekkingu á þróunarsamstarfi í gegnum samstarf við Utanríkisráðuneytið, en Rannís hefur umsjón með verkefnum sem falla undir Þróunarsjóð EFTA.

Rannís skilgreinir sig sem sérfræðinga í að reka sjóði. Á vegum stofnunarinnar eru bæði sjóðir sem eru sjálfstætt stjórnvald, þannig að ákvörðun þeirra er endanleg, og sjóðir sem enda í ákvörðun ráðherra. Í öllum tilfellum geta umsækjendur kært til Umboðsmanns Alþingis. Þegar Rannís rekur sjóði, sem eru undir ákveðnum ráðuneytum, þá gerir stofnunin samning við ráðuneytið, gjarnan um fasta þóknun til ákveðins árafjölda. Þóknun Rannís getur verið 3-6% af upphæðinni sem úthlutað er.

## SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND



71

Í samtölum við embættismenn á Norðurlöndum, Írlandi og Lúxemborg, sem sjá um úthlutanir fjár til borgarasamtaka, kom fram að víðast hvar væri þróunin í átt frá minni verkefnasamningum, enda kosta þeir mikla umsýslu. Fjármagni er í auknum mæli beint til stærri borgarasamtaka. Algengt er að um 70 prósent fjár fari til samtaka með rammasamninga. Í því skyni að gefa minni félögum líka möguleika á að fá styrki hafa þau verið hvött til að mynda regnhlífarsamtök, sem fá fé til úthlutunar til eigin aðildarfélaga samkvæmt reglum sem hið opinbera setur. Tilgangurinn er að minnka álag á veitandann. Þannig var nefnt sem dæmi í Danmörku að árið 1999 hefðu 25 starfsmenn unnið í þeirri deild utanríkisráðuneytisins sem útdeildi fé til til neyðaraðstoðar borgarasamtaka. Nú væru þeir fimm.

Innan DAC er töluverð umræða um þessi mál og menn reyna að læra hver af öðrum. Fram kom að margir litu til IrishAid, sem þykir vera framarlega á þessu sviði. Hjá IrishAid sögðust starfsmenn reyndar hafa lært margt af DfID í Bretlandi. Sum ríki veita fé til borgarasamtaka í viðtökulandinu, í gegnum sendiráðin þar, en önnur eru að hætta því og kjósa fremur að fara í gegnum borgarasamtök í heimalandinu. Umsýsla vegna beinna framlaga í viðtökulandinu hafi reynst of viðamikil.

<sup>71</sup> Samkvæmt útreikningi sem gerður var í samráði við DAC og utanríkisráðuneytið (rúnað af í næstu heilu tölu):

<http://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6,4&f=2:1,3:51,5:3,7:1&q=2:1+3:51+5:3+7:1+1:2,3,4,5,6,58,7,8,9,10,11,60,12,13,14,61,15,16,17,18,62,19,63,75,20,21,22,23,24,G2+6:2012+4:1,31,32,137,5>



Í viðamikilli skýrslu sem SIDA lét gera<sup>72</sup> kemur fram að umsýslukostnaður vegna lítilla styrkja hafi gert það að verkum að í auknum mæli vinni SIDA með stórum samtökum sem er treyst til að vinna að markmiðum sænskra stjórnvalda í þróunarsamvinnu með fagmennsku, góða stjórnsýslu og trausta umsýslu fjár að leiðarljósi. Skýrslan gagnrýndi að tilhneyging væri til að leita einkum til borgarasamtaka til að framkvæma stök félagsleg verkefni. Fremur ætti að leggja áherslu á málsvarahlutverk borgarasamtaka og styðja þau til að fyrir hagsmunum berskjaldaðra í lýðræðislegri umræðu heima fyrir.

Samtöl við fjölmarga starfsmenn ráðuneyta og þróunarsamvinnustofnana á Norðurlöndum og annars staðar, auk nokkurra starfsmanna félagasamtaka, leiddu ýmislegt í ljós sem hafa mætti í huga við starf að málefnum félagasamtaka, sem taka þátt í þróunarsamvinnu, hér á landi:

- Náin samvinna við borgarasamtökin er liður í því að mynda traust milli aðila sem getur, ef vel er að verki staðið, skilað sér í bættu verklagi, betri umsóknum, greinarbetri skýrslum og þar af leiðandi betri meðferð á opinberu fé og minni þörf fyrir kostnaðarsamt eftirlit af hálfu hins opinbera.
- Alls staðar á Norðurlöndum leggja eftirlitsaðilar mikla áherslu á borgarasamtökin sjálf hafi strangt eftirlit með því fé sem þeim er treyst fyrir. Á sama tíma er ljóst að þörfin er mest við aðstæður þar sem erfitt er að fylgjast nákvæmlega með notkun fjárens (fátækustu löndin, mesta neyðin). Því er stöðugt verið að leita leiða til að viðhalda eftirliti en hvetja samt borgarasamtök til að taka að sér flókin verkefni á erfildum svæðum, jafnvel þó að því fylgi fjárhagsleg og önnur áhætta.
- Hvað varðar neyðar- og mannúðaraðstoð, er litið til félagasamtaka sem þeirra sem mesta þekkingu og viðbragðssnerpu hafi á vettvangi. Því leggja stjórnvöld töluvert upp úr samskiptum við borgarasamtök í því skyni að afla upplýsinga um stóra atburði og aðstæður á skaðasvæðum.
- Mismunandi er hversu mikla áherslu stjórnvöld leggja á að verkefni félagasamtaka séu í takti við opinberar áherslur í þróunarsamvinnu. Sums staðar er litið svo á að starf félagasamtaka hafi gildi í sjálfu sér en annars staðar er reynt að sveigja starf þeirra að hinum opinberu áherslum. Hið fyrri virðist þó algengara.
- Alls staðar hefur fundist leið til að tryggja fjármögnun verkefna sem ná yfir mörg ár, þó að víðast hvar séu framlög háð árlegum fjárveitingum þingsins. Sums staðar eru umsamdar upphæðir til nokkurra ára lagðar strax til hliðar, inn á bankareikning, um leið og samningur er gerður. Annars staðar er komið inn í samninginn fyrirvara um fjárveitingar en reynt að sjá til þess að ekki þurfi að grípa til þess ákvæðis.

---

<sup>72</sup> [http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Review-of-Civil-Society-Support-Modalities-at-Sida-HQ-and-Swedish-Embassies---Final-report\\_3475.pdf](http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Review-of-Civil-Society-Support-Modalities-at-Sida-HQ-and-Swedish-Embassies---Final-report_3475.pdf)

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Viða er mikill pólítískur þrýstingur á fjárveitingar til félagasamtaka. “NGOs are untouchables,” sagði einn viðmælandi, sem sárnaði hversu mikið fé fór til félagasamtaka því að það dreifði athyglinni frá áherslumálum stjórnvalda.

Samvinna framlagsríkja við borgarasamtök fer bæði fram í heimalandinu, það er í höfuðstöðvum, og á vettvangi. Eftirfarandi yfirlit fjallar einkum um úthlutanir í heimalandinu. Þá er fé einnig veitt til félagasamtaka í því skyni að fræða almenning heima fyrir um þróunarmál en fjallað er nánar um það í kafla um upplýsingamál:

### *Noregur*

- NORAD er með 30 rammamninga við borgarasamtök á sviði þróunarsamvinnu og auk þess 30 verkefnamninga til nokkurra ára. Sendiráð eru ætíð höfð með í ráðum þegar samningar varða verkefni í löndum þar sem sendiráð eru og þau taka einnig ákvarðanir um mikið af verkefnum sem samið er við norsk eða alþjóðleg borgarasamtök um að framkvæma.
- Utanríkisráðuneytið gerir samninga við borgarasamtök á sviði neyðaraðstoðar, bæði rammamninga og samninga um verkefni. Sömu samtökin geta gert nokkra samninga á mismunandi sviðum. Umræða er um það í ráðuneytinu að leggja fremur áherslu á stærri styrki til færri samtaka. Þau borgarasamtök sem fengu hæstu styrkina 2012 voru, í röð frá þeim sem fengu mest: Norski Rauði krossinn, Norska flóttamannahjálpin, Hjálparstarf norsku kirkjunnar, Norska þjóðarhjálpin (Norsk folkehjelp sem er hjálparstofnun verkalýðshreyfingarinnar), Save the Children Noregi.

### *Danmörk<sup>73</sup>*

- Rammamningar um þróunarsamvinnu við sex borgarasamtök (Care Denmark, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, Ibis, Mellempøkeligt Samvirke og Red Barnet). Samningar til margra ára við samtök sem hafa sýnt faglega og stjórnunarlega getu til að skipuleggja og framkvæma verkefni í þróunarsamvinnu. Grunnhugmyndin er að samtökin ákveða sjálf verkefni, hafa eftirlit með þeim og meta.
- Styrktarsamningar (tilskudsordningar) við önnur stærri borgarasamtök um einstök stærri verkefni, fleiri samhangandi verkefni fyrir yfir 5 milljónir danskra króna eða undirbúning verkefna yfir 65.000 danskra króna.
- Verkefnastuðningur (puljeordningar) við einstök verkefni á afmörkuðum sviðum.
- Neyðar- og mannúðaraðstoð: Sérstakir samstarfssamningar gerðir við tíu borgarasamtök og alþjóðastofnanir. Verið er að breyta úthlutunarkerfinu í anda þess sem IrishAid notar, þar sem náði er fylgst með framgangi verkefna og stöðugar árangursmælingar hafa áhrif á upphæð úthlutana ár frá ári.

<sup>73</sup> Sjá: <http://um.dk/da/danida/samarb/civ-org/stoetteform/>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Þegar samningar eru gerðir um framlög til margra ára þá er upphæðin öll sett inn á bankareikning, strax í upphafi. Þannig er tryggt að fjármagn sé til reiðu fyrir verkefnið frá upphafi til enda. Nýjar áherslur eru á borgarasamtök sem málsvara berskjaldaðra hópa heldur en beina aðstoð við slíka hópa.

### *Finnland*

- Rammasamningar við 16 nána samstarfsaðila til ótiltekins tíma.
- Árlegur umsóknargluggi fyrir verkefni. Verkefnisskjöl þurfa að fylgja ef sótt er um fyrir meira en 100.000 evrur, eða um 15 milljónir króna. Öll skjöl og umsýsla er á rafrænu formi.
- Fjárveitingar til þróunarsamvinnusjóða, sem útdeila fé til félagasamtaka í viðtökulöndum og alþjóðlegra samtaka á vissum málefnasviðum.
- Úthlutað er til neyðar- og mannúðarverkefna tvisvar á ári, þannig að í febrúar/mars er úthlutað 75-80% af tiltæku fé en afgangnum í ágúst/september.

Gæðamatsnefnd hittist vikulega og staðfestir öll framlög, hvort sem er til félagasamtaka eða annarra, nema þegar um er að ræða neyðaraðstoð. Í raun eru eingöngu framlög yfir 200.000 evrum, rúmum þrjátíu milljónum íslenskra króna, tekin til skoðunar. Ráðherra tekur ákvörðun um framlög til neyðaraðstoðar innan þriggja sólarhringa frá því neyðarástand skapaðist. Þróað hefur verið rafrænt umsjónarkerfi með verkefnum sem heldur utan um bæði umsóknir félagasamtaka og verkefnum sem til verða í framhaldinu.

### *Írland*

- Rammasamningar (IrishAid Programme Grant): Umfangsmiklir samningar við helstu og traustustu samstarfsaðila IrishAid. Tilgangurinn er að ná ákveðnum markmiðum, yfirleitt í mörgum löndum yfir nokkurra ára tímabil. Áhersla er lögð á virkt eftirlit og árangursmælingar.
- Verkefnastuðningur (Civil Society Project Funding): Árlegur umsóknargluggi fyrir borgarasamtök sem uppfylla ákveðin skilyrði.
- Neyðar- og mannúðaraðstoð: Þrenns konar úthlutanir; til almennra mannúðarverkefna, forvarna og endurreisnar, og til skjótra viðbragða við neyð.

## ÁLYKTANIR

- Framlög borgarasamtaka eru umtalsverður hluti af heildarstuðningi Íslands við fátæk lönd.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Borgarasamtakaflóran er ákaflega margbreytileg; flest íslensku félögin vinna á einhvern hátt með börnum; fá vinna að eiginlegri þróunarsamvinnu á breiðum grundvelli; nokkur taka þátt í neyðaraðstoð; flest tengjast alþjóðlegum netum.
- Íslensk stjórnvöld nota borgarasamtök sem samstarfsaðila í þróunarsamvinnu í minni mæli en stjórnvöld í nágrannalöndunum. Enn er nokkuð í land með að íslensk stjórnvöld hafi farið eftir ráðleggingum DAC varðandi umgjörð samstarfs við borgarasamtök. Úthlutanaferlið þarfnast skoðunar út frá sjónarmiðum um opna stjórnsýslu.
- Óheppilegt er að ráðuneytið skuli vera með viðmiðunarlista, sem virðist eiga að hafa nokkurt gildi við mat á umsóknum, þegar í raun er ekkert tillit tekið til hans.
- Nokkrar efasemdir eru uppi um að lítil íslensk borgarasamtök hafi burði til að sækja um opinber framlög, nota þau og gefa haldgóðar skýrslur um nýtingu fjárins.
- Alþingi hefur ákveðið að innleiða rammksamkomulagskerfi og nýliðastyrki en ekki er búið að útfæra það, hvað þá innleiða. Samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016 að er fyrirhugað að úthlutanir fari fram með 1) rammksamkomulögum, 2) verkefnaframlögum og 3) nýliðastyrkjum.
- Mikil og löng reynsla er af rammamningum í nágrannaríkjum og nokkuð auðvelt ætti að vera að finna módel sem hægt væri að laga að íslenskum aðstæðum. Ef farið er út í nýliðastyrki þarf að vera ljóst hver tilgangurinn með þeim er og hvernig ætlunin er að hjálpa nýliðunum að þróa sig sem trausta samstarfsaðila.
- Hægt væri að útvista úthlutunum, öllum eða ákveðnum hluta þeirra, til stofnunar eins og Rannís, sem sérhæfir sig í að reka sjóði.
- Í nágrannaríkjum er töluverð þróun í þá átt að bæta úthlutanakerfi, meðal annars með það að markmiði að lágmarka umsýslu þróunarsamvinnustofnana og ráðuneyta en leggja meiri ábyrgð á herðar borgarasamtakanna sjálfra um að mæla árangur starfsins og berjast gegn spillingu.
- Víðast hvar annars staðar eru mismunandi aðferðir notaðar við úthlutun fjár til þróunarsamvinnuverkefna og neyðar- og mannúðarverkefna. Hér er sama ferlið notað.
- Úthlutanir til félagasamtaka hafa í raun ekki verið liður í heildstæðri sýn stjórnvalda á það að hvernig ná megi ákveðnum markmiðum í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Undantekning á því er þó sá þrýstingur sem Utanríkisráðuneytið hefur sett á borgarasamtök að taka tillit til kynjasjónarmiða í skipulagi og framkvæmd verkefna, sem er afar jákvætt.

KOSTIR TIL SKOÐUNAR

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.
2. Rannís verði fengið til ráðgjafar um fyrirkomulag árlegra úthlutana og verklagsreglur varðandi þær. Að auki verði samið við Rannís um að:
  - a. Halda utan um alla alla þrjá sjóðina: rammasamninga, úthlutanir og nýliðastyrki,  
**EÐA**
  - b. Halda utan um árlegar úthlutanir og nýliðastyrki,  
**EÐA**
  - c. Halda eingöngu utan um árlegar úthlutanir.
3. **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.
4. **Rammasamningar verði með því móti að gerðir verði rammasamningar við fá, stór borgarasamtök til fjögurra ára**, sem byggji á markmiðslýsingum í tilteknum geirum yfir allt tímabilið.
  - a. Fjórdá 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.
5. **Úthlutanir verði með svipuðu móti og nú er**, nema:
  - a. Óskað verði eftir umsóknum einu sinni á ári, snemma á árinu.
  - b. Opnað verði fyrir umsóknir vegna þróunarsamvinnuverkefna til allt að fjögurra ára.
  - c. Þróað verði rafrænt umsýsnarkerfi með umsóknum og verkefnum sem hljóta stuðning.
6. **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.
7. **Mat og meðferð á umsóknum verði bætt verulega.**

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- 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 upphæð þess fjár sem 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 skrifstofustjóri þróunarsamvinnusviðs af skarið um niðurröðun umsókna. Starfsmenn ráðuneytisins 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.

## 10. Örvun hagvaxtar

Stórstígar framfarir hafa orðið á undanförunum árum en eðli þeirra og umfang er afar misjafnt milli landa og heimsálfa. Efnahagslegur uppgangur í Asíu sýnir hvað hagvöxtur getur gert á tiltölulega skömmum tíma. Á árinu 1981 bjó 1,9 milljarðar manna í fátækt í heiminum; árið 2010 voru það 900 milljónir og vonast er til að talan verði komin niður í 600 milljónir 2015, þegar Þúsaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna verða gerð upp. Samt hefur orðið veruleg fólksfjölgun á sama tíma. Vandinn er sá að þessi árangur náðist nær allur annars staðar en í Afríku.

Í Afríku sést hins vegar vel hvaða árangri er hægt að ná með áherslu á félagslega innviði eins og menntun, heilsugæslu og útveggun vatns. Áherslulönd Íslands í þróunarsamvinnu eru öll í Afríku og því er lærdómsríkt að skoða hvernig Afríku hefur gengið að ná þróunarmarkmiðunum. Þróunarstofnun SP UNDP, tók saman meðfylgjandi töflu:<sup>74</sup>

Þúsaldarmarkmið	Staða í Afríku	Athugasemdir
1. Útrýma sárustu fátækt og hungri	Gengur illa	Fátækt í Afríku (tekjur undir 1,25 Bandaríkjadöllum á dag) minnkaði ekki nema úr 56,5% í 47,5% 1990-2008
2. Tryggja öllum grunnmenntun	Gengur vel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yfir 80% barna í grunnskóla</li> <li>• Gæði menntunar oft léleg</li> <li>• Flest Afríkulönd munu ekki ná markmiði að fullu</li> </ul>
3. Vinna að jafnrétti og styrkja stöðu kvenna	Gengur vel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Álíka margar stúlkur og drengir í grunnskóla, minni jöfnuður kynjanna í framhaldsskóla</li> <li>• Stöðugt fleiri konur á þjóðþingum</li> </ul>
4. Draga úr barnadauða	Gengur illa	Barnadauði minnkar, en hægt
5. Bæta heilsu mæðra	Gengur illa	Heilsa batnar, en hægt
6. Berjast gegn alnæmi, malaríu og öðrum sjúkdómum	Gengur illa	Þó er ástandið að batna hvað varðar alnæmi vegna aukinna meðferðarmöguleika
7. Tryggja sjálfbæra þróun	Gengur vel að bæta aðgang að vatni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fá lönd með landgræðsluáætlanir</li> <li>• Lítil aukning útblásturs</li> <li>• Notkun ósoneyðandi efna lækkaði um meira en helming</li> </ul>

Á töflunni má sjá að almennt gengur ágætlega í Afríku að ná ýmsum velferðarmarkmiðum svo sem varðandi menntun og aðgang að vatni. Enn er mikið verk óunnið í heilbrigðismálum en samt hefur töluvert áunnist þar einnig. Aukin menntun, betri aðgangur að hreinu vatni og bætt heilsugæsla ættu að leiða til hagvaxtar. Fólk sem er hraustara og betur menntað ætti að eiga auðveldara með að auka tekjur sínar. En sú staðreynd að fátækasta fólkið, þeir sem hafa undir 1,25 dollara í tekjur á dag, er enn jafn fátækt í dag og fyrir 20 árum bendir til þess að samt sem áður hafi ekki gengið nógu vel við það meginverkefni að hjálpa til við að lyfta fólki úr örbirgð.

74

[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Regional%20Reports/Africa/MDG%20Report2012\\_ENG.pdf%20\(final\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Regional%20Reports/Africa/MDG%20Report2012_ENG.pdf%20(final).pdf)

Þessi staðreynd var til grundvallar áherslu sem lögð var á það á Busan-ráðstefnunni 2011<sup>75</sup> að víkka fókusinn í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Þannig þyrfti að taka tillit til einkaframtaksins, vinna gegn spillingu og koma í veg fyrir skattaundanskot, svo dæmi séu tekin. Ban Ki-Moon framkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna sagði eftir ráðstefnuna:

“Einn helsti lærdómur sem ég hef dregið af síðustu fimm árum mínum í starfi er að Sameinuðu þjóðirnar virka ekki almennilega nema með stuðningi viðskiptalífsins og borgaralegra samtaka. Við þurfum stuðning úr þremur áttum, frá ríkisstjórnnum, einkageiranum og borgaralegum samtökum.”

#### VIÐSKIPTATENGD ÞRÓUNARSAMVINNA – AID FOR TRADE

Stefna annarra ríkja í alþjóðlegri þróunarsamvinnu hefur á undanförunum árum hneygst æ meir í þá átt að líta ekki á þróunarríkin sem viðtakendur aðstoðar eingöngu heldur einnig sem mögulega viðskiptafélaga bæði nú og í nánustu framtíð. Í skýrslunni A World to Gain sem utanríkisráðuneytið í Hollandi gaf út<sup>76</sup> er því haldið fram að viðskipti eigi að vera órjúfanlegur hluti af þróunarsamvinnu. Bent er á að alþjóðaviðskipti hafi milli 1950 og 2007 vaxið um 6,2% að meðaltali á ári og landsframleiðsla heimsins um 3,8%. Fleiri og fleiri lönd séu þátttakendur í alþjóðlegu framleiðsluferli. Lág- og millitekjulönd hafi mestan hag af þessari þróun. Fleiri og fleiri lönd séu að hverfa úr þeim hópi sem Hollendingar þurfi að aðstoða.

“Þessi þróun kallar á nýja stefnu í aðstoð, viðskiptum og fjárfestingum. Alþjóðlega eigum við að vinna að þremur mikilvægum markmiðum. First, að eyða sárafatækt (“komast á núllpunkt”) á tímabili einnar kynslóðar; næst, að vinna að sjálfbærum vexti um allan heim, og þrjú, að vinna að velgengni hollenskra fyrirtækja erlendis.”

Í Hvítbók<sup>77</sup> IrishAid um stefnu í þróunarsamvinnu segir að Afríkulönd geti hagnast margfalt meira af aukinni þátttöku í heimsviðskiptum heldur en af opinberri þróunarsamvinnu. Hins vegar þurfi þróunarlönd aðstoð við að koma sér upp getu til að framleiða vörur og þjónustu og selja á alþjóðlegum mörkuðum. Þar geti auðugu ríkin komið til hjálpar, með því að auðvelda þróunarlöndum að selja vörur sínar og með því að styðja viðskiptaumhverfi og fyrirtæki í þróunarlöndunum.

---

<sup>75</sup> Fjórar stórar ríkjaráðstefnur hafa átt sér stað um þróunarsamvinnu. Ráðstefnurnar voru í Róm 2003, París 2005, Accra 2008 og Busan 2011. Sjá nánar: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>

<sup>76</sup> <http://www.nccj.jp/images/stories/pdf/a-world-to-gain-en.pdf>

<sup>77</sup>

<https://www.irishaid.ie/media/irishaid/allwebsitemedia/zonewsandpublications/publicationpdfsenglish/white-paper-english-2006.pdf>



Stjórnvöld í Danmörku eru sama sinnis. Í inngangi að Stefnu Danmerkur í þróunarsamvinnu<sup>78</sup>, sem hefur yfirskriftina Rétturinn til betra lífs, segir þáverandi þróunarmálaráðherra Danmerkur: “Þróunarsamvinna er í auknum mæli hvati fyrir viðskipti, fjárfestingar, hærri skatttekjur og nýjar leiðir í fjármögnun. Ný samstarfsform blómstra allsstaðar.”

Hollensk stjórnvöld skipta nú löndum í þrjá hópa. Í fyrsta hópnum eru lönd sem eru hjálpþurfi og geta ekki leyst sinn fátæktarvanda á eigin spítur, þar á meðal styrjaldarsvæði eða lönd sem eru að byggja sig upp eftir átök. Þetta eru lönd eins og Afganistan, Burundi, Mali, Suður-Súdan og önnur. Í öðrum hópnum eru lönd í aðlögun, sem þurfi sambland af hefðbundinni aðstoð og sterkara viðskiptasambandi. Þessum löndum á að hjálpa við að koma vörum sínum á markað og bæta viðskiptaumhverfið innanlands. Meðal landanna eru tvö af samstarfsríkjum í íslenskri þróunarsamvinnu, Mósambík og Úganda. Í þriðja hópnum eru viðskiptalönd, sem ekki eru talin þurfa aðstoð í anda þróunarsamvinnu heldur samvinnu til að auka viðskipti og fjárfestingar. Þessi hópur telur bæði auðug grannríki eins og Frakkland og Þýskaland sem og mun fátækari lönd eins og Mexíkó, Úkraínu og Víetnam.

Sú þróun sem hér hefur verið lýst hefur ekki orðið gagnrýnislaust. Kanadískur fjölmiðill komst yfir innanhússplagg<sup>79</sup> kanadísku þróunarsamvinnustofnunarinnar CIDA (sem nú hefur verið sameinuð utanríkisráðuneytinu, sem fer einnig með viðskiptamál) sem virðist renna stöðum undir grunsemdir manna um tilgang með aðstoðinni. Í plagginu er greining á tvíhliða þróunarsamvinnu Kanada. Lesa má úr greiningunni að viðskiptahagsmunir hafi í nokkrum tilvikum verið ráðandi við val á samstarfslöndum í þróunarsamvinnu.

Stefna Finnlands í viðskiptatengdri þróunarsamvinnu er mannréttindamiðuð. Mikil áhersla er lögð á efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi “og borgaraleg og pólitísk réttindi og frelsi þar sem því verður við komið.”<sup>80</sup> Þannig leggja Finnar áherslu á réttindi verkafólks, umhverfisvæna framleiðslu og jafnrétti kynjanna. Eitt af markmiðum þeirra er að stuðla að vexti lítilla og meðalstórra fyrirtækja í þróunarlöndunum, þar sem þau búi til flest störf. Annað er að leggja sérstaka áherslu á fyrirtæki sem þjóna fátæku fólki sem framleiðendum, neytendum, frumkvöðlum og jafningjum.

Jafningjarýni OECD/DAC á norska þróunarsamvinnu leggur til að norsk stjórnvöld auki áherslu sína á atvinnulíf í þróunarlöndunum. Í fyrirspurnartíma í norska Stórþinginu svaraði Børge Brende utanríkisráðherra spurningu um þróunarsamvinnu<sup>81</sup> með því meðal

<sup>78</sup> [http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287\\_DANIDA\\_strategiformidling\\_UK\\_w eb%20NY.jpg](http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287_DANIDA_strategiformidling_UK_w eb%20NY.jpg)

<sup>79</sup> <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/commercial-interests-taking-focus-in-canadas-aid-to-developing-world/article16240406/>

<sup>80</sup> <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=263729&culture=en-US>

<sup>81</sup> Fyrirspurn þingmannsins og svar ráðherra má finna á heimasíðu norska þingsins: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

annars að segja að mikilvægt væri að líta ekki á þróun eingöngu sem þróunarhjálp. Þannig skipti meira máli fyrir þróunarlönd að fá aðgang að mörkuðum ríku landanna, og fjárfestingu frá þeim, heldur en að fá framlög. Þessu til viðbótar væri mikilvægt að berjast gegn spillingu, enda yrði hún til þess að sums staðar hyrfi 20 prósent af aðstoðinni, og að Norðmenn legðu mikla áherslu á að styðja þróunarlönd í að koma í veg fyrir spillingu.

## PENINGAFLÆÐI FRÁ AFRÍKU

Starfsemi margra vestrænna fyrirtækja í Afríku, sérstaklega fjölþjóðafyrirtækja í atvinnugreinum eins og námarekstri, er ákaflega umdeild. Gífurleg spilling viðgengst víða og alveg sérstaklega þar sem stórfyrirtæki vinna í skjóli starfsleyfa frá hinu opinbera. Fyrirtæki sem stjórna öllum þáttum framleiðslu og sölu hafa leikið þann leik að láta hagnaðinn koma fram í skattaparadísunum en skilja lítið eftir í upprunalandi hrávörunnar, í Afríku. Um 60% af milliríkjavíðskiptum eru á milli fyrirtækja sem tilheyra sömu samsteypunni, sem auðveldar þeim leikinn. Vanmáttug stjórnkerfi fátækra Afríkuríkja standa ekki sterkt að vígi gagnvart voldugum alþjóðlegum fyrirtækjasamsteypum.

### Timburmenn af ölinu í Ghana

Dæmi um það hvernig þróunarlönd geta farið halloka í samskiptum við stórfyrirtæki er víðskiptahættir SABMiller ölframleiðandans í Ghana. Fyrirtækið er skráð í Hollandi og er með hagkvæma samninga um skattagreiðslur við yfirvöld þar. Dótturfyrirtækið SABMiller í Ghana greiðir hátt leyfisgjald til höfuðstöðvanna í Hollandi. Þá borgar ghaníska dótturfyrirtækið stjórnunarlegan umsýslukostnað til fyrirtækis sem er skráð í Sviss, sem minnkar ágóðann sem verður eftir í Ghana enn frekar. Bjórsala til Suður-Afríku fer í gegnum Míritíus, þar sem skattlagning er lág. Lántaka í Míritíus, sem dótturfyrirtækið í Ghana greiðir með háum vöxtum, dregur enn frekar úr hagnaði í Ghana. Afleiðingin er sú að SABMiller sýnir nánast engan hagnað í Ghana. Þó að hér sé um að ræða einn stærsta ölframleiðanda í heimi þá borgar hann lægri tekjuskatta í Ghana en sum smáfyrirtæki í þessum geira þar í landi. Fulltrúar fyrirtækisins þvertaka fyrir að í þessu felist ólöglegt athæfi.

Rannsókn<sup>82</sup> sem Afríkuþróunarbankinn og bandarísk rannsóknarstofnun stóðu að leiddi í ljós að á síðustu þrjátíu árum, frá 1980 – 2009, fór meira af ólöglegu fé út úr Afríku heldur en fór í heildina til Afríku. Með öðrum orðum, þá fjármagnar Afríka umheiminn en ekki

publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140205/muntligsporretime/#a4

82

[http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi\\_afdb\\_iffs\\_and\\_the\\_problem\\_of\\_net\\_resource\\_transfers\\_from\\_africa\\_1980-2009-web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi_afdb_iffs_and_the_problem_of_net_resource_transfers_from_africa_1980-2009-web.pdf)

öfugt. Þá er þróunaraðstoð tekin með í reikninginn. Hið ólöglega fé sem flæddi frá Afríku var að langmestu leyti fé sem hafði orðið til vegna skattaundanskota eða annars konar sniðgöngu á almennum leikreglum viðskiptalífsins. Samkvæmt annarri rannsókn nam ólöglegt fjárflæði frá Afríku tíföldu því fjármagni sem álfan fær í þróunaraðstoð.

Af þessum ástæðum er stöðugt ríkari áhersla lögð á það í þróunarsamvinnu að leita leiða til að stemma stigu við þessu ólöglega fjárflæði frá Afríku og finna leiðir til að peningarnir geti orðið eftir í Afríku og nýst til uppbyggingar þar. Þannig taka Norðmenn, til dæmis, þátt í þessari baráttu bæði innan alþjóðastofnana og í tvíhliða þróunarsamvinnu í einstaka löndum. Þannig hafa norsk stjórnvöld styrkt rannsóknir á málefnum, tekið þátt í alþjóðasamstarfi um leiðir til að vinna gegn alþjóðlegum skattsvikum og komið á fót sérstöku þróunarverkefni, Oil for Development, sem hefur það að markmiði að bæta stjórnsýslu þróunarlanda í kringum olíuframleiðslu. Þar er svo sannarlega verk að vinna, eins og sjá má á þeirri staðreynd að sum fátækustu ríki veraldar eru umfangsmiklir olíuframleiðendur. Norsk stjórnvöld eru með þróunarsamvinnuverkefni undir formerkjum Oil for Development með átján ríkjum og fleiri vilja taka þátt. Einn afrakstur verkefnisins, svo dæmis sé tekið, er í Suður-Súdan. Þar hjálpuðu norskir sérfræðingar stjórnvöldum við að skrifa frumvarp um olíuvinnslu sem varð að lögum 2012. Í lögumnum eru ströng ákvæði um gegnsæi og skilvirkni í nýtingu náttúruauðlinda.

#### STEFNUSAMRÆMING

Viðskipti, fjárfestingar, innflutningshöft, loftslagsbreytingar, öryggismál og tækni hafa stöðugt meiri áhrif á framgang þróunar. Sambandið milli framlagsríkja og viðtökuríkja breytist því og vikkar eftir því sem vægi beinnar þróunaraðstoðar minnkar. Stefnusamræming felur í sér að stefnur ríkja í málum sem ekki teljast beinlínis til þróunarmála eru mótaðar þannig að þær séu í samræmi við stefnuna í þróunaraðstoð. Helst á stefna á öðrum sviðum að stuðla að frekari þróun, að minnsta kosti ekki að hamlar henni.

Á alþjóðavettvangi er hvatt til þess að hugað sé að stefnusamræmingu á vettvangi ríkisstjórna og sums staðar eru ráðherranefndir starfandi í þeim tilgangi. Hlutverk þeirra er að tryggja að hagsmunir þróunarlanda séu teknir til greina í hvers kyns stefnumótun.

Í sumum tilfellum kemur stefnusamræming beint inn á ríka pólitíska og viðskiptalega hagsmuni innanlands hjá framlagsríkjum. Hvergi er þetta augljósara en hvað varðar innflutning á landbúnaðarafurðum. Um þetta segir í skýrslunni Ísland og alþjóðaviðskipti frá 2005<sup>83</sup>:

---

<sup>83</sup> Tryggvi Þór Herbertsson, Halldór Benjamín Þorbergsson og Rósa Björk Sveinsdóttir, desember 2005, Ísland og alþjóðaviðskipti. <http://www.mbl.is/media/32/332.pdf>

“Umræða um niðurfellingu viðskiptahafta á þróunarlöndin er talsverð en framkvæmdin hefur legið á milli hluta. Þannig þarf ekki að velkjast í vafa um að verulega hallar á vaxtarmöguleika þróunarríkja á meðan verndarstefna Vesturveldanna beinist gegn framleiðslu þróunarríkja á landbúnaðarvörum.”

Samkvæmt íslenskum lögum falla tollar á vörur, sem upprunnar eru í fátækustu þróunarríkjum heims, niður til samræmis við niðurfellingu tolla á vörum sem upprunnar eru á Evrópska efnahagssvæðinu (1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 119/2002)<sup>84</sup>. Hins vegar eru viðamiklar undantekningar á tollfríðindunum, einmitt hvað varðar landbúnaðarvörur sem eru helstu útflutningsafurðir fátækustu ríkjanna.

Annað stefnusamræmingarmál varðar fjárfestingar íslenskra fyrirtækja erlendis. Ef íslenskt fyrirtæki fjárfestir í þróunarlandi þá hefur það væntanlega jákvæð áhrif á hagvöxt í því landi. En ef gjaldeyrishöft koma í veg fyrir slíka fjárfestingu, þá gengur það gegn stefnu Íslands um að vinna gegn fátækt í þróunarríkjunum.

Sömuleiðis þarf að huga að stefnusamræmingu á ýmsum sviðum mannréttinda. Ísland stendur nú frammi fyrir því að móta afstöðu gagnvart því hvort og þá hvernig mannréttindabrot stjórnvalda í Úganda á samkynhneigðum eiga að hafa afleiðingar fyrir þróunaraðstoð Íslands við Úganda.

OECD mælir með því að einn af hornsteinum innleiðingar stefnusamræmingar sé skýr viljayfirlýsing frá ríkisstjórn um að tekið verði tillit til áhrifa á þróunarríkin við stefnumótun í öllum helstu málum. Slíkri viljayfirlýsingu myndi fylgja töluverð vinna innan stjórnsýslunnar því ferli þyrfti að vera til staðar um hvernig áhrif á þróunarríkin yrðu skoðuð. Ekki yrði krafist þess að hagsmunir þróunarríkjanna yrðu alltaf ofan á en það samt tryggt að við stefnumörkun yrðu þessir hagsmunir teknir til greina og ákvörðun um að ganga í berhöggi við þá yrðu teknar með vitund og vilja.

## HAGKERFI HINNA FÁTÆKU

Mörg framlagsríki beina nú sjónum sínum í auknum mæli að svkölluðum “bottom of the pyramid” einkageira, eða hagkerfi lágtekjufólks. Hugmyndin gengur út á að líta ekki á fátækt fólk sem vanmáttuga þiggjendur aðstoðar heldur sem framleiðendur, neytendur og kaupslumenn. Í magni og verðmætum talið miðast vöruframleiðsla í heiminum við kaupendur sem má flokka gróflega til miðstéttar. Ábatasamur markaður er fyrir varning sem höfðar til hátekjufólks. Minna fer fyrir markaðssetningu til fólks með lægstu tekjurnar, hvað þá þegar um er að ræða afskekktu bændur í Afríku sem hafa kanski 50 til 100 bandaríkjadali í heildartekjur á mánuði.

---

<sup>84</sup> Sjá svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Össuri Skarphéðinssyni um innflutning frá þróunarsamvinnuríkjum Íslands.  
<http://www.althingi.is/alttext/143/s/pdf/0732.pdf>

Rannsókn<sup>85</sup> sem gerð var á vegum Harvard háskóla sýnir fram á að fyrirtæki eru óðum að uppgötva lágtekjumarkaðinn. Eftir að skoða þennan markað, lögðu rannsakendurnir til að neðsti hluti pýramídans yrði flokkaður í þrjú lög, lágtekjuhóp (\$3-5 á dag, 1,4 milljarður manna), framfærsluhóp (\$1-3 á dag, 1,6 milljarður manna sem rétt hefur í sig og á) og sárafatæka (1 milljarður sem rétt skrimtir og varla það). Ein niðurstaða rannsóknarinnar er að lágtekjuhópurinn og framfærsluhópurinn séu nú þegar þátttakendur í hinu almenna hagkerfi. Þeir hafa einhverja menntun, vinna ýmis láglaunastörf og hafa efni á að kaupa reiðhjól, sjónvarpstæki og síma. Sárafátækir eiga mun erfiðara með að taka þátt í hagkerfinu. Til að ná til þeirra – koma þeim upp úr örbirgð – þarf að koma til samvinna stjórnvalda, borgarasamtaka og fyrirtækja.

Ágætt dæmi um það hvernig sárafatækir geta tekið þátt í hagkerfinu er smálánastarfsemi, eins og sú sem Grameen bankinn stendur fyrir og margir hafa tekið upp. Smálánastarfsemin hefur hjálpað milljónum manna upp úr örbirgð og hefur neytt hefðbundnar lánastofnanir til að laga sig að samkeppninni. Lánastarfsemin er byggð á nokkrum grunnreglum.

- Það eru mannréttindi að geta fengið lán
- Tilgangurinn er að hjálpa fátækum, einkum konum, að efla sinn hag.
- Lánveiting byggir á trausti; það þarf ekkert veð.
- Lánveitendur koma út í þorpin til lántaka; sumsé, bankinn kemur til þín.
- Lántaki verður að vera í félagi; yfirleitt hópa nokkrar þorpskonur sig saman.
- Afborganir eru vikulega eða aðra hverja viku; þeir sem standa sig geta fengið áframhaldandi lán.
- Yfirleitt eru samningsákvæði um reglulegan sparnað.
- Vextir eiga að vera lágir.

### ÍSLENSK HJÁLP TIL SJÁLFSHJÁLPAR

Hjálp til sjálfshjálpar var frá upphafi þungamiðjan í aðstoð Íslands við þróunarríkin. Fyrstu áratugir tvíhliða íslenskrar þróunarsamvinnu snerust um að örva hagvöxt, öll fiskveiðiverkefni, jarðhitaverkefni og frumkvöðlafræðsla. Af núverandi verkefnum má nefna jarðhitaverkefnið, fiskveiðiverkefnið í Mósambík og fiskgæðaverkefnið í Úganda sem dæmi um hagvaxtarmiðuð verkefni. Í peningum talið taka þau drjúgan hluta af starfsemi ÞSSÍ.

---

85

[http://www.aquaforall.nl/documents/aqua4all/downloads/harvard\\_business\\_review\\_-\\_segmenting\\_at\\_the\\_bop\\_and\\_gain.pdf](http://www.aquaforall.nl/documents/aqua4all/downloads/harvard_business_review_-_segmenting_at_the_bop_and_gain.pdf)

Ef tvíhliða íslensk þróunarsamvinna er skoðuð út frá þeim tveimur meginstraumum sem nefndir hafa verið, það er félagsleg aðstoð (sem gengur út á að bæta heilbrigði og velferð fátæks fólks) og hagvaxtarörvun (sem miðar að því að koma fólki upp úr fátækt) þá má sjá að undanfarið hefur félagslegi þátturinn farið að vege stöðugt þyngra. Lestur á ársskýrslum ÞSSÍ aftur til 1987 sýnir hvernig stofnunin breytir áherslum sínum í kringum aldamótin 2000 frá höfuðáherslu á fiskiverkefni, sem hafa fyrst og fremst miðað að örvun hagvaxtar með aðstoð tengdri íslenskri sérþekkingu, yfir í verulegan stuðning við almenna grunnþjónustu. Menntaþátturinn hefur alla tíð verið ríkur, en hann breytist líka frá framlögum til starfsmenntunar, til dæmis sjómanna, yfir í áherslu á grunnmenntun barna.

Í lögum um Þróunarsamvinnustofnun Íslands frá 1981<sup>86</sup> segir að markmið samstarfs Íslands við þróunarlöndin skuli vera “að styðja viðleitni stjórnvalda í löndum þessum til að bæta efnahag þeirra og á þann veg eiga þátt í að tryggja félagslegar framfarir og stjórnmálalegt sjálfstæði þeirra á grundvelli sáttamála Sameinuðu þjóðanna. Enn fremur skal að því stefnt með auknum samskiptum, m.a. á sviði menningar og viðskipta, að efla gagnkvæman skilning og samstöðu Íslands og þróunarlandanna.” Það átti, með öðrum orðum, að tryggja félagslegar framfarir með því að örva hagvöxt. Sjálfbærni var útgangspunkturinn því það átti að hjálpa viðtökulandinu að afla sér tekna sjálft til að byggja upp á sviði mennta, heilsugæslu og almennrar velferðar.

Fyrstu tvo áratugin snerist starfsemi ÞSSÍ nær eingöngu um fisk, líkt og fyrr hefur komið fram. Fyrstu sjálfstæðu skref Íslendinga í tvíhliða þróunarsamvinnu var aðstoð við Grænhöfðaeyjar, sem hófst 1980, og snerist alfarið um að aðstoða þarlenda við að koma sér upp stöndugum sjávarútvegi. Samstarfið stóð í tvo áratugi. Fiskimál voru líka í fyrirrúmi við upphaf samstarfsins í Malaví, 1989, og Namibíu, 1990. Í upphafi samstarfs ÞSSÍ við Mósambík 1995 vógu sjávarútvegsmál þyngst í útgjöldum, eða 60%, en einnig voru framlög til heilsugæslu og menntamála. Þegar aðstoð hófst við Úganda 2001 voru fiskimál ennþá meginviðfangsefnið en “heilsugæsla og menntamál eru sívaxandi verkefnasvið,”<sup>87</sup> eins og segir í skýrslu utanríkisráðherra um alþjóðamál 2002. Sérfræðingar sem unnu í Afríku fyrir ÞSSÍ það ár voru til marks um áherslurnar. Það voru skipstjórnarkennarar, vélstjórnarkennarar, matvælafræðingar, mannfræðingar, stjórnmálafræðingar, kennarar, líffræðingar og fleiri.

Upp úr aldamótum jókst umfang stuðnings við félagslega geirann verulega. Í stað þess að stuðningur við menntun og heilsugæslu væri hliðarverkefni út frá kjarnaverkefnum í fiskimálum fór dæmið að snúast við. Lengst hefur verið gengið í þessa átt í Malaví þar sem þróunarstarfið snýst nú alfarið um grunnþjónustu í einu héraði, Mangochi. Stuðningi við fiskveiðar í Malavívatni hefur alfarið verið hætt enda árangur ónógur og stefnumörkun skorti af hálfu malavískra stjórnvalda.

Samt sem áður leggur Ísland, í samanburði við Nordic Plus hópinn, óvenjumikla áherslu á einn geira, sem í tilvikum Íslands er sjávarútvegur. Á árinu 2012 voru hlutfallsleg útgjöld

<sup>86</sup> <http://www.althingi.is/lagas/134/1981043.html>

<sup>87</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/utanrikismal/throunarsamvinna/nr/622>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Nordic Plus hópsins til “framleiðslu” (sem innifelur landbúnað, sjávarútveg, iðnframleiðslu, námavinnslu, byggingastarfsemi, viðskipti og ferðaþjónustu) sem hér segir:

Ísland	Noregur	Svíþjóð	Finnland	Danmörk	Holland	Bretland	Írland
23%	18%	6,3%	8,2%	11%	14,1%	5,2%	8,5%

Á fundi sem skýrsluhöfundur átti með héraðsstjóranum í Mangochi, Bester Mandere, og starfsmönnum hans kom fram mikil ánægja með samstarfið við ÞSSÍ, enda hefur fjármagnið frá henni gert héraðsyfirvöldum kleift að ráðast í mikla uppbyggingu í heilsugæslu og menntakerfi auk þess að fjölga umtalsvert vatnsbrunnum til sveita. Hins vegar kom einnig fram í máli hans að einkageirinn væri afar veikburða og að hann hefði átt viðræður við bandarískar og evrópskar hjálparstofnanir um leiðir til að örva hann.

Í Úganda er meginviðfangsefni ÞSSÍ að bæta lífsviðurværi íbúa samfélaga sem byggja afkomu sína alfarið á fiski. Í fátækum fiskimannasamfélögum veitir fiskurinn bæði næringu og nauðsynlegar tekjur. Mikils virði er að finna leiðir til að auka tekjurnar. Því er mikilvægt markmið starfsins að auka magn fiskafurða sem fer á markað, innanlands og utan, með því að draga úr rýrnun aflans. Líkt og í Malaví þá hefur starfsemi ÞSSÍ að miklu leyti einkorðast við tiltekin héruð og nýtt samstarfshérað Íslands í Úganda er Buikwe, þar sem aðstoðin mun beinast einkum að samfélögum fátækra fiskimanna, líkt og fyrr.

### FYRIRTÆKI Í ÞRÓUNARSAMVINNU

Þegar rætt er um hlut einkageirans í þróunarsamvinnu er mikilvægt að skilgreina markmiðið. Markmið tvíhliða þróunarsamvinnu er ætíð að bæta líf fátæks fólks í viðtökulandinu. Margháttuð samvinna ríkisvaldsins, einkageirans og borgarasamtaka getur laðað fram krafta og þekkingu sem annars fengi ekki útrás. Ef einkageirinn í framlagslandinu getur tekið þátt í þessari viðleitni, þá er það afar jákvætt, meðal annars vegna þess að það getur aukið vinsældir þróunarhjálpur heima fyrir. En þróunarsamvinna má aldrei snúast upp í ríkisstuðning við einkafyrirtæki, enda hjálpar það engum á endanum, hvorki gefanda né viðtakanda.

Íslensk fyrirtæki hafa að einhverju marki tekið þátt í – og notið góðs af – íslenskri þróunarsamvinnu frá fyrstu tíð. Þannig ruddi stuðningur á vegum ÞSSÍ við sjávarútveg í Namibíu brautina fyrir íslensk fyrirtæki á því sviði. Eftir tíu ára starfsemi ÞSSÍ í landinu, um aldamótin, bjuggu þar milli 60 og 70 Íslendingar á vegum ýmissa aðila. Stuðningur við íslensk fyrirtæki í Afríku hefur líka endað illa og þeir sem þekkingu hafa af því kunna dæmi sem lítið hafa gert til að auka orðstýr Íslendinga í viðkomandi löndum.

Árið 2000 var komið á fót þriggja ára tilraunaverkefni undir heitinu Viðskiptaþróun, með samkomulagi utanríkisráðuneytisins, ÞSSÍ og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, NSA. Veitt var þremur milljónum á ári í verkefnið, samtals níu milljónum. Samkvæmt verkefninu átti viðskiptaþjónusta utanríkisráðuneytisins (VUR) að sinna hlutverki tengiliðar milli

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

fyrirtækja á Íslandi og Alþjóðabankans, stuðla að auknum viðskiptatengslum við þróunarlönd og greina tækifæri í þróunarlöndum fyrir íslensk fyrirtæki.

Fyrir utan upplýsingamiðlun virðist sem eingöngu eitt verkefni hafi orðið að veruleika, sem var í Gomba í Úganda<sup>88</sup>. Það var undir formerkjum Public Private Partnership verkefna, PPP, og snerist um samstarf fjögurra íslenskra fyrirtækja (Frostmark, Skaginn, Blikksmiðurinn, Icemark Africa Ltd) og fjögurra opinberra aðila (ÞSSÍ, NSA, viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins og Útflutningsráð). Í þessu verkefni var ráðinn ráðgjafi til aðstoðar í fiskvinnslufyrirtæki, Gomba Fisheries Ltd. Hlutverk hans var að koma af stað rekstri í nýju fiskvinnsluhúsi Gomba, sem var hannað af og útbúið tækjum frá íslensku fyrirtækjunum, auk þess að kynna og markaðssetja vörur og þjónustu þeirra í kringum Viktoríuvatn.

Ekki virðist hafa tekist í neinum umtalsverðum mæli að draga íslensk fyrirtæki að borðinu í framkvæmd þróunarsamvinnu. Nýtilkomin áhersla á jarðhita kann þó að boða nýja tíma hvað þetta varðar.

### JARÐHITI

Sérþekking Íslendinga á sviði jarðhita er óumdeild. Hér á landi framleiðir jarðhiti 665 MW, eða 26% af orkunotkun þjóðarinnar. Íslendingar eru sömuleiðis leiðandi í notkun lághita og hita 90% heimila með jarðvarma. Heitt vatn er notað til að þurrka fisk með aðferðum sem þróaðar hafa verið á Íslandi. Fjöldi fyrirtækja vinnur að jarðhitaframkvæmdum með einum eða öðrum hætti. Jarðhitaháskóli Sameinuðu þjóðanna á Íslandi hefur veitt sérfræðingum frá þróunarlöndum aðgang að öllum þáttum jarðhitanytingar og stuðlað þannig að þekkingaruppbyggingu í Afríku, Asíu og rómönsku Ameríku.

---

<sup>88</sup> Sjá afar fróðlega skýrslu Auðbjargar Halldórsdóttur um þróun einkageirans og samstarf opinberra og einkaaðila á sviði þróunarmála:  
<http://www.iceida.is/media/pdf/ICEo8o3o7throuneinkageira.pdf>



Þróunarsamvinnuverkefni sem lúta að nýtingu jarðhita í Austur-Afríku hafa borið hróður Íslendinga í þessum málaflökki víða innan þróunargeirans. Þannig leitaði Evrópusambandið til ÞSSÍ um aðstoð við undirbúning jarðhitaverkefna í Búrúndi, Rúanda og DRC-Kongó. Í Rúanda vann fyrirtækið Reykjavík Geothermal, sem hefur að mestu íslenska starfsmenn en er að meirihluta í eigu erlendra fjárfesta, útboð ESB vegna framkvæmdar jarðhitaverkefnis.

Fyrirtækið skrifaði nýlega undir samning við stjórnvöld í Eþíópíu um að reisa jarðvarmavirkjanir í landinu til að framleiða samtals 1.000 MW af raforku, sem er gríðarstórt verkefni.

Fjárfestingarkostnaðurinn nemur 500 milljörðum króna enda er um að ræða stærstu framkvæmd af þessu tagi í Afríku og stærsta orkusölusamning sem hefur verið undirritaður í heiminum. RG mun reisa og reka virkjanirnar og hefur gert samning við stjórnvöld um sölu á rafmagni.

Fyrir stjórnvöld í Eþíópíu markar samningurinn við íslenska fyrirtækið þáttaskil. Þau hafa hingað til lagt áherslu á opinberar framkvæmdir í orkumálum. Með samningnum veðja þau á einkafyrirtæki, með mikla og sérhæfða reynslu í þessum flókna geira, og skuldbinda sig til að kaupa orkuna á ákveðnu verði.

Utanríkisráðuneytið, Þróunarsamvinnustofnun og forseti Íslands hafa verið dugleg að tala máli jarðhita á alþjóðavettvangi. Utanríkisráðuneytið vinnur að málinu innan

### Stórar tölur, mikil tækifæri í jarðhita

Fyrir fátæk Afríkuríki skiptir gífurlegu máli að koma sér upp endurnýjanlegum orkugjöfum. Mörg þeirra keyra rafstöðvar sínar á dísilolíu með ærnum tilkostnaði og ná samt einungis til lítils hluta landsmanna. Einungis 14% íbúa í Tansaníu hafa aðgang að rafmagni. Ástæðan er einföld: Vatnsafl, sem dekkar 71% notkunar, er óstöðugt vegna þurrka og til að bæta það upp verja stjórnvöld 3,3 milljónum dollara á dag til eldsneytiskaupa og annars reksturs dísilorkuvera, sem gefa 365 MW. Það kostar því þetta fátæka Afríkuríki nærri 150 milljarða króna á ári að halda straumi á kerfi sem nær samt ekki að þjóna nema litlum hluta landsmanna.

Starfsmenn Reykjavík Geothermal hafa reiknað út hver sparnaðurinn yrði af því fyrir Afríkuríki sem byggir á dísilorku að koma sér upp jarðhitavirkjunum. Hér er miðað við 100MW.

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

Þetta reikningsdæmi tekur ekki mið af neinu ákveðnu landi en gæti gilt um mörg. Talið er að megi virkja 650 MW með jarðhita í Tansaníu. Nú er verið að undirbúa 100 MW virkjun á Ngozi svæðinu í Tansaníu, en til samanburðar þá hefur Hellisheiðarvirkjun 300 MW framleiðslugetu. Miðað við forsendurnar um dísilvirkjanir gætu **sparast nærri 80 milljónir króna fyrir hvern dag sem hægt er að hraða því að skipta yfir í jarðhita.**

Alþjóðabankans, Sameinuðu þjóðanna og á margvíslegum vettvangi milliríkjasamskipta. PSSÍ 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. Áhersla stofnunarinnar er á að samstarfsríkin hafi í lok verkefnisins skýra mynd af þeim möguleikum sem séu til staðar, skilgreind svæði fyrir mögulegar tilraunaboranir og getu og mannauð til að fylgja málum eftir til framleiðslu raforku. Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands hefur í starfi sínu haldið ræður víða um lönd og verið viðstaddur ófáar ráðstefnur þar sem hann hefur vitnað um reynslu Íslendinga af jarðhita.

Starfsemi Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi styður allverulega við þennan málstað á alþjóðavettvangi. Á starfstíma sínum frá 1979 hafa 554 sérfræðingar frá þróunarríkjunum útskrifast eftir sex mánaða nám á Íslandi. Þetta fólk er nú í lykilstöðum í iðnaðinum í sínum heimalöndum. Á þriggja daga ráðstefnu um jarðhita á Íslandi í maí, síðastliðnum, voru hvorki fleiri né færri en átta af fulltrúum Afríkuríkja fyrrverandi nemar jarðhitaskólans á Íslandi. Starf Íslands að jarðhitamálum er þannig afbragðsdæmi um hvernig lítil þjóð, með sérhæfingu á mikilvægu sviði, getur látið gott af sér leiða fyrir fátækustu þjóðir veraldar.

Einkenni jarðhitaframkvæmda eru hinar háu upphæðir sem þær krefjast strax í upphafi. Leggja þarf í verulegar fjárfestingar til þess eins að vita hvort auðlindin sé til staðar. Rannsóknirnar eru ákaflega sérhæfðar og krefjast mikillar fagþekkingar og reynslu. Þá skiptir miklu máli að farið sé í rannsóknirnar með það skýra markmið í huga að nýta þær til að bora eftir hita sem framleiðir megavött. Þetta er ekki akademískt viðfangsefni þó að það krefjist mikillar fræðilegrar þekkingar.

Kostnaður við borholu getur auðveldlega numið 5-600 milljónum króna. Það fé sem Íslendingar leggja í þróunarsamvinnu dugar því augljóslega ekki til að gera margar tilraunaboranir í Afríku. Hins vegar hefur Íslendingum tekist vel til við að fá þróunarsjóði og banka til liðs við sig í jarðhitamálum. Þannig hafa náðst margfeldisáhrif, eins og samningurinn við Norræna þróunarsjóðinn er dæmi um, og margt bendir til að tekist hafi að vekja ákafan áhuga hjá styrkja- og lánastofnunum um þennan sjálfbæra kost í orkumálum þróunarríkja.

Jarðhitavirkjanir verða aldrei nema hluti af raforkuframleiðslu flestra ríkja. En þar sem nægur hiti er í jörðu, sem hægt er að virkja, getur jarðvarmi verið uppspretta stöðugrar, endurnýjanlegrar orku sem lýsir heimili, heldur fyrirtækjum gangandi og knýr hagkerfi þróunarríkja. Í 50 fátækustu ríkjum heims hafa fjórir af hverjum fimm engan aðgang að rafmagni.<sup>89</sup> Í 11 Afríkulöndum hafa færri en einn af hverjum tíu aðgang að rafmagni. Í sex þeirra – Búrúndí, Tsjad, Miðafríkulýðveldinu, Líberíu, Rúanda og Síerra Leone – hafa einungis 3-5% landsmanna aðgang að rafmagni. Þetta eru nóturlegar staðreyndir, 130 árum eftir að Edison fann upp ljósaperuna.

<sup>89</sup> <http://www.scientificamerican.com/article/electricity-gap-developing-countries-energy-wood-charcoal/>

Stjórnendur í íslenskum fyrirtækjum á sviði jarðvarma segja að þróunarsamvinnuverkefni gefi þeim tækifæri til að kynnast betur viðfangsefnum, fólki og staðháttum á verkefnasvæðunum. Þannig geti starf að jarðhitaverkefni, sem unnið er á vegum ÞSSÍ í Afríku, verið eins konar aðgöngumiði að frekari verkefnum á vegum annarra og stærri aðila. Í því sambandi gæti reynst hamlandi að Ísland á ekki aðild að Afríska þróunarbankanum. Fyrirtæki frá löndum sem ekki eru aðilar að bankanum eru yfirleitt útilokuð frá verkefnum sem bankinn fjármagnar. Aðild gæti hins vegar reynst kostnaðarsöm þannig að skoða þarf vel kosti og galla hennar, bæði út frá hagsmunum Íslands og afrískra þróunarríkjana.

Hér hefur verið fjallað fyrst og fremst um hefðbundnar, stórar jarðvarmavirkjanir, en á Íslandi er einnig þekking á sviði minni tvívökva virkjana, sem geta notast við lághita borholur, og gefa af sér minna afl sem jafnvel mætti nýta til orkuframleiðslu fyrir minni samfélög. Þar sem ekkert rafmagn er fyrir hendi getur slíkt haft mikil áhrif til góðs. Verkið hefur unnið skýrslu um hagkvæmni tvívökvastöðva og ÞSSÍ er að skoða möguleika á slíkum stöðum í afríska sigdalnum.

Í jarðhitaframkvæmdum líkt og öðrum er ekki sjálfsagt að íslensk fyrirtæki verði fyrir valinu, jafnvel þó að verkefni séu á höndum ÞSSÍ. Íslensku fyrirtækin þurfa, líkt og önnur, að taka þátt í alþjóðlegum útboðum og sýna fram á að þau séu best til þess fallin að vinna verkið. Spyrja má hversu skynsamlegt sé að byggja á íslenskri sérþekkingu ef erlend fyrirtæki verði síðan ofan á í útboðum. En þetta eru leikreglurnar. Þegar um er að ræða stór samstarfsverkefni með alþjóðlegum fjármögnunaraðilum verður ekki komist hjá þeim – og kannski engin ástæða til.

Engin föst íslensk viðvera er í þeim tveimur ríkjum Austur-Afríku þar sem saman fara nærvera alþjóðastofnana og mikill virkjanlegur jarðhiti, það er Kenýa og Eþíópíu. Í Naíróbí í Kenya eru höfuðstöðvar Sameinuðu þjóðanna fyrir Afríku. Meðal undirstofnana SP sem hafa aðsetur í Naíróbí er svæðisskrifstofa Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna (United Nations Environment Programme – UNEP), sem fer með orkumál og ÞSSÍ hefur unnið með í tengslum við jarðhitaverkefni í Austur-Afríku. Í Addis Ababa í Eþíópíu er Afríkusambandið með höfuðstöðvar, en það er samband hinna 54 sjálfstæðu ríkja í Afríku.

## HAGVÖXTUR Í AFRÍKU

Hagvöxtur vex hröðum skrefum í Afríku, þó að fréttir þaðan gefi stundum tilefni til að ætla annað. Búist er við 5,2% hagvexti í álfunni á þessu ári<sup>90</sup>, sem er hækkun frá fyrra ári. Vöxturinn er samt afar misjafn milli landa. Í löndum þar sem stríðsátök geysa er hagvöxtur jafnvel neikvæður, eins og í Miðafríkulyðveldinu þar sem hann var -37,3% á mann á árinu 2013, en annars staðar má finna lönd sem eru að ná sér verulega á skrið, eins og Sierra Leone sem óx um 13,9% á mann í fyrra og virðist vera að ná sér eftir hörmungar

---

<sup>90</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/07/africas-growth-set-to-reach-52-percent-in-2014-with-strong-investment-growth-and-household-spending>

borgarastríðs undir lok síðustu aldar. Það mikilvæga er samt að fjöldi ríkja er að ná ágætum og stöðugum hagvaxtartölum.

Framlagsríki í þróunarsamvinnu gera sér grein fyrir þessum vexti í Afríku. Hvert af öðru hafa þau verið að endurskoða stefnu sína í þróunarsamvinnu til að laða sig að breytingum sem fylgja uppgangi í viðtökuríkjunum. Sú aðlöðun hefur í för með sér að framlagsríkin reyna að koma framlögum sínum til þess fólks sem verður útundan þegar kjör sumra batna, styðja við hagvöxt þannig að hann nái til sem flestra og – og hér koma eigin hagsmunir við sögu – vinna þannig að þau og þeirra fyrirtæki geti tekið þátt í þeirri grósku sem á sér stað í Afríku.

Til framtíðar litið má gera ráð fyrir því að vöxtur í Afríku og jarðhitaverkefni í austurhluta álfunnar kalli á skoðun á því hvort rétt sé að vera með íslenskt sendiráð fyrir álfuna. Í þessu tilliti má ekki gleyma hagsmunagæslu Íslands á alþjóðavettvangi. Ísland hefur mikla hagsmuni af því að tryggja liðsinni Afríkuríkja við málstað sinn á ýmsum sviðum. Þar dugar að nefna hafréttarmál. Vel staðsett sendiráð í Afríku getur nýst bæði í tengslum við þróunarsamvinnu og önnur milliríkjasamskipti. Hér skal tekið fram að reynt hefur verið að starfrækja sendiráð í Afríku um nokkurra ára skeið. En það var í sunnanverðri álfunni (fyrst í Mósambík og svo í Suður-Afríku) spyrja má hvort sú staðsetning hafi verið hentug.

Á sama tíma eykst umfang jarðhitaverkefna í afríska sigdalnum, líkt og gerð er grein fyrir hér á undan. Á sínum tíma var tekin ákvörðun um að starfsmaður ÞSSÍ, sem vinnur að þeim, verði staðsettur heima og fyrir því eru ýmis rök, meðal annars kostnaðarleg. En ef fram fer sem horfir má gera ráð fyrir að sífellt fleiri lönd vilji veðja á jarðhitann enda gífurlegur sparnaður af hverju megavatti sem tekst að nýta með sjálfbærum hætti.

Sá tími mun koma – ef hann er ekki þegar kominn – að íslensk stjórnvöld þurfa að ákveða hvort þau séu reiðubúin að verja meiri tíma, mannafla og peningum í þennan málaflokk, sem getur skipt svo miklu máli fyrir íbúa þeirra landa sem búa yfir þessari vannýttu auðlind. Ekki er víst að stuðningur við eiginleg verkefni skipti mestu í jarðhitamálum. Líklegra er að markvisst málsvarastarf, vinna með þróunarsjóðum, fjárfestum, öðrum ríkjum, Afríkusambandinu og stofnunum Sameinuðu þjóðanna muni skapa þau margfeldisáhrif sem mestan árangur beri. Í jarðhitamálum hafa Íslendingar rödd sem hlustað er á.

#### ÍSLENSK TÆKNI Í MATVÆLAIÐNAÐI

Þegar rætt er um jarðhita sjá líklega flestir fyrir sér stórar raforkustöðvar með margar borholur og stór svæði þar sem hvítir bólstrar stíga til himins. Flest af fátækustu ríkjum heims eru í Afríku þar sem lítil þörf er á jarðhita til kyndingar. En hægt er að nota jarðhita með öðrum hætti en til raforkuframleiðslu og húshitunar.

Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands hefur á alþjóðavettvangi bent á að íslensk fyrirtæki hafi yfir að ráða tækni sem sé hægt að beita til að nýta betur matvæli sem nú fara

forgörðum. Í minnisblaði frá forsetaskrifstofunni<sup>91</sup> er farið yfir það hvernig þekking Íslendinga á notkun jarðhita til matvælaþurrkunar getur nýst, meðal annars í Afríku. Í minnisblaðinu segir að þurrkun matvæla lengi endingartíma vörunnar, minnki umfang hennar svo að ódýrara og auðveldara verði að flytja hana, og geti búið vöruna undir frekari framleiðslu.

Með því að þurrka matvæli með jarðhita innanhúss verður þurrktíminn mun styttri, hægt er að þurrka matvælin allt árið, gæðin verða stöðugri, flugur og önnur skordýr komast ekki í vöruna og orkan sem er notuð er fyrir hendi á staðnum. Bændur og fiskimenn í Afríku eru vanir að þurrka framleiðsluna fyrir flutning en þeir gera það við afar misjafnar aðstæður. Þeir sem hafa ferðast um Afríku eða Asíu hafa margir séð fjölskyldur fiskimanna dreifa úr smáfisknum við vegakantinn, í reyk og drullu, með húsdýr og fugla allt í kring. Þörfin á betri vinnsluáferð er augljós – en þarf auðvitað að vera hagkvæm líka.

Sú tíð er að mestu liðin að skreið sé loftþurrkuð á timburhjöllum, sem margir muna eftir við sjávarsíðuna víða um land. Fyrir um 20 árum fóru fyrirtæki að þurrka fiskhousa og hryggi innandyra með sérstökum þurrkbúnaði. Nokkur íslensk fyrirtæki hafa á undanförunum árum þróað notkun jarðvarma í þessum tilgangi. Með nýjum aðferðum inniþurrkunar hefur tekist að stytta þurrkunartíma skreiðar frá sex mánuðum eða meir í þrjár vikur eða minna.

Í stóru fiskvinnsluhúsnæði í skugganum af Reykjanesvirkjun stýra feðgarnir Víkingur Halldórsson og Víkingur Þórir Víkingsson fiskþurrkun sem afkastar tólf þúsund tonnum á ári. Hjallarnir fyrir utan Haustak eru bara til sýnis því fyrirtækið þurrkar fiskinn í færibandavinnslu inni í húsi. Starfsfólk raðar flökum á netahillur sem róbóti tekur við og setur í stæðu sem fer inn í þurrkhús. Beingarðar og þorskhausar fara á færibandi inn í geymi og koma út á sama færibandi tæpum 40 klukkustundum síðar, reiðubúnir í pökkun fyrir Nígeríumarkað. Sjötíu og fimm gráðu heitt vatn úr jörðu gerir þetta allt mögulegt.

Það sem er gert við fisk má gera við mangó, rúsínur og kjöt. Víkingarnir tveir hafa í gamni þurrkað ýmsa ávexti svo sem banana og mangó. Árs gamalt mangó hefur engu tapað af bragði.

Það skortir ekki mat í Afríku. En matvæli eru fljót að skemmast í hitabeltinu. Milli 25 og 40% matvæla sem framleidd eru í Afríku ónýttast, annað hvort við uppskeru, geymslu eða flutning. Fiskimenn við Malavívatn verða að sjá til þess að fiskurinn sem þeir veiða sé borðaður nánast samdægurs því hann úldnar svo fljótt. Í Malaví úir og grúir af mangó ávöxtum en samgöngukerfin eru svo léleg að erfitt er að koma þeim á markað erlendis. Þurrkun gæti verið ein lausn á vandanum – bæði fyrir fiskimanninn og mangóbóndann – og svo vill til að Malaví er við endann á afríska sigdalnum og þar finnst lághiti í einhverjum mæli.

---

<sup>91</sup> Forsetaskrifstofan, maí 2012, *Drying of Food Products – A New Perspective on Global Food Security* Foundation for Projects in Developing Countries

ÞSSÍ er nú að undirbúa rannsókn á möguleikum á þessu sviði í Rúanda, þar sem töluverður jarðhiti. Verkefnið verður unnið í samstarfi við stjórnvöld í Rúanda. Þá er verið að skoða hvort þurrkun matvæla geti verið ein kennslugrein við þjálfunarmiðstöð í jarðhita sem fyrirhugað er að koma á laggirnar í Kenýa, meðal annars með aðkomu Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi.

Við svona verkefni þarf að koma saman þrenns konar þekking; á jarðhita, matvælaframleiðslu og hagkvæmniútreikningi vegna flutnings og sölu á vörunni. Þetta er allt til staðar á jarðhitaeyjunni Íslandi, sem byggir afkomu sína á matvælaframleiðslu og hefur áratugareynslu af því að flytja þau matvæli á markað um langar leiðir. Ekki skiptir minna máli að hér eru fyrirtæki sem vilja selja þekkingu sína, tæknivörur og þjónustu sem gæti nýst til að ná þróunarsamvinnu markmiðum í Afríku.

Ef hægt er að nýta íslenskt hugvit með umhverfissvænum hætti til að koma í veg fyrir að matavæli fari til spillis og skapað í leiðinni atvinnu og grósku í fátækum sveitum álfunnar, þá er til nokkurs að vinna. Í þessu efni er samt mikilvægt að skoða vandlega hvaða ljón kunni að vera á veginum og hvert besta fyrirkomulagið við þessa tegund aðstoðar er. Ein leiðin er að semja, ríkisstjórn við ríkisstjórn, um rannsóknir og þróun sem verði til grundvallar hagnýtingu tækifæra síðar, ef þau reynst vera til staðar. Önnur leið er að gefa einkaframtakinu tækifæri strax, með því að styðja fyrirtæki á þessu sviði fyrstu skrefin – til dæmis við að finna samstarfsaðila í þróunarlandinu – með það að leiðarljósi að þau muni þá leggja sjálf í áhættuna ef þeim sýnist ágóðavon vera til staðar. Eða það má fara báðar leiðirnar eða blanda þeim saman á einhvern hátt.

Hér hefur verið fjallað stuttlega um hvernig þekking Íslendinga á sviði jarðhita og þurrkun matvæla getur nýst til að ná markmiðum í þróunarsamvinnu. En þetta er bara dæmi – að vísu mjög spennandi dæmi – um það hvernig Íslendingar geta lagt fram eitthvað meira en bara peninga í baráttunni gegn fátækt. Verkefnið við skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu hlýtur að vera, meðal annars, að finna leiðir til að laða fram og beisla krafta einkaframtakans við að vinna að þessu markmiði.

Í skýrslu Auðbjargar Halldórsdóttur, sem var gerð fyrir ÞSSÍ, er bent á að það smæð Íslands takmarki svigrúm þess í þróunarsamvinnu að ýmsu leyti. Þannig séu verkefni sem miða að því að breyta lögum og reglum í viðtökuríkinu augljóslega fremur á færi stærri ríkja, sem hafa bæði viðtækari þekkingu og meiri fjárhagslega burði. Uppbygging á rekstrarlegu umhverfi fyrirtækja bjóði hins vegar upp á marga möguleika fyrir stofnun eins og ÞSSÍ. Hér gæti verið um að ræða verkefni í anda þróunar (business-to-business), “þar sem fyrirtæki, stofnanir eða samtök eru leidd saman við sambærilega íslenska samstarfsaðila, eða upplýsingamiðlun og uppbygging á rekstrarlegu umhverfi fyrirtækja í þróunarríkjum þar sem starfið snertir einstök fyrirtæki og beina hagi þeirra, s.s. stjórnun, almennan rekstur og viðskipti, aðgang að tækni, þekkingu, fjármagni, mannauði, fræðslu o.s.frv.

Í skýrslunni leggur hún til að ÞSSÍ:

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Setji þróun einkageirans inn í áætlanir sínar í samstarfslöndunum.
- Vinni kerfisbundið að nálgun og mati á þróun einkageirans.
- Byggi upp þekkingu og færni í málaflokknum innan stofnunarinnar.
- Vinni markvisst að því að byggja upp verkefni í formi opinberra og einkaaðila, hugsanlega með áherslu á fyrirfram ákveðin verkefnasvið.
- vinni markvisst að auknu samráði við aðila einkageirans, stofnanir og frjáls félagasamtök, bæði á Íslandi og í samráðslöndunum.
- Vinni að samræmingu nálgunar í þessum málum með utanríkisráðuneytinu.

### SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Áætlanir um að vinna að sjálfbærum hagvexti í samvinnu við einkageirann er að finna í þróunarsamvinnustefnu fjölmargra landa. Í grunninn er um að ræða þrenns konar aðferðir: 1) fjárfestingasjóði sem fjárfesta í fyrirtækjum í þeim tilgangi að ná þróunarmarkmiðum, 2) nýsköpunar- og nýliðastyrki, og 3) umbætur á viðskipta- og rekstrarumhverfi einkageirans. Fyrirtækin sem fá fjárfestingarfé eða njóta stuðnings geta verið fyrirtæki í viðkomandi samstarfslandi eða í heimalandinu. Það getur líka verið nýtt fyrirtæki með aðkomu aðila frá báðum löndum. Beinar styrkveitingar eru til dæmis til markaðsrannsókna, samráðsfunda, ráðstefnuhalds, tilraunaverkefna og svo framvegis. Umbætur á viðskiptaumhverfi geta til dæmis falist í ráðgjöf varðandi skattlagningu, margvíslegar leyfisveitingar, starfsemi verkalýðsfélaga, og svo mætti lengi telja.

Möguleikar fyrirtækja til að fá opinberan stuðning í tengslum við þróunarsamvinnu eru víða heilmiklir og erfitt að fá einfalda yfirsýn á slíkt í hverju landi. Hér er reynt að gera grein fyrir helstu samtarfsleiðum nokkurra ríkja við fyrirtæki í þróunarsamvinnu:

#### *Noregur*

- Pörun (Matchmaking): Aðstoð við norsk fyrirtæki við að finna samstarfsaðila í völdum þróunarlöndum.
- Undirbúningstyrkir: Endurgreiðsla kostnaðar sem verður til utan Noregs vegna markaðsrannsókna og annars undirbúnings fyrir verkefni; einnig hægt að styðja tilraunaverkefni.
- Innviðastuðningur: Styrkir til fyrirtækja sem þurfa að byggja innviði – vegi, vatnsveitur, rafkerfi osfrv. – til að geta komið atvinnustarfsemi af stað. Venjulega ekki meir en 20% af fjárfestingarkostnaði.
- Þjálfun: Þjálfun eða nám staðarráðinna starfsmanna í þróunarlandi.
- Betri vinnustaðir: Styrkir til að gera fyrirtækjum kleift að gera strangari kröfur á vinnustað í þróunarlandi varðandi heilbrigðis-, umhverfis- og öryggismál en lög kveða á um.
- Innflutningstrygging: Trygging sem nemur allt að 90% af verði vöru frá þróunarlandi ef vörunni seinkar eða hún kemst ekki í gegnum toll.

- NORFUND:<sup>92</sup> Norfund fjárfestir í „stofnun og þróun arðvænlegra og sjálfbærra fyrirtækja í þróunarlöndum. Tilgangurinn er að leggja nokkuð af mörkum til aukningar á hagvexti og minnkunar á fátækt.“ Áhersla er lögð á endurnýjanlega orku, landbúnað og fjármálastarfsemi.

### *Finnland*

Norrænu löndin utan Íslands hafa öll svipaðar samstarfsleiðir í þeim tilgangi að nýta hagnaðarvon einkaframtaksins til ávinnings fyrir þróunarlönd. Finnland er þar engin undantekning. Þegar Finnar voru í forsæti Evrópusambandsins 2006 lögðu þeir áherslu á grænahagkerfið og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Þá áherslu má enn finna í fyrirtækjasamstarfi þeirra í þróunarsamvinnu. Þeir styðja lítil og meðalstór fyrirtæki í þróunarlöndunum, kosta finnska ráðgjafa á ýmsum sviðum og aðstoða þróunarlönd við laga- og reglugerðarumhverfi viðskiptalífs.

- FinnPartnership:<sup>93</sup> Undir FinnPartnership verkefninu eru veittir pörunarstyrkir, sem miða að því að hjálpa finnskum fyrirtækjum að finna samstarfsaðila í þróunarlöndum og öfugt. Einnig eru veittir undirbúningsstyrkir, til dæmis til að stofna dótturfélag, hefja samstarf við fyrirtæki í þróunarlandi, þjálfa starfsfólk og svo framvegis. Þá er boðið upp á ráðgjöf frá upphafi þegar fyrirtæki hefur áhuga á að hasla sér völl í þróunarlandi. Nú er verið að styðja um 100 fyrirtæki eftir FinnPartnership leiðinni og að meðaltali nemur styrkurinn um 20.000 evrum eða þremur milljónum króna. Borgarasamtök geta einnig sótt um styrk. Greitt er eftir á gegn raunverulegum kostnaði.
- FinnFund:<sup>94</sup> Sjóðurinn “fjárfestir í jákvæðum þróunarárangri”, eins og einn viðmælandi orðaði það. Hann bæði fjárfestir í fyrirtækjum og lánar fé til fjárfestinga og markmiðið er að féð skili sér til baka þannig að ekki þurfi að leggja frekara opinbert fé til sjóðsins.

Finnska utanríkisráðuneytið er að hanna nýjan sjóð fyrir nýsköpunarverkefni sem verður aðgengilegur bæði fyrirtækjum og borgarasamtökum. Sem dæmi um verkefni sem getur fengið stuðning er lausnir til að bæta hreinlæti í þorpi í þróunarlandi. Þetta getur verið vöruþróun eða tilraunaverkefni en ekki er búið að ákveða hvort um verður að ræða styrki eða lán.

---

<sup>92</sup> <http://www.norfund.no/about-norfund/category296.html>

<sup>93</sup>

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31479&contentlan=2&culture=en-US>

<sup>94</sup>

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31482&contentlan=2&culture=en-US>



### Danmörk

Þegar danskur embættismaður talar um grænan vöxt þá er hann ekki að tala um garðyrkju heldur hagvöxt á forsendum sjálfbærni. Fyrir tíu árum var þróunarsamvinna tiltölulega óumdeild, sem slík, í Danmörku. Nú eru sett spurningamerki við hefðbundna aðstoð og áherslur Dana hafa breyst í samræmi við það. Aðstoðin á að vera mannréttindamiðuð og hún á að leiða til sjálfbærni, þannig að hagvöxtur geti aukist án þess að gengið sé á umhverfið. Framlögum er beint inn á brautir þar sem dönsk fyrirtæki hafa eitthvað fram að færa, svo sem í tæknigeiranum.

Sjálfbærni er útgangspunkturinn, sem má meðal annars sjá í því að samstarf við fyrirtæki, sem er fyrirferðamikil í danskri þróunarsamvinnu, fer fram undir yfirskriftinni „Grøn vækst“.<sup>95</sup>

- **Business Project Development:** Styður undirbúning að starfsemi í þróunarlandi, markaðsrannsóknir, verkefniþróun, gerð viðskiptaáætlana og svo framvegis í tilteknum löndum. Allt að 75% kostnaðar fæst endurgreiddur gegn framvísun kvittana upp á allt að 750.000 DKK (tæplega 16 milljónir íslenskra króna).
- **Danida Business Partnerships:** Stuðlar að þekkingaryfirfærslu frá Danmörku til valinna þróunarlanda. Stuðningur er veittur dönskum fyrirtækjum sem vilja vinna með borgarasamtökum, fyrirtækjum eða opinberum stofnunum í þróunarlandi. Stuðningur er veittur í pörunarfasa (sex mánuðir), undirbúningsfasa (sex mánuðir) og framkvæmdafasa (þrjú til fjögur ár).
- **Danida Business Finance:** Er sjóður sem býður niðurgreidd lán til framkvæmda á tilgreindum sviðum í þróunarlöndunum. Dæmigert lán er vaxtalaust til tíu ára og ef framkvæmdin er í einu af fátækustu löndum heims (LDC) er allt að helmingur upphæðarinnar styrkur sem ekki þarf að endurgreiða.

Fyrir utan upptalninguna hér að ofan veita Norðmenn, Finnar, Danir og velflestir aðrir miklum fjármunum í gegnum fyrirtæki, samtök og einstaklinga til að undirbúnings, framkvæmdar og eftirlits með margvíslegum þróunarverkefnum. Verkefni, sem boðin eru út, má sjá á útboðsvef Evrópusambandsins ([ted.europa.eu](http://ted.europa.eu)).

### ÁLYKTANIR

- Þróunarsérfræðingar eru sannfærðir um að árangur í þróunarsamvinnu byggist á jafnvægi milli félagslegra og efnahagslegra markmiða. Félagsleg velferð (til dæmis í formi aðgangs að heilsugæslu, menntun og vatni) eru mikilvæg gæði í sjálfu sér en velferð er ekki varanleg nema henni fylgi efnahagslegar framfarir.

---

<sup>95</sup> <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Udv-strategi/Groen%20vaekst.pdf>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- Utanaðkomandi aðstoð er mikilvæg en meira þarf til svo þjóðir nái að þróa sig út úr fátækt. Þróun tekur langan tíma og mikilvægt er að framlagslönd hafi þolinmæði til að fylgja samstarfslöndum sínum eftir á þróunarbrautinni, jafnvel þegar á móti blæs. Þróun verður aðeins á forsendum heimamanna og með fullri þátttöku þeirra.
- Opinberir aðilar, einkageirinn og borgarasamtök þurfa öll að taka þátt í þróunarsamvinnu og árangursríkt getur verið þegar allir þessir aðilar vinna saman, hver út frá sínum styrkleikum.
- Þau framlagsríki sem Íslendingar vinna mest með hafa margvíslegt form á samvinnu við einkageirann í formi margs konar styrkja, fjárfestinga og lána.
- Framlagsríki leggja áherslu á að ná þróunarmarkmiðum með því að styðja einkageirann í fátækustu löndunum, helst (en ekki endilega) með þátttöku fyrirtækja frá framlagslandinu.
- Áhersla Íslendinga á möguleika þróunarlanda til að beisla jarðhita sýnir hvernig lítil þjóð getur með einbeitni, samhæfingu allra aðila og ákveðinni þrautseigju nýtt sérþekkingu sína.
- Ástæða er til að vonast eftir umtalsverðum hagvaxtaráhrifum í Afríku af ódýrari og stöðugri orku sem jarðhitinn gefur. Eftir því sem tímar líða er líklegt að þrýstingur aukist á að skoðað verði hvort Ísland þurfi að hafa fasta viðveru í Austur-Afríku.
- Hin einstaka reynsla Íslendinga af nýtingu jarðhita getur verið afrar dýrmæt þróunarríkjum sem hafa auðlindina en eru ekki farin að nota hana. Nú þegar alþjóðlegur áhugi er að vakna á kostum jarðhita til rafmagnsframleiðslu eiga Íslendingar möguleika á því að laða að alþjóðlegt fjármagn til stuðnings þróunarsamvinnu sem byggir á íslenskri sérþekkingu.
- Eitt af markmiðum Íslendinga varðandi atvinnuuppbyggingu í þróunarlöndunum ætti að vera að koma lykilgreinum í móttökulöndum það vel á fót að viðkomandi lönd og greinar verði áhugaverðir fjárfestingarkostir, meðal annars fyrir stöndug íslensk fyrirtæki, líkt og gerst hefur í Namibíu.
- Flest framlagsríki, sem Íslendingar bera sig saman við, hafa mótað sér stefnu um stefnusamræmingu til að koma í veg fyrir að stefna á innanlandsvettvangi vinni ekki gegn stefnu í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

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.
  - c. Skoðað verði hvort þörf sé á að veita auknum fjármunum til jarðhitaverkefna.
2. **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 og hugsanlega við að reka sjóðinn.
3. **Sendiráð í samstarfslöndum Íslands í Afríku fái skýrt hlutverk við að sinna viðskiptaþjónustu.**
4. **Skoðaður verði grundvöllur fyrir því að opna sendiráð í Addis Abbaba eða Naíróbí í þeim tilgangi að styðja við og hraða nýtingu jarðhita í Austur-Afríku.**
- a. Náið samráð verði haft við jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna um opnun sendiráðs í Addis Ababa eða Naíróbí.
  - b. Skoða þyrfti hvort slíkt sendiráð gæti veitt umdæmisskrifstofum ÞSSÍ annars staðar í álfunni stuðning, ef þeim er fækkað eða dregið úr fjölda íslenskra starfsmanna (sjá kosti til skoðunar í kaflanum Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndunum).
5. **Skoðað verði hvort rétt sé að Ísland gerist aðili að Afríska þróunarbankanum.**
6. **Hafin verði vinna að stefnusamræmingu, þannig að tekið sé tillit til hagsmuna þróunarríkja við stefnumótun í öðrum málum.**

## 11. Pólitísk stýring og eftirlit

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

### *Þróunarsamvinnunefnd*

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

Staða ÞSSÍ sem undirstofnunar ráðuneytisins ræðst af lögum um stjórnarráð Íslands, sem sett voru 2011 í kjölfar fjármálahrunsins og hinnar áköfu skoðunar á hlutverki stofnana og ábyrgð ráðherra sem þá fór í gang. Í 12. grein laganna um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra “felst m.a. að ráðherra getur gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyriræmi um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna...”<sup>96</sup> Lögnum var meðal annars ætlað að skýra boðvald og eftirlitshlutverk ráðherra og ráðuneytis hans með undirstofnun.

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

Þróunarsamvinnunefndin hefur allt annað hlutverk en stjórn ÞSSÍ hafði, þó að hún hafi verið hugsuð sem framhald gömlu stjórnarinnar enda sumpart skipuð sama fólki. Lagaákvæði um nefndina – þar á meðal breytingar sem voru gerðar 2012 – eru á ýmsan hátt svolítið sérstök. Hún hefur ekkert ákvarðanavald við skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu. Hlutverk hennar er sagt vera að “ tryggja aðkomu fulltrúa þingflokka að stefnumarkandi umræðu og ákvörðunum ráðherra um alþjóðlega þróunarsamvinnu til

<sup>96</sup> <http://www.althingi.is/lagas/140a/2011115.html>

lengri tíma, m.a. um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu, framlög til þróunarsamvinnu og skiptingu þeirra milli marghliða og tvíhliða samvinnu, forgangsriðun í þróunarsamvinnu, þ.m.t. um þátttöku Íslands í starfi fjölþjóðastofnana, og um val á samstarfslöndum, sbr. 3. og 4. gr.” Öll þessi mál koma hins vegar til kasta utanríkismálanefndar Alþingis við afgreiðslu annað hvert ár á þróunarsamvinnuáætlun.

Hafi hugmyndin verið sú að nefndarmenn fræddu pólitíska samherja sína á þingi um ofangreind mál þá virðist það ekki hafa ræst svo neinu nemi. Ákvæði er í lögum um að ÞSSÍ leggi nefndinni til aðstöðu og greiði kostnað vegna starfsemi hennar. Þessi kostnaður er takmarkaður því nefndarmenn eru ólaunaðir og þeim hefur ekki verið boðið að ferðast á verkefnasvæðin. Lítil ánægja er með fundi nefndarinnar, hvort heldur er meðal nefndarmanna eða starfsmanna sem undirbúa þá. Þá kom skýrt fram í máli sumra nefndarmanna að sú ákvörðun að hafa nefndarsetuna ólaunaða væri ekki til þess fallin að hvetja til mikillar yfirlegu eða skjalalesturs.

#### *Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu*

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

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

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

*Stýrihópur um þróunarsamvinnu*

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

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

Sá galli er á reglugerðinni að í henni hallar verulega á ÞSSÍ í skipan stýrihópsins. Fljótlega var ákveðið að framkvæmdastjóri stofnunarinnar hefði lykilstarfsmenn sína með sér á fundi. Fjöldi fundarmanna frá ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu er þess vegna sá sami. Ráðuneytisstjóri stýrir fundunum. Lítið segir um formlegt vægi stýrihópsins í ákvarðanatöku um þróunarmál en ráðuneytisstjóri hefur fylgt þeirri stefnu að megintilgangur fundanna sé að upplýsa alla aðila um helstu atriði í framkvæmd þróunarsamvinnu, það er að ÞSSÍ upplýsi ráðuneytið og ráðuneytið upplýsi ÞSSÍ. Helstu álitamál eru rædd á fundum stýrihópsins og hann fær til meðferðar tillögur um úthlutanir til félagasamtaka.

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

Samstarf meðal yfirmanna í málaflokki þróunarsamvinnu – það er framkvæmdastjóra ÞSSÍ, skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu og ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytisins – hefur reynst ágætlega enda leggja allir sig fram um að láta það virka. Hinu er þó ekki að leyna að óvissuþættirnir í stjórnskipulagi málaflokksins eru þess eðlis að væri ekki ríkur samstarfsvilji allra viðkomandi gæti auðveldlega soðið upp úr. Þannig má segja að þó að ekki séu teknar ákvarðanir á stýrihópsfundum þá gæti ráðuneytisstjóri, í umboði ráðherra, gengið lengra í þá átt en hann gerir. Þá verður ekki horft framhjá þeirri staðreynd að utanríkisráðuneytið stýrir fjölmörgum verkefnum í tvíhliða þróunarsamvinnu<sup>97</sup> og við það gæti framkvæmdastjóri ÞSSÍ gert alvarlegar athugasemdir.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Samkvæmt reglum OECD/DAC þá eru framlög sem framlagsríki stýrir í raun (hvert þau fara, í hvað þau eru notuð) skráð sem tvíhliða. Sjá lið 10 í reglum DAC um skráningu framlaga: <http://www.oecd.org/dac/stats/38429349.pdf>

<sup>98</sup> Sjá viðtal við Sighvat Björgvinsson fyrrverandi framkvæmdastjóra ÞSSÍ í lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnarsýslu: Hildur Edda Einarsdóttir, 2011, Breytt hlutverk og skýr ábyrgðatengsl: Um áhrif nýrra laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008. Gefið út af Háskóla Íslands. Í viðtalinu gerir Sighvatur miklar athugasemdir við að ráðuneytið skuli standa í tvíhliða verkefnum.

## EFTIRLIT ALÞINGIS

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

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

Skýrsluhöfundur hefur rætt við þingmenn um hvort til greina komi að stofna þingmannanefnd um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Tvær ólíkar hugmyndir hafa komið fram í þessum samtölum. Önnur hugmyndin er að utanríkismálanefnd skipi undirnefnd, sem hún getur gert samkvæmt starfsreglum fyrir fastanefndir þingsins. Samkvæmt 5. gr. starfsreglnanna getur formaður fastanefndar “skipað undirnefnd úr hópi nefndarmanna til að fjalla nánar um mál eða nánar afmarkaða þætti máls sem til meðferðar er hjá nefnd.” Dæmi um slíka undirnefnd er þegar Allsherjar- og menntamálanefnd skipar þriggja manna nefnd til að fjalla um umsóknir um ríkisborgararétt. Það fyrirkomulag þykir hafa tekist vel en bent er á að það megi hugsanlega rekja til þess að nefndin er skipuð til skamms tíma í hvert sinn og hefur mjög afmarkað hlutverk.

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

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

## SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

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

*Danmörk*

Fimmtán manna ráð (Udviklingspolitisk Råd) fjallar um stefnuna í málefnum þróunarsamvinnu samkvæmt lögum um þróunarsamvinnu frá 1. janúar, 2013. Nánar tiltekið, eru verkefni ráðsins að fjalla um landastefnur, þematískar stefnur, samstarf við fjölþjóðlegar stofnanir og framgang starfsins í samstarfslöndum. Ráðherra þróunarsamvinnu skipar í ráðið til þriggja ára og í reglugerð<sup>99</sup> kemur fram að í það skuli skipað samkvæmt tilnefningum. Þrjár fulltrúar eru frá launþegahreyfingum, þrjár frá atvinnulífinu, fjórir frá menntastofnunum og fimm frá borgaralegum samtökum. Ef aðili sem tilnefnið fulltrúa í ráðið vill skipta fulltrúanum út fyrir annan þá getur hann farið fram á það við þróunarmálaráðherra.

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

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

*Svíþjóð*

Sjö manna stjórn er yfir sænsku þróunarsamvinnustofnuninni SIDA. Hlutverk stjórnarinnar er að fylgjast með skilvirkni og árangri í starfi stofnunarinnar og að henni sé stjórnað í samræmi við væntingar. Hins vegar fær SIDA fyrirmæli frá utanríkisráðuneytinu um stefnu í einstökum málum. Fjárlög hvers árs mæla fyrir um skiptingu útgjalda eftir liðum og í þeim kemur í raun fram hver stefna stjórnvalda er í ýmsum málaflokkum<sup>100</sup>. Þannig er í fjárlögum 2014 til dæmis tekið fram að SIDA eigi að vinna að nýbreytni í

<sup>99</sup> <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Om-Danida/Raad/UPR%20Forretningsorden.pdf>

<sup>100</sup> Áhugavert er að skoða árlegt fyrirmælalabréf ráðuneytisins til SIDA, sem fylgir fjárveitingum hvers árs. Það er stefnumarkandi og fremur nákvæmt. Sjá: [http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev\\_2014.pdf](http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Regleringsbrev/Regleringsbrev_2014.pdf)



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

fjármögnun verkefna og halda áfram að bæta stjórnun í málaflokknum og eftirlit með útgjöldum.

Sjálft stefnan í málefnum þróunarsamvinnu er hins vegar ákveðin í utanríkisráðuneytinu, sem sendir svokölluð fyrirmælabréf til SIDA vegna einstakra málefna. Hlutverk SIDA er að framkvæma stefnuna, sem kemur fram í fjárlögum og fyrirmælum utanríkisráðuneytisins, og gefa reglulega skýrslur um hvernig hefur tekist til.

### *Finnland*

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

Utanríkismálanefnd finnska þingsins fer með málefni þróunarsamvinnu.

### *Noregur*

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

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

## ÁLYKTANIR

Meðal ályktana sem má draga af þessari umfjöllun eru þessar:

- Ástæða er til að endurskoða stjórnkerfi þróunarsamvinnu sem samþykkt var með lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2008. Starfsemi þróunarsamvinnunefndar þykir tilgangslítill og upplýsingar berast treglega til þingflokka.
- Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu fundar of sjaldan til að hafa mikil stefnumótandi áhrif en umræður innan ráðsins eru stundum áhugaverðar. Aðkoma

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

sérfræðinga og áhugafólks um þróunarsamvinnu úr röðum fræðimanna, atvinnulífsins og borgarasamtaka gæti eftt umræðu um málaflokkinn ef fundir eru tíðari og hópurinn ekki of fjölmennur.

- Stýrihópur í utanríkisráðuneytinu þykir hafa reynst vel; þar upplýsa aðilar hvern annan og ræða helstu álitamál. Reglur um stýrihópinn eru samt mjög almennar og mættu taka betur á verkefnum hans.
- Vegna sérstöðu málaflokksins er mikilvægt að þingmenn hafi beina aðkomu að eftirliti með þróunarsamvinnu. Mikilvægt er að áhugamenn úr hópi þingmanna hafi færi á að kynnast þróunarsamvinnu Íslands á víðum grundvelli og fylgjast með alþjóðlegum stefnum og straumum í málaflokknum.

### KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu verði skipað níu einstaklingum sem hafi rætur í háskólasamfélaginu (3), vinnumarkaðnum (2) og borgarasamtökum (3) auk formanns.**
  - a. Utanríkisráðherra skipi fulltrúana samkvæmt fyrirbyggjandi 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. Seti í því verði launuð og meðal annars gert ráð fyrir vinnuframlagi utan funda.
  - d. Samstarfsráðið hafi það hlutverk að fjalla um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu á vinnslustigi, val á samstarfslöndum, framlög til þróunarsamvinnu, þar á meðal skiptingu þeirra innan málaflokksins, þátttöku Íslands í starfi fjölþjóðastofnana og aðrar stefnumótandi ákvarðanir. Drög að tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu skulu lögð fyrir ráðið til formlegrar umsagnar og skal umsögn hennar fylgja tillögunni til Alþingis.
  - 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 oftari á kjörtímabilinu, að kynnast verkefnum í þróunarsamvinnu á vettvangi. Áhersla verði lögð á að

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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.

### EDA

- e. Þingmannanefndin fjalli árlega eftir birtingu fjárlagafrumvarps um fjárveitingar til málaflokksins og annað hvert ár um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu og sendi umsagnir sínar til fjárlaganefndar og utanríkismálanefndar í báðum tilvikum.

### EDA

- f. Þingmenn í nefndinni eigi sæti í samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu.

### **3. Þróunarsamvinnunefnd verði lögð niður.**

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

## 12. Fjölbjóðleg þróunarsamvinna

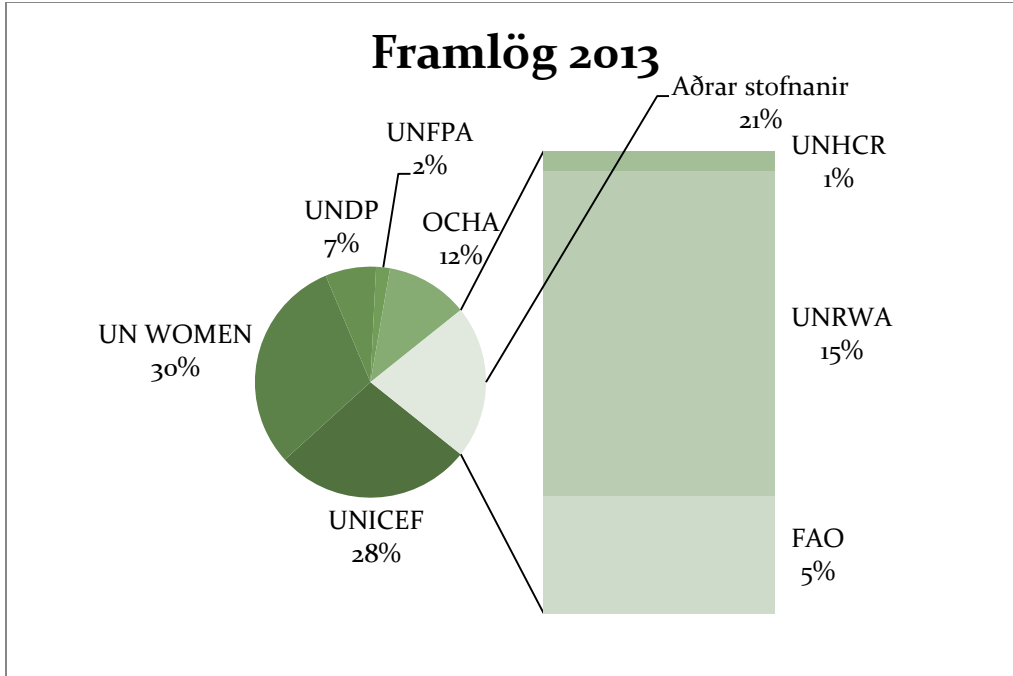
Í umfjöllun OECD/DAC um íslenska þróunarsamvinnu (Special Review, 2012-2103) kemur fram að næstum því helmingur af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu fari í gegnum fjölbjóðlegar stofnanir. Þar með er þó ekki öll sagan sögð því meirihluti þessa fjár er tvíhliða aðstoð, samkvæmt reglum OECD/DAC, þar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

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

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

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

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



#### STARF MEÐ ALÞJÓÐABANKANUM

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

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

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

Á tímabili upp úr aldamótum lagðist Alþjóðabankinn gegn þátttöku í verkefnum tengdum sjávarútvegi. Á ríkjaráðstefnunni um sjálfbæra þróun í Jóhannesborg árið 2002 var hins

vegar bent á mikilvægi þess að vinna gegn fátækt með því að bæta sjávarútveg þróunarríkjanna. Sjávarútvegur fékk því töluverðan sess í aðgerðaráætlun í þróunarmálum sem samþykkt var á ráðstefnunni. Upp úr því varð til Profish verkefnið, sem áður hefur verið nefnt. Ísland tekur þátt í því með Frakklandi, Noregi, Finnlandi og Japan. Ekki er ofmælt að segja að Ísland eigi töluverðan þátt í endurnýjaðri áherslu bankans á sjávarútveg.

Útgangspunktur PROFISH er að sjávarútvegi sé illa stjórnað og það hafi leitt til umframafkastagetu, ofveiði og stórkostlegs auðlindataps.<sup>101</sup> Skýrslan “Sunken Billions”<sup>102</sup> leiddi í ljós að munurinn á mögulegum og raunverulegum arði af sjávarútvegi á heimsvísu væri 50 milljarðar Bandaríkjadala. Nú væri svo komið að alþjóðlegt tap væri á sjávarútvegi, sem væri víða niðurgreiddur iðnaður. Með betri stjórnun mætti snúa vörn í sókn þannig að sjávarútvegur yrði arðbær, í heildina, og ekki síst í þróunarlöndum. Með öðrum orðum þá geta bætt vinnubrögð í sjávarútvegi verið mikilvæg leið fyrir þróunarlönd til að draga úr fátækt.

Ísland er líka virkur þátttakandi í ESMAP (Energy Sector Management Program), sem er samstarfsverkefni Alþjóðabankans og 13 ríkja. Hlutverk ESMAP er að veita þróunarríkjum tæknilega ráðgjöf á sviði sjálfbærrar orku í því skyni að auka hagvöxt og vinna gegn fátækt. ESMAP hefur síðan 1983 staðið fyrir 800 verkefnum á sviði orkumála í yfir 100 löndum. Mikilvægi þessa starfs má sjá í því að enn hefur 1,4 milljarður manna ekki aðgang að rafmagni. Líkt og fram kemur í umfjöllun um jarðhita þá getur kostnaðarmunurinn á því að búa til 100 MW með dieselolíu, annars vegar, og jarðhita, hins vegar, numið 80 milljónum króna á dag. Á hverju ári nota fátækar fjölskyldur sem svarar 20 milljörðum Bandaríkjadala til að kaupa sér eldsneyti til lýsingar. Alþjóðabankinn kemur að orkumálum úr öllum áttum – frá því að fjármagna risavaxnar stífluframkvæmdir í aðstoð við hönnun á einföldum eldstóm fyrir bændur í þorpum Afríku. Þó að Ísland hafi ekki fjárhagslega burði miðað við önnur aðildarríki ESMAP þá er landið mikilvæg þekkingarmiðstöð á einu sviði endurnýjanlegrar orku og það er á sviði jarðhita. Þessi áhersla hefur orðið æ mikilvægari í íslenskri þróunarsamvinnu og á sama tíma eru fjölmörg lönd að vakna til vitundar um miklar orkuauðlindir sem þau hafa fyrir neðan yfirborð jarðar.

---

<sup>101</sup>

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

<sup>102</sup> Sjá umfjöllun um skýrsluna á vef Alþjóðabankans:

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

## STEFNA Í FJÖLÞJÓÐLEGRI ÞRÓUNARSAMVINNU

Í þróunarsamvinnuáætlun 2013 – 2016 koma fram áherslur Íslands í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu, þar á meðal gagnvart starfi með ýmsum stofnunum Sameinuðu þjóðanna. Þar segir að unnið verði “markvisst að samhæfingu á störfum þeirra sem veita opinbera þróunaraðstoð Íslendinga og aukinni samhæfingu tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu.”<sup>103</sup> Tvíhliða og marghliða samstarf sé af sama meiði og fléttist náð saman, bæði við stefnumótun og starf á vettvangi.

Ýmis ágæt dæmi eru um samþættingu í starfi að svipuðum markmiðum á ólíkum vettvangi. Áhersla Íslands í þróunarsamvinnu er á málefni skólanna fjögurra sem tilheyra háskóla Sameinuðu þjóðanna og eru staðsettir hér á landi og kostaðir af Íslandi. Málefni skólanna – sjávarútvegur, jarðhiti, landgræðsla og kynjajafnrétti – eru áhersluatriði í bæði fjölþjóðlegri og tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands.

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

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

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

Aðildarríki DAC hafa einsett sér að 1) endurskoða reglulega fjölda alþjóðastofnana sem þær styðja, með það fyrir augum að fækka samstarfsstofnunum án þess að lækka heildarframlög, og 2) leggja til kjarnaframlög þar sem það er hægt.<sup>104</sup> Ástæða er til að fara á ný yfir áherslustofnanir Íslands og hvernig starfsemi þeirra rímar við megináherslur stjórnvalda í þróunarsamvinnu. Við stefnumótun um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu mætti meðal annars hafa til hliðsjónar átta ráðleggingar DAC:

1. Setjið á blað, birtið og endurskoðið reglulega tilgang landsins með framlögum til alþjóðastofnana.

<sup>103</sup> Áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016

<sup>104</sup> <http://www.oecd.org/dac/HLM%20oone%20opager%20Multilaterals%20A5.pdf> og [http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD\\_DAC\(2012\)33\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/DCD_DAC(2012)33_FINAL.pdf)

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

Í tengslum við þessar ráðleggingar er til dæmis ástæða til þess að skoða sérstaklega hvort aukinn alþjóðlegur áhugi á beislun jarðhita til orkuframleiðslu í Afríku eigi að leiða til skoðunar á samstarfsstofnunum. Þannig hefur Afríkuþróunarbankinn sýnt áhuga á jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku, sem vekur spurningar um hvort rétt sé að skoða nánara samstarf við bankann.

#### FARA PENINGARNIR Í HÍT?

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

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

Svipuð sjónarmið koma fram í grein Hilmar Þórs Hilmarssonar prófessors við Háskólann á Akureyri. Hann segir í grein<sup>105</sup> að vandinn undanfarin ár hafi “ekki fyrst og fremst verið lítið fjármagn til þróunarmála, heldur röng forgangsröðun og furðulegt val

---

<sup>105</sup> Hilmar Þór Hilmarsson, 2009, Hafa smáríki hlutverki að gegna í alþjóðlegu þróunar- og uppbyggingarstarfi? Sjá bls. 293 í riti Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands:  
[http://skemman.is/stream/get/1946/7618/20242/1/Hagfr%C3%A6%C3%Boideild\\_o\\_g\\_vi%C3%Boskiptafr%C3%A6%C3%Boideild\\_2009.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/7618/20242/1/Hagfr%C3%A6%C3%Boideild_o_g_vi%C3%Boskiptafr%C3%A6%C3%Boideild_2009.pdf)



samstarfsstofnana og samstarfslanda. Flest verkefni sem eru studd hjá Sameinuðu þjóðunum eru ekki unnin af Íslendingum og þar nýtist íslensk sérþekking lítið. Á meðan vanrækja íslensk stjórnvöld alþjóðafjármálastofnanir sem t.d. gætu gert mögulegt fyrir Íslendinga að koma þekkingu sinni og reynslu við nýtingu á endurnýjanlegum orkugjöfum betur á framfæri við þróunarríki.” Taka skal fram að greinin er skrifuð 2009, áður en það átak fór verulega í gang sem nú er að bera ávöxt í jarðhitageiranum.

Íslendingar eru ekki einir um að telja sig vita lítið um hvað verði um fé sem veitt er til fjölþjóðlegrar aðstoðar. Í einni af skýrslum DAC<sup>106</sup> um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu segir: “Í núverandi andrúmslofti aðhalds í fjárveitingum er sífellt mikilvægara að gera almenningi, þingmönnum og borgaralegu samfélagi kleift að skilja hvað þeir fái í skiptum fyrir minni stjórn (á því hvað verður um peningana).”

Annar angi af umræðunni er skortur á eftirliti með því fé sem fer til stofnana Sameinuðu þjóðanna. Eðli óeyrnamerktra framlaga er að féð fer í pott og ekki er hægt að fara fram á skýrslur um einstök framlög. Eftirlitið getur samt verið mikið innan hvernar stofnunar fyrir sig enda hafa framlagsríki lagt mikla áherslu á það. Þá er rétt að hafa í huga að af framlögum sem stofnanir SP fá til einstakra verkefna greiða þær afgjald til höfuðstöðvanna, sem er alla jafna 7 – 13%.

Ýmsar skýrslur eru gerðar á alþjóðavettvangi á alþjóðastofnunum. Þannig er Multilateral Organisation Performance Assessment Network - MOPAN<sup>107</sup> - samtök 18 framlagsríkja sem hafa tekið sig saman um að standa að úttektum á alþjóðastofnunum. Þó að Ísland sé ekki aðili að MOPAN þá geta íslenskir starfsmenn notið góðs af úttektunum því þær eru birtar opinberlega. OECD/DAC gerir einnig úttektir á alþjóðastofnunum sem og nokkur framlagsríki. Helst er rýnt í úttektir sem gerðar eru af breskum<sup>108</sup> og áströlskum<sup>109</sup> yfirvöldum. Einstaka ríki, eins og til dæmis Danmörk, gera viðbótarúttektir í því skyni að meta að hve miklu leyti starf viðkomandi stofnana fellur að þróunarmarkmiðum Dana.

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

<sup>106</sup> [http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/13\\_03\\_18%20Policy%20Briefing%2000%20Multilateral%20Aid.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/13_03_18%20Policy%20Briefing%2000%20Multilateral%20Aid.pdf)

<sup>107</sup> <http://www.mopanonline.org/>

<sup>108</sup> Nýjasta breska úttektin er hér:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/297523/MAR-review-dec13.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/297523/MAR-review-dec13.pdf)

<sup>109</sup> Nýjustu áströlsku úttektina má finna hér:

<http://aid.dfat.gov.au/partner/pages/ama-submissions.aspx>

## SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

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

*Danmörk*

Danir eru með stefnu í fjölþjóðlegri aðstoð til 2015.<sup>110</sup> Í stefnunni segir meðal annars að margháttað vandamál verði ekki leyst nema með samstarfi þjóða, meðal annars í gegnum fjölþjóðlegar stofnanir. Hins vegar megi margt betur fara í starfsemi alþjóðastofnana, endurbóta sé þörf til að tryggja þróun í þágu hinna fátæku. Baráttan gegn fátækt er aðaláhersla Dana í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu. Hún á að vera stefnumiðaðri og einbeittari, framlög eiga að vera færri og stærri og þau eiga að vera kerfisbundnari, ekki jafn sjálfvirk og þau voru. Þá segir í stefnu Dana að framlögum eigi að fylgja áhrif, þannig að leitast verði við að fá sæti í stjórn stofnana sem fá framlög sem og að senda danska starfsmenn inn í stofnanirnar. „Danmörk hefur hagsmuni af því að keppa að því að Danir séu ráðnir í alþjóðlegar stofnanir, fyrst og fremst til þess að koma hæfu fólki til þessara stofnana,“ segir í stefnunni.

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

*Noregur*

Um helmingur af framlögum Norðmanna fer í gegnum alþjóðastofnanir og Norðmenn eru ekki ragir við að eyrnamerkja sín framlög. Norska utanríkisráðuneytið gerði nýlega umfangsmikla úttekt á 29 stofnunum SP. Stofnanirnar voru metnar út frá sjö atriðum:<sup>111</sup> getu þeirra til að sýna fram á árangur; mikilvægi þeirra út frá norskum áherslum í þróunarsamvinnu; kerfi sem þær hafa fyrir áætlanagerð, fjárhagsáætlanir og skýrslugerð; kerfi þeirra fyrir innra eftirlit og vinnu gegn spillingu; framlag þeirra til að efla eigin getu þjóða sem þær vinna með; tækifæri Norðmanna til að hafa áhrif á stofnunina og vilja stofnunarinnar til að gera nauðsynlegar endurbætur í eigin stjórnsýslu.

---

110

[http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Multilateral%20Cooperation/Multilateral%20Cooperation/Multilateral\\_samlet\\_UK.pdf](http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Multilateral%20Cooperation/Multilateral%20Cooperation/Multilateral_samlet_UK.pdf)

<sup>111</sup> <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un/review-multilateral-org.html?id=737780>

*Finnland*

Stefna sem finnsk stjórnvöld samþykktu 2012<sup>112</sup> segir að Finnar muni auka framlög sín til alþjóðastofnana og vinna betur með þeim með tilliti til stefnu Finnlands í þróunarmálum. Finnar vilja til dæmis að stofnanir sem þeir vinna með aðlagi sig meir að stefnu viðkomandi þróunarlanda. Öll meiriháttar framlög fara í gegnum sérstakan rýnihóp og það á líka við um eyrnamerkt framlög til alþjóðastofnana. Kjarnaframlög fara ekki í neina sérsaka rýni.

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

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

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

## ÁLYKTANIR

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

- Um það bil helmingur af þróunarsamvinnuframlögum Íslendinga fer í gegnum alþjóðastofnanir en meirihluti þess fjár er eyrnamerkur ákveðnum verkefnum.
- Nær öll eyrnamerkt framlög Íslands í gegnum alþjóðastofnanir fara til landa þar sem engir Íslendingar eru til að fylgjast með notkun fjárins sem takmarkar getu til eftirlits með framkvæmdinni.
- Veruleg áhersla er lögð á það í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands að vinna eftir áherslumálefnum Íslands í málaflokknum og sú áhersla hefur til dæmis skilað sér í stefnu Alþjóðabankans um sjávarútveg og jarðhita.

---

112

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

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

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

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 sterkt 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 tók eru á að fylgjast með að öðru leyti.
  - e. Stefnan verði þannig fram sett að hún verði með skýrum hætti leiðbeinandi fyrir framlög sem veitt eru á grundvelli hennar.
  - f. Markvisst verði unnið að því að styðja Íslendinga til starfa hjá alþjóðastofnunum sem taldar eru mikilvægar fyrir þróunarsamvinnu Íslands, þar á meðal hjá Alþjóðabankanum.
2. **Samþætting verði aukin milli tvíhliða og fjölþjóðlegrar aðstoðar.**
  - a. Áhersla verði lögð á aukna þátttöku í starfi stofnana sem geti verið mikilvægur samstarfsaðili í tvíhliða samstarfi. Til slíkra stofnana teljast

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Þróunarsjóðir en einnig sérhæfðar stofnanir á áherslusviðum Íslands, til dæmis í jafnréttismálum.

### 13. Árangursmat og verkferlar

Fjárveitingarvaldið er í höndum þingmanna sem hafa rætur í sínum kjördæmum og heyra reglulega frá þeim sem njóta gæðanna sem eru til ráðstöfunnar. Ef vegir fara úr skorðum eða bætur ekki greiddar á tíma þá er kjósendum að mæta. Þannig er það ekki í þróunarsamvinnu. Verkefni sem fara úrskaiðis geta haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir þúsundir einstaklinga en þeir eru íslenskum þingmönnum, sem veita féð úr sjóðum skattgreiðenda, ósýnilegir. Hvert á afrískt barn að kvarta sem veikist af kóleru af því að kamar fylgdi ekki borholunni sem komið var upp í þorpinu? Hvern á flóttamaður að bera sig upp við ef hann þarf að sofa undir berum himni með fjölskyldu sinni af því að tjaldið sem honum var lofað kom morkið á staðinn?

Eftirlit með notkun fjár kemur til móts við þá sérstöðu í hjálparstarfi að þeir sem njóta aðstoðarinnar eru óvenjulega berskjaldaðir gagnvart þeim sem hjálpa veita. Eftirlit og árangursmat á að tryggja að fjármagn sé nýtt eins og til er ætlast og hjálpar okkur að skilja áhrif verkefnanna og skýrir ábyrgð allra viðkomandi. Svo dæmi sé tekið þá komust matsmenn að því í Eþíópíu að næringarverkefni skiluðu ekki árangri af því að þau náðu til barna sem voru annað hvort of gömul til að njóta góðs af aðstoðinni eða þjáðust ekki af næringarskort. Með þessar upplýsingar að vopni var hægt að breyta verkefninu til að auka líkur á raunverulegum árangri. Hér var ekki um íslenskt verkefni að ræða.

Gegnsæ eftirfylgni með starfinu hjálpar líka:

- Stjórnvöldum í viðtökulandinu að skipuleggja nýtingu aðstoðarinnar.
- Almennungi í viðtökulandinu að veita stjórnvöldum aðhald.
- Almennungi í framlagslandinu að skilja hvernig skattfé þeirra er nýtt til að vinna gegn fátækt í heiminum.
- Framlagslöndum og öðrum gefendum að samhæfa hjálparstarfið.

#### ÁRANGURSMÆLINGAR

Hægt er að gefa skýrslur um þróunarhjálp með ýmsum hætti. Einfaldasta leiðin – sú sem var lengi ríkjandi – er að segja frá því sem var gert. Skýrslur sem telja upp fjölda brunna sem var komið upp, fjölda skólabygginga sem voru reistar og fjölda hjúkrunarfræðinga sem fengu uppfræðslu segja í raun ágæta sögu af nýtingu fjárins. Slíkar skýrslur er auðvelt að endurskoða og ef einhver fjárútlát eru óvenjuhá má bregðast við því.

Ef slík skýrsla þykir ekki fullnægjandi þá má ganga skrefinu lengra. Þá er hægt að tiltaka hversu marga aðstoðin snertir. Ekki er lengur bara sagt að tíu brunnum hafi verið komið upp í fimm þorpum heldur skoðað hversu margir njóta þess að þurfa ekki að ganga þrjá kílómetra eftir vatni. Tiltölulega auðvelt er að reikna út hversu mörg börn komast í skóla vegna þess að búið er að byggja nýjar skólastofur.

En jafnvel slíkar skýrslur segja ekki alla söguna um hinn rauverulega árangur af starfinu. Tilgangur þróunarsamvinnu er að vinna með fólki þannig að það geti risið úr fátækt, orðið

heilbrigðara, bætt menntun sína, öðlast betra líf. Og þá vandast málið. Nú kann að vera hægt að mæla breytingar á lífsskilyrðum yfir langan tíma, en hvernig á að mæla hvort eða hvernig ákveðnar aðgerðir leiddu til þessara breytinga? Hér er ekki lengur verið að tala um frásögn af framkvæmdum heldur raunverulegt árangursmat. Þá þarf bæði að mæla, meta og setja í samhengi.

Árangursmiðuð stjórnun (Results-Based Management eða árangursstjórnun<sup>113</sup>) er sívaxandi áhersla framlagsríkja. Ný ríkisstjórn í Bretlandi 2010 jók framlög til þróunarsamvinnu, þrátt fyrir almennan niðurskurð á fjárlögum, en krafðist þess í staðinn að fylgst yrði betur með því að fénu yrði varið með árangursríkum hætti.

Og hvað er þá árangur? Í sinni einföldustu mynd þá er það eitthvað sem verður vegna þess að eitthvað var gert. Einföld árangurskeðja getur litið svona út:



Í þessari árangurskeðju eru aðföngin (Input) það sem lagt er inn í verkefnið, til dæmis peningaupphæð og tími starfsmanna. Aðgerðir (Actions) eru þá það sem gert er fyrir peningana. Þær leiða vonandi til afurða (Output), sem hægt er að mæla, en afraksturinn (Outcome) er – ef allt gengur upp – markmiðið sem að var stefnt í upphafi. Mörg verkefnisskjöl stoppa þar enda getur verið snúið að mæla áhrifin (Impact), en þá er gjarnan verið að tala um endanleg þróunarmarkmið verkefnisins, svo sem bætt lífskjör til langframa.

Til enn frekari útskýringar þá getur afurð til dæmis verið að fimm skólar hafi verið byggðir, afrakstur getur verið að tvö þúsund börn hafi fengið menntun í skólunum en áhrifin geta verið þau að velferð í héraðinu hafi aukist vegna hærra menntunarstigs.

Árangursmælingar af einhverju tagi hafa ætíð verið innbyggðar í verkefni þeirra sem vinna að þróunarsamvinnu, þar með talið hjá Þróunarsamvinnustofnun. Rökráttar sem tilgreina þróunarmarkmið, verkefnismarkmið, aðgerðir, afrakstur og afurðir eru undirstöðutól þeirra sem vinna í málaflokknum. Eftirlit og úttektir eru viðtekin venja og í mörgum tilfellum eru skýrslur úttektaraðila birtar á vefsíðum viðkomandi.

Það er hættulegt að gleyma sér í árangursmælingum. Yfirleitt er þeim mun auðveldara að mæla árangurinn sem þægilegra er að ná honum. Mælistikur er handhægt að nota til að mæla tölulegan árangur en oft skipta gæðin meira máli. Þau er hins vegar erfiðara að meta. Blint traust á árangursmælingar getur þess vegna leitt menn til þess að takast eingöngu á

<sup>113</sup> Rétt er að taka fram að hér er ekki verið að tala um Performance Management, sem hefur einnig verið þýtt sem árangursstjórnun.

við auðveldu verkefni, þau sem handhægt er að mæla. Vandinn í þróunarsamvinnu er að erfiðu verkefni, sem er ekki einfalt að mæla, skila gjarnan mestum raunverulegum árangri til þeirra sem mest þurfa á að halda.

### ÁRANGURSMÆLINGAR Í TVÍHLIÐA VERKEFNUM ÞSSÍ

Þróunarsamvinnustofnun hefur aukið verulega áherslu á gæði árangursmælinga að undanfögnu. Fyrir á þessu ári voru birtar ítarlegar leiðbeiningar í gæðahandbók ÞSSÍ sem mæla fyrir um hvernig skuli standa að öllu verklagi við undirbúning, framkvæmd, eftirlit og lok verkefna. Á undanfögnu mánuðum hafa verið haldin námskeið í samstarfslöndunum fyrir starfsfólk til að innleiða þessar reglur.

Í sinni einföldustu mynd felst árangursstjórnun í því að í upphafi – áður en verkefni fer af stað – eru gerðar mælingar sem sýna grunnildi í viðkomandi málaflokki. Þannig er kannað læsi (ekki bara skólasókn) áður en farið er af stað með menntaverkefni og staða heilbrigðis rannsökuð áður en farið er af stað með heilbrigðisverkefni.

Á verkefnistímanum fer fram vöktun, sem þýðir að upplýsingum er safnað og þær greindar meðfram því sem verkefnið er framkvæmt. Fylgst er með ýmsum þáttum sem geta haft áhrif á árangurinn þegar upp er staðið. Þegar verkefninu er lokið er svo gerð úttekt og í henni á að koma fram hvort sá árangur, sem lagt var upp með að ná, hafi náðst í raun. Einnig þarf að koma fram hverju sé um að þakka, eða kenna, að árangur náðist eða náðist ekki. Þannig verður lærdómur til og ef allt gengur eins og til er ætlast nýtist sá lærdómur þegar farið er í næsta verkefni.

Sem dæmi um árangursmat má taka lokaskýrslu sem var nýlega gerð um vatnsverkefni ÞSSÍ í Malaví.<sup>114</sup> Í skýrslunni koma fram ýmsar leiðbeiningar um hvernig megi standa betur að slíkum verkefnum í framtíðinni, líkt og iðulega er gert í slíkum skýrslum. Áhugaverðasta niðurstaðan er samt sú sem fjallað er um undir liðinum Impact. Þar kemur fram að á verkefnasvæðinu hafi kóleru verið útrýmt og að tilfelli iðrasjúkdóma sýni “amazing decrease” – eða undraverða fækkun – frá 2.309 tilfellum 2008 í 538 tilfelli 2013. Ef áfram verður fylgst með svæðinu næstu árin verður áhugavert að vita hvort kjör fólks batna og að hve miklu leyti megi rekja breytingarnar til vatnsverkefnisins sem íslenskir skattgreiðendur kostuðu.

Mælingar geta líka sýnt fram á að verkefni hafi ekki borið árangur og þá er mikilvægt að kyngja því og taka rökréttar ákvarðanir í framhaldinu. Þannig var nýlega hætt við fyrirhugaðan annan áfanga fullorðinsfræðsluverkefnis í Mósambík þegar rannsóknir sýndu að forsendur voru ekki til staðar, gagnstætt því sem talið hafði verið fyrirfram.

---

<sup>114</sup> <http://www.iceida.is/media/pdf/ICEIDA-FINAL-EVALUATION-REPORT-FINAL--submitted.pdf>



ÖNNUR  
VERKEFNAUMSÝSLA OG  
EFTIRLIT

Ef þróunarsamvinna Íslands er skoðuð í heild má vera ljóst að verkefnaumsýsla og eftirlit eru með afar misjöfnum hætti. Sérfræðingar DAC sem skoðuðu þróunarsamvinnu Íslendinga árið 2012-2013 höfðu ýmislegt að athuga við þessi atriði. Fram kemur í skýrslu þeirra að Ísland þurfi að styrkja árangursmælingar og verkefnamat og tryggja að niðurstöðurnar séu nýttar við ákvarðanatöku þannig að stefna og framlög séu í samræmi við staðreyndir. Þeir telja mikla þörf á að skoða í heild sinni fjögur stærstu verkefni í íslensku þróunarsamvinnu, það er háskóla Sameinuðu þjóðanna og víðhliða samstarfið við Mósambík, Malaví og Úganda.

“Þessi fjögur verkefni kalla á óháðar úttektir, enda taka þær samanlagt meira en helminginn af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu á hverju ári. Til viðbótar, ef gengið er út frá því að framlög til borgaralegra samtaka muni tvöfaldast í framtíðinni, þá ætti líka að skoða hvort ekki sé rétt að gera óháð mat á þeim verkefnum,” segir í DAC skýrslunni um Ísland.

Skýrsluhöfundar DAC segja að einn helsti lærdómur úttektarskýrslna DAC um einstök lönd sé hversu mikilvægt það sé að stjórn þróunarsamvinnu sé árangursmiðuð, þannig þó að það leiði ekki til þess að eignarhald heimamanna á verkefnum minnki ekki. Þá þurfi Ísland að bæta skýrslugerð sína til Alþingis og annarra haghafa með því að birta skýrar upplýsingar sem segja frá því hvaða árangur hefur náðst og hvaða áskoranir séu frammundan.

**Tólf ráðleggingar DAC um árangursmat**

1. Byggið þróunarsamvinnustefnuna á staðreyndum.
2. Gerið lærdómsferlið hluta af starfsumhverfi þróunaramvinnu.
3. Skilgreinið með skýrum hætti til hvers verkefnamatið er.
4. Árangursmat kostar peninga og það þarf að setja það afl í verkið sem þarf.
5. Styrkið kerfin í kringum gerð verkefnisskjala og stjórnun.
6. Spyrjið réttu spurninganna og hafið raunhæfar væntingar um árangurinn.
7. Veljið réttu tólin til að matið nýtist sem best.
8. Vinnið saman. Árangursmat á að gera með öllum haghöfum.
9. Styrkið samstarfsaðila í þróunarlandinu til að gera árangursmat og nýtið þá.
10. Gripið til aðgerða í framhaldi af árangursmati.
11. Kynnið niðurstöðu árangursmats með virkum hætti.
12. Metið þá sem gera árangursmatið.

Utanríkisráðuneytið, sem fer með framlög til alþjóðastofnana, hefur afar takmarkaða möguleika á ítarlegri eftirfylgni með því fé. Hér er um að ræða um það bil helming af framlögum Íslands, sem fara bæði í tvíhliða og fjölþjóðlega þróunarsamvinnu í gegnum alþjóðastofnanir. Í skýrslu DAC er lagt til að ráðuneytið nýti sér MOPAN og aðrar skýrslur sem gerðar eru um starfsemi alþjóðastofnana (sem ráðuneytið gerir). Til skemmri tíma eigi ráðuneytið og ÞSSÍ að vinna nánar saman að árangursmælingum og eftirliti, einkum er varðar stefnumótun og umsýslu verkefna í samstarfslöndunum. Þá eigi Ísland að endurskoða stjórnun þróunarsamvinnu í samhengi við breytingar á stefnu landsins í málfalokknum í ljósi þess að þörf sé á að bæta ábyrgð, skilvirkni og hagræði í þróunarsamvinnu.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis 2012<sup>115</sup> koma fram margvíslegar ábendingar um skort á eftirliti utanríkisráðuneytisins vegna skuldbindandi samninga. Ábendingarnar varða meðal annars eftirlit ráðuneytisins með ÞSSÍ og félagasamtökum. Skjalfesta þurfi verklagsreglur og skilgreina hver fari með eftirlit með skuldbindandi samningum. Fylgjast þurfi með því að ÞSSÍ og aðrar stofnanir uppfylli ákvæði samninga. Tengja þurfi greiðslur við markmið, frammistöðu eða framvindu. Samræma þurfi ákvæði skuldbindandi samninga og gera úttektir á samningum undir lok samningstíma. Í svari ráðuneytisins kemur fram hvernig það hyggist bregðast við athugasemdunum.

Hér verður ekki fjallað nánar um skýrslu Ríkisendurskoðunar. Hins vegar má ráða af þessum tveimur skýrslum að nokkuð þyki skorta á að utanríkisráðuneytið hafi nægilega yfirsýn á árangur af framlögum Íslands til þróunarsamvinnu. Ráðlegging DAC skýrslunnar er að Ísland styrki árangurseftirlit sitt og byggi upp það sem kallað er “evaluation culture”, þannig að þyki sjálfsagt og eðlilegt að leggja mat á árangur verkefna og nýta það mat til að taka ákvarðanir um framlög. Í því efni bendir DAC skýrslan sérstaklega á Háskóla Sameinuðu þjóðanna, tvíhliða verkefnið og stuðning við borgaralega samtök.

Ábendingar Ríkisendurskoðunar og DAC hafa haft áhrif. Í utanríkisráðuneytinu er í gangi vinna að áætlun um verklag varðandi fjölþjóðlega aðstoð, þar sem skoðað er með hvaða hætti stjórnvöld geti kerfisbundið fylgst með marghliða þróunarstarfi Íslands. Skoðað hefur verið hvort rétt sé að sérstök stefnumörkun fari fram um fjölþjóðlega þróunarsamvinnu. Þá yrði skoðað hvernig stefnur Íslands í þróunarmálum endurspeglast í starfi viðkomandi stofnunar, hvaða ávinning íslensk stjórnvöld vilja sjá með samstarfi við einstakar stofnanir og hvort þær viðhafa í starfi sínu þau gildi um ábyrgð, árangur og áreiðanleika sem getið er um í þróunarsamvinnuáætlun. Þá hefur verið rætt hvort gerð verði stefna um samstarf Íslands um þær helstu stofnanir sem Ísland kys að styðja. Stefnumarkanirnar yrðu síðan grundvöllur að árangursmati þannig að upplýsa megi Alþingi og almenning um ávinning af samstarfinu.

---

<sup>115</sup>

[http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi\\_samningar\\_utanrikisraduneytis.pdf](http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Skuldbindandi_samningar_utanrikisraduneytis.pdf)

Utanríkisráðuneytið hefur gert ítarlega greiningu á framlögum með tilliti til þess hvort þeim sé ætlað að stuðla að jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna, sem er forgangsmatið í þverlægum áherslum Íslands. Í ljós kom að flest verkefni höfðu jafnrétti og valdeflingu annað hvort að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að henni á marktækan hátt.<sup>116</sup>

Í tvíhliða þróunarsamvinnu og eyrnamerkjum framlögum til alþjóðastofnana og félagasamtaka, sem námu tæpum 62,5% af öllum framlögum árið 2013, kom í ljós að hlutfall verkefna sem hafa jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna að meginmarkmiði eða er ætlað að stuðla að því á marktækan hátt nam 84,8%. Þessi tala var 81,7% árið 2012 og 80,6% árið 2011. Í skýrslu ráðuneytisins kemur fram að skólar HSP leggja líka áherslu á málefnið. Landgræðsluskólinn gaf út jafnréttisstefnu á árinu 2013 og í stefnuskjali Sjávarútvegsskólans er að finna sterka tilvísun í kynjajafnrétti sem forsendu aukins árangurs. Jarðhitaskólinn vinnur að slíkri stefnumótun.

Í greiningu ráðuneytisins er einnig að finna dæmi um hvernig hægt er að meta alþjóðastofnanir og alþjóðleg borgarasamtök út frá áherslum Íslands. Bornar eru saman greiningar nokkurra aðila á alþjóðastofnunum og samtökum<sup>117</sup>. Af niðurstöðunni má sjá að sumar stofnanir standa sig vel í kynjajafnréttismálum en aðrar ver.

#### VERKEFNAYFIRLIT OG ÁKVARÐANIR

Samkvæmt lögum nr. 121/2008 fer utanríkisráðherra með yfirstjórn alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Þróunarsamvinnustofnun er hins vegar sérstök stofnun sem lýtur yfirstjórn utanríkisráðuneytis. Ráðuneytinu ber að hafa eftirlit með framkvæmd og framgangi skuldbindandi samninga ÞSSÍ.

Samkvæmt reglugerð um þróunarsamvinnu hefur stýrihópur, sem ráðuneytisstjóri veitir formennsku, eftirlit með rekstri, faglegum afgreiðslumálum og skuldbindingum á sviði þróunarsamvinnu. Þó að stýrihópurinn sé ekki ákvörðunaraðili þá á hann að tryggja að yfirmenn ráðuneytisins og ÞSSÍ hafi gott yfirlit um helstu mál. Ákvarðanir um verkefni sem þurfa samþykki ráðherra fara í gegnum stýrihópinn og þannig hefur hann að einhverju leyti sambærilegt hlutverk við gæðaeftirlitsnefndir sem eru starfandi í þróunarsamvinnu annars staðar á Norðurlöndum.

Í ÞSSÍ gegndi stjórn stofnunarinnar áður fyrr því hlutverki að skoða og samþykkja öll stærri verkefni. Eftir að stjórnin var lögð niður hefur eftirlitshlutverkið að nokkru farið inn í framkvæmdastjórn, sem forstjóri ÞSSÍ kom á laggirnar. Umfjöllun framkvæmdaráðsins –

---

<sup>116</sup> Utanríkisráðuneytið, lokaskýrsla frá 15. júní, 2014: Greining á framlögum til þróunarsamvinnu.

<sup>117</sup> Greiningarnar eru frá MOPAN, sem er samstarfsvettvangur 17 framlagsríkja, áströlsku hjálparstofnuninni AusAid, og tvær greiningar breska þróunarmálaráðuneytisins DfID, frá 2011 og 2013.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

sem í eru framkvæmdastjóri, staðgengill framkvæmdastjóra og fjármála- og skrifstofustjóri - tryggir meðal annars rekjanleika ákvarðana.

Utanríkisráðuneytið og ÞSSÍ hafa gert með sér verklagsreglur um eftirlit ráðuneytisins með skuldbindandi samningum stofnunarinnar. Samkvæmt þeim hefur ÞSSÍ forystu um gerð samstarfsáætlana við samstarfslöndin, en þær eru unnar með utanríkisráðuneytinu og fara í gegnum stýrihóp og svo til ráðherra. Eftir það eru þær lagðar fyrir Þróunarsamvinnunefnd til kynningar og umsagnar og samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu til kynningar og álit.

Eftir að samstarfsáætlun hefur verið samþykkt hefur ÞSSÍ umboð til að semja um verkefni, sem fara í gegnum stýrihópinn til kynningar og umsagnar. Samkvæmt þessu eru ákvarðanir um samninga ÞSSÍ í höndum framkvæmdastjóra stofnunarinnar en stýrihópurinn hefur eftirlit með því að verkferlum hafi verið fylgt og veitir álit á samningnum sem er skjalfest í fundargerð.

ÞSSÍ ber ábyrgð á því að senda framvinduskýrslur til umsagnar í stýrihópnum og umsögn hans er skráð í fundargerð. Stýrihópur getur einnig tekið ákvörðun um að senda álit og tilmæli til utanríkisráðherra.

Um verkefni sem eru á könnu utanríkisráðuneytisins er farið með öðrum hætti en langflest enda sem ákvörðun ráðherra. Í rekstraráætlun hvers árs koma fram tillögur um helstu framlög til alþjóðastofnana og annarra. Með samþykkt ráðherra á rekstraráætluninni er komin heimild til að vinna samkvæmt henni. Ef tillögur koma um ný verkefni, síðar á árinu, þá skrifar starfsmaður venjulega minnisblað til skrifstofustjóra þróunarsamvinnuskrifstofu sem aftur gerir minnisblað til ráðuneytisstjóra. Slík minnisblöð berast síðan til ráðherra sem getur komið með athugasemdir eða samþykkt tillögur minnisblaðsins. Hvergi í þessu ferli fara verkefni í gegnum sérstaka rýni gæða- eða verkefnahóps.

Sérstakt umsýslukerfi er með verkefnum félagasamtaka. Því er lýst nánar í umfjöllun um félagasamtök annars staðar í þessari skýrslu en í öllum tilvikum endar ákvörðun hjá ráðherra.

Samkvæmt þróunarsamvinnuáætlun 2013 -2016 á að gera sérstaka áætlun til að bæta eftirlit og úttektir með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands: “Þannig verði fylgst með kerfisbundnum hætti með reglulegum úttektum á verkefnum og starfsemi þeirra aðila sem framkvæma þróunarverkefni. Á jafnt við um alþjóðastofnanir, Þróunarsamvinnustofnun Íslands og félagasamtök.”<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Bls. 33: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

## SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

Á vegum DAC er starfandi nefnd um árangursmat, sem fulltrúi ÞSSÍ á aðild að. Skoðun DAC á matsferlum aðildarríkja árið 2010 leiddi í ljós að þau eru öll með opinberar reglur eða leiðbeiningar um hlutverk árangursmats og feril ákvarðana. Um 70% þeirra voru með skjalfesta stefnu um árangursmat og höfðu í flestum tilvikum sjálfstæða einingu sem hafði umsjón með mati á þematískum verkefnum og tvíhliða landsverkefnum. Flest hinna Norðurlandanna eru með sérstakar gæðamatsnefndir, eða verkefnanefndir, sem fara yfir öll verkefni yfir ákveðinni upphæð, sem getur verið mismunandi.

### *Noregur*

Í Noregi er gæðamat hjá NORAD stofnuninni, sem áður sá um framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu en hefur nú fyrst og fremst hlutverk sem þekkingarstofnun. NORAD notar verkfæri árangursstjórnunar. Í ágætum bæklingi um árangursstjórnun<sup>119</sup> segir NORAD að hún felist í raun í fjórum lykilsurningum.

- A. Hvernig er staðan nú?
- B. Hvaða stöðu viljum við hafa, t.d. eftir þrjú ár?
- C. Hvernig komumst við frá A til B?
- D. Hvernig vitum við hvenær við höfum komist þangað?

Norðmenn leggja mikla áherslu á að meta áhættu af verkefnum, ekki síst til að geta komist hjá skakkaföllum. NORAD er með verkefnamatsdeild sem hefur einfalt hlutverk: Að fylgjast með því hvort viðleitni utanríkisráðuneytisins, sendiráða eða stofnunarinnar sjálfrar til að ná ákveðnum árangri sé skilvirk, viðeigandi og árangursrík. Hluti af þessu verkefni er að meta hvort árangurinn sem náðist sé í samræmi við það sem í hann var lagt og upplýsa alla viðkomandi um niðurstöðurnar þannig að hægt sé að læra af þeim. Nákvæmar leiðbeiningar eru um all atriði matsins, þar á meðal hvernig skuli velja matsmenn.

Matsskýrslur eru birtar á netinu, sendar Stórþinginu og fréttatilkynning send á fjölmiðla. Þá eru oft birtir útdrættir og þeir jafnvel litprentaðir í þeim tilgangi að gefa sem besta mynd af niðurstöðunum. Þannig var útdráttur mats á verkefnum Norðmanna á sviði heilbrigðis og menntunar gefinn út á ensku á átta litprentuðum síðum undir heitinu: Norad's Results Report 2013 (Árangursskýrsla Norad 2013). Í þessari stuttu skýrslu er síðan reynt að setja verkefni sem Norðmenn styðja í samhengi við alþjóðlegan árangur á sviði heilbrigðis og menntunar.

### *Finnland*

Mat sem var gert árið 2011 á innleiðingu á árangursmiðaðri stjórnun í finnska utanríkisráðuneytinu var gríðarlegur áfellsidómur yfir starfsfólki ráðuneytisins. Niðurstaðan var að farið væri með árangursmælingar með yfirborðskennendum hætti,

---

<sup>119</sup> <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=109837>

aðgerðir í framhaldi af matsskýrslum væru iðulega ófullnægjandi og að starfsfólk virtist halda að allt væri í lagi þó að helmingur matsskýrslna sýndi lélegan árangur verkefna.

Skýrsluhöfundar lögðu fram níu tillögur um hvernig bæta mætti ástandið. Í framhaldinu tók ráðuneytið sig verulega á. Í svari ráðuneytisins kom fram hvað það ætlaði að gera og nú, tveimur árum síðar, er verið að meta hvernig til hafi tekist. Starfsmenn ráðuneytisins segja að ekki hafi verið einfalt verk að koma á árangursmiðaðri stjórnun. Þeir hafi þurft að gera ákvarðanaferla að lærdómsferlum, fara í gegnum það hvernig mætti fá meiri árangur af bæði marghliða og tvíhliða verkefnum, útbúa leiðbeiningar, fara í gegnum þjálfun, bjóða samstarfsaðilum upp á þjálfun og svo framvegis. Eftir allan þennan tíma vonast finnska utanríkisráðuneytið til að hafa rammann utan um árangursmiðaða stjórnun tilbúinn á þessu ári.

Gæðanefnd (Quality Assurance Board) hittist vikulega og fer yfir öll verkefni. Þegar um er að ræða verkefni yfir 200.000 evrum (rúmlega 31 milljón króna) þá fer nefndin í gegnum verkefnið lið fyrir lið. Uppáskrift ráðherra þarf á öll verkefni yfir þeirri upphæð en ráðuneytistjóri skrifar upp á lægri upphæðir. Ekki er sjálfsagt að ráðherra skrifi undir. Hann vill skýrar leiðbeiningar frá nefndinni og ef hún hefur einhverjar efasemdir þá vill hann vita af því. Ákvarðanir um fjárlagastuðning fara líka í gegnum gæðanefndina. Ef upphæðir fara yfir 5 milljónir evra (tæplega 800 milljónir króna) þá fer það mál fyrir ráðherranefnd um þróunarsamvinnu.

Verkefnaskýrslur sem berast frá sendiráðum eru innanhússplögg, og ekki til birtingar, en gerðir eru útdrættir úr þeim árlega, sem skrifaðir eru með aðgengilegum hætti, og þeir fara á netið. Matsskýrslur eru allar birtar á netinu.

### *Danmörk*

Gæðaeftirlit er hjá hinum ýmsu sviðum ráðuneytisins en umfjöllun um stærri verkefni fer fram í sérstökum nefndum, sem hittast reglulega. Verkefnanefnd fer yfir verkefnahugmyndir (concept notes) sem varða tvíhliða eða fjölþjóða samvinnu og hafa fjárhagsáætlun yfir 35 milljónum danskra króna (730 m.kr.). Nefndin fer einnig yfir tillögur að stefnu í samskiptum við áherslulönd Dana í þróunarsamvinnu, áherslumál í neyðar- og mannúðaraðstoð og matsskýrslur. Í verkefnanefnd eru yfirmenn helstu sviða undir formennsku yfirmanns þróunarsamvinnu í ráðuneytinu. Gjarnan taka fulltrúar sendiráða og fastanefnda þátt í umræðum um fjarfundabúnað þegar rætt er um mál sem varða þá.

Verkefnahugmyndir þurfa að berast nefndinni 17 vinnudögum fyrir fund og hafa þá farið í gegnum gæðaskoðun. Hugmyndirnar eru settar á vefsíðu DANIDA<sup>120</sup> tíu dögum fyrir fund og almenningur hefur rétt á að senda inn athugasemdir allt að fimm dögum fyrir fund. Á fundinum fer formaður yfir hverja hugmynd og athugasemdir sem borist hafa. Samantekt umræðunnar er síðan skráð og birt á vefnum.

---

<sup>120</sup> <http://um.dk/en/danida-en/about-danida/danida-transparency/>

Úthlutunarnefndir eru tvær, innanhússnefnd fyrir verkefni frá 5 – 35 milljóna danskra króna (105 – 730 m.kr.) og utanhússnefnd fyrir verkefni yfir 35 milljónum danskra króna. Í innanhússnefndinni eru fjórir starfsmenn nefndarinnar og í utanhússnefndinni að auki fjórir utanaðkomandi, sjálfstæðir ráðgjafar sem ráðnir eru til þriggja ára í senn. Formaður er yfirmaður þróunarsamvinnu í danska utanríkisráðuneytinu. Nefndirnar koma saman um það bil sjö sinnum á ári. Eftir umræður um einstök verkefni ákveður formaður að annað hvort mæla með því að ráðherra samþykki verkefnið, hafna því alfarið eða hafna því í bili með möguleika á skoðun síðar.

Matsdeild danska utanríkisráðuneytisins er sjálfstæð deild sem heyrir beint undir ráðuneytisstjóra. Allar matsskýrslur eru unnar af teyllum utanaðkomandi ráðgjafa. Skýr greinarmunur er gerður á hefðbundnu eftirliti, sem eru tæki verkefnisstjóra til að fylgjast með verkefnum, og mati sem er mun umfangsmeira og krefst sjálfstæðra vinnubragða. Tilgangur mats á þróunarverkefnum er tvíþættur, annars vegar að læra af reynslunni og hins vegar að skjalfesta árangur verkefna fyrir þing og almenning.

Danir leggja áherslu á árangursmiðaða stjórnun í þróunarverkefnum.

### *Írland*

IrishAid starfar eftir reglum árangursmiðaðrar stjórnunar. Einn starfsmaður írska utanríkisráðuneytisins, sem skýrsluhöfundur ræddi við, telur að áherslan á árangursmælingar hafi átt stóran þátt í því að niðurskurður á þróunaraðstoð varð ekki meiri eftir hrunið. Tekist hafi að sýna fram á hverju aðstoðin áorkar.

Mats- og endurskoðunardeild er sjálfstæð deild innan írska utanríkisráðuneytisins sem sendir skýrslur sínar beint til ráðuneytisstjóra þó að hún tengist einnig sviðsstjóra þróunarmála. Starfsmenn deildarinnar líta á sig sem starfsmenn ráðuneytisins alls fremur en eingöngu þróunarsamvinnusviðsins. Yfir deildinni er endurskoðunarnefnd sem í eru utanaðkomandi sérfræðingar. Þeir hittast næstum mánaðarlega og fylgjast með því að vandað sé til verks í umsýslu fjár innan ráðuneytisins alls.

### ÁLYKTANIR

- Í tvíhliða verkefnum ÞSSÍ er verið að innleiða árangursmiðaða stjórnun með aukinni áherslu á að mæla raunveruleg áhrif á framgang þróunarmarkmiða. Héraðsnálgun auðveldar mælingu á árangri enda er stuðningurinn frá Íslandi afgerandi í viðkomandi málaflokkum í viðkomandi héruðum.
- Héraðsnálgun er viðeigandi aðferðafræði fyrir verkefni í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands enda er líklegt að þær upphæðir, sem til ráðstöfunar eru, skili meiri árangri í lífi fólks með þeim hætti heldur en með því að vinna að félagslegum verkefnum á landsvísu.
- Vegna þess hversu framlögin til verkefna í samstarfsríkjunum eru lág, miðað við önnur framlagsríki, verður tilkostnaður verulegur.

- Ákvarðanatökufærli vegna verkefna innan utanríkisráðuneytisins er ábótavant, en nú fara eingöngu umsóknir félagasamtaka – sem nema 6,4% af heildarframlögum – í gegnum formlegt verkefnamat tilkvaddra sérfræðinga. Unnið er að umbótum á þessu sviði.
- Stýrihópur ráðuneytisins gegnir mikilvægu hlutverki við að samræma starf ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu. Sérfræðingar DAC leggja til að stýrihópurinn verði styrktur. Hann kemur samt ekki í staðinn fyrir eiginlega verkefnanevnd eða ferla við gæðaeftirlit með aðkomu sérfræðinga um þróunarsamvinnu, þar á meðal utanaðkomandi þróunarsérfræðinga.

## KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Kerfi árangursstjórnunar verði innleitt í allri þróunarsamvinnu.**
  - a. Slík innleiðing er þegar hafin innan ÞSSÍ en þarf að ná til allra verkefna.
  - b. Undirbúa þarf innleiðinguna vel og leita ráða hjá öðrum framlagsríkjum, til dæmis Finnum sem hafa farið í gegnum mikið lærdómsferli á undanförunum árum, eða Írum sem hafa líka verið að innleiða slíkt kerfi.
  - c. Árangursstjórnun er hægt að koma á smám saman og læra af ferlinu á meðan það stendur yfir.
2. **Skýrari ákvæði verði sett 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** (Þessi tillaga gerir ráð fyrir því að ÞSSÍ fari ekki inn í utanríkisráðuneytið; í því tilviki er lagt til að stofnað verði úthlutanaráð með svipað hlutverk varðandi úthlutun fjár til verkefna):
  - 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 mkr. en lægri upphæðir geti skrifstofustjóri eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ tekið ákvarðanir um.
  - c. Uppkast að áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu fyrir umfjöllun samstarfsráðsins (ráðherra komi því ekki formlega að málinu fyrir en eftir umfjöllun ráðsins þó að hann sé að sjálfsögðu upplýstur um það).
  - d. Aðrar stefnumótandi 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 894/2009<sup>121</sup> kveði á um annað.
3. **Stofnuð verði árangurseftirlitsdeild sem gefi álit á verkefnatillögum og hafi eftirlit með gæðum verkefna.**
  - a. Árangurseftirlitsdeild verði hluti af þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

<sup>121</sup> <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- b. Meginverkefni deildarinnar verði að fara yfir verkefni í upphafi og í framhaldinu að meta árangur verkefna með því að ráða úttektaraðila og tryggja kynningu á niðurstöðum úttekta innan og utan ráðuneytisins.
- c. Deildin standi fyrir innleiðingu á kerfi árangursstjórnunar og standi fyrir þjálfun starfsfólks og samstarfsaðila eftir þörfum.
- d. Í upphafi verði verkefni deildarinnar að fara yfir öll verkefni og framlög og meta þau með tilliti til þess hvernig þau samrýmast áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu.
- e. Hugmyndir að nýjum verkefnum sem skrifstofustjóri þróunarsamvinnaskrifstofu (eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ í tilfelli tvíhliða verkefna) vill fá rýni á verði sendar til árangurseftirlitsdeildar. Deildin gefur umsögn um verkefnið. Skrifstofustjóri (eða framkvæmdastjóri ÞSSÍ) getur næst kynnt fyrirhugað verkefni í stýrihópi og eftir umræðu þar fer tillagan í minnisblaði til ráðuneytisstjóra og lendir að lokum hjá ráðherra til endanlegrar ákvörðunar. Renni ÞSSÍ inn í ráðuneytið fellur út hlutverk stýrihópsins.
- f. Skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu og framkvæmdastjóri ÞSSÍ geti tekið ákvarðanir um ný verkefni undir ákveðinni upphæð, til dæmis 5 m.kr. án aðkomu stýrihóps en eingöngu eftir rýni árangursdeildar. Í því tilfelli er minnisblað um ákvörðunina sent ráðuneytisstjóra og ráðherra til kynningar.
- g. Árangurseftirlitsdeild gæti tekið að sér fleiri verkefni, sem ekki ganga gegn hlutverki hennar, svo sem stefnumótun og gerð þróunarsamvinnuáætlana.

## 14. Fræðsla og upplýsingar

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

Í skýrslu DAC um Ísland segir að þekking almennings á þróunarsamvinnu leiði til stuðnings við hana og stuðningur almennings sé undirstaða þess að fjárveitingavaldið veiti fé til málaflokksins. Mikilvægt sé því fyrir málaflokkinn að bæta vitneskju almennings um árangur af starfinu.

Óhjákvæmilegt er að skoða upplýsingamál í tengslum við umræðuna um hvort ÞSSÍ eigi að fara inn í utanríkisráðuneytið. ÞSSÍ hefur leyft sér ákveðið sjálfstæði í upplýsingamiðlum, þar með talið að hafa skoðun á fjárveitingum til málaflokksins. ÞSSÍ hefur þannig tekið sér stöðu sem málsvari þróunarsamvinnu og getað gengið lengra í þeim efnum heldur en ef viðkomandi væru starfsmenn ráðuneytis undir beinni stjórn ráðherra.

Innan utanríkisráðuneytisins er lítil hefð fyrir upplýsingamiðlun sem ekki fer annað hvort í gegnum ráðherraskrifstofuna eða með hennar samþykki. Þetta er þó ef til vill að breytast. Sendiráð eru komin með Facebook síður og ráðuneytið tístir á Twitter. Þá hefur nýr ráðherra hvatt starfsfólk til þess að blogga, meðal annars á heimasíðu ráðuneytisins. Þar má nú lesa persónulegar frásagnir af ýmsu sem starfsfólk lendir í sem fulltrúar Íslands á erlendri grund. Eitt nýlegt blogg<sup>122</sup> fjallar einmitt um samskiptamiðlana sem vettvang alþjóðlegra ríkjasamskipta – eða twiplómasíu!

Upplýsingastarf á vegum hins opinbera um þróunarsamvinnu fer fyrst og fremst fram hjá ÞSSÍ, sem gefur út vikulegt vefrit um þróunarmál og hefur skýrslur og fréttir úr starfinu afar aðgengilegar á heimasíðu sinni. Fréttabréfið er afar upplýsandi og fjallar bæði um verkefni hins opinbera og borgarasamtaka auk þess að vera vettvangur fyrir umræðu. Í ritinu er safnað saman hlekkjum á alþjóðlegar fréttir og umræðu um málaflokkinn og það nær þess vegna að upplýsa og fræða lesendur sína um alþjóðlega strauma og stefnur. Sérfræðingar DAC hrósa ÞSSÍ sérstaklega fyrir vefritið.

ÞSSÍ hefur haft náíð samráð undanfarin ár við borgarasamtök um árlega vitundarvakningu undir slagorðinu Þróunarsamvinna ber ávöxt. Í fyrsta sinn sem átakið fór fram gekk áhugafólk um miðbæinn í Reykjavík og bauð almenningi upp á ávexti jafnframt því að dreifa upplýsingum um afrakstur þróunarsamvinnu. Þróunarsamvinnustofnun átti frumkvæði að vitundarvakningunni og hefur leitt hana með þátttöku borgarasamtaka.

Þá hafa einstaka starfsmenn ÞSSÍ í samstarfslöndunum verið iðnir við að upplýsa almenning um starf sitt í gegnum vefsíður, blogg og fjölmiðlasamskipti. Starfsnemar sem

<sup>122</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgafa/utn-bloggar/nr/8069>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

unnið hafa í sendiráðunum í Afríku í skamman tíma í senn hafa sömuleiðis verið ódeigir við að láta vita af sér og ljóst virðist að almenningur á Íslandi hefur mikinn áhuga á að fylgjast með lífi Íslendinganna á vettvangi þróunarsamvinnu. Útsendir starfsmenn, svokallaðir friðargæsluliðar, hafa einnig komið fram í fjölmiðlum þegar svæðin sem þeir starfa á komast í fréttirnar.

Upplýsingamiðlun utanríkisráðuneytisins um þróunarsamvinnu fer fyrst og fremst fram í gegnum upplýsingasíður á vef ráðuneytisins. Um er að ræða fremur staðlaðar textasíður sem innihalda helstu lög og reglur, stefnur í einstaka málaflokkum, útgefið efni, skýrslur og hlekki á samstarfsaðila. Engin tilraun er gerð til að greiða leið notandans um vefinn né til að kynna verkefni á áhugavekjandi hátt.

Hvað samstarf við félagasamtök varðar, þá er gert ráð fyrir því að kynningarkostnaður geti verið hluti af verkefnum. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir sérstökum umsóknum um fræðslustarf vegna þróunarsamvinnu.

Líklega er óumdeilt að flestar fréttir og mest umræða um alþjóðlega þróunarsamvinnu og hjálparstarf Íslendinga verði til í kringum starf borgarasamtaka. Að minnsta kosti þrjú samtök sem vinna að þróunarsamvinnu eru með upplýsingafulltrúa í fullu starfi (Rauði krossinn, Hjálparstarf kirkjunnar og landsnefnd UNICEF) og þau sömu hafa öll unnið fræðsluefni fyrir skóla um mismunandi atriði sem tengjast þróunarsamvinnu. Sömu samtök, og fleiri, gefa út regluleg fréttabréf annað hvort til sinna félags- og/eða styrktarmanna eða sem fylgirit blaða sem berast ókeypis til almennings. Stærri samtökin hafa tugir þúsunda félags- og stuðningsmanna og upplýsa þá í gegnum ýmis konar útgáfur, fundi og samskipti af öðru tagi.

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

## SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

### *Noregur*

NORAD og norska utanríkisráðuneytið hafa með sér þá verkaskiptingu í upplýsingastarfi að NORAD einbeitir sér að málefnum sem varða langtíma þróunarsamstarf, árangur og almenna umræðu á meðan ráðuneytið heldur sig við hið pólitíska dægurþras. Málefni þróunarsamvinnu eru töluvert til umfjöllunar í Stórþinginu og þá er stefnan í einstökum málefnum oft rædd og sú umræða skilar sér gjarnan til fjölmiðla. Þessi pólitíska umræða hefur orðið þess valdandi að töluvert gegnsæi er varðandi þróunarsamvinnu. Pólitískar deilur þurfa því ekki að vera neikvæðar enda draga þær oft fram mikilvægar upplýsingar.

NORAD stígur gjarnan fram þegar stofnunin birtir niðurstöður matsskýrslna. Til viðbótar við langar skýrslur er stofnunin farin að senda frá sér samantektir, skrifaðar með það fyrir augum að upplýsa á áhugaverðan hátt um niðurstöðuna. DAC leggur til við Noregi, í skýrslu sem var skrifuð 2013, að hugað sé að upplýsingamiðlun strax í upphafi þegar ákveðið er að láta gera mat á verkefnum eða öðru.

DAC segir að hvatning til borgarasamtaka að skoða þróunarsamvinnu með gagnrýnum augum hafi orðið þess valdandi að almenningur sé betur upplýstur. Það efli áhuga almennings á málaflokknum og sé hluti af ástæðu þess hversu mikill samstaða sé um þróunarsamvinnu í Noregi.

### *Svíþjóð*

Svíar leggja þunga áherslu á gegnsæi í sinni þróunarsamvinnu. SIDA heldur úti vefsíðu, Openaid<sup>123</sup>, þar sem upplýsingar eru settar fram með afar aðgengilegum hætti. Öllum matsskýrslum fylgir útdráttur, sem útskýrir helstu niðurstöður á læsilegan hátt. Árið 2010 var mælt fyrir um að allir þeir sem höndla með fé til þróunaraðstoðar skuli geta gert grein fyrir því hver hafi fengið framlög, hvenær og hvers vegna. DAC skýrsla um sænska þróunarsamvinnu 2013<sup>124</sup> segir að Svíar segi opinskátt frá bæði því sem gengur vel og því sem gangi illa. Árlegar skýrslur til þingsins hafa frá 2010 verið byggðar á áherslumálefnum Svíþjóðar í þróunarsamvinnu.

SIDA ver sem svarar einum og hálfum milljarði króna í upplýsinga- og fræðslustarfsemi. Þar af notar stofnunin þriðjung til eigin upplýsingastarfs en afgangurinn, um milljarður íslenskra króna, fer til ýmissa borgaralegra samtaka. Árið 2012 sendi utanríkisráðuneytið fyriræmi til SIDA um að ekki mætti nota slík framlög til málsvarastarfs í þágu pólitískra deilumála. Nokkur óvissa ríkir um hvernig skuli túlka þessi fyriræmi.

### *Finnland*

Gegnsæi er áhersla í finnskri þróunarsamvinnu. Þingmenn og fulltrúar í Þróunarsamvinnuráði fylgjast vel með málaflokknum. Hins vegar eru málefni þróunarsamvinnu ekki oft í fjölimiðlum og umræða er minni en víða annars staðar. Ríkisendurskoðandi í Finnlandi hefur bent á að upplýsingagjöf utanríkisráðuneytisins sé fremur lýsandi en áhugaverð. Þannig sé meira sagt frá því sem gert hafi verið heldur en frá því hvaða árangri hafi verið náð.

Töluverð fræðsla um alþjóðleg málefni fer fram í grunnskólum og þróunarsamvinna fylgir þar með. Stefna á landsvísu um slíka fræðslu var innleidd 2007 undir forystu menntamálaráðuneytisins.

<sup>123</sup> <http://www.openaid.se/en/start>

<sup>124</sup> <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden-peer-review-2013.pdf>

### Írland

IrishAid upplýsir almenning ekki bara með vefsíðu, fréttatilkynningum og bæklingum. Í miðborg Dyflinnar, við O'Connell Street, er hægt að ganga inn í kynningarmiðstöð um þróunarsamvinnu. Þar er að finna stöðuga kynningu á verkefnum Íra í þróunarsamvinnu, kennarar geta komið með nemendur sína í heimsókn og margmiðlunarsýningar gefa innsýn í málefni þróunarsamfélaga.

Írar leggja mikla áherslu á skólafræðslu. Í fyrra gaf IrishAid út borðspil sem ætlað er að vera upplýsandi um aðstæður í Malaví. Þeir sem lenda á reit 13 eru sendir aftur um sex reiti vegna flóða, sem loftslagsbreytingar framkölluðu! Bæklingar leggja áherslu á þann árangur sem hefur orðið af átaki Íra gegn hungri í Afríku. Þegar utanríkisráðuneytið bauð fólki að halda upp á Afríkudaginn<sup>125</sup> á útihátíð komu 34 þúsund manns, miklu fleiri en búist var við. Líkt og aðrar þróunarstofnanir og ráðuneyti þá fá borgarasamtök fé til að fræða almenning um þróunarmál. Leyfilegt er fyrir samtökin að segja frá eigin verkefnum en ekki að nota féð beinlínis til fjáröflunar.

### ÁLYKTANIR

- Upplýst umræða um þróunarmál er mikilvæg fyrir málaflokkinn, einnig þegar tekist er á um stefnu í einstaka málum eða framlög til hans.
- Vikulegt vefrit ÞSSÍ um þróunarmál er afar gagnlegt framlag til fræðslu og umræðu um málefni þróunarsamvinnu.
- Fyrir utan vefrit ÞSSÍ, einkaframtak starfsmanna og árlegt átak stofnunarinnar með félagasamtökum gerir hið opinbera fremur lítið til að kynna þróunarsamvinnu fyrir almenningi. Það hefur þau aukist eitthvað, til dæmis með málstofum um einstök málefni og þegar forystumenn í alþjóðlegri þróunarsamvinnu eiga leið til landsins.
- Önnur DAC ríki líta á upplýsingamiðlun til almennings og þingmanna sem órjúfanlegan hluta af þróunarsamvinnu, enda er hún notuð til að segja frá því hvernig skattfé almennings er nýtt.
- Utanríkisráðuneytið hefur að undanfögnu hvatt starfsmenn sína í sendiráðum og höfuðstöðvum til að sýna frumkvæði og nýta samfélagsmiðlana til að segja frá verkefnum sínum og starfi.

### KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. Gera þarf **stóráttak í upplýsingamiðlun** til almennings um verkefni og árangur í þróunarsamvinnu.

---

<sup>125</sup> <http://africaday.ie/>

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

- a. Verði ÞSSÍ áfram sjálfstæð stofnun undir utanríkisráðuneytinu ætti hún áfram að halda úti öflugri upplýsinga- og fræðslustarfi en fá að auki það verkefni að veita fræðslu um öll atriði íslenskrar þróunarsamvinnu, bæði þau sem eru hjá ÞSSÍ og hin sem ráðuneytið heldur utan um.

### EDA

- b. Verði ÞSSÍ sameinuð ráðuneytinu ætti að koma upp öflugri upplýsingadeild á þróunarsamvinnusviði. Skilningur þarf að vera á því að verkefni slíkrar deildar sé hvetjandi og áhugavekjandi miðlun upplýsinga og fræðslu um þróunarsamvinnu – og að upplýsingadeild 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. **Borgaraleg samtök geti sótt sérstaklega um lága styrki til að standa að upplýsingamiðlun um þróunarsamstarf.**
    - a. Reglur segi til um hverjir geti sótt um slíka styrki og hvernig staðið er að úthlutunum.
    - b. Ekki verði leyft að nota slíka styrki í fjáröflunartilgangi.

## 15. Starfsmenn

Ákvörðun um hvort starfsemi ÞSSÍ verði færð inn í utanríkisráðuneytið eða ekki þarf að taka verulegt tillit til starfsmannamála. Nær allir sem skýrsluhöfundur hefur rætt við, hér á landi og erlendis, eru sammála um að 1) starf að þróunarsamvinnu krefjist töluverðrar sérhæfingar og 2) að flutningsskylda í utanríkisráðuneyti vinni í eðli sínu gegn sérhæfingu. Annað hvort eru þessi tvö atriði ósamrýmanleg – og þá kemur sameining ekki til greina – eða hægt er að komast hjá ókostum flutningsskyldunnar – og þá kemur sameining til greina, með því skilyrði að leiðir finnist til að efla og viðhalda sérhæfingu í málaflokknum.

### STARFSFÓLK UTANRÍKISRÁÐUNEYTISINS

Í íslenska utanríkisráðuneytinu eru um 150 manns á launaskrá. Þeir eru í grundvallaratriðum í tveimur hópum, embættismenn og starfsmenn.

Samkvæmt 22. grein laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins<sup>126</sup> eru embættismenn utanríkisþjónustunnar einvörðungu ráðuneytisstjóri, skrifstofustjórar, sendiherrar og sendifulltrúar. Utanríkisráðherra getur skipað í störf sendiherra án auglýsingar en störf sendifulltrúa þarf að auglýsa í Lögbirtingarblaðinu. Það hefur ekki verið gert í nokkurn tíma. Skipað er í störf embættismanna til fimm ára og sá tími framlengist sjálfvirkt nema viðkomandi sé tilkynnt um annað sex mánuðum áður en skipunartíminn rennur.

Aðrir starfsmenn ráðuneytisins falla undir skilgreiningu starfsmanna stjórnarráðsins samkvæmt 41. gr. starfsmannalaga. Þeir eru ráðnir annað hvort tímabundið eða ótímabundið og eru með þriggja mánaða uppsagnarfrest líkt og gerist og gengur á almennum vinnumarkaði.

Fjöldi og samsetning starfsliðs utanríkisráðuneytisins hefur breyst verulega á síðustu áratugum, í samræmi við breytingar á verkefnum ráðuneytisins, tilkomu nýrra sendiráða og Evrópusamstarfsins. Árið 1984 voru diplómatar 43 og meirihlutinn starfaði í sendiskrifstofum erlendis.<sup>127</sup> Á árinu 2006 var starfsmannafjöldinn kominn í 200, þar af 94 á heimaskrifstofu og 106 erlendis auk 72 staðarráðinna starfsmanna. Í kjölfar hrunsins og stöðvun samningaviðræðna við Evrópusambandið fækkaði starfsfólki verulega eftir fjölgun árána á undan. Starfsfólki fækkaði um 30 á árinu 2013, með uppsögnum ásamt því að tímabundnir samningar voru ekki framlengdir, einhverjir fóru í launalaust leyfi og ekki var endurráðið í lausar stöður.<sup>128</sup>

Embættismenn þiggja laun samkvæmt ákvörðun kjararáðs en aðrir starfsmenn eru annað hvort í Félagi háskólamenntaðra starfsmanna stjórnarráðsins (FHSS) eða Félagi

<sup>126</sup> <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1996070.html>

<sup>127</sup> Pétur J. Thorsteinsson, 1992, Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál, sögulegt yfirlit. Útgefandi: Hið íslenska bókmenntafélag.

<sup>128</sup> Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis í mars, 2014.

starfsmanna stjórnarráðsins (FSS). Allir eru aðilar að Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins (LSR).

Það starfsfólk sem nú vinnur á þróunarsamvinnuskrifstofu hefur mismunandi langan feril innan ráðuneytisins. Flestir eiga tiltölulega stuttan feril í þróunarsamvinnugeiranum og takmarkaða starfsreynslu á vettvangi. Þó hefur byggst upp talsverð þekking innan þróunarsamvinnuskrifstofu á alþjóðlegu umhverfi þróunarsamvinnu, starfi alþjóðastofnana og ýmsum faglegum þáttum starfsins. Innan ráðuneytisins í heild er nú orðið hægt að finna fólk sem hefur komið að málaflokknum frá ýmsum hliðum, svo sem með starfi í Alþjóðabankanum eða í fastanefndum Íslands gagnvart stofnunum Sameinuðu þjóðanna, friðargæslustörfum eða vinnu á vettvangi með ýmsum alþjóðastofnunum.

### STARFSFÓLK ÞSSÍ

Starfsfólk ÞSSÍ fellur einnig undir starfsmannalögin frá 1996. Í reglugerð<sup>129</sup> er ákvæði um framkvæmdastjóra stofnunarinnar. Hann heyrir undir utanríkisráðherra en skipuleggur sjálfur starf sinnar stofnunar. Um kjör starfsmanna er samið í stofnanasamningum við tvö stéttarfélög, annars vegar SFR – stéttarfélag í almannaþjónustu og hins vegar Bandalag háskólamanna, BHM.

Svipaða sögu er að segja um starfsfólk ÞSSÍ og ráðuneytisins, að því hefur fækkað verulega undanfarin ár. Það er bæði vegna samdráttar eftir hrun og áherslubreytinga í starfi stofnunarinnar um að vera ekki sjálf í framkvæmd á vettvangi. Í ársbyrjun 2014 voru starfsmenn samtals 43, þar af 27 staðarráðnir heimamenn í samstarfslöndunum þremur, sex útsendir starfsmenn í sömu löndum og 10 á heimaskrifstofu á Íslandi. Þrír starfsmenn voru ráðnir til starfa um fjögurra mánaða skeið í samstarfslöndunum þremur seinni part ársins 2013.

Starfsfólk ÞSSÍ á flest langan feril innan stofnunarinnar eða þróunarsamvinnugeirans. Mikil reynsla og sérhæfing hefur byggst upp innan stofnunarinnar. Hins vegar er stofnunin lítil og ÞSSÍ býður upp á tiltölulega takmarkaða möguleika til starfsframa. Hún sinnir fyrst og fremst tvíhliða verkefnum í þremur samstarfslöndum og svo margvíslegri umsýslu og gæðaeftirliti hér heima. Á undanförunum árum hefur starfsmenum verið boðið að vinna í umdæmisskrifstofunum. Í raun eiga viðkomandi litla möguleika á að fá starf við opinbera þróunarsamvinnu því fá störf losna.

### SAMVINNA STARFSFÓLKS

Meðal starfsfólks ÞSSÍ eru sérfræðingar sem eru ráðnir tímabundið til að sinna afmörkuðum verkefnum á vettvangi, mest fimm ár í senn. Samkvæmt þróunarsamvinnulögum frá 2008 og reglugerð nr. 894/2009 er gert ráð fyrir að starfsmenn ÞSSÍ geti fengið launalaust leyfi til að vinna tímabundið, allt að fimm ár, í

---

<sup>129</sup> <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/894-2009>



utanríkisráðuneytinu eða öfugt. Slík starfsmannaskipti þarf ekki að auglýsa. Sé rétt á þeim haldið geta þau styrkt tengsl milli stofnananna og stuðlað að yfirfærslu þekkingar á milli þeirra.

Þá standa Norræn starfsmannaskipti til boða innan íslensku stjórnslunnar. Norræna ráðherranefndin veitir stafsmönnum í opinberri stjórnslu á Norðurlöndunum styrki til þess að starfa tímabundið í opinberri stofnun annars staðar á Norðurlöndum. Mikill ávinningur gæti verið af slíkri reynslu fyrir starfsfólk í þróunarsamvinnu. Ekki er gerð krafa um gagnkvæmni en ekki er að efa að starfsmannaskipti í hina áttina, það er frá einhverju Norðurlandanna hingað, myndu sömuleiðis nýtast afar vel.

Töluverð samvinna er nú þegar milli starfsmanna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytis, bæði í gegnum fagteymi og við einstaka verkefni. Miklir möguleikar eru á enn aukinni samvinnu um margvísleg gæðamál.

Verði af sameiningu er mikilvægt að vel sé haldið utan um starfsmenn. Læra má af því hvernig til tókst við sameiningu ráðuneyta, svo sem þegar velferðarráðuneyti var myndað með sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingamálaráðuneytis 1. janúar, 2011. Ríkisendurskoðun gerði skýrslu til Alþingis um þá sameiningu<sup>130</sup>. Þar kemur meðal annars fram að mikilvægt sé að starfsmenn séu vel upplýstir um breytingarnar, starfsmannafundir haldnir og starfsmönnum gefið tækifæri til að koma á framfæri spurningum eða athugasemdum.

Verði áfram unnið að þróunarsamvinnu með þeim hætti sem nú er, þarf samt sem áður að stuðla að aukinni samvinnu starfsfólks. Í raun er það ennþá mikilvægara til þess að ná fram því markmiði að róid sé í eina átt í tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu. Í þróunarsamvinnuáætlun er gert fát fyrir virkri mannauðsstefnu, meðal annars með því að nýta tækifæri sem felast í starfsmannaskiptum, framfylgja jafnréttisstefnu stjórnvalda, framfylgja sameiginlegri mannauðsstefnu ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins og halda sameiginleg málþing ÞSSÍ og ráðuneytisins<sup>131</sup>.

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 teams<sup>132</sup>) um áherslumál ráðuneytisins. Innan þróunarsamvinnunnar væri til dæmis eðlilegt að stofna slíka hópa utan um áherslumál Íslands: Jarðhita, sjávarútveg, landgræðslu og jafnrétti. Aðilar að slíkum hópum yrðu þá einstaklingar sem hafa aflað sér þekkingar og/eða eru sérstakir áhugamenn um viðkomandi málefni. Fulltrúar allra eininga í íslenskri þróunarsamvinnu,

<sup>130</sup>

[http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/samein\\_velferdarraduneyti.pdf](http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/samein_velferdarraduneyti.pdf)

<sup>131</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>

<sup>132</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Virtual\\_team](http://en.wikipedia.org/wiki/Virtual_team)

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

þar á meðal skólanna, ættu að vera aðilar að slíkum faghópum. Það myndi færa skólana nær málefnastarfi utanríkisráðuneytisins og efla hlutverk þeirra sem þekkingarstofnana (sjá kaflann um skólana). Fagteymi hafa áður verið stofnuð en ekki náð að dafna, nema fagteymi um jafnréttismál sem lifir og starfar.

### STARFSFRAMAKERFI

Á flestum vinnustöðum eru einhvers konar starfsframakerfi, formleg eða óformleg, þannig að starfsmenn eigi möguleika á frama innan vinnustaðarins eftir því sem þeir byggja upp reynslu og þekkingu. Þetta er ekki síst mikilvægt þar sem margir starfsmenn eru allan sinn starfsferil á einum stað. Þannig er um utanríkisráðuneytið – og reyndar utanríkisráðuneyti landa yfirleitt. Starfsmenn koma inn ungir og fara ekki fyrr en þeir eru komnir á eftirlaunaaldur. Um þetta segir í stjórnisýsluúttekt sem Ríkisendurskoðun gerði á utanríkisráðuneytinu 1996:

“Hefðbundin starfsferilsuppbygging starfsmanna utanríkisþjónustunnar byggir eðli máls samkvæmt á því að færast upp á við í flokkun og er eðlilegt að ætla að flestir embættismenn sem hefja störf stefni að því marki að verða sendiherrar Íslands. Venjulega fá háskólamenntaðir fyrst skipun sem sendiráðsritarar eftir að þeir hafa unnið í ráðuneytinu í eitt ár og eru þá þrjú embættismannastig að sendiherrastiginu.”

Samkvæmt lögum um utanríkisþjónustuna frá 1971 skiptast starfsmenn hennar í fimm flokka:

1. flokkur: Ráðuneytisstjóri. Sendiherrar.
2. flokkur: Skrifstofustjóri. Sendifulltrúar. Aðalræðismenn.
3. flokkur: Deildarstjórar. Sendiráðunautar. Ræðismenn.
4. flokkur: Fulltrúar A-flokks. Sendiráðsritarar. Vararæðismenn.
5. flokkur: Fulltrúar B-flokks. Aðstoðarmenn.

Hér er um að ræða flokkun sem á sér alþjóðlega samsvörun. Hinir diplómátísku starfstítlar skipta máli á vettvangi milliríkjasamskipta en síður í heimalandinu. Í íslenska utanríkisráðuneytinu gildir sú regla að starfsmenn noti ekki diplómátísku titlana í starfi heima og svipaðar reglur gilda einnig í nágrannaríkjunum. Til viðbótar við flokkana sem taldir eru upp að ofan eru sérfræðingar, og þeim hefur fjölgað á undanförunum árum. Í innanhússímaskrá ráðuneytisins eru 13 manns með starfstítilinn sérfræðingur.

Vegna smæðar og uppbyggingar ÞSSÍ er varla hægt að tala um eiginlegt starfsframakerfi og starfsflokkar utanríkisráðuneytisins eiga sér enga samsvörun í stofnuninni að öðru leyti en því sem varðar starf umdæmisstjóra. Eftir að skrifstofur ÞSSÍ í samstarfslöndunum urðu að sendiráðum fengu umdæmisstjórar starfstítilinn *chargé d'affairs*, eða staðgengill sendiherra. Sjálfur sendiherrann situr í Reykjavík og nú er það í öllum tilfellum skrifstofustjóri þróunarsamvinnuskrifstofu. Störfum innan stofnunarinnar er skipt í launaflokka samkvæmt stofnanasamningi við BHM og SFR.

## FLUTNINGSSKYLDA

Flestir starfsmenn utanríkisráðuneytisins eru flutningsskyldir, sem þýðir að ráðherra getur sent þá til verkefna utan Íslands. Um þetta stendur í lögum um utanríkisþjónustuna frá 1971:

„Starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru skyldir til að starfa sem fulltrúar utanríkisþjónustunnar erlendis eða í utanríkisráðuneytinu samkvæmt ákvörðun utanríkisráðherra.“

Samkvæmt orðanna hljóðan á flutningsskyldan við um alla starfsmenn ráðuneytisins en í raun eru hópar fólks sem eingöngu vinna í ráðuneytinu á Íslandi. Venjulega er tilkynnt með hálfis árs fyrirvara eða meir um fyrirhugaðan flutning og reynt að koma því svo fyrir að börn geti klárað skóla í því landi sem starfsmaður býr með fjölskyldu sína. Það þýðir í framkvæmd að flestir flytja yfir sumartímann.

Ákvörðun um flutning liggur hjá ráðherra. Venjan er sú að tilkynnt er í upphafi árs að fyrir liggja að færa fólk á milli starfsstöðva. Starfsmönnum er boðið að sækja um flutning. Ekki er tekið fram hvaða störf eru að losna eða í hvaða starfsstöðvum. Þetta er ólíkt því sem gerist þar sem skýrsluhöfundur hefur spurst fyrir um þetta atriði. Í nágrannarríkjunum er venjan að auglýsa hvaða störf séu að losna og starfsmönnum boðið að sækja um eða lýsa áhuga á ákveðnum störfum. Sums staðar hafa slíkar innanhússauglýsingar verið teknar upp á undanförunum árum.

Pegar litið er til sendiskrifstofa og annarra starfa, sem utanríkisráðuneytið manna erlendis, má strax sjá að þar gætu verið tækifæri til að nýta reynslu starfsmanna ÞSSÍ. Þannig eru tvö sendiráð í löndum sem enn eiga nokkuð í land á þróunarbrautinni, Indland og Kína, og stöður hjá NATO, Alþjóðabankanum og fastanefndunum í New York og Genf tengjast augljóslega þróunarsamvinnu, neyðaraðstoð og friðargæslu. Verið er að fækka fólki í sendiráðinu í París en þar var þar til nýlega hlutastarf vegna aðildar Íslands að einni meginþekkingarstofnun alþjóðasamfélagsins á sviði þróunarmála, OECD/DAC.

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

Hafa þarf í huga sérstakar aðstæður í þróunarríkjum þegar kemur að mökum íslenskra starfsmanna ÞSSÍ á vettvangi. Reglur utanríkisráðuneytisins sem mótuðust ef til vill í upphafi af þeirri staðreynd að sendiráð Íslands voru flest í þróuðum iðnríkjum hafa smám saman tekið breytingum. Þannig eru komin inn ákvæði um harðindasvæði. Algengt umkvörtunarefni í umdæmisskrifstofum ÞSSÍ er að makar hafa ekki leyfi til að vinna í gistiríkinu. Í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisráðuneytisins segir eftirfarandi um maka flutningsskyldra starfsmanna:

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

„Sendiskrifstofum ber að veita þá aðstoð sem hægt er við að útvega mökum útsendra starfsmanna atvinnu á starfsstað, þ.m.t. að aðstoða við öflun tilskilinna leyfa, o.s.frv.“

Rétt er að gefa þessu hagsmunamáli starfsmanna gaum og leggja áherslu á að semja um málið við gistiríkið. Það gera ýmis önnur ríki. Í þessu máli er gagnkvæmnisreglan ekki fyrirstaða af Íslands hálfu.

### SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR LÖND

#### *Noregur*

Starfsmannahópar NORAD og utanríkisráðuneytisins eru aðskildir. Þegar breytingar voru gerðar og stór hluti verkefna NORAD fór inn í ráðuneytið 2004 fluttist töluverður hópur starfsmanna með. Margir þeirra hafa haldið sig við þróunarmálin og starfa í ráðuneytinu í Ósló en aðrir hafa farið í sendiráð og þá er algengast að þeir vinni í sendiráðum þar sem mikið er unnið með málefni þróunarsamvinnu.

Undanfarið hefur utanríkisráðuneytið fækkað starfsmönnum. Þannig hættu 70 starfsmenn árið 2013. Ef starfsmenn NORAD hafa áhuga á að flytja sig yfir til ráðuneytisins þá þurfa þeir að sækja um sem utanaðkomandi.

#### *Svíþjóð*

Algjör aðskilnaður er milli SIDA og utanríkisráðuneytisins og lítið er um að starfsmenn annars sækist eftir stöðum hjá hinum. Í „þróunarsendaráðum“ er venjulega sendiherra frá utanríkisráðuneytinu og yfirmaður þróunaraðstoðar frá SIDA og flestir aðrir útsendir starfsmenn sendiráðsins heyra undir hann. Í auknum mæli eru samt þróunarmál í sendiráðum farin að verða hluti af almennu pólitísku starfi sendiráða – og öfugt.

#### *Finnland*

Starfsmenn sem ráðnir eru á grundvelli reynslu á þróunarmálum eru í sérstökum flokki þróunarsérfræðinga innan ráðuneytisins („Special Career Staff“). Þeir hafa ekki flutningsskyldu en geta í raun flust í sendiráð, einkum í samstarfslöndum Finna í þróunarsamvinnu. Venjan er sú í þróunarsendaráðunum að sendiherrann er reyndur stjórnarerindreki en næstráðandinn er þróunarsérfræðingur eða stjórnarerindreki sem hefur unnið mikið að þróunarmálum. Á síðustu fimm árum hefur orðið sú breyting að þróunarsérfræðingar geta sótt um að verða fluttir í sendiráð utan þróunarlandanna.

Töluverðar umræður eru um starfsmannamál í utanríkisráðuneytinu.

Þróunarsérfræðingum finnst þeir vera settir skör lægra en sendierindrekarnir og það hefur leitt til einhvers brotthvarfs þeirra frá ráðuneytinu. Rætt er um hvort rétt sé að þróunarsérfræðingar verði settir í hóp með sendierindrekum og lúti þá sömu starfsframareglum og eigi þess kost að verða sendiherrar á endanum. Ekki hefur fengist niðurstaða í það.

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Stöður innan ráðuneytisins (og í sendiráðum) eru auglýstar innanhúss og starfsmenn geta sótt um einstaka stöður.

### *Danmörk*

Í Danmörku hafa þróunarmál verið færð svo langt inn í utanríkisráðuneytið að þar er ekkert eiginlegt þróunarsamvinnusvið, heldur er skrifstofa fyrir þróunarstefnu og verkefnunum er dreift víða um ráðuneytið og út til sendiráða og fastanefnda.

Stöður sem losna eru auglýstar innan utanríkisþjónustunnar. Í orði kveðnu getur hver sem er sótt um hvaða stöðu sem er. Í raun reynir mannauðsdeildin að rækta sérsviðin með því að halda fólki innan síns þekkingarramma. Þannig er til dæmis reynt að koma í veg fyrir að óreynt fólk fari í stöður þar sem krafist er þekkingar á þróunarsamvinnu. Vanir þróunarmenn er sendir í sendiráð þar sem sérhæfing þeirra nýtist. Yfirmenn sendiskrifstofa sem um ræðir hafa mikið um það að segja hvern þeir fá í störf sem losnar og það vinnur með því að sérfræðiþekking sé ræktuð. Skiljanlega vill sendiherra í þróunarsendiráði helst fá einhvern í þróunarmálin sem þekkir þau.

Almenna reglan er að fólk sé ráðið ungt og móti sér síðan sérsvið eftir að það er komið inn í ráðuneytið. Þó er hægt að skipta yfir í eitthvað allt annað. Meðal starfsfólks sem ekki lýtur flutningsskyldu má nefna gæðaeftirlit og fjármál en jafnvel í þeim hópum er eitthvað um að fólk fari í störf í sendiráðunum.

### *Írland*

Þrjú starfsmannahópar eru í írsku utanríkisráðuneytinu, sem fer með þróunarsamvinnu. Þetta eru sendierindrekar, opinberir starfsmenn og þróunarsérfræðingar. IrishAid er lýst nánast sem stofnun innan ráðuneytisins. Áður hafi hún verið „fátæki frændinn“ í ráðuneytinu en nú séu hún meginstoð þess, með mestu fjárráðin og sum af mest spennandi verkefnum. Af sex stærstu sendiráðum Íra eru fjögur í Afríku.

Einhverjir starfsmannaflutningar eru milli sviða innan ráðuneytisins en ekki miklir. Þróunarsamvinnusérfræðingar halda sig að mestu við sitt fag. Hins vegar hefur eitthvað af starfsfólki, bæði sendierindrekar og opinberir starfsmenn, komið inn í þróunarsamvinnuna. Sumum þykir það eftirsótt því þá eiga þeir möguleika á að öðlasta stjórnunarreynslu, vinna í stórum sendiráðum með marga starfsmenn og mikil fjárráð. Líkt og er með sendiráð Íslands, þá eru mörg sendiráða Íra fámenn. Þeir sem vilji stjórnunarreynslu sækist eftir því að komast í þróunarsendiráðin.

Þróunarsérfræðingar eru flutningsskyldir en fara fyrst og fremst í þróunarsendiráð. Allar stöður sem losna eru auglýstar innanhúss. Þess er gætt að starfsframakerfi starfsmannahópanna þriggja séu samræmd þannig að til dæmis starfsheitið sendiráðsritari í sendierindrekahópnum á sér sambærilegt starfsheiti í hinum tveimur hópunum. Þannig var sendur listi yfir 21 lausa stöðu sendiráðsritara til allra sendiráðsritara og sambærilegra um miðjan febrúar í ár. Með listanum var bréf frá starfsmannastjóra þar sem fram kemur að ákvarðanir verði teknar meðal annars á grundvelli þarfa ráðuneytisins, hæfi starfsmanna til að gegna starfinu og starfsreynslu. Ekki sé hægt að tryggja að ráðið verði í

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

öll störf, sökum yfirstandandi niðurskurðar. Þeir sem ekki vilja flutning eru beðnir um að láta vita.

### ÁLYKTANIR

- Mikil vettvangsreynsla í þróunarstarfi er innan ÞSSÍ og innan utanríkisráðuneytisins hefur verið að byggjast upp töliverð þekking á fjölbjóðlegri þróunarsamvinnu.
- Starfsmannakerfi ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins eru ólík og ef ákveðið er að sameina starfsemina þyrfti að vanda mjög til verka svo sátt verði. Sameining gæti, ef vel er að henni staðið, sameinað þekkingu og reynslu beggja starfshópa í stærri einingu.
- Mikil tækifæri gætu verið fyrir starfsfólk ÞSSÍ að eiga þess kost að nýta sína sérþekkingu á vettvangi utanríkisráðuneytisins, svo sem innan alþjóðastofnana eða í sendiráðum og fastanefndum þar sem mikið er unnið að þróunarverkefnum.
- Við sameiningu ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins, ef hún er ákveðin, yrði meginviðfangsefnið að finna leið til að 1) nýta sérfræðiþekkingu starfsmanna í sameinaðri þróunarsamvinnuskrifstofu eða stærri Þróunarsamvinnustofnun, 2) koma í veg fyrir að sú þekking glataðist, til dæmis með miklum tilflutningum á fólki úr og í þróunarsamvinnuverkefni á næstu árum og 3) tryggja sanngjarna yfirfærslu starfsmanna ÞSSÍ inn í starfsmannaflokkun utanríkisráðuneytisins eða öfugt.
- Íslenska utanríkisráðuneytið auglýsir ekki lausar tilgreindar stöður meðal flutningsskyldra starfsmanna innanhúss líkt og gert er í nágrannalöndum. Fari svo að þróunarsamvinna fari öll inn í utanríkisráðuneytið, gætu starfsmenn í þeim geira auðveldar sótt um lausar stöður við hæfi og auðveldara væri að hlúa að sérfræðiþekkingu í þróunarsamvinnu væru tilgreindar stöður auglýstar innanhúss.
- Stofnun faghópa um einstök málefni myndi draga úr ókostum flutningsskyldunnar en huga þyrfti að leiðum til að slíkir hópar geti lifað og dafnað.

### KOSTIR TIL SKOÐUNAR

1. **Áhersla verði lögð á að móta starfsmannaumhverfi í þróunarsamvinnu sem stuðlar að varðveislu stofnanaminnis, hlúir að sérhæfingu, metur reynslu og örvar til stöðugrar þekkingarleitar.**
  - a. Ekki er þörf á að breyta lögum um utanríkisþjónustu sem kveða á um flutningsskyldu.
  - b. Stöður í sendiráðum og fastanefndum sem losna verði auglýstar innanhúss og fólki boðið að sækja um þær, einnig starfsmönnum ÞSSÍ ef ekki verður sameining innan ráðuneytisins.

- 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. **Ef kostur 2 er valinn þá verði þróunarsamvinnuskrifstofa og ÞSSÍ saman á einni hæð** þar sem næg tækifæri gefast til frjórra skoðanaskipta í frjálsllegu umhverfi, bæði meðal starfsmanna og annarra sem samskipti eiga við ráðuneytið um þróunarsamvinnu.
  - a. Leitast verði við að mynda á þróunarsamvinnuskrifstofu þekkingarsamfélag og unnið að því meðal annars með því að hafa umgjörð (salarkynni ofl.) opna og aðlaðandi.
  - b. Skrifstofur verði annað hvort í opnum rýmum eða þær gerðar þannig úr garði (til dæmis með glerveggjum) að vinnurýmið verði hvetjandi fyrir opið andrúmsloft samvinnu.
  - c. Reglulega verði staðið fyrir samkomum, til dæmis fyrirlestrum, sem áhugafólki er boðið á.
3. **Ef ÞSSÍ og ráðuneytið renna saman (kostir 1 og 3) 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 ÞSSÍ og skólanna fjögurra verði aðilar að slíkum faghópum á sínu þekkingarsviði.
  - b. Útsendir starfsmenn við alþjóðastofnanir ættu einnig að hafa aðild að faghópum eftir aðstæðum.
  - c. Faghópar, sem hafa regluleg samskipti á netinu, myndu einnig nýtast í öðru starfi ráðuneytisins heldur en sem varðar þróunarsamvinnu.

## 16. Niðurlag

### HVERS VEGNA ERU SUMIR FÁTÆKIR?

Svo ótrúlegt sem það kann að virðast þá hefur engin ein kenning getað útskýrt vel hvers vegna sumar þjóðir eru fátækar og aðrar ríkar. Það skortir ekki viðleitni til að finna lykilinn að velgengni. Á Google Scholar má sjá að á undanförunum áratug voru gefnar út þúsundir rita sem reyndu að nálgast þessa spurningu með því að bera saman hagvöxt milli landa.<sup>133</sup>

Hagfræðingar Alþjóðabankans sem fóru í fyrstu sendiferð bankans til þróunarlands, Kólumbíu, sögðu við heimkomuna að eina leiðin til að koma landinu upp úr fátækt væri breiðsíðuárás á öllum sviðum efnahagsmála – menntun, heilbrigði, húsnæði, matvæla og framleiðslu – og þannig væri hægt að vinna bug á heilsuleysi og lítillar framleiðni. Fimm áratugum síðar kom Harvard hagfræðingurinn Jeffrey Sachs með svipaðar kenningar og stóð fyrir því að prófa þær með svokölluðum Þúsaldarþorpum í Afríku.

Í báðum tilvikum komu fram aðrir hagfræðingar sem sögðu að hagvöxt væri ekki hægt að framkalla með stjórnvaldsaðgerðum heldur væri hann samsettur af óteljandi ákvörðunum einstaklinga um eigin hag. Samkvæmt hugmyndafræði Washington Consensus á níunda áratugnum gerði stjórnvaldið best í að víkja til hliðar; aflétta verðlagshöftum, eyða fjárlagahalla og einkavæða ríkisfyrirtæki.

Á bak við hagvaxtarfræðin er hin erfiða spurning um ástæður fátæktar og auðlegðar. Af hverju eru ríki Evrópu tiltölulega auðug en ríki Afríku fátæk? Er það vegna landfræðilegra staðhátta? Jared Diamond segir í bók sinni “Guns, Germs and Steel” að ástæðuna megi rekja til þess að evrasíska meginlandið teygist eftir breiddarbaugum en Afríka eftir lengdarbaugum. Íbúar Evrópu hafi getað flutt búferlum austur og vestur eftir svipuðum gróðursvæðum – og að það hafi auðveldað útbreiðslu matjurta, bústofna og tækni sem eru undirstaða framfara.

Aðrir benda á afleiðingar nýlendustefnu eða þrælaverslunar, sem var gífurleg blóðtaka fyrir Afríku. Sjúkdómar eiga vafalaust sinn þátt í því hvernig mál hafa skipast; evrópskir landnemar fluttu með sér farsóttir sem nánast útrýmdu fólkinu sem fyrir var í Ameríku og Ástralíu, en í Afríku urðu þeir oft að lúta í lægra haldi fyrir malaríu og öðrum pestum.

Skipta rigningar máli? Árið 1990 var landsframleiðsla á mann að meðaltali 2.475 bandaríkjadalar í 52 löndum með úrkomu undir einum sentímetra á ári í höfuðborg viðkomandi lands. En 56 lönd sem voru með meðalúrkomu yfir einum sentímetra í höfuðborginni nutu landsframleiðslu á mann sem var að meðaltali 7.320 bandaríkjadalar. Finna má margvíslegan samanburð af þessu tagi sem virðist útskýra auðlegð og fátækt betur en flestar hefðbundnar hagfræðikenningar.

<sup>133</sup> Charles Kenny, 2012, Getting Better: Why Global Development Is Succeeding-- And How We Can Improve the World Even More



Og hvaða máli skiptir þetta fyrir skoðun á skipulagi og framkvæmd þróunarsamvinnu? Jú, framkvæmdin fer eftir skipulagi og til að skipulagið sé árangursríkt þarf það að byggja á vel ígrundaðri stefnu. Og stefnan þyrfti helst að byggja á alþjóðlegri þekkingu á því hvað best sé að gera til að bæta lífsgæði fátækra þjóða. Ef úrkoma í viðkomandi höfuðborg hefur meiri áhrif á lífsgæði en framlög á sviði þróunarsamvinnu, ja, þá vandast málið.

Hvað sem þessu líður þá vitum við ýmislegt. Það er til dæmis staðreynd að<sup>134</sup>:

- Milljarðamæringar (í Bandaríkjadöllum talið; þeir eru 497) eiga sem svarar 7% af landsframleiðslu alls heimsins.
- Lágtekjulöndin (þriðjungur heimsbúa) standa fyrir 2,4% heimsviðskipta.
- Fyrir hverja krónu sem þróunarlöndin fá í aðstoð greiða þau 25 krónur í afborganir af lánum.
- Konur verja samtals 200 milljón klukkustundum á dag til að ná í vatn.<sup>135</sup>
- Fleiri eiga farsíma en klósett.

Bilið milli ríkra og fátækra stækkar dag frá degi. En margt hefur áunnist. Eftir tvo áratugi þróunarsamvinnu og efnahagslegra framfara, einkum í Asíu, frá 1990 - 2010:

- Þjuggu 700 milljónum færr við sárafatækt, þrátt fyrir fólksfjölgun.
- Minnkaði mæðradauði í Austur- og Suður-Asíu og Norður-Afríku um tvo þriðju.
- Fengu tveir milljarðar manna aðgang að hreinu drykkjarvatni.
- Og á árinu 2013 fengu 18.000 einstaklingar aðgang að hreinu vatni í fátæku sveitahéraði í Mangochi í Malaví, þökk sé framlagi Íslendinga til þróunarsamvinnu á því ári.

Í þessari skýrslu hefur verið skoðað hvernig hægt sé að standa þannig að opinberri þróunarsamvinnu Íslands að hún skili sem mestum árangri í lífi fólks sem þarf á aðstoðinni að halda. Miklu skiptir að vel takist til, bæði fyrir fátæka eða berskjaldaða þiggjendur hjálparinnar og fyrir almenning sem gefur féð í gegnum sínar skattgreiðslur.

Skoðanakannanir sýna að almenningur vill setja skattfé í þróunarsamvinnu og að flestir, um þrír af hverjum fjórum<sup>136</sup>, bæta um betur og gefa sjálfir til borgarasamtaka og annarra. Á móti eiga gefendurnir rétt á að þeir sem vinna með peningana geri það með skilvirkum hætti þannig að sem mestur árangur verði. Það er allra hagur.

Þórir Guðmundsson  
júní, 2014

---

<sup>134</sup> <http://www.globalissues.org/article/26/poverty-facts-and-stats>

<sup>135</sup> <http://water.org/water-crisis/water-facts/water/>

<sup>136</sup> [http://www.iceida.is/media/pdf/1307\\_Throunarsamvinna\\_final.pdf](http://www.iceida.is/media/pdf/1307_Throunarsamvinna_final.pdf)

## 17. Viðmælendur

### Íslandi

Ágúst Geir Ágústsson, forsætisráðuneyti  
Albert Ólafsson, Ríkisendurskoðun  
Anna Jóhannsdóttir, UTN  
Annadís Gréta Rúdólfssdóttir, Jafnréttisskóla HSP  
Árni Þór Sigurðsson, Alþingismaður  
Benedikt Ásgeirsson, UTN  
Benedikt Höskuldsson, UTN  
Berglind Orradóttir, Landgræðsluskóla HSP  
Birgir Ármannsson, Alþingismaður  
Bjarni Gíslason, Hjálparstarfi kirkjunnar  
Björn Dagbjartsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri ÞSSÍ  
Davíð Bjarnason, ÞSSÍ  
Einar Gunnarsson, UTN  
Emil Breki Hreggviðsson, UTN  
Engilbert Guðmundsson, ÞSSÍ  
Friðrik Jónsson, UTN  
Geir Gunnlaugsson, landlæknir  
Guðmundur Þóroddsson, Reykjavík Geothermal  
Gunnar Bragi Sveinsson, UTN  
Gunnar Salvarsson, ÞSSÍ  
Gunnar Stefánsson, Landsbjörgu  
Gunnar Örn Gunnarsson, Reykjavík Geothermal  
Hallgrímur Jónasson, Rannís  
Hannes Hauksson, ÞSSÍ  
Harald Aspelund, UTN  
Haukur Már Haraldsson, þróunarsamvinnunefnd  
Helga Hauksdóttir, UTN  
Hermann Ingólfsson, UTN  
Hjálmar Jónsson, þróunarsamvinnunefnd  
Ingi K. Magnússon, Ríkisendurskoðun  
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, fyrrverandi utanríkisráðherra  
Irma Erlingsdóttir, Jafnréttisskóla HSP  
Jónas Allansson, UTN

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Jónas Haraldsson, UTN  
Jónína Einarsdóttir, Háskóla Íslands  
Jörundur Valtýsson, forsætisráðuneytinu  
Lúðvík S. Georgsson, Jarðhitaskóla HSP  
Magnús Ásbjörnsson, Reykjavík Geothermal  
Margrét Einarsdóttir, ÞSSÍ  
María Erla Marelsdóttir, UTN  
Maríanna Traustadóttir, þróunarsamvinnunefnd  
Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands  
Ómar H. Kristmundsson, Háskóla Íslands  
Óskar E. Óskarsson, Rannís  
Óttarr Proppé, Alþingismaður  
Pálína Björk Matthíasdóttir, UTN  
Ragnar Gunnarsson, Sambandi íslenskra kristniboðsfélaga  
Ragnar Schram, SOS  
Ragnheiður Kolsöe, UNRWA  
Sighvatur Björgvinsson, fyrrverandi framkvæmdastjóri ÞSSÍ  
Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, Háskóla Íslands  
Silja Dögg Gunnarsdóttir, Alþingismaður  
Sólveig Þorvaldsdóttir, Rainrace  
Stefán Haukur Jóhannesson, UTN  
Stefán Ingi Stefánsson, Landsnefnd UNICEF á Íslandi  
Stefán Jón Hafstein, ÞSSÍ  
Stefán L. Stefánsson, UTN  
Svanhvít Aðalsteinsdóttir, UTN  
Tumi Tómasson, Sjávarútvegsskóla SP  
Unnur Orradóttir Ramette, UTN  
Urður Gunnarsdóttir, UTN  
Valgerður Sverrisdóttir, fyrrverandi utanríkisráðherra  
Viðar Helgason, Rannís  
Vigdís Hauksdóttir, Alþingismaður  
Víðir Reynisson, Almannavörnum  
Víkingur Halldórsson, Haustaki  
Víkingur Þórir Víkingsson, Haustaki  
Þorbjörn Guðmundsson, þróunarsamvinnunefnd

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Þorleifur Finnsson, Reykjavík Geothermal

Þorsteinn Ingólfsson, UTN

Þór H. Ásgeirsson, Sjárútvægsskóla HSP

Þórarinnar Söebeck, utanríkisráðuneytinu

Þórdís Sigurðardóttir, ÞSSÍ

Þórir Hall Stefánsson, stjórn málafræðingur

Örnólfur Thorsson, forsetaritari

Össur Skarphéðinsson, fyrrverandi utanríkisráðherra

### **Noregi**

Björn Brede Hansen, norska UTN

Elín Rósa Sigurðardóttir, UTN

Gunvor Skancke, NORAD

Hege Håland, norska UTN

Leni Stenseth, norska UTN

Tore Hattrem, norska UTN

### **Svíþjóð**

Anna Brandt, sænska UTN

Anneli Bergdahl, sænska Rauða krossinum

Lena Birgitta Hanson, sænska Rauða krossinum

Ulf Källstig, SIDA

### **Finnlandi**

Anna Gebremedhin, finnska UTN

Anna Vitie, finnska UTN

Janne Sykkö, finnska UTN

Jussi Vuoti, finnska UTN

Kristiina Kuvaja-Xanthopoulos, finnska UTN

Liisa Piha, finnska UTN

Pirjo Suomela-Chowdhuri, finnska UTN

Pirkko-Liisa Kyöstilä, finnska UTN

Suvi Virkkunen, finnska UTN

Timo Olkkonen, finnska UTN

### **Danmörku**

Dorte Chortsen, danska UTN

Frode Neergård, danska UTN

Jens Kåre Rasmussen, danska UTN

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Martin Ellehøj, danska UTN

Morten Elkjær, danska UTN

Morten Jespersen, danska UTN

Thomas Thomsen, danska UTN

Ulla Næsby Tawiah, danska UTN

Vibeke Gram Mortensen, danska UTN

### **Lúxemborg**

Diðrik Eiríksson, forstjóri

François Bary, LuxDev

Gaston Schwarz, LuxDev

Martine Schommer, lúxemborgíska UTN

Viktória Valdimarsdóttir, hagfræðingur

### **París**

Barry Alpha, DAC

Deborah Fulton, ástralska UTN

Eric Solheim, formaður DAC

Farida Tchaichian Bena, DAC

Karen Jørgensen, DAC

Patti O'Neil, DAC

Peter Schuurman, hollenska UTN

### **Írlandi**

Brendan Rogers, írska UTN

Bronagh Carr, írska UTN

Cáit Moran, írska UTN

Don Sexton, írska UTN

Fergal Mythen, írska UTN

Fiona Coyle, Dochas

Joe Costello, írska UTN

Liam MacGabhann, írska UTN

Michael Gaffey, írska UTN

Padraig MacCoscair, írska UTN

Patrick Empey, írska UTN

Réachbha Fitzgerald, írska UTN

Seán Hoy, írska UTN

Thomas Tichelman, írska UTN

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

William Carlos, írska UTN

### **Malaví**

Bester Mandare, héraðsstjóri Mangochi

Eva Harðardóttir, UNICEF

Guðmundur Rúnar Árnason, ÞSSÍ

Huld Ingimarsdóttir

Jan Håkon Olsen, sendiráði Noregs

Kerstin Henke, þýska sendiráðinu

Kiswell David Dakamou, sveitarstjórnaráðuneyti

Levi Soko, ÞSSÍ

Linley Magwira, ÞSSÍ

Liz Higgins, sendiherra Írlands

Martin Dawson, sendiráði Bretlands

Vilhjálmur Wium, ÞSSÍ

Wolfram Jaeckel, GIZ

### **New York**

Anthony Ngororano, UNWOMEN

Aparna Mehrotra, UNWOMEN

Carolina Hepp Shergill, UNICEF

Davíð Logi Sigurðsson, UN Crisis Centre

Dominique Hyde, UNICEF

Gillian Slinger, UNFPA

Gréta Gunnarsdóttir, fastanefnd Íslands

Gulden Türköz-Coslett, UNWOMEN

Hafdís Hanna Ægisdóttir, Landgræðsluskólanum

Helga Leifsdóttir, SP

Jón Erlingur Jónasson, fastanefnd Íslands

Kazumi Ogawa, UN Crisis Centre

Laksmi Puri, UNWOMEN

Laurel Patterson, UNDP

Marc Lassouaoui, UNRWA

Mira Ihalainen, UNFPA

Nafissatou J. Diop, UNFPA

Olivia Caeymaex, UNU

Richard C. Wright, UNRWA

## DRÖG TIL ATHUGASEMDA

Satu Lassila, UNWOMEN

Sebastien von Einsiedel, UNU

Tom Højberg, UN Crisis Centre

### **Úganda**

Gísli Pálsson, ÞSSÍ

Árni Helgason, ÞSSÍ

### **Mósambik**

Ágústa Gísladóttir, ÞSSÍ

## 18. Skammstafanir

<b>Skammstöfun</b>	<b>Heiti á ensku</b>	<b>Heiti á íslensku</b>
DAC	Development Assistance Committee	Þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar
UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	Stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna
UNICEF	UN Children's Fund	Barnahjálpi SP
UNRWA	UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	Palestínuflóttamannanefndin
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	Samræmingarskrifstofa aðgerða SP í mannúðarmálum
UNDP	UN Development Program	Þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna
FAO	Food and Agriculture Organization	Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna
UNFPA	United Nations Population Fund	Mannfjöldasjóður SP
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna
LDC	Least Developed Countries	Fátækustu ríkin
ICEIDA	(Icelandic International Development Agency	Þróunarsamvinnustofnun Íslands
DANIDA	Danish International Development Agency	Danska þróunarstofnunin (ekki lengur til sem stofnun)
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	Norska þróunarstofnunin
IDA	International Development Association	Alþjóðaframfarastofnunin
FINNIDA	Finnish International Development Agency	Finnska þróunarsamvinnustofnunin (lögð niður)
CIDA	Canadian International Development Agency	Kanadíska þróunarsamvinnustofnunin (lögð niður)
SADC	Southern African Development Community	Þróunarsamtök sunnanverðrar Afríku
UNU	United Nations University	Háskóli Sameinuðu þjóðanna
Profish	Global Program on Fisheries	Verkefni á sviði sjálfbærra fiskveiða
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Programme	Verkefni á sviði sjálfbærrar orku
IrishAid	IrishAid, Department of Foreign Affairs and Trade	Þróunarsamvinnusvið írska utanríkisráðuneytisins
Dochas	Association of Irish Non-Governmental Development Organisations	Samtök írskra félagasamtaka í þróunarsamvinnu
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Atlantshafsbandalagið
UNEP	United Nations Environment Programme	Umhverfisstofnun SP



## DRÖG TIL ATHUGASEMDA