

Skýrsla

utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands.

(Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

1. Inngangur.

1.1 Breyttir tímar kalla á aukna ábyrgð Íslands á alþjóðavettvangi.

Áherslur í alþjóðasamstarfi hafa tekið stakkaskiptum á síðustu árum, þar sem ríki heims standa frammi fyrir nýjum ógnum og hnattvæðingin kallar á breytta sýn í utanríkismálum. Öryggismál, efnahagssamstarf, alþjóðaviðskipti og umhverfismál eru allt grundvallarþættir í alþjóðasamstarfi sem ekki verða aðskildir. Umhverfissvá sem skapast af vatnsskortri getur leitt til stríðsátaka og smitsjúkdómar sem spretta upp vegna lélegrar heilbrigðisþjónustu í fátækum löndum geta hamlað alþjóðaviðskiptum og haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir efnahag í fjarlægum löndum. Trúverðug utanríkisstefna hlýtur því að taka mið af öllum þessu ólíku þáttum sem hafa áhrif á framtíð okkar.

Alþjóðlegt samstarf byggist á þeim grunni að hagsmunum ríkja sé best borgið þegar þau vinna saman að úrlausn mála. Íslendingar hafa allt frá lýðveldisstofnun verið virkir þátttakendur í alþjóðasamstarfi, bæði með tvíhliða samskiptum en ekki síður á vettvangi alþjóðastofnana og samtaka. Fjölbjóðlegt samstarf er ein áhrifaríkasta leiðin fyrir smærri ríki til að vinna að eigin hagsmunamálum og til að hafa áhrif umfram stærð sína.

Hagsmunarekstur á alþjóðavettvangi er, og verður, grundvallarstoð íslenskrar utanríkisstefnu. En í hverju felast hagsmunirnir? Það er til lítills að berjast fyrir bættu aðgengi að erlendum fiskmörkuðum ef ofveiði á fjarlægum miðum leiðir til hnattrænna aðgerða gegn fiskveiðum. Þá dugar skammt þótt Íslendingar sjálfir stundi sjálfbærar fiskveiðar. Að sama skapi er það íslenskum útrásarfyrirtækjum mikið hagsmunamál að efnahagslegur stöðugleiki ríki í þeim löndum þar sem þau fjárfesta. Þátttaka í alþjóðlegu efnahagssamstarfi sem miðar að því að viðhalda stöðugleika alþjóðahagkerfisins er því hagsmunarekstur í þágu Íslands. Eins og dæmin sýna verða skilin milli þess sem teljast beinir og óbeinir hagsmunir sífellt óskýrari.

Þó að íslensk stjórnvöld hafi lagt margt gott til alþjóðlegs samstarfs er það staðreynd að í skjóli smæðarinnar höfum við fyrst og fremst beint kröftum okkar að þröngum hagsmunarekstri. Ef Íslendingar vilja njóta góðs af samstarfi við önnur lönd verðum við að axla þá ábyrgð sem felst í því að vera í hópi efnudustu þjóða heims. Líkt og Íslendingar vilja standa vörð um samhjálp heima fyrir getum við heldur ekki skorist úr leik á alþjóðavettvangi. Það er siðferðileg skylda okkar að hjálpa þeim sem minna mega sín, en það eru líka hagsmunir okkar.

Nær fjórir áratugir eru liðnir frá því að íslensk stjórnvöld hófu fyrst að veita tvíhliða þróunaraðstoð til annarra ríkja. Fram að þeim tíma hafði framlag Íslands einskorðast við stuðning við starfsemi alþjóðaðróunarstofnana. Með lögum nr. 20 frá 1971 hófst nýtt tímabil þar sem Íslendingar mörkuðu sér sjálfir stefnu og áherslur í þróunarsamvinnunni. Tímamót urðu síðan með lögum nr. 43 frá 1981 þegar Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSI) var sett á fót.

Á síðustu árum hefur framlag Íslands til alþjóðasamstarfs tekið miklum breytingum. Á árinu 2004 ákvað ríkisstjórnin að stórauka framlög til þróunarmála. Frá þeim tíma hafa fjárveitingar til málaflokksins meira en tvöfaldast, úr u.þ.b. 1,5 milljörðum kr. árið 2004 í 3,2 milljarða kr. á árinu 2007. Náist markmið ríkisstjórnarinnar munu framlögin nema um 4,6 milljörðum kr. á árinu 2009, eða sem svarar til 0,35% vergrar landsframleiðslu.

Starfsemi ÞSSI hefur eflst mikið á síðustu missirum og samstarf utanríkisráðuneytisins við alþjóðastofnanir tekið algjörum stakkaskiptum. Þátttaka Íslands í friðaraðgerðum og uppbyggingarstarfi hefur einnig aukist og nýr tónn hefur verið sleginn í málefnum Íslensku friðargæslunnar.

1.2 Alþjóðastarf Íslands hafi skilvirkni og hagkvæmni að leiðarljósi.

Þegar horft er til framtíðar er grundvallaratriði að alþjóðastarf Íslands hafi skilvirkni og hagkvæmni að leiðarljósi. Koma þarf í veg fyrir óhagræði og varast tvíverknað. Aukið umfang þróunarsamvinnunnar kallar því á að skipulag og verklag stjórnsýslunnar sé skoðað á gagnrýninn hátt. Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að stjórnvöld efli enn frekar tengslin við íslensk félagasamtök sem mörg hver vinna mikilvæg störf í þróunarmálum. Jafnframt þarf að skapa grundvöll fyrir auknu samstarfi við viðskiptalífið, svo virkja megi það frumkvöðlastarf og þann mikla sköpunarkraft sem þar ríkir.

Jafnframt hefur um nokkurn tíma verið ljóst að tímabært væri að endurskoða lög um ÞSSI. Á það er bent í álitserð um þróunarsamvinnu Íslands frá 2003. Alþingismenn hafa bent á nauðsyn endurskoðunar og nýlega kom fram álit þess efnis í erindi Ríkisendurskoðunar til ÞSSI.

Starfsmenn ÞSSI skila merkilegu framlagi til alþjóðasamstarfs Íslendinga, oft við mjög erfiðar aðstæður. Íslendingar geta með stolti litið til þeirra verka og enginn þarf að velkjast í vafa um að framlag okkar skiptir máli. Fyrir 15 kr. á dag er t.d. hægt að greiða fyrir skólamáltíð barns í Úganda og Malaví, en sú máltíð getur skipt sköpum um hvort barn gengur í skóla eða ekki.

Þróunarsamvinna er orðin ein helsta mættarstoð íslenskrar utanríkisstefnu og eru framlög til málaflokksins stærsti einstaki útgjaldaliður utanríkisráðuneytisins. Við endurskoðun á skipulagi og löggjöf um þróunarsamvinnu þarf að byggja á þeim grunni sem starfsemi ÞSSI stendur á, reynslu stofnunarinnar og þeirri þekkingu sem skapast hefur í utanríkisráðuneytinu.

1.3 Stuðla ber að opnum skoðanaskiptum um þróunarmál.

Nýir straumar leika nú um almenna umræðu um utanríkismál. Fyrir alla Íslendinga ætti það að vera sameiginlegt hagsmunamál að almenn sátt ríki um hlutverk og stöðu Íslands í samfélagi þjóðanna. Þetta á ekki hvað sist við um framlag Íslands til þróunarmála.

Með þeirri endurskoðun sem hér er kynnt hefur fyrsta skrefið verið tekið. Utanríkisráðherra kynnti hugmyndir sínar um endurskoðunina á fundi stjórnar ÞSSI þann 13. nóvember sl. og á fundi utanríkismálanefndar Alþingis tveimur dögum síðar. Fól utanríkisráðherra

Þorsteini Ingólfssyni sendiherra að leiða vinnuna. Haldnir hafa verið á fimmta tug funda með hinum ýmsu sérfræðingum, fulltrúum frjálsra félagasamtaka, viðskiptalífs, starfsmönnum ÞSSÍ, fulltrúum í stjórn stofnunarinnar og með starfsmönnum utanríkisráðuneytisins. Eft var til málþings þann 17. janúar sl. þar sem boðið var sérfræðingum og fræðimönnum um þróunarmál, fulltrúum viðskiptalífs og samtaka sem starfa að mannúðar- og þróunarmálum á Íslandi. Þann sama dag kynnti utanríkisráðherra fyrir utanríkismálanefnd framvindu málsins.

Á málþinginu voru flutt erindi um þróunarsamvinnu Íslands, starfsemi ÞSSÍ, strauma og stefnur í alþjóðaþróunarsamvinnu, og heilbrigðismál og þróun. Auk þess var farið yfir reynslu Norðmanna af nýlegum skipulagsbreytingum á sviði þróunarsamvinnu. Sex umræðuhópar ræddu fyrirkomulag þróunarsamvinnunnar og voru niðurstöður hópanna kynntar í almennri umræðu í lok málþingsins. Loks hefur áhugasömum aðilum verið gert kleift að koma athugasemdum og ábendingum um endurskoðunina á framfæri á vefsetri utanríkisráðuneytisins.

Þessi skýrsla er innlegg í umræðu sem mikilvægt er að fari fram og leiði til farsællar niðurstöðu sem sátt geti ríkt um. Þar eð stutt er í alþingiskosningar og málið þarf ítarlegrar kynningar og umræðu við er ljóst að það verður hlutverk nýrrar ríkisstjórnar og þings að leiða það til lykta. Það faglega starf og undirbúningsvinna sem liggur til grundvallar þessari skýrslu hefur haft það að leiðarljósi að skapa sátt og sem breiðastan stuðning við þær leiðir sem íslensk stjórnvöld fara í þróunarmálum.

2. Breytt umhverfi þróunarsamvinnu.

Umhverfi þróunarsamvinnunnar tekur sífelldum breytingum, en á síðustu tíu árum hafa orðið mjög umfangsmiklar breytingar á þessu sviði. Þau lönd og stofnanir sem veita aðstoð hafa breytt starfsaðferðum sínum og almennri nálgun á þróunarsamvinnu og í sumum tilfellum hefur orðið algjör umbylting á aðstoðinni. Áður fyrr einkenndist þróunaraðstoð af áherslum þess sem veitti aðstoðina og hún var oft og tíðum veitt með skilyrðum um kaup á vörum og þjónustu gjafaríkisins. Aðstoð af þessu tagi er nú á undanhaldi enda sýnir reynslan að hún er dýr, óskilvirk og skilar minni árangri. Fyrir nokkrum árum skuldbundu OECD-ríkin sig til að hætta alfarið skilyrtri aðstoð til fátækustu þróunarríkjanna og mikill alþjóðlegur þrýstingur er á OECD-ríkin að gera slíkt hið sama gagnvart öllum þróunarríkjum.

Breytt umhverfi þróunarsamvinnu byggist nú á samstarfi og samræmingu þeirra aðila sem starfa að þróunarmálum, hvort heldur eru tvíhliða stofnanir, alþjóðastofnanir, félagasamtök, eða viðskiptalífið. Í stað þess að hver og einn veiti aðstoð á eigin forsendum eru aðgerðir samhæfðar með styrkleika og sérþekkingu hinna ýmsu þróunarstofnana að leiðarljósi.

Með svokallaðri Monterrey-samþykkt um fjármögnun þróunar¹ frá 2002 og Parísaryfirlýsingu um samþættingu og aðlögun² frá 2005 er gerð skýr krafa um markvissa stefnumótun og framkvæmd þróunarsamvinnu. Áhersla er lögð á þarfir móttökuríkisins og að aðgerðir þróunarstofnana séu samræmdar til að auka skilvirkni og markvissan árangur þróunarstarfsins. Þessar skuldbindingar kalla á að ákvarðanir af pólitískum og tæknilegum toga séu

¹ Með *Monterrey-samþykktinni* skuldbinda þróunarríkin sig til að vinna að efnahagslegum og félagslegum umbótum, bættu stjórnarfari og til að viðhalda lögum og reglu. Iðnríkin munu auka framlög til þróunarsamvinnu, vinna að opnu og sanngjörnu alþjóðaviðskipta- og fjármálakerfi, og draga úr skuldabyrði fátækra landa.

² *Parísaryfirlýsingin* er fjölþjóðlegt átak til þess að samræma starfsaðferðir þróunarstofnana.

samhæfðar. Þróunarsamvinna byggist í dag á eignarhaldi þess sem aðstoðina hlýtur, þ.e. að verkefni séu aðlöguð stefnu og áherslum móttökuríkisins. Þeir sem starfa að þróunarmálum á vettvangi taka nú virkari þátt í stefnumótun og framkvæmd verkefna í samstarfi við stjórnvöld, önnur gjafaríki, stofnanir og frjáls félagasamtök. Þetta breytta umhverfi felur í sér aukna kröfu um að gjafaríki séu vel upplýst um stjórnmála-, efnahags- og menningarlegar forsendur samstarfslandanna.

Eignarhald (Ownership). Réttur og ábyrgð samstarfslandsins að skilgreina hvernig landið skal þróast og að setja sínar eigin áætlanir um útrýmingu á fátækt og aukinn hagvöxt.

Aðlögun (Alignment). Skylda gjafaríkis til að byggja aðstoð sína á stefnu og aðferðum samstarfslandsins og leggja til þekkingu til að styrkja þessar stoðir og koma þannig í veg fyrir tvíverknad og óhagræði.

Samræming (Harmonisation). Gjafaríki hagræði og samræmi aðferðir og starfshætti. Noti í meira mæli aðferðir sem fela öðrum framkvæmd verkefna, auki sveigjanleika starfsfólks til að framkvæma verkefni á markvissari hátt.

Árangursmiðuð framkvæmd (Managing for results). Samstarfsaðilar þróunarsamvinnu miði undirbúning, framkvæmd og eftirlit við árangur og niðurstöður í stað framlags og skammtímamarkmiða.

3. Stefna og fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands.

3.1 Stefna.

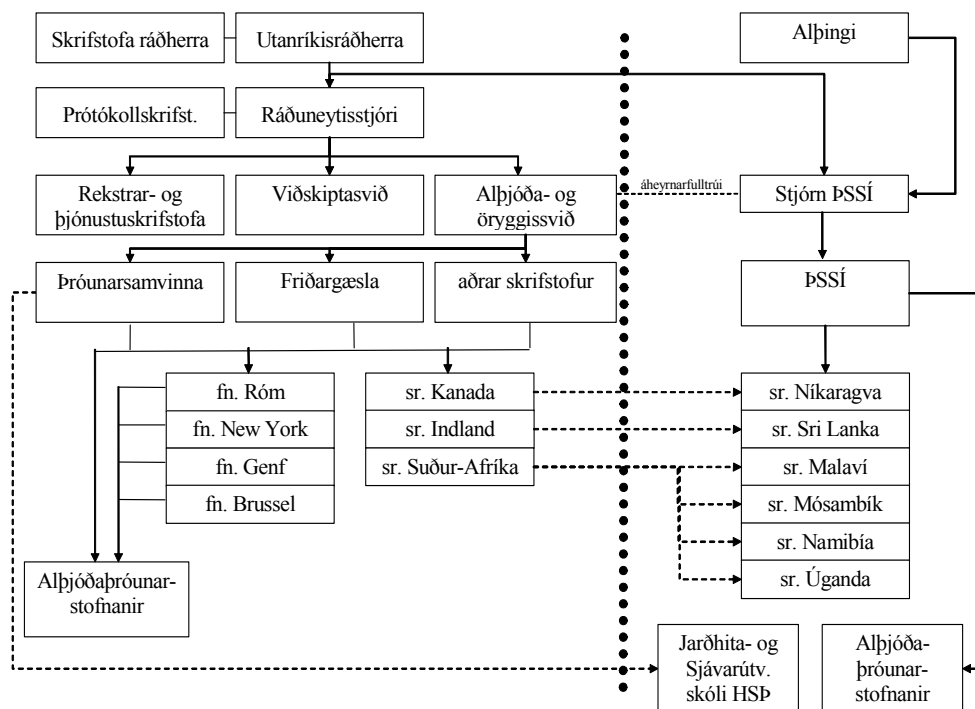
Í apríl 2005 lagði utanríkisráðherra fram Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu á Alþingi. Þar er dregin upp heildarsýn á þróunarsamvinnu Íslands og áherslur íslenskra stjórnvalda fram til ársins 2009 kynntar. Stefnumiðin byggjast á þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna sem voru samþykkt á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna haustið 2000 og eru nú almenn viðmið í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Stefnumiðin byggjast á fjórum stöðum: i) mannauði, jafnrétti og efnahagslegri þróun; ii) lýðræði, mannréttindi og stjórnarhari; iii) friði, öryggi og þróun; og iv) sjálfbærri þróun.

Stjórn ÞSSÍ samþykkti stefnu og verklag stofnunarinnar árið 2004. Í stefnunni eru ákvæði um almenn viðmið í störfum stofnunarinnar, hvernig standa skuli að vali samstarfslanda, hvernig þátttöku ÞSSÍ í samstarfi og samræmingu þróunaraðstoðar skuli háttad og um önnur verkefni stofnunarinnar samkvæmt lögum sem um hana gilda. Á árinu 2004 samþykkti stjórn ÞSSÍ einnig jafnréttisstefnu stofnunarinnar.

3.2 Skipulag þróunarsamvinnu Íslands.

Utanríkisráðuneytið fer með stefnumótun og er samræmingaraðili þróunarsamvinnu Íslands. Allar fjárveitingar sem eru ætlaðar beint til þróunarmála koma af fjárlagaliðum ráðuneytisins. Ráðuneytið hefur einnig fyrirvar með samstarfi Íslands við alþjóðastofnanir. Öll starfsemi Íslensku friðargæslunnar fer fram á vegum utanríkisráðuneytisins, auk samstarfs við frjáls félagasamtök, aðallega vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar. Jarðhitaskóli og Sjávarútvegsskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna eru fjármagnaðir af fjárlagaliðum utanríkisráðuneytisins. Skólarnir eru því verkefni á vegum þess, en starfsemi þeirra er útvistuð, annars vegar hjá Orkustofnun og hins vegar hjá Hafrannsóknastofnuninni.

ÞSSÍ, í umboði utanríkisráðherra, fer með framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfi við stjórnvöld í þeim löndum sem sérstaklega hafa verið valin til samstarfs og gilda um það tvíhliða milliríkjasamningar við hlutaðeigandi lönd. ÞSSÍ vinnur að eigin verkefnum og í samstarfi við frjáls félagasamtök innan þess ramma sem lög um stofnunina kveða á um. ÞSSÍ styrkir einnig félagasamtök í einstaka tilfellum vegna verkefna utan samstarfslandanna, jafnframt því að vera heimilt að taka þátt í fjölþjóðlegu samstarfi.

Núverandi fyrirkomulag.

Umdæmisskrifstofur ÞSSÍ í samstarfslöndunum voru gerðar að sendiráðum árið 2004. Sú breyting var gerð vegna þess nýja umhverfis sem nú ríkir í þróunarsamvinnu og lýst er hér að framan. Þessi sendiráð eru að öllu leyti mönnuð starfsmönnum ÞSSÍ og lúta því stjórn framkvæmdastjóra stofnunarinnar. Umdæmisstjórar ÞSSÍ hafa daglegt fyrirsva og gegna stöðu yfirmanns sendiráðsins, en sendiherrar sitja í Kanada, Indlandi og Suður-Afríku (sbr. skipurit). Samkomulag er í gildi milli utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ um starfsemi sendiráðanna sem m.a. kveður á um hvernig haga skuli málarekstri sem fellur undir verkefnið utanríkisþjónustunnar.

3.2.1 Tvíhliða þróunarsamvinna á vegum ÞSSÍ.

Samstarfslönd Íslands eru sex, Malaví, Mósambík, Namibía, Nikaragva, Srí Lanka og Úganda. Samkvæmt stefnu og verklagi ÞSSÍ er áhersla lögð á að vinna gegn fátækt í samræmi við þúsaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Almenn viðmið ÞSSÍ eru efnahagsmál, umhverfisvernd, jafnréttismál og stuðningur við grasrotarstarf og lýðræðisþróun. Málaflokkarnir sem lögð er áhersla á eru fiskimál, menntun, heilsugæsla, félagsleg verkefni, orkumál og nýverið hófst verkefni á sviði vatns- og fráveitumála í Malaví. Framlög til ÞSSÍ hafa stórauðist á undanförunum árum og nema fjárveitingar til stofnunarinnar 1,2 milljörðum kr. í fjárlögum 2007, sem er 38% af heildarfjárveitingum til málaflokksins. Starfsmenn á skrifstofu ÞSSÍ í Reykjavík eru átta, og á vettvangi starfa 19 Íslendingar auk fjölmargra staðarráðinna starfsmanna. Meginþorri starfsmanna ÞSSÍ er skammtímaráðinn.

Tvívegis hafa verið unnar skýrslur óháðra aðila um þróunarsamvinnu Íslands fyrir utan-rikisráðherra. Hin fyrri var lögð fram árið 1997,³ og lagði hún megináherslu á starfsemi ÞSSÍ. Hin síðari var lögð fram árið 2003,⁴ og fjallaði hún um þróunarsamvinnuna í heild sinni, þ.e. bæði störf ÞSSÍ og þátttöku Íslands í fjölþjóðlegu starfi. Í síðari skýrslunni kom fram að ÞSSÍ hafði brugðist við þeim athugasemdum og umbótatillögum sem fram komu í fyrri skýrslunni, m.a. hafi verklagi stofnunarinnar almennt verið komið í fastari skorður en áður m.t.t. framkvæmdar og árangursmats á verkefnum stofnunarinnar.

ÞSSÍ starfar fyrst og fremst á grundvelli svokallaðrar verkefnaálgunar, þ.e. stofnunin sjálf framkvæmir afmörkuð verkefni sem hafa skilgreind markmið og tímalengd. Lögin um ÞSSÍ setja stofnuninni þröngan ramma hvað varðar samstarf við aðra og hvaða aðferðum skuli fylgt við verkefnaframkvæmd. Þannig kveður 4. gr. laganna á um að ÞSSÍ skuli ætíð hafa yfirstjórn með verkefnum á hennar vegum. Þetta þýðir að mjög þröngt er um vik fyrir stofnunina að þróa nýjar leiðir í samstarfi við aðrar stofnanir og félagsamtök. Nágrannalönd Íslands hafa í auknum mæli snúið sér að þróunaraðstoð þar sem framkvæmd verkefna er útvistuð, t.d. með útboðum til sérfræðifyrirtækja. Með því er dregið úr óhagræði og yfirbyggingu stjórnsýslunnar, og henni fyrst og fremst falið eftirlitshlutverk, í stað þess að sjá bæði um framkvæmd og reglulegt eftirlit.

ÞSSÍ starfar samkvæmt skýrum verklagsreglum sem byggjast á alþjóðlegum viðmiðum. Í reglunum felst m.a. að öll verkefni stofnunarinnar eru metin reglulega og óháðar úttektir eru gerðar á öllum verkefnum hennar áður en þeim lýkur. Þetta verklag er til fyrirmyndar. Eftir sem áður er stofnunin bæði undirbúnings-, framkvæmda- og eftirlitsaðili þeirra verkefna sem hún styður. Þetta skýrist að hluta af þeim kröfum og takmörkunum sem löggjöfin setur, en vekur jafnframt áleitnar spurningar um ábyrgð í opinberum rekstri og hvort rétt sé að löggjöf feli í sér að opinber stofnun hafi eftirlit með framkvæmd á eigin vegum.

Önnur gjafaríki hafa í auknum mæli fært aðstoð sína frá stuðningi við einstök verkefni, og veitt framlög til heilla málaflokka, þar sem heildarstefna og áherslur móttökulandsins liggja til grundvallar. Þessi aðferð er kölluð geiranálgun þegar hún takmarkast við einn tiltekinn geira, eða fjárlagastuðningur þegar framlög renna til ríkissjóðs móttökuríkisins. Gildandi lög setja ÞSSÍ mjög þröngar skorður til að vinna að verkefnum með þessum hætti.

3.2.2 Fjölþjóðleg þróunarsamvinna.

Þátttaka Íslands í fjölþjóðlegu þróunarsamstarfi er mikilvægur þáttur í starfi Íslands á alþjóðavettvangi. Í sumum tilfellum er Ísland skuldbundið til að veita framlög vegna aðildar að alþjóðastofnunum og í öðrum tilfellum er um að ræða valfrjáls framlög til tiltekinnar verkefna. Helsta markmið framlaga Íslands til alþjóðastofnana er að leita bestu og skilvirkustu leiða til að veita þróunarlöndum aðstoð, en einnig til að hafa áhrif á alþjóðavettvangi með virkri þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi. Fastanefndir Íslands hjá alþjóðastofnunum gegna mikilvægu hlutverki í þróunarsamvinnu Íslands. Þar ber að nefna fastanefndir hjá stofnunum Sameinuðu þjóðanna í New York, Genf, París og Róm, Alþjóðaviðskiptastofnuninni í Genf, Efnahags- og framfarastofnuninni í París (OECD) og Öryggissamvinnustofnun Evrópu (ÖSE) í Vínarborg.

³ Jónas H. Haralz (1997). Um þróunarsamvinnu Íslands.

⁴ Hermann Örn Ingólfsson og Jónas H. Haralz (2003). Ísland og þróunarlöndin – Álitsgerð um þróunarsamvinnu Íslands og þátttöku í starfi alþjóðastofnana.

Í fyrrnefndri álitargerð um þróunarsamvinnu Íslands frá 2003 kom fram að utanríkisráðuneytið hafi ekki sinnt málefnum fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu með markvissum hætti. Til dæmis var á það bent að þrátt fyrir að Ísland hafi ávallt lagt áherslu á virka þátttöku í starfi Sameinuðu þjóðanna hafi þróunarmál verið vanrækt í því sambandi.

Í álitargerðinni var lagt til að þátttaka Íslands í starfi alþjóðastofnana byggist á þremur meginatriðum:

- Aðstoð við alþjóðastofnanir sé samræmd utanríkisstefnu landsins. Annars vegar taki Ísland þátt í þeim stofnunum þar sem beinir hagsmunir landsins skipta máli, en hins vegar í þeim stofnunum sem best eru taldar þjóna þeim markmiðum sem Íslendingar bera fyrir brjósti á alþjóðavettvangi.
- Leitast sé við að ná gagnkvæmum stuðningi á milli tvíhliða þróunaraðstoðar landsins og þeirra alþjóðastofnana sem Ísland styður. Í stað þess að tvíhliða og marghliða aðstoð séu með öllu aðskildar, eins og verið hefur, sé reynt að ná samlegðaráhrifum þar sem þekking og reynsla nýtist á báða bóga. Forsendur þess að þetta fyrirkomulag skili árangri felist í skipulagsbreytingum á þróunarsamvinnunni.
- Nægilegt bolmagn og þekking sé til staðar í stjórnslu landsins, umfram allt í utanríkisráðuneytinu, til þess að sinna þeim alþjóðastofnunum sem landið er aðili að. Unnt sé að leggja mat á stefnu og störf einstakra stofnana og byggja á þeim grunni ákvarðanir um fjárframlög til þeirra og tengslin við þær. Jafnframt mætti einkum styrkja tengslin við þær alþjóðastofnanir þar sem helst er að sækja þá þekkingu sem nýst getur íslenskri þróunaraðstoð.

Á síðustu þremur árum hefur orðið veruleg breyting á meðferð fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins. Stjórnvöld hafa markað þá stefnu að þátttaka í fjölþjóðlegu samstarfi dreifist ekki á of margar stofnanir. Í stað þess að dreifa kröftunum of mikið hefur stuðningur við verkefni lykilstofnana á borð við UNICEF, WFP, FAO og Alþjóðabankann verið aukinn verulega. Þá hefur stuðningur við smærri sjóði verið aukinn þar sem slíkt fellur vel að áherslum og stefnu Íslands í þróunarsamvinnu og er stóraukning framlaga til UNIFEM dæmi um slíkan stuðning. Aukin þátttaka Íslands í þróunarsamvinnu á fjölþjóðlegum grundvelli felst bæði í aukningu framlaga og í eflingu málefnavinnu og stefnumótunar alþjóðastofnana. Skýrasta dæmið um slíkt var formennska Íslands í kjördæmi Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna í stjórn Alþjóðabankans frá 2003 til 2006 og fram undan er seta Íslands í stjórn UNDP á árinu 2008. Í utanríkisráðuneytinu eru 3,5 stöðugildi starfsmanna sem starfa við fjölþjóðlega þróunarsamvinnu.

3.2.3 Friðaraðgerðir og endurreisnarstörf.

Starfsemi á vegum Íslensku friðargæslunnar hófst árið 2001 en var endurskoðuð haustið 2006 og ný markmið sett í ljósi þeirrar þekkingar og reynslu sem skapast hefur á starfstímanum. Samkvæmt núverandi stefnu er áhersla lögð á fjóra málaflokka; löggæslu og réttarfar, flugmál og flugvallarstjórnun, upplýsingamál og fjölmiðlun og heilbrigði og heilsuvernd. Íslenska friðargæslan starfar um þessar mundir í sex löndum, þ.e. Afganistan, Srí Lanka, Írak, Líbanon, Bosníu og Serbíu. Í utanríkisráðuneytinu starfa tveir starfsmenn við Íslensku friðargæsluna og tæplega 30 á vettvangi.

Friðargæsla og þróunaraðstoð með langtímaefnahagsuppbyggingu í huga eru náskyld. Einn helsti vandi stríðshrjáðra landa er að viðhalda friði. Í um helmingi þeirra landa þar sem friður hefur komist á hefjast vopnuð átök á nýjan leik innan fimm ára. Í meira en áratug hefur umræða á alþjóðavettvangi snúist um það hvernig brúa megi þá gjá sem hefur verið milli

fríðargæslu annars vegar og þróunaraðstoðar hins vegar. Ef íbúar lands sjá ekki árangur af fríðarferli með bættum lífskjörum eru yfirgnæfandi líkur á að ófriður skapist á nýjan leik.

Það skref Íslendinga að nýta borgaralega starfsmenn í fríðargæsluverkefnum sem tekið var á tíunda áratugnum var því að mörgu leyti frumkvöðlastarf sem mikilvægt er að byggja á í framtíðinni. Segja mætti að fríðargæsla og þróunaraðstoð væru tveir fjarlægir pólar, á þeim fyrrnefnda væru t.d. hernaðarleg fríðargæsluverkefni á vegum NATO og Sameinuðu þjóðanna, en á þeim síðarnefnda væru t.d. störf þróunarstofnana eins og UNDP, UNIFEM og Alþjóðabankans. Raunin er nú orðin sú að allir þessir aðilar hafa á síðustu árum eflt þann þátt í starfsemi sinni sem telst til enduruppbyggingar á ófriðarsvæðum. Þessi þróun, sem felur í sér að stofnanir sem sinna fríðargæslu og stofnanir sem sinna þróunaraðstoð færast nær hver annarri, er mjög jákvæð og gefur betri von um að friðarsamningar haldi og leiði til efnahagslegrar og félagslegrar framþróunar.

3.2.4 Samstarf við frjáls félagasamtök.

Frjáls félagasamtök á Íslandi verða sífellt virkari þátttakendur á sviði neyðar- og mannúðaraðstoðar og þróunarsamvinnu. Félagasamtökin hafa hvatt stjórnvöld til að setja skýrari reglur um samstarf þeirra við utanríkisráðuneytið og ÞSSÍ. Mikilvægt er að móta stefnu á þessu sviði, er taki mið af heildarstefnu Íslands í þróunarsamvinnu og geri félagasamtökum kleift að nýta styrkleika sinn sem grasrótarsamtök sem geta unnið góð verk með tiltölulega litlum tilkostnaði.

Í nágrannalöndum okkar eru skýrar reglur um fjármögnun samstarfsverkefna sem horfa mætti til og hafa sum þeirra sett reglur um hlutfall af opinberri þróunaraðstoð sem fer um hendur frjálsra félagasamtaka. Nágrannalönd okkar hafa þar að auki mótað stefnuna þannig að framlög sem fara til frjálsra félagasamtaka eru álitin útfærsla á stefnu landanna í þróunarmálum og þar sem slíkt er talið hagkvæmt er félagasamtökum falin framkvæmd einstakra verkefna. Þannig mætti auka sveigjanleika þróunarsamvinnu Íslands.

Samkvæmt lögum um ÞSSÍ er gerð krafa um að fulltrúi ÞSSÍ sitji í stjórn allra samstarfsverkefna sem stofnunin fjármagnar. Þetta hamlar því að ÞSSÍ geti útvistað verkþætti til frjálsra félagasamtaka með þjónustusamningum.

Stuðningur utanríkisráðuneytisins við frjáls félagasamtök felst fyrst og fremst í aðstoð vegna neyðar- og mannúðarmála. Því er nær eingöngu um styrki að ræða sem oftast renna um hendur íslenskra samtaka til alþjóðasamtaka þeirra sem sinna framkvæmd aðstoðarinnar. Gerð verklagsreglna um neyðar- og mannúðaraðstoð er í undirbúningi í utanríkisráðuneytinu.

3.2.5 Samstarf við einkaaðila og viðskiptalífð.

Viðskiptalífð hefur fyrst og fremst þrenns konar aðkomu að þróunarmálum. Í fyrsta lagi sem fjárhagslegur bakhjarl félagasamtaka eða stofnana sem sinna þróunarsamvinnu. Í öðru lagi sem framkvæmdaraðili verkefna á vegum samtaka eða stofnana og í þriðja lagi sem fjárfestir og beinn þátttakandi í efnahagslegri þróun fátækra landa á eigin forsendum.

Íslenskt viðskiptalíf og einkaaðilar hafa á undanförunum árum aukið verulega framlög til samtaka og stofnana á sviði þróunarmála. Til að hlúa enn frekar að fjáröflun félagasamtaka kemur til álita að skoða skattalöggjöfina með það í huga að hvetja einkaaðila til að leggja félagasamtökum lið, en slíkt fyrirkomulag er vel þekkt t.d. í nágrannalöndum okkar og í Bandaríkjunum.

Á hinn bóginn er hlutverk einkageirans sem framkvæmdaraðila þróunarsamvinnu enn að mestu óþlæggður akur, en sú leið hefur í auknum mæli verið farin af öðrum ríkjum sem veita

þróunaraðstoð. Markmið þess að leita til fyrirtækja og sjálfstæðra ráðgjafa er fyrst og fremst að auka skilvirkni í verkefnaframkvæmd og til að aðskilja framkvæmda- og eftirlitsþátt þróunarverkefna.

ÞSSÍ hefur gert samstarfssamninga við fjölmörg fyrirtæki og stofnanir. Þeim samningum er yfirleitt þannig háttáð að einstakir starfsmenn fá leyfi vinnuveitandans til að ráða sig tímabundið í vinnu hjá ÞSSÍ. Fyrir vikið geta stofnanirnar eða fyrirtækin ekki nýtt þekkingu lánaðra starfsmanna sér til framdráttar við alþjóðleg útboð því að hvergi kemur fram að þeir séu starfsmenn fyrirtækjanna.

Starfsmenn ÞSSÍ í þróunarlöndum njóta skattfrelsis líkt og starfsmenn alþjóðastofnana. Því er launakostnaður þeirra minni en starfsmanna fyrirtækja og einkaaðila. Þess vegna getur útvistun verkefna verið dýrari fyrir ÞSSÍ en að framkvæma verkin í eigin nafni.

Starfsemi íslenskra fyrirtækja í þróunarlöndum hefur farið vaxandi. Eitt af hlutverkum utanríkisþjónustunnar er að veita fyrirtækjum aðstoð og stuðning á fjarlægum slóðum. Þótt ekki tíðkist lengur að skilyrða þróunaraðstoð verktöku fyrirtækja gjafaríkis er með ýmsum hætti hægt að tengja saman íslenskan útrásarvilja og nýsköpun við þörf þróunarlandanna fyrir fjárfestingu og tækniþekkingu. Þennan þátt þarf að móta betur og tengja betur saman tvíhliða starf í þróunarlöndum og tækifæri á vettvangi alþjóðastofnana. Fulltrúar viðskiptalífsins hafa kallað eftir meiri samhæfingu innan stjórnsýslunnar og að markmið og áherslur þróunarsamvinnunnar og viðskiptalífsins séu betur samstilltar.

3.2.6 Samstarf við fræðasamfélagið.

Áhugi fræðasamfélagsins á málefnum þróunarlanda hefur aukist á undanförunum árum. Eru nú námsbrautir í þróunarfræðum við bæði Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri, auk þess sem fjöldi fræðimanna sem láta málefnið til sín taka fer vaxandi. ÞSSÍ hefur gert samstarfssamninga við fjóra háskóla, HÍ, HA, HR og KHÍ. Samningarnir kveða á um samstarf og aðgengi að fræðimönnum til rannsókna og til að vinna úttektir og skýrslur. Það rannsókna- og fræðastarf sem felst í slíku samstarfi er mikilvægur stuðningur við undirbúning verkefna og er auk þess liður í skipulagðri upplýsinga- og kynningarstarfsemi á þróunarmálum. ÞSSÍ hefur fjármagnað stöðu lektors í mannfræði þróunar við HÍ auk þess að veita árlega styrki til lokaverkefna á háskólastigi sem tengjast starfsemi stofnunarinnar.

Nú eru til skoðunar hugmyndir um stofnun rannsóknarseturs á sviði utanríkis- og öryggismála. Meðal hugmynda er að setrið fjalli um utanríkismál í víðum skilningi, þ.m.t. þætti á borð við öryggismál, samgöngur, umhverfisöryggi, fólksflutninga og þróunarmál. Þessi nálgun fellur að þeirri þróun sem fjallað er um í upphafi þessarar skýrslu, þ.e. að farsælast sé að fylgja utanríkisstefnu með heildarsýn á málaflokkinn í huga.

3.3 Mannauður og boðleiðir.

Mikilvægt er að byggja upp og viðhalda þekkingu á þróunarmálum innan stjórnsýslunnar. Mikil fagþekking hefur skapast hjá ÞSSÍ á aldarfjórðungi og á síðustu árum hefur þekking á málaflokknum eflst stórlega innan utanríkisráðuneytisins. Vegna núverandi aðskilnaðar er erfðara að samnýta þekkingu á tvíhliða starfi ÞSSÍ vegna fyrirsvars Íslands hjá alþjóðastofnunum, og sú aukna ábyrgð sem Ísland hefur tekist á hendur í fjölþjóðlegu samstarfi nýtist síður í tvíhliða starfi ÞSSÍ. Haldi þróunarsamvinnan áfram að vaxa með núverandi skipulagi getur það leitt til óhagkvæmni og vannýtttra tækifæra á alþjóðavettvangi.

Utanríkisráðuneytið fer með stefnumótun í þróunarsamvinnu og ÞSSÍ með framkvæmd tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum. Þessi hlutverk hafa skarast nokkuð á síðustu árum

og hætta er á að þau skarist enn frekar í framtíðinni. Báðir aðilar starfa með frjálsum félagasamtökum og með viðskiptalífínu og utanríkisráðuneytið fer með framkvæmd friðargæsluverkefna sem sum hver líkjast þeim þróunarverkefnum sem ÞSSÍ vinnur að. ÞSSÍ er heimilt að starfa með alþjóðaðróunarstofnunum, en utanríkisráðuneytið hefur fyrirvar í málefnum þeirra og starfar með þeim eins og fyrr er lýst. Fyrirkomulag sem þetta er flókið, ekki eingöngu fyrir starfsmenn utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ heldur ekki síður fyrir samstarfsaðilana, þ.e. móttökuríkin, alþjóðastofnanir, frjáls félagasamtök og viðskiptalífið.

3.4 Lög nr. 43/1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands.

Núgildandi lög um ÞSSÍ eru um margt orðin úrelt og hamlar eðlilegum breytingum á aðferðafræði og framkvæmd þróunarsamvinnu. Ákvæði laganna sem gerir ráð fyrir að yfirstjórn verkefna skuli ætíð vera hjá stofnuninni hamlar möguleikum á útvistun verkefna, t.d. til einkaaðila, frjálsra félagasamtaka eða alþjóðastofnana. Með breytingu á þessu ákvæði mætti auka skilvirkni og draga úr umsýslukostnaði þar sem þeim aðilum er falin framkvæmd sem best eru til þess fallnir hverju sinni.

ÞSSÍ heyrir stjórnskipulega undir utanríkisráðherra. Í stjórn stofnunarinnar sitja sjö fulltrúar, sex eru kosnir hlutfallskosningu af Alþingi en einn er skipaður af utanríkisráðherra, sem jafnframt skipar formann stjórnarinnar úr hópi stjórnarmanna. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um hlutverk stjórnarinnar. Ákvæði þess efnis er hins vegar að finna í reglugerð um ÞSSÍ frá 1998 þar sem segir að stjórnin sé utanríkisráðherra til ráðgjafar um stefnu Íslands í þróunarmálum og að hún hafi yfirumsjón með málefnum stofnunarinnar í umboði ráðherra. Þetta fyrirkomulag felur í sér að óljóst er hvar ábyrgð á rekstri stofnunarinnar liggur þar sem stjórnin sækir umboð sitt bæði til Alþingis og utanríkisráðherra. Til að koma í veg fyrir þessa óvissu er æskilegt að endurskoðað fyrirkomulag kveði skýrt á um fulla ábyrgð utanríkisráðherra á allri þróunarsamvinnu Íslands.

Þetta fæli í sér að stjórn ÞSSÍ yrði lögð niður í núverandi mynd. Þess í stað yrði skapaður vettvangur til aukinnar umfjöllunar Alþingis um þróunarsamvinnu Íslands í heild sinni. Jafnframt yrði sett á fót þróunarsamvinnuráð, m.a. skipað fulltrúum Alþingis, sem yrði utanríkisráðherra til ráðgjafar um stefnu og áherslur Íslands í þróunarmálum, svipað því sem þekkist í nágrannalöndum Íslands. Þróunarmál hafa fallið í skugga fyrir umdeildari utanríkismálum þegar reglubundnar skýrslur utanríkisráðherra eru ræddar á Alþingi. Því mætti til dæmis gera ráð fyrir að utanríkisráðherra gæfi Alþingi árlega sérstaka skýrslu um þróunarmál og gerði utanríkismálanefnd með reglubundnum hætti grein fyrir þróunarsamvinnu. Einnig kæmi til álita að fjárlaganefnd Alþingis fylgdist reglulega með ráðstöfun fjárveitinga til þróunarmála.

3.5 Niðurstöður.

- Þróunarmál eru mikilvægur þáttur utanríkismála. Framtíðarskipulag þróunarsamvinnunnar þarf að gera stjórnvöldum kleift að framfylgja þeim samþykktum og yfirlýsingum sem Ísland er aðili að á alþjóðavettvangi. Einnig þarf að tryggja að ákvarðanir í þróunarmálum séu ætíð í takt við utanríkisstefnu Íslands.
- Þróunarsamvinnu Íslands er sinnt af tveimur aðilum, utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ. Fyrirkomulagið felur í sér skörun á stefnumótun og framkvæmd sem leiðir til óhagkvæmni og vannýttra tækifæra á alþjóðavettvangi. Einfaldara skipulag og markvissara framkvæmdafyrirkomulag eykur líkur á að markmið og áherslur Íslands í alþjóðaðróunarsamvinnu nái fram að ganga og skili sér í markvissari og skilvirkari þróunaraðstoð.

- c. Hagkvæmast er að öll þróunarsamvinna sé á einni og sömu hendi innan íslensku stjórn-sýslunnar. Á þann hátt verður best tryggt að heildarstefnu Íslands í málaflokknum sé fylgt.
- d. Taka þarf af allan vafa um að ábyrgð á öllum þróunarmálum liggur hjá utanríkisráð-herra.
- e. Efla þarf atbeina Alþingis og umfjöllun á Alþingi um þróunarmál.
- f. Lög nr. 43/1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, eru um margt úrelt.
- g. Ný lög þurfa að taka mið af alþjóðlegu umhverfi þróunarsamvinnu og því skipulagi sem komið verður á. Æskilegt er að ný lög nái til allrar þróunarsamvinnu, þ.e. bæði tvíhliða og fjölþjóðlegs samstarfs. Löggin setji ekki of þröngar skorður hvað varðar aðferðir og áherslur, heldur skapi ramma fyrir þá stefnu sem stjórnvöld setja hverju sinni.
- h. Skapa þarf svigrúm til að beita hverjum þeim aðferðum sem líklegast eru til að skila árangri hverju sinni. Nýr lagarammi þarf að skapa grundvöll fyrir aukið samstarf við félagasamtök og gera mögulegt að verkefnaframkvæmd sé útvistuð.
- i. Umdæmisskrifstofur ÞSSÍ í samstarfslöndunum voru gerðar að sendiráðum árið 2004. Þetta fyrirkomulag hefur stórbætt starfsumhverfi starfsmanna ÞSSÍ og fært störf ÞSSÍ á vettvangi nær umfjöllun um utanríkismál í utanríkisráðuneytinu. Reynslan af breyt-ingunni er því jákvæð. Á hinn bóginn felur þetta skipulag í sér óljósa verkaskiptingu og vekur upp spurningar um fyrirsvar vegna sendiráðanna.
- j. Samstarf við frjáls félagasamtök, viðskiptalífið, háskóla og fræðimenn mun eflast enn frekar með auknum framlögum til þróunarmála. Skilvirkast og hagkvæmast er að allt samstarf við þess aðila sé á einum stað innan stjórnsýslunnar.
- k. Sú þekking á þróunarsamvinnu og málefnum þróunarlanda sem hefur byggst upp innan ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins er mikilvæg til að framfylgja utanríkisstefnu Íslands, ekki síst í því breytta umhverfi í utanríkismálum sem nú blasir við. Mikilvægt er að nýta mannauðinn enn betur en nú er gert. Með því að samnýta þekkinguna næst hagræðing og kraftar starfsmanna koma enn betur að gagni með heildarstefnu Íslands í mála-flokknum að leiðarljósi. Jafnframt bjóðast nýir og fjölbreyttari möguleikar í starfs-framvindu, þ.e. bæði á vettvangi tvíhliða og fjölþjóðlegs samstarfs.

4. Leiðir til úrbóta.

Tvær leiðir koma helst til álita:

- *Leið 1* felur í sér fullan samruna þeirrar starfsemi sem fer fram hjá ÞSSÍ og utan-ríkisráðuneytinu innan ráðuneytisins líkt og gert hefur verið t.d. í Danmörku, Finnlandi og Írlandi.
- *Leið 2* felur í sér að ÞSSÍ verði haldið sem aðgreindri stofnun en hlutverk hennar og starfssvið verði betur skilgreint en nú er gert. Færa þyrfti stofnunina eins nálægt utanríkisráðuneytinu og mögulegt er til að tryggja að heildarstefnu Íslands sé framfylgt, án þess þó að til samruna komi. Þetta fyrirkomulag líkist einna helst því skipulagi sem nú er við lýði í Nýja-Sjálandi og Lúxemborg.

Þriðji möguleikinn, að færa alla þróunarsamvinnu til ÞSSÍ, þar með talið fjölþjóðlega þróunarsamvinnu og friðargæslu, var skoðaður, en ekki talinn fýsilegur kostur. Með því að færa alla meðferð þróunarmála frá utanríkisráðuneytinu væri ein meginstoð utanríkisstefnunnar skilin frá öðrum utanríkismálum.

Þegar litið er til nágrannalandanna, auk valinna OECD-landa, má sjá að þróunarsamvinna er alls staðar talinn órjúfanlegur hluti af utanríkisstefnu þeirra. Í Danmörku, Finnlandi, Ír-

landi og Hollandi eru þróunarmál að öllu leyti í höndum utanríkisráðuneytanna. Í öðrum tilfellum er þróunarsamvinna framkvæmd af stofnunum sem starfa innan eða í nánum tengslum við utanríkisráðuneytin. Í Svíþjóð starfar sjálfstæð stofnun sem sinnir tvíhliða aðstoð og jafnframt fjölþjóðlegu samstarfi ásamt utanríkisráðuneytinu. Í Lúxemborg er sérstök stofnun sem sér um framkvæmd tvíhliða aðstoðarinnar og á Nýja-Sjálandi er starfandi hálfsjálfstæð stofnun sem heyrir beint undir ráðuneytið og sinnir bæði tvíhliða og hluta fjölþjóðlega samstarfsins. Í Noregi var meðferð tvíhliða þróunarsamvinnu nýlega sameinuð störfum utanríkisráðuneytisins, en sérstök stofnun sér um úttektir og samstarf við félagasamtök. Engin þessara landa hafa stjórnarfyrikomulag líkt því sem er í gildi á Íslandi, en algengt er að fagråd eða stjórnir gegni ráðgjafarhlutverki við stefnumótun og útfærslu þróunarverkefna.

4.1 Leið 1: Fullur samruni ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins.

Leið 1 gerir ráð fyrir fullum samruna á starfsemi ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins í þróunarmálum innan ráðuneytisins. ÞSSÍ yrði hluti af Þróunarsamvinnusviði ráðuneytisins. Nafni stofnunarinnar, ICEIDA, yrði eftir sem áður haldið óbreyttu sem eins konar vörumerki tvíhliða íslenskrar þróunarsamvinnu, sérstaklega í samstarfslöndunum, eins og þekktist t.a.m. í Danmörku. Með þessari tillögu sameinast báðar stoðir íslenskrar þróunarsamvinnu og mynda eina sterka heild.

4.1.1 Skipurit.

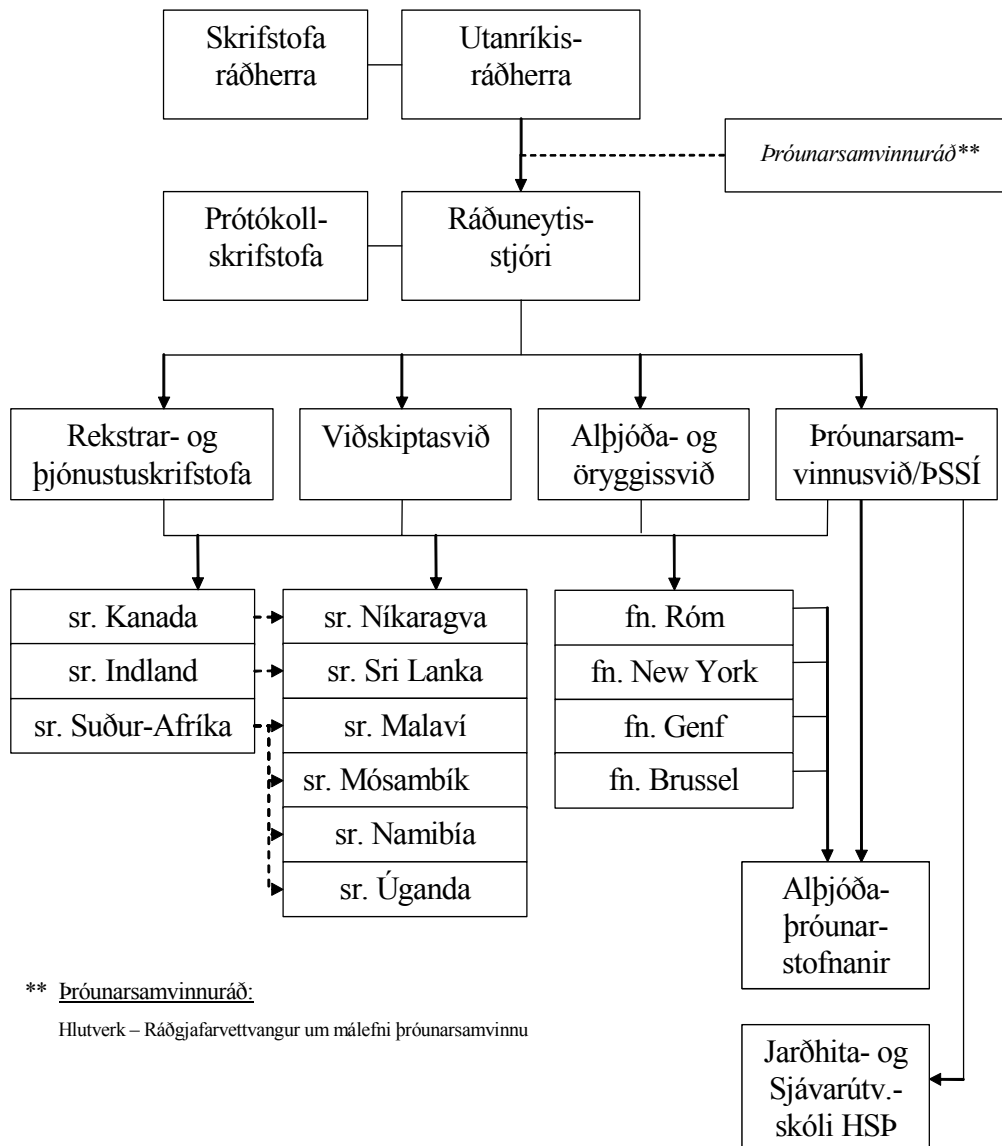
Þessi tillaga gerir ráð fyrir sérstöku Þróunarsamvinnusviði innan utanríkisráðuneytisins, jafnhliða Viðskiptasviði, Alþjóða- og öryggissviði og Rekstrar- og þjónustuskrifstofu, og myndar fjórðu stoðina í skipuriti ráðuneytisins. Í stað þingkjörinnar stjórnar ÞSSÍ verði sett á fót þróunarsamvinnuråd sem m.a. yrði skipað fulltrúum Alþingis, félagasamtaka, viðskiptalífs og fræðistofnana. Ráðið yrði ráðgjafarvettvangur um stefnu og áherslur Íslands í þróunarmálum.

4.1.2 Kostir og gallar.

Kostir:

- Heildarsýn fæst á þróunarsamvinnuna sem eina af meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu.
- Utanríkisráðherra ber fulla ábyrgð á allri þróunarsamvinnu Íslands. Enginn vafi leikur á því hvar ábyrgð og skyldur liggja.
- Dregið úr óhagræði og tvíverknaði í rekstri og stjórnun. Hagræðingar- og samlegðaráhrif nást m.a. vegna starfsmannamála og mannauðsstjórnunar, upplýsinga- og kynningarmála, og vegna fjársýslu og bókhalds.
- Auðveldara verður að móta og framfylgja áherslum Íslands vegna alþjóðlegra skuldbindinga sem tengjast málefnum þróunarlanda.
- Þekking og reynsla á þróunarmálum sem byggst hefur upp hjá ÞSSÍ og utanríkisráðuneytinu samnýtist til heildstæðrar umfjöllunar um málaflokkinn. Meðferð tvíhliða samvinnu og þátttaka í fjölþjóðasamstarfi verður ekki aðskilin, heldur samvinnuð með heildarstefnu Íslands í huga. Með faglegri mannauðsstjórn nýtast kraftar starfsmanna enn betur en hingað til.

Leið 1 – fullur samruni ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins.



- f. Þar sem fyrirvar tvíhliða og fjölþjóðlegs samstarfs verður á einni hendi skapast aukin tækifæri til samstarfs við alþjóðastofnanir vegna framkvæmdar þróunarverkefna á vettvangi í samstarfslöndunum.
- g. Fyrirvar í málefnum sendiráðanna í samstarfslöndunum verður með skýrum hætti hjá utanríkisráðuneytinu. Hlutverk og staða allra sendiráða Íslands verður því hin sama. Helstu verkefni sendiráðanna í samstarfslöndunum verða eftir sem áður fyrst og fremst að sinna tvíhliða þróunarsamvinnu.

- h. Samstarf við frjáls félagasamtök verður einfaldara og skýrara. Heildarsýn næst á allt samstarf við félagasamtök, hvort heldur um er að ræða samstarf vegna þróunarverkefna eða vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar. Auðveldara verður að móta og fylgja heildarverklagsreglum um samstarf við félagasamtök. Hægt verður að hagræða og einfalda samstarf við viðskiptalífið, þar sem betri tenging næst milli tvíhliða samstarfs í þróunarlöndum og starfa utanríkisráðuneytisins á vettvangi alþjóðastofnana.

Gallar:

- Ákvarðanataka vegna tvíhliða verkefna gæti orðið seinvirkari en nú er.
- Erfiðara gæti reynst að viðhalda fagþekkingu á þróunarsamvinnu vegna flutningsskyldu starfsmanna utanríkisráðuneytisins.
- Hætta á að áherslur og verkefnaval þróunarsamvinnunnar taki tíðari breytingum vegna reglulegra breytinga á yfirstjórn ráðuneytisins.
- Auknar líkur á að skammtímasjónarmið, sem taka mið af stöðu alþjóðastjórn mála, ráði ferðinni í tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands í stað faglegra sjónarmiða.

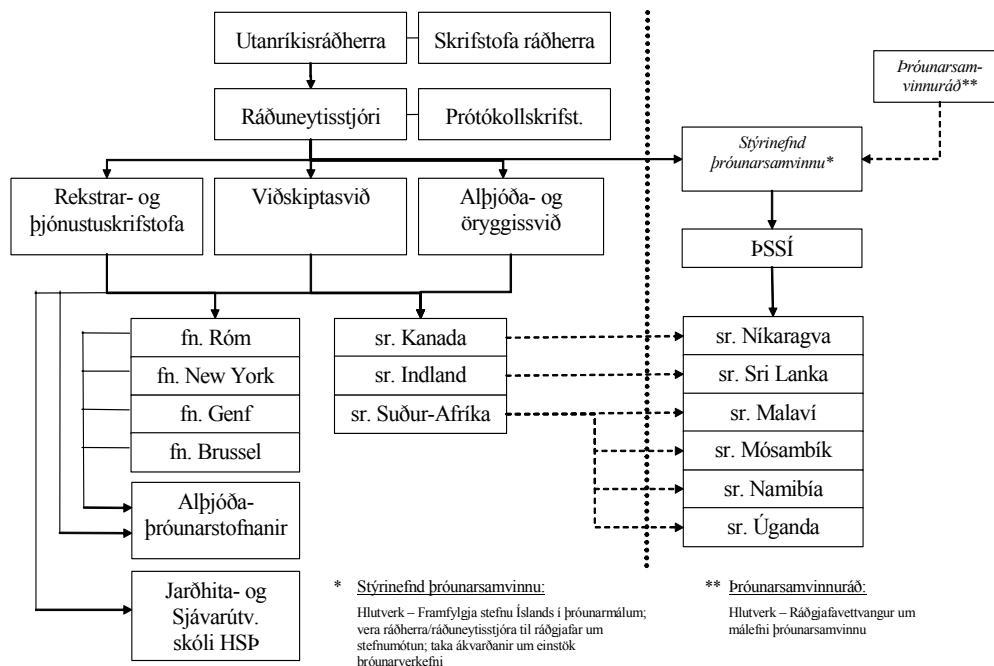
4.2 Leið 2: ÞSSÍ starfi sem sjálfstæð undirstofnun með skilgreint verksvið.

Leið 2 gerir ráð fyrir að ÞSSÍ starfi áfram sem undirstofnun, en í nánari tengslum við utanríkisráðuneytið en nú er og með skýrara verksvið. Með þessu skipulagi væri leitast við að nýta styrkleika ÞSSÍ sem framkvæmdastofnunar en koma í veg fyrir að verksvið og hlutverk ÞSSÍ skarist við hlutverk utanríkisráðuneytisins. Hlutverk ÞSSÍ fælist í framkvæmd tvíhliða aðstoðar í samstarfslöndunum og samstarfi við frjáls félagasamtök sem starfa að þróunarmálum. Öll stefnumótun yrði á hendi utanríkisráðuneytisins, auk alls samstarfs Íslands við alþjóðaþróunarstofnanir og samvinnu við frjáls félagasamtök vegna neyðar- og mannúðaraðstoðar. Samstarf við viðskiptalífið yrði á ábyrgð ráðuneytisins, en málum er varða verkefni ÞSSÍ yrði vísað til stofnunarinnar. Verkefni tengd friðaraðgerðum og enduruppbyggingarstarfi yrðu áfram á vegum ráðuneytisins í umsjá Íslensku friðargæslunnar.

4.2.1 Skipurit.

Leið 2 gerir ráð fyrir að í stað stjórnar ÞSSÍ verði sett á fót þróunarsamvinnuráð líkt og í Leið 1. Þessi leið fæli í sér að skerpa yrði boðleiðir og ábyrgð á milli ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins. Skipuð yrði stýrinesfnd þróunarsamvinnu. Hlutverk stýrinesfndarinnar yrði að framfylgja stefnu Íslands í þróunarmálum, annast stefnumótun og taka ákvarðanir um þróunarverkefni undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra og á ábyrgð ráðherra. Stýrinesfndin yrði skipuð tveimur fulltrúum utanríkisráðuneytisins og framkvæmdastjóra ÞSSÍ. Stýrinesfndin hefði það meginhlutverk að tryggja að þróunaraðstoð Íslands væri ætíð í samræmi við stefnu stjórnvalda í málaflokknum og taka ákvarðanir um einstök þróunarverkefni. Jafnframt þyrfti að tryggja að sendiráðin í samstarfslöndunum væru í nánari tengslum við utanríkisráðuneytið en raunin er í dag og auka þyrfti samstarf starfsmanna ráðuneytisins og starfsmanna ÞSSÍ. Þekkingu starfsmanna þyrfti að samnýta eins og kostur er, til dæmis með vistaskiptum og sameiginlegri þjálfun starfsmanna. Bæta þyrfti samskipti og upplýsingaflæði á milli ráðuneytisins og ÞSSÍ.

Leið 2 – Aðgreint skipulag, skýr verkaskipting.



4.2.2 Kostir og gallar.

Kostir:

- Heildarsýn fæst á þróunarsamvinnuna sem eina af meginstoðum íslenskrar utánríkisstefnu.
- Utánríkisráðherra ber fulla ábyrgð á allri þróunarsamvinnu Íslands. Enginn vafi leikur á því hvar ábyrgð og skyldur gagnvart þróunarsamvinnunni liggja.
- Auðveldara verður að móta og framfylgja áherslum Íslands vegna alþjóðlegra skuldbindinga sem tengjast málefnum þróunarlanda.
- ÞSSÍ starfar áfram að framkvæmd þróunarverkefna líkt og verið hefur hingað til. Starfsemi ÞSSÍ er smærri í sniðum samanborið við fullan samruna sem getur einfaldað ákvarðanatöku og stýtt boðleiðir við framkvæmd verkefna.
- Einfaldara verður að byggja upp og viðhalda fagþekkingu á þróunarmálum innan ÞSSÍ.

Gallar:

- Rekstur og stjórnun þróunarsamvinnunnar verður bæði hjá utánríkisráðuneytinu og ÞSSÍ sem felur í sér óhagræði og meiri kostnað.
- Þekking og reynsla á þróunarmálum sem byggst hefur upp hjá ÞSSÍ og utánríkisráðuneytinu nýtist ekki til heildstæðrar umfjöllunar um málaflokkinn, nema komið sé á sérstöku fyrirkomulagi til að samnýta starfskrafta.

- c. Samstarf ÞSSÍ við alþjóðastofnanir vegna þróunarverkefna á vettvangi krefst aðkomu utanríkisráðuneytisins til að tryggja að unnið sé samkvæmt áherslum Íslands í fjölþjóðlegu samstarfi.
- d. Óvissa getur ríkt um stöðu og hlutverk sendiráða Íslands í samstarfslöndunum þar sem þau verða mönnum starfsmönnum ÞSSÍ og heyra því bæði undir framkvæmdastjóra stofnunarinnar og utanríkisráðuneytið eins og nú er.
- e. Samstarf við frjáls félagasamtök verður bæði á hendi utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ sem hefur í för með sér óhagræði, ekki síst fyrir félagasamtökin.
- f. Samstarf við viðskiptalífið verður bæði á hendi utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ. Tenging milli tvíhliða samstarfs í þróunarlöndum og starfa utanríkisráðuneytisins á vettvangi alþjóðastofnana krefst sérstakra aðgerða.

5. Tillaga um framtíðarfyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands.

Eins og fram kemur í þessari skýrslu hefur umhverfi þróunarsamvinnu tekið miklum breytingum á síðasta áratug. Að mörgu leyti hafa grundvallarforsendur þróunarsamvinnu breyst með alþjóðlegum samþykktum og skuldbindingum, en einnig hafa miklar framfarir orðið við framkvæmd þróunarverkefna. Íslendingar eru þátttakendur í þessari þróun, ekki síst vegna þeirra stórauðnaðs framlaga sem veitt hefur verið til málaflokksins á síðustu árum. Það kemur þó einnig glögg í ljós í þessari endurskoðun að umbóta er þörf á því skipulagi og þeirri löggjöf sem liggur til grundvallar þróunarsamvinnu íslenskra stjórnvalda. Óbreytt ástand er ekki valkostur. Skipulagi þróunarsamvinnunnar er nú þannig háttáð að við frekari aukningu framlaga er veruleg hætta á óþarfa yfirbyggingu og skörun í störfum utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ. Einnig er þörf á einfaldara skipulagi svo sá mannauður sem nú er til staðar í stjórnsýslunni nýtist enn betur til starfa Íslands á alþjóðavettvangi.

Stuttar boðleiðir og skilvirkni er styrkur íslenskrar stjórnsýslu. Leið 1 hefur ótvíræða kosti umfram Leið 2. Því er niðurstaða þessarar skýrslu að leggja til að Leið 1 verði valin. Verði skipulagi þróunarsamvinnunnar breytt samkvæmt því þarf að hafa nokkur atriði í huga:

- a. Sviðsstjóri Þróunarsamvinnusviðs beri faglega ábyrgð á ákvörðunum um þróunarverkefni og hafi yfirumsjón með fjármálum Þróunarsamvinnusviðs í umboði ráðherra.
- b. Sviðsstjóri Þróunarsamvinnusviðs hafi skýrt umboð til ákvarðanatöku um allan daglegan rekstur sviðsins, þ.m.t. vegna ráðstöfunar fjármuna til þróunarmála.
- c. Sendiráðin í samstarfslöndunum fái aukna ábyrgð, þ.m.t. umboð til að taka ákvarðanir um þróunaraðstoð upp að vissu marki. Þetta fyrirkomulag eykur skilvirkni stjórnsýslunnar, hefur hvetjandi áhrif á starfsframvindu og hefur reynst vel hjá nágrannaríkjum.
- d. Mannauðsstjórnun utanríkisþjónustunnar taki fullt tillit til þeirrar sérhæfingar sem störf að þróunarmálum krefjast, og störf á þeim vettvangi bjóði upp á sömu tækifæri til framvindu í starfi og önnur störf innan utanríkisþjónustunnar.
- e. Vanda þarf áætlanagerð allrar þróunarsamvinnunnar og huga vel að fjármálastjórn. Fjárlagaheimildir til þróunarmála séu því aðskildar öðrum rekstri utanríkisráðuneytisins. Hugsa þarf að endurskoðun á framsetningu fjárlaga vegna útgjalda til þróunarmála til að auka gegnsæi og gera Alþingi kleift að fá betri yfirsýn yfir málaflökkinn.

Viðauki I.***Viðmælendur.***

Ágústa Gísladóttir
Anna Jóhannsdóttir
Árni Helgason
Árni Magnússon

Auðbjörg Halldórsdóttir
Bergdís Ellertsdóttir
Berglind Ásgeirsdóttir
Björn Dagbjartsson
Drífa Hrönn Kristjánsdóttir
Engilbert Guðmundsson
Geir Gunnlaugsson
Geir Oddsson
Gísli Pálsson
Grétar Már Sigurðsson
Guðjón Magnússon

Guðrún Margrét Pálsdóttir
Haukur Már Haraldsson
Helga Þórolfsdóttir
Herbert Haraldsson
Hermann Ingólfsson
Hjálmar Jónsson
Ingvar Birgir Friðleifsson
Jóhann Pálsson
Jón Skaptason
Jónas H. Haralz
Jónas Þórisson
Jónína Einarsdóttir
Kristján Sturluson
Lárus Elíasson
Lilja Dóra Kolbeinsdóttir
Margrét Einarsdóttir
Marta Einarsdóttir
Nikulás Hannigan
Ólafur Egilsson
Petrína Ásgeirsdóttir
Ragnar B. Guðmundsson
Ragnar Guðmundsson
Ragnar Gunnarsson
Sigfríður Gunnlaugsdóttir
Sigfús Ólafsson

Umdæmisstjóri ÞSSÍ í Úganda
Skrifstofustjóri Íslensku friðargæslunnar
Umdæmisstjóri ÞSSÍ á Sri Lanka
Fv. stjórnarformaður ÞSSÍ og á forstöðumaður á
Fjárfestinga- og alþjóðasviði Glitnis
Sendiráðunautur utanríkisráðuneytinu
Sviðsstjóri Alþjóða- og öryggissviðs utanríkisráðuneytisins
Sviðsstjóri Viðskiptasviðs utanríkisráðuneytisins
Sendiherra og fv. framkvæmdastjóri ÞSSÍ
Verkefnisstjóri byggðaþróunarverkefnis ÞSSÍ í Úganda
Staðarhaldari Alþjóðabankans í Sierra Leone
Forstöðumaður Miðstöðvar heilsuverndar barna
Verkefnastjóri, ÞSSÍ
Umdæmisstjóri ÞSSÍ í Nígaragva
Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytinu
Framkvæmdastjóri á svæðisskrifstofu
Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar í Kaupmannahöfn
ABC barnaþorp
Stjórnarmaður í ÞSSÍ (S)
Sviðsstjóri alþjóðasviðs Rauða kross Íslands
Fv. starfsmaður UNDP og sjálfstætt starfandi ráðgjafi
Sendifulltrúi
Stjórnarmaður í ÞSSÍ (D)
Forstöðumaður Jarðhitaskóla Háskóla S.þ.
Umdæmisstjóri ÞSSÍ í Mósambík
Stjórnarmaður í ÞSSÍ (D)
Hagfræðingur
Framkvæmdastjóri Hjálparstarfs kirkjunnar
Dósent við mannfræðiskor Háskóla Íslands
Framkvæmdastjóri Rauða kross Íslands
Framkvæmdastjóri Enex
Verkefnisstjóri félagslegra verkefna ÞSSÍ í Úganda
Umdæmisstjóri ÞSSÍ í Malaví
Verkefnastjóri félagslegra verkefna í Mósambík
Skrifstofustjóri utanríkisráðuneytinu
Sendiherra
Framkvæmdastjóri Barnaheilla
Fv. starfsmaður UNESCO
Hagfræðingur
Samband íslenskra kristniboðssambanda
Verkefnastjóri félagslegra verkefna í Malaví
Stjórnarmaður í ÞSSÍ (VG)

Sighvatur Björgvinsson	Framkvæmdastjóri ÞSSÍ
Sigurður Helgason	Stjórnarformaður ÞSSÍ
Sigurður Þórðarson	Ríkisendurskoðandi
Sjöfn Vilhelmsdóttir	Framkvæmdastýra UNIFEM á Íslandi
Skafri Jónsson	Verðandi umdæmisstjóri ÞSSÍ í Malaví
Stefán Ingi Stefánsson	Framkvæmdastjóri UNICEF á Íslandi
Þórdís Sigurðardóttir	Skrifstofustjóri ÞSSÍ
Þórður Bjarni Guðjónsson	Skrifstofustjóri utanríkisráðuneytinu
Tumi Tómasson	Forstöðumaður Sjávarútvegsskóla Háskóla S.þ.
Ulla Magnússon	Framkvæmdastjóri SOS Barnaþorp
Vilhjálmur Wium	Umdæmisstjóri ÞSSÍ í Namibíu

Viðauki II.

Dagskrá málfings miðvikudaginn 17. janúar 2007 á Hótel Loftleiðum í sal 1.

08:30–09:00	Skráning og kaffi.
09:00–09:10	Málþing opnað. <i>Valgerður Sverrisdóttir, utanríkisráðherra.</i>
09:15–09:40	Skipulag, stefna og umfang þróunarsamvinnu Íslands. <i>Hermann Ingólfsson, sendifulltrúi.</i>
09:45–10:10	Starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar Íslands. <i>Sighvatur Björgvinsson, framkvæmdastjóri.</i>
10:10–10:40	Kaffi.
10:45–11:10	Straumar og stefnur í alþjóðaþróunarsamvinnu. <i>Engilbert Guðmundsson, staðarhaldari Alþjóðabankans í Sierra Leone.</i>
11:15–11:30	Þróunarsamvinna, heilsugæsla, aðskilið eða saman? <i>Guðjón Magnússon, framkvæmdastjóri á svæðisskrifstofu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar í Kaupmannahöfn.</i>
11:30–12:00	Umræður.
12:00–13:00	Hádegismatur. <i>Óskar Óskarsson, ráðgjafi hjá NORAD – reynsla Norðmanna.</i>
13:00–15:00	Umræðuhópar.
15:00–15:30	Kaffi.
15:30–17:30	Samantekt og kynning á umræðuefnum hópa. Almennar umræður.
17:30	Málþingi slitið. <i>Stjórnandi málfings: Þorsteinn Ingólfsson, sendiherra.</i>

Viðauki III.

Þátttakendur í málþingi.

Allyson MacDonald	Lárus Elíasson
Anna Hólmfríður Baldursdóttir	Lárus Ögmundsson
Anna Jóhannsdóttir	Lydía Geirsdóttir
Árni Magnússon	Magnús Diðrik Baldursson
Arnþór Þórðarson	María Skarphéðinsdóttir
Auðbjörg Halldórsdóttir	Nikulás Hannigan
Bergdís Ellertsdóttir	Oddur B. Björnsson
Berglind Ásgeirsdóttir	Ólafur Egilsson
Berglind Sigmarsdóttir	Ólafur G. Flóvens
Björn Dagbjartsson	Lárus Elíasson
Bryndís Hlöðversdóttir	Lárus Ögmundsson
Egill Heiðar Gíslason	Lydía Geirsdóttir
Einar Benediktsson	Magnús Diðrik Baldursson
Engilbert Guðmundsson	María Skarphéðinsdóttir
Geir Gunnlaugsson	Nikulás Hannigan
Geir Oddsson	Oddur B. Björnsson
Guðni Magnús Eiríksson	Ólafur Egilsson
Guðrún Guðmundsdóttir	Ólafur G. Flóvens
Guðrún Margrét Pálsdóttir	Petrína Ásgeirsdóttir
Gunnar Salvarsson	Ragnar B. Guðmundsson
Gunnhildur Guðbrandsdóttir	Ragnar Guðmundsson
Hannes Hauksson	Ragnar Gunnarsson
Haukur Már Haraldsson	Sigfús Ólafsson
Helga Barðadóttir	Sighvatur Björgvinsson
Helga Þórólfsdóttir	Sigrún Ólafsdóttir
Herbert Haraldsson	Sigurður Helgason
Hermann Ingólfsson	Sjöfn Vilhelmsdóttir
Hilmar Þór Hilmarsson	Stefán Jón Hafstein
Hjálmar Jónsson	Stefán Þórarinsson
Hugi Ólafsson	Þór Ásgeirsson
Ingvar Birgir Friðleifsson	Þór Clausen
Jón Ásbergsson	Þórdís Sigurðardóttir
Jón Erlingur Jónasson	Þórður Ásgeirsson
Jón Skaptason	Þórður Bjarni Guðjónsson
Jónas H Haralz	Þorkell Helgason
Jónas Þórisson	Þorsteinn Tómasson
Jónína Einarsdóttir	Tumi Tómasson
Kristín Ástgeirsdóttir	Ulla Magnússon
Kristján Sturluson	Vilhjálmur Egilsson
	Vilmundur Víðir Sigurðsson

Viðauki IV.***Stoðefni.***

Lög um ÞSSI 43/1981, Reglugerð 86/1998, Reglugerð 891/2005.

Samkomulag utanríkisráðuneytisins og ÞSSI um fyrirkomulag umdæmisskrifstofa.

Skýrsla til forsætisráðherra um framtíðarskipulag þróunarmála og greinargerð starfshóps ríkisstjórnarinnar um þróunaraðstoð frá 1992.

Um þróunarsamvinnu Íslands – álitgerð frá 1997 (Jónas H. Haralz).

Langtímaáætlun Þróunarsamvinnustofnunar Íslands 2000-2004.

Ísland og þróunarlöndin – álitgerð frá 2003 (Hermann Örn Ingólfsson og Jónas H. Haralz).

Viðskiptaþróun – úttekt á stöðu og starfsemi.

Ræða Valgerðar Sverrisdóttur, utanríkisráðherra um utanríkismál 16.11.06.

Þróunarsamvinna Íslands – stöðuskýrsla frá 2006.

Stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu 2005–2009.

Stefna og verklag ÞSSI frá 2005.

Stefna ÞSSI í jafnréttismálum frá 2005.

Ársskýrslur ÞSSI 2004 og 2005.

DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations

Netherlands (2006).

United Kingdom (2006).

Belgium (2005).

Germany (2005).

New Zealand (2005).

Sweden (2005).

Austria (2004).

Norway (2004).

Denmark (2003).

Ireland (2003).

Finland (2003).

Luxembourg (2003).

„A primer on Foreign Aid“ by Steven Radelet (2006)

Millennium Development Declaration:

Johannesburg Declaration:

Monterrey Consensus.

Paris Declaration on Aid Effectiveness.

DAC Guidelines and Reference Series

Managing Aid – Practices of DAC Member Countries.

Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery.

Viðauki V.

Opinber framlög til þróunarmála 2000–2006.

í milljónum króna	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*	2005*	áætlun 2006**
Tvíhliða aðstoð	425,2	648,3	646,3	752,9	934,0	928,7	1.501,3
Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ)	298,6	479,7	439,8	437,7	492,4	558,4	997,8
þar af: Malaví	80,8	170,3	143,7	149,7	159,6	139,0	253,6
Mósambík	91,9	127,9	97,9	78,4	86,9	98,1	174,2
Namibía	83,0	94,7	108,0	76,8	88,9	85,3	136,3
Úganda		35,5	43,6	73,2	85,4	101,0	157,7
Srí Lanka						19,1	78,3
Níkaragva						8,4	70,2
Annað	42,9	51,3	46,6	59,6	71,8	107,5	127,5
Enduruppbygging á ófriðarsvæðum	126,6	168,6	206,5	315,1	441,6	370,3	503,5
þar af: Ísl. friðarg. (Bosnía, Kósóvó, Srí Lanka, Afganistan)	110,3	166,9	205,4	301,8	330,5	291,3	493,5
Bosnía og Herzegóvína	16,3	1,7	1,1	4,4	3,4		
Írak (neyðaraðstoð undanskilin)				9,0	107,7	69,0	
Súdan						10,0	10,0
Fjölbjóðleg aðstoð	260,2	298,9	363,7	274,1	306,5	446,3	958,6
Sameinuðu þjóðirnar	39,0	66,1	60,0	76,0	59,9	169,4	607,6
þar af: FAO	7,3	10,1	11,4	8,3	4,5	1,7	3,3
FAO - Íslenskur styrktarsjóður						20,0	23,5
FAO - lán á sérfræðingi							5,0
UNDP	18,3	21,8	22,4	17,5	19,2	19,8	25,0
UNDP - Ungliðaverkefni						4,6	35,3
UNICEF	9,5	9,5	11,6	10,4	11,4	15,3	20,0
UNICEF - neyðaraðstoð						6,2	7,0
UNICEF - verkefni gegn barnahermennsku						4,5	5,0
UNICEF - menntaverkefni í Sierra Leone							30,0
UNIFEM	2,5	2,5	3,1	2,8	2,5	11,7	23,6
UNIFEM - réttindi kvenna í suðaustur-Evrópu						12,5	15,7
UNRWA	0,6	3,1	2,9	3,1	3,3	3,3	7,0
UNESCO				2,2	1,9	1,7	1,9
OCHA		3,1				3,1	3,8
OCHA - Neyðarsjóður (CERF)							28,1
UNFPA		1,0	1,1	1,0	1,0	3,0	7,5
UNFPA - baráttan gegn fistúlu						3,0	
UNHCR		11,0	6,0	4,4	4,1	5,8	7,5
WFP - Neyðaraðstoð	0,4	3,6	1,0	18,0	3,9	29,5	34,4
WFP - Börn styðja börn							220,0
UNVFT	0,4	0,4	0,5	0,4			2,0
WHO				7,0	6,2	6,4	5,7
WHO - mænuóttarverkefni						3,0	3,8
WHO - neyðaraðstoð							9,0
WHO - átak gegn útbreiðslu fuglaflensu							4,2
Þróunarsjóðir á sviði hafréttar og landgrunnsm.						12,3	7,0
IAEA - tæknisjóður						2,0	2,3
ILO				1,0	1,9		
Peacebuilding Fund							70,0

Frh.

Alþjóðabankinn	95,3	108,6	110,7	148,9	157,5	193,2	294,9
þar af: Alþjóðafarfarastofnunin (IDA)	95,3	95,0	95,0	145,0	145,0	145,0	205,4
Íslenskur ráðgjafasjóður		13,6	15,7	3,9	12,5	13,0	11,2
PROFISH						20,2	23,5
Víðskiptaumhverfi í smárikjum						15,0	15,0
Samstarf í orkumálum (ESMAP)							21,6
Skuldaniðurfelling þróunarrikja hjá IDA (MDRI)							9,8
Mannréttindasjóður							3,5
Átak gegn útbreiðslu fuglaflensu							4,9
Norræni þróunarsjóðurinn (NDF)	35,4	29,0	56,0	48,4	46,8	28,0	30,5
Niðurfelling skulda þróunarrikja (HIPC)	68,0	68,5	113,7		25,9	22,9	
Styrktarsjóður fyrir smáeyþróunarriki						14,0	8,1
Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF)	22,1	26,2	21,9				
Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)			0,9	0,9	0,9	3,8	3,5
Alþjóðasjóður gegn alnæmi, berklum og malaríu					15,0	15,0	14,0
Alþjóðasjóður um þróun landbúnaðar (IFAD)	0,5	0,5	0,5		0,5		
Annað	113,8	154,9	258,1	325,0	241,1	336,2	353,3
Jarðhitaskóli Háskóla S.þ.	50,3	51,8	63,0	67,4	67,3	92,3	144,0
Sjávarútvegsskóli Háskóla S.þ.	30,4	36,1	48,9	54,6	52,0	73,2	87,2
Flóttamannaástoð	17,0	15,0	27,5	38,7	20,2	56,1	
Framlög til félagasamtaka	5,9	21,4	14,2	77,9	19,9	36,5	49,3
þar af: ABC barnahjálp	0,9	2,0	2,0	3,3	3,9	5,0	4,0
Alþjóða Rauði krossinn	4,0	4,2	4,7	4,1		7,5	3,4
Barnahéill		0,2	3,0	7,0	0,5	4,0	3,1
Rauði kross Íslands		10,5	2,5	52,0	15,0	15,0	21,8
Hjálparstarf kirkjunnar	1,0	4,5	2,0	10,0	0,5	5,0	17,0
Lúterska heimssambandið				1,0			
Samband íslenskra kristniboðfélaga				0,5			
Ýmis framlög og neyðaraðstoð	3,2	0,1	62,5	17,4	6,5	2,1	13,3
Utanríkisráðuneyti og sendiskrifstofur	7,0	30,5	42,0	44,0	40,1	41,0	42,0
Norræn/baltnesk samræming, Alþjóðabankinn				25,0	35,0	35,0	17,5
SAMTALS	799,3	1.102,1	1.268,1	1.352,0	1.481,6	1.711,2	2.813,2
Hlutfall af vergus þjóðartekjum (%) [^]	0,12	0,15	0,16	0,17	0,18	0,18	0,27

^{*} Samkvæmt ríkisreikningi

^{**} Byggt á áætlun utanríkisráðuneytis og drögum að rekstrarreikningi bSSÍ

[^] Til og með árinu 2003 var hlutfallið reiknað af vergus landsframléðslu

Viðauki VI.

Um skipulag þróunarsamvinnu annarra ríkja.

Danmörk.

Þróunarsamvinna Dana heyrir undir utanríkisráðuneytið og er utanríkisráðherra jafnframt þróunarmálaráðherra. Öll málefni, framkvæmd og eftirlit þróunarverkefna er varða tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu eru hluti af verkefnum utanríkisþjónustunnar og sendiskrifstofa hennar erlendis. Ráðuneytið skiptist í tvær deildir, norður- og suðurdeild. Suðurdeildin fer með öll mál er varða þróunarsamvinnu og ber sá málaflökkur hið gamla og vel þekktta heiti DANIDA. Þetta heiti er þó ekki notað í lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Dana heldur stendur fyrir *Danish International Development Assistance*.

Ráðherra skipar 9 manna stjórn þróunarmála til þriggja ára í senn sem hefur það hlutverk að vera ráðherra til ráðgjafar í þeim málefnum og verkefnum sem lögum um þróunarsamvinnu

fela honum. Stjórnin skilar ráðherra árlega skýrslu um störf sín. Ráðherra skipar einnig, að hluta til að fengnum tilnefningum ráðuneyta, stofnana og félagasamtaka, sérstakt ráð til þriggja ára með allt að 75 fulltrúum. Ráðið hefur það hlutverk að fylgjast með störfum stjórnarinnar og vera henni til ráðgjafar.

Finnland.

Þróunarsamvinna Finna heyrir undir utanríkisráðuneytið. Málefni alþjóðafjármálastofnana eru auk þess til meðferðar í fjármálaráðuneytinu. Ráðherrar í utanríkisráðuneytinu eru nú tveir, utanríkisráðherra og ráðherra utanríkisviðskipta og þróunarmála.

Öll málefni, framkvæmd og eftirlit verkefna er varða tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu eru hluti af verkefnum utanríkisþjónustunnar og sendiskrifstofa hennar erlendis. Tvær deildir af 12 í ráðuneytinu fara með verkefni þróunarsamvinnu, alþjóðadeildin og þróunarmáladeildin.

Ríkisstjórnin skipar 14 manna ráðgjafarnefnd um þróunarmál. Stjórnmalaflokkar tilnefna 9 fulltrúa og fyrirtæki, stofnanir og félagasamtök sem láta sig þróunarmál varða 5 fulltrúa. Nefndin er til ráðgjafar um stefnu í þróunarmálum, verkefnaval og nýtingu fjármuna. Enn fremur er nefndin til ráðgjafar um ýmis mál í samskiptum við þróunarríkin, svo sem mannréttindi, stöðu kvenna, menningarmál, eflingu lýðræðis og umhverfisvernd.

Noregur.

Þróunarsamvinna Norðmanna heyrir undir utanríkisráðuneytið. Ráðherrar í utanríkisráðuneytinu eru tveir, utanríkisráðherra og ráðherra þróunarmála. Árið 2004 voru gerðar skipulagsbreytingar á fyrirkomulagi þróunarsamvinnu Noregs þannig að öll áætlanagerð og framkvæmd á þróunarsamvinnu er nú hjá utanríkisráðuneytinu og sendiráðin hafa aukið ákvarðanatökuvald og ábyrgð. Ráðuneytinu skipt í 10 deildir sem svara allar til beggja ráðherra. Skrifstofa þróunarsamvinnamála ber ábyrgð á stefnu í þróunarmálum, fjölþjóðlegum stofnunum, viðskiptaþróun og samskiptum við einkageirann í þróunarlöndum auk samhæfingar og samræmingar. Aðrar deildir hafa óbeina aðkomu að þróunarsamvinnu, aðallega í gegnum sendiráðin. NORAD er deild í utanríkisráðuneytinu og fer með undirbúning og framkvæmd matsgerða, tæknilega ráðgjöf í sértækum málaflokkum, veitir sendiráðunum stuðning í sértækum málaflokkum, gæðaeftirlit og samskipti við frjáls félagasamtök, viðskiptalíf og fræðimannasamfélagið.

Svíþjóð.

Þróunarsamvinna Svía heyrir undir utanríkisráðuneytið. Langflest málefni þróunarsamvinnu eru vistuð í utanríkisráðuneytinu. Málefni alþjóðafjármálastofnana eru auk þess til meðferðar í fjármálaráðuneytinu. Ráðherrar í utanríkisráðuneytinu eru nú tveir, utanríkisráðherra og ráðherra þróunarmála og málefna flóttamanna og innflytjenda.

Öll framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu er hjá SIDA, sem er ríkisstofnun með eigin stjórn og forstjóra. Þó fer öll starfsemin erlendis fram í sænskum sendiráðum. Ríkisstjórnin getur falið stofnuninni að eiga samstarf við alþjóðastofnanir á sviði þróunarmála. Ríkisstjórnin skipar stjórn stofnunarinnar, mest 11 fulltrúa að meðtöldum forstjóra. Stjórnin tekur ákvarðanir um eftirtalin málefni: ársskýrslu, árshlutaskýrslur og fjárhagsáætlun; álit tengd skýrslum ríkisendurskoðunar; úttektaráætlanir og álit tengd úttektum; framkvæmdaáætlun stofnunarinnar; og stefnumörkun í mikilvægum málum sem varða verkefni hennar. Aðrar ákvarðanir tekur forstjóri stofnunarinnar.

Samkvæmt lögum ber stofnuninni, í samstarfi sínu við stjórnvöld, alþjóðastofnanir og stofnanir í öðrum löndum, að laga starfsemi sína að starfssemi og meginreglum utanríkisþjónustunnar. Í samráði við utanríkisráðuneytið sendir stofnunin fulltrúa sína til starfa á sendiskrifstofur þess. Það er ákvörðun ríkisstjórnarinnar hvort útsendur starfsmaður stofnunarinnar er yfirmaður sendiskrifstofunnar.

Holland.

Þróunarsamvinna Hollendinga heyrir undir utanríkisráðuneytið, en utanríkis- og þróunarmálaráðherrar deila pólitískri ábyrgð á málaflokknum. Þróunarmálaráðherrann fer með daglega stjórn. Skrifstofa þróunarmála fer með stefnumótun og framkvæmd verkefna en starfsfólk allra deilda kemur að málaflokknum. Sendiráðin í samstarfslöndunum eru mjög sjálfstæð og útfæra þau nánar stefnu og framkvæmd í hverju landi fyrir sig. Samskipti við utanríkisráðuneytið fara fram í gegn um skrifstofur þróunarmála sem fjalla um einstök lönd.

Írland.

Utanríkisráðherra ber ábyrgð á þróunarsamvinnu Írlands en hann nýtur aðstoðar þróunarmálaráðherra sem ekki situr í ríkisstjórn.⁵ Þingið hefur hefur yfirsýn yfir þróunarmál í gegnum utanríkismálanefnd og þróunarmálanefnd. Ráðherrar og æðstu embættismenn „Irish Aid“ koma fyrir nefndirnar reglulega, sérstaklega við undirbúning fjárlaga. Þróunarsamvinnu Írlands er stýrt af Irish Aid, sem er ein af 10 deildum í utanríkisráðuneytinu. Stjórnun er miðstýrð og ber Irish Aid ábyrgð á framkvæmd þróunarsamvinnunar, og samhæfingu á milli ráðuneyta og innan utanríkisráðuneytisins og samstarfslandanna. Irish Aid er með óháða ráðgjafarnefnd sem í sitja fyrrum ráðherrar og fulltrúar frjálsra félagasamtaka.

Lúxemborg.

Utanríkisráðuneytið fer stefnumótun og framkvæmd 90% af þróunarsamvinnu Lúxemborgar. Málafni alþjóðafjármálastofnana eru til meðferðar í fjármálaráðuneytinu. Framkvæmd verkefna er í höndum Lux-Development sem er sjálfstæð stofnun, 99% í eigu ríkisins og 1% hlutur er í eigu Fjárfestinga- og lánasjóðs Lúxemborgar (Société Nationale des Crédits à l'Investissement). Fjármálaráðuneytið fer með samstarf við alþjóðafjármálastofnanir. Þróunarmálaráðherra var skipaður árið 1999 en ráðherrann fer einnig með aðra málaflokka. Samráð er á milli fagráðuneyta um stefnu í þróunarmálum, *the Inter-Ministerial Committee for Development Co-operation*. Ráðherra skipar stjórn sem í sitja fulltrúar stjórnvalda, verkalyðs- og stéttarféлага, frjálsra félagasamtaka, sérfræðingar á sviði þróunarmála auk framkvæmdastjóra Lux-Development.

Nýja-Sjáland.

Þróunarsamvinna Nýja-Sjálands heyrir undir ráðuneyti utanríkis- og viðskiptamála. Öll framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu er hjá NZAID, sem er hálf sjálfstæð ríkisstofnun sem er stýrt af framkvæmdastjóra sem heyrir undir utanríkisráðherra. Framkvæmdastjóri er ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun og framkvæmd þróunarsamvinnu. Tengslin á milli NZAID og ráðuneytis eru sterk, og er framkvæmdastjóri skipaður af utanríkisráðherra og vinnur í nánun samstarfi við yfirstjórn ráðuneytisins. Stöðugt samráð er á milli NZAID og annarra deilda ráðuneytisins. Ráðherra skipar sjö fulltrúa í óháðra aðila í ráðgjafarnefnd um þróunarsamvinnumál.

⁵ Minster for State of Foreign Affairs and for Development Co-operation and Human Rights.