

## Frumvarp til laga um komudagur 1.S.S. 2008 alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands

Svör við spurningum nefndarmanna í utanríkismálanefnd  
á fundum 2. apríl og 7. maí 2008  
Send að beiðni varaformanns nefndarinnar

### I. kafli

#### Heildaskipulag alþjóðlegrar þróunarsamvinnu samkvæmt frumvarpinu

Rétt er að hafa í huga að gert var ráð fyrir að lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands verði **rammalög**. Ástæðan er sú að margt í framkvæmd opinberrar þróunarsamvinnu þarf að taka breytingum þar sem taka þarf mið af alþjóðlegum samþykktum og skuldbindinum sem Ísland er aðili að og lýtur að framkvæmd þróunarsamvinnu bæði beint og óbeint. Þannig má segja að hina opinbera alþjóðleg þróunarsamvinna sé í eðli sínu alþjóðleg stjórnsýsla þar sem reglur alþjóðasamfélagsins gilda. Nákvæm lagasetning þar sem kveðið yrði á um einstaka þætti þróunarsamvinnunnar gæti leitt til þess að bera verði slíkar breytingar undir þingið í hvert sinn sem reglur alþjóðasamfélagsins breytast.

Þá er af sömu ástæðum ekki fjallað í frumvarpinu sérstaklega um skipulag þróunarsamvinnunnar að svo miklu leyti sem það skipulag snýr að innra skipulagi ráðuneytisins. Til að bæta úr því verður hér gerð grein fyrir hlutverki, helstu verkefnum og tilhögun samstarfsráðs og stýrihóps og hvernig störf og hlutverk ÞSSÍ tengjast samstarfsráðinu og stýrihópnum. Þá verða færð rök fyrir því hvers vegna starfsemi þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins, ÞSSÍ og skrifstofu íslensku friðargæslunnar fellur öll undir sama sviðið innan utanríkisráðuneytisins, þ.e. starfsemi þróunarsamvinnussviðs.

Hafa ber í huga að það er meginmarkmið frumvarpsins að tryggja ráðherra heildstæða nálgun við mörkun stefnu í þróunarsamvinnu Íslands.

### 1. Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands

- a. **Kosning Alþingis á fulltrúum í Samstarfsráðið** er leið til þess að fá aðkomu stjórnsmálaflokkanna sem lýðræðislegra stofnanna í þjóðfélaginu – stofnanna þar sem hin ýmsu sjónarmið um þróunarmál koma fram í umræðum innan flokkanna. Þá er enn fremur verið að virkja þar tengsl flokkanna við almenning í landinu og ná fram þeim hugmyndum sem þar koma fram. Almennur stuðningur og breið pólitísk samstaða um þróunarmál og þróunarsamvinnu eru forsendur þess að hægt sé að halda úti alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Þá er ekki síst mikilvægt að sú umræða verði til þess að auka sameiginlegan skilning á því hvað skilur að opinbera þróunarsamvinnu og ýmsa þætti hins opinbera í alþjóðlegri þróunarsamvinnu annars vegar og þróunarstarf félagasamtaka og alþjóðlegra hjálparsamtaka hins vegar. **Opinber þróunarsamvinna verður að lúta þeim reglum sem um hana gilda í alþjóðasamfélaginu** og ríkisstjórnir hafa gerst aðilar að hverju sinni. Öðru gildir um einkageirann, frjáls félagasamtök og hjálparsamtök. Ítrekað hefur komið fram sú gagnrýni á ÞSSÍ að stofnunin sé í rauninni að vinna eins og frjáls félagasamtök og er nokkuð til í þeirri gagnrýni þar sem ÞSSÍ situr ekki við sama borð og þróunarsamvinna annarra landa vegna þess hve starfsemi stofnunarinnar er aðferðafræðilega takmörkuð.

- b. **Samstarfsráðið** á að vera **ráðgefandi** við ráðherra í **stefnumarkandi málum**. Þá er mikilvægt að skilja hér á milli stefnumarkandi ákvarðana og stefnumótandi ákvarðana. **Stefnumarkandi ákvarðanir** eru ákvarðanir ráðherra sem marka stefnu ríkisstjórnar og ráðherra hverju sinni (*Policy-direction*). Stefnumótun (*policy-making*) er sú vinna sem tekur við innan ráðuneytisins við nánari útfærslu stefnunnar og innan stofnana við daglega framkvæmd hennar. Við nánari útfærslu og framkvæmd stefnunnar kann ýmislegt að koma upp sem getur leitt til þess að leita þarf til ráðherra eftir frekari pólitískri leiðsögn til að tryggja sem best að markmiðum stjórnvalda verði náð. Í slíku ferli eru teknar margar **stefnumótandi ákvarðanir**.

**Stefnumarkandi ákvarðanir** tekur ráðherra og þær eru teknar með langtíma markmið í huga og hafa því verkun í kerfinu til lengri tíma. Ólíkt stefnumótandi ákvörðunum þurfa slíkar ákvarðanir ekki eftirfylgni frá degi til dags eða mánuði til mánaðar. Stefnumarkandi ákvarðanir ráðherrans eru kynntar í **Þróunaráætlun** til fjögurra ára eins og ráð er fyrir gert í frumvarpinu, þær koma fram í **tillögum til fjárlaga** um skiptingu milli framlaga til marghliða og tvíhliða starfsemi, í **munlegum og skriflegum skýrslum ráðherra til þingsins** um utanríkismál almennt o.fl. Þá má til dæmis gera ráð fyrir að íslensk þróunarsamvinna taki upp með sama hætti og nágrannalöndin gerð "**Country Strategy**" sem unnin er í samstarfi við hvert samstarfsland. Country strategíur fela í sér langtíma markmið og hvernig unnið skuli að þeim í samvinnu landanna. Eðlilegt má telja að slíkt skjal á vinnslustigi kæmi **til umfjöllunar í Samstarfsráðinu**. Af þessum ástæðum þarf slíkt ráð ekki að funda eins oft og til dæmis stjórn ÞSSÍ gerir nú eða eins og ráð er fyrir gert með tilkomu stýrihóps. Frumvarpið gerir ráð fyrir að þingið og utanríkismálanefnd þingsins hafi eftirlit með framkvæmd stefnu ríkisstjórnar og ráðherra. Þá gerir nýtt skipulag ráð fyrir reglubundnu eftirliti þróunarnefndar OECD sem framkvæma mun "jafningjarýni" (peer review) á fjögurra ára fresti. Þar mun þingið fá skýrslu með úttekt hlutlauss aðila ásamt með samanburði á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands og annarra landa. Vegna þess hvers eðlis stefnumarkandi ákvarðanir eru skiptir meira máli hvenær á árinu Samstarfsráðið fundar og hvernig þeir fundir eru undirbúnir en sjálf tíðni funda.

Gert er ráð fyrir að **fundir í Samstarfsráðinu verði undirbúnir** af sviðsstjóra þróunarsamvinnusviðs. Til að auðvelda Samstarfsráðinu störf þarf að veita upplýsingar um stöðu helstu verkefna innan málaflokksins og hvaða ákvarðanir ráðherra stendur frammi fyrir hverju sinni. Því færi vel á því að undirbúa fyrirfram formlega fundi ráðsins með ráðherra t.d. með nokkurs konar vinnufundi (work-shop) eða ráðstefnu.

## 2. Stýrihópur um þróunarsamvinnu

- a. **Stefnumótandi ákvarðanir** eru ákvarðanir sem teknar eru í framhaldi af mörkun stefnu og standa starfsmenn á skrifstofum ráðuneytisins, innan ÞSSÍ og á umdæmisskrifstofun ÞSSÍ frammi fyrir slíkum ákvörðunum í daglegu starfi. Tilgangurinn með **Stýrihóp** er að beina þessum ákvörðunum í einn farveg þar sem hafa má yfirlit yfir ákvarðanir sem teknar eru um marghliða og tvíhliða samvinnu Íslands á einum stað, hvaða ákvarðanir um framlög og framkvæmd þróunarsamvinnu er verið að taka, hvað er lagt til grundvallar og á hvern hátt ákvarðanir samrýmast stefnu stjórnvalda.
- b. **Stjórnun málaflokksins í heild sinni** þarf að byggjast á skipulögðu samstarfi milli þeirra starfsmanna sem búa yfir reynslu og þekkingu á framkvæmd bæði marghliða og tvíhliða friðar- og þróunarsamvinnu. Framkvæmd alþjóðlegrar

Þróunarsamvinnu hefur tekið miklum breytingum og þar ráða nú í vaxandi mæli fagleg og tæknileg sjónarmið sem byggja á gagnreyndri þekkingu sem fengist hefur með rannsóknum og margra ára reynslu. **Parísaryfirlýsingin (2005)** gerir til dæmis miklar faglegar kröfur um samþættingu og samhæfingu verklags og vinnubragða á vettvangi samstarfslandanna, í samstarfi við önnur framlagslönd og heima fyrir á vettvangi hvers framlagslands. Í skipulagi og daglegri framkvæmd innan utanríkisráðuneytisins er ekki að finna formlegan vettvang fyrir slíka vinnu. Þannig er ekki til formlegur vettvangur þar sem ákvarðanir um framkvæmd eða afgreiðslu einstakra mála innan þróunarsamvinnu eru samræmdar. Skipulagt verklag innan bæði marghliða og tvíhliða starfsemi, sem gæfi svigrúm til að leggja faglegt mat á undirbúning einstakra ákvarðana og meta heildstætt hugsanleg áhrif þeirra, bæði pólitískt og í ljósi stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnumálum, er ekki fyrir hendi. Þá er í núverandi skipulagi sú hættu fyrir hendi að í stefnumarkandi ákvörðunum ráðherra gæti hallað verulega á þá þekkingu sem Ísland hefur aflað sér í tvíhliða þróunarsamvinnu. Núverandi tengsl við ÞSSÍ fullnægja ekki upplýsingaþörf ráðherra við töku stefnumarkandi ákvarðana, heldur þvert á móti þá takmarka þau aðgang ráðherra að upplýsingum um reynslu og þekkingu sem fæst með framlagi Íslands í gegnum tvíhliða þróunarsamvinnu og þar með að mikilvægum vísbendingum um hvað beri að leggja áherslu á í stefnumörkun málaflokksins til framtíðar.

- c. **Stýrihópur** er sá vettvangur sem veita mun ráðherra þá heildarsýn á málaflokkinn sem að er stefnt með með frumvarpinu. **Stýrihópurinn mótartillögur til ráðherra** sem hafa stefnumótandi áhrif á framkvæmd þróunarsamvinnu. **Stýrihópur er tæki til að samhæfa vinnuaðferðir og ákvarðanir** sem margar hafa stefnumótandi áhrif fyrir framkvæmdina. **Stýrihópur er einnig tæki ráðuneytisins til að koma fyrir innan stjórnsýslu ráðuneytisins innra aðhaldi og eftirliti með ákvörðunum og rekstri** allrar þróunarsamvinnu á vegum hins opinbera á Íslandi.

Með starfsemi stýrihóps verður vinnan gegnsærri og ákvarðanatöku sýnilegri og rekjanlegri. Það verður hlutverk sviðsstjóra þróunarsamvinnusviðs að undirbúa fundi stýrihópsins og sjá um samræmingu verkefna. Þá verður að gera ráð fyrir því að starfsmenn sem best þekkja til einstakra mála sitji fundi stýrihópsins eftir því sem við á skv. boðun. Það fyrirkomulag sem hér er lagt til, þ.e. að hafa yfirsýn og ákvarðanir um þróunarmál á einni hendi eykur skilvirkni og stuðlar að hagkvæmni og faglegum vinnubrögðum.

Hlutverk stýrihópsins verður m.a.:

- að hafa heildarsýn varðandi það hvert á að veita fjármagni.
- að fullgera verklagsreglur.
- að standa fyrir stefnumótun.
- að samhæfa marghliða- og tvíhliða þróunaraðstoð
- að vera vettvangur þar sem pólitísk og fagleg sjónarmið eru rædd og heildstætt mat lagt á aðstæður.
- að tryggja að unnið sé samkvæmt reglum DAC,
- að veita innra aðhald með ákvarðanatöku og innra eftirlit með framkvæmd og rekstri.

### 3. Framkvæmdastjórn ÞSSÍ

- a. Framkvæmdastjórn ÞSSÍ yrði samráðsvettvangur innan ÞSSÍ um stefnu stofnunarinnar, verklag og helstu áherslumál í daglegum rekstri hennar þar sem fjármálastjóri og skrifstofustjóri eru framkvæmdastjóra til ráðuneytis. Fjallað er um framkvæmdastjórnina í greinargerð Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur, stjórnsýslufræðings, á bls. 23. Mikilvægt er að skilgreina vel umboð framkvæmdastjórnar ÞSSÍ eftir breytingar, þ.e. hvað hefur framkvæmdastjórn stofnunarinnar vald til að ákveða sjálf og hvað þarf hún að bera undir stýrihópinn áður en ákvörðun er tekin. Framkvæmdastjórn stofnunarinnar þarf að sjálfsögðu alltaf að taka mið af því að allar ákvarðanir og aðgerðir, sem hún samþykkir, lúta eftirliti eða endurskoðun, hvort heldur er eftirliti ráðuneytisins, utanríkismálanefndar Alþingis, eða þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/DAC) eða endurskoðun Ríkisendurskoðunar.

Verkefni framkvæmdastjórnar yrðu m.a.:

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

### 4. Þróunarsamvinnusvið

- a. Hér er stuðst við faglegar skilgreiningar á friðargæslu og sú tillaga að fella starfsemi skrifstofu íslensku friðargæslunnar undir starfsemi þróunarsamvinnusviðs þjónar fyrst og fremst framkvæmdalegum tilgangi. Skv skilgreiningu þróunarnefndar OECD (DAC) falla “störf í þágu friðar” undir þróunarsamvinnu. Flest verkefni íslensku friðargæslunnar um þessar mundir falla undir skilgreiningar DAC.
- b. Í fyrsta lagi fer vel á því að sameina á einu sviði, þróunarsamvinnusviði, þá verkþætti ráðuneytisins þar sem fagleg stefnumótun byggist á daglegri framkvæmd. **Þróunarsamvinna og friðargæsla eiga það sameiginlegt að í framkvæmd felst þetta framlag Íslands til alþjóðasamfélagsins m.a. í verkstjórn starfsmanna á vettvangi þróunarlanda og/eða á eða við átakasvæði.** Þessir málaflokkar eiga það enn fremur sameiginlegt að með tilliti til stjórnunar þarf að vanda vel allan undirbúning verkefna og innleiðingu starfsmanna sem takast á hendur það hlutverk að fylgja eftir framlagi Íslands við framandi og oft ótryggar aðstæður. Hér þarf gott upplýsingaflæði milli starfsmanna sem sinna daglegum undirbúningi og umsýslu. Slíkan undirbúning þarf að samræma til að lágmarka tvíverksað og komast hjá vandræðum sem e.t.v. gætu haft diplómáttar

afleiðingar fyrir Ísland. Bæði starfsmenn skrifstofu íslensku friðargæslunnar og starfsmenn í þróunarsamvinnu hafa kallað sérstaklega eftir nánara samstarfi af því tagi sem hér er lagt til. Þá vantar almennt virkara innra aðhald og eftirlit með framkvæmd þróunarsamvinnu og friðargæslu innan utanríkisþjónustunnar.

## II. kafli

### Um skilgreiningar OECD-DAC á störfum í þágu friðar

- Þróunarnefnd OECD-DAC (Development Assistance Committee) gefur út leiðbeinandi reglur sem fjalla um hvað má telja fram sem opinbera þróunaraðstoð. Síðast voru reglurnar gefnar út í apríl 2007<sup>1</sup>. Styttri útgáfu hefur verið dreift (Is it ODA?). Þróunarnefndin skilgreinir störf í þágu friðar (e. *civilian peace-building, conflict prevention and conflict resolution*) á eftirfarandi hátt:

„Stuðningur við borgaralega starfsemi sem tengjast friðaruppbyggingu, kemur í veg fyrir átök og leysir úr deilumálum. Þar með talið þjálfun eftirlit, friðarviðræður og upplýsingamiðlun. Undanskilin er þátttaka í hernaðaráætlunum og varnarsamstarfi.”<sup>2</sup>

- Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar eru mannréttindi, aukin þróunarsamvinna og áhersla á friðsamlega lausn deilumála hornsteinar íslenskrar utanríkisstefnu. Innan alþjóðasamfélagsins er almennt litið svo á að baráttan fyrir friði og stöðugleika sé órjúfanleg baráttunni gegn fátækt. Störf í þágu friðar (e. *post-conflict reconstruction*) er jafnframt talin vera undanfari þess að þróunarstarf geti hafist. Alþjóðasamfélagið, alþjóðastofnanir og gjafaríki jafnt sem þróunarríki leggja því áherslu á uppbygging hefst sem fyrst eftir að friður hefur komist á.
- Öll verkefni íslensku friðargæslunnar eru í eðli sínu borgaraleg og falla innan skilgreininga DAC. Undirbúningur verkefna, verkferlar og aðferðafræði við borgarlega friðargæslu eru þeir sömu og við aðrar tegundir starfa á vettvangi, hvort sem er mannúðaraðstoð eða þróunarsamvinna. Verið er að vinna við svipaðar aðstæður hvort sem er í samstarfi við stjórnvöld eða alþjóðastofnanir í sumum tilfellum í sömu löndunum. Mikilvægt er því að þeir sem starfa að þróunarsamvinnu og í þágu friðar vinni saman og skapi heildarsýn með samráði við framkvæmd stefnu stjórnvalda.

## III. kafli

### Núll komma sjö markmiðið

- Flest iðnríki, m.a. aðildarríki Evrópusambandsins hafa sett sér markmið um hlutfall af vergum þjóðartekjum sem skuli verja til þróunarsamvinnu. Aðildarríki ESB hafa sett markmiðið á árið 2015 og hluti aðildarríkjanna skal þá hafa náð 0,7% en nýrri aðildarríki 0,5%. Ísland hefur markað þá stefnu að árið 2009 skuli framlagið nema 0,35% af vergum þjóðartekjum sem er undir markmiðum sem nágrannaríki okkar hafa sett sér eða nú þegar náð. Ákvörðun um prósentuframlagið er bæði pólitísk og siðferðileg og vekur upp þá spurningu hvar við viljum standa í samfélagi þjóðanna.

<sup>1</sup> DAC Statistical Reporting Directives, 6 April 2007, DCD/DAC(2007)34.

<sup>2</sup> Support for civilian activities related to peace-building, conflict prevention and resolution, including **capacity building, monitoring, dialogue** and **information exchange**. This excludes engagement in military strategy and defence co-operation.(bls. 14).

- Utanríkisráðuneytið hefur gert áætlun um hvernig hægt væri að ná þessu markmiði á árinu 2015 (sem er viðmiðunarár Þúsaldarmarkmiðanna) en ákvörðunin sjálf verður tekin á vettvangi stjórnmalanna. Forsenda þess að framlög til þróunarmála geti aukist þannig að 0,7% markmiðinu verði náð er að skipulag og stjórnsýsla málaflokksins tryggi markvissa stefnumótun og skilvikra framkvæmd, hvort sem er tvíhliða, margliða eða í samstarfi við frjáls félagasamtök og einkageirann.
- Það skipulag sem lagt er til í frumvarpinu er því í raun forsenda þess að aukning á framlögum geti skilað markvissum árangri í þróunarríkjunum.

#### IV. kafli

##### Aðferðir í þróunarsamvinnu

- Þær aðferðir sem helst eru notaðar í opinberri þróunarsamvinnu eru **verkefnastuðningur, geirastuðningur og fjárlagastuðningur.**
- Megin ástæða þess að gjafaríki hófu að veita fjárlagastuðning upp úr 1990 var sú að verkefnanálgun, þ.e. mörg smærri verkefni á vegum stjórnvalda og samtaka var ekki að sýna þann árangur sem vænst hafði verið. Verkefnaval og framkvæmd þeirra var oft ómarkviss, unnin án samráðs við aðra og jafnvel án samráðs við stjórnvöld í landinu.
- **Fjárlagastuðningur** er aðferð sem beitt er í alþjóðlegri þróunarsamvinnu þar sem framlög gjafaríkis renna beint inn í fjárlög viðkomandi þróunarríkis en eru ekki eynamerkt einstökum verkefnum. Áherslur eru byggðar á “áætlun um útrýmingu á fátækt” sem eru unnar í samstarfi við gjafaríki og stofnanir.<sup>3</sup> Stjórnvöld í þróunarríkinu hafa með þessu móti betri yfirsýn yfir framlög til uppbyggingar í landinu og eignarhaldið á þróunarferlinu færir úr höndum gjafaríkis til þróunarríkisins. Gjafaríkin fylgja fjármagninu eftir með þjálfun og uppbyggingu á innviðum fjárlagaumhverfisins og taka þátt í að samhæfa stefnur sínar við stefnur þróunarríkisins og annarra gjafaríkja. Lögð er áhersla á samstarf í stað stuðnings með það að markmiði að auka áhrif og árangur þróunarstarfsins. Parísaryfirlýsingin leggur áherslu á aukin þátt fjárlagastuðnings.
- Fleiri en ein aðferð er notuð við fjárlagastuðning en ein sú þekktasta er „**geiranálgun**” (e. *sector support*). Í þeim tilfellum fer framlagið til einstakra málaflokka svo sem heilbrigðismála, menntamála, löggæslu eða réttarfars o.s.frv.
  - Ekkert ríki veitir enn sem komið er eingöngu fjárlagastuðning heldur blöndu af **fjárlaga-, geira eða verkefnastuðningi.**
  - Engin þessara aðferða er gallalaus svo að vega þarf og meta kosti og galla í hverju tilfelli fyrir sig – í hverjum málaflokki og/eða samstarfsríki.

##### Helstu kostir og gallar fjárlagastuðnings:

- Helstu kostir fjárlagastuðnings eru að áhrif stjórnvalda í þróunarríkjunum á forgang og áherslur til þróunar aukast og minna svigrúm er fyrir gæluverkefni og áherslur gjafaríkisins. Mikil áhersla er á þjálfun og uppbyggingu til að tryggja sjálfbærni stjórnsýslunnar. Gjafaríki og stofnanir verða að nota kerfi og aðferðir þróunarríkisins t.d. við opinber útboð, auglýsingar og ráðningar. Talið er að

<sup>3</sup> Poverty Reduction Strategy (PRS)

langtíma árangur sé tryggari þegar þróunarríkið ber sjálft ábyrgð á ferlinu og þarf að huga að sjálfbærni alls kerfisins, ekki einstakra verkefna. Fjárlagastuðningur byggir á heildarsýn þeirra sem koma að málaflokknum í hverju þróunarríki og ábyrgð og hvati til þróunar er hjá þeim sem hefur eignarhaldið. Almennt er talið að betri nýting sé á fjármunum með fjárlagastuðningi þar sem eitt kerfi er notað í stað margra við framkvæmd svipaðra verkefna. Fjárlagastuðningur eykur jafnframt efnahagslegan stöðugleika og hagstjórn.

- Helstu gallar fjárlagastuðnings sem bent hefur verið á eru t.d. í þeim tilfellum sem stjórnsýsla þróunarríkisins hefur ekki burði til að fara með fjárlögin án aðstoðar. En með því að byggja upp þekkingu og kunnáttu heimamanna á sama tíma og fjárlagastuðningur eykst hefur verið reynt að tryggja að þekkingin fylgi fjármagninu. Spilling er vandamál í flestum þróunarríkum en þar sem fjárlagastuðningur er umtalsverður hefur á sama tíma verið reynt að vinna að lýðræðisumbótum og umtalsvert fjármagn lagt í baráttuna gegn spillingu.
- Fyrir stjórnvöld í þróunarríkjunum hefur fjárlagastuðningur einnig ákveðna galla í för með sér, t.d. inngrip inn í fjárlagagerð ríkisins af hálfu gjafaríkja. Einnig er minni sveiganleiki við ákvarðanatöku, þ.e. áherslur stjórnvalda í gjafa-, og þróunarríki eru ekki alltaf þær sömu hvað varðar útrýmingu á fátækt sem getur dregið úr áhuga stjórnvalda á að auka hagkvæmni í útgjöldum. Ef gjafaríki draga skyndilega úr framlögum til fjárlagastuðnings getur það haft áhrif á ríkissjóð í þróunarríkinu.
- Annað sem nefnt hefur verið er að eignarhaldið fer frá gjafaríkinu til þróunarríkisins sem smærri gjafaríki telja galla, þar sem þau geta ekki lengur sett flaggið á verkefnið. Myndi það geta átt við í tilfelli Íslands.
- Fjárlagastuðningur er notaður í flestum samstarfsríkjum Íslands, þ.m.t. Mósambík og hófst óformlegt samráð “like-minded” ríkja strax árið 1998. Hópur sex ríkja og alþjóðastofnanna sem nú eru 19 talsins (G19)<sup>4</sup> og eiga það sameiginlegt að veita fjárlagastuðning, sameinuðust árið 2004 undir “Programme Aid Partnership” (PAP) ásamt stjórnvöldum með það markmið að auka áhrif þróunar í landinu. Markmið PAP er að tryggja að framlög renni til uppbyggingar og leiði til útrýmingar á fátækt á árangursmiðaðan og gagnsæan hátt. Skýrar reglur gilda um veitingu fjárlagastuðnings og undir hvaða kringumstæðum er hægt að stöðva eða draga hann til baka. Slíkar reglur auka ábyrgð beggja hvor gagnvart öðrum og gagnvart skattgreiðendum og ekki síst þeirra sem stuðningsins njóta. Innan G19 er náið samstarf við stjórnvöld og á milli gjafaríkja á sama vettvangnum í stað viðræðna við einstök gjafaríki og stofnanir, jafnvel um sömu málaflokkana þar sem erfitt er að tryggja heildstæða nálgun. Í Mósambík er litið á ávinning fjárlagastuðnings sem lengri tíma fjárfestingu m.a. með lægri kostnaði fyrir bæði gjafaríki og stjórnvöld í landinu. Eignarhaldið er hjá stjórnvöldum og verða þau að svara til sinna þegna á gegnsæan hátt. Þjálfun og uppbygging á stjórnkerfinu er til lengri tíma og fyrirsjáanleiki framlaga er meiri. Þetta fyrirkomulag er í anda Parísaryfirlýsingarinnar.

---

<sup>4</sup>Afríski þróunarbancinn, Alþjóðabancinn, Austurríki, Beigía, Bretland, Danmörk, Evrópusambandið, Finnland, Frakkland, Holland, Írland, Ítalía, Kanada, Noregur, Portúgal, Spánn, Sviss, Svíþjóð og Þýskaland.

## Helstu kostir og gallar verkefnanálgunar

- Yfirleitt er um að ræða smærri verkefni og er auðvelt að halda yfirsýn og “fókus” á árangur til skemmri tíma. Oftast er unnið nálægt grasrótinni með þeim fátækustu þó að það sé ekki algilt. Yfirumsjón og ábyrgð er hjá framkvæmdaaðila (gjafaríki/samtökum) í stað innlendra samstarfsaðila. Oftast fylgir tæknileg ráðgjöf einstökum verkefnum og er þar með byggð upp þekking innan gjafaríkisins (samtakanna) á aðstæðum og störfum á vettvangi. Loks hefur verið nefnt að auðvelt er að útvísa verkefnum eða verkþáttum til félagasamtaka eða einkaaðila. Í því samhengi hefur verið bent á að félagasamtök og einkaaðilar séu betur til þess fallnir að framkvæma verkefni en rannsóknir benda ekki afdráttarlaust til þess.
- Helstu gallar verkefnanálgunar eru m.a. að verkefna- og verkefnaval er oft miðað út frá getu og vilja gjafaríkisins en ekki þróunarríkisins, t.d. þar sem einhver ákveðin sérþekking er til staðar (gæluverkefni gjafaríkis). Þegar gjafaríkið hefur yfirumsjón með undirbúningi og framkvæmd verkefnis er ábyrgðin á verkefninu frekar gagnvart skattborgurum gjafaríkisins en þeirra sem aðstoðina hljóta (e. beneficiaries). Eignarhaldið er sterkara verður þá hjá gjafaríkinu og oft hefur reynst erfitt að gera slík verkefni sjálfbær þannig að þróunarríkið taki við t.d. rekstri eða öðrum þáttum framkvæmdarinnar. Með verkefnanálgun er takmarkaður vettvangur fyrir þverlæga málaflokka s.s. jafnréttismál, HIV/AIDS, umhverfismál o.s.frv.). Loks hefur verið nefnt að verkefnanálgun er dýr í framkvæmd, hár stjórnunar- og umsýslukostnaður miðað við umfang verkefnisins.

## Geiranálgun

- Geiranálgun er tegund fjárlagastuðnings og oft nefnt sem millistig á milli verkefna- og fjárlagastuðnings. Aðferðafræðin gerir ráð fyrir að stjórnvöld í þróunarríkinu leiði þróunarferlið líkt og við fjárlagastuðning og byggjast verkefni og tillögur á þeirra áætlunum um útrýmingu á fátækt, en í einstökum málaflokkum, s.s. heilsugæslu, menntun, landbúnaði o.s.frv. Árangurinn miðast við málaflokkinn í heild en ekki einstök verkefni og áherslan er á stefnumótun, þjálfun og uppbyggingu til framtíðar, ekki einstök framkvæmdaatriði. Með geiranálgun er hættu á að hliðstæðar áætlanir um afnám fátækta séu gerðar og að áherslan sé á “gælumálaflokka”, t.d. heilsugæslu og menntun í stað réttarfars og vegagerðar. Loks hefur verið nefnt að með geiranálgun er ábyrgðin hjá fagráðuneytinu í stað fjármálaráðuneytis sem fer með aðra hagstjórn sem getur leitt til árekstra.
- Með fjárlagastuðningi við þau samstarfsríki sem hafa nægilega sterka stjórnsýslu myndi Ísland fá greiðari aðgang að samráði um þróun einstakra málaflokka og afnám fátækta í landinu í heild. Ísland tæki þátt í stefnumótun bæði hvað þróunaráætlanir samstarfslandanna og hvernig gjafaríkin koma að einstökum málaflokkum. Sérþekking Íslands, s.s. í fiski-, orku eða jafnréttismálum myndi nýtast á breiðari grundvelli innan heildarstefnumótunarhópsins í stað þess að vinna með einu ráðuneyti í einu eins og nú er raunin. Aðgangur að upplýsingum yrði allur greiðari og minna um endurtekningar t.d. vegna skýrslugjafa og eftirlits. Álag á stjórnsýslu samstarfsríkjanna myndi minnka, í anda Parísaryfirlýsingarinnar.
- Mikilvægt er að eftirlit með framlögum til þróunarsamvinnu sé öflugt þó aðrar leiðir séu farnar í tvíhliða samstarfi en verkefnanálgun. Vinnuhópur undir forystu



Ríkisendurskoðunar er að skoða hvernig slík endurskoðun verður best framkvæmd.

- Þess má geta að Ísland hefur tekið þátt í sameiginlegri fjármögnun og leitt framkvæmd verkefna (e. *delegated co-operation*), t.d. í Mósambík þar sem skrifstofu ÞSSÍ var falið að framkvæma verkefni sem breska þróunarsamvinnustofnunin (DfID) fjármagnaði. Um var að ræða byggingu á rannsóknarstofu fyrir fiskafurðir.
- Framlög Íslands teljast ekki stór á mælikvarða fjölmennari þjóða en við megum þó ekki gleyma að framlögin teljast þar sem þeirra er þörf. Í Malaví hafa framlög okkar bætt lífskjör hundruða þúsunda íbúa í fátækum héruðum landsins. Framlög okkar til uppbyggingar í eyjasamfélögum á Viktoríuvatni hafa aukið menntun og bætt heilsu fátækra fiskimannasamfélaga. Uppbygging á eftirlitskerfi með sjávarafurðum í Mósambík hefur aukið gjaldeyrstekjur í því landi þar sem fiskfang er ein af þeirra stærstu útflutningsafurðum.

**Parísaryfirlýsingin frá 2005** sem Ísland er aðili að setur fram hagnýtar verklagsreglur sem miða að því að auka áhrif og gæði þróunaraðstoðar og er unnið út frá fimm meginreglum: eignarhaldi, samhæfingu, samræmingu, árangri og gagnkvæmri árbyrgð. Þróunarsamvinna þarf að vera mælanleg og skila árangri út frá tólf tímasettum stuðlum og verður árangurinn metinn árið 2010. Með Parísaryfirlýsingunni er stuðlað að samstarfi, auknu gagnsæi og ábyrgð þeirra fjölmörgu sem koma að þróunarmálum. Í alþjóðlegri þróunarsamvinnu gerir yfirlýsingin ráð fyrir að gjafa- og móttökuríki standi sameiginlega skil á, og fylgi skuldbindingum um samstarf. Í þróunarríkjunum hvetur yfirlýsingin gjafa- og móttökuríki til að meta í sameiningu árangur þróunarstarfsins m.a. með því að nýta innlendar stofnanir. Eignarhald þróunarríkjanna á þróunarferlinu, stefnumótun og framkvæmd er grundvallar forsenda fyrir árangri.

- **Eignarhald:** 75% af samstarfslöndum vinni samkvæmt þróunaráætlunum árið 2010. Samræming: Fjármagni til þróunarverkefna er forgangsraðað af ríkisstjórnnum móttökuríkjanna og þeirra stjórnsýsla notuð eins og kostur er til að koma í veg fyrir tvítekningu. Framlög til þróunarsamvinnu eru tilkynnt fram í tímann og eru óbundin.
- **Samhæfing:** Sameiginlegt verklag við framkvæmd þróunarverkefna og áhersla á stuðning við málaflokka frekar en einstök verkefni. Sameiginlegar kannanir og heimsóknir.
- **Árangursmiðað samstarf:** Árangursmiðuð verkefni og gagnsæi í framkvæmd.
- **Sameiginleg ábyrgð:** Sameiginlegt stöðumat á framkvæmd þróunaráætlana.

## V. kafli

### Ákvæði 8. gr. frv. um starfsmenn ríkisins við alþjóðlega þróunarsamvinnu

- Skv. 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að skrifstofur ÞSSÍ séu skilgreindar sem sendiráð hjá samstarfsríkjunum. Mörg rök eru fyrir þeirri skipan. Það auðveldar um margt starfsemina í samstarfsríkinu, getur bætt öryggi starfsmanna til muna og eykur verulega möguleika íslenskrar utanríkisþjónustu til sinna þjónustuhlutverki sínu gagnvart íslenskum hagsmunum í heimshlutum þar sem fyrirvar væri ella lítið.

- Það er grundvallaregla í diplómáttiskum samskiptum að sendierindrekar flytjist milli starfstöðva. Með því er komið í veg fyrir að útsendir starfsmenn gerist heimakærir um of á dvalarstað og hætti að virka sem fulltrúar sendiríkisins auk þess sem með því er stuðlað að virkri þekkingarmiðlun innan vinnustaðarins.
- Starfsmannalögin gilda og hafa gilt um starfsmenn ÞSSÍ sem starfa á Íslandi. Starfsmenn ÞSSÍ sem hafa verið um lengri tíma við störf erlendis hafa hins vegar ekki fallið undir lögin hingað til. Með frumvarpinu er verið að fella þá af starfsmönnum ÞSSÍ erlendis sem ráðnir eru frá Íslandi undir lögin með ótvíræðum hætti.
- Starfsmannalögin sem slík eru hins vegar ekki sniðin að starfsmönnum ríkis sem eru um lengri tíma við störf erlendis. Í lögum um utanríkisþjónustuna eru sérákvæði sem ná til slíkrar aðstöðu og þeim hefur verið beitt um starfsmenn annarra ráðuneyta og ríkisstofnana sem hafa starfað um lengri tíma erlendis, en slíkt hefur þá byggst á því að viðkomandi starfsmenn hafa verið lánaðir til utanríkisþjónustunnar og starfað innan einherrar af þeim 25 sendiskrifstofum sem utanríkisþjónustan sjálf rekur erlendis. Hér er hins vegar lagt upp með að Þróunarsamvinnustofnum muni áfram reka starfsstöðvar í samstarfslöndum en þær skrifstofur eru nú 6 talsins og hafa stöðu sendiráða. Þar sem ÞSSÍ rekur skrifstofurnar en ekki utanríkisráðuneytið er ekki hægt að koma við samskonar fyrirkomulagi eins og er viðhaft með fulltrúa ráðuneyta og stofnana við sendiráð Íslands erlendis.
- Vegna ójafnvægis í fjölda starfsmanna í höfuðstöðvum ÞSSÍ annars vegar og starfsmanna í skrifstofum ÞSSÍ í samstarfslöndunum hins vegar er erfitt eða illmögulegt að koma við fyrirkomulagi flutningsskyldu eins og byggt er á hjá utanríkisþjónustunni. Því er sú leið farin í frumvarpinu að gera ráð fyrir því að starfsmenn sem fari til starfa erlendis fái tímabundinn samning í hvert skipti sem þeir fara erlendis. Í þeim tilvikum að um er að ræða starfsmann ÞSSÍ, ráðuneytisins, eða þess vegna annarra opinberra aðila, er reiknað með því að viðkomandi starfsmaður fái eins og tíðkast hefur leyfi frá reglulegu starfi sínu meðan starfi er sinnt fyrir ÞSSÍ erlendis. Tímabindingin á starfinu erlendis er þannig fyrst og fremst til að ná sömu markmiðum og mætt er með flutningsskyldu starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Tveggja ára hámark starfsmannalaganna á tímabundinni ráðningu myndi ef ekkert yrði að gert leiða til þess að mjög erfitt, ef ekki ómögulegt, yrði að fá starfsmenn til þessara tímabundnu starfa í þróunarlöndum. Sérreglur eru um uppsögn þessara tímabundnu samninga af ástæðum sem eru skýrðar í athugasemdum með frumvarpinu en rétt er ítreka að að öðru leyta gilda almennar reglur um ríkisstarfsmenn um þessa starfsmenn. Þeir munu borga skatta og skyldur af sínum launum á Íslandi, vera í stéttarfélögum, vera í íslenska lífeyrisskerfinu og ávinna sér réttindi skv. almennum reglum. Til viðbótar munu þeir fá greiddar staðaruppbætur eftir sömu reglum og gilda um starfsmenn utanríkisþjónustunnar og hefur fjármálaráðherra gert nauðsynlegar tillögur um lagabreytingar þar að lútandi.
- Rýmri heimild til tímabindingar samninga þessara útsendu starfsmanna heldur en kveðið er á um í starfsmannalögum styðst við séreðli ÞSSÍ og utanríkisþjónustunnar sem kalla á meiri sveigjanleika á ákveðnum sviðum starfsmannamála en ella þekkist meðal opinberra starfsmanna.
- Sama á við um 2. mgr. 8. gr. sem veitir sérstaka heimild til tímabundinnar tilfærslu starfsmanna milli ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins án þess að viðkomandi starf sé auglýst. Heimildir af slíku tagi eru nú þegar að nokkru leyti fyrir hendi bæði í starfsmannalögum og í lögum um Stjórnarráð Íslands og það er yfirlýst

markmið hjá ríkinu að auka hreyfanleika ríkisstarfsmanna. Hér er hins vegar gerð tillaga um sérstakt ákvæði sem tekur á þessu starfsmannaflutningum milli ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins. Ákvæðið er nauðsynlegt að mati frumvarpshöfunda vegna þeirrar sérstöðu sem liggur í þeirri miklu skörun milli ÞSSÍ og utanríkisþjónustunnar sem er lýst hér að framan. Má raunar benda á það því til stuðnings að ýmsar þjóðir hafa farið þá leið að hafa systurstofnanir ÞSSÍ sem hluta af sínum utanríkisþjónustum. Ekki var talið ráðlegt að fara þá leið hér en hins vegar talið nauðsynlegt að skapa flæði starfsmanna sem vinna að þróunarsamvinnu og utanríkismálum hvort sem er í ráðuneyti eða hjá ÞSSÍ. Reynsla af störfum á einstökum skrifstofum ÞSSÍ erlendis getur verið mjög eftirsóknarverð, ekki bara í höfuðstöðvum ÞSSÍ, heldur einnig á aðalskrifstofu ráðuneytisins. Að sama skapi getur það verið mikilsvert að fá reynslumikla starfsmenn úr utanríkisþjónustunni til liðs við ÞSSÍ, bæði heima á Íslandi og í sendiskrifstofunum sem ÞSSÍ rekur.

- Samkvæmt framansögðu er með frumvarpinu stefnt að þeirri breytingu að útsendir starfsmenn ÞSSÍ verði hér eftir skilgreindir sem almennir ríkisstarfsmenn og réttindi þeirra og skyldur lúti almennum reglum sem um ríkisstarfsmenn gilda. Vegna þess séreðlis sem felst í störfum fyrir Íslands hönd í erlendum ríkjum er hins vegar nauðsynlegt að leggja til ákveðin frávík varðandi nokkur nánar tiltekin atriði en meginreglan verður sú með þessu að réttindi og skyldur verða hér eftir með sama hætti og gildir um aðra ríkisstarfsmenn.
- 8. gr. tekur til starfsmanna ríkisins erlendis við þróunarsamvinnu. Greinin mælir á engan hátt fyrir um stöðu starfsmanna verktaka og kemur á engan hátt í veg fyrir að ÞSSÍ geri samninga við einkaaðila eða félagasamtök um aðkomu að, eða framkvæmd einstakra verkefna. Um slíkt gilda almennar reglur og ekki þörf á að sérstök lagaákvæði til grundvallar slíkum samningum.
- Þvert á móti má ætla að heimild greinarinnar til tímabundinnar ráðningar einstaklinga til að vinna að einstökum verkefnum til allt að fimm ára gæti auðveldað samstarf ÞSSÍ við einkaaðila og félagasamtök. Ríki hafa á grundvelli Vínarsamninganna um stjórn mála- og ræðissamband um margt frjálssari heimildir til að taka með sér starfsmenn og búnað og til rekstrar skrifstofa en einkaaðilar hafa. Í mörgum ríkjum eru ýmsar skorður reistar við veitingu þjónustu með útsendu starfsfólki. Í slíkum tilvikum mætti hugsa sér samstarf við einkaaðila eða félagasamtök sem fæli það í sér að útsendu starfsmenn þeirra kæmu inn sem tímabundnir starfsmenn ÞSSÍ til að geta notið þeirra friðhelgisréttinda sem fylgja stöðu sendierindreka.

## VI. kafli

### Reglugerðarheimildir

- Lög fela oftast í sér bæði efnisreglur og formreglur. Frumvarpið um þróunarsamvinnu hefur að mestu leyti að geyma formreglur um skipulag þróunarsamvinnu og staðsetningu hennar í stjórnslukerfinu.
- Reglugerðarheimildir eru óhjákvæmilegar í lagafrumvörpum enda er ekki hægt að skipa öllum atriðum með settum lögum. Mörg framkvæmdamálefni sem fylgja í kjölfar lagasetningar er haganlegra að setja reglugerðir um.
- Við lagasmíð er unnt að fara tvær leiðir varðandi reglugerðarheimildir – setja eina almenna reglugerðarheimild í lok lagatexta sem þarf þá að vera nógu rúm til að taka til allra mögulega þarfa sem kunna að skapast að þessu leyti.

- Hin leiðin er að setja afmarkaðar reglugerðarheimildir í einstök ákvæði lagatextans, sem eru þá þrengri.
- Einnig er mögulegt að hafa hvort tveggja eins og gert er í þessu frumvarpi um alþjóðlega þróunarsamvinnu.
- Í 4. mgr. 4. gr. frv. er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari reglur um hlutverk samstarfsráðsins. Þessi heimild felur í sér að í reglugerð yrði nánar útlistað hvaða verkefni myndu heyra undir samstarfsráðið svo það fengi gegnt sínu hlutverki sem ráðgefandi stjórnarsýslunefnd ráðherra við stefnumarkandi ákvarðanatöku, m.a. um þau atriði sem nefnd eru í dæmaskyni í ákvæðinu. Vísað er til umfjöllunar um 4. gr. í greinargerð með frv. Heimildin lýtur því að setningu formreglna.
- Í 5. mgr. 7. gr. frv. er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari reglur um hlutverk ÞSSÍ og tengsl hennar við utanríkisráðuneytið, sem og um hlutverk umdæmisskrifstofa ÞSSÍ við framkvæmd þróunarsamvinnu, meðferð utanríkismála og gæslu hagsmuna Íslands. Hér er annars vegar um að ræða reglur um hlutverk og tengsl ÞSSÍ við ráðuneytið og hins vegar reglur um hlutverk umdæmisskrifstofa ÞSSÍ. Aftur lýtur þessi heimild að setningu formreglna og stjórnarsýsluleg tengsl.
- Báðar þessar heimildir lúta að setningu sk. valdbærnireglna, þ.e. reglna um hrein stjórnarsýsluleg atriði varðandi uppbyggingu og verkaskiptingu innan stjórnarsýslunnar. Er löggjafinn almennt talinn hafa rúmar heimildir til að framselja lagasetningarvald sitt að þessu leyti, umfram það sem myndi gilda um efnisreglur er varða t.d. réttindi og skyldur borgaranna.
- Þriðja reglugerðarheimildin í frv. er í 11. gr. þar sem ráðherra er heimilað að setja nánari reglur um framkvæmd laganna, meðal annars hvernig þeirri stjórnarsýslu sem undir lögin fellur skuli fyrir komið. Hér er átt við að ráðherra setji reglur er lúti að því hvernig unnið skuli að framkvæmd og innra eftirliti með því sem áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu mælir fyrir um, m.a. um stýrihópin sem fjallað er um í athugasemdum við 4. og 7. gr. frv. Þessi reglugerðarheimild þjónar einnig þeim tilgangi að mögulegt sé að setja reglugerð ef framkvæmd laganna krefst þess umfram það sem 4. og 7. gr. heimila.
- Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér formreglur, um stöðu og uppbyggingu málaflokksins innan stjórnarsýslunnar. Af því leiðir að reglugerðir, settar á grundvelli lagaheimildanna í frumvarpinu, muni innihalda slíkar reglur einnig. Heimildirnar í 4. og 7. gr. afmarka það skýrt að setning formreglna er heimiluð og heimildin í 11. gr. hefur sértækan og skýran tilgang einnig.