

# Skýrsla

**utanríkisráðherra um skipulag þróunarsamvinnu, samkvæmt beiðni.**

(Lögð fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015.)

---



# Skýrsla

utanríkisráðherra um skipulag þróunarsamvinnu, samkvæmt beiðni.

## Inngangur

Utanríkisráðherra hefur borist beiðni frá Alþingi um skýrslu um skipulag þróunarsamvinnu (þskj. 1021). Beiðnin kemur fram samtímis því að frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands o.fl. (skipulag) er til umfjöllunar.

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið var, í aðdraganda aðildar Íslands að þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) DAC árið 2013, unnin sérstök rýni<sup>1</sup> á umgjörð alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Ein af tillögnum sem þar kom fram var að íslensk stjórnvöld legðu mat á heildarskipulag og fyrirkomulag þróunarsamvinnu út frá því hvernig hámarksárangur og skilvirkni væru tryggð, með tilliti til smæðar Íslands sem framlagsríkis. Bent var á að fyrirkomulagið á Íslandi væri frábrugðið því sem gengur og gerist meðal aðildarríkja DAC og tekið var sérstaklega fram að Ísland þyrfti að taka ákvörðun um hvaða fyrirkomulag hentaði því best, að teknu tilliti til stefnu landsins í málaflokknum og mikilvægi þess að auka þyrfti ábyrgð, skilvirkni og árangur af starfinu. Þá væri mikilvægt að hafa stærð Íslands sem framlagsríkis til hliðsjónar, auk reynslu og verklags annarra aðildarríkja DAC.<sup>2</sup> Í rýninni kom jafnframt fram að mikilvægt væri að Ísland samræmdi betur starf á tvíhliða og fjölpjódlegum vettvangi, ef vinna ætti samkvæmt bestu starfsvenjum á sviði þróunarsamvinnu.

Í kjölfar rýnnar, og ábendinga sem þar komu fram, var utanaðkomandi sérfræðingi, Þóri Guðmundssyni, falið að gera greiningu á aðferðafræði, skipulagi og fyrirkomulagi á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands. Honum var falið að skila tillögum og ábendingum um umbætur og breytingar, væri þeirra þörf að hans mati. Tekið var fram að mikilvægt væri að koma á skipulagi þar sem gert væri ráð fyrir markvissri stefnumörkun, stefnumótun og framkvæmd annars vegar og skipulögðu eftirliti og innra aðhaldi hins vegar. Þórir skilaði niðurstöðum sínum í júlí 2014 þar sem fram koma margvíslegar tillögur til úrbóta. Í skýrslunni er lagt til að fyrirkomulaginu verði breytt á þann veg að starfsemi ÞSSÍ verði færð inn í ráðuneytið, sem fari með alla opinbera þróunarsamvinnu Íslands. Meginniðurstaða skýrslunnar er „að samhæfing allra aðila sem starfa á vegum íslenskra stjórnvalda að þróunarsamvinnu eigi að vera á einum stað. Eingöngu þannig sé hægt að hámarka líkur á mestum árangri með mestri skilvirkni“.<sup>3</sup>

Haustið 2014 skipaði utanríkisráðherra starfshóp til að vinna breytingar á lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands í samræmi við ábendingar sem komu fram í rýni DAC og skýrslu Þóris. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum frá utanríkisráðuneytinu og ÞSSÍ.

## Spurningar Alþingis og svör við þeim

### 1. Reynsla og töluleg gögn sem liggja til grundvallar því mati að sameiningin auki skilvirkni og hagræðingu og upplýsingar um hvort fyrir liggur hagkvæmnisúttekt sem styður þetta mat.

Eftir að þróunarsamvinnunefnd OECD lagði til að Ísland skoðaði fyrirkomulag og skipulag þróunarsamvinnu með tilliti til þess hvernig hámarksskilvirkni yrði náð, var fenginn utanaðkomandi

<sup>1</sup> DCD/DAC (2013). Special Review of Iceland – Final Report.

<sup>2</sup> DCD/DAC (2013). Special Review of Iceland – Final Report. Bls. 9, 27–29.

<sup>3</sup> Þórir Guðmundsson (2014:7). Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, Skilvirkni og Árangur. Skýrsla til utanríkisráðherra.

sérfræðingur til að framkvæma úttekt á þróunarsamvinnu Íslands. Greiningin er ítarleg og grunnvinnan yfirgripsmikil. Skýrslan byggist á samtölum við 179 einstaklinga, sem koma að alþjóðlegri þróunarsamvinnu hérlendis og erlendis, og skoðun á opinberri þróunarsamvinnu meðal þeirra ríkja sem Ísland ber sig saman við á því sviði. Mörg þeirra hafa gengið í gegnum samskonar breytingar á fyrirkomulagi og fyrirhugaðar eru á Íslandi, þ.e. að verkefni sérstakrar þróunarsamvinnustofnunar eru færð inn til ráðuneytis sem fari eftirleiðis með alla þróunarsamvinnu landanna. Annars staðar á Norðurlöndum eru þrjú dæmi um að ráðuneyti fari með málaflokkinn (Noregur<sup>4</sup>, Finnland, Danmörk) og eitt um að stofnun geri það (Svíþjóð). Nýjustu dæmin um sameiningu í utanríkisráðuneyti eru frá Kanada, Ástralíu og Nýja Sjálandi.

Tilgangur þess að færa starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið er fyrst og fremst að „ná meiri krafti, sveigjanleika og samhæfingu í málaflokknum“, líkt og segir í athugasemdum með frumvarpinu. Með þessari breytingu fæst betri yfirsýn yfir málaflokkinn og þar með er verið að bæta stjórnun hans. Það mat ráðuneytisins að sameining auki sömuleiðis skilvirkni og stuðli að hagræðingu byggist fyrst og fremst á því óhagræði sem blasir við í daglegu starfi þegar tveir starfsmannahópar vinna í sitt hvoru lagi að skipulagi og umsjón opinberrar þróunarsamvinnu Íslands. Starfsmannahóparnir eru fámennir (nú á aðalskrifstofu ÞSSÍ og átta á þróunarsamvinnuskrifstofu), en hvor um sig er þó með sjálfstæða fjármálaumsjón, samvinnu við alþjóðastofnanir, samninga við undirstofnanir Sameinuðu þjóðanna, samskipti við OECD/DAC, margvíslega greiningarvinnu, árangurseftirlit, stjórnun og daglegt skrifstofuhald.

Viðast annars staðar, þar sem þróunarsamvinnustofnanir hafa verið færðar inn í ráðuneyti, hefur tilgangurinn sömuleiðis verið faglegur fremur en að hagkvæmnisrök hafi verið í fyrirrími. Þau hafa samt verið til staðar. Í skriflegri ákvörðun stjórnvalda í Nýja Sjálandi frá 2009 (bls. 2), sem færði starfsemi stofnunarinnar inn í ráðuneyti, er því þannig haldið fram að „bæði starfsfólk NZAID (stofnunarinnar) og MFAT (utanríkisráðuneytisins) hafi tekið eftir því að ákveðinn umsýslukostnaður væri af samskiptunum, sem færu mjög eftir ábyrgð og persónuleika fólksins sem um ræðir.“ Í skýrslu Þóris Guðmundssonar eru svipaðar lýsingar á tímafreku samráði sem beitt er til að komast hjá skörun og árekstrum eininganna tveggja. Reynslan í Nýja Sjálandi er því sú sama og reynslan hér á landi að þessu leyti.

Þá lúta rökin að baki því að færa verkefni ÞSSÍ inn í ráðuneytið einnig að almennri stærðarhagkvæmni, auk þess sem þau eru í samræmi við almenn rök fyrir sameiningu stofnana, eins og kemur fram í riti fjármálaráðuneytisins (2008:14) *Sameining ríkisstofnana*, en þau eru m.a.:

- **Aðgreining starfa.** Í fámennum stofnunum getur verið erfitt að aðgreina ólík störf sem þurfa að vera aðgreind svo þau njóti fulls trausts og að öryggis sé gætt, svo sem störf bókara og gjaldkera eða við framkvæmd og eftirlit.
- **Bolmagn.** Sameining eykur bolmagn vegna meiri sérhæfingar sem eykur fagmennsku. Það hækkar þekkingarstig þegar margir leggja saman krafta sína.
- **Breyttar aðstæður.** Ytri aðstæður stofnana breytast hratt, þar á meðal þarfir í þjóðfélaginu og aðferðir við að koma til móts við þær.
- **Einföldun.** Fækkun stofnana ætti að öllu jöfnu að einfalda stjórnsýsluna og auka skilvirkni.
- **Fámenni.** Því er oft haldið fram að meirihluti íslenskra ríkisstofnana sé of fámennur til að ráða við verkefni sín.

---

<sup>4</sup> Til staðar er stofnun (Norad) sem sinnir tæknilegri ráðgjöf til ráðuneytisins og hefur umsjón með framlögum til verkefna á vegum borgarasamtaka.

- **Fjöldi.** Fleiri ríkisstofnanir eru á Íslandi en annars staðar miðað við fólksfjölda. Þó þarf að hafa í huga að verkaskipting ríkis, héraða og sveitarfélaga er mismunandi eftir löndum.
- **Nýting.** Sameining getur bæði leitt til betri nýtingar á mannafla og fjármagni, að með talinni aðstöðu.
- **Samræming.** Almennt er auðveldara að hafa góða sýn yfir tiltekna þjónustu og samræma hana innan einnar stofnunar en á milli nokkurra stofnana. Samræming bætir jafnræði borgaranna.
- **Stjórnunaraðferðir.** Fámennar stofnanir geta átt erfitt með að tileinka sér vandaðar stjórnunaraðferðir, sem hafa verið teknar upp hjá ríkinu á undanföllum árum, svo sem þær sem kenndar eru við gæðastjórnun, árangursstjórnun og mannauðsstjórnun.

Til hliðsjónar hafa einnig verið höfð dæmi um vel heppnaðar sameiningar, s.s. sameiningu skattaembætta í eitt og sameiningu lögregluembætta á höfuðborgarsvæðinu<sup>5</sup>.

Enn fremur segir í skýrslu nefndar forsætisráðuneytisins um endurskoðun laga um stjórnarráð Íslands (Samhent stjórnsýsla, 2010): „Nefndin vekur athygli á vandamálum þess, í jafnlitilli stjórnsýslu og á Íslandi, að flytja starfsemi og þá sérþekkingu sem henni tengist út í stofnanir, sem oft lifa tiltölulega sjálfstæðu lífi, án annarra tengsla við ráðuneytin en fjárhagslegra.“ Nefndin kemst meðal annars að þeirri niðurstöðu að „áfram þyrfti að gera áttak í að einfalda stofnanaskipulag ríkisins og fækka stofnunum.“

## 2. Fagleg rök sem liggja til grundvallar áformum um sameininguna.

Meginniðurstaða skýrslu Þóris er, eins og áður er lýst, „að samhæfing allra aðila sem starfa á vegum íslenskra stjórnvalda að þróunarsamvinnu eigi að vera á einum stað. Eingöngu þannig sé hægt að hámarka líkur á mestum árangri með mestri skilvirkni“<sup>6</sup>. Í samantekt tiltekur Þórir eftirfarandi rök fyrir niðurstöðu sinni:

- Þróunarsamvinna er eitt af þremur meginviðfangsefnum utanríkisráðuneytisins og tvískipting skipulagsins, þar sem ein eining fer með fjölbjóðlega þróunarsamvinnu og mörg tvíhliða verkefni og önnur eining fer með önnur tvíhliða verkefni dregur úr krafti, sveigjanleika og samhæfingargetu í málaflokknum.
- Heildarsýn fæst og stefnumótun verður markvissari þegar heildarskipulagið er einfaldað. Ekki verður lengur unnið með tvíhliða og fjölbjóðlega þróunarsamvinnu í tveimur aðskildum einingum.
- Skilvirkni eykst þegar málaflokkurinn færast á eina hendi. Ekki verður lengur þörf fyrir tímafrekt samráð milli tveggja stofnana. Sendiskrifstofum Íslands verður stjórnað frá einum stað, ekki tveimur eins og nú. Komið er í veg fyrir tvítekingu og skörun.
- Mannauðsstjórnun verður hagkvæmari þegar hægt er að skipta verkum milli fólks í einum starfsmannahópi. Aukin tækifæri gefast fyrir starfsfólk að vinna að þróunarsamvinnu á alþjóðlegum vettvangi og öðlast þannig reynslu sem síðar nýtist í starfinu heima.
- Samlegðaráhrif nást betur þegar órofa samspil verður milli tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum, alþjóðlegs málsvarastarfs, starfsemi skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, liðveislu (útsendir borgaralegir sérfræðingar á vegum Íslensku friðargæslunnar), samstarfs við borgarasamtök og annarra verkefna Íslands á sviði þróunarsamvinnu.

<sup>5</sup> <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/samradsvettvangur/opinber-thjonusta.pdf>

<sup>6</sup> Þórir Guðmundsson (júlí 2014). Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, Skilvirkni og Árangur. Skýrsla til utanríkisráðherra, bls. 7.

- Héraðsnálgun hefur breytt starfsháttum tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum þannig að ÞSSÍ er ekki lengur í eiginlegri framkvæmd verkefna heldur semur um framkvæmdina við opinbera aðila í viðtökuríkinu. Meginþungi starfseminnar liggur í eftirliti með framkvæmdinni.
- Þróunaráhrif verða meiri þegar unnið er að heildarmarkmiðum þróunarsamvinnuáætlunar með samræmdum hætti. Alþjóðleg þekking og stefnumótun, sem miða að því að auka skilvirkni aðstoðarinnar, eiga greiðari leið til áhrifa á þróunarsamvinnu Íslands í heild sinni.
- Samhæfing með öðrum sviðum utanríkisráðuneytisins eykst með skýrari hlutverkaskiptingu í málefnum þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins.
- Skýr forysta utanríkisráðuneytisins í opinberri þróunarsamvinnu er í takt við alþjóðlega þróun þar sem bæði framlagsríki og viðtökuríki leggja áherslu á samstarf á jafningjagrundvelli.

Þá kemur enn fremur fram í skýrslunni að á síðastliðnum árum og áratugum hafi byggst upp mikil þekking og reynsla á þróunarmálum, bæði innan ÞSSÍ og ráðuneytisins. Við sameiningu samnýttist þessi þekking til heildstæðrar umfjöllunar um málaflokkinn. Framkvæmd fjölþjóðlegrar og tvíhliða þróunarsamvinnu verði ekki lengur aðskilin, heldur unnin og samtvinnuð með heildarstefnu Íslands í huga.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu verður áfram lögð rík áhersla á að vera í fremstu röð hvað varðar góð vinnubrögð og vinnulag og fylgja bestu starfsvenjum í málaflöknum. Árangursmiðuð stjórnun er mikilvægur liður í því að fylgjast með árangri miðað við þau markmið sem sett eru í upphafi. Á það jafnt við um fjölþjóðlegt samstarf og samvinnu við einstök samstarfslönd. Aðferðafræði árangursmiðaðrar stjórnunar hefur verið innleidd í starfsemi þeirra alþjóðastofnana sem Ísland veitir framlög til, auk þess sem ÞSSÍ hefur á undanförunum árum tileinkað sér aðferðafræðina. Bæði ráðuneytið og ÞSSÍ hafa lagt ríka áherslu á að fylgjast með árangri af verkefnum og komið upp verklagi til að fylgja framkvæmdinni eftir. Samhliða því að færa starfsemi ÞSSÍ til ráðuneytisins og tilkomu stærri starfseiningar er stefnt að því að efla og bæta árangurseftirlit enn frekar.

Rétt er að taka fram að þó að skipulag, stjórn og eftirlit með þróunarsamvinnu færist inn í utanríkisráðuneytið verður unnið að tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum Íslands með sama hætti og verið hefur. Í því samhengi ber að benda á að aðferðafræði ÞSSÍ og hlutverk stofnunarinnar í framkvæmd þróunarverkefna hefur tekið þó nokkrum breytingum á liðnum árum. Þannig hefur framkvæmdin í auknum mæli verið að færast yfir á innlenda aðila í samstarfslöndum Íslands, svo sem héraðsstjórnir. Er þessi breyting í takt við alþjóðlegar yfirlýsingar um árangur þróunarsamvinnu<sup>7</sup> þar sem lögð er áhersla á eignarhald heimamanna í þróunaráhliðunum.

Rökin sem talin eru upp hér að framan undirstrika það að tilgangur þess að breyta skipulaginu er að ná betri árangri. Kallast það á við röksemdir um sameiningu sem finna má í riti fjármálaráðuneytisins *Sameining ríkisstofnana* (2008, bls. 7) þar sem fram kemur að: „sameining er ekki sjálfstætt markmið, heldur leið til að ná öðrum markmiðum“.

### **3. Hvort hlutlausir sérfræðingar hafi metið núverandi fyrirkomulag og hvort efnislegar ástæður þykja til breytinga í ljósi þess að gildandi lög um þróunarsamvinnu frá árinu 2008 byggjast á greiningu þar sem lögð var til verkaskipting milli ráðuneytis og stofnunar og pólitísk samstaða allra flokka hefur verið um það fyrirkomulag til þessa.**

Eins og fyrr segir var óháður sérfræðingur, Þórir Guðmundsson, fenginn í lok árs 2013 til að gera greiningu á fyrirkomulaginu og gera tillögur um úrbætur væri þess þörf að hans mati. Niðurstaða hans var að sameining verkefna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins væri best til þess fallin að auka skilvirkni og

<sup>7</sup> Parísaryfirlýsingin, Accra-aðgerðaáætlunin og Búsanyfirlýsingin um árangur í þróunarsamvinnu.

samlegðaráhrif. Greiningin er ítarleg og grunnvinnan yfirgrípsmikil. Skýrslan er alls 219 blaðsíður og byggir á samtölum við 179 einstaklinga, sem koma að alþjóðlegri þróunarsamvinnu hérlendis og erlendis, og skoðun á opinberri þróunarsamvinnu í helstu samstarfslöndum Íslands á því sviði. Mörg þeirra landa hafa gengið í gegnum samskonar breytingar á fyrirkomulagi og fyrirhugaðar eru á Íslandi, þ.e. að verkefni sérstakrar þróunarsamvinnustofnunar eru færð inn til ráðuneytis sem fari eftirleidis með alla þróunarsamvinnu landanna.

Í flestum þeirra landa sem Íslendingar vilja bera sig saman við hafa umræður um þróunarsamvinnu, á þingi og í fjölmiðlum, einkum snúist um innihald, svo sem fjárhæð framlaga og hvernig þau eru nýtt – til hvaða landa og með hvaða hætti og áherslum. Sjaldgæfara er að pólitísk umræða snúist um skipulag framkvæmdarinnar. Efnislegar ástæður til breytinga hér á landi koma fram í svari við spurningu 2. Það er mat utanríkisráðherra að á þeim sex til sjö árum sem liðin eru frá því ÞSSÍ var færð nær ráðuneytinu, með breytingunum 2008, hafi komið í ljós þörf til að stíga skrefið til fulls. Tilgangurinn er að bæta og efla þróunarsamvinnu Íslendinga en ekki að breyta innihaldi hennar.

Varðandi fullyrðingu, sem fram kemur í spurningunni, um að pólitísk samstaða hafi verið frá 2008 um þær breytingar sem þá voru gerðar á skipulagi þróunarsamvinnu er rétt að benda á að lögin taka ekki eingöngu til verkaskiptingar ÞSSÍ og ráðuneytisins. Þau kveða til dæmis einnig á um gerð ítarlegrar þróunarsamvinnuáætlunar, samskipti við frjáls félagasamtök og koma á fót þróunarsamvinnunefnd og samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Sumt í lögnum hefur reynst ákaflega vel, og ekki er ástæða til að hrófla við því, en annað síður. Í skýrslu Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur var lagt til að samstarfsráðið yrði myndað, en Alþingi ákvað eftir umræður að stofna einnig þróunarsamvinnunefnd, en stjórn ÞSSÍ, sem áður var, var lögð niður. Í skýrslu Þóris, sem ræddi bæði við Alþingismenn og nefndarmenn, kemur berlega fram að mikil óánægja hafi verið með starfsemi nefndarinnar.

Svarið við spurningunni um hvort efnislegar ástæður þyki til breytinga er því já. Þó er rétt að undirstrika að breytingarnar eru fyrst og fremst skipulagslegs eðlis og þeim jákvæðu framförum sem urðu með lögnum 2008 er viðhaldið.

**4. Hvort ráðuneytið telur önnur lögmál gilda um þróunarmál en aðra málaflokka í ljósi þess að almennt hefur stjórnarsýslan þróast æ meira á þann veg að stefnumörkun og eftirlit með framkvæmd hennar er á hendi ráðuneyta, en framkvæmdin sjálf á hendi faglegra stofnana. Rökstutt verði af hverju talið sé falla vel að nútímahugmyndum um gott skipulag í stjórnarsýslu og þróun hennar á síðasta áratug að flytja framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu inn í ráðuneytið og gerð verði grein fyrir því hvaða vanda varðandi árangur eða hagkvæmni starfseminnar breytingunum er ætlað að leysa.**

Hér á landi eru ráðuneyti tiltölulega lítil og fá en stofnanir margar. Ekki er hægt að tala um „nútímahugmyndir“ að þessu leyti, að minnsta kosti ekki í alþjóðlegum skilningi, enda hefur stjórnarsýsla hinna ýmsu landa þróast með afar mismunandi hætti og óvarlegt að álykta að ein útfærsla sé „nútímalegri“ en önnur.

Eins og kunnugt er hefur þróun í stjórnarsýslu á síðustu tveim áratugum gjarnan verið í þá átt að verkefni hafa verið flutt út úr ráðuneytum. Þetta hefur leitt til þess að til hefur orðið fjöldi stofnana og raunin hefur oft orðið sú að þær hafa fjarlægst ráðuneytin þrátt fyrir að ráðuneytin beri almennt hina endanlegu ábyrgð á starfsemi þeirra. Þessi stefna, sem kennd hefur verið við nýskipan í ríkisrekstri, hefur alls staðar á Vesturlöndum verið í endurskoðun og viðurkennt hefur verið að efla þurfi getu ráðuneytanna til að sinna eftirliti með stofnunum, en á sama tíma fækka stofnunum, sjá t.d. skýrslu nefndar um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands *Samhent stjórnarsýsla*, fyrri hluti, bls. 14-15 og 81 (Forsætisráðuneytið, 2010). Í skýrslunni er jafnframt komist að þeirri niðurstöðu að geta ráðuneytanna til stefnumótunar hafi í raun verið takmörkuð, enda hafi hún byggt á fámennum hópi sérfræðinga.

Í fræðum um opinbera stjórnsýslu hefur hin síðari ár æ meira borið á hugtaki því sem á enskri tungu nefnist „*Joint up government*“ sem á íslensku hefur verið nefnt samhent stjórnsýsla eða „*Whole of Government*“. Um er að ræða andsvar við áður nefndum hugmyndum um nýskipan í ríkisrekstri og þeim göllum sem fylgdu því að einstaka stofnanir unnu að verkefnum sínum, í lítilli samvinnu við aðrar stofnanir eða ráðuneyti. Áherslan hin síðari ár hefur því verið á samvinnu eininga, þvert á ráðuneyti, milli ráðuneyta og stofnana, óháð því hvort þær heyra til sama ráðuneytis. Því er það ekki röksemd fyrir góðum stjórnarháttum að verkefni sé sinnt af sérstakri undirstofnun ráðuneytis, sérstaklega í ljósi þess hve framkvæmd og útfærsla verkefna hefur færst frá ÞSSÍ yfir til einstakra aðila á vettvangi, utan stofnunarinnar. Hlutverk hennar hefur því breyst og við því er rétt og eðlilegt að bregðast með þeim hætti sem ráðuneytið stefnir að.

Utanríkisráðuneytið hefur nokkra sérstöðu meðal hinna íslensku ráðuneyta. Um það gilda sérlög, það rekur sendiskrifstofur erlendis og meginþungi verkefna þess er á alþjóðavettvangi. Það hefur einungis tvær undirstofnanir á meðan undirstofnanir sumra annarra ráðuneyta hlaupa á tugum. Fyrir sameiningu ráðuneyta á síðasta kjörtímabili var utanríkisráðuneytið hins vegar fjölmennasta ráðuneytið og er það enn með 94 starfsmenn árið 2014.

Eins og rakið er í skýrslu Þóris Guðmundssonar þá hefur þróunin undanfarin ár, bæði innan ÞSSÍ og innan ráðuneytisins, orðið til að spurningar hafa ágerst um skynsemi þess að halda úti sérstakri stofnun til að halda utan um hluta af tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands. Í fyrsta lagi hefur orðið umtalsverð breyting á framkvæmd tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum með svokallaðri héraðsnálgun. Hún felst í því að opinberir aðilar, og í sumum tilvikum alþjóðastofnanir, í samstarfsríkjunum framkvæma verkefni og starfsmenn ÞSSÍ sinna eftirliti með framkvæmdinni. Störf þess starfsfólks ÞSSÍ sem staðsett er á Íslandi svipa mjög til starfa starfsfólks aðalskrifstofa ráðuneytanna almennt, þ.e. í stefnumótun og eftirliti með framkvæmd hennar. Innan þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins er einnig samið við ýmsa opinbera aðila og borgarasamtök um framkvæmd verkefna. Er þessi breyting í takt við alþjóðlegar yfirlýsingar um árangur þróunarsamvinnu<sup>8</sup> þar sem lögð er áhersla á eignarhald heimamanna í þróunarlutunum. Orðalag spurningarinnar um að „flytja framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu inn í ráðuneytið“ á því ekki lengur við. Í öðru lagi hefur orðið veruleg breyting á ráðuneytinu, viðfangsefnum þess og samsetningu starfsmanna. Alþjóðleg framfaramál („global public goods“) vege stöðugt þyngra í starfi ráðuneytisins. Má þar nefna loftslagsmál, þróunarsjóði og fjármálastofnanir, mannúðarlög og mannréttindi og að sjálfsögðu þróunarsamvinnu. Nú starfa við ráðuneytið fjölmargir sérfræðingar sem hafa sérhæft sig í störfum sem annað hvort teljast til þróunarsamvinnu eða tengjast sterklega þeim málaflokki. Það sýnir jafnframt metnað ráðuneytisins í þróunarmálum að þróunarsamvinnuskrifstofa er nú ein þriggja fagskrifstofa ráðuneytisins. Því til viðbótar má nefna að ÞSSÍ tekur reglulega að sér verkefni sem unnin eru með aðferðum sem telja má til hefðbundinna starfshátta utanríkisráðuneytisins. Má þar helst nefna verkefni á sviði jarðvarma sem felur í sér samstarf við ríkisstjórnir, þróunarsjóði, Alþjóðabankann, Evrópusambandið og ýmsar aðrar alþjóðastofnanir. Þá hefur ÞSSÍ reglulega veitt stuðning við verkefni á vegum alþjóðastofnana í samstarfslöndunum, en stofnunin styður t.d. myndarlega við verkefni Barnahjálpar SP (UNICEF) á sviði vatns- og hreinlætismála í Zambesíu-fylki í Mósambík. Þannig hefur starfsemi ÞSSÍ í auknum mæli færst í þá átt sem bent er á að sé eðlilegt hlutverk aðalskrifstofu ráðuneytis (eftirlit með framkvæmd).

Með ofangreint í huga er því ekki að undra að í starfsemi hinna tveggja eininga, Þróunarsamvinnustofnunar og þróunarsamvinnuskrifstofu, megi víða sjá skörun og tvítekningar, bæði í málefnavinnu og stoðþjónustu. Áður hefur verið nefnt að einingarnar eru, hvor um sig, með sjálfstæða fjármálaumsjón, samvinnu við alþjóðastofnanir, samninga við undirstofnanir Sameinuðu þjóðanna, samskipti við OECD/DAC, margvíslega greiningarvinnu, árangurseftirlit, stjórnun og daglegt

<sup>8</sup> Parisaryfirlýsingin, Accra-aðgerðaáætlunin og Búsanyfirlýsingin um árangur í þróunarsamvinnu.



skrifstofuhald. Til staðar eru tveir gagnagrunnar fyrir verkefni og upplýsingagjöf til DAC og tvö mismunandi fjárumssýslukerfi. Samskipti við alþjóðastofnanir, jafnvel um sömu mál, fara fram bæði í gegnum ÞSSÍ og ráðuneytið. Þannig tekur samráð, t.d. á sviði jafnréttismála og auðlindamála, tíma frá starfsfólki sem gæti nýst til að efla starfið á öðrum sviðum, sem leiðir svo aftur til þess að samráð situr oft á hakanum.

Þegar þróun undanfarinna ára í þessum málaflokki er skoðuð í samhengi, þá er niðurstaðan sú að óhjákvæmilegt sé að endurskoða – og breyta – núverandi fyrirkomulagi. Líkt og áður hefur verið nefnt, þá er útgangspunkturinn ekki sá að leysa „vanda varðandi árangur og hagkvæmni“ heldur að breyta skipulagi í takt við þróun sem hefur átt sér stað og fyrirsjáanlegt er að muni halda áfram.

## **5. Dæmi frá seinni árum um að fagstofnun hafi verið sameinuð ráðuneyti ef einhver eru.**

Eins og fram kemur í riti fjármálaráðuneytisins *Sameining ríkisstofnana* (2008) hafa mörg einkafyrirtæki verið sameinuð á undanförunum árum til að hagræða í rekstri og/eða ná betri árangri á öðrum sviðum. Enn fremur kemur þar fram að svipuð þróun hafi átt sér stað hjá sveitarfélögunum. Þeim fækkaði úr 197 árið 1992 í 79 í árslok 2007. Þá hafi ríkisstofnunum einnig fækkað, úr um 250 árið 1998 í 204 árið 2006, meðal annars með sameiningum. Þá hafi ýmsum embættum fækkað verulega á undanförunum árum, t.d. sýslumannsembættum sem hefur fækkað úr 26 í 9 og skattaembættum sem hefur fækkað úr 10 í eitt. Gera megji ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram þar sem hjá um helmingi ríkisstofnana starfa færri en 50 manns, með samanlagt um 10% ríkisstarfsmanna.

Á Íslandi eru fjölmörg dæmi um að minni stjórnarsýslueiningar hafa verið sameinaðar stærri, sbr. t.d. þegar Almannaþingurinn var sameinaður embætti ríkislögreglustjóra eða þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofnu voru sameinuð í Matvælastofnun. Einnig eru dæmi um að stofnun sé lögð niður og verkefnið að einhverju leyti færð til ráðuneytis og má þar nefna Þjóðhagsstofnun sem lögð var niður 2002. Þar var í meginatriðum miðað við að þau verkefni stofnunarinnar sem lytu að opinberri hagskýrslugerð færðust til Hagstofunnar, en gerð efnahagsspáa og áætlana og efnahagsráðgjöf færðust til efnahagsskrifstofnu fjármálaráðuneytis. Þá var Varnarmálastofnun lögð niður í ársbyrjun 2011. Hluti verkefna hennar voru færð til utanríkisráðuneytisins, auk þess sem Landhelgisgæslu Íslands og embætti ríkislögreglustjóra var falin framkvæmd tiltekinna varnartengdra verkefna í umboði utanríkisráðuneytisins samkvæmt samningi þar að lútandi frá 30. júlí 2014 milli utanríkisráðherra, innanríkisráðherra, embættis ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands.

Í því sambandi sem hér um ræðir er vert að hafa í huga að engin önnur opinber stofnun en ÞSSÍ fer með þróunarsamvinnuáhræfni, en að sambærileg stjórnarsýsla og verkefni hvað fjölþjóðlega þróunarsamvinnu áhræfir er að finna á þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Þá hefur einnig verið bent á að eðli starfa ÞSSÍ hefur verið að þróast og breytast í þá veru að framkvæmdahlutinn er að minnka eða hverfa út úr stofnuninni en eftirlits- og stjórnunar-/stjórnarsýsluhlutinn hefur verið að aukast. Af þeim sökum væri óeðlilegt ef ÞSSÍ sameinaðist öðrum aðila en ráðuneyti.

## **6. Upplýsingar um hvort ráðuneytið lét skoða hvort hugsanlega mætti ná betri árangri og hagræðingu í þróunarsamvinnu með því að fara þveröfuga leið, þ.e. að færa frekari verkefni frá utanríkisráðuneytinu yfir til þróunarsamvinnustofnunar, líkt og var niðurstaða síðustu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins, sbr. reglugerð sem sett var árið 2005.**

Í skýrslu Þóris Guðmundssonar voru skoðaðir þrjú kostir, 1) að færa alla þróunarsamvinnu undir utanríkisráðuneytið, 2) tiltölulega óbreytt ástand en með nokkrum tilflutningi verkefna og 3) heildarumsjón þróunarsamvinnu yrði flutt í ÞSSÍ. Samkvæmt kosti 3 er gert ráð fyrir að stefnumótun og eftirlit verði hjá ráðuneytinu, sem myndi áfram veita kjarnaframlög til alþjóðastofnana. Þróunarsamvinnuskrifstofa ráðuneytisins yrði lögð niður. Önnur verkefni þróunarsamvinnu yrðu hjá stofnuninni. Skýrsluhöfundur kemst að þeirri niðurstöðu að kostir 1 og 3 kæmu helst til greina. Með

kosti 2, óbreyttu ástandi, sé sneitt hjá þeim galla „að ráðuneyti og undirstofnun þess séu nánast samkeppnisaðilar á markaði þróunarsamvinnu.“

Í skýrslunni eru færð rök fyrir endanlegu vali á kosti 1 fremur en kosti 3. Fram kemur að það „verði þróunarsamvinnu Íslands til heilla að vera eitt af þremur meginverkefnum ráðuneytisins og stuðla að sem mestri samhæfingu með öðru starfi ráðuneytisins að alþjóðlegri málefnavinnu.“ Skipulagsbreytingar í öðrum löndum hafi einnig haft þá kjarnahugsun að þróunarsamvinna eigi að vera „miðlægt verkefni utanríkisráðuneytis.“ Samskipti við erlend ríki, líka þróunarríki, séu á verksviði utanríkisráðuneytis og „samskiptin við þau eigi ekki að setja á annan stall með því að útvista þau til sérhæfðrar stofnunar.“

Í athugasemdum sínum við áfangaskýrslu Þóris, sem birt var 16. júní og hafði þann tilgang að kalla eftir umræðu, lagðist ÞSSÍ gegn því að verkefniin yrðu fremur færð til stofnunarinnar. „Við teljum síðan að valkostur 3 – að ÞSSÍ taki við flestum hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu – feli í sér of mikið inngrip í pólitíska stýringu og eftirlit utanríkisráðuneytisins með málaflokknum,“ segir í álit ÞSSÍ.

Í skýrslu Þóris er bent á að þróunarsamvinna sé ekki lengur „einfalt framkvæmdaaatriði“ og eigi ekki að vera það. Stefnumótun og eftirlit séu meginverkefni í nútíma þróunarsamvinnu. Stefnumótun felst í alþjóðlegri samhæfingu og samskiptum við viðtökuríkið. „Væru flest núverandi þróunarsamvinnuverkefni ráðuneytisins færð til ÞSSÍ þá þyrftu stefnumótun og eftirlit samt sem áður að vera eftir í ráðuneytinu, í samræmi við hefðbundna verkaskiptingu ráðuneyta og stofnana. Hætta er á að markmiðið um að einfalda starf að málaflokknum í stjórnsýslunni næðist ekki og það yrði áfram á tveimur stöðum,“ segir í skýrslunni.

Þess má geta að þegar reglugerðin, sem vísað var til, var sett árið 2005 lá ekki að baki nein hagkvæmniúttekt eða könnun sem benti til þess að verkefnum væri betur borgið hjá ÞSSÍ. Margvísleg rök hníga þó í þá átt að einfaldara og markvissara framkvæmdafyrirkomulag auki líkur á að markmið og áherslur Íslands nái fram að ganga, sem koma t.d. fram í skýrslu Þóris Guðmundssonar og skýrslu utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu frá árinu 2006.

#### **7. Álit Ríkisendurskoðunar, ef þess hefur verið leitað, á því hvernig hún telur fyrirhugaða niðurlagningu Þróunarsamvinnustofnunar og færslu á verkefnum inn í ráðuneytið samræmast meginlínunum í íslenskri stjórnsýsluþróun síðasta áratug.**

Starfshópurinn, sem skipaður var til að vinna að breytingum á lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu, ræddi við og fundaði óformlega með Ríkisendurskoðun varðandi einstaka þætti hugsanlegrar tilfærslu verkefna ÞSSÍ til ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar, en kom með ábendingar og ráð varðandi útfærslu einstakra atriða. Starfshópurinn átti einnig samráð við forsætisráðuneytið um sameiningu stofnana og reynsluna af henni, en þar komu fram þær upplýsingar sem m.a. er vísað til í hluta af svari við spurningu 4 hér á undan, þ.e. að þróun síðustu tveggja áratuga í þá átt að verkefni færast í sérstakar stofnanir er nú víða til endurskoðunar.

#### **8. Álit þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (DAC) á sameiningunni, ef þess hefur verið leitað.**

Rétt er að taka fram að hlutverk DAC er ekki að hlutast til um fyrirkomulag í aðildarríkum, hvorki í gegnum sérstaka rýni eins og framkvæmd var á Íslandi, né jafningjarýni sem fyrirhuguð er á Íslandi árið 2016. Hlutverk nefndarinnar er að koma á sameiginlegum viðmiðum um framkvæmd þróunarsamvinnu og veita faglegt aðhald með samstarfi sérfræðinga, jafningjarýni og úttektum. Nefndin hefur að meginmarkmiði<sup>9</sup> að efla þróunarsamvinnu og stefnumótun þar að lútandi svo stuðlað verði að sjálfbærri

<sup>9</sup> <http://oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm>

þróun, þ.m.t. minnkun fátæktar, hagvexti sem kemur þeim fátækustu til góða, bættum lífskjörum í þróunarlöndum og framtíð þar sem ekkert land er háð þróunaraðstoð.

Íslensk stjórnvöld vilja taka mið af því sem best er gert á alþjóðavettvangi og er virk þátttaka á vettvangi DAC mikilvægur liður í þeirri viðleitni. Eins og áður hefur komið fram kom sendinefnd frá DAC til landsins síðla árs 2012 og framkvæmdi sérstaka rýni á þróunarsamvinnu Íslands. Rýnin var liður í aðild Íslands að nefndinni og sneri að þremur meginþáttum: 1) stefnumótun, 2) framlögum til þróunarsamvinnu og 3) skipulagi og stjórnun, þ.m.t. lagaramma og fyrirkomulagi. Niðurstöður rýnnar voru fremur jákvæðar, en þar kom fram að þróunarsamvinna Íslands byggji á traustum og faglegum grunni og að þrátt fyrir efnahagsþrengingar hafi Ísland lagt ríka áherslu á fastmótað skipulag, skýra stefnu og aukin framlög á sviði þróunarsamvinnu. Fyrirhuguð aðild að DAC var því talin Íslandi, sem og öðrum aðildarríkjum að nefndinni, til hagsbóta. Í skýrslunni komu jafnframt fram gagnlegar ábendingar sem nýst hafa við að bæta þróunarstarfið enn frekar. Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu tillögum hópsins, hvað skipulag og stjórnun varðar.

- Rýnihópurinn taldi að nýta mætti betur hið nýja skipulag sem var innleitt með lögunum frá 2008, m.a. með því að gefa stýrihópnum aukid hlutverk við stefnumótun. Þá mætti einnig efla ráðgefandi hlutverk samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands með það fyrir augum að auka svigrúm fyrir umræður og skoðanaskipti og nýta þróunarsamvinnunefndina betur.
- Rýnihópurinn lagði einnig til að til lengri tíma litið verði skipulag tvíhliða og marghliða samvinnu skoðað frekar, m.a. með hliðsjón af reynslu annarra ríkja. Tekið var sérstaklega fram að Ísland þyrfti að taka ákvörðun um hvaða fyrirkomulag hentaði því best, að teknu tilliti til stefnu landsins í málaflokknum og mikilvægi þess að auka þyrfti ábyrgð, skilvirkni og árangur af starfinu. Þá væri mikilvægt að hafa stærð Íslands sem framlagsríkis til hliðsjónar, auk reynslu og verklags annarra aðildarríkja DAC.<sup>10</sup> Bent var á að fyrirkomulagið á Íslandi væri frábrugðið því sem gengur og gerist meðal aðildarríkja þar sem þrjár gerðir skipulags eru algengastar og falli skipulagið á Íslandi ekki undir neina þeirra (sjá viðauka I). Þá var bent á að mörg ríki hafi þann háttinn á að fella tvíhliða og fjölþjóðlega samvinnu saman þótt útfærslur ríkja séu mismunandi. Þannig væri málaflokkurinn á vegum utanríkisráðuneytisins t.d. í Danmörku og í Noregi. Á Nýja-Sjálandi og Írlandi væri málaflokkurinn t.d. á vegum utanríkisráðuneytisins, en þróunarsamvinnan í heild sinni mjög skýrt afmörkuð frá öðrum hlutum ráðuneytisins, og í Austurríki og Belgíu væri stefnumótunin hjá utanríkisráðuneytinu, en framkvæmdin hjá þar til gerðri sérstofnun (sjá málsgreinar 90 og 91 í rýninni).
- Þá benti hópurinn á að mikilvægt væri að huga að því að ávallt sé til staðar næg fagþekking meðal starfsfólks, sem sinnir þróunarmálum, bæði m.t.t. áhersluatriða Íslands og síbreytilegs alþjóðaumhverfis. Rýnihópurinn lagði til að starfsfólki utanríkisráðuneytisins, sem ekki hafi reynslu af því að starfa við málefni tengd þróunarsamvinnu, verði boðin þátttaka í sérhæfðum námskeiðum.

Ráðuneytið hefur brugðist við niðurstöðum rýnnar með ýmsum hætti og hvað varðar ábendingarnar, er lúta að skipulagi og stjórnun, má helst nefna fyrrnefnda úttekt sem Þórir Guðmundsson var fenginn til að gera og náði til þeirra þátta er DAC gerði athugasemdir við.

Við vinnu frumvarpsins var haft óformlegt samráð við DAC þó, eins og fyrr greinir, nefndin hafi ekki það hlutverk að hlutast til um fyrirkomulag eða leggja mat á hvaða skipulag sé heppilegast hverju framlagsríki fyrir sig, enda er slíkt alfarið í höndum ríkjanna sjálfra að leggja mat á það. Benti DAC þó á að niðurstöður nýjustu jafningjarýnanna, sem framkvæmdar voru á tímabilinu 2012-2014, sýndu að greina megi áberandi stefnubreytingar hvað varðar sterkari tengsl þróunarsamvinnu og annarra utanríkismála. Í nýjustu

<sup>10</sup> DCD/DAC (2013). Special Review of Iceland – Final Report. Bls. 9, 27–29.

skýrslu DAC þar að lútandi komi fram að þrátt fyrir að afnám fátæktar sé enn kjarninn í þróunarsamvinnu aðildarríkja hafi sífellt fleiri ríki styrkt tengsl þróunarsamvinnu, utanríkisstefnu og utanríkisviðskipta og mörg þeirra hafi komið þróunarsamvinnu inn í störf utanríkisráðuneytisins með formlegum hætti. Samhliða þessum breytingum megi einnig sjá aukna heildarsamræmingu á starfi stjórnvalda (OECD/DAC (október 2014). Development Cooperation Report 2014. Mobilizing Resources for Sustainable Development).

**9. Upplýsingar um af hverju ekki er beðið niðurstöðu úttektar DAC á skipulagi og árangri þróunaraðstoðar, sem fyrirhuguð er hérlandis árið 2016, áður en lagt er til að Alþingi ákveði að leggja niður stofnunina.**

Eins og fyrr segir hefur DAC þegar gert úttekt á umgjörð alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands þar sem skipulag var meðal þeirra atriða sem rýnd voru. Í jafningjarynninni, sem fyrirhuguð er árið 2016, má gera ráð fyrir úttekt á skipulagi og fyrirkomulagi þróunarsamvinnu Íslands sem verði sambærileg þeirri sem nú þegar hefur verið gerð. Þannig þótti ekki ástæða til að bíða eftir jafningjarynninni, heldur fremur að vinna úr þeim tillögum að úrbótum sem þegar hafa komið fram frá DAC.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, þar sem vísað er í niðurstöður sérstöku rýnninnar, lagði DAC til að íslensk stjórnvöld legðu mat á heildarskipulag og fyrirkomulag þróunarsamvinnu út frá því hvernig hámarksárangur og skilvirkni væru tryggð með tilliti til smæðar Íslands sem framlagsríkis. Bent var á að fyrirkomulagið á Íslandi væri frábrugðið því sem gengur og gerist meðal aðildarríkja DAC og tekið var sérstaklega fram að Ísland þyrfti að taka ákvörðun um hvaða fyrirkomulag hentaði því best, að teknu tilliti til stefnu landsins í málaflokknum og mikilvægi þess að auka þyrfti ábyrgð, skilvirkni og árangur af starfinu. Þá væri mikilvægt að hafa stærð Íslands sem framlagsríkis til hliðsjónar, auk reynslu og verklags annarra aðildarríkja DAC.<sup>11</sup>

Rétt er að endurtaka að sú stjórnýslulega breyting sem fyrirhuguð er mun ekki breyta stefnumótun Íslands í málaflokknum eða því hvernig Ísland starfar á vettvangi.

**10. Hvort utanríkisráðuneytið hafi látið athuga reynslu annarra ríkja af því að hafa sjálfstæða stofnun utan um þróunarsamvinnu, eins og t.d. er gert í Svíþjóð, í stað þess að þróunarsamvinna sé á borði utanríkisráðuneytisins.**

Já, reynsla annarra ríkja var eitt af því sem haft var í huga við ákvarðanatökuna. Þórir Guðmundsson gerði ítarlega úttekt á reynslu annarra ríkja í greiningu sinni. Hann fór til allra Norðurlandanna, Lúxemborgar og Írlands, auk þess sem hann ræddi við fulltrúa Bretlands, Þýskalands, Hollands og Ástralíu um fyrirkomulag þróunarsamvinnu og breytingar sem átt hafa sér stað á sl. árum. Þá skoðaði hann fyrirkomulag annarra DAC-ríkja og breytingar þar að lútandi, bæði í einstaka ríkjum sem og í stærra samhengi.

Skipulag á þróunarsamvinnu Svía er töluvert frábrugðið því sem er annars staðar á Norðurlöndum, en Svíþjóð er eina ríkið þar sem stofnun fer með alla tvíhliða aðstoð, bæði í samstarfsríkjum og í gegnum stofnanir Sameinuðu þjóðanna og borgarasamtök. Í Noregi, Finnlandi og Danmörku fer utanríkisráðuneytið með heildarskipulag málaflokksins. Fram kemur í skýrslu Þóris að sænska þróunarmálastofnunin SIDA sé ábyrg fyrir 48% af þróunaraðstoð Svía, en að aðalskrifstofa utanríkisráðuneytisins sé stefnumarkandi í málaflokknum. Stjórnvöld sendi stofnuninni fyrirmælabréf, þar sem til dæmis sé kveðið á um hvaða árangri sænsk stjórnvöld vilji ná í hverju hinna 32 samstarfslanda. Í skýrslunni kemur fram að algjör aðskilnaður sé milli aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins og SIDA og lítið um að starfsmenn sækist eftir stöðum hjá hinum aðilanum. Í sendiráðum í þróunarríkjum sé algengt fyrirkomulag að sendiherrann sé frá aðalskrifstofu ráðuneytisins,

<sup>11</sup> DCD/DAC (2013). Special Review of Iceland – Final Report. Bls. 9, 27–29.

en yfirmaður þróunarmála frá SIDA. Í auknum mæli séu samt þróunarmál í sendiráðum „farin að verða hluti af almennu pólitísku starfi sendiráða - og öfugt.“

**11. Upplýsingar um hvernig stofnunin hefur staðið sig á undanförunum árum miðað við aðrar ríkisstofnanir hvað varðar þann ramma sem henni er markaður í fjárlögum og hvort Ríkisendurskoðun hefur gert einhverjar athugasemdir við ársreikninga hennar á þeim tíma.**

Þróunarsamvinnustofnun Íslands hefur ætíð haldið sig innan þess ramma sem henni er markaður í fjárlögum, þó að stundum hafi stofnunin þurft að færa verkefnaþætti milli ára vegna utanaðkomandi aðstæðna. Í því sambandi má geta þess að uppsafnað eigið fé stofnunarinnar var 227,3 m. kr. í árslok 2014 að hluta til vegna verkefnaþátta sem var frestað til ársins 2015.

Eftir að Ríkisendurskoðun hafði lokið endurskoðun sinni, án athugasemda eða ábendinga fyrir árin 2010, 2011 og 2012, taldi Ríkisendurskoðun ekki þörf á að endurskoða stofnunina fyrir árið 2013. Byggði það mat á sérstakri áhættugreiningu sem Ríkisendurskoðun gerir samfara því að forgangsraða þeim verkefnum sem Ríkisendurskoðun stendur frammi fyrir hverju sinni. Á þessari stundu er ekki vitað hvort Ríkisendurskoðun hyggst endurskoða starfsemi ÞSSÍ fyrir árið 2014.

Rétt er að ítreka það að forsenda þess að færa öll verkefni ÞSSÍ inn í ráðuneytið er ekki sú að ÞSSÍ standi sig illa, hvorki hvað varðar árangur á vettvangi eða rekstur og fjármál. Tilgangurinn er sá að gera gott starf enn betra. Auka samlegðaráhrif fjölþjóðlegs og tvihliða starfs og nýta þekkingu sérfræðinga og annarra starfsmanna á sviði þróunarsamvinnu til að efla starfið og auka árangur enn frekar.

**12. Mat á því hvernig stofnuninni hefur gengið að koma íslenskri sérþekkingu, svo sem í jarðhitamálum og sjávarútvegi, á framfæri á alþjóðavísu í gegnum starf sitt, m.a. hvort erlendar stofnanir telji sér ávinning af því að eiga samstarf við hana, t.d. á sviði jarðhitamála, og hvaða ályktanir ráðuneytið dregur af því um gæði starfsins.**

Þótt það sé ekki meginmarkmið í starfsemi ÞSSÍ að koma íslenskri sérþekkingu á framfæri hefur stofnunin engu að síður unnið að því á ýmsum sviðum. Má þar nefna jarðhitaverkefni í Austur-Afríku og Níkaragva, þekkingaruppbyggingu í fiskimálum í Namibíu, Úganda, Mósambík og Malaví og frumkvöðlafræðslu í Úganda. Þá má einnig nefna að þekking og reynsla stofnunarinnar í uppbyggingu opinberrar þjónustu á sveitarstjórnarstigi hefur vakið athygli og önnur framlagsríki og stofnanir rætt samstarf og/eða hagnýtingu þeirrar nálgunar sem ÞSSÍ hefur þróað. Í þessum verkefnum hafa myndast tækifæri fyrir íslenskar stofnanir og fyrirtæki til að sýna fram á getu sína á alþjóðlegum vettvangi.

Það er engin ástæða til að ætla að á þessu verði nokkur breyting þótt verkefni stofnunarinnar færist inn í ráðuneytið. Á hinn bóginn er rík ástæða til að ætla að þessi þáttur styrkist enn frekar með sameiningunni. Í fyrsta lagi er starf ÞSSÍ á sviði jarðhitamála hluti af samstarfi utanríkisráðuneytisins og Alþjóðabankans um aukna jarðhitánýtingu í Austur-Afríku og er í raun fyrsti hluti þess samstarfsverkefnis. Í öðru lagi hefur ráðuneytið verið að vinna að því að auka framgang jarðhitamála á alþjóðavettvangi, t.d. á vettvangi Alþjóðabankans, í vinnu við mótun nýrra þróunarmarkmiða og þátttöku í átaksverkefnum líkt og Sustainable Energy For All. Í þriðja lagi styður utanríkisráðuneytið við verkefni á sviði jarðhitamála á vettvangi annarra stofnana s.s. Alþjóðabankans, IRENA og Jarðhitaskóla HSP og því er ljóst að mikil samlegðaráhrif felast í því að sameina krafta íslenskra stjórnvalda hvað jarðhitamál áhrærir.

**13. Rökstuddar hugmyndir um hvort gæði starfsemi á sviði þróunarmála aukist með því að leggja stofnunina niður og færa verkefnið inn í ráðuneytið sjálf.**

Skýrslur DAC benda ekki til að hægt sé að álykta sem svo að „gæði starfsemi á sviði þróunarmála“ ráðist af því hvort hún fari fram innan sérstakrar stofnunar eða í ráðuneyti. Raunar bendir DAC á að árangur geti verið mjög breytilegur meðal ríkja sem hafi nokkuð svipað fyrirkomulag. Það sem sé þó

vitað sé að skýr ábyrgð, fagmennska og góð samhæfing séu lykilatriði því viðvíkjandi að nokkurt fyrirkomulag geti virkað og skilað árangri (DAC, 2009).

Það að fylgja bestu starfsvenjum á sviði þróunarsamvinnu, í anda þess sem talið er upp hér að framan, er nokkuð sem bæði þróunarsamvinnuskrifstofa og ÞSSÍ hafa ávallt haft að leiðarljósi í starfi sínu. Við að færa starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið er ekki gert ráð fyrir að stefnubreyting verði þar á, nema síður sé, enda er gert ráð fyrir sterkari heild eftir breytingarnar, þar sem samhæfing er betri en áður og ábyrgðarskylda skýrari. Íslensk stjórnvöld munu áfram vinna samkvæmt góðu verklagi og bestu starfsvenjum í málaflokknum og gegnir aðild Íslands að DAC þar lykilhlutverki.

Mikilvægt er að hafa í huga að meðferð opinberrar þróunarsamvinnu Íslands fer nú fram bæði innan ÞSSÍ, sem fer með tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum Íslands, og þróunarsamvinnuskrifstofu sem heldur utan framlög til fjölþjóðastofnana og borgarasamtaka. Helstu rök fyrir því að færa verkefni ÞSSÍ inn í þróunarsamvinnuskrifstofu, þar sem einn aðili heldur utan um alla opinbera þróunarsamvinnu, eru að með því fáiast samlegðaráhrif, heildarsýn styrkist og þekking og reynsla nýtist innan stærri heildar.

Einn höfuðtilgangur tillagna um að færa verkefni ÞSSÍ inn í ráðuneytið er að þessi jákvæðu áhrif leiði til betri árangurs, ekki einungis af tvíhliða verkefnum í samstarfslöndum heldur einnig innan annarra þátta opinberrar þróunarsamvinnu. Þannig mun reynsla starfsmanna ÞSSÍ af því að starfa í sumum af fátækustu löndum heims hafa veruleg og jákvæð áhrif á þá vinnu sem nú fer fram í þróunarlöndum undir forystu utanríkisráðuneytisins. Á sama hátt kemur reynsla starfsmanna utanríkisráðuneytisins af samstarfi við alþjóðastofnanir einnig til góða í verkefnum sem nú heyra undir ÞSSÍ.

Skýr forsenda frumvarpsins, sem nú liggur fyrir Alþingi, er að starfsmönnum í þróunarsamvinnu verði ekki fækkað. Það ætti að geta leitt til þess að flutningur verkefna ÞSSÍ inn í ráðuneytið og sá samlegðarávinningur sem af honum hlýst skapi tækifæri í framtíðinni til þess að búa til sérfræðistörf á áherslusviðum Íslands. Vegna smæðar eininganna tveggja hefur ekki verið unnt að halda úti sérfræðistörfum í mikilvægum málaflokkum líkt og þykir sjálfsagt í fjölmennari löndum. Í þessu sambandi má nefna að heilbrigðismál, sjávarútvegur, jarðhiti, landgræðsla, umhverfismál, vatn og kynjajafnrétti eru allt mikilvægir málaflokkar íslenskrar þróunarsamvinnu. Þó að finna megi einstaka starfsmenn, sem hafa sérfræðiþekkingu á einhverjum af þessum sviðum, þá er enginn þeirra í starfi sem sérfræðingur með ábyrgð á viðkomandi málaflokki. Í því getur falist ákveðin sóun á sérfræðimenntun sem hlýtur að koma fram í gæðum starfsins þegar ekki er hægt að halda sérfræðimenntuðum starfsmönnum í vinnu þar sem menntunin nýtist.

#### **14. Rökstudd skoðun ráðuneytisins á því hvort stofnunin hafi sýnt frumkvæði og sinnt nýsköpun í starfi á umliðnum árum og hvort ráðuneytið telji líklegt að færsla á verkefnum hennar inn í ráðuneytið yti undir þessa þætti.**

Eins og áður segir hefur stofnunin lagt mikla áherslu á gott verklag og lagði stofnunin t.d. fram umbótaáætlun þar að lútandi á árinu 2012 undir heitinu „Sýn og Starfshættir“. Þar setti stofnunin sér það markmið að verða „til eftirbreytni um skilvirkni og árangur þróunarsamvinnu“ og til að ná markmiðunum hefur stofnunin staðið fyrir ýmsum nýjungum í starfi. Má þar nefna nálgun stofnunarinnar í samstarfslöndum Íslands, en talið hefur verið skilvirkt að íslensk aðstoð beinist einkum að fátækum fiskimannasamfélögum. Þessi áhersla hefur, á undanförunum árum, verið þróuð með svonefndri „héraðsnálgun“ þar sem ÞSSÍ starfar með og styður héraðsýfirvöld í völdum héruðum við að byggja upp fiskveiðar og meðferð afla, ásamt því að grunnþjónusta á sviði vatnsöflunar, heilbrigðismála og menntunar er bætt, en fiskimannasamfélög eru oftast meðal þeirra hópa sem útundan verða í opinberri þjónustu. Þó nokkur sérþekking hefur nú byggst upp innan stofnunarinnar á þessari nálgun og allnokkrar kannanir farnar að sýna að árangur er verulegur. Með þessari nálgun hefur ÞSSÍ unnið í anda alþjóðlegra yfirlýsinga um árangur þróunarsamvinnu þar sem lögð er áhersla á að efla stjórnsýslu þróunarlanda með því að

framkvæmd uppbyggingarverkefna sé í höndum heimamanna. Eftir að umdæmisskrifstofur fengu stöðu sendiskrifstofa jókst samvinna við önnur framlagsríki í viðkomandi löndum sem hefur haft jákvæð áhrif á starfsemina. Þá mætti jafnframt nefna samstarf ÞSSÍ við erlendar stofnanir sem starfa í þróunarsamvinnu og samfjármögnun verkefna. Með samstarfi við Norræna þróunarsjóðinn (NDF) í jarðhitamálum hefur til dæmis fengist fjármagn til jafns við íslensk framlög, auk þess sem samstarfið hefur nýst til að byggja upp getu ÞSSÍ til að standa fyrir alþjóðlegum útboðum eftir reglum alþjóðlegra stofnana. Þá hefur stofnunin náð að byggja upp samstarf við Þróunarsamvinnustofnun Evrópusambandsins og er í viðræðum um frekari útvíkkun á samstarfinu og þá einnig utan orkugeirans. Einnig hefur stofnunin verið mikilvægur ráðgjafi Afríkusambandsins í jarðhitamálum og m.a. fyrir þær sakir horfir sambandið töluvert til íslenskrar þekkingar í tengslum við stórt verkefni í stuðningi við tilraunaboranir sem fjármagnaðar eru af Þýskalandi, Bretlandi og Evrópusambandinu. Hvað ofangreint varðar er þó ljóst að töluvert skörun er á verkefnum stofnunarinnar og ráðuneytisins, þar sem stofnunin hefur tekið að sér aukin verkefni í samstarfi við alþjóðastofnanir, en fjölþjóðleg þróunarsamvinna heyrir alla jafna undir ráðuneytið.

Hvað utanríkisráðuneytið varðar má einnig telja með ýmis verkefni er sýna fram á frumkvæði og falla undir nýsköpun í starfi. Hæst ber að nefna samstarfssamning milli Íslands og Alþjóðabankans um samstarf við uppbyggingu jarðhitanytingar í Austur-Afríku og fjármögnun annarra jarðhitaverkefna. Þar hefur upphaflegur stuðningur Íslands skilað sér margfalt í formi frekari framlaga frá gjafríkjum, loftslagssjóðum og öðrum alþjóðastofnunum til að efla jarðhitanytingu þróunarríkjum. Þá hefur Ísland átt frumkvæði að stofnun alþjóðlegs samstöðuhóps um nýtingu jarðhita í samstarfi við alþjóðlegu samtökin um endurnýjanlega orkugjafa, IRENA. Vettvangurinn mun tala máli jarðhitanytingar á alþjóðavísu og stuðla að auknum fjárhagslegum stuðningi við hann á alþjóðavísu.

Verkefni ÞSSÍ í Austur-Afríku, sem er samfjármagnað af Norræna þróunarsjóðnum, fellur undir samstarfssamning Íslands og Alþjóðabankans, en utanríkisráðuneytið fól ÞSSÍ framkvæmd fyrsta hluta þess.

Ekki er gert ráð fyrir að færsla á verkefnunum inn í ráðuneytið hafi afgerandi áhrif á frumkvæði og nýsköpun, enda haldi íslensk stjórnvöld áfram að vinna með sama hætti í samstarfslöndum og svæðasamstarfi og verið hefur.

## **15. Hvernig fyrirhugað er að tryggja stöðugleika í starfseminni í kringum ríkisstjórnarskipti ef al sameiningunni verður.**

Engin ástæða er til að ætla að dragi úr stöðugleika í starfsemi ÞSSÍ þótt verkefni hennar verði sameinuð utanríkisráðuneytinu. Verkefni ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins eru á margan hátt sambærileg, annars vegar á sviði tvíhliða þróunarsamvinnu og hins vegar marghliða þróunarsamvinnu. Breytingunni er þvert á móti ætlað að tryggja hámarksárangur af þeim fjármunum sem til þróunarsamvinnu er varið.

Í frumvarpinu felst einnig sú breyting að stefnumótun á sviði þróunarsamvinnu verður til fimm ára í senn, en ekki fjögurra eins og nú er og með því er betur tryggt að stefnumótunin nái yfir meira en eitt kjörtímabil og þar með ríkisstjórnarskipti.

Þær breytingar sem fyrirhugaðar eru með tilfærslu verkefna ÞSSÍ til utanríkisráðuneytisins eru fyrst og fremst stjórnsýslulegs eðlis. Starfsmenn ÞSSÍ flytjast við þessa breytingu formlega til í starfa frá ÞSSÍ til ráðuneytisins, en hafa ber í huga að ÞSSÍ er til húsa í sömu byggingu og þróunarsamvinnuskrifstofa utanríkisráðuneytisins er nú staðsett. Engar breytingar verða á stefnu, markmiðum eða verklagi í þróunarsamvinnu Íslands. Þær breytingar sem verða á stjórnsýslufyrirkomulaginu verða vandlega undirbúnar og, eins og kemur fram í tengslum við bráðabirgðaákvæði I skv. 11. gr. frumvarpsins, er miðað við að um hálf tölur frá gildistöku laganna þar til verkefni ÞSSÍ færast til ráðuneytisins. Þetta er gert til að skapa hæfilegt svigrúm til þess að framkvæma þær breytingar sem ekki er hægt að gera

samstundis, svo sem varðandi samskipti og upplýsingagjöf við samstarfsaðila, framkvæmdaratriði varðandi starfsmannamál, fjármál og fleira. Þessar aðgerðir eiga að tryggja eins mikinn stöðugleika við tilfærsluna og mögulegt er.

Eðli máls samkvæmt er það hins vegar undir Alþingi og þeirri ríkisstjórn sem við völd er hverju sinni komið hvernig þróunarmálum og öðrum málum, sem skipað er með lögum, er fyrir komið. Nýrri ríkisstjórn kunna að fylgja nýjar áherslur í þróunarsamvinnumálum, hvort sem þær leiða til breytinga á lögum eða ekki. Á það skal hins vegar bent að í frumvarpinu er lagt til að fulltrúar Alþingis hafi stærra hlutverki að gegna við ráðgefandi stefnumótun á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu en samkvæmt núgildandi lögum. Framangreind stefna stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu, sem Alþingi samþykkir til fimm ára í senn, og þessi aðkoma Alþingis ætti að tryggja pólitískan stöðugleika í framkvæmd þessa málaflökks innan þess ramma sem ólíkar áherslur ólíkra ríkisstjórna kunna að fela í sér.

#### **16. Hvernig fyrirhugað er að tryggja að sátt skapist meðal almennings um þróunarsamvinnu Íslands þrátt fyrir aukna nálægð við stjórn málin ef af sameiningunni verður.**

Þróunarsamvinna Íslands breytist ekki ef þær tillögur sem frumvarpið felur í sér verða samþykktar. Eins og áður er lýst fela tillögurnar fyrst og fremst í sér breytingar á stjórnsýslu þessa málaflökks, en engar breytingar verða á stefnu, markmiðum eða verklagi í þróunarsamvinnu Íslands. ÞSSÍ og utanríkisráðuneytið hafa einnig unnið samkvæmt sömu markmiðum og sett voru í lög árið 2008, svo enginn merkjanlegur munur verður þar. Ekki verður því séð að afstaða almennings til þróunarsamvinnu Íslands ætti að breytast við þessar skipulagsbreytingar.

Þá kann meiri nálægð við ráðherra einnig að vera jákvæð breyting. OECD/DAC hefur sett fram tólf ráðleggingar til framlagsríkja sem reynslan þykir sýna að skipti máli um stjórnkerfi þróunarsamvinnu. Meðal þessara ráðlegginga er að nógu háttsettur stjórnmalamaður beri ábyrgð gagnvart almenningi á framkvæmd þróunarsamvinnu. Þannig getur það, að mati DAC, verið neikvætt fyrir þróunarsamvinnu að hún sé of fjarlæg stjórnmalunum í framlagsríkinu, jafnvel þó að það kunni að stuðla að sátt um hana.

#### **17. Hvernig fyrirhugað er að tryggja að ákvarðanatöku verði ekki seinvirkari og tortryggilegri eftir sameininguna ef af henni verður.**

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu fela í sér að verkefni sérstakrar stofnunar færast inn í ráðuneyti. Eins og fram kemur í frumvarpinu og lýst hefur verið í umræðum er eitt aðalmarkmiða fyrirhugaðra breytinga að sameina stjórnsýslu og ákvarðanatöku varðandi alla þróunarsamvinnu á einn stað, í utanríkisráðuneytinu. Með því að hafa þennan málaflökk allan á einum stað ætti stjórnsýslan að einfaldast, yfirsýn að aukast og samræming að vera fullkomlega tryggð. Samtímis eru lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi sem nú er að finna í lögum 121/2008, þar sem þróunarsamvinnunefnd skv. 2. gr. og samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu skv. 4. gr. fást við verkefni samkvæmt verkaskiptingu sem er óskýr og skarast að hluta, enda sitja allir fulltrúar í þróunarsamvinnunefnd einnig í samstarfsráðinu. Í frumvarpinu er lagt til að í stað núverandi þróunarsamvinnunefndar og samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu komi þróunarsamvinnunefnd sem hafi skýrara hlutverk og markvissari tilgang en fyrirrennarar hennar. Til viðbótar þessu er nú einnig til staðar „sérstakur stýrihópur um þróunarsamvinnu“ sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 894/2009 um framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Það eru því nokkrir ólíkir aðilar sem fást við þróunarsamvinnuálefni á stjórnsýslustigi á Íslandi og þurfa að samræma störf sín og framkvæmd. Af framangreindri lýsingu má ráða að svigrúm er til hagræðingar og einföldunar stjórnsýslunnar. Líkur eru á því að fyrirhugaðar breytingar, sem m.a. fela í sér fækkun um eina stofnun og eitt samstarfsráð (eða í raun þróunarsamvinnunefnd því ný þróunarsamvinnunefnd tekur að mestu við hlutverki núverandi samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu), styttingu boðleiða, skýrari verkferla, sterkari tengsl við Alþingi með setu Alþingismanna í nýju þróunarsamvinnunefndinni og hefðbundna fjárhagsstjórnun, eftirlit með þróunarsamvinnuverkefnum og stjórnsýslueftirlit innan ráðuneytis, séu til þess fallnar að



vera í það minnsta jafn skilvirkar og núverandi fyrirkomulag. Vonir standa til þess að það verði bæði einfaldara, hraðvirkara, skilvirkara og gagnsærra.

**18. Hvernig fyrirhugað er að tryggja að upplýsingagjöf til almennings geti áfram verið skilvirk og frjálsgleg ólíkt því sem gjarnan tíðkast hjá ráðuneytum.**

Utanríkisráðuneytið hefur á undanförunum misserum eftt mjög upplýsingamiðlun sína, sér í lagi með því að nýta þau góðu tækifæri sem felast í samfélagsmiðlum. Þróunin á þessu sviði er ör og hefur haldist í hendur við auknar væntingar um hraða upplýsingaflæðis sem ráðuneytið hefur einsett sér að bregðast við með skilvirkum hætti. Ráðuneytið og sendiskrifstofur víðs vegar um heim hafa nýtt sér þessa tækni, einkum þó samfélagsmiðlana Facebook og Twitter, og hefur virk upplýsingamiðlun ráðuneytisins um utanríkisstefnu Íslands og sértæk málefni færst í auknum mæli frá vefsíðum yfir á samfélagsmiðla. Hefur tilkoma þessara miðla eftt upplýsingaflæði svo um munar og vakið vitund almennings um brýn mál sem seint rata í daglegar fréttir fjölmiðla.

ÞSSÍ hefur um langt skeið sinnt upplýsinga- og kynningarmálum. Þó í annarri mynd sé hefur utanríkisráðuneytið sinnt reglulegri upplýsingagjöf um fjölpjódlegt þróunarstarf. Til dæmis er allar upplýsingar um verkefni, úttektir o.fl. í fjölpjódlegri þróunarsamvinnu að finna á heimasíðu utanríkisráðuneytisins auk þess sem reynt er að gefa reglulega út fréttir af verkefnum sem Ísland styður.

Ljóst er að með því að færa verkefni ÞSSÍ inn í utanríkisráðuneytið geta myndast mikil samlegðaráhrif og aukin tækifæri hvað varðar miðlun faglegra upplýsinga um málefni þróunarsamvinnu til almennings. Þar mun fara saman annars vegar kunnátta og þekking ÞSSÍ í miðlun upplýsinga, návígi starfsmanna stofnunarinnar við haghafa og hins vegar sú öfluga og víðfeðma upplýsingamiðlun sem fer fram með miðlum utanríkisráðuneytisins. Má ætla að upplýsingagjöf og fræðsla til almennings um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands muni styrkjast umtalsvert með sameiningu. Alþjóðleg þróunarsamvinna er afar flóki viðfangsefni sem á þó erindi við þorra almennings. Stofnanaleg aðgreining milli fjölpjódlegs þróunarstarfs annars vegar og tvíhliða þróunaraðstoðar hins vegar er viss áskorun þegar kemur að upplýsingamiðlun til almennings, en með því að færa starfsemi ÞSSÍ inn í utanríkisráðuneytið skapast ótvírætt aukin tækifæri á sviði upplýsingamála.

**19. Hvernig ætlunin er að haga eftirliti með þróunarsamvinnu Íslands ef starfsemin verður innan ráðuneytisins og mat á því hvort ráðuneytið þykir fært um að hafa eftirlit með sinni eigin starfsemi með þessum hætti eða hvort eðlilegra væri að slíkt eftirlit væri á hendi annars aðila.**

Í dag er eftirlit með verkefnum ÞSSÍ innan ÞSSÍ og eftirlit með verkefnum þróunarsamvinnuskrifstofu innan þróunarsamvinnuskrifstofu. Í 8 gr. laga nr. 121/2008 segir enn fremur að framkvæmd áætlunar stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu skuli „háð reglulegu eftirliti og úttektum óháðra aðila.“ Ekki er gert ráð fyrir breytingu á þeirri grein laganna, að undanskilinni breytingu á orðalagi úr „áætlun“ í „stefnu“ í takt við breytingar á 5. gr. laganna.

Eins og kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarpið og í svörum við öðrum spurningum hér að framan verður áfram lögð áhersla á að Ísland verði í fremstu röð hvað varðar góð vinnubrögð og vinnulag og á að fylgja bestu starfsvenjum í málaflöknum. Á það ekki síður við um eftirlit en aðra þætti þróunarsamvinnu, enda gegnir eftirlit veigamiklu hlutverki hvað varðar eftirfylgni þess að framkvæmd sé í samræmi við áætlanir og að árangur sé í takt við það sem búist er við.

Árangursstjórnun gegnir þar mikilvægu hlutverki. Á það jafnt við um fjölpjódlegt samstarf og samvinnu við einstök samstarfslönd. Aðferðafræði árangursmiðaðrar stjórnunar hefur verið innleidd í starfsemi þeirra alþjóðastofnana sem Ísland veitir framlög til, auk þess sem ÞSSÍ hefur á undanförunum árum tileinkað sér aðferðafræðina. Reynsla annarra landa sýnir að innleiðing árangursstjórnunar getur verið vandasöm og tímafrek. Það gæti því auðveldað frekari innleiðingu að unnið sé að henni á stærri

vettvangi, innan ráðuneytisins þar sem farið er með alla alþjóðlega þróunarsamvinnu íslenskra stjórnvalda. Sú þekking starfsmanna á árangursstjórnun sem fyrir er mun þannig nýtast í stærra samhengi, auk þess að leiða til þess að fleiri starfsmenn komi að innleiðingunni og hafi þekkingu á aðferðafræðinni. Þannig er, samhliða því að færa starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið, stefnt að því að efla og bæta árangurseftirlit enn frekar. Í rýni DAC er einmitt mælt til þess að stjórnvöld hugi að því „hvernig staðið verði að eftirliti, mati og skýrslugerð um árangur og áhrif aðstoðarinnar.“

DAC-skýrslan er leiðbeinandi í þessu efni, en hún leggur einmitt áherslu á mikilvægi eftirlits fyrir öll svið þróunarsamvinnu. Í henni segir: „Ísland ætti að styrkja starfsaðferðir varðandi verkefnaeftirlit og mat þannig að hægt sé að byggja upp staðreyndabanka sem nýta megi við stefnumótun og ákvarðanir um framlög í framtíðinni, sérstaklega hvað varðar mikilvæg og vaxandi verkefni eins og skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna, tvíhliða samstarfslöndin og styrki sem veittir eru til og í gegnum borgarasamtök.“ Ráðuneytið er sammála þessum ráðleggingum og hyggst vinna eftir þeim.

## **20. Hvernig ráðgert er að aðskilja stefnumótun og framkvæmd þróunarsamvinnu ef starfsemin verður innan ráðuneytisins og mat á því hvort eðlilegra væri að aðskilja stefnumótun og framkvæmd í þróunarsamvinnu eins og venjan er með flesta aðra opinbera starfsemi í íslenski stjórnýslu.**

Eins og fram kemur í svari við spurningu 4 er starfsemi ÞSSÍ í æ ríkari mæli sambærileg við það sem þróunarsamvinnuskrifstofa utanríkisráðuneytisins hefur verið að gera á vettvangi fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Þannig er stefnumótun, undirbúningur og eftirlit bæði í höndum ÞSSÍ og þróunarsamvinnuskrifstofu.

Þar sem eiginleg framkvæmd verkefna er í auknum mæli á ábyrgð heimamanna fer hún að sama skapi minnkandi hjá ÞSSÍ. Færsla verkefna stofnunarinnar inn í utanríkisráðuneytið er því í samræmi við þá þróun sem minnst er á, þ.e. að stefnumörkun og eftirlit verði í höndum ráðuneyta.

Aðalskrifstofa utanríkisráðuneytisins fer með stefnumótun og eftirlit með framkvæmd verkefna utanríkisráðuneytisins. Starfsfólk aðalskrifstofunnar framkvæmir einnig stefnuna, þ.e. kemur fram fyrir hönd Íslands á fundum erlendis, semur um íslenska hagsmuni, aðstoðar Íslendinga í vanda erlendis o.fl. Á vegum ráðuneytisins starfa á þriðja tug sendiskrifstofa erlendis. Segja má að starfsfólk þeirra komi minna að mótun stefnu og eftirliti, en sé nær framkvæmdinni. Þó er það ekki algilt. Sama má segja um ÞSSÍ. Störf starfsfólks stofnunarinnar á Íslandi eru sambærileg störfum starfsfólks þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins, þ.e. felst aðallega stefnumótun og eftirliti með framkvæmd. Starfsfólk stofnunarinnar í sendiskrifstofunum í samstarfslöndunum er nær framkvæmdinni með sama hætti og starfsfólk annarra sendiskrifstofa utanríkisþjónustunnar.

## **21. Hvort haft hefur verið samráð við starfsmenn um fyrirhugaða niðurlagningu stofnunarinnar hvað varðar réttindi og skyldur og, ef svo er, hvernig samráðið fór fram.**

Já, það hefur verið rætt við starfsmenn og haft samráð við stéttarfélög. Hafa ber í huga að mælt er fyrir um réttindi og skyldur starfsmanna í lögum nr. 70/1996 og kjarasamningum. Efni samráðs um niðurlagningu stofnunarinnar hvað varðar réttindi og skyldur starfsmanna er því innan þess ramma sem þar er ákveðin. Þar sem laga- og samningsákvæði eru fyrir hendi um þetta liggur það e.t.v. í eðli máls að slíkt samráð er fyrst og fremst fólgið í upplýsingagjöf til starfsmanna.

Í starfshópnum, sem samdi frumvarpið, áttu sæti tveir fulltrúar frá ÞSSÍ, auk þess sem ráðuneytið hefur haldið almennan fund með starfsmönnum stofnunarinnar þar sem farið var yfir réttarstöðu starfsmanna. Verði frumvarpið að lögum er ráðgert að starfshópurinn muni vinna að framkvæmd breytinganna og að samráð og upplýsingagjöf samkvæmt framangreindu verði þáttur í því ferli.

## Viðauki I

Samkvæmt DAC eru fjórar megingerðir skipulags, en taka ber fram að aðeins þrjár fyrstu gerðirnar gætu átt við um Ísland, þar sem þróunarmálin tengjast utanríkisráðuneytinu hér á landi. Miðaði DAC því aðeins við gerðir 1-3 þegar nefndin lagði til að Ísland skoðaði fyrirkomulagið á Íslandi m.t.t. fyrirkomulags í öðrum aðildarríkjum. Fyrirkomulagið á Íslandi er frábrugðið gerð 3 að því leyti að ÞSSÍ fer aðeins með hluta af tvíhliða þróunarsamvinnu.

1. Utanríkisráðuneytið leiðir og ber ábyrgð á stefnumótun og framkvæmd (4 lönd).
  - a. Ástralía
  - b. Danmörk
  - c. Kanada
  - d. Noregur
2. Sérstakt þróunarsamvinnusvið eða stofnun innan utanríkisráðuneytisins leiðir og ber ábyrgð á stefnumótun og framkvæmd (8 lönd).
  - a. Finnland
  - b. Grikkland
  - c. Írland
  - d. Holland
  - e. Nýja Sjáland
  - f. Pólland
  - g. Slóvenía
  - h. Sviss
3. Ráðuneyti ber yfirábyrgð á stefnumótun og sérstök stofnun ber ábyrgð á framkvæmdinni (14 lönd).
  - a. Austurríki
  - b. Bandaríkin
  - c. Belgía
  - d. Frakkland
  - e. Ítalía
  - f. Japan
  - g. Lúxemborg
  - h. Portúgal
  - i. Slóvakía
  - j. Spánn
  - k. Suður Kórea
  - l. Svíþjóð
  - m. Tékkland
  - n. Þýskaland
4. Ráðuneyti eða stofnun, annað eða önnur en utanríkisráðuneytið, ber ábyrgð á stefnumótun og framkvæmd (2 aðilar).
  - a. Bretland
  - b. Evrópusambandið

## Heimildir

Fjármálaráðuneytið (2008). *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar.*

Forsætisráðuneytið (2010). *Samhent stjórnsýsla - Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands.*

Forsætisráðuneytið: *Samráðsvettvangur um aukna hagsæld: tillögur verkefnisstjórnar.*  
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/samradsvettvangur/opinber-thjonusta.pdf>

OECD/DAC (2009). *Effective Aid Management – 12 Lessons from DAC Peer Reviews.*

OECD/DAC (2009). *Managing Aid- Practices of DAC Member Countries.*

OECD/DAC (2013). *Information Note on the DAC Peer Review Process.*

OECD/DAC (2013). *Special Review of Iceland – Final Report.*

OECD/DAC (2014). *Development Co-operation Report 2014: Mobilizing Resources for Sustainable Development.*

Office of the Minister State Services (2013). *New Zealand Agency for International Development: Institutional Arrangements.*

Þórir Guðmundsson (2014). *Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, skilvirkni og árangur. Skýrsla til utanríkisráðherra.*

Utanríkisráðuneytið (2007). *Skýrsla utanríkisráðherra um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands.*  
Þingskjal 1062 . 681. mál. Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007.