



Utanríkisþjónusta til framtíðar

Hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi



Í hnotskurn

Aldrei áður í heimssögunni hafa viðskipti landa á milli verið eins ör og margþætt og aldrei áður hefur greið framrás milliríkjaviðskipta verið eins mikilvæg og nú. Alþjóðasamskipti eru sífelldum breytingum háð og fyrir smærra ríki með útflutningsdrifið hagkerfi hefur aldrei verið brýnna en nú að stuðla að efldu samstarfi og samskiptum við grannþjóðir sínar og kjölfestumarkaði, sem og að afla nýrra markaða í fjarlægum heimsálfum. Þau ríku tækifæri og verkefni sem Ísland stendur frammi fyrir eru hnattræn í eðli sínu og á sérhverjum degi þarf utanríkisþjónustan að finna leiðir til að laga sig að breyttum aðstæðum til að sinna höfuðmarkmiði sínu um að gæta hagsmuna lands og þjóðar í viðasta skilningi þess orðs. Skýrslan *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi* er afrakstur um sex mánaða vinnu stýrihóps sem utanríkisráðherra skipaði vorið 2017 með því markmiði að gera tillögur um hvernig utanríkisþjónustan geti orðið skilvirkari í framkvæmd utanríkisstefnunnar með tilfærslu mannauðs og fjármuna innan núverandi ramma. Leitast var við að horfa fimm ár fram í tímann og áherslan lögð á gera raunhæfar tillögur um hvernig hægt væri að forgangsraða í starfsemi utanríkisþjónustunnar svo meginmarkmiðum um skilvirkni og sveigjanleika væri náð.

...miklar byrðar á fárra herðar innan smárrar stjórnsýslu og því skipta skýr forgangsröðun og sveigjanleiki mjög miklu.

Starfsemi utanríkisþjónustunnar er viðtæk og átti stýrihópurinn umfangsmikið samráðsferli við fjölda hagsmunaaðila auk þess sem sex starfshópar voru skipaðir til að gera stuttar úttektir og tillögur um aukna skilvirkni í framkvæmd utanríkisstefnunnar. Í hnattrænum heimi hefur Ísland hagsmuni og skyldur sem setja miklar byrðar á fárra herðar innan smárrar stjórnsýslu og því skipta skýr forgangsröðun og sveigjanleiki mjög miklu. Um leið getur utanríkisþjónustan bætt upp eðlilegar takmarkanir með því að auka samþættingu og nýta betur sérþekkingu og bolmagn sem flestra íslenskra aðila. Framkvæmd grundvallarþátta utanríkisstefnunnar tekst best ef hún verður sameiginlegt verkefni allra þeirra Íslendinga sem vilja leggja hönd á plóginn.

Skýrslunni er skipt upp í fjóra meginkafla og tekur hver þeirra til framkvæmdar utanríkisstefnunnar auk þess sem stöðu mála er lýst og rýnt í hvað næstu ár kunni að bera í skauti sér með tilliti til áskorana og tækifæra. Þá er litið til framlags Íslands og íslensku utanríkisþjónustunnar til viðkomandi málaflokka og viðfangsefna auk þess sem lagt er mat á styrk og sóknarfæri og hins vegar úrlausnarefni sem úrbóta-tillögur stýrihópsins taka mið af. Tillögur stýrihópsins eru í átján hlutum og bera eftirfarandi yfirskrift:

- **Markvissara starf í loftslags- og norðurslóðamálum og svæðisbundnu samstarfi**
- **Öryggis- og varnarmál**
- **Aukin áhersla á friverslun og nýtingu útflutningstækifæra**
- **Aukin viðskiptaþjónusta og hagsmunagæsla á nýmörkuðum**
- **Öflugri framkvæmd EES-samningsins**
- **Þróunarsamvinna**
- **Bætt þjónusta við Íslendinga erlendis**
- **Markvissari umgjörð um störf kjöræðismanna**
- **Virkt samstarf við íslenskar stofnanir og samtök**
- **Örvun umræðu um utanríkismál**
- **Öflugri símenntun**
- **Bætt skipulag utanríkisráðuneytisins**
- **Breytingar varðandi sendiskrifstofur Íslands og mönnun þeirra**
- **Tímabundin starfsdvöl**
- **Bætt mannauðsmál**
- **Betri nýting tæknilausna**
- **Bætt starfsaðstaða í utanríkisþjónustunni**
- **Bætt upplýsingamiðlun og ímyndarvinna**

Formáli

Hinn 3. mars 2017 bauð Guðlaugur Þór Þórðarson, utanríkisráðherra, öllum starfsmönnum í utanríkisþjónustunni til fundar í utanríkisráðuneytinu, sem starfsmenn á sendiskrifstofum gátu fylgst með í gegnum fjarfundarbúnað. Í ávarpi gerði ráðherra grein fyrir örum breytingum á vettvangi alþjóðamála og þeim áskorunum og tækifærum sem þær hefðu í för með sér fyrir Ísland. Hann benti á að utanríkisþjónustan gegndi lykilhlutverki í fyrstu viðbrögðum stjórnvalda við þessum breytingum og á nauðsyn þess að gott starf hennar á undanförunum árum yrði bætt enn frekar með því að rýna hvernig bæta mætti verklag og nýtingu mannauðs og fjármuna, m.a. með hliðsjón af því sem gert hefur verið í grannríkjum.

„Ég vil að við forgangsröðum rétt og nýtum okkar mannauð og fjármuni sem best. Ég vil leggja af stað í leiðangur sem hefur það að markmiði að gera ykkur kleift að sinna höfuðmarkmiðum utanríkisþjónustunnar enn betur – að gæta hagsmuna Íslands í hnattrænum og síbreytilegum heimi “.

Utanríkisráðherra nefndi sérstaklega að á næstu árum yrði einkum horft til áherslna Íslands í alþjóðastarfi, þróunar heimsviðskipta og þjónustu við útflutningsgreinar, öryggis- og varnarmála, umhverfis- og norðurslóðamála, markmiða í þróunarsamvinnu, þjónustu við Íslendinga erlendis og framþróunar í tækni og samskiptum. Hann tilkynnti stofnun stýrihóps sex starfsmanna sem yrði falið að fara í saumana á skipulagi og starfsemi utanríkisþjónustunnar, utanríkisráðuneytis og sendiskrifstofanna, og gera tillögur um það sem betur mætti fara.

...að greina hvernig utanríkisþjónustan gæti orðið skilvirkari í framkvæmdinni og hvort hún hafi réttar áherslur á réttum stöðum.

Það yrði gert með hliðsjón af gildandi fjármálaáætlun og krefðist því tilfærslu mannauðs og fjármuna innan núverandi ramma. Í stuttu máli sagt væri stýrihópnum ekki ætlað að fjalla um utanríkisstefnuna heldur væri markmiðið að greina hvernig utanríkisþjónustan gæti orðið skilvirkari í framkvæmdinni og hvort hún hafi réttar áherslur á réttum stöðum.

Stýrihópurinn tók þegar til starfa og skipaði sex starfshópa til þess að gera stuttar úttektir og koma með tillögur á ofangreindum sviðum. Að auki voru einstaklingar fengnir til að vinna svipuð þverlæg viðfangsefni og opnað var netfang þar sem starfsmönnum gafst kostur á að senda inn ábendingar og tillögur. Samtímis hófst víðtækt samráðsferli við fjölda aðila sem eiga regluleg samskipti eða samstarf við utanríkisþjónustuna, þar sem stýrihópurinn kynnti ferlið og hvatti viðmælendur til að leggja af mörkum á grundvelli eigin reynslu. Samráðið náði til starfsmanna í utanríkisþjónustunni, fyrrverandi utanríkisráðherra, fyrrverandi sendiherra, starfandi ráðuneytisstjóra í Stjórnarráðinu, utanríkismálanefndar og alþjóðanefnda Alþingis, þróunarsamvinnunefndar, atvinnulífs og verkalýðshreyfingar, Íslandsstofu, frjálsra félagasamtaka, sveitarfélaga, fræðasamfélags, skapandi greina og ferðaþjónustu. Samtals komu um 80 manns til fundar við hópinn og um 90 á opið málþing sem haldið var í samstarfi við Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. Þá var Gallup fengið til að gera skoðanakönnun á meðal íslenskra fyrirtækja um gagnsemi opinberrar viðskiptaþjónustu í Asíu. Leitað var fanga og fyrirmynda í svipuðum úttektum í Hollandi og á Norðurlöndunum og farið til fundar í utanríkisráðuneyti Danmerkur. Allt efnið, ábendingar

og tillögur sem bárust stýrihópnum reyndist mjög gagnlegt við gerð þessarar skýrslu og margt mun svo nýtast í hugsanlegri útfærslu og framkvæmd tillagna.

Jákvæð og uppbyggileg viðbrögð viðmælenda stýrihópsins voru hvetjandi og víkkuðu sjónarhornið. Segja má að ferlið í sjálfu sér hafi verið gagnlegt í því að örva umræðu um skipulag og verklag utanríkisþjónustunnar og styrkja tengslin við ótal samstarfsaðila. Mikilvægt er að þessi umræða haldi áfram og verði framvegis snar þáttur í starfseminni og sumar þær tillögur sem fylgja hér á eftir bera þess merki. Þetta er hvorki í fyrsta né síðasta skipti sem rýni af þessu tagi er gerð í utanríkisþjónustunni enda kallar breytilegur heimur á stöðuga endurskoðun. Mestu skiptir að slík sjálfsskoðun verði ekki tilgangur í sjálfu sér eða beini athyglinni frá daglegum aðkallandi og áþreifanlegum verkefnum, heldur að hún tryggji að þessi verkefni séu ávallt unnin með sem skilvirkustum hætti og þjóni sýnilega Íslendingum. Sem smærra fullvalda ríki þarf Ísland að nýta mannauð og fjármuni að hámarki og vera samkeppnishæft bæði í skilningi efnahags og viðskipta og í pólitískri hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi. Í hnattrænum heimi hefur Ísland hagsmuni og skyldur sem setja miklar byrðar á fárra herðar innan smárrar stjórnsýslu og því skipta skýr forgangsröðun og sveigjanleiki mjög miklu. Um leið getur utanríkisþjónustan bætt upp eðlilegar takmarkanir með því að auka samþættingu og nýta betur sérþekkingu og bolmagn sem flestra íslenskra aðila, svo og með markvissri beitingu tæknilausna. Framkvæmd grundvallarþátta utanríkisstefnunnar tekst best ef hún verður sameiginlegt verkefni allra þeirra Íslendinga sem vilja leggja hönd á plóginn.

Síðasta úttekt á störfum utanríkisþjónustunnar var gerð árið 1998. Úttektin nú er sú umfangsmesta sem gerð hefur verið. Stýrihópurinn telur að greiningin sem hér fer á eftir og tillögur til úrbóta auðveldi leiðangurinn sem utanríkisráðherra boðaði í upphafi. Skýrsla sem þessi er ekki tæmandi úttekt á framkvæmd utanríkisstefnunnar og sumar tillögur til úrbóta leiða af fenginni reynslu breiðs hóps starfsmanna. Tillögurnar ber því í sumum tilvikum að lesa sem sjálfstætt framlag án efnislegrar tilvísunar í meginmáli.

Stýrihópurinn þakkar fjölmörgum viðmælendum og öðrum sem lögðu af mörkum í ferlinu. Jafnframt er Sigurlilju Albertsdóttur, starfsmanni stýrihópsins, færðar sérstakar þakkir fyrir góð störf.

Sturla Sigurjónsson formaður

Andri Lúthersson

Jörundur Valtýsson

María Erla Marelsdóttir

Sigríður Á. Snævarr

Urður Gunnarsdóttir

EFNISYFIRLIT

Í hnotskurn	2
Formáli	4
I. Inngangur	8
II. Ísland í síbreytilegum heimi alþjóðastjórn mála og viðskipta	12
2.1. Hnattrænar áskoranir og norðurslóðaríkið Ísland	14
Tillögur um markvissara starf í loftslags- og norðurslóðamálum og svæðisbundnu samstarfi	15
2.2. Pólitísk þróun í Evrópu	16
2.3. Norður-Ameríka og Asía	17
Tillögur um öryggis- og varnarmál	18
2.4. Alþjóðaviðskipti, markaðssókn Íslands og hagsmunagæsla utanríkisþjónustunnar	20
2.5. Sviðsmynd næstu árin	21
Tillögur um aukna áherslu á fríverslun og nýtingu útflutningstækifæra	28
2.6. Ástand og horfur í alþjóðaviðskiptum	29
2.7. Íslenskt efnahagslíf	30
2.8. Aukin áhersla á þjónustuviðskipti	31
2.9. Tækifærin fyrir Ísland	33
2.10. Þjónusta við atvinnulífið	36
Tillögur um aukna viðskiptaþjónustu og hagsmunagæslu á nýmörkuðum	41
2.11. Kjölfestan í innri markaði Evrópu	41
Tillögur um öflugri framkvæmd EES-samningsins	43
III. Þróunarsamvinna sem fjárfesting og framlag til framtíðar	46
3.1. Erfiðir tímar fram undan nema brugðist verði við af krafti	47
3.2. Viðbrögð alþjóðasamfélagsins	48
3.3. Hlutur Íslands í alþjóðlegum skuldbindingum	50
3.4. Þróunarsamvinna Íslands hefur skilað árangri	50
3.5. Háskólar SP á Íslandi	50
3.6. Næstu ár í þróunarsamvinnu Íslands	51
Tillögur um þróunarsamvinnu	53
IV. Innviðir utanríkisþjónustunnar og meginverkefni	54
4.1. Fjölbreytt og ólík verkefni	56
4.2. Íslendingar erlendis	59
Tillögur um bætta þjónustu við Íslendinga erlendis	61
Tillögur um markvissa umgjörð um störf kjöræðismanna	62
4.3. Jafnvægi milli markmiða og kostnaðar	63
Tillögur um virkt samstarf við íslenskar stofnanir og samtök	64
V. Utanríkisþjónustan - sífelld aðlögun að tækifærum og áskorunum	66
5.1. Skilin milli innanríkis- og utanríkismála	67
Tillögur um örvun umræðu um utanríkismál	69
5.2. Skilvirkni í utanríkisþjónustunni	68
Tillögur um öflugri símenntun	69
5.3. Skipulag utanríkisráðuneytisins	70
Tillögur um bætt skipulag utanríkisráðuneytisins	73
5.3. Hagsmunagæsla og staðarval	74
Tillögur um breytingar varðandi sendiskrifstofur Íslands og mönnun þeirra	78
5.4. Þekking, sérhæfni og sveigjanleiki	80
Tillögur um tímabundna starfsdvöl	81
Tillögur um bætt mannauðsmál	82
Tillögur um betri nýtingu tæknilausna	83
Tillögur um bætta starfsaðstöðu í utanríkisþjónustunni	84
Tillögur um bætta upplýsingamiðlun og ímyndarvinnu	84

Smæsta ákvörðun ríkisvalds, stofnunar, fyrirtækis eða jafnvel hins almenna neytanda er hnattræn í eðli sínu...

Saga utanríkis- mála er samofin Íslandssögunni og hafa ákvarðanir á vettvangi þeirra haft bein áhrif á þróun samfélagsins.

I. Inngangur

Á þeim tíðindamikla aldarfjórðungi sem liðinn er frá lokum kalda stríðsins hefur alþjóðakerfið tekið örur og fordæmalausum breytingum og alþjóðasamfélagið þarf að takast á við ný og óvænt viðfangsefni nánast daglega. Áskoranir morgundagsins krefjast lausna samdægurs. Hraði breytinganna er mikill og fer sífellt vaxandi, samfara framþróun í upplýsingatækni og þeirri staðreynd að allir sem eiga í samskiptum hafa færi á að afla sér bestu fáanlegu upplýsinga sem völ er á og bregðast við á þeim grunni. Smæsta ákvörðun ríkisvalds, stofnunar, fyrirtækis eða jafnvel hins almenna neytanda er hnattræn í eðli sínu þar eð til grundvallar liggur þekking, reynsla og mat byggt á hafsjó upplýsinga sem eru öllum aðgengilegar. Aldrei áður í heimssögunni hafa viðskipti landa á milli verið eins ör og margþætt og aldrei áður hefur greið framrás milliríkjavíðskipta verið eins mikilvæg og nú. Með sama hætti hefur aldrei verið brýnna að efla samstarf og samskipti yfir landamæri og heimsálfa á milli því að þau tækifæri og þær miklu áskoranir sem heimsbyggðin stendur frammi fyrir eru hnattræn og altæk í eðli sínu. Hjól tímans virðast snúast hraðar nú en fyrir aldarfjórðungi og munu snúast enn hraðar að fimm árum liðnum.

Grundvallarforsenda alþjóðakerfisins eins og við þekkjum það er hið sjálfstæða og fullvalda ríki og hornsteinarnir eru hin formföstu tvíhliða samskipti og fjölþjóðasamskipti u.þ.b. 200 slíkra ríkja. Gerendur í alþjóðakerfinu eru þó þúsundfalt fleiri en sú tala gefur til kynna og þokast þeir inn á æ fleiri svið sem fyrir aðeins nokkrum áratugum síðan voru að mestu á forræði ríkja. Jafnvel þótt margt í hefðbundnum milliríkjasamskiptum hafi haldist tiltölulega óbreytt og verði áfram á forræði ríkisvaldsins þá vex fjöldi viðfangsefna með hverju ári sem líður. Aukið mikilvægi annarra gerenda en ríkja og alþjóðastofnana helst í hendur við þessa hröðu þróun. Þegar slíkir kraftar hafa losnað úr læðingi er ljóst að það hvílir mikil ábyrgð á stjórnvöldum að laga sig að þróuninni og breyttum aðstæðum. Það er hávært ákall frá atvinnulífi, launþegahreyfingu, frjálsum félagasamtökum, sveitarstjórnarstigi, sértækum hagsmunasamtökum, fræðasamfélagi og stjórnmalahreyfingum um að ríkisvaldið lagi sig að sífellt breyttum aðstæðum og forsendum og taki í störfum sínum aukið mið af því alþjóðlega samkeppnisumhverfi sem Ísland og íslenskir hagsmunir búa við. Þannig er uppi samfélagsleg krafa um að utanríkisþjónustan, sem er útvörður íslenskrar hagsmunagæslu á erlendri grundu, sé búin innviðum og skipulagi til að geta brugðist við knýjandi áskorunum og sé jafnframt skilvirkt og sveigjanlegt tæki svo íslenskt samfélag nýti sem best þau tækifæri sem framundan eru í samræmi við þau gildi og viðmið sem íslensk utanríkisstefna byggist á.

Formleg milliríkjasamskipti lúta ekki sömu lögmálum og samskipti milli annarra gerenda í alþjóðasamfélaginu. Þessi samskipti þurfa að vera snurðulaus og byggjast á virðingu fyrir og viðurkenningu á fullveldi ríkja. Formleg milliríkjasamskipti eru því sniðin að öðrum aðstæðum en nú eru uppi, enda hafa þau grundvallast á Vínarsamningnum um stjórnmalasamband og mótast af þróun alþjóðamála bæði á friðar- og átakatímum undanfarinna áratuga. Íslenska utanríkisþjónustan, líkt og utanríkisþjónustur annarra ríkja, er byggð á hefðbundnum grunni. Saga utanríkismála er samofin Íslandssögunni og hafa ákvarðanir á vettvangi þeirra haft bein áhrif á þróun samfélagsins. Opnun fyrstu sendiráðanna var umfram allt byggð á sókn á nýja markaði í kjölfar vélvæðingar sjávarútvegs, pólitískum forsendum á tímum kalda stríðsins og Norðurlandasamstarfinu. Aðildin að Sameinuðu þjóðunum og síðar Atlantshafsbandalaginu (NATO) voru stór skref í átt til skilgreiningar þjóðar á sjálfri sér. Því fylgdi stækkun efnahagslögsögunnar og það frumkvöðlastarf í hafrétti sem fram fór af hálfu Íslands á alþjóðavettvangi. Eftir því sem leið á síðustu öld bættist við aðildin að Fríverslunarsam-

tökum Evrópu (EFTA) og síðar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) þar sem Ísland hefur verið fullgildur þátttakandi á innri markaði Evrópusambandsins en notið sérstöðu á lykilsviðum. Þannig er saga utanríkisþjónustunnar samofin helstu vörðum á vegferð þjóðarinnar, sjálfstæði og fullveldi Íslands og baráttu fyrir betri lífskjörum sem í grunninn til byggir á eftirfarandi þáttum:

- **vörnum landsins og öryggi borgaranna**
- **þátttöku og framlagi Íslands til alþjóðasamfélagsins**
- **útflutningi og auknum þjóðartekjum**

Þessar undirstöður eru enn til staðar í dag og hefur síst dregið úr mikilvægi þeirra. Á hinn bóginn hafa mörkin á milli utanríkismála og innanríkismála orðið óljósari á árunum eftir lok kalda stríðsins og þetta veldur því að utanríkisstefna kann að virðast hafa minni skírskotun til almennings en áður, skorta slagkraft og sýnileika. Utanríkisþjónusta Íslands hefur ekki farið varhluta af þessari þróun frekar en utanríkisþjónustur annarra ríkja og æ ríkari þáttur í starfi utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa hefur færst út á svið almannadiplómatíu (e. public diplomacy). Þar vegast á tveir ásar. Annars vegar hefðbundin utanríkisþjónusta sem helgast af tvíhliða eða fjölþjóðasamskiptum, trúnaði milli aðila, hagsmunagæslu, skýrt skilgreindum aðferðum, markmiðum og leiðum að þeim. Á hinum ásnunum er raunveruleikinn eins og hann horfir við, ákall um aukna aðlögunarhæfni, skjótvirk vinnubrögð, opnari stefnumótun, fleiri hagsmunaaðila, ríkar aðhaldskröfur og virka upplýsingamiðlun. Samspil þessara tveggja ása ákvarðar að hluta hagsæld og framfarir á Íslandi, sem og orðspor Íslands á erlendri grundu.

... mörkin á milli utanríkismála og innanríkismála orðið óljósari á árunum eftir lok kalda stríðsins...

Almannadiplómatía er í hnotskurn miðlun upplýsinga til almennings erlendis með það að markmiði að efla skilning og auka stuðning við hagsmuni Íslands í hnattrænum heimi. Þannig beita stjórnvöld sér fyrir samtali við og miðlun upplýsinga til breiðs hóps fólks á sviði stjórnmála, atvinnulífs og vinnumarkaðar og menntastofnana, og einnig til skoðanamyndandi aðila og annarra sem málið varðar með það að markmiði að hafa áhrif á stefnu annarra ríkja í málum er varða Ísland. Þannig er mikils virði fyrir hagsmunagæslu Íslands á alþjóðavettvangi að rækta milliliðalaust tengslin við einstaklinga og hópa.

Það er viðvarandi verkefni utanríkisþjónustunnar að laga sig að nýrri heimsmynd og nýjum kröfum. Til grundvallar liggja þrjú meginþættir sem mynda nokkurs konar ramma utan um málefnalega umfjöllun og tillögugerð stýrihópsins:

- Skýr **forgangsroðun í hagsmunagæslu** sem tekur mið af því hversu brýn viðkomandi verkefni séu fyrir þjóðarhagsmuni og stöðu Íslands í alþjóðasamfélaginu.
- Greining og mat á því hvort verkefni framtíðarinnar lúti eingöngu að íslenskum hagsmunum og íslenskri framkvæmd eða hvort þau kalli á **samvinnu** við tiltekin ríki eða ríkjahópa eða séu fjölþjóðleg í eðli sínu.
- Mat á því hvort og að hve miklu leyti Ísland geti haft **áhrif** á viðkomandi verkefni og hvert og í hvaða formi framlag Íslands þurfi að vera hverju sinni.

Við samantekt efnis hafa meðlimir hópsins leitast við að líta til þeirra krafta sem hafa losnað úr læðingi á síðustu árum og greina áskoranir og tækifæri sem af því leiða og íslensku utanríkisþjónustunni ber að laga sig að. Í hverjum kafla er leitast við að lýsa stöðu mála og rýna í hvað næstu ár kunni að bera í skauti sér með tilliti til áskorana og tækifæra. Þá er litið til framlags Íslands og íslensku utanríkisþjónustunnar til viðkomandi málaflokka og viðfangsefna auk þess sem annars vegar er lagt mat á styrk og sóknarfæri og hins vegar áskoranir og úrlausnarefni sem tillögur stýrihópsins taka mið af. Meginmáli skýrslunnar er skipt upp í fjóra kafla og koma tillögur stýrihópsins fram í sjálfstæðum textareitum innan efniskaflanna. Kaflar skýrslunnar eru eftirfarandi:

- Ísland í síbreytilegum heimi alþjóðastjórnmála og -viðskipta
- Þróunarsamvinna sem fjárfesting og framlag til framtíðar
- Innviðir - umfang utanríkisþjónustunnar og meginverkefni
- Utanríkisþjónustan - sífelld aðlögun að tækifærum og áskorunum

II. Ísland í síbreytilegum heimi alþjóðastjórn mála og -viðskipta

Utanríkisstefna Íslands tekur iðulega mið af ytri aðstæðum og er, eðli máls samkvæmt, sífellt í mótun. Stefnunni til grundvallar liggja þó ávallt þau gildi og viðmið sem íslensk þjóð og utanríkisstefna Íslands kenna sig við - að hér búi sjálfstæð og öflug norræn þjóð sem skipar sér fremst í flokk vestrænna lýðræðisríkja og leggur sín lóð á vogarskálarnar í samstarfi við nágranna sína, vinþjóðir og bandamenn til að stuðla að friðsamlegri lausn deilumála, virðingu fyrir alþjóðalögum og mannréttindum, jafnrétti, lýðræði og hagsæld.

...að hér búi sjálfstæð og öflug norræn þjóð sem skipar sér fremst í flokk vestrænna lýðræðisríkja og leggur sín lóð á vogarskálarnar.

Umhverfi Íslands hvað varðar alþjóðastjórnsmál hefur breyst mikið á undanförunum árum og áratugum og hefur það bein áhrif á það hvernig íslensk utanríkisþjónusta framkvæmir stefnumið stjórnvalda í utanríkismálum. Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á heimsvísu, sem og nærumhverfi Íslands, í norðurskautinu, verða meðal helstu viðfangsefna alþjóðastjórnsmálanna og stjórnvalda á komandi árum. Viðbúið er að straumur hælisleitenda og flóttafólks haldi áfram norður á bóginn og sókn í takmarkaðar auðlindir aukist. Þróunin í Evrópu og innan Evrópusambandsins, meðal annars með hliðsjón af útgöngu Bretlands, hefur bein áhrif á hagsmunagæslu Íslands. Þá hefur ógnin af alþjóðlegri hryðjuverkastarfsemi fest sig í sessi á Vesturlöndum og öfl sem vega að þeim gildum sem Ísland og önnur vestræn ríki standa vörð um hafa hreiðrað um sig í opnum lýðræðissamfélögum. Hernaðarlegt mikilvægi Íslands hefur enn fremur vaxið á undanförunum árum samhliða breytingum og þróun á umhverfi öryggismála í Evrópu og á norðanverðu Atlantshafi sem kalla á aukna ábyrgð á þátttöku Íslands í eigin öryggi og vörnum, og eins þeim sem sameiginlegar eru með öðrum ríkjum Atlantshafsbandalagsins.

Allar þessar breytingar kalla á aukna árvekni stjórnvalda, áframhaldandi aukin framlög til öryggis- og varnarmála, viðeigandi viðbragðsgetu í samstarfi við nánustu vinþjóðir og bandamenn og virka þátttöku innan okkar helstu alþjóðastofnana. Þjóðaröryggisstefna Íslands, sem þverpólitísk sátt ríkir um, og þjóðaröryggisráð mynda heildstæða gjörð utan um þær áskoranir og tækifæri sem felast í breyttri mynd utanríkis- og öryggismála og er einkar mikilvægt að vel takist til við framkvæmd hennar.

...breytingar kalla á aukna árvekni stjórnvalda, áframhaldandi aukin framlög til öryggis- og varnarmála...

Auðvelt er að mála veröldina dökkum litum með hliðsjón af þeim áskorunum og ógnum sem heimsbyggðin vissulega stendur frammi fyrir og fluttar eru daglegar fregnir af. Á hinn bóginn er þróun heims mála á marga vísu á mjög góðri leið. Þannig njóta fleiri heilbrigðisþjónustu en nokkru sinni áður, hungur og fátækt hafa verið á hröðu undanhaldi síðastliðinn aldarfjórðung, sífellt fleiri hafa aðgang að menntun og líf skjör fara almennt batnandi í efnahagslegu tilliti. Heimsmarkmiðin svokölluðu, sem samþykkt voru árið 2015 og taka til flestra þátta samfélagsþróunar, vísa svo veginn fram á við til næstu ára.

Ísland hefur náð afar langt á mörgum sviðum og með réttu forgangsröðun fjármuna og mannauðs getur utanríkisþjónusta Íslands náð verulegum og eftirtektarverðum árangri í framkvæmd utanríkisstefnunnar, til dæmis á sviði mannréttinda- og jafnréttismála og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Víða er horft til Íslands sem fyrirmyndar og getur staða og ímynd landsins í alþjóðlegum samanburði gefið íslensku utanríkisþjónustunni vogarafl umfram eigin þyngd þegar vel tekst til. Rík tækifæri, rétt eins og skyldur, felast í þessum styrk og veitir hann íslenskri utanríkisþjónustu slagkraft til að gæta margvíslegra hagsmuna Íslands.

2.1. Hnattnænar áskoranir og norðurslóðaríkið Ísland

Um þessar mundir stendur heimsbyggðin frammi fyrir stórum viðfangsefnum sem varða alla og íslensk stjórnvöld eru í aðstöðu til að hafa áhrif á til skemmri og lengri tíma. Almenn samstaða er um mikilvægi norðurslóða og loftlagsmála hér á landi og skýr stefnumörkun liggur fyrir í þessum málaflokkum. Ýmsar breytingar hafa þó átt sér stað sem taka þarf mið af og standa þar fremst heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og Parísarsamkomulagið um aðgerðir á sviði loftslagsmála. Þá hefur mikilvægi svæðisbundins samstarfs aukist, einkum með þróun Norðurskautsráðsins, sem hefur veitt Íslandi aukið vægi og rödd í alþjóðasamfélaginu. Á sama tíma eiga sér stað breytingar innan alþjóðasamfélagsins sem kunna að varpa nýju ljósi á alþjóðasamstarf.

Ísland á ríkra hagsmuna að gæta á norðurslóðum og því er sérstaklega mikilvægt að þróunin þar verði hagfelld og að svæðið einkennist áfram af stöðugleika, sjálfbærni og samvinnu.

Ísland á ríkra hagsmuna að gæta á norðurslóðum og því er sérstaklega mikilvægt að þróunin þar verði hagfelld og að svæðið einkennist áfram af stöðugleika, sjálfbærni og samvinnu. Hlýnun loftslags er helsta hreyfiafl þeirra breytinga sem eiga sér stað á norðurslóðum. Viðbúið er að hafis haldi áfram að minnka og svæðið verði sífellt aðgengilegra fyrir vöru- og fólksflutningum, sem og gagnvart nýtingu auðlinda sem gnægð er af á norðurslóðum og spurn er eftir. Í þessu felast tækifæri og áskoranir í senn.

Áhugi alþjóðasamfélagsins á norðurslóðum fer vaxandi og vægi þeirra samhliða. Fjarlæg ríki sækjast eftir áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu og tíðar ráðstefnur eru haldnar um þróun svæðisins, og fer þar fremst í flokki Hringborð norðurslóða sem árlega heldur þing sitt hér á landi. Fyrirtæki stór sem smá fylgjast með þróuninni og vísindamenn horfa jafnframt í auknum mæli til svæðisins. Norðurslóðir eru margbrotið og viðkvæmt svæði sem nær jafnt til umhverfisþátta, öryggismála, efnahagslegra og félagslegra þátta.

Árið 2019 mun Ísland taka við formennsku í Norðurskautsráðinu til tveggja ára og gefst þar einstakt tækifæri til að móta dagskrá ráðsins og vinna áherslum Íslands brautargengi. Framkvæmd utanríkisstefnunnar mun því á næstu árum verða enn frekar forgangsraðað í þágu norðurslóða. Með formennskunni gefst tækifæri til að festa í sessi stöðu og hlutverk Íslands á norðurslóðum og í alþjóðasamstarfi því tengdu.

Sama árið mun Ísland einnig gegna formennsku í norrænu samstarfi, þ.m.t. innan Norrænu ráðherranefndarinnar og í samstarfi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja. Samstarf Norðurlandanna hefur aukist mjög og þróast, og tekur nú til flestra þátta utanríkismála. Samanlagt mynda Norðurlöndin sterka heild og til þeirra er litið á alþjóðavettvangi hvað samfélagsgerð og áherslumál varðar. Ísland á mikið undir í samstarfi sínu við Norðurlöndin og vestnorrænu þjóðirnar og verður áfram lögð rækt við Norðurlöndin í framkvæmd utanríkisstefnunnar á næstu árum.

Tillögur um markvissara starf í loftslags- og norðurslóðamálum og svæðisbundnu samstarfi

1. Samráði og samræmingu innanlands um stefnumörkun og fyrirvar í alþjóðlegum loftslagsmálum, norðurslóðamálum, auðlindamálum og málefnum hafsins verði komið í fastari skorður undir forystu utanríkisráðuneytisins. Í framhaldinu verði endurskoðað fyrirkomulag þátttöku í alþjóðastarfi á þessum sviðum.
2. Verkefni á vettvangi Norðurskautsráðsins, Barentsráðsins, Eyrstrasaltsráðsins, svæðisstofnana á sviði málefna hafsins og fiskveiðistjórnunar, Norðlægu víddarinnar, Vestnorræna ráðsins og Norrænu ráðherranefndarinnar verði frekar samþætt með það fyrir augum að styrkja þau og dýpka og ná fram betri nýtingu fjármuna. Það verði einnig gert með hliðsjón af formennsku í Norðurskautsráðinu og norrænu samstarfi á árabílinu 2019-2021.
3. Núverandi stefna í loftslags-, viðskipta- og þróunarmálum verði samræmd, m.a. í því skyni að koma markvisst á framfæri íslenskri þekkingu á sviði endurnýjanlegrar orku og öðru sem varðar loftslagsbreytingar og aðlögun að þeim. Lögð verði sérstök áhersla á verkefni sem auka hlut endurnýjanlegrar orku í orkuframleiðslu á norðurslóðum, þ.m.t. jarðhita, í samvinnu við atvinnulíf og stofnanir.
4. Gerð verði áætlun um skilgreinda beitingu sendiráða Íslands gagnvart aðildarríkjum og áheymarríkjum Norðurskautsráðsins og fastanefndum gagnvart tengdum alþjóðastofnunum, í því skyni að auka sýnileika og vægi Íslands í málum sem varða loftslagsmál, norðurslóðamál og málefni hafsins, t.d. á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO).
5. Upplýsingamiðlun verði augin til almennings, atvinnulífs og félagasamtaka um áskoranir, ógnir, tækifæri og samstarf á norðurslóðum, í samvinnu við norðurslóðastofnanir á Akureyri og tengda aðila eins og Hringborð norðurslóða og norðurslóðanetið. Samstarf við sveitarstjórnarstigið verði eftl sérstaklega.
6. Stuðlað verði að aukinni þátttöku íslenskra vísinda- og fræðimanna í fjölbreyttu rannsóknastarfi á norðurslóðum, m.a. með sérstakri rannsóknáætlun, í samstarfi við háskóla- og rannsóknastofnanir. Af þessu leiðir m.a. að Ísland verði í auknum mæli vettvangur fyrir viðburði og ráðstefnur á þessu sviði.
7. Unnið verði í samráði við dómsmálaráðuneytið að útfærslu og uppbyggingu björgunar- og viðbragðsklasa á Íslandi í samræmi við niðurstöður starfshóps frá 2016 um björgun og öryggi í norðurhögum.

2.2. Pólitísk þróun í Evrópu

Málefni útgöngu Breta úr Evrópusambandinu (e. Brexit) munu verða fyrirferðarmikil á næstu árum og mun staðan skapa möguleika til að móta samskipti Íslands og Bretlands á nýjum grunni. Útgangan mun hafa mjög víðtæk áhrif og þau eru ekki bundin eingöngu við sviðin sem EES-samningurinn tekur til. Í þessu samhengi má nefna stjórnun fiskveiða og samstarf á sviði sjávarútvegsmála, samstarf Evrópuríkja á sviði löggæslu- og dómsmála og öryggis- og varnarmála. Á öllum þessum sviðum mun útganga Bretlands leiða til mikilla breytinga í samskiptum ríkja í Evrópu og fela í sér ný viðfangsefni í samskiptum Íslands og Bretlands.

Brexit hefur losað um ákveðna krafta innan Evrópusamstarfsins og munu áhrifin ná út fyrir raðir aðildarríkja Evrópusambandsins.

Brexit hefur losað um ákveðna krafta innan Evrópusamstarfsins og munu áhrifin ná út fyrir raðir aðildarríkja Evrópusambandsins. Óvissan er nokkur og í viðbrögðum einstakra Evrópuríkja kristallast áherslumunur og þar birtast fletir þar sem tekist verður á um framtíðarþróun ESB. Útganga Breta úr Evrópusambandinu setur jafnframt frekari samrunaþróun á pólitíska sviðinu í brennidepil og það er alls óljóst hverjar afleiðingar verða. Hættan á viðskiptadeilum í aðdraganda framkvæmdar útgöngunnar, og jafnvel viðskiptahindrunum gagnvart Bretum, er fyrir hendi og eru ríkir hagsmunir í því fólggir fyrir Ísland og önnur EES-EFTA ríki að þróunin verði í átt að hagfelldri niðurstöðu framtíðarfyrirkomulags í samskiptum Bretlands og Evrópusambandsins.

Hvað sem Brexit líður á sér jafnframt stað mikil gerjun í Evrópu. Ennþá er unnið úr efnahagsþrengingum álfunnar, atvinnuleysi ungs fólks, samkeppnishæfni og stöðu evrunnar í kjölfar fjármálakreppunnar, og tekist á um vegferð Evrópusambandsins í átt að meiri eða minni samruna. Málefni flóttafólks og hælisleitenda sem leita til Evrópu eru einstaka Evrópuríkjum erfið viðfangs og aukinnar pólitískrar ólgu gætir í álfunni. Þá eru ríki Evrópu illu heilli reglulega minnt á ógnina sem stafar af hryðjuverkum.

Utanríkispólitískt samstarf Íslands við Evrópuþjóðir hvílir á traustum grunni og á Norðurlöndum, Bretlandseyjum og meginlandi Evrópu, ásamt Bandaríkjunum og Kanada, eru okkar nánustu vinþjóðir og bandamenn. Hvað sem líður framtíðarþróun Evrópusambandsins er ljóst að sameiginlegir utanríkispólitískir hagsmunir Íslands og Evrópuríkja munu síst minnka á komandi árum. Enn liggja vannýtt tækifæri í slíku samstarfi, meðal annars ef horft er til aukins mikilvægis norðurslóða og samstarfs í tengslum við áskoranir sem stafa af loftslagsbreytingum.

Ísland á því mikið undir því að Evrópuríkin dafni vel

Ísland á því mikið undir því að Evrópuríkin dafni vel. Í fyllingu tímans þurfa íslensk stjórnvöld að ganga frá nýjum samningi um viðskipti okkar og önnur samskipti við Breta, eftir atvikum í samstarfi við önnur EFTA ríki. Eftir sem áður mun EES samningurinn og skilvirk framkvæmd hans verða grundvöllur að samstarfi Íslands og Evrópusambandsins í flestu efnahagslegu og pólitísku tilliti.

Við þessar aðstæður er einkar mikilvægt að sýna áfram frumkvæði í samskiptum við Bretland og efla þau í því augnamiði að tryggja jafn góð, ef ekki betri, viðskiptakjör eftir útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu. Mikilvægt er að öflug hagsmunagæsla Íslands á vettvangi EES verði áfram forgangsmál í framkvæmd utanríkisstefnunnar.

Ef horft er lengra til austurs fóru samskipti vestrænna ríkja og Rússlands mjög versnandi árið 2014 eftir að átök brutust út í Úkraínu, Krímskagi var innlimaður í Rússland og umhverfi öryggismála í Evrópu tók stakkaskiptum. Tölvuárásir, undirröður og afskipti hvers konar af málefnum annarra ríkja hafa ekki bætt úr skák. Þótt þær aðstæður kynnu að skapast að sambúð Rússlands og Vesturveldanna batni er heldur

Samskipti Íslands og Rússlands (og áður Sovétríkjanna) hafa lengstum verið góð. Rússland hefur löngum verið mikilvægur markaður fyrir íslenska útflytjendur og þar verða áfram miklir möguleikar og ný tækifæri á neysluvörumarkaði. Þrátt fyrir alvarlegan efnahagslegan vanda verður áfram nógu stór hópur Rússa til staðar til að kaupa íslenskar neysluvörur og ferðast til Íslands. Árið 2014 urðu mikil þáttaskil í útflutningi á sjávarafurðum til Rússlands í kjölfar deilna á alþjóðavettvangi um ihlutun Rússa í Úkraínu og sértækar þvingunaraðgerðir Vesturlanda og altækari gagnaðgerðir Rússlandsstjórnar sem fólust í banni við matvælainnflutningi.

Sem smærra ríki á Ísland allt undir því að alþjóðalög og sáttmálar séu virt. Afstaða Íslands til deilunnar um Úkraínu byggir á þeim forsendum og sýnir glögglega fram á að alþjóðlegar skuldbindingar og þeir samningar sem til grundvallar liggja eru fjöregg í öllum samskiptum þjóða, hvort sem um er að ræða mannréttindi, efnahagsmál eða aðra málaflokka. Ákvarðanir íslenskra stjórnvalda og erindrekstur á þeim grunni endurspeglar þau gildi sem íslensk utanríkisstefna stendur fyrir og samstöðu vestrænna þjóða.

Rússland verður áfram mikilvægt samstarfsríki Íslands sem gæta þarf mikilvægra hagsmuna gagnvart í framkvæmd utanríkisstefnunnar. Þótt ágreiningsefnin séu sannarlega til staðar eru enn fremur samstarfsfletir á sviði viðskipta, menningar og svæðisbundins samstarfs á norðurslóðum, sem mikilvægt er að hlúa að.

2.3. Norður-Ameríka og Asía

Ísland býr að löngum og nánum samskiptum við Bandaríkin og Kanada. Bæði ríkin verða áfram mikilvægir og þroskaðir markaðir fyrir íslenska útflytjendur og ferðaþjónustu og samstarfsaðilar á mörgum sviðum viðskipta, vísinda, menningar og menntunar. Þá bætast sífellt nýjar greinar við í flóru útflutningsvara og -þjónustu til Norður-Ameríku. Vesturströnd Bandaríkjanna hefur á undanförunum áratugum orðið hreyfiafl í nýsköpun, tækni og vísindum og myndar svæðið mikilvæga viðskiptabrú til Asíu.

Bandaríkin verða áfram mesta herveldi í heiminum. Í síðari heimsstyrjöld og í kalda stríðinu skipti Ísland miklu máli fyrir öryggishagsmuni Bandaríkjanna. Þessi staða breyttist við hrun Sovétríkjanna og Rússland varð ekki og verður ekki arftaki þeirra að þessu leyti. Þrátt fyrir það munu bandarísk stjórnvöld í auknum mæli líta til Íslands sakir samspils milli hernaðarlegrar þýðingar og legu landsins sem varðar hvort tveggja Atlantshafstengslin og varnir norðausturstrandar Bandaríkjanna. Í þessu efni er horft til rússneska norðurflotans og þá einkum langdrægra kjarnavopna hans í kafbátum í norðurhöfum. Þessi staða kallar á takmarkaða og óreglulega viðveru bandarískra kafbátaleitarflugvéla á Íslandi en gæti breyst ef þróun í alþjóðamálum yrði svo alvarleg að hún hreyfði við strategískum samskiptum Bandaríkjanna og Rússlands og leiddi til spennu á norðurslóðum.

Samskipti Íslands og Bandaríkjanna varða því hagsmuni Íslands áfram mjög miklu og verða fyrirferðarmikil í framkvæmd utanríkisstefnunnar á næstu árum. Á það einkum við um öryggis- og varnarmálin, en einnig um viðskipti, tækni og menningu, sem og samstarf á norðurslóðum.

...alþjóðlegar skuldbindingar og þeir samningar sem til grundvallar liggja eru fjöregg í öllum samskiptum þjóða...

Samskipti Íslands og Bandaríkjanna varða því hagsmuni Íslands áfram mjög miklu og verða fyrirferðarmikil í framkvæmd utanríkisstefnunnar á næstu árum.

Tillögur um öryggis- og varnarmál

8. Gerð verði úttekt á gildandi lögum og reglugerðum sem varða öryggis- og varnarmál, m.a. lögum nr. 73/2007 um Íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu og varnarmálalögum nr. 34/2008, í þeim tilgangi að skýra og treysta lagarammann með heildstæðri löggjöf, einnig með hliðsjón af nýrri þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.
9. Gerð verði aðgerðaáætlun í öryggis- og varnarmálum, m.a. um framlög og forgangsröðun Íslands hvað varðar eigin varnarviðbúnað og vegna þátttöku í viðeigandi fjölþjóðlegu samstarfi. Sérstaklega verði tekið mið af yfirlýsingum leiðtoga- og ráðherrafunda NATO og þeirra skuldbindinga sem af þeim leiða, og þróun tvíhliða varnarsamstarfs við Bandaríkin.
10. Gerðar verði ráðstafanir til að framkvæmd varnaráætlana fyrir Ísland verði skilvirkari, hvort tveggja hvað varðar íslensk stjórnvöld og bandalagsríki, og að þátttaka annarra ráðuneyta og stofnana, auk utanríkismálanefndar Alþingis og þjóðaröryggisráðs, verði samræmd.
11. Skilgreint verði hlutverk utanríkisráðuneytisins í að tryggja hagnýtan stuðning bandalags- og grannríkja vegna viðbragða við hugsanlegum hryðjuverkum ef bolmagn íslenskra löggæslustofnana reynist ónógt. Það varðar m.a. samkomulag Íslands og Bandaríkjanna um varnarmál frá árunum 2006 og 2016 og samstarf við önnur Norðurlönd.
12. Hvatt verði til gerðar á nýju áhættumati fyrir Ísland á vettvangi þjóðaröryggisráðs og til reglulegra viðbragðsæfinga ráðsins.
13. Skilgreind verði staða varnarmálafulltrúa við fastanefndina hjá NATO sem annist dagleg samskipti við Evrópuherstjórn bandalagsins (SHAPE) og Evrópuherstjórn Bandaríkjanna (USEUCOM), auk þess að vera staðgengill hermálafulltrúa í Brussel og sinna öðrum skyldum verkefnum í höfuðstöðvum bandalagsins.
14. Fastanefnd hjá NATO fari með samskipti við ESB á sviði öryggis- og varnarmála.
15. Bætt verði upplýsingaflæði á milli fastanefnda Íslands hjá NATO, SP, ÖSE og annarra íslenskra fulltrúa gagnvart öðrum erlendum aðilum þegar fjallað er um öryggismál, í því skyni að samræma áherslur og málflutning, m.a. um virðingu fyrir alþjóðalögum og mannréttindum.
16. Hafnar verði viðræður við dómsmálaráðuneytið um hugsanlega aukna þátttöku fulltrúa Landhelgisgæslunnar og Ríkislögreglustjóra í fundum sérfræðinga á vegum NATO sem varða verksvið þessara stofnana.

Vöxtur og framþróun einkenna mörg ríki suðaustanverðrar Asíu nú um stundir. Kína er orðið annað stærsta hagkerfi heims á eftir Bandaríkjunum og er afar áhugaverður markaður fyrir Íslendinga vegna vaxandi millistéttar og sífellt greiðari samgangna. Kína nýtur einnig yfirburðastöðu í Asíu og æ sterkari stöðu á alþjóðavettvangi. Kínversk stjórnvöld standa hins vegar frammi fyrir miklum áskorunum í efnahags-, umhverfis- og öryggismálum á næstu árum og mikið kann að velta á því hvernig til tekst. Engu að síður má vænta þess að áhrif Kína á alþjóðavísu muni áfram fara vaxandi á næstu árum. Raunar gætir áhrifanna nú þegar orðið mjög víða og hafa kínverskar fjárfestingar í innviðum ýmis konar aukist á umliðnum árum víða um heim. Þá hafa kínversk yfirvöld sýnt málefnum norðurslóða mikinn áhuga og uppi eru stórhuga áætlanir um að tengja Kína enn frekar við umheiminn í gegnum svokallað „Belti og braut“ (e. Belt and Road) verkefni.

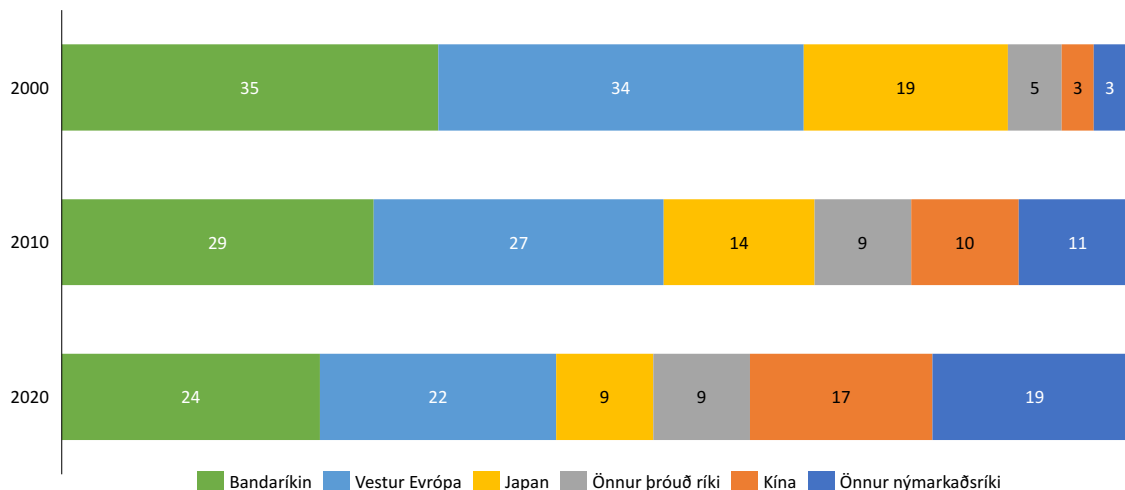
Spenna á milli Kína og ýmissa nágrannaríkja þess hefur aukist vegna deilna um lögsögu á nærliggjandi hafsvæðum, en þar að baki liggja miklir kínverskir hagsmunir og rík þjóðernishyggja. Ekki er heldur hægt að útiloka að kjarnorkuvopn og langdrægar eldflaugar í eigu Norður Kóreu eigi eftir að valda átökum í þessum heimshluta.

Jafnvel þótt fjarlægðin milli Íslands og þessa heimshluta sé mikil geta staðbundnar deilur og átök og breytt hlutföll í valdajafnvægi í þágu Asíu haft veruleg áhrif á hagsmunum Íslands og framkvæmd utanríkisstefnunnar. Eru þá ótalin þau fjölmörgu tækifæri sem felast í auknum viðskiptum og verslun við þennan heimshluta og einskorðast fjarri því við Kína. Má þar nefna Japan og Indland sérstaklega, en einnig Singapúr, Tæland, Indónesíu og Víetnam. Því blasir við að utanríkisþjónustan beini sjónum sínum í auknum mæli að málefnum suðaustanverðrar Asíu.

... gætir áhrifanna nú þegar orðið mjög víða og hafa kínverskar fjárfestingar í innviðum ýmis konar aukist á umliðnum árum víða um heim.

Hlutfurð nýmarkaðsríkja í fjárhagslegum eignum (2000-2020)

Hlutfurð af heildareignum



2.4. Alþjóðaviðskipti, markaðssókn Íslands og hagsmunagæsla utanríkisþjónustunnar

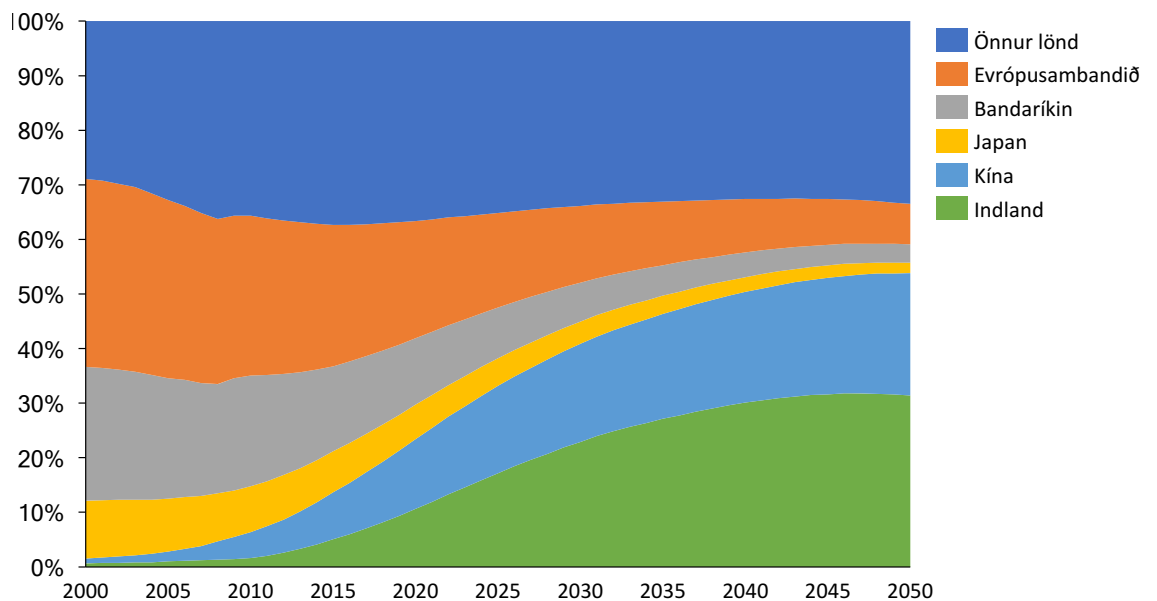
Utanríkisráðuneytið er jafnframt utanríkisviðskiptaráðuneyti og ber lögum samkvæmt að gæta viðskiptahagsmuna Íslands á alþjóðavettvangi og tryggja aðgang að mörkuðum. Almenn má sjá aukna áherslu á viðskiptamál hjá utanríkisráðuneytum grannríkja og fleiri Evrópuríkja. Í hornsteinum eða leiðarljósum dönsku, hollensku og bresku utanríkisráðuneytanna setja þau öryggi borgaranna fyrst, en síðan hagsæld sem grunn að stefnumörkun í sínum störfum. Árangur á viðskiptasviðinu er mikilvægasta mælieiningin fyrir skilvirkni. Viðskiptaforangur birtist á fleiri sviðum svo sem í ákvörðunum erlendra utanríkisþjónusta um opnun eða lokun sendiráða, en víðast vegur viðskiptaþátturinn þar þyngst.

Langtímastefnumörkun og samhæfing eru lykilatriði í farsælum utanríkisviðskiptum.

Langtímastefnumörkun og samhæfing eru lykilatriði í farsælum utanríkisviðskiptum. Nauðsynlegt er að sinna einstökum þáttum á viðskiptasviðinu í skýrum starfseiningum. Annars vegar er nauðsynlegt að vita hvar ábyrgð liggur og hins vegar þarf að forðast hólfun og sambandsleysi milli eininga og kallar það á skipulagsbreytingar og ný vinnubrögð. Viðskiptaþátturinn er miðlægur og snertir bæði utanumhald um þá miklu hagsmuni sem í húfi eru á Evrópumörkuðum og framtíðarvægi Asíumarkaða og lykilstöðu Norður-Ameríku, m.a. á sviði stafræna hagkerfisins og fjárfestinga í nýsköpun. Nauðsynlegt er að horfa út fyrir fyrirliggjandi hagtölur þegar hugað er að framtíðarstefnumörkun: að setja ekki öll egginn í sömu körfuna.

Neysla millistétta eftir löndum

Hlutfall eftir löndum



Heimild: Global Trends 2030

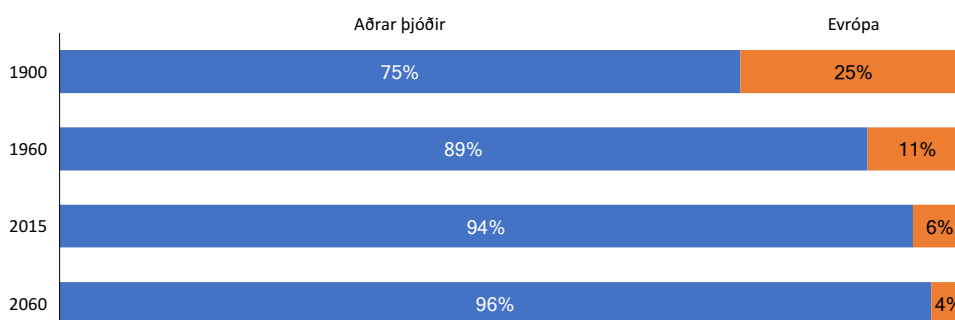
2.5. Sviðsmynd næstu árin

Heimsviðskipti eru í mikilli deiglu um þessar mundir. Ísland er útflutningsdrifið hagkerfi og þjóðarbúið á mikið undir frjálsum og hindrunarlausum viðskiptum. Breytingar síðustu ára og áratuga í alþjóðahagkerfinu eru best mældar með gríðarlegum vexti millistétta í heiminum. Þannig hefur þungamiðja alþjóðlegrar fríverslunar og viðskipta færst í auknum mæli frá hefðbundnum mörkuðum í Norður-Ameríku og Vestur-Evrópu til Suðaustur-Asíu og með miklum hraða hafa nýir og ört vaxandi markaðir orðið til. Nýmarkaðsríki í Asíu, Suður-Ameríku og Afríku eru þegar orðin öflug orkubú og á öllum þessum svæðum er til staðar stöndug og ört vaxandi millistétt með neysluvenjur sem sóttar eru til eldri markaðssvæða. Allir hagvísar bera að sama brunni og þróunin mun verða örari á næstu árum. Millistéttin í Kína er þegar fjölmennari en íbúar Bandaríkjanna. Samkvæmt alþjóðlegum samanburðartölum frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) er því spáð að neysla og kaupmáttur millistéttarinnar á Indlandi muni aukast fjórfalt á næstu þrjátíu árum og hafa þá farið fram úr Kína. Samanlagt er því spáð að neysla millistéttar í þessum tveimur fjölmennustu ríkjum veraldar verði meiri en sambærileg neysla í Bandaríkjunum, Evrópu, Asíu (að frátöldu Kína og Indlandi), Afríku og Suður-Ameríku samtals. Tölur um aldursamsetningu álfanna segja sömu sögu og beina sjónum að því hvenær ríki standa frammi fyrir mestum tækifærum til að stuðla að hagvexti. Tölur um auðsöfnun styðja við sömu sviðsmynd og sýna fram á hægfara lækkandi hlutfall auðs í Bandaríkjunum og Evrópu á heimsvísu á meðan Kína og nýmarkaðsríkin fylla skörðin. Tækifærin til sóknar á nýmarkaði fyrir íslenska útflutningatvinnuvegi liggja á þessum heimssvæðum. Að sama skapi er brýnt að hlúa vel að þeim vaxtartækifærum sem eru uppi fyrir íslenskar vörur og hugvit á þroskaðri markaðssvæðum í Evrópu og Norður-Ameríku.

...þungamiðja alþjóðlegrar fríverslunar og viðskipta færst í auknum mæli frá hefðbundnum mörkuðum í Norður-Ameríku og Vestur-Evrópu til Suðaustur-Asíu...

Fallandi hlutur Evrópu í íbúafjölda heimsins

Hlutfall



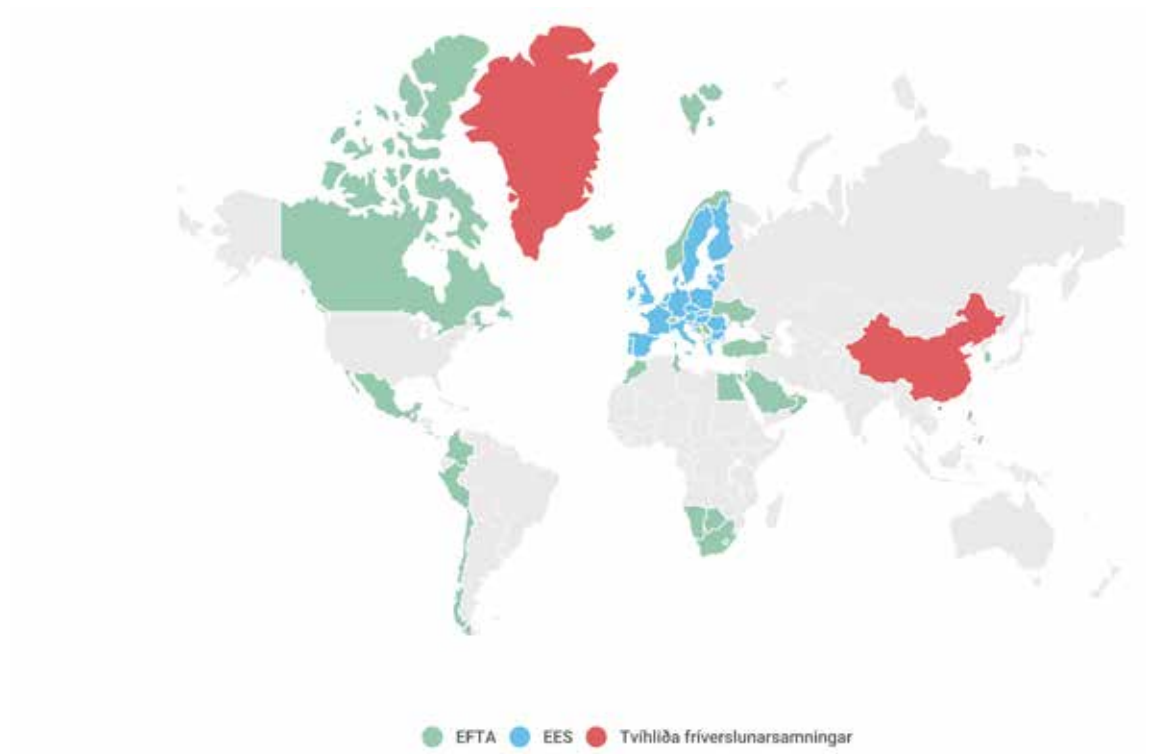
Heimildir: Eurostat og Sameinuður þjóðirnar

Viðskipti eftir heimsálfum og löndum

Milljónir króna (2016)

	2004	2015	
Bandaríkin	28%	24%	↘
EU27	26%	22%	↘
Japan	11%	6%	↘
Bretland	5%	4%	↘
Kína	5%	15%	↗
Kanada	2%	2%	→
Mexíkó	2%	2%	→
Brasilía	<2%	2%	↗
Indland	<2%	3%	↗
Aðrar þjóðir	18%	21%	↗

Fríverslunarsamningar Íslands



Fríverslunarsamningar í bígerð



Lykillinn að tryggja aðgengi íslenskra útflutningsgreina að hefðbundnum mörkuðum og sókn atvinnulífs, menningar og íslensks hugvits á nýja markaði felst í þeim alþjóðlegu, gagnkvæmu skuldbindingum sem felast í fríverslunar- og viðskiptasamningum hvers konar. Þrátt fyrir sífellt þéttriðnara net viðskipta um heimsbyggðina alla þá nær netið hvorki lengra né dýpra en þeir hundruðir samninga og gagnkvæmu skuldbindinga sem kerfi u.þ.b. 200 ríkja hefur samið um hverju sinni. Þar er Ísland í afar öfundsverðri stöðu sem aðili að innri markaði Evrópu í krafti EES-samningsins, aðili að víðfeðmu neti fríverslunar-samninga EFTA-ríkjanna og nýtur frelsis til að semja tvíhliða við ríki þegar svo ber undir.

Ísland er mjög vel í stakk búið að takast á við áskoranir framtíðarinnar í viðskiptamálum. Í samanburði við hin EFTA-ríkin er Ísland nær algerlega laust við varnarlínur að því er varðar innflutning. Íslensk tollskrá innihélt í upphafi ársins 2017 alls 8601 tollnúmer. Á sama tíma var tollfrelsi á 7700 númerum sem samsvarar 90% tollfrelsi á landinu. Því til viðbótar er aukið tollfrelsi á vissum landbúnaðarvörum skv. fríverslunarsamningum sem Ísland er aðili að. Í alþjóðlegu samhengi er Ísland opið og hindrunarlaust hagkerfi ef frá eru taldar einstakar tegundir af landbúnaðarvörum.

...þá nær netið hvorki lengra né dýpra en þeir hundruðir samninga og gagnkvæmu skuldbindinga sem kerfi u.þ.b. 200 ríkja hefur samið um hverju sinni.

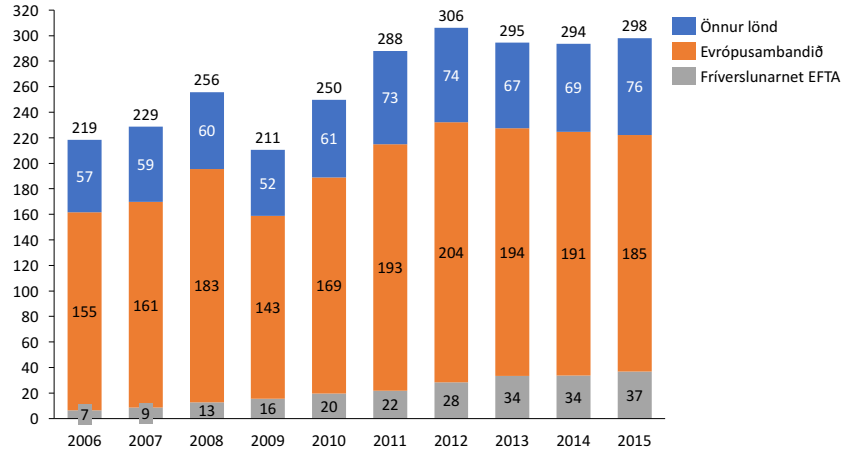
Í samanburði við hin EFTA-ríkin er Ísland nær algerlega laust við varnarlínur að því er varðar innflutning. Íslensk tollskrá innihélt í upphafi ársins 2017 alls 8601 tollnúmer.

Loftferðasamningar Íslands



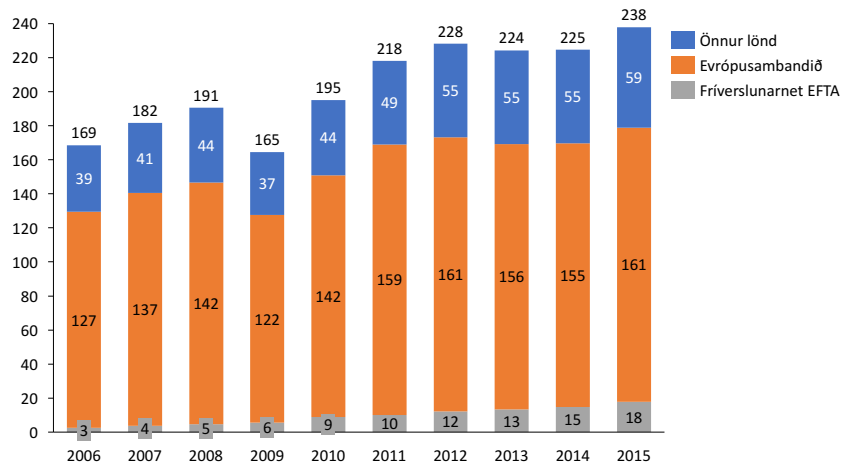
Vöruútflutningur EFTA

í milljörðum evra og hlutfall af heildarútflutningi



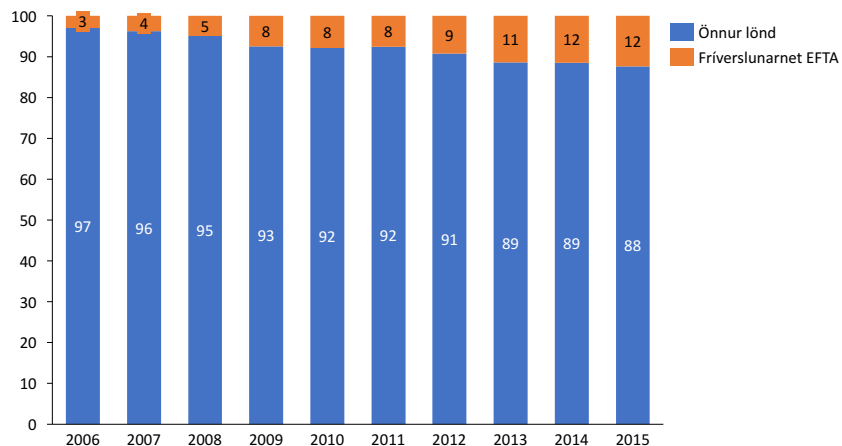
Vöruinnflutningur EFTA

í milljörðum evra og hlutfall af heildarútflutningi



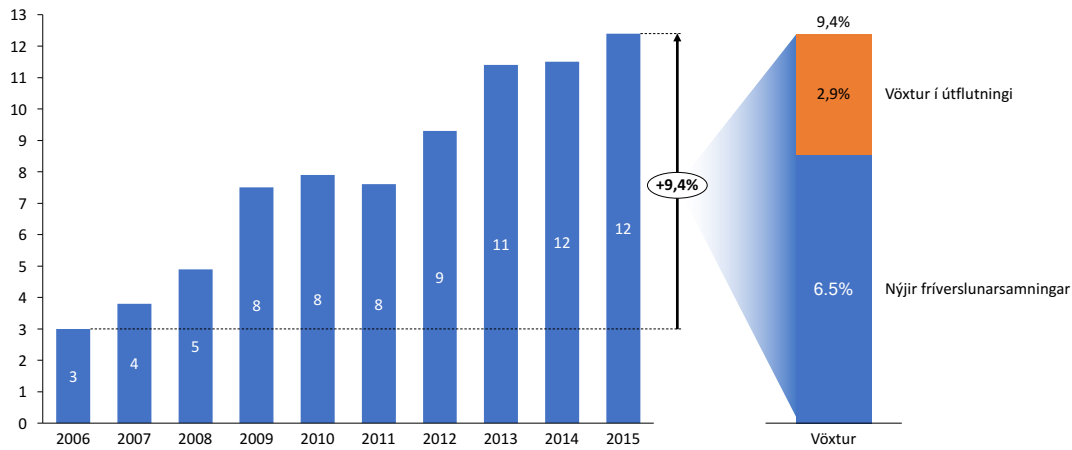
Vöruinnflutningur til ríkja með fríverslunarsamning við EFTA

hlutfall af heildarútflutningi EFTA ríkja



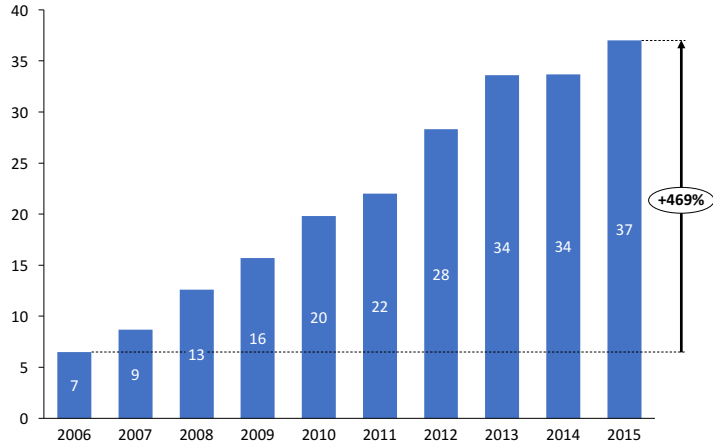
Vöruinnflutningur til ríkja með fríverslunarsamning við EFTA

hlutfall af heildarútflutningi EFTA ríkja



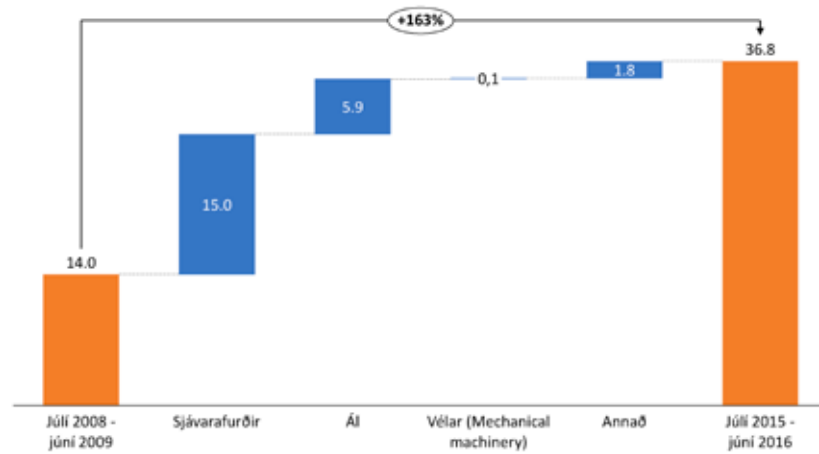
Vöruinnflutningur til ríkja með fríverslunarsamning við EFTA

í milljörðum evra



Vöruútflutningur til Kanada fyrir og eftir EFTA fríverslunarsamning

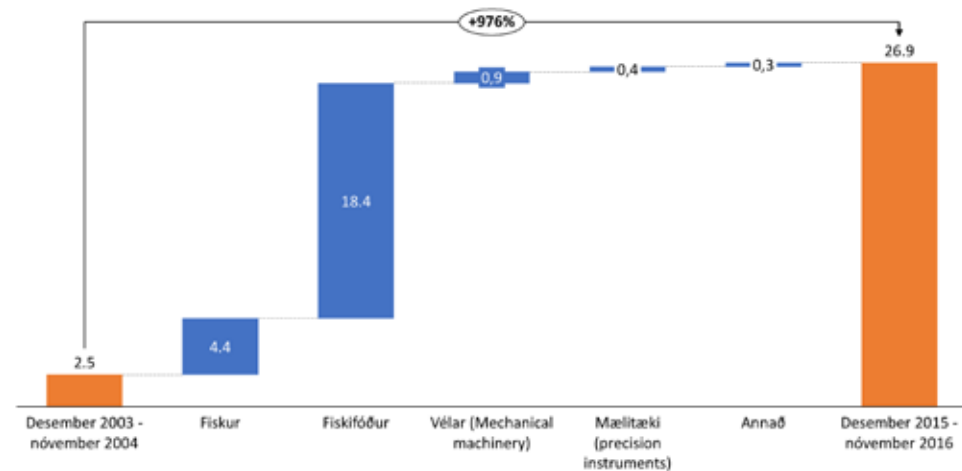
Þrjár stærstu vöruflokkar (í milljónum evra)



15

Vöruútflutningur til Chile fyrir og eftir EFTA fríverslunarsamning

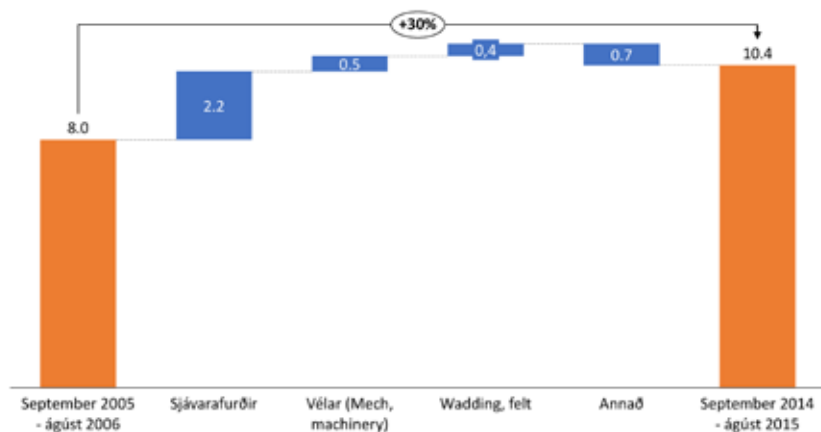
Fjórir stærstu vöruflokkar (í milljónum evra)



16

Vöruútflutningur til Suður Kóreu fyrir og eftir EFTA fríverslunarsamning

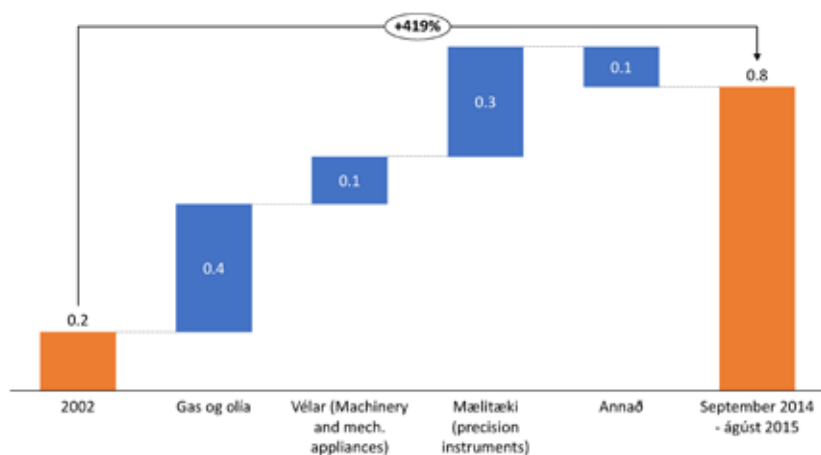
Þrjú stærstu vöruflokkar (í milljónum evra)



17

Vöruútflutningur til Singapúr fyrir og eftir EFTA fríverslunarsamning

Þrjú stærstu vöruflokkar (í milljónum evra)



Viðskiptafrelsið sem íslenskt atvinnulíf nýtur er þó ekki sjálfsagt. Að vissu leyti stendur fríverslun í heiminum á nokkrum tímamótum um þessar mundir eftir áralöng vonbrigði á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), harða alþjóðlega samkeppni í gerð tvíhliða og marghliða fríverslunarsamninga og óvissu um þróun mála í Evrópu eftir útgöngu Breta úr Evrópusambandinu og afstöðu valdhafa í Bandaríkjunum gagnvart alþjóðlegri fríverslun. Það eru vissulega viðsjár þegar kemur að stöðu og framtíðarhorfum fríverslunar í heiminum sem birtist á hefðbundnum mörkuðum Íslendinga beggja vegna Atlantshafsins. En þegar lengra er horft blasa tækifærin við. Það sem virðist fjarlægur markaður árið 2017 kann að vera orðinn kjölfestumarkaður fyrir íslenskar vörur, hugvit og menningu árið 2022.

Ísland hefur þannig aldrei áður verið í eins mikilli kjörstöðu til að nema ný lönd og nýja markaði fyrir útflutningsatvinnuvegina og áhugi á landinu hefur aldrei verið viðlíka. Það er utanríkisþjónustunnar að skapa þann farveg og hagur þjóðarbúsins er mælikvarðinn á hver afraksturinn er.

Þetta er landsýn sem íslensk fyrirtæki eru þegar farin að vinna eftir og þessum staðreyndum verður utanríkisviðskiptastefna stjórnvalda að taka mið af á næstu árum m.a. með stofnun útflutnings- og markaðsráðs líkt og lagt var til í skýrslunni *Áfram Ísland* frá janúar 2015, sem unnin var af starfshópi sem samanstóð af fulltrúum hins opinbera, Samtaka atvinnulífsins, Íslandsstofu, Viðskiptaráðs og fulltrúum einstakra fyrirtækja sem reynslu hafa af markaðsstarfi á erlendum mörkuðum. Íslenskt atvinnulíf og fyrirtækin í landinu eygja tækifærin og knýja dyra og utanríkisþjónustan verður að vera í stakk búin að laga sig enn frekar að breyttri sviðsmynd alþjóðamála, aðstoða atvinnulífið við að fanga þá krafta sem losnað hafa og vera áfram í farabroddi í fríverslun. Ísland hefur þannig aldrei áður verið í eins mikilli kjörstöðu til að nema ný lönd og nýja markaði fyrir útflutningsatvinnuvegina og áhugi á landinu hefur aldrei verið viðlíka. Það er utanríkisþjónustunnar að skapa þann farveg og hagur þjóðarbúsins er mælikvarðinn á hver afraksturinn er.

Tillögur um aukna áherslu á fríverslun og nýtingu útflutningstækifæra

17. Aukin áhersla verði lögð á gerð og rekstur fríverslunarsamninga, einkum á vettvangi EFTA, en horft til gerðar tvíhliða samninga við einstök ríki ef samstaða næst ekki þar. Jafnframt verði haft ríkara samráð við þá íslensku aðila sem eiga hagsmuna að gæta.
18. Kannaðir verði sérstaklega möguleikar á að ná bættum viðskiptakjörum í Bandaríkjunum og að endurskoðun fríverslunarsamnings við Kanada verði hraðað.
19. Samningateymi Íslands í fríverslunarviðræðum EFTA verði styrkt með þátttöku sérfræðinga viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins í samningalotum til stuðnings fastanefndinni í Genf.
20. Í kjölfar skipunar útflutnings- og markaðsráðs verði fljótlega boðað til samráðs við hagsmunaaðila, þar sem fjallað verði um stefnu íslenskra stjórnvalda í utanríkisviðskiptum og megináherslur í stefnumótun til næstu ára, þ.á m. gerð samninga.

2.6. Ástand og horfur í alþjóðaviðskiptum

Dregið hefur úr vöruviðskiptum í heiminum undanfarin tvö ár, mælt í dollurum. Helsta ástæðan fyrir þessari stöðnun er að innflutningur til nýmarkaðsríkja hefur nánast staðið í stað undanfarin tvö ár. Nú eru hins vegar jákvæðari teikn á lofti samhliða áframhaldandi hagvexti í heiminum, en ennþá ríkir þó nokkur efnahagsleg og pólitísk óvissa og spáð er hægari vexti í heiminum á næstu fimm árum. Stærstu efnahagsveldin þurfa að kljást við minnkandi hlutfall fólks á atvinnumarkaði, litla eftirspurn og háar skuldir í kjölfar fjármálakreppunnar. Tekjur millistéttarinnar í N-Ameríku og í Evrópu hafa lítið sem ekkert aukist undanfarna áratugi.

Nokkuð hefur borið á vaxandi andstöðu við alþjóðavæðingu í heiminum. Viðskiptahindrandi ráðstafanir aðildarríkja WTO hafa aukist ár frá ári síðan í fjármálakreppunni 2008. Gerð fjölþjóða viðskiptasamninga gengur hægt á vettvangi WTO og má einkum rekja til þess að Doha-viðræðurnar eru í hnút. Í byrjun þessa árs tók þó gildi afmarkaður samningur um viðskiptaliprun, sem er stærsti alþjóðaviðskiptasamningur sem gerður hefur verið á þessari öld og er til þess fallinn að draga úr kostnaðarsömum viðskiptahindrunum, sérstaklega í minna þróuðum ríkjum. Utanríkisviðskiptastefna Bandaríkjanna hefur svo að segja lamað starfsemi WTO enda hafa Bandaríkin gjarnan dregið vagninn á þeim vettvangi. Í þróuðum ríkjum gætir vaxandi óánægju með misskiptingu auðs sem margir rekja til alþjóðavæðingarinnar eða vangetu einstakra ríkja til að koma með mótvægisáðgerðir vegna hennar, og telja þeir sig verða undir eða jafnvel gleymast í þeim umbreytingum sem alþjóðavæðingin hefur kallað fram.

Það er þó ekki einungis alþjóðavæðingin sem hefur áhrif á samkeppnishæfni fyrirtækja heldur einnig örar tækniframfarir, sérstaklega á sviði stafrænnar tækni. Gervigreind og sjálfvirkni breyta starfsumhverfi. Á vettvangi WTO og OECD eru aðildarríkin hvött til að skýra betur kosti alþjóðavæðingar því það er engum vafa undirorpið að alþjóðavæðing eykur hagsæld þjóða. Hún hefur einnig leitt til mikillar samþættingar á hagsmunum ólíkra þjóða í virðiskeðjunni, þar sem staðarval einstakra framleiðsluþátta getur verið í mismunandi löndum í heiminum og algerlega óháð því hvar lokaafurðin er framleidd. Um 75% heimsviðskipta með vörur má rekja til hálfunninna vara sem eru á færíbandi alheimsverksmiðjunnar þar sem landamæri skipta minna og minna máli. Einstakir íhlutir geta ferðast mörgum sinnum á milli landa áður en framleiðsluvaran kemst til endanlegs neytanda. Þetta er t.d. algengt í framleiðslu rafeindatækja, bifreiða og mótorhjóla og fatnaðar. Ríflega helmingur þjónustuviðskipta í heiminum fellur einnig undir þessa skilgreiningu. Þetta sýnir hversu háð ríki eru hvort öðru í milliríkjaviðskiptum og hversu mikilvægt það er að geta átt hindrunarlaus viðskipti. Bretland er dæmi um ríki sem reiðir sig mikið á innflutning hálfunninna vara.

Mörg aðildarríki WTO draga enga dul á að þau telja leið samninga utan veggja WTO vera skýran valkost við hið fjölþjóðlega viðskiptakerfi ef ekki er unnt að ná árangri á þeim vettvangi. Birtingarmynd þessa er t.d. í því að samhliða viðræðum á vettvangi WTO eru í gangi í auknum mæli marghliða samningaviðræður á afmörkuðum sviðum sem alla jafna ætti að fjalla um á vettvangi WTO, t.d. um upplýsingatækni-vörur og þjónustuviðskipti.

Stærstu efnahagsveldin þurfa að kljást við minnkandi hlutfall fólks á atvinnumarkaði, litla eftirspurn og háar skuldir í kjölfar fjármálakreppunnar.

Um 75% heimsviðskipta með vörur má rekja til hálfunninna vara sem eru á færíbandi alheimsverksmiðjunnar þar sem landamæri skipta minna og minna máli.

Sagt er að hvaða athafnamaður á jarðríki sem er, sem hefur aðgang að Netinu, geti stundað alþjóðaviðskipti í gegnum farsíma.

Samgönguinnviðir í heiminum hafa aldrei verið betri. Til að mæta þörfum fyrir enn meiri fjárfestingar vegna vaxandi vöruflutninga í Asíu, sem skv. spám gætu numið um 26 trilljónum dollara fyrir árið 2030, hefur Kína sett af stað hina gríðarstóru Belti og braut fjárfestingaáætlun. Gagnaflutningageta skiptir einnig gríðarmiklu máli og stendur heimurinn nú frammi fyrir stafrænu byltingunni (sem einnig er nefnd fjórða iðnbyltingin). Sagt er að hvaða athafnamaður á jarðríki sem er, sem hefur aðgang að netinu, geti stundað alþjóðaviðskipti í gegnum farsíma. Sem stendur hefur hins vegar einungis helmingur jarðarbúa aðgang að veraldarvefnum.

2.7. Íslenskt efnahagslíf

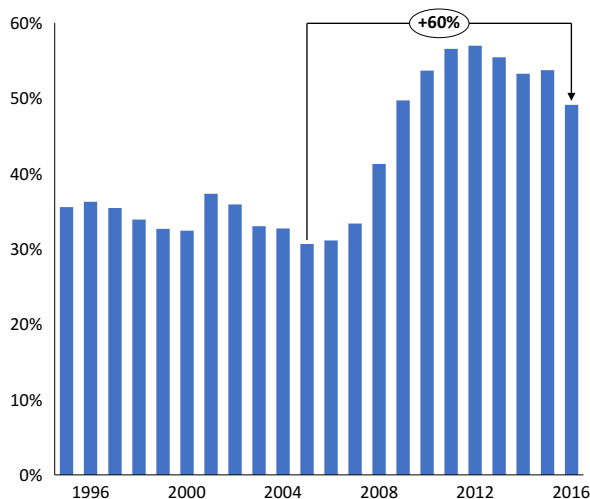
Ísland er með opið og útflutningsdrifið hagkerfi en hlutfall samanlagðs inn- og útflutnings af landsframleiðslu er um 91,6%

Samkvæmt Alþjóðæfnahagsráðinu (e. World Economic Forum) er Ísland í 27. sæti hvað varðar samkeppnishæfni og mælist Ísland rétt á undan Kína og rétt á eftir S-Kóreu og langt fyrir neðan hin Norðurlöndin, sem eru á meðal landanna í tólf efstu sætunum. Ísland er með opið og útflutningsdrifið hagkerfi en hlutfall samanlagðs inn- og útflutnings af landsframleiðslu er um 91,6% (2016). Það er vel yfir heimsmeðaltali sem er svipað og meðaltal OECD-ríkja (57-58% samtals). Ísland er með allra fámennustu, strjálbýlustu og harðbýlustu ríkjum heims og býr auk þess við miklar fjarlægðir frá mörkuðum. Þessir þættir draga úr samkeppnishæfni landsins. Þá er Ísland háð loft- og sjósamgöngum og sæstrengjum fyrir gagnaflutninga til að brúa þær miklu vegalengdir sem liggja frá landinu til útflutningsmarkaða. Íslenska hagkerfið er háð ytri þáttum, svo sem neikvæðum aðstæðum á erlendum mörkuðum og breytingum á náttúrulegu umhverfi og er nauðsynlegt að huga að vörnum gegn þeim.

Þrátt fyrir þetta óhagræði býr Ísland yfir ýmiss konar styrkleikum. Landið hefur yfir að ráða mikilvægum náttúruauðlindum, svo sem jarðvarma- og vatnsorku, miklum ferskvatnsbirgðum, nýtanlegu landi, einstökum náttúrugæðum sem laða að ferðamenn og ekki síst gjöfum fiskimiðum. Náttúruauðlindirnar hafa verið nýttar á sjálfbæran hátt og því mun efnahagsleg og félagsleg velferð þjóðarinnar áfram byggjast á þessum grundvallarauðlindum. Því hefur verið spáð að eftirspurn eftir matvælum fyrir ört vaxandi fjölda borgarbúa í heiminum og eftirspurn eftir vatni og orkugjöfum muni snaraukast á næstu áratugum. Þá býr Ísland yfir sterkri félagslegri samheldni, góðu aðgengi að upplýsingum og býr við traust og aðgengilegt lagakerfi.

Útflutningsverðmæti á Íslandi

Hlutfall af vegrri landsframleiðslu



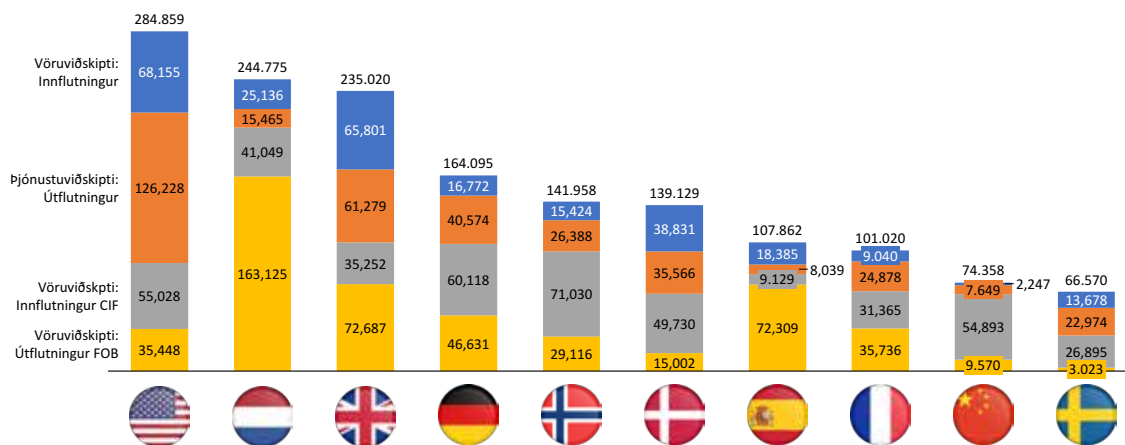
Heimild: Hagstofa Íslands

Ísland hefur aflað sér viðurkenningar á alþjóðavettvangi fyrir sérfræðipækkingu og kunnáttu varðandi sjávarútveg og endurnýjanlega orku og tekur virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi. Þessir geirar mynda atvinnuklasa sem eru drifkraftur atvinnusköpunar, rannsókna og tækniþróunar og nýsköpunar, (svo sem á sviði hátæknimatvælaíðnaðar, orkunýtni fiskiskipa og lífvísinda). Verulegur hluti vinnuafls er hámenntaður og hefur oft sótt menntun sína til útlanda, sem er litlu samfélagi mikill styrkur. Hátt hlutfall Íslendinga býr erlendis og huga má að því hvernig hægt væri að virkja þann mannauð. Nýr iðnaður sem byggir á hugviti hefur einnig náð fótfestu á Íslandi, svo sem í heilsutækni og í skapandi greinum, svo fátt eitt sé nefnt. Nauðsynlegt er að styðja við sprotafyrirtæki og búa þróuðum fyrirtækjum samkeppnishæft rekstrarumhverfi.

Ísland hefur aflað sér viðurkenningar á alþjóðavettvangi fyrir sérfræðipækkingu og kunnáttu...

Umfang utanríkisviðskipta

Samanlagður út- og innflutningur á vörum og þjónustu eftir löndum



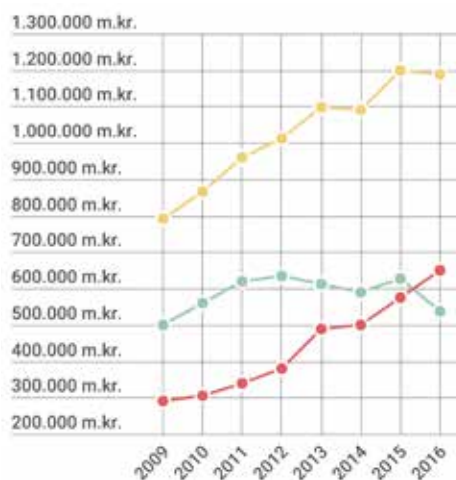
Heimild: Gallup

2.8. Aukin áhersla á þjónustuviðskipti

Árið 2016 nam útflutningur á þjónustu 26,8% af landsframleiðslu á árinu og er þetta í fyrsta skipti frá því að gerð þjóðhagsreikninga hófst árið 1945 sem tekjur af útfluttri þjónustu þ.m.t. ferðaþjónustu mælast hærri en af vöruútflutningi. Heildarútflutningur dróst saman um 1,2% á milli ára 2015 og 2016. Þar af dróst vöruútflutningur saman um 16,5% en útflutningur á þjónustu jókst um 13%. Styrking á gengi krónunnar hefur skýrt að hluta þennan samdrátt í vöruútflutningi, en jafnframt má finna skýringu í samdrætti í útfluttu magni á sjávarafurðum og mun lægra heimsmarkaðsverð á áli, en virði útfluttra málma dróst saman um 6,7% á meðan útflutt magn jókst um 45%.

...í fyrsta skipti frá því að gerð þjóðhagsreikninga hófst árið 1945 sem tekjur af útfluttri þjónustu mælast hærri en af vöruútflutningi.

Útflutningur á vöru og þjónustu 2009-2016



Flugsamgöngur Íslands við umheiminn eru orðnar afar greiðar en tekjur flugfélaganna hafa ekki aukist í samræmi við fjölgun erlendra ferðamanna og helgast það af því að umtalsverð aukning hefur átt sér stað í flugferðum erlendra flugfélaga til Íslands og aukin samkeppni hefur leitt til lækkunar á verðum. Farþegaflutningar með flugi nema um 90% af heildartekjum vegna samgangna, en hafa þarf í huga að hluti tekna íslenskra flugrekenda stafar af farþegum sem ekki eru ferðamenn á Íslandi (millilendingar á Íslandi, pílagraímaflug og annars konar leiguflug án viðkomu hér á landi).

Bein flug til og frá Íslandi allt árið um kring 2017

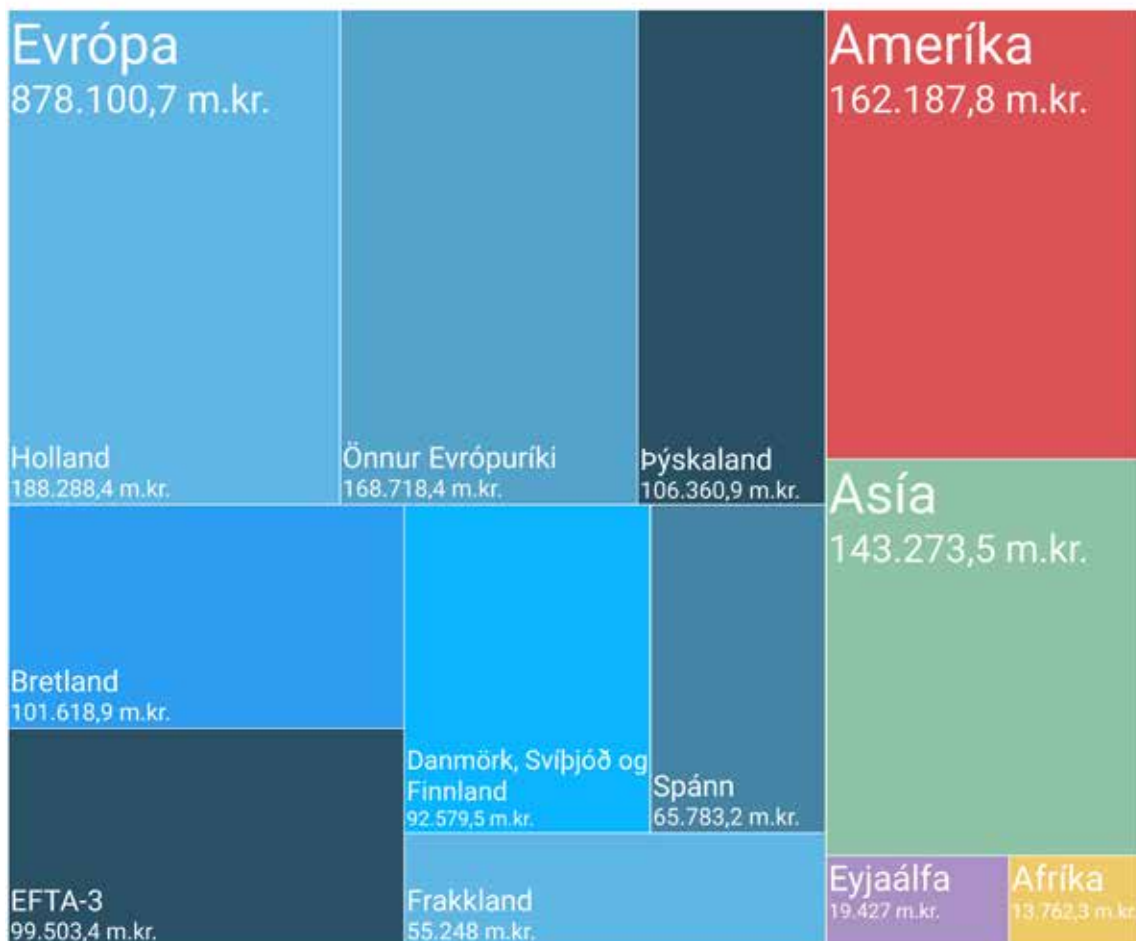


2.9. Tækifærin fyrir Ísland

Á heimsvísu er því spáð að millistéttin í heiminum muni halda áfram að vaxa og dafna, að draga muni úr fátækt og menntun jafnframt aukast. Einnig er gert ráð fyrir að vaxandi fólksfjöldi í heiminum muni kalla á aukna eftirspurn eftir matvælum, vatni og orku. Þessir þættir eru tengdir innbyrðis og líkur eru á að framboð svari ekki eftirspurn. Eftirspurn eftir kjöti og mjólkurvörum vex sérstaklega og umfram mannfjöldaspár. Jafnframt er mikils vænst af stafrænu byltingunni varðandi atvinnusköpun og framleiðni í ljósi vaxandi mannfjölda, einkum í borgum. Búið er við miklum framförum í líftækni, t.d. erfðatækni, sérstaklega í heilbrigðisgeiranum. Stafrænu byltingunni er spáð miklum áhrifum á vinnumarkaði, þar sem allt bendir til að fjöldi starfa muni einnig hverfa og fjöldi fólks muni því þurfa að mennta sig og þjálfá til nýrra starfa.

Jafnframt er mikils vænst af stafrænu byltingunni varðandi atvinnusköpun og framleiðni í ljósi vaxandi mannfjölda, einkum í borgum.

Utanríkisverslun eftir heimsálfum



Fyrir íslenska útflutningshagsmuni eru vaxtarbroddarnir í Asíu þar sem saman fer hagvöxtur og vaxandi kaupmáttur.

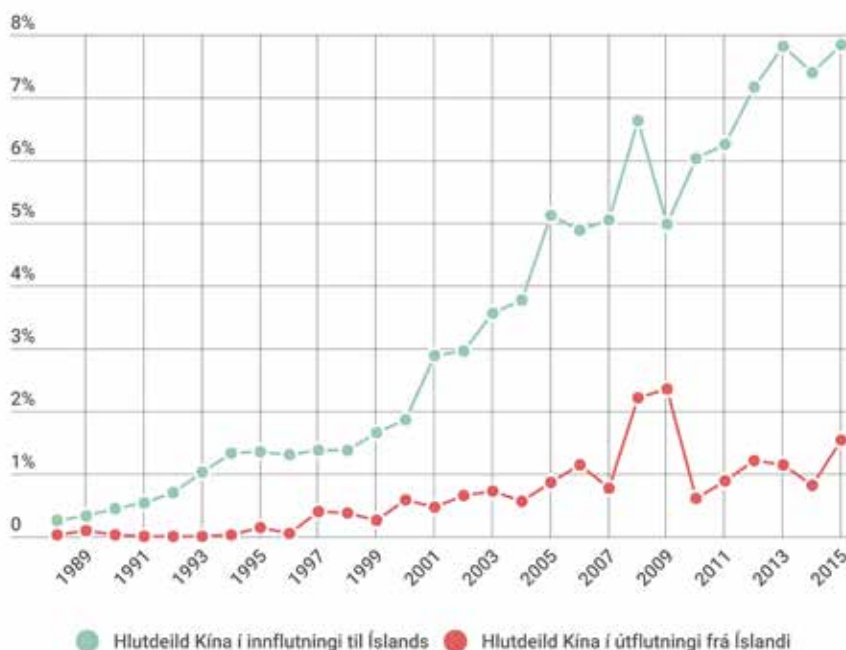
Samkvæmt OECD verður hagvöxtur næstu 50 ára keyrður áfram af aukinni framleiðni. Það verði gert með því að fjárfesta í nýsköpun og hugviti.

Fyrir íslenska útflutningshagsmuni eru vaxtarbroddarnir í Asíu þar sem saman fer hagvöxtur og vaxandi kaupmáttur. Auk þess þarf utanríkisþjónustan að horfa til markaðssvæða í Afríku og Rómönsku Ameríku. Þessi framtíðarsýn skapar mikla möguleika fyrir Ísland. Fjarlægð frá mörkuðum skiptir litlu máli, ekki síst í ljósi greiðra og tíðra flugsamgangna. Hér má sjá fyrir sér fyrirtæki sem ekki eru mannfrek, en krefjast mikillar og sérhæfðar menntunar. Stafrænn iðnaður er mjög orkufrekur og þar stendur Ísland vel að vígi. Ágæt dæmi eru gagnaver. Stafræna byltingin snertir ólíkar hátæknigreinar eins og erfðavísindi, gervigreind, örtækni og líftækni og framleiðni starfa er há. Spár segja að aukin framleiðni sem muni leiða af sjálfvirkari störfum og gervigreind geti aukist um 0,8-1,4% á ári. Samkvæmt OECD verður hagvöxtur næstu 50 ára keyrður áfram af aukinni framleiðni. Það verði gert með því að fjárfesta í nýsköpun og hugviti. Sérhæfing starfseminnar getur verið mjög mikil og jafnframt arðbær. Full ástæða er til að ætla að Ísland geti haslað sér völl á þessum vettvangi en mikil fjárfesting í innviðum er þó nauðsynleg. Stafræna hagkerfið er gríðarlega orkufrekt. Alþjóðleg samkeppnishæfni Íslands veltur því á aðgengi að samkeppnishæfri orku og orkuöryggi. Þessi iðnaður vex um 16% á ári á heimsvísu.

Í kjölfar heimsmarkmiðanna og Parísarsamningsins og annarra fjölpjódlegra stefnumarkandi ákvarðana sem miða að minnkandi losun koltvísýrings í heiminum hafa fjölmörg ríki gert skuldbindandi áætlanir með tilheyrandi fjármagni til að ná settum markmiðum. Í þessu felast mikil tækifæri í þróun og sölu á umhverfissvænum lausnum.

Íslandi hefur farnast vel að byggja upp fjölbreyttan iðnað í kringum sjávarútveg. Mikilvægt er að halda áfram að auka virði sjávarfangs, fiskveiða og vinnslu með áframhaldandi fjárfestingum í nýsköpun og öflugri ímynd íslensks sjávarfangs á erlendum mörkuðum. Með sama hætti er mikilvægt að stuðla að góðu orðspori íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins og að rödd Íslands heyrist áfram þar sem hvatt er til niðurfellingar á ríkisstyrkjum í sjávarútvegi á vettvangi WTO.

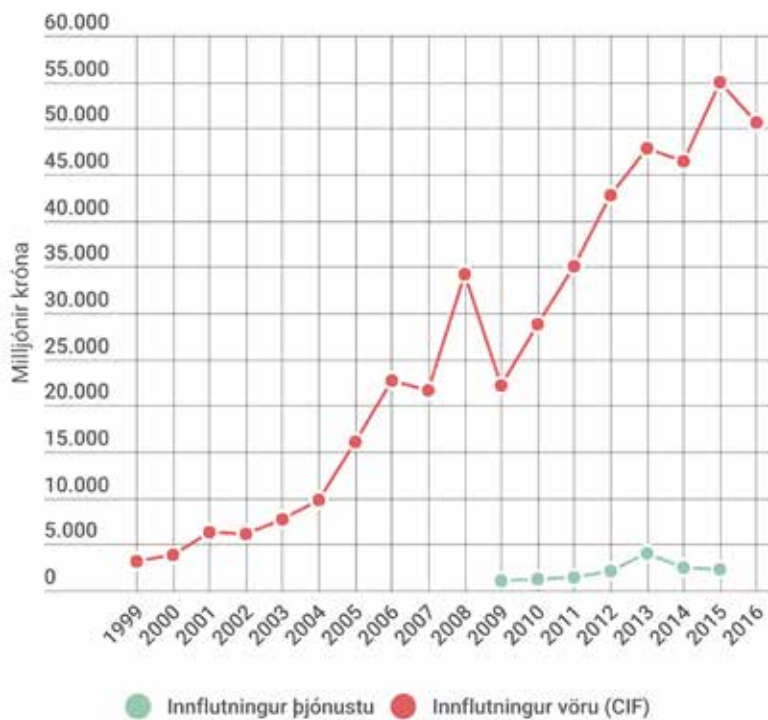
Hlutdeild Kína í utanríkisverslun Íslands:



Vægi Asíumarkaðar mun aukast mikið á kostnað Norður-Ameríku og Evrópu á næstu árum og kaupgeta mun aukast hratt. Hagkerfi Kína eitt og sér mun líklega fara fram úr hagkerfi Bandaríkjanna fyrir árið 2030 og líklegt er að Kína muni treysta á einkaneyslu til að örva hagvöxt í framtíðinni í stað fjárfestinga og útflutnings. Hvernig til tekst getur haft mikil áhrif á efnahagsmál í heiminum og ljóst er að íslenskt atvinnulíf og íslensk stjórnvöld þurfa að gera ráð fyrir þeim umbreytingum. Jafnframt þarf að huga að hugsanlegum sóknarfærum fyrir íslensk fyrirtæki í ríkjum Afríku sunnan Sahara, sem og í Rómönsku Ameríku.

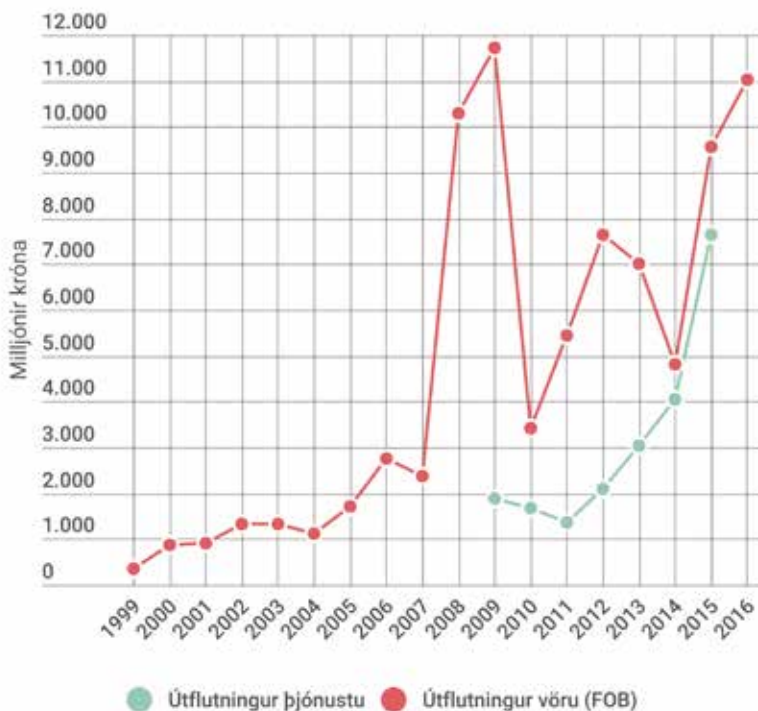
Vægi Asíumarkaðar mun aukast mikið á kostnað Norður-Ameríku og Evrópu á næstu árum og kaupgeta mun aukast hratt.

Innflutningur frá Kína 1999-2016



Heimild: Hagstofa Íslands

Útflutningur til Kína 1999-2016



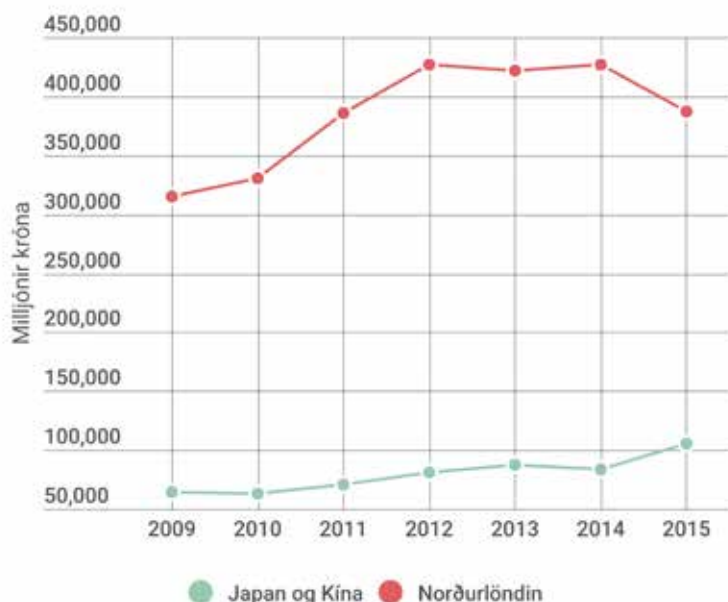
Heimild: Hagstofa Íslands

2.10. Þjónusta við atvinnulífið

Markaðssókn á erlendum vettvangi er langhlaup þar sem reynir mest á atvinnulífið sjálft en það er jafnframt skylda stjórnvalda að styðja við bakið á því.

Lykilatriði í markaðssókn íslenskra fyrirtækja á nýmörkuðum er þjónusta hins opinbera við atvinnulífið og á það við bæði um hefðbundnar útflutningsgreinar sem og skapandi greinar, listir og menningu. Markaðssókn á erlendum vettvangi er langhlaup þar sem reynir mest á atvinnulífið sjálft en það er jafnframt skylda stjórnvalda að styðja við bakið á því. Þannig er afar mikilvægt að samráðs sé gætt við atvinnulífið í allri stefnumótun um hvað stjórnvöld geti gert til að styðja við árangursríka markaðssókn íslenskra fyrirtækja á erlendri grundu. Horfa þarf til framtíðar og skipuleggja starfsemina með langtímasýn og -markmið að leiðarljósi.

Samanburður á utanríkisverslun Íslands við Norðurlöndin og Japan og Kína (vörur og þjónusta)



Heimild: Hagstofa Íslands

Utanríkisverslun 2015 í m.kr.

Sendiráð	Vörur		Þjónusta		Samtals	% af heild
	Útfl.	Innfl.	Útfl.	Innfl.		
Bandaríkin	35.448	55.028	126.228	68.155	284.859	12,5%
Bretland	72.687	35.252	61.279	65.801	235.020	10,3%
Þýskaland	46.631	60.118	40.574	16.772	164.095	7,2%
Noregur	29.116	71.030	26.388	15.424	141.958	6,2%
Danmörk	15.002	49.730	35.566	38.831	139.129	6,1%
Frakkland	35.736	31.365	24.878	9.040	101.020	4,4%
Kína	9.570	54.893	7.649	2.247	74.358	3,3%
Svíþjóð	3.023	26.895	22.974	13.678	66.570	2,9%
Kanada	7.494	13.262	22.558	5.388	48.701	2,1%
Belgía	14.136	9.358	9.729	7.570	40.794	1,8%
Japan	12.543	12.070	5.693	522	30.828	1,4%
Rússland	12.676	2.156	3.518	567	18.917	0,8%
Finnland	1.653	6.277	6.232	1.664	15.825	0,7%
Færeyjar	4.127	2.664	2.305	2.766	11.861	0,5%
Grænland	4.446	3.747	2.553	762	11.508	0,5%
Austurríki	332	3.377	2.988	1.694	8.391	0,4%
Indland	130	3.949	1.506	1.651	7.236	0,3%

Ekkert sendiráð	Vörur		Þjónusta		Samtals	%. af heild
	Útfl.	Innfl.	Útfl.	Innfl.		
Holland (Niðurland)	163.125	41.049	15.465	25.136	244.775	10,8%
Spánn	72.309	9.129	8.039	18.385	107.862	4,7%
Sviss	7.190	12.653	29.184	10.457	59.483	2,6%
Brasilía	1.057	42.840	752	406	45.055	2,0%
Ítalía	7.877	20.393	6.791	3.912	38.974	1,7%
Sádi-Arabía	39	218	30.676	2.155	33.088	1,5%
Írland	1.631	15.226	3.887	11.501	32.245	1,4%
Malta	179	638	20.617	1.051	22.486	1,0%
Pólland	2.833	13.231	1.858	2.746	20.668	0,9%
Tyrkland	2.780	12.355	428	1.354	16.917	0,7%
Nígería	13.800	0	97	53	13.950	0,6%
Portúgal	9.489	2.017	519	670	12.695	0,6%
Lettland (Latvija)	551	3.061	1.752	7.116	12.480	0,5%
Jamaíka	3	11.811	7	19	11.839	0,5%
Tékkland	518	7.732	1.649	1.400	11.298	0,5%
Ungverjaland	6.258	2.706	553	1.635	11.152	0,5%
Kórea, Suður-	1.987	8.019	964	136	11.107	0,5%
Ástralía	1.990	2.169	5.267	1.609	11.034	0,5%
Litháen (Lietuva)	2.439	4.130	631	1.169	8.370	0,4%
Eistland	449	4.880	1.426	292	7.048	0,3%
Taiwan	1.795	2.626	1.579	522	6.522	0,3%
Lúxemborg	93	606	1.710	3.505	5.915	0,3%
Chile	3.879	1.350	100	108	5.437	0,2%
Thailand	1.000	2.045	813	1.384	5.242	0,2%
Víetnam	3.091	1.786	169	188	5.233	0,2%
Singapore	116	1.260	1.635	2.000	5.010	0,2%
Slóvakía	819	3.365	426	376	4.986	0,2%
Grikkland	1.602	324	1.379	1.600	4.905	0,2%
Hong Kong	1.235	943	1.930	612	4.720	0,2%
Búlgaría	78	581	339	3.252	4.250	0,2%
Mexíkó	246	1.698	554	434	2.931	0,1%
Ísrael	91	774	1.693	226	2.784	0,1%
Úkraína	2.049	131	255	136	2.571	0,1%
Kýpur	145	32	1.255	754	2.186	0,1%
Nýja-Sjáland	253	474	618	534	1.879	0,1%
Egyptaland	1.111	527	35	40	1.712	0,1%
Filippseyjar	42	343	990	322	1.696	0,1%
Indónesía	8	736	436	469	1.648	0,1%
Belarús (Hvíta-Rússland)	915	504	51	7	1.476	0,1%
Önnur lönd	6.268	24.705	25.219	12.049	68.242	3,0%
SAMTALS	321.340	259.067	171.748	119.720	871.871	38,3%

Utanríkisráðuneytið hefur unnið markvisst að því að liðsinna íslenskum fyrirtækjum á erlendum mörkuðum í samstarfi við Íslandsstofu og hafa viðskiptafulltrúar verið starfandi í sendiskrifstofum Íslands í tíu löndum og sinna þjónustu við íslenskt atvinnulíf í Berlín, Helsinki, Kaupmannahöfn, London, Moskvu, New York, Nýju-Delí, Ósló, Peking og Tókýó. Samningur er í gildi milli ráðuneytisins og Íslandsstofu um verkefni viðskiptafulltrúanna. Hefur utanríkisráðuneytið einnig átt samstarf við Viðskiptaráð Íslands og millilandaráð innan vébanda þess í þessum tilgangi.

...mikilvægt að utanríkisþjónustan aðlagist nýjum forsendum innan þeirra marka sem raunhæf eru.

Miðað við breytta heimsmynd, öra þróun nýmarkaða og þá landssýn sem íslenskt atvinnulíf er þegar farið að vinna eftir er mikilvægt að utanríkisþjónustan aðlagist nýjum forsendum innan þeirra marka sem raunhæf eru. Sendiskrifstofur Íslands hafa afl og getu til að opna dyr víða um heim og hafa þannig stutt dyggilega við bakið á íslenskum útflutningsaðilum, hvort sem það er á sviði hefðbundinna at-

vinnugreina eða nýrra á sviði tækni, lista og menningar. Á þetta ekki síst við á fjarlægum mörkuðum þar sem aðkoma ríkisvaldsins er oft lykillinn að því að opna dyr. Unnt er að nýta mun betur þá aðstöðu, tengslanet og þekkingu sem íslenska utanríkisþjónustan og Íslandsstofa hafa byggt upp og fjárfest í erlendis, í þágu atvinnulífsins. Þannig er mikilvægt að efla getuna til að veita meiri útflutningsþjónustu í sendiskrifstofum með aukinni sérfræðiþekkingu. Dyr að nýjum mörkuðum verða ekki opnaðar frá Reykjavík einvörðungu heldur verður utanríkisþjónustan að geta beitt sér á staðnum með virkri viðskiptaþjónustu. Er nærtækast að líta til þess sem best hefur tekist í þeim málum á undanförunum árum.

Dyr að nýjum mörkuðum verða ekki opnaðar frá Reykjavík einvörðungu heldur verður utanríkisþjónustan að geta beitt sér á staðnum með virkri viðskiptaþjónustu.

Viðskiptaþjónustan í dag



Til að kanna betur hug íslenskra fyrirtækja til viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins og þá sér í lagi þarfir atvinnulífsins hvað varðar markaðssókn í Asíu og Eyjaálfu fékk stýrihópurinn fyrirtækið Gallup til að efna til skoðanakönnunar meðal íslenskra fyrirtækja. Meðal spurninga sem forsvarsmenn fyrirtækja fengu voru hverjar væru helstu ástæður þess að viðkomandi fyrirtæki hefði ekki tekið þátt í verk-efnum í Asíu eða Eyjaálfu. Flestir svöruðu því til að hindranir væru helsta ástæðan (rúm 35%). Rúm 22% svarenda sögðu að Asíumarkaður ætti ekki við, 20,4% sögðu að áherslan væri lögð á aðra markaði, fjarlægð var ástæða í huga tæplega 19% svarenda og 14,8% svarenda sögðu það „ekki tímabært“ eða nefndu „tengslanet“ sem ástæðu. Samkvæmt svörunum var skýrt að Kínamarkaður er afar ofarlega í hugum fyrirtækjanna sem tóku þátt og svöruðu en rúm 71% svarenda nefndu þann markað. Tæpur helmingur nefndi Japansmarkað, 33,9% Ástralíu, 33% Suður-Kóreu, 31,3% nefndu Indland og rúm 24% nefndu Singapúr. Afar skýrar niðurstöður komu í ljós við spurningunni um hvort fyrirtækin hefðu nýtt

...Kínamarkaður er afar ofarlega í hugum fyrirtækjanna sem tóku þátt og svöruðu en rúm 71% svarenda nefndu þann markað.

...svaraði tæpur helmingur því að þeir teldu að viðskipta-fulltrúi utanríkisþjónustunnar gæti gagnast fyrirtækinu að miklu leyti til að stofna til viðskipta...

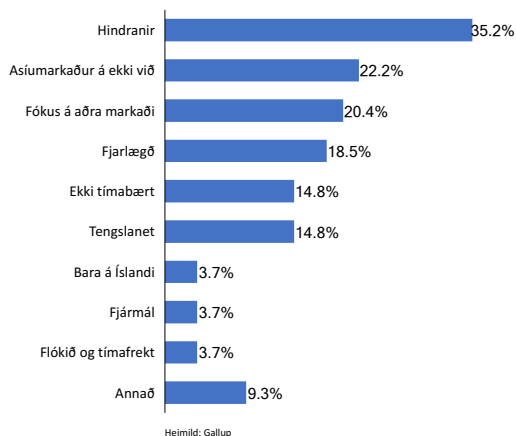
...utanríkisþjónustan þarf að efla til muna kynningu á viðskiptaþjónustunni og því hvaða aðstoð viðskiptafulltrúar geti veitt fyrirtækjum.

sér þjónustu viðskiptafulltrúa utanríkisþjónustunnar þar sem rúm 80% svarenda svöruðu því neitandi en 19,5% höfðu nýtt sér slíka þjónustu. Þá svaraði tæpur helmingur því að þeir teldu að viðskiptafulltrúi utanríkisþjónustunnar gæti gagnast fyrirtækinu að miklu leyti til að stofna til viðskipta í löndum Asíu eða Eyjaálfu. Aðeins tæpur fjórðungur sagði að viðskiptaþjónustan gæti gagnast að hvorki miklu né litlu leyti og 27,4% töldu viðskiptaþjónustuna geta gagnast að litlu leyti.

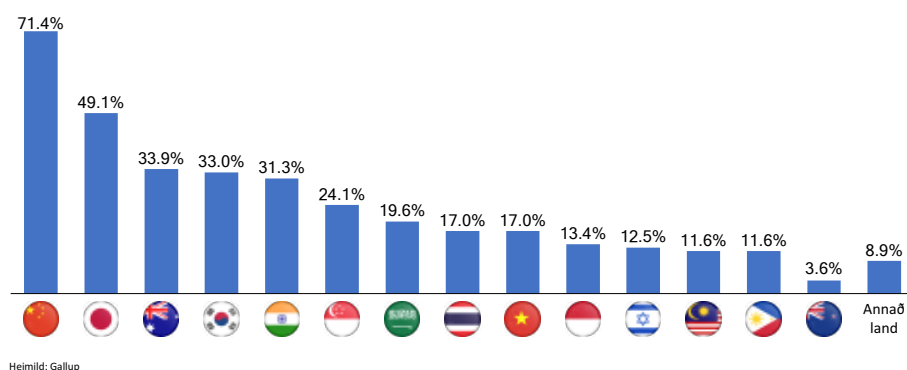
Könnunin tók einnig til þess hverjar væru helstu ástæður þess að fyrirtæki hefðu ekki tekið þátt í viðskiptum eða verkefnum í Asíu og/eða Ástralíu. Yfirgnæfandi hluti skýringar fyrirtækjanna sem svöruðu voru að hindranir (35%) stæðu í veginum og að skyldir þættir á borð við fjarlægð (18,5%), tengslanet (14,8%) og að slíkt sé flókið og tímafrekt (3,7%), hefðu áhrif á þetta. Samanlagt svöruðu því 72% þeirra sem spurðir voru þessarar spurningar að hindranir hvers konar væru helstu ástæður þess að ekki hefði verið ráðist í viðskipti eða verkefni í Asíu og Eyjaálfu.

Þessar niðurstöður gefa í öllum meginatriðum til kynna tvennt. Annars vegar að þegar fyrirtækin eru innt eftir því hvort hið opinbera geti lagt lóð á vogarskálarnar við að aðstoða við sókn á nýja markaði þá sjá viðskiptaáðilar sér vissulega hag í slíkri þjónustu. Hins vegar er ljóst af svörum könnunarinnar að utanríkisþjónustan þarf að efla til muna kynningu á viðskiptaþjónustunni og því hvaða aðstoð viðskiptafulltrúar geti veitt fyrirtækjum. Virðist nokkuð brýnt að sinna þessum þætti til að koma frekar til móts við atvinnulífið.

Hverjar eru helstu ástæður þess að fyrirtækið hefur ekki tekið þátt í viðskiptum eða verkefnum í Asíu og/eða Ástralíu



Hvaða lönd í Asíu eða Ástralíu hefur fyrirtækið helst áhuga á að stofna til viðskipta?



Tillögur um aukna viðskiptaþjónustu og hagsmunagæslu á nýmörkuðum

21. Útflutnings- og markaðsráð verði stofnað eigi síðar en 1. janúar 2018 og skipað fulltrúum stjórnvalda, atvinnulífs og launþegahreyfingar og leggi af mörkum til mótunar á utanríkisviðskiptastefnu Íslands.
22. Rekstrarform, verkefni, starfsemi og hlutverk Íslandsstofu verði endurskoðað í nánu samstarfi við atvinnulífið.
23. Um leið og áfram verði lögð rækt við hefðbundna atvinnuvegi verði verulega aukin áhersla á að byggja upp þekkingu og getu til að þjónusta sprota- og nýsköpunarfyrirtæki á erlendum mörkuðum.
24. Viðskiptaþjónusta verði betur kynnt og eflid með þjónustu við atvinnulífið úti á mörkuðum, m.a. með fjölgun viðskiptafulltrúa, fyrst í N-Ameríku og Asíu.
25. Tækifæri og áskoranir á nýmörkuðum verði greind m.a. í Asíu, Afríku og Rómönsku Ameríku, m.t.t. mögulegrar sóknar íslenskra fyrirtækja á þessa markaði.
26. Kannaðir verði möguleikar þess að nota verkefnið Iceland Naturally sem fyrirmynd í öðrum heimshlutum.
27. Starfsemi á sviði viðskiptaþjónustu, menningar- og orðsporsmála verði sameinuð í nýrri og öflugri deild innan viðskiptaskrifstofu en fyrirkomulag á kynningu og miðlun á íslenskri menningu verði óbreytt.
28. Markaðssvæði í opinberri viðskiptaþjónustu verði sameinuð og samstarf aukið til muna í svæðisbundnum teymum sendiskrifstofa. Verksvið og verklag viðskiptafulltrúa í Evrópu verði eflt, m.a. í ljósi útgöngu Bretlands úr ESB.
29. Utanríkisþjónustan auki samráð við útflutningsfyrirtæki, kynningarmiðstöðvar, fagráðuneyti og Íslandsstofu um stefnumótun og aðgerðaáætlun, þ.m.t. ráðgjöf, hvað varðar átak í markaðssetningu og útflutningi menningarafurða.
30. Tryggt verði samráð og samræming í viðskiptaþjónustu og þróunarsamvinnu, þannig að íslensk fyrirtæki verði upplýst um tækifæri til þátttöku í verkefnum í þróunarríkjum.
31. Möguleikar á samstarfi við t.a.m. hin Norðurlöndin í sókn á erlendum mörkuðum verði betur nýttir, ekki síst í viðskiptaþróun og beitingu og eflingu orðspors þessa ríkjahóps.

...forsjálni og framsýni stjórnmalamanna og þeirra sem stýrðu samningagerð Íslands skapað forsendar sem virkuðu í raun sem hraðall fyrir þróun og nútímavæðingu...

Þannig hefur verið lagður góður grunnur en áskoranirnar eru samt sem áður enn miklar og brýnt er því að styrkja enn frekar hagsmunagæslu innan EES-samstarfsins.

...að vinna með skipulegri hætti að því að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri í umræðu um stefnmótun Evrópusambandsins...

2.11. Kjölfestan í innri markaði Evrópu

Um aldarfjórðungur er liðinn frá undirritun samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og í ljósi reynslunnar má slá því föstu að enginn annar fjölþjóðasamningur sem Ísland á aðild að hefur fært íslensku efnahagslífi og íslenskum neytendum jafnmiklar bjargir í bú. EES-samningurinn hefur verið kjölfesta í íslensku atvinnulífi og í ljósi sögunnar hefur forsjálni og framsýni stjórnmalamanna og þeirra sem stýrðu samningagerð Íslands skapað forsendar sem virkuðu í raun sem hraðall fyrir þróun og nútímavæðingu efnahagslífsins. Reynsla síðustu áratuga er dýrmæt og samkvæmt EES-samningnum hefur Ísland margvísleg tækifæri til að hafa áhrif á mótun nýrra EES-reglna. Eitt helsta stefið í umræðu um þátttöku Íslands í EES-samstarfinu síðustu ár hefur verið hvernig betur megi nýta þessi tækifæri. Má þar t.a.m. vísa til skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007, þar sem m.a. kom fram að nefndin teldi "nauðsynlegt að Ísland leggi áherslu á aukna þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdu Evrópusamstarfi, með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á þessum vettvangi". Á hinn bóginn hefur þunginn í EES-samstarfinu undanfarin ár öðru fremur snúið að upptöku EES-gerða og innleiðingu þeirra heldur en hagsmunagæslu á fyrri stigum.

Á síðustu tíu árum hefur oft verið fjallað um ríka nauðsyn þess að auka burði íslenskrar stjórnsýslu til að sinna hagsmunagæslu á vettvangi EES. Í skýrslu stýrihóps forsætisráðuneytisins um framkvæmd EES-samningsins frá desember 2015 er fjallað um þetta og þegar hafa mikilvæg skref verið stigin í þessa átt, m.a. með forgangslista um þau svið þar sem Evrópusambandið vinnur að mótun tillagna að nýrri löggjöf og sem varða íslenska hagsmuni mestu. Hverju máli á forgangslistanum fylgir rökstuðningur fyrir því að mál sé í forgangi, tilgreint er hvar málið er statt hjá ESB og lagðar eru til aðgerðir til að hafa áhrif. Nýr EES-gagnagrunnur hefur verið tekinn í notkun innan stjórnsýslunnar sem er hópvinnumakerfi sem gefur heildaryfirsýn yfir ferli EES-gerða allt frá mótunarstigi til upptöku í EES-samninginn, innleiðingar í íslenska löggjöf og hugsanlegrar málsmeðferðar sem þeim tengist hjá Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólnum. Þannig hefur verið lagður góður grunnur en áskoranirnar eru samt sem áður enn miklar og brýnt er því að styrkja enn frekar hagsmunagæslu innan EES-samstarfsins.

Til að efla megi áhrif Íslands á mótun Evrópulöggjafar á næstu árum þarf að huga að þremur meginþáttum. Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að íslensk stjórnvöld séu ávallt á varðbergi gagnvart stefnumótun innan Evrópusambandsins og fylgist grannt með mótun tillagna að nýrri löggjöf á þeim sviðum sem falla undir gildissvið EES-samningsins. Þá er ekki síður mikilvægt að upplýsingum sé miðlað með skilvirkum hætti til Alþingis og hagsmunaaðila í takt við kröfur þar um. Í þessu felst náð samstarf á milli utanríkisþjónustunnar og fagráðuneytanna, þ.e. að þau vinni svo þétt saman að rödd Íslands einkennist af ítrustu fagmennsku á öllum sviðum EES, og jafnframt að mikilvægum stefnumótunarskjölum (einkum svonefndum græn- og hvítbókum) og tillögum að nýrri lagasetningu sé flaggað við Alþingi og hagsmunaaðila. Í öðru lagi þarf að efla skipulagt samráð við Alþingi, hagsmunaaðila og samstarfsríki Íslands í EFTA (einkum Noreg) og afla sjónarmiða þessara aðila til þeirrar löggjafar sem er í mótun innan ESB. Samráð við hagsmunaaðila, Alþingi og samstarfsríki er alger forsenda þess að unnt sé að móta upplýsta afstöðu Íslands til þeirrar stefnumótunar sem á sér stað innan Evrópusambandsins og leitt getur til setningar löggjafar sem taka þarf upp í EES-samninginn. Í þriðja lagi þarf að vinna með skipulegri hætti að því að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri í umræðu um stefnmótun Evrópusambandsins innan stofnana þess og gagnvart aðildaríkjunum og nýta þá möguleika sem Ísland hefur, m.a. á grundvelli EES-samningsins, til að taka virkan þátt í mótun löggjafar ESB.

Til þessa hefur það reynst stjórnsýslunni nokkur áskorun að vinna að auknum áhrifum Íslands á mótun löggjafar ESB. Ljóst er að því markmiði verður ekki náð öðruvísi en með því að koma á framfæri afstöðu Íslands við stofnanir Evrópusambandsins og í þeim efnum hefur Ísland í krafti EES-samningsins margvísleg tækifæri sem ekki hafa alltaf verið nýtt til fulls. Þannig býðst íslenskum sérfræðingum þátttaka í sérfræðingahópum sem framkvæmdastjórnin hefur samráð við um mótun löggjafar, Ísland á sæti (án atkvæðisréttar) í stjórnarnefndum þeirra undirstofnanna framkvæmdastjórnar ESB sem EFTA-ríkin innan EES eru þátttakendur í og þá er íslenskum ráðherrum gjarnan boðin þátttaka í óformlegum ráðherrafundum ESB. Mikilvægt er að öll slík tækifæri séu nýtt til þess að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri. Tækifærin eru til staðar en þá þurfa fjárveitingar að vera fánlegar.

EES-samningurinn er fjarri því að vera án áskorana. Á hitt ber þó að líta að samningurinn hefur staðist tímans tönn og hefur reynst bæði afar sveigjanlegur og ríkur af úrræðum til að gæta íslenskra hagsmuna. Á alþjóðavettvangi er í raun leitun að jafn aðlögunarhæfum fjölþjóðasamningi og EES-samningnum. Hagsmunagæslan á vettvangi EES mun þó aldrei verða öflugri en orkan og úrræðin sem sett eru í rekstur samningsins og er því brýnt að tækifærin séu nýtt til fullnustu, þ.e. að aðild að samningnum efli hag íslensks atvinnulífs og svari kalli um aukin og einfaldari viðskipti í stað þess að vera fjötur um fót. Þá þarf jafnframt að gæta að því að ekki verði til séríslenskar íþyngjandi reglur við innleiðingu löggjafar sem getur heft íslenskt atvinnulíf.

...samningurinn hefur staðist tímans tönn og hefur reynst bæði afar sveigjanlegur og ríkur af úrræðum...

Tillögur um öflugri framkvæmd EES-samningsins

32. Hagsmunagæsla Íslands í EES-samstarfinu verði eflað með það að meginmarkmiði að hafa áhrif á hagsmunamál á mótunarstigi ákvarðana í stofnunum ESB. Í því skyni verði viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins styrkt til að sinna auknum verkefnum við að greina hagsmunamál snemma á mótunarstigi og að verkferlar um samstarf ráðuneytanna um mótun á afstöðu Íslands til tillagna um nýja Evrópulöggjöf verði endurskoðaðir til að stuðla að því markmiði. Jafnframt verði aukið formlegt samráð við aðila vinnu-markaðarins, sveitarfélög og borgarasamtök.
33. Samræmingarhlutverk viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins vegna EES-samstarfsins verði eflað og samstarf við önnur ráðuneyti aukið með það að markmiði að bæta árangur og vanda vinnubrögð við upptöku og innleiðingu EES-reglna. Utanríkisráðuneytið láti sig sérstaklega varða tveggja stöðva mál og hvort taka beri gerðir upp í EES og veiti öðrum ráðuneytum stuðning við úrlausn slíkra mála.
34. Unnið verði að því að innleiða reglur þannig að þær verði minna íþyngjandi fyrir íslenska hagsmunaaðila. Komið verði upp verklagi þar sem tilgreint verði í greinargerðum með frumvörpum til innleiðingar EES-reglna hvaða ákvæði varði reglurnar beinlínis, hvaða ákvæði gangi lengra en þær kveða á um og þá af hvaða ástæðum og hvaða svigrúm sé til að haga innleiðingu þannig að hún verði minna íþyngjandi.

35. Komið verði á fót gátt á vef utanríkisráðuneytisins þar sem almenningur og hagsmunaaðilar geta sent inn ábendingar um það sem betur mætti fara við innleiðingu EES-gerða, og athugasemdir um endurskoðun ákvæða, svo sem þar sem þau samræmast ekki íslenskum aðstæðum, en slíkum athugasemdum verði komið áfram til framkvæmdastjórnar ESB.
36. Unnið verði að því að þau ráðuneyti sem ekki hafa fulltrúa við störf í sendiráðinu í Brussel bæti úr því eins fljótt og auðið er enda er aðkoma alls Stjórnarráðsins nauðsynleg. Af hagkvæmnisástæðum verði utanríkisráðuneytinu veitt fjárheimild til að greiða kostnað vegna dvalar og starfa þeirra í Brussel.
37. Samráð við Alþingi um framkvæmd EES-samningsins verði aukið og utanríkisráðherra kynni árlega í utanríkismálanefnd lista yfir forgangsmál Íslands gagnvart ESB. Þá flytji hann tvisvar á ári munnlega greinargerð í þingsal um það sem efst er á baugi í ESB og um áskoranir og hagsmuni Íslands í EES-samstarfinu. Ennfremur verði aukin regluleg upplýsingamiðlun til Alþingis um stefnumótandi skjöl og tillögur að nýrri Evrópulöggjöf.
38. Aðgangur almennings að upplýsingum um EES-samninginn, þ.m.t. um nýja Evrópulöggjöf í mótun, verði aukinn. M.a. verði opnað fyrir aðgang almennings að EES-gagna-grunni Stjórnarráðsins og upplýsingar um EES-samninginn, þ.á m. stefnumótandi skjöl og tillögur að nýrri Evrópulöggjöf, verði gerðar aðgengilegar á vefsíðu utanríkisráðuneytisins.
39. Utanríkisráðuneytið bjóði starfsmönnum Stjórnarráðsins sem vinna að EES-málum með reglubundnum hætti til fræðslufunda og hefjist handa við endurskoðun á handbók um meðferð EES-mála.
40. Lagt verði til við forsætisráðuneytið að stýrihópur um framkvæmd EES starfi áfram og leggi heildarmat á árangur í framkvæmd þeirra tillagna sem hópurinn gerði til úrbóta.

III. Þróunarsamvinna sem fjárfesting og framlag til framtíðar

Meginmarkmið þróunarsamvinnu Íslands er að draga úr fátækt og stuðla að almennri velferð á grundvelli jafnréttis og sjálfbærrar þróunar. Miklu fé er varið í þennan málaflökk á heimsvísu og skilvirk þróunarsamvinna er, þegar öllu er á botninn hvolft, fjárfesting til framtíðar. Frá aldamótum hefur þróunarsamvinna skilað árangri sem er að verulegu leyti byggður á skuldbindingum þúsaldarmarkmiða SP sem Ísland var aðili að. Sárafátækt hefur minnkað um meira en helming, mæðra- og barnadauði hefur stórminnkað, aðgangur að hreinu vatni stóraukist og fleiri börn njóta nú skólagöngu en nokkru sinni fyrr. Hagvöxtur í þróunarlöndum hefur á þessu tímabili verið meiri en í efnameiri löndum og ný millistétt hefur orðið til. Árin frá aldamótum fram til 2015 eru þannig talin eitthvert mesta framfaraskleið sem orðið hefur í fátækum löndum. Þótt ekki sé hægt að þakka þróunarsamvinnu allan þann árangur er almennt viðurkennt að hún skiptir miklu máli, einkum í fátækari löndunum.

Þótt framfarir í Asíu, einkum Kína, vegi þarna þungt, þá hafa samskonar framfarir átt sér stað í Afríku, þótt hægar hafi gengið á ýmsum sviðum. Um aldamótin skilgreindi tímaritið Economist álfuna sem vonlausu. Tíu árum seinna fjallaði sama tímarit um hana sem nýtt kraftaverk, í kjölfar þess að áratuginn á undan var hagvöxtur í Afríku hærri en í öðrum heimsálfum. Afríka er þó áfram fátækasta heimsálfan og sú sem mesta þörf hefur fyrir aðstoð, m.a. vegna þess að þar dregur hægar úr mannfjölgun en í öðrum heimshlutum, þótt Mið-Austurlönd séu á svipuðu róli. Sá efnahagslegi ábati sem fylgir minnkandi framfærslubyrði er því ekki farinn að segja til sín að fullu í Afríku, en hefur skipt miklu máli varðandi hagvöxt í Asíu á undanförunum áratugum.

Af þeim liðlega þrjátíu ríkjum sem OECD hefur skilgreint sem bágstödd og hafi þörf fyrir langtíma þróunaraðstoð eru nær öll í Afríku. Þróunaraðstoð framtíðarinnar þarf því í vaxandi mæli að snúast um Afríku, eftir því sem lönd í öðrum heimsálfum ná bjargálnum. Álfan dregur minna einkafjármagn til sín en aðrar álfur, m.a. vegna skorts á menntuðu vinnuafli, vöntunar á efnahagslegum innviðum og vegna veikleika í stjórnarferi, sem m.a. skapa mikla óvissu fyrir fjárfesta. Kínverskum fyrirtækjum hefur þó tekist betur en öðrum að fóta sig í þessu efnahagsumhverfi.

3.1. Erfiðir tímar fram undan nema brugðist verði við af krafti

Ríki heims standa í dag frammi fyrir mjög alvarlegum og afgerandi breytingum á heimsvísu sem gera enn ríkari kröfur til markviss alþjóðasamstarfs á vel flestum sviðum sem snúa að framtíð og lífsviðurværi í heiminum. Loftslagsbreytingar, sem m.a. ógna fæðuöryggi, og ófriður á viðkvæmum svæðum, sem m.a. ýtir undir stórvaxandi flóttamannavanda, eru meðal vaxandi viðfangsefna fyrir alþjóðasamfélagið. Í fyrsta sinn um langt árabil hefur vannærðum fjölgað í fátækari ríkjum heimsins.

Vaxandi skortur á vatni er einnig áhyggjuefni. Innan tveggja áratuga verða, samkvæmt úttekt Barnahjálpar SP (UNICEF), um 600 milljónir barna í heimshlutum þar sem sárlega skortir vatnsauðlindir og barist verður um hvern dropa. Alþjóðastofnanir telja vaxandi fjölda flóttafólks vera einhverja stærstu áskorun sem heimurinn stendur frammi fyrir um þessar mundir. Þörf fyrir mannúðaraðstoð hefur aldrei verið meiri. Áætlað er að yfir 65 milljónir manna séu á hrakhólum, annað hvort innan landamæra eigin ríkja eða hafi neyðst til þess að flýja til annarra ríkja. Huga ber að langtímahagsmunum og hefur mikilvægi aukins samstarfs á alþjóðavettvangi í því skyni að ná tókum á þeim vanda sem staðið er frammi fyrir aldrei verið meira.

Miklu fé er varið í þennan málaflökk á heimsvísu og skilvirk þróunarsamvinna er, þegar öllu er á botninn hvolft, fjárfesting til framtíðar.

Loftslagsbreytingar eru meðal vaxandi viðfangsefna fyrir alþjóðasamfélagið.

3.2. Viðbrögð alþjóðasamfélagsins

Ljóst er að baráttu gegn fátækt og hungri samhliða aðgerðum til að draga úr og takast á við áhrif loftslagsbreytinga krefst mun meira fjármagns en áður.

Ljóst er að við þessum nýju áskorunum verður ekki brugðist nema með samræmdum aðgerðum alþjóðasamfélagsins og með samstöðu um sanngjarna dreifingu fjárhagsbyrða af þeim kostnaði sem aðgerðum fylgir. Heimsmarkmið SP um sjálfbæra þróun, Parísarsamkomulagið um baráttu gegn loftslagsbreytingum og Addis Ababa-samkomulagið um fjármögnun þróunar frá 2015 er nú sá rammi sem afmarkar aðgerðir, með svipuðum hætti og þúsaldarmarkmið SP gerðu á sínum tíma. Ljóst er að baráttu gegn fátækt og hungri samhliða aðgerðum til að draga úr og takast á við áhrif loftslagsbreytinga krefst mun meira fjármagns en áður.

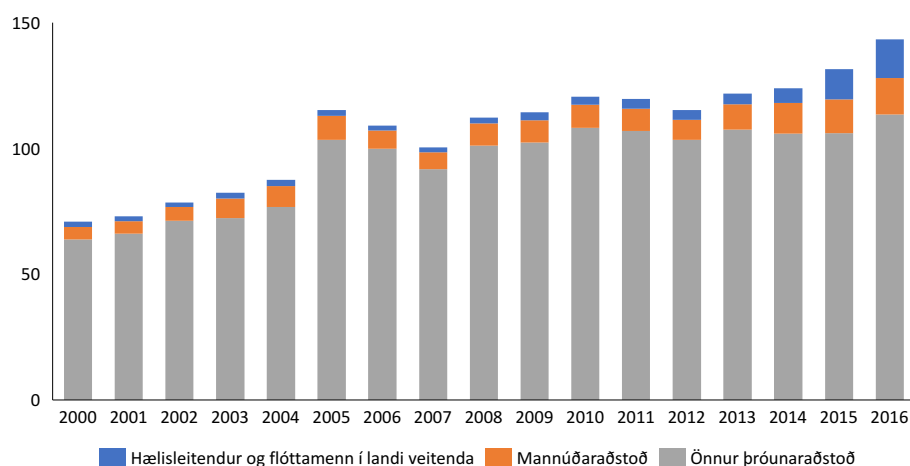
Heimsmarkmið SP um sjálfbæra þróun eru leiðarljós í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og samanstanda af 17 markmiðum og 169 undirmarkmiðum. Aðalsmerki heimsmarkmiðanna er að þau eru algild og ber öllum þjóðum að vinna skipulega að þeim bæði innanlands og í alþjóðasamstarfi fram til ársins 2030.

Efnahagslegar framfarir byggjast fyrst og fremst á verðmæta- og atvinnusköpun atvinnulífsins.

Þar sem opinberir fjármunir duga engan veginn til að standa straum af nauðsynlegum aðgerðum í fátækum löndum hefur alþjóðasamfélagið kallað á einkageirann/atvinnulífið í efnaðri löndum til að gera meira í formi fjárfestinga og viðskipta við þróunarlönd. Efnahagslegar framfarir byggjast fyrst og fremst á verðmæta- og atvinnusköpun atvinnulífsins. Einkafjármagn frá efnaðri löndum getur án vafa skipt miklu máli fyrir hagsæld í fátækari löndum. Þetta er áréttað í niðurstöðum þriðju alþjóðlegu ráðstefnunnar um fjármögnun þróunar sem haldin var í Addis Ababa, Eþíópíu, í júlí 2015. Þar var lögð rík áhersla á heildarfjármögnun heimsmarkmiða SP, en ljóst þykir að nauðsynlegt er að auka flæði fjármagns til þróunarlanda til þess að ná heimsmarkmiðunum fyrir 2030. Til viðbótar við opinbert þróunarfé (ODA) þarf

Heildarframlög DAC ríkja til þróunarsamvinnu

í milljörðum USD



einnig að stuðla að auknum fjárfestingum í lág- og millitekjulöndum og gegnir atvinnulífið/einkageirinn þar lykilhlutverki. Opinber þróunaraðstoð mun þó áfram vera miðlæg, einkum í fátækustu löndunum, því hún stuðlar að uppbyggingu vinnuafis með fjárfestingum í menntun, vatni og heilbrigðismálum, bætir efnahagslega innviði, einkum rafmagn og samskipti, og styrkir starfsumhverfi atvinnulífsins með því að styðja við umbætur í stjórnsýslu.

Árið 2016 vörðu ríki heims meira fé til þróunarsamvinnu en nokkru sinni. Stærri hluti en áður fer nú til mannúðaraðstoðar og til kostnaðar vegna hælisleitenda og flóttamanna í gjafaríkjunum sjálfum. Heildarfjárhæðin sem rann til opinberrar þróunarsamvinnu á árinu 2016 nemur 143 milljörðum dollara, andvirði rúmra fimmtán þúsund milljarða króna. Það er aukning um 8,9% milli ára og skýrist að stórum hluta af því að aðstoð við hælisleitendur og flóttamenn jókst um 27,5%, sbr. skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, um framlög til þróunarsamvinnu fyrir árið 2016.

Áætluð heildarþörf fyrir framlög til mannúðaraðstoðar árið 2017 nemur, samkvæmt Samhæfingarskrifstofu SP í mannúðarmálum (OCHA), 22,2 milljörðum bandaríkjadollara og hefur aldrei verið kallað eftir jafn hárrí upphæð til mannúðaraðstoðar. Á leiðtogafundinum um mannúðaraðstoð sem haldinn var í Ístanbúl í maí 2016 var lögð áhersla á breytta nálgun hvað varðar framkvæmd mannúðaraðstoðar til að mæta þeirri miklu þörf sem til staðar er.

Íslensk stjórnvöld fara ekki varhluta af þessari þróun mála í heiminum og er bein afleiðing þessa t.a.m. stigvaxandi fjöldi flóttamanna og hælisleitenda sem kemur til landsins, bráðnun jökla, súrmun sjávar í kringum landið og áhrif á lífríki lands og sjávar. Núverandi þróun mála á alþjóðavettvangi hefur einnig í för með sér aukinn óstöðugleika sem aftur getur haft afgerandi áhrif á Ísland og hagsmunagæslu utanríkisþjónustunnar til lengri eða skemmri tíma.

Árið 2016 vörðu ríki heims meira fé til þróunarsamvinnu en nokkru sinni.

...mikilvægt að Ísland hafi skýra sýn og stefnu um með hvaða hætti við viljum axla þá sameiginlegu ábyrgð sem framtíð heimsins vissulega er...

3.3. Hlutur Íslands í alþjóðlegum skuldbindingum

Það er áriðandi að Ísland og íslensk utanríkisþjónusta hafi góða yfirsýn yfir þróun mála á alþjóðavettvangi og þau flóknu verkefni sem heimurinn stendur frammi fyrir. Jafnframt er mikilvægt að Ísland hafi skýra sýn og stefnu um með hvaða hætti við viljum axla þá sameiginlegu ábyrgð sem framtíð heimsins vissulega er, jafnt heima fyrir sem á alþjóðavettvangi. Það snertir meðal annars orðspor Íslands sem ábyrgs þátttakanda í alþjóðasamfélaginu, beina öryggishagsmuni Íslands, sem og mannúð og mannréttindi. Besti leiðarvísirinn sem völ er á í þessari vinnu eru heimsmarkmið SP, sem samþykkt voru af íslenskum stjórnvöldum rétt eins og öðrum aðildarríkjum SP árið 2015. Þau beinast bæði að innanlandsstarfi og því hvað Íslendingar gera á alþjóðavettvangi og í þróunarsamvinnu.

Ljóst er að ríkisstjórnir heims, þróunar- og mannúðarstofnanir, einkageirinn, frjáls félagasamtök o.fl. þurfa að taka höndum saman til að mæta þeim raunverulegu ógnum sem heimurinn stendur frammi fyrir og um leið grípa þau margvíslegu tækifæri sem felast í sjálfbærri þróun sem jafnframt varðar leiðina að frið og öryggi.

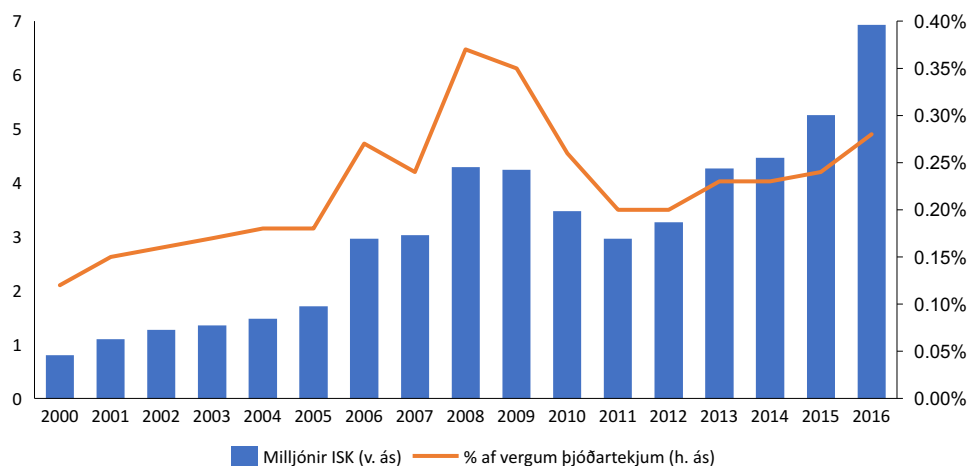
3.4. Þróunarsamvinna Íslands hefur skilað árangri

...þetta eigi einnig við um þátttöku í alþjóðasamstarfi þar sem rödd Íslands sé sterkari á ýmsum sviðum en stærðin ber vitni um...

Íslenskum stjórnvöldum hefur tekist að forgangsraða og nýta styrkleika þróunarsamvinnu Íslands á skilvirknan hátt. Þetta hefur nýlega verið staðfest í jafningjarýni á vegum þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Niðurstöður rýninnar eru afar jákvæðar fyrir opinbera þróunarsamvinnu Íslands og góður vitnisburður um að í þessum málaflokki hefur Ísland margt fram að færa sem við megum vera stolt af. Þar kemur fram að við höfum nýtt okkur smæðina í stefnumótun og framkvæmd, og þetta eigi einnig við um þátttöku í alþjóðasamstarfi þar sem rödd Íslands sé sterkari á ýmsum sviðum en stærðin ber vitni um, t.d. á sviði kynjajafnréttis, jarðhita, landgræðslu og fiskimála þar sem áhrif Íslands séu umtalsverð. Niðurstöðurnar gefa jafnframt til kynna að fyrirkomulag, aðferðir og stefnumið í þróunarsamvinnu Íslands séu til þess fallin að leiða til framfara í samstarfslöndum auk þess sem árangur, gagnsæi og ábyrgð einkenni starfið.

Heildarframlög Íslands til þróunarsamvinnu

Milljónir króna og hlutfall af vergum þjóðartekjum



3.5. Háskólar SP á Íslandi

Þess ber að geta að Ísland hefur stutt skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP) á Íslandi frá 1979, þ.e. frá því Jarðhitaskólinn var stofnaður. Árið 1998 hóf Sjávarútvegsskólinn starfsemi sína og árin 2010 og 2013 bættust Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn í hópinn. Á hverju ári koma hópar sérfræðinga á þeim sviðum sem skólarnir starfa á frá þróunarríkjum til sex mánaða sérhæfðs náms á Íslandi, auk þess sem Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn hafa haldið styttri námskeið erlendis og hérlendis. Alls hafa um 1200 sérfræðingar lokið þjálfun frá skólum HSP á Íslandi og 2800 hafa sótt námskeið skólanna erlendis og hérlendis. Talið er að námið hafi haft veruleg áhrif á þróun fyrrgreindra sviða í hlutaðeigandi þróunarríkjum. Niðurstöður óháðrar úttektar um starf og árangur skólana mun liggja fyrir síðar á þessu ári. Skólarnir starfa náið með íslensku atvinnulífi og einkageiranum. Verið er að skoða skipulag HSP á Íslandi.

Alls hafa um 1200 sérfræðingar lokið þjálfun frá skólum HSP á Íslandi og 2800 hafa sótt námskeið skólanna erlendis og hérlendis.

3.6. Næstu ár í þróunarsamvinnu Íslands

Ísland hefur ásamt öðrum ríkjum tekið á sig skuldbindingar um að bregðast við þeim miklu áskorunum sem lúta að lofslagsbreytingum, fæðuöryggi, ófriði, vannæringu, ójöfnuði, flóttamannavanda o.fl. með því að vinna að heimsmarkmiðum SP um sjálfbæra þróun bæði innanlands og í alþjóðasamstarfi til ársins 2030.

Heimsmarkmiðin og sjálfbærniáhersla þeirra eru undirstaða þróunarsamvinnunnar og hornsteinn í íslenskri utanríkisstefnu. Það felast tækifæri í því fyrir utanríkisþjónustuna að vinna að heimsmarkmiðunum og leggja þannig íslensk lóð á vogarskálar baráttunnar gegn fátækt og fyrir bættum lífskjörum í fátækustu hlutum heims. Með virkri þátttöku á þessu sviði uppfyllir Ísland pólitískar og siðferðislegar skyldur sínar sem ábyrg þjóð í samfélagi þjóðanna og mun mögulega verða öðrum þjóðum fyrirmynd hvað varðar árangursríka þróunarsamvinnu og vandað verklag. Fyrirhugað er að utanríkisráðherra leggi fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2018-2022, byggða á heimsmarkmiðum SP, ásamt aðgerðaráætlun 2018-2019 þar sem framkvæmd stefnunnar verður útlistuð. Lögð er áhersla á að stefnan og framkvæmdin verði betur samþætt heildstæðri utanríkisstefnu Íslands og samningsgerð við framkvæmdaraðila falli innan gildistíma stefnunnar á hverjum tíma til þess að stuðla að hagvexti í þróunarríkjum.

...mun mögulega verða öðrum þjóðum fyrirmynd hvað varðar árangursríka þróunarsamvinnu og vandað verklag.

Heimsmarkmiðin munu ekki nást fyrir 2030 nema með aukinni aðkomu einkageirans enda byggjast efnahagslegar framfarir fyrst og fremst á verðmæta- og atvinnusköpun atvinnulífsins. Það felast mikil tækifæri í að koma íslenskri sérþekkingu á framfæri og fyrir íslenskt atvinnulíf að leggja sitt af mörkum.

... þrátt fyrir að Ísland sé lítið framlagaríki í samanburði við önnur lönd hafi okkur tekist að forgangsraða og nýta styrkleika okkar á sviðum þar sem við búum yfir íslenskri sérþekkingu á skilvirkan hátt. Með því að leggja áherslu á þessi svið í þróunarsamvinnu Íslands felast tækifæri fyrir íslenskar stofnanir og fyrirtæki til að leggja sitt af mörkum til málaflokksins og taka þátt í verkefnum alþjóðasamfélagsins.

Ein af meginniðurstöðum jafningjarýni DAC er sú að þrátt fyrir að Ísland sé lítið framlagaríki í samanburði við önnur lönd hafi okkur tekist að forgangsraða og nýta styrkleika okkar á sviðum þar sem við búum yfir íslenskri sérþekkingu á skilvirkan hátt. Með því að leggja áherslu á þessi svið í þróunarsamvinnu Íslands felast tækifæri fyrir íslenskar stofnanir og fyrirtæki til að leggja sitt af mörkum til málaflokksins og taka þátt í verkefnum alþjóðasamfélagsins.

Í starfinu fram undan verður lögð áhersla á að virkja atvinnulífið betur til þátttöku í þróunarstarfi í samræmi við ákall alþjóðasamfélagsins, hvetja til fjárfestinga og viðskipta, og tefla fram íslenskri þekkingu í hin stóru verkefni alþjóðastofnana og á vettvangi skóla Háskóla SP. Mikilvægt er að aukin áhersla verði

Það að vera ábyrgt og traust gjafríki hefur stuðlað að alþjóðlegri viðurkenningu og tækifærum fyrir Ísland.

lögð á atvinnulífið í framkvæmd nýrrar þróunarsamvinnustefnu næstu árin og að búið verði svo um hnútana að íslensk sérþekking og reynsla, t.d. hvað varðar nýtingu á jarðvarma og sjálfbærum sjávarútvegi, geti nýst í þágu fátækra þjóða. Í því samhengi er mikilvægt að utanríkisþjónustan efla samstarf sitt við atvinnulífið og skilvirk upplýsingamiðlun til hagsmunaaðila innanlands er lykilatriði í því samhengi. Þessi markmið eru staðfest í nýlegri jafningjarýni DAC á þróunarsamvinnu Íslands þar sem fram kemur að íslensk stjórnvöld hafi náð miklum árangri í rekstri verkefna í samstarfi við atvinnulífið, sér í lagi á sviði nýtingar jarðvarma, og að færa megi þá nálgun á önnur svið þróunarsamvinnu. Því er lögð áhersla að sett verði á fót deild innan þróunarsamvinnuskrifstofu sem sinnir þessum verkefnum í samvinnu við viðskiptaskrifstofu og Íslandsstofu.

Í dag sinna sendiráð Íslands í Afríku nær eingöngu verkefnum á sviði þróunarsamvinnu. Til þess að koma til móts við fyrrgreindar áherslur um að efla enn frekar samskipti við ríki í álfunni er mikilvægt að útvíkka starfsemi þeirra þannig að þau sinni fleiri sviðum, t.d. viðskiptum og stjórnámálum. Jafnframt er mikilvægt að undir þau falli umdæmislönd í Afríku og að kjöræðismönnum verði fjölgað.

Það felast tækifæri í því fyrir Ísland að uppfylla fyrrgreindar skyldur sínar með því að vera ábyrgt gjafaríki sem vinnur eftir bestu starfsvenjum á sviði þróunarsamvinnu. Það að vera ábyrgt og traust gjafríki hefur stuðlað að alþjóðlegri viðurkenningu fyrir Ísland. Þetta var staðfest í nýlegri jafningjarýni DAC þar sem Ísland er hvatt til að halda áfram á sömu braut og bæta enn frekar. Í rýninni er að finna tilmæli um að gera þróunarsamvinnu Íslands enn skilvirkari og árangursríkari.

Með öflugri miðlun upplýsinga eykst eignarhald og skilningur almennings á málaflokknum.

Í samræmi við alþjóðlegar áherslur í þróunarsamvinnu er talið brýnt að efla upplýsingamiðlun um mála-flokkinn. Með öflugri miðlun upplýsinga eykst eignarhald og skilningur almennings á málaflokknum. Þá er talin þörf á að endurskoða lög og reglugerðu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands m.a. til þess að samræma ákvæðin um fjármál þróunarsamvinnu við lög nr. 123/215 um opinber fjármál. Að lokum ber að geta þess að árið 2019 mun Ísland taka við umfangsmikilli formennsku í kjördæmasamstarfi Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna hjá Alþjóðabankanum og gegna því í tvö ár. Því er lögð áhersla á að sett verði á fót tímabundin deild innan þróunarsamvinnuskrifstofu til þess að sinna þessu umfangsmikla verkefni.

Að lokum er lögð áhersla á að styrkja sendiráðið í París og fastanefndina í New York með útsendum fulltrúum á sviði þróunarsamvinnu. Ísland varð aðili að DAC árið 2013 og aðildarríki DAC eru með sérstakan DAC fulltrúa í sendiráðunum í París sem sinna nefndinni. Ísland hefur sinnt DAC frá þróunarsamvinnuskrifstofu en reynslan hefur sýnt að þörf er á því að hafa sérstakan DAC-fulltrúa sem staðsettur er í París þar sem starfið á sér stað. Einnig hefur verkefnum á sviði mannúðaraðstoðar fjölgað og álagið á fastanefndina í Genf aukist og því er ástæða til að huga að fulltrúinn í París sinni einnig verkefnum í Genf. Fastanefndin í New York fer með fyrirvar gagnvart þeim stofnunum SP sem eru áherslustofnanir Íslands á sviði þróunarsamvinnu og ýmsum öðrum stofnunum og nefndum á þessu sviði sem Ísland leggur áherslu á. Fram til þessa hefur þessu að mestu verið sinnt af þróunarsamvinnuskrifstofu þar sem fastanefndin hefur ekki haft nægt bolmagn til þess að sinna málaflokknum sem skyldi. Því er lagt til að styrkja fastanefndina í New York.

Tillögur um þróunarsamvinnu

41. Lög nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands og reglugerð nr. 894/2009 um framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands verði endurskoðuð.
42. Tillaga til þingsályktunar um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2018-2022 og aðgerðaáætlun 2018-2019 sem fyrirhugað er að leggja fram á Alþingi á næstu mánuðum verði byggð á heimsmarkmiðum SP og framkvæmdin betur samþætt í heildstæðri utanríkisstefnu Íslands.
43. Miðað verði við að samningsgerð við framkvæmdaraðila falli innan gildistíma þróunarsamvinnustefnunnar á hverjum tíma.
44. Unnið verði efnislega úr tillögum í jafningjarýni DAC frá 2017 og miðað verði við að sem flestum breytingum verði lokið fyrir miðannarrýni DAC 2019.
45. Lögð verði áhersla á samstarf við íslenskt atvinnulíf til þess að örva hagvöxt í þróunarríkjum og stuðning við þróunarríki á sviði viðskiptamála. Sérstaklega verði lögð áhersla á að nýta íslenska sérþekkingu og koma henni á framfæri í verkefnum innan alþjóðastofnana og á vettvangi Háskóla SP enda búa íslensk fyrirtæki og stofnanir yfir fjölþættri þekkingu sem getur nýst við efnahagsþróun í fátækjum ríkjum. Unnin verði greining á þessu fyrir árslok 2017 í samstarfi við Íslandsstofu og tillögur lagðar fyrir utanríkisráðherra.
46. Eflt verði samráð og samstarf við Alþingi, frjáls félagasamtök og fræðasamfélagið á sviði þróunarsamvinnu.
47. Gerð verði gangskör að aukinni upplýsingamiðlun héraendis og erlendis um tilgang, tilhögun og árangur í íslenskri þróunarsamvinnu. Miðað sé við að 1% af heildarframlögum til utanríkisráðuneytisins á sviði þróunarsamvinnu verði notuð í þessu skyni.
48. Stofnsett verði tímabundið deild á þróunarsamvinnuskrifstofu sem fari með formennsku Íslands í kjördæmi Norðurlanda og Eyrstrasaltsríkja í Alþjóðabankanum árin 2019-2021.

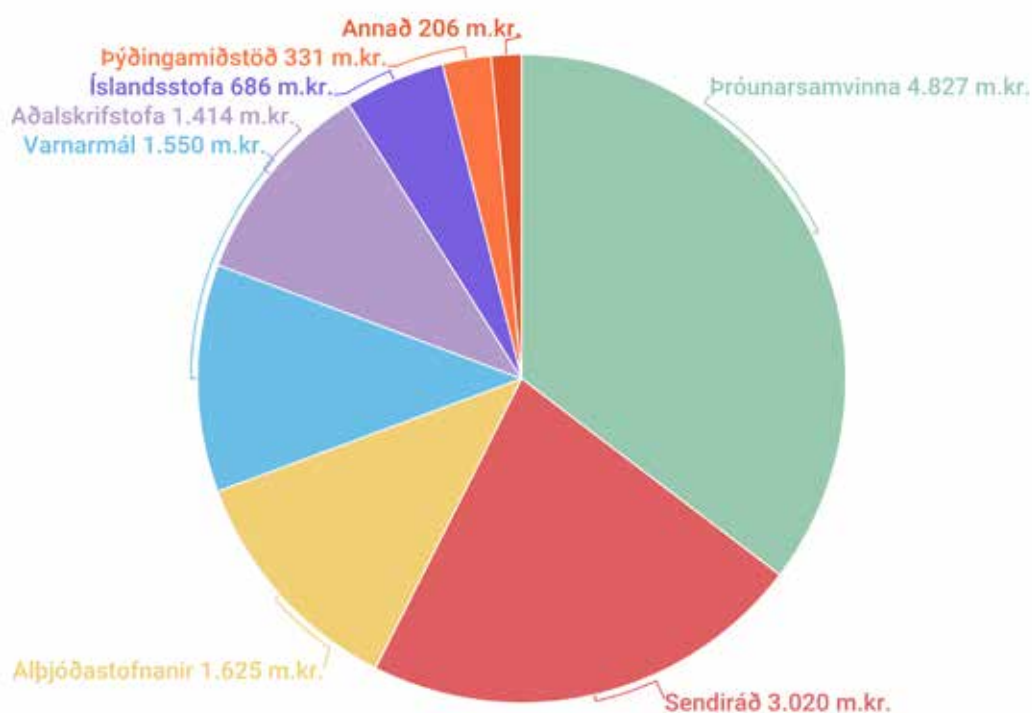
IV. Innviðir utanríkisþjónustunnar og meginverkefni

Ísland rekur eina smæstu utanríkisþjónustu veraldar. Heildarútgjöld til utanríkisráðuneytisins námu 13,7 milljörðum króna samkvæmt fjárlögum ársins 2017 eða 1,8% af útgjöldum ríkissjóðs á árinu. Um helmingur þessa fjármagns fer í þróunarsamvinnu Íslands og framlaga til alþjóðastofnana sem mætti skilgreina sem þátttökugjald fullvalda þjóðar í alþjóðasamfélaginu. Kostnaður við rekstur sendiskrifstofa Íslands, sem eru alls 25 að meðtöldum 3 sendiskrifstofum í þróunarsamvinnu í Afríku, nemur rúmlega 3 milljörðum króna.

Utanríkisþjónustan er talsvert stór vinnustaður á íslenskan mælikvarða en heildarfjöldi starfsmanna 1. janúar 2017 var samtals 293. Skiptist sá hópur í 135 starfsmenn á aðalskrifstofu, þ.m.t. starfsfólk þýðingamiðstöðvar, og 11 starfsmenn á Ísafirði, Akureyri, Seyðisfirði og Sauðárkróki. Flutningsskyldir starfsmenn á sendiskrifstofum Íslands erlendis voru 62 og staðarráðnir starfsmenn á sendiskrifstofum erlendis voru 85. Fyrir utan þennan hóp starfsmanna nýtur utanríkisþjónustan liðsinnis um 240 ólaunaðra kjöræðismanna sem mynda saman þéttriðið net útvarða Íslands.

Fyrir utan þennan hóp starfsmanna nýtur utanríkisþjónustan liðsinnis um 240 ólaunaðra kjöræðismanna sem mynda saman þéttriðið net útvarða Íslands.

Fjárlög Utanríkisráðuneytið 2017



Heildarútgjöld: 13,7 milljarðar kr.
1,8% af útgjöldum ríkissjóðs

Frá stofnun fyrstu sendiskrifstofu Íslands í Kaupmannahöfn árið 1920 (og síðar opnun aðalræðisskrifstofu í New York árið 1940 og sendiráða í London, Stokkhólmi, Washington D.C. og Moskvu á árunum 1940-44) hefur staðarval sendiskrifstofanna ráðist af útflutningi og sókn á nýja markaði og skýrri forgangsröðun stjórnvalda þegar kemur að utanríkispólitískum hagsmunum. Ef litið er á samspil utanríkisviðskipta þjóðarinnar og staðarvals þeirra 17 tvíhliða sendiskrifstofa sem utanríkisráðuneytið starfrækir í Evrópu, Asíu og Norður-Ameríku er ljóst að staðsetningin er ekki úr lausu lofti gripin. Sendiráð Íslands eru í höfuðborgum þeirra ríkja sem mynda tæplega tvo þriðju hluta utanríkisviðskipta Íslands. Veigamiklar undantekningar frá þeirri mynd eru Spánn, Sviss, Brasilía, Ítalía, Sádi-Arabía og Írland, að ógleymdu Hollandi, vegna mikilvægis Rotterdam-hafnar sem umskipunarhafnar í inn- og útflutningi. Sendiráð eru ekki starfrækt í þessum ríkjum.

Staðsetning sendiskrifstofa

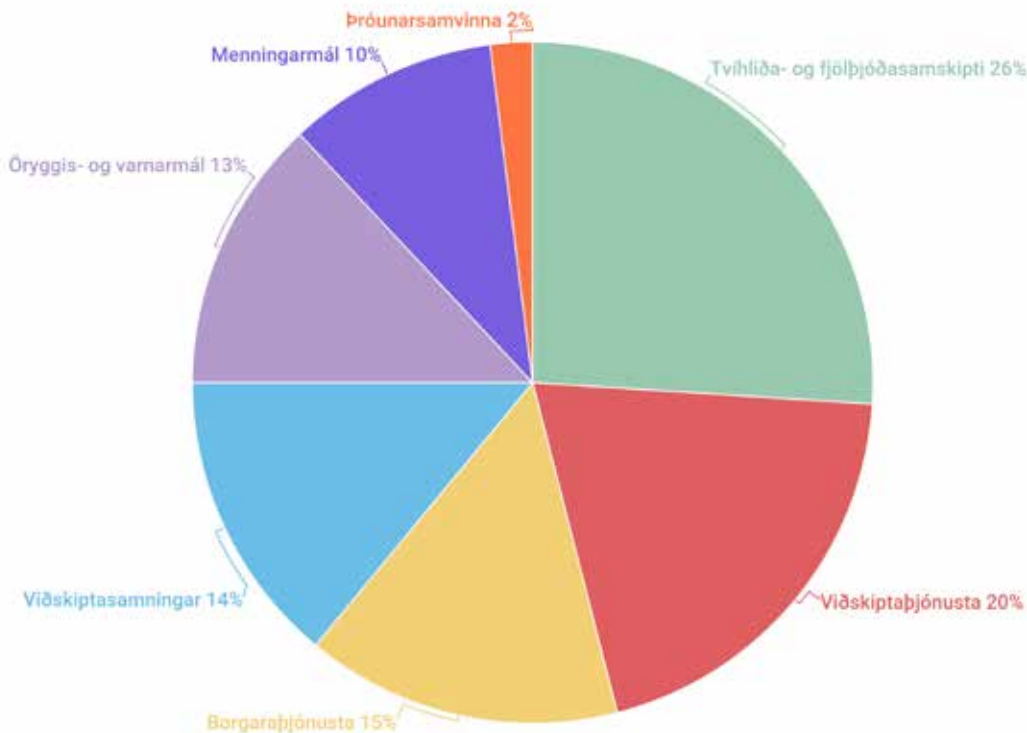


Ef litið er til þeirra 25 sendiskrifstofa sem eru starfræktar er skiptingin milli þessara verkefnasviða afar ólík innbyrðis...

4.1. Fjölbreytt og ólík verkefni

Snemma árs 2017 var gerð könnun á því hvernig verkefnaskipting er á milli sendiskrifstofa Íslands í Evrópu, Asíu og N-Ameríku. Störfum sendiskrifstofanna má gróflega skipta í sjö verkefnasvið: tvíhliða- og fjölþjóðasamskipti, viðskiptaþjónusta, borgaraþjónusta, öryggis- og varnarmál, viðskiptasamninga, menningarmál og þróunarsamvinnu. Ef litið er til þeirra 25 sendiskrifstofa sem eru starfræktar er skiptingin milli þessara verkefnasviða afar ólík innbyrðis og spannar allt litróf hagsmunagæslu fyrir Íslands hönd.

Verkefnaskipting sendiskrifstofa Íslands

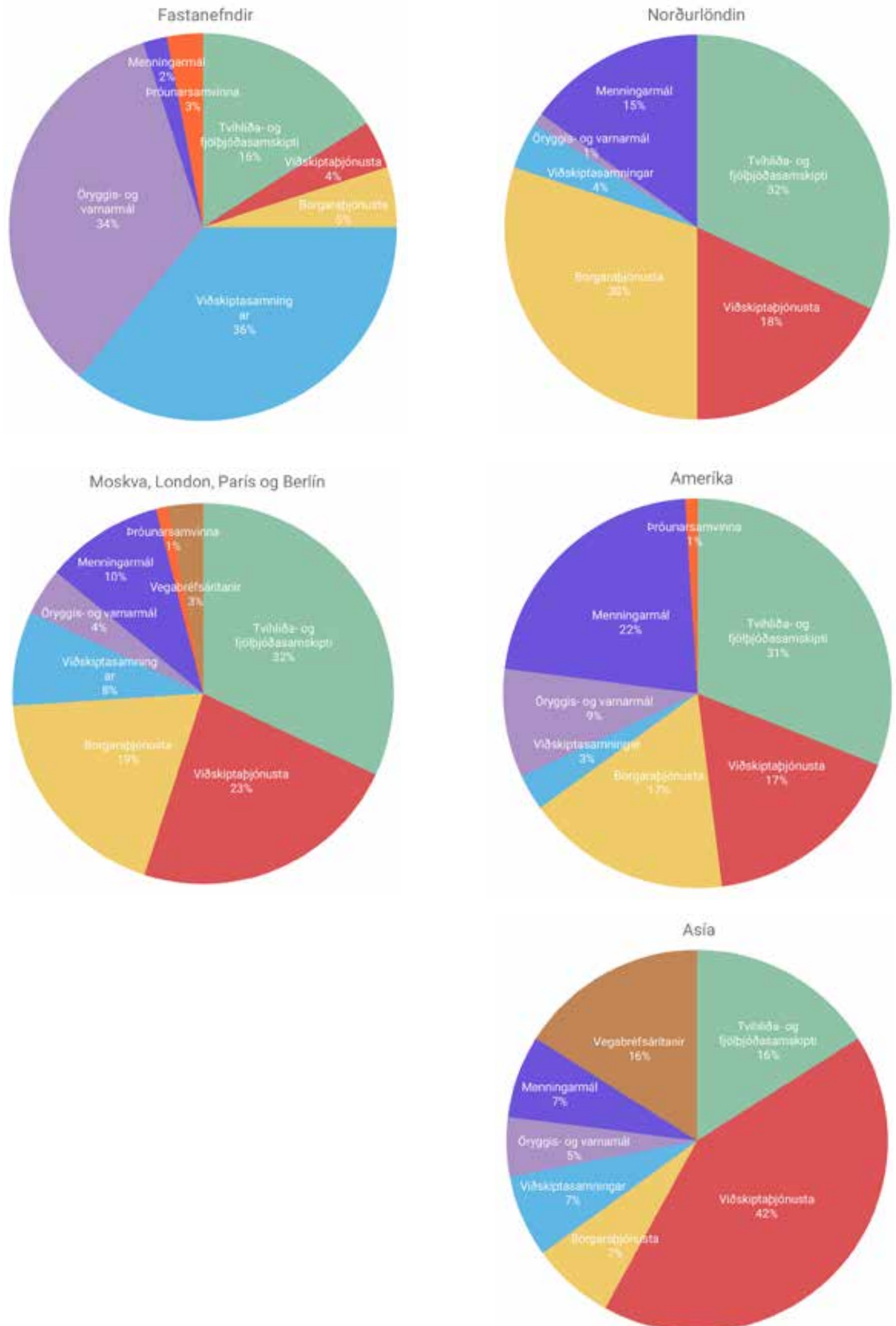


Borgaraþjónusta er mikilvægt verkefni sem flestallar tvíhliða sendiskrifstofur sinna en hlutfall hennar er að jafnaði 15% og hlutfall menningarmála í störfum sendiskrifstofanna 22 er 10%. Í þeim 22 sendiskrifstofum sem starfræktar eru í Evrópu, Asíu og N-Ameríku eru 2% verkefna tengd þróunarsamvinnu, en það hlutfall er nær 100% í sendiskrifstofunum 3 sem eru í Afríku.

Verkefnasvið einstakra sendiskrifstofa og hlutföllin milli verkefnasviðanna sjö eru hvergi eins. Fastanefndir Íslands hjá alþjóðastofnunum sinna t.a.m. nánast eingöngu einu eða tveimur verkefnasviðum, sbr. starf fastanefndar Íslands hjá NATO að öryggis- og varnarmálum eða störf fastanefndar Íslands í Genf að viðskiptasamningum. Þegar kemur að sendiskrifstofum sem sinna tvíhliða samskiptum við gistiríki er innbyrðis munur einnig talsvert ólíkur og ræðst mikið af viðskiptatengslum, forgangsmálum í utanríkispólitísku samhengi, fjölda búsettra Íslendinga og þar fram eftir götunum. Þá verður einnig að gera ráð fyrir tíma- og mannaflsfrækum verkefnum sem eru bundin við örfáar sendiskrifstofur líkt og t.a.m. útgáfu vegabréfsáritana í sendiráðum Íslands í Peking og Moskvu.

Ef litið er til skiptingar verkefnasviða milli þeirra heimsálfa þar sem sendiskrifstofur Íslands eru staðsettar birtist nokkuð skýr mynd, ekki síst ef horft er til þarfa atvinnulífsins og þjónustu við viðskiptaáðila. Verkefni tengd viðskiptaþjónustu í sendiráðum Íslands í Peking, Nýju-Delí og Tókýó eru samantlagt 42%. Verkefni tengd viðskiptaþjónustu á eldri og þroskaðri mörkuðum eru talsvert minni partur af heildarhlutfalli verkefna eða 18% á Norðurlöndunum, 23% í París, Berlín, Moskvu og Lundúnum, og 17% í Norður-Ameríku. Þessar hlutfallstölur ber ekki að skilja svo að mikilvægi viðskiptaþjónustu á eldri markaðssvæðum sé minni en í Asíu heldur fremur að eðli viðskiptaþjónustunnar er annað. Sókn íslenskra útflytjenda á hefðbundna markaði í Evrópu og Norður-Ameríku og markaðsaðgengi er í fastari

Sundurliðuð verkefnaskipting sendiskrifstofa Íslands



skorðum þar en í Asíu og þar kalla þarfir viðskiptalífsins á annars konar aðkomu hins opinbera en á nýmörkuðum. Í Asíu er á hinn bóginn sterk hefð fyrir aðkomu hins opinbera og öflug viðskiptaþjónusta á vegum ríkisvaldsins getur opnað dyr að ríkjum og mörkuðum sem annars tæki lengri tíma að ná. Öflug aðkoma utanríkisþjónustunnar á þeim heimssvæðum þar sem vöxtur er hvað örastur og útbreiddastur er því afar mikilvæg og í raun nauðsynleg til að svara ákalli atvinnulífsins. Þannig má líta til viðskiptaþjónustunnar sem mikilvægs þáttar í íslenskri utanríkisþjónustu næstu árin, bæði í Asíu sem og á hefðbundnari mörkuðum Norður-Ameríku og Evrópu.

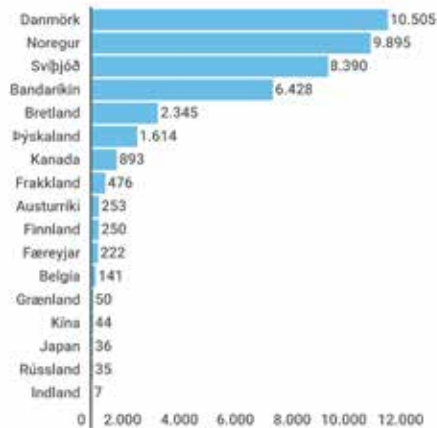
Þá sýnir samanburðurinn að verkefni tengd borgaraþjónustu eru snar þáttur í störfum sendiskrifstofa, sérstaklega á Norðurlöndunum þar sem 30% af verkefnum sendiskrifstofa tengjast því að gæta hagsmuna og öryggis íslenskra ríkisborgara erlendis og veita þeim ýmis konar aðstoð s.s. þegar slys, veikindi eða andlát ber að höndum. Með auknum fjölda Íslendinga erlendis til lengri og skemmri tíma mun utanríkisþjónustan þurfa að svara auknu kalli um slíka þjónustu sem oftast en ekki kallar á ríka staðarþekkingu í bæði gisti- og umdæmisríkjum sendiráða. Kjöræðismenn Íslands víðs vegar um heiminn og staðarráðið starfsfólk sendiskrifstofa gegna þar afar mikilvægu hlutverki.

Í Asíu er á hinn bóginn sterk hefð fyrir aðkomu hins opinbera og öflug viðskiptaþjónusta á vegum ríkisvaldsins getur opnað dyr...

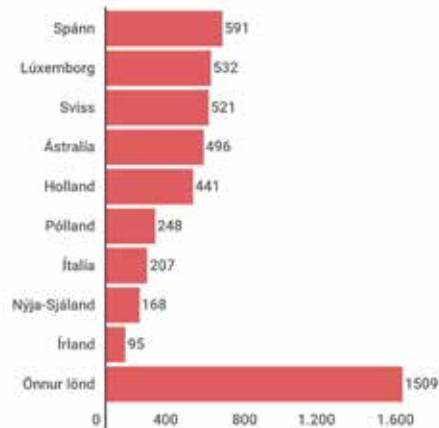
Kjöræðismenn Íslands víðs vegar um heiminn og staðarráðið starfsfólk sendiskrifstofa gegna þar afar mikilvægu hlutverki.

Íslendingar búsettir erlendis 2017

Í löndum þar sem Ísland starfrækir sendiráð:
41.584



Í löndum þar sem Ísland starfrækir ekki sendiráð:
4.808



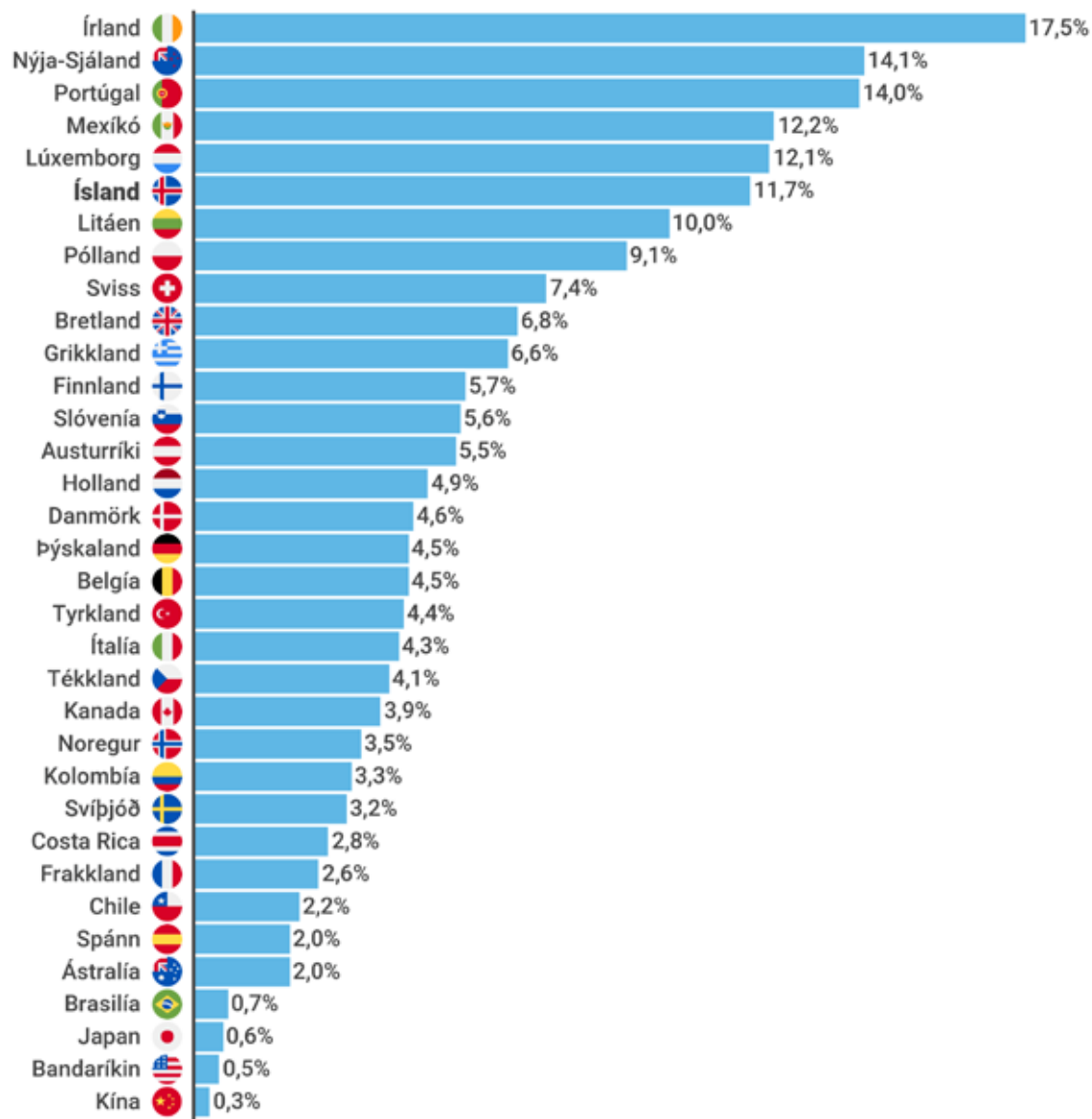
4.2. Íslendingar erlendis

Mikilvægur hluti af stöðu og ímynd Íslands á alþjóðavísu er hversu hátt hlutfall Íslendinga sækir atvinnu og menntun út fyrir landssteinana - og snýr oftast en ekki til baka eftir að hafa sótt sér reynslu og þekkingu á erlendum vettvangi. Í samantekt frá OECD kemur fram að Ísland er í 6. sæti yfir ríki með hlutfallslega flesta þegna búsettra erlendis, en 11,7% fólks, sem fætt er á Íslandi, bjó erlendis á árinu 2014. Til samanburðar má nefna að sama ár bjuggu 5,7% Finna erlendis, 4,6% Dana, 3,5% Norðmanna og 3,2% Svía. Ef litið er til þeirra sendiskrifstofa Íslands sem sinna tvíhliða samskiptum er ljóst að staðsetning þeirra endurspeglar hvar flestir Íslendingar búa utan landssteinanna. Tæplega 90% Íslendinga búsettra erlendis búa í einhverju þessara ríkja og skipta þar Norðurlöndin og Bandaríkin mestu. Undantekningar eru Spánn, Lúxemborg, Sviss, Ástralía og Holland.

Tæplega 90% Íslendinga búsettra erlendis búa í einhverju þessara ríkja og skipta þar Norðurlöndin og Bandaríkin mestu.

Hlutfall brottfluttra eftir löndum

Hlutfall innfæddra sem býr erlendis árið 2014



Tillögur um bættu þjónustu við Íslendinga erlendis

49. Gerðar verði ráðstafanir til að allir flutningsskyldir og staðarráðnir starfsmenn í utanríkisþjónustunni fái aukna þjálfun í verklagi við borgaraþjónustu og undantekningalaust áður en þeir halda til starfa erlendis.
50. Í hverri sendiskrifstofu verði starfsmaður sem ber ábyrgð á borgaraþjónustu í umdæmi skrifstofunnar.
51. Unnið verði sniðmát fyrir sendiskrifstofur um nýtingu samfélagsmiðla til að auðvelda og samhæfa öflun og miðlun upplýsinga um atburði eða ástand á hættusvæðum erlendis og um staðsetningu og líðan Íslendinga sem þar kunna að vera.
52. Samræmdir verði verkferlar utanríkisráðuneytisins og annarra ráðuneyta og stofnana sem koma að borgaraþjónustu og hugað að formfastara samstarfi, mögulega með þjónustusamningum, vegna skilgreindra verkefna erlendis.
53. Lokið verði við samninga um notendaaðstöðu og þekkingu Björgunarmiðstöðvarinnar í Skógarhlíð til samræmdra viðbragða við válegum atburðum sem snerta fjölda Íslendinga erlendis.
54. Endurnýjun búnaðar til útgáfu vegabréfa verði hraðað og fjölgað á þeim sendiskrifstofum þar sem hann er staðsettur. Jafnframt verði gerð úttekt á kostnaði og fyrirkomulagi á hugsanlegum færanlegum búnaði vegna slíkrar þjónustu við Íslendinga á fjarlægum slóðum og gengið til viðræðna við Þjóðskrá um hvort og hvernig megi auðvelda útgáfu vegabréfa fyrir íslenska ríkisborgara erlendis.
55. Óskað verði eftir skýrari lagaheimild og gerðir verði þjónustusamningar um ráðstöfun gjalda vegna útgáfu vegabréfsáritana erlendis, til greiðslu kostnaðar vegna vinnu erlendra staðarráðinna starfsmanna eða kjörræðismanna sem sinna þessum verkefnum.
56. Sett verði ný reglugerð til uppfærslu á gjaldskrá utanríkisráðuneytisins þannig að gjald fyrir útköll vegna útgáfu vegabréfa á sendiskrifstofum utan venjulegs opnunartíma verði hækkað og endurspegli raunverulegan kostnað líkt og tíðkast hjá öðrum opinberum stofnunum. Reglugerðin verði síðan endurskoðuð reglulega.
57. Leitað verði eftir endurnýjuðu samstarfi við Þjóðkirkjuna eða önnur trúfélög um ýmsa þjónustu og aðstoð við Íslendinga á þeim stöðum erlendis þar sem þeir eru flestir.
58. Settar verði samræmdar reglur um öflun og miðlun upplýsinga frá utanríkisráðuneytinu og sendiskrifstofum um veitta borgaraþjónustu og upplýsingarnar birtar reglulega á vef ráðuneytisins.

Nú eru kjöræðismenn Íslands um 240 talsins í um 90 ríkjum og leggja margir þeirra á sig ómælda vinnu í þjónustu við Íslendinga án þess að þiggja laun fyrir.

Umfang borgarþjónustunnar hefur aukist jafnt og þétt á síðustu árum samhliða auknum ferðalögum og fjölgun íslenskra ríkisborgara sem búsettir eru erlendis. Af þessu leiðir að borgarþjónustan er og hefur verið einn mikilvægasti þáttur í starfsemi utanríkisþjónustunnar en á hverju ári koma starfsmenn ráðuneytisins og sendiskrifstofa, ásamt kjöræðismönnum víða um heim, að tugþúsundum slíkra mála. Meðal verkefna eru aðstoð vegna veikinda eða slysa erlendis, aðstoð vegna sakamála og afplánunar refsidóma, útgáfa vegabréfa, skjalavottanir, utankjörfundaratkvæðagreiðslur erlendis, yfirseta í prófum, aðstoð varðandi einkaréttarleg málefni, t.d. forræði barna, aðstoð við að hafa upp á týndum einstaklingum og heimflutningur látinna, veikra eða vegalausra ríkisborgara. Borgarþjónustan skipuleggur einnig aðgerðir til hjálpar Íslendingum á hættu- og hamfarasvæðum erlendis. Borgarþjónustan starfar náið með öðrum opinberum aðilum á Íslandi og utanríkisþjónustum annarra ríkja. Á grundvelli samstarfs-samnings Norðurlandanna frá 1962, Helsingfors-samningsins, veitir starfsfólk norrænna sendiráða ríkisborgurum annarra norrænna landa aðstoð þegar á þarf að halda. Þar sem Ísland hefur eðli máls samkvæmt ekki ráð á að halda úti sendiráðum um allan heim með sama hætti og önnur norræn ríki er þetta samstarf Íslendingum sérstaklega mikilvægt.

Þá hefur íslenska utanríkisþjónustan komið sér upp þéttu neti kjöræðismanna sem er ómissandi hlekkur í borgarþjónustunni. Nú eru kjöræðismenn Íslands um 240 talsins í um 90 ríkjum og leggja margir þeirra á sig ómælda vinnu í þjónustu við Íslendinga án þess að þiggja laun fyrir.

Tillögur um markvissa umgjörð um störf kjöræðismanna

59. Handbók fyrir kjöræðismenn verði endurskoðuð.
60. Stofnaður verði innri vefur fyrir kjöræðismenn.
61. Reglur um val, skipun og lausn kjöræðismanna verði skýrðar og kynntar ræðismönnum betur, þ.á m. undantekningalaust ákvæði um starfslok.
62. Kjöræðismönnum verði sérstaklega falið að leggja áherslu á borgarþjónustu og viðskiptaþjónustu í störfum sínum og ný deild kjöræðismála í utanríkisráðuneytinu fari með málefni ræðismanna, veiti þeim nauðsynlegar upplýsingar og aðstoð.
63. Staðsetning og fjöldi kjöræðismanna verði endurskoðuð í þeim tilgangi að þetta netið, einkum í nýmarkaðsríkjum.
64. Ræðismannaráðstefnur á Íslandi verði haldnar á 4-5 ára fresti og til þeirra boðað með góðum fyrirvara.
65. Komið verði á föstum viðmiðunum um viðurkenningar til kjöræðismanna, m.a. í samstarfi við orðunefnd, og horft til fyrirkomulags hjá hinum Norðurlöndunum.

4.3. Jafnvægi milli markmiða og kostnaðar

Sviðsmyndin sem verkefni og störf sendiskrifstofa kalla fram lýtur ekki síst að auknum kröfum um sérfræðipækkingu á verkefnasviðum sem teljast til stoða utanríkisþjónustunnar, s.s. öryggis- og varnarmál, viðskiptasamningar og þróunarsamvinna. Fulltrúar utanríkisráðuneytisins hafa í gegnum árin og áratugina safnað mikilli þekkingu og reynslu í þessum málaflokkum og hefur það reynst mikilvægt hryggjarstykki í að gæta hagsmuna. Allir þessir málaflokkar eru í örri þróun og æ brýnna er að mæta nýjum þörfum í hagsmunagæslu með aukinni sérfræðipækkingu á þessum sviðum, bæði á sendiskrifstofum og fagskrifstofum utanríkisráðuneytisins. Þetta viðfangsefni er töluverð áskorun í fámennri stjórnsýslu eins og hinni íslensku og brýnt að utanríkisþjónustan nái að bregðast við auknum kröfum á næstu árum.

Ef litið er á heimskortið og staðsetningu sendiskrifstofa Íslands birtist þar mynd af utanríkisþjónustu ríkis sem leggur mikla rækt við pólitísk og efnahagsleg samskipti við nánustu grannþjóðir og bandamenn auk þjónustu við Íslendinga erlendis. Af þeim 13 tvíhliða sendiráðum sem utanríkisþjónustan starfrækir eru átta í Evrópu, þar af fjögur á Norðurlöndunum. Sendiráðið í Washington D.C. er lykilsendiráð þar sem fara saman ríkir pólitískir hagsmunir og mikill kraftur í útflutningi og markaðsstarfi. Þá gegnir sendiráð Íslands í Ottawa mikilvægu hlutverki, m.a. í viðskiptaþjónustu utanríkisþjónustunnar. Af þeim fjórum aðalræðisskrifstofum sem utanríkisþjónustan starfrækir eru tvær í næsta nágrenni við Ísland, í Þórs-höfn og Nuuk, og tvær í Norður-Ameríku: í New York (sem sinnir að meginhluta til viðskiptaþjónustu) og Winnipeg. Þrjú sendiráð eru í Asíu í ríkjum þar sem fyrirséð er að fari saman aukin pólitísk og efnahagsleg völd á alþjóðavettvangi á næstu árum og áratugum sem og ört stækkandi markaðir fyrir íslenskan útflutning. Þar að auki eru fimm fastanefndir á meginlandi Evrópu og ein hjá Sameinuðu þjóðunum í New York, sem sinna skuldbindingum Íslands á vettvangi alþjóðastofnana.

Ef litið er á þessa sviðsmynd er ljóst að það mun áfram vera viðvarandi áskorun fyrir íslensku utanríkisþjónustuna að gæta jafnvægis á milli meginmarkmiða í utanríkisstefnu Íslands annars vegar og forsenda fyrir að halda úti kostnaðarsamri starfsemi hins vegar. Á þetta ekki síst við ef litið er til eftirfarandi þátta:

- sífellt aukinna krafna um fyrirsvar og sérfræðipækkingu í málaflokkum sem eru í örri þróun,
- smæðar íslensku utanríkisþjónustunnar í alþjóðlegu samhengi,
- smæðar sendiskrifstofa Íslands, með frá einum til mest fimm útsendum sérfræðingum.
- ríkra aðhaldskrafna í rekstri utanríkisþjónustunnar,
- mikilvægis þess að starfsemi sendiskrifstofa endurspegli bæði utanríkispolítiska forgangs röðun og þarfir íslensks atvinnulífs sem og þjónustu við Íslendinga erlendis.

...birtist þar mynd af utanríkisþjónustu ríkis sem leggur mikla rækt við pólitísk og efnahagsleg samskipti við nánustu grannþjóðir og bandamenn...

...gæta jafnvægis á milli meginmarkmiða í utanríkisstefnu Íslands annars vegar og forsenda fyrir að halda úti kostnaðarsamri starfsemi hins vegar.

Tillögur um virkt samstarf við íslenskar stofnanir og samtök

66. Lagt er til að sérstakri vefdagbók verði komið upp þar sem fyrirhugaðir fundir allra ráðherra og ráðuneytisstjóra með erlendum viðmælendum verði skráðir og gagnkvæm upplýsingamiðlun og samræming þannig auðvelduð. Nýr og samræmdur vefur Stjórnarráðsins verði nýttur í þessum tilgangi.
67. Samráð og samræming innan Stjórnarráðsins hvað varðar alþjóðasamstarf og samskipti við erlenda aðila verði eflað undir forystu utanríkisráðuneytisins.
68. Fyrirkomulagi á skýrslugjöf utanríkisráðherra til Alþingis verði breytt þannig að í stað árlegrar almennrar skýrslu og umræðu um utanríkismál komi sértækar ítarlegri skýrslur og umræður um helstu málaflokka þar sem einnig er horft til framtíðar.
69. Aukin verði samræming utanríkisráðuneytis og utanríkismálanefndar Alþingis varðandi viðfangsefni á erlendum vettvangi þannig að nefndin geti stutt viðleitni eða starf stjórnvalda í einstaka málum. Það á m.a. við um fundarhöld nefndarinnar erlendis. Það sama ætti eftir atvikum við um aðrar alþjóðanefndir þingsins.
70. Aftur verði tekin upp sú venja að nýskipaðir forstöðumenn sendiskrifstofa og sendiherrar með búsetu á Íslandi mæti á fund utanríkismálanefndar Alþingis og geri grein fyrir viðeigandi starfsvettvangi og helstu áherslum þar, líkt og var í árdaga utanríkisþjónustunnar.
71. Leitað verði eftir samstarfi við Alþingi um tímabundin starfsmannaskipti til að greiða fyrir gagnkvæmri upplýsingamiðlun á milli stofnananna og stuðla að þekkingaröflun starfsmanna.
72. Ráðuneytisstjóri utanríkisráðuneytisins bjóði reglulega til fundar með hagsmunaaðilum sem eiga regluleg samskipti og samstarf við utanríkisþjónustuna, þar sem upplýst verði um helstu viðfangsefni liðandi stundar og þau sem eru framundan á sviði utanríkismála.
73. Kannaðir verði möguleikar á því að fá sérfræðinga, t.d. úr atvinnulífi eða fræðasamfélagi, til tímabundinna starfa í utanríkisþjónustunni vegna skilgreindra verkefna, þ.m.t. verði skoðaðar lagalegar og fjárhagslegar hliðar slíks fyrirkomulags.

V. Utanríkisþjónustan - sífelld aðlögun að tækifærum og áskorunum

Skipulag og verklag utanríkisþjónusta byggist enn í grundvallaratriðum á aldagömlum venjum og reglunni um jafnræði fullvalda ríkja. Þrátt fyrir það hefur starfsumhverfi sendierindreka alltaf aðlagast tíðarandanum á hverjum tíma og í tæknivæddum heimi 21. aldar geta venjurnar stundum virst óþarfar eða jafnvel til trafala og kröfur um róttækar breytingar orðið háværar. Í eðlilegri aðlögun má ekki gleymast að venjurnar styðja jafnræðishugtakið og þjóna því ekki síst fullveldishagsmunum smærri ríkja. Það sést t.d. á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna þar sem fjölmennustu og fámennustu ríkjum heims er ætluð sama staða og rými. Ákveðin íhaldssemi í tilhögun milliríkjasamskipta er því æskileg séð frá íslenskum sjónarhóli og mörg dæmi eru um gagnsemi hennar. Það er ekki þar með sagt að einstök ríki, einkum þau smærri, eigi ekki að sníða sér stakk eftir vexti og haga opinberum erindrekstri og hagsmunagæslu erlendis eftir aðstæðum hverju sinni. Það er áskorun að nýta þetta hefðbundna starfsumhverfi sem best til að ná settum markmiðum.

5.1. Skilin milli innanríkis- og utanríkismála

Það eru vel þekkt sannindi að utanríkismál endurspeglar alltaf að verulegu leyti innanríkismál, þ.e. áherslur og hagsmunagæsla erlendis ákvarðast að verulegu leyti af aðstæðum heima fyrir. Hnattvæðingin, þ.m.t. bylting í fjarskiptum, hefur valdið því að efnislegu skilin á milli utanríkis- og innanríkismála hafa orðið enn óljósari og aðkoma ólíkra hagsmunaaðila hefur valdið því að beinum og óbeinum þátttakendum í framkvæmd utanríkistefnu hefur fjölgað. Jafnframt breytast aðstæður í heiminum hraðar en áður og verða sífellt flóknari. Lengi vel snerust formleg milliríkjasamskipti aðallega um stríð og frið eða viðskipti innan þröngra ramma. Nú eru þau orðin mun óformlegri og víðtækari og snerta beinlínis alla þætti daglegs lífs almennra borgara.

Fyrir utan að njóta þjóðaröryggis á Íslandi og réttarverndar og ferðafrelsis erlendis, þá getur hver Íslendingur keypt og selt vöru og þjónustu víðast hvar í heiminum, notað fjarskipti, haft beinar og greiðar samgöngur til helstu samstarfsríkja og starfað og numið þar. Þessi réttindi virðast oft sjálfgefin og óumbreytanleg en byggjast í raun á stöðugum samskiptum íslenskra sendierindreka við fjölda ólíkra erlendra viðmælenda. Það er yfirleitt tímabundið verkefni að ná milliríkjasamningum en framkvæmd þeirra er viðvarandi verkefni eins og t.d. EES-samningurinn ber með sér. Þá er ónefndur oft langur aðdragandi og undirbúningur að nýjum samningum og þau fjölmörgu daglegu verkefni sem varða t.d. öryggis- og varnarmál, mannréttindamál, viðskipta- og ferðaþjónustu, þróunarsamvinnu, borgarþjónustu, loftslags- og auðlindamál, menningar- og upplýsingamál, þjóðarréttarmál og samráð og samræmingu á ýmsum stigum. Allir þessir málaflokkar skarast að einhverju leyti og segja má að „utanríkismál“ sé samnefnari þeirra.

Í eðlilegri aðlögun má ekki gleymast að venjurnar styðja jafnræðishugtakið og þjóna því ekki síst fullveldishagsmunum smærri ríkja.

...beinum og óbeinum þátttakendum í framkvæmd utanríkistefnu hefur fjölgað.

Þessi réttindi virðast oft sjálfgefin og óumbreytanleg en byggjast í raun á stöðugum samskiptum íslenskra sendierindreka við fjölda ólíkra erlendra viðmælenda.

Tillögur um örvun umræðu um utanríkismál

74. Utanríkisráðuneytið leggi til við forsætisráðuneytið, með hliðsjón af lögum um þjóðaröryggisráðið nr. 98/2016, að stofnað verði rannsóknarsetur um utanríkis- og öryggismál hjá Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. Þjóðaröryggisráð og utanríkisráðuneytið réðu verkefnastjóra og í stjórn sætu, auk fulltrúa ofangreindra, fulltrúar dómsmálaráðuneytis, Alþingis, Háskóla Íslands og fjölmiðla. Markmiðið yrði að setrið eflði fræðslu og upplýsingamiðlun um þessi mál.
75. Kannað verði hvort að fyrirlestrar, erindi og kynningar um utanríkis- og öryggismál sem reglulega eru flutt í utanríkisráðuneytinu geti að einhverju leyti verið opnir einstaklingum, félögum eða stofnunum sem viðfangsefnið varðar.
76. Stofnunum, samtökum og félögum verði gefinn kostur á að fá reglubundið upplýsingar um heimferðir íslenskra sendierindreka sem eru við störf erlendis, þannig að fyrrnefndum gefist kostur á að fá þá til funda til að fjalla um skilgreind viðfangsefni.

5.2. Skilvirkni í utanríkisþjónustunni

Starfsumhverfi íslensku utanríkisþjónustunnar breyttist mjög þegar kyrrstöðu kalda stríðsins lauk fyrir tæpum þrjátíu árum. Almennar kröfur til íslenskra stjórnvalda og sértækar kröfur til utanríkisþjónustunnar hafa síðan aukist jafnt og þétt af hálfu annarra ríkja, erlendra og innlendra hagsmunaaðila og einstaklinga. Fullveldi Íslands veitir ýmis réttindi samkvæmt alþjóðalögum en verður merkingarlaust ef ekki eru ræktar þær skyldur sem af því leiða. Utanríkisþjónustan hefur stækkað á þessum áratugum og tekist á við umfangsmikil tímabundin sérverkefni og sýnt aðlögunarhæfni, m.a. í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar þegar umsvifin voru minnkuð umtalsvert. Samtals drógust heildarútgjöld saman um þriðjung og fjöldi útsendra starfsmanna um fjórðung. Á öllum þessum tíma hefur verið rík meðvitund í utanríkisþjónustunni um að Ísland er smærra ríki með takmarkaðan mannauð og efnahag, og að beinn samanburður við umsvif stærri ríkja væri óraunhæfur og jafnvel óæskilegur, en starfsumhverfið er það sama óháð stærð. Mestu skipti að meginmarkmið íslenskrar utanríkisstefnu væru vel skilgreind og sókn að þeim byggð á skýrri forgangsroðun og hámarksáherslu á skilvirkni. Utanríkisþjónustan gæti ekki alltaf gert allt og alls staðar en þar sem hún léti að sér kveða yrði mannauður og fjármagn nýtt til hins ýtrasta og vandað til verka.

Þótt að vel hafi tekist til í mörgum viðfangsefnum utanríkisþjónustunnar á undanföllum áratugum þá getur hlutfallsleg smæð valdið því að umfangsmikil sérverkefni og daglegar annir torveldi stofnanalega yfirsýn og sjálfsrýni og jafnvel forgangsroðun og áætlanagerð til lengri tíma litið. Á hinn bóginn getur þessi smæð og nokkuð alhliða reynsla flestra starfsmanna auðveldað stöðumat og svo framkvæmd hraðra innri breytinga þegar þeirra er þörf. Enn fremur sýnir reynslan að þegar utanríkisþjónustunni hafa verið sett fyrir skýr átaksverkefni þá hefur gengið vel að virkja alla starfsmenn. Í því mikla umróti sem einkennir alþjóðamál um þessar mundir og vegna þjóðfélagsbreytinga á Íslandi er ljóst að aukin aðlögunarhæfni og sveigjanleiki í skipulagi og verklagi utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa mun skipta miklu á komandi árum. Þá er brýnt að mikill mannauður í utanríkisþjónustunni nýttist til fullnustu og að gætt verði að eiginleikum hjá nýjum starfsmönnum sem þykja eftirsóknarverðir með tilliti til ofangreindra aðstæðna.

Samtals drógust heildarútgjöld saman um þriðjung og fjöldi útsendra starfsmanna um fjórðung.

...er ljóst að aukin aðlögunarhæfni og sveigjanleiki í skipulagi og verklagi utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa mun skipta miklu á komandi árum.

Tillögur um öflugri símenntun

77. Starfshópur greini möguleika héraendis á fræðslu og símenntun, þ.á m. nýtingu sérþekkingar í utanríkisþjónustunni, sem samrýmist og gagnast starfsemi og áherslum utanríkisþjónustunnar á hverjum tíma. Á þeim grundvelli verði gerð áætlun sem hefur sem markmið að bæta frammistöðu einstaklinga sem og heildarinnar. Jafnframt verði aðgengilegar upplýsingar um innlenda og erlenda aðila sem styrkja einstaklinga til símenntunar.
78. Sett verði á fót teymi tölvunarfræðinga, ofurnotenda og áhugamanna til að efla tæknifærni starfsmanna. Unnið verði með einstaklingum og litlum hópum til að skilgreina þarfir hvers og eins og miðla nauðsynlegri þekkingu. Að auki verði gerð kennslumyndbönd sem henta til fjarkennslu.
79. Boðið verði upp á sérhæft tungumálanám.
80. Boðið verði upp á skipulagða og reglulega endurmenntun staðarráðinna starfsmanna á sendiskrifstofum, t.d. í skjálavörslu, tækni og borgaraþjónustu, sem fari m.a. fram á Íslandi.
81. Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins verði fengið það verkefni að taka saman orðasöfn yfir hugtök sem eru í notkun í diplómatisku starfi.
82. Mannauðsdeild geri sérstakan gagnagrunn þar sem haldið verði til haga upplýsingum um skráningu, hvatningu og endurgjöf varðandi símenntun starfsmanna sem þeir sjálfir koma á framfæri.
83. Haldinn verði þemadagur í utanríkisþjónustunni þar sem allir starfsmenn fá tækifæri til að setja inn og uppfæra upplýsingar um sig (innri vefur - nafnabók - starfsmannaskjal) og framkvæma sjálfsmat í tæknifærni.
84. Haldinn verði endurmenntunardagur tvisvar á ári með örnámskeiðum þar sem öllum starfsmönnum verði skylt að taka þátt.
85. Haldin verði námskeið í mannauðsstjórnun og verkefnastjórnun fyrir starfsmenn sem falin er ábyrgð á umfangsmiklum verkefnum eða starfseiningum.
86. Skjalasafni utanríkisráðuneytisins verði fengið það verkefni að taka saman gæðahandbók með lýsingu á mikilvægum verkferlum til almennra nota fyrir starfsmenn í utanríkisþjónustunni. Þar verði birtar áætlanir, starfslýsingar, verklýsingar, gátlistar og sniðmát til að tryggja rétt verklag bæði í algengum og sjaldgæfum verkefnum.

Það er því ekki ástæða til að ráðast í verulegar skipulagsbreytingar...

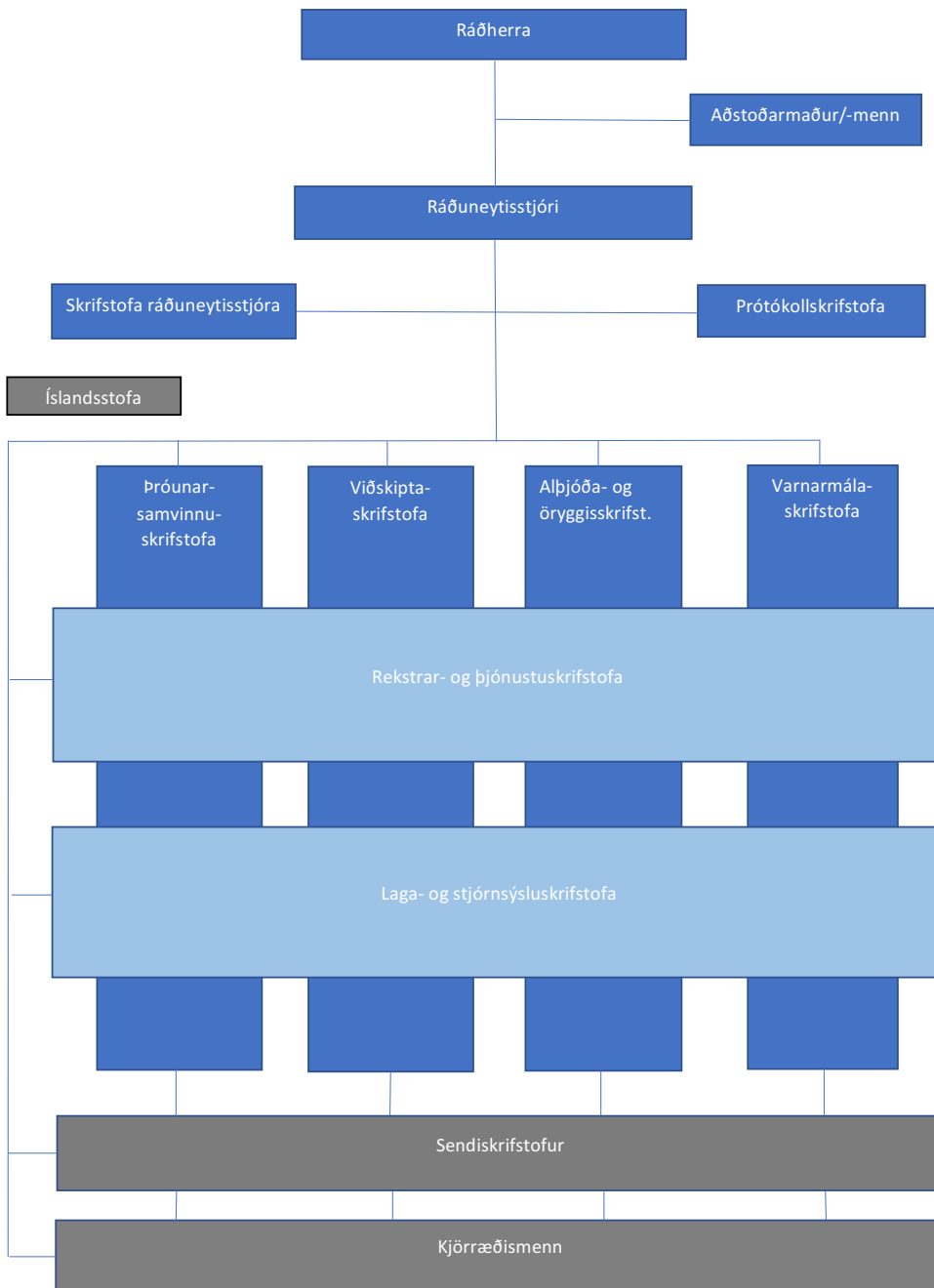
...er eðlilegt að þessi ábyrgð ráðherra endurspeglar í skipulagi ráðuneytisins

5.3. Skipulag utanríkisráðuneytisins

Utanríkisráðuneytið er þungamiðjan í utanríkisþjónustunni. Þar situr utanríkisráðherra sem framkvæmir utanríkisstefnu ríkisstjórnar á hverjum tíma og sendiskrifstofur lúta fyrirmælum ráðuneytisins í þeim tilgangi. Þótt að verksvið utanríkisráðuneytisins sé margþætt þá hefur á undanförunum árum verið leitast við að einfalda skipurit og boðleiðir. Það er því ekki ástæða til að ráðast í verulegar skipulagsbreytingar, enda hætt við að tíðar breytingar af því tagi dragi úr skilvirkni, en nauðsynlegt að ljúka því ferli sem þegar er hafið.

Utanríkisráðherra fer með fjóra málaflokka sem falla hver undir sérstök ráðuneyti í flestum grannríkjum, þ.e. utanríkismál, utanríkisviðskipti, þróunarsamvinnu og varnarmál. Að frátöldum efnislegum ástæðum er eðlilegt að þessi ábyrgð ráðherra endurspeglar í skipulagi ráðuneytisins með endurreisn varnarmálaskrifstofu sem færi með framkvæmd varnarmála á Íslandi en almennari stefnumótun og alþjóðleg öryggismál yrðu áfram vistuð á alþjóða- og öryggisskrifstofu. Jafnframt yrði ýmsum þverlægum verkefnum best komið fyrir á nýrri skrifstofu ráðuneytisstjóra. Í því skyni að skýra verka- og hlutverka-skiptingu á skrifstofunum er vænlegt til árangurs að deildir yrðu aftur teknar upp sem skipulagseiningar. Staða deilda yrði þá ekki lögbundin og kjör deildarstjóra myndu ráðast af öðrum viðmiðunum í kjarasamningum og yfirstjórn ráðuneytisins gæti stofnað eða lagt þær niður eftir þörfum. Enn fremur drægju deildir ekki úr boð- og verkstjórnarvaldi skrifstofustjóra, mynduðu múra eða kæmu í veg fyrir nauðsynlegan sveigjanleika í verkstjórn.

Tillaga að nýskipan utanríkisráðuneytisins



...er mikilvægt að utanríkisráðuneytið hafi getu til skjótrar greiningar og miðlunar upplýsinga.

Sérstakir sendierindrekar og farandsendiherrar gætu farið með þverlæg eða sértæk verkefni eins og t.d. þjóðræknismál, jafnréttismál og stafræna hagsmuni.

Það veitti utanríkisþjónustunni meiri sveigjanleika og hreyfanleika og fækkun umdæmisríkja sendiskrifstofa gæfi þeim aukið svigrúm til að sinna daglegum skyldum.

Flestar deildir skrifstofa utanríkisráðuneytisins hefðu verksvið sem þegar eru sérstaklega skilgreind en æskilegt væri að efla starfsemina á sumum sviðum og bæta við nýjum verkefnum. Í hnattvæddum heimi þar sem upplýsingatækni fleygir fram og ekkert er gefið varðandi trúverðugleika fréttu og heimilda er mikilvægt að utanríkisráðuneytið hafi getu til skjótrar greiningar og miðlunar upplýsinga. Efling upplýsinga- og greiningardeild gæti gert það. Hnattrænt net kjöræðismanna Íslands er vannýtt auðlind sem hægt væri að nýta betur, t.d. í þágu viðskiptaþjónustu. Til þess þarf sérstaka deild kjöræðismála. Í stöðugri viðleitni til að hámarka nýtingu mannauðs og fjármuna í utanríkisþjónustunni, þ.m.t. þróunarsamvinnu, og ná sem bestri stjórnsýsluframkvæmd er jákvætt aðhald nauðsynlegt. Deild innra eftirlits gæti gegnt því hlutverki. Með greiðari og ódýrari samgöngum væri hægt að nota í auknum mæli fyrirkomulag sendiherra og sérstakra sendierindreka með búsetu á Íslandi. Heimasendiherrar gætu annast stjórnmalasambönd við fjarlæg ríki, hagsmunagæslu, viðskiptafyrirgreiðslu og þjónustu við Íslendinga sem þar búa. Þá gætu þeir stuðlað að enn stærra neti íslenskra kjöræðismanna með því að nýta sér tengsl og staðarþekkingu. Sérstakir sendierindrekar og farandsendiherrar gætu farið með þverlæg eða sértæk verkefni, eins og t.d. þjóðræknismál, jafnréttismál og stafræna hagsmuni. Það veitti utanríkisþjónustunni meiri sveigjanleika og hreyfanleika og fækkun umdæmisríkja sendiskrifstofa gæfi þeim aukið svigrúm til að sinna daglegum skyldum. Deild reyndra íslenskra sendiherra með búsetu á Íslandi gæti sinnt fjarlægum ríkjum þar sem Ísland hefur ríkra hagsmuna að gæta og myndu starfa þétt saman. Heimasendiherratilhögun hefur ýmsa kosti umfram trúnaðarbindingu frá þriðja ríki, þ.e. að sendiherra búsettur í einu ríki annist tengsl við mörg önnur ríki. Meðal annars skapar það nánari tengsl milli sendiríkisins og viðtökuríkisins þegar sendiherrann kemur frá utanríkisráðuneyti heimalands síns. Ríki sem tekur við sendiherra búsettum í eigin heimalandi telur sér ekki endilega sýndan minni sóma af sendiríkinu. Einnig getur heimasendiherra í meira mæli sinnt samskiptum við stjórnvöld, ráðamenn og viðskiptalífið í landinu. Loks má nefna mikilvægi aukins samstarfs við atvinnulífið í framkvæmd þróunarsamvinnu, þ.e. að nýta þekkingu og bolmagn fyrirtækja til að örva hagvöxt í þróunarríkjum. Ný deild um samstarf við atvinnulíf og svæðasamstarf gæti örvað slíkt samstarf og aukið vídd íslenskrar þróunarsamvinnu til uppbyggingar samfélaganna til framtíðar.

Tillögur um bætt skipulag utanríkisráðuneytisins

87. Lög nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands verði endurskoðuð, m.a. til samræmingar við síðari lagasetningu.
88. Stofnuð verði skrifstofa ráðuneytisstjóra og varnarmálaskrifstofa og staða prótókolls sem skrifstofu formlega staðfest.
89. Deildir verði skipulagseiningar á skrifstofum utanríkisráðuneytisins án þess að því fylgi breytingar á kjörum starfsmanna sbr. lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands né heldur hvað varðar fyrirsvar skrifstofustjóra. Um leið verði þess gætt að draga ekki úr sveigjanlegri verkaskiptingu og deildum breytt eftir þörfum.
90. Á skrifstofu ráðuneytisstjóra verði eftirtaldar deildir: 1) upplýsinga- og greiningarmál, 2) mannauðsmál, 3) sendiherrar og sérstakir sendierindrekar með búsetu á Íslandi, 4) eftirlit með stjórnsýsluframkvæmd og rekstri utanríkisþjónustunnar.
91. Á prótókollskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) almenn prótókollmál og þjónusta við erlendar sendiskrifstofur¹, 2) kjörræðismál².
92. Á rekstrar- og þjónustuskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) fjárlagagerð og stefnumótun, 2) rekstur og bókhald, 3) fjármál þróunarsamvinnu, 4) skjalasafn 5) tölvu- og tæknimál³, 6) mötuneyti.
93. Á laga- og stjórnsýsluskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) almenn laga-, stjórnsýslu- og lögfræðileg EES-mál, 2) þjóðarréttar- og hafréttarmál, 3) borgaraþjónusta.
94. Á þróunarsamvinnuskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) tvíhliða þróunarsamvinna, 2) fjölþjóðleg þróunarsamvinna, 3) mannúðaraðstoð, 4) samstarf við atvinnulíf og svæðasamstarf⁴.
95. Á viðskiptaskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) Evrópumál og framkvæmd EES-samningsins, 2) atvinnulíf og menning, 3) fríverslunarsamningar, 4) loftferða-, fjárfestinga- og tvísköttunarsamningar, 5) efnahagsmál og tvíhliða samskipti, 6) þýðingamiðstöð.
96. Á alþjóða- og öryggisskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) alþjóðleg öryggismál, 2) mannréttindi og tvíhliða pólitísk samskipti, 3) auðlinda- og umhverfismál, 4) norðurslóðir og skylt svæðisbundið samstarf, 5) Norðurlandasamstarf.
97. Á varnarmálaskrifstofu verði eftirtaldar deildir: 1) aðgerðir og æfingar, 2) fjölþjóðlegt varnarmálasamstarf, 3) varnartengd rekstrar- og þjónustumál, 4) þátttaka í fjölþjóðlegum aðgerðum.

1. Einn af starfandi lögfræðingum á laga- og stjórnsýsluskrifstofu hafi á hverjum tíma titil aðstoðarprótókollstjóra, m.a. vegna framkvæmdar Vínarsamningsins.

2. Annist aukin samskipti við kjörræðismenn Íslands um allan heim auk samskipta við kjörræðismenn annarra ríkja á Íslandi.

3. Skv. lögum um opinber fjármál nr. 123/2015.

4. Eigi samstarf við atvinnulífið og einkageirann og virk samskipti við viðskiptaskrifstofu og Íslandsstofu.

Deild sendiherra með búsetu á Íslandi

- Sérstök deild mönnum sendiherrum með búsetu á Íslandi sem verði skráðir gagnvart sumum þeirra ríkja sem Ísland hefur stjórnmalasamband við en þar sem ekki eru íslenskar sendiskrifstofur. Hægt verði að fela þessum sendiherrum sérverkefni í utanríkisráðuneytinu og tímabundin verkefni erlendis. Forsetaúrskurður um umdæmi sendiskrifstofa verði endurskoðaður því til samræmis. Að auki verði þar sérstakir erindrekar sem fara með þverlæg málefni.

Ný eftirlitsdeild

- Fari með eftirlit með stjórnsýsluframkvæmd utanríkisþjónustunnar og almennri nýtingu mannauðs og fjármuna. Hluti af verkefnum sem falla undir teymið "úttektir og áragur" verði færð frá þróunarsamvinnuskrifstofu til sömu deildar, sbr. athugasemdir í jafningjarýni DAC og skýrslu frá 2014 um skilvirka þróunarsamvinnu.

Íslenska friðargæslan

- Verði vistuð á nýrri varnarmálaskrifstofu. Þróunarsamvinnuskrifstofa fari með hliðstæða þátttöku í verkefnum erlendis á sviði þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoðar. Mannauðsdeild fari áfram með gerð starfssamninga auk undirbúnings og þjálfunar.

5.4. Hagsmunagæsla og staðarval

Í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar var sjö skrifstofum lokað og mjög dregið úr rekstri annarra...

...pólitískir og efnahagslegir hagsmunir sem hafa ráðið því hvar íslenskar sendiskrifstofur hafa verið opnaðar á undanförmum áratugum.

Staðsetning íslenskra sendiskrifstofa endurspeglar nokkuð vel pólitíska, efnahagslega og menningarlega hagsmuni Íslands um þessar mundir. Þær eru nú 24 og þar af er tæpur helmingur í Vestur-Evrópu. Í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar var sjö skrifstofum lokað og mjög dregið úr rekstri annarra. Þessi veruleiki og eðlileg þróun í starfsumhverfi utanríkisþjónustunnar hafa valdið breytingum í mönnum skrifstofanna, m.a. með tæknilausnum, fækkun útsendra starfsmanna og fjölgun staðarráðinna. Tilhögun hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi breytist í tímans rás og utanríkisþjónustur vestrænna ríkja standa flestar frammi fyrir kröfum um að hámarka nýtingu fjármuna og mannauðs. Til þess þarf stofnanalegan sveigjanleika sem leyfir opnun og lokun sendiskrifstofa eða breytingar á starfsemi þeirra. Fyrir utan framkvæmd þróunarsamvinnu eða tímabundnar skyldur íslenskra stjórnvalda gagnvart fjölþjóðlegum eða alþjóðlegum samtökum eru það einkum pólitískir og efnahagslegir hagsmunir sem hafa ráðið því hvar íslenskar sendiskrifstofur hafa verið opnaðar á undanförmum áratugum. Slíkir hagsmunir verða áfram ráðandi og ljóst er að bætt þjónusta við atvinnulífið mun vega enn þyngra í hugsanlegri ákvarðanatöku um opnun nýrra sendiskrifstofa. Markmiðið er ekki einungis að halda í horfinu heldur að stuðla að aukningu í útflutningi á íslenskri vöru og þjónustu og í arðbærum fjárfestingum íslenskra fyrirtækja erlendis, hvort tveggja á hefðbundnum mörkuðum og nýmörkuðum. Opinber viðskiptaþjónusta er ekki raunhæf nema að hún gagnist atvinnulífinu og utanríkisþjónustan fylgir yfirleitt í kjölfar fyrirtækja á nýmörkuðum. Þegar þangað er komið og við blasir menningarlega framandi eða efnahagslega miðstýrt þjóðfélag, þá sanna dæmin að þörfin fyrir íslenska sendierindreka er forsenda viðskiptanna, ólíkt því sem gerist á hefðbundnum mörkuðum Íslands. Stofnun sendiskrifstofu felur ávallt í sér verulega fjárfestingu og því þarf að vanda vel til verka við staðarval, aðstöðu og mönnum.

Um leið og utanríkisþjónustan þarf að hafa síaukinn sveigjanleika hvað varðar opnun og lokun sendiskrifstofa, þá er að mörgu að hyggja þegar íhugað er að loka sendiskrifstofu. Fyrst má nefna gagnkvæmni, þ.e. hvort að ríkið þar sem sendiskrifstofan er staðsett hafi sendiráð á Íslandi. Nú er svo komið að öll þau ríki þar sem íslensk sendiráð eru starfandi, að Austurríki undanskildu, reka sendiráð á Íslandi. Ætla má að einhliða lokun á sendiráði Íslands í einhverju þessara ríkja myndi leiða til samsvarandi ákvörðunar þeirra. Þá er rétt að hafa í huga að staðsetning erlendra sendiskrifstofa í Reykjavík er sýnilegasta viðurkenning á fullveldi Íslands sem getur hugsast og að í flestum tilvikum er rekstur þessara skrifstofa mun umfangsmeiri heldur en þeirra íslensku. Þá eru pólitísk og menningarleg tengsl Íslands við sum ríki, t.d. Norðurlönd, þess eðlis að lokun myndi vega að einum grunnþátta íslenskrar utanríkisstefnu. Þá er ónefnd þjónusta við fjölmennustu samfélög Íslendinga erlendis. Loks getur það þjónað utanríkispólitískum hagsmunum Íslands að reka sendiskrifstofur í ríkjum sem hafa hnattræn pólitísk og efnahagsleg áhrif án þess að tvíhliða viðskipti séu teljandi. Slík viðvera getur svo í tímans rás stuðlað að viðskiptum.

...staðsetning erlendra sendiskrifstofa í Reykjavík er sýnilegasta viðurkenning á fullveldi Íslands sem getur hugsast...

Allar sendiskrifstofur Íslands eru fámennar í samanburði við það sem gerist hjá helstu samstarfsríkjum. Flestir útsendir starfsmenn eru við fastanefndir gagnvart alþjóðlegum og fjölþjóðlegum samtökum og í sendiráðum í stærstu markaðsríkjunum. Kröfur um víðfeðmari viðveru og aukin afköst fara vaxandi og utanríkisþjónustan þarf að laga sig að þessum veruleika og diplómátskum einyrkjum mun fjölga á næstu árum. Fámennar sendiskrifstofur geta betur skilað árangri með skýrri forgangsröðun í daglegum störfum, með auknum stuðningi utanríkisráðuneytisins t.d. í gegnum tímabundna aðkomu starfsmanna og starfsnema, og með markvissari ráðningum staðarráðinna starfsmanna. Þetta gerir meiri kröfur til utanríkisþjónustunnar og einstakra starfsmanna en krefst um leið styrkrar mannauðsstjórnunar ráðuneytisins. Óháð stærð sendiskrifstofa er nauðsynlegt að setja þeim öllum almenn og staðbundin markmið og tryggja að boðleiðir og upplýsingamiðlun milli þeirra og ráðuneytis og innbyrðis þeirra í millum skapi æskilegt gagnsæi.

Kröfur um víðfeðmari viðveru og aukin afköst fara vaxandi og utanríkisþjónustan þarf að laga sig að þessum veruleika...

Staðsetning og mönnun sendiskrifstofa

- *Staðsetning og mönnun sendiskrifstofa þarf að ráðast af utanríkispólitískum hagsmunum á hverjum tíma. Af því leiðir að utanríkisþjónustan þarf ávallt að vera sveigjanleg og henni gert kleift að laga mannauð sinn og fjármuni að nýjum og breytilegum aðstæðum. Eðli mála samkvæmt getur mönnun sendiskrifstofa því ekki verið meitluð í stein til lengri tíma litið.*

Opnanir og lokanir sendiskrifstofa ýmissa ríkja

DANMORK				NOREGUR				HOLLAND			
Opnað		Lokað		Opnað		Lokað		Opnað		Lokað	
Sameinuðu Arabísku Furstadæmin	Sr. 2010	Alsír	Sr. 2010	Slóvenía	Sr. 2003	Bandaríkin (Miami)	Ars. 2003	Albanía	Sr. 2000	Ástralía (Melbourne)	Ars. 2000
Líbia	* 2012	Jórdanía	Sr. 2010	Madagaskar	Sr. 2004	Þýskaland (Hamborg)	Ars. 2003	Slóvenía	Sr. 2000	Þýskaland (Bonn)	* 2003
Myanmar	* 2012	Kasakstan	Vs. 2010	Slóvakía	Sr. 2004	Hong Kong	Ars. 2003	Eritrea	Sr. 2000	Jamaíka	Sr. 2003
Þýskaland (Hamborg)	Vs. 2013	Rússland (Jekaterínborg)	Vs. 2010	Afganistan	Sr. 2004	Írak	* 2003	Eistland	Sr. 2000	Bandaríkin (Houston)	Ars. 2004
Ítalía (Milanó)	Vs. 2013	Bosnía og Hersegóvína	Sr. 2011	Thailand (Phuket)	Ars. 2005	Thailand (Phuket)	Ars. 2006	Lítaen	Sr. 2001	Sádf-Arabía (Jeddah)	Ars. 2004
Indland	Nss. 2013	Indland (Ahmedabad)	Vs. 2011	Þýskaland (Hamborg)	* 2006	Túnis	* 2007	Georgía	Sr. 2001	Pakístan (Karachi)	Ars. 2004
Brasílía (Sao Paulo)	Nss. 2013	Írak	Sr. 2012	Suður-Súdan	Ars. 2006	Albanía	* 2007	Bandaríkin (Miami)	Ars. 2001	Nigería (Lagos)	Ars. 2004
Suður-Kórea	Nss. 2013	Hong Kong	Ars. 2012	Alsír	Sr. 2007	Bandaríkin (Minneapolis)	* 2008	Dóminíska lýðveldið	Sr. 2001	Filabeinsströndin	Sr. 2005
Nigería	Sr. 2014	Nicaragua	Sr. 2012	Líbanon	Sr. 2007	Skotland	* 2008	Kýpur	Sr. 2002	Nambía	Sr. 2006
Colombía	Sr. 2014	Þýskaland (Hamborg)	Ars. 2013	Bólívía	* 2007	Heimasendihera V-Afríku	* 2008	Malta	Sr. 2002	Þýskaland (Hamborg)	Ars. 2009
Nigería	Ars. 2014	Ítalía (Milanó)	Ars. 2013	Búrúndí	* 2007	Heimasendihera Mið-Asíu	* 2009	Afganistan	Sr. 2004	Kanada (Montréal)	Ars. 2009
Filípseyjar	Sr. 2014	Kambódía	* 2013	Austur-Tímor	* 2007	Filabeinsströndin	Sr. 2011	Kamerún	Sr. 2005	Eritrea	Sr. 2011
Myanmar	Sr. 2014	Hong Kong	Nss. 2013	Eritrea	Sr. 2007	Madagaskar	Sr. 2011	Katar	Sr. 2005	Kamerún	Sr. 2011
		Svíss	Sr. 2014	Kína (Guangzhou)	Ars. 2008	Colombía	Sr. 2011	Suður-Súdan	* 2006	Uruguay	Sr. 2012
		Slóvakía	Sr. 2014	Spánn (Alicante)	Ars. 2008	Belgía	* 2011	Kasakstan	Sr. 2006	Ekvador	Sr. 2012
		Benín	Sr. 2014	Kósavó	Sr. 2008	Austur-Tímor	* 2011	Búrúndí	* 2007	Spánn (Barcelona)	Ars. 2012
		Slóvenía	Sr. 2014	Colombía	Sr. 2008	Suður-Súdan	Ars. 2011	Kósavó	Sr. 2008	Kasakstan	* 2012
		Zambía	Sr. 2014	Kúba	Sr. 2009	Karabíska hafíð	* 2011	Azerbájan	Sr. 2009	Búrúndí	Sr. 2013
		Lúxemborg	Sr. 2014	Kasakstan	Sr. 2009	Slóvenía	Sr. 2011	Panama	Sr. 2001	Zambía	Sr. 2013
		Ítalía (Milanó)	Vs. 2014	Kósavó	Sr. 2009	Nicaragua	Sr. 2011	Suður-Súdan	Sr. 2011	Guatemala	Sr. 2013
		Níger	* 2014	Írak	* 2009	Spánn (Alicante)	Ars. 2012	Búrúndí	Sr. 2012	Bólívía	Sr. 2014
		Kýpur	Sr. 2014	Ghana	Sr. 2011	Þýskaland (Hamborg)	Ars. 2012	Kína (Chongqing)	Ars. 2013	Nicaragua	Sr. 2014
		Bútan	* 2014	Suður-Súdan	Sr. 2011	Makedónía	Sr. 2012	Nigería	* 2013		
		Líbia	* 2014	Madagaskar	* 2011	Eritrea	Sr. 2013	Írak (Erbil)	Ars. 2015		
		Myanmar	* 2014	Þýskaland (Hamborg)	Rs. 2012	Venesúela	Sr. 2013	Myanmar	Sr. 2015		
		Bólívía	* 2017	Líbia	* 2012	Líbia	* 2013	Filabeinsströndin	Sr. 2016		
		Zimbabve	* 2017	Myanmar	* 2012	Myanmar	* 2013				
		Mósambík	* 2017	Colombía	Sr. 2013	Búrúndí	* 2014				
		Nepal	* 2017	Myanmar	Sr. 2013	Bólívía	* 2014				
				Congó (DRC)	* 2015	Kasakstan	Sr. 2016				
				Indland (Mumbai)	Ars. 2015	Búlgaría	* 2016				
				Heimasendihera Mið-Asíu	* 2016	Zimbabve	* 2016				
				Malí	Sr. 2017	Zambía	* 2016				
				Túnis	* 2018	Guatemala	* 2016				
SVÍPJÓÐ				FINNLAND				ÍSLAND			
Opnað		Lokað		Opnað		Lokað		Opnað		Lokað	
Kasakstan	Sr. 2010	Slóvakía	Sr. 2010	Belarús	* 2010	Venesúela	Sr. 2011	Indland	Sr. 2006	Suður-Afríka	Sr. 2009
Malí	Sr. 2010	Belgía	Sr. 2010	Alsír	Sr. 2011	Svíþjóð (Gautaborg)	Ars. 2011	Færeyjar	Ars. 2007	Ítalía	Sr./Fn. 2009
Moldóva	Sr. 2010	Senegal	Sr. 2010	Líbanon	Sr. 2015	Suður-Afríka (Cape Town)	* 2011	Grænland	Ars. 2013	Frakkland (Strassborg)	Fn. 2009
Rúanda	Sr. 2010	Írland	Sr. 2010			Pakístan	Sr. 2012			Srí Lanka (pSSÍ)	Us. 2009
Bólívía	Sr. 2010	Slóvenía	Sr. 2010			Kína (Guangzhou/Kanton)	Ars. 2012			Nicaragua (pSSÍ)	Us. 2009
Líbería	Sr. 2010	Lúxemborg	Sr. 2010			Spánn (Las Palmas)	Rs. 2012			Nambía (pSSÍ)	Us. 2010
Búrúndí	Sr. 2010	Búlgaría	Sr. 2010			Filípseyjar	Sr. 2012			Mósambík	Us. 2017
Kambódía	Sr. 2010	Bandaríkin (New York)	Ars. 2011			Ástralía (Sidney)	Rs. 2012				
Kósavó	Sr. 2010					Colombía	* 2013				
Georgía	Sr. 2010					Þýskaland (Hamborg)	Ars. 2013				
Albanía	Sr. 2010					Nicaragua	Sr. 2013				
Indland (Mumbai)	Ars. 2011					Líbanon	* 2015				
Azerbájan	Sr. 2014					Slóvakía	Sr. 2015				
Katar	Sr. 2014					Slóvenía	Sr. 2015				
Armenía	Sr. 2014					Lúxemborg	Sr. 2016				



Tillögur um breytingar varðandi sendiskrifstofur Íslands og mönnun þeirra

98. Sendiráðinu í Austurríki verði lokað og tvíhliða fyrirvar fengið sendiherra með búsetu á Íslandi. Í þess stað verði einn útsendur sendierindreki í Vín, auk staðarráðsins ritara, sem gegni skyldum fastafulltrúa gagnvart ÖSE og stofnunum SP eftir þörfum.
99. Gerð verði greining á starfsemi aðalræðisskrifstofunnar í Winnipeg með tilliti til verkfema og kostnaðar, í samráði við Alþingi og helstu hagsmunaaðila, með það að markmiði að horfa til nýrra leiða til að efla tengslin á milli Íslands og afkomenda Íslendinga í gervallri Norður-Ameríku.
100. Staða útsends fulltrúa í sendiráðinu í Svíþjóð verði lögð niður en eftir sem áður starfi þar sendiherra og staðarráðið starfsfólk.
101. Staða útsends fulltrúa í sendiráðinu í Noregi verði lögð niður að fenginni reynslunni frá Svíþjóð.
102. Staða útsends fulltrúa í sendiráðinu í Danmörku verði lögð niður að fenginni reynslunni frá Svíþjóð.
103. Leitað verði frekari hagræðingar í rekstri sendiráðsins í Finnlandi til samræmis við hin Norðurlöndin.
104. Staða útsends fulltrúa í sendiráðinu á Indlandi verði lögð niður en eftir sem áður starfi þar sendiherra og staðarráðið starfsfólk.
105. Stofnuð verði sendiskrifstofa í Austur-Asíu sem annist viðskiptaþjónustu á þeim slóðum.
106. Opnuð verði aðalræðisskrifstofa í Kaliforníu í Bandaríkjunum sem annist viðskiptaþjónustu og stafræna hagsmuni á vesturströnd Bandaríkjanna.
107. Sendiskrifstofu Íslands í Mósambík verði lokað eins og ráðgert hefur verið.
108. Fyrirvar gagnvart Evrópuráðinu í Strassborg verði óbreytt og fastafulltrúi Íslands gagnvart stofnuninni sitji í sendiráðinu í París.
109. Verksvið núverandi sendiráða í Úganda og Malaví verði fært út, fyrst með skipun sendiherra í Úganda, og nái m.a. til pólitískra og viðskiptalegra viðfangsefna. Þar verði fyrirvar gagnvart þessum tveimur ríkjum og öðrum ríkjum í álfunni sem og svæðisbundnum samtökum. Um leið verði kjöræðismönnum í Afríku fjölgað.

110. Bætt verði útsendum fulltrúum við fastanefndina í New York og sendiráðið í París sem sinna málefnum á sviði þróunarsamvinnu. Fulltrúinn í París myndi einnig sinna verk-efnum á sviði mannúðaraðstoðar hjá fastanefndinni í Genf.
111. Framhald verði á starfsemi fastanefndar gagnvart viðeigandi alþjóðastofnunum í Róm, þ.á m. Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP (FAO) í samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.
112. Staðarráðinn verði annar viðskiptafulltrúi við sendiráðið í Japan.
113. Staðarráðinn verði viðskiptafulltrúi við sendiráðið í Kanada sem starfi undir samræmdri verkstjórn aðalræðismanns í New York.
114. Fjölgað verði um einn staðarráðinn starfsmann í aðalræðisskrifstofunni í New York og þannig aftur náð þeim fjölda sem var fyrir 2008.
115. Gerð verði þarfagreining á hugsanlegri fjölgun sendiskrifstofa á komandi árum, þ.m.t. tímabundnu fyrirsvari vegna formennsku Íslands í svæðisbundnum samtökum.

5.5. Þekking, sérhæfni og sveigjanleiki

Hinn fullkomni starfsmaður í utanríkisþjónustunni þyrfti að búa yfir víðtækri þekkingu og má þar nefna stjórnskipan, stjórnsýslu, lagaumhverfi, efnahag, viðskipti, menningu og sögu Íslands. Þar við bætast alþjóðamál og milliríkjasamskipti, uppbygging og starfsemi alþjóðlegra og fjölþjóðlegra samtaka og stofnana, ýmis samningsbundin réttindi og skyldur Íslands, grundvallaratriði í þjóðhagfræði og þjóðarrétti og viðteknar venjur og aðferðir við störf á alþjóðavettvangi, auk staðarþekkingar og tengslanets. Þá þyrfti hinn sami að hafa áunna hæfileika og persónulega eiginleika, m.a. viðeigandi menntun, tungumálafærni, hæfni til skriflegrar og munnlegrar upplýsingamiðlunar, tæknifærni, getu til stjórnunar og reksturs, og frumkvæði og lipurð í samskiptum. Það eru sennilega fáir einstaklingar sem búa yfir allri þessari þekkingu og kostum í jöfnum mæli en lengi vel var fámenni þess valdandi að flestir starfsmenn í íslensku utanríkisþjónustunni urðu að geta tekist á við mörg ólík viðfangsefni samtímis („generalistar“) en það fór að breytast í kjölfar loka kalda stríðsins, t.d. með gerð EES-samningsins. Fámennið er enn staðreynd og í sífellt flóknara starfsumhverfi þarf utanríkisþjónustan að móta fleiri sérfræðinga sem geta jafnframt verið þúsund þjala smiðir. Hvernig er hægt að stuðla að sérhæfingu án þess að sérfræðingurinn lokist af á sérsviðinu og hvernig er hægt að þjálfar starfsmenn með almenna þekkingu til að verða sérfræðingar? Þetta er ein af þeim áskorunum sem utanríkisþjónustan þarf að takast á við næstu árin, m.a. með kerfisbundinni þjálfun.

Fámennið er enn staðreynd og í sífellt flóknara starfsumhverfi þarf utanríkisþjónustan að móta fleiri sérfræðinga sem geta jafnframt verið þúsund þjala smiðir.

Þjálfun í viðskiptadiplómatíu



Tilurð sérfræðings og alhliða starfsmanns í sama einstaklingnum getur m.a. orðið með tímabundinni starfsdvöl hjá ráðuneytum í öðru ríki eða hjá alþjóðlegum eða fjölþjóðlegum samtökum og stofnunum eins og fjölmörg dæmi eru um á undanförmum áratugum, m.a. í gegnum norrænu embættismannaskiptin. Slík starfsdvöl eykur þekkingu á þeim aðilum og verkefnum sem við eiga hverju sinni, víkkar sjóndeildarhringinn og getur skapað mikilvæg tengsl. Um leið getur tímabundin starfsdvöl nýst gestgjafanum með vinnuframlagi og auknum skilningi á íslenskum aðstæðum. Forsenda þess að fengin reynsla nýtist er að sá starfsmaður sem á í hlut fái í framhaldinu skyld verkefni. Almennt er mikilvægt að fyrirkomulag starfsdvalar verði formfest og háð skýrum markmiðum og einnig má huga að þeim innanlands.

Um leið getur tímabundin starfsdvöl nýst gestgjafanum með vinnuframlagi og auknum skilningi á íslenskum aðstæðum.

Tillögur um tímabundna starfsdvöl

116. Sett verði það markmið að a.m.k. einn starfsmaður utanríkisráðuneytisins fari á hverju ári í tímabundna starfstilfærslu erlendis, annað hvort til ráðuneytis annars ríkis eða alþjóðastofnunar, þ.e.a.s. til viðbótar við verkefni innan þróunarsamvinnu eða friðargæslu. Áður verði tilgangur dvalarinnar skilgreindur og tryggt að fengin þekking starfsmannsins verði nýtt við heimkomu.
117. Fylgst verði kerfisbundið með auglýsingum um lausar stöður í alþjóðlegum og fjölþjóðlegum samtökum og stofnunum og þær auglýstar á Íslandi í þeim tilgangi að hvetja til umsókna hæfra Íslendinga.

Utanríkisþjónustan er þekkingarstofnun sem byggist á fólkinu sem þar starfar. Hægt er að nýta þennan einstaka mannauð betur, hvort tveggja inn á við og út á við. Mikil tækifæri felast í skipulagðari og greiðari miðlun þekkingar, reynslu og upplýsinga á milli starfseininga og einstaklinga innan utanríkisþjónustunnar. Það er í raun forsenda þeirrar samhæfingar og hámarks skilvirkni sem hefur lengi verið sóst eftir. Jafnframt á sú þekking og reynsla sem býr í starfsmönnum utanríkisþjónustunnar brýnt erindi við almenning og fræðasamfélagið og opin samræða um verkefni utanríkisþjónustunnar gagnast starfsmönnum hennar ótvírætt. Í ljósi þróunar í starfsumhverfi utanríkisþjónustunnar og æskilegrar nýtingar mannauðsins þá er þjálfun, endurmenntun og símenntun orðin mikilvægari en nokkra sinni.

Utanríkisþjónustan er þekkingarstofnun sem byggist á fólkinu sem þar starfar.

Stór skref hafa verið stigin að undanförmum til að bæta úr ýmsu því sem valdið hefur óánægju í röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Tillögur starfsmanna í skýrslu sem nefnist *Átak til ánægju* og kynntar voru í október sl. hafa legið því umbótastarfi til grundvallar, sem farið hefur fram í góðu samstarfi við fulltrúa starfsmanna.

Stýrihópurinn leggur til að áfram verði unnið að því að taka afstöðu til þeirra tillagna sem út af standa í *Átaki til ánægju* og verði þeirri vinnu formlega lokið fyrir 1. nóvember nk. Það á sérstaklega við um setningu viðmiða um framgang í starfi milli diplómátskra starfaflokka, um skipan trúnaðarmanns staðarráðinna starfsmanna og að skerpt verði á ákvæðum um sí- og endurmenntun og þau ítrekuð í sérstakri mannauðsstefnu utanríkisráðuneytisins.

Tillögur um bætt mannauðsmál

118. Miðað verði að því að efla til muna þverlæga sérfræðipækkingu á skrifstofum utanríkisráðuneytisins í málaflokkum á borð við alþjóða- og öryggismál, varnarmál, auðlinda- og umhverfismál og þróunarsamvinnu.
119. Samhliða breytingum í mönnun sendiskrifstofa verði fagskrifstofum gert kleift að forgangsraða þannig að sérfræðingum sem starfa í ráðuneytinu verði falin aukin ábyrgð í þátttöku á fundum hjá fastanefndum, sendiráðum og á vettvangi alþjóðastofnana í viðkomandi málaflokkum.
120. Lokið verði fyrir árslok 2017 að taka afstöðu til tillagna í skýrslunni *Átak til ánægju* sem kynntar voru haustið 2016.
121. Vinnu verði lokið við að setja skýr viðmið um framgang starfsmanna í utanríkisþjónustunni, þ.á m. flutningsskyldra starfsmanna sem eru við störf í utanríkisráðuneytinu til lengri tíma vegna þarfa ráðuneytisins.
122. Utanríkisþjónustan setji sér mannauðsstefnu sem verði viðbót við mannauðsstefnu Stjórnarráðsins.
123. Gerð verði áætlun um stigvaxandi fjölgun starfsmanna í utanríkisráðuneytinu og á sendiskrifstofum.
124. Notkun starfsmanna á diplómatisikum og öðrum starfsheitum við störf í utanríkisráðuneytinu verði endurskoðuð.

...þarf utanríkisþjónustan stöðugt að leitast við að brúa bilið á milli annars vegar takmarkana smæðarinnar og hins vegar vaxandi umfangs viðfangsefna ...

Íslenskt samfélag þróaðist hratt á síðustu öld og til þessa dags vegna menntunar og tækni og þetta eru forsendur áframhaldandi framfara. Sem hluti af þessu samfélagi þarf utanríkisþjónustan stöðugt að leitast við að brúa bilið á milli annars vegar takmarkana smæðarinnar og hins vegar vaxandi umfangs viðfangsefna með því að tileinka sér ávallt það besta í vinnubrögðum og tæknilausnum. Hröð öflun, greining og miðlun upplýsinga, skilvirk stjórnsýsla og þjónusta við almenning og atvinnulíf og öryggi í vinnuferlum og fjarskiptum geta tryggt hámarksárangurs. Til þess þarf ríka meðvitund og frumkvæði utanríkisráðuneytisins í nýtingu tækninýjunga og vaxandi kröfur um tæknifærni starfsmanna.

Tillögur um betri nýtingu tæknilausna

125. Bætt verði innleiðing og kennsla nýrra lausna og hvað varðar notendaaðstoð.
126. Unnið verði að innleiðingu á alþjóðlegum staðli um upplýsingaöryggi (ISO 27001) til að mæta nútímakröfum um meðhöndlun gagna.
127. Tölvutengingar á milli utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa verði efldar með tryggri flutningsgetu til Íslands, m.a. með tilliti til afgreiðslu umsókna um vegabréf, vegna fjarfundarbúnaðar og öryggis fjarskipta.
128. Komið verði á öruggum fjarskiptum á milli utanríkisráðuneytisins og þeirra sendiskrifstofa þar sem reglulega eru send erindi á hæsta trúnaðarstigi.
129. Stefnt verði að því að starfsmenn tölvudeildar fari árlega til allra sendiskrifstofa til uppfærslu búnaðar og kennslu.
130. Einn svonefndur ofurnotandi verði þjálfður á hverri starfseiningu utanríkisþjónustunnar sem geti aðstoðað samstarfsfólk í nærumhverfi.
131. Stuðlað verði að meiri notkun snjalltækja, fartölvum fjölgað á sendiskrifstofum og fjarfundarbúnaði komið upp í þeim öllum.

Um leið og hugað er að innviðum utanríkisþjónustunnar þarf einnig að líta til starfsaðstöðunnar, þ.e. í utanríkisráðuneytinu og á sendiskrifstofum, og hægt þarf að vera að leita fyrirmynda hjá einkageiranum og utanríkisþjónustum grannríkja. Húsnæði ráðuneytisins þarf að vera hagnýtt, vistlegt og sýna hæfilega reisn sjálfstæðs og fullvalda ríkis. Það sama á við um sendiskrifstofur og embættisbústaði þar sem þarf eftir sem áður að sýna ýtrustu ráðdeild og láta aðstöðuna ráðast af staðháttum. Á undanförunum árum hefur verið leitað nýrra lausna í húsnæðismálum erlendis, þ.á m. með sölu embættisbústaða, endurskoðun leigusamninga og stöðugu samráði við önnur ríki um hugsanlega samlegð. Þessi viðleitni endurspeglar nauðsynlegan sveigjanleika í starfseminni sem verður meira ráðandi í framtíðinni. Almennt þarf að huga að hámarksnýtingu húsnæðis, t.d. með aukinni notkun opinna rýma, aðstöðu fyrir teymisvinnu og á afmörkuðum skrifstofum til trúnaðarsamtala. Jafnframt væri tilefni til að nýta húsnæði í notkun utanríkisþjónustunnar með skipulegri hætti til að kynna íslenska hönnun og myndlist.

Húsnæði ráðuneytisins þarf að vera hagnýtt, vistlegt og sýna hæfilega reisn sjálfstæðs og fullvalda ríkis.

Tillögur um bættu starfsaðstöðu í utanríkisþjónustunni

132. Farið verði með skipulögðum hætti yfir stærð, rekstrarkostnað og nýtingu húsnæðis í eigu eða leigu ríkisins erlendis, í því skyni að stuðla að áframhaldandi hagræðingu og samræmingu eins og við verður komið.
133. Á meðan beðið er ákvörðunar um byggingu á nýju sameiginlegu húsnæði fyrir Stjórnarráðið er lagt til að gerð verði úttekt á byggingunum að Rauðarárstíg 25 og 27, í þeim tilgangi að nýting þeirra falli að þörfum utanríkisráðuneytisins á næstu árum. Jafnframt verði hafðar í huga minni breytingar til að starfsumhverfið verði vistlegra og þau svæði sem notuð eru til móttöku og funda með erlendum viðmælendum og gestum séu í góðu ástandi og endurspegli betur íslenska hönnun og myndlist.
134. Leitað verði eftir samstarfi við Reykjavíkurborg um bættu aðkeyrslu og/eða bílastæði fyrir utan Rauðarárstíg 25, m.a. vegna erlendra gesta.

Auka þarf gagnsæi og upplýsingagjöf út á við...

Umfjöllun um starfsemi ráðuneytisins og málaflókka þess er forsenda þess að almenningur hafi skilning og þekkingu á mikilvægum hagsmunamálum, eins og m.a. hefur komið fram í kaflanum um þróunarsamvinnu þar sem kallað er eftir aukinni umfjöllun um hvernig og hvers vegna Íslendingum ber að styðja við þá sem minna mega sín. Auka þarf gagnsæi og upplýsingagjöf út á við en ekki síður á meðal starfsfólks utanríkisþjónustunnar til að tryggja samkvæmni, samlegð, skilvirkni og að þeir sem þar starfa tali einni röddu.

Tillögur um bættu upplýsingamiðlun og ímyndarvinnu

135. Mótuð verði upplýsingastefna utanríkisþjónustunnar.
136. Hætt verði með öllu að senda prentað kynningarefni til sendiskrifstofa og slíkt efni verði í þess stað aðgengilegt á vef.
137. Ráðuneytið marki stefnu til að nýta betur tækni og rafræna þjónustu til að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri.
138. Gerð verði áætlun um nýtingu á formennsku Íslands í alþjóðlegum og fjölþjóðlegum samtökum og stofnunum, til almennrar landkynningar og kynningar á stefnu og hagsmunum Íslands í utanríkismálum.
139. Svæðisbundið samráð forstöðumanna íslenskra sendiskrifstofa verði sett í fastari skorður, annars vegar fjarfundi með þátttöku ráðuneytisstjóra og/eða skrifstofustjóra og hins vegar árlegan fund viðeigandi forstöðumanna á vettvangi. Auk almennrar upplýsingamiðlunar verði tilgangurinn m.a. að leita eftir aukinni samlegð í viðskiptaþjónustu og menningarkynningum.

140. Fundir allra forstöðumanna íslenskra sendiskrifstofa verði haldnir á Íslandi síðsumars annað hvert ár.
141. Dagskrá utanríkisráðherra verði aðgengileg almenningi eins og kostur er.
142. Framleidd verði stutt kynningarmyndbönd og myndefni um verkefni utanríkisþjónustunnar og gerðar tölulegar samantektir, þ.m.t. upplýsingamyndir.
143. Allir starfsmenn sæki námskeið í notkun samfélagsmiðla og tryggt verði að þeir sem fara til starfa erlendis hafi fengið þjálfun á því sviði.
144. Samræmt verði útlit á skýrslum, glærum, nafnspjöldum, einkennismerkjum og undirskriftum á tölvupóstum til að tryggja heildstæða framsetningu og útlit. Stefnt verði að því að þetta verði gert í samvinnu við önnur ráðuneyti, þannig að útlit slíks efnis verði samræmt í Stjórnarráðinu.
145. Gert verði átak í að bæta upplýsingaflæði á milli annars vegar utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa og hins vegar sendiskrifstofa innbyrðis. Það verði m.a. gert með því að skilgreina málaflokka og viðeigandi móttakendur upplýsinga.
146. Starfsmannafundir verði haldnir í utanríkisráðuneytinu á þriggja mánaða fresti, með útsendingu og eftir atvikum þátttöku sendiskrifstofa, þar sem allir starfsmenn fá upplýsingar um helstu verkefni framundan.
147. Settir verði upp skjáir á öllum hæðum utanríkisráðuneytisins að Rauðarárstíg 25 og 27 sem sýna dagskrá dagsins og vikunnar.
148. Viðhaldið verði átaki í notkun innri vefs.
149. Sem mest verði dregið úr notkun tölvupósts innahúss og notast við önnur forrit, einkum til óformlegra samskipta.
150. Gert verði átak til að tryggja að talpunktar og glærur um áherslur íslenskra stjórnvalda á helstu málefnasviðum séu aðgengileg á innri vef og uppfærð reglulega.
151. Tilkynnt verði á innri vef með fyrirvara um komur erlendra sendiherra til landsins, t.d. til afhendingar á trúnaðarbréfum, þannig að hægt sé að nýta slík tækifæri til samráðs.

Tillögur stýrihópsins eru margar og misjafnlega veigamiklar. Leitast var við að hafa þær skorinorðar og hagnýtar en það krefst þá nánari útfærslu verði þær samþykktar af utanríkisráðherra, þ.e. með gerð framkvæmdaáætlunar. Sumar tillögur yrði hægt að framkvæma tafarlaust en aðrar tækju lengri tíma. Vegna fjölda tillagna þarf að flokka þær og forgangsraða og ákveða hverjum framkvæmdin verði falin í hverju tilviki. Til að undirbúa hraða og fumlusa framkvæmd mun stýrihópurinn fá til liðs ráðgjafa um breytingastjórnun sem mun nýtast við útfærslu og framkvæmd á næstu mánuðum.

Sumar tillögur yrði hægt að framkvæma tafarlaust en aðrar tækju lengri tíma.



www.utanrikisraduneyti.is