

Ríkisendurskoðun

---

**Stjórnsýsluendurskoðun**  
**á utanríkisráðuneytinu**

Maí 1996

## Efnisyfirlit

|  |           |
|--|-----------|
| <b><i>Inngangur</i></b> _____  | <b>5</b>  |
| <b><i>Niðurstöður</i></b> _____  | <b>7</b>  |
| <b>Árangur af starfi utanríkisþjónustunnar út á við</b> _____                    | <b>7</b>  |
| <b>Innri skipulagshættir</b> _____   | <b>8</b>  |
| Ráðuneytið í Reykjavík _____   | 8         |
| Sendiráð _____   | 12        |
| <b>Kostnaður við starfsemi utanríkisþjónustunnar</b> _____                       | <b>13</b> |
| <b>Flutningsskylda</b> _____   | <b>16</b> |
| <b>Starfskjör flutningsskyldra starfsmanna</b> _____                             | <b>20</b> |
| <b>Ráðningar og embættistilfærslur</b> _____                                     | <b>24</b> |
| <b>Þróunarsamvinnustofnun Íslands</b> _____                                      | <b>26</b> |
| <b>Útflutningsráð Íslands</b> _____  | <b>27</b> |
| <b><i>Lögbundin verkefni utanríkisþjónustunnar og tengdra stofnana</i></b> _____ | <b>31</b> |
| <b><i>Innri skipulagshættir utanríkisþjónustunnar</i></b> _____                  | <b>37</b> |
| <b>Ráðuneytið í Reykjavík</b> _____  | <b>38</b> |
| Skrifstofa utanríkisráðherra _____   | 39        |
| Ráðuneytisstjóri _____   | 39        |
| Almenn skrifstofa _____  | 40        |
| Alþjóðaskrifstofa _____  | 43        |
| Viðskiptaskrifstofa _____  | 46        |
| Varnarmálaskrifstofa _____   | 49        |
| Prótokollstjóri _____  | 54        |
| Þjóðréttarfræðingur _____  | 55        |
| Heimastarfandi sendiherrar _____   | 56        |
| <b>Sendiráð</b> _____  | <b>57</b> |
| Starfsemi sendiskrifstofa _____  | 60        |
| Útgefin vegabréf og vegabréfsáritanir _____                                      | 68        |

|  |            |
|--|------------|
| Bréfaskriftir við ráðuneytið _____   | 69         |
| Mat á hagkvæmni _____  | 73         |
| <b><i>Kostnaður við starfsemi utanríkisþjónustunnar</i></b> _____                  | <b>75</b>  |
| <b>Þróun kostnaðar við utanríkisþjónustuna frá 1987</b> _____                      | <b>77</b>  |
| <b>Helstu breytingar á rekstrarumsvifum utanríkisþjónustunnar síðustu ár</b> _____ | <b>78</b>  |
| <b>Áætlanagerð um fjármál - samanburður við fjárheimildir</b> _____                | <b>82</b>  |
| <b>Sparnaður í rekstri - athugun á möguleikum</b> _____                            | <b>86</b>  |
| Fjöldi sendiráða _____   | 87         |
| Starfsmannafjöldi í sendiráðum _____   | 88         |
| Launagjöld _____   | 91         |
| Húsnæðiskostnaður _____  | 92         |
| Ferðakostnaður _____   | 95         |
| Risnukostnaður _____   | 95         |
| <b><i>Flutningsskylda</i></b> _____  | <b>99</b>  |
| <b><i>Starfskjör flutningsskyldra starfsmanna</i></b> _____                        | <b>105</b> |
| <b><i>Ráðningar og embættistilfærslur</i></b> _____                                | <b>115</b> |
| <b><i>Þróunarsamvinnustofnun Íslands</i></b> _____                                 | <b>119</b> |
| <b><i>Útflutningsráð Íslands</i></b> _____   | <b>125</b> |

## Inngangur

Með bréfi dags. 2. október 1994 fór þáverandi utanríkisráðherra Jón Baldvin Hannibalsson þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún léti fara fram stjórnsluendurskoðun á utanríkisráðuneytinu. Var tilefni beiðninnar leiðaraskrif í dagblaði sem beindust fyrst og fremst að starfs- hækni utanríkisráðuneytisins og starfsmannaráðningum eins og fram kemur í bréfinu. Í því sagði:

*„Markmið [endurskoðunarinnar] verði að leiða í ljós, hvort sú lýsing á utanríkisráðuneytinu sem fram kemur í fyrrnefndum leiðara, eigi við einhver rök að styðjast. Sérstaklega fer ég þess á leið að þér [innsk. ríkisendurskoðandi] kannið, að því marki sem þér teljið unnt, hvort eitthvað sé aðfinnsluvert við ráðningu nefndra starfsmanna til starfa og hvort ráðning þeirra hefur haft þau áhrif, sem fullyrt er í leiðara DV.“*

Ríkisendurskoðun ákvað í framhaldinu að taka að sér verkefnið sbr. 9. gr. laga nr. 12/1986 um stofnunina þar sem kveðið er á um að hún geti framkvæmd stjórnsluendurskoðun sem í felst að könnuð sé meðferð og nýting á ríkisfé. Segir jafnframt að stofnunin skuli vekja athygli hlut- aðeigandi stjórnvalda á því sem úrskaiðis fer í rekstri og gera tillögur um úrbætur.

Afráðið var að stjórnsluendurskoðunin tæki til allra þátta í starfsemi utanríkisráðuneytisins, en ekki eingöngu þeirra er ráðherra nefndi sérstaklega í bréfi sínu. Hófst gagnaöflun á vormánuðum 1995 og stóð fram á haust sama ár er hafist var handa við úrvinnslu og skýrslugerð. Hefur stofnunin rætt við fjölmarga aðila sem að starfsemi ráðuneytisins koma og þakkar hún þeim öllum veittar upplýsingar og aðstoð.



## Niðurstöður

Hér á eftir fara niðurstöður af athugun Ríkisendurskoðunar á skipulagi og starfsemi utanríkisþjónustunnar, en utanríkisþjónustan greinist í meginatriðum í ráðuneytið í Reykjavík, tíu sendiráð, þrjár fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og aðalræðisskrifstofu. Auk þess heyra ýmsar stofnanir og nefndir undir utanríkisráðuneytið eða eru tengdar því. Jafnframt er fjallað um í þessu samhengi rekstrarmál ráðuneytisins, flutningsskyldu, starfskjör, starfsmannamálefni og starfsemi tveggja stofnana sem tengjast beint utanríkisráðuneytinu, Útflutningsráð Íslands og Þróunarsamvinnustofnun Íslands. Í sérstökum köflum hér á eftir fer svo almenn umfjöllun um einstaka þætti.

### Árangur af starfi utanríkisþjónustunnar út á við

Utanríkisþjónustunni eru mörkuð víðtæk verkefni samkvæmt lögum. Í 1. gr. laga nr. 39/1971 segir að þjónustan skuli gæta hagsmuna Íslands og íslenskra ríkisborgara í hvívetna gagnvart erlendum ríkjum, þ.m.t. á vettvangi stjórn mála, öryggismála, utanríkisviðskipta og menningarmála. Ísland hefur nú stjórn málasamband við 100 ríki. Þá fer utanríkisráðuneytið í reynd með innanríkismál að hluta, en í lögum nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess hér á landi er mælt fyrir um ráðuneytið eða stofnanir þess sem undir það heyra annist öll samskipti við varnarliðið sbr. lög nr. 106/1954.

Þrátt fyrir víðtæk verkefni er ljóst að utanríkisþjónustan er lítil í samanburði við utanríkisþjónustur nágrannaríkjanna. Engu að síður hefur þjónustan tekist á við og leyst ýmis stórverkefni á vettvangi utanríkismála á undanförunum árum. Má í því sambandi nefna málefni á sviði hafréttarmála, þátttöku í efnahagssamvinnu s.s. í Evrópska efnahagssvæðinu, GATT (WTO) og OECD ásamt störfum að margvíslegum málaflokkum hjá Sameinuðu þjóðunum.

Ljóst er að utanríkisþjónustan hefur gengið í gegnum mikið breytinga- tímabil á síðustu árum. Að baki þessu liggja bæði sviptingar í alþjóða- stjórnámálum sem gjörbreytt hafa hinu pólitíska umhverfi, t.a.m. í öryggis- og varnarmálum, og síðast en ekki síst hefur stóraukin alþjóðavæðing gert það að verkum að utanríkisþjónustan hefur þurft að takast á við ný verkefni samtímis því að aðlaga sig að breyttum aðstæðum. Þetta hefur gert margvíslegar kröfur s.s. um vinnubrögð, innri skipulagshætti, menntun starfsmanna o.þ.h. sem ákveðinn tíma hefur tekið að aðlaga og festa í sessi.

## Innri skipulagshættir

### Ráðuneytið í Reykjavík

Athugun Ríkisendurskoðunar á skipulagi og starfsháttum utanríkisráðu- neytisins, sem fer lögum samkvæmt með yfirstjórn utanríkisþjónust- unnar, gefur tilefni til eftirfarandi ályktana af hálfu stofnunarinnar:

Ljóst er að utanríkisþjónustunni eru mörkuð víðtæk og á ýmsan hátt mjög almennt skilgreind verkefni í lögum nr. 39/1971 um utanríkis- þjónustu Íslands. Yfirstjórn utanríkisráðuneytisins hefur þrátt fyrir það ekki með formlegum hætti gert starfsáætlanir fyrir ráðuneytið sem taka mið af stefnumörkun ríkisstjórnar og ráðherra á hverjum tíma. Gerð slíkra áætlana er að mati Ríkisendurskoðunar best til þess fallið að tryggja hámarksárangur af starfi utanríkisráðuneytisins til skemmri og lengri tíma litið.

Ríkisendurskoðun telur að utanríkisráðuneytið þurfi að styrkja forystu- hlutverk sitt gagnvart sendiskrifstofunum og veita þeim skýrari fyrirsmæli og aðhald en nú er gert varðandi verkefnaval. Á það einkum við um sendiskrifstofur sem sinna tvíhliða samskiptum. Á hinn bóginn telur stofnunin að auka þurfi rekstrarlegt sjálfstæði sendiskrifstofanna eins og síðar er vikið að.



Grundvöllur fyrir ofangreindu er að sendiskrifstofunum verði sett skýr markmið varðandi starfsemina og að upplýsingagjöf til ráðuneytisins verði aukin og gerð markvissari frá því sem nú er. Auk þess þarf að mati Ríkisendurskoðunar að efla starfsemi tveggja af fagskrifstofum ráðuneytisins, viðskiptaskrifstofu og alþjóðaskrifstofu, með fjölgun um einn fastan embættismann á hvorri skrifstofu til að veita þeim aukið svigrúm til stefnumörkunar og frumkvæðis. Á fyrrnefndu skrifstofunni hefur verið fækkað um þrjá embættismenn frá því haustið 1994, en síðustu mánuði hafa verkefni skrifstofunnar aukist mjög í tengslum við sérstaka áherslu utanríkisráðherra og ríkisstjórnar á útflutningsviðskiptamál, m.a. með auknum samskiptum við Útflutningsráð Íslands og opinberum heimsóknunum. Á alþjóðaskrifstofu hefur þungi í stórum málaflokkum á borð við Evrópumál, mannréttindamál og afvopnunar- og öryggismál aukist.

Aukið forystuhlutverk utanríkisráðuneytisins kallar einnig á að sendiherrar gegni stöðum skrifstofustjóra viðskipta-, alþjóða- og varnarmála-skrifstofu, enda verður að telja eðlilegt að reynslumestu starfsmenn utanríkisþjónustunnar gegni svo þýðingarmiklum embættum. Nú gegna sendifulltrúar þessum stöðum, en það skal þó skýrt tekið fram að með þessum tillögum er á engan hátt verið að kasta rýrð á störf þeirra. Þess eru dæmi að sendiherrar hafi verið kallaðir heim í ráðuneytið án þess að nokkuð lægi fastmótað fyrir um þau verkefni sem þeim er ætlað að sinna. Þá hafa þessum starfsmönnum í sumum tilfellum verið falin verkefni sem heyra undir fagskrifstofunnar og er að hluta til sinnt þar. Með þessu hafa verkefni skarast á köflum.

Í umburðarbréfi nr. 1/1996, dags. 13. mars 1996, koma fram þau áform utanríkisráðuneytisins að sendiherrar sem flytjast heim muni hér eftir veita forstöðu hinum ýmsu skrifstofum ráðuneytisins.

Undanfarin ár hafa orðið verulegar breytingar á starfsháttum og skipulagi utanríkisþjónustunnar í kjölfar nýrra verkefna sem þjónustan hefur tekist á við. Á árinu 1989 lagði þáverandi utanríkisráðherra grunninn að veigamiklum breytingum í þessu sambandi sem fólust í því að aðlaga starfsemi fagskrifstofa ráðuneytisins að nýjum verkefnum og aðsteðjandi breytingum. Í sérstakri greinargerð ráðherra um „Tillögur að breytingum á skipulagi og starfsmannahaldi utanríkisþjónustunnar“ voru rakin all

ítarleg áform í þessa átt sem m.a. gengu út á að styrkja starf í tengslum við EFTA og ESB, afvopnunarmál og umhverfismál með hliðsjón af pólitískri stefnumörkun ríkisstjórnar. Í stórum dráttum má segja að þessi áform hafi gengið eftir. Núverandi utanríkisráðherra hefur svo beitt sér fyrir frekari eflingu á starfi ráðuneytisins á ýmsum sviðum s.s. í tengslum við viðskiptamál.

Ríkisendurskoðun telur að nægjanlegrar festu hafi ekki gætt að öllu leyti hjá utanríkisráðuneytinu hvað varðar framkvæmd ýmissa atriða sem snerta innri málefni ráðuneytisins. Framkvæmd flutningsskyldunnar er án efa veigamesta atriðið í því sambandi. Það fyrirkomulag að starfsmenn utanríkisþjónustunnar séu skyldugir til að flytjast með reglubundum hætti úr ráðuneytinu á erlendar sendiskrifstofur, milli sendiskrifstofa og heim aftur er einsdæmi innan íslensku stjórnsýslunnar. Flutningsskyldan veldur því að hreyfing er mikil á starfsmönnum utanríkisráðuneytisins og á það jafnt við um almenna starfsmenn sem og stjórnendur, en ráðuneytið fer með yfirstjórn utanríkisþjónustunnar lögum samkvæmt. Það er álit Ríkisendurskoðunar að framkvæmd þessa þáttar og áætlanagerð um hann hafi ekki verið nægjanlega markviss á síðustu árum. Þá telur stofnunin á sama hátt að núverandi tilhögun kjaramála í utanríkisþjónustunni komi niður á starfshæfni ráðuneytisins eins og síðar er vikið að.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að ákveðið skipulag og festa ríki í samskiptum ráðherra og embættismanna. Þannig verður að telja eðlilegt að þessi samskipti fari formlega fram í gegnum yfirstjórn ráðuneytisins þ.e. ráðuneytisstjórnann eða skrifstofustjórnana. Jafnframt þarf stjórnsýsluleg staða ráðuneytisstjórnans að vera skýr og öllum ljós. Ríkisendurskoðun telur að nokkrir misbrestir hafi orðið á þessu í utanríkisráðuneytinu síðustu árin. Undanfarna mánuði hefur þó virst sem formfesta hafi aukist bæði að þessu leyti og í almennri stjórnsýslu ráðuneytisins

Rekstarmálum sendiskrifstofanna er nú að miklu leyti miðstýrt af almennri skrifstofu ráðuneytisins. Skrifstofustjóri hennar sér um fjárhagsáætlanagerð fyrir sendiskrifstofurnar að fengnum kostnaðar-tillögum frá þeim og ákvarðar að miklu leyti fjárveitingar til þeirra í samráði við fjármálaráðuneytið. Allar meiriháttar útgjaldaákvarðanir, s.s.

í tengslum við viðhalds- og stofnkostnað, eru teknar í ráðuneytinu og enn fremur margskonar minniháttar ákvarðanir. Þannig má í raun segja að forstöðumönnum sendiskrifstofanna, þ.e. sendiherrunum, séu mun þrengri stakkur skorinn í rekstrarlegu tilliti en forstöðumönnum almennra ríkisstofnana. Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytisins hefur þetta fyrirkomulag einkum skapast af aðhaldssjónarmiðum, þ.e. ráðuneytið hefur viljað stýra ákveðnum kostnaðarliðum og halda yfirsýn yfir reksturinn.

Ríkisendurskoðun tekur undir það sjónarmið forráðamanna utanríkisráðuneytisins að nauðsynlegt sé að gæta aðhalds í rekstri sendiskrifstofanna. Stofnunin telur þó æskilegt að þessar starfseiningar utanríkisþjónustunnar njóti ákveðins sjálfstæðis um útgjaldaákvarðanir innan fjárveitingaramma.

Aukið rekstrarlegt sjálfstæði sendiskrifstofanna skapar forsendur fyrir bættum rekstri þeirra að mati Ríkisendurskoðunar. Auk þess má ætla að aukið svigrúm skapist fyrir almenna skrifstofu ráðuneytisins til að sinna betur en nú er gert stefnumótun og áætlanagerð. Stofnunin telur þó grundvallaratriði að samhliða þessum breytingum verði sendiherrarnir gerðir ábyrgari fyrir rekstrarlegri afkomu sendiskrifstofanna.

Starfsmenn utanríkisráðuneytis sækja jafnan fjölmarga fundi erlendis á hverju ári, en til marks um það voru farnar 226 ferðir starfsmanna úr ráðuneytinu til erlendra áfangastaða á árinu 1995. Auk þess voru farnar 48 ferðir af ýmsum aðilum utan ráðuneytisins, en á vegum þess. Að undangenginni sérstakri athugun á ferðakostnaði er það álit Ríkisendurskoðunar að utanríkisráðuneytið þurfi að marka stefnu og vinna að áætlanagerð um þennan kostnaðarþátt, ekki síst í ljósi þess að ráðuneytið býst við auknum ferðalögum í framtíðinni vegna þeirrar víðtæku alþjóðavæðingar sem átt hefur sér stað á öllum sviðum. Í slíkri stefnumörkunarvinnu þyrfti að taka afstöðu til þess hvort mæta megi fundarsókn í meira mæli frá sendiskrifstofunum, sameina ferðatílefni og nýta í ríkara mæli en gert er upplýsingatæknina. Því má skjóta hér inn í að utanríkisráðuneytið hefur unnið undanfarin misseri að tölvuvæðingu sendiskrifstofanna, en tilgangurinn er m.a. að draga úr kostnaði vegna fjarskipta og ferðalaga.

Ríkisendurskoðun telur tímabært að stjórnvöld láti gera sérstaka úttekt á starfsemi hins opinbera á varnarsvæðunum og í Flugstöð Leifs Eiríkssonar og meti að henni lokinni hvort ástæða sé til þess að leggja til breytingar á yfirstjórn þessara þátta.

Að síðustu er ástæða til að minnst sérstaklega á þá þörfu breytingu sem varð á síðasta ári þegar starfsemi utanríkisráðuneytisins var öll færð undir sama þak í húsnæði að Rauðarárstíg 25, en áður hafði hún verið vistuð á fimm stöðum víða um bæ.

### Sendiráð

Þegar á heildina er litið telur Ríkisendurskoðun ekki grundvöll fyrir lokunum sendiskrifstofa með það fyrir augum að draga úr kostnaði í utanríkisþjónustunni. Við núverandi aðstæður er í reynd mun auðveldara að réttlæta fjölgun þeirra þótt ekki sé beinn tilgangur þessarar athugunar að leggja mat á slíkt. Á hinn bóginn telur stofnunin að styrkja megi til muna starf núverandi sendiskrifstofa með formlegri stefnumótun og markmiðasetningu varðandi störf þeirra og virkari leiðsögn frá utanríkisráðuneytinu um verkefnaval.

Ljóst er að verkefni sendiskrifstofanna markast einkum af þrennu. Í fyrsta lagi er um að ræða verkefni sem berast inn á borð þeirra utan frá og má einkum í því sambandi nefna aðstoðar- og ræðismálefni, en einnig er um að ræða ýmsan tilfallandi málarekstur fyrir stjórnvöld. Aðstoðarþátturinn er mest áberandi í starfsemi sendiráðanna á Norðurlöndum. Í öðru lagi er um að ræða reglubundin störf í tengslum við alþjóðastofnanir. Þessi þáttur er að sjálfsögðu mest áberandi hjá fastanefndum Íslands í New York, Genf og Brussel. Sendiráð gegna einnig í nokkrum tilfellum jafnframt hlutverki fastanefnda og má í því sambandi sérstaklega nefna sendiráðið í París sem er fastanefnd hjá þremur alþjóðastofnunum þ.e. OECD, UNESCO og Evrópuráðinu. Í þriðja lagi fara verkefni eftir persónulegum áherslum einstakra sendiherra.

Ríkisendurskoðun telur að utanríkisráðuneytið þurfi að marka sendiskrifstofunum skýrari stefnu en nú er gert varðandi verkefnaval og setja þeim starfsáætlun, en að mati stofnunarinnar eru verkefni nú í of miklum mæli

bundin við persónulegar áherslur sendiherranna. Forsenda að baki þessu er að sendiráðin geri betri grein fyrir störfum sínum og árangri af rekstri einstakra verkefna.

Ríkisendurskoðun telur jafnframt að starfsemi sendiráðanna markist um of af ýmissi umsýslu í kringum innri málefni þeirra, s.s. samskipti við utanríkisráðuneytið í tengslum við rekstrarmál, starfsmannamál o.þ.h. Með auknu rekstrarlegu sjálfstæði sendiskrifstofanna og skýrari reglum er einsýnt að draga megi verulega úr þessari umsýslu og skapa þannig tíma til þarfari verkefna. Stofnunin sér ekkert því til fyrirstöðu eins og áður segir að sendiherrarnir hafi álíka rekstrarlegt sjálfstæði og forstöðumenn almennra ríkisstofnana um flesta rekstrarþætti innan fjárveitingaramma. Slík breyting kallaði þá jafnframt á að rekstrarleg ábyrgð sendiherranna yrði aukin frá því sem nú er.

Nú er ferðakostnaði, sem er þriðji stærsti kostnaðarliðurinn í rekstri sendiráðanna, alfarið stýrt úr ráðuneytinu. Ríkisendurskoðun telur eðlilegt að ákveðin fjárveiting verði mörkuð fyrir hverja sendiskrifstofu til þessa þáttar í samræmi við nákvæmar ferðaáætlanir sem sendiherrunum verði gert að skila. Ráðuneytinu gæfist þá kostur á að meta ferðalög og ferðakostnað í heild sinni m.t.t. áherslupátta í einstökum málaflökkum, en eins og nú háttar til eru ferðabeiðnir afgangar jafnóðum innan ársins af skrifstofustjóra almennrar skrifstofu.

Í tengslum við ofangreint er rétt að geta þess að utanríkisráðuneytið hefur lýst þeirri skoðun sinni að almennt telji það að miðstýring rekstrarmála sendiskrifstofanna hafi reynst vel og leitt til aukins aðhalds í útgjöldum þeirra. Hefur það jafnframt talið að aukið rekstrarlegt sjálfstæði myndi hafa aukna vinnu í för með sér gagnstætt mati Ríkisendurskoðunar.

### Kostnaður við starfsemi utanríkisþjónustunnar

Útgjöld ríkissjóðs vegna utanríkisþjónustunnar námu 948 m.kr. á árinu 1994. Um 40% kostnaðarins eru gjaldfærð hjá ráðuneytinu, en um 60% hjá sendiráðunum.

Á árinu 1994 var launakostnaður tæplega helmingur af kostnaði við rekstur utanríkisþjónustunnar. Aðrir stórir kostnaðarliðir voru húsaleiga, ferða- og upphaldskostnaður, risnukostnaður, kostnaður vegna prentunar og póstburðargjalda og símakostnaður.

Kostnaður við yfirstjórn ráðuneytisins jókst að raungildi um 34 m.kr, eða 8,4%, á tímabilinu 1987 - 1995. Kostnaður við sendiráð og fastanefndir jókst á sama tíma um 95 m.kr eða 19,3%. Ráðuneytið sjálft fór 19 m.kr. fram úr fjárheimild á árinu 1995 eða 4,5% hlutfallslega. Það var hins vegar undir heimildum bæði árin 1993 og 1994. Sendiskrifstofurnar fóru allar fram úr fjárheimild á árinu 1995. Sama á við á árinu 1994 að einu sendiráði undanskildu. Í heild námu umframgjöldin 31 m.kr. árið 1995 og 42 m.kr. árið 1994. Árið 1993 fóru sex sendiskrifstofur (þar af ein mjög óverulega) fram úr fjárheimild, en sjö voru undir. Í heild voru skrifstofurnar þó 3 m.kr. undir fjárheimild.

Fyrir liggur að flest sendiráðin eru mjög litlar starfseiningar. Fækkun um einn starfsmann í sparnaðarskyni getur því haft umtalsverð áhrif á þá starfsemi sem þar fer fram. Ætla verður að sendiráð verði vart starfrækt nema að þar séu a.m.k. tveir sendierindrekar. Samkvæmt því má segja að alls átta sendiráð Íslands séu rekin með lágmarks mannafla. Verður því ekki séð að rök séu fyrir að fækka embættismönnum í þessum sendiráðum. Hins vegar getur að mati stofnunarinnar komið til greina að endurmeta mannaflapörf í sendiráðunum í Washington og Moskvu í ljósi verkefnaumfangs samanborið við aðrar sendiskrifstofur. Í sendiráðinu í Washington starfa nú þrjú embættismenn, þ.a. einn varnarmálaráðunautur. Í Moskvu starfa tveir embættismenn, en auk þess viðskipta-fulltrúi Útflutningsráðs Íslands samkvæmt sérstökum samningi þar um. Því má skjóta hér inn í að forráðamenn utanríkisráðuneytisins hafa í samtölum við stofnunina lýst þeirri skoðun sinni að þeir telji ekki grundvöll fyrir fækkun embættismanna á framangreindum sendiskrifstofum.

Útgjöld vegna launa og staðaruppbóta eru stór þáttur í rekstrarútgjöldum sendiskrifstofanna. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að fara fram endurskoðun á staðaruppbótakerfinu og verði í því sambandi miðað við að þessar uppbætur taki mið af raunverulegum kostnaði og óhagræði af því að búa erlendis samanborið við hér á landi, sbr. 13. grein utanríkislaganna. Við endurskoðun staðaruppbótakerfisins og með auknu

rekstrarlegu sjálfstæði sendiskrifstofanna, sbr. tillögur hér að framan, kemur til greina að mati stofnunarinnar að taka upp sérstakar greiðslur fyrir yfirvinnu á sama hátt og tíðkast í utanríkisráðuneytinu sjálfu og annars staðar innan ríkiskerfisins.

Athugun á húsnæðismálum sendiskrifstofanna og starfsmanna erlendis leiðir m.a. eftirfarandi í ljós:

- Húseignir íslenska ríkisins, sem nýttar eru sem sendiherrabústaðir, eru sumar óþarflega stórar og dýrar í rekstri að mati stofnunarinnar. Viðhaldskostnaður eignanna er mikill og reyndar hærri en skyldi þar sem í mörgum tilfellum hefur þeim ekki verið haldið við með eðlilegum hætti vegna fjárskorts. Skortur á eðlilegu viðhaldi er reyndar sammerkt vandamál fyrir húseignir ríkissjóðs almennt.
- Kröfur um staðsetningu sendiherrabústaða, m.a. vegna öryggissjónarmiða, þrengja sums staðar verulega svigrúmið til fjárfestinga í slíkum eignum samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytisins m.v. skynsamleg verð- og stærðarmörk.
- Mismunandi markaðsaðstæður á húsaleigu- og fasteignamarkaði á þeim stöðum þar sem Ísland starfrækir sendiskrifstofur gera það að verkum að húsnæðiskostnaður vegna skrifstofanna og starfsmanna þeirra er mjög mismunandi.

Ekki er að svo stöddu hægt að leggja mat á hvort hagkvæmara er fyrir ríkissjóð að eiga eða leigja skrifstofuhúsnæði eða sendiherrabústaði í einstökum tilfellum og þar með hvort spara megi umtalsverða fjármuni með því að selja núverandi eignir. Utanríkisráðuneytið vinnur nú að því í samvinnu við Framkvæmdasýsluna að endurmeta húseignir utanríkisþjónustunnar erlendis m.t.t. viðhaldsþarfar og hugsanlegrar sölu einstakra eigna. Heildstæðar niðurstöður þeirrar úttektar munu væntanlega liggja fyrir á næstunni.

Ferðakostnaður er þriðji stærsti útgjaldaliður sendiskrifstofanna. Að mati Ríkisendurskoðunar er líklegt að aukin rekstrarleg ábyrgð sendiskrifstofanna geti leitt til meira aðhalds í þessum kostnaðarþætti þar sem sendiherrarnir tækju með því aukna kostnaðarábyrgð.

Föst risna diplómata erlendis hefur verið rökstudd af hálfu utanríkisráðuneytisins með nauðsyn þess að rækta samband við erlenda áhrifamenn og kollega til að skapa Íslandi og íslenskum hagsmunum brautargengi. Athugun á risnuútgjöldum sendiráðanna gefur til kynna að umtalsverður hluti þeirra tengist heimsóknum Íslendinga, s.s. stjórnálmanna og embættismanna, í sendiráðin. Í ljósi þessa virðist mega lækka risnukostnað sendiskrifstofanna að nokkru marki án þess að það komi niður á hagsmunum Íslands. Stofnunin telur á margan hátt eðlilegt að huga að þeirri breytingu að aðgreina risnu starfsmanna sendiskrifstofanna þannig að sá hluti hennar sem sannarlega fer til öflunar sambanda við erlenda áhrifamenn og kollega verði skýrt aðgreindur frá annarri risnu. Starfsmenn erlendis myndu þá gera grein fyrir þessari risnu sérstaklega í árlegri skýrslu eins og nú tíðkast. Önnur risna væri hins vegar meðhöndluð með sama hætti og hjá almennum ríkisstofnunum þ.e. að útgjöld vegna hennar yrðu greidd af almennum fjárheimildum sendiskrifstofanna.

Að mati stofnunarinnar þarf utanríkisráðuneytið að marka stefnu um notkun á fastri risnu starfsmanna sendiskrifstofanna, en eðlilegt er að ætla að áherslur í þessu efni geti verið breytilegar frá einum tíma til annars. Jafnframt þarf að tryggja betur en nú er gert að reikningar eða aðrar formlegar staðfestingar á risnuútgjöldum starfsmanna erlendis berist ráðuneytinu eins og reglur þess kveða á um. Athugun á risnuútgjöldum gefur til kynna að full ástæða sé til að endurskoða fasta risnu einstakra sendiherra m.a. með hliðsjón af útgjöldum í fortíð og staðsetningar sendiherranna.

## Flutningsskylda

Samkvæmt 10. gr. laga um utanríkisþjónustuna eru starfsmenn utanríkisþjónustunnar skyldir til að starfa sem fulltrúar hennar erlendis eða í utanríkisráðuneytinu samkvæmt ákvörðun ráðherra. Flutningsskyldan er mjög veigamikill þáttur í starfsemi utanríkisráðuneytisins, en hvernig til tekst með framkvæmd hennar getur haft afgerandi þýðingu um starfhæfni utanríkisþjónustunnar í heild. Á yfirstjórn ráðuneytisins er því lögð rík ábyrgð í þessu sambandi.



Að mati Ríkisendurskoðunar hefur utanríkisráðuneytið ekki staðið með nægjanlega markvissum hætti að skipulagningu og framkvæmd flutningsskyldunnar á síðustu árum. Í því sambandi má nefna eftirfarandi:

Reglur um flutningsskylduna hafa ekki verið staðfestar með formlegum hætti í utanríkisráðuneytinu. Þetta er ekki síst bagalegt í ljósi þess að hvergi eru að finna fyrirmæli um þetta atriði í lögum eða reglugerðum er tengjast starfsemi ráðuneytisins. Á árinu 1989 gerði þáverandi utanríkisráðherra tillögur að reglum um flutningsskylduna sem fólu í sér að sendiherrar og sendifulltrúar störfuðu ekki lengur en fjögur ár samfleytt erlendis á sömu sendiskrifstofunni og að hámarksdvalartími erlendis yrði aldrei lengri en átta ár milli þess sem starfað væri heima í ráðuneyti. Jafnframt fólu tillögurnar í sér að sendiherrar gengdu að jafnaði ekki störfum erlendis eftir að þeir hefðu náð 65 ára aldri. Tillögur þessar voru sendar út með umburðarbréfi til starfsmanna, en þær hafa hins vegar ekki verið staðfestar í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar.

Í framhaldi af þessu er það álit Ríkisendurskoðunar að nauðsyn beri til að staðfesta formlega reglur um flutningsskylduna í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók sem í senn séu skýrar og afdráttarlausar. Eðlilegt væri að slíkar reglur mæltu a.m.k. fyrir um eftirfarandi atriði:

- a. Lágmarksdvalartíma starfsmanna heima í ráðuneytinu fyrst eftir að þeir hefja störf í utanríkisþjónustunni (reynslutíma) og auk þess í hvaða deildum (skrifstofum) þeir skuli starfa á reynslutímanum og hve lengi.
- b. Hámarksdvalartíma erlendis samfleytt milli þess sem starfað er heima í ráðuneytinu og jafnframt á sama hátt hámarksfjölda starfsstöðva sem starfsmenn geta dvalið erlendis í einu.
- c. Hámarkstíma sem starfsmaður getur dvalið á hverri einstakri starfsstöð.
- d. Lágmarksfyrirvara á því að tilkynna starfsmönnum um flutning.

Ríkisendurskoðun telur enn fremur eðlilegt að í reglum þessum verði mælt svo fyrir að ráðuneytisstjóri ákveði tilflutninga flutningsskyldra embættismanna annarra en sendiherra. Honum beri hins vegar að rökstyðja með greinargóðum hætti tillögur sínar fyrir ráðherra enda fer ráðherrann formlega með ákvarðanir af þessu tagi sbr. 10. gr. laga um utanríkisþjónustuna. Þá kemur til álita að ákvæði verði sett um að starfsmenn geti sótt um ákveðnar starfsstöðvar að því marki sem hagsmunir utanríkisþjónustunnar gefa tilefni til á sama hátt og tíðkast t.a.m. í dönsku utanríkisþjónustunni. Utanríkisráðuneytið gerði tilraun á árinu 1994 með að bjóða starfsmönnum að sækja um starfsstöðvar og heppnaðist hún vel samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins. Jafnframt hefur komið fram að það sé stefna ráðuneytisins að þessi háttur verði hafður á framvegis eftir því sem tilefni gefast til.

Auk framangreinds þarf utanríkisráðuneytið að taka til endurskoðunar reglur um búferlaflutninga milli starfsstöðva með það að markmiði að gera þær skýrari og afdráttarlausari fyrir starfsmenn og auk þess nútímalegri, en núverandi reglur sem birtast í Fyrirmæla og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar eru yfir 20 ára gamlar.

Í sérstakri könnun sem Ríkisendurskoðun gerði á framkvæmd flutningsskyldunnar kom í ljós að þeim viðmiðunum sem í gildi hafa verið frá árinu 1989 hefur ekki verið fylgt að öllu leyti. Ríkisendurskoðun telur að formbinding reglna og viðmiðana sé til þess fallin að auka ábyrgð yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins á þessum veigamikla þætti og gera starfsmönnum betur ljós réttindi sín og skyldur í þessu sambandi.

Þrátt fyrir ofangreind atriði kom fram í athugun þessari að starfsmenn væru almennt hlynntir flutningsskyldunni sem slíkri og teldu hana nauðsynlegan og eðlilegan þátt í starfsemi utanríkisþjónustunnar.

Ríkisendurskoðun telur með öllu óviðunandi að sendiherrar starfi langtímum og jafnvel nær allan sinn embættisferil erlendis vegna skorts á „hæfilegum“ stöðum fyrir þá í ráðuneytinu eins og nefnt hefur verið. Á það skal bent í þessu sambandi að í utanríkisþjónustum ýmissa nágrannalandanna gegna sendiherrar skrifstofustjóraembættum yfir hinum ýmsu deildum ráðuneytanna og jafnvel embættum á lægri

stjórnsýslustigum, enda talið eðlilegt að svo reynslumiklir menn hafi frumkvæði og forystu í hinum ýmsu málaflokkum.

Að mati stofnunarinnar er brýnt að utanríkisráðuneytið geri formlegar áætlanir um tilflutninga starfsmanna. Jafnframt þarf að tryggja að áætlanir séu endurmetnar með reglubundnum hætti.

Að lokum skal þess getið að eftir að Ríkisendurskoðun lauk úttekt sinni sendi ráðuneytið út umburðarbréf um flutningsskylduna merkt „Þjálfun og starfstími starfsfólks heima og erlendis“ (umburðarbréf 1/1996, dags. 13 mars, 1996). Í því segir m.a. að telja megi eðlilegt að nýr starfsmaður flytjist utan eftir 2 - 3 ára starf í ráðuneytinu og megi þá vænta þess að hann starfi í sendiráði eða fastanefnd í u.þ.b. fjögur ár. Þær aðstæður geti þó verið fyrir hendi að starfsmaður þurfi að flytjast milli staða innan skemmri tíma annað hvort til annarrar sendiskrifstofu eða ráðuneytisins. Þá segir einnig að starfsmenn geti ekki ekki vænst þess að vera lengur en átta ár erlendis samfleytt og verði þá að telja að þeir endurnýji starfsreynslu sína í ráðuneytinu með dvöl á Íslandi í 3 - 4 ár. Að lokum er talið æskilegt að sendiherrar í lengist ekki lengur erlendis en 8 - 10 ár samfleytt og að þeir gegni að jafnaði ekki störfum erlendis eftir að þeir hafa náð 65 ára aldri. Í niðurstöðum bréfsins segir: „Með þessum reglum er ætlað að skapa kjölfestu í starfsmannaflutningum utanríkisþjónustunnar“. Ríkisendurskoðun telur setningu framangreindra viðmiðana, sem reyndar eru að hluta til staðfesting á eldri viðmiðunum sbr. umfjöllun að framan, mikilvægt skref í þá átt að festa í sessi reglur um framkvæmd flutningsskyldunnar hjá utanríkisráðuneytinu. Stofnunin ítrekar þó þá skoðun sína að reglur verði staðfestar með formlegum og afdráttarlausum hætti í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók.

Þess ber að geta að utanríkisráðuneytið hefur lýst þeirri skoðun sinni við stofnunina að það telji að heimild til frávika verði að vera fyrir hendi í reglum um flutningsskylduna. Til rökstuðnings þessu hefur ráðuneytið bent á smæð þjónustunnar og þá umtalsverðu röskun sem ýmis óvænt atvik geta haft í för með sér.

## Starfskjör flutningsskyldra starfsmanna

Að mati Ríkisendurskoðunar eru veigamiklir gallar á fyrirkomulagi við ákvörðun staðaruppbóta vegna starfsmanna utanríkisþjónustunnar erlendis. Nú eru staðaruppbæturnar ákvarðaðar með þeim hætti að utanríkisráðuneytið gerir tillögu um heildarfjárveitingu til þessa liðar í tengslum við fjárlagagerð að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið. Jafnskjött og fjárlög hafa verið samþykkt, og ljóst er hversu miklum fjármunum hefur verið veitt til þessa viðfangsefnis, er staðaruppbótunum ásamt fjárveitingu vegna grunnlauna, sem ákvarðast skv. kjarasamningum opinberra starfsmanna eða Kjaradómi, skipt upp á starfsmenn erlendis í samræmi við starfsstöð og stöðu eftir ákveðnu einingakerfi. Þannig ráðast greiðslur til starfsmanna á sendiskrifstofunum í kjarnanum af því hversu miklum fjármunum utanríkisráðuneytinu tekst að afla til erlenda launaliðarins í fjárlögum ár hvert. Að mati Ríkisendurskoðunar getur þessi vinnugangur hvorki talist rökréttur né eðlilegur enda auðséd í hvaða óefni launamál ríkisins væru ef greiðslur til starfsmanna ráðuneyta og stofnana ríkisins væru almennt ákvarðaðar með þessum hætti. Því má reyndar bæta við í þessu sambandi að fjármálaráðuneytið hefur ekki krafist ítarlegra fylgigagna og sundurliðana með launatillögum utanríkisráðuneytisins vegna sendiskrifstofanna síðustu ár.

Ofangreint fyrirkomulag hefur m.a. í för með sér að:

- a. Raunveruleg laun starfsmanna erlendis geta verið breytileg frá einum tíma til annars.
- b. Því hærri launaflokk sem starfsmaður er í innan tiltekins embættisheitis eða hefur lengri metinn starfsaldur skv. kjarasamningum því minna ber hann úr bótum nettó þegar hann starfar erlendis. Ástæðan er sú að allir sem hafa sama embættisheiti, t.d. sendiherrar eða sendiráðunautar, fá sömu heildargreiðslur þegar þeir starfa erlendis m.v. sömu fjölskyldugerð, en hins vegar minnkar staðaruppbótin eftir því sem grunnlaun manna eru hærri skv. opinberum töxtum. Heildargreiðslur til starfsmanna erlendis eru samansettar úr grunnlaunum, sem greiða þarf skatta af, og staðaruppbót sem er skattfrjáls.

- c. Á sama hátt og í b. lið geta almennar taxtahækkningar í kjölfar kjarasamninga skert raunveruleg kjör starfsmanna utanríkisþjónustunnar erlendis þar sem við slíkar aðstæður kann staðaruppbótin að minnka.
- d. Ef börnum fjölgar hjá tilteknum starfsmönnum erlendis getur það lækkað greiðslur til annarra útsendra starfsmanna. Ástæðan er sú að við það skiptist heildarfjárveiting vegna launa og staðaruppbóta útsendra starfsmanna á fleiri einstaklinga.

Auk staðaruppbótanna er greiddur ýmis upphaldskostnaður fyrir starfsmenn erlendis s.s. húsaleiga, ljós og hiti ásamt símakostnaði að hluta. Færa má rök fyrir því að mikill munur á starfskjörum valdi því að menn vilji síður starfa heima í ráðuneyti en erlendis.

Þess ber að geta að 13. grein laga um utanríkisþjónustuna kveður á um að staðaruppbætur skuli miðast við kostnað á nauðsynjum og aðrar sérstakar aðstæður á hverjum stað. Í raun felst í þessu að laun starfsmanna þjónustunnar skuli vera sambærileg hvort sem menn starfa heima eða erlendis að teknu tilliti til sérstaks kostnaðar, en á grundvelli þessa eru staðaruppbæturnar m.a. undanþegnar tekjuskatti. Utanríkisráðuneytið hefur ekki skilgreint vægi hvers kostnaðarþáttar í þessum uppbótum nema að því er tekur til þátta sem sérstaklega er getið um í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók.

Utanríkisráðuneytið hefur í nokkrum tilfellum brugðið út af Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar frá árinu 1974 hvað varðar starfskjör flutningsskyldra starfsmanna og tekið upp nýjar reglur eða ákvæði sem birtast í endurskoðaðri fyrirmælabók frá árinu 1988 sem ekki hefur formlega verið tekin í gildi. Þannig hefur launakjarni sumra embættismanna verið hækkaður, ný starfsheiti verið búin til og reglum um starfsaldurshækkningar breytt. Auk þessa hafa m.a. reglur um heimferðastyrki og greiðslu skólagjalda barna verið rýmkaðar í framkvæmd.

Við athugun á svokölluðum verðsvæðum sem utanríkisráðuneytið notar m.a. sem grundvöll fyrir ákvörðun launakjarna starfsmanna erlendis kom í ljós að þau eru í sumum tilfellum í nokkru ósamræmi við þau sem í gildi eru hjá nálægum utanríkisþjónustum og tölur OECD um hlutfalls-

legt verðlag í aðildarríkjum þess. Hluti af þessu ósamræmi felst þó reyndar í mismunandi mati á verðbreytingum eftir því við hvaða framfærsluliði er miðað.

Í ljósi þess sem að framan er rakið leggur Ríkisendurskoðun til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á fyrirkomulagi og framkvæmd kjaramála vegna starfsmanna utanríkisráðuneytisins erlendis. Breytingarnar yrði þá að staðfesta formlega í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis sbr. 13. gr. laga nr. 39/1971:

Í fyrsta lagi verði ítrekuð sú meginregla að laun flutningsskyldra starfsmanna utanríkisþjónustunnar skuli í eðli sínu vera þau sömu hvort sem þeir dvelja við störf erlendis eða heima í ráðuneyti að teknu tilliti til sérstaks kostnaðar sbr. 13. grein utanríkislaganna. Í þessu felst að staðaruppbætur verði ákveðnar á hverjum tíma sem föst fjárhæð ofan á grunnlaun starfsmanna erlendis samkvæmt kjarasamningum opinberra starfsmanna og taki þær mið af mismunandi verðlagi á Íslandi og viðkomandi stöðum, fjölskylduáðstæðum og sérstökum og *skýrt skilgreindum kostnaði*. Samkvæmt þessu yrði núverandi kerfi við ákvörðun starfskjara aflagt enda er það fyrirkomulag af ýmsum ástæðum gallað.

Ofangreind tillaga byggir að grunni til á sömu hugmynd og flest hinna Norðurlandapjóðanna hafa fylgt í þessum efnunum um árabíl þ.e. að ákveða staðaruppbætur óháð heimalaunum og miða þær við skýrt skilgreinda kostnaðarþætti. Danmörk er undantekning að þessu leyti, en þar eru staðaruppbæturnar ákveðnar út frá áætlaðri heildarfjárförf starfsmanns erlendis að teknu tilliti til starfsstöðu, fjölskylduáðstæðna o.þ.h.

Í öðru lagi leggur Ríkisendurskoðun til að sú meginbreyting verði gerð á fyrirkomulagi og framkvæmd verðsvæðaútreikninga að Reykjavík verði notuð sem grunnviðmiðun fyrir útreikninginn fremur en sú borg erlendis þar sem Ísland starfrækir sendiskrifstofu og hlutfallslegt verðlag er lægst á sama hátt og tíðkast t.a.m. í Danmörku og Finnlandi þar sem höfuðborgir þessara landa eru notaðar með sama hætti. Með þessu móti

skapast forsenda til að taka tillit til mismunandi kaupmáttar launa hér á landi og erlendis við ákvörðun staðaruppbótanna.

Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að sérstakri nefnd verði falin ákvörðun staðaruppbóta og verðsvæða sbr. ofangreindar tillögur, en það er í samræmi við það sem tíðkast t.d. í Svíþjóð og Danmörku. Sýnist í þessu sambandi eðlilegt að í nefndinni sitji 3 fulltrúar þ.e. einn frá utanríkisráðuneyti, einn frá fjármálaráðuneyti og einn úr hópi starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Því má skjóta hér inn í að fordæmi er vissulega til staðar um nefndir sem fjalla um starfskostnað ríkisstarfsmanna og má í því sambandi nefna ferðakostnaðarnefnd.

Í þriðja lagi leggur stofnunin til að endurskoðun fari fram á reglum um ýmsar uppbætur s.s. húsnæðisstyrki, heimferðastyrki, o.s.frv. með það fyrir augum að ákvarða hvaða bætur megi teljast eðlilegt að veita í þessu sambandi. Ljóst er að mun meiri formfesta ríkir um þetta atriði hjá hinum Norðurlandþjóðunum og eru reglur almennt skýrari og ítarlegri. Sem dæmi má nefna að engar formlegar reglur eru í gildi hjá utanríkisráðuneytinu um sérstakar uppbætur eða ferðastyrki vegna svokallaðra „hardship“ staða, sem Moskva og Peking falla nú undir, en um þetta atriði eru í gildi nákvæmar reglur hjá utanríkisþjónustum hinna Norðurlandanna.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að við endurskoðun reglna um staðaruppbætur, sbr. tillögur hér að framan, sé eðlilegt að ganga sem frekast er unnt út frá þeirri meginhugsun að launakjör flutningsskyldra starfsmanna utanríkisþjónustunnar séu, að teknu tilliti til sérstakra aðstæðna, þau sömu hvort sem þeir starfa erlendis eða heima í ráðuneyti í samræmi við 13. grein utanríkislaganna. Í því sambandi kemur m.a. til álita að mati stofnunarinnar að greiða starfsmönnum utanríkisþjónustunnar, sem eru við störf heima, ákveðið heimaálag eins og tíðkast víða annars staðar vegna þeirrar kvaðar sem á þá er lagt að vera skyldir til að flytja búferlum með reglulegu millibili. Ríkisendurskoðun telur mjög óheppilegt fyrir það samhæfingar- og stjórnunarhlutverk sem ráðuneytið gegnir fyrir utanríkisþjónustuna að starfsmenn vilji af kjaralegum ástæðum síður vinna í ráðuneytinu sjálfu en á sendiskrifstofunum.

Í tengslum við ofangreindar tillögur vill stofnunin að síðustu nefna að utanríkisráðuneytið hefur lýst þeirri skoðun sinni að staðaruppbætur séu í eðli sínu hluti af launakjörum starfsmanna utanríkisþjónustunnar og því geti tillögur sem hefðu í för með sér skerðingu þeirra ekki verið raunhæfar. Þá hefur ráðuneytið dregið í efa heimildir Ríkisendurskoðunar til að fjalla um kjaramál á þann hátt sem gert er í skýrslu þessari. Ríkisendurskoðun getur ekki fallist á þessi sjónarmið enda ljóst að staðaruppbæturnar byggja ekki á samningsvörðum réttindum auk þess sem núverandi vinnugangur við ákvörðun þeirra tryggir á engan hátt að þau geti ekki verið skert frá einum tíma til annars eins og reynslan sýnir.

### Ráðningar og embættistilfærslur

Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvernig staðið hefur verið að ráðningum embættismanna í utanríkisþjónustuna undanfarin sjö ár, en á því árabili voru alls 14 embættismenn skipaðir til starfa í utanríkisþjónustunni. Voru niðurstöður þeirrar athugunar í meginráttum eftirfarandi:

1. Af áðurnefndum 14 embættismönnum voru sex stjórn málafræðingar með æðri menntun eða diplómaskírteini í Evrópufræðum, viðskiptafræðingar voru þrjú talsins, tveir einstaklingar voru með æðri menntun í rekstrarfræðum, einn með embættispróf í lögfræði, einn með BA-próf í ensku og einn einstaklingur hafði ekki háskólapróf.
2. Alls átta embættismenn voru ráðnir til starfa að frumkvæði yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins þ.e. embættismannakerfisins og aðrir sex að frumkvæði utanríkisráðherra.
3. Ráðningar á framangreindu tímabili voru í flestum tilfellum grundvallaðar á hæfnismati sem yfirstjórn utanríkisráðuneytisins framkvæmdi. Þó voru dæmi þess að kröfur um sérstaka hæfni eða menntun breyttust m.v. hæfnislista í meðförum yfirstjórnar og ráðherra. Í fáeinum tilfellum voru valdir einstaklingar til starfa með sérstaka menntun eða reynslu án formlegrar hæfnisflokkunar.



Flestar stöðuhækkarnir sendiráðunauta og sendifulltrúa hafa verið framkvæmdar að tillögu embættismanna ráðuneytisins á grundvelli þess að starfsmönnum hafa verið falin ábyrgðarmeiri verkefni. Hvað sendiherraskipanir varðar virðist sem í flestum tilfellum hafi starfstími í utanríkisþjónustunni ráðið nokkru þar um, en flestir þeirra embættismanna sem fengu sendiherraskipun á umræddu tímabili hófu störf í utanríkisþjónustunni á síðari hluta áttunda áratugarins eða á fyrri hluta þess níunda. Auk þessa hafa verið skipaðir þrír sendiherrar og einn settur tímabundið sem ekki hafa átt starfsferil í utanríkisþjónustunni.

Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytisins hefur að undanfögnu verið unnið að gerð starfsmats innan veggja þess sem á að verða grunnur að formlegri vinnubrögðum við skipanir nýrra starfsmanna og starfsferilsuppbyggingu eldri starfsmanna. Er markmið þessa mats að bæta og gera starf utanríkisþjónustunnar skilvirkara með því að auðvelda yfirstjórn hennar að meta frammistöðu og hæfni. Einnig á þetta mat að auðvelda starfsmönnum að meta sína eigin frammistöðu og stuðla að bættem samskiptum yfirmanna og undirmanna. Ríkisendurskoðun telur þessa vinnu mjög af hinu góða.

Þrátt fyrir undanþáguákvæði um auglýsingaskyldu á nýjum störfum, sbr. lög nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telur stofnunin alla jafnan eðlilegt og sjálfsagt að ráðuneytið auglýsi störf enda hlýtur það ávallt að þjóna hagsmunum þess best. Á undanfögnu sex árum hefur utanríkisráðuneytið þrisvar auglýst störf þ.e. í september 1991, september 1994 og mars 1995.

Að lokum má nefna tímabundnar ráðningar sendiherra. Á árinu 1995 var í fyrsta sinn settur í utanríkisþjónustunni sendiherra tímabundið til fjögurra ára að frumkvæði þáverandi utanríkisráðherra. Þetta fyrirkomulag hefur tíðkast í nokkrum mæli annars staðar, mest þó líklega í Bandaríkjunum, og hafa rökin að baki því m.a. falist í því að fá til þjónustu ríkisins á erlendri grundu menn með sérstaka reynslu s.s. úr viðskiptalífi eða stjórnmálum. Ríkisendurskoðun telur að skipanir af þessu tagi geti verið skynsamlegar að ákveðnu marki og gefið ráðherrum svigrúm til að beita sér með öflugri hætti en ella fyrir rekstri ákveðinna hagsmunamála erlendis fyrir Íslands hönd.

## Þróunarsamvinnustofnun Íslands

Ríkisendurskoðun telur að fram þurfi að fara heildræn stefnumörkun í þróunarmálum innan stjórnkerfisins sem tryggi betur en nú að þróunarstarfsemi sé rekin og skipulögð með markvissum hætti hér á landi. Þetta á einkum við um marghliða þróunaraðstoð og þróunarsamvinnu sem nú er á hendi hinna ýmsu ráðuneyta. Utanríkisráðuneytið fer lögum samkvæmt með þróunarsamvinnu og neyðarhjálp sbr. 15. tölulið 14. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands.

Eðlilegt er að utanríkisráðuneytið stígi það skref sem lagt er til í skýrslum tveggja starfshópa forsætisráðherra um þróunarmálefni, sem skipaðir voru á árunum 1990 og 1992, að færa verkefni Þróunarsamvinnustofnunar inn í ráðuneytið að öðru leyti en því er snýr að framkvæmd á tvíhliða þróunarverkefnum. Ráðuneytið sjálft færi þá formlega með öll svið hinnar opinberu þróunaraðstoðar, þ.e. tvíhliða og marghliða þróunaraðstoð, hjálparstarfsemi og þróunarsamvinnu að því er tekur til stefnumótunar, pólitískra og viðskiptalegra samskipta, ákvarðana um fjárframlög til einstakra verkefna, eftirlits með verkefnum og samræmingu á starfi ráðuneyta sem sinna þróunarmálum á einn eða annan hátt. Hvað samskipti við ýmsar alþjóðastofnanir og stjórnvöld varðar telur Ríkisendurskoðun óhjákvæmilegt að þeim verði áfram sinnt af hinum ýmsu fagraðuneytum í verulegum mæli þótt samræming á starfinu verði í höndum utanríkisráðuneytisins. Þó telur stofnunin eðlilegt að hugað verði að þeirri breytingu að færa mál er varða Alþjóðabankann og undirstofnanir hans undir utanríkisráðuneytið. Ákvörðun um það mun nú hafa verið tekin í ríkisstjórn skv. upplýsingum utanríkisráðuneytisins.

Tillaga framangreindra nefnda um að fela ýmsum ríkisstofnunum og einkaaðilum framkvæmd tvíhliða þróunarsamsvinnuverkefna kann að reynast örðug í framkvæmd. Vegna þessa og í ljósi þess að almenn rekstrarverkefni samrýmast illa hlutverki ráðuneyta leggur stofnunin til að áfram verði rekin sérstök ríkisstofnun sem hafi framkvæmdaþáttinn eingöngu á sinni könnu. Þessi tilhögun útilokar þó ekki að hægt sé að bjóða út eða fela einstökum aðilum framkvæmd tiltekinn verkefna á grundvelli verksamninga eins og gert hefur verið í vaxandi mæli hjá nágrannaþjóðunum.

Rétt er að taka fram að með tilögum sínum er Ríkisendurskoðun ekki að mælast til að umsýsla í kringum þróunarmálefni verði aukin verulega, enda gefur umfang opinberrar aðstoðar og samvinnu Íslendinga við þróunarlöndin ekki tilefni til slíks að svo stöddu. Meginhugsunin er sú að starf þeirra fjölmörgu aðila sem að þróunarmálum koma verði betur samræmt og ekki síður að stefnumótun í málaflokknum verði meira sinnt af utanríkisráðuneytinu. Ríkisendurskoðun telur æskilegt að þróunarmálefni flytjist undir alþjóðaskrifstofu þar sem samræming og stefnumótun fer fram að hluta, en skrifstofan hafi samvinnu við viðskiptaskrifstofu um eftirlit með framkvæmd þróunarverkefna.

Að lokum má geta þess að hjá hinum Norðurlandþjóðunum er þróunarsamvinna og -aðstoð einn af veigameiri þáttum í utanríkismálum landanna bæði á pólitíska og viðskiptalega sviðinu, enda miklu meiri áhersla lögð á málaflokkinn en hér á landi. Í Danmörku og Finnlandi eru þróunarmálefni bæði skipulögð og rekin í sérstökum deildum í utanríkisráðuneytum landanna (DANIDA og FINIDA), en þar eru jafnframt sérstakir ráðherrar þróunarmála. Í Svíþjóð og Noregi eru á hinn bóginn reknar sérstakar þróunarsamvinnustofnanir, SIDA og NORAD, sem starfa undir sérstökum þróunarmálaráðuneytum með svipuðu sniði og Þróunarsamvinnustofnun Íslands, þ.e. einkum að tvíhliða verkefnum. Hlutverk þessara stofnana hefur í æ ríkara mæli beinst að undirbúningi og eftirliti með verkefnum fremur en eiginlegri framkvæmd, en mestur hluti þróunarverkefna á Norðurlöndum er nú boðinn út. Þá má nefna að frændþjóðirnar nýta störf sín að þróunarmálum í verulegum mæli í þágu viðskiptalegra hagsmuna.

## Útflutningsráð Íslands

Útflutningsráð Íslands starfar á grundvelli laga nr. 114/1990, sbr. VIII. kafli laga nr. 122/1993. Meginhugsunin með ráðinu er að skapa sameiginlegan vettvang fyrir öflugt samstarf útflytjenda og stjórnvalda á sviði vöru- og þjónustuútflutnings í víðum skilningi.

Ekki verður um það deilt að formlegt samstarf fulltrúa atvinnu- og viðskiptalífs og utanríkisþjónustannar sé vænleg leið til árangurs við

markaðsleit og markasöflun erlendis. Slík samvinna getur að auki haft í för með sér margháttað hagræði og sparnað að mati stofnunarinnar.

Til þess að tryggja að hámarks árangur náist þarf hins vegar að búa svo um hnútana að gagnkvæmar og greiðar samskipta- og boðleiðir séu til staðar milli aðila. Það er mat Ríkisendurskoðunar að samskipti og samstarf utanríkisráðuneytisins og Útflutningsráðs hvíli ekki á nægjanlega formföstum grunni ef frá er talin lögskipuð seta fulltrúa ráðuneytisins í stjórn Útflutningsráðs og störf sérstakra viðskiptafulltrúa, sem starfa á vegum ráðsins, í nokkrum sendiráðum. Utanríkisráðuneytið hefur allt fram á síðasta ár í litlum mæli valið Útflutningsráð eða stjórn þess sem vettvang til þess að kynna eða beita sér fyrir sérstakri stefnumörkun í markaðsstarfi íslenskra fyrirtækja erlendis eða við mótun og framkvæmd utanríkisviðskiptastefnu. Fulltrúar ráðuneytisins hafa í raun fyrst og fremst notað sér þann vettvang sem stjórnarseta í Útflutningsráðinu er til þess að kynna fyrir ráðinu hvað sé almennt á döfinni eða framundan hjá ráðuneytinu. Slíkt kann auðvitað að vera gott og gilt svo langt sem það nær og getur hjálpað mönnum að stilla sama strengi. Hins vegar kemur upplýsingamiðlun af þessu tagi aldrei í stað beins og reglubundis samstarfs og samvinnu við undirbúning og framkvæmd afmarkaðra verkefna á sviði utanríkisverslunar. Rétt er þó að geta þess að umtalsverð breyting til batnaðar hefur orðið á þessum samskiptum síðustu mánuði og þá ekki síst fyrir frumkvæði ráðuneytisins.

Á sama hátt hefur upplýsingamiðlun milli viðskiptafulltrúa Útflutningsráðs og ráðuneytisins ekki verið með nægjanlega skipulegum hætti að áliti Ríkisendurskoðunar. Þannig er nú ekki tryggt að ráðuneytinu sé milliliðalaust gerð grein fyrir þeim verkefnum sem viðskiptafulltrúarnir eru að vinna að hverju sinni og öfugt. Ekki liggja fyrir neinar formlegar leiðbeiningar um meðferð erinda um viðskiptmál og dreifingu upplýsinga sem á borð beggja kunna að berast og um verkaskiptingu þegar svo ber undir.

Í ljósi þeirra þróunar sem átt hefur sér stað í alþjóðamálum og milliríkjaviðskiptum á síðustu árum samhliða auknu vægi viðskiptamálefna í starfsemi utanríkisþjónustunnar, jafnt hjá sendiráðunum sem og ráðuneytinu, er að mati Ríkisendurskoðunar ákaflega brýnt að skjóta

styrkari stoðum undir samvinnu utanríkisráðuneytisins og Útflutningsráðs. Með þetta í huga er tímabært að endurskoða frá grunni samskipti utanríkisráðuneytisins við Útflutningsráð, þ.m.t. fjárfestingarskrifstofu Útflutningsráðs og iðnaðarráðuneytisins, í því skyni að skjóta traustari stoðum undir öflugt samstarf þessara aðila. Fyrir liggja drög að samningi um samstarf þessara aðila sem nota má sem útgangspunkt í þessu efni. Á sama hátt sýnist tímabært að huga að endurskoðun á þátttöku ráðuneytisins í markaðsstarfi almennt á erlendri grundu í því skyni að gera hana virkari. Nokkuð skortir á ákveðna markmiðssetningu fyrir sendiráðin í þessum efnum. Ekki verður komist hjá því við endurmat af þessu tagi að endurskoða þátt ráðuneytisins í kostnaði við þessa starfsemi í heild sinni.



## Lögbundin verkefni utanríkisþjónustunnar og tengdra stofnana

Frá gildistöku sambandslaganna þann 1. desember 1918 til 10. apríl 1940 fór Danmörk með utanríkismál Íslands í umboði þjóðarinnar sbr. 7. gr. sambandslaganna. Frá árinu 1929 var þó starfrækt sérstök utanríkismáladeild við forsætisráðuneytið. Hinn 10. apríl 1940, en þá höfðu Þjóðverjar hertekið Danmörku, samþykkti Alþingi að Ísland skyldi að svo stöddu taka utanríkismál í sínar hendur. Hér varð þó ekki um tímabundið ástand að ræða því lög um utanríkisráðuneyti Íslands og fulltrúa þess erlendis voru sett strax á árinu 1941 sbr. lög nr. 31/1941. Samkvæmt 1. gr. þeirra skyldi sérstakt ráðuneyti sett á stofn í Reykjavík er fara skyldi með utanríkismál Íslands.

Starfsemi utanríkisráðuneytisins grundvallast í dag fyrst og fremst á lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, auglýsingu nr. 96/1969 um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands og lögum nr. 39/1971 um utanríkisþjónustuna.

Í 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 er mælt fyrir um að sérstakt ráðuneyti skuli fara með utanríkismál. Í 14. gr. auglýsingar nr. 96/1968 um Stjórnarráð Íslands, sbr. auglýsingar um breytingar á henni nr. A 64/1987 og A 5/1990, er verkefnum utanríkisráðuneytisins lýst í meginráttum. Þar segir að utanríkisráðuneytið fari með mál er varða:

1. Skipti forseta Íslands og annarra þjóðhöfðingja.
2. Sendiráð og ræðismannsskrifstofur Íslands erlendis.
3. Sendiráð og ræðismannsskrifstofur erlendra ríkja á Íslandi.
4. Skipti við erlend ríki.
5. Réttindi Íslendinga og íslenska hagsmuni erlendis.
6. Samninga við önnur ríki og gerð þeirra

7. Aðild Íslands að alþjóðlegum samtökum, stofnunum, ráðstefnum og fundum er varða opinbera hagsmuni og eigi ber undir annað ráðuneyti, samkvæmt ákvæðum þessarar reglugerðar eða eðli máls.
8. Diplómatiske vegabréf, þjónustuvegabréf og áritun vegabréfa.
9. Kynningu Íslands og íslenskra efna með öðrum þjóðum, nema slík mál séu lögð til annars ráðuneytis.
10. Framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, þar á meðal innan marka varnarsvæðanna, lögreglumál, dómsmál, tollamál, póst- og símamál, flugmál, radarstöðvamál, heilbrigðismál, félagsmál og önnur þau mál, er leiðir af dvöl hins erlenda varnarliðs í landinu, sbr. lög nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl.
11. Útflutningsverslun.
12. Undirbúning og framkvæmd viðskiptasmninga.
13. Skipti Íslands við alþjóðleg viðskiptasamtök.
14. Vörusýningar erlendis.
15. Þróunarsamvinnu og neyðarhjálp.

Í lögum nr. 39/1971 um utanríkisþjónustuna, er leystu áðurgreind lög nr. 31/1941 af hólmi, er að finna almenn ákvæði um þau mál er ráðuneytið skal láta til sín taka svo og ákvæði um stjórn þess, skipulag og réttindi og skyldur starfsmanna þess. Samkvæmt 1. gr. þeirra felst aðalhlutverk utanríkisþjónustunnar í því að annast stjórnmalasamband hins íslenska ríkis við önnur ríki, samningagerðir, þátttöku í alþjóðastofnunum eða ráðstefnum o.þ.u.l. Henni ber m.ö.o. að gæta hagsmuna íslenska ríkisins og íslenskra ríkisborgara hvar sem er utan Íslands. Jafnframt þessu er sérstakleg tekið fram að utanríkisþjónustan skuli helga sig gæslu hagsmuna þjóðarinnar á sviði:

1. stjórn mála og öryggismála,
2. utanríkisviðskipta, og
3. menningarmála.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum um utanríkisþjónustuna er sérstaklega tekið fram að hún eigi ekki hvað síst „að einbeita sér að utanríkisversluninni, fylgjast með öllu sem henni við kemur og einkum



og sér í lagi að greiða fyrir sölu allra íslenskra afurða með leit að nýjum mörkuðum fyrir afurðirnar og yfirleitt greiða fyrir aukinni sölu þeirra svo sem frekast er mögulegt.“

Til fróðleiks má geta þess að allt fram til ársins 1987 heyrði útflutningsverslunin undir viðskiptaráðuneytið samkvæmt skýru ákvæði auglýsingar um Stjórnarráðið. Á sama hátt var í þágildandi lögum um Útflutningsráð Íslands nr. 38/1986 kveðið á um að ráðið heyrði undir viðskiptaráðuneytið. Með auglýsingu A 64/1987 var verkaskiptingu ráðuneytanna breytt og henni skipað með þeim hætti sem nú gildir. Ekki er annað hægt að segja en að breytingin hafi verið tímabær og til þess fallin að koma í veg fyrir óvissu um verkaskiptingu ráðuneytanna og forræðis yfir einstökum málaflokkum.

Þá er að geta um hlutverk utanríkisráðuneytisins samkvæmt lögum nr. 114/1990 um Útflutningsráð Íslands, en stjórnskipulega heyrir ráðið undir utanríkisráðuneytið. Ráðuneytið skipar stjórn þess skv. tilnefningu þeirra aðila sem um ræðir í 5. gr. Útflutningsráð Íslands hefur það hlutverk að koma á auknu samstarfi fyrirtækja, samtaka og stjórnvalda í málum er lúta að eflingu útflutnings og veita útflytjendum alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu. Enn fremur skal Útflutningsráð vera stjórnvöldum til ráðuneytis í málum er varða utanríkisviðskipti Íslendinga.

Í framhaldi af þessu er þess að geta að utanríkisráðuneytið getur ákveðið að ekki megi bjóða, selja né flytja vörur til útlanda nema að fengnu leyfi sbr. 1. gr. laga nr. 4/1988 um útflutningsleyfi o.fl. Útflutningsleyfi getur ráðuneytið bundi skilyrðum sem nauðsynleg þykja. Í reglugerð nr. 27/1988, sem sett er á grundvelli þessara laga, er að finna nánari fyrir-mæli um framkvæmd þeirra.

Í 2. gr. utanríkislaganna er mælt fyrir að utanríkisþjónustan greinist í utanríkisráðuneytið, sem fer með yfirstjórn hennar, sendiráð Íslands, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og ræðisskrifstofur. Þá er í 4. gr. mælt fyrir um að hafa skuli sendiráð, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og ræðisskrifstofur á þeim stöðum erlendis, þar sem slíkt er talið nauðsynlegt til gæslu hagsmuna Íslands. Ákvarðanir þar að lútandi skulu vera í formi forsetaúrskurðar og skal hafa samráð við utanríkismálanefnd

Alþingis er þær eru teknar. Í öðrum greinum laganna er einkum að finna ákvæði er lúta að starfsmönnum utanríkisþjónustunnar svo sem stöðu þeirra, réttindum og skyldum.

Eins og sjá má er hlutverk utanríkisþjónustunnar og utanríkisráðuneytisins vítt skilgreint í lögum nr. 39/1971. Í raun fjalla lögin fremur um starfsmenn og ýmis starfsmannatengd mál en þau verkefni sem ætlast er til að utanríkisþjónustan og stofnanir hennar sinni. Ekki er t.d. í lögnum kveðið á um hlutverk sendiráða, fastanefnda og ræðisskrifstofa eða hvaða störfum þessar stofnanir hafi með höndum. Um þessi atriði er kveðið á um í öðrum lögum.

Þau lög sem hér um ræðir eru annars vegar Vínarsamningurinn frá 1961, sem Ísland gerðist aðili að árið 1971 sbr. lög nr. 16/1971, og Vínarsamningurinn frá 1963 sem staðfestur var með auglýsingu í Stjórnartíðindum nr. A 3/1978. Í fyrrnefnda samningnum eru viðfangsefni sendiráða skilgreind. Þar segir að sendiráð gegni eftirfarandi hlutverki:

- a. Að vera fulltrúi sendiríkisins í móttökuríkinu.
- b. Að vernda hagsmuni sendiríkisins og ríkisborgara þess í móttökuríkinu, innan þeirra takmarkana sem þjóðarréttur setur.
- c. Að annast samningagerð við ríkisstjórn móttökuríkisins.
- d. Að afla á löglegan hátt upplýsinga um ástand og þróun mála í móttökuríkinu og gefa ríkisstjórn sendiríkisins skýrslur um það.
- e. Að efla vinsamleg samskipti milli sendiríkisins og móttökuríkisins og auka efnahagsleg, menningarleg og vísindaleg samskipti þeirra.

Í Vínarsamningnum frá 1963 er kveðið á um ræðisstörf. Samkvæmt fyrsta staflað 5. gr. samningsins felast ræðisstörf í því „að gæta hagsmuna sendiríkisins og ríkisborgara þess, jafnt einstaklinga sem lögaðila í viðtökuríkinu, innan þeirra takmarka sem þjóðarrétturinn setur“. Í öðrum liðum kveður m.a. á um að ræðisstörf hafi það að markmiði að stuðla að aukningu viðskiptalegra, efnahagslegara, menningarlegra og vísindalegra samskipta milli ríkja og að veita einstaklingum og lögaðilum aðstoð og fyrirgreiðslu á erlendri grundu. Samkvæmt 3. gr. samningsins inna ræðisstofnanir af hendi ræðisstörf. Jafnframt segir að sendiráð geti einnig haft slík störf á sinni hendi í samræmi við nánari ákvæði samningsins.

Í reynd felst veigamesti munur á hlutverki ræðismanna og sendierindreka, eða diplómátskra fulltrúa, í því að sendierindrekunum er ætlað að koma fram sem fulltrúar sendiríkisins í viðtökuríkinu og enn fremur að annast samningagerð við ríkisstjórn viðtökuríkisins.

Í lögum 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess hér á landi er mælt fyrir um að það sé utanríkisráðuneytið eða stofnanir sem undir það heyra sem annist öll samskipti við varnarliðið sbr. lög nr. 33/1954 um lögreglustjóra á Keflavíkurflugvelli og lög nr. 106/1954 um yfirstjórn mála á varnarsvæðunum o.fl. Hér er um nokkuð umsvifamikið starf að ræða sem kemur inn á mörg svið sem í eðli sínu verða e.t.v. seint talin hefðbundin utanríkismál. Má í þessu sambandi nefna umsjón og yfirstjórn Fríhafnarinnar í flugstöð Leifs Eiríkssonar og flugmálastjórnarinnar á Keflavíkurflugvelli svo eitthvað sé nefnt.

Samkvæmt lögum nr. 43/1981 um Þróunarsamvinnustofnun Íslands heyrir stofnunin undir utanríkisráðuneytið og starfar í tengslum við það. Hlutverk stofnunarinnar er að vinna að samstarfi Íslands við þróunarlöndin. Markmið þess samstarfs skal vera að styðja viðleitni stjórnvalda í þessum löndum til að bæta efnahag þeirra og á þann veg eiga þátt í að tryggja félagslegar framfarir og stjórnómálalegt sjálfstæði þeirra á grundvelli sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Enn fremur skal að því stefnt með auknum samskiptum, m.a. á sviði i menningar og viðskipta, að efla gagnkvæman skilning og samstöðu Íslands og þróunarlandanna.

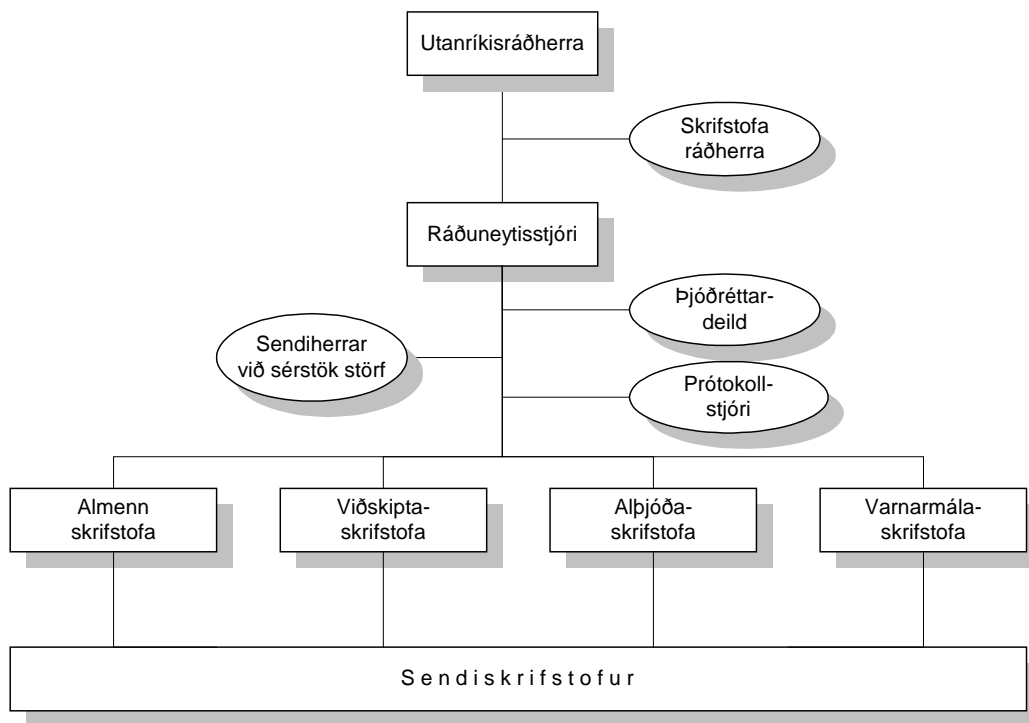
Í 24. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis skal utanríkismálanefnd vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál, enda skal ríkisstjórnin ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum. Sú venja hefur skapast að ráðuneytisstjóri situr alla fundi nefndarinnar og hefur hlutverki að gegna bæði sem upplýsingafulltrúi og ráðgjafi.



## Innri skipulagshættir utanríkisþjónustunnar

Utanríkisþjónustan greinist í meginatriðum í ráðuneytið í Reykjavík, tíu sendiráð, þrjár fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og aðalræðisskrifstofu. Að auki eru undir utanríkisráðuneytinu eða tengdar því ýmsar stofnanir og nefndir.

Skipulagi utanríkisþjónustunnar má lýsa í megindráttum með eftirfarandi hætti:



Yfir hverri hinna fjögurra skrifstofa sem starfræktar eru í utanríkisráðuneytinu eru skrifstofustjórar sem heyra stjórnskipulega undir ráðuneytisstjóra eins og sést á yfirlitinu. Sendiherrar veita sendiráðum og fastanefndum forstöðu.

Þann 1. febrúar 1996 störfuðu alls 107 íslenskir starfsmenn í utanríkisráðuneytinu og á sendiskrifstofum Íslands. Skiptist sá fjöldi þannig að 57 störfuðu í ráðuneytinu í Reykjavík, þar af 3 verkefnaráðnir, og alls 50 á sendiskrifstofunum. Auk framangreindra starfsmanna voru 24 staðarráðnir starfsmenn á sendiskrifstofunum. Má því segja að í utanríkisþjónustunni eða í tengslum við hana starfi alls um 131 starfsmaður.

### Ráðuneytið í Reykjavík

Í ráðuneytinu í Reykjavík er yfirstjórn utanríkisþjónustunnar. Æðsti yfirmaður þess er ráðuneytisstjóri sem starfar undir forystu utanríkisráðherra. Innan aðalskrifstofunnar í Reykjavík eru starfræktar alls fjórar fagskrifstofur auk skrifstofu ráðherra sem hafa með höndum ýmsa sérgreinda málaflokka. Þá eru í ráðuneytinu m.a. starfrækt embætti prótókollsstjóra, þjóðréttarfræðings og sendiherra við sérstök störf.

Starfsmannafjöldi ráðuneytisins í Reykjavík skiptist með eftirfarandi hætti þann 1. janúar 1996:

#### Stöðugildi á aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins 1. feb. 1996

|                              | Emb.-<br>menn | Annað<br>starfsfólk |
|------------------------------|---------------|---------------------|
| Skrifstofa ráðherra          | 2             | 1                   |
| Skrifstofa ráðuneytisstjóra  | 1             | 1                   |
| Prótokoll                    | 1             | 1                   |
| Almenn skrifstofa            | 3             | 9                   |
| - Skrifstofuhald/bókhald     | 2             | 2                   |
| - Afgreiðsla                 | -             | 1                   |
| - Skjalasafn                 | -             | 3                   |
| - Móttaka/bifreiðastjórar    | -             | 2                   |
| - Uppl.- og kynn.deild       | 1             | -                   |
| - Umsjón tölvukerfa          | -             | 1                   |
| Alþjóðaskrifstofa*           | 6             | 2                   |
| Varnarmálaskrifstofa         | 3,5           | 4                   |
| - Alm. rekstur               | 3,5           | 2                   |
| - Ráðn.deild                 | 0             | 2                   |
| Viðskiptaskrifstofa          | 6             | 7                   |
| - Alm. rekstur               | 6             | 2                   |
| - Þýðingamiðstöð             | -             | 5                   |
| Sendiherra við sérstök störf | 3             | -                   |
| Þjóðréttardeild              | 2             | 1                   |
|                              | <b>27,5</b>   | <b>26</b>           |

\* Þ.a. tveir verkefnaráðnir starfsmenn.

Alls sex starfsmenn í utanríkisráðuneytinu skiptu á milli sín þremur stöðugildum þ.a. starfsmannafjöldi er þremur fleiri en fram kemur í töflunni.

Hér á eftir fer umfjöllun um einstakar starfseiningar ráðuneytisins.

### Skrifstofa utanríkisráðherra

Á skrifstofu utanríkisráðherra starfar aðstoðarmaður ráðherrans ásamt sérstökum blaðafulltrúa hans auk ritara. Aðstoðarmaðurinn sinnir pólitísku fyrirsvari fyrir hönd ráðherra og kemur fram sem fulltrúi hans heima og erlendis, en skv. 14. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands er ráðherrum heimilt að ráða sér slíkan aðstoðarmann. Blaðafulltrúinn er ráðinn tímabundið með ráðherra. Er hlutverk hans í megindráttum að halda tengslum við fjölmiðla og ýmsa aðra aðila heima og erlendis og veita upplýsingar um störf utanríkisráðuneytisins og ráðherra.

### Ráðuneytisstjóri

Ráðuneytisstjóri er jafnan meðal reyndustu starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Hann er í fyrirsvari og gegnir lykilhlutverki í starfsemi ráðuneytisins út á við sem inn á við og er samræmingar- og verkstjórnaraðili þess. Hann er jafnframt formlegur tengiliður við ráðherra, sinnir verkefnum frá honum og deilir þeim á fagskrifstofur. Ráðuneytisstjóra eru af ráðherra falin fjölmörg ólík verkefni sem ekki endilega er hægt að vista á fagskrifstofunum.

Með ráðuneytisstjóra starfa tveir ritarar í einu stöðugildi. Ásamt því að sinna hefðbundnum störfum fyrir ráðuneytisstjóran s.s. almennri ritvinnslu, bókun funda o.þ.h sinna ritararnir verkefnum fyrir blaðafulltrúa ráðherrans. Ritari ráðherrans sinnir hins vegar formlega aðstoðarmanni hans.

### Almenn skrifstofa

Almenn skrifstofa sinnir daglegum rekstri ráðuneytisins einkum að því er varðar fjármál og starfsmannahald, og ýmissi almennri afgreiðslu. Undir hana heyrir öll fjárhagsáætlanagerð fyrir ráðuneytið, eftirlit með fjármálum og útgjöldum sendiráða, starfsmannamál í sendiráðum og kjaramál, þ.m.t. útreikningur staðaruppbóta. Auk þessa hefur skrifstofan með höndum gestamóttöku, annast skjala- og bókasafn ráðuneytisins, fjarskipta- og öryggismál, tölvumál og menningar-, upplýsinga- og kynningarmál.

Undir almennu skrifstofuna heyra alls 13 starfsmenn. Á skrifstofunni sjálfri starfa þrír embættismenn auka ritara, starfsmanns sem sinnir bókhaldsmálum, sérfræðings í tölvumálum og starfsmanns í afgreiðslu. Á skjala- og bókasafni eru þrír starfsmenn þ.á.m. deildarstjóri. Móttökustjórar í andyri ráðuneytisins eru tveir og að lokum er einn bílstjóri ráðuneytisins.

Fjórir embættismanna almennu skrifstofunnar sinna í meginráttum eftirfarandi verkefnum; bókhaldi og uppgjöri ferðareikninga, rekstrarmálefnum varnarmálaskrifstofu, upplýsinga-, kynningar- og menningarmálefnum, ræðis- og aðstoðarmálum í tengslum við sendiskrifstofunnar og tölvumálum. Skrifstofustjóri hefur í meginráttum með höndum auk almennrar verkstjórnar fjárlagagerð, rekstar- og starfsmannamál ráðuneytisins og sendiskrifstofa, upplýsingagjöf til ráðherra, ráðuneytisstjóra og aðila utan ráðuneytisins um framangreind málefni og almenn samskipti í tengslum við þau. Hann metur m.a. og ákvarðar um ferðheimildir bæði starfsmanna í ráðuneytinu og á sendiskrifstofunum og áritar alla reikninga. Skrifstofustjórinn er auk þess staðgengill ráðuneytisstjóra.

Skrifstofustjóri sækir jafnan tvo reglulega fundi með erlendum kollegum sínum á ári. Að auki fer hann u.þ.b. tvisvar erlendis á ári í þeim tilgangi að skoða húsnæði og starfsemi sendiskrifstofa og um þrjár aðrar tilfallandi ferðir. Menningar- og kynningarfulltrúi sækir reglulega tvo fundi samstarfsnefndar Norðurlanda um menningarmálefni, en auk þess eru tilfallandi ferðir í tengslum við ákveðin verkefni s.s. skráningu Vestur-Íslendinga. Starfsmaður sem sinnir rekstrarmálefnum varnarmála-



skrifstofu sækir jafnan fund í Norfolk um fjárfestingar mannvirkjasjóðs NATO. Að lokum hefur aðili sem hefur með höndum tölvumál ráðuneytisins ferðast nokkuð út til sendiskrifstofanna að undanfögnu vegna tölvuvæðingar þeirra.

Starfsmannafjöldi almennu skrifstofunnar hefur haldist nokkuð stöðugur síðustu ár. Má einkum nefna þá breytingu að einn embættismaður fluttist á skrifstofuna í kjölfar þess að varnarmálaskrifstofa fluttist inn í ráðuneytið sem viðfangsefni á árinu 1995, en áður var hún sérstakur fjárlagaliður. Embættismaður þessi sinnir eingöngu rekstrarmálefnum varnarmálaskrifstofunnar og sér um samninga um framkvæmdir, lóðaleigusamninga o.fl. á varnarsvæðum. Ástæða þess að embættismaðurinn var ekki settur undir varnarmálaskrifstofuna er sú, að sögn skrifstofustjóra almennu skrifstofunnar, að yfirstjórn ráðuneytisins taldi að með þessu fyrirkomulagi fengist betri tenging rekstrarverkefna varnarmálaskrifstofunnar við ráðuneytið eftir að þau fluttust til þess. Auk þess hefur starfsmaðurinn nýst til fleiri verkefna en áður s.s. að halda eignaskrá, fylgjast með millifærslum sendiskrifstofanna við ríkissjóð sem gjaldfærast eiga hjá öðrum ráðuneytum o.fl.

Sérstakur maður var ráðinn til að sinna tölvumálum utanríkisráðuneytisins á árinu 1995 og starfar hann á almennu skrifstofunni. Þegar ráðuneytið fluttist allt undir sama þak á síðasta ári frá því að hafa verið starfrækt á 5 stöðum ákvað yfirstjórn þess að endurnýja tölvubúnað bæði í ráðuneytinu og sendiskrifstofunum, ekki síst með tengingu milli þessara aðila í huga. Fyrirnefndur starfsmaður hefur unnið að því að setja upp búnaðinn heima og á sendiskrifstofunum, en að sögn forráðamanna utanríkisráðuneytisins felst í því verulegur sparnaður að láta starfsmann ráðuneytisins sinna verkefninu samanborið við það að kaupa þjónustuna af tölvufyrirtækjum.

Á árinu 1995 var almenna skrifstofan gerð að megin skrifstofu ráðuneytisins í þeim skilningi að forstöðumaður hennar var gerður að staðgengli ráðuneytisstjóra og í raun aðalskrifstofustjóra, en samkvæmt 1. mgr. 8. gr. utanríkislaganna er einungis gert ráð fyrir einum skrifstofustjóra í utanríkisráðuneytinu og tíðkaðist sá háttur lengi vel. Skrifstofustjórinn var skipaður sendiherra í utanríkisþjónustunni snemma árs 1995, en skrifstofustjórar annarra skrifstofa eru sendifulltrúar.

Rekstrar- og starfsmannamálefni sendiskrifstofanna er viðamikill þáttur í starfsemi almennu skrifstofunnar. Má sem dæmi nefna að skrifstofustjóri hefur umsjón með allri fjárhagsáætlanagerð sendiskrifstofanna í tengslum við fjárlög, hann móttækur og metur allar beiðnir um ferðaheimildir starfsmanna þeirra, móttækur og yfirfer risnuskýrslur og afgreiðir fyrirspurnir frá starfsmönnum erlendis um fjölmörg efni s.s. þau er snerta flutningsskylduna og kjaramál svo fátt eitt sé nefnt. Eins og nánar verður vikið að í sérstökum kafla um starfsemi sendiskrifstofanna fer mikill tími í almenna umsýslu og fyrirgreiðslu í tengslum við starfsmenn sendiskrifstofanna og innri rekstrarmálefni þeirra.

Almenna skrifstofan hefur auk þess talsverð samskipti við aðila utan ráðuneytisins. Má í því sambandi nefna fjármálaráðuneytið, ríkisbókhald, menntamálaráðuneytið og félagsmálaráðuneytið vegna skjólstæðinga félagsmálayfirvalda erlendis, dómsmálaráðuneytið vegna aðstoðar- og ræðismálefna og utanríkismálanefnd, en hana þarf að upplýsa um rekstrarmálefni ráðuneytisins í tengslum við fjárlagagerð. Auk þessa eru samskipti við fyrirtæki á varnarsvæðum í tengslum við innheimtu lóðaleigugjalda.

Í utanríkisráðuneytinu eru þrjú skjalasöfn, eitt aðalskjalasafn, NATO-skjalasafn og sérstakt skjalasafn fyrir viðskiptaskrifstofu. Tveir starfsmenn undir almennu skrifstofunni sinna aðalskjalasafni ráðuneytisins, þ.á.m. skráningu allra innkominna og útfarinna bréfa, en auk þess er starfsmaður sem sér um dreifingu skjala innanhúss. Starfsmaður alþjóðaskrifstofu sér um NATO-skjalasafnið og skjalasafn viðskiptaskrifstofu er vistað á skrifstofunni og er í umsjá ritara þar.

Móttökustjórar sinna almennri gestamóttöku og öryggisgæslu í anddyri ráðuneytisins. Þeir sjá einnig um sínavörslu, taka á móti sendingum og votta skjöl sem koma inn í húsið, fylgjast með viðvörunarkerfi ásamt því að vakta lóð utanríkisráðuneytisins. Frá kl. 17.00 - 8.00 er vaktmaður í húsinu á vegum Securitas skv. sérstökum samningi þar um.

Alþjóðaskrifstofa

Alþjóðaskrifstofa annast tvíhliða og marghliða pólitísk samskipti Íslands við erlend ríki og alþjóðastofnanir. Verkefni hennar eru á sviði alþjóðasamvinnu, öryggismála, Evrópumála, auðlinda- og umhverfismála, þróunarsamvinnu og þjóðréttarmála. Umfangsmesta starf skrifstofunnar tengist starfsemi Sameinuðu þjóðanna og undirstofnana þeirra, NATO, Vestur-Evrópusambandsins (VES) svo og Evrópuráðsins. Jafnframt eru samskipti við Evrópusambandið, á vettvangi EES, veigamikill og vaxandi þáttur í starfsemi hennar.

Alþjóðaskrifstofunni er í megindráttum skipt í þrjú svið; öryggismálasvið, alþjóðastofnanasvið og almennt svið. Fer hver hinna þriggja fastráðnu embættismanna skrifstofunnar að skrifstofustjóra undanskyldum með eitt svið og er til staðar yfirlit um það hvaða verkefni falla nákvæmlega undir hvern og einn. Auk þess eru á skrifstofunni tveir verkefnaráðnir starfsmenn ásamt tveimur riturum.

Öryggismálasvið fjallar um öryggis- og varnarmál almennt, en meginverkefnin tengjast málefnum NATO og Vestur-Evrópusambandsins, og þá einkum með samskiptum við fastanefndina í Brussel hjá þessum samtökum. Frá fastanefndinni berst fjöldi skjala og erinda daglega einkum um málefni NATO, en stöðugir fundir eru í gangi í NATO hjá fjölmörgum nefndum sem fastafulltrúinn í Brussel og embættismenn hans sinna eins og kostur er. Embættismaður öryggismálasviðsins fjallar einnig um öryggismálasamstarf ESB (CFSP), sem er pólitískur vettvangur innan sambandsins sem EFTA/EES-ríkin tengjast innan EES, svo og starf Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Þá hefur hann á sinni hendi tvíhliða pólitísk samskipti við Bandaríkin, einkum á öryggismálasviðinu, og Kanada.

Stærsti einstaki þáttur sem heyrir undir alþjóðastofnanasviðið eru málefni Sameinuðu þjóðanna og undirstofnana þeirra. Samskipti eru aðallega við fastanefndina í New York, en frá henni berast vel á annað þúsund skriflegra erinda um málaflokkinn ár hvert. Mikill fjöldi erinda berst einnig frá fastanefndinni í Genf. Auk þess fer alþjóðastofnanasviðið með Norðurlandasamstarfið, en aukin áhersla hefur verið lögð á þennan þátt frá því nýr ráðherra tók við vorið 1995. Málefndi Eystra-

saltsráðsins heyra einnig undir alþjóðaskrifstofu. Tvíhliða pólitísk samskipti við Evrópuríki heyra loks einnig undir starfsemi þessa sviðs, með samvinnu við sendiskrifstofurnar í Evrópu, og ræðuskrif sömuleiðis.

Á almenna sviðinu er mannréttindamálum einkum sinnt, en sá þáttur er að sögn skrifstofustjóra alþjóðaskrifstofunnar að verða fastur liður í pólitískum samskiptum á alþjóðavettvangi. Meginþunginn á því sviði er innan Evrópuráðsins og í ýmsum undirstofnunum S.þ. og hefur embættismaður almenna sviðsins regluleg samskipti við útsendan starfsmann sendiráðsins í París sem hefur fast aðsetur í Strassborg, sendiráðið í París og fastanefndina hjá S.þ. í New York. Almenna sviðið sér auk þess m.a. um jafnréttismál, flóttamannahjálp, upptöku stjórn málasamskipta við erlend ríki, þjóðréttarmál o.fl..

Skrifstofustjóri hefur með höndum stjórnun og samræmingu á verkefnum, forgangsraðar og ákveður áherslur í einstökum málaflokkum. Skrifstofustjórinn er skipaður sendifulltrúi í utanríkisþjónustunni.

Ritarar skrifstofunnar sinna annars vegar fjarskiptum og skjalasafni NATO og hins vegar almennum ritarastörfum.

Í kjarnanum má segja að störf alþjóðaskrifstofunnar felist einkum í úrvinnslu mikils magns upplýsinga sem skrifstofunni berast frá sendiskrifstofum Íslands, einkum þó fastanefndunum í New York, Brussel og Strassborg. Þessar upplýsingar eru síðan nýttar til afstöðumótunar á ýmsum sviðum hinna tvíhliða- og marghliða pólitísku samskipta Íslands á alþjóðavettvangi í gegnum sendiráðin, fastanefndirnar og með beinum hætti þegar utanríkisráðherra talar sem málsvari Íslands á erlendri grundu. Síðastnefnda atriðið er mjög veigamikið á alþjóðaskrifstofunni, en mikill tími embættismanna hennar fer til undirbúnings fyrir fundi ráðherrans. Ræðuskrif og gerð minnisblaða og skýrslna er mjög umfangsmikill þáttur í starfi skrifstofunnar.

Embættismenn alþjóðaskrifstofunnar sækja jafnan fjölmarga fundi erlendis. Embættismaður öryggismálasviðsins sækir að meðaltali ekki færri fundi en níu ár hvert og má í því sambandi m.a. nefna ráðherrafundi NATO sem haldnir eru tvisvar á ári, ráðherrafundi VES sem haldnir eru

jafnoft, EES-ráðherrafundi sem eru árlega, fundi í Norrænu öryggismála-nefndinni sem eru jafnan tvisvar á ári o.fl. Á alþjóðastofnanasviðinu sækir starfsmaðurinn 12 - 13 reglulega fundi árlega og þá einkum embættismannafundi, m.a. þrjá fundi í tengslum við Norðurlandasamstarfið, tvo í tengslum við málefni S.þ. og þrjá í tengslum við Eystrasaltsráðið. Þá sækir hann utanríkisráðherrafundi á vegum Norðurlandasamvinnunnar, einn fund í tengslum við allsherjarþing S.þ. og einn ráðherrafund Eystrasaltsráðsins. Fundarsókn þess sem fer með almenna sviðið er aðallega í tengslum við Evrópuráðið eða u.þ.b. annan hvorn mánuð og nefnd um lýðræðislegar stofnanir á vegum Eystrasaltsráðsins. Að meðaltali eru fundir þessa starfsmanns á erlendri grundu um átta til níu á ári, en Evrópuráðið borgar þó hluta af kostnaði vegna þeirra. Að lokum sækir skrifstofustjóri að meðaltali einn fund erlendis í hverjum mánuði. Uppistaðan í þeirri fundarsókn er vegna samráðsfunda yfirmanna alþjóðaskrifstofa í ýmsum ríkjum og vegna funda ráðherra. Því má skjóta hér inni að skrifstofustjóri hafði í byrjun árs 1996 gert yfirlit um áætlaða fundarsókn embættismanna skrifstofunnar erlendis og ráðherra.

Síðustu misseri hafa orðið nokkrar breytingar á starfsmannhaldi alþjóðaskrifstofunnar. Eins og vikið er að síðar í þessari skýrslu var nánast skipt um alla starfsmenn skrifstofunnar haustið 1994, þ.m.t. skrifstofustjórann. Í janúar 1995 urðu svo frekari mannabreytingar og þá aftur skipt um skrifstofustjóra. Hafði þá enginn starfað á skrifstofunni lengur en eitt ár. Fjórir fastir embættismenn hafa starfað á skrifstofunni frá því sumarið 1995. Í kringum kvennaráðstefnuna í Peking á síðasta ári starfaði verkefnaráðinn starfsmaður, en ráðning hans hefur nú verið framlengd með það fyrir augum að hann sinni síðustu stórráðstefnu S.þ., Habitat II, sem verður haldin í júní á þessu ári og fjallar um byggðamál, en auk þess verður starfsmaðurinn nýttur í önnur verkefni á alþjóðaskrifstofu. Þá ber að geta þess að um áramótin síðustu var annar starfsmaður verkefnaráðinn og hefur hann einkum sinnt málefnum á sviði öryggismála. Að mati skrifstofustjóra skapa þessir viðbótarstarfsmenn mjög aukið svigrúm til að vinna markvissara starf á skrifstofunni. Þá telur skrifstofustjóri æskilegt að fjölga föstum sviðum skrifstofunnar og koma þeirri skipan í fast horf.

Nú eru alls þrír sendiherrar í ráðuneytinu við sérstök störf eins og nánar verður vikið að síðar í þessum kafla. Þessir sendiherrar heyra ekki undir neina fagskrifstofu heldur beint undir ráðuneytisstjóra. Hins vegar hafa tveir þeirra á sinni könnu verkefni sem falla faglega undir alþjóðaskrifstofuna. Eru hér annars vegar um að ræða málefni Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og hins vegar Barentsráðið og norðurskautsmálefni. Hefur þetta fyrirkomulag í för með sér nokkra skörun á verkefnum þar sem alþjóðaskrifstofunni er, þrátt fyrir störf sendiherranna, nauðsynlegt halda þekkingu á framangreindum mála-flokkum innan skrifstofunnar m.t.t. heildrænnar stefnu- og afstöðu-mótunar í t.d. öryggis- og umhverfismálum.

### Viðskiptaskrifstofa

Viðskiptaskrifstofan er stærsta fagdeildin innan aðalskrifstofunnar, en jafnframt sú yngsta. Skrifstofan var sett á fót á árinu 1987 í kjölfar þess að útflutningsviðskiptamálin fluttust frá viðskiptaráðuneytinu yfir til utanríkisráðuneytisins. Langviðamesta einstaka verkefni skrifstofunnar frá upphafi hefur verið samningurinn um Hið evrópska efnahagssvæði, en mestur hluti allrar tæknilegrar vinnu vegna aðildar Íslands að EES hefur verið unnin á skrifstofunni eða í tengslum við hana. Enn fremur fylgist viðskiptaskrifstofan með þróun hinna ýmsu mála innan Evrópu-sambandsins, hefur umsjón með viðskipta-, fjárfestingar- og tvísköttunarsamningum Íslands við önnur ríki og annast samskipti við alþjóðlegar efnahags- og viðskiptastofnanir s.s. EFTA, Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) og Efnahags- og framfarastofnunina (OECD). Þá annast skrifstofan samskipti við Útflutningsráð Íslands og hefur umsjón með veitingu útflutningsleyfa, en síðarnefnda atriðið nær nú eingöngu til fáeinna sjávarafurða.

Á viðskiptaskrifstofu starfa nú alls átta manns, þ.a. sex embættismenn.

Ítarlegt yfirlit er til staðar um skiptingu verkefna milli einstakra starfsmanna viðskiptaskrifstofunnar og er jafnframt tilgreindur sérstakur varamaður við einstök verkefni ef um fjarverur vegna funda eða veikinda er að ræða. Veigamikil verkefni hjá alls fjórum embættismönnum tengjast EES-samningnum og þá einkum undirnefndum EFTA-fasta-

nefndarinnar í Brussel er fjalla um frjálst flæði á vörum, fjármagnsflutninga og þjónustu, frjálst flæði fólks og jaðarmálefni, en þ.a. sinnir einn embættismaður samræmingu út af EES-samningnum og eftirfylgni með því að einstök fagráðuneyti og Alþingi framfylgi skuldbindingum í tengslum við samninginn m.a. með samningu og samþykkt nauðsynlegra lagafrumvarpa. Í verkahring þessara starfsmanna eru ýmis önnur málefni og má í því sambandi nefna málefni EFTA, Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og OECD, framkvæmd fríverslunarsamninga og gerð nýrra fríverslunarsamninga, viðskiptamálefni í Norðurlandasamstarfinu o.fl. Annar embættismaður hefur alfarið á höndum útflutningsviðskiptamál er tengjast aðstoð við einstök fyrirtæki, samskipti við Útflutningsráð Íslands og ESB-tollamál að því er tekur til sjávarafurða. Að lokum fer skrifstofustjóri með verkstjórn, samræmingu verkefna o.fl. Skrifstofustjórinn er sendifulltrúi í utanríkisþjónustunni.

Sá embættismaður sem fer með undirnefnd I (um frjáls vöruviðskipti) sækir jafnan mánaðarlega fundi í nefndinni í Brussel, en einnig sækir hann m.a. fundi hjá Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Sá er starfar með undirnefndum III og IV (um frjálst flæði fólks og jaðarmálefni) sækir mánaðarlega fundi í þeirri síðarnefndu, stöku sinnum í þeirri fyrrnefndu og fundi á vegum EFTA. Vegna undirnefndar II, sem fjallar um fjármagnsflutninga og þjónustu, fer einnig til Brussel mánaðarlega sá embættismaður skrifstofunnar sem hefur með höndum störf er tengjast þeirri nefnd. Að lokum tengist regluleg fundarsókn skrifstofustjóra einkum utanferðum ráðherra á fundi og ráðstefnur er tengjast þeim málefnum er viðskiptaskrifstofan hefur með höndum. Hann sækir jafnframt fundi erlendra kollega.

Tveir ritarar sinna símavörslu, sérstöku skjalasafni viðskiptaskrifstofunnar ásamt því að vinna almenn ritarastörf.

Ef litið er til samskipta viðskiptaskrifstofunnar út á við eru tengslin við sendiráðið í Brussel veigamest, en þau eru á daglegum grundvelli. Er þá aðallega um að ræða annars vegar að einstakir embættismenn viðskiptaskrifstofunnar og sendiráðsins hafi samskipti sín á milli í tengslum við störf hinna fimm undirnefnda EFTA-fastanefndarinnar er fjalla um frjálst flæði fólks, fjármagns og vöru- og þjónustu ásamt laga- og stofnanamálum og jaðarmálefnum.

Skrifstofan hefur einnig regluleg samskipti við fastanefndina í Genf vegna EFTA-málefna og sendiráðið í París, en þau samskipti tengjast einkum OECD. Samskipti við önnur sendiráð ráðast frekar af tilfallandi málum sem upp koma.

Talsverð tengsl eru einnig við aðila innanlands. Í því sambandi ber einkum að nefna samskipti við einstök fagráðuneyti í tengslum við sérfræðingahópa sem starfa hér á landi og í sitja fulltrúar ráðuneytanna, en hópunum er ætlað að endurspegla störf hinna fimm undirnefnda EFTA-fastanefndarinnar í Brussel. Öll ráðuneytin að forsætisráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti undanskyldu eiga nú fulltrúa í Brussel sem staðsettur er í sendiráði Íslands þar. Í tengslum við fagráðuneytin fylgist viðskiptaskrifstofan einnig með því að frumvörp séu unnin og lögð fram á tilskyldum tíma. Skrifstofan hefur einnig talsverð samskipti við Alþingi, einkum utanríkismálanefnd, aðallega með veitingu ýmissa upplýsinga. Að lokum má nefna samskipti við íslensk útflutningsfyrirtæki, Útflutningsráð Íslands, hagsmunasamtök og erlend sendiráð sem staðsett eru hér á landi.

Að undanfögnu hefur viðskiptaskrifstofan haft frumkvæði að því að auka tengsl við fyrirtæki og Útflutningsráð Íslands sem rekja má m.a. til sérstakrar áherslu ríkisstjórnarinnar á að auka markaðstækifæri íslenskra útflutningsfyrirtækja. Í þessu sambandi hefur upplýsingamiðlun frá skrifstofunni til fyrirtækjanna verið stórauðin og sérstökum starfsmanni hefur verið falið að rækta samskiptin við Útflutningsráðið. Þá hafa sérstakar ferðir viðskiptasendinefnda verið farnar undir forystu utanríkisráðherra m.a. til Kína auk þess sem viðskiptaskrifstofan hefur haft frumkvæði að ferðum með fulltrúum fyrirtækja til Múrmansk og Namibíu. Undirbúningur að þessum ferðum er í höndum viðskiptaskrifstofu og hefur það aukið mjög álag á skrifstofunni.

Þann 1. september 1994 voru gerðar töluverðar tilfærslur innan utanríkisráðuneytisins sem meðal annars höfðu í för með sér að embættismönnum skrifstofunnar var fækkað úr níu í sex. Önnur breyting á starfsmannahaldi var svo gerð sumarið 1995 þegar fækkað var um einn ritara. Þannig hefur verið fækkað um alls fjóra starfsmenn á viðskipta-



skrifstofunni á u.þ.b. einu og hálfu ári skv. ákvörðunum yfirstjórnar ráðuneytisins.

Að lokum má nefna að í tengslum við viðskiptaskrifstofuna starfar sérstök þýðingarmiðstöð. Deild þessi var sett á laggirnar vorið 1991 til að hafa með höndum umfangsmiklar þýðingar í tengslum við EES-samninginn. Voru fengnir til starfa starfsmenn frá Orðabók Háskólans með sérstökum samningi utanríkisráðuneytisins og Orðabókarinnar. Þessir starfsmenn voru svo ráðnir til utanríkisráðuneytisins á árinu 1992.

Alls sex starfsmenn eru nú á þýðingarmiðstöðinni í fimm stöðugildum. Í maí 1995 voru stöðugildin átta og hefur þeim því fækkað um þrjú. Að mati deildarstjóra þýðingarmiðstöðvarinnar nær deildin að anna verkefnum við núverandi mannakost, en á álagstímum hefur verið hægt að kalla til aukastarfsmenn tímabundið.

Ekki virðist vera fyllilega ljóst hvort þýðingarmiðstöðin heyrir formlega undir viðskiptaskrifstofu eða almenna skrifstofu ráðuneytisins. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins heyrir deildin faglega undir viðskiptaskrifstofu, en rekstrarlega undir almenna skrifstofu.

### Varnarmálaskrifstofa

Samkvæmt lögum nr. 110/1951 hefur varnarsamningnum milli Íslands og Bandaríkjanna, sem undirritaður var hinn 5. maí 1951, og viðbættir við hann frá 8. maí 1951 um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra lagagildi hér á landi. Varnarsamningurinn sem slíkur leggur ýmsar skyldur á herðar íslenskra stjórnvalda varðandi framkvæmd hans. Þannig ber þeim að leggja til land undir varnarsvæði, sinna ýmis konar stjórnunarhlutverki, eftirliti o.fl.

Samkvæmt 10. tölul 14. gr. reglugerðar nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands fer utanríkisráðuneytið með framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna, þar á meðal lögreglumál, dómsmál, tollamál, póst- og símamál, flugmál, radarstöðvarmál, heilbrigðismál, félagsmál og önnur þau mál, er leiðir af dvöl hins erlenda varnarliðs hér á landi. Til þess að rækja þetta hlutverk hefur um árabil verið starfrækt sérstök varnar-

máladeild og síðar varnarmálaskrifstofa innan utanríkisráðuneytisins. Skrifstofan starfar samkvæmt sérstöku erindisbréfi þar sem henni eru falin eftirtalin verkefni:

- a. Málafni er varða framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna sbr. lög 110/1951.
- b. Herfræðileg og hertæknileg málafni er lúta að upplýsingasöfnun og rannsóknum þannig að hægt sé hverju sinni að leggja hlutlægt íslenskt mat á hernaðarstöðu landsins, varnarþörfina og fyrirkomulag varnanna.
- c. Þátttaka í starfi hermálanefndar Atlantshafsbandalagsins, samstarf við varnarliðið og yfirherstjórn Atlantshafsbandalagsins á Atlantshafi (ACLANT) um gerð áætlana varðandi varnir Íslands. Samskipti við varnarmálaráðuneyti ríkja Atlantshafsbandalagsins og annarra ríkja eftir ákvörðun utanríkisráðherra.
- d. Skýrslugjöf og ráðgjöf fyrir ríkisstjórnina.
- e. Samstarf við almannavarnarráð og landhelgisgæslu.
- f. Yfirstjórn ríkisstofnana, sem starfa á eða eru í tengslum við varnarsvæðin og heyra undir utanríkisráðherra sbr. lög nr. 106/1994, sbr. auglýsingu nr. 96/1969.
- g. Eftirlit með verktökum og þjónustuaðilum er starfa á varnarsvæðum. Samskipti við nágrannasveitarfélög sem eru í nábýli við varnarsvæðin og stofnanir og aðila er hafa hagsmuna að gæta vegna veru varnarliðsins.

Af framansögðu má ráða að viðfangsefni varnarmálaskrifstofunnar eru ákaflega margbreytileg enda lúta þau, auk ráðgjafarverkaefna á sviði her- og öryggismála, að fyrirsvari fyrir stjórnvöld í nánast öllum málaflokkum opinberrar stjórnsýslu gagnvart varnarliðinu og þeim sem á vegum þess starfa innan varnarsvæðanna.

Þau verkefni eða málefni sem falla undir varnarmálaskrifstofuna verða seint flokkuð sem hreinræktuð utanríkismál. Í raun má ekki síður halda því fram að hér sé að verulegu leyti um dæmigerð innanríkismál að ræða þar sem í grunninn er fyrst og fremst verið að fjalla um framkvæmd varnarsamningsins hér á landi af hálfu beggja aðila hans. Þá má nefna mikla þátttöku varnarliðsins í björgunarmálum bæði á sjó og landi og hið stóra hlutverk sem sagan sýnir að það gegnir í almannavörnum landsins, einkum í tengslum við náttúruhamfarir.

Meginhlutverki varnarmálaskrifstofunnar má samkvæmt framansögðu skipta í tvennt. Annars vegar ber henni að afla upplýsinga um herfærðileg og hertæknileg málefni og veita ríkisstjórninni ráðgjöf í málum þessum, taka þátt í starfi hermálanefndar Atlantshafsbandalagsins jafnframt því að annast samstarf og samskipti við varnarlið og yfirherstjórn NATO vegna áætlana um varnir landsins. Hins vegar er henni ætlað að vera tengiliður varnarliðsins við íslensk stjórnvöld, einstaklinga og fyrirtæki og vera nokkurs konar samnefnari fyrir íslensku stjórnarsýsluna gagnvart því samfélagi sem er að finna á varnarsvæðum. Í samræmi við þetta fer hún með handhöfn framkvæmdavalds innan varnarsvæðanna í umboði utanríkisráðherra, sbr. áður nefnd lög nr. 106/1954 og reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Síðara hlutverkið er mun umfangsmeiri og tímafrekari þáttur í starfi skrifstofunnar.

Til marks um hve umsvifamikil samskipti varnarliðið hefur við Íslendinga má nefna að á Keflavíkurflugvelli vinna um það bil þrjú þúsund Íslendingar. Þar af eru um eitt þúsund Íslendingar á launaskrá hjá varnarliðinu. Þá starfa hartnær tvö hundruð menn á vegum hins opinbera á varnarsvæðunum. Af framansögðu má ljóst vera að þessi þáttur í starfi utanríkisráðuneytisins er mjög fyrirferðarmikill og tímafrekur.

Utanríkisráðherra fer með yfirstjórn fjölmargra embætta og stofnana á Keflavíkurflugvelli eða fyrirtækja sem starfrækt eru í tengslum við veru varnarliðsins hérlendis. Má í því sambandi nefna embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli, Umsýslustofnun varnarmála (áður Sala varnarliðseigna), Ratsjárstofnun, Flugstöð Leifs Eiríkssonar, tollgæslu á varnarsvæðunum, flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli og Fríhöfnina í flugstöðinni. Jafnframt þessu hafa fjölmargar nefndir verið settar á

laggirnar á undanförunum áratugum í tengslum við veru varnarliðsins hér á landi. Dæmi um það má nefna varnarmálanefnd, kaupskrárnefnd, skaðbótanefnd og skipulags-, bygginga- og umhverfismálanefnd. Umsvif varnarliðsins á landi eru að auki ekki bundin við Keflavíkurflugvöll heldur m.a. við ratsjárstöðvar sem staðsettar eru í öðrum landsfjórðungum.

Varnarsamningurinn milli Íslands og Bandaríkjanna og viðbæturinn við hann um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þeirra hafa eins og áður er sagt lagagildi hér á landi. Samkvæmt 3. gr. varnarsamningsins er það háð samþykki Íslands með hvaða hætti varnarliðið hagnýtir þá aðstöðu á Íslandi, sem veitt er með samningnum. Í 4. tl. 6. gr. viðbættis við varnarsamninginn segir að Bandaríkin æski þess að ráða hæfa íslenska borgara, eftir því sem föng eru á, til starfa í sambandi við varnarsamninginn. Að svo miklu leyti sem Ísland kann að samþykkja ráðningu íslenskra borgara til starfa hjá liði Bandaríkjanna, skal slík starfsráðing framkvæmd með aðstoð og um hendur þess eða þeirra fyrirsvarsmanna, sem af Íslands hálfu eru til þess kvaddir. Ráðningarkjör og vinnuskilyrði, einkum laun, launauppbætur og öryggisráðstafanir við vinnu, skuli fara að íslenskum lögum og venjum. Þetta ákvæði hefur ekki aðeins verið talið taka til vinnusamninga, heldur einnig verksamninga, sem íslenskir lögaðilar gera við varnarliðið.

Samkvæmt framansögðu er það varnarmálaskrifstofan sem ákveður bæði hvaða íslenskir borgarar eru ráðnir til starfa hjá varnarliðinu og hvaða verkatakar fá verk hjá því. Íslenskir Aðalverktakar hafa einkarétt á verklegum framkvæmdum og viðhaldsverkefnum á varnarsvæðunum. Hinn 1. apríl 1995 varð þó sú breyting á að öll þjónustuverktaka innan verktakasvæðanna verður framvegis boðin út og hefur varnarmálaskrifstofan forgöngu um að auglýsa slík útboð. Umsýslustofnun varnarmála annast á hinn bóginn forval á íslenskum viðskiptaaðilum vegna samninga við varnarliðið um kaup á vöru og þjónustu sbr. reglugerð um Umsýslustofnun varnarmála nr. 227/1995. Fyrirtækjum verður því eftir sem áður óheimilt að gera samninga við varnarliðið án atbeina eða samþykkis utanríkisráðuneytisins.

Á varnarmálaskrifstofunni starfa nú átta starfsmenn í 7,5 stöðugildum. Auk skrifstofustjóra, sem er lögfræðingur að mennt, starfar þar

sendiráðunautur, verkefnaráðinn starfsmaður, verkfræðingur í hálfu starfi og tveir ritarar. Sendiráðunauturinn er staðgengill skrifstofustjóra. Helstu verkefni hans eru öryggis- og varnarmál, málefni kaupskrárnefndar og samskipti við verkalýðsfélög, skil á varnarsvæðum, málefni sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli og Ratsjárstofnunar, verktakamál, samgöngumál, undirbúningur undir fundi ráðherra, tengsl við sendiráðið í Washington og fastanefndina hjá NATO í Brussel og að annast undirbúning undir Northern Viking æfinguna 1997. Verkefnaráðni starfsmaðurinn hefur m.a. með höndum málefni Flugstöðvarinnar, framkvæmd Schengen-samkomulagsins, tiltekin mál í tengslum við samskipti varnarliðsins og sveitarfélaganna á Suðurnesjum, útboðsmál, tengsl við flugvallarstjóra og byggingar- og umhverfismál. Skipulagsmál eru á könnu verkfræðingsins, en hann er í hálfu starfi. Jafnframt eru tveir starfsmenn varnarmálaskrifstofunnar staðsettir á svokallaðri ráðningardeild í Reykjanesbæ. Þá er þess að geta að í sendiráðinu í Washington situr sendiráðunautur sem er sérfræðingur á sviði hermála. Í samræmi við þennan bakgrunn lúta verkefni hans fyrst og fremst að samskiptum við bandarísk hermálayfirvöld og er hann því í mjög nánum tengslum við varnarmálaskrifstofuna.

Áður fyrr var varnarmálaskrifstofan með sjálfstæðan fjárhag, en nú heyra fjárreiður hennar undir almennu skrifstofu ráðuneytisins. Skrifstofan hefur þó ætíð að formi til verið hluti af ráðuneytinu, en ekki sérstök stofnun sem undir það heyrir.

Eins og vikið er að hér að framan eru verkefni varnarmálaskrifstofunnar mjög margbreytileg enda geta þau flokkast undir næstum hvaða svið stjórnáslunnar sem er. Samkvæmt upplýsingum skrifstofustjóra varnarmálaskrifstofunnar hefur yfirstjórn varnarliðsins á hinn bóginn jafnan gert mjög ákveðnar kröfur um að varnarliðið eigi samskipti við einungis einn aðila vegna óhjákvæmilegra samskipta við stjórnvöld í tengslum við framkvæmd á varnarsamningnum. Í ljósi þess hve stórt og margbrotið samfélagið á varnarsvæðunum er í raun og veru er þessi krafa varnarliðsins á margan hátt skiljanleg sé litið á praktískar hliðar málsins. Hvorugir aðila samningsins hafa talið ástæðu til þess að breyta þessu fyrirkomulagi á samskiptunum sem nánst hefur gilt frá upphafi sbr. heimildir í áðurnefndum lögum 106/1954, enda hefur það almennt reynst vel að þeirra mati.

Varnarliðið gegnir ótvíræðu hlutverki í almannavörnum og slysavörnum landsins. Til dæmis hefur margoft reynt á tækjakost þess og björgunarsveitir þegar slys eða náttúruhamfarir hafa borið að höndum. Þátttaka þess í þessum málum hvílir á hinn bóginn ekki á sérstaklega formbundnum grundvelli. Þannig munu ekki liðin ýkja mörg ár síðan samskipti og boðleiðir milli björgunarsveita varnarliðisins og Landhelgisgæslunnar var komið á traustan og skýran grundvöll. Vekur það nokkra athygli að varnarmálarskrifstofan, sem helsti samskiptaðilinn við varnarliðið, hefur ekki beinu formlegu hlutverki að gegna í þessum málum.

### Prótokollstjóri

Starfssvið prótókollstjóra utanríkisráðuneytisins felst í megindráttum í samþykki á skipun erlendra sendiherra gagnvart Íslandi, viðurkenningu á skipun kjörræðismanna erlendra ríkja ásamt skipun kjörræðismanna Íslands erlendis og afhendingu trúnaðarabréfa. Auk þessa sér prótókollstjóri um skipulag opinberra heimsókna þjóðhöfðingja og stjórnar-erindreka hingað til lands í samvinnu við forsetaembættið, hátíðar- og minningarathafnir á vegum utanríkisþjónustunnar og útgáfu diplómatiskra þjónustuvegabréfa ráðuneytisins og persónuskilríkja fyrir fulltrúa erlendra ríkja.

Regluleg verkefni prótókollstjóra felast m.a. í samskiptum við erlend sendiráð hér á landi með veitingu upplýsinga um réttindi og skyldur, en prótókollsstjórinn fer formlega með Vínarsamninginn, afgreiðslu beiðna um niðurfellingu opinberra gjalda af áfengi, útgáfu diplómatiskra vegabréfa fyrir embættismenn sendiráðanna og þjónustuvegabréfa fyrir aðstoðarfólk þeirra, skrásetningu starfsmannanna og útgáfu skilríkja fyrir þá. Prótókollsstjórinn fer formlega með málefni ræðismanna hvort sem er ræðismanna annarra ríkja hér á landi eða kjörræðismanna Íslands á erlendri grundu. Hann veitir samþykki fyrir skipun ræðismannanna hér á landi og sér um útgáfu persónuskilríkja fyrir þá. Prótókollstjórinn sér auk þess um útgáfu handbókar utanríkisþjónustunnar og „diplomatic list“. Að lokum má nefna opinberar heimsóknir erlendra gesta sem prótókoll-

stjórinn skipuleggur í samvinnu við forsetaembættið og forsætisráðuneytið. Prótokollstjórinn hefur fulltrúa sér til aðstoðar.

Á skrifstofu forseta Íslands starfar jafnan sendierindreki úr utanríkisþjónustunni, s.k. forsetaritari. Að sumu leyti hefur forsetaritarinn ekki ólíku hlutverki að gegna og prótokollstjórinn, en hann tekur þátt í skipulagninu utanferða forseta Íslands og er formaður nefndar um móttöku erlendra þjóðhöfðingja. Forsetaritarinn stjórnar skrifstofu forseta Íslands og hefur í því sambandi yfirumsjón með fjármálum og rekstri, þ.m.t. Bessastaða. Hann er nánasti samstarfsmaður og ráðgjafi forsetans.

### Þjóðréttarfræðingur

Þjóðréttarfræðingur sinnir eins og nafnið ber með sér málefnum á sviði þjóðarréttar og er langstærstur hluti verkefna hans á sviði hafréttarmála. Í störfum hans felst m.a. að sitja fundi í sjöttu nefnd allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna sem fjallar um lögfræðileg málefni, annast tvíhliða samningagerð og þáttöku í fjölþjóðasamningagerð, þ.m.t. að ganga frá og sjá um útgáfu og birtingu alþjóðasamninga (C-deild Stjórnartíðinda), semja greinargerðir til utanríkisráðuneytisins og Alþingis og veita hinum ýmsu fagráðuneytum ráðgjöf um þjóðréttarmálefni. Auk þessa sækir þjóðréttarfræðingur fundi erlendis á vettvangi Norðurlandasamvinnu, Evrópuráðsins og Sameinuðu þjóðanna, en hann situr m.a. í alþjóðalaganefndinni. Að lokum er þjóðréttarfræðingurinn formaður sendinefndar Íslands á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um hafréttarmál, þ.m.t. ráðstefnunni um úthafsveiðar.

Þjóðréttarfræðingurinn ferðast jafnan mikið erlendis. Regluleg fundarsókn er á vettvangi forstöðumanna lagaskrifstofa utanríkisráðuneytanna á Norðurlöndum sem hann sækir einu sinni á ári, hann sækir fundi þjóðréttarfræðinga utanríkisráðuneyta Evrópuríkja tvisvar á ári og fund í sjöttu nefnd allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna einu sinni á ári. Að auki hefur hann ferðast mikið erlendis að undanfögnu í tengslum við hafréttarsamninga.

Vegna starfa sinna í alþjóðalaganefndinni og sjöttu nefnd allsherjarþingsins er þjóðréttarfræðingurinn að jafnaði erlendis í 2 - 3 mánuði á ári nær samfleytt.

Um áramótin síðustu var ráðinn lögfræðingur til utanríkisráðuneytisins sem heyrir stjórnskipulega undir þjóðréttarfræðing og starfar í náinni samvinnu við hann. Má því í raun segja að embætti þjóðréttarfræðings sé orðin sérstök deild í ráðuneytinu með þrjá starfsmenn, en fyrir starfaði þar ritari.

### Heimastarfandi sendiherrar

Á undanförunum þremur árum hafa alls fjórir sendiherrar verið kallaðir heim í utanríkisráðuneytið til að sinna ýmsum sérgreindum verkefnum og að auki hafa tveir til viðbótar farið úr öðrum störfum í ráðuneytinu í sérstök störf. Af þessum sendiherrum eru nú þrír eftir í ráðuneytinu, en aðrir hafa flust í önnur störf innan utanríkisþjónustunnar eða látið af störfum. Skiptast verkefni þessara sendiherra nú með þeim hætti að einn sinnir afvopnunarmálum m.a. málefnum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu, annar sinnir umhverfis- og heimsskautsmálefnum og sá þriðji er í sérstökum verkefnum fyrir ráðuneytisstjóra sem stendur.

Sendiherrarnir heyra stjórnskipulega undir ráðherra. Allt fram á árið 1995 heyrðu þeir þó undir skrifstofustjóra alþjóðaskrifstofu sem sendifulltrúi hefur gegnt undanfarin misseri.

Nú er einungis einn af fjórum skrifstofustjórum ráðuneytisins sendiherra í utanríkisþjónustunni þ.e. skrifstofustjóri almennu skrifstofunnar. Aðrir eru sendifulltrúar. Ætla má að meginástæða þess að heimastarfandi sendiherrar við sérstök störf hafa ekki tekið við skrifstofustjóraembættunum eins og eðlilegt mætti telja felist í því að þau störf hafa ekki verið talin hæfileg m.t.t. embættislegrar stöðu þessara starfsmanna. Skrifstofustjóri telst með sendifulltrúum á öðru embættisstigi skv. 8. grein utanríkislaganna. Samkvæmt sömu grein eru ráðuneytisstjóri og sendiherrar á sama embættisstigi í fyrsta flokki.



## Sendiráð

Ísland hefur nú sendiráð í alls 10 ríkjum eins og áður er greint frá. Á Norðurlöndum eru sendiráð staðsett í Kaupmannahöfn, Stokkhólmi og Osló. Í öðrum ríkjum Vestur-Evrópu hefur Ísland sendiráð í þeim þremur stærstu sem staðsett eru í London, París og Bonn og einnig er sendiráð í Brussel. Sendiherrann í Brussel er jafnframt sendiherra hjá Evrópusambandinu. Þá er sendiherrann í París enn fremur fastanefndarfulltrúi hjá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) og Evrópuráðinu, og sendiherrann í Bonn er fastafulltrúi hjá ÖSE (Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu). Auk þessa eru sendiráð í Washington, Moskvu og Peking. Hvert hinna tíu sendiráða gegna jafnframt sendistörfum gagnvart öðrum ríkjum eins og hér greinir sbr. forsetaúrskurð um það efni dags 14. mars 1994:

- Kaupmannahöfn: Auk Danmerkur skal umdæmi sendiráðsins vera Ítalía, Vatikanríkið, Tyrkland, Ísrael, Litháen og Japan.
- Stokkhólmur: Auk Svíþjóðar skal umdæmi sendiráðsins vera Finnland, Eistland, Lettland, Albanía, Slóvenía og Namibía.
- Osló: Auk Noregs skal umdæmi sendiráðsins vera Pólland, Króatía, Kýpur, Slóvakía, Makedónía og Suður-Kórea.
- London: Auk Stóra Bretlands og Norður-Írlands skal umdæmi sendiráðsins vera Lýðveldið Írland, Grikkland, Holland, Indland og Nígería.
- París: Auk Frakklands skal umdæmi sendiráðsins vera Spánn, Portúgal og Grænhöfðaeyjar. Forstöðumaður sendiráðsins skal vera fastafulltrúi Íslands hjá Efnahags- og þróunarstofnuninni (OECD), Evrópuráðinu og hjá Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO).
- Bonn: Auk Sambandslýðveldisins Þýskalands skal umdæmi sendiráðsins vera Austurríki, Sviss, Ungverjaland, Tékkland og Serbía/Svartfjallaland. Forstöðumaður sendiráðsins skal vera fastafulltrúi Íslands hjá Ráðstefnunni um öryggi og samvinnu í Evrópu (RÖSE: nú ÖSE).
- Brussel, sendiráð: Auk Belgíu skal umdæmi sendiráðsins vera Lúxemborg og Liechtenstein. Forstöðumaður sendiráðsins skal einnig vera sendiherra Íslands hjá Evrópusambandinu.

- Brussel, fastanefnd: Forstöðumaður fastanefndarinnar skal vera fastafulltrúi Íslands í Norður Atlantshafsráðinu og hjá Vestur Evrópusambandinu (VES)
- Whashington: Auk Bandaríkja Ameríku skal umdæmi sendiráðsins vera Kanada, Mexíkó, Brasilía, Argentína, Chile, Perú, Kólumbía, Úrúgvæ og Venesúela.
- New York: Forstöðumaður fastanefndarinnar skal vera fastafulltrúi Íslands hjá höfuðstöðvum Sameinuðu þjóðanna og auk þess sendiherra á Kúpu.
- Moskva: Auk Rússlands skal umdæmi sendiráðsins vera Hvíta-Rússland, Úkraína, Georgía, Moldóva, Armenía, Kazakhsatan, Rúmeína og Búlgaríá.

Þegar þetta er skrifað er áætlað umdæmislönd sendiráðsins í Peking, sem stofnað var í ársbyrjun 1995, verði Japan, S-Kórea, Víetnam, Indónesía og Malasía auk Kína. Forsetaúrskurður hefur ekki verið gefinn út vegna stofnunar sendiráðsins í Peking.

Fastanefndir er staðsettar í Brussel, Genf og New York. Í Brussel er fastanefndin hjá Atlandshafsbandalaginu (NATO), í Genf hjá Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) og öðrum alþjóðastofnunum sem staðsettar eru þar og Ísland er aðili og í New York hjá Sameinuðu þjóðunum og undirstofnunum hennar. Aðalræðismaður er í New York.

Fjöldi og skipting útsendra starfsmanna eftir embættislegrí stöðu og starfsstöðvum var sem hér segir þann 1. febrúar 1996:

**Starfsmenn á erlendum sendiskrifstofum 1. febrúar 1996**

|                      | Sendi-<br>herra | Sendi-<br>fulltr. | Sendi-<br>ráðun. | Sendir.-<br>ritari | Sendir.-<br>fulltr. | Aðst.<br>fólk | Staðar<br>- ráðið | Sam-<br>tals |
|----------------------|-----------------|-------------------|------------------|--------------------|---------------------|---------------|-------------------|--------------|
| <b>Sendiráð:</b>     |                 |                   |                  |                    |                     |               |                   |              |
| Kaupmannahöfn *      | 1               | -                 | 1                | -                  | -                   | 1             | 2                 | 5            |
| Stokkhólmur *        | 1               | -                 | -                | 1                  | -                   | 1             | 2                 | 5            |
| Osló                 | 1               | -                 | 1                | -                  | -                   | 1             | 2                 | 5            |
| London *             | 1               | 1                 | -                | -                  | 1                   | 1             | 2                 | 6            |
| Bonn                 | 1               | -                 | -                | 1                  | 1                   | -             | 2                 | 5            |
| Brussel ***          | 1               | -                 | 1                | 2                  | 1                   | 1             | 2                 | 8            |
| Washington           | 1               | 1                 | 1                | -                  | -                   | 2             | 2                 | 7            |
| New York ** 1)       | 1               | 1                 | 1                | -                  | 1                   | 1             | 1                 | 6            |
| Moskva **            | 1               | -                 | -                | 1                  | -                   | 1             | 2                 | 5            |
| Peking               | 1               | -                 | -                | 1                  | 1                   | -             | 2                 | 5            |
| París                | 1               | 1                 | -                | 1                  | -                   | 1             | 2                 | 6            |
| <b>Fastanefndir:</b> |                 |                   |                  |                    |                     |               |                   |              |
| Genf                 | 1               | -                 | -                | 1                  | -                   | 1             | 2                 | 5            |
| Brussel              | 1               | 1                 | -                | 1                  | -                   | 2             | 1                 | 6            |
| Alls                 | 13              | 5                 | 5                | 9                  | 5                   | 13            | 24                | 74           |

\* Auk þess sendiráðsprestur.

\*\* Auk þess viðskiptafulltrúi á vegum Útflutningsráðs Íslands.

\*\*\* Auk þess sjö fulltrúar hinna ýmsu fagráðuneyta.

1) Aðalræðisskrifstofa og fastanefnd hjá S.þ.

Auk ofangreindra sendiskrifstofa hefur Ísland kjöræðismenn í ýmsum ríkjum, en þeir voru alls 200 talsins þann 21. nóvember 1996. Ræðismenn þessir eru valdir til starfa til að sinna ýmissi aðstoð við Íslendinga erlendis og upplýsingamiðlun fyrir hönd íslenska ríkisins. Kjöræðismennirnir eru ólaunaðir, en geta fengið greitt skrifstofufé að hluta sbr. lög nr. 39/1971.

Auk ofangreindra starfsmanna starfar á sendiskrifstofunum staðarráðið aðstoðarfólk, ritara og bifreiðastjórar, í alls 24 stöðugildum eins og áður hefur verið greint frá. Þá hafa sendiherrar ráðið til sín og greitt fyrir þjónustufólk sem sinnir matseld, heimilishjálp o.þ.h.

*Starfsemi sendiskrifstofa*

Í 4. gr. utanríkislaganna segir að hafa skuli sendiráð, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og ræðisskrifstofur á þeim stöðum þar sem slíkt er álitid nauðsynlegt til gæslu hagsmuna Íslands. Enn fremur kveður á um að ákvarðanir um þetta atriði skuli gerðar með forsetaúrskurði að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis.

Samkvæmt 5. gr. er utanríkisráðherra heimilt að veita forstöðumanni sendiráðs forstöðu sendiráða í fleiri löndum en einu eða vera jafnframt fastafulltrúi hjá alþjóðastofnunum. Fela má jafnframt forstöðumanni sendiráðs og öðrum sendiráðsmönnum að annast ræðisstörf jafnhliða öðrum störfum.

Ef litið er til annars vegar 14. gr. auglýsingar nr. 96/1968, sbr. síðari breytingar á henni, og hins vegar Vínarsamningsins frá 1961 sem Ísland gerðist aðili að á árinu 1971 má ætla að verkefni sendiráða Íslands séu einkum eftirfarandi:

- a. Vera tengiliður milli ríkisstjórnar Íslands og annarra ríkja og annast samningagerð fyrir Íslands hönd.
- b. Gæta hagsmuna Íslendinga erlendis og veita þeim aðstoð.
- c. Sækja fundi er varða opinbera hagsmuni, m.a. hjá alþjóðastofnunum sem Ísland er aðili að.
- d. Efla vinsamleg samskipti við önnur lönd.
- e. Efla efnahagsleg, menningarleg og vísindaleg samskipti.
- f. Kynna Ísland og íslensk efni á alþjóðavettvangi s.s. með þáttöku í vörusýningum erlendis.
- g. Afla upplýsinga um þróun og horfur á alþjóðavettvangi.

Auk þessa sinna sendiráð Íslands og fastanefndir að ákveðnu marki almennum ræðisstörfum. Oft eru sendiskrifstofur Íslands erlendis í senn

bæði sendiráð og fastanefnd og má í því sambandi nefna sendiráðin í París og Brussel.

Að ofan hefur verið rætt um lögbundin verkefni sendiskrifstofa Íslands. Í raun mætti draga þessi verkefni saman í eftirfarandi meginsvið:

- a. Almenn ræðismálefni.
- b. Pólitísk málefni.
- c. Viðskiptamálefni.
- d. Menningarmál.

Undir *almenn ræðismálefni* fellur öll hagmunagæsla fyrir íslenska ríkisborgara erlendis og aðstoðarmál ýmiskonar. Þessi störf fela m.a. í sér:

- a. Útgáfu vegabréfa og vegabréfsáritana.
- b. Aðstoð við Íslendinga s.s. vegna tapaðra muna (einkum skilríkja, peninga, flugfarseðla og vegabréfa), veikinda, slysa, dauðsfalla, týnds fólks, fangelsana o.s.frv.
- c. Svör við fyrirspurnum ýmiskonar, s.s. um atvinnu- og dvalarleyfi á Íslandi, og framsending umsókna til Útlendingaeftirlits og félagsmálaráðuneytis.
- d. Milligöngu í forræðismálum, barnsmeðlagsmálum, hjónaskilnaðarmálum o.s.frv.
- e. Stefnubirtingar, málarekstur gagnvart dómsstólum, löggildingar og svör við fyrirspurnum um löggjöf á Íslandi.
- f. Staðfestingu á skjölum og vottorðum fyrir íslenska lögaðila gagnvart erlendum aðilum.

Undir liðinn *pólitísk málefni* falla öll diplómatísk samskipti við erlend ríki og upplýsingaöflun um pólitísk málefni. Samskipti þessi geta verið með tvennum hætti þ.e. tvíhliða eða marghliða. Fyrirnefndi flokkurinn nær yfir öll samskipti við starfsríki sendiráðanna og önnur umdæmislönd

þeirra, en auk þess eiga mörg ríki sendiherra gagnvart Íslandi sem búsettir eru á þeim stöðum þar sem Ísland hefur formlegt fyrirvar. Gagnvart sendiskrifstofunum fela tvíhliða samskiptin m.a. í sér afhendingu trúnaðarbréfa fyrir nýja sendiherra og formlegan erindrektur gagnvart erlendum stjórnvöldum fyrir hönd íslenskra stjórnvalda. Auk þessa vinna embættismenn sendiskrifstofanna að ræktun samskipta við erlenda kollega og öflun og miðlun upplýsinga um pólitísk málefni til utanríkisráðuneytisins og íslenskra stjórnvalda. Sendiskrifstofunum er m.a. gert að skila ársfjórðungslega skýrslum um stjórn mála- og efnahagsþróun í viðkomandi starfsríkjum eða öðrum umdæmislöndum þeirra. Marghliða samskipti eiga sér stað á vettvangi alþjóðasamtaka- eða stofnana sem Ísland er aðili að og felast einkum í fundarsókn hjá hinum ýmsu samtökum og stofnunum, atkvæðagreiðslum fyrir Íslands hönd og miðlun upplýsinga um efni fundanna til utanríkisráðuneytisins.

Starfsemi sendiskrifstofanna að *viðskiptamálefnum* felst einkum í ýmis konar aðstoð við út- og innflytjendur, bæði íslenska og erlenda. Í því sambandi svara þær m.a. upplýsingabeiðnum frá erlendum aðilum um íslensk viðskiptamál, s.s. í tengslum við ferðamannaíðnað og sjávarútveg, eða einstök fyrirtæki hér á landi. Í sumum tilfellum aðstoða sendiskrifstofurnar jafnframt við að leita umboðsmanna á Íslandi fyrir erlendan varning eða þjónustu. Gagnvart íslenskum fyrirtækjum er aðstoð mest við útflytjendur, en iðulega berast beiðnir til sendiskrifstofanna um að beita sér fyrir liðkun á framkvæmd innflutnings í gistiríkið eða skapa á annan hátt íslenskum fyrirtækjum aðstöðu til að selja vörur sínar eða þjónustu á erlendum mörkuðum. Auk þessa sækja sendiskrifstofurnar fundi á vettvangi efnahagssamvinnu og vinna oft að gerð samninga sem áhrif hafa á efnahagslega stöðu Íslands og íslenskra fyrirtækja.

Starfsemi sendiskrifstofanna á *menningarviðinu* felst einkum í upplýsingagjöf til erlendra aðila um íslensk menningarmál m.a. með dreifingu ýmiss kynningarefnis, svörum við fyrirspurnum og þáttöku í og skipulagningu á íslenskum eða samnorrænum menningarviðburðum erlendis. Embættismenn sendiskrifstofanna, einkum sendiherrarnir, sækja gjaran menningarviðburði þar sem íslenskir listamenn sýna eða koma fram og einnig eru margir sendiherranna í nánnum tengslum við Íslendingafélög erlendis. Þá taka sendiskrifstofurnar gjarnan á móti

gestum sem vilja fræðast um land og þjóð, s.s. erlendum skólabörnum og kennurum.

Auk ofangreindra málefna sinna sendiskrifstofunnar svo ýmsum verkefnum sem tengjast almennum rekstri s.s. færslu bókhalds og skrásetningu bréfaskipta sem oftast er sinnt af sendiráðsfulltrúum eða riturum, innkaupum á rekstrarvörum og áhöldum o.s.frv.

Nokkuð er misjafnt í hversu miklu mæli sendiskrifstofur Íslands sinna ofangreindum málefnum og hvar áherslur liggja í einstökum atriðum. Til að draga fram þennan mun er nauðsynlegt að líta til starfsemi einstakra sendiskrifstofa.

Segja má að eðli þeirrar starfsemi og vægi verkefna sem unnin eru á einstökum sendiskrifstofum Íslands ráðist einkum af fjórum þáttum. Í fyrsta lagi er um að ræða utanaðkomandi þætti þar sem einstaklingar eða fyrirtæki biðja um upplýsingar eða aðstoð í tilteknum málum. Stærsti einstaki liðurinn í þessu sambandi er án efa aðstoðarmálin svokölluðu. Auk þessa fellur undir þennan lið aðstoð við kjörræðismenn Íslands í umdæmislöndum sendiskrifstofanna. Í öðru lagi ræðst ræðst starfsemin af því hvort sendiskrifstofur hafa á hendi samskipti við alþjóðastofnanir eða -samtök. Fastanefndir byggja eðlilega starfsemi sína að mestu á slíkum samskiptum, en sendiráð sjaldnast. Í þriðja lagi hefur pólitísk, efnahagsleg eða menningarleg staða viðtökuríkisins og annarra umdæmislanda, bæði í alþjóðlegu tilliti og einnig gagnvart Íslandi, áhrif í þessu sambandi. Í fjórða lagi er það undir yfirstjórn utanríkisráðuneytisins og ekki síst forstöðumönnum sendiskrifstofanna komið hvaða verkefnum er unnið að hverju sinni.

Ef litið er til einstakra sendiráða má almennt segja að sendiráðin á Norðurlöndum eigi rætur í menningarlegum og táknrænum þáttum er tengjast sögu okkar og skyldleika við Norðurlandþjóðirnar. Sendiráð í Danmörku, Noregi og Svíþjóð voru öll stofnuð á fyrstu árunum eftir að Íslendingar tóku utanríkismál landsins að öllu leyti í sínar hendur árið 1940. Almenn ræðismálefni skipa stóran sess í starfsemi Norðurlandasendiráðanna enda er langstærstur hluti Íslendinga erlendis búsettir á Norðurlöndunum. Auk þess eru Norðurlandasendiráðin virk í starfsemi á menningarsviðinu og í Norðurlandasamstarfinu.

Pólítískt mikilvægi sendiráðanna á Norðulöndum hefur aukist hin síðustu ár vegna þeirra hræringa sem átt hafa sér stað í Evrópumálum og þá einkum eftir inngöngu Svíþjóðar og Finnlands í ESB. Þannig eru nú auknar kröfur gerðar til sendiráðanna um frásagnarskyldu varðandi Evrópusamrunann og útveganir ýmiskonar upplýsinga fyrir íslensk stjórnvöld. Þrátt fyrir að Noregur sé nú eina Norðurlandþjóðin ásamt Íslendingum sem ekki hefur ákveðið að gerast aðili að Evrópusambandinu er rekstur sendiráðs í Osló enn veigamikill í pólitísku tilliti, einkum m.t.t. sjávarútvegsmálefna. Af einstökum Norðurlandasendiráðum hafa líklega mestu breytingarnar átt sér stað í Stokkhólmi á síðustu misserum, en Finnland, sem gekk inn í ESB í upphafi árs 1995 ásamt Svíþjóð, er í umdæmi sendiráðsins og jafnframt var sendiráðinu á árinu 1991 falin forsjá gagnvart tveimur Eystrasaltsríkjanna, Eistlandi og Lettlandi.

Eðli og starfsemi sendiráðanna í höfuðborgum Þýskalands, Frakklands og Bretlands svo og í Bandaríkjunum endurspeglar vel vægi þessara ríkja á vettvangi alþjóðastjórn mála og -efnahagsmála, enda taka pólitísk- og viðskiptaleg málefni talsverðan hluta af starfstíma sendiráðanna á þessum stöðum. Mörg íslensk útflutningsfyrirtæki eiga mikla viðskiptahagsmuni í þessum löndum og reka þar skrifstofur í tengslum við starfsemi sína s.s. Íslenskar sjávarafurðir, Sölumiðstöð hraðfrystihúsanna, Flugleiðir, Eimskip, Samskip og fleiri fyrirtæki. Þessi fyrirtæki leita í talsverðum mæli til sendiráðanna eftir aðstoð og fyrirgreiðslu ýmiskonar og er skv. upplýsingum frá sendiráðunum reynt eftir fremsta megni að koma til móts við þau.

Af einstökum sendiráðum í ofangreindum fjórum löndum hefur fyrirsvarið í París sérstöðu að því leyti að það hefur á sinni hendi samskipti við þrjár alþjóðastofnanir eins og áður hefur verið vikið að. Frá miðju ári 1995 hefur einn embættismaður sendiráðsins verið staðsettur í Strassborg í tilraunaskyni í tengslum við aukna áherslu á málefni Evrópuráðsins. Þá má nefna að í sendiráðinu í Washington starfar sérstakur varnarmálaráðunautur sem hefur m.a. samskipti við bandarísk stjórnvöld um öryggis- og varnarmál.



Skrifstofan í New York sameinar aðalræðisskrifstofu og fastanefnd hjá Sameinuðu þjóðunum. Fastafulltrúinn sinnir nær eingöngu málefnum S.þ., en varafastafulltrúi er jafnframt aðalræðismaður. Auk þess starfar á skrifstofunni sérstakur viðskiptafulltrúi Útflutningsráðs Íslands.

Almenn ræðismálefni, einkum aðstoðarmál ýmiskonar, eru sem ætla má meginverkefni aðalræðisskrifstofunnar í New York. Skrifstofan kemur jafnframt að menningarmálefnum með ýmsum hætti s.s. með þátttöku í samstarfi Norrænna menningarfulltrúa í New York. Mestum tíma fastanefndarinnar er varið í marghliða diplómatiskt samskipti í tengslum við allsherjafingið og sex undirnefndir þess, sérstakar ráðstefnur S.þ. og ýmsa starfshópa. Fastanefndin tekur þátt í reglubundnu norrænu samstarfi sem m.a. felst í vikulegum fundum fastafulltrúa og starfi í nefndum allsherjarþingsins, pólitísku samráði EFTA við ESB og fundum Vesturlandahópsins (WEOG) og Vettvangs smærri ríkja (FOSS). Viðskiptamálefnum er einkum sinnt af viðskiptafulltrúa Útflutningsráðs.

Í Brussel er sendiráðið annars vegar gagnvart Evrópusambandinu og hins vegar gagnvart Belgíu, en að auki eru Lúxemborg og Liechtenstein í umdæmi þess. Langmestur starfstími sendiráðsins fer í samskiptin við ESB vegna aðildar Íslands að samningnum um Hið evrópska efnahagssvæði, en tvíhliða samskipti við gistiríki og umdæmislönd eru veigalítill þáttur í starfseminni. Eftir gildistöku EES-samningsins á árinu 1992 hefur starfsemi sendiráðsins breyst þótt umsvif hafi ekki minnkað að marki frá því sem var á meðan á samningaviðræðum stóð. Ástæðan er sú að EES-samningurinn er í raun „lifandi“ samningur þar sem stöðugt er verið að endurskoða ákvæði hans og auka við hann. Á skrifstofu sendiráðsins starfa auk embættismanna og aðstoðarfólks utanríkisráðuneytisins fulltrúar annarra fagráðuneyta að forsætisráðuneyti og dóms- og kirkjumálaráðuneyti undanskyldum. Þessir fulltrúar eru starfsmenn viðkomandi ráðuneyta og taka laun hjá þeim, en þeir þeir eru þó undir formlegri stjórn sendiherra. Meginverkefni bæði embættismanna sendiráðsins í Brussel svo og embættismanna annarra fagráðuneyta sem staðsettir eru þar felast í almennum rekstri EES-samningsins. Þessi vinna á sér einkum stað í fimm nefndum sem starfa undir EFTA-fastanefndinni og sérfræðingahópum þeim tengdum, en þessar nefndir fjalla um frjálst flæði vöru, fjármagns og fólks og auk þess jaðarmálefni og laga- og stofnanamál. Sendiherra er aðalsamningamaður

Íslands gagnvart Evrópusambandinu og hefur með höndum formleg samskipti við ESB auk þess sem hann starfar m.a. í EFTA-fastanefndinni og sameiginlegu EES-nefndinni. Jafnframt fer sendiherra með formleg tvíhliða samskipti við gistiríki og umdæmislönd sendiráðsins. Þess má geta að Ísland hefur formennsku í EFTA-fastanefndinni á fyrri hluta þessa árs og í sameiginlegu EES-nefndinni á síðari hluta ársins.

Sendiráðið í Moskvu var stofnað árið 1944 annars vegar á grundvelli pólitískra hagsmuna, og þá einkum m.t.t. sjálfstæðisbaráttu Íslendinga, og hins vegar út frá viðskiptalegum sjónarmiðum. Áður en Sovétríkin liðu undir lok var starfsemi sendiráðsins að langmestu leyti bundin við samskipti við stjórnvöld í Moskvu í tengslum við framkvæmd og gerð viðskiptasamninga milli landanna, aðallega á sviði sjávarútvegs, en öll viðskipti fóru þá fram á embættismannastigi. Eftir fall Sovétríkjanna hafa viðskipti við fyrrum Sovétlýðveldi sem kunnugt er færst í frjálsræðisátt og hefur því nálgun sendiráðsins við þetta viðfangsefni breyst þótt áherslur séu þær sömu og áður þ.e. viðskiptamálefni. Vorið 1995 tók til starfa við sendiráðið sérstakur viðskiptafulltrúi sem starfar á vegum Útflutningsráðs Íslands, en hann er kostaður sameiginlega af utanríkisráðuneytinu og Útflutningsráðinu.

Sendiráðið í Peking var formlega stofnað í ársbyrjun 1995 og voru rök að baki því einkum viðskiptalegs eðlis, en Asía er sem kunnugt er mjög ört vaxandi efnahagssvæði í alþjóðlegu tilliti. Ástæða þess að sendiráðið var staðsett í Kína má m.a. rekja til svokallaðrar gagnkvæmnisskyldu í diplómátskum samskiptum þjóða, en Kína hefur sem kunnugt er haft sendiráð á Íslandi um árabil. Þá reyndist óhagkvæmt að staðsetja Asíu-sendiráð í Tokyo af kostnaðarástæðum. Þar sem sendiráðið er enn ungt, stofnað í ársbyrjun 1995, er takmörkuð reynsla komin á störf þess. Ljóst er þó að á síðasta ári mæddi óvenju mikið á sendiráðinu í tengslum við stofnun þess og vegna heimsókna kínveskra ráðamanna hingað til lands, heimsóknar forseta Íslands og utanríkisráðherra til Kína og vegna kvennaráðstefnunnar í Peking.

Störf fastanefndarinnar í Brussel hjá Atlandshafsbandalaginu (NATO) og Vestur-Evrópusambandinu (VES) eru nær eingöngu bundin við pólitísk málefni þ.e. öryggis- og varnarmál. Störf fastanefndarinnar snúa að málsvari Íslands í þessum samtökum, tvíhliða samskiptum við aðildarríki

þeirra og samskiptum við þær samstarfsþjóðir evrópskar sem tekið hafa upp náið samstarf í fiðarsamstarfi NATO eða gerst hafa samstarfsaðilar við VES. Samkvæmt upplýsingum fastafulltrúa hafa störf fastanefndarinnar aukist mjög vegna gjörbreytts umhverfis í öryggis- og varnarmálum Evrópu og telur hann að vænta megi framhalds á þeirri aukningu í náinni framtíð.

Fastanefnd Íslands í Genf sinnir fyrst og fremst tveimur alþjóðastofnunum þ.e. Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) og EFTA. Yfirgnæfandi meirihluti starfs fastanefndarinnar felst því í rekstri marghliða diplómátskra samskipta og þá einkum á viðskiptasviðinu, en hún sinnir þó jafnframt almennri fyrirgreiðslu við Íslendinga á svæðinu; gefur út vegabréf og vegabréfsáritanir ásamt fleiru. Samkvæmt upplýsingum fastafulltrúa hefur starfsemi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, sem tók við af GATT, gert auknar kröfur til fastanefndarinnar og gagnstætt því sem búist var við hefur vinna vegna EFTA ekki dregist saman. Þátttöku og eftirfylgni með starfi S.þ. á sviði mannréttinda- og mannúðarmála og störfum ýmissa sérhæfðra stofnana í Genf hefur af þessum sökum ekki verið sinnt eins og æskilegt væri.

Að ofan hefur verið greint frá meginverkefnum og áherslupáttum í starfsemi einstakra sendiskrifstofa Íslands. Eins og lesa má út úr umfjölluninni er grundvöllur að baki starfsemi þeirra ólíkur þótt í raun sinni þær allar sama meginverkefninu þ.e. að gæta hagsmuna Íslands og íslenskra ríkisborgara á erlendri grundu. Þetta ásamt ólíkum starfsskilyrðum sendiskrifstofanna veldur því að ekki er einhlítt með hvaða hætti þær rækja starfsemi sína. Þannig er t.d. ljóst að oft geta störf sem flokka mætti undir hefðbundin sendiráðsstörf, s.s. öflun húsnæðis fyrir sendiráð eða sendiráðsstarfsmenn og aðstoðarmál ýmiskonar, á tíðum tekið lengri tíma úrlausnar í Peking og Moskvu en annars staðar þar sem íslensk sendiráð eru rekin vegna sérstakra pólitískra og efnahagslegra aðstæðna sem ríkja á þessum stöðum. Þá geta hagsmunir og áherslur legið á mismunandi stöðum frá einum tíma til annars. Í því sambandi má nefna að þótt flestir sem til sendiráða Íslands þekkja myndu líklega telja starfsemi sendiráðanna á Norðurlöndum áþekkasta er ljóst að pólitískar og efnahagslegar forsendur að baki rekstri þeirra í dag eru talsvert mismunandi. Sendiráðið í Osló hefur á undanförunum misserum gegnt lykilhlutverki í fiskveiðideilum við Norðmenn. Sendiráðin í

Kaupmannahöfn og Stokkhólmi (sem m.a. fer með fyrirvar gagnvart Finnlandi) eru á hinn bóginn mikilvægari okkur Íslendingum út frá pólitísku sjónarmiði og þá m.t.t. Evrópusambandsins og upplýsingaöflunar í tengslum við það.

Ofangreint er sagt til að varpa ljósi á það að erfiðleikum er bundið að bera saman störf sendiskrifstofanna nema að því er tekur til megináhersluþátta í starfsemi þeirra eins og að ofan hefur verið gert.

Eftirfarandi upplýsingar um vegabréfaútgáfu og vegabréfsáritanir sendiskrifstofanna ásamt tölusetnum bréfaskriftum við utanríkisráðuneytið gefa frekari vísbendingu um áhersluþætti einstakra sendiskrifstofa. Þessar tölur geta hins vegar ekki verið grundvöllur að eiginlegum samanburði eins og gefur að skilja.

#### Útgefin vegabréf og vegabréfsáritanir

Útgefin vegabréf sendiskrifstofanna eru með tvennum hætti þ.e. annars vegar til íslenskra ríkisborgara sem eru á ferðalögum erlendis og hins vegar til Íslendinga sem búsettir eru erlendis, en hafa eftir sem áður ríkisborgararétt hér á landi. Vegabréfsáritanir geta annað hvort verið til almennra ríkisborgara erlendis eða sendierindreka, svokallaðar diplómátískar áritanir. Sendiskrifstofurnar framsenda umsóknir um vegabréf og vegabréfsáritanir til Útlendingaeftirlitsins sem síðan veitir formlega heimild eða synjun.

**Útgefin vegabréf og vegabréfsáritanir sendiskrifstofa 1994-1995\***

|             | Vegabr.<br>1994 | Vegabr.<br>1995 | Breyt.<br>% | Áritanir<br>1994 | Áritanir<br>1995 | Breyt.<br>% |
|-------------|-----------------|-----------------|-------------|------------------|------------------|-------------|
| Kaupm.höfn  | 185             | 258             | 39,5        | 201              | 216              | 7,5         |
| Stokkhólmur | 266             | 304             | 14,3        | 116              | 136              | 17,2        |
| Osló        | 110             | 153             | 39,1        | 114              | 45               | -60,5       |
| London      | 54              | 67              | 24,1        | 145              | 160              | 10,3        |
| París       | 31              | 28              | -9,7        | 29               | 42               | 44,8        |
| Bonn        | 56              | 70              | 25,0        | 40               | 52               | 30,0        |
| Washington  | 109             | 113             | 3,7         | 565              | 381              | -32,6       |
| Brussel     | 23              | 26              | 13,0        | 8                | 6                | -25,0       |
| Moskva      | 0               | 1               | -           | 298              | 315              | 5,7         |
| Peking      | -               | 0               | -           | -                | 112              | -           |
| New York    | 21              | 21              | 0,0         | 38               | 62               | 63,2        |
| -----       |                 |                 |             |                  |                  |             |
| Genf        | 16              | 17              | 6,3         | 8                | 4                | -50,0       |

\* Nær til fyrstu 11 mánaða ársins 1995.

Eins og sést í ofangreindri töflu er vegabréfaútgáfa langmest hjá sendiráðum Íslands á Norðurlöndum og í Washington, en hjá öðrum sendiskrifstofum er hún talsvert minni. Af einstökum sendiráðum er vegabréfsútgáfa mest hjá sendiráðinu í Stokkhólmi, en þar voru gefin út yfir 300 vegabréf fyrstu 11 mánuði ársins 1995 enda flestir Íslendingar erlendis búsettir í Svíþjóð. Sérstaka athygli vekur hversu mikil aukning varð víðast hvar á útgáfu vegabréfa milli árána 1994 og fyrstu 11 mánuði 1995 eins og sjá má í töflunni. Vegabréfsáritanir eru hins vegar flestar hjá sendiráðunum í Washington, Moskvu og London svo og hjá sendiráðunum á Norðurlöndunum.

**Bréfaskriftir við ráðuneytið**

Bréfaskriftir sendiskrifstofanna eru líklega heildstæðustu heimildirnar um reglubundin störf þeirra. Reyndar er því svo farið að á síðustu árum hefur sú almenna þróun orðið að í stað bréflegra afgreiðslna á ýmsum erindum og fyrirspurnum hafa í æ ríkari mæli komið afgreiðslur og upplýsingagjöf í gegnum síma og rafræna miðla. Af þessum sökum er nú minna skráð en áður af formlegum erindum.

Þrátt fyrir ofangreint má ætla að hægt sé að draga upp grófa mynd af umfangi og hlutfallslegri skiptingu viðfangsefna sendiskrifstofanna með því að skoða innkomin og útfarin bréf. Í neðangreindri töflu ber að líta yfirlit yfir annars vegar tölusett bréf sem ráðuneytið sendi til sendiskrifstofanna á árinu 1994 fram til 15. desember 1995 og hins vegar öll bréf sem sendiskrifstofurnar sendu ráðuneytinu á fyrrgreindum tímabilum:

#### Skráðar bréfaskriftir milli utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa

|             | Til rn.<br>frá sr.<br>1995 | Til rn.<br>frá sr.<br>1994 | Breyt.<br>95/94 | Frá rn.<br>til sr.<br>1995 | Frá rn.<br>til sr.<br>1994 | Breyt.<br>95/94 |
|-------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|
| Kaupm.höfn  | 790                        | 797                        | -0,9            | 568                        | 598                        | -5,0            |
| Stokkhólmur | 862                        | 1100                       | -21,6           | 435                        | 575                        | -24,3           |
| Osló        | 1.071                      | 908                        | 18,0            | 487                        | 493                        | -1,2            |
| London      | 877                        | 612                        | 43,3            | 464                        | 452                        | 2,7             |
| París       | 967                        | 1351                       | -24,4           | 386                        | 575                        | -29,4           |
| Bonn        | 442                        | 1020                       | -56,7           | 342                        | 384                        | -10,9           |
| Washington  | 798                        | 775                        | 3,0             | 523                        | 565                        | -7,4            |
| Brussel     | 367                        | 461                        | -20,4           | 282                        | 350                        | -19,4           |
| Moskva      | 384                        | 412                        | -6,8            | 276                        | 384                        | -28,1           |
| Peking      | 401                        | -                          | -               | 276                        | -                          | -               |
| New York    | 1.503                      | 1.303                      | 15,3            | 503                        | 516                        | -2,5            |
| -----       |                            |                            |                 |                            |                            |                 |
| Genf        | 491                        | 384                        | 27,9            | 236                        | 298                        | -20,8           |
| Brussel**   | 139                        | 172                        | -19,2           | 179                        | 242                        | -26,0           |

\* Bréfaskipti 1995 ná frá 1. janúar til 15. desember það ár.

\*\* Lýsir einungis hluta af bréfaskriftum þar sem samskiptin við fastanefndina fer í gegnum sérstakt fjarskiptakerfi NATO og eru sköl jafnframt vistuð á sérstöku skjalasafni.

Eins og sjá má í töflunni er nokkuð misjafnt hversu mörg skrifleg erindi fara á milli utanríkisráðuneytisins og einstakra sendiskrifstofa. Ef litið er til útsendra bréfa sendiskrifstofanna til ráðuneytisins kemur í ljós að flest slík bréf koma frá aðalræðisskrifstofunni og fastanefndinni í New York, en á síðasta ári bárust ríflega 1.500 tölusett bréf þaðan. Norðurlanda-sendiráðin ásamt sendiráðunum í Washington, París og London eru einnig umfangsmikil í bréfaskriftum til ráðuneytisins eins og sjá má. Hvað útsend og tölusett bréf ráðuneytisins til einstakra sendiskrifstofa varðar sést að þeim var flestum beint til sendiráðsins í Kaupmannahöfn á

síðasta ári, en að öðru leyti gildir sama meginniðurstaða og að ofan greinir um umfangsmestu sendiskrifstofurnar m.t.t. bréfaskipta. Nokkuð virðist almennt hafa dregið úr skriflegum samskiptum milli ráðuneytisins og sendiskrifstofanna á árinu 1995. Hluti af skýringunni á þessu kann þó að felast í því að tölur fyrir árið 1995 ná ekki yfir allt árið eins og áður er getið.

Í utanríkisráðuneytinu eru öll innkomin og útfarin bréf tölvuskráð. Í þeim tilgangi að fá fram mynd af viðfangsefnum sendiskrifstofanna samkeyrði Ríkisendurskoðun bréfasendingarnar á árinu 1995 við skjalalykil ráðuneytisins, en skjalalykill þessi byggir upp á málefnaflokkun. Þannig eru öll bréf er varða t.d. rekstur sendiráðanna, heimspólítík og borgarréttarmálefni sérstaklega auðkennd með sérstökum númerum og bókstöfum og er því einfalt að fá fram skiptingu innkominna og útfarinna bréfa eftir mismunandi viðfangsefnum.

Samkeyrsla *útfarinna bréfa* frá sendiskrifstofunum til ráðuneytisins leiddi í ljós að langflest erindi eru vegna þriggja málaflokka þ.e. starfsmanna- tengdra mála, innri málefna sendiskrifstofanna og heimspólítíkur. Í fyrstnefnda málaflokknum er um að ræða ýmsar millifærslur við ríkissjóð, beiðnir og athugasemdir vegna ferðakostnaðar, heimferðastyrkja, sjúkrakostnaðar, búferlaflutninga, dagpeninga, skólagjalda- styrkja o.þ.h. Undir innri málefni sendiráða falla aðallega ýmsar tilkynningar um leyfi starfsmanna og lokanir sendiskrifstofanna, millifærslur við ríkissjóð vegna viðhalds- og stofnkostnaðar svo og millifærslur vegna útgáfu vegabréfa, vottorða og vegabréfsáritana, húsnæðismálefni sendiráðsstarfsmanna, mánaðarleg reikningsskil, risnuskýrslur, ársfjórðungsskýrslur o.s.frv. Að síðustu taka bréfasendingar vegna heimspólítískra málefna til framsendingar á ýmsum gögnum og upplýsingum um pólitísk efni, skýrslugjafar svo og frásagna af fundum og viðtölum ýmiskonar.

Að jafnaði reyndist um þriðjungur bréfaskrifa sendiskrifstofanna til ráðuneytisins vera vegna ofangreindra málefna á árinu 1995. Af heildarumfangi bréfaskrifa voru 12,9% vegna ýmissa starfsmanna- tengdra málefna, um 12,6% vegna innri málefna sendiráðanna og 8,4% vegna heimspólítískra málefna.

Af öðrum veigamiklum erindum sem sendiskrifstofurnar framsenda til ráðuneytisins má nefna réttar- og löggjafarmálefni s.s. stefnubirtingar og greiðsluáskoranir, beiðnir um heimildir til útgáfu vegabréfa, fram-sendingar óskilamuna ásamt skýrslum um menningarviðburði og millifærslur við ríkissjóð vegna þeirra.

Sérstöðu einstakra sendiskrifstofa má glögg merkja í bréfaskriftum þeirra. Þannig eru réttar- og löggjafarmálefni vegna íslenskra ríkisborgara áberandi stórt viðfangsefni hjá Norðurlandasendiráðunum. Alls sendi sendiráðið í Kaupmannahöfn 106 erindi til ráðuneytisins vegna þessa á síðasta ári og samsvarandi fjöldi var 87 hjá sendiráðinu í Stokkhólmi og 57 í tilfelli sendiráðsins í Osló. Auk þessa er talsvert um bréfasendingar vegna borgarréttarmálefna hjá Norðurlandasendiráðunum og sendiráðinu í London, en slík viðfangsefni taka til meðlagsmála, faðernisviðurkenninga o.þ.h. Sendiráðið í Osló hefur auk þess sérstöðu að því leyti að þar var talsverður fjöldi bréfasendinga vegna fiskveiði- og hafréttarmálefna á síðasta ári, en alls 211 bréf tengd þessum málaflokki bárust til ráðuneytisins. Frá sendiráðinu í Moskvu bárust um 20 bréf vegna samsvarandi viðfangsefnis.

Hvað menningarmálefni varðar voru flestar bréfaskriftir vegna þessa viðfangsefnis frá sendiráðinu í París, einkum vegna norrænnar menningarkynningar á Spáni á síðasta ári, og sendiráðunum í London, Kaupmannahöfn, Bonn og Washington.

Að lokum ber svo að nefna sérstöðu fastanefndanna í New York og Genf hvað varðar málefni Sameinuðu þjóðanna. Fastanefndin í New York sendi heim í ráðuneytið alls 1.089 bréf frá ársbyrjun 1995 og fram í miðjan desember það ár sem skráð voru beint á málaflokkinn og fastanefndin í Genf sendi 228 bréf. Töluverður fjöldi bréfa um málefni Sameinuðu þjóðanna kom einnig frá sendiráðinu í Osló á síðasta ári, aðallega vegna úthafsráðstefnu S.þ. og friðargæslu í Bosnía, frá sendiráðinu London vegna málefna Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar, sammings um bann við notkun efnavopna o.fl. og frá sendiráðinu í Kaupmannahöfn vegna leiðtogafundar um félagslega þróun, málefna Norðurskautsráðsins ásamt fleiru.



Ef lítið er til viðfangsefna *innkominna bréfa* til sendiskrifstofanna frá ráðuneytinu í Reykjavík á árinu 1995 fæst í meginatriðum sama niðurstaða og að ofan greinir þ.e. mest var um að ræða skrifleg erindi vegna starfsmannatengdra málefna, s.s. vegna staðfestinga á ferðaheimildum, ferðakostnaðar, dagpeninga, búslóðaflutninga o.þ.h., og innri málefna sendiskrifstofanna, en í því tilfelli var einkum um að ræða útsendar ársfjórðungsskýrslur, handbækur, tilkynningar ýmiskonar s.s. um starfsmannaskipti o.fl. Var hlutdeild þessara viðfangsefna um 36% í heildarbréfaskriftum ráðuneytisins til sendiskrifstofanna. Lítið var þó um skrifleg erindi frá ráðuneytinu um heimspólítísk efni gagnstætt því sem frá sendiskrifstofunum kom eins og áður er getið. Af öðrum málaflokkum sem áberandi voru í bréfaskriftum ráðuneytisins voru borgarréttarmálefni, s.s. meðlagsgreiðslur og faðernisviðurkenningar, og réttar- og löggjafarmálefni, einkum stefnubirtingar. Bréfaskriftum vegna þessara málaflokka var aðallega beint til sendiráðanna í Washington, Stokkhólmi, Osló, Kaupmannahöfn og London. Að lokum má nefna skrifleg erindi vegna Alþingiskosninga á síðasta ári, aðstoðarmála ýmiskonar s.s. leitar að Íslendingum erlendis og vegabréfa og vegabréfsáritana.

Rétt er að benda sérstaklega á að auk þeirra tölusettu bréfaskrifa sem að ofan hafa verið raktar er skrifaður fjöldi ótölusettra bréfa og mörg erindi eru afgreidd í persónulegum samtölum í síma og beint.

### Mat á hagkvæmni

Ef leggja á sjálfstætt mat á hagkvæmni einstakra sendiskrifstofa koma upp ýmisleg vandamál. Þessi vandamál snúa þó einkum að tveimur þáttum þ.e. annars vegar erfiðleikum við að mæla árangur og hins vegar skorti á upplýsingum. Fyrirnefnda atriðið felst í því að árangur þeirra verkefna sem unnin eru út á sendiskrifstofunum er yfirleitt ekki áþreifanlegur. Þannig er augljóslega erfiðleikum bundið að leggja mælistiku á t.d. þann ávinning sem hlýst af aðstoð við að greiða fyrir viðskiptum íslenskra útflutningsfyrirtækja eða af aðstoð við íslenska ríkisborgara. Síðarnefnda vandamálið felst aðallega í eftirfarandi:

1. Utanríkisráðuneytið hefur ekki með formlegum og reglubundnum hætti sett sendiskrifstofum markmið um starfsemi sína eða áherslur í

einstökum málaflokkum nema að því er tekur til fjárveitinga til einstakra verkefna.

2. Sendiskrifstofum hefur frá árinu 1993 ekki verið gert að skila sérstökum starfsskýrslum, en fyrir þann tíma voru slíkar skýrslur samdar árlega þar sem fram kom m.a. yfirlit um rekstur einstakra málaflokka, starfsmannamál o.þ.h. Í stað þeirra eru nú send ársfjórðungsleg yfirlit um stjórn málaþróun og -horfur í umdæmi skrifstofanna. Í sumum tilfellum fylgir þessum yfirlitum þó starfstengd umfjöllun. Skýrslur um rekstrartengd málefni fylgja kostnaðaráætlunum sendiskrifstofanna, en þær taka hins vegar nær eingöngu til fjárhagstengdra málefna.
3. Embættismönnum og aðstoðarfólki sendiskrifstofanna er ekki gert að skila vinnuskýrslum til utanríkisráðuneytisins.

Vegna skorts á viðmiðunum telur Ríkisendurskoðun ekki unnt að leggja raunhæft mat á hagkvæmni og árangur sendiskrifstofanna m.t.t. þeirra fjármuna sem íslenska ríkið leggur til reksturs þeirra á ári hverju. Á hinn bóginn má spyrja að því hvort unnt sé að leysa núverandi verkefni með ódýrari hætti en gert er. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að líta til kostnaðarþátta, en um það atriði er fjallað í sérstökum kafla hér á eftir.

## Kostnaður við starfsemi utanríkisþjónustunnar

Árið 1994 nam framlag úr ríkissjóði til fjárlagaliða utanríkisráðuneytisins 1.683 m.kr. eða rúmlega 1,3% af heildarútgjöldum ríkissjóðs á árinu. Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu framlagsins eftir málaflokkum.

### Útgjöld ríkissjóðs vegna fjárlagaliða utanríkisráðuneytis árið 1994

*Í m.kr.*

|   |         |        |
|---|---------|--------|
| Utanríkisráðuneyti, aðal- og varnarmálaskrifstofa | 391,3   | 23,3%  |
| Sendiskrifstofur                                  | 556,7   | 33,1%  |
| Sýslumaðurinn á Keflavíkurlflugvelli              | 147,1   | 8,7%   |
| Þróunarsamvinnustofnun Íslands                    | 131,3   | 7,8%   |
| Þróunarmál og alþjóðleg hjálparstarfsemi          | 86,1    | 5,1%   |
| Ýmis utanríkismál                                 | 54,1    | 3,2%   |
| Alþjóðastofnanir                                  | 316,4   | 18,8%  |
| Samtals   | 1.682,9 | 100,0% |

Fjórir fjárlagaliðir, sem færðir eru í B-hluta ríkisreiknings, heyra undir utanríkisráðuneytið. Í næstu töflu eru sýndar helstu stærðir úr ársreikningum þessara aðila fyrir árið 1994:

### Fjárlagaliðir utanríkisráðuneytis í B-hluta árið 1994

| <i>Í m.kr.</i>                       | <i>Rekstr.-<br/>tekjur</i> | <i>Hagn.<br/>(tap)</i> | <i>Eignir</i> | <i>Skuldir</i> | <i>Eigið<br/>fé</i> |
|--------------------------------------|----------------------------|------------------------|---------------|----------------|---------------------|
| Flugmálastjórn, Keflavíkurlflugvelli | 251,9                      | (23,4)                 | 83,4          | 53,4           | 30,0                |
| Flugstöð Leifs Eiríkssonar           | 375,3                      | 158,0                  | 4.959,6       | 4.236,4        | 723,2               |
| Ratsjárstöðvar, rekstur              | 523,5                      | (10,4)                 | 306,4         | 306,4          | 0                   |
| Sala varnariðseigna                  | 138,0                      | 22,9                   | 167,0         | 8,4            | 158,6               |
| Samtals                              | 1.288,7                    | 22,9                   | 5.516,4       | 4.604,6        | 911,8               |

Útgjöld ríkissjóðs vegna utanríkisþjónustunnar, þ.e. utanríkisráðuneytisins<sup>1</sup> og sendiskrifstofa Íslands, námu 948 m.kr. á árinu 1994. Sú fjárhæð svarar til um 0,75% af heildarútgjöldum ríkissjóðs. Um 40%

<sup>1</sup> Varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins er talin með ráðuneytinu sjálfu enda þótt hún væri sérstakt fjárlaganúmer til og með árinu 1994.

kostnaðarins er gjaldfærður hjá ráðuneytinu, en um 60% hjá sendiráðunum.

### Útgjöld utanríkisþjónustunnar eftir kostnaðarstöðum árið 1994

*Í þús. kr.*

|   |         |
|---|---------|
| Utanríkisráðuneyti, aðalskrifstofa                              | 358.874 |
| Varnarmálaskrifstofa  | 32.421  |
| Yfirstjórn  | 391.295 |
| Sendiráð í Brussel og hjá Evrópubandalaginu                     | 69.631  |
| Sendiráð í París og fastanefnd hjá Evrópuráðinu, OECD og UNESCO | 60.275  |
| Fastanefnd hjá Sameinuðu þjóðunum og aðalræðismaður í New York  | 54.966  |
| Sendiráð í Washington   | 54.870  |
| Fastanefnd hjá alþjóðastofnunum og EFTA í Genf                  | 52.718  |
| Fastanefnd hjá Norður-Atlantshafsbandalaginu                    | 47.502  |
| Sendiráð í London   | 46.670  |
| Sendiráð í Bonn   | 35.780  |
| Sendiráð í Kaupmannahöfn  | 34.757  |
| Sendiráð í Osló   | 34.253  |
| Sendiráð í Moskvu   | 32.990  |
| Sendiráð í Stokkhólmi   | 32.319  |
| Sendiskrifstofur  | 556.731 |
| Samtals   | 948.026 |

Kostnaður við rekstur utanríkisráðuneytisins sjálfs nam 391 m.kr. á árinu 1994, en það svarar til um 22% af kostnaði við rekstur Stjórnarráðsins alls á því ári. Utanríkisráðuneytið sker sig mjög úr öðrum ráðuneytum að því er kostnað varðar, en hlutur næstdýrasta ráðuneytisins var 14,8%. Í þessu sambandi ber þó að hafa í huga að hluti kostnaðar við starfsemi sendiskrifstofanna er færður á aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins og má í því sambandi einkum nefna ferðakostnað.

Á árinu 1994 voru starfrækt 12 sendiráð og fastanefndir<sup>2</sup>. Eins og taflan sýnir er kostnaður við rekstur þeirra nokkuð mismunandi. Dýrasta sendiskrifstofan kostaði þannig ríflega tvöfalt meira en sú ódýrasta. Almenn er mestur kostnaður við sendiskrifstofur sem tengjast alþjóðasamtökum. Norðurlandasendiráðin og sendiráðið í Moskvu eru hins vegar ódýrust. Meðalrekstrarkostnaður sendiskrifstofa á árinu 1994 var 46,4 m.kr.

<sup>2</sup> Síðan hefur eitt sendiráð bæst við, þ.e. í Peking.

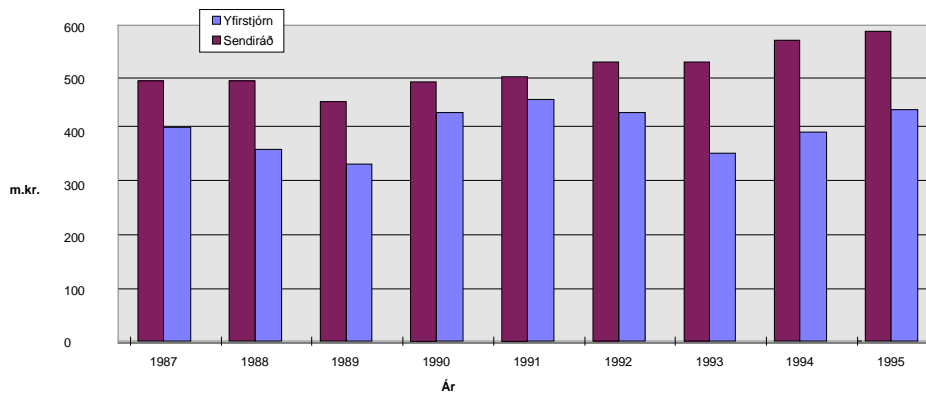
Launagjöld nema hátt í helmingi af kostnaði utanríkisþjónustunnar. Á árinu 1994 nam þessi kostnaður 46%. Aðrir stórir kostnaðarliðir voru leigugjöld (12%), en þar er nánast alfarið um að ræða húsaleigu, kostnaður vegna ferða og upphalds (8,6%), kostnaður vegna risnu, funda og námskeiða (5,3%), kostnaður vegna prentunar og póstburðargjalda (5,3%), og afnotagjöld, þ.e. símakostnaður (4,2%).

**Útgjöld utanríkisþjónustunnar eftir kostnaðartegundum árið 1994**

| <i>Í þús. kr.</i>          | <i>Yfirstjórn</i> | <i>Sendi-<br/>skrifstofur</i> | <i>Samtals</i> |
|----------------------------|-------------------|-------------------------------|----------------|
| Launagjöld                 | 143.124           | 296.356                       | 439.480        |
| Leigugjöld                 | 19.060            | 93.684                        | 112.744        |
| Ferðir og upphald          | 80.666            | 1.189                         | 81.856         |
| Risna, fundir og námskeið  | 28.385            | 22.034                        | 50.419         |
| Prentun og póstburðargjöld | 35.066            | 15.165                        | 50.231         |
| Afnotagjöld                | 6.173             | 34.006                        | 40.179         |
| Verkkaup                   | 9.484             | 19.270                        | 28.753         |
| Bækur, ritföng             | 14.157            | 10.684                        | 24.841         |
| Gjaldfærð eignakaup        | 6.888             | 15.786                        | 22.674         |
| Tilfærslur                 | 19.070            | 0                             | 19.070         |
| Orkugjafar                 | 3.394             | 14.132                        | 17.526         |
| Sérfræðiþjónusta           | 16.419            | 845                           | 17.265         |
| Kostnaðarhlutdeild         | 2.581             | 11.398                        | 13.979         |
| Annar kostnaður            | 23.927            | 25.645                        | 49.572         |
| Kostnaður samtals          | 408.394           | 560.194                       | 968.589        |
| Sértekjur                  | -17.098           | -3.464                        | -20.562        |
| Framlag úr ríkissjóði      | 391.295           | 556.732                       | 948.027        |
| Viðhaldsverkefni           | 0                 | 10.957                        | 10.957         |
| Stofnkostnaður             | 5.269             | 12.709                        | 17.978         |

**Þróun kostnaðar við utanríkisþjónustuna frá 1987**

Næsta mynd sýnir hvernig kostnaður við utanríkisþjónustuna hefur þróast frá árinu 1987. Í heild jókst kostnaðurinn á þessu tímabili um 129 m.kr. eða 14,4%.

**Kostnaður utanríkisþjónustunnar 1987-1995 (á verðlagi 1995)\***

\* Kostnaður við yfirstjórn er færður á fast verðlag m.v. neysluverðsvisitölu, en kostnaður sendiskrifstofa m.v. gengi á mynt viðkomandi lands og breytingu á verðlagi einkaneyslu í þeim.

Kostnaður við yfirstjórn ráðuneytisins, þ.e. aðalskrifstofu og varnarmála-skrifstofu, jókst að raungildi um 34 m.kr eða 8,4% á tímabilinu. Kostnaðurinn lækkaði bæði árin 1988 og 1989, óx næstu tvö árin en lækkaði síðan aftur. Frá árinu 1994 hefur kostnaður við yfirstjórnina stefnt upp á við.

Kostnaður við sendiráð og fastanefndir hækkaði um 95 m.kr eða 19,3% á tímabilinu. Hann lækkaði árið 1989 miðað við tvö árin þar á undan en hefur eftir það vaxið ár frá ári.

Helstu breytingar á rekstrarumsvifum utanríkisþjónustunnar síðustu ár

*Árið 1988*

Stofnuð var viðskiptaskrifstofa í ráðuneytinu í kjölfar þess að það yfirtók útflutningsviðskiptamál frá viðskiptaráðuneytinu. Þá var framlag til Útflutningsráðs Íslands gjaldfært hjá ráðuneytinu. Hins vegar var framlag vegna staðgengils samstarfsráðherra Norðurlanda fært af aðalskrifstofu á sérstakan fjárlagalið. Auknu framlagi var veitt til upplýsinga- og landkynningarstarfsemi. Kostnaður varnarmálaskrifstofu

hækkaði vegna yfirvinnu og nefndarlauna og húsaleigu vegna stærra húsnæðis.

Kostnaður sendiráða hækkaði m.a. vegna kaupa á bifreiðum í París og New York. Stöðu sendiráðsritara var bætt við sendiráðið í París og stöðu ritara við sendirráðið í Brussel. Húsaleiga og annar rekstrarkostnaður hækkaði vegna stækkunar húsnæðis í Kaupmannahöfn, Moskvu, Washington, Osló, Brussel og New York.

#### *Árið 1989*

Kostnaður jókst m.a. vegna nýrrar stöðu á viðskiptaskrifstofu, aukinnar áherslu á samskipti Íslands við aðildarlönd ESB og formennsku Íslands í EFTA á árinu. Kostnaðaraukinn var færður á aðalskrifstofu í stað þess að ætla fyrir honum hjá þeim ráðuneytum sem tóku þátt í starfinu.

Kostnaður sendiráða hækkaði vegna kaupa á bifreið í London og tölvukaupa fyrir þau sendiráð er skorti slíkan búnað. Þá hækkaði húsaleiga í New York, Brussel, Bonn og París. Tímabundin hækkun varð á framlagi til rekstrar sendiráðsins í Brussel vegna formennsku Íslands í EFTA.

#### *Árið 1990*

Kostnaður yfirstjórnar hækkaði vegna fjölgunar stöðugilda um tvö á viðskiptaskrifstofu og einnar tímabundinnar ráðningar sérfræðings, aukins ferðakostnaðar og meiri tilflutnings starfsmanna.

Kostnaður sendiráða hækkaði vegna viðhalds á sendiherrabústaði í París og húsnæði íslenska ríkisins í Moskvu, stofnunar sérstaks sendiherraembættis hjá ESB (stöðugildum var fjölgað um tvö), hækkunar á launum staðarráðinna starfsmanna, og hærri síma- og póstburðargjalda vegna krafna um aukið upplýsingastreymi.

#### *Árið 1991*

Hjá yfirstjórn jókst kostnaður vegna samningaviðræðna ESB og EFTA um sameiginlegan innri markað í Evrópu. Sem dæmi má nefna að sérstök

miðstöð var sett á laggirnar til að annast þýðingar á lögum og reglugerðum ESB. Þrjú ný störf bættust við á viðskiptaskrifstofu vegna samningaviðræðnanna, en á móti var framlag til markaðsátaks fyrir lagmeti í Þýskalandi fellt niður. Framlag til þess að standa straum af kostnaði við alþjóðaráðstefnur hækkaði m.a. vegna Ráðstefnu um öryggi- og samvinnu í Evrópu og auknu samráði NATO ríkja. Á móti var m.a. fellt niður framlag vegna viðskiptafulltrúa í Japan.

### *Árið 1992*

Störfum hjá yfirstjórn fjölgaði um þrjú og yfirvinna jókst. Nýtt viðfangsefni bættist við vegna formennsku Íslands í EFTA fyrri hluta ársins. Þá hækkaði framlag vegna tölvuvæðingar. Á móti kom lækkun á ferðakostnaði allra ráðuneytanna vegna samninganna um EES, en hann hafði verið færður á viðskiptaskrifstofuna. Framlag lækkaði vegna þýðinga á lögum og reglugerðum ESB. Framlag vegna alþjóðaráðstefna hækkaði hins vegar.

Störfum við sendiráðin fjölgaði um 2,5 (einn fulltrúi bættist við sendiráðið í Genf, einn ritari við sendiráðið í Brussel og hálf starf staðarráðins ritara við sendiráðið í Moskvu). Húsaleigukostnaður hækkaði í Brussel og París. Leigt var íbúðarhúsnæði fyrir varamann sendiherrans í Washington, en bústaður sem ríkið átti þar var seldur árið áður. Fjárveiting vegna viðhalds og stofnkostnaðar var hækkuð.

### *Árið 1993*

Framlag til yfirstjórnar var lækkað. Stofnaður var fjárlagaliður vegna fastanefndar hjá RÖSE<sup>3</sup> í Vín og kostnaður vegna hennar færður þar, en starfseminni var áður sinnt af aðalskrifstofu. Eitt starf sendiherra fluttist þangað af aðalskrifstofu. Eitt ritarastarf var lagt niður í sparnaðarskyni. Fjárveiting til viðskiptaskrifstofu var lækkuð vegna þess að samningum um ESS var að ljúka. Eitt starf þar fluttist þó til Brussel. Fjárveiting til Útflutningsráðs Íslands var felld niður sem og fjárveiting vegna formennsku Íslands í EFTA. Kostnaður vegna þýðinga lækkaði einnig.

---

<sup>3</sup> Ráðstefna um öryggi og samvinnu í Evrópu.



Þá var framlag til kaupa á tækjum og búnaði lækkað. Vegna hagræðingar var fækkað um eitt starf á varnarmálaskrifstofu.

Fastanefnd hjá RÖSE í Vín bættist við með þremur starfsmönnum. Kostnaði var mætt með tilfærslum frá ráðuneytinu og sendiráðunum í París og Kaupmannahöfn (eitt starf frá hvoru sendiráði um sig). Störfum hjá sendiráðinu í Brussel var fjölgað um eitt sem fyrr segir. Stofn- og viðhaldskostnaður sendiráða og fastanefnda var lækkaður. Gert var ráð fyrir að spara 8 m.kr. með því að sendiherra Íslands í Bandaríkjunum gegndi jafnframt starfi fastafulltrúa hjá Sameinuðu þjóðunum. Þegar til kom var ekki talið stætt á að halda við þessa ákvörðun allt árið.

#### *Árið 1994*

Framlag til yfirstjórnar lækkaði vegna þess að húsnæðis- og launakostnaður vegna sendiráðsins í Brussel, sem bókfærður var á aðalskrifstofuna, var færður á sendiráðið. Skrifstofa fastanefndarinnar í Vín var lögð niður og verkefnum hennar þess í stað sinnt af aðalskrifstofunni. Fjárveiting til aðalskrifstofu var lækkuð vegna samdráttar í verkefnum eftir að samningum um EES lauk. Einnig lækkaði kostnaður við þýðingar. Á móti hækkaði framlag til kaupa á tækjum og búnaði vegna flutnings á aðalskrifstofunni í annað húsnæði. Framlag til varnarmálaskrifstofu lækkaði vegna þess að tvær nefndir og eitt starf var lagt niður. Sértekjur hækkuðu nokkuð vegna nýrra lóðarleigusamninga á varnarsvæðinu.

Í sparnaðarskyni var ákveðið að leggja niður eitt starf við fastanefndina í New York frá miðju ári. Þá var ekki skipaður sendiherra við fastanefndina í Genf í nokkra mánuði eftir að fyrri sendiherra lét þar af störfum. Viðhalds- og stofnkostnaður sendiráða og fastanefnda lækkaði einnig.

#### *Árið 1995*

Framlag vegna yfirstjórnar hækkaði vegna ráðstefnu ræðismanna Íslands sem haldin var hér á landi. Kostnaður féll til vegna flutnings ráðuneytisins í annað húsnæði á árinu, framlag vegna alþjóðaráðstefna hækkaði vegna þátttöku í úthafsveiðiráðstefnu og auknu samstarfi við

ESB, Evrópuráðið og í RÖSE. Framlag til viðskiptaskrifstofu hækkaði, en vegna fækkunar EFTA ríkjanna fékk skrifstofan aukið hlutverk varðandi samskipti við ESB og GATT. Framlag vegna þýðinga var enn lækkað.

Framlag vegna sendiráða hækkaði aðallega vegna stofnunar sendiráðs í Peking og kaupa á lóð fyrir sendiráð í Berlín. Eitt starf var flutt frá fastanefndinni í Genf til aðalskrifstofu. Ákveðið var að skipa aftur í starfið sem lagt var niður hjá fastanefndinni í New York.

### Áætlanagerð um fjármál - samanburður við fjárheimildir

Í eftirfarandi töflu kemur fram hvernig utanríkisráðuneytið og sendiskrifstofurnar stóðu sig með tilliti til fjárheimilda á árunum 1993-1995.

#### Mismunur greiðslna og fjárheimilda 1993-1995\*

| Í þ.kr.               | 1995    | %     | 1994   | %    | 1993    | %      |
|-----------------------|---------|-------|--------|------|---------|--------|
| Aðalskrifstofa        | 19.007  | 4,5   | -9.993 | -2,7 | -27.623 | -8,3%  |
| Varnarmálaskrifstofa  |         |       | 1.773  | 5,8  | 3.761   | 10,0%  |
| Yfirstjórn            | 19.007  | 4,5   | -8.220 | -2,0 | -23.862 | -6,5%  |
| Sendiráð í Bonn       | 2.522   | 6,7   | 3.225  | 10,4 | -2.037  | -6,7%  |
| Sendiráð í Kaupmh.    | 2.205   | 6,7   | 3.577  | 12,5 | 8       | 0,0%   |
| Sendiráð í London     | 3.484   | 9,2   | 8.721  | 24,0 | 3.919   | 12,0%  |
| Sendiráð í Moskvu     | 268     | 0,8   | -2.832 | -8,6 | -6.456  | -17,5% |
| Sendiráð í Osló       | 1.578   | 5,2   | 1.141  | 3,9  | 2.540   | 9,6%   |
| Sendiráð í París      | 3.142   | 5,1   | 3.172  | 6,3  | 2.577   | 6,3%   |
| Sendiráð í Stokkhólmi | 1.095   | 3,7   | 3.626  | 13,2 | -1.017  | -4,1%  |
| Sendiráð í Washington | 3.450   | 7,5   | 5.953  | 14,7 | -3.633  | -9,7%  |
| Fastan./aðalm. í NY   | 3.975   | 7,9   | 7.097  | 15,8 | 6.267   | 17,3%  |
| Sendiráð í Brussel    | 3.677   | 5,0   | 4.905  | 7,9  | 1.272   | 2,3%   |
| Fastanefnd í Brussel  | 1.760   | 3,6   | 1.448  | 3,3  | -1.330  | -3,1%  |
| Fastanefnd í Genf     | 3.239   | 7,0   | 1.736  | 3,7  | -1.628  | -3,7%  |
| Fastanefnd í Vín      | -       | -     | -      | -    | -3.512  | -13,8% |
| Sendiráð í Peking     | 657     | 2,3   | -      | -    | -       | -      |
|                       | 31.052  | 5,6   | 41.769 | 8,8% | -3.030  | -0,7%  |
| Sendiráð, almennt     | -72.332 | -68,0 | 1.570  | 6,6  | -1.672  | -8,1%  |
| Sendiskrifstofur      | -41.280 | -6,2  | 43.339 | 8,7  | -4.702  | -1,0%  |
| Samtals               | -22.273 | -2,1  | 35.119 | 3,9  | -28.564 | -3,4%  |

\* Mínius táknað að útkoma sé undir fjárheimildum.

Ráðuneytið sjálft fór 19,0 m.kr. fram úr heimild á árinu 1995, en var hins vegar undir fjárheimildum bæði árin 1993 og 1994. Helstu skýringar á að ráðuneytið fór fram úr fjárheimild á árinu 1995 eru eftirtaldar:

- Kostnaður vegna starfsemi menningarfulltrúa í London fór 7 m.kr. fram úr fjárheimild.
- Ferðakostnaður, m.a. vegna úthafsveiðimála og kvennaráðstefnu, fór 5 m.kr. fram úr fjárheimild.
- Fjárfestingar vegna hús- og tölvubúnaðar fóru um 16 m.kr. fram úr fjárheimild.

Um síðasttalda liðinn er það að segja að þegar ráðuneytið flutti í annað húsnæði í mars 1995 var tekin ákvörðun um að fjárfesta strax í ýmsum búnaði í stað þess að dreifa kaupunum á 2 eða 3 ár.

Af halla ársins færast 18,8 m.kr. yfir á árið 1996 og lækkar þannig fjárheimild þess árs um 5,1%. Miðað við árið 1995 þurfa útgjöld því að lækka úr 441 m.kr. í 352 m.kr. til að ráðuneytið verði innan fjárheimildar á árinu 1996. Ráðuneytið telur sig geta náð þessu marki og bendir á eftirtalda kostnaðarliði á árinu 1995 sem falli niður:

*Í m.kr.*

|  |             |
|--|-------------|
| Ræðismannaráðstefna                                      | 19,0        |
| Þátttaka í kvennaráðstefnu SP                            | 8,0         |
| Menningarfulltrúi í London                               | 7,0         |
| Þýðingarmiðstöð (biðlaun)                                | 6,5         |
| Prentun og pappírskostnaður vegna útgáfu EES-samningsins | 6,2         |
| Vegna flutnings skrifstofu                               | 15,5        |
| Búferlaflutningar áramótin 1994/95                       | 3,5         |
| Ráðstefna um úthafsveiðar og fundir henni tengdir        | 4,1         |
| Heræfingin Norður-Víkingur                               | 3,3         |
| Kostnaður vegna deiliskipulags á Keflavíkurflugvelli     | 1,4         |
|  | <u>74,5</u> |

Í fjárveitingu til ráðuneytisins fyrir árið 1996 eru rúmar 7 m.kr. ætlaðar vegna upplýsinga- og menningarmála. Búið er að taka ákvörðun um að nota aðeins um hálfa milljón króna af þessum lið á árinu. Þá telur ráðuneytið að ná megi niður reglulegum kostnaði við búferlaflutninga um ca. 5 m.kr., en hann er annars á bilinu 20-25 m.kr. Má í því sambandi benda á að ekki liggja fyrir í ráðuneytinu ákvarðanir um teljandi búferlaflutninga starfsmanna á árinu 1996. Loks má nefna að

sendiskrifstofum hefur verið gert að draga úr símakostnaði og kostnaði vegna áskrifta að blöðum og tímaritum.

Öll sendiráðin og fastanefndir fóru fram úr fjárheimild á árinu 1995. Sama átti við á árinu 1994 að einu sendiráði undanskildu. Í heild námu umframgjöldin 31,1 m.kr. árið 1995 og 41,8 m.kr. árið 1994. Árið 1993 fóru sex sendiskrifstofur (þar af ein mjög óverulega) fram úr fjárheimild, en sjö voru undir. Frávik í heild var 3,0 m.kr. undir fjárheimild.

Rétt er að taka fram að sendiráðin og fastanefndirnar voru undir fjárheimildum árin 1991, 1992 og 1993. Greiðsluafgangur þessara ára var hins vegar ekki fluttur milli ára, en á hinn bóginn var rekstrartap var yfirfært á árunum 1994 - 1996.

Í fjárukalögum fyrir 1995 var fjárveiting til stofnana utanríkisráðuneytisins hækkuð um 144,1 m.kr. sem skiptist þannig:

| Í m.kr.                            |              |
|------------------------------------|--------------|
| Utanríkisráðuneyti, aðalskrifstofa | 16,0         |
| Sýslumaðurinn á Keflavíkurlugvelli | 11,0         |
| Sendiráð, almennt                  | 69,3         |
| Alþjóðastofnanir                   | 47,8         |
| Samtals                            | <u>144,1</u> |

Rökin fyrir aukinni fjárheimild vegna sendiráða voru í fyrsta lagi uppsöfnuð umframgjöld sendiskrifstofa. Nánar tiltekið væru um 42 m.kr. vegna neikvæðrar greiðslustöðu ársins 1994 og 27 m.kr. vegna ársins 1995. Á árinu 1995 jókust útgjöld þannig um 14,1 m.kr. vegna breyttra aðstæðna hjá fastanefnd í Genf og vegna búferlaflutninga hjá sendiráðum í Washington og London. Á móti vó lækkun um 7,8 m.kr. vegna hagstæðrar gengisþróunar á árinu. Í öðru lagi var vísað til þess að Ríkisskattstjóri hefði úrskurðað að greiða bæri tryggingargjald af staðaruppbótum starfsmanna sendiráða erlendis, en þær námu samtals 20 m.kr. fyrir árin 1994 og 1995. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi til fjárukalaga að með viðbótarframlaginu yrði allur halli þessara stofnana jafnaður og þar með gert ráð fyrir að starfsumfang þeirra á komandi árum héldist í hendur við þær fjárveitingar sem markaðar verða í fjárlögum.

Utanríkisráðuneytið hefur upplýst að það treysti sér ekki til að skerða fjárheimildir sendiskrifstofa um nema tæpar 18 m.kr. á árinu. Mismunurinn á þeirri tölu og halla ársins 1995 eru 14 m.kr. Telur ráðuneytið að auka þurfi fjárheimildir sem svarar til þeirrar fjárhæðar. Á árinu 1996 verði þó unnt að spara um helming þeirrar fjárhæðar með því að fresta því a.m.k. til miðs árs að senda sendierindreka til New York og halda stöðu sendierindreka í Kaupmannahöfn opinni í 5 mánuði eftir að sendierindreki sem þar er flyst til Genf og stöðu sendifulltrúa í Genf í 2 mánuði.

Liðurinn „sendiráð, almennt“ var 72,3 m.kr. undir fjárheimild. Stærsta verkefnið á honum voru kaup á lóð fyrir nýja sendiráðsbyggingu í Berlín. Greiðslur falla þó ekki til að stærstum hluta fyrr en á árinu 1996.

Fram hefur komið að það sé samkomulag á milli fjármálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis að líta á sendiráðin sem einn fjárlagalið með tilliti til fjárheimilda. Þannig gerir fjármálaráðuneytið ekki athugasemdir við að einstök sendiráð fara fram úr fjárheimild ef sendiráðin eru innan heimildar þegar á heildina er litið. Slíkt stenst hins vegar vart eins og fjárlögin eru nú byggð upp.

Sendiráðin skila á hverju ári kostnaðaráætlun fyrir næsta ár til ráðuneytisins. Ráðuneytið yfirfer áætlanirnar með tilliti til raunútkomu ársins á undan og fyrir sjáanlegra breytinga á starfsmannahaldi.

Það hefur komið fram í viðræðum við fulltrúa utanríkisráðuneytisins að sendiherrar bera strangt til tekið ábyrgð á að sendiskrifstofur sem þeir veita forstöðu séu innan fjárheimildar. Þeir eiga þess kost að fylgjast með fjárhagsstöðu sendiráðsins frá mánuði til mánaðar og grípa til aðgerða í tíma. Það liggur hins vegar fyrir að sendiráðin eru í raun frekar ósjálfstæð í fjárhagslegu tilliti. Þannig er þess krafist af hálfu ráðuneytisins að allar stærri útgjaldaákvæðanir séu bornar undir það.

Það er skoðun núverandi skrifstofustjóra almennrar skrifstofu ráðuneytisins að ekki sé ástæða til þess að breyta því miðstýrða fyrirkomulagi sem er á fjármálastjórn sendiskrifstofanna enda hafi hún reynst best. Það er þó mat Ríkisendurskoðunar að full ástæða sé til að

gera tilraun með að auka rekstrarlegt sjálfstæði sendiráðanna. Til þess liggja m.a. eftirtalin rök.

- Talsverður tími fer í bréfaskriftir og símtöl á milli ráðuneytis og sendiskrifstofa um rekstrarleg mál sem betur væri varið til annars.
- Umframútgjöld sendiskrifstofa 1994 og 1995 benda til þess að eftirlit utanríkisráðuneytisins með fjármálum sendiskrifstofanna sé ekki sem skyldi.

Það kann enn fremur að torvelda áætlanagerð fyrir sendiskrifstofur ef flutningar starfsmanna eru ekki áætlaðir með nægjanlega löngum fyrirvara. Bæði fellur til kostnaður við flutninginn sjálfan og þá getur mismunandi starfsaldur og fjölskyldumynstur sendierindreka haft mikil áhrif á kostnað sendiskrifstofa. Nákvæmari áætlanagerð kallar því á að flutningar starfsmanna séu skipulagðir með löngum fyrirvara.

### Sparnaður í rekstri - athugun á möguleikum

Sparnaður í rekstrarútgjöldum utanríkisþjónustunnar getur falist í tvennu, annars vegar að finna leiðir til að halda uppi óbreyttri starfsemi með lægri fjárveitingum, en hins vegar að draga úr eða leggja niður starfsemi sem ekki er talin svara kostnaði.

Í fjárlögum fyrir árið 1996 er veitt 370,3 m.kr. til reksturs á aðalskrifstofu ráðuneytisins. Þar er um að ræða 70,3 m.kr. lægri fjárhæð en reksturinn kostaði á árinu 1995. Fjárheimildin skerðist síðan um 18,8 m.kr. vegna umframgjalda á árinu 1995. Þannig hefur ráðuneytið úr 89 m.kr. minna að spila árið 1996 en árið 1995. Hlutfallslega nemur skerðingin 20%.

Að því er snýr að sendiskrifstofum er veitt til þeirra 613,7 m.kr. á árinu 1996. Sú fjárheimild skerðist sennilega um 16 m.kr. vegna umframgjalda árið áður. Fjárheimildin árið 1996 nemur því 597,7 m.kr. Til samanburðar námu útgjöld vegna sendiskrifstofanna 589,1 m.kr. á árinu 1995. Því virðist sem rekstur sendiskrifstofanna verði í svipuðu horfi og áður. Það kemur þó fram í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga fyrir

árið 1996 að sendiskrifstofum verði fyrirskipað að draga úr símakostnaði um 15% og kostnaði við áskriftir að blöðum og tímaritum um 25%.

Hér á eftir eru skoðaðar hugsanlegar leiðir til sparnaðar og er þá einkum horft til sendiskrifstofanna. Þeirri spurningu verður hins vegar ekki svarað með einhlýtum hætti hvaða afleiðingar skertar fjárveitingar myndu hafa á rekstur ráðuneytisins og sendiskrifstofanna.

### Fjöldi sendiráða

Mestur sparnaður myndi nást með því að fækka sendiráðum eða fastanefndum ef slíkt þykir æskilegt. Aftur á móti er mjög torvelt að meta þann ábata sem starfræksla sendiráðs í tilteknu landi hefur. Þar spilar að sjálfsögðu einnig inn í pólitískt mat stjórnvalda.

Ísland starfrækir nú 13 sendiráð og fastanefndir í 11 löndum<sup>4</sup>. Til samanburðar má nefna að Ísland hefur stjórnmalasamband við 100 ríki.

Landfræðileg dreifing sendiráðanna og fastanefnda er í raun mjög lítil. Sendiráð eru aðeins staðsett í þremur löndum utan Vestur-Evrópu. Ekkert sendiráð er starfrækt í Afríku eða S-Ameríku. Á móti kemur að sendiráðin eru staðsett í þeim löndum sem Ísland hefur mest samskipti við í pólitísku og efnahagslegu tilliti.

Gagnkvæmnisskylda kallar á að ef opnað er sendiráð í erlendu ríki sé það ríki skuldbundið til að opna sendiráð í hinu ríkinu. Af þeim erlendu ríkjum sem Ísland hefur stjórnmalasamband við, starfrækja 10 sendiráð á Íslandi. Ísland hefur ekki svarað gagnkvæmnisskyldu gagnvart Finnum. Á sama hátt starfrækja Belgar ekki sendiráð á Íslandi. Nokkur Austur-Evrópuríki starfræktu auk þess áður sendiráð á Íslandi án þess að íslensk sendiráð væru staðsett í þeim löndum. Gegnkvæmisskyldan er því ekki algild. Hins vegar kann lokun á sendiráðum að kalla á samsvarandi viðbrögð frá gagnaðilanum. Fjárhagslegur ávinningur fyrir heimaríkið kann því að verði minni en ætla mætti í fyrstu.

<sup>4</sup> Til samanburðar má nefna að Svíþjóð starfrækir um 105 sendiráð, Danir og Norðmenn um 110-115 og Finnar um 130.

Sendiskrifstofa var starfrækt í Vín árið 1993. Kostnaður vegna þátttöku Íslands í RÖSE (nú ÖSE) á árunum 1991 og 1992 var að mati ráðuneytisins talsverður, en þáttökunni var á þessum tíma sinn af starfsmönnum í ráðuneytinu. Þar á bæ var reiknað út hvað það kostnaði að hafa starfsmann sem byggi á staðnum. Niðurstaðan var að það væri litlu dýrara, en væri hins vegar mun skilvirkara fyrirkomulag. Af þeirri ástæðu var ákveðið að opna sendiskrifstofu í Vín sem tók síðan til starfa 1. október 1992. Fljótlega breyttust þó viðhorf stjórnvalda hér til RÖSE. Þáverandi utanríkisráðherra taldi að samvinnan á þeim vettvangi myndi færast inn í alþjóðastofnanir sem fyrir hendi væru og lagði því minna upp úr þátttöku í RÖSE. Eftir að ákveðið var að draga úr þáttökunni breyttist kostnaðardæmið og hagkvæmara varð að sinna henni beint úr ráðuneytinu. Sendiskrifstofunni í Vín var því lokað í árslok 1993. Þetta mál hefur þó áfram verið á döfnni og var m.a. í undirbúningsvinnu að gerð fjárlagafrumvarps fyrir 1996 gert ráð fyrir að skrifstofan yrði aftur opnuð. Fallið var frá þessari hugmynd áður en frumvarpið var lagt fram. Þannig má segja að sendiskrifstofa í Vín sé efst á óskalista ráðuneytisins þegar kemur að nýjum sendiráðum.

Í fjárlögum fyrir árið 1995 var fjárveiting til sendiráðs í Peking 26,4 m.kr. Áætlanir um kostnað við sendiráðið í Peking voru m.a. byggðar á upplýsingum frá kínverskum stjórnvöldum um húsaleigukostnað. Þær áætlanir stóðust hins vegar ekki. Þá var sendiherrann eini diplómátíski fulltrúinn í sendiráðinu á fyrri hluta ársins, en þar var um tímabundið ástand að ræða. Í fjárlögum fyrir árið 1996 var 49,9 m.kr. varið til sendiráðsins. Mat ráðuneytisins er að reynslan af sendiráðinu sem komið er réttlæti áframhaldandi starfrækslu þess.

Af framansögðu má ráða að almennt sé auðveldara að færa rök fyrir fjölgun sendiráða en fækkun þeirra. Hér er því ekki lagt til að fækka sendiráðum í sparnaðarskyni.

#### Starfsmannafjöldi í sendiráðum

Sendiráðum og fastanefndum má skipta í þrennt eftir fjölda sendierindreka sem þar starfa, en þeir eru ýmist 2, 3 eða 4.



- Tveir sendierindrekar: Bonn, Kaupmannahöfn, London, Moskva, Stokkhólmur, Osló, Genf, Peking
- Þrír sendierindrekar: París (þar af einn í Strassbourg), Brussel (fastanefnd), Washington
- Fjórir sendierindrekar: New York, Brussel (sendiráð)

Í sendiráðunum starfa enn fremur einn til tveir ritarar. Þeir eru þeir ýmist íslenskir eða heimamenn sem eru ráðnir á viðkomandi stað. Sendiráðin hafa auk þess staðarráðna bílstjóra. Þeim er ætlað að sjá um akstur fyrir viðkomandi sendiráð og sendiherra, sendiferðir og minniháttar viðhald. Loks má nefna að sendiherrarnir hafa ráðið starfsfólk til húshjálpar á heimilum sínum. Það fólk telst ekki starfsfólk sendiráðanna, en gera verður ráð fyrir að kostnaður vegna þess sé innifalinn í staðaruppbótum sendiherranna.

Í sendiráðinu í Brussel starfa 7 fulltrúar hinna ýmsu ráðneyta<sup>5</sup>. Þeir lúta daglegri stjórn sendiherrans, en kostnaður vegna þeirra er greiddur af viðkomandi ráðuneytum.

Á tveimur stöðum, þ.e. í New York og Moskvu, eru viðskiptafulltrúar. Þeir eru þó ekki á vegum utanríkisþjónustunnar heldur Útflutningsráðs Íslands sem greiðir kostnaðinn við dvöl þeirra.

Í þremur borgum, Kaupmannahöfn, Osló og London, eru prestar á vegum Biskupsstofu. Þeim er öllum séð fyrir einhverri aðstöðu í sendiráðunum.

Ætla verður að sendiskrifstofa verði vart starfrækt nema þar séu a.m.k. tveir sendierindrekar. Því má segja að átta sendiskrifstofur séu reknar með lágmarks mannafla að þessu leyti. Þess eru þó dæmi að önnur ríki starfræki sendiráð með einungis sendiherra, aðallega þá til að fullnægja gagnkvæmnisskyldu.

Fyrir liggur að sendiráðin eru mjög litlar starfseiningar. Fækkun um einn starfsmann getur því haft umtalsverð áhrif á þá starfsemi sem þar fer

---

<sup>5</sup> Tveir frá menntamálaráðuneyti, einn frá sjávarútvegsráðuneyti, einn frá landbúnaðarráðuneyti og samgönguráðuneyti, einn frá fjármálaráðuneyti, einn frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti og einn frá umhverfisráðuneyti og iðnaðar- og viðskiptaráðuneytum.

fram. Þá kunna diplómátískar hefðir að standa í vegi fyrir því að fækka starfsmönnum eða breyta samsetningu þeirra. Þannig sýnist ekki stætt á öðru en að sendiherra veiti sendiráðum forstöðu nema e.t.v. tímabundið.

Það er aðeins í Brussel sem bæði sendiráð og fastanefnd eru starfrækt sem sjálfstæðar einingar. Allt til ársins 1987 var sami aðili bæði sendiherra í Belgíu, hjá ESB og hjá NATO. Ljóst er að aðgreining þessara starfa hafði í för með sér allmikinn kostnaðarauka. Hér verður ekki tekin afstaða til þess hvort unnt sé að sami aðili gegni báðum þessu störfum, en ætla má að frá kostnaðarlegu sjónarmiði hefði slíkt ótvírætt hagræði í för með sér. Hinu er hins vegar ekki að neita að umsvif sendiráðsins í sambandi við ESB hafa margfaldast. Á sama tíma virðist mikilvægi NATO samstarfsins ekki hafa minnkað, enda samtökin tekið að sér ný verkefni eftir lok kalda stríðsins. Er því fremur ósennilegt að raunhæft sé að sameina sendiherraembættin á ný.

Auk sendiráðsins í Washington er starfrækt fastanefnd við Sameinuðu þjóðirnar í New York auk aðalræðisskrifstofu. Í fjárlögum fyrir árið 1993 var gert ráð fyrir að spara 8 m.kr. með því að sendiherra Íslands í Bandaríkjunum gegndi jafnframt starfi fastafulltrúans. Þegar til kom var ekki talið stætt á að halda við þessa ákvörðun allt árið. Þá var eitt starf við nefndina lagt niður árið 1994, en síðan tekin ákvörðun árið eftir að ráða aftur í það.

Forsaga þessa máls er sú að undanfarin ár hefur við fjárlagagerð á hverju ári verðið gerð stöðug krafa um hagræðingu og niðurskurð. Þegar sendiherraembættið í New York losnaði eftir að þáverandi sendiherra lét af störfum árið 1991 var í sparnaðarskyni ákveðið að skipa ekki í það fyrst um sinn. Starfsemin var síðan rekin með tveimur diplómötum í stað þriggja áður allt til ársins 1994. Þá var hins vegar ákveðið að skipa sendiherra til að veita sendiskrifstofunni forstöðu, en hins vegar var gert ráð fyrir að vera þar áfram með tvo sendierindreka. Haustið 1994 þegar nýr sendiherra var skipaður var þó ákveðið að þeir yrðu þrír. Virðist sem mat ráðuneytisins á þörf fyrir starfslíð í New York hafi breyst á þessum tíma.

Að öllu samanlögðu er það mat Ríkisendurskoðunar að ekki sé almennur grundvöllur fyrir fækkun starfsmanna á sendiskrifstofunum í sparnaðar-

skyni. Þó getur komið til greina að álitni stofnunarinnar að endurskoða starfsmannafjölda í sendiráðunum í Washington og Moskvu í ljósi verkefnaumfangs samanbórið við aðrar sendiskrifstofur. Í Washington starfa nú þrjú embættismenn, þ.a. sérstakur varnarmálaráðunautur, en þriðji embættismaðurinn kom þar til starfa á fyrri hluta árs 1995. Í sendiráðinu í Moskvu tók til starfa sérstakur viðskiptafulltrúi Útflutningsráðs á síðasta ári skv. sérstökum samningi þar um milli ráðsins og utanríkisráðuneytisins og eru þar því í raun þrjú embættismenn sem stendur.

### Launagjöld

Fjallað er um staðaruppbætur starfsmanna í utanríkisþjónustunni á öðrum stað í þessari skýrslu.

Eðlilegt er að líta svo á að með staðaruppbótum sé starfsmönnum bættur upp sá kostnaður og óhagræði sem fylgir búsetu erlendis. Með öðrum orðum er ætlunin að gera launakjör starfsmanna utanríkisþjónustunnar sambærileg hvort sem þeir starfa hér á landi eða erlendis.

Í ljós kemur að staðaruppbætur nema 50-70% af greiðslum til starfsmanna. Þar við bætist að uppbæturnar eru undanþegnar tekjuskatti. Auk staðaruppbóta er starfsmönnum séð fyrir fríu húsnæði auk annarra fríðinda sem nefnd eru annars staðar í skýrslu þessari.

Telja verður eins og staðaruppbætur eru ákveðnar í dag að þær leiði til ósamræmis varðandi kjör starfsmanna hér á landi og erlendis. Sú skoðun virðist almenn á meðal starfsmanna utanríkisþjónustunnar að þessi launamunur sé of mikill og launin heima í ráðuneyti séu of lág.

Full ástæða er til að skilgreina mun nákvæmar en nú er gert hvað í staðaruppbótum á að felast, þ.e. hvaða „óhagræði“ þeim er ætlað að bæta starfsmönnum, og hvaða vægi hver þáttur hefur í þessum uppbótum.

Að mati Ríkisendurskoðunar kemur til álita að gera eftirtaldar breytingar á launa- og staðaruppbótakerfi utanríkisþjónustunnar:

- Í stað fremur óskilgreindra staðaruppbóta ætti að greiða staðaruppbætur sem miðast við raunverulegan kostnað og óhagræði að því að búa erlendis.
- Greiða ætti laun fyrir allt vinnuframlag hjá sendiskrifstofunum þ.m.t. yfirvinnu. Raunverulegar launagreiðslur verði sambærilegar hvort sem starfsmenn starfa hér á landi eða erlendis.

### Húsnæðiskostnaður

Skrifstofur sendiráðanna eru almennt í húsnæði sem leigt er fyrir starfseminna. Undantekningar eru sendiráðsskrifstofurnar í Bonn og London. Íslensku starfsfólki utanríkisþjónustunnar er séð fyrir fríu íbúðarhúsnæði í dvalarlandinu. Íbúðarhúsnæði sendiherranna er yfirleitt í eigu ríkisins, en húsnæði hins vegar oftast tekið á leigu vegna annarra starfsmanna. Af 13 sendiherrabústöðum eru 10 í eigu ríkisins. Þá á ríkið íbúðarhúsnæði varamanna sendiherra á fjórum stöðum. Sendiherrabústaðir sem eru leigðir eru í Moskvu, Peking og Brussel. Þar til fyrir skömmu var ekki hægt að fá húsnæði keypt í Moskvu og þannig mun ennþá vera ástatt með Peking. Þegar skipaður var sérstakur sendiherra hjá NATO munu stjórnvöld hér hafa sett fyrir sig háan stofnkostnað við kaup á bústað og því var frekar ákveðið að leigja.

#### **Húsnæði sendiskrifstofanna**

| <i>fm</i>         | <i>Sendi-<br/>ráðs-<br/>skrifst.</i> | <i>Sendi-<br/>herra-<br/>bústaður</i> | <i>Sendi-<br/>fulltr.</i> | <i>Sendi-<br/>ráðu-<br/>nautur</i> | <i>Sendi-<br/>ráðs-<br/>ritari</i> | <i>Sendi-<br/>ráðs-<br/>fulltr.</i> | <i>Ritari</i> |
|-------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|---------------|
| Bonn              | 300                                  | 450                                   | -                         | -                                  | 120                                | 116                                 | -             |
| Kaupm.höfn        | 191                                  | 574                                   | 180                       | -                                  | -                                  | -                                   | 85            |
| London            |                                      | 600                                   |                           | -                                  | -                                  | -                                   | 80/60         |
| Moskva            | 342                                  | 539                                   | -                         | -                                  | 156                                | -                                   | 120           |
| Osló              | 154                                  | 468                                   | -                         | 150                                | -                                  | -                                   | -             |
| París             | 220                                  | 600                                   | 200                       | -                                  | 105                                | -                                   | 80            |
| Stokkhólmur       | 152                                  | 330                                   | -                         | -                                  | 85                                 | -                                   | -             |
| Washington        | 292                                  | 654                                   | 365                       | 230                                |                                    |                                     | 109/120       |
| New York          | 214/319                              | 330                                   |                           | 260                                |                                    | 102                                 | 78            |
| Brussel (sendir.) | 625                                  | 590                                   |                           | 140                                | 160/200                            | 98                                  | 71            |
| Brussel (fastan.) |                                      | 315                                   | 130                       | -                                  | 180                                | -                                   | 85/85         |
| Genf              |                                      | 460                                   | -                         | -                                  | 250                                | -                                   | 131           |
| Peking            | 89                                   | 250                                   | -                         | -                                  | 130                                | 116                                 | -             |

Húsnæði þar sem stærð er skáletruð er í eigu ríkisins, en annað er leiguhúsnæði. Uppgefin stærð sendiherrabústaðar í Bonn skv. eignaskrá ríkisins 300 fm er röng.

Í töflunni hér að neðan er sýndur kostnaður sendiráðanna vegna húsnæðis starfsmanna. Kostnaður getur verið annað hvort rekstrar-kostnaður húsnæðis að því er varðar sendiherrabústaði í eigu ríkisins eða húsaleigukostnaður hjá starfsmönnum öðrum en sendiherrum.

**Húsnæðiskostnaður sendiráðanna vegna starfsmanna árið 1995\***

| Í þ.kr.              | Sendi-<br>herrar | Varam.<br>sendih. | Sendif./<br>sendirn. | Sendi-<br>ráðsrít. | Ritari 1      | Ritari 2     | Sendi-<br>fulltr. 2 | Sendi-<br>ráðsfr. | Samt.         |
|----------------------|------------------|-------------------|----------------------|--------------------|---------------|--------------|---------------------|-------------------|---------------|
| Bonn                 | 2.280            | 0                 | 147                  | 2.266              | 1.675         | 0            | 0                   | 0                 | 6.368         |
| Kaupmhöfn            | 1.437            | 0                 | 2.647                | 0                  | 965           | 0            | 0                   | 0                 | 5.049         |
| London               | 2.606            | 630               | 0                    | 0                  | 1.397         | 1.922        | 0                   | 0                 | 6.556         |
| Moskva               | 3.472            | 0                 | -7                   | 1.273              | 1.087         | 0            | 0                   | 0                 | 5.825         |
| Osló                 | 1.562            | 589               | 0                    | 0                  | 842           | 0            | 0                   | 0                 | 2.992         |
| París                | 2.571            | 0                 | 2.691                | 2.205              | 1.350         | 0            | 0                   | 0                 | 8.816         |
| Stokkhólmur          | 1.141            | 609               | 0                    | 0                  | 706           | 0            | 0                   | 0                 | 2.456         |
| Washington           | 1.932            | 0                 | 2.955                | 2.497              | 1.128         | 1.361        | 0                   | 0                 | 9.872         |
| New York             | 5.140            | 1.020             | 3.466                | 1                  | 1.393         | 0            | 0                   | 0                 | 11.020        |
| Brussel<br>(sendr.)  | 2.648            | 0                 | 2.287                | 2.251              | 1.401         | 892          | 2.173               | 0                 | 11.652        |
| Brussel<br>(fastan.) | 6.075            | 0                 | 2.150                | 2.436              | 1.064         | 1.103        | 0                   | 0                 | 12.828        |
| Genf                 | 1.669            | 0                 | 2.196                | 3.321              | 1.933         | 0            | 0                   | 0                 | 9.118         |
| Peking               | 156              | 0                 | 1.853                | 0                  | 0             | 0            | 0                   | 1.093             | 3.103         |
|                      | <b>32.689</b>    | <b>2.847</b>      | <b>20.385</b>        | <b>16.250</b>      | <b>14.941</b> | <b>5.278</b> | <b>2.173</b>        | <b>1.093</b>      | <b>95.656</b> |

\* Kostnaður getur verið annað hvort rekstrarkostnaður húsnæðis að því er varðar sendiherrabústaði í eigu ríkisins eða húsaleigukostnaður hjá starfsmönnum öðrum en sendiherrum. Ríkissjóður á ekki sendiherrabústaði í Moskvu, Peking eða bústað fastafulltrúans hjá NATO í Brussel.

Athygli vekur hversu stærð sendiherrabústaða er mismunandi eða allt frá því að vera frá 250 fm og upp í 654 fm. Stærri eignir eru óhjákvæmilega dýrari í rekstri en þær minni. Fram hefur komið að stærð sendiherrabústaða miðist núorðið við einstakling með maka og 2 börn. Gert er ráð fyrir 4 svefnherbergjum (þar af einu gestaherbergi). Auk þess sé gert ráð fyrir móttökuaðstöðu fyrir 200-300 manns. Þessar kröfur kalli á að húsnæðið sé a.m.k. 330 fm að stærð.

Að mati utanríkisráðuneytisins er æskileg stærð sendiráðsskrifstofanna nokkuð mismunandi. Minnstu sendiráðin geta þannig komist af með um 100 fm húsnæði, en þau stærri þurfa allt að 300 fm. Um sendiráðið í Brussel gegnir síðan sérstöku máli vegna fjölda starfsmanna.

Stór hluti af því húsnæði sem er í eigu utanríkisþjónustunnar er komið talsvert til ára sinna. Hár aldur kallar á aukið viðhald. Í fjárlagatillögum

fyrir árið 1996 áætlaði utanríkisráðuneytið að lágmarks viðhaldskostnaður vegna þessara eigna næmi 37 m.kr. á því ári. Niðurstaðan varð að 10,4 m.kr. var veitt til viðhalds. Utanríkisráðuneytið hefur falið Framkvæmdasýslunni að gera úttekt á ástandi húseignanna. Skýrsla um sendiherrabústaðina í Washington, Osló og Kaupmannahöfn liggur fyrir. Enn er unnið að úttekt á eignamálum í París og London. Þess má geta hér að íslenskir iðnaðarmenn hafa verið fengnir til að annast ýmis viðhaldsverkefni vegna sendiráðanna. Sama máli gegnir um garðyrkjumenn. Ástæðan er sú að í flestum þeim löndum þar sem sendiráð eru staðsett er innlent vinnuafli mun dýrara en hérlendis.

Sú krafa er gerð til húsnæðis sendiráða að það sé á því svæði í borgum þar sem yfirvöld á staðnum halda uppi nauðsynlegri öryggisgæslu.

Ráðuneytið hefur nokkrum sinnum skoðað hagkvæmni þess að selja sendiráðsbústaði. Sendiherrabústaðurinn í París þykir þannig óhentugur að ýmsu leyti. Hann var því boðinn til sölu árið 1994 og fékkst tilboð að fjárhæð 19,5 m. FRF (ca. 215 m.kr.). Starfsmenn utanríkisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins gerðu tillögu um kaup á íbúð sem átti að kosta 14,8 m. FRR og var 340 fm að stærð. Fjármálaráðherra samþykkti fyrir sitt leyti kaupin, en utanríkisráðherra ekki þar sem hann taldi að hægt væri að fá húsnæði á lægra verði. Við það situr.

Nýlega voru einnig skoðaðir möguleikar á sölu sendiherrabústaðarins í Washington. Í stuttu máli var niðurstaðan sú að líklegt söluverð væri á bilinu 1,3 - 1,7 millj. USD. Hins vegar hefur verið áætlað að nauðsynlegar endurbætur á núverandi bústað kosti 1,0 - 1,5 millj. USD. Árlegur rekstrarkostnaður er um 27 þús. USD. Að því er varðar kaup á annarri eign virðist ekkert smærra húsnæði standa til boða á ásættanlegum stað í borginni. Skoðaðar voru 9 eignir sem voru 700 - 1000 fm að stærð. Besti kosturinn sem stóð til boða var talinn nýbyggt hús, um 930 fm að stærð, og sem líklega fæst fyrir um 2,9 m. USD. Árlegur rekstrarkostnaður þess er talinn um 15 þús. USD.

Flutningur sendiráðs Íslands frá Bonn til Berlínar er fyrirhugaður. Byggt verður 274 fm skrifstofuhúsnæði á lóð sem Norðurlöndin fengu úthlutað í sameiningu. Áætlaður byggingarkostnaður er um 190-200 m.kr. Ekki liggur fyrir hvernig húsnæðismál starfsmanna verða leyst.

Í ráðuneytinu er áhugi á að athuga með hugsanlega sölu fleiri sendiherrabústaða, ekki síst bústaðarins í London.

### Ferðakostnaður

Ákvarðanir um ferðir eru yfirleitt teknar af ráðuneytinu sjálfu. Gildir það jafnt um ferðir sem starfsmenn þess fara í sem og ferðir starfsmanna í sendiráðunum. Meðal annars af þessari ástæðu hefur nánast allur ferðakostnaður sendiráðanna verið gjaldfærður á utanríkisráðuneytið. Ráðuneytið telur auk þess að með því móti náist betur að halda utan um þennan kostnaðarlið. Að mati Ríkisendurskoðunar gefur það réttari mynd af rekstrarumsvifum utanríkisráðuneytisins og sendiskrifstofa að skipta ferðakostnaði niður á þessa aðila.

Athugun Ríkisendurskoðunar á ferðakostnaði vegna sendiskrifstofanna gefur til kynna að í sumum tilfellum megi velta upp ferðatílefnum m.t.t. hagkvæmnissjónarmiða. Þá telur stofnunin rétt að hugað verði að því að sameina ferðatílefni og láta starfsmenn sendiskrifstofanna sækja fundi fyrir ráðuneytisins hönd á erlendri grundu í meira mæli en nú er gert.

### Risnukostnaður

Allir sendierindrekar fá risnufé sem þeim er greitt mánaðarlega. Fjárhæð risnufjárins er á bilinu 14 - 140 þúsund kr. á mánuði, en hún er breytileg eftir embættislegri stöðu starfsmanna og sendiskrifstofum. Hér er um skattfrjálsar greiðslur að ræða enda er þeim ætlað að mæta útgjöldum vegna gestaboða, gjafa o.þ.h. í tengslum við erlenda áhrifamenn og kollega.

**Árlegt risnúfé sendiráðsstarfsmanna árið 1995**

(Föst risna skv. fjárhagsáætlun utanríkisráðuneytisins)

|                          | Sendiherra | Sendifulltr. | Sendiráðu-<br>naut. | Sendiáðs-<br>ritari | Sendiráðs-<br>fulltrúi | Samt.      |
|--------------------------|------------|--------------|---------------------|---------------------|------------------------|------------|
| Sendiráð í Bonn          | 1.224.192  | 0            | 0                   | 277.836             | 0                      | 1.502.028  |
| Sendiráð í Kaupmannahöfn | 1.097.280  | 0            | 291.312             | 0                   | 0                      | 1.388.592  |
| Sendiráð í London        | 1.134.648  | 0            | 0                   | 220.800             | 171.732                | 1.527.168  |
| Sendiráð í Moskvu        | 1.333.380  | 0            | 0                   | 391.068             | 0                      | 1.724.448  |
| Sendiráð í Osló          | 871.596    | 0            | 0                   | 241.836             | 0                      | 1.113.432  |
| Sendiráð í París         | 1.604.328  | 280.056      | 0                   | 220.872             | 0                      | 2.105.256  |
| Sendiráð í Stokkhólmi    | 721.572    | 0            | 0                   | 179.580             | 0                      | 901.152    |
| Sendiráð í Washington    | 1.365.252  | 0            | 371.640             | 326.544             | 0                      | 2.063.436  |
| Fastanefnd í NY          | 1.321.716  | 386.412      | 317.988             | 0                   | 0                      | 2.026.116  |
| Sendiráð í Brussel       | 1.672.500  | 0            | 397.356             | 359.532             | 0                      | 2.429.388  |
|                          | 0          | 0            | 0                   | 359.532             | 0                      | 359.532    |
| Fastanefnd í Brussel     | 1.672.500  | 472.980      | 0                   | 360.192             | 0                      | 2.505.672  |
| Fastanefnd í Genf        | 1.624.800  | 0            | 458.028             | 393.528             | 0                      | 2.476.356  |
| Sendiráð í Peking        | 1.516.092  | 0            | 0                   | 365.412             | 0                      | 1.881.504  |
| Samtals                  | 17.159.856 | 1.139.448    | 1.836.324           | 3.696.732           | 171.732                | 24.004.080 |

Gera skal grein fyrir risnútgjöldum með ákveðnum hætti. Þannig skulu starfsmenn skila risnuskýrslum á hverju ári þar sem m.a. á að koma fram tilefni risunnar. Þess er krafist að afrit reikninga fylgi skýrslunum. Útskrift úr gestabók á að fylgja ef stofnað er til risnu í heimahúsi.

Athugun á risnútgjöldum sendiráðanna gefur til kynna að umtalsverður hluti þeirra tengist heimsóknum íslenskra aðila, s.s. stjórnmalamanna og embættismanna, í sendiráðin. Séu risnútgjöld rökstudd með nauðsyn þess að rækta samband við áhrifamenn í viðkomandi ríkjum til að skapa Íslandi og íslenskum hagsmunum brautargengi, á sú röksemdafærsla augljóslega ekki við í þeim tilvikum. Sýnist af þessum sökum mega lækka nokkuð útgjöld til þessa þáttar án þess að það komi niður á hagsmunum Íslands.

Stofnunin telur á margan hátt eðlilegt að huga að þeirri breytingu að aðgreina risnu starfsmanna sendiskrifstofanna þannig að sá hluti hennar sem sannarlega fer til öflunar sambanda við erlenda áhrifamenn og kollega verði skýrt aðgreindur frá annarri risnu. Starfsmenn erlendis myndu þá gera grein fyrir þessari risnu sérstaklega í árlegri skýrslu eins og nú tíðkast. Önnur risna væri hins vegar meðhöndluð með sama hætti og hjá almennum ríkisstofnunum þ.e. að útgjöld vegna hennar yrðu greidd af almennum fjárheimildum sendiskrifstofanna.



Að mati stofnunarinnar þarf utanríkisráðuneytið að marka stefnu um notkun á fastri risnu starfsmanna sendiskrifstofanna, en eðlilegt er að ætla að áherslur í þessu efni geti verið breytilegar frá einum tíma til annars. Jafnframt þarf að tryggja að reikningar eða aðrar formlegar staðfestingar á risnuútgjöldum starfsmanna erlendis berist ráðuneytinu eins og reglur þess kveða á um, en á því hafa orðið misbrestir. Athugun á risnuútgjöldum gefur til kynna að full ástæða sé til að endurskoða fasta risnu einstakra sendiherra m.a. með hliðsjón af útgjöldum í fortíð og staðsetningar sendiherranna.



## Flutningsskylda

Starfsmannarekstur utanríkisþjónustunnar er í einu veigamiklu atriði frábrugðinn því sem tíðkast annars staðar hjá ríkinu. Starfsmenn þjónustunnar eru flutningsskyldir sbr. 10. gr. laga nr. 39/1971, en í því felst að þeir eru skyldir til að flytjast reglulega frá ráðuneytinu í Reykjavík til sendiráða, ræðisskrifstofa og fastanefnda Íslands á erlendri grundu og milli staða erlendis skv. ákvörðun ráðherra á hverjum tíma.

Flutningsskyldan á að baki sér langa hefð og tíðkast í utanríkisþjónustum allra ríkja. Meginhugmyndin að baki henni er að talið hefur verið æskilegt að diplómatiskir fulltrúar samlagist ekki um of menningu og hugsunarhætti í þeim löndum sem þeir þjóna í fyrir hönd heimalands síns þannig að hlutleysi þeirra sé í sem víðustum skilningi tryggt. Þá hefur verið litið til þess að starfsmenn öðlist dýrmæta reynslu, aukna fjölbærni og víðsýni með því að dvelja með sem flestum þjóðum og geta þeir fært þá þekkingu með sér heim aftur.

Sem ætla má hefur flutningsskyldan víðtæk áhrif á allan starfsmannarekstur hjá utanríkisráðuneytinu, en á ári hverju eru starfsmenn í einhverjum mæli fluttir til og frá ráðuneytinu í Reykjavík eða milli starfsstöðva erlendis. Fyrir þessum flutningum þarf yfirstjórn utanríkisráðuneytisins að áætla og jafnframt þarf ráðuneytið að annast ýmiskonar umsýslu í kringum þá s.s. í tengslum við búslóðaflutninga, húsnæðismál o.þ.h.

Engin bein fyrirmæli er að finna um framkvæmd flutningsskyldunnar í lögum eða reglugerðum né í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar að öðru leyti en því er tekur til búferlaflutninga sbr. 11. kafla Fyrirmælabókarinnar. Á árinu 1989 gerði þáverandi utanríkisráðherra reyndar tillögur að reglum um flutningsskylduna sem fólu í sér að sendiherrar og sendifulltrúar störfuðu ekki lengur en fjögur

ár samfleytt erlendis á sömu sendiskrifstofunni og að hámarksdvalartími erlendis yrði aldrei lengri en átta ár milli þess sem starfað væri heima í ráðuneyti. Jafnframt fólu tillögurnar í sér að sendiherrar gengdu að jafnaði ekki störfum erlendis eftir að þeir hefðu náð 65 ára aldri. Tillögur þessar voru sendar út með umburðarbréfi til starfsmanna, en þær hafa hins vegar ekki verið staðfestar í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar.

Ein af þeim almennu venjum sem skapast hafa er að ráðherra ákveði tilflutning á sendiherrum, en ráðuneytisstjóri og staðgengill hans hafi hönd í bagga með tilflutning annarra embættismanna utanríkisþjónustunnar, þó með samþykki ráðherra sbr. 10 gr. utanríkislaganna. Þetta fyrirkomulag er þó alls ekki algilt og hafa ráðherrar haft í gegnum tíðina mismikið frumkvæði að flutningi embættismanna á lægri embættisstigunum.

Ef litið er til hinna Norðurlandþjóðanna eru þar alls staðar í gildi formlegar starfsreglur um framkvæmd flutningsskyldunnar, með mismunandi hætti þó hvað sérstaka útfærslu varðar. Í Danmörku er t.d. almenna regla sú að nýir starfsmenn eru í 2 - 3 ár heima í ráðuneyti, fara svo til starfa erlendis í 3 ár, en koma þá aftur heim. Eftir það geta þeir í mesta lagi starfað á tveimur erlendum starfsstöðum eða „póstum“ samfleytt áður en komið er í ráðuneytið aftur og þá að hámarki í 3 ár á hvorum stað. Reglur Norðmanna og Finna eru að stofni til mjög svipaðar, en í finnsku utanríkisþjónustunni geta sendiherrar þó starfað í allt að 5 ár á sama stað. Starfsmenn finnsku utanríkisþjónustunnar geta þó aldrei verið meira en 8 ár samfleytt erlendis.

Íslenska utanríkisþjónustan hefur ávallt litið mikið til þeirrar dönsku enda ekki óeðlilegt í ljósi sögunnar. Meðal annars ber Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar, sem fyrst var gefin út á árinu 1947, þess glöggt merki að nokkurt mið hafi verið haft af samsvarandi bók dönsku utanríkisþjónustunnar við samninga hennar. Það er athyglisvert að skoða fyrirmælabók Dananna, sem er frá árinu 1989, með hliðsjón af flutningsskyldunni, en í henni eru ákvæði um forsendur og framkvæmd hennar sem ekki er að finna í þeirri íslensku, hvorki í Fyrirmælabókinni frá árinu 1974 sem enn telst í gildi, né í drögum að nýrri bók frá árinu 1988.

Athyglisvert er það ákvæði Dananna að utanríkisþjónustan þar í landi skuli leitast við að koma til móts við óskir starfsmanna um flutninga að því marki sem hagsmunir þjónustunnar geta gefið svigrúm til. Er starfsmönnum jafnframt gefinn kostur á að sækja um starfsstöðvar með formlegum hætti og eru slíkar tillögur ræddar á sérstökum starfsmannafundi.

Utanríkisráðuneytið gerði tilraun á árinu 1994 með að bjóða starfsmönnum að sækja um starfsstöðvar og heppnaðist hún vel samkvæmt upplýsingum þess. Hefur komið fram að stefna ráðuneytisins sé að þessi háttur verði hafður á í framtíðinni eftir því sem tilefni gefast til.

Ætla má eðlilegt og reyndar nauðsynlegt sé að yfirstjórn utanríkisráðuneytisins móti á hverjum tíma stefnu um framkvæmd flutningsskyldunnar og semji í framhaldi af því áætlun um flutninga starfsmanna sem taki til nokkurra ára í senn. Slík stefnumörkun gæti t.a.m. falið í sér að beina starfsmönnum með sérstaka reynslu eða þekkingu í málaflokka eða á staði þar sem utanríkisþjóðspólítískar áherslur ráðherra liggja. Með þessu er tryggt að ráðherra og yfirstjórn embættismannakerfisins rói á sömu mið þegar kemur að flutningum starfsmanna og jafnframt að diplómátískir fulltrúar starfi á hverjum tíma þar sem þeirra er mest þörf. Þá gefur þetta fyrirkomulag ekki síst kost á að tilkynna starfsmönnum um flutninga með góðum fyrirvara.

Eins og núverandi fyrirkomulagi er háttað eru flutningar ákveðnir fyrir eitt ár í senn, á haustin fyrir komandi ár. Reynt er að framkvæma flutningana á sumrin m.a. vegna skólagöngu barna. Ef litið er til tilflutninga á flutningsskyldum starfsmönnum utanríkisþjónustunnar síðustu ár kemur í ljós að í langflestum tilvikum hefur frumkvæði að þeim komið frá yfirstjórn embættismannakerfisins, þ.e. ráðuneytisstjóra og/eða staðgengli hans, og hefur ráðherra nær undantekningalaust samþykkt tillögur þeirra.

Framkvæmd flutningsskyldunnar á síðustu árum hefur m.a. leitt til tíðra mannbreytinga hjá bæði alþjóðaskrifstofu og viðskiptaskrifstofu frá hausti 1994. Hjá alþjóðaskrifstofu var nánast skipt um alla starfsmenn í september 1994 þ.á.m. skrifstofustjóra. Þróuðust mál svo með þeim hætti að frá 15. janúar 1995 voru einungis þrír starfsmenn á skrifstofunni

til að sinna almennum verkefnum og höfðu þeir þá flestir unnið einungis í nokkra mánuði á henni. Hélt þetta ástand óbreytt fram á mitt sumar þegar tveir embættismenn voru fluttir á alþjóðaskrifstofuna til að sinna málefnum NATO og Sameinuðu þjóðanna. Á viðskiptaskrifstofu urðu um haustið 1994 tilflutningar á starfsmönnum sem fólust í því að reynslumiklir embættismenn voru fluttir af skrifstofunni án þess að nýir menn væru settir til starfa og fækkaði embættismönnum skrifstofunnar þannig úr níu í sex.

Ríkisendurskoðun sendi út spurningaeyðublöð til allra starfsmanna utanríkisþjónustunnar í þeim tilgangi að kanna framkvæmd flutnings-skyldunnar á undanförunum árum. Á þessum eyðublöðum var spurt um ýmsa þætti s.s. starfsaldur í utanríkisþjónustunni, á hvaða starfsstöðvum viðkomandi hefði starfað og hve lengi, fyrirvara á flutningum o.s.frv.

Samandregnar niðurstöður könnunarinnar sýna að meðalstarfsaldur í utanríkisþjónustunni er um 12 ár og hafa starfsmenn að jafnaði verið fluttir þrisvar til fjórum sinnum milli starfsstöðva. Meðalstarfstími á hverjum stað er því 3 - 4 ár.

Sé hins vegar litið til einstakra starfsmanna kemur í ljós mjög mikill breytileiki hvað varðar fjölda flutninga og starfstíma á hverri starfsstöð. Þannig eru nokkur dæmi um að menn hafi starfað í 6 - 9 ár á sömu starfsstöð. Að jafnaði hafa eldri starfsmenn utanríkisþjónustunnar lengri meðalstarfstíma í þessu sambandi en þeir yngri. Á sama hátt hefur það gerst að starfsmenn hafa verið fluttir skömmu eftir að þeir hafa hafið störf á nýrri starfsstöð.

Niðurstöður könnunarinnar sýna einnig að mjög mismunandi er hversu lengi starfsmenn starfa heima í ráðuneytinu til þjálfunar fyrst eftir að þeir hefja störf í utanríkisþjónustunni og jafnframt hve oft þeir flytjast á milli skrifstofa á þeim tíma. Þannig er meðaltíminn tæp tvö ár hvað þetta varðar, en í sumum tilfellum hafa starfsmenn einungis dvalið í nokkra mánuði í ráðuneytinu áður en þeir hafa verið sendir erlendis til starfa. Þá flytjast starfsmenn að meðaltali einungis einu sinni milli deilda (skrifstofa) á þjálfunartímanum í ráðuneytinu og stundum aldrei.

Að lokum sýndi könnunin að starfsmönnum er að jafnaði tilkynntur flutningur á nýja starfsstöð með 3 - 4 mánaða fyrirvara. Er með sama hætti og að ofan mjög misjafnt hvernig staðið hefur verið að framkvæmd þessa m.t.t. einstakra starfsmanna.

Eins og rétt var minnst á framfarir í þessum kafla eru í gildi sérstakar reglur um búferlaflutninga flutningsskyldra starfsmanna og er þær að finna í Fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar. Reglur þessar, sem teljast verða nokkuð ítarlegar, taka m.a. til þess hvaða kostnað ríkissjóður tekur að sér að greiða þegar starfsmenn flytja milli starfsstöðva, trygginga, geymslu á búslóðum, fargjalda o.s.frv.

Þrátt fyrir að til staðar séu nokkuð skýrar reglur um það hjá utanríkisþjónustunni hvernig staðið skuli að búferlaflutningum þegar starfsmenn flytja milli staða og hvað ríkissjóði beri að greiða í slíkum tilfellum hefur Ríkisendurskoðun þó skynjað óvissu með framkvæmd og túlkun þessara reglna í sumum tilfellum hjá starfsmönnum.

Lífeyrisréttindamál maka og fjölskyldutengd málefni virðast brenna nokkuð á starfsmönnum utanríkisþjónustunnar í tengslum við flutningsskylduna. Þannig hefur verið bent á að í flestum tilfellum missi makar starfsmanna atvinnu sína hér á landi við búferlaflutning erlendis og jafnframt eigi þeir oft ekki kost á að starfa erlendis. Af þessum sökum ávinni makar sér ekki inn réttindi í lífeyrissjóðum eins og þeir er atvinnu stunda.

Þrátt fyrir ofangreind atriði er rétt að geta þess sérstaklega að í könnun Ríkisendurskoðunar kom skýrt fram að starfsmenn eru almennt ánægðir með flutningsskylduna sem slíka og telja hana nauðsynlegan þátt í starfsemi utanríkisþjónustunnar.

Að lokum skal minnst sérstaklega á tilflutninga sendiherra. Sú þróun hefur átt sér stað í íslensku utanríkisþjónustunni að sendiherrar hafa á tíðum dvalið langdvölum erlendis án þess að koma heim með reglubundnum hætti til starfa í ráðuneytinu í Reykjavík og á það aðallega við þá eldri. Eru jafnvel dæmi þess að sendiherrar hafi starfað nær allan þann tíma sem þeir hafa gegnt stöðu sinni á erlandri grundu. Meginskýringin að baki þessu liggur í því að talinn hefur verið skortur á

hæfilegum stöðum fyrir þessa starfsmenn í ráðuneytinu eftir því sem Ríkisendurskoðun kemst næst. Lengi vel voru einu störfin sem talin voru boðleg sendiherrum í þessu sambandi embætti ráðuneytisstjóra og prótókollstjóra, en um og upp úr 1980 gegndi sendiherra jafnan embætti skrifstofustjóra ráðuneytisins. Á árunum 1976 - 1988 voru auk þess starfsrækt 1 - 2 embætti sérstakra heimabúsettra sendiherra gagnvart fjarlægum löndum.

Á árinu 1987 urðu skipulagsbreytingar í tengslum við það að utanríkisviðskiptamálin voru flutt frá viðskiptaráðuneyti yfir til utanríkisráðuneytis eins og áður hefur verið vikið að í þessari skýrslu og var þá stofnuð sérstök viðskiptaskrifstofa í ráðuneytinu. Samhliða þessum breytingum fékk alþjóðadeild heitið alþjóðaskrifstofa og almenn deild heitið almenn skrifstofa, en fyrir var skrifstofa Norðurlandamála. Fluttist hún síðan undir forsætisráðuneytið á árinu 1994. Þá var varnarmálaskrifstofa sérstök stofnun þar til á árinu 1995 þegar hún var gerð að skrifstofu í ráðuneytinu.

Með ofangreindum skipulagsbreytingum urðu til ný embætti skrifstofustjóra almennrar skrifstofu og viðskiptaskrifstofu á árinu 1991, en skrifstofustjóri ráðuneytisins var þá jafnframt yfirmaður alþjóðaskrifstofu (-deildar). Hefði mátt telja eðlilegt að í ljósi þess að embætti heimabúsettra sendiherra voru lögð niður nokkrum árum áður fengju sendiherrar þessar nýju stöður er þeir kæmu heim til að starfa í ráðuneytinu. Sú hefur þó ekki orðið raunin nema að mjög takmörkuðu leyti því eftir 1994 hafa sendiherrar ekki gegnt stöðu skrifstofustjóra á viðskiptaskrifstofu og lengst af ekki á almennri skrifstofu. Fyrir rösku ári síðan var sú breyting gerð að skrifstofustjóri almennrar skrifstofu varð staðgengill ráðuneytisstjóra í stað þess sem gegndi samsvarandi stöðu í alþjóðaskrifstofu og hefur síðarnefnda embættið verið skipað sendifulltrúa síðustu misserin. Vekur í þessu sambandi sérstaka athygli að jafnframt voru þrjár heimastarfandi sendiherrar færðir undir alþjóðaskrifstofuna þ.e. undir stjórn sendifulltrúans. Þessu fyrirkomulagi hefur þó nýlega verið breytt og heyra sendiherrarnir nú beint undir ráðuneytisstjóra.



## Starfskjör flutningsskyldra starfsmanna

Í 13. grein utanríkislaganna er sérstaklega kveðið á um launakjör starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Þar segir að launin skuli ákvörðuð í samræmi við almennar reglur um laun starfsmanna ríkisins, en auk þess skuli starfsmenn þjónustunnar erlendis fá greiddar staðaruppbætur sem miðist við kostnað á nauðsynjum (fæði, húsnæði o.fl.) og aðrar sérstakar aðstæður á hverjum stað. Þá kveður jafnframt á um að starfsmenn utanríkisþjónustunnar, sem dvelja langdvölum erlendis, skuli fá greiddan hluta af kostnaði við að senda börn sín í skóla á Íslandi.

Staðaruppbætur skulu, samkvæmt sömu lagagrein, ákveðnar samkvæmt reglum er utanríkisráðherra setur að höfðu samráði við utanríkisráðgjafnefnd og með sama hætti skulu reglur settar um greiðslur vegna sjúkrakostnaðar starfsmanna utanríkisþjónustunnar erlendis.

Þær reglur sem nú gilda um ofangreind atriði er að finna í 7. kafla Fyrirmæla- og leiðbeiningabókar utanríkisþjónustunnar, en hún var gefin út að höfðu samráði við utanríkisráðgjafnefnd Alþingis á árinu 1974 eins og áður er getið.

Í Fyrirmælabókinni kveður á um að staðaruppbætur skiptist í launauppbót og sérgreiðslur og miðist þær við starfsvið, fjölskyldustærð, dýrtíð og aðrar sérstakar aðstæður á hverjum stað, m.a. um þær, sem af sjálfri flutningsskyldunni leiða. Auk þess er við ákvörðun þeirra höfð hliðsjón af:

- a. Að starfsmenn fá engar aukagreiðslur fyrir yfirvinnu,
- b. að starfsmönnum er ekki heimilt að taka að sér nein önnur launuð störf og,

- c. að maki sendierindreka hefur oft á tíðum ekki aðstöðu til að taka að sér launuð störf.

Við ákvörðun á launakjarna sendierindreka erlendis, sem samanstandur af föstum launum skv. kjarasamningi opinberra starfsmanna og launauppbót, er skv. Fyrirmælabókinni miðað við eftirfarandi hlutföll:

**Launahlutföll útsendra embættismanna og aðstoðarfólks**

|  | í % |
|--|-----|
| Sendiherra                                     | 100 |
| Sendifulltrúi                                  | 70  |
| Sendiráðunautur (2. maður)                     | 65  |
| Sendiráðunautur (3. maður)                     | 60  |
| Sendiráðsritari (2. maður)                     |     |
| a) starfsaldur yfir 6 ár                       | 55  |
| b) starfsaldur 1 - 6 ár                        | 50  |
| c) starfsaldur minni en 1 ár                   | 51  |
| Sendiráðsritari (3. maður)                     |     |
| a) starfsaldur yfir 6 ár                       | 50  |
| b) starfsaldur 1 - 6 ár                        | 48  |
| c) starfsaldur minni en 1 ár                   | 46  |
| Ritari II (grunnlaun skv. 17. launafll.hámark) | 28  |
| Ritari I (grunnlaun skv. 15. launafll.)        |     |
| a) starfsaldur yfir 6 ár                       | 25  |
| b) starfsaldur 1 - 6 ár                        | 23  |
| c) starfsaldur minni en 1 ár                   | 22  |

Samkvæmt töflunni hafa því t.a.m. sendifulltrúar í utanríkisþjónustunni 70% af launakjarna sendiherra o.s.frv.

Enn fremur eru ákvæði um að sendierindreki sem ekki er í hjónabandi skuli fá 80% af launakjarna sambærilegs sendierindreka í hjónabandi. Lækka skal launakjarna um 20% ef maki hefur verulegar vinnutekjur og auk þess skulu flutningsskyldir starfsmenn sem starfað hafa erlendis samfellt í 10 ár eða lengur fá 10% lægri launakjarna en starfsmenn sem starfað hafa skemur en 10 ár.

Við ákvörðun launakjarnans á hverjum stað er miðað við svokölluð verðsvæði, en sendiskrifstofur í þeim löndum þar sem dýrtíð er svipuð teljast á sama verðsvæði. Sendiskrifstofa í því landi þar sem framfærslukostnaður er lægstur hefur grundvallartöluna 100 og eru grundvallartölur annarra svæða ákvarðaðar í samræmi við það. Þannig ákvarðaði utanríkisráðuneytið t.a.m. grundvallartölur á hinum ýmsu stöðum sem Ísland starfrækir sendiskrifstofur á sem hér segir á árinu 1995:

### Gildandi verðsvæði á árinu 1995

|               |     |
|---------------|-----|
| Washington    | 100 |
| New York      | 105 |
| Kaupmannahöfn | 115 |
| London        | 120 |
| Osló          | 125 |
| Stokkhólmur   | 125 |
| Bonn          | 125 |
| Brussel       | 125 |
| Moskva        | 130 |
| Genf          | 140 |
| Peking        | 150 |

Ofangreind tafla gefur til kynna að verðlag á árinu 1995 sé hlutfallslega lægst í Washington af þeim stöðum þar sem Ísland starfrækir sendiskrifstofur, en hæst í Peking. Munar 50% á dýrasta og ódýrasta staðnum, en í flestum Evrópuborgunum er verðlag um 25% hærra en í Washington samkvæmt þessu. Verðsvæðatölurnar miðast við skráð gengi íslensku krónunnar gagnvart viðkomandi gjaldmiðlum haustið 1994 eða um það leyti sem fjárlög voru til afgreiðslu.

Við ákvörðun verðsvæðanna hefur utanríkisráðuneytið haft að einhverju leyti mið af samsvarandi verðsvæðum hjá hinum Norðurlandþjóðunum. Tölur hafa síðan verið framreiknaðar ár hvert m.v. breytingar á gengi gjaldmiðla gagnvart íslenskri krónu og innlendu verðlagi í löndunum. Er skv. Fyrirmælabókinni miðað við að minnsti munur milli verðsvæðahlutfalla sé 5 hundraðshlutar.

Í útreikningum utanríkisráðuneytisins varðandi launakjarna útsendra starfsmanna er engin bein viðmiðun höfð við laun þeirra starfsmanna sem vinna í ráðuneytinu í Reykjavík. Nú eru greiðslur ákvarðaðar með þeim hætti að utanríkisráðuneytið gerir tillögu að heildarfjárveitingu til erlenda launaliðarins, sem samanstendur af staðaruppbótum ásamt grunnlaunum skv. kjarasamningum opinberra starfsmanna eða ákvörðun Kjaradóms, í tengslum við fjárlagagerð ár hvert að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið. Jafnskjótt og fjárlög hafa verið samþykkt er þeirri fjárheimild sem fengist hefur skipt upp á heildarfjölda eininga sem þá hefur verið reiknaður út fyrir alla starfsmenn utanríkisþjónustunnar erlendis m.v. embættisstöðu og verðsvæði. Auk þess eru reiknaðar með sérstakar einingar vegna barna eins og síðar verður komið að.

Til skýringar ofangreindu er hægt að hugsa sér að utanríkisráðuneytið fái á tilteknu ári úthlutaðar á fjárlögum 200 milljónir króna vegna útsendra starfsmanna. Til að ákvarða greiðslur til hvers og eins starfsmanns eru reiknaðar út launaeiningar fyrir hann. Þannig fengi t.d. sendiherrann í Bonn 125 einingar skv. verðsvæðahlutföllunum 1995 sbr. töfluna hér að framan og sendifulltrúi í sama sendiráði 70% af einingum sendiherrans eða 88 einingar. Á sama hátt fengi sendiherrann í Washington 100 einingar og sendifulltrúi á sama stað 70 einingar.

Þegar launaeiningar fyrir hvern embættis- eða aðstoðarmann erlendis liggja fyrir eru þær allar lagðar saman og þeim svo deilt í launasummuna. Þannig væri t.d. hver launaeining um 66.667 kr. m.v. 200 milljóna króna launasummu ef samtals launaeiningar allra útsendra starfsmanna væru 3.000. Samkvæmt því fengi sendiherrann í Bonn 8.333.375 kr. greiddar á ári (125 ein. x 66.667 kr.) o.s.frv. Greiðslur til hvers starfsmanns eru síðan inntar af hendi í mynt þess lands er hann starfar í.

Greiðslur til hvers og eins útsends embættis- eða aðstoðarmanns í utanríkisþjónustunni eru því í kjarnanum háðar því hversu miklu fé er veitt til erlendra launaliðarins í fjárlögum ár hvert.

Við athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd launaútreikninga vegna útsendra starfsmanna kom í ljós að við ákvörðun á launakjarna hefur utanríkisráðuneytið ekki fylgt Fyrirmælabók utanríkisþjónustunnar í nokkrum atriðum. Þannig fá sendiráðunautar erlendis nú einni launa-

einingu meira en reglur kveða á um, sendiráðsritarar tveimur einingum meira og í tilfelli útsendra ritara er munurinn sjö til tíu einingar sem þeir fá aukalega. Þá hafa verið búin til ný starfsheiti, sendiráðsfulltrúi og ritari III, og jafnframt er nú miðað við 5 ára starfsaldur við ákvörðun launakjarna þar sem áður var miðað við 6 ár. Í raun er utanríkisráðuneytið með þessu að fylgja í megindráttum reglum um starfskjör flutningsskyldra starfsmanna sem birtast í endurskoðaðri fyrirmæla- og leiðbeiningabók frá árinu 1988. Þessar reglur hafa hins vegar ekki verið bornar undir utanríkismálanefnd Alþingis eins og lög kveða á um og hafa þær því ekki komið formlega til framkvæmda.

Þess skal sérstaklega getið að í inngangi að 7. kafla Fyrirmæla- og leiðbeiningabókarinnar segir að ráðuneytið geti gert undantekningar á reglum um kjaramál flutningsskyldra starfsmanna, þegar sérstaklega stendur á. Ofangreind frávík hafa hins vegar verið hluti af almennri framkvæmd fremur en að um sérstakar undantekningar hafi verið að ræða og á framangreint ákvæði því vart við í þessu sambandi.

Ríkisendurskoðun skoðaði sérstaklega skiptingu verðsvæða og útreikninga að baki þeim. Eins og lauslega hefur verið vikið að eiga mismunandi verðsvæðahlutföll eftir stöðum þar sem Ísland starfrækir sendiskrifstofur að endurspegla mismunandi framfærslukostnað m.v. kaupmátt viðkomandi gjaldmiðla. Í neðangreindri töflu má sjá verðsvæðahlutföll þau sem nú eru í gildi hjá utanríkisþjónustum Norðmanna, Dana og Finna á þeim stöðum þar sem Ísland starfrækir sendiskrifstofur af einhverju tagi. Þess má geta að utanríkisþjónustur allra þessara landa styðjast að meira eða minna leyti við tölur frá erlendu fyrirtæki, Employment Conditions Abroad Ltd., við ákvörðun verðsvæðanna, en Norðmenn taka auk þess m.a. mið af tölum frá Sameinuðu þjóðunum í þessu sambandi.

**Gildandi verðsvæðahlutföll hjá utanríkisþjónustum Noregs, Danmerkur og Finnlands á árinu 1995.<sup>6)</sup>**

|               | Ísl. <sup>7)</sup> | Danmörk | Noregur | Finnland |
|---------------|--------------------|---------|---------|----------|
| Bonn          | 125                | 115     | 124     | 126      |
| Kaupmannahöfn | 113                | 128     | 134     | 148      |
| London        | 119                | 92      | 101     | 103      |
| Moskva        | 130                | 153     | 120     | 133      |
| Osló          | 123                | 162     | -       | 140      |
| París         | 124                | 120     | 126     | 126      |
| Stokkhólmur   | 125                | 132     | 113     | 126      |
| Washington    | 100                | 100     | 100     | 100      |
| New York      | 105                | 116     | 100     | 105      |
| Brussel       | 126                | 109     | 123     | 128      |
| Genf          | 141                | 159     | 150     | 161      |
| Peking        | 150                | 124     | 104     | 119      |

Eins og sést í töflunni gætir sumstaðar nokkurs ósamræmis með mat á verðsvæðum í hinum ýmsu borgum hjá ofangreindum þjóðum. Tölur norsku og finnsku utanríkisþjónustanna eru í öllum megindráttum sambærilegar, en danska og íslenska utanríkisþjónustan skera sig nokkuð úr í mörgum tilfellum. Ef litið er á tölur íslensku utanríkisþjónustunnar sérstaklega kemur í ljós að verðsvæðahlutföll fyrir Norðurlandahöfuðborgirnar Kaupmannahöfn og Osló eru nokkuð lægri en hjá öllum þremur samanburðarþjóðunum eða u.þ.b. 10 - 25% í báðum tilvikum. Genf og Moskva eru einnig í lægri kantinum eins og sjá má, en það skal tekið fram að inni í Moskvu-hlutfallinu fyrir Ísland eru 10 prósentustig vegna „hardship“ álags sem utanríkisráðuneytið hefur veitt vegna ýmissa erfiðleika við að búa bæði í Moskvu og Peking. Á hinn bóginn er verðsvæðahlutfallið fyrir London umtalsvert hærra en hjá öllum hinum Norðurlandþjóðunum og munar þar 15 - 30%. Sama á við um Peking þótt dregin séu frá 15% vegna „hardship“ álags, en þar er munurinn 10 - 30%.

<sup>6)</sup> Verðsvæðahlutföll hafa verið umreiknuð þannig að Washington = 100 til að gæta innbyrðis samhengis við tölur íslensku utanríkisþjónustunnar.

<sup>7)</sup> „Raunveruleg“ verðsvæðahlutföll þ.e. án hækkunar/lækkunar í 5 hundradshluta eins og *Fyrirmælabók utanríkisþjónustunnar* kveður á um.

Í ofangreindu samhengi skal þó tekið fram að hluti af ósamræmi í verðsvæðahlutföllum milli utanríkisþjónustu Íslands og annarra Norðurlandþjóða stafar af mismunandi mati á verðbreytingum eftir því við hvaða framfærsluliði er miðað. Þá skal þess getir hvað sendiráðið í Peking varðar að yfirleitt eru verðsvæðahlutföll höfð há fyrst eftir stofnun nýrra sendiráða skv. upplýsingum utanríkisráðuneytisins, en þau eru síðan lækkuð þegar fram líða stundir.

Eins og að framan er getið er við ákvörðun á greiðslum til útsendra starfsmanna utanríkisþjónustunnar engin bein viðmið höfð við laun flutningsskyldra starfsmanna í ráðuneytinu í Reykjavík. Kjaralegur munur milli þess að starfa erlendis á vegum utanríkisþjónustunnar og heima í ráðuneytinu getur því verið breytilegur frá einum tíma til annars.

Ríkisendurskoðun gerði sérstakan samanburð á greiðslum til embættismanna og aðstoðarfólks erlendis annars vegar og samsvarandi starfsmanna í utanríkisráðuneytinu hins vegar á árinu 1994. Niðurstöður þessa samanburðar sýna að launakjarni sendiherra erlendis, þ.e. laun skv. kjarasamningum auk launauppbóta (staðaruppbóta), er að meðaltali 2,5-falt hærrí en grunnlaun sendiherra heima í ráðuneyti. Er þá miðað við lægstu verðsvæðin á árinu 1994 þ.e. Washington, New York og Kaupmannahöfn. Hvað aðra embættismenn varðar er munurinn jafnvel meiri. Þannig var launakjarni dæmigerðra sendifulltrúa og sendiráðunauta tæplega þrefalt hærrí en grunnlaun samsvarandi starfsmanna í utanríkisráðuneytinu á árinu 1994. Hvað sendiráðsritara og sendiráðsfulltrúa varðar er munurinn minni eða um 2,5-faldur. Að lokum kannaði Ríkisendurskoðun mismun á launakjarna og grunnlaunum hjá flutningsskyldu aðstoðarfólki, nánar tiltekið svokölluðum riturum II, og reyndist hann hátt í þrefaldur.

Í ofangreindum tölum er ekki tekið tillit til nokkurra veigamikilla þátta sem hafa bein áhrif á samanburðinn. Í fyrsta lagi er flutningsskyldum starfsmönnum utanríkisþjónustunnar erlendis ekki greitt sérstaklega fyrir yfirvinnu. Þar sem þessum starfsmönnum er almennt ekki gert að skila vinnuskýrslum liggur ekki fyrir hversu mikla yfirvinnu þeir inna af hendi að meðaltali. Ef hins vegar er tekið mið af yfirvinnu starfsmanna sem unnu heima í utanríkisráðuneytinu á árinu 1994 má áætla að bæta megi um 30 - 35% við grunnlaun, þ.e. laun skv. kjarasamningum, til að áætla

fyrir áhrifum þessa. Samkvæmt því lækkar kjaramunur milli sendiherra heima og erlendis nokkuð og verður um tvöfaldur í stað þess að vera 2,5-faldur og í tilfelli sendifulltrúa verður munurinn um 2,3-faldur í stað þess að vera tæplega þrefaldur svo dæmi séu tekin. Í öðru lagi er nauðsynlegt að horfa til þess að samkvæmt ákvæðum 30. gr. laga nr. 75 frá 1981 um tekju- og eignaskatt eru staðaruppbætur sem greiddar eru vegna starfa erlendis í þjónustu hins íslenska ríkis skattfrjálsar. Áhrif þessa á kjaralega stöðu þeirra starfsmanna sem vinna heima og erlendis á vegum utanríkisþjónustunnar eru mikil. Sem dæmi um það má nefna að í raun ber sendiherra sem starfar á erlendri grundu hátt í fjórfalt meira úr bótum en kollegi hans heima í ráðuneytinu í Reykjavík þegar tekið hefur verið tillit til skattleysis launauppbótarinnar. Er þá átt við heildargreiðslur og miðað við lágsta verðsvæði. Samsvarandi munur í tilfelli sendifulltrúa og sendiráðunauta II er ríflega fjórfaldur og sama á við um ritara II. Hvað sendiráðsritara II varðar er munurinn um fjórfaldur, en lægstur er munurinn í tilfelli sendiráðsfulltrúa eða um 3,5-faldur þegar tekið hefur verið tillit til skattfríðindanna. Í þriðja og síðasta lagi er rétt að áréttta að oft hafa makar sendierindreka ekki aðstöðu til að taka að sér launuð störf erlendis, m.a. vegna tungumálaörðugleika og andstöðu gegn slíku sums staðar. Ómögulegt er að meta þennan þátt til peninga, en á það skal þó bent í þessu sambandi að giftir sendierindrekar fá 25% hærri launakjarna en ógiftir þegar þeir starfa erlendis eins og áður hefur verið minnst á. Rétt er að benda á að á Norðurlöndum er mökum sendierindreka almennt heimilt að starfa á almennum vinnumarkaði.

Hér að framan hefur verið rætt um launakjarna flutningsskyldra starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Auk launakjarnans fá starfsmenn erlendis greiddan ýmsan kostnað, en jafnframt eru þeir undanskyldir ýmsum gjöldum. eru helstu liðir í því sambandi sem hér segir:

- Starfsmenn bera ekki kostnað vegna gistingar (húsnæðis), lýsingar og hita.
- Greitt er sérstaklega fyrir börn sendierindreka sem eru á framfæri þeirra. Nemur viðbótargreiðsla vegna þessa 4% af launakjarna viðkomandi fyrir börn yngri en 10 ára, en 6% fyrir börn á aldrinum frá 10 ára til 21 árs. Sé barn búsett á Íslandi er greidd vegna þess sérstök föst ársgreiðsla sem nú er 225.000 krónur á ári fyrir börn



yngrri en 10 ára og sama upphæð fyrir börn frá 10 ára til 21 árs. Skilyrði er þó fyrir greiðslunni að starfsmaður framselji utanríkisráðuneytinu rétt sinn til fjölskyldubóta á Íslandi meðan hann tekur laun erlendis.

- Sendierindrekar geta sótt árlega um að fá greitt fargjald vegna heimsóknar barna sinna sem eru undir 21 árs aldri og búsett er á Íslandi. Almennt eru slíkir styrkir veittir.
- Utanríkisráðuneytið greiðir 80% af skólagjöldum barna erlendis og þarf að sækja sérstaklega um slíka styrki. Greitt er út samkvæmt reikningi.
- Starfsmenn fá styrki til orlofsdvalar á Íslandi fyrir sig og fjölskyldu sína annað hvert ár og nema þeir 75% af svokölluðu milli-fargjaldi. Starfsmenn í Moskvu og Peking fá slíka styrki á hverju ári, en auk þess fá starfsmenn í Moskvu svokallaða Vesturlandastyrki, en í þeim felst að greitt er fyrir þá fargjald sem svarar til flugleiðarinnar Moskva - Kaupmannahöfn - Moskva tvisvar á ári. Í Peking fá starfsmenn samsvarandi styrki fyrir flugleiðina Peking - Tokyo - Peking tvisvar á ári. Sækja þarf sérstaklega um heimferðarstyrkina.
- Sendierindrekar fá ákveðna upphæð í hverjum mánuði til að mæta risnuútgjöldum vegna starfa sinna. Upphæð risnunnar er mismunandi eftir stöðum og embættislegri stöðu. Sem dæmi fær sendiherrann í Brussel, sem bæði sinnir tvíhliða og marghliða samskiptum Íslands við önnur ríki og alþjóðasamtök, jafngildi ríflega 140.000 íslenskra króna á mánuði til risnuútgjalda. Sendiherrann í Osló fær hins vegar um helmingi minna risnufé eða jafngildi ríflega 73.000 íslenskra króna á mánuði, en hann sinnir eingöngu tvíhliða samskiptum. Gera þarf grein fyrir risnuútgjöldunum með sérstökum risnuskýrslum.
- Starfsmenn erlendis fá greitt fastagjald af síma auk þriðjungs af umframskrefum.
- Starfsmenn erlendis og fjölskyldur þeirra geta fengið greiddan kostnað vegna tungumálanáms.
- Diplómatar greiða víðast hvar ekki opinber gjöld af t.d. bifreiðum, bensíni, áfengi og tóbaki.



## Ráðningar og embættistilfærslur

Á síðustu árum hafa orðið talsverðar breytingar á starfsmannahaldi í utanríkisþjónustunni. Annars vegar hefur þróunin mótast af nýjum verkefnum sem utanríkisráðuneytinu hafa verið falin og má í því sambandi einkum nefna flutning utanríkisviðskiptamála frá viðskiptaráðuneyti yfir til utanríkisráðuneytisins á árinu 1987 og samninginn um Hið evrópska efnahagssvæði. Hins vegar hefur það gerst að nokkur fjöldi eldri embættismanna í þjónustunni hefur látið af störfum fyrir aldurs sakir eða af öðrum orsökum.

Í lok ársins 1989 störfuðu alls 54 embættismenn í utanríkisþjónustunni að meðtöldum embættismönnum varnarmálaskrifstofu sem þá var sérstök stofnun og 39 aðrir starfsmenn. Hafði embættismönnum þá fjölgað um 7 og öðru starfsfólki um 5 frá því í upphafi árs 1987. Í lok síðasta árs voru embættismenn þjónustunnar svo orðnir alls 60 að tölu og annað starfsfólk 47 talsins. Þannig er ljóst að nokkur starfsmannafjölgun hefur átt sér stað í utanríkisþjónustunni á undanförunum árum.

Á árabílinu 1989 - 1995 voru skipaðir 14 embættismenn til starfa í utanríkisþjónustunni, en á því tímabili létu níu sendiherrar af störfum. Auk þessa voru ráðnir eða settir starfsmenn án skipunar, m.a. til sérstakra verkefna.

Samkvæmt 4 mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er utanríkisráðuneytið undanþegið ákvæði 1 mgr. sömu greinar sem kveður á um að lausar stöður hjá ríkinu skuli auglýsa. Ráðuneytið hefur þrátt fyrir þetta ákvæði þrisvar auglýst störf á síðastliðnum sex árum; í september 1991, september 1994 og mars 1995.

Á undanförunum árum hefur samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytisins í flestum tilfellum verið valið úr fyrirbyggjandi umsóknum

við mannráðningar sem yfirleitt eru fjölmargar. Hafa hæfniskröfur þá miðast við sérstakar þarfir þjónustunnar á hverjum tíma. Sú meginregla hefur ríkt að nýir starfsmenn hafi lokið æðri háskólamenntun, þ.e. meistaraþrófi eða sambærilegri gráðu. Allar ráðningar embættismanna að frumkvæði yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins eru bornar undir utanríkisráðherra, en ráðherra skipar skv. 9. gr. utanríkislaganna sendiráðsritara auk aðstoðarfólks. Aðra diplómata þ.e. sendiherra, sendifulltrúa og sendiráðunauta skipar forseti Íslands skv. sömu grein. Slíkar skipanir eru jafnan að tillögu utanríkisráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun kannaði sérstaklega hvernig staðið hefur verið að ráðningum einstakra embættismanna utanríkisþjónustunnar undanfarin sjö ár, en eins og fram kom hér að framan voru alls 14 embættismenn skipaðir til starfa í utanríkisþjónustunni á árabílinu 1989 - 1995. Eru niðurstöður þeirrar athugunar í meginráttum eftirfarandi:

1. Af áðurefndum 14 embættismönnum voru sex stjórn málafræðingar með æðri menntun eða diplómaskírteini í Evrópufræðum, viðskiptafræðingar voru þrjár talsins, tveir einstaklingar voru með æðri menntun í rekstrarfræðum, einn með embættispróf í lögfræði, einn með BA-próf í ensku og einn einstaklingur hafði ekki háskólapróf.
2. Alls átta embættismenn voru ráðnir til starfa að frumkvæði yfirstjórnar utanríkisráðuneytisins þ.e. embættismannakerfisins og aðrir sex að frumkvæði utanríkisráðherra.
3. Ráðningar á framangreindu tímabili voru í flestum tilfellum grundvallaðar á hæfnismati sem yfirstjórn utanríkisráðuneytisins framkvæmdi. Þó voru dæmi þess að kröfur um sérstaka hæfni eða menntun breyttust m.v. hæfnislista í meðförum yfirstjórnar og ráðherra. Í fáeinum tilfellum voru valdir einstaklingar til starfa með sérstaka menntun eða reynslu án formlegrar hæfnisflokkunar.

Ríkisendurskoðun athugaði einnig hvernig staðið hefur verið að stöðuhækkunum í utanríkisþjónustunni undanfarin sjö ár. Samkvæmt 8. gr. utanríkislaganna er starfsmönnum þjónustunnar skipt upp í 5 flokka heima og erlendis með eftirfarandi hætti:

1. flokkur: Ráðuneytisstjóri. Sendiherrar.
2. flokkur: Skrifstofustjóri. Sendifulltrúar. Aðalræðismenn.
3. flokkur: Deildarstjórar. Sendiráðunautar. Ræðismenn
4. flokkur: Fulltrúar A-flokks. Sendiráðsritarar. Vararæðismenn.
5. flokkur: Fulltrúar B-flokks. Aðstoðarmenn.

Forseti Íslands skipar þá starfsmenn sem taldir eru í 1. - 3. flokki skv. 9. gr. utanríkislaganna eins og lauslega var vikið að hér að framan, en utanríkisráðherra þá sem taldir eru í 4. - 5. flokki.

Ofangreind flokkun felur í raun í sér tvennt. Í fyrsta lagi er hér um að ræða stjórnsýslulega röðun á störfum í utanríkisþjónustunni eftir ábyrgðarsviðum er annars vegar tekur til þess þegar menn starfa heima í ráðuneyti og hins vegar er þeir starfa á sendiskrifstofum erlendis. Í annan stað gefur ofangreint yfirlit til kynna launauppbyggingu og hvaða starfsmenn skuli hafa sömu grunnlaun.

Hefðbundin starfsferilsuppbygging starfsmanna utanríkisþjónustunnar byggir eðli máls samkvæmt á því að færast upp á við í flokkun og er eðlilegt að ætla að flestir embættismenn sem hefja störf stefni að því marki að verða sendiherrar Íslands. Venjulega fá háskólamenntaðir starfsmenn fyrst skipun sem sendiráðsritarar eftir að þeir hafa unnið í ráðuneytinu í eitt ár og eru þá þrjú embættismannastig að sendiherra-stiginu.

Á árabílinu 1989 - 1995 fengu alls 26 embættismenn utanríkisþjónustunnar forsetaskipanir til að gegna ábyrgðarmeiri störfum í utanríkisþjónustunni en þeir áður sinntu. Skiptust flokkatilfærslur með eftirfarandi hætti:

#### **Embættisflokkatilfærslur í utanríkisþjónustunni 1989 - 1995**

|                  |           |
|------------------|-----------|
| Sendiherrar:     | 8         |
| Sendifulltrúar:  | 9         |
| Sendiráðunautar: | 15        |
| Alls             | <u>32</u> |

Af ofangreindum 26 embættismönnum fengu alls 6 þeirra tvær nýjar skipanir á áðurnefndu tímabili sem skýrir hvers vegna embættisflokka-tilfærslur eru ekki jafnmargar og fjöldi embættismanna sem voru hækkaðir. Auk þessa voru fjórir einstaklingar skipaðir sendiherrar án þess að hafa átt starfsferil í utanríkisþjónustunni.

Ekkert formlegt frammistöðumat er enn sem komið er til staðar í utanríkisráðuneytinu til ákvörðunar á embættisflokka-tilfærslum og þar með launakjörum einstakra starfsmanna eins og tíðkast víða í nágrenna-löndunum. Að slíku mati er nú unnið í ráðuneytinu og er áætlað að það taki gildi innan fárra mánaða.

## Þróunarsamvinnustofnun Íslands

Eins og áður hefur verið minnst á heyrir Þróunarsamvinnustofnun Íslands undir utanríkisráðuneytið sbr. 1. gr. laga nr. 43/1981. Meginmarkmið stofnunarinnar skal vera að styðja viðleitni stjórnvalda í þróunarlöndunum til að bæta efnahag þeirra á þann veg að eiga þátt í að tryggja félagslegar framfarir og stjórnómálalegt sjálfstæði þeirra á grundvelli sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Enn fremur skal að því stefnt með auknum samskiptum, m.a. á sviði menningar og viðskipta, að efla gagnkvæman skilning og samstöðu Íslands og þróunarlandanna eins og segir í 2. gr. laganna.

Til að ná ofangreindum markmiðum skal starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar beinast að eftirfarandi atriðum:

- Gera tillögur til utanríkisráðherra um samstarfsverkefni í þróunarlöndunum sem fjármögnuð yrðu af íslenska ríkinu.
- Annast framkvæmd og eftirlit með samstarfsverkefnum.
- Sjá um samstarfsverkefni í þróunarlöndunum sem Íslandi kynnu að verða falin af Sameinuðu þjóðunum.
- Kanna möguleika á auknum viðskiptatengslum við þróunarlöndin og koma upplýsingum þar að lútandi á framfæri við aðila héraðs.
- Taka þátt í menntun fólks frá þróunarlöndunum
- Veita aðilum sem hafa með höndum hjálparstarfsemi í þróunarlöndunum leiðbeiningar og aðstoð.
- Vinna að kynningu á þróunarlöndunum og málefnum þeirra.
- Gangast fyrir samráðum aðila héraðs, sem láta þróunarsamstarf til sín taka.

- Að vinna á annan hátt að því að framlög Íslendinga til aðstoðar við þróunarlöndin nái sem fyrst því marki, sem samþykkt hefur verið á þingi Sameinuðu þjóðanna, að þau nemi 1% af þjóðartekjum.

Oft er opinberri aðstoð við þróunarlöndin skipt í tvennt þ.e. tvíhliða aðstoð sem felur í sér stuðning við einstök verkefni í einstökum þróunarlöndum og marghliða aðstoð sem alþjóðastofnanir á borð við ýmsar undirstofnanir Sameinuðu þjóðanna sinna. Eins og núverandi skipan þróunarmála er háttað hér á landi sinnir Þróunarsamvinnustofnun Íslands tvíhliða aðstoðinni og er hún nær eingöngu á sviði sjávarútvegs og fiskirannsóknna í Namibíu, Malaví og Grænhöfðaeyjum. Ýmis ráðuneyti og stofnanir hafa hins vegar formlega umsjón með marghliða aðstoðinni. Sem dæmi má nefna að málefni Alþjóðaframfararstofnunarinnar (IDA) og Alþjóðabankans (IBRD) heyra undir viðskiptaráðuneyti, samskipti við Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) fara í gegnum sérstaka FAO-nefnd sem ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytis veitir forystu og málefni Norræna þróunarsjóðsins (NDF) heyra undir samstarfsráðherra Norðurlanda.

Á árinu 1990 skipaði þáverandi forsætisráðherra sérstaka nefnd til að gera tillögur um framtíðarskipan þróunaraðstoðar hér á landi. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar frá bæði utanríkisráðuneyti og fjármálaráðuneyti ásamt fulltrúum hinna ýmsu samtaka sem að þróunaraðstoð eða hjálparstarfi koma hér á landi. Birtir nefndin lokaskýrslu sína um málið á árinu 1992.

Í meginniðurstöðum skýrslunnar kemur m.a. fram að núverandi skipan þróunarsamvinnu hafi þróast í tímans rás með hægt vaxandi umsvifum Íslendinga á þessu sviði. Yfirumsjón þróunarmála sé á margra höndum sem leitt hafi til skorts á samræmingu þróunarstarfsins, markvissri þátttöku í því og skilvirkar stjórnunar á framlögum Íslendinga til alþjóðlegs þróunarstarfs. Í þessu sambandi var bent á, eins og getið er um að framan, að opinber tvíhliða þróunarsamvinnuverkefni Íslendinga hafi verið skipulögð og rekin af Þróunarsamvinnustofnun Íslands, marghliða verkefni séu á höndum ýmissa ráðuneyta og stofnana, en auk þess hafi neyðaraðstoð sem veitt hefur verið af opinberu fé að mestu leyti verið falin frjálsum félagasamtökum s.s. Hjálparstofnun kirkjunnar og Rauða krossi Íslands.



Nefndin lagði til að yfirstjórn þróunarsamvinnu yrði breytt þ.a. yfirstjórn alls málaflokksins færðist frá núverandi umsjónaraðilum til sérstakrar þróunarskrifstofu sem stofnuð yrði í utanríkisráðuneytinu. Undir skrifstofuna heyrðu þá öll þróunarsamvinnuverkefni sem kostuð eru af opinberu fé og færi hún með ráðstöfun fjárveitinga á fjárlögum og hefði samskipti við stjórnvöld í samstarfslöndum ásamt því að hafa eftirlit með framkvæmd verkefna. Var jafnframt lagt til að komið yrði á ráðgefandi þróunarsamvinnuráði skipuðum 5 mönnum.

Í tillögum nefndarinnar var gert ráð fyrir að framkvæmd þróunarsamvinnuverkefna yrði á höndum ýmissa ríkisstofnana, einkafyrirtækja, frjálsra félagasamtaka og einkaaðila eftir eðli verkefna og yrði almennum útboðum m.a. beitt í þessu sambandi.

Í október 1992 skipaði forsætisráðherra starfshóp fulltrúa forsætis-, fjármála-, utanríkis-, umhverfis- og landbúnaðarráðherra auk fulltrúa iðnaðar- og viðskiptaráðherra til að yfirfara og leggja mat á skýrslu og tillögur „þróunarmálanefndarinnar“. Skilaði hópurinn álitinu sínu í lok desember sama ár.

Í öllum meginatriðum var starfshópurinn sammála þróunarmálanefndinni um æskilegar breytingar á framtíðarskipan þróunaraðstoðar hér á landi. Var m.a. bent á að innan stjórnkerfisins sé starfsemi þeirra aðila sem með þróunarsamvinnumál fara ekki samræmd að neinu marki. Var fullyrt að stefnumörkun hafi verið brotkennd og að frekari samhæfing sé forsenda þess að fram fari heildstæð stefnumörkun á sviði þróunarmála, að áherslur íslenska ríkisins í þróunarmálum verði skýrar og að fjárveitingar nýtist betur.

Á þessum grundvelli taldi starfshópurinn æskilegt, eins og þróunarmálanefndin, að stofnuð yrði sérstök skrifstofa þróunarmála í utanríkisráðuneytinu. Skyldi hlutverk hennar m.a. vera eftirfarandi:

- Að vera vettvangur heildstæðrar stefnumörkunar á sviði þróunarmála
- Að sjá um tengsl og samningagerð við yfirvöld viðtökuríkja þróunaraðstoðar.

- Að vera vettvangur til samræmingar á starfi ráðuneytanna að þróunarmálum, þróunaraðstoð, þróunarsamvinnu og alþjóðlegri hjálparstarfsemi.
- Að fjalla um og samræma þátttöku Íslands í starfsemi alþjóðastofnana er sinna þróunarmálum og gera tillögur um fjárframlög til þeirra.
- Að fara með framlög til þróunarverkefna, ákveða í hvaða verkefnum íslenska ríkið tekur þátt, undirbúa slíka þátttöku, velja framkvæmdaaðila, annast samningagerð og sinna virku eftirliti með framkvæmd verkefna.
- Að ákveða stuðning við frjáls félagasamtök til einstakra verkefna á grundvelli umsókna ellegar fela þeim einstök verkefni. Þannig verði leitast við að mynda hvata til eflingar sjálfstæðrar tekjuöflunar frjálsra félagasamtaka og starfsemi þeirra.
- Að vera ríkisstjórn til ráðuneytis um og undirbúa þátttöku Íslendinga í neyðaraðstoð.
- Að stuðla að miðlun upplýsinga og undirbúa þátttöku Íslendinga í neyðaraðstoð.
- Að stuðla að miðlun upplýsinga og fræðslustarfi um þróunarríki.

Í tengslum við skrifstofuna var lagt til að starfaði sérstakt þróunarmálaráð skipað fulltrúum frá fjármálaráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, umhverfisráðuneyti og frjálsum félagasamtökum, en skrifstofustjóri þróunarmálaskrifstofu yrði formaður þess.

Lagt var til að skrifstofa þróunarmála yfirtæki verkefni Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og að stofnunin yrði lögð niður. Það var álit starfshópsins að ekki væri þörf fyrir sérstaka framkvæmdastofnun á borð við stofnunina þar til fjármagn sem veitt er til þróunarmála hafi aukist verulega. Þó væri mikilvægt að skrifstofa þróunarmála færi ekki með eiginlega framkvæmd verkefna og yrði sá þáttur falinn ríkisstofnunum, fyrirtækjum og frjálsum félagasamtökum á grundvelli verksamninga.

Fyrir þessu voru nefndar þrjár ástæður. Í fyrsta lagi hefðu stofnanir ríkisins og starfsfólk þeirra átt drjúgan þátt í rekstri og stjórnun þeirra verkefna sem unnin hafa verið á vegum Þróunarsamvinnustofnunarinnar

á undanförunum árum. Jafnframt byggja frjáls félagasamtök yfir mikilli reynslu og samböndum við erlenda samstarfsaðila. Í öðru lagi samrýmdust eiginleg rekstrarverkefni illa stjórnsýslu ráðuneyta. Í þriðja og síðasta lagi myndi þessi breyting hafa í för með sér að skrifstofa þróunarmála gæti sinnt virku eftirliti með framkvæmd þróunaraðstoðar sem Próunarsamvinnustofnunin eigi erfitt með við óbreyttar aðstæður.

Eftir að niðurstöður starfshópsins lágu fyrir voru þær teknar til afgreiðslu í ríkisstjórn og þeim vísað til utanríkisráðuneytisins. Skemmst er frá því að segja að harla lítið hefur verið aðhafst í málinu síðan m.a. vegna skiptra skoðana um flutning Alþjóðabankans og undirstofnana hans undir utanríkisráðuneytið, en málefni bankans heyra nú formlega undir viðskiptaráðuneyti eins og áður er getið. Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytisins hefur nú hins vegar tekist samkomulag í ríkisstjórn um flutning bankans og sýnast því allar forsendur fyrir því að ráðast í breytingar á skipan og framkvæmd þróunarmála.



## Útflutningsráð Íslands

Útflutningsráð Íslands starfar á grundvelli laga nr. 114/1990, sbr. VIII. kafli laga nr. 122/1993. Saga Útflutningsráðs er þó mun eldri og má rekja hana allt aftur til 1971, en þá voru fyrst sett lög um um forvera þess þ.e. Útflutningsmiðstöð iðnaðarins sbr. lög nr. 14/1971. Útflutningsráð var stofnað með lögum nr. 38/1986 og komu þau í stað nefndra laga um Útflutningsmiðstöð iðnaðarins og skv. þeim tók Útflutningsráð jafnframt yfir starfsemi Útflutningsmiðstöðvarinnar.

Fjölmargir aðilar, bæði fyrirtæki og einstaklingar sem og ráðuneyti og stofnanir, vinna að ýmsum þáttum efnahagslegra og viðskiptalegra tengsla Íslands við umheiminn. Skv. 1. gr. laga um Útflutningsráðið er hlutverk þess að koma á auknu samstarfi fyrirtækja, samtaka og stjórnvalda í málum, er lúta að eflingu útflutnings og veita útflytjendum alhliða þjónustu og ráðgjöf í því skyni að greiða fyrir og auka útflutning á vöru og þjónustu. Enn fremur skal Útflutningsráð vera stjórnvöldum til ráðuneytis í málum sem varða utanríkisviðskipti Íslendinga.

Meginhugsunin með stofnun Útflutningsráðs var sú að skapa sameiginlegan vettvang fyrir öflugt samstarf útflytjenda og stjórnvalda á sviði vöru- og þjónustuútflutnings í víðum skilningi. Ráðinu var þannig ætlað að samræma störf þeirra er sinna útflutningi eða markaðssetningu vöru og þjónustu erlendis og veita útflytjendum aðstoð af ýmsu tagi ásamt því að vera miðstöð samstarfs flestra þeirra er að útflutningi koma.

Stjórn Útflutningsráðs er skipuð tíu mönnum, sem valdir eru til tveggja ára í senn. Samtök atvinnurekenda í sjávarútvegi tilnefna þrjá, Félag íslenskra iðrekenda og Landssamband iðnaðarmanna tilnefna sameiginlega þrjá, Ferðamálaráð einn, Verslunarráð Íslands einn og utanríkisráðherra og samgönguráðherra tilnefna einn hvor. Sömu aðilar skulu einnig tilnefna varamenn, þó þannig að iðnaðarráðherra tilnefni

varamann fyrir þann fulltrúa, sem samgönguráðherra tilnefnir og sjávarútvegsráðherra fyrir þann fulltrúa, sem utanríkisráðherra tilnefnir. Utanríkisráðherra skipar stjórnina samkvæmt tilnefningu ofangreindra aðila. Stjórn ráðsins kýs sér formann og skiptir með sér verkum.

Meginhlutverk stjórnarinnar er fyrst og fremst að skipuleggja og ákveða verkefni Útflutningsráðs. Þar eru t.d. ábendingar og hugmyndir að verkefnum, sem fram kunna að koma í ráðinu, ræddar frekar og endanleg ákvörðun tekin um hvort ráðist skuli í þau eða ekki. Með þessu er reynt að tryggja að einstakir þættir starfsins og einstök verkefni falli sem best saman. Stjórnin gerir starfs- og fjárhagsáætlun til eins árs í senn.

Núverandi fulltrúi utanríkisráðuneytisins í stjórn Útflutningsráðs er skrifstofustjóri viðskiptaskrifstofu ráðuneytisins.

Stjórn Útflutningsráðs ræður framkvæmdastjóra og ákveður laun hans og önnur starfskjör. Framkvæmdastjóri ræður annað starfsfólk. Loks má nefna að stjórnin ákveður gjaldskrá fyrir þjónustu stofnunarinnar, en nánar er vikið að fjárhagsgrundvelli starfseminnar hér á eftir.

Útflutningsráðinu ber að starfrækja skrifstofu sem annast öll dagleg störf og þau verkefni er stjórnin tekur ákvöðun um. Ráðið hefur sjálfstæðan fjárhag og reikningshald. Þá er það undanþegið opinberum gjöldum og sköttum til ríkissjóðs og sveitarfélaga. Tekjur Útflutningsráðs eru sem hér segir:

1. Fast 0,015% markaðsgjald sem lagt er á veltu atvinnufyrirtækja eins og hún er skilgreind skv. 11. gr. laga um virðisaukaskatt, að meðtalinni veltu sem undanþegin er virðisaukaskatti skv. 12. gr. þeirra laga. Um álagningu og þess og innheimtu fer eftir ákvæðum laga um tekju- og eignarskatt og eiga innheimtumenn að skila ráðinu tekjunum mánaðarlega.
2. Framlag ríkissjóðs.
3. Þóknun fyrir veitta þjónustu.
4. Sérstök framlög og aðrar tekjur.

Utanríkisráðuneytið fer nú með stjórnskipulega ábyrgð á starfsemi Útflutningsráðs, en áður var þessi ábyrgð í höndum viðskiptaráðuneytisins, þ.e. á þeim tíma þegar utanríkisviðskipti heyrðu að lögum undir viðskiptaráðuneytið. Skipulagi ráðsins er þannig hagað að í raun eru það útflytjendur sjálfir sem ráða mestu um gang mála. Ráðið hefur þó að formi til nán tengsl við stjórnvöld eins og áður segir.

Skv. 7. gr. laganna um Útflutningsráð er því heimilt að ráða viðskiptafulltrúa til starfa á skrifstofum ráðsins erlendis eða í sendiráðum að höfðu samráði við utanríkisráðuneytið. Um aðstöðu þeirra við sendiráð Íslands skal semja við utanríkisráðuneytið. Jafnframt er Útflutningsráði heimilt að ráða eða styrkja menn til starfa erlendis í þágu þeirrar stafsemi sem ráðið sinnir. Nú starfa tveir viðskiptafulltrúar við sendiráð Íslands erlendis þar sem kostnaði af starfi þeirra er skipt sameiginlega milli Útflutningsráðs og stjórnvalda. Um er að ræða viðskiptafulltrúana í sendiráðunum í Moskvu og Washington. Jafnframt starfar viðskiptafulltrúi í Berlín, en kostnaður við störf hans er í einu og öllu borinn af Útflutningsráði.

Til fróðleiks um tengsl og samstarf Útflutningsráðs við stjórnvöld í þessu sambandi má nefna samning við iðnaðar- og viðskiptaráðherra og utanríkisráðherra frá 9. mars 1995 um ráðningu viðskiptafulltrúa í Moskvu. Hlutverk hans felst fyrst og fremst í því að aðstoða íslenska útflytjendur og byggja upp viðskiptasambönd í Rússlandi. Samkvæmt samningnum skuldbindur utanríkisráðuneytið sig til að veita viðskiptafulltrúanum starfsaðstöðu í sendiráði Íslands í Moskvu án nokkurs endurgjalds fyrir hana. Laun viðskiptafulltrúans og aðrar starfskjargreiðslur hans eru greiddar af Útflutningsráði Íslands, en utanríkisráðherra skal hlutast til um að viðskiptafulltrúinn hafi önnur þau réttindi sem starfsmenn utanríkisþjónustunnar í gistiríkinu hafa. Jafnframt þessu skuldbatt iðnaðar og viðskiptaráðuneytið sig til þess að taka þátt í kostnaði við starfsemi viðskiptafulltrúans í Moskvu með því að greiða samtals 10 milljónir króna á gildistíma samningsins, en hann er tvö ár frá 1. maí 1995 að telja. Á miðju ári 1996 skulu aðilar samningsins ganga til viðræðna í því skyni að meta hvort rétt sé að framlengja gildistíma hans. Hver aðili fyrir sig getur sagt samningnum upp frá og með 1. maí 1996 með þriggja mánaða fyrirvara.

Óformlegur samningur hefur verið í gildi frá árinu 1985 vegna starfs viðskiptafulltrúans í New York. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið tekur ekki neinn þátt í kostnaði við störf hans. Viðskiptafulltrúi starfar og í Berlín, en hann er að öllu leyti kostaður af Útflutningsráði. Viðskiptafulltrúunum ber að senda Útflutningsráði skýrslur um störf sín með reglubundnum hætti.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum um utanríkisþjónustuna er sérstaklega tekið fram að utanríkisþjónustan eigi ekki hvað síst „að einbeita sér að utanríkisversluninni, fylgjast með öllu sem henni við kemur og einkum og sér í lagi að greiða fyrir sölu allra íslenskra afurða með leit að nýjum mörkuðum fyrir afurðirnar og yfirleitt greiða fyrir aukinni sölu þeirra svo sem frekast er mögulegt.“ Ljóst er að þessi markmið hafa breyst nokkuð í tímans rás. Þannig sýnist tími hinna stóru vöruviðskiptasamninga milli ríkja vera liðinn. Frelsi til viðskipta er orðið kjörorðið í utanríkisverslun bæði vestan hafs og austan. Þetta hefur haft í för með sér nokkrar breytingar á hlutverki og áherslum ráðuneytisins. Þáttur þess áður fyrir í milliríkjasamningum um vöruviðskipti var mjög mikill svo sem kunnugt er. Nægir þar að nefna viðskiptasamninga Íslands við ríki Austur-Evrópu á árum áður. Hlutverk þess nú er fyrst og fremst fólgið í mótun og framkvæmd utanríkisviðskiptastefnu, stuðningi og aðstoð við íslenska útflytjendur við markaðsleit og markaðssetningu á erlendum mörkuðum. Hin beina sölu- og markaðsstarfsemi hlýtur á hinn bóginn ætíð að verða meginhlutverk fyrirtækjanna sjálfra.

Ráðherra sá er nú situr hefur lýst því yfir að hann muni beita sér fyrir mjög aukinni áherslu á kröftugt markaðs- og kynningarstarf erlendis á íslenskum vörum og þjónustu. Nægir í því efni að nefna að hann hefur lýst yfir þörf fyrir því að ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki taki upp virkara samstarf sín á milli. Í skýrslu sinni til Alþingis um utanríkismál frá 19. október sl. sagði hann orðrétt:

*„Nýta þarf starfslið og aðstöðu utanríkisþjónustunnar á markvissari hátt á viðskiptasviðinu. Lögð verður sérstök áhersla á að auka þjónustu og tengsl utanríkisráðuneytisins við fyrirtæki í útflutningi og gefa útflutningsviðskiptamálum aukid vægi í starfsemi viðskiptaskrifstofu ráðuneytisins. Nauðsyn ber einnig til að samhæfa og efla markaðs-*



*starfsemi utanríkisráðuneytisins, Útflutningsráðs, Ferðamálaráðs, markaðsskrifstofu iðnaðarráðuneytis og Landsvirkjunar.*“

Þá hefur af hálfu Útflutningsráðs verið bent á að brýn þörf sé á því að koma á beinni upplýsingamiðlun frá utanríkisþjónustunni til ráðsins og öfugt sem og að mæla fyrir um hlutverk hvors aðila um sig í þessum málaflokki.

Eins og áður segir eru samskipti ráðuneytisins og Útflutningsráðs ekki formbundin að því leyti að ekki hefur verið gerður formlegur samningur eða samkomulag um í hverju samstarf og samvinna þeirra á sviði utanríkisverslunar skuli vera. Allt fram á síðasta ár voru bein dagleg samskipti utanríkisráðuneytisins og Útflutningsráðsins ekki mikil og hvorki föst skipan á upplýsingamiðlun og framsendingu gagna og fyrirspurna milli þeirra né samkomulag um verkaskiptingu og samstarf að öðru leyti. Í þessu sambandi verður þó að geta þess að starf viðskiptaskrifstofunnar hefur á síðustu árum verið í mjög ríkum mæli bundið við gerð EES samningsins og síðan endurskoðun á GATT samningnum.

Að frumkvæði starfsmanna viðskiptaskrifstofunnar var samskiptunum við Útflutningsráð gefinn sérstakur gaumur í fyrri hluta síðasta árs og var afrakstur þeirrar vinnu m.a. sá að samin voru drög að samstarfssamningi milli ráðuneytisins og Útflutningsráðs. Tilgangurinn var sá að koma á fót skilvirkri svörun, úrvinnslu og kynningu á fyrirspurnum erlendis um samstarf á sviði sjávarútvegs og útflutningsviðskipta jafnframt því að vera vettvangur samskipta og samninga við erlenda aðila um alþjóðlegt samstarf á sviði útflutningsviðskipta.

Í drögum þessum var gert ráð fyrir að sett yrði á stofn sérstök útflutningsviðskiptadeild innan viðskiptaskrifstofunnar. Skyldi hún starfa í náinni samvinnu við Útflutningsráð Íslands samræmi við ákvæði samningsins. Drögin gerðu ráð fyrir að starfsmenn deildarinnar yrðu tveir til að byrja með og væri annar frá viðskiptaskrifstofu og hinn frá Útflutningsráði. Bæri hvor stofnunin um sig launakostnað síns manns. Að öðru leyti skyldi starfsemin kostuð af ráðuneytinu. Þá mæltu drögin fyrir um að deildin fengi til umfjöllunar öll erindi er lytu að viðskiptum. Þá mæltu þau fyrir um reglubundna samráðsfundi skrifstofustjóra

viðskiptarskrifstofunnar og framkvæmdastjóra Útflutningsráðs. Meðal verkefna sem drögin gerðu ráð fyrir að yrðu á könnu deildarinnar má nefna:

- Vinna að mótun utanríkisviðskiptastefnu á sviði útflutningsviðskipta.
- Efling markaðsstarfs á helstu mörkuðum Íslendinga s.s. innan ESB, í Bandaríkjunum og Japan með þeim hætti að tengja markaðsaðgerðir fyrirtækja við starfsemi sendiráða.
- Gera heildstæðar kannanir á sóknarfærum á óhefðbundnum mörkuðum s.s. í Austurlöndum þar sem áhersla verður lögð á að skilgreina tækifæri til nýsköpunar umfram hefðbundna markaðssókn.
- Vinna við gerð samninga um fiskveiðar í lögsögu annarra ríkja.
- Skilgreina hlutverk sendiráða, fastanefnda og ræðismanna með tilliti til upplýsingaöflunar og -miðlunar á viðskiptasviðinu.
- Vinna úr gögnum frá sendiráðum og fastanefndum og setja þeim fyrir ákveðin sóknarmarkmið.
- Vera fyrirtækjum og einstaklingum innan handar með upplýsingar um markaðsmöguleika og viðskiptaumhverfi í ákveðnum löndum og heimshlutum.
- Gera úttekt á viðskiptatækifærum sem fyrir hendi eru á vegum alþjóðastofnana sem Ísland á aðild að.
- Gera úttekt á kvótum í starfsmannahaldi alþjóðastofnana, t.d. FAO og UNDP, með það fyrir augum að Ísland nýti sér til fulls þær stöður þar sem hægt er að koma Íslendingum á framfæri.
- Skilgreining á starfi Þróunarsamvinnustofnunar Íslands með tilliti til útflutningsátaksverkefna, sérstaklega á sviði sjávarútvegs og hvernig hægt sé að nýta íslenska þróunaraðstoð íslenskum fyrirtækjum í hag.

Það er skemmst frá því að segja að ekki varð að samningi þessum sl. vor. Það breytir hins vegar ekki því að þrátt fyrir það hafa síðan tekist traust og á margan hátt árangursrík reglubundin samskipti og samstarf á milli lykilmanna á sviði viðskipta í ráðuneytinu og starfsmanna Útflutningsráðs. Af hálfu ráðuneytisins hefur það einkum hvílt á herðum eins af starfsmönnum viðskiptaskrifstofunnar að efla þetta samstarf og er nú svo komið að honum hefur með formlegum hætti verið falið það sem eitt af meginverkefnum að annast þessi samskipti.

Sem dæmi um samstarfið á síðustu misserum má nefna að ráðuneytið og Útflutningsráð skipulögðu sameiginlega þann þátt er laut að viðskiptamálefnum í tengslum við opinberra heimsókn utanríkisráðherra til Kína. Þótti þessi þáttur heimsóknar ráðherrans takast með afbrigðum vel. Skýringuna á því má m.a. rekja til þess að við skipulagningu hans var fyrst og fremst miðað við þarfir þeirra fyrirtækja sem hug hafa á markaðssókn á Asíumarkaði. Sama er að segja um ferð utanríkisráðherra til Namibíu og Suður-Afríku og sérstaka ferð viðskiptasendinefndar til Murmansk í Rússlandi. Í þessum ferðum tóku þátt aðilar úr viðskiptalífínu ásamt fulltrúum viðskiptaskrifstofunnar og voru þær að flestra mati mjög árangursríkar sem slíkar. Á sama hátt var náið samstarf á milli ráðuneytisins og Útflutningsráðs við að skipuleggja og undirbúa ræðismannaráðstefnuna sem hér var haldinn sl. haust, en hún þótti á sama hátt hafa tekist mjög vel. Loks er að geta þess að samskipti eru nokkur á milli fjárfestingarskrifstofu Útflutningsráðs, iðnaðarráðuneytisins og Landsvirkjunar þótt ekki séu þau formbundin.

Þó svo að samstarf og samskipti milli ráðuneytisins og Útflutningsráðs séu nú um stundir með ágætum verður ekki fram hjá því litið að þau hvíla ekki á nægjanlega formlegum og traustum grunni þegar til lengri tíma er litið að mati Ríkisendurskoðunar. Hafa ber í huga í þessu sambandi að samstarfið byggir nú fremur á persónulegum tengslum starfsmanna en formlegum tengslum. Þótt góð persónuleg tengsl milli samstarfsaðila séu mjög æskileg er ekki á þau að treysta til langframa sérstaklega í stofnun þar sem starfsmenn búa við flutningsskyldu. Á sama hátt eru samskipti og upplýsingagjöf bæði sendiráðanna og viðskiptafulltrúanna til viðskiptaskrifstofu ráðuneytisins ekki í nægjanlega skipulegum og föstum skorðum. Að mati Ríkisendurskoðunar er mjög brýnt að endurskoða frá grunni samskipti ráðuneytisins við Útflutningsráð þ.m.t. fjárfestingarskrifstofu Útflutningsráðs og iðnaðarráðuneytisins í því skyni fyrst og fremst að skjóta traustum og formlegum stöðum undir öflugt samstarf þessara aðila þar sem verkefni og verkaskipti væru skilgreind og tryggt verði að fast skipulag sé á upplýsingamiðlun og úrvinnslu upplýsinga. Umrædd drög að samstarfi þessara aðila sem gerð voru að umtalfefni hér að framan sýnast í sjálfu sér ágætis útgangspunktur

í þessu efni. Á sama hátt þyrfti um leið að endurmeta þátttöku ráðuneytisins í kostnaði við þessa starfsemi í heild sinni.

Eins og reifað hefur verið hér að framan hafa bæði ráðherra og forsvarsmenn Útflutningsráðs lýst yfir áhuga og vilja til þess að taka upp nánara og formfastara samstarf. Því virðist ekkert til fyrirstöðu að gera samstarfssamning milli þessara aðila. Rétt er þó að geta þess að ýmsir hafa látið í ljós þá skoðun að það sé ekki vænlegt til árangurs að draga úr beinum afskiptum og stuðningi hins opinbera við markaðsöflun og markaðskynningu erlendis. Reynsla þeirra sé oftast en ekki sú að fulltrúar fyrirtækja sem áhuga hafa á því að markaðsetja vöru sína eða þjónustu á tilteknum markaði eigi greiðari aðgang en ella að lykilmönnum við slíkt markaðsstarf njóti þeir beinnar aðstoðar og fulltingis starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Í þessu efni má benda á að í sumum nágrannlöndunum hefur sú þróun átt sér stað að fulltrúar sem starfað hafa við sendiráðin á vegum sérstakra útflutningsráða hafa verið settir undir beina stjórn sendiráðanna. Í þessu sambandi nægir að vísa til Noregs, en um síðustu áramót voru allir viðskipta- og ferðamálafulltrúar sameinaðir með þessum hætti í sendiráðum Noregs. Svipar þetta nokkuð til þess sem tíðkast í Danmörku, en þar er ekki til sérstakt útflutningsráð með svipuðu sniði og hérlendis og víðar heldur annast utanríkisráðuneytið sjálft sambærilega starfsemi og Útflutningsráð Íslands hefur með höndum. Þessi skipan mála í Danmörkum þykir hafa gefist vel enda fáar ef nokkrar þjóðir sem nýtt hafa sendiráð sín eins vel í viðskiptalegum tilgangi og Danir á síðustu árum.