



Rekstur og starfsemi sendiskrifstofa Íslands

Mars 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	9
2 Rekstur sendiskrifstofa Íslands	10
2.1 Stefna í utanríkismálum og verkefni sendiskrifstofa.....	10
2.2 Rekstur sendiskrifstofa árin 2007–13.....	12
2.3 Húsnæði sendiskrifstofa.....	16
3 Mannauðsmál.....	20
3.1 Mannauður sendiskrifstofa	20
3.2 Starfsflokkar hjá sendiskrifstofum	23
3.3 Flutningsskylda starfsmanna í utanríkisþjónustu.....	26

Niðurstöður og ábendingar

Árið 2014 starfræktu íslensk stjórnvöld 22 sendiskrifstofur, þ.e. sendiráð, fastanefndir og aðalræðisskrifstofur, í 18 löndum og nam framlag til þeirra í fjárlögum ársins um 3 ma.kr. Sendiskrifstofurnar reka erindi fyrir Íslands hönd á erlendri grund og vinna að framgangi íslenskra hagsmuna. Starfsemi þeirra, s.s. verkefni, staðsetning og umfang, grundvallast á stefnu um utanríkis- og alþjóðamál sem sett er fram í árlegum skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis.

Megináherslum í starfsemi sendiskrifstofa má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi borgarþjónustu sem felst einkum í að aðstoða Íslendinga erlendis ef þeir lenda í vanda. Í öðru lagi marghliða milliríkjasamstarf sem snýr t.d. að starfi á vettvangi Evrópska efnahagssvæðisins, Atlantshafsbandalagsins og Sameinuðu þjóðanna. Í þriðja lagi eru síðan tvíhliða samskipti sem lúta að gerð samninga við önnur ríki, t.d. fríverslunar-, tvísköttunar- og fjárfestingasamninga, og viðskiptaþjónustu sem felst m.a. í að veita aðstoð við að styrkja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum og koma íslenskri menningu á framfæri í samstarfi við erlendar menningarstofnanir.

Utanríkisráðuneyti annast rekstur sendiskrifstofa og hefur hver og ein þeirra sérstakt viðfang á sameiginlegum fjárlagalið þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta fyrirkomulag hagkvæmt og skilvirkt. Það leiðir m.a. til betri nýtingar fjármuna en ella væri, meira samræmis í starfseminni og skýrari yfirsýnar um reksturinn.

Í krónum talið jókst rekstrarkostnaður sendiskrifstofa, þ.e. heildarútgjöld að frádregnum tekjum, um 46% árin 2007–13 en að teknu tilliti til verðlagsþróunar hélendis minnkaði hann um 3%. Þar sem sendiskrifstofur starfa erlendis er eðlilegt að tekið sé tillit til áhrifa gengis og erlendar verðlagsþróunar á rekstur þeirra. Sé miðað við þróun gengis og verðbólgu í þeim ríkjum sem um ræðir dróst kostnaðurinn saman um 30% á tímabilinu. Áhrif gengis á kostnaðarþróun sendiskrifstofa voru mest á fyrri hluta tímabilsins en rekstur þeirra hélst þó vel innan fjárheimilda sem sýnir m.a. styrka fjármála- stjórn ráðuneytisins.

Húsnæði sendiskrifstofa er ýmist í ríkiseigu eða leigt og nam kostnaður vegna þess 860 m.kr. árið 2013, eða um fjórðungi rekstrarkostnaðar það ár. Fasteignaviðskipti skekkja rekstrarniðurstöðu skrifstofanna. Fasteignakaup eru gjaldfærð í bókhaldi þeirra en sala fasteigna er ekki tekjufærð þar heldur rennur andvirðið beint í ríkissjóð. Þannig jókst t.d. rekstrarkostnaður sendiskrifstofa samkvæmt ríkisreikningi um 28% milli árunna 2009 og 2010 vegna fasteignakaupa. Til samanburðar má geta þess að án þessara fasteignakaupa hefði reksturinn dregist saman um 2% milli ára. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að óska eftir sérstökum fjárlagalið fyrir fasteignaviðskipti sendiskrifstofa. Þannig má halda slíkum viðskiptum aðgreindum frá eiginlegum rekstri þeirra og fá skýrari mynd af honum. Slíkt fyrirkomulag er t.d. viðhaft vegna fasteigna framhaldsskóla og Stjórnarráðs Íslands. Fyrirmynd og verklag í þessu efni er því fyrir hendi.

Íslensk stjórnvöld starfrækja 22 sendiskrifstofur í 18 löndum

Megináherslum í starfsemi sendiskrifstofa má skipta í þrennt

Utanríkisráðuneyti annast rekstur sendiskrifstofa

Sé tekið tillit til áhrifa gengis og verðlagsþróunar dróst rekstrarkostnaður saman

Fasteignaviðskipti skekkja rekstrarniðurstöðu sendiskrifstofa

Unnið er að úttekt á erlendum fasteignum utanríkisráðuneytis

Í tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri frá nóvember 2013 segir að utanríkisráðherra skuli láta gera úttekt á erlendum fasteignum utanríkisráðuneytis og meta hvort þær megi selja og finna ódýrara húsnæði. Utanríkisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti hófu slíka úttekt á fyrri hluta árs 2014. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að ljúka þeirri vinnu hið fyrsta en henni var enn ólokið í mars 2015.

Starfsmönnum sendiskrifstofa fækkaði á árunum 2007–14

Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins námu laun og launatengd gjöld sendiskrifstofa 1,6 ma.kr. árið 2013, eða 52% af rekstrarkostnaði þeirra. Það ár voru starfsmenn 121. Árið 2014 hafði þeim fækkað í 108, þar af voru 48 sendir út til starfa af hálfu utanríkisráðuneytis en 60 voru staðarráðnir, þ.e. ráðnir af viðkomandi sendiskrifstofu. Árin 2007–14 fækkaði útsendum starfsmönnum um fjórðung og staðarráðnum um 13%.

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að setja viðmið um mönnun sendiskrifstofa

Í áðurnefndum tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar segir að utanríkisráðherra skuli láta meta þörf á fjölda stöðugilda innanlands og erlendis, sem og þörf fyrir sendiskrifstofur, umfang þeirra og kostnað, með það að markmiði að fækka þeim og ná fram sparnaði. Utanríkisráðuneyti lét vinna slíka úttekt og lágu niðurstöður hennar fyrir í apríl 2014. Þar kom m.a. fram að Norðurlöndin hafa sett sér það viðmið að þrjú sendir starfsmenn þurfi að lágmarki að starfa á hverri sendiskrifstofu, þ.e. sendiherra, varamaður og ritari/aðstoðarmaður. Utanríkisráðuneyti hefur ekki sett sér viðmið um lágmarksmönnun sendiskrifstofa Íslands til að þær geti sinnt verkefnum sínum með viðunandi hætti en árið 2014 voru 14 af 22 sendiskrifstofum undir norræna viðmiðinu. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að setja sér slíkt lágmarksviðmið og skilgreina hvernig bregðast skuli við náist ekki að uppfylla það. Til álita gæti þá komið að loka einni sendiskrifstofu og færa starfsmenn hennar til annarrar í því skyni að efla starfsemi hennar.

Tryggja þarf heildarhagsmuni Íslands þegar teknar eru ákvarðanir um sendiskrifstofur

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að hafa ávallt heildarhagsmuni Íslands að leiðarljósi þegar teknar eru ákvarðanir um framtíð einstakra sendiskrifstofa. Í því sambandi þarf m.a. að líta til svokallaðrar gagnkvæmni í utanríkisþjónustu. Hún felst í samkomulagi tveggja ríkja um að starfrækja sendiskrifstofur hvort hjá öðru. Ísland hefur gert slíkt samkomulag við þrettán ríki og reka þau flest umsvifameiri sendiskrifstofur hér en Ísland gerir hjá þeim. Óæskilegt gæti verið að loka sendiskrifstofum í þessum ríkjum sem og skrifstofum sem sinna marghliða milliríkjasamstarfi, eins og sendiskrifstofurnar í París, Vín og Brussel. Ekki er þó síður mikilvægt að taka mið af áherslum Íslands í utanríkis- og alþjóðamálum þegar tekin er afstaða til staðsetningar og umfangs sendiskrifstofa.

Ráðuneytið hvatt til að beita sér fyrir því að undanþágu-ákvæði verði fellt úr lögum

Í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er ákvæði um að auglýsa skuli laus embætti opinberlega. Lög nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands veita þó undanþágu frá þessu ákvæði þegar um er að ræða stöður sendiherra. Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á vandaða stjórnsýslu við ráðningar í opinber störf, m.a. vegna ábendinga í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010. Sem dæmi um þetta má nefna að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra, sem eru í sama starfsflokki og sendiherrar samkvæmt lögum um utanríkisþjónustu Íslands, skal ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að beita sér fyrir því að undanþáguákvæði verði fellt úr lögum um utanríkisþjónustu Íslands.

Útsendir starfsmenn sendiskrifstofa skiptast í fimm flokka samkvæmt lögum um utanríkisþjónustu Íslands, þ.e. sendiherra, sendifulltrúa/aðalræðismenn, sendiráðunauta, sendiráðsritara og sendiráðsfulltrúa. Þeir síðastnefndu eru aðstoðarfólk og störf þeirra krefjast ekki háskólamenntunar. Fyrstu fjórir flokkarnir krefjast hins vegar háskólamenntunar og eru diplómatísk stöðuheiti sem hafa skýra merkingu í alþjóðlegu samhengi. Árin 2004–14 voru sendiherrar og sendifulltrúar (efri flokkarnir) nær eingöngu karlar en kynjahlutföllin voru jafnari í tveimur neðri flokkunum. Að sögn utanríkisráðuneytis voru karlar í miklum meirihluta nýráðinna háskólamenntaðra starfsmanna fyrir árið 1997 en álíka margir karlar og konur hafi verið ráðin til starfa síðan þá. Eldri og reynslumeiri starfsmenn séu því enn að meirihluta karlmenn en kynjahlutföllin komi til með að jafnast mikið á næstu árum. Í lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla segir að atvinnurekendur skuli vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna innan stofnunar sinnar og stuðla að því að störf flokkist ekki í sérstök karla- og kvennastörf. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að beita sér í þessu efni.

Árin 2004–14 hafa karlar verið í miklum meirihluta í efri flokkum stöðuheita

Ábendingar til utanríkisráðuneytis

1. Sérstakan fjárlagalið þarf fyrir fasteignaviðskipti sendiskrifstofa

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að óska eftir sérstökum fjárlagalið fyrir fasteignaviðskipti sendiskrifstofa til að auka gagnsæi í rekstri þeirra. Tekjur af sölu á fasteignum sendiskrifstofa renni áfram í ríkissjóð en fjárveitingar og greiðslur vegna fasteignakaupa verði færð á sérstakan fjárlagalið. Þannig má aðskilja fasteignaviðskipti frá almennum rekstri sendiskrifstofa.

2. Ljúka þarf úttekt á erlendum fasteignum utanríkisráðuneytis

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að ljúka úttekt sinni á erlendum fasteignum sínum sem fyrst og grípa til markvissra aðgerða í samræmi við niðurstöður hennar. Að mati stofnunarinnar er m.a. mikilvægt að stærð fasteigna taki ávallt, eins og mögulegt er, mið af umfangi viðkomandi starfsemi og fjölda starfsmanna.

3. Setja þarf viðmið um lágmarksmönnun sendiskrifstofa Íslands

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að setja sér viðmið um lágmarksmannafla sendiskrifstofa til að sinna skyldum sínum með ásættanlegum hætti. Í því efni ber að gæta íslenskra hagsmuna og taka mið af áherslum Íslands í utanríkis- og alþjóðamálum en einnig gæti verið gagnlegt að líta til viðmiða annarra Norðurlanda.

4. Undanþága auglýsingaskyldu fyrir stöður sendiherra verði felld brott

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að beita sér fyrir því að heimild til að víkja frá meginreglu um auglýsingaskyldu fyrir stöðu sendiherra verði felld úr lögum um utanríkisþjónustu Íslands og stuðla þannig að auknu gagnsæi, jafnræði og vandaðri stjórnslu við skipanir í stöður sendiherra.

5. Stuðla verður markvisst að jafnri stöðu kynjanna á sendiskrifstofum

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að stuðla markvisst að jafnri stöðu kynjanna á sendiskrifstofum Íslands og tryggja að störf þar skiptist ekki í sérstök karla- og kvennastörf.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð utanríkisráðuneytis

1. Sérstakan fjárlagalið þarf fyrir fasteignaviðskipti sendiskrifstofa

„Utanríkisráðuneytið tekur undir það álit Ríkisendurskoðunar að reikningshald fasteignaviðskipta gefi ekki rétta mynd af rekstrarkostnaði og mun kanna leiðir til að lagfæra það. Rétt er þó að taka fram að reikningshaldið er í samræmi við gildandi reglur ríkisins. Ætla má að verði frumvarp um opinber fjármál að lögum verði þessi mál tekin heildstætt til endurskoðunar hjá hinu opinbera.“

2. Ljúka þarf úttekt á erlendum fasteignum utanríkisráðuneytis

„Ríkisendurskoðun vísar í úttekt á húseignum utanríkisráðuneytisins erlendis í samræmi við tillögu þess efnis frá hagræðingarhópi ríkisstjórnarinnar. Sú úttekt kemur í framhaldi af breytingum sem urðu í kjölfar efnahagshrunsins þegar ráðist var í sölu eigna erlendis og 1.400 m.kr. skiluðu sér í ríkissjóð. Í úttektinni er farið yfir hagkvæmni eignanna, þar sem tekið er mið af stærð, staðsetningu, viðhaldspörf, rekstrarkostnaði og mögulegu söluandvirði. Fulltrúar utanríkisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins koma að þessari vinnu. Byggt verður á þeim upplýsingum þegar ákveðið verður, á komandi misserum, hvort og hvenær reynt verður að selja eignir.

Húsnæði í eigu ríkisins erlendis er minnihluti þess húsnæðis sem sendiskrifstofur hafa til umráða. Hvað varðar húsnæðismál í heild sinni er ávallt reynt að gæta hagkvæmni og þeirri vinnu lýkur aldrei. Skipta þarf um húsnæði af ýmsum ástæðum. Þarfir sendiskrifstofa eru ólíkar og breytilegar eftir áherslum, starfsemi og starfsmannasamsetningu á hverjum tíma.

Ráðuneytið tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um mikilvægi aðhalds í húsnæðismálum, sértaklega í ljósi þess að um stóran hluta af rekstrarkostnaði sendiskrifstofa er að ræða. Í hvert sinn sem velja þarf húsnæði eru skýr viðmið sett þar sem ítrasta aðhalds er gætt, svo tryggt sé að hagkvæmasti kostur verði fyrir valinu. Sem betur fer þarf ekki oft að skipta um skrifstofuhúsnæði og sendiráðsbústað, enda getur flutningurinn verið kostnaðarsamur. Í niðurskurði undangenginna ára hefur ráðuneytið eðli máls samkvæmt tekið sérstaklega á húsnæðismálum. Allir leigusamningar voru m.a. teknir upp með það að markmiði að lækka húsaleigu og eignir voru einnig seldar eins og fram kemur hér að ofan. Alltaf má betur gera og mun ráðuneytið taka mið af ábendingum Ríkisendurskoðunar um að áfram verði vel haldið utan um kostnað vegna húsnæðis.“

3. Setja þarf viðmið um lágmarksmönnun hjá sendiskrifstofum Íslands

„Utanríkisráðuneytið er sammála Ríkisendurskoðun um að undirmannaðar sendiskrifstofur geti verið óhagkvæmar í rekstri. Það væri æskilegt að í flestum þeirra starfi þrjú útsendir starfsmenn að lágmarki, sem er það grunnviðmið sem starfað er eftir. Hlutverk sendiskrifstofa eru afar ólík og sama lágmarksviðmið getur ekki gilt um allar

þeirra. Leggja verður mat á hvert tilfelli fyrir sig eftir verkefnum, áherslum og fjárveitingum á hverjum tíma.

Eftir hrun fjármálageirans árið 2008 var mikið skorið niður í utanríkisþjónustunni. Þremur sendiskrifstofum var lokað og hefur starfsfólki fækkað mikið í öðrum eins og fram kemur í skýrslunni. Þar kemur einnig fram að stíga verði varlega til jarðar þegar ákveðið er hvar skuli halda úti starfsemi m.a. vegna gagnkvæmnisjónarmiða. Árið 2014 var utanaðkomandi sérfræðingur fenginn til að veita ráð í þessu sambandi. Þar kom m.a. fram að mikilvægt væri að fara varlega í að loka sendiskrifstofum.

Því hefur frekar verið miðað við að fækka starfsfólki, en að loka fleiri skrifstofum í niðurskurði. Á sumum stöðum nægir að senda út einn til tvo útsenda starfsmenn. Til dæmis hefur fyrirkomulagið í aðalræðisskrifstofum Íslands í Þórshöfn, Nuuk og Winnipeg gengið ágætlega, þar sem aðeins einn útsendur starfar og einn staðarráðinn. Það fyrirkomulag gæti þó aldrei gengið á ýmsum öðrum stöðum, vegna umfangs starfseminnar.“

4. Undanþága auglýsingaskyldu fyrir stöður sendiherra verði felld brott

„Flestir starfsmenn utanríkisþjónustunnar gera starf þar að ævistarfi. Margir starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa hafið starfsferil sinn þar þegar að loknu námi og sumir hafa gengið til liðs við hana að loknu starfi annars staðar sem hefur þá staðið mislengi eftir atvikum. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru flutningsskyldir samkvæmt lögum nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands og innan hennar er framgangskerfi byggt á lögnum. Flutningsskyldan gerir það að verkum að framgangur starfsmanna hennar er ólíkur því sem gerist í öðrum opinberum stofnunum. Flutningsskyldan og framgangskerfið fela í sér að starfsmaður er ýmist við störf á aðalskrifstofu ráðuneytisins eða í sendiskrifstofum erlendis og gegnir þar mismunandi stöðum og störfum frá einum tíma á starfsævinni til annars.

Fjölgun í utanríkisþjónustunni á sér stað með því að laus störf eru auglýst samkvæmt gildandi reglum og starfsmenn eru ráðnir til starfa í samræmi við niðurstöðu ráðningarferlis. Almennt er þá ráðið til starfa fólk sem hefur nýlega hafið eða er að hefja starfsferil sinn að loknu námi, eins og að framan er lýst. Þjálfun til framtíðarstarfa í utanríkisþjónustunni byggist m.a. á þessum fyrstu árum í starfi og fólk getur vænst framgangs með tímanum, þótt hann kunni að vera mismikill og mishraður. Framgangur til að gegna embætti sendiherra getur t.d. komið til þegar starfsmaður í sendiherrastöðu hefur töku eftirlauna og reyndur diplómat er skipaður í sendiherrastöðu í staðinn. Þegar sú staða er uppi, telst embætti sendiherra ekki laust í skilningi laga og reglna þannig að skylda til auglýsingar vakni. Þá er rétt að taka fram að starfsmaður sem kemur til álita að hljóti framgang í embætti sendiherra hefur þegar sótt um laust auglýst starf, þ.e. við upphaf starfsferils síns. Af þessum ástæðum, þ.e. vegna flutningsskyldunnar og framgangskerfisins, telur utanríkisráðuneytið mikilvægt að hin lögbundna undanþága frá auglýsingaskyldu verði áfram í gildi.

Að jafnaði er ekki sótt út fyrir utanríkisþjónustuna þegar kemur að skipun í sendiherrastöðu. Stærsti hluti sendiherraefna kemur úr röðum reynslumeiri starfsmanna utanríkisþjónustunnar, enda hafa þeir byggt upp staðgóða þekkingu á sviði alþjóðasam-

skipta og stjórn mála, starfi alþjóðastofnana og milliríkjavíðskipta á löngum tíma. Sambærilega þekkingu og reynslu er einnig unnt að öðlast í öðrum störfum til gagns fyrir starfsemina og ber að meta hana eins og aðra þekkingu og reynslu. Sendiherraefni utan raða utanríkisþjónustunnar, t.d. úr stjórn málum, viðskipta- og menningarlífi, búa yfir mikilli reynslu af sambærilegum störfum, hafa ríka þekkingu á alþjóðamálum og eru góð viðbót við mannauð ráðuneytisins.“

5. Stuðla verður markvisst að jafnri stöðu kynjanna á sendiskrifstofum

„Utanríkisráðuneytið tekur hér undir með Ríkisendurskoðun enda stuðlar það markvisst að jafnri stöðu kynjanna í sendiskrifstofum sem og á aðalskrifstofu ráðuneytisins. Áður skiptust störf in í sérstök karla- og kvennastörf og hefur ráðuneytið unnið markvisst að því undanfarna tvo áratugi að breyta því. Vegna flutningsskyldunnar og framgangskerfisins sem lýst er í viðbrögðum við ábendingu 4 tekur þetta talsverðan tíma, en í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur skýrt fram að þetta hefur þróast í rétta átt. Í auglýsingum ráðuneytisins um laus störf eru konur jafnt sem karlar hvattar til að sækja um. Ráðuneytið mun að sjálfsgöðu halda áfram að vinna að þessu markmiði.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Hún felst m.a. í „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Stofnunin skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í október 2013 hóf Ríkisendurskoðun úttekt á rekstri sendiskrifstofa Íslands en hlé varð á þeirri vinnu frá nóvember 2013 til mars 2014 vegna verkefnastöðu stofnunarinnar. Rekstur sendiskrifstofa var kannaður, m.a. með tilliti til áhrifa gengis- og verðlagsbreytinga. Einnig var athugað hvernig staðið væri að gerð áætlana og eftirfylgni með þeim. Þá voru skipulag og framkvæmd mannauðsmála skoðuð, s.s. þróun starfsmannafjölda og flutningur starfsmanna milli sendiskrifstofa og utanríkisráðuneytis.

Rekstur sendiskrifstofa var kannaður ásamt skipulagi og framkvæmd mannauðsmála

Meginmarkmið úttektarinnar var að svara eftirfarandi spurningum:

- ✓ Hvernig hefur rekstur sendiskrifstofa Íslands þróast á árunum 2007–13?
- ✓ Hvernig er mannauðsmálum sendiskrifstofa Íslands háttað?

Til að leita svara við þessum spurningum aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga og gagna frá utanríkisráðuneyti og fundaði með fulltrúum þess. Stofnunin kannaði einnig m.a. frumvörp og lög um utanríkisþjónustu Íslands og réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá kynnti stofnunin sér skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál, sem og fleiri gögn og skýrslur um viðfangsefnið.

Utanríkisráðuneyti fékk drög að skýrslunni til umsagnar auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum þess við þeim ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar ráðuneytinu fyrir upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 Rekstur sendiskrifstofa Íslands

2.1 Stefna í utanríkismálum og verkefni sendiskrifstofa

Utanríkisþjónusta Íslands fer með utanríkismál

Árið 2014 starfræktu íslensk stjórnvöld 22 sendiskrifstofur í 18 löndum, þ.e. 13 sendiráð, fimm fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og fjórar aðalræðisskrifstofur. Samkvæmt lögum nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands fer utanríkisþjónustan með utanríkismál og gætir í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum, einkum hvað snertir stjórnsmál, öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Sendiskrifstofur reka þannig erindi íslenskra stjórnvalda á erlendum vettvangi, vinna að framgangi íslenskra hagsmuna og leitast við að auka orðstír landsins.

Stefna í utanríkis- og alþjóðamálum er sett fram í árlegum skýrslum utanríkisráðherra

Stefna í utanríkis- og alþjóðamálum er sett fram í árlegum skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis og starfsemi sendiskrifstofa, s.s. verkefni, staðsetning og umfang, grundvallast á henni. Í skýrslunum er fjallað um verkefni utanríkisþjónustunnar og mikilvæg alþjóðamál sem snerta Ísland hverju sinni. Meðal annars er þar að finna umfjöllun um fjölþjóðlegt viðskiptasamstarf sem Ísland á aðild að, s.s. Evrópska efnahagssvæðið, og ýmsa tvíhliða viðskiptasamninga. Þá endurspeglar skýrslurnar áherslur í sáttmálum Sameinuðu þjóðanna sem Ísland hefur staðfest, s.s. Mannréttindasáttmálanum og Barnasáttmálanum, og sérstakar áherslur Íslands, t.d. um réttindi samkynhneigðra. Einnig er þar tekið mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland á aðild að á sviði umhverfismála og gengið út frá þátttöku landsins í Atlantshafsbandalaginu og virku samstarfi við nágrannalöndin í öryggismálum, einkum Norðurlöndin.

Samstarf Norðurlanda á vettvangi utanríkis- og öryggismála

Árið 2011 samþykktu utanríkisráðherrar Norðurlanda yfirlýsingu um að vegna sameiginlegra hagsmuna og landfræðilegrar nálægðar komi löndin hvert öðru til aðstoðar á sviði utanríkis- og öryggismála, þ. á m. vegna náttúruhamfara, netárása og hryðjuverka. Að mati utanríkisráðuneytis veitir samstarf Norðurlanda, m.a. í borgarþjónustu, og aðgangur að sendiskrifstofum þeirra Íslendingum mikilvægt öryggisnet. Norðurlöndin hafa þó hingað til útilokað möguleika á sameiginlegum sendiráðum enda um fimm fullvalda ríki að ræða.

Ályktun Alþingis um stefnu Íslands í málefnum norðurlóða

Til að tryggja stöðu og áhrif Íslands sem strandríkis innan norðurskautssvæðisins samþykkti Alþingi þingsályktun árið 2011 um stefnu Íslands í málefnum norðurlóða. Markmiðið var að „tryggja hagsmuni Íslands með tilliti til loftlagsbreytinga, umhverfis- og auðlindamála, siglinga og samfélagsþróunar, auk þess að efla tengsl og samstarf við önnur ríki og hagsmunaaðila um málefni svæðisins“. Þá hefur verið lögð áhersla á aukið samstarf við Færeyjar og Grænland með það að markmiði að efla samvinnu vestnorrænna þjóða og koma á formlegu sambandi öðru en stjórnsmálasambandi þar sem þetta eru ekki sjálfstæð ríki. Ísland og Færeyjar reka sendiskrifstofur hvor hjá öðrum og árið 2013 opnaði Ísland sendiskrifstofu á Grænlandi eftir að Alþingi samþykkti þingsályktun um samkomulag landanna um skipti á útsendum sendifulltrúum.

Hlutverki sendiskrifstofa má skipta í þrjá flokka eftir megináherslum í starfsemi þeirra. Þeir eru marghliða milliríkjasamstarf (þrjár fastanefndir og þrjú sendiráð), tvíhliða samskipti, þ.e. viðskiptaþjónusta og gerð samninga við önnur ríki (fjórar aðalræðisskrifstofur og níu sendiráð) og borgaraþjónusta (þrjú sendiráð). Flestar sendiskrifstofurnar sinna þó borgaraþjónustu og tvíhliða samskiptum að einhverju marki.

Hlutverki sendiskrifstofa má skipta í þrjá flokka

Marghliða milliríkjasamstarfi er einkum sinnt af fastanefndum. Fastanefnd í Brussel starfar á vettvangi Atlantshafsbandalagsins (NATO), fastanefnd í Genf starfar m.a. á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar og Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCHR) og fastanefnd í New York starfar á vettvangi Sameinuðu þjóðanna (UN). Sendiráðið í Washington sinnir málefnum Atlantshafsbandalagsins líka að hluta. Þá starfa þrjár sendiskrifstofur einnig sem fastanefndir. Sendiráðið í Brussel starfar gagnvart Evrópusambandinu og sinnir samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sendiráðið í Vín starfar gagnvart Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) og skrifstofu Sameinuðu þjóðanna í Vín og sendiráðið í París starfar gagnvart Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) og Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Frá árinu 2009, þegar fastanefnd í Strassborg var aflögð, hefur sendiráðið í París einnig starfað á vettvangi Evrópuráðsins á sviði mannréttinda. Þess má geta að starfsmenn annarra ráðuneyta en utanríkisráðuneytis starfa í sendiráði Íslands í Brussel.

Marghliða milliríkjasamstarf

Tvíhliða samskipti felast í stuðningi við íslenskt atvinnulíf og lúta annars vegar að viðskiptaþjónustu og hins vegar að gerð og rekstri samninga við önnur ríki. Viðskiptaþjónustan annast almenn samskipti við stjórnvöld gistiríkis og gætir hagsmuna íslensks atvinnulífs. Hún aðstoðar m.a. við að styrkja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum og kynna Ísland sem áfangastað ferðamanna. Í stærri sendiráðum Íslands starfa viðskiptafulltrúar sem aðstoða íslensk fyrirtæki erlendis í samstarfi við Íslandsstofu, Viðskiptaráð, Fjárfestingastofu o.fl. Viðskiptaþjónustan stendur einnig að fjölda viðburða á sviði menningar og lista. Hún leitast m.a. við að koma íslenskri menningu á framfæri í samstarfi við erlendar menningarstofnanir, koma á tengslum, aðstoða við skipulagningu og styðja við kynningu á Íslandi sem menningaráfangastað. Hvað varðar samninga við önnur ríki þá er þar um að ræða fríverslunar-, tvísköttunar- og fjárfestingasamninga sem er ætlað að greiða fyrir viðskiptum.

Tvíhliða samskipti

Borgaraþjónusta veitir Íslendingum sem lenda í vanda á erlendri grundu aðstoð. Þessi starfsemi er í forgangi hjá íslenskri utanríkisþjónustu og allar sendiskrifstofur annast hana eins og fyrr segir þótt í mismiklum mæli sé eftir staðsetningu og fjölda Íslendinga á viðkomandi svæði. Ræðismenn sinna einnig þessari þjónustu en þeir eru ólaunaðir einka aðilar sem gæta hagsmuna Íslands og Íslendinga. Árið 2014 voru þeir um 250 í yfir 80 ríkjum. Ræðismenn þetta m.a. öryggisnet landsins og gegna lykilhlutverki í aðstoð við Íslendinga, íslensk fyrirtæki og íslensk stjórnvöld erlendis, þar sem þeir þekkja aðstæður og stjórnkerfi í viðkomandi landi, geta náð sambandi við rétta aðila og gert við eigandi ráðstafanir. Borgaraþjónustan sinnir einnig öðrum verkefnum, m.a. veitir hún erlendum ferðamönnum vegabréfsáritanir.

Borgaraþjónusta

Staðsetning og umfang sendiskrifstofa í reglulegri endurskoðun

Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytis eru sendiskrifstofur, staðsetning þeirra og umfang í reglulegri endurskoðun, m.a. með hliðsjón af þróun viðskipta-, öryggis- og varnarmála og þátttöku í starfi alþjóðastofnana. Þá hafi ráðuneytið einnig stuðst við [álit](#) nefndar sem utanríkisráðherra skipaði um framtíð utanríkisþjónustunnar frá árinu 1998 varðandi staðsetningu sendiskrifstofa. Staða ríkisfjármála á hverjum tíma hafi einnig áhrif, auk þess sem ávallt sé lögð áhersla á markvissa forgangsöröðun verkefna og hagræðingu í rekstri. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að tryggja eins og kostur er að staðsetning sendiskrifstofa og rekstrarumfang þeirra styðji á hverjum tíma markvisst við stefnumörkun stjórnvalda í utanríkis- og alþjóðamálum.

Utanríkisþjónusta Íslands minni en nágrannaríkja

Sökum fámennis hefur Ísland ekki burði til að reka sambærilega utanríkisþjónustu og nágrannaríkin, t.d. eru engar sendiskrifstofur í mörgum viðskiptalöndum Íslands í Evrópu, Mið- og Suður-Ameríku, Suð-Austur Asíu eða Afríku. Flestar sendiskrifstofur sinna líka fleiri en einu landi og sumar þeirra mörgum löndum. Þannig annast sendiskrifstofan í París átta önnur lönd, s.s. Alsír, Ítalíu, Spán og Marokkó, og sendiskrifstofan í Kína sinnir m.a. Ástralíu, Víetnam og Norður-Kóreu.

Oftast er sendiskrifstofa opnuð að frumkvæði utanríkisráðherra sem leggur fram minnisblað þar um á ríkisstjórnarfundum. Samþykki ríkisstjórn tillöguna kemur hún fram í næsta fjárlagafrumvarpi og Alþingi tekur þá ákvörðun um hvort veita skuli fjármagn til hennar. Stöku sinnum kemur frumkvæði að opnun sendiskrifstofa þó fram í formi þingsályktunartillögu eins og í tilfalli sendiskrifstofunnar á Grænlandi.

2.2 Rekstur sendiskrifstofa árin 2007–13

Sendiskrifstofur eru reknar með miðstýrðum hætti

Sendiskrifstofur Íslands og aðalskrifstofa utanríkisráðuneytis eru reknar sem ein heild. Rekstrar- og þjónustuskrifstofa ráðuneytisins hefur umsjón með rekstri sendiskrifstofa og annast m.a. gerð og eftirfylgni rekstraráætlana og ráðstafar fjármagn til þeirra. Sendiskrifstofurnar hafa hvert sitt viðfang á sameiginlegum fjárlagalið („Sendiráð Íslands“) og því má færa fjármagn milli þeirra eftir þörfum á hverjum tíma. Að mati ráðuneytisins felur miðstýring af þessu tagi í sér festu og samræmingu, t.d. vegna mikilla flutninga starfsfólks milli staða. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta fyrirkomulag hagkvæmt og leiðir til betri nýtingar fjármuna en ella og skýrari yfirsýnar um reksturinn. Jafnframt má halda kostnaði við yfirstjórn sendiskrifstofa í lágmarki með þessu móti.

Tafla 2.1 sýnir rekstur sendiskrifstofa Íslands samkvæmt ríkisreikningi árin 2007–13. Rekstrarkostnaður er gjöld að frádregnum tekjum. Reksturinn var innan árlegra fjárveitinga árin 2007–11 en umfram þær árin 2012 og 2013. Seinna árið nam hallinn 300 m.kr. Hann má rekja til flutninga starfsfólks milli starfsstöðva sem hafði verið frestað vegna aðhaldsaðgerða í ríkisrekstri og opunar sendiskrifstofu í Nuuk um mitt ár 2013. Samkvæmt bráðabirgðatölum í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) í febrúar 2015 nam rekstrarkostnaður árið 2014 2,9 ma.kr. og afgangur af rekstri 29 m.kr.

Framlög ríkisins til sendiskrifstofa hækkuðu um 23% árin 2007–13. Þau námu um 3 ma.kr. í fjárlögum ársins 2014 og hækkuðu um 163,7 m.kr. frá fyrra ári, eða 5,8%. Sú hækun skýrist að mestu af opnun sendiskrifstofunnar í Nuuk. Framlög til sendiskrifstofa í fjárlögum ársins 2015 námu rúmum 2,9 ma.kr.

2.1	Rekstur sendiskrifstofa árin 2007–13 í m.kr.						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rekstrarkostnaður	-2.172	-2.189	-2.846	-3.635	-2.752	-2.873	-3.171
Framlag úr ríkissjóði	2.336	2.502	2.918	3.864	2.826	2.834	2.871
Afgangur/halli	165	313	72	228	74	-39	-300
Umfram/innan fjárveitingar	7,1%	12,5%	2,5%	5,9%	2,6%	-1,4%	-10,4%
Höfuðstóll	35	142	348	370	444	405	105

Eigið fé sendiskrifstofa í árslok var jákvætt öll árin 2007–13. Mjög gekk þó á það vegna rekstrarhallans árið 2013 þegar höfuðstóllinn lækkaði úr 405 m.kr. í árslok 2012 í 105 m.kr. í árslok 2013. Hann var þó hærri þá en árið 2007 þegar hann nam 35 m.kr.

Eigið fé sendiskrifstofa var jákvætt árin 2007–13

Rekstrarkostnaður sendiskrifstofa

Tafla 2.2. sýnir þróun rekstrarkostnaðar sendiskrifstofa árin 2007–13 miðað við mismunandi reikniaðferðir. Hann hækkaði um 46% eins og hann birtist á verðlagi hvers árs í ríkisreikningi. Sé tekið mið af verðbólgu á tímabilinu, þ.e. þróun vísitölu neysluverðs, dróst hann hins vegar saman um 3%. Rekstrarkostnaður sendiskrifstofa var alls í 12 gjaldmiðlum þessi ár. Sé tekið mið af þróun vísitölu meðalgengis samkvæmt upplýsingum Seðlabanka Íslands og verðbólguþróun samkvæmt upplýsingum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) dróst rekstrarkostnaðurinn saman um 30% á tímabilinu.

Þróun rekstrarkostnaðar miðað við mismunandi reikniaðferðir

2.2	Þróun rekstrarkostnaðar árin 2007–13 eftir reikniaðferðum						
	2007–8	2008–9	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	2007–13
Ríkisreikningur	1%	30%	28%	-24%	4%	10%	46%
Verðlag á Íslandi	-10%	16%	21%	-27%	-1%	6%	-3%
Gengi og verðlag erl.	-31%	-3%	30%	-26%	0%	10%	-30%

Taflan sýnir að miklar sveiflur voru í rekstrarkostnaði sendiskrifstofa árin 2007–13. Í fyrsta lagi má rekja þær til þess að kostnaðurinn er í erlendri mynt. Sérstaklega voru áhrif gengis og erlends verðlags mikil árin 2007–09 en í lok tímabilsins breyttist rekstrarkostnaður hlutfallslega álíka mikið með og án tillits til gengis. Þrátt fyrir óhagstæð gengisáhrif á fyrri hluta tímabilsins hélst rekstur sendiskrifstofa ríflega innan fjárheimilda (sjá töflu 2.1) og má m.a. þakka það styrki fjármálastjórn ráðuneytisins.

Áhrif gengis og erlends verðlags mikil árin 2007–09

Í öðru lagi skýrast sveiflurnar af breytilegum kostnaði vegna starfsmanna, t.d. er misjafnt hversu margir starfsmenn flytjast milli staða á hverjum tíma og hversu hár skóla- og sjúkrakostnaður reynist.

Í þriðja og síðasta lagi hafa fasteignaviðskipti mikil áhrif í þessu sambandi. Sem dæmi má nefna að sendiráðsbústaðurinn í London var seldur árið 2009 og annar ódýrari keyptur í staðinn árið 2010 samkvæmt heimild í fjárlögum. Við söluna runnu um 1.700 m.kr. í ríkissjóð án þess að færast til tekna í bókhaldi sendiskrifstofa árið 2009. Stofnkostnaður við nýjan bústað, um 850 m.kr., var á hinn bóginn færður til gjalda á fjárlagalið þeirra árið 2010. Við það jókst kostnaðurinn samkvæmt ríkisreikningi um 28% milli árána 2009–10. Til samanburðar má geta þess að án þessara fasteignakaupa hefði reksturinn dregist saman um 2%.

Fasteignaviðskipti hafa mikil áhrif á rekstrarniðurstöðu sendiskrifstofa

Fasteignaviðskipti verði færð á sérstakan fjárlagalið

Að mati Ríkisendurskoðunar gæfi það skýrari mynd af rekstrarkostnaði sendiskrifstofa að fasteignakaup væru ekki gjaldfærð á fjárlagalið þeirra úr því tekjur vegna fasteignasölu eru ekki færðar á sama hátt. Þótt kaupin séu færð á sérstakt viðfang hafa þau áhrif á heildarmyndina þegar rekstur fjárlagaliðarins er skoðaður. Færa mætti fasteignaviðskipti á sérstakan fjárlagalið og aðskilja hann þannig frá almennum rekstri sendiskrifstofa og auka gagnsæi. Slíkt fyrirkomulag er t.d. viðhaft vegna fasteigna framhaldsskóla og fasteigna Stjórnarráðs Íslands. Fyrirmynd og verklag í þessu efni er því fyrir hendi. Tekjur af sölu fasteigna rynnu áfram í ríkissjóð en fjárveiting til fasteignakaupa og kaupverð færðust á sérstakan fjárlagalið. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að kanna þennan möguleika.

Hluti rekstrar-kostnaðar sendiskrifstofa er færður á sameiginlega kostnaðarliði

Rekstrarkostnaður er ýmist færður á viðföng einstakra sendiskrifstofa eða sameiginlega kostnaðarliði. Árin 2007–13 var á bilinu 12–32% rekstrarkostnaðar færður á sameiginlega liði. Árið 2013 var hlutfallið 16%. Á þessa liði er t.d. færður stofnkostnaður skólagjöld, sjúkrakostnaður og kostnaður vegna tækja og búnaðar, tölvuþjónustu og búferlaflutninga. Utanríkisráðuneyti telur það skekkja rekstrarstöðu einstakra sendiskrifstofa að færa slíkan kostnað á þær því að þá réðist hún m.a. af fjölskyldustærð starfsfólks. Ráðuneytið hefur þó unnið að því að fækka sameiginlegum kostnaðarliðum og hvetur Ríkisendurskoðun það til að halda áfram á þeirri braut svo að bókhald gefi sem skýrasta mynd af rekstri hverrar sendiskrifstofu á hverjum tíma. Þar verður þó að taka eðlilegt tillit til persónuverndarsjónarmiða, t.d. vegna sjúkrakostnaðar starfsfólks en skýrar reglur eru vegna hans í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar.

Þróun handbærs fjár

Tafla 2.3 sýnir þróun handbærs fjár sendiskrifstofa í árslok árin 2007–13 en staða þess á hverjum tíma fer m.a. eftir því hvenær þeim berst framlag frá Íslandi.

2.3	Handbært fé árin 2007–13 í m.kr.						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Handbært fé	256	393	297	320	554	589	244

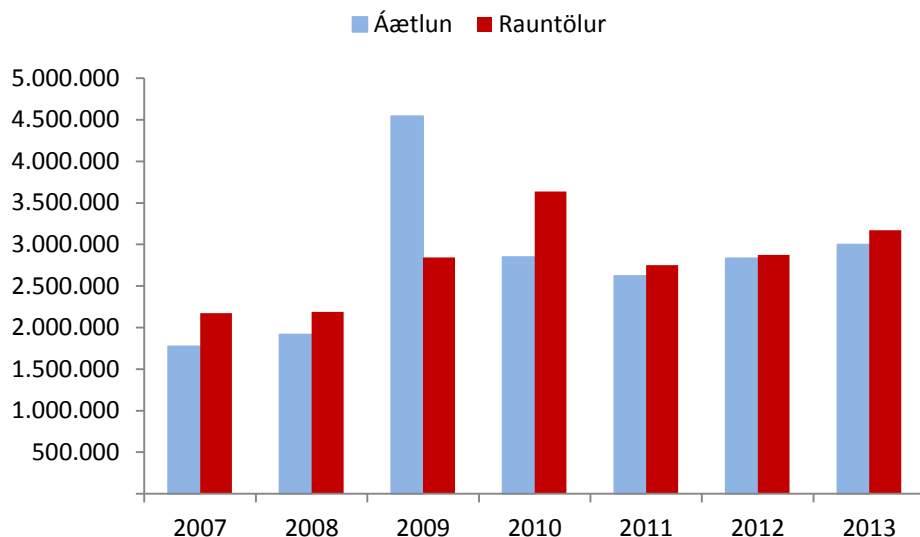
Handbæru fé haldið í lágmarki til að ganga ekki um of á gjaldeyrisforða ríkisins

Samkvæmt fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar á innstæða á bankareikningum sendiskrifstofa að nema að lágmarki tveimur mánaðarútgjöldum til að ávallt megi greiða laun og húsaleigu ef seinkun verður á framlagi frá Íslandi. Að sögn utanríkisráðuneytis þarf handbært fé að nema um 370 m.kr. til að svo sé en það var aðeins 244 m.kr. í árslok 2013. Árin 2011 og 2012 var það hins vegar mjög ríflegt, eða yfir 550 m.kr. hvort ár. Ráðuneytið telur sig hafa náð góðri stjórn á að halda handbæru fé, þ.e. gjaldeyri í banka, í lágmarki til að ganga ekki að óþörfu á gjaldeyrisforða ríkisins án þess þó að ógna rekstraröryggi sendiskrifstofa. Að mati Ríkisendurskoðunar er það jákvætt.

Rekstraráætlanir sendiskrifstofa

Utanríkisráðuneyti áætla kostnað einstakra sendiskrifstofa í árlegum rekstraráætlunum, sem og kostnað einstakra verkefna. Rekstraráætlanir eru því jafnframt starfsáætlanir. Ríkisendurskoðun kannaði frávik rekstrarkostnaðar frá áætlunum árin 2007–13 samkvæmt upplýsingum í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (mynd 2.4).

2.4 Samanburður á áætlunum og rauntölum árin 2007–13 í m.kr.



Rekstur sendiskrifstofa var að mestu í samræmi við áætlanir á tímabilinu fyrir utan árin 2009 og 2010. Ástæða þess var einkum að utanríkisráðuneyti hafði áætlað kaup á nýju húsnæði í London árið 2009. Það gekk ekki eftir en húsnæðið var keypt árið 2010 sem skýrir hærri kostnað þá en áætlað var fyrir.

Utanríkisráðuneyti telur erfitt að áætla fyrir hluta rekstrarkostnaðar, s.s. skóla- og sjúkrakostnaði. Við gerð rekstraráætlana séu um átta mánuðir fram að þeim tíma sem venja er að starfsfólk flytjist milli sendiskrifstofa eða milli ráðuneytisins og þeirra. Því ríki óvissa í áætlanagerðinni, m.a. um hversu mörg börn fari í erlenda skóla. Þá sé illmögulegt að sjá sjúkrakostnað fyrir en hann sveiflist mikið milli ára. Þetta hafi áhrif á nákvæmni áætlana og torveldi eftirlit með þeim.

Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytis gera sendiherrar sundurliðaða áætlun um ferðakostnað komandi árs í desember ár hvert og senda ráðuneytinu. Í henni skal aðeins tiltaka ferðir vegna skipulagðra funda þar sem fulltrúi Íslands hefur skilgreint hlutverk og færa verður rök fyrir nauðsyn á þátttöku hans. Meginreglan er að aðeins einn starfsmaður sækji hvern fund og rökstyðja þarf frávik frá þeirri reglu. Ófyrirséðar ferðir starfsmanna þurfa samþykki skrifstofustjóra rekstrar- og þjónustuskrifstofu. Starfsmenn sendiskrifstofa ferðast aðeins í undantekningartilfellum til Íslands á kostnað ráðuneytisins, t.d. þegar sendiherra fylgir utanríkisráðherra gistiríkis í opinberri heimsókn til Íslands.

Eftirlit með rekstri sendiskrifstofa

Mannauðsstjóri utanríkisráðuneytis og skrifstofustjóri rekstrar- og þjónustuskrifstofu sinna innra eftirliti með sendiskrifstofum. Jafnframt hefur sérstakur eftirlitsmaður eftirlit með rekstri þeirra og starfsemi án beinna afskipta skrifstofustjóra. Eftirlitið felst m.a. í því að fara mánaðarlega yfir bókhaldsgögn, fylgjast með að heimildir séu fyrir útgjöldum og bera reglulega saman áætlanir og rauntölur með skrifstofustjóra rekstrar- og þjónustuskrifstofu og bókhaldsdeild ráðuneytisins. Þá er kostnaður sendiskrifstofa borinn saman, t.d. vegna kaupa á ræstingu, tímaritum og dagblöðum. Árið 2013 voru gerðar úttektir á tryggingum, sem og stöðu skjalastjórnunar í tengslum við uppfærslu mála-

Raunkostnaður að mestu í samræmi við rekstrar-áætlanir

Ófyrirséðar ferðir krefjast samþykki skrifstofustjóra

Mannauðsstjóri, skrifstofustjóri og sérstakur eftirlitsmaður hafa eftirlit með rekstri sendiskrifstofa

skrár. Í kjölfarið sótti ráðuneytið um heimild til að taka upp pappírslaut skjalasafn og í ársbyrjun 2015 er unnið að því að svo geti orðið.

Utanríkisráðuneyti tekur saman mánaðarleg yfirlit um helstu verkefni sendiskrifstofa og kostnað þeirra. Árin 2004–08 notaði ráðuneytið árangursstjórnunarkerfi til að skrá verkefni utanríkisþjónustunnar og umfang þeirra en taldi það íþyngjandi og gagnast illa við áætlanagerð, m.a. vegna þess hve fámennar sendiskrifstofur væru og verkefni starfsmanna fjölbreytt.

Ríkisendurskoðun bendir á að í [Skýrslu um eftirfylgni: Útflutningaástoð og landkynning \(2009\)](#) frá árinu 2012 hvatti stofnunin ráðuneytið til að halda nákvæmt kostnaðarbókhald vegna erlendra markaðssóknar, landkynningar og stuðnings við gjaldeyrisaflandi starfsemi. Ráðuneytið svaraði á þá lund að það notaði tegundalykil Fjársýslu ríkisins og skiptingu á viðföng fjárlaga og hefði því yfirsýn um kostnað þessara verkefna. Það hygðist þó finna leiðir til að taka upp einfaldar aðferðir til árangursstjórnunar sem fælu einnig í sér söfnun upplýsinga um starfsemina. Í ársbyrjun 2015 vannur Ríkisendurskoðun að því að fylgja ábendingunni frá árinu 2012 eftir. Í ljós hefur komið að upplýsingar um raunkostnað utanríkisþjónustunnar eru að nokkrum hluta matskenndar og byggja ekki á nákvæmri kostnaðargreiningu. Hvað sendiskrifstofurnar varðar skiptir mestu að skráning vinnuframlags starfsmanna vegna einstakra verkefna er ábótavant. Ríkisendurskoðun bendir á að til að bæta úr því geti ráðuneytið m.a. nýtt sér verkþókhald í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) til að halda utan um þann tímafjölda sem starfsmenn ráðstafa í einstök verkefni.

Ríkisendurskoðun
hvetur utanríkis-
ráðuneyti til að
nýta sér verk-
þókhald

Kostnaður vegna
húsnæðis var 27%
alls rekstrarkostnaðar
árið 2013

2.3 Húsnæði sendiskrifstofa

Sendiskrifstofur Íslands eru starfræktar í 18 löndum og er húsnæði þeirra ýmist í ríkiseigu eða leigt. Árið 2013 nam heildarhúsnæðiskostnaður þeirra samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) rúmlega 860 m.kr., eða 27% af rekstrarkostnaði allra sendiskrifstofa. Hann var á bilinu 9–44% hjá einstökum sendiskrifstofum. Í mörgum af þeim borgum sem Ísland rekur sendiskrifstofur er verð á húsnæði hátt.

Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytis hefur það ekki sett sér samræmdar reglur um stærð á húsnæði sendiskrifstofa vegna ólíkra aðstæðna milli landa. Þegar leit hefjist að nýju húsnæði séu þarfir greindar og viðmið sett eftir aðstæðum á hverjum stað og tíma. Tekið sé mið af fjölda starfsmanna, þörfum starfseminnar og staðsetningu þegar nýtt skrifstofuhúsnæði sé valið og ávallt reynt að miða við sem fæsta fermetra á hvern starfsmann. Skrifstofuhúsnæði sé almennt ekki innréttað sérstaklega fyrir íslenskar sendiskrifstofur og því gildi viðurkenndir staðlar á hverjum stað. Við val á nýjum sendiráðsbústað sé m.a. tekið mið af fjölskyldustærð en ekki síður þörf fyrir móttökuaðstöðu til að kynna Ísland og vinna að íslenskum hagsmunum. Þessir þættir séu vagnir á móti kostnaði.

Margvíslegar móttökur fara að öllu jöfnu fram í sendiráðsbústöðum, t.d. vegna lista- og menningarviðburða. Þeir eru því aðeins að hluta til nýttir sem íbúðarhúsnæði fyrir útsenda starfsmenn, t.d. er sendiráðsbústaðurinn í Berlín 675 fermetrar (sjá töflu 2.5) en þar af er íbúðarhúsnæði aðeins um 180 fermetrar.

Tölur 2.5–2.7 gefa yfirlit um húsnæði sendiskrifstofa árið 2013 eftir því hvort það var í ríkiseigu eða leigt, stærð skrifstofu- eða sendiráðsbústaðar og hlutfall húsnæðiskostnaðar af rekstrarkostnaði hvers sendiskrifstofu.

Árið 2013 voru bæði skrifstofur og sendiráðsbústaðir í Berlín og Tókýó í ríkiseigu. Í Tókýó var kjallari sendiráðsbústaðar í útleigu sem lækkaði rekstrarkostnað (tafla 2.5).

2.5 Húsnæði í eigu íslenska ríkisins árið 2013			
	Sendiskrifstofa/sendiráðsbúst.	Stærð í fm	Hlutfall af rekstrarkostnaði
Berlín	Sendiskrifstofa	467	19%
	Sendiráðsbústaður	675	
Tókýó	Sendiskrifstofa	174	10%
	Sendiráðsbústaður	200	
	Sendiráðsbústaður/kjallari	130	Í útleigu

Níu sendiskrifstofur voru starfræktar alfarið í leiguhúsnæði árið 2013 (tafla 2.6).

2.6 Húsnæði í leigu árið 2013			
	Sendiskrifstofa/sendiráðsbúst.	Stærð í fm	Hlutfall af rekstrarkostnaði
Helsinki	Sendiskrifstofa	191	30%
	Sendiráðsbústaður	290	
Moskva	Sendiskrifstofa	342	38%
	Sendiráðsbústaður	539	
Brussel	Sendiskrifstofa	293	21%
	Sendiráðsbústaður	390	
New York	Sendiskrifstofa	399	38%
	Sendiráðsbústaður	167	
Nýja Delí	Sendiskrifstofa	225	26%
	Sendiráðsbústaður	290	
Peking	Sendiskrifstofa	290	25%
	Sendiráðsbústaður	393	
Vín	Sendiskrifstofa	106	23%
	Sendiráðsbústaður	456	
Winnipeg	Sendiskrifstofa	378	27%

Í New York voru fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum og sendiskrifstofan starfræktar í sömu skrifstofu (því eru aðeins átta staðir nefndir í töflunni) og aðeins einn sendiráðsbústaður var í leigu þar sem enginn útsendur starfsmaður starfaði fyrir sendiskrifstofuna. Í Winnipeg var sendiráðsbústaður og skrifstofa í sama húsnæði.

Sendiráðsbústaður og skrifstofa í sama húsnæði í Winnipeg

Ellefu sendiskrifstofur höfðu blandað fyrirkomulag árið 2013, þ.e. skrifstofuhúsnæði var leigt en sendiráðsbústaðir voru í eigu ríkisins (tafla 2.7).

2.7	Húsnæði í ríkiseigu og leigu árið 2013		
	Sendiskrifstofa/sendiráðsbúst.	Stærð í fm	Hlutfall af rekstrarkostnaði
Brussel	Sendiskrifstofa	946	37%
	Sendiráðsbústaður	590	
Genf	Sendiskrifstofa	248	23%
	Sendiráðsbústaður	460	
Kaupm.höfn	Sendiskrifstofa	750	39%
	Sendiráðsbústaður	680	
London	Sendiskrifstofa	400	44%
	Sendiráðsbústaður	312	
Nuuk	Sendiskrifstofa	140	9%
	Sendiráðsbústaður	300	
Oslo	Sendiskrifstofa	159	20%
	Sendiráðsbústaður	468	
Ottawa	Sendiskrifstofa	205	27%
	Sendiráðsbústaður	696	
París	Sendiskrifstofa	280	38%
	Sendiráðsbústaður	333	
Stokkhólmur	Sendiskrifstofa	240	22%
	Sendiráðsbústaður	321	
Þórshöfn	Sendiskrifstofa	117	17%
	Sendiráðsbústaður	333	
Washington	Sendiskrifstofa	285	41%
	Sendiráðsbústaður	654	

Ekki var um heilt starfsár að ræða hjá sendiskrifstofunni í Nuuk á Grænlandi þar sem hún var opnuð í júlí 2013. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af rekstrarkostnaði var því aðeins 9% það ár. Kostnaður við kaupin var færður á stofnkostnað (sjá kafla 2.2) og flokkast því sem sameiginlegur kostnaður sendiskrifstofa.

Húsnæði sendiskrifstofa er misstórt

Töflur 2.5 til 2.7 sýna að húsnæði sendiskrifstofa er misstórt. Sendiráðsbústaðir eru á bilinu 167–696 fermetrar og skrifstofuhúsnæði 106–946 fermetrar. Þessi mikli stærðarmunur skýrist m.a. af mismunandi umfangi starfseminnar á hverjum stað. Ríkisendurskoðun telur þó álitamál hvort allar sendiskrifstofurnar hafi raunverulega þörf fyrir allt það rými sem þær hafa til ráðstöfunar. Í þessu sambandi er athyglisvert að bera fermetrafjölda saman við fjölda starfsmanna á hverjum stað árið 2014 (sjá mynd 3.1 í kafla 3). Slíkur samanburður kann þó að vera flókinn, t.d. ef sendiskrifstofur verða að vera í sérstöku sendiráðahverfi samkvæmt reglum viðkomandi ríkis. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að vanda ávallt vel til verka í þessu sambandi enda miklar fjárhæðir í húfi.

Árið 2006 var sendiskrifstofunni í Mapútó (Mósambík) lokað og sendiskrifstofum í Róm (Ítalíu), Pretoríu (Suður-Afríku) og Strassborg (Frakklandi) var lokað árið 2009. Árið 2008

gerði utanríkisráðuneyti úttekt á húsnæði sendiskrifstofa í ríkiseigu í samvinnu við fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Í kjölfarið voru sendiráðsbústaðir í New York, Washington, London, Kaupmannahöfn og Osló settir í sölumeðferð. Árið 2009 var bústaðurinn í London seldur og bústaðirnir í Kaupmannahöfn og New York árið 2010. Ódýrara húsnæði var keypt í London og Kaupmannahöfn en í New York er húsnæði leigt. Að mati utanríkisráðuneytis væri hagstæðara að kaupa ódýrari bústað í New York en að greiða leiguverð. Ríkisendurskoðun bendir á að heimild til slíkra kaupa hefur verið fyrir hendi í 6. gr. fjárlaga síðan árið 2011. Ekki tókst að selja aðra bústaði á hagstæðu verði og voru þeir því teknir úr sölumeðferð.

Í London, Washington, Kaupmannahöfn og Berlín eru íslenskar sendiskrifstofur í skrifstofuhúsnæði með sendiskrifstofum annarra norrænna ríkja og áformað er að sendiskrifstofan í Nýju Delí flytji í danska nýbyggingu þegar hún verður tilbúin. Utanríkisráðuneyti Norðurlandanna hafa leitað eftir samstarfi við Eystrasaltsríkin um húsnæðismál, m.a. því að gerður yrði rammisamningur um að sendifulltrúar ríkjanna geti starfað og haft aðsetur hver á annars sendiskrifstofu. Í apríl 2014 flutti sendiskrifstofa Íslands í Peking í skrifstofuhúsnæði Eistlands. Utanríkisráðuneyti telur þetta norræna samstarf hafa gengið vel þótt það hafi ekki falið í sér fjárhagslegan ávinning, m.a. vegna krafna annarra norrænna ríkja til erlends skrifstofuhúsnæðis. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að tryggja að þetta fyrirkomulag sé til bóta, bæði faglega og fjárhagslega.

Í nóvember 2013 lagði hagræðingarhópur ríkisstjórnarinnar fram [tillögur um aukna framleiðni og skilvirkni í ríkisrekstri](#). Þar segir m.a. að utanríkisráðuneyti skuli gera úttekt á húseignum þess erlendis og kanna hvort finna megi ódýrari úrræði í húsnæðismálum, t.d. með sölu fasteigna. Snemma árs 2014 hófu utanríkisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti þessa vinnu, m.a. með það að markmiði að kanna hvort og þá hvaða eignir væri hagkvæmt að selja. Alþingi veitti heimild í fjárlögum 2014 og 2015 til að selja eignir og kaupa eða leigja ódýrari í staðinn. Vinnunni er ólokið í mars 2015.

Vegna framangreinds ákvað Ríkisendurskoðun að gera aðeins stuttlega grein fyrir stöðu húsnæðismála hjá sendiskrifstofum í þessari skýrslu en hvetur utanríkisráðuneyti til að ljúka húsnæðisúttekt sinni hið fyrsta og íhuga vel alla kosti þar sem miklir fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi. Meðal annars þarf að skoða kosti þess og galla að kaupa eða leigja húsnæði fyrir sendiskrifstofur. Í bókhaldi ríkisins er kostnaður af húsnæði í ríkiseigu t.d. ekki eins sýnilegur og af leiguhúsnæði, m.a. eru afskriftir ekki bókfærðar. Þá er auðveldara að fresta viðhaldsframkvæmdum á eigin húsnæði. Greidd leiga færast hins vegar ávallt til gjalda jafnóðum. Einnig þarf að taka með í reikninginn að auðveldara getur verið að skipta um húsnæði þegar um leiguhúsnæði er að ræða en breytileg fjölskyldustærð starfsfólks krefst m.a. sveigjanleika í því efni.

Víða deila íslenskar sendiskrifstofur húsnæði með öðrum Norðurlöndum

Unnið að úttekt á erlendum fasteignum utanríkisráðuneytis

Íhuga þarf vel kosti og galla þess að kaupa eða leigja húsnæði

3 Mannauðsmál

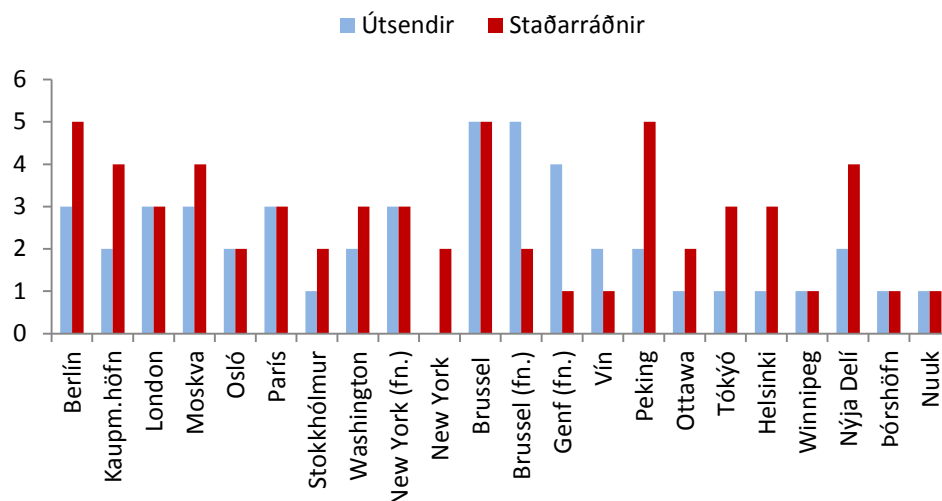
Starfsmenn sendiskrifstofa skiptast í tvo hópa, útsenda og staðarráðna

3.1 Mannauður sendiskrifstofa

Starfsmenn sendiskrifstofa Íslands skiptast í tvo hópa eftir því hvort þeir eru útsendir, þ.e. sendir utan á vegum utanríkisráðuneytis, eða staðarráðnir, þ.e. hafa fasta búsetu í viðkomandi landi og eru ráðnir til starfa þar. Útsendir starfsmenn eru flestir háskólamenntaðir og koma fram sem fulltrúar Íslands gagnvart gistiríki og alþjóðastofnunum en staðarráðnir starfsmenn sinna oftast þjónustustörfum, s.s. sendlastörfum og símsvörun, þótt það sé ekki algilt. Í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar segir að æskilegt sé að starfsmenn flytjist erlendis svo að þeir öðlist reynslu þar og kynnist hagsmunum og sjónarmiðum annarra þjóða. Um leið sé mikilvægt að útsendir starfsmenn starfi í heimalandi sínu með reglulegu millibili til að miðla af reynslu sinni erlendis og halda tengslum við land og þjóð. Slíkt efli hagsmunagæslu þeirra fyrir Íslands hönd.

Mynd 3.1 sýnir fjölda útsendra og staðarráðinna starfsmanna á sendiskrifstofum árið 2014. Eins og fram kom í kafla 2.1 starfa sendiskrifstofurnar í París, Brussel og Vín einnig sem fastanefndir en myndin sýnir heildarstarfsmannafjölda þeirra. Í Brussel starfar jafnframt sérstök fastanefnd.

3.1 Fjöldi útsendra og staðarráðinna starfsmanna árið 2014



Útsendum starfsmönnum hefur fækkað um fjórðung frá 2007 og staðarráðnum um 13%

Tafla 3.2 sýnir að árið 2014 störfuðu 108 starfsmenn hjá sendiskrifstofum Íslands, 48 útsendir og 60 staðarráðnir. Útsendum starfsmönnum hefur fækkað um fjórðung frá árinu 2007 þegar þeir voru 64. Staðarráðnum starfsmönnum hefur fækkað um 13% á sama tíma. Fækkun útsendra starfsmanna hefur m.a. leitt til þess að árið 2014 starfaði enginn útsendur starfsmaður hjá sendiskrifstofu Íslands í New York og á sjö sendiskrifstofum starfaði aðeins einn útsendur starfsmaður. Sendiskrifstofur voru 23 árið 2007 en 22 árið 2014. Eins og fram kom í kafla 2.3 var nokkrum sendiskrifstofum lokað á tímabilinu en nýjar jafnframt opnaðar.

3.2 Starfsmannafjöldi sendiskrifstofa árin 2007–14	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Útsendir	64	66	63	54	50	54	55	48
Staðarráðnir	69	71	73	71	68	66	66	60
Samtals	133	137	136	125	118	120	121	108
Fjöldi sendiskrifstofa	23	24	24	22	21	21	22	22

Samkvæmt fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) námu laun og launatengd gjöld sendiskrifstofa 1.637 m.kr. árið 2013, eða 52% af rekstrarkostnaði þeirra. Launakostnaður einstakra sendiskrifstofa var á bilinu 45–80% af rekstrarkostnaði. Laun útsendra starfsmanna eru greidd í gegnum launakerfi ríkisins eins og laun flestra ríkisstarfsmanna en laun staðarráðinna starfsmanna, sem teljast vera á vinnumarkaði viðkomandi gisti-ríkis og falla ekki undir íslenska kjarasamninga, eru greidd af hverri sendiskrifstofu samkvæmt ráðningarsamningi við viðkomandi starfsmann. Þau eru ekki færð í launakerfið heldur eingöngu gjaldfærð undir bókhaldsliðnum laun og launatengd gjöld. Kostnaður vegna staðarráðinna starfsmanna er yfirleitt lægri en útsendra starfsmanna en það er þó ekki algilt. Þess má geta að útsendir starfsmenn fá skattfrjálsar staðar-uppbætur sem er kostnaðargreiðsla en ekki endurgjald fyrir vinnuframlag.

Laun og launatengd gjöld námu um 52% rekstrarkostnaðar

Í tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá nóvember 2013 (sjá kafla 2.3) segir að utanríkisráðherra skuli láta meta þörf á fjölda stöðugilda innanlands og erlendis með það að markmiði að fækka þeim og ná fram sparnaði. Ráðherra skuli jafnframt láta meta þörf fyrir sendiskrifstofur, umfang þeirra og kostnað í sama skyni. Frá því að tillögur hagræðingarhópsins komu fram hefur starfsmönnum sendiskrifstofa fækkað um 13, þar af hefur útsendum starfsmönnum fækkað um sjö (fjóra í Brussel og einn í París, Washington og Stokkhólmi) og staðarráðnum um sex (miðað við árslok 2014).

Láta meta þörf á fjölda stöðugilda og sendiskrifstofa með það að markmiði að fækka þeim

Utanríkisráðuneyti kannar möguleika á frekari hagræðingu og lét m.a. vinna úttekt á starfsemi sinni m.t.t. tillagna hagræðingarhópsins til að meta þörf fyrir sendiskrifstofur, umfang þeirra og kostnað. Niðurstöður úttektarinnar lágu fyrir í apríl 2014. Fram kom m.a. að hin norrænu ríkin hafa sett sér almennt viðmið um að á sendiskrifstofu séu að lágmarki þrjú útsendir starfsmenn, þ.e. sendiherra, varamaður og ritari/aðstoðarmaður. Þessi lönd hafa ekki sett sér viðmið um fjölda staðarráðinna starfsmanna heldur fer fjöldi þeirra eftir því hversu umfangsmikil starfsemi hversrar sendiskrifstofu er.

Hin norrænu ríkin hafa sett sér viðmið um lágmarksman-afli á sendiskrifstofum

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um fjölda sendiskrifstofa og fjölda útsendra starfsmanna á Norðurlöndum árið 2013 (sjá töflu 3.3).

3.3 Meðalfjöldi útsendra starfsmanna á Norðurlöndum árið 2013	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Fjöldi sendiskrifstofa	22	112	93	104	98
Útsendir starfsmenn	55	361	570	552	530
Meðalfjöldi útsendra starfsmanna	2,5	3,2	6,1	5,3	5,4

Utanríkisþjónusta Íslendinga er mun umfangsminni en utanríkisþjónusta annarra norræna ríkja og færri útsendir starfsmenn eru að meðaltali á hverja sendiskrifstofu, eða 2,5. Rúmlega helmingur íslenskra sendiskrifstofa, 14 af 22, var undir norræna viðmiðinu

um útsenda starfsmenn árið 2014. Gera má ráð fyrir að margar danskar sendiskrifstofur hafi einnig verið undir þriggja manna viðmiðinu árið 2013 því meðalfjöldi útsendra starfsmanna þar var aðeins rétt yfir því.

Kjósi utanríkisráðuneyti að fjölga útsendum starfsmönnum svo að sendiskrifstofur Íslands starfi í samræmi við viðmið hinna norrænu ríkjanna getur það annaðhvort ráðið fleiri starfsmenn eða lokað völdum sendiskrifstofum og flutt starfsmenn til þeirra sem eftir verða.

Mikilvægt er að horft sé til gagnkvæmni í utanríkisþjónustu

Þegar lokun sendiskrifstofa kemur til álita telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að horft sé til svokallaðrar gagnkvæmni í utanríkisþjónustu. Með því er átt við að ríki komi sér saman um að starfrækja sendiskrifstofu hvort í annars höfuðborg. Gagnkvæmni ríkir milli Íslands og þrettán ríkja, þ.e. hinna norrænu ríkjanna, Bretlands, Frakklands, Þýskalands, Rússlands, Indlands, Kína, Japans, Bandaríkjanna og Kanada. Þau reka öll sendiskrifstofur á Íslandi, með tilheyrandi starfsmannahaldi og útgjöldum, sem eru að jafnaði fjölmennari og með meiri umsvif en íslenskar sendiskrifstofur í þessum ríkjum. Árið 2014 störfuðu t.d. 12 útsendir starfsmenn og 32 staðarráðnir í sendiráði Bandaríkjanna á Íslandi en tveir útsendir starfsmenn og þrjú staðarráðnir í sendiráði Íslands í Washington. Annars staðar á Norðurlöndunum starfa 17 starfsmenn á sendiskrifstofum Íslands en 23 í norrænu sendiskrifstofunum á Íslandi. Eins og fram kom í kafla 2.1 starfrækir Ísland sendiskrifstofu í Þórshöfn og Færeyjar í Reykjavík. Í kjölfar samþykktar þingsályktunartillögu um samkomulag um skipti á útsendum sendifulltrúum við Grænland var sendiskrifstofan í Nuuk opnuð en Grænland hefur í ársbyrjun 2015 ekki enn opnað sendiskrifstofu á Íslandi.

Ekki er síður mikilvægt að tekið sé mið af áherslum Íslands í utanríkis- og alþjóðamálum

Gagnkvæmni gildir ekki fyrir þrjár sendiskrifstofur, þ.e. í Winnipeg, New York og Nuuk. Þær sinna ekki heldur marghliða milliríkjasamstarfi sem einnig hefur vægi þegar taka þarf ákvörðun um lokun sendiskrifstofa. Aðeins eru tvö stöðugildi á hverjum stað. Í skýrslu um áður nefnda úttekt á starfsemi utanríkisráðuneytis sem lauk í apríl 2014 kemur fram að það kunnir að hafa minnstar afleiðingar að loka einhverri þeirra. Ríkisendurskoðun bendir á að í þessu sambandi er ekki síður mikilvægt að tekið sé mið af þeim áherslum sem stjórnvöld leggja í utanríkis- og alþjóðamálum. Ákvarðanir um staðsetningu sendiskrifstofa ættu ávallt að byggja á markvissri forgangsröðun út frá heildarhagsmunum Íslands.

Kanna þarf hvort æskilegt sé að efla starfsemi sendiskrifstofa með því að sameina þær

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að setja sér viðmið um mönnun sendiskrifstofa Íslands, einkum vegna útsendra starfsmanna, og tryggja að þær hafi lágmarksmannafla til að halda úti starfsemi sinni. Einnig þarf að skilgreina hvort slíkt viðmið eigi við í öllum tilvikum. Í þessu sambandi verður að líta sérstaklega til íslenskra heildarhagsmuna og áherslna í utanríkis- og alþjóðamálum. Þá getur verið gagnlegt að líta til viðmiða annarra norrænna ríkja. Kanna verður hvort æskilegt sé að efla starfsemi sendiskrifstofa með því að sameina þær og fjölga starfsmönnum þeirra sem eftir verða. Leiða má líkur að því að þær yrðu þá betur í stakk búna til að takast á við meira krefjandi og fjölbreyttari verkefni, auka sérhæfingu sína og sinna fleiri löndum.

Bættar samgöngur og tækninýjungar veita tækifæri til að breyta áherslum í starfsemi og mönnun utanríkisþjónustunnar. Að sögn utanríkisráðuneytis hefur ný tækni leitt til

breytinga á verklagi, m.a. séu fjarskiptatækni og fjarfundabúnaður notuð þegar mögulegt er, enda kveði starfsreglur um ferðir í embættiserindum á um það. Hefðbundnum erindum sé mikið sinnt með því móti. Yfir standi áttak við að innleiða nýjan búnað sem muni auðvelda enn frekar samskipti milli landa árið 2015. Ráðuneytið bendir þó á að fjarskiptatækni komi ekki í stað persónulegra tengsla milli fólks og erfitt geti reynst að byggja upp traust og skilning milli landa með henni einni saman.

3.2 Starfsflokkar hjá sendiskrifstofum

Störfum í utanríkisþjónustunni er skipt í fimm starfsflokka samkvæmt lögum nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands:

- ✓ Sendiherrar
- ✓ Sendifulltrúar og aðalræðismenn
- ✓ Sendiráðunautar
- ✓ Sendiráðsritarar
- ✓ Sendiráðsfulltrúar

Fyrstu fjórir flokkarnir eru diplómatiskt stöðuheiti sem gefa til kynna starfsstig innan utanríkisþjónustunnar eins og það er skilgreint samkvæmt Vínarsamningi um ræðisamband og fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar. Störf unnin af einstaklingum með sama stöðuheiti geta verið ólík eftir staðsetningu þeirra. Starfslýsingar eru einstaklingsbundnar því þær eru gerðar í starfsmannasamtali viðkomandi starfsmanns og næsta yfirmanns. Allir diplómatisku flokkarnir fjórir krefjast háskólamenntunar því að viðtæk menntun, færni og reynsla er mikilvæg í utanríkisþjónustunni. Sendiráðsfulltrúar eru aðstoðarfólk, oftast ritarar, og ekki er krafist háskólamenntunar vegna starfa þeirra. Sendiherrar og sendifulltrúar eru skipaðir í embætti skv. lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en annað starfsfólk er ráðið.

Starfsmenn fá fyrst diplómatiskan titil, oftast sem sendiráðsritarar, við fyrsta flutning sinn til starfa hjá íslenskri sendiskrifstofu erlendis. Í einstaka tilfellum fá þeir þó titilinn sendiráðunautur, t.d. ef þeir hafa starfað hjá alþjóðastofnun sem lagt er að jöfnu við starfsreynslu hjá sendiskrifstofu, en almennt fá starfsmenn þann titil við annan flutning sinn til sendiskrifstofu. Titilinn sendifulltrúi fá starfsmenn sem eiga að baki langa starfsreynslu í utanríkisþjónustunni, hafa t.d. starfað á 2–3 sendiskrifstofum og í utanríkisráðuneyti þess á milli eða haft mannaforráð. Viðmið um framgangsferli starfsmanna eru í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar. Ráðuneytið hefur ekki sett sér sérstaka mannauðsstefnu en það fylgir mannauðsstefnu Stjórnarráðs Íslands frá árinu 2010 sem tekur almennt til þess eins og annarra ráðuneyta.

Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveða á um að laus embætti skuli auglýst opinberlega en sendiherrar teljast til embættismanna. Á 121. löggjafarþingi (1996–97) lagði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis til að gerð yrði sú breyting á lögum um utanríkisþjónustu Íslands að ekki væri skylt að auglýsa lausar sendiherrastöður. Rökstuðningur nefndarinnar var sá að í eldri lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins frá árinu 1954 voru störf í þágu utanríkisþjónustunnar undanþegin meginreglu um auglýsingaskyldu. Nefndin lagði til að sú undanþága gildi eingöngu um sendiherra en ekki um aðra starfsmenn utanríkisþjónustunnar. Alþingi samþykkti þessa breytingu. Í

Lögum samkvæmt er störfum í utanríkisþjónustunni skipt í fimm starfsflokka

Viðmið um framgang í starfi eru sett í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar

Heimilt er að víkja frá auglýsingaskyldu hvað varðar stöður sendiherra

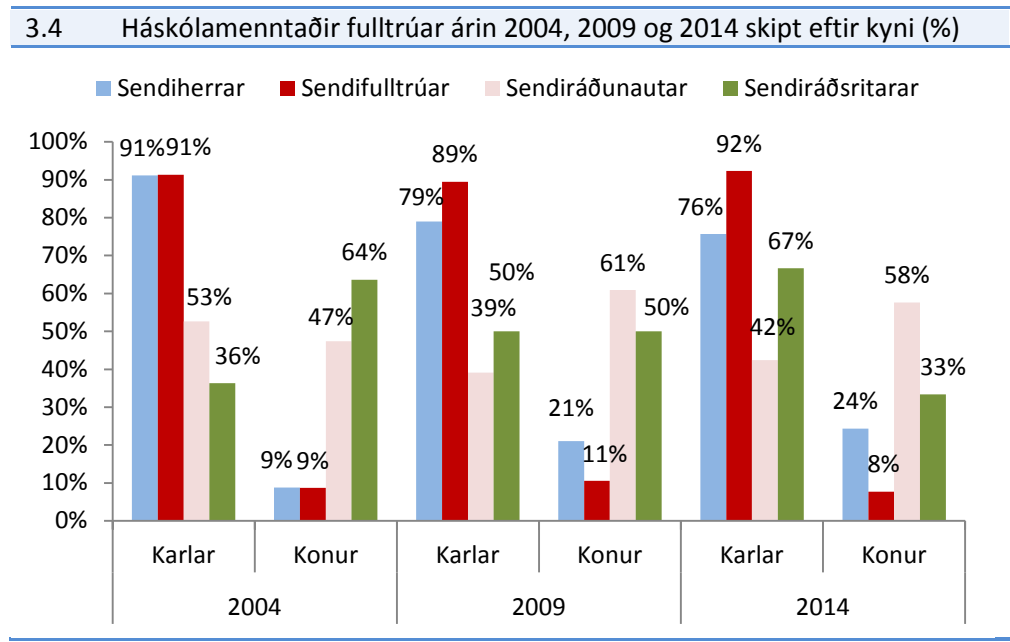
kjölfarið varð heimilt að víkja frá auglýsingaskyldu opinberra embætta, sem lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins kveða á um, þegar sendiherrar eiga í hlut.

Lög nr. 115 frá árinu 2011 um Stjórnarráð Íslands kveða á um að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra skuli ráðherra setja á laggirnar þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda. Þetta ákvæði kom m.a. til vegna ábendinga í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010 um að stemma þyrfti stigu við pólitískum ráðningum, tryggja að hæfasti einstaklingurinn væri valinn til starfans og efla traust á stjórnarsýslunni. Samkvæmt lögum um utanríkisþjónustu Íslands eru sendiherrar og ráðuneytisstjórar í sama starfsflokki. Skipun sendiherra er því hvorki í takt við lög um Stjórnarráð Íslands frá árinu 2011 né þá þróun sem hefur orðið á skipunum í opinber embætti. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að opinber embætti séu ávallt auglýst til umsóknar og að skipun byggji á faglegum rökstuðningi. Í utanríkisþjónustunni ætti þetta að gilda þegar hefðbundnu framgangsferli er ekki fylgt, þ.e. þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir sendiherrar. Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að beita sér fyrir því að heimild til að víkja frá meginreglu um auglýsingaskyldu verði felld úr lögum um utanríkisþjónustu Íslands. Þannig stuðlar ráðuneytið að gagnsæi og vandaðri stjórnarsýslu við skipun í stöður sendiherra.

Skipun sendiherra ekki í takt við þá þróun sem hefur orðið við skipun í embætti

Kynjahlutföll háskólamenntaðra fulltrúa árin 2004, 2009 og 2014

Ríkisendurskoðun kannaði kynjaskiptingu í starfsflokki háskólamenntaðra fulltrúa á sendiskrifstofum Íslands, þ.e. diplómatísku flokkunum, árin 2004, 2009 og 2014. Árið 2004 var 31 karl sendiherra (91%) og þrjár konur (9%), árið 2009 30 karlar (79%) og átta konur (21%) og árið 2014 28 karlar (76%) og níu konur (24%).



Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneyti.

Árið 2004 var 21 karl sendifulltrúi (91%) og tvær konur (9%), árið 2009 17 karlar (89%) og tvær konur (11%) og árið 2014 12 karlar (92%) og ein kona (8%). Hlutföllin voru jöfnust meðal sendiráðunauta en árið 2004 voru 10 karlar (53%) og níu konur (47%) sendiráðunautar, árið 2009 níu karlar (39%) og 14 konur (61%) og árið 2014 14 karlar (42%) og 19 konur (58%). Árið 2004 voru fjórir karlar sendiráðsritarar (36%) og sjö

konur (64%), árið 2009 fimm karlar (50%) og fimm konur (50%) og árið 2014 fjórir karlar (67%) og tvær konur (33%). Sendiráðsfulltrúar eru ekki með á myndinni því þær stöður krefjast ekki háskólamenntunar en þeim gegna nánast eingöngu konur.

Mun fleiri karlar en konur störfuðu hjá sendiskrifstofum Íslands árið 2014, eða 58 karlar og 31 kona. Kynjahlutföll meðal sendiherra hafa batnað eftir því sem liðið hefur á tímabilið 2004–14. Í janúar 2015 fjölgaði um einn karlkyns sendiherra en kynjahlutföllin héldust þau sömu. Sendifulltrúum hefur í heild fækkað frá árinu 2004 en þeir hafa nær eingöngu verið karlar. Konum hefur því ekki fjölgað í þessum næstefsta starfsflokki utanríkisþjónustunnar og þær þar með ekki hlotið þann framgang sem það stöðuheiti felur í sér til jafns við karla. Hlutföllin eru jafnari hvað varðar sendiráðunauta. Í þeim starfsflokki hefur konum fjölgað frá árinu 2004 og þær voru orðnar fleiri en karlarnir árið 2014. Konum hefur aftur á móti fækkað í flokki sendiráðsritara en það er sá flokkur sem flestir háskólamenntaðir starfsmenn byrja í þegar þeir eru ráðnir til starfa í utanríkisþjónustunni. Þar sem tæplega helmingi fleiri karlar en konur vinna hjá sendiskrifstofum Íslands hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að fjölga konum við störf þar. Í ljósi framgangskerfis flutningsskyldra starfsmanna þarf að fjölga konum í þessum flokki til að jafna betur kynjahlutföll innan utanríkisþjónustunnar til framtíðar.

Í athugasemdum utanríkisráðuneytis við drög að skýrslu þessari kom fram að það hafi unnið markvisst að auknu jafnrétti kynjanna. Áður fyrr hafi fáar konur verið ráðnar til að sinna störfum háskólamenntaðra fulltrúa en frá árinu 1997 hafi verið unnið að því að fjölga konum í þessum hópi. 37 háskólamenntaðir fulltrúar sem ráðnir voru fyrir árið 1997 séu enn starfandi árið 2015, þar af aðeins fjórar konur. Úr þessum hópi hafi allar konurnar og 17 karlar verið skipuð sendiherrar. Flestir hinna karlanna séu sendifulltrúar. Frá árinu 1997 hafi verið ráðnir 68 háskólamenntaðir fulltrúar, þ.e. 35 karlar og 33 konur. Eldri og reyndari starfsmenn séu því enn að meirihluta til karlar og séu stjórnendur í meira mæli en konur. Þar sem kynjahlutföll séu jafnari í hópi yngri starfsmanna muni ráðuneytið ýta undir að jafnmargar konur og karlar sinni stjórnunarstörfum í utanríkisþjónustunni í framtíðinni.

Ný jafnréttisáætlun Stjórnarráðs Íslands sem tók gildi árið 2013 kveður á um markmið og aðgerðir til að framfylgja ákvæðum jafnréttislaga í starfsemi ráðuneyta. Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á að framfylgja áætluninni en getur forgangsraðað verkefnum og ákveðið fleiri verkefni í sérstakri framkvæmdaáætlun. Utanríkisráðherra setti slíka áætlun í febrúar 2014. Þar kemur m.a. fram að ráðuneytið leggi áherslu á framkvæmd jafnréttisáætlunar Stjórnarráðsins og gerð samninga um atvinnuréttindi maka við ríki þar sem utanríkisþjónustan hefur starfsstöðvar.

Í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir að konur og karlar skuli hafa jafnan rétt til opinberra starfa og til sömu launa fyrir sambærileg störf. Þá segir einnig að starf sem laust er til umsóknar skuli standa opið jafnt konum og körlum og að hvers kyns mismunur á grundvelli kyns, hvort heldur bein eða óbein, sé óheimil. Jafnframt segir í lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla að atvinnurekendur skuli vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna innan sinnar stofnunar og stuðla að því að störf flokkist ekki í sérstök karla- og kvennastörf.

Fjölga þarf konum í störfum sendiskrifstofa

Ráðuneytið segist hafa unnið að auknu kynjajafnrétti frá árinu 1997

Samkvæmt ráðuneytinu fylgir það jafnréttisáætlun Stjórnarráðsins

Ráðuneytið stuðli markvisst að jafnri stöðu kynjanna

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti til að stuðla markvisst að jafnri stöðu kynjanna hjá sendiskrifstofum, tryggja jöfn tækifæri lögum samkvæmt og vinna gegn því að störf skiptist í sérstök karla- og kvennastörf. Ráðuneytið verður að tryggja að tækifæri til framgangs í starfi innan utanríkisþjónustunnar eigi við um bæði kynin.

3.3 Flutningsskylda starfsmanna í utanríkisþjónustu

Í 10. gr. laga um utanríkisþjónustu Íslands segir að starfsmönnum í utanríkisþjónustu sé skylt að starfa sem fulltrúar hennar erlendis eða í utanríkisráðuneyti samkvæmt ákvörðun ráðherra. Í fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar er kveðið nánar á um flutningsskylduna og sett fram viðmið um hversu lengi starfsmenn geta búist við að starfa erlendis, heimkomur o.fl. Miðað er við að starfsmaður flytjist utan eftir nokkurra ára starf í utanríkisráðuneyti og sinni störfum á sendiskrifstofu í um fjögur ár. Þær aðstæður geti þó skapast að hann flytji á milli staða innan skemmri tíma, annað hvort til annarrar sendiskrifstofu eða aftur til ráðuneytisins. Fram kemur að starfsmenn geti ekki búist við að vera lengur en átta ár erlendis samfleytt og endurnúi þá starfsreynslu sína í ráðuneytinu með dvöl á Íslandi í 3–4 ár. Ákvörðun um flutning skuli tekin með minnst sex mánaða fyrirvara svo að starfsmaður og fjölskylda hans geti hafið aðlögun að væntanlegri breytingu. Um sendiherra segir að þeir ættu ekki að dvelja erlendis lengur en 8–10 ár samfleytt og flytjast þá til starfa á Íslandi. Önnur til þriðja hver starfsstöð sendiherra skuli vera í utanríkisráðuneyti þar sem þeir eru heimasendiherrar gagnvart alþjóðastofnunum, gegna yfirmannsstöðu eða starfa sem sérfræðingar og/eða ráðgjafar.

Í umsögn við drög að skýrslu þessari tók utanríkisráðuneyti fram að mannauðsstjórn utanríkisþjónustunnar sé heildstæð, þ.e. þegar valið sé í lausa stöðu hjá sendiskrifstofu taki valið til starfsmanna bæði hjá sendiskrifstofum og aðalskrifstofu. Þess sé gætt að gagnsæi og jafnræði gildi um flutninga þeirra milli starfsstöðva. Flutningsskyldum starfsmönnum sé árlega gefinn kostur á að leggja fram óskir um hvar þeir vilji starfa og þær hafðar til hliðsjónar við ákvörðun um flutninga. Flutningsskyldan leiði ekki til þess að starf teljist vera laust í skilningi laga í hvert sinn sem flutningsskyldur starfsmaður hennar er fluttur til þar sem um leið er annar starfsmaður fluttur til.

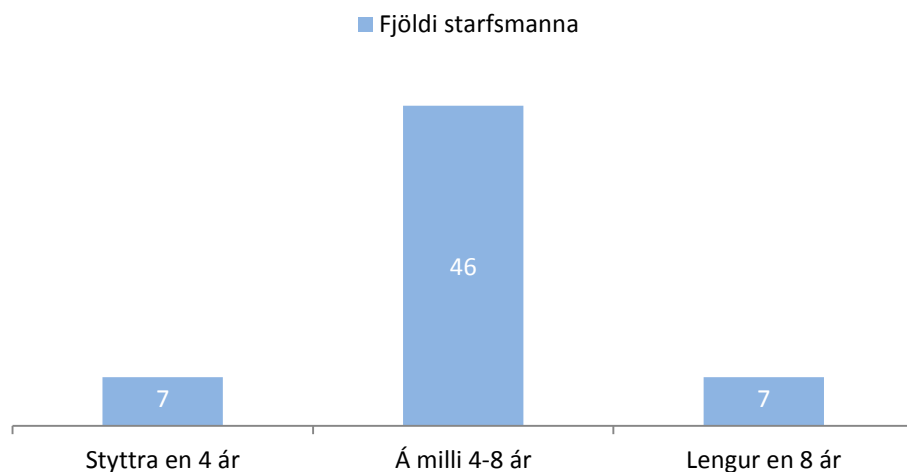
Samkvæmt upplýsingum utanríkisráðuneytis veitir það starfsmönnum utanríkisþjónustunnar ekki sérstaka þjálfun áður en þeir flytjast til starfa á sendiskrifstofu sem þeir hafa ekki starfað hjá áður. Treyst sé á starfsreynslu þeirra fyrir flutning bæði innan ráðuneytisins og hjá öðrum sendiskrifstofum. Undirbúningur fyrir flutning sé því einkum í höndum starfsmanna sjálfra. Þó haldi ráðuneytið tungumálanámskeið ef þörf krefur og starfræki diplómataskóla með nokkurra ára millibili fyrir nýja starfsmenn.

Ríkisendurskoðun tók úrtak 60 starfsmanna utanríkisþjónustunnar (af 130) sem störfuðu á sendiskrifstofum Íslands árin 2004–14 og kannaði hvernig utanríkisráðuneyti stóð að flutningsskyldu þeirra á tímabilinu. Meðal annars var skoðað hvort þeir hefðu starfað hjá ráðuneytinu áður en þeir fóru til starfa erlendis, hversu lengi þeir hefðu starfað samfleytt erlendis og hversu oft þeir hefðu verið fluttir milli starfsstöðva. Á mynd 3.5 má sjá hversu lengi starfsmenn dvöldu samfleytt við störf erlendis á tímabilinu.

Starfsfólki í utanríkisþjónustu er skylt að starfa sem fulltrúar hennar erlendis

Undirbúningur fyrir flutning einkum í höndum starfsmanna sjálfra

3.5 Lengsti samfelldi tími erlendis árin 2004–14

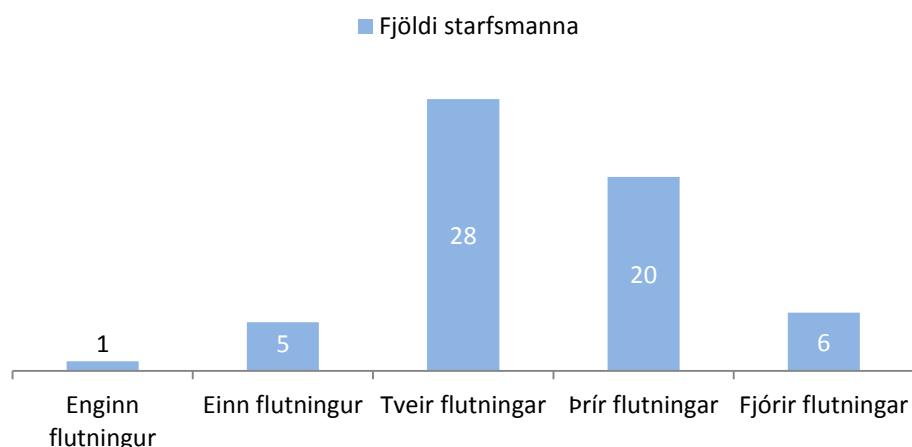


Rúmlega 75% starfsmanna í úrtakinu höfðu dvalið erlendis í 4–8 ár. Á tímabilinu höfðu sjö starfsmenn dvalið lengur en átta ár samfleytt erlendis, þ.e. þrír sendiherrar, einn sendifulltrúi, tveir sendiráðunautar og einn sendiráðsritari. Fjórir starfsmenn, allt sendiherrar, höfðu ekki starfað hjá utanríkisráðuneyti áður en þeir hófu störf erlendis. Enginn sendiherra hafði dvalist lengur en 10 ár samfleytt erlendis sem er í samræmi við fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar. Ríkisendurskoðun telur að það væri í betra samræmi við fyrirmæla- og leiðbeiningabókina að þeir starfsmenn sem hafa starfað erlendis í meira en átta ár samfleytt og eru enn erlendis verði fluttir heim til starfa í ráðuneytinu krefjist sérstakar aðstæður í utanríkisþjónustunni ekki annars.

Fjórir starfsmenn höfðu ekki starfað hjá ráðuneytinu áður en þeir hófu störf erlendis

Ríkisendurskoðun kannaði einnig fjölda flutninga starfsmanna á árunum 2004–14. Mynd 3.6 sýnir hversu oft hver starfsmaður var fluttur milli starfsstöðva á tímabilinu.

3.6 Fjöldi flutninga starfsmanna árin 2004–14



Myndin sýnir að 90% starfsmanna voru fluttir tvisvar eða oftar á milli starfsstöðva. Flestir þeirra fluttust tvisvar eða þrisvar og aðeins sex starfsmenn oftar. Ýmsir þættir geta haft áhrif á tíðni flutninga, s.s starfslok, lokun sendiskrifstofa og launalaus leyfi. Að mati Ríkisendurskoðunar fer utanríkisráðuneyti að mestu eftir fyrirmæla- og leiðbeiningabókinni hvað varðar flutningsskyldu starfsmanna.

Flestir starfsmenn fluttu tvisvar eða þrisvar milli starfsstöðva



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is