

Verklagsreglur utanríkisráðuneytisins

um

samstarf við borgarasamtök

Mannúðaraðstoð

Júní 2015



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Efnisyfirlit

1	Tegundir styrkja til mannúðaraðstoðar	1
1.1	Stakir styrkir til mannúðaraðstoðar.....	1
1.2	Rammasamningar til mannúðaraðstoðar	1
2	Úthlutunarreglur	1
2.1	Styrkupphæð og umsýsla	2
2.2	Skilyrði fyrir styrkhæfi borgarasamtaka	2
2.3	Skilyrði fyrir rammasamningum.....	3
3	Meðferð umsókna	3
3.1	Skil á umsóknum og fylgiskjöllum	3
3.2	Mat umsókna og matsviðmið.....	4
4	Fjármálastjórnun.....	5
4.1	Staðlar	5
4.2	Misnotkun fjár	6
4.3	Greiðsla styrkja.....	6
4.4	Úttektir og árangursmat	6
4.5	Samningar og skýrslugjöf styrkhafa	6
4.6	Stöðuskýrslur og úttektir.....	6

1 Tegundir styrkja til mannúðaraðstoðar

Mannúðaraðstoð felur í sér björgun mannlífa, vernd óbreyttra borgara, útvegum nauðpurfta, annarrar aðstoðar til nauðstaddra og að auðvelda þeim afturhvarf til eðlilegra lífshátta í kjölfar hamfara. Meginmarkmið íslenskra stjórnvalda á þessu sviði er að auka viðnámsþrótt, flýta endurreisn á neyðarsvæðum og að starfa í þágu friðar á átakasvæðum. Mannúðaraðstoð er oft flókin og krefst samstillts átaks margra aðila til að skila sem bestum árangri. Íslensk stjórnvöld reiða sig í ríkum mæli á fjölþjóðastofnanir og borgarasamtök til að koma mannúðaraðstoð sinni til skila. Hana skal ávallt veita með ábyrgum og samhæfðum hætti og samkvæmt alþjóðlegum viðmiðum og grundvallarreglum um mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi og sjálfstæði. Sérstök áhersla í stefnu Íslands er lögð á að mæta þörfum nauðstaddra með skjótum og skilvirkum hætti, styrkja innviði og auka lýðræði og jafnrétti. Virðing fyrir mannréttindum er grundvöllur alls hjálparstarfs.

Mannúðarverkefni falla undir málefnaflokk (e. purpose code) 700-740 samkvæmt sundurgreiningu OECD DAC sem finna má á vefsvæði ráðuneytis.

Áherslur og fjármögnun mannúðaraðstoðar skal vera gagnsæ og stefnumiðuð, en þó skal leitast við að viðhalda sveigjanleika og tryggja skjóta fjármögnun til verkefna. Til að vinna að slíkum markmiðum gerir utanríkisráðuneytið rammasamninga við borgarasamtök fyrir mannúðaraðstoð. Jafnframt eru veittir stakir styrkir sem ætlað er að bregðast við neyð allt árið um kring.

1.1 Stakir styrkir til mannúðaraðstoðar

Utanríkisráðuneytið veitir borgarasamtökum styrki til mannúðaraðstoðar til að svara alþjóðlegum áköllum vegna neyðar allt árið um kring.

1.2 Rammasamningar til mannúðaraðstoðar

Utanríkisráðuneytið getur valið að stofna til rammasamkomulags við borgarasamtök um veitingu mannúðaraðstoðar, uppbyggingar og liðveislu á hamfarasvæðum. Borgarasamtökum er með þeim hætti tryggt fé til að bregðast skjótt við neyðarköllum til mannúðarverkefna samkvæmt eigin forgangsörðun. Samtökin skuldbinda sig jafnframt til að fylgja þeim skilmálum sem ráðuneytið setur fram í verklagsreglum þessum og samningi við ráðuneytið.

2 Úthlutunarreglur

Sækja má um til verkefna sem unnin eru í eigin nafni félags, verkefna í samstarfi við samtök í samstarfslandinu, á vegum alþjóðlegra samtaka eða önnur mannúðarfélög. Notast er við skilgreiningu OECD-DAC á samtökum og stofnunum. Styrkþegi getur tekið virkan þátt í verkefninu ef þriðji aðili innir þau af hendi, t.d. með undirbúningi, eftirliti, úttekt eða útsendu starfsliði, en það er þó ekki forsenda styrkveitinga. Landsnefndum alþjóðastofnana sem taka

við beinum framlögum vegna mannúðaraðstoðar frá íslenskum stjórnvöldum eru **ekki** ætlaðir styrkir til mannúðarverkefna á vettvangi undir hatti samstarfs við borgarasamtök.

2.1 Styrkuppghæð og umsýsla

Hámark umsýslukostnaðar verkefna sem eru undir yfirstjórn alþjóðasamtaka og krefjast lítillar umsýslu íslensku samtakanna er þrjú prósent. Samtök mega nýta allt að 10 prósentum til að mæta umsýslukostnaði færi þau fram haldbær rök fyrir að framlag þeirra krefjist meiri umsýslu. Geta þau þá fært hann sem óbeinan kostnað. Inn í heildarkostnaði skal gera ráð fyrir allri umsýslu umsækjanda vegna verkefnisins, s.s. eftirliti og kynningum (þess ber að geta að hér er ekki átt við þann lið sem kallast „*monitoring and evaluation*“ í eiginlegri verkefnisáætlun sem alltaf er hluti af kostnaði á vettvangi). Í kynningum skal koma fram að verkefni séu hluti af opinberri þróunaraðstoð Íslands. Ekki er gerð athugasemd við að hluti kostnaðar komi frá þriðja aðila.

Borgarasamtök skulu leggja fram minnst fimm prósent af kostnaði hvernar umsóknar. Þetta þýðir að sé styrkuppghæð ein milljón króna, þurfa framlög borgarasamtakanna að nema 50.000 kr. Ákvörðun um

uppghæð einstakra styrkja er tekin í samræmi við fjármuni til ráðstöfunar. Í rammasamningum er kveðið á um þann fjárhagsramma sem borgarasamtökin hafa til ráðstöfunar yfir þriggja til fjögurra ára tímabil. Allir samningar eru þó gerðir með fyrirvara um heimildir á fjárlögum um framlög til málaflokksins á ári hverju.

Útreikningur umsýslu og kostnaðarskiptingar	
Kostnaður á vettvangi skv. fjárhagsáætlun (þ.m.t. eftirlit og úttektir)	1.000.000 kr.
Álagning v. umsýslu á Ísl. 3%	30.000 kr.
Heildarkostnaður	1.030.000 kr.
Sótt um 95% af kr. 1030.000	978.500 kr.
Eigið framlag samtaka	51.500 kr.

2.2 Skilyrði fyrir styrkhæfi borgarasamtaka

Til að teljast styrkhæf til stakra styrkja til mannúðaraðstoðar þurfa borgarasamtök að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Vera löglega skráð á Íslandi.
- Vera ekki rekin í hagnaðarskyni.
- Hafa sett sér lög, hafa stjórn og stjórnarformann.
- Hafa lagt fram ársreikninga áritaða af opinberri endurskoðunarstofnun sem er aðili að INTOSAI eða endurskoðunarfyrtæki sem starfar skv. alþjóðlegum endurskoðunarstöðlum (IFAC) sl. tvö ár.
- Að félagsmenn eða styrktaraðilar séu minnst 30 talsins.
- Starfa náið með samtökum, alþjóðlegum eða innlendum, sem hafa reynslu af neyðar- og mannúðarstörfum.
- Hafa í eigin starfi og samstarfsaðila á vettvangi lýðræði, mannréttindi og jafnrétti að leiðarljósi og halda í heiðri grundvallarreglur um mannúðaraðstoð.¹

¹ Siðareglur ICRC: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p1067.htm>

- Hafa mótað sér stefnu sem ekki gengur gegn yfirmarkmiðum íslenskrar þróunarsamvinnu.

Ráðuneytið fjallar ekki um umsóknir samtaka sem ekki uppfylla ofangreind skilyrði.

2.3 Skilyrði fyrir rammasamningum

Borgarasamtök geta leitað til ráðuneytisins til að gera rammasamning en skilyrði er að samtökin hafi reynslu á sviði mannúðaraðstoðar og öfluga samstarfsaðila á vettvangi. Rammasamningur er einungis gerður að undangenginni úttekt ráðuneytisins á mannúðarstarfi borgarasamtakanna. Sá fjárhagsrammi sem samningar byggja á tekur mið af fyrri úthlutunum og starfi samtakanna. Borgarasamtök sem gert hafa rammasamning við ráðuneytið eru að öllu jöfnu ekki styrkhæf til stakra styrkja, en ráðuneytið getur þó leitað til samtakanna vegna tiltekinna ákalla um neyð sem Ísland hyggst svara.

3 Meðferð umsókna

Styrkjum til mannúðaraðstoðar er ætlað að svara alþjóðlegum neyðarköllum allt árið um kring. Utanríkisráðuneytið getur að eigin frumkvæði eða eftir beiðni borgarasamtaka kallað eftir styrkumsóknum vegna mannúðaraðstoðar þegar sérstök ástæða er til. Skulu slíkar tilkynningar birtar á vefsvæði ráðuneytis. Ráðuneytið áskilur sér þó rétt til að taka ekki við umsóknum tímabundið, t.d. ef fjármunir eru takmarkaðir og skal slíkt jafnframt tilkynnt á vefsvæði ráðuneytisins.

Borgarasamtök skulu skila umsóknum með rafrænum hætti á netfangið: borgarasamtok.styrkir@mfa.is á þar til gerðum eyðublöðum. Umsóknir skulu vera á íslensku en önnur fylgiskjöl mega vera á íslensku eða ensku. Umsóknum um mannúðaraðstoð skal að öllu jöfnu svarað með skriflegum rökstuðningi eigi síður en þremur vikum eftir að umsóknarfresti lýkur. Verði tafir á niðurstöðu skal ráðuneytið senda borgarasamtökum skýringar innan þessa tímaramma. Jákvæð afstaða til styrkumsóknar getur verið bundin skilyrðum s.s. um takmörkun á fjármagni. Slík skilyrði skulu tilgreind í svarinu. Upplýsingar um veitta styrki skal birta á heimasíðu ráðuneytisins.

Ráðuneytið fjallar ekki um umsóknir frá styrkþegum sem ekki hafa gert fullnægjandi skil vegna fyrri styrkja.

3.1 Skil á umsóknum og fylgiskjölum

Skila þarf eftirtöldum gögnum með hverri umsókn um staka mannúðarstyrki:

1. Útfylltu, rafrænu umsóknareyðublaði.
2. Upplýsingum um umsækjanda (borgarasamtök) og samstarfsaðila.
3. Lýsingu á þeirri neyð sem sótt er um styrk til með eftirfarandi efnisþáttum:
 - 3.1. Tilvísun í það alþjóðlega neyðarkall sem verið er að svara.
 - 3.2. Fjárhagsáætlun vegna verkþátta á vettvangi og vegna verkþátta er lúta að umsýslu, eftirliti og úttekt (árangursmati).
 - 3.3. Greinargerð um starfshætti og verklag samtakanna í verkefninu, þar á meðal

upplýsingum um undirbúning, framkvæmd og eftirlit.

4. Ársskýrslu síðasta starfsárs.
5. Ársreikningi síðasta starfsárs með áritun löggilts endurskoðanda, sbr. lið 2.2.

Jafnframt þarf að skila, eða staðfesta að skil hafi áður farið fram á eftirfarandi gögnum:

- Nafnalista yfir skipan stjórnar samtakanna.
- Upplýsingum um löglega skráningu samtakanna.
- Afriti af lögum samtakanna.
- Afriti af stefnu samtakanna.
- Yfirliti um verkefni og áherslur samtakanna, í hvaða löndum þau starfa og umfang starfseminnar.

Þessi gögn ber að leggja fram eða vísa í vefkrækjur samhliða fyrstu umsókn og ávallt þegar breytingar verða á umræddum atriðum. Ráðuneytið áskilur sér rétt til að kalla eftir viðbótargögnum og skýringum ef þörf krefur. Á vefsvæði ráðuneytisins má umsóknareyðublað og sniðmát samninga fyrir einstaka styrki til mannúðaraðstoðar.

3.2 Mat umsókna og matsviðmið

Umsóknir eru metnar af þriggja manna ráðgjafahópi sem hefur sérþekkingu á mannúðaraðstoð og skilar skriflegum tillögum til stýrihóps um þróunarsamvinnu. Matið skal byggt á faglegum forsendum á grundvelli þessara verklagsreglna, sem eiga sér stoð í grundvallarreglum um mannúð. Endanleg ákvörðun um styrkveitingu er í höndum ráðherra. Fulltrúi ráðuneytisins er formaður matshópsins. Við mat á verkefnum þar sem tiltekinn sérþekkingar er þörf, getur hópurinn leitað álits annarra sérfræðinga. Matsaðilum er skylt að upplýsa um hagsmunatengsl sín við einstök verkefni eða umsóknaraðila. Séu slík tengsl fyrir hendi, skal viðkomandi segja sig frá mati.

Ríki hafa frumskyldu til að sinna eigin borgunum þegar áföll dynja yfir, en veitendur mannúðaraðstoðar skulu leitast við að veita sveigjanlega og tímanlega aðstoð sem byggir á grunngildum um sameiginlega ábyrgð og mannúðarrétt. Mannúðaraðstoð má aldrei grafa undan langtímaþróun og sjálfbærum lifnaðarháttum þar sem hún er veitt. Forystuhlutverk Sameinuðu þjóðanna við að samhæfa mannúðarstarf og sérstaða Alþjóða Rauða krossins og Rauða hálfmánans auk borgarasamtaka við framkvæmd mannúðarverkefna skal viðurkennd.

Stuðningur Íslands við mannúðaraðstoð skal fylgja alþjóðlegum viðmiðum um góða starfshætti² og borgarasamtök skulu skuldbinda sig til að stuðla að ábyrgð, skilvirkni³ og markvirkni í framkvæmd mannúðarverkefna. Þetta felur m.a. í sér að borgarasamtök skulu gera þá kröfu að framkvæmdaaðilar fylgi viðurkenndum starfsaðferðum, að aðstoðin sé í samræmi við þarfir og byggist á þarfagreiningum framkvæmdaaðila.

² Borgarasamtök skulu leitast við að byggja starf sitt á grundvallarstöðlum fyrir mannúðarstörf, viðmiðum IASAC fyrir mannúðaraðstoð, siðareglum Alþjóða Rauða krossins og Rauða hálfmánans og borgarasamtaka fyrir neyðaraðstoð, og leiðarljósi OCHA fyrir fólk sem misst hefur heimili sín.

³ M.a. skal byggt á Ístanbul viðmiðunum um skilvirkni borgarasamtaka, sem birt eru á vefsvæði UTN. http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote_december_2010-2.pdf

Taka skal tillit til þess að framkvæmd mannúðaraðstoðar felur jafnframt í sér að tryggja öryggi hjálparstarfsfólks. Þá skal eftir megni tryggja þátttöku viðtakenda í mótun, framkvæmd, eftirliti og mati að því marki sem mögulegt er. Mannúðaraðstoð skal enn fremur vera sveigjanleg, taka mið af breytilegum þörfum viðtakenda og taka tillit til aðgerða annarra aðila á vettvangi. Lögð er rík áhersla á að mannúðaraðstoðin sé óhlutdræg, styðji ekki á nokkurn hátt við tiltekin trúar-, stjórn mála-, hagfræði- eða hernaðarleg markmið og mismuni ekki ólíkum hópum fólks. Aðstoðin skal jafnframt virða alþjóðleg lög og reglur sem varða mannúð, flóttamenn og mannréttindi.

Matsviðmið ráðuneytisins fyrir mannúðarverkefni eru eftirfarandi⁴:

1. Mannúðaraðstoðin hæfir þeirri neyð sem um ræðir.
2. Mannúðaraðstoðin er tímanleg og skilvirk.
3. Mannúðaraðstoðin styður við staðbundna getu og neikvæð áhrif hennar eru lágmörkuð.
4. Mannúðaraðstoðin byggir á virkum samskiptum, þátttöku og endurgjöf.
5. Athugasemdir og ábendingar eru teknar til greina og þeim svarað.
6. Mannúðaraðstoðin er samhæfð og rímar vel við annað starf á vettvangi.
7. Aðilar miða stöðugt að því að læra og bæta starf sitt.
8. Starfsfólk fær nægilegan stuðning til að inna starf sitt af hendi með árangursríkum hætti og starfsumhverfi byggir á gildum jafnræðis og sanngirni.
9. Bjargir eru nýttar með ábyrgum hætti í þau viðfangsefni sem þær eru ætlaðar til.
10. Tekið er tillit til jafnréttis kynjanna.

Nálgast má matsviðmið fyrir mannúðarverkefni á vefsvæði ráðuneytisins.

4 Fjármálastjórnun

Þegar um er að ræða styrki umfram 20 m.kr. skulu greiðslur áfangaskiptar eftir framgangi viðkomandi aðstoðar. Að loknum hverjum áfanga skal gert stöðumat þar sem metið er hvort greiðslum hafi verið ráðstafað eins og til er ætlast og að aðstoðin hafi fram til þessa skilað þeim árangri sem að var stefnt. Þetta skal gert áður en næsta áfangagreiðsla er innt af hendi. Þegar um brýna neyðaraðstoð er að ræða, eða aðstoðin er þess eðlis að hún kallar á hærri fjárútlát í einu, er utanríkisráðuneytinu heimilt að víkja frá kröfu um áfangaskiptingu.

4.1 Staðlar

Borgarasamtökin eru ábyrg fyrir því að tryggja að samstarfsaðilar á vettvangi fylgi viðeigandi stöðlum varðandi bókhald og fjármálastjórn. Samtökin eru jafnframt ábyrg fyrir því að tryggja að samstarfsaðilar hafi fullnægjandi getu og hæfni á þessu sviði. Kaup á vörum, vinnu og þjónustu skal vera í samræmi við alþjóðlegar reikningsskilavenjur og góðar innkaupavenjur. Styrkhafar skulu viðhafa góða stjórnarhætti og sýna ráðdeild við nýtingu styrksins.

⁴ Byggt er á Grundvallarviðmiðum um mannúð: <http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard>

4.2 Misnotkun fjár

Borgarasamtökin skulu setja stefnu um afstöðu sína og ráðstafanir gegn spillingu og siðareglur varðandi meðferð fjár. Styrkfé má t.d. aldrei renna beint til opinberra starfsmanna erlendra ríkja í því skyni að greiða fyrir eða að tryggja að mannúðaraðstoð komist til skila. Borgarasamtökin eru jafnframt ábyrg fyrir því að þjálfa og upplýsa sína samstarfsaðila um stefnu, siðareglur og aðra slíka staðla sem samstarfsaðilar þurfa að fara eftir. Styrkhöfum er skylt að setja inn ákvæði um afstöðu og ráðstafanir gegn spillingu í þá samninga sem þeir gera við verktaka og undirverktaka.

Styrkhafar skulu án tafar upplýsa ráðuneyti skriflega um ólögmætar gjörðir, spillingu eða misnotkun fjár sem að styrkhafar komast á snoðir um eða þeim hefur verið bent á, hvort sem að slíkt á sér stað innan borgarasamtakanna sjálfra eða samstarfsaðila þeirra. Styrkhafar skulu rannsaka og ef að nauðsyn ber til, að grípa til ráðstafana gegn einstaklingum sem að verða uppvísir að spillingu eða misnotkun fjár. Slíkar ráðstafanir geta til dæmis verið lögsókn eða brottvísun úr starfi. Styrkhafar skulu halda ráðuneyti upplýstu um þær ráðstafanir sem gripið er til, framvindu úttekta og rannsókna, og láta ráðuneyti í té lokaskýrslu er mannúðaraðstoð er lokið.

4.3 Greiðsla styrkja

Greiðslur styrkja skulu berast tímanlega inn á íslenska bankareikninga borgarasamtaka, og ekki síðar en tveimur vikum eftir undirskrift samnings eða samþykkis vegna framvinduskýrslu. Ársreikningum, árituðum af löggiltum aðilum, vegna verkefnis skal skila til ráðuneytisins, þar sem fram koma tekjur og útgjöld þess. Til viðbótar skal ábyrgðarmaður styrkþega votta undirritaða reikninga verkefnisins og skrifa bréf því til staðfestingar að þeir séu réttir. Farið skal eftir leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar frá 2015, sem nálgast má á vefsvæði ráðuneytisins.

4.4 Úttektir og árangursmat

Styrkhafar eru ábyrgir fyrir árangursmati og úttektum á þeim verkefnum sem þeir þiggja styrki vegna. Árangursmiðaðar áætlanir og árangursrammar skulu vera notaðir til grundvallar úttektum og framkvæmd úttekta skal vera í samræmi við úttektarstaðla DAC. Ráðuneyti og Ríkisendurskoðun hafa að auki rétt til að kanna og endurskoða reikninga verkefnis og/eða láta fara fram sjálfstæðar úttektir á framvindu verkefnis og fjárreiðum.

4.5 Samningar og skýrslugjöf styrkhafa

Gerðir eru skriflegir samningar um alla styrki vegna stakra mannúðarverkefna. Í samningum er m.a. kveðið á um útborgun styrkja, meðferð fjármuna og skýrsluskil. Sniðmát fyrir samninga má finna inni á vefsvæði ráðuneytis.

4.6 Stöðuskýrslur og úttektir

Borgarasamtök skulu leitast við að starfa með skilvirkum og markvirkum hætti. Samtökin skulu jafnan hvetja til úttekta á mannúðaraðstoð og tryggja að skýrslugjöf sé nákvæm, tímanleg og

gagnsæ hvað varðar framkvæmd og fjármögnun. Úttektir og stöðuskýrslur vegna mannúðarverkefna eru gerðar af framkvæmdaaðilum og skulu vera á íslensku eða ensku, enda er uppsetning og framsetning ekki stöðluð af hálfu ráðuneytisins.

Utanríkisráðuneytið skal birta skýrslur vegna þeirra mannúðarverkefna sem ráðuneytið styrkir á vefsíðu sinni, eftir því sem kostur er. Jafnframt birtir ráðuneytið yfirlit yfir þá styrki sem veittir eru til mannúðarverkefna, bæði staka styrki og þá styrki sem veittir eru í gegnum rammasamninga.

* Í þeim tilfellum þar sem þessar verklagsreglur kunna að víkja frá inntaki laga um opinber fjármál nr. 123/2015 eða reglugerðar um styrkveitingar ráðherra nr. 642/2018 skulu síðarnefndu gilda.