

Júní 2020



Saman á útivelli

Framkvæmd

utanríkisstefnu Íslands

í kjölfar COVID-19

Útgefandi:

Utanríkisráðuneytið

Júní 2020

www.utn.is

Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
1. Samantekt tillagna.....	6
2. Utanríkisstefna Íslands og lögbundið hlutverk utanríkisþjónustunnar.....	9
3. Áhrif COVID-19 á efnahag og alþjóðamál	10
4. Utanríkisviðskipti	13
4.1 Bein þjónusta við viðskiptalíf	13
4.2 Gerð og rekstur alþjóðasamninga um milliríkjaviðskipti og tvíhliða viðskiptasamráð.....	17
5. Menningarmál.....	19
6. Almenn meðferð utanríkismála	20
7. Starfshættir utanríkisþjónustunnar	23
8. Lokaorð	26

Inngangur

COVID-19 faraldurinn felur í sér einu stærstu almannaógn síðari tíma en þökk sé framúrskarandi viðbragði Almannavarna og heilbrigðiskerfis hefur tekist að takmarka heilsufarsáhrifin og halda dánartölu á Íslandi afar lágrí í alþjóðlegum samanburði. Á skömmum tíma lokaðist nánast alfarið fyrir ferðalög milli landa og fleiri þúsundir Íslendinga urðu vegalausir víða um veröld, sumir í ótryggum aðstæðum. Um margra vikna skeið vann borgarabjónusta utanríkisráðuneytisins á sólarhringsvöktum með fulltíngi flestra starfsmanna ráðuneytisins og sendiskrifstofa að því að greiða leið Íslendinga heim til Íslands.

Nú þegar mesti kúfurinn er að baki í borgarabjónustunni blasa við grafalvarleg efnahagsleg áhrif COVID-19 faraldursins. Eins og annars staðar hefur ferðabjónusta milli landa nánast stöðvast með tilheyrandi áhrifum á allt efnahagslíf og mörg útflutningsfyrirtæki hafa þurft að þola þungt högg. Útflutningur frá Íslandi er háður kringumstæðum á erlendum mörkuðum, fríverslunarsamningum og öðru regluverki alþjóðaviðskipta, og stöðu alþjóðamála. Hann er líka háður orðspori Íslands og fótfestu í alþjóðakerfinu.

Eftir árangursríkt heimflutningsáttak borgarabjónustunnar hefur utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra ákveðið að næsta forgangsmál utanríkisbjónustunnar verði að auka stuðning við íslenskan útflutning. Ráðherra hefur jafnframt ákveðið að taka til skoðunar hver áhrif COVID-19 verði á framkvæmd utanríkisstefnu Íslands með sérstakri áherslu á hvernig auka megi stuðning við útflutning á íslenskri vöru og þjónustu. Ráðherra setti saman starfshóp um þetta verkefni. Starfshópin skipa Auðunn Atlason, verðandi sendiherra Íslands í Finnlandi, Diljá Mist Einarsdóttir, aðstoðarmaður ráðherra, og Einar Gunnarsson, formaður embættismannanefndar Norðurskautsráðsins. Starfshópurinn naut aðstoðar Sóleyjar Margrétar Rafnsdóttur, starfsnema á skrifstofu tvíhliða samstarfs og svæðisbundinna málefna.

Starfshópurinn átti víðtækt samráð við starfsmenn utanríkisbjónustunnar, Íslandsstofu og ýmsa haghafa. Þá byggði vinnan einnig á skýrslunni *Utanríkisbjónusta til framtíðar – hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi frá árinu 2017*. Flest af því sem hér er fjallað um má skoða sem áframhald á því umbreytingarstarfi sem þá var ráðist í og snýst um að laga starfsemi utanríkisbjónustunnar að breytilegri heimsmýnd og auknum kröfum.

Niðurstöður starfshópsins liggja fyrir með skýrslu þessari. Í henni eru fyrst tillögur um forgangsaðgerðir sem eru settar fram í 12 liðum. Því næst er gerð grein fyrir lögbundnu hlutverki utanríkisbjónustunnar og meginheimildum utanríkisstefnu Íslands. Þá er fjallað um helstu áhrif COVID-19 á efnahag og alþjóðamál áður en fjallað er um utanríkisviðskipti, menningarmál og almenna meðferð utanríkismála. Sérstakur kafli er um áhrif COVID-19 á starfshætti utanríkisbjónustunnar og í lokakafli skýrslunnar er gerð grein fyrir umboði starfshópsins og samráði við haghafa.

Utanríkisþjónustan getur innan ramma lögbundinna verkefna sinna og þeirra bjarga sem hún býr yfir ráðist í ýmsar aðgerðir til að efla beinan og óbeinan stuðning við íslenska útflutningshagsmuni en æskilegt er að auka svigrúm til sérhæfðrar viðskiptaþjónustu í sendiskrifstofum. Utanríkisþjónustan getur jafnframt nýtt reynslu umliðinna mánaða með jákvæðum hætti til að gera breytingar á starfsháttum sínum og nýtt nýja tækni til að efla skilvirkni og slagkraft í hagsmunagæslu Íslands á alþjóðavettvangi.

Virk þátttaka Íslands í alþjóðasamstarfi, þar sem málefnum sem Ísland hefur sérþekkingu á er forgangsraðað, styrkir orðspor landsins og nýtist ekki bara á viðkomandi málefnasviðum heldur einnig með óbeinum hætti til stuðnings íslenskum útflutningi. COVID-19 heimsfaraldurinn er alþjóðlegt úrlausnarefni sem krefst alþjóðlegrar samvinnu. Ísland á að vera hluti af lausninni.

1. Samantekt tillagna

Í samráði við haghafa og starfsmenn komu fram fjölmargar tillögur um hvernig megi skerpa á framkvæmd utanríkisstefnunnar. Starfshópurinn telur rétt að draga sérstaklega fram eftirtaldar tillögur og leggur til við ráðherra að framkvæmd þeirra verði sett í forgang.

Tillögurnar má flokka í fernt. Fyrstar eru tillögur sem snúa að því hvernig utanríkisþjónustan sinnir beinum stuðningi við viðskiptalíf. Að teknu tilliti til áherslu ráðherra á stuðning við íslenska útflutningshagsmuni þarf ekki að koma á óvart að byrjað sé á að skoða hvernig hann verði efldur. Næst koma tillögur er snúa að umgjörð milliríkjaviðskipta. Um er að ræða umfangsmikinn þátt í starfi utanríkisþjónustunnar sem fylgir að mestu leyti fastri og viðvarandi dagskrá tiltekinna alþjóðastofnana. Hér undir fellur einnig eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands sem er að ljúka samningum um samband Íslands við Bretland eftir Brexit. Í þriðja lagi koma tillögur sem tengjast almennri meðferð utanríkismála í viðum skilningi og síðast en ekki síst tillögur sem snúa að innra starfi og starfsháttum utanríkisþjónustunnar í breyttum heimi eftir COVID-19.

Beinn stuðningur við viðskiptalíf

1. Viðskiptavakt. Sólarhringsvakt verði sett á fót fyrir íslenskan útflutning að fyrirmynd Borgarþjónustunnar og í samvinnu við Íslandsstofu. Viðskiptavaktin veiti íslenskum útflutningsfyrirtækjum greiða leið að viðskiptaþjónustu sendiskrifstofa, ráðuneytis og Íslandsstofu í gegnum eina gátt, allt árið um kring, og veiti meðal annars liðsinni vegna COVID-19-tengdra hindrana. Viðskiptavaktin verði í samstarfi við Íslandsstofu kynnt sérstaklega fyrir íslenskum útflutningsfyrirtækjum. Starfsfólk verði flutt tímabundið til milli starfa eftir sem þörf krefur til að sinna vaktinni.
2. Viðskiptafulltrúanetið víkkað út með útsendingu þriggja sérhæfðra viðskiptafulltrúa með reynslu úr íslensku atvinnulífi til starfa í sendiráðunum í Stokkhólmi (Norðurlönd), París (Frakkland, Spánn, Ítalía) og London (Stóra-Bretland, Írland). Tímagjald viðskiptafulltrúa verði fellt niður til ársloka 2021 upp að tilteknu hámarki tíma.
3. Samnýtum aðstöðu Íslands. Ráðist verði í átak til að kynna fyrirtækjum að þau geti leitað eftir aðstöðu til funda, kynninga eða tengslamyndunar í skrifstofum og embættisbústöðum, sem og í hinu stafræna heimili sendiskrifstofa. Sett verði viðmið um hvernig staðið sé að ákvörðunum um og framkvæmd viðburða.
4. Utanríkisráðherra leiði tvær til þrjár viðskiptasendinefndir á lykilmarkaði strax á næsta ári 2021. Íslandsstofa hefji undirbúning nú þegar þannig að fara megi af stað um leið og aðstæður leyfa. Samhliða verði kannaðir möguleikar á því bjóða sendinefndum fyrirtækja frá öðrum ríkjum, og úr völdum geirum, til Íslands.

Gerð og rekstur alþjóðasamninga

5. Ísland skipi sér í forystusveit með fríverslun og gegn verndarhyggju. Grundvallarhagsmunir opins og útflutningsmiðaðs lands sem á mikla hagsmuni undir snurðulausum rekstri EES samningsins, EFTA samstarfsins og alþjóðaviðskiptakerfisins.
6. Samningar um fríverslun og annað samband við Bretland eftir Brexit. Í ljósi umfangs viðskipta Íslands við Bretland er þetta stærsta úrlausnarefni á sviði samninga um utanríkisviðskipti á næstu misserum. Unnið er á grundvelli sameiginlegrar sýnar fyrir 2030 um að efla samstarf Íslands og Bretlands sem var undirrituð í maí 2020

Almenn meðferð utanríkismála

7. Enn ríkari áhersla á tengsl atvinnulífs við þróunarsamvinnu. Til viðbótar öðrum aðgerðum verði opnað þjónustuborð í Íslandsstofu í samvinnu við viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins til að virkja íslenskt atvinnulíf enn frekar til verkefna í þróunarsamvinnu. Þjónustuborðið ráðleggi einnig fyrirtækjum varðandi möguleika á vettvangi Uppbyggingarsjóðs EES, Þróunarbanka Evrópuráðsins og fleiri sjóða.
8. Virk þátttaka og orðspor. Mikilvægt er að Ísland taki áfram virkan þátt á alþjóðavettvangi og axli ábyrgð svo sem með formennsku í fjölþjóðlegu samstarfi. Þetta á ekki síst við á vettvangi sjálfbærni, mannréttinda og jafnréttis. Ráðuneyti og sendiskrifstofur nýti samfélagsmiðla og nýjustu tækni til að miðla upplýsingum út í heim um stefnu og framlag Íslands, og segi sögu um árangur á tilteknum sviðum s.s. í baráttunni gegn COVID-19. Það styrkir hagsmuni Íslands þ.m.t. útflutningshagsmuni.

Starfshættir utanríkisþjónustunnar

9. Stafræn utanríkisþjónusta. Utanríkisþjónustan verði í fremstu röð í nýtingu nýrrar tækni til samskipta og setji sér stafræna stefnu. Stafrænir miðlar verði öflug viðbót við kjarnastarfsemi þar sem persónuleg tengsl og staðarþekking eru áfram grunnurinn að árangursríkum milliríkjasamskiptum. Samfélagsmiðlar og heimasíður eru stafrænt heimili sendiskrifstofa sem nýta á til jafns við aðra innviði. Fjarfundir minnka kostnað og skapa forsendur fyrir aukinni hagsmunagæslu Íslands.
10. Utanríkismál hluti af viðbragðsáætlunum almannavarna. Samvinna við almannavarnir verði formfest. Áföll eins og heimsfaraldur inflúensu, en einnig fjölþátta ógnir á borð við netárásir, hryðjuverk eða náttúruvá, kalla á borgarþjónustu við Íslendinga erlendis og virk samskipti við önnur ríki og alþjóðastofnanir.

11. Mannauðsátak utanríkisþjónustunnar. Með vísan í reynslu af heimflutningsátaki borgarþjónustunnar vegna COVID-19 verði þekkingarstjórnun, símenntun og þjálfun starfsmanna og kjöræðismanna eflað meðal annars til þess að bæta þjónustu- og viðbragðsgetu á sviði við utanríkisviðskipta.
12. Endurskoðaðar starfsáætlanir vegna COVID-19 lagðar fram af sendiráðum og ræðisskrifstofum sem taki mið af áherslu utanríkisráðherra á útflutningsþjónustu sem forgangsmál. Sérstaklega verði skoðað hvernig virkja megi betur kjöræðismenn til gæslu íslenskra hagsmuna, þ.m.t. á sviði útflutnings. Starfsemi í þágu fyrirtækja byggji á *Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning* sem var unnin á vegum Íslandsstofu árið 2019 en þar er meðal annars lögð áhersla á hugvit, nýsköpun og grænar lausnir. Utanríkisþjónustan leggist strax á árarar í verkefninu *Saman í sókn*.

2. Utanríkisstefna Íslands og lögbundið hlutverk utanríkisþjónustunnar

Hlutverk utanríkisþjónustunnar er lögbundið. Í 1. gr. laga nr. 39/1971 um utanríkisþjónustuna er kveðið á um að hún fari með utanríkismál og gæti í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum. Síðan er nánar kveðið á um að sérstaklega skuli horft til hagsmuna Íslands hvað varði stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál auk þess sem tilgreint er að utanríkisþjónustan fari með gerð alþjóðasamninga og þjónustu við íslenska borgara erlendis. Til fyllingar lögunum um utanríkisþjónustuna hafa verið sett sérlög um alþjóðlega þróunarsamvinnu, alþjóðlega friðargæslu, meðferð varnarmála og þjóðaröryggi.

Innan þessara lögákvæðnu marka móta stjórnvöld hverju sinni utanríkisstefnu Íslands. Alþingi hefur með sérstökum þingsályktunum kveðið á um þjóðaröryggismál, norðurslóðamál og þróunarsamvinnumál. Jafnan er kveðið á um áherslur í utanríkismálum í stjórnarsáttmálum nýrra ríkisstjórna og í ræðum og skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis. Árleg ræða utanríkisráðherra á allsherjarþingi SP gefur einnig greinargott yfirlit yfir utanríkisstefnu Íslands á hverjum tíma.

Eins og áður greinir var starfshópnum falið að gera tillögur um hvernig best verði staðið að framkvæmd utanríkisstefnu Íslands í kjölfar COVID-19 að teknu tilliti til þess að utanríkisráðherra hefur þegar mælt fyrir um að hert skuli á fyrri áherslu um að stuðningur við íslenska útflutningshagsmuni verði í forgangi. Það er því ekki hlutverk hópsins að gera tillögur um breytingar á íslenskri utanríkisstefnu heldur að greina hvernig betur sé hægt að forgangsraða og nýta bjargir íslensku utanríkisþjónustunnar til gæslu íslenskra hagsmuna á alþjóðavettvangi.

3. Áhrif COVID-19 á efnahag og alþjóðamál

COVID-19 faraldurinn hefur haft heimssöguleg áhrif. Sóttvarnarráðstafanir innan og á milli ríkja, með tilheyrandi lokun landamæra, hafa haft svo miklar neikvæðar hagrænar afleiðingar að AGS spáir mestu efnahagslegu niðursveiflu í heiminum í heila öld. Heil atvinnugrein, ferðaþjónusta, hefur nánast stöðvast þar sem flugsamgöngur og ferðalög hafa lagst af um mánaðaskeið. Alþjóðlegar framleiðslu- og virðisdeðjur á mörkuðum hafa raskast. Mikill samdráttur í hagkerfum heims blasir við og atvinnuleysi hefur rokið upp. Ísland, sem opið og útflutningsdrifið hagkerfi, hefur sannarlega orðið fyrir barðinu á COVID-19.

Um allan heim vinna ríki hörðum höndum að því að halda efnahagslífina gangandi þar til sóttvarnaraðgerðum hefur verið aflétt og atvinnulíf getur smám saman komist í samt lag. Framundan er gríðarleg opinber skuldaaukning sem ekki sér fyrir endann á. Hlutur hins opinbera í efnahagslífina hefur stórauðist og gera má ráð fyrir áframhaldandi inngripum ríkisvaldsins í starfsemi kerfislægt mikilvægra fyrirtækja.

Sjónarmið um mikilvægi staðbundinnar framleiðslu (localisation) og gegn hnattvæðingu (globalisation) eru áberandi og kann að vaxa ásmegin. Fæðuöryggi og heilbrigðisöryggi eru á allra vörum. Faraldurinn hefur þannig þegar haft víðtæk áhrif á alþjóðleg efnahagsmál og milliríkjavíðskipti sem ekki sér fyrir endann á.

Vissulega standa vonir til þess að COVID-19 sé á undanhaldi. Sóttvarnir hafa víðast hvar virkað vel. Því hefur verið spáð að veiran veikist smám saman og unnið er að þróun bóluefnis. Skaðinn af COVID-19 faraldrinum er sérstakur að því leyti að hann ræðst af því að heimsbyggðin öll neyddist til að gera hlé en allir innviðir og mannauður eru að mestu óbreyttir. Í besta falli má ræsa hagkerfi heims á nýjan leik. Líklegt má telja að leið einstakra ríkja og svæða út úr COVID-19 verði skrykkjótt og efnahagsbatinn sömuleiðis.

En lokun innan og milli ríkja hefur líka laðað fram hugvit og samstöðu. Rafræn viðskipti (e-commerce) hafa stórauðist og hið stafræna hagkerfi er komið til að vera (digital economy). Tekist hefur að viðhalda viðskiptasamböndum og stjórnmalasamskiptum meðal annars í gegnum fjarfundi. Alþjóðastofnanir hafa lagað starfsemi sína að breyttum aðstæðum.

Á hinn bóginn má sjá merki vaxandi einangrunarhyggju og verndarstefnu (protectionism) í viðskiptum sem gengur þvert á markmið fríverslunar. Í sjálfu sér hefur slíkt skeið staðið yfir frá fjármálakreppunni 2008. Síðustu 150 ár hafa tekist á frjálslýnd sjónarmið og verndarhyggja í milliríkjavíðskiptum. Stærri áföll á þessu tímabili hafa oft framkallað aukna verndarhyggju. Fjölpjóða viðskiptasamningar og sjálft marghliða viðskiptakerfið kunna að vera í hættu ef

viðskiptahindranir og tollmúrar taka að rísa þegar samkeppni harðnar og þær aðstæður skapast að hver sé sjálfum sér næstur. Í því umhverfi er hætt við því að hinir stóru verði enn stærri á kostnað hinna minni.

Ísland er útflutningsdrifið hagkerfi með lítinn innanlandsmarkað og tiltölulega fábreytta framleiðslu. Sem þjóð erum við því háð greiðum aðgangi að erlendum mörkuðum og aðföngum erlendis frá. Sérhæfing í framleiðslu ríkja og greið alþjóðaviðskipti skipta þannig miklu máli fyrir efnahagslega velsæld á Íslandi. Sterkt alþjóðlegt viðskiptakerfi, að alþjóðalög séu virt og samningar efndir eru mikilvægar forsendur í þessu ljósi. Að sama skapi er mikilvægt að vinna að sanngjörnum samkeppnisskilyrðum.

Þegar afturför hefur orðið í viðskiptafrelsi milli landa hefur oft tekið langan tíma að fá höftum aflétt aftur og Ísland gjarnan farið illa út úr slíkum tímabilum. Þau höft sem Bretar settu á innflutning sjávarafurða um 1950 höfðu til dæmis miklar afleiðingar. Sovét-verslunin var ein afleiðing þessa og það tók aðild að EFTA, fríverslunarsamninga við ESB og hrun fiskistofna í Norðursjó á 8. áratugnum til að höftin í Bretlandi hyrfu að mestu aftur.

Alþjóðlegar áskoranir magnast

Ætla má að efnahagslegar og pólitískar afleiðingar COVID-19 faraldursins muni magna upp alþjóðleg úrlausnarefni sem ríki heims standa frammi fyrir s.s. á sviði loftslagsmála, þróunar- og mannúðarmála. Á vettvangi alþjóðastofnana hefur þegar verið kallað eftir því að styðja við þróunarsamvinnu og liðsinna fátækustu ríkjum heims í baráttunni við COVID-19. Til lengri tíma og með versnandi efnahagsástandi er ekki útilokað að víða muni reynast erfitt að hlúa áfram að þróunarmálum. Afleiðingar verða fátækt og hungur, neyðar- og mannúðarástand. Þá er líklegt að flóttamönnum fjölgi og vandi þeirra aukist.

Ljóst er að árangur í því að stemma stigu við hlýnun jarðar er háður stórauknum fjárfestingum í grænni orku og framleiðslu. Ekki er útilokað að þeim röddum muni fjölga sem segja að hinkra verði með aðgerðir í loftslagsmálum á meðan unnið sé úr efnahagsvanda í kjölfar COVID-19. Þá skapast raunveruleg hættu á að loftslagsváin auki mjög á annan óstöðugleika. Mörg ríki hafa valið þá leið að flétta efnahagslegri uppbyggingu eftir COVID-19 við aðgerðir í loftslagsmálum eins og Danmörk sem boðar græna umbreytingu efnahagslífsins.

Deilur um marghliða alþjóðakerfið eins og þær birtast í árásum á hið reglubundna alþjóðakerfi og alþjóðalög (multilateralism) eru líklegar til að dýpka. Sífelld erfiðara verður að ná samkomulagi á alþjóðavettvangi um lykilmálaflokka á borð við frið, öryggi og afvopnun. „Sjálft alþjóðakerfið er undir“ hefur verið haft eftir António Guterres, aðalfrákvæmdastjóra SP.

Þær átakalínur sem hafa verið að teikna sig upp í alþjóðasamskiptum eru að skerpast. Þar munar mest um spennuna í samskiptum Bandaríkjanna og Kína, ásamt vaxandi tilhneigingu stærri ríkja að taka ákvarðanir einhliða eða í smærri hópum utan við alþjóðastofnanir. Popúlískum stjórnmálaöflum sem lýsa

andstöðu við alþjóðakerfið og hnattvæðingu kann að vaxa ásmegin eftir því sem á líður COVID-19 faraldurinn.

Mannréttindamál hafa víða verið í brennidepli en dæmi eru um að ríki hafi gripið til aðgerða í faraldrinum sem ganga á svig við grundvallarreglur réttarríkisins og lýðræðis. Merki eru um að spennan fari vaxandi innan og á milli ríkja. Friður er ótryggur við slíkar aðstæður og átök geta blossað upp þegar harðnar enn á dalnum.

En hin alþjóðapolítíska þróun er ekki línuleg. Dæmi eru um að ríki og ríkjahópar hafi þjappað sér saman og aðstoðað hvert annað. Þrátt fyrir að hafa farið sumpart ólíkar leiðir í sínum sóttvarnaviðbrögðum hafa Norðurlöndin þ.m.t. Færeyjar og Grænland, og Eystrasaltsríkin, verið í virku samtali um stöðu mála og næstu skref. EES-samstarfið hefur sömuleiðis staðið fyrir sínu við erfiðar aðstæður þó samskiptin við ESB hafi verið snúin á köflum.

Alþjóðastofnanir hafa einnig reynst mikilvægur vettvangur fyrir alþjóðlega samvinnu um viðbrögð við faraldrinum og langflest ríki heims eru einhuga um að lausnin við heimsfaraldrinum sé hnattræn – að eina leiðin til bata liggir í gegnum alþjóðasamvinnu. Dæmi um þetta er samvinna fjölmargra ríkja heims og alþjóðastofnana, þ.m.t. Íslands, um þróun bóluefnis.

Þróun á alþjóðavettvangi hefur bein áhrif á hagsmuni Íslands þ.m.t. útflutningshagsmuni. Versnandi staða mannréttinda og dvínandi virðing fyrir réttarríkinu og lýðræði hefur neikvæð áhrif á stöðugleika innan og á milli ríkja. Friður og öryggi eru forsenda frjálsra viðskipta og samskipta ríkja.

Fátækt, hungur og neyð í fátækustu ríkjum heims og áframhaldandi hlýnun jarðar, ósjálfbær auðlindanýting og hnignun umhverfis ógna öllum ríkjum í bráð og lengd. Það eru beinir hagsmunir Íslands að taka áfram virkan þátt í úrlausn aðkallandi alþjóðamála hvort sem er á sviði mannréttinda og öryggismála, loftslags- og umhverfismála, og þróunarmála, sem og í leitinni að bóluefni við COVID-19. Ísland getur ekki skilað auðu.

4. Utanríkisviðskipti

Ísland þarf á því að halda að nýr útflutningur vaxi umtalsvert á næstum árum, til viðbótar útflutningi á sjávarafurðum, orku, ferðaþjónustu og úr alþjóðageiranum. Hugvit og tækni, nýsköpun og sprotastarfsemi þurfa að verða framtíðarburðarásar í útflutningi og verðmætasköpun. Utanríkisþjónustan styður við stefnumótun stjórnvalda um nýsköpun og sprotastarfsemi sem mest hún má og gæti fléttað þá áherslu enn betur inn í sitt útflutningsþjónustustarf s.s. með greiningarvinnu um árangur annarra ríkja og tengslamyndun milli íslenskra og erlendra fyrirtækja og stofnana. Hugvit þekkir engin landamæri og nýsköpunar- og sprotafyrirtæki fara þá fyrst á flug er þau leita út fyrir landsteinana í samstarfi við aðra.

Í grófum dráttum má flokka hagsmunagæslu utanríkisþjónustunnar vegna utanríkisviðskipta í tvennt. Í fyrri flokkinn fellur bein þjónusta við fyrirtæki og hagsmunasamtök þeirra þar sem starfsfólk sinnir margvíslegri fyrirgreiðslu og aðstoða utanríkisþjónustunnar er nýtt. Í síðari flokkinn falla almennar aðgerðir utanríkisþjónustu til að bæta skilyrði íslenskra fyrirtækja til milliríkjaviðskipta.

4.1 Bein þjónusta við viðskiptalíf

Utanríkisráðuneytið hefur um áratugaskeið rekið viðskiptaþjónustu sem í samstarfi við Íslandsstofu hefur það hlutverk að beita utanríkisþjónustunni til stuðnings íslenskum útflutningshagsmunum. Viðskiptaþjónustan sinnir beinni aðstoð við fyrirtæki þegar eftir því er leitað en kemur einnig að því að tryggja hnökralausa framkvæmd milliríkjasamninga um viðskipti s.s. þegar íslensk fyrirtæki verða fyrir ólögætum viðskiptahindrunum eða þegar bein aðkoma stjórnvalda er nauðsynleg til að tryggja grundvöll verkefna íslenskra fyrirtækja.

Utanríkisþjónustan býr yfir neti útsendra og staðarráðinna starfsmanna á 25 starfsstöðvum í 21 landi, auk nets 218 kjöræðismanna í 85 löndum. Eðli málsins samkvæmt eru forsendur og svigrúm þessara starfsmanna mismunandi. Í þessum hópi eru 12 starfsmenn sem bera starfsheiti viðskiptafulltrúa og nokkrir til viðbótar sinna hlutverki viðskiptafulltrúa samhliða öðrum störfum.

Hlutverk viðskiptafulltrúa er að styðja við íslenskar útflutningsgreinar og fjárfestingar í gisti- og umdæmislöndum. Þeir hafa einnig hlutverk við að laða erlendar fjárfestingar til landsins og aðstoða íslensk fyrirtæki við leit að erlendum samstarfsaðilum. Viðskiptafulltrúar veita upplýsingar um íslenskt viðskiptalíf, umgjörð viðskipta, almennar reglur og viðskiptastefnu Íslands.

Bein aðstoð viðskiptafulltrúa við íslensk fyrirtæki er stór hluti starfa þeirra eins og sjá má í nánari lýsingu hér að neðan. Þótt oftast sé eðli slíkrar fyrirgreiðslu þannig að hún sé veitt á dagvinnutíma koma líka upp tilvik sem þola illa bið. Starfshópurinn telur rétt að koma á vakt til að aðstoða fyrirtæki sem lenda í vanda í starfsemi sinni erlendis, á hvaða tíma sólarhringsins sem er. Þar er bæði hægt að nýta sér þá staðreynd að utanríkisþjónustan starfar í mörgum

tímabeltum og eins hægt að líta til reynslu af vaktakerfi borgarþjónustunnar, og jafnvel samnýta að einhverju marki. Ljóst virðist að slíkt sé hægt að gera með einföldum og ódýrum hætti.

Bein aðstoð viðskiptafulltrúa í sendiráðum Íslands felst m.a. í því að:

Aðstoða fyrirtæki með útflutning frá Íslandi, erlendar fjárfestingar, viðskiptaþróun og aðgang að mörkuðum.

Leita tækifæra og skipuleggja markaðsaðgerðir í samstarfi við útflutningsgreinar, s.s. kaupstefnur, ráðstefnur, sýningar og viðskiptasendinefndir.

Stýra viðskiptatengdu Norðurlandasamstarfi fyrir hönd Íslands.

Koma á og sitja fundi með íslenskum fyrirtækjum sé þess óskað og greiða götu með öðrum hætti.

Veita íslenskum aðilum aðstöðu í sendiráðinu eða embættisbústað sendiherra til vinnu, fundahalda eða til að standa fyrir viðburðum.

Aðstoða í samskiptum við fjölmiðla eða við kynningarmál í gistiríkjum.

Kynna starf/vörur/þjónustu íslenskra fyrirtækja í gegnum samfélagsmiðla sendiskrifstofu.

Aðstoða í samskiptum við fjölmiðla eða við kynningarmál í gistiríkjum.

Ýmis konar tilfallandi aðstoð svo sem vegna ólögmetra viðskiptahindrana og varðandi sendingar á sýnishornum og annað slíkt.

Upplýsingagjöf:

Koma fram sem fulltrúar Íslands og flytja erindi um íslenskt atvinnulíf og fyrirtæki.

Svara fyrirspurnum frá fyrirtækjum í gistiríkjum um viðskiptamál á Íslandi og veita upplýsingar um reglur á Íslandi.

Standa fyrir viðburðum um viðskiptamál í umdæmislöndum sínum og miðla upplýsingum um stöðuna á Íslandi.

Starfa með millilandaviðskiptaráðum á Íslandi og í umdæmisríkinu.

Veita upplýsingar um umdæmisríki/eiga samskipti við stjórnvöld í umdæmisríkjum.

Útskýra reglur sem gilda í viðskiptum á markaðssvæði, hvaða kröfur eru gerðar til fyrirtækja, vöru, þjónustu og annars og aðstoða við að finna upplýsingar.

Fylgjast með regluverki og umgjörð viðskiptamála í umdæmisríkjum.

Standa vörð um íslenska viðskiptahagsmuni gagnvart gistiríkjum og tryggja að íslenskir aðilar fái bestu mögulegu meðferð í stjórnkerfi gistiríkja.

Aðstoða við tengslamyndun við stjórnvöld í viðkomandi ríki.

Störf viðskiptafulltrúanna hafa orðið til á mismunandi forsendum og án þess að til þess hafi verið lagðar sérstakar fjárveitingar. Í mörgum tilvikum hefur verið brugðist við brýnni eftirspurn eftir fyrirgreiðslu viðkomandi sendiráðs með því að einhverjum úr hópi starfsmanna hafi verið falið hlutverkið meðfram öðrum

störfum. Núna telst einungis einn úr hópi viðskiptafulltrúa til útsendra starfsmanna en á árum áður var meira um það fyrirkomulag.

Íslandsstofa hefur komið fram með tillögu um að mótuð verði stefna um að viðskiptafulltrúar verði á átta stöðum og að á þremur þeirra, Stokkhólmi, París og London, verði um útsenda starfsmenn að ræða líkt og verið hefur í New York um árabíl.

Skiptar skoðanir eru um hvenær rétt er að staðarráða viðskiptafulltrúa og hvenær sé rétt að hafa útsenda starfsmenn í þessu hlutverki. Þarna mætast annars vegar sjónarmið um mikilvægi þekkingar á íslensku atvinnulífi og hins vegar um þekkingu á staðháttum, viðskiptaumhverfi, tungumáli og menningu gistiríkis.

Starfshópurinn tekur undir bæði sjónarmið en telur æskilegt að láta reyna á það fyrirkomulag sem Íslandsstofa leggur til. Þótt sérstakir viðskiptafulltrúar muni samkvæmt þessu starfa í átta sendiskrifstofum leggur starfshópurinn þó áherslu á að hér eftir sem hingað til verði viðskiptaþjónusta sinnt í öllum sendiráðum og aðalræðisskrifstofum Íslands. Hér þarf einnig að hafa í huga að núverandi viðskiptafulltrúar eru fastráðnir til viðkomandi sendiráða og hafa oft á tíðum ýmis konar önnur verkefni með höndum. Því er forsenda þessarar tillögu að hún fái fjármögnuð og að nánara samkomulag náist milli ráðuneytis og Íslandsstofu um útfærslu og framkvæmd.

Þá telur starfshópurinn að nýta megi betur og markvissar aðstöðu Íslands erlendis til stuðnings íslenskum útflutningshagsmunum. Finna má mýmörg vel heppnuð dæmi um hvernig sendiráð og sendiráðsbústaðir hafa verið nýtt í þessum tilgangi en æskilegt er að kynna betur fyrir fyrirtækjum þessa möguleika og setja skýr viðmið um hvernig staðið skuli að slíku.

Af líkum meiði er tillaga um að í samstarfi við Íslandsstofu verði hugað að skipulagningu viðskiptasendinefnda til og frá Íslandi um leið og aðstæður leyfa. Viðskiptasendinefndir leiddar af ráðherra hafa reynst gagnlegt tæki til þess að opna dyr fyrir íslenskt atvinnulíf inn á erlenda markaði og koma á tengslum. Með sama hætti felast sóknarfæri í því að snúa taflinu við og bjóða í auknum mæli sendinefndum fyrirtækja frá öðrum ríkjum að heimsækja Ísland og kynna sér tiltekna geira íslensks atvinnulífs.

Þá telur starfshópurinn að hugmynd Íslandsstofu um sjóð til að styðja við sölu- og markaðsstarf lítilla og meðalstórra útflutningsfyrirtækja myndi efla mjög viðskiptaþjónustu sendiráða og Íslandsstofu á vettvangi. Slíkur markaðspróunarsjóður gæti verið í umsjá Rannís að fyrirmynd Tækniþróunarsjóðs. Framkvæði að stofnun slíks sjóðs lægi þó að öllum líkindum annars staðar en hjá utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra.

Starfshópurinn telur rétt að leggja til að eftirfarandi tillögur verði teknar til sérstakrar skoðunar hjá ráðherra og yfirstjórn:

1. Viðskiptavakt. Margir viðmælenda starfshópsins vísuðu til jákvæðrar reynslu af heimflutningsátaki borgarþjónustunnar og veltu upp þeim möguleika að kraftar utanríkisþjónustunnar yrðu virkjaðir með sambærilegum hætti til stuðnings íslenskum útflutningsfyrirtækjum. Við skoðun á því ber að hafa í huga að sendiskrifstofur, ráðuneyti og Íslandsstofa veita nú þegar víðtæka aðstoð og þjónustu til íslenskra fyrirtækja. Því til viðbótar hafa starfsmenn íslenskra fyrirtækja margoft leitað til borgarþjónustunnar þegar þeir hafa lent í vandamálum á ferðum sínum erlendis. Því er nærtækt að skoða þann möguleika að hlutverk borgarþjónustunnar verði útvíkkað þannig að fulltrúar íslenskra fyrirtækja geti í gegnum stafræna miðla eða síma náð í starfsmann utanríkisþjónustunnar allan sólarhringinn vegna vandamála í milliríkjavíðskiptum. Hlutverk starfsmanns sem tekur á móti slíku erindi væri þá að gera frumgreiningu og meta hvert erindinu sé beint til frekari úrvinnslu; sendiskrifstofu, ráðuneytis eða Íslandsstofu og hvort fólk skuli kallað sérstaklega út eða hvort frekari úrvinnsla bíði opunar skrifstofu. Þessari sólarhringsvakt, þar sem starfsfólk á öðrum tímabeltum yrði einnig á vaktinni, mætti koma á með litlum tilkostnaði í góðu samstarfi viðskiptaþjónustunnar við borgarþjónustuna og Íslandsstofu. Rétt væri síðan að ráðast í sérstaka kynningu á vaktinni.
2. Styrking á viðskiptafulltrúakerfinu. Starfshópurinn leitaði til Íslandsstofu um álit á óskum atvinnulífs um viðbrögð utanríkisþjónustunnar við COVID-19. Á grundvelli viðtala við fulltrúa valinna fyrirtækja gerði Íslandsstofa tillögu um að þjónusta viðskiptafulltrúa verði eflað með því að komið verði á kerfi útsendra viðskiptafulltrúa í þremur tilteknum sendiskrifstofum (Stokkhólmi, París, London) með líkum hætti og þegar er við lýði í New York, meðan áfram verði stuðst við kerfi staðarráðinna viðskiptafulltrúa á fjarmörkuðum. Með þeim hætti sinni utanríkisþjónustan og Íslandsstofa enn betur þeim mörkuðum þar sem viðskipti eru mikil fyrir og eru líklegir til að opnast fyrst. Kostnaður við að hrinda þessari tillögu í framkvæmd er umtalsverður og kallar á nýja fjármögnun hjá utanríkisráðuneytinu.
3. Aðstaða Íslands. Sendiskrifstofur Íslands og sendiráðsbústaðir eru innviðir Íslands erlendis og hafa um langt skeið verið nýttir fyrir ýmis konar viðburði til kynningar á íslenskri vöru og þjónustu og til tengslamyndunar fyrir íslenska viðskiptaaðila. Starfshópurinn telur rétt að ráðast í átak til að kynna þá möguleika fyrir íslenskum aðilum og skýra viðmið þar að lútandi. Rétt er að horfa þar sérstaklega til þess að slíkar heimildir nái líka til hins stafræna heimilis sendiráða. Gæta þarf jafnræðis um ákvarðanatöku, framkvæmd og kostun og tryggja að ekki komi til árekstra við siðareglur um opinbera starfsmenn.

4. Viðskiptasendinefndir. Löng reynsla er fyrir því að utanríkisráðherrar greiði fyrir útflutningi íslenskrar vöru og þjónustu með því að leiða viðskiptasendinefndir á lykilmarkaði. Lagt er til að þegar verði skilgreint markmið um að ráðherra leiði tvær til þrjár viðskiptasendinefndir á mikilvæg markaðssvæði á næsta ári. Málið verði unnið í samstarfi við Íslandsstofu. Jafnframt verði skoðað í samstarfi við Íslandsstofu og aðra aðila innanlands hvernig hvetja megi sendinefndir fyrirtækja frá öðrum ríkjum og úr völdum geirum að koma til Íslands til að kanna viðskiptatækifæri hér.

4.2 Gerð og rekstur alþjóðasamninga um milliríkjaviðskipti og tvíhliða viðskiptasamráð

Eitt mikilvægasta verkefni utanríkisþjónustunnar er að sinna gerð og rekstri alþjóðlegra samninga um milliríkjaviðskipti og umgjörð þeirra. Slíkir samningar tryggja íslenskum fyrirtækjum markaðsaðgang og eyða viðskiptahindrunum. Þannig má styðja við samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.

EES-samninginn og EFTA samstarfið ber hæst af þessum samningum sem eru í viðvarandi þróun en rétt er að nefna líka alþjóðaviðskiptakerfið, tvíhliða fríverslunarsamninga, loftferðasamninga, fjárfestingasamninga, tvísköttunarsamninga og samstarf á vettvangi OECD.

Ísland á mikilvægt tvíhliða viðskiptasamráð við nokkur ríki og ber þar hæst Bandaríkin, Japan, Rússland og Kína. Af þessum fjórum ríkjum hefur Ísland einungis fríverslunarsamning við Kína og er samráðið við hin þrjú því afar mikilvægt sem vettvangur til að gæta hagsmuna íslenskra útflutningsfyrirtækja inn á þessa mikilvæga markaði.

Þá er rétt að nefna sérstaklega samningana við Bretland um fríverslun og áframhaldandi samband eftir Brexit. Bretland hefur verið langstærsti markaður Íslands innan EES og því um að ræða stærsta og mikilvægasta einstaka verkefni utanríkisþjónustunnar á sviði utanríkisviðskipta um þessar mundir. Í maí sl. urðu ríkin ásátt um sameiginlega sýn fyrir 2030 um að efla samstarf milli Íslands og Bretlands. Þar segir m.a.

Þegar Bretland yfirgefur Evrópusambandið munu Ísland og Bretland gera með sér tvíhliða heildarsamninga sem leggja grundvöll að öflugum tengslum á sviði viðskipta og efnahagsmála þar sem horft er til framtíðar. Við munum ýta undir og greiða fyrir tengslum sem styðja við öflug viðskipti og fjárfestingar og tengsl milli þjóðanna. Við munum starfa saman að því að grípa þau tækifæri sem felast í fjórðu iðnbyltingunni og þróun græns hagkerfis jafnframt því að takast á við sameiginlegar áskoranir er tengjast loftslagsbreytingum. Við munum í sameiningu vinna að stefnumótun til að bæta velferð og hagsæld þjóðanna og tryggja jafnframt að samstarf um varnir og öryggismál, tvíhliða og innan svæðisbundinna og marghliða samtaka, varðveiti öryggi þjóða okkar.

Íslandsstofa hefur tekið leiðandi hlutverk varðandi markaðsstarf (trade promotion) og utanríkisráðuneytið og sendiráðin styðja við það starf á vettvangi. Eins og áður segir snýr leiðandi hlutverk utanríkisþjónustunnar að viðskiptastefnunni og umgjörð viðskiptanna (trade policy, trade facilitation). Í því felst að stofna til, viðhalda og efla umgjörðina meðal annars með samningum og aðstoða við að leysa úr hnökrum í viðskiptum sem rekja má til regluumhverfis á Íslandi og í innflutningsríkinu.

Til þess þarf ráðuneytið að hafa á að skipa sveit starfsmanna með breiða þekkingu á viðskiptareglum, lagaramma og alþjóðakerfinu, og æfingu í að leysa úr málum. Mikilvægt er að passa yfirfærslu slíkrar þekkingar milli starfsmannakynslóða en jafnframt að gæta þess að starfsmenn í viðskiptamálum vinni að þeim frá nokkrum sjónarhornum um lengri tíma – t.d. EES-hliðinni og fríverslunarhliðinni – bæði í ráðuneytinu og á sendiskrifstofum.

Á tímum verndarhyggju er mikilvægt að geta fært rök fyrir því gagnvart öðrum ríkjum af hverju greið viðskipti við Ísland eru mikilvæg fyrir viðkomandi ríki, frekar en samkeppnisógn. Þar má flagga að útflutningur eru aðföng sem skapa störf og vinna að hagsæld í innflutningsríkinu. Fyrir þessu er auðvelt að færa rök varðandi útflutning á sjávarafurðum og áli. Byggja þarf upp samskonar málflutning varðandi hátæknigeirann, skapandi greinar og á sviði þjónustu.

Mikilvægt er að viðskiptastefnan þjóni hagkerfinu í heild. Enda þótt vöruviðskipti, einkum fiskur og ál, og þjónustuviðskipti vegna ferðaþjónustunnar séu mikilvægustu þættir utanríkisviðskiptanna hefur verið bent á að þeir byggjast á takmörkuðum auðlindum. Áframhaldandi hagvöxtur mun ekki síður koma frá þriðju stoðinni, þekkingariðnaðnum og skapandi greinum.

Vaxandi einangrunarhyggja og verndarstefna á alþjóðamörkuðum er áhyggjuefni. Fyrirtæki þurfa að geta reitt sig á trausta lagalega umgjörð um milliríkjaviðskipti og njóta greiðs aðgangs að mörkuðum. Veikist alþjóðaviðskiptakerfið mun skapast óvissa sem hefur neikvæð efnahagsleg áhrif. Það eru því beinir hagsmunir Íslands að standa dyggan vörð um fríverslun, viðskiptasamninga og aðrar leikreglur milliríkjaviðskipta.

Starfshópurinn telur rétt að leggja til að eftirfarandi tillögur verði teknar til sérstakrar skoðunar hjá ráðherra og yfirstjórn:

5. Tala fyrir viðskiptafrelsi og gegn verndarhyggju. Ísland haldi áfram að skipa sér í forystusveit ríkja sem tala fyrir viðskiptafrelsi og gegn verndarhyggju. Markvisst verði unnið að því greina hindranir á útflutningi vöru- og þjónustu frá Íslandi og reynt að fyrirbyggja eða takast á við verndaraðgerðir annarra ríkja.
6. Samningar um fríverslun og samskipti við Bretland eftir Brexit. Í ljósi umfangs viðskipta við Bretland er þetta stærsta úrlausnarefni á sviði samninga um utanríkisviðskipti á næstu misserum. Hefur verið forgangsmál hjá utanríkisþjónustunni.

5. Menningarmál

Í nýrri framtíðarstefnu Íslandsstofu fyrir útflutning segir að styrkja eigi stöðu lista og skapandi greina á alþjóðavettvangi og auka aðdráttarafl Íslands sem vettvangs fyrir skapandi starfsemi. Það rímar vel við hið lögbundna hlutverk utanríkisþjónustunnar að gæta hagsmuna Íslands á sviði menningar. Það hlutverk lýtur bæði að sjálfstæðu gildi menningar fyrir íslenskt samfélag – menningin hefur sannarlega gildi í sjálfu sér – en einnig að vaxandi mikilvægi lista og skapandi greina í krónum talið þ.m.t. í útflutningsverðmæti.

Íslensk menning er einn stærsti þáttur í ásýnd Íslands úti í heimi. Í hvert sinn sem íslensk tónlist er spiluð á Spotify eða á tónlistarhátíðum, íslenskir þættir sýndir á Netflix, eða íslenskur myndlistarmaður, rithöfundur eða hönnuður nær heimsathygli, þá nýtur Ísland góðs af því. Samanlagt starf íslenskra listamanna um víða veröld vekur ekki einungis athygli á íslenskri menningu heldur einnig á landinu sem ferðamannastað og á íslenskum vörum og þjónustu. Menning gegnir sömuleiðis lykilhlutverki í að gera Ísland að áhugaverðum stað til að heimsækja og fyrir viðskipti, fjárfestingar og búsetu ef því er að skipta. Að vera land sem setur menningu og listir í öndvegi er gott fyrir allan útflutning.

Sendiskrifstofur Íslands erlendis sinna menningarkynningu í útlöndum með því að koma á tengslum íslenskra og erlendra listamanna, byggja upp tengsl við lykilstofnanir í menningarlífi gistiríkja og styðja við einstaka menningarviðburði. Þetta starf hefur um árabil verið unnið í náinni samvinnu við kynningarmiðstöðvar listgreina og Íslandsstofu með góðum árangri.

Sendiráð styðja við einstaka listamenn með margvíslegum hætti. Sú þjónusta er í sjálfu sér ekki ólík útflutningsþjónustu við fyrirtæki og felst í því að veita aðstöðu, taka þátt í viðburðum og styðja við tengslamyndun. Með sama hætti hafa sendiráð stutt við Hönnunarmiðstöð Íslands í því að koma íslenskri hönnun á framfæri erlendis. Viðbúið er að menningarkynning og viðburðir flytjist vegna COVID-19 í auknum mæli inn á samfélagsmiðla, a.m.k. tímabundið, en í því felast umtalsverð færi á að ná til mun stærri hópa.

6. Almenn meðferð utanríkismála

Utanríkisþjónustan sinnir fjölmörgum málum sem snerta útflutningsmál með óbeinum hætti. Í þingsályktun um þjóðaröryggisstefnu frá 2016 segir að stefnan byggist á skuldbindingum Íslands samkvæmt stofnsáttmála SP og „...hafi grunnildi þjóðarinnar að leiðarljósi, lýðræði, og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála.“ Jafnframt er vísað til virkrar samvinnu við önnur ríki og alþjóðastofnanir og er aðild Íslands að SP og NATO hornsteinn sem síðan er byggt ofan á með tvíhliða varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna, og virku öryggismálasamstarfi á vettvangi ÖSE og grannsvæða.

Sem lítið land með litla utanríkisþjónustu hefur Ísland þurft að forgangsraða í gegnum árin. Er það gert á grundvelli framangreindra grunnilda og sérstakra hagsmuna og þekkingar. Innan ramma sjálfbærrar þróunar hefur Ísland byggt upp sérþekkingu á sviði hafmála, landgræðslu og endurnýjanlegrar orku, einkum jarðhita. Á sviði alþjóðalaga hefur Ísland lagt áherslu á hafrétt, mannréttindi og jafnrétti, og friðsamlega lausn deilumála, svo nokkuð sé nefnt.

Ísland gegnir nú formennsku í Norðurskautsráðinu, hefur nýlengi formennsku í Norrænu ráðherranefndinni og setu í hálf kjörtímabil í Mannréttindaráði SP. Fyrir dyrum stendur formennska Íslands í Evrópuráðinu 2022, framboð til sætis í stjórn Menningarmálastofnunar SP árin 2021 til 2025 (UNESCO), framboð til setu í Mannréttindaráðinu 2025 til 2027 og snemmbær formennska í Norrænu ráðherranefndinni árið 2023 að beiðni Svía sem báðu Ísland um skipti á formennskuárum. Með virkri þátttöku í alþjóðasamstarfi á þessum sviðum og fleirum treystir Ísland fótfestu sína og byggir upp verðmætt orðspor sem veitir áhrif umfram það sem stærð eða efnahagsstyrkur segir til um.

Ísland gætir sem lítið land ráðdeildar í þátttöku sinni í starfi helstu alþjóðastofnana sem það á aðild að og verður vart séð að svigrúm sé til nokkurs samdráttar á því sviði. Framar í þessari skýrslu hefur verið gerð grein fyrir almennri þróun í alþjóðasamstarfi en reikna má með að álag á útsenda fulltrúa ríkja muni aukast að minnsta kosti um einhverra missera skeið á meðan dregur úr þátttöku frá höfuðborgum. Á sama tíma mun verkefnum fjölga.

Þeir kraftar sem búa að baki verndarhyggju í alþjóðaviðskiptum eru líklegir til að gera vart við sig í öðrum alþjóðamálum. Það má reikna með því að Ísland eins og önnur smærri og líkt þenkjandi ríki þurfi að beita sér í auknum mæli til varnar fjölþjóðlegu samstarfi. Þá er mikilvægt að skapa svigrúm til aukinnar hagsmunagæslu á sviði alþjóðaheilbrigðismála og ferðamála. Starfshópurinn gerir ráð fyrir að utanríkisþjónustan geti almennt forgangsraðað í þessa veru innan gildandi ramma.

Á sviði þróunarmála er unnið eftir lögbundnum þróunarsamvinnustefnum frá Alþingi. Á sviði þróunarsamvinnumála býr ráðuneytið að nýlegri stefnumörkun um bætt tengsl íslensks atvinnulífs við þróunarsamvinnu á vegum stjórnvalda að norrænni fyrirmynd.

Nú er lagt til að þjónustuborð verði opnað í Íslandsstofu í samvinnu við viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins til að virkja íslenskt atvinnulíf enn frekar til verkefna í þróunarsamvinnu. Þjónustuborðið hafi að markmiði að byggja brýr og miðla upplýsingum til atvinnulífsins um fjölþjóðlega sjóði sem koma að fjármögnun þróunarverkefna, sem og um nýjan Heimsmarkmiðasjóð utanríkisráðuneytisins. Þjónustuborðið ráðleggi einnig fyrirtækjum varðandi möguleika á vettvangi Uppbyggingarsjóðs EES, Þróunarbanka Evrópuráðsins og fleiri slíkra fjölþjóðlegra fjármögnunarsjóða.

Vaxandi mikilvægi tvíhliða samskipta

Ísland rekur sendiráð með útsendum starfsmönnum í 17 löndum og fjórar ræðisskrifstofur með útsendum aðalræðismönnum að auki. Saman sinna þessar skrifstofur 33 umdæmisríkjum. Að auki sinnir sex manna hópur sendiherra 20 umdæmisríkjum sínum frá Reykjavík. Sendiráðunum okkar til fulltingis er síðan tæplega 220 manna hópur ólaunaðra kjöræðismanna.

Þetta kerfi tvíhliða samskipta gerir utanríkisþjónustunni kleift að veita Íslendingum og íslenskum fyrirtækjum víðtæka borgara- og viðskiptaþjónustu um allan heim auk þess að sinna hefðbundnum tvíhliða milliríkjasamskiptum gagnvart stjórnvöldum í gistiríkjum. Eins og áður hefur verið vikið að verður í vaxandi mæli vart tregðu stórra og öflugra ríkja til þátttöku í fjölþjóðsamstarfi. Á slíkum tíma fer mikilvægi tvíhliða sendiráða vaxandi.

Virk og ábyrg þátttaka Íslands í alþjóðsamstarfi hefur jákvæð og styðjandi áhrif á íslenska útflutningshagsmunir. Í *Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning* sem unnin var á vegum Íslandsstofu árið 2019 kemur skýrt fram að „jákvæð ímynd Íslands á alþjóðavettvangi og sterk mörkun [geti] skapað umtalsverðan virðisauka fyrir íslenskan útflutning og opnað brautir inn á nýja markaði. Það [sé] því mikilvægur þáttur í stefnumótun útflutningsgreina að móta framtíðarstefnu um mörkun sem byggir á styrkleikum landsins og aðgreiningu, hefur breiða skírskotun fyrir íslenskt atvinnulíf og ýtir undir jákvæða ímynd á erlendum vettvangi.“

Þó er augljóst að þau tilvik geta komið upp að hagsmunir rekist á til skemmri tíma svo sem þegar þátttaka Íslands í alþjóðlegum viðskiptaaðgerðum leiðir til gagnaðgerða. Slíkt er óhjákvæmilegur fylgifiskur þess að búa í ríki þar sem stjórnvöld taka ákvarðanir á grundvelli lýðræðislegs umboðs og eftirlits og þar sem mismunandi hagsmunir eru vegnir hver á móti öðrum. Þar verður einnig að hafa í huga að þegar hagsmunir eru metnir heildstætt og í langtímasamhengi kann niðurstaða að vera önnur heldur en þegar sjónarhorn er þrengra.

Starfshópurinn telur rétt að leggja til að eftirfarandi tillögur verði teknar til sérstakrar skoðunar hjá ráðherra og yfirstjórn:

7. Aukin tengsl þróunarsamvinnu og atvinnulífs. Áfram verði unnið að því að efla tengsl atvinnulífs við þróunarsamvinnu. Til viðbótar öðrum aðgerðum sem nú þegar hefur verið gripið til verði opnað þjónustuborð í Íslandsstofu til að virkja íslenskt atvinnulíf enn frekar til verkefna í þróunarsamvinnu. Þjónustuborðið ráðleggi einnig íslensku atvinnulífi varðandi möguleika til að sækja um í fjölþjóðlega sjóði sem koma að fjármögnun þróunarverkefna og miðli upplýsingum um fjármögnun verkefna úr Uppbyggingarsjóði EES.
8. Virk þátttaka og orðspor. Orðspor Íslands á alþjóðavettvangi verður til í gegnum allt það sem við gerum. Mikilvægt er að Íslandi taki áfram virkan þátt í alþjóðastarfi og axli ábyrgð s.s. með formennsku í fjölþjóðlegu samstarfi. Ráðuneyti og sendiráð nýti samfélagsmiðla og nýjustu tækni til að miðla upplýsingum út í heim um stefnu og framlag Íslands, og segi sögu um árangur á tilteknum sviðum s.s. í baráttunni gegn COVID-19. Þær upplýsingar styrkja hagsmuni Íslands þ.m.t. útflutningshagsmuni.

7. Starfshættir utanríkisþjónustunnar

Hefðbundin diplómáttísk starfsemi sendiskrifstofa, sem byggist meðal annars á staðarþekkingu, persónulegum samskiptum og beinum erindrekstri utanlands, hefur reynst mikilvæg í viðbrögðunum við COVID-19 faraldrinum. Um leið sýnir reynslan af borgaraþjónustuáttakinu á fyrstu vikum faraldursins að nýta má enn betur nýja tækni og nýjar aðferðir í starfsemi utanríkisþjónustunnar. Ný tækni mun ekki leysa hefðbundin milliríkjasamskipti af hólmi en hún er mikilvægt tæki í því að gæta hagsmuna Íslands.

Skýrsla um innra mat á viðbrögðum utanríkisþjónustunnar við COVID-19 faraldrinum hefur verið unnin samhliða þessari skýrslu. Markmiðið var að rýna hlutverk utanríkisþjónustunnar í víðara samhengi við viðbrögð íslenskra stjórnvalda og skoða þau sértæku verkefni sem voru á höndum utanríkisráðuneytisins. Ætlunin er að draga lærdóm af ferlinu, uppfæra viðbragðsáætlun utanríkisráðuneytisins og leggja fram tillögur um hugsanlegar breytingar á starfi ráðuneytisins. Að auki mun matið verða lagt til grundvallar innleggi utanríkisráðuneytisins í uppgjör Stjórnarráðsins og Almannafróðunar um viðbrögð Íslands við þeirri vá sem COVID-19 faraldurinn fól í sér.

Niðurstaða matsins er í heild sinni jákvæð og samandregið sú að utanríkisþjónustan hafi staðið sig með þrýði í að takast á við verkefni sín meðan COVID-19 stóð sem hæst. Almennar flugsamgöngur lágu meira og minna niðri um allan heim um margra vikna skeið og hefur borgaraþjónustan fengið sérstaklega jákvæð viðbrögð vegna aðstoðar við heimkomu Íslendinga. Í þessari skýrslu er sérstaklega litið til þess hvaða lærdóma megi draga um störf utanríkisþjónustunnar til framtíðar, bæði hvað varðar vinnubrögð og skipulag þegar brugðist er við neyðarástandi en eins almennt hvað varðar mannauðsmál.

Í upphafi þessa árs var ákveðið að skrifstofa tvíhliða samstarfs og svæðisbundinna málefna myndi taka að sér yfirumsjón með að þróa áfram kerfi starfsáætlana fyrir sendiskrifstofur. Starfshópurinn telur það framfaraspor í starfi utanríkisþjónustunnar og leggur til að sendiskrifstofum verði falið að endurskoða þegar í haust fyrirbyggjandi starfsáætlanir til að endurspeglar forgangsáherslu ráðherra á stuðning við íslenska útflutningshagsmuni. Þar verði litið til *Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning* og undirbúið hvernig utanríkisþjónustan geti lagst á árar með Íslandsstofu í verkefninu *Saman í sókn*.

Fjarfundir eru komnir til að vera. Síðustu mánuði hefur tekist að halda uppi virkum milliríkjasamskiptum með fjarfundum, sem þjóðir heims hafa tileinkað sér hratt. Fjarfundir koma ekki að öllu leyti í stað eiginlegra milliríkjafunda en þeir munu verða mikilvæg viðbót. Reynsla undanfarinna vikna er að fyrir þá sem búa að persónulegum tengslum við gagnaðila geti fjarfundir verið gagnlegt tæki sem fari langt með að koma í stað persónulegra funda svo lengi sem ekki sé

verið að fást við flóknar samningaviðræður eða harðvítug átök. Lykilatriðið hér er þó að persónuleg tengsl hafi áður verið byggð upp.

Fjarfundir geta því verið góður valkostur til að draga úr kostnaði við að sækja upplýsingafundi þar sem ekki reynir mikið á virkan málflutning. Í þessu samhengi er þó mikilvægt að hafa í huga að fjölgun funda vegna fjarfundatækni getur aukið vinnuálag og orðið að tímaþjófi. Verklag vegna fjarfunda á vafalítið eftir að slípast til á næstu misserum.

Framhald verður á því að viðburðir og kynningar á vegum sendiráða verði stafrænir og fari fram á samfélagsmiðlum. Ætla má að tími stærra kaup- og ráðstefna sé liðinn í bili en á móti verði skipulagðir minni og fámennari viðburðir sem verði klæðskerasaumaðir að því að fara einnig fram á vefnum og nái þá til enn stærra hópa. Hið stafræna heimili sendiskrifstofa er nú þegar orðið þriðja stoðin í innviðum utanríkisþjónustunnar erlendis, til viðbótar við skrifstofur sendiráða og embættisbústaði. Þá innviði þarf áfram að byggja upp.

Í upphafi COVID-19 nýtti utanríkisráðuneytið sér þekkingu starfsmanna um víða veröld í borgaraþjónustu við vegalausa Íslendinga, þvert á skrifstofur, starfsstöðvar og starfstitla. Þar nýttust samskiptamiðlar á borð við WhatsApp mjög vel þar sem starfsmenn gátu leitað hver til annars og fengið ábendingar og ráðleggingar í rauntíma. Hópurinn átti alltaf svör. Þessi tegund hópvistunar (crowd-sourcing) var einkar skilvirk í borgaraþjónustuverkefningu og þessa starfsaðferð mætti einnig nýta markvisst í öðru starfi utanríkisþjónustunnar með skipulagðri stofnun rafrænna vinnuhópa um hin ýmsu málefni, t.d. um viðskiptaþjónustu. Hér þarf þó huga að því hvaða samskiptaforrit nýtast best og hvernig tryggja megi forsvaranlega meðferð upplýsinga og gagna.

Mikilvægt er að nýta nýja tækni í þágu þekkingarstjórnunar og þjálfunar. Mannauður er mikilvægasta auðlind utanríkisþjónustunnar og með því að halda betur utan um þekkingu og reynslu starfsmanna má auka afkastagetu umtalsvert. Endur- og símenntun og þjálfun eru hér eftir sem hingað til lykilþættir. Efla þarf þjálfun og fræðslu þ. á m. um útflutningshagsmuni Íslands svo allt starfsfólk utanríkisþjónustunnar og kjörræðismenn sé í stakk búið að liðsinna fyrirtækjum. Með notkun gagnabanka og réttri meðhöndlun, stjórnun og miðlun upplýsinga getur utanríkisþjónustan unnið sem ein heild, þvert á starfseiningar og lönd, eins og raunin var í borgaraþjónustunni.

Starfshópurinn leggur til að enn meiri rækt verði lögð við mannauðsmál og þekkingarstjórnun. Utanríkisþjónustan á að setja sér það markmið að vera í fremstu röð í notkun stafrænnar tækni sem þannig styðji við hið hefðbundna hagsmunagæslustarf í milliríkjasamskiptum og á vettvangi alþjóðastofnana. Þróun stafrænna lausna er hröð og fjöldi ólíkra verkfæra mikill. Í því felst áskorun þegar kemur að öryggi. Mikilvægt er að utanríkisþjónustan setji sér stafræna stefnu. Þar verði kveðið á um innleiðingu nýrra stafrænna samskiptalausna til að efla utanríkisþjónustuna.

Starfshópurinn telur rétt að leggja til að eftirfarandi tillögur verði teknar til sérstakrar skoðunar hjá ráðherra og yfirstjórn:

9. Stafræn utanríkisþjónusta. Utanríkisþjónustan setji sér markmið um að vera í fremstu röð í nýtingu nýrrar tækni til samskipta og við innleiðingu nýjunga í starfsháttum. Utanríkisþjónustan setji sér stafræna stefnu. Stafrænir miðlar verði öflug viðbót við kjarnastarfsemi þar sem persónuleg tengsl og staðarþekking eru áfram grunnurinn að árangursríkum milliríkjasamskiptum. Samfélagsmiðlar og heimasíður eru stafrænt heimili sendiskrifstofa sem nýta á til jafns við aðra innviði. Fjarfundir eru mikilvæg viðbót sem draga úr kostnaði og skapa forsendur fyrir aukinni hagsmunagæslu Íslands.
10. Utanríkismál hluti af viðbragðsáætlunum almannavarna. Samvinna við almannavarnir verði formfest. Áföll eins og heimsfaraldur inflúensu, en einnig fjölþátta ógnir á borð við netárásir, hryðjuverk eða náttúruvá, kalla á borgarþjónustu við Íslendinga erlendis og virk samskipti við önnur ríki og alþjóðastofnanir.
11. Mannauðsáttak utanríkisþjónustunnar. Reynsla starfsmanna verði kortlögð betur og þekkingarstjórn beitt til að skapa sterkari forsendur fyrir tímabundnum tilfærslum starfsmanna vegna átaksverkefna. Þannig nýtist best sá sveigjanleiki sem býr í utanríkisþjónustunni. Endur- og símenntun og þjálfun starfsmanna og kjörræðismanna verði eflað í sama tilgangi ekki síst til að efla stuðning við íslenska útflutningshagsmuni.
12. Endurskoðaðar starfsáætlanir vegna COVID-19 lagðar fram af sendiráðum og ræðisskrifstofum sem taki mið af áherslu utanríkisráðherra á útflutningsþjónustu sem forgangsmál. Starfsemi í þágu fyrirtækja byggji á *Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning* m.a. með áherslu á hugvit, nýsköpun og grænar lausnir. Utanríkisþjónustan leggist á áramnar í verkefninu *Saman í sókn*.

8. Lokaorð

Starfshópurinn var kvaddur til starfa í byrjun maí og falið að meta hvernig laga mætti framkvæmd utanríkisstefnunnar að nýjum veruleika í kjölfar COVID-19 faraldursins. Starfshópnum var falið að taka mið af greiningu annars vinnuhóps sem hefur með höndum að gera úttekt á viðbrögðum og vinnubrögðum utanríkisþjónustunnar á fyrstu vikum og mánuðum faraldursins.

Utanríkisráðherra átti fund með starfshópnum í upphafi og kom þar fram að utanríkisstefna landsins skyldi liggja til grundvallar en þó með þeirri áherslu að stuðningur við íslenska útflutningshagsmuni skyldi njóta mesta forgangs næstu misseri. Utanríkisráðherra kynnti skipan hópanna beggja í ríkisstjórn föstudaginn 8. maí og lagði þar meðal annars eftirfarandi til grundvallar:

Þegar liggja fyrir ýmsar vísbendingar um breyttar áherslur í meðferð milliríkjamála. Þannig má nefna sem dæmi að Danir hafa þegar ákveðið að efla sína utanríkisþjónustu til að geta betur stutt við danska útflutningshagsmuni í kjölfar faraldursins. Vísbendingar eru um að vægi hefðbundinnar utanríkisþjónustu aukist í alþjóðlegri hagsmunagæslu fyrirtækja a.m.k. tímabundið meðan ferðatakmarkanir ríkja. Jafnframt vakna gamlir draugar eins og ríkisstyrkir og aðrar hindranir sem geta skekkt stöðu okkar í alþjóðaviðskiptum og hér verður virk og öflug hagsmunagæsla lykilatriði.

Alþjóðlegar reglur og samstarf um viðskipti og ferðafrelsi verða mikilvægari en nokkru sinni fyrr og má þar fyrst nefna EES-samninginn og EFTA samstarfið. Rétt er að mörg ríki sáust ekki fyrir um virðingu fyrir alþjóðlega samstarfi þegar þau gripu til lokana vegna sóttvarna en slíkt undirstrikar einungis mikilvægi alþjóðlegs samstarfs við afléttingu aðgerða. Þó má reikna með því að skilyrði geti skapast fyrir takmarkaðri opnunum og mun slíkt þá byggja á sterku tvíhliða og svæðisbundnu samstarfi eins og því norræna.

Alþjóðlegt samstarf um lýðheilsu og sóttvarnir, sérstaklega á vettvangi Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar, er forsenda árangursríkra aðgerða til að draga úr ferðatakmarkunum. Alþjóðlegt samstarf á sviði loftferða og ferðamála verður mikilvægt sem aldrei fyrr. Hefðbundið milliríkjasamstarf á sviði öryggismála, auðlinda- og umhverfismála, mannréttindamála og þróunarmála getur síðan haft bæði bein og óbein áhrif og því nauðsynlegt að meta hvernig því verði best sinnt innan ramma breyttra áherslna utanríkisþjónustunnar.

Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum og hugmyndum frá sendiskrifstofum og starfseiningum ráðuneytisins og fékk afar góð viðbrögð sem lágu til grundvallar allri vinnu hópsins. Starfshópurinn leitaði jafnframt til Íslandsstofu um óformlega könnun á viðhorfi innan viðskiptalífsins varðandi verkefni og forgangsröðun hjá utanríkisþjónustunni að baki COVID-19 og fékk greinargóðar tillögur þaðan.

Þá skipulagði starfshópurinn röð óformlegra samtala með blönduðum hópum starfsmanna sem gáfust vel til að dýpka frekar skilning og greiningu á framkomnum hugmyndum og tillögum. Sigríður Snævarr og Berglind Ásgeirsdóttir, sendiherrar, skipulögðu röð veffunda með ýmsum haghöfum, sérstaklega úr atvinnulífi. Það væri of langt mál að rekja einstaka greiningar, hugmyndir eða tillögur en nægir að segja að allar góðar hugmyndir sem hér kunna að koma fram má með einum eða öðrum hætti rekja inn í þetta samráð.

Starfshópnum var nokkur vandi á höndum að sameina og velja þær tillögur sem lagt er til við ráðherra að verði settar í forgang. Hins vegar er rétt að taka fram að öllum hugmyndum er haldið vel til haga og eiga að mati starfshópsins eftir að nýtast í áframhaldandi starfi ráðuneytisins óháð því hvort þær hafi ratað beint eða óbeint inn í samantekt forgangstillagna.

Að lokum vill starfshópurinn áréttta mikilvægi þess að afstaða verði tekin til hverra af tillögum hans skuli hrundið í framkvæmd og að afmarkaður verði tími til innleiðingar. Að mati starfshópsins færi vel á því að stefna að fullri innleiðingu fyrir lok þessa árs. Ráðuneytisstjóri hafi yfirumsjón með aðgerðum sem verða eðli máls í höndum hlutaðeigandi skrifstofustjóra.

