

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um alþjóðlega  
þróunarsamvinnu Íslands o.fl. (skipulag).

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristján Andra Stefánsson, Harald Aspelund, Helgu Hauksdóttur, Auðbjörgu Halldórsdóttur og Þórarinnu Söebeck frá utanríkisráðuneyti, Engilbert Guðmundsson og Ágústu Gísladóttur frá Þróunarsamvinnustofnun Íslands, Daða Má Kristófersson og Jónínu Einarsdóttur frá félagsvísindasviði Háskóla Íslands, Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur frá stjórn málafræðideild Háskóla Íslands og Þóri Guðmundsson. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Rauða krossinum, starfsfólki Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ).

Frumvarpið er nú til umfjöllunar í nefndinni í annað sinn. Samhljóða frumvarp var afgreitt úr nefndinni á 144. löggjafarþingi en var ekki tekið til 2. umræðu (579. mál). Meiri hlutinn styðst við þá umfjöllun sem málið fékk í nefndinni þá og byggir nefndarálit þetta á fyrri afgreiðslu.

Við umfjöllun á 144. löggjafarþingi fékk nefndin á sinn fund Kristján Andra Stefánsson, Maríu Erlu Marelsdóttur, Harald Aspelund, Helgu Hauksdóttur, Matthías Geir Pálsson, Þórarinnu Söebeck og Auðbjörgu Halldórsdóttur frá utanríkisráðuneyti, Engilbert Guðmundsson, Hannes Hauksson og Ágústu Gísladóttur frá ÞSSÍ, Atla Viðar Thorstensen, Hermann Ottósson og Nínu Helgadóttur frá Rauða krossinum, Daða Má Kristófersson frá félagsvísindasviði Háskóla Íslands og Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur frá stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Áður hafði nefndin fengið Þóri Guðmundsson á sinn fund til að kynna skýrsluna *Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, skilvirkni og árangur* frá júlí 2014 sem var grunnur að vinnu starfshópsins sem vann frumvarpið. Þá bárust nefndinni á 144. þingi umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Félagsvísindasviði Háskóla Íslands, Rauða krossinum og ÞSSÍ.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að aukinni skilvirkni og hagkvæmni í stjórnsýslu alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands og gera stefnumótun málaflokksins markvissari. Breytingar sem lagðar eru til á lögum nr. 121/2008, um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, snúa að fyrirkomulagi og skipulagi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu í þá veru að öll starfsemi ÞSSÍ verði færð inn í utanríkisráðuneytið. Ráðuneytið fari þannig hér eftir með framkvæmd allrar þróunarsamvinnu á vegum íslenskra stjórnvalda. Einnig eru lagðar til breytingar á stærð, samsetningu og hlutverki þróunarsamvinnunefndar sem ætlað er að vera ráðherra til ráðgjafar varðandi stefnumótun á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu, jafnhliða því sem núverandi samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu yrði lagt niður. Þá er lagt til breytt fyrirkomulag hvað varðar stefnu íslenskra stjórnvalda á sviði þróunarsamvinnu og framlagningu hennar fyrir Alþingi. Loks eru með frumvarpinu lagðar til breytingar á lögum nr. 73/2007, um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu. Störf í þágu friðar falla undir þróunarsamvinnu og þar með öll starfsemi íslensku friðargæslunnar. Samkvæmt

frumvarpinu er aðgerðum sem taldar eru upp sem friðargæsluverkefni breytt til þess að mæta þeirri þróun sem átt hefur sér stað í því alþjóðlega umhverfi sem friðargæslan starfar í.

Með lögum nr. 121/2008, um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, voru sett heildarlög um alla opinbera þróunarsamvinnu íslenskra stjórnvalda en undir hana falla fjölþjóðleg og tvíhliða þróunarsamvinna, störf í þágu friðar og mannúðaraðstoð. Með lögnum varð stefnumótun heildstæð en eftir sem áður var framkvæmdin á tveimur höndum; utanríkisráðuneytið annaðist fjölþjóðlega þróunarsamvinnu og ÞSSÍ annaðist tvíhliða þróunarsamvinnu í samstarfslöndum Íslands. Þróunarsamvinnuskrifstofa utanríkisráðuneytisins hefur unnið náið með ÞSSÍ og samræming tvíhliða og fjölþjóðlegrar þróunarsamvinnu hefur aukist með samþykkt þingsályktana um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að enn séu sóknarfæri til þess að auka samhæfingu og verði það best gert með því að hverfa frá núverandi tvískiptingu og færa verkefni ÞSSÍ inn í utanríkisráðuneytið. Þróunarsamvinnunefnd OECD, DAC, vann sérstaka rýni á umgjörð þróunarsamvinnu Íslands árið 2013 og voru niðurstöður jákvæðar. Ýmsar tillögur komu þó fram, m.a. um að íslensk stjórnvöld samræmdu betur starf á tvíhliða og fjölþjóðlegum vettvangi og könnuðu jafnframt hvort skipulag og fyrirkomulag þróunarsamvinnu á Íslandi væri eins og best væri á kosið. Í kjölfarið var Þóri Guðmundssyni falið að gera greiningu á aðferðafræði, skipulagi og fyrirkomulagi á framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands og var ein af niðurstöðum hans að mestum árangri og skilvirkni yrði náð með samhæfingu þróunarsamvinnu á einum stað. Í frumvarpinu er byggt á þeirri greiningu og tvenns konar rök einkum nefnd fyrir breytingunni. Í fyrsta lagi hagkvæmnis- og skilvirknisrök þar sem skipulag er einfaldað og komið í veg fyrir skörun og tvíverknað með því að reka þróunarsamvinnu Íslands í einni stærri stjórnsýslueiningu í stað tveggja lítilla. Þá er betur tryggt að heildaryfirsýn náist yfir málaflokkinn auk þess sem vænta má að stefnumótun verði markvissari. Gert er ráð fyrir að breytingin muni stuðla að auknum árangri af þróunarstarfi Íslands til lengri tíma litið. Í öðru lagi eru þau rök fram sett að sterkari tengsl séu á milli þróunarsamvinnu og annarra utanríkismála en áður og að mikilvægi þróunarsamvinnu hafi aukist á alþjóðavettvangi. Með því að færa starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið verði tryggt að öll samskipti við erlend ríki og stofnanir á sviði þróunarsamvinnu séu samstillt og í takt við utanríkisstefnu Íslands, auk þess sem íslensk stjórnvöld tali þá einni röddu um þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi.

Með frumvarpinu er lagt til að breytt þróunarsamvinnunefnd leysi af hólmi þá þróunarsamvinnunefnd og samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu sem eru starfandi. Samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi kýs Alþingi sjö fulltrúa í þróunarsamvinnunefnd auk þess sem ráðherra tilnefni fulltrúa til að starfa með nefndinni. Þróunarsamvinnunefnd er ætlað að tryggja aðkomu fulltrúa þingflokka að stefnumarkandi umræðu og ákvörðunum ráðherra um alþjóðlega þróunarsamvinnu til lengri tíma. Samstarfsráð um alþjóðlega þróunarsamvinnu er hins vegar skipað 17 fulltrúum, m.a. frá íslenskum mannúðarsamtökum í þróunarsamvinnu og hjálparstarfi, fræðasamfélagi og aðilum vinnumarkaðarins auk fulltrúanna sjö úr þróunarsamvinnunefnd. Ráðinu er ætlað að sinna ráðgefandi hlutverki við stefnumarkandi ákvarðanatöku, m.a. um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að verkefni samstarfsráðsins og þróunarsamvinnunefndar hafi skarast og verkaskipting milli þeirra sé óljós. Þá er vísað til þess að í rýni DAC kom fram að skýra þyrfti hlutverk þróunarsamvinnunefndar. Loks er vísað í niðurstöðu í skýrslu Þóris Guðmundssonar um að starfsemi þróunarsamvinnunefndar hafi verið tilgangslítill og að upplýsingar berist treglega til þingflokka Alþingis, og að samstarfsráðið fundi of sjaldan til að hafa mikil áhrif á stefnumótun í þróunarsamvinnu. Því er með frumvarpinu lagt til að einn aðili, breytt þróunarsamvinnunefnd, verði til ráðgjafar um alþjóðlega þróunarsamvinnu í stað

tveggja áður. Samkvæmt þeirri tillögu skulu fimm alþingismenn (í stað fulltrúa þingflokka) sitja í þróunarsamvinnunefnd ásamt fulltrúum með rætur í háskólasamfélaginu, vinnumarkaðinum og borgarasamtökum, auk formanns. Sterk aðkoma Alþingis yrði því tryggð.

Þá er lögð til sú breyting að utanríkisráðherra leggi fimmta hvert ár fram tillögu til þingsályktunar um stefnu Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu til fimm ára í senn þar sem fram komi markmið og áherslur í málaflöknum. Fimm ára gildistími stefnunnar er miðaður við þau áform sem nú eru uppi um langtímastefnumörkun í opinberum fjármálum. Samkvæmt frumvarpinu er kveðið á um að ráðherra kynni Alþingi annað hvert ár aðgerðaáætlun til tveggja ára um framkvæmd stefnunnar. Þingsályktunartillaga um stefnu stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fimm ára komi í stað þingsályktunartillögu ráðherra um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn sem lögð er fram annað hvert ár samkvæmt gildandi lögum.

Breytingar sem lagðar eru til á lögum nr. 73/2007, um íslensku friðargæsluna og þátttöku hennar í alþjóðlegri friðargæslu, snúa að því að breyta aðgerðum, sem taldar eru upp sem friðargæsluverkefni, til þess að mæta þeirri þróun sem átt hefur sér stað í því alþjóðlega umhverfi sem friðargæslan starfar í og breyttum áherslum og framkvæmd. Friður, öryggi og þróun eru nátengd og aukin áhersla er nú lögð á mikilvægi samhæfingar þessara þátta í verkefnum og nálgun alþjóðastofnana.

Meiri hluti utanríkismálanefndar leggur áherslu á að nauðsynlegt sé að gæta að hagkvæmni og skilvirkni í alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands svo að hún verði rekin með sem mestum árangri. Nú þegar fyrir liggur vilji stjórnvalda til að hækka framlög Íslands til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu er brýnt að ganga frá framtíðarfyrirkomulagi alþjóðlegrar þróunarsamvinnu innan íslensku stjórnsýslunnar þannig að hún verði með sem bestu móti. Meiri hlutinn telur að svo sé með þeim breytingum sem lagðar eru til í fyrirbyggjandi frumvarpi og leggur til að það verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 16. október 2015.

Hanna Birna Kristjánsdóttir,  
form., frsm.

Elín Hirst.

Karl Garðarsson.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.

Vilhjálmur Bjarnason  
(með fyrirvara).

Þorsteinn Sæmundsson.