

## Nefndarálit

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

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

Minni hluti utanríkismálanefndar gagnrýnir harðlega hvernig að fyrirbyggjandi frumvarpi er staðið og telur það vanbúið, óljóst og byggja að hluta til á misskilningi. Hvergi liggur fyrir greining á því hvaða vanda er ætlað að leysa með því að leggja niður Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ÞSSÍ) og færa verkefni hennar inn í utanríkisráðuneytið. Þvert á móti liggur fyrir að ÞSSÍ hefur staðið sig með mikilli þryði og hlotið lof fyrir störf sín, m.a. frá þróunarsamvinnunefnd OECD, DAC. Engin haldbær rök koma fram í frumvarpinu fyrir því að leggja stofnunina niður. Þvert á móti er í greinargerð tekið sérstaklega fram að stofnunin hafi „unnið svo gott starf á vettvangi að eftir því er tekið“ og sagt að ÞSSÍ hafi „margsannað sig í óháðum úttektum“. Í þessu ljósi er frumvarp utanríkisráðherra um að leggja stofnunina niður illskiljanlegt.

Fyrirkomulag þróunarsamvinnu Íslands hefur frá setningu laga nr. 121/2008, um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, verið með þeim hætti að ÞSSÍ fer með tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands við samstarfsríki sem svarar til 40% framlaga Íslands til málaflokksins. Á móti fer utanríkisráðuneytið með um 60% framlaga sem veitt eru til marghliða þróunarsamvinnu og þeirrar tvíhliða þróunarsamvinnu sem fer í gegnum alþjóðastofnanir. Aðdragandi þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu er skýrsla Þóris Guðmundssonar, þáverandi starfsmanns Rauða Krossins, *Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, skilvirkni og árangur* frá júlí 2014 sem unnin var að beiðni utanríkisráðherra. Í áfangaskýrslu velti Þórir upp þremur kostum varðandi framtíðarskipulag þróunarsamvinnu Íslands: Í fyrsta lagi að ÞSSÍ rynni inn í utanríkisráðuneytið og yrði hluti af þróunarsamvinnuskrifstofu, í öðru lagi að skipulagið yrði óbreytt að mestu en ákveðinn tilflutningur verkefna yrði milli ÞSSÍ og ráðuneytisins, þar á meðal að stofnunin tæki við öllum tvíhliða verkefnum en árangursmat og eftirlit verði hjá utanríkisráðuneyti og í þriðja lagi að ÞSSÍ tæki við flestum helstu hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu, sem yrði lögð niður, en stefnumótun yrði verkefni á alþjóða- og öryggisskrifstofu ráðuneytisins. Í áfangaskýrslunni lagði Þórir jafnframt til að öll verkefni á sviði þróunarsamvinnu yrðu færð á einn stað. Í lokagerð skýrslunnar var svo stigið það skref að leggja til að því markmiði væri náð með því að öll verkefni ÞSSÍ verði færð inn í ráðuneytið og stofnunin lögð niður. Minni hlutinn gagnrýnir harðlega að ekki var leitað fleiri sjónarmiða, svo sem frá félagsvísindasviði Háskóla Íslands, þar sem mikla þekkingu á þróunarsamvinnu Íslands og annarra þjóða er að finna.

Í greinargerð með frumvarpinu er áhersla lögð á að í úttekt DAC á þróunarsamvinnu Íslands frá árinu 2013 sé lagt til að íslensk stjórnvöld leggi mat á heildarskipulag og fyrirkomulag þróunarsamvinnu út frá því hvernig hámarksárangur og skilvirkni sé tryggð og að Ísland þurfi að taka ákvörðun um hvaða fyrirkomulag henti því best. Hvergi er að finna í skýrslu DAC nokkra vísbendingu um að DAC telji rétt að leggja ÞSSÍ niður. Þvert á móti

hlýtur ÞSSÍ hrós í skýrslunni. Þar er lögð áhersla á að stofnunin starfi með skilvirkum hætti, samskipti hennar og ráðuneytisins séu góð og gerð er tillaga um að styrkja hlutverk ÞSSÍ jafnt sem ráðuneytis í þróunarsamvinnu. Athygli vekur að DAC tekur sérstaklega fram að stofnanarammi Íslands í málaflokknum búi yfir þeirri getu sem þarf til að ná markmiðum þess í þróunarsamvinnu. Þó Ísland sé lítið komi það á mörgum sviðum þróunarsamvinnu vel út í samanburði við mörg ríki sem þó séu öflug á þeim vettvangi. DAC klykkir út með því að segja að með aðild Íslands að þróunarsamvinnunefndinni muni einstök nálgun Íslands og 30 ára reynsla gagnast henni vel. Það er því erfitt að komast að annarri niðurstöðu en að úttekt DAC gefi ÞSSÍ og rammanum um þróunarsamvinnu Íslands mjög góða einkunn.

Í greinargerð og málflutningi ráðherra er úttekt DAC eigi að síður notuð sem röksemd fyrir því að breyta þurfi núverandi fyrirkomulagi. Það er þó á misskilningi byggt enda kemur ekkert slíkt fram í úttektinni. Hún var gerð í kjölfar þess að Alþingi hafði þá nýverið samþykkt einróma mikla hækkun á framlögum Íslands til þróunarsamvinnu en samkvæmt ályktun þess nr. 41/139 frá 10. júní 2011 áttu þau að aukast hratt og ná 0,7% af VLF árið 2017. Skýrt kemur fram að ábendingar um mat á heildarskipulagi þróunarsamvinnu tengjast þessari fyrirhuguðu margföldun framlaga og miklum verkefnum í kjölfar þeirra. Illu heilli varð aldrei neitt af þessum hækkunum þar sem núverandi ríkisstjórn féll frá því að hrinda í framkvæmd nýsamþykktari ályktun Alþingis.

Í greinargerð með frumvarpinu er klifað á hugtökum eins og skilvirkni, hagkvæmni samhæfingu og samlegðaráhrifum og fjallað um að draga úr óhagræði og tvíverknaði í rekstri. Engin dæmi eru þó nefnd í greinargerð eða framsögu ráðherra um meintan tvíverknað eða óhagræði. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir tókst ekki að fá slík dæmi fram á fundum nefndarinnar. Tillagan um að leggja niður ÞSSÍ er heldur ekki gerð í sparnaðarskyni eins og vel kom fram í málflutningi ráðuneytisins. Á því er hert í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis í fylgiskjali með frumvarpinu þar sem kemur skýrt fram að ekki sé gert ráð fyrir að lögfesting frumvarpsins hafi nokkurn sparnað í för með sér. Í þessu samhengi er vert að undirstrika að ÞSSÍ telst til fyrirmyndarstofnana ríkisins og Ríkisendurskoðun hefur t.d. ítrekað afgreitt ársreikning stofnunarinnar athugasemdalaust.

Í greinargerð frumvarpsins er einnig lögð áhersla á að styrkja tengsl milli þróunarsamvinnu og annarra utanríkismála. Með því að færa verkefni ÞSSÍ inn í ráðuneytið sé tryggt að öll samskipti við erlend ríki og stofnanir á sviði þróunarsamvinnu séu samstillt og í takt við utanríkisstefnu Íslands. Jafnframt er mikil áhersla lögð á að íslensk stjórnvöld tali einni röddu um þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi. Í umræðum á Alþingi og á fundum nefndarinnar voru ráðherra og fulltrúar utanríkisráðuneytis þrjúspurðir um samstarf ráðuneytisins við ÞSSÍ og hvort einhver dæmi væru um að samskipti ÞSSÍ við erlenda aðila hafi ekki verið í takt við utanríkisstefnu Íslands. Fulltrúar ráðuneytisins báru samstarfinu við ÞSSÍ almennt mjög gott vitni. Eina dæmið sem nefnt var af hálfu þess var að tillögur um orðalag varðandi samkynhneigð í Úganda þurftu að fara nokkrum sinnum á milli ráðuneytis og umdæmis- skrifstofu áður en það var slípað til niðurstöðu. Slík skoðanaskipti milli starfsmanna á vettvangi og ráðuneytis eru hins vegar alsíða og í fullkomnu samræmi við almennt verklag í utanríkisþjónustunni. Ljóst er að ÞSSÍ upplifði þessi skoðanaskipti síður en svo sem ágreining enda tiltekur stofnunin þetta tilvik sérstaklega í umsögn sinni: „Þá gæta starfsmenn stofnunarinnar þess ætíð að fylgja utanríkisstefnu Íslands til hins ítrasta og koma stefnu stjórnvalda vel til skila, óski utanríkisráðuneytið þess. Sem dæmi má taka umræðu um málefni samkynhneigðra í Úganda þar sem umdæmisstjóri Þróunarsamvinnustofnunar fylgdi fyrir- mælum ráðuneytisins í öllum samskiptum við stjórnvöld og önnur framlagsríki.“

Fram kom ítrekað í máli gesta á fundum nefndarinnar að markmiðið um að „styrkja tengslin milli þróunarsamvinnu og annarra utanríkismála“ fæli í sér ákveðna hættu á að þróunarsamvinna yrði tengd við óskylda þætti utanríkisstefnunnar. Hætta er á að diplómatiskar áherslur fari að blandast inn í þróunarsamvinnuna, þ.e. að framlagsríki fari að reka hana með eigin hagsmuni að leiðarljósi en ekki hagsmuni fátækra ríkja eingöngu. Þannig er hætta á samkrulli viðskiptahagsmuna við þróunarsamvinnu þar sem þróunarsamvinna er rekin undir sama þaki og utanríkisviðskiptastefna svo dæmi sé tekið.

Í umsögnum og máli gesta sem komu fyrir nefndina kom enn fremur fram að stjórnsýslan hefði þróast á þann veg að stefnumörkun og eftirlit með framkvæmd hennar væri á hendi ráðuneyta en framkvæmdin sjálf á hendi faglegra stofnana. Þetta er í anda eindreginna leiðbeininga Ríkisendurskoðunar síðustu 20 árin um að framkvæmd og eftirlit séu ekki á sömu hendi. Bent var á þá sérstöðu utanríkisráðuneytisins að það hefur einungis eina undirstofnun, ÞSSÍ, og verði frumvarpið að lögum verður ráðuneytið hið eina innan stjórnarráðsins án undirstofnunar. Ein ástæða þess hve ráðuneytið hefur sótt hart að færa starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið kann einfaldlega að vera reynsluleysi þess ólíkt öðrum ráðuneytum þegar kemur að því að eiga samskipti við undirstofnanir og framselja ábyrgð. Auk þess sem niðurlagning ÞSSÍ mundi ganga gegn fyrrnefndri stjórnsýsluhefð um að ráðuneyti annist stefnumörkun og eftirlit og stofnanir framkvæmd þá glatast þeir kostir sem fylgja því að koma afmörkuðum málaflokkum fyrir í stofnunum. Á fundum nefndarinnar kom þannig fram að á meðan ráðuneyti séu í eðli sínu íhaldssöm sé oft meira svigrúm til nýsköpunar og athafnagleði í undirstofnunum þeirra. ÞSSÍ hefur einmitt getið sér orð meðal annarra ríkja fyrir frumkvæði og nýja nálgun í þróunarsamvinnu.

Engin dæmi komu fram við umfjöllun málsins um að nokkru sinni áður hefði stofnun verið lögð niður í heilu lagi og verkefni hennar færð inn í ráðuneyti. Á fundum nefndarinnar kom ítrekað fram ótti við að sú fagþekking og kunnátta sem byggist upp í sérhæfðum stofnunum eins og ÞSSÍ kunni að verða grunnristari, jafnvel glatast, með því að sameinast ráðuneyti. Störf ÞSSÍ kalla á sérhæfingu starfsmanna meðan ráðuneytið byggir á þeirri hugmyndafræði að starfsmenn skuli vera „generalistar“, þeir séu flutningsskyldir en í því felst að þeir færast á milli starfsstöðva, skrifstofa og fagsviða, og hafa því takmarkaðra ráðrúm til að byggja upp djúpa fagþekkingu en þeir sem árum saman safna reynslu á sérhæfðu sviði. Ekki er óalgengt að starfsmenn ráðuneytisins hafi haft viðkomu t.d. á viðskiptaskrifstofu og varnarmálaskrifstofu auk þess að hafa starfað í sendiráði Íslands á erlendri grundu. Þessi skipan og áherslan á „generalista“ passar vel við ráðuneyti utanríkismála en fellur mun verr að viðkvæmum málaflokki eins og þróunarsamvinnu. Sú hætta er því fyrir hendi að dýrmæt reynsla og fagþekking sem ÞSSÍ hefur byggt upp yfir langt árabil fari í súginn ef verkefnið verða færð inn í ráðuneytið.

Svo virðist sem það hafi verið staðföst stefna embættismanna utanríkisráðuneytisins um langt skeið – en ekki stjórnámálanna – að leggja niður ÞSSÍ. Í fréttaskýringu sem birtist 4. mars 2015 í Heimsljósi, vef tímariti um þróunarmál, segir að á síðustu tuttugu árum hafi a.m.k. sex sinnum verið gerðar tilraunir af embættismönnum til að leggja ÞSSÍ niður og færa verkefnið inn í utanríkisráðuneytið. Slíkar tillögur hafi verið færðar í tal við flesta, ef ekki alla, utanríkisráðherra sem komið hafa til starfa í ráðuneytinu frá aldamótum. Viðbrögð ráðherranna hafa verið með ýmsum hætti, sumir hafa kosið að hafa skipulagið óbreytt en aðrir hafa fallist á sjónarmið embættismannanna en verið stöðvaðir af Alþingi. Einn ráðherra, Davíð Oddsson, komst að þveröfugri niðurstöðu og mælti með því að öll alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands færðist yfir í ÞSSÍ. Minni hlutinn telur að það sé hugmynd sem miklu frekar ætti að skoða til þrautar fremur en þá leið að leggja ÞSSÍ niður.

Allt frá því Ólafur Jóhannesson, formaður Framsóknarflokksins og forsætisráðherra, hratt forvera ÞSSÍ úr vör fyrir 34 árum hefur ramminn um stofnunina og þróunarsamvinnu Íslands þróast í takt við þarfir landsins og þeirra ríkja sem það á samvinnu við í málaflokksnum. Hægt er að benda á margvíslega ramma sem ríki hafa um þróunarsamvinnu. Þannig má benda á að ríkisstjórn Ítalíu lét nýlega fara fram gagngera endurskoðun á fyrirkomulagi þróunarmála. Áður voru verkefni þróunarsamvinnu innan ráðuneytisins, en niðurstaða Ítala var að gjörbreyta því fyrirkomulagi og setja í staðinn á stofn sérstaka stofnun um hana. Ítalska ríkisstjórnin hefur því að vandlega íhuguðu máli komist að þeirri niðurstöðu að farsælasta formið um þróunarsamvinnu sé sama fyrirkomulag og íslenska ríkisstjórnin vill umfram allt kasta fyrir róða. Vert er líka að undirstrika að í umsögn félagsvísindasviðs HÍ kemur fram að það fyrirkomulag sem er við lýði hérlendis – þar sem stefnumótun og eftirlit fer fram í ráðuneyti en framkvæmd er á hendi undirstofnunar – er það algengasta á meðal DAC-ríkjanna. Í því efni vísar félagsvísindasvið HÍ til greinar Raphaelle Faure, Cathal Long og Annalisa Prizzon (2015) um fyrirkomuleg þróunarsamvinnu í DAC-ríkjunum. Í greinargerð með frumvarpinu er hins vegar vísað í fyrrnefnda úttekt DAC frá 2013 á stöðu þróunarmála hérlendis og sagt að DAC-teymið bendi á að „fyrirkomulagið væri frábrugðið því sem gengur og gerist meðal aðildarríkja DAC“. Þessi staðhæfing er þó á misskilningi byggð eins og fram kemur í umsögn ÞSSÍ. Þar upplýsir stofnunin að misskilningurinn hafi sprottið af því að þeir sem gerðu úttekt DAC veittu því eftirtekt að þrátt fyrir að ÞSSÍ færi lögum samkvæmt með tvíhliða þróunaraðstoð Íslands, þá fer utanríkisráðuneytið eigi að síður með liðlega helming þeirra fjármuna sem varið er í tvíhliða þróunarsamvinnu, samkvæmt skilgreiningu OECD. „Það var því ekki tilvera sérstakrar stofnunar sem þeim þótti frábrugðin, enda algengt skipulagsform, heldur hve lítið af tvíhliða fjármunum fer til stofnunarinnar sem fer með tvíhliða þróunarsamvinnu samkvæmt lögum.“ – Þetta er enn eitt dæmi um ónákvæman undirbúning ráðuneytisins að frumvarpinu.

Prófessor Jónína Einarsdóttir, einn helsti fræðimaður landsins á sviði þróunarfræða, er ómyrk í máli í umsögn sem hún skrifar fyrir félagsvísindasvið Háskóla Íslands. Hún gagnrýnir frumvarpið og leggur til að ÞSSÍ verði eflað í stað niðurlagningar. Prófessor Jónína kemst að sömu niðurstöðu og Davíð Oddsson á sínum tíma og gerir í niðurlagsorðum sínum tillögu um að „ÞSSÍ verði ekki lögð niður heldur verði verkswið hennar útvíkkað og stofnuninni falið að annast áfram í „umboði ráðherra“ bæði tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu Íslands“.

Minni hlutinn telur að framansögðu ljóst að frumvarpið sé vanbúið, illa rökstutt og að hluta byggt á misskilningi. Engar málefnalegar forsendur eru færðar fyrir því að leggja ÞSSÍ niður. ÞSSÍ hefur unnið gott starf, nýmæli og ferskleiki í vinnubrögðum stofnunarinnar hafa vakið verðskuldaða athygli annarra þjóða eins og birtist í því að stofnuninni hefur tekist að fá yfir 700 millj. kr. frá erlendum stofnunum inn í íslensk verkefni. Í ljósi framangreinds telur minni hlutinn því rétt að skoða alvarlega hvort umgjörð alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands sé betur komið á þann veg að færa verkefni frá utanríkisráðuneytinu til ÞSSÍ þannig að a.m.k. öll tvíhliða þróunaraðstoð sé vistuð hjá stofnuninni nú þegar fyrir liggur að stjórnvöld hyggja á hægfara hækkun framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu – sem minni hlutinn vonar svo sannarlega að staðið verði við. Við þær aðstæður ætti ríkisstjórnin að íhuga að styrkja hlutverk ÞSSÍ fremur en leggja hana niður. Jafnframt liggur fyrir að á næsta ári mun DAC ljúka gerð svokallaðrar jafningjaryni á ÞSSÍ þar sem fyrirkomulag rammans um þróunarsamvinnu Íslands verður m.a. skoðað. Væri raunverulegur vilji til þess að vinna faglega að því að efla alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands væri rökrétt af stjórnvöldum að bíða úttektar DAC í stað þess að leggja í illa ígrundaðar stofnanabreytingar nú þar sem markmiðið

virðist eitthvað allt annað en að tryggja að framlög Íslands skili hámarksárangri og komi hinum fátæku í samstarfsríkjum að mestum notum.

Helgi Hrafn Gunnarsson áheyrnarfulltrúi Pírata lýsir sig samþykkan nefndaráliti þessu.

Alþingi, 16. október 2015.

Össur Skarphéðinsson,  
frsm.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Óttarr Proppé.