

Nefndarálit

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

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

Minni hluti utanríkismálanefndar leggst harðlega gegn því að frumvarpið verði samþykkt í núverandi mynd. Ómögulegt hefur reynst að fá haldbær rök fyrir að leggja Þróunarsamvinnustofnun (ÞSSÍ) niður og færa verkefni hennar inn í ráðuneytið án sérstaks umbúnaðar. Engin greining liggur fyrir um hvaða vanda ráðherra hyggst leysa með því. Við rannsókn málsins hafa engin dæmi komið fram sem staðfesta órökstuddar getgátur um „tvíverknað,“ eða að ÞSSÍ hafi ekki gengið í takt við utanríkisstefnuna. Niðurlagning ÞSSÍ mun ekki leiða til neins sparnaðar eins og staðfest er í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis sem fylgir frumvarpinu. Áform ráðherra eru óskiljanleg í ljósi þess að hann fer sjálfur fögrum orðum um ÞSSÍ í greinargerð með frumvarpi sínu þar sem sérstaklega er tekið fram að stofnunin hafi „unnið svo gott starf á vettvangi að eftir því er tekið“. Þar er sömuleiðis undirstrikað að ÞSSÍ hafi „margsannað sig í óháðum úttektum“.

Hvað rekstur, nýmæli og frumkvæði varðar má hiklaust telja ÞSSÍ til fyrirmyndarstofnana íslenska ríkisins. Hvarvetna, heima og erlendis, hefur stofnunin hlotið lof fyrir störf sín. Í álitni þróunarsamvinnunefndar OECD, svokallaðri DAC-nefnd, frá 2011, er farið sérlega jákvæðum orðum um ÞSSÍ og lögð áhersla á að hún starfi með einkar skilvirkum hætt. DAC tekur sérstaklega fram að stofnanarammi Íslands hafi burði og getu til að fullnægja markmiðum landsins í þróunarsamvinnu. Auk þessa er ÞSSÍ ein fárra stofnana þar sem ársreikningur er yfirleitt afgreiddur af Ríkisendurskoðun án nokkurra athugasemda.

Fullyrðingar ráðherra um að frumvarpið sé flutt vegna ábendinga þróunarsamvinnunefndar OECD hafa verið hraktar af óháðum aðilum, svo sem Alþýðusambandi Íslands, bæði á fundi nefndarinnar og málefnalegri umsögn ASÍ. Hvergi í álitni DAC-nefndarinnar er að finna ábendingu, vísbendingar eða tillögur um að leggja stofnunina niður. Stjórnsýslulegt flautur við vinnslu frumvarpsins speglast einnig í því að ráðherrann byggði ákvörðun sína á álitni einungis eins sérvalins ráðgjafa en sneiddi frá ráðgjöf virtra íslenskra sérfræðinga sem rannsakað hafa þróunarsamvinnu heima og erlendis.

Minni hlutinn telur að rannsókn málsins hafi leitt í ljós að ákvörðunin um að leggja niður ÞSSÍ hafi verið ómálefnaleg geðþóttaákvörðun ráðherra og síðari ferill málsins einungis sjónarspil til að leiða fram fyrir fram ákveðna niðurstöðu. Það er stutt þeim staðreyndum að einungis var leitað til eins ráðgjafa, aðeins einn af þeim þremur kostum sem ráðgjafinn lagði fram var skoðaður og ráðherra sýndi einbeittan vilja til að komast hjá því að fá faglega ráðgjöf viðurkenndra sérfræðinga háskólasamfélagsins. Upplýst var á fundi utanríkismálanefndar að starfsmönnum sem óskuðu eftir röksemdum fyrir niðurlagningu stofnunarinnar gaf ráðherrann efnislega þau svör að hann þarfnaðist engra röksemda. Aðspurður á Alþingi hafnaði ráðherra að kannast við ummælin. Í kjölfarið staðfesti trúnaðarmaður starfsmanna við utanríkismálanefnd að orð ráðherra hefðu fallið í áheyrn margra starfsmanna, sem ýmist

voru á fundinum með ráðherra eða í símasambandi úr öðrum heimsálfum. Þetta endurspeglar sama rökþrot og ítrekað hefur birst á Alþingi.

Um aðra rökstudda gagnrýni minni hlutans á frumvarpið í heild er vísað til nefndarálits hans við 2. umræðu. Í hnotskurn felst kjarni hinnar hörðu gagnrýni sem frumvarpið hefur mætt í orðum helsta sérfræðings Háskóla Íslands um þróunarsamvinnu sem sagði á fundi utanríkismálanefndar að ákvörðun um að leggja niður ÞSSÍ væri „bráðræði“. Félagsvísindasvið Háskóla Íslands taldi hana svo fráleita að hún lagði til í umsögn sinni að fremur yrði farin þveröfug leið og stofnunin styrkt með því að færa til hennar aukin verkefni.

Tillaga til sáttá.

Hvernig sem minni hlutinn lítur á málið getur ekki talist heppileg niðurstaða að leggja ÞSSÍ niður og færa starfsemi hennar inn í ráðuneytið. Mikilvægt er að þverpólitísk sátt ríki um jafn viðkvæman málaflokk og þróunarsamvinnu. Fyrri utanríkisráðherrar, allt frá dögum Ólafs Jóhannessonar, formanns Framsóknarflokksins, hafa jafnan lagt sig í framkróka um að ná breiðum stuðningi á Alþingi við þróunarsamvinnu. Minni hlutinn telur slíka sátt mjög æskilega. Hann er enn fremur þeirrar skoðunar að þrátt fyrir harðar deilur um málið megi ná slíkri sátt, ef á annað borð er gagnkvæmur vilji til þess, á grundvelli breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands, sem núverandi ríkisstjórn beitti sér fyrir. Þær tóku hins vegar ekki gildi fyrr en í júlí á þessu ári – eða eftir að núverandi frumvarp var upphaflega lagt fram á 144. löggjafarþingi.

Breytingarnar sem minni hlutinn leggur til gefa ráðherrum nýja heimild til að setja á stofn sérstakar starfseiningar um afmörkuð verkefni, sem í lögnum eru skilgreindar sem „ráðuneytisstofnanir“. Í greinargerð voru þær beinlínis skýrðar með hagræðingu og sameiningu stofnana í huga. Á grundvelli þeirra leggur minni hlutinn til að ÞSSÍ verði starfrækt sem sérstök ráðuneytisstofnun innan utanríkisráðuneytisins. Það er í samræmi við „írska módelið“ sem var einn þriggja valkosta sem Þórir Guðmundsson, höfundur skýrslunnar um skipulagsramma þróunarsamvinnu, kynnti utanríkismálanefnd á sínum tíma og var sá kostur sem hafður var til hliðsjónar við gerð frumvarpsins. Írar hafa alla þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins – eins og ráðherra vill – en í sérstakri stofnun. Við leggjum hér til sama fyrirkomulag. Í því felst að öll verkefni verði færð inn í ráðuneytið en höfð í sérstakri stofnun sem ber nafn ÞSSÍ. Starfsmenn verði ekki flutningsskyldir og einungis menntað fagfólk ráðið til starfa.

Samþykkt breytingartillagnanna fæli í sér að ráðherrann fengi skýrt ákvörðunarvald yfir stofnuninni, þar með talið fjárstjórnarvald. Hann fengi það sem í greinargerð með frumvarpi er nefnt „betri yfirsýn“ yfir málaflokkinn og enginn „tvíverknaður“ gæti orðið milli ráðuneytis og ÞSSÍ. Jafnframt yrði gulltryggt að stofnunin gengi í takt við utanríkisstefnuna. Allt eru þetta yfirlýst markmið ráðherrans í greinargerð. Ávinningur fyrir þróunarsamvinnu yrði að starfseiningin héldist óskert og starfsmenn yrðu áfram ráðnir einungis úr hópi sérfræðinga með sérmenntun í þróunarsamvinnu. Reynslusjóður og þekking ÞSSÍ mundi byggjast áfram upp – en ekki tvístrast.

Með samþykkt tillögunnar gefst því þinginu einstakt tækifæri til setja niður deilur á Alþingi um ÞSSÍ og ná þverpólitískri sátt um umgjörð þróunarsamvinnu á Íslandi.

Ný heimild í lögum um sérstakar ráðuneytisstofnanir.

Með fyrrnefndum lögum nr. 82/2015, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, með síðari breytingum (skipulag ráðuneyta og stofnana o.fl.) er eins og fyrr segir heimilt að setja á fót sérstakar starfseiningar, ráðuneytisstofnanir, sem starfræktar eru sem

hluti af ráðuneyti. Þeim stýrir embættismaður, í skilningi laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Í greinargerð með frumvarpinu er áréttað að slíkar ráðuneytisstofnanir teljist ekki hluti aðalskrifstofu en séu þó stjórnsýslulegur hluti ráðuneytisins að því marki að stjórnvaldsákvörðanir á þeirra vegum eru teknar fyrir hönd ráðherra.

Tekið er sérstaklega fram að markmiðið með því að tilgreina möguleikann á rekstri slíkra starfseininga innan ráðuneyta í lögum um Stjórnarráð Íslands sé m.a. að tryggja að þessi kostur komi til skoðunar þegar staða lögbundinna stjórnsýslustofnana er endurmetin, eða þegar verkefni þeirra eru sameinuð með hagræðingu að leiðarljósi. Þegar stofnun fær stöðu ráðuneytisstofnunar í stað sérstaks stjórnvalds þarf slík breyting ekki að hafa í för með sér umfangsmiklar breytingar á skipulagi, verkefnum eða ytri ásýnd viðkomandi stofnunar. Þannig má með erindisbréfi ráðherra tryggja yfirmönnum ráðuneytisstofnunar sambærilegar heimildir til töku ákvæðana fyrir hönd ráðherra og forstöðumönnum sjálfstæðra stofnana.

Um ráðuneytisstofnanir var ítarlega fjallað í álitni nefndar sem fjármálaráðherra skipaði árið 2000 um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Í álitinu kom fram að þær eru yfirleitt skilgreindar með lögum, hafa jafnframt stöðu stofnana í fjárlögum og er því rétt að líta á þær sem stofnanir. Ráðuneytisstofnanir draga jafnframt nafn sitt af nánnum starfslegum tengslum við ráðuneyti. Þær eru verkefnalega og stjórnunarlega aðgreindar frá ráðuneytum en gegna ekki sjálfstæðum stjórnsýsluverkefnum. Ráðuneytisstofnanir hafa ekki stjórn en geta haft ráðgjafarnefndir eða umsjónarstjórn.

Breytingarnar sem tóku gildi á lögum um stjórnarráðið í júlí sl. eru því eins og klæðskerasniðnar að þeirri sáttatillögu sem minni hlutinn leggur hér fram. Samþykkt hennar gerir utanríkisráðherra kleift að ná öllum markmiðum sínum í sátt við Alþingi. Hún ætti því að vera góður grunnur að sátt.

Írská módelið.

„Írská módelið“ sem tillaga minni hlutans byggist á var kynnt utanríkismálanefnd 2. sept. 2014 af Þóri Guðmundssyni, þáverandi starfsmanni Rauða Krossins og höfundu skýrslunnar *Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, skilvirkni og árangur*. Í stuttu máli er *Irish Aid* tiltölulega sjálfstæð eining innan utanríkisráðuneytis Írlands, eins konar ráðuneytisstofnun. Hún ber ábyrgð á framkvæmd þróunarsamvinnu, samhæfingu á milli ráðuneyta og innan utanríkisráðuneytisins og einnig við samstarfslöndin. *Irish Aid* er í raun meginstoð írskra ráðuneytisins og með mestu fjárráðin. Þróunarsérfræðingar hennar eru flutningsskyldir, fara þó fyrst og fremst í þróunarsendiráð, og geta auk þess óskað eftir að verða ekki fluttir úr þróunargeiranum.

Þetta fyrirkomulag *Irish Aid* rímar vel við þá kynningu á skýrslu Þóris sem nefndarmenn fengu á sínum tíma. Þar kom m.a. fram að allar stöður yrðu flutningsskyldar innan málaflokksins en sérstök ákvæði yrðu um hvernig hlúð yrði að sérhæfingu starfsfólks. Þá yrði á nýrri þróunarsamvinnuskrifstofu sérstök fjármálastjórn, sem héldi utan um allar fjárreiður málaflokksins. Fulltrúar ÞSSÍ fengu svipaða kynningu. Í framhaldinu voru þeir sendir til Írlands til þess að kynna sér fyrirkomulagið nánar og þannig var enn frekar undirstrikað að „írská módelið“ var sá valkostur úr skýrslu Þóris sem ráðherra byggði frumvarpið á.

Í glærुकynningu höfundar var umræddur valkostur kynntur sem „*Irish Aid módelið*“. Ítrekað var vísað til þess sem fyrirmyndar að hinu nýja skipulagi í skýrslu. Í erindisbréfi var starfshópi falið að vinna frumvarp á grundvelli þeirrar leiðar. Í kynningu Þóris fyrir nefndinni má segja að kjarni írskra módelisins sé dreginn saman í einni setningu: „Þar er þróunarsamvinna inni í ráðuneytinu, en sérstakur hluti af því.“ Í skýrslunni sjálfri er þetta

orðað svona: „Irish Aid er lýst nánast sem stofnun innan ráðuneytisins“. Fyrirkomulagið sem ráðherra lagði til grundvallar í upphafi rímar því algerlega við nýtt form ráðuneytisstofnunar sem innleitt var með breytingum á lögnum um Stjórnarráð Íslands.

Nýju lögin um Stjórnarráðið tóku hins vegar ekki gildi fyrr en í júlí sl., eða heilu ári eftir að skýrsla Þóris kom út í júlí 2014. Því má vel skilja að að hið nýja form sérstakrar ráðuneytisstofnunar um þróunarsamvinnu var ekki farin þegar frumvarp um breytingar á högum þróunarsamvinnustofnunar Íslands var lagt fram í fyrri sinnið. Við umfjöllun málsins fyrir nefndinni kom hins vegar ítrekað í ljós að sá möguleiki að gera ÞSSÍ að ráðuneytisstofnun var aldrei skoðaður að neinu marki áður en frumvarpið var lagt fram í annað sinn. Minni hlutinn telur það alvarlega yfirsjón, ekki síst í ljósi þess að yfirlýstur tilgangur breytinganna á lögum um Stjórnarráð Íslands var m.a. að tryggja að hið nýja form ráðuneytisstofnunar kæmi til skoðunar þegar staða lögbundinna stjórnsýslustofnana væri endurmetin. Þetta er enn frekar til marks um stjórnsýslulegt flautur og handarbakavinnubrögð við undirbúning frumvarpsins.

Sérhæfing vs. flutningsskylda.

Nær allir sérfræðingar hafa undirstrikað að störf ÞSSÍ kalla á sérhæfingu starfsmanna. Hugmyndafræði ráðuneytisins byggist hins vegar á því að starfsmenn skuli kynnast sem flestum hliðum utanríkismála. Flutningsskyldan er partur af þessari stefnu þar sem starfsmenn færast á milli starfsstöðva, skrifstofa og fagsviða. Starfsmenn ráðuneytisins hafa því takmarkaðra ráðrúm til að byggja upp djúpa fagþekkingu samanborið við starfsmenn ÞSSÍ sem hafa árum saman safnað sértækri reynslu.

Írski módelið sem Þórir Guðmundsson skýrsluhöfundur kynnti grundvallast á því að ÞSSÍ sé í heild sinni flutt inn í ráðuneytið en að um hana séu um leið reistir vissir varnarmúrar. Þar með er sérstaða málaflokksins viðurkennd og um leið hlúð að sérhæfingu starfsfólks. Í skýrslunni leggur höfundur mikla áherslu á aðgerðir til að koma í veg fyrir að fagþekking sem byggst hefur upp innan ÞSSÍ tvístrist. Þannig segir á bls. 204 að vinna beri að því að „... koma í veg fyrir að sú þekking glataðist, til dæmis með miklum tilflutningum á fólki úr og í þróunarsamvinnuverkefni á næstu árum...“ Á bls. 205 segir einnig: „Áhersla verði lögð á að móta starfsmannaumhverfi í þróunarsamvinnu sem stuðlar að varðveislu stofnanaminnis, hlúir að sérhæfingu, metur reynslu og örvar til stöðugar þekkingarleitar.“ Enn fremur „... að sérstaklega verði reynt að nýta sérþekkingu starfsmanna í þróunarsamvinnu, og koma í veg fyrir að hún fari forgörðum, við ákvörðun um flutninga...“ og að „... faghópar verði stofnaðir til að samhæfa málefnastarf og viðhalda þekkingu við aðstæður þar sem starfsfólk er dreift um allan heim.“ Í umfjöllun um þá tillögu sem frumvarpið var að lokum byggt á segir einnig: „Verði þróunarsamvinnuskrifstofa að miklu leyti mönnuð fólki sem getur átt von á að vera sent á starfsstöðvar sem ekkert tengjast þróunarsamvinnu er hætt við að stofnanaminni hverfi fljótt. Ef mikið er um flutning á fólki inn á þróunarsamvinnuskrifstofu, sem enga reynslu hefur á þróunarsamvinnu, útvatnast þekkingin fljótt.“ Mjög víða kemur því fram að Þórir Guðmundsson, höfundur skýrslunnar, hefur miklar áhyggjur af því að reynsla og þekking ÞSSÍ geti glatast með ákvörðun ráðherra og nauðsynlegt sé að sporna gegn því.

Í frumvarpinu er þessu hins vegar nær enginn gaumur gefinn. Þar er ekkert fjallað um hvernig flutningsskyldan getur leikið varðveislu, reynslu og uppbyggingu fagþekkingar innan þróunarsamvinnugeirans verði breytingin samþykkt. Ekki er vikið orði að sérstöku ákvæði um flutningsskyldu þróunarsérfræðinga eða fjármálastjórn. Þvert á móti virðist ekkert eiga að gera til að aðgreina sérfræðinga ráðuneytisins frá sérfræðingum ÞSSÍ. Þetta er í algerri andstöðu við leiðbeiningar eina ráðgjafans sem ráðherra leitaði til um að „sérstök ákvæði

verði um hvernig hlúð verði að sérhæfingu starfsfólks“. Minni hlutinn telur ekki vansalaust hvernig ráðherra horfir hér fram hjá því sem efnishöfundur frumvarpsins telur skaðlegustu afleiðingar af því að flytja starfsemi ÞSSÍ inn í ráðuneytið. Með því að gera ÞSSÍ að afmarkaðri ráðuneytisstofnun væri auðvelt að halda starfsmönnum ÞSSÍ fyrir utan hina hefðbundnu flutningsskyldu og viðhalda bæði reynslu ÞSSÍ og því sem Þórir Guðmundsson kallar „mikilvægt stofnanaminni“. Minni hlutinn gerir því sérstaka tillögu um að starfsmenn ÞSSÍ verði undanþegir flutningsskyldu.

ÞSSÍ verði ráðuneytisstofnun.

Óumdeilt er að ÞSSÍ hefur staðið sig með miklum sóma og víða hlotið lof fyrir störf sín, heima og erlendis. Hér hafa verið rakin lofsamleg ummæli þróunarsamvinnunefndar OECD og utanríkisráðuneytisins og höfundi skýrslunnar um fyrirkomulag þróunarsamvinnu verður tíðrætt um mikilvægi þess að varðveita reynslusjóð ÞSSÍ. Í því ljósi er rökrétt að samhliða færslu á verkefnum í þróunarsamvinnu inn í ráðuneytið verði ÞSSÍ viðhaldið sem sérstakri starfseiningu á grundvelli breyttra laga um Stjórnarráð Íslands. Slík breyting mundi fela í sér einföldun og eflingu stjórnsýslu auk þess að stuðla að samlegðaráhrifum og hagkvæmni. Á sama tíma mundi samstarf ÞSSÍ og ráðuneytisins óhjákvæmilega aukast. Ásýnd stofnunarinnar yrði jafnframt óbreytt þar sem stofnunin mundi áfram kallast Þróunarsamvinnustofnun Íslands en ráðherra hefur þegar sagt á Alþingi að út á við hyggist hann nota enskt heiti hennar, ICEIDA, sem samheiti yfir verkefni Íslendinga í þróunarsamvinnu. Þetta mundi viðhalda sérstöðu hennar, sérþekkingu og reynslu og vera um leið í fullu samræmi við þá leið Þóris Guðmundssonar sem ráðherra kveðst hafa byggt frumvarpið á. Öllum framangreindum markmiðum má ná með því að samþykkja sáttatillögu minni hlutans og gera ÞSSÍ að ráðuneytisstofnun.

Minni hlutinn leggur því til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Birgitta Jónsdóttir, áheyrnarfulltrúi Pírata, lýsir sig samþykka nefndaráliti þessu.

Alþingi, 17. desember 2015.

Össur Skarphéðinsson,
frsm.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Óttarr Proppé.