



**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/2054**  
**komudagur 8.4.2008**

Skrifstofa rektors

Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

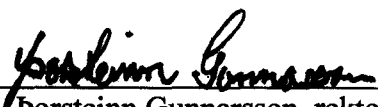
Akureyri, 7. apríl 2008  
Tilv.: 0803039

*Efni: Frumvarp til laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, 442. mál, heildarlög.*

Háskólinn á Akureyri þakkar fyrir tækifærið að fá að senda umsögn um ofangreint frumvarp til laga.

Hjálagt sendist Alþingi umsögn Hilmars Þ. Hilmarssonar lektors í viðskipta- og raunvísindadeild um frumvarpið.

Virðingarfyllst,

  
\_\_\_\_\_  
Þorsteinn Gunnarsson, rektor



Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Akureyri, 7. apríl 2008  
Tilv.: 0803039

*Efni: Frumvarp til laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, 442. mál, heildarlög.*

1. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

1. gr.

Jákvætt er að sett skuli heildarlög um þróunarsamvinnu Íslands þar sem fjallað er bæði um marghliða- og tvíhliða þróunarsamvinnu.

2. gr.

Jákvætt verður að teljast að í frumvarpinu sé tekinn af allur vafi á að einn ráðherra fari með yfirstjórn þróunarsamvinnu á Íslandi. Þetta mun hafa í för með sér endurskipulagningu á Stjórnarráði Íslands þar sem t.d. fyrrsvar gagnvart Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) mun færast frá viðskiptaráðuneytinu til utanríkisráðuneytisins. Þessarar breytingar og annarra breytinga sem verða á skipulagi Stjórnarráðs Íslands þegar frumvarpið verður að lögum er þó ekki getið í athugasemdum með frumvarpinu.

Í skýringum með frumvarpinu hefði mátt rökstyðja hvers vegna ekki er farin sú leið að fela sérstökum þróunarmálaráðherra það hlutverk að fara með þennan málaflokk eins og gert hefur verið á hinum Norðurlöndunum. Utanríkisráðherra Íslands hefur þegar mjög vítt starfssvið, þ.e. utanríkismál, utanríkisviðskiptamál, varnarmál og þróunarmál. Nokkrir ráðherrar fara með þessi mál á hinum Norðurlöndunum og hefur staða sérstaks þróunarmálaráðherra styrkt stefnumörkun í þessum málaflokki á Norðurlöndunum og átt þátt í að gera þau leiðandi á þessu sviði á alþjóðlegum vettvangi. Á sama tíma hefur þessi málaflokkur lengi verið vanræktur hér á landi og Ísland verið eftirbátur flestra þróaðra ríkja í þróunarsamvinnu í áratugi.

4. gr.

Hlutverk “samstarfsráðsins” sem utanríkisráðuneytið hyggst setja á fót er óljóst. Það vekur athygli að ráðið kemur aðeins saman tvisvar á ári sem hlýtur að takmarka áhrif þess á málaflokkinn. Núverandi hlutverk stjórnar Þróunarsamvinnustofnunar Íslands,



Skrifstofa rektors

sem kemur saman mun oftast, og verður lögð niður samkvæmt frumvarpinu, virðist fært til “stjórnsýslunefndar ráðherra” sem er eingöngu skipuð embættismönnum (þ.á.m. framkvæmdastóra ÞSSÍ). Talað er um í frumvarpinu að setja reglur um hlutverk samstarfsráðsins en þar sem þær reglur liggja ekki fyrir nú er óljóst hvert raunverulegt hlutverk ráðsins verður. Óljóst er líka hvers vegna fulltrúar háskólastigsins og aðilar vinnumarkaðarins eru svo fáir í “samstarfsráðinu”.

#### 5. gr.

Undarlegt er að hér sé talað um að utanríkisráðuneytið fari með marghliða þróunarsamvinnu sérstaklega í ljósi þess að hér er verið að setja heildarlöggjöf um marghliða- og tvíhliða þróunarsamvinnu. Er þá eftir allt sem á undan er gengið vafi á að utanríkisráðuneytið fari með tvíhliða þróunarsamvinnu?

#### 7. gr.

Samkvæmt þessari grein er Þróunarsamvinnustofnun Íslands sérstök stofnun sem lýtur yfirstjórn utanríkisráðuneytisins. Verði frumvarpið að lögum er óljóst hvernig samskiptum og samstarfi milli ráðuneytisins og ÞSSÍ verður háttáð að öðru leyti en að framkvæmdastjóri ÞSSÍ mun sitja í “stjórnsýslunefnd” ráðherra. Óljóst er hvernig ákvarðanatöku mun fara fram innan ÞSSÍ þar sem núverandi stjórn verður lögð niður. Við þessar aðstæður gæti skapast stjórnsýsluleg óvissa.

Í stað 6 fulltrúa Alþingis af 7 í stjórn ÞSSÍ fær Alþingi 5 fulltrúa af 15 fulltrúum í samstarfsráðinu sem þar að auki kemur miklu sjaldnar saman sem núverandi stjórn ÞSSÍ.

Eðlilegt er að gera þá kröfu að framkvæmdastjóri ÞSSÍ hafi lokið háskólaprófi í stað þess að gera aðeins kröfu um “háskólamenntun” eins og frumvarpið gerir. Hér er skýringa þörf.

Frumvarpið talar um að ráðherra setji reglur um hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og tengsl hennar við utanríkisráðuneytið. Þar sem þessar reglur liggja ekki fyrir er ekkert hægt að segja um það mál.

Vantar að fjalla um hvort Þróunarsamvinnustofnun Íslands sé heimilt að starfa með marghliða þróunarstofnunum sem Ísland er aðili að.

#### 9. gr.

Jákvætt að Ísland fái aðild að Þróunarnefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (Development Assistance Committee, DAC) eins og segir að muni verða gert í athugasemdum um greinina.

Frumvarpið þarf að kveða skýrt á um hvort ráðuneytið og ÞSSÍ geta tekið þátt í fjárlagastuðningi (budget support) við þróunarlönd eða ekki. Öll Norðurlöndin nema Ísland veita slíkan stuðning við þróunarlönd í dag og taka þátt í viðræðum við

Þróunarlöndin um efnahagsumbætur. Fullyrða má að sú stefna ÞSSÍ að framkvæma þróunaraðstoð aðeins á grundvelli verkefnánálgunar sé mjög hamlandi fyrir stofnunina og útilokar eðlilegt samstarf hennar við aðrar tvíhliða og marghliða þróunarstofnanir. Frumvarpið talar um að fylgja þeim kröfum um meðferð og vörslu fjármuna á svið þróunarsamvinnu sem Ríkisendurskoðun gerir. Óljóst er hverjar þessar kröfur eru og hversu takmarkandi þær kunna að vera fyrir þátttöku Íslands í samstarfi við tvíhliða þróunarstofnanir annarra landa og/eða marghliða stofnanir sem Ísland er aðili að. Rétt er að vekja athygli á því að Ísland tekur nú þegar þátt í fjárlagastuðningi í gegnum þær alþjóðastofnanir sem landið er aðili að t.d. á vegum Alþjóðabankans.

Í athugasemdum við frumvarpið bls. 10 segir “Þegar þessi leið (þ.e. fjárlagastuðningur) er valin í þróunarsamvinnu Íslands þarf að tryggja að framlagið verði örugglega nýtt til verkefna í þróunarsamvinnu og þarf framlagið að vera háð því skilyrði.” Þessi athugasemd sýnir að höfundur/höfundar frumvarpsins skilja ekki eðli fjárlagastuðnings en í honum felst að framlög allra þeirra landa og stofnana sem veita slíkan stuðning rennur beint í fjárlög/rikissjóð viðtökulandsins. Eftir það er augljóslega ekki hægt að rekja hvernig viðtökulandið ver framlögum einstakra landa eða stofnana.

## 2. Aðrar athugasemdir við frumvarpið.

Í frumvarpið vantar ákvæði um samvinnu við einkageirann t.d. um samstarf og þátttöku í verkefnum sem fjármögnuð eru af einkageiranum að hluta eða öllu leyti. Alþjóðlegar stofnanir sem Ísland er aðili að hafa í áratugi unnið náið með einkageiranum í mörgum þróunarríkjum og augljóst er að einkageirinn gegnir mikilvægu hlutverki í efnahagsuppbyggingu margra þróunarríkja. Frumvarpið segir ekkert um þetta og núgildandi lög frá 1981 eru óskýr um þetta málefni.

Í framvarpið vantar ákvæði um samvinnu við háskólasamfélagið, t.d. heimildir og reglur um ráðningu ráðgjafa úr hópi háskólakennara til skamms tíma. Engar slíkar reglur virðast vera til um val ráðgjafa í dag og er nauðsynlegt að tryggt sé að val á ráðgjöfum á vegum ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins sé framkvæmt á faglegum forsendum og samkvæmt skýrum reglum. Í athugasemdum með frumvarpinu segir á bls. 4. “Háskólakennsla í greinum sem tengjast sviðinu er hafin í landinu og forsendur eru þar með til orðnar fyrir því að utanríkisráðuneytið og stofnanir þess tengist innlendu og alþjóðlegu rannsóknasamfélagi um þróunarmál.” Þessari athugasemd ber að fagna þó enn sem komið er hafi utanríkisráðuneytið sýnt samstarfi við háskólana á þessu sviði takmarkaðan áhuga. Rannsóknir á þróunarsamvinnu Íslands eru erfiðar sérstaklega vegna gagna og upplýsingaskorts frá utanríkisráðuneytinu.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir á bls 9. “Ísland hefur fylgt þeirri stefnu að þátttaka í fjölþjóðlegu samstarfi dreifist ekki á of margar stofnanir, heldur verði lögð áhersla á lykilstofnanir.” Ekki er rétt að tala hér um stefnu þar sem hér er um örökstudda ákvörðun að ræða sem ekki er byggð á neinni athugun eða greiningu af nokkru tagi. Ekki er t.d. vitað til þess að íslensk stjórnvöld hafi látið framkvæma athugun á því hvort fýsilegt sé að gerast aðilar að ýmsum alþjóðastofnunum t.d. svæðabönkum Asíu (Asian Development Bank, AsDB), Ameríku (Inter American



Development Bank, IDB) eða Þróunarbanka Afríku (African Development Bank, AfDB).

3. Athugasemdir við “Greinargerð með tillögum til utanríkisráðherra” sem samín var vegna undirbúnings frumvarpsins í febrúar 2008. Greinargerðin sem af einhverjum ástæðum fylgir ekki frumvarpinu ber titilinn “Skipulag þróunarsamvinnu Íslands innan utanríkisráðuneytisins.”

Í greinargerðinni segir á bls. 3. “Við upplýsingaöflun hefur hins vegar skipulag þróunarsamvinnu annarra landa ekki verið haft til viðmiðunar nema að mjög litlu leyti...” Ætla má að frumvarpið sé að miklu leyti grundvallað á þessari greinargerð og er mjög miður að reynsla annarra landa skuli ekki hafa verið skoðuð rækilega við undirbúning frumvarpsins og raunar ber frumvarpið þess merki. Nauðsynlegt er að höfundar slíks frumvarps þekki af eigin raun starfsemi og starfshætti bæði tvíhliða og marghliða þróunarstofnana. Að öðrum kosti er veruleg hættu á mistökum eins og t.d. virðist hafa orðið raunin um eðli og framkvæmd fjárlagastuðnings.

Í greinargerðinni segir á bls. 9 að athugun fýsileika þess að Ísland gerist aðili að Þróunarbanka Afríku (African Development Bank, AfDB) hafi fyrst hafist í nóvember 2007. Einkennilegt er að slík athugun skuli ekki hafa farið fram í utanríkisráðuneytinu fyrr, sérstaklega í ljósi þess að meginhluti tvíhliða þróunaraðstoðar Íslands hefur frá upphafi farið til suðurhluta Afríku.

Á bls. 12 segir m.a. “Það dregur úr gæðum faglegrar stefnumótunarvinnu að talsvert skortir á að unnið sé samkvæmt því verklagi að málsmeðferð sé samræmd og stefna í málum, er varða tvíhliða og marghliða samvinnu, sé samhæfð.” Þetta er réttmæt athugasemd en óljóst er hvort þær tillögur sem fram koma í frumvarpinu bæta nokkuð úr þessu. Enn virðast samskipti utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ vera óljós þar sem enn þarf að útfæra hlutverk “samstarfsráðsins” og “stjórnsýslunefndar ráðherra.” Margt bendir þó til þess að þetta nýja fyrirkomulag verði flóknara í framkvæmd en núverandi kerfi og augljóst er að áhrif Alþingis á framkvæmd þróunarsamvinnunnar eru mjög skert í frumvarpinu þar sem stjórn ÞSSÍ verður lögð niður.

Á bls. 16 er talað um að “Verkaskipting og tengsl ÞSSÍ og ráðuneytisins verði útfærð nánar í reglugerð.” Þar til það hefur verið gert er erfitt að segja um hvernig samskiptum og samstarfi ÞSSÍ og ráðuneytisins verður háttáð.

Virðingarfyllst,

Dr. Hilmar Þ. Hilmarsson, lektor