

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um áætlun um alþjóðlega
þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016.

Frá utanríkismálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Maríu Erlu Marelsdóttur, Þórarinnu Söebeck og Þorbjörn Jónsson frá utanríkisráðuneyti, Engilbert Guðmundsson og Hannes Hauksson frá Þróunarsamvinnustofnun, Ernu Reynisdóttur og Margréti Júlíu Rafnsdóttur frá Barnaheillum, Önnu Ólafsdóttur og Jónas Þóri Þórisson frá Hjálparstarfi kirkjunnar, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Kristján Sturluson og Nínu Helgadóttur frá Rauða krossi Íslands, Kristján Þór Sverrisson frá Sambandi íslenskra kristniboðsfélaga, Ingu Dóru Pétursdóttur frá UN Women á Íslandi, Stefán Stefánsson frá UNICEF á Íslandi, Ingvar Birgi Friðleifsson frá Jarðhitaskóla Sameinuðu þjóðanna, Tuma Tómasson frá Sjávarútvegsskóla Sameinuðu þjóðanna og jafnframt Félagi Sameinuðu þjóðanna á Íslandi, Hafdísí Önnu Ægisdóttur frá Landgræðsluskóla Sameinuðu þjóðanna, Irmu Erlingsdóttur og Önnu-dísi G. Rúdólfssdóttur frá Alþjóðlega jafnréttisskólanum, Þorbjörn Guðmundsson frá Alþýðusambandi Íslands og Ólaf Loftsson frá Kennarasambandi Íslands.

Þá hefur nefndinni borist umsögn frá Félagi Sameinuðu þjóðanna á Íslandi og eftirtaldar skýrslur bárust frá utanríkisráðuneyti: „Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands: Yfirlit yfir þróunarsamvinnu Íslands 2009 og 2010“ og „Development Co-operation Directorate: Special Review of Iceland – Draft Report“ auk minnisblaðsins „Sérstök rýni Þróunarsamvinnunefndar OECD á þróunarsamvinnu Íslands“.

Tillagan felur í sér áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands árin 2013–2016 og er hér um að ræða aðra þingsályktunartillöguna á þessu sviði. Sú fyrri tók til árána 2011–2014 og var samþykkt sem þingsályktun nr. 41/139 hinn 10. júní 2011. Ákvæði laga nr. 121/2008, um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, kveða á um að utanríkisráðherra skuli leggja slíka áætlun fram í formi þingsályktunartillögu annað hvert ár. Áætlunin er kaflaskipt, og fjallar um skyldur Íslands í þróunarstarfi, þau gildi og áherslur sem liggja til grundvallar þróunarstarfi Íslands, framlög og framkvæmd eftir áherslusviðum, málaflokkum, samstarfsríkjum og stofnunum. Þá fjallar áætlunin um alþjóðlegt samstarf og viðmið í þróunarstarfi Íslands og stefnumörkun í innra sem ytra starfi á þessu málefnasviði. Í áætluninni er greint frá áformuðum framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu sem hlutfalli af vergum þjóðartekjum og hvernig þau skiptast á grundvelli stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnu til lengri og skemmri tíma litið.

Nefndin tekur heils hugar undir markmið með alþjóðlegri þróunarsamvinnu eins og það er tilgreint í tillögunni um að Ísland leggi sitt lóð á vogarskálarnar fyrir bættum lífsgörum í fátækustu hlutum heimsins. Barátta gegn fátækt, félagslegu ranglæti, misskiptingu lífsgæða og hungri í heiminum eru forgangsmál í öllu þróunarstarfi. Nefndin leggur jafnframt þunga áherslu á mannréttindasjónarmið og jafnréttismál í þróunarsamvinnu Íslands. Leggja ber áherslu á að íslensk stjórnvöld beiti sér á virkan hátt fyrir þessum málum í öllu þróunarsam-

starfi, hvort sem um er að ræða tvíhliða eða marghliða þróunarverkefni eða samstarf á vettvangi alþjóðlegra stofnana um þróunarmál. Kynjasjónarmið eru þverlæg í þróunarsamvinnu-áætluninni og leggur nefndin áherslu á að við stefnumótun um þróunarmál á alþjóðlegum vettvangi tali íslensk stjórnvöld fyrir því að svo verði um alla þróunarsamvinnu sem þau eiga aðkomu að.

Ísland hefur lengi stefnt að því markmiði Sameinuðu þjóðanna að iðnríki skuli veita 0,7% af vergum þjóðartekjum (VPT) til þróunarsamvinnu. Nægir að vísa til ályktunar Alþingis frá 28. maí 1985 um að opinber framlög Íslands til uppbyggingar í þróunarríkjum yrði 0,7% af þjóðarframleiðslu innan sjö ára (507. mál á 107. löggjafarþingi). Þar sem stefnuyfirlýsingar stjórnvalda og Alþingis um að ná þessu markmiði hafa ekki gengið eftir gerði nefndin tillögur um breytingar á síðustu þróunarsamvinnuáætlun fyrir 2011–2014 til að varða leiðina að markmiðinu sérstaklega. Alþingi samþykkti þá að setja nýtt viðmið fyrir árið 2017 en þá skulu 0,5% af VPT renna til þróunarmála. Þá var kveðið á um að tryggt yrði að framlög til þróunarmála verði aldrei lægri að raungildi en árið 2011. Að lokum samþykkti Alþingi að færa markmiðið um að framlög til þróunarmála næmu 0,7% af VPT fram um tvö ár, fram til ársins 2019 í stað ársins 2021.

Þróunarsamvinnuáætlunin var unnin í nánú samstarfi við frjáls félagasamtök, stofnanir og fagaðila. Nefndin telur mikilvægt hve jákvæð ummæli um vinnubrögð og samstarf við gerð áætlunarinnar hafa komið fram í máli gesta sem komu fyrir nefndina. Þá hafa gestir nefndarinnar sérstaklega fagnað þeim nýmælum sem tekin voru upp við síðustu áætlun þegar sérstakur fjárhagsliður var helgaður samstarfi við frjáls félagasamtök. Í máli gesta kom fram að mikilvægt væri að öflugt eftirlit væri haft með verkefnum frjálsra félagasamtaka sem styrkt eru með opinberu fé.

Þau sjónarmið komu einnig fram af hálfu gesta nefndarinnar að æskilegt væri að skilgreina betur hlutverk þróunarsamvinnunefndar og samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu sem starfa samkvæmt lögum nr. 121/2008, um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands. Komu fram hugmyndir um að afmarka hlutverk nefndarinnar og ráðsins betur hvort fyrir sig og einnig um að íhuga mætti sameiningu þeirra. Að frumkvæði nefndarinnar hefur hlutverk þróunarsamvinnunefndar þegar verið styrkt með samþykkt laga nr. 161/2012 um breytingu á framangreindum lögum sem samþykkt var í desember sl. (sbr. 446. mál 141. þings). Til álitu kemur að endurskoða lögin frekar í ljósi fenginnar reynslu áður en næsta þróunarsamvinnuáætlun kemur fram.

Enn fremur kom fram í máli gesta nefndarinnar úr hópi frjálsra félagasamtaka að mikilvægt væri að samningar um samþætt þróunarverkefni, þar sem tekið er á mörgum þáttum samtímis, t.d. vatni, hreinlætismálum, áveitum, ræktun og smálánum til atvinnurekstrar, taki til lengri tíma eða minnst fjögurra ára í senn.

Nefndin hefur kynnt sér fyrirhugaða aðild Íslands að þróunarsamvinnunefnd OECD sem vænst er að verði formlega samþykkt í mars 2013. Sendinefnd frá Þróunarsamvinnunefndinni framkvæmdi sérstaka rýni á þróunarsamvinnu Íslands í nóvember 2012, og átti utanríkisráðgjafar m.a. fund með henni. Rýnin er liður í aðild Íslands að Þróunarsamvinnunefndinni. Niðurstöður rýninnar voru jákvæðar og kemur þar fram að þróunarsamvinna Íslands sé byggð á traustum og faglegum grunni. Skýrsla rýnihópsins hefur þó að geyma ýmsar ábendingar um atriði þar sem gera mætti betur eða úrbóta er þörf. Meðal annars er hvatt til þess að Ísland forgangsraði enn frekar í stefnumörkun sinni hvað varðar samstarfslönd og málaflokka í þróunarsamvinnu. Beinast liggja við að Ísland leggi áherslu á jarðhita-, sjávarútvegs- og jafnréttismál auk friðaruppbyggingar og beini framlögum sínum til færri málaflokka en nú er. Útfæra þurfi nánar hvernig ráðstafa eigi og úthluta framlögum til þróunarsamvinnu í ljósi

fyrirsjáanlegrar aukningar framlaga á næstu árum. Þá er lögð áhersla á nauðsyn þess að styrkja eftirlit og úttektir, þar á meðal frammistöðumat og skýrslugjöf um árangur þróunarsamvinnu. Brugðist er við hluta af ábendingum rýnihópsins í fyrirbyggjandi áætlun um þróunarsamvinnu Íslands árin 2013–2016. Utanríkismálanefnd leggur áherslu á að áfram verði unnið með ábendingarnar í framkvæmd áætlunarinnar.

Nefndin fagnar því að Háskóli Sameinuðu þjóðanna hefur veglegan sess í þróunarsamvinnuáætluninni. Þrjár deildir Háskóla Sameinuðu þjóðanna starfa á Íslandi: Jarðhitaskólinn frá og með árinu 1978, Sjávarútvegsskólinn frá og með árinu 1998 og Landgræðsluskólinn formlega frá og með árinu 2010. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum skólanna komu fram þau sjónarmið að nauðsynlegt væri að efla landgræðsluskólann, sem er þeirra minnstur, hlutfallslega hraðar en hina og gerir nefndin breytingartillögu þess efnis frá og með árinu 2014. Við umfjöllun nefndarinnar um síðustu þróunarsamvinnuáætlun var í nefndaráli vakin athygli á því að huga þyrfti að jarðvegsverndarmálum við framkvæmd áætlunarinnar. Ítrekar nefndin þau sjónarmið og undirstrikar að jarðvegur er mikilvæg en takmörkuð auðlind.

Þá hóf alþjóðlegi jafnréttisskólinn starfsemi sína í október 2009 en hann er samstarfsverkefni Háskóla Íslands og utanríkisráðuneytisins. Stefnt er að því að jafnréttisskólinn öðlist síðar á þessu ári formlega stöðu sem hluti af Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Framkvæmdanefnd Háskóla Sameinuðu þjóðanna er jákvæð gagnvart því að jafnréttisskólinn verði hluti af háskólanum og er þess beðið að háskólaráð veiti formlegt samþykki. Utanríkismálanefnd leggur eins og fyrr segir mikla áherslu á að jafnréttismál séu þverlæg í öllu þróunarstarfi og telur að jafnréttisskóli Sameinuðu þjóðanna muni geta gegnt mikilvægu hlutverki í því tilliti. Nefndin tekur undir áherslu um að skólinn fái sérstakan fjárhagslið á þróunarsamvinnuáætlun eins og aðrar deildir Háskóla Sameinuðu þjóðanna hérlendis þegar jafnréttisskólinn verður formlega orðinn hluti háskólans.

Í ljósi stórauðinna fjárveitinga sem fyrirhugaðar eru til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands á næstu árum telur utanríkismálanefnd nauðsynlegt að efla eftirlit Alþingis með verkefnum á þessu sviði og er það í samræmi við skyldur Alþingis sem fjárveitingavalds. Nú þegar það er orðið lögbundið verkefni Alþingis að fjalla um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands á tveggja ára fresti er nauðsynlegt að auka þekkingu og færni þingsins á þessu sviði. Í því skyni gerir nefndin tillögu um sérstaka fjárveitingu til eftirlits Alþingis frá árinu 2014 sem nemur 0,2% af heildarframlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Fjárveitingunni skal annars vegar varið til eftirlits með tvíhliða jafnt sem marghliða verkefnum á vettvangi og hins vegar til úttekta og rýni óháðra aðila á afmörkuðum þáttum íslenskrar þróunarsamvinnu. Á árinu 2013 verði þessum lið mætt í samvinnu við utanríkisráðuneytið innan þess fjárhagsramma sem þegar hefur verið samþykktur.

Þá gerir nefndin tillögur til tveggja tæknilegra breytinga til samræmis við síðustu þróunarsamvinnuáætlun eins og hún var samþykkt af Alþingi. Breytingarnar lúta annars vegar að því að tryggja að framlög komi til endurskoðunar fari hagvöxtur fram úr spám og jafnframt að þau verði aldrei lægri að raungildi en árið 2013. Hins vegar var því slegið föstu sem markmiði í síðustu áætlun að árið 2017 skuli 0,5% af VPT renna til þróunarmála og er nauðsynlegt að halda því inni í nýrri áætlun.

Tillaga til þingsályktunar um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016 var lögð fram á Alþingi 11. febrúar 2013. Áætlunin inniheldur sundurliðaða skiptingu framlaga eftir fjárlagaliðum sem tekur til tveggja ára, 2013 og 2014. Utanríkismálanefnd telur mikilvægt að Alþingi fjalli um áætlanir sem þessar áður en þær taka gildi, sérstaklega í ljósi þeirra miklu fjármuna sem veittir eru til þróunarsamvinnu nú þegar og ætlunin er að auka á næstu árum. Eðlilegra væri að tillaga til þingsályktunar um þróunarsamvinnuáætlun kæmi fram á

haustþingi áður en gildistími áætlunar rennur upp. Þannig gæti þingleg meðferð þróunarsamvinnuáætlunar farið fram samhliða þinglegri meðferð frumvarps til fjárlaga. Helstu fjárhagsliðir þróunarsamvinnu Íslands fyrir árið 2013 hafa þegar verið fastákvarðaðir í fjárlögum þess árs áður en þróunarsamvinnuáætlun sem tekur til sama árs er lögð fram á Alþingi. Þetta þýðir í raun að ef Alþingi vill breyta áætlun varðandi skiptingu framlaga eftir fjárlagaliðum í þróunarsamvinnuáætlun þá hefur þingið einungis þann kost að breyta áætlun síðara ársins af tveimur sem sundurliðuð áætlun er gerð fyrir. Þannig á Alþingi þess einungis kost að gera breytingar sem taka til ársins 2014 en ekki 2013, í þeirri áætlun sem hér er til umfjöllunar. Utanríkismálanefnd beinir því til utanríkisráðherra að endurskoða tímasetningu á framlagningu áætlana um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands í þessu ljósi. Því til áréttingar gerir nefndin tillögu um breytingu á ákvæði er varðar tímasetningu framlagningar endurskoðaðrar þróunarsamvinnuáætlunar enda væri í ljósi framangreinds æskilegt að slík áætlun yrði lögð fram á haustþingi 2014.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Ragnheiður E. Árnadóttir gerir almennan fyrirvara við álitid sem lýtur að getu ríkissjóðs til að standa undir þeim auknu fjárframlögum til þessa málaflokks sem verið er að skuldbinda næstu þing til á næstu árum, sérstaklega í ljósi annarra skuldbindinga ríkissjóðs sem um þessar mundir eru að koma í ljós og skýrast. Einnig gerir hún fyrirvara við að miðað verði við að framlög verði ekki lægri að raungildi en árið 2013 og leggur fram breytingartillögu um að áfram verði miðað við árið 2011.

Gunnar Bragi Sveinsson og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson gera fyrirvara við álitid sem lýtur að þróun hagvaxtar sem forsendu fjárhæða og hlutfalla vegna nýrra upplýsinga um hagvaxtarþróun.

Bjarni Benediktsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. mars 2013.

Árni Þór Sigurðsson,
form., frsm.

Árni Páll Árnason.

Mörður Árnason.

Puríður Backman.

Ragnheiður E. Árnadóttir,
með fyrirvara.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
með fyrirvara.

Gunnar Bragi Sveinsson,
með fyrirvara.

Oddný G. Harðardóttir.