

ÍSLAND OG ÞRÓUNARLÖNDIN

Álitsgerð um þróunarsamvinnu Íslands
og þátttöku í starfi alþjóðastofnana

Hermann Örn Ingólfsson
Jónas H. Haralz

1. september 2003

EFNISYFIRLIT

SKAMMSTAFANIR iii

INNGANGUR OG YFIRLIT v

- 1 VIÐHORF TIL ÞRÓUNARMÁLA 1
 - 1.1 Framlög til þróunaraðstoðar 5
 - 1.2 Umfang og skipting þróunaraðstoðar Íslands 7
 - 1.3 Breyttar áherslur þróunarsamvinnu 9
 - 2 MARGHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA 11
 - 2.1 Sameinuðu þjóðirnar og alþjóðafjármálastofnanir 12
 - 2.2 Starfsemi Háskóla SP á Íslandi 15
 - 2.3 Aðrar stofnanir og alþjóðleg átaksverkefni 17
 - 2.4 Neyðaraðstoð og borgaraleg friðargæsla 18
 - 2.5 Íslensk þekking hjá alþjóðastofnunum 19
 - 2.6 Tillögur 20
 - 3 TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA 23
 - 3.1 Starfsemi ÞSSÍ 23
 - 3.2 Horft fram á við 26
 - 4 ÞRÓUNARAÐSTOÐ OG VIÐSKIPTI 29
 - 5 FRJÁLS FÉLAGASAMTÖK 37
 - 6 UM SKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU 39
- VIÐAUKAR 41
- Viðauki 1: Yfirlit um starfsemi og verkefni ÞSSÍ á árunum 1997 til 2002 42
- Grænhöfðaeyjar 42
 - Malaví 43
 - Mósambík 50
 - Namibía 55
 - Úganda 58
- Viðauki 2: Yfirlit um Alþjóðastofnanir 60
- Stofnanir Sameinuðu þjóðanna 60
 - Starfsemi Háskóla SP á Íslandi 67
 - Alþjóðafjármálastofnanir 70
 - Aðrar stofnanir 77
- Viðauki 3: Framlög Íslands til þróunarmála 1999 til 2003 79
- Viðauki 4: Hugmynd um framlag til þróunarmála árið 2006 80
- Viðauki 5: Listi DAC yfir móttakendur þróunaraðstoðar 82
- Viðauki 6: Um skipulag þróunarsamvinnu Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar 83
- Viðauki 7: Viðmælendur 85
- Viðauki 8: Verklýsing 87

SKAMMSTAFANIR

AfDB	African Development Bank – Þróunarbanks Afriku
AsDB	Asian Development Bank – Þróunarbanks Asíu
CDA	Community Development Assistants
CITES	The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
DAC	Development Assistance Committee – Þróunaraðstoðarnefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar
Danida	Danish International Development Assistance
DFID	Department for International Development – Þróunarsamvinnustofnun Bretlands
DIP	Department of Fish Inspection
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development - Endurreisnar og þróunarbanks Evrópu
ECOSOC	Economic and Social Council – Efnahags- og félagsmálaráð SP
ESB	Evrópusambandið
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations – Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP
FALP	Functional Adult Literacy Program
GEF	Global Environment Facility – Alþjóðaumhverfissjóðurinn
HA	Háskólinn á Akureyri
HICs	High-Income Countries
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
HÍ	Háskóli Íslands
HSP	Háskóli Sameinuðu þjóðanna
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development – Alþjóðabankinn
ICEIDA	Icelandic International Development Agency – Þróunarsamvinnustofnun Íslands
ICSID	The International Center for Settlement of Investment Disputes – Alþjóðlega stofnunin til lausnar fjárfestingardeilum
IDA	International Development Association – Alþjóðaframfarastofnunin
IDB	Inter-American Development Bank – Þróunarbanks Ameríku
IFAD	International Fund for Agricultural Development – Alþjóðasjóður um þróun landbúnaðar
IFDP	Integrated Fisheries Development Project
IFC	International Finance Corporation – Alþjóðalánastofnunin
IFSTCU	Inland Fisheries Sector Technical Coordination Unit
IMF	International Monetary Fund – Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn
LICs	Low-Income Countries
LLDCs	Least Developed Countries
LMICs	Lower Middle-Income Countries
MBFRU	Monkey Bay Fisheries Research Unit
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency – Fjölpjóðlega fjárfestingarábyrgðastofnunin
NALP	National Adult Literacy Program
NAMFI	Namibian Maritime and Fisheries Institute
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDPI	National Fisheries Development Institute
NDF	Nordic Development Fund – Norræni þróunarsjóðurinn
NSA	Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OCHA	UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development – Efnahags- og framfarastofnunin

OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
RF	Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins
RKÍ	Rauði kross Íslands
RKM	Rauði kross Mósambík
SADC	Southern African Development Community
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SIFAR	Support Unit for International Fisheries & Aquatic Research
SÞ	Sameinuðu þjóðirnar
UMICs	Upper Middle-Income Countries
UNAIDS	The Joint United Nations Program on HIV/AIDS
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNDCP	United Nations Office on Drugs and Crime
UNDP	United Nations Development Program – Þróunarmálastofnun SÞ
UNEP	United Nations Environment Program – Umhverfisstofnun SÞ
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Menningarmálastofnun SÞ
UNFPA	United Nations Population Fund – Mannfjöldasjóður SÞ
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees – Flóttamannahjálpi SÞ
UNICEF	United Nations Children's Fund – Barnahjálpi SÞ
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNU	United Nations University
UNVFVT	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture
VUR	Viðskiptaþjónusta utanríkisráðuneytisins
WFP	World Food Program – Matvælaáætlun SÞ
WHO	World Health Organization – Alþjóðaheilbrigðisstofnunin
WTO	World Trade Organization – Alþjóðaviðskiptastofnunin
ÞSSÍ	Þróunarsamvinnustofnun Íslands
ÖSE	Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu

INNGANGUR OG YFIRLIT

Sú skoðun er nú ríkjandi að það sé opnun hagkerfa samfara traustri stjórn peningamála og fjármála sem mestu skipti fyrir framþróun landa, hvort sem þau teljist þróunarlönd eða séu lengra á veg komin. Með því móti sé grundvöllur lagður að hagvexti til langs tíma lítið, en sá vöxtur, samfara eflingu menntunar og heilbrigði ásamt tilliti til verndar umhverfis og styrkingu lýðræðis, sé leiðin til að draga úr fátækt í heiminum. Þessi skilningur á þróunarmálum leysir ekki ríkar þjóðir undan þeirri skyldu að styðja þær sem fátækari eru. Þróunarlöndin sjálf hljóta að velja og móta þá stefnu sem þau vilja fylgja, en þeim mun ekki veita af fjárhagslegri og tæknilegri aðstoð við framkvæmd hennar, samfara fullu frelsi til viðskipta. Nýtt átak er því hafið á alþjóðavettvangi til þess að auka þróunaraðstoð, létta skuldabyrði fátækustu ríkjanna og draga úr viðskiptahömlum og framleiðslustyrkjum sem á þróunarlöndum bitna.

Opinber þróunaraðstoð Íslendinga hefur frá upphafi verið lítil að vöxtum þrátt fyrir aðild landsins að alþjóðasamþykktum og þátttöku þess í alþjóðastofnunum. Á þessu hefur ekki orðið veruleg breyting á undanförunum árum. Hins vegar hefur þróunar- og neyðaraðstoð frjálsra félagasamtaka verið umtalsverð. Vegna aðildar sinnar að alþjóðasamvinnu og stöðu sinnar sem ein af Norðurlandþjóðunum geta Íslendingar ekki komist hjá því að auka opinber framlög til þróunarmála myndarlega á næstu árum. Það er tillaga þessarar skýrslu að stefnt sé að því að ná meðaltali þróunaraðstoðar iðnríkjanna á árinu 2006, en sú aðstoð myndi enn vera miklum mun minni en annarra Norðurlanda. Felur þetta markmið í sér um það bil tvöföldun opinberra framlaga til þróunarmála frá árinu 2003 til ársins 2006, eða úr 1.300 milljónum króna í rúmlega 2.600 milljónir á verðlagi ársins 2003, og úr 0,16% af landsframleiðslu í 0,30%.

Opinber þróunaraðstoð er af tvennum toga, annars vegar marghliða aðstoð sem fer um hendur alþjóðlegra stofnana, en hins vegar tvíhliða aðstoð frá einu landi til annars sem hér á landi er á vegum Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ). Í flestum iðnríkjanna hefur tvíhliða aðstoð verið mun meiri að vöxtum en sú marghliða, þar sem ríkin hafa sjálf viljað hafa tögl og hagdir í þessum efnunum. Nú orðið hefur þó komist á nán samvinna á milli alþjóðastofnana og tvíhliða þróunarstofnana um bæði almenna stefnumörkun og einstök verkefni. Hér á landi hefur hins vegar farið meira fyrir marghliða aðstoð, sem er bundin alþjóðlegum samþykktum, heldur en tvíhliða aðstoð. Það álit kemur fram í þessari skýrslu að á næstu árum geti ekki orðið mikil breyting á þessari hlutfallslegu skiptingu. Íslendingar hljóti sem fyrr að taka þátt í þeim helstu stofnunum sem um þróunarmál fjalla og styðja þær í samræmi við fjárhagslega getu sína. Ástæða sé þó til að leggja sérstaka áherslu á þátttöku í nokkrum þessara stofnana. Lagt er til að stuðningur við sérstofnanir SP sem vinna að þróunarmálum verði aukinn og hugað verði sérstaklega að því að styrkja tengsl Íslands við Þróunarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNDP) og Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO), ásamt hliðarstofnunum hennar sem sinna málefnum tengdum fæðuöflun, þ.e. Matvælaáætlun Sameinuðu þjóðanna (WFP) og Alþjóðasjóði um þróun landbúnaðar (IFAD). Þá verði haldið áfram virkri þátttöku í Alþjóðaframfarastofnuninni (IDA), sem starfar á vegum Alþjóðabankans, og í Norræna þróunarsjóðnum (NDF). Auk þess komi til þátttöku Íslands í Alþjóðaumhverfissjóðnum (GEF), en dráttur hefur orðið á að landið veitti þeim sjóði lið. Áframhaldandi og aukinn stuðningur við Háskóla Sameinuðu þjóðanna, sem stendur að jarðhitaskóla og sjávarútvegsskóla hér á landi, skiptir einnig máli. Sömuleiðis er rétt að taka þátt í störfum Þróunaraðstoðarnefndar OECD - DAC, sem hefur lítinn kostnað í för með sér, en myndi auka þekkingu Íslands á þróunaraðstoð og stuðla að því að íslensk aðstoð jafnist á við það sem vandaðast þykir á alþjóðavísu. Þá ætti Ísland að leita virkrar þátttöku í stjórnun og starfi þessara útvöldu stofnana og nýta tengsl sín við þær til þess að greiða fyrir tvíhliða aðstoð sinni. Með tilliti til þessara tillagna, og einnig þess að borgaraleg friðargæsla hefur komið til sögunnar sem liður marghliða þróunaraðstoðar, er í skýrslunni gert ráð fyrir að marghliða aðstoð þurfi á árunum 2003 til 2006 að aukast úr um 800 milljónum króna í 1.650 milljónir, eða úr 0,10% í 0,19% af landsframleiðslu.

Samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar á árinu 1997 var ætlast til þess að starfsemi ÞSSÍ myndi nálægt því þrefaldast fram til ársins 2003 og ná á því ári 0,08% af landsframleiðslu, samanborið við 0,03% áður. Að þessu var stefnt fram til ársins 2001 þegar lækking á gengi krónunnar setti fjármál stofnunarinnar úr skorðum. Frá þeim tíma hafa fjárveitingar haldist óbreyttar í um 470 milljónum króna, sem svarar til 0,06% af landsframleiðslu á árinu 2003. Vegna óvissu um fjárveitingar hefur stofnunin ekki getað gert áætlanir um starfsemi sína né staðið að undirbúningi nýrra verkefna svo nokkuð kveði að. Það er tillaga þessarar skýrslu að stefnt sé að því að tvöfalda starfsemi ÞSSÍ fram til ársins 2006, en það myndi svara til aukningar fjárframlaga úr tæpum 500 milljónum króna í 1.000 milljónir, eða úr 0,06% í 0,11% af landsframleiðslu. Slík aukning er mikið átak sem knýr á um að skipulag stofnunarinnar sé tekið til athugunar í ljósi þeirra miklu breytinga sem orðið hafa í þróunarsamvinnu á undanförunum árum og lýst er í meginmáli þessarar skýrslu.

Þegar tvíhliða þróunarsamvinna hófst hér á landi var hún falin sérstakri stofnun í samræmi við það sem þá tíðkaðist víðasthvar annars staðar, þar á meðal á öðrum Norðurlöndum. Samkvæmt lögum frá 1981 heyrir stofnunin undir utanríkisráðuneytið og starfar í tengslum við það. Ráðuneytið hafði hins vegar á þessum tíma í raun lítil afskipti af þróunarmálum, þar sem samskipti við Alþjóðabankann, Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Efnahags- og framfarastofnunina voru í höndum viðskiptaráðuneytisins. ÞSSÍ þróaðist þess vegna sem sjálfstæð stofnun sem starfslíð utanríkisráðuneytisins hafði lítil sem engin afskipti af, enda þótt utanríkisráðherra skipaði formann stjórnar og samþykkti tillögur um samstarfsverkefni. Hefur þessi tilhögun haldist óbreytt þrátt fyrir það að málefni allra alþjóðastofnana, og sömuleiðis, norrænna stofnana, sem um þróunarmál fjalla, séu nú á vegum utanríkisráðuneytisins. Á öðrum Norðurlöndum hefur það hins vegar gerst að þróunarmál, tvíhliða jafnt sem marghliða, hafa verið færð í hendur utanríkisráðuneytanna, að öllu leyti í Danmörku og Finnlandi, en að hluta til í Noregi og Svíþjóð þar sem sérstakar þróunarstofnanir starfa heima fyrir en starfsemi í þróunarlöndunum er á vegum sendiráða.

Í þessari skýrslu er litið svo á að skipulag þróunarsamvinnu hér á landi hljóti að færast til sömu áttar og á öðrum Norðurlöndum. Þar er þróunarsamvinna mikilvægur þáttur á utanríkisstefnu landanna sem krefst náninna samskipta við stjórnvöld þróunarlanda sem og við alþjóðastofnanir og önnur stuðningslönd. Um þessar mundir er íslenska utanríkisráðuneytið að koma á fót sérstakri einingu innan alþjóðaskrifstofu sinnar sem mun fjalla um samræmingu á afstöðu Norðurlanda og Eyrstrasaltsríkjanna í Alþjóðabankanum þau ár sem Ísland skipar sæti aðalfulltrúa þeirra landa í stjórn bankans, jafnframt því sem hún sinnir annarri marghliða þróunarsamvinnu. Í þessari skýrslu er lagt til að um leið og þessi eining tekur til starfa sé komið á nánari tengslum á milli ráðuneytisins og ÞSSÍ, og þar með á milli marghliða og tvíhliða þróunaraðstoðar. Væri þetta gert með því að fulltrúi ráðuneytisins sæti stjórnarfundum ÞSSÍ sem áheyrnarfulltrúi eins og þegar er heimild til í reglugerð um ÞSSÍ. Enn fremur væri rétt að utanríkisráðuneytið tæki til athugunar með hvaða hætti umdæmisskrifstofur ÞSSÍ gætu fengið viðurkenningu sem sendiskrifstofur Íslands, jafnframt því sem hlutverk sendiráðs Íslands í Mósambík yrði skilgreint að nýju. Í framhaldi þessarar þróunar gætu enn sterkari tengsl orðið á milli ÞSSÍ og ráðuneytisins og fullur samruni komið til sögunnar síðar meir.

1 VIÐHORF TIL ÞRÓUNARMÁLA

Hvers vegna eiga rík lönd að veita þróunaraðstoð? Þeirri spurningu er ekki auðsvarað, og víst er að svörin fara eftir því hver spurður er. Meðal iðnríkjanna ríkir eining um siðferðilega skyldu ríkra landa í norðri til þess að aðstoða fátæk lönd í suðri. Þróunaraðstoð byggir hins vegar ekki eingöngu á siðferðilegum sjónarmiðum, heldur er það beint hagsmunamál allra landa heims að fátækt og örbirgð verði útrýmt.

Á sjötta og sjöunda áratug síðustu aldar ríkti mikil bjartsýni um framtíð landanna í suðri. Nýlendutímabili Evrópumanna í Afríku og Asíu var að ljúka og vöxtur og framþróun virtust blasa við. Reynslan sýndi þó fljótlega að það fyrirkomulag sem gagnast hafði við enduruppbyggingu Evrópu að lokinni síðari heimsstyrjöld – innstreymi erlends fjármagns, yfirfærsla á fullkominni tækni og gerð mannvirkja – skilaði víðast hvar litlum árangri. Helstu ástæður þessa voru skortur á menntuðu og hæfu heimafólki til að reka opinbera stjórnsýslu og einkafyrirtæki. Einkageirinn var veikburða vegna skorts á þekkingu og reynslu. Ríkisafskipti voru því talin nauðsynleg, en innflutningshöft og verndartollar leiddu til lágrar framleiðni og lélegra vörugæða. Í krafti mikilla ríkisafskipta ágerðist spilling. Veikburða skipan efnahagsmála og slök stjórn peninga- og ríkisfjármála varð jafnframt til þess að mörg ríki lentu í miklum og erfiðum skuldum.

Ekki má gleyma ábyrgð iðnríkjanna í þessu sambandi. Trúin á iðnvæðingu þróunarlöndanna var allsráðandi og lítið eftirlit var haft með því fjármagni sem flæddi inn í þróunarlöndin. Flestar framkvæmdir byggðu á fullkomnustu tækni Vesturlanda og studdust við erlenda verkþekkingu. Er framkvæmdum lauk höfðu þróunarlöndin hvorki fjárhagslegt né þekkingarlegt bolmagn til viðhalds mannvirkja og áframhaldandi þróunar verkefna. Þá settu utanríkisþólitísk markmið stórbjóða svip sinn á alþjóðlegar umræður og ákvarðanir um þróunaraðstoð. Smærri þjóðum, sem veita háum upphæðum til þessa málaflökks, hefur þó tekist í auknum mæli að beina kröftum alþjóðastofnana til þeirra landa þar sem þörfin er mest og aðstoð er vænlegust til árangurs.

Undir lok sjöunda áratugarins var lítið svo á að þróunaraðstoð hefði ekki skilað tilætluðum árangri og endurskoða þyrfti afstöðu til þessara mála. Árið 1969 skilaði alþjóðleg nefnd undir forsæti Lesters B. Pearsons, fyrrverandi forsætisráðherra Kanada, af sér skýrslu um þróunaraðstoð. Heiti skýrslunnar var *Partners in Development*, og er oft til hennar vísað í umræðum um þróunarmál. Pearson-nefndin lagði fram tillögur í tíu liðum um það hvernig stuðla mætti að bættum árangri þróunaraðstoðar. Voru liðirnir þessir: 1) Stuðla að opnu og sanngjörnu kerfi alþjóðaviðskipta; 2) Efla einkafjárfestingu í þróunarlöndum; 3) Auka þróunarsamvinnu og skilgreina betur tilgang verkefna; 4) Efla framlög til opinberrar þróunaraðstoðar í a.m.k. 0,7% af landsframleiðslu; 5) Taka á skuldabyrði þróunarlöndanna; 6) Bæta stjórnun þróunarverkefna; 7) Aðlaga tækniáðstoð betur að þörfum þróunarlöndanna; 8) Draga úr fólksfjölgun; 9) Auka stuðning til menntamála og rannsókna; og 10) Styrkja alþjóðastofnanir sem vinna að þróunarmálum.¹

Á áttunda áratugnum, í kjölfar Pearson-skýrslunnar, breyttust áherslur þróunaraðstoðar verulega. Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóðabankinn skilgreindu fátækt sem höfundvandamálið. Snúið var frá iðnvæðingu og tæknivæðingu, en aukin áhersla lögð á frumþarfir íbúanna, þ.e. framleiðslu matvæla, hreint vatn, húsaskjól, grunnmenntun og heilsugæslu. Uppbygging hinna dreifðu byggða varð meginviðfangsefni þróunarstofnana og Alþjóðabankinn réðist í umfangsmikil landbúnaðarverkefni. Umsvif þróunarlöndanna fóru vaxandi, að mestu vegna aukinnar lántöku sem byggði á oliúgróða Arabaríkjanna. Ekki leið þó á löngu uns skuldirnar urðu þeim ofurefli enda hafði stjórn efnahagsmála ekki verið tekin föstum tókum fremur en á sjöunda áratugnum. Ríkisstofnanir urðu enn óskilvirkari en verið hafði og spilling hélt áfram að aukast. Áhersla á frumþarfir íbúanna skilaði ekki auknum hagvexti og leiddi síður en svo til minnkunar fátæktar. Landbúnaðarverkefni reyndust of margþætt og flókin til þess að þau gætu skilað þeim árangri sem vænst hafði verið.

¹ Partners in Development. Report of the Commission on International Development. Praeger Publishers. USA, 1969

Þegar kom fram á níunda áratuginn varð mikil stefnubreyting í þróunarmálum, en þá tóku Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Alþjóðabankinn að leggja mesta áherslu á opnun hagkerfa samfara traustri stjórn peninga- og fjármála. Var þessi stefna kennd við kerfislæga aðlögun (structural adjustment). Samhliða þessu hlutu uppbygging þjóðfélagsstofnana og efling mannaúts aukið vægi og áhersla var lögð á viðhald og rekstur mannvirkja frekar en á nýframkvæmdir. Þá komu umhverfismál mjög til sögunnar, m.a. vegna skýrslu Brundtland-nefndarinnar um sjálfbæra þróun árið 1987, og tvíhliða þróunaraðstoð var í ríkara mæli en áður tengd mannréttindum og lýðræðislegu stjórnarfari.

Ekki voru þessu breyttu viðhorf öllum að skapi. Einkum voru alþjóðlegu fjármála-stofnanirnar tvær gagnrýndar fyrir að ganga harkalega fram við opnun hagkerfa og aðhald í fjármálum og sýna ekki nægilegan skilning á afleiðingum þess fyrir fátækustu borgarana. Þá voru þær sakaðar um um að gefa því ekki nægjanlegan gaum hversu ójöfnuður og spilling fylgdu í kjölfar umbreytinga í löndum þar sem löggjöf var ófullkomin og stjórnsýsla veikburða, og átti þetta ekki síst við um einkavæðingu. Þessari gagnrýni hafa stofnanirnar andmælt með því að benda á að betri árangur hafi náðst í minnkun fátæktar og jöfnun lífskjara þar sem einbeittri efnahagsstefnu var fylgt en þar sem svo var ekki. Jafnframt hafa þær í vaxandi mæli lagt áherslu á eflingu menntunar og heilsugæslu öllum almenningi til handa.

Að undanförunu hafa alþjóðastofnanir jafnt sem þróunarstofnanir einstakra landa freistað þess að færa starfsemi sína til samræmis við þá reynslu sem áunnist hefur á undanförunum áratugum. Umfram allt er lögð áhersla á að þróunarlöndin sjálf eigi upptök að þeirri stefnu sem fylgt er og leggi sig fram um að móta hana í samráði við þá sem veita löndunum stuðning. Reynt er að efla uppbyggingu þjóðfélagsstofnana og aðstoð er beint að heilum málaflökum í stað afmarkaðra verkefna. Við framkvæmd kerfislægrar aðlögunar er reynt að taka tillit til aðstæðna landsins og sérstakt átak hefur verið gert til lækkunar skuldabyrði fátækustu landanna.

Andstæðingar hnattvæðingar hafa á síðari árum beint sjónum að örbirgð þróunarlöndanna og látið að því liggja að hnattvæðingin sé orsök vaxandi fátæktar í þeim löndum. Í skýrslu hóps fræðimanna sem unnin var fyrir Evrópusambandið (ESB) og birtist í júlí 2002 er m.a. spurt hvort ör þróun hnattvæðingar á síðustu árum hafi stuðlað að aukningu fátæktar. Niðurstaðan er eftirfarandi: 1) Misskipting tekna í heiminum jókst hratt á níjtjándu öld og fram á miðja tuttugustu öld. Síðan 1950 hefur misskipting aukist óverulega. Engar meiriháttar breytingar hafa orðið til hins verra á allra síðustu árum að því er best verður séð; 2) Hlutfall þeirra íbúa heims sem búa við örbirgð – þ.e. draga fram lífið á minna en einum bandaríkjadala á dag – er lægra nú en nokkru sinni áður². Árið 1820 er talið að 84% jarðarbúa hafi búið við örbirgð, en árið 1992 var þetta hlutfall komið niður í 24%; 3) Vegna fólksfjölgunar hefur heildarfjöldi fólks sem býr við örbirgð þó haldist nokkurn veginn óbreyttur frá árinu 1950; 4) Meðalaldur hinna fátæku hefur hækkað hraðar en búast hefði mátt við miðað við óbreytta tekjuskiptingu.³

Hnattvæðingarnefnd, sem starfaði hér á landi og skilaði skýrslu sinni í apríl 2002, komst einnig að þeirri niðurstöðu að ósanngarnt væri “að kenna hnattvæðingunni um fátæktina í þriðja heiminum þar sem hana [mætti] fremur rekja til þess að þjóðir hafi farið á mis við hugsanlegan akk af markaðsbúskap og þátttöku í alþjóðaviðskiptum”.⁴ Bendir nefndin á að tollar í viðskiptum milli iðnríkjanna séu ekki nema tíundi partur af því sem þeir voru í lok síðari heimsstyrjaldar. Tollar hafi einnig lækkað til muna í viðskiptum með hrávöru og iðnvarning en ekki með afurðir landbúnaðar sem er einmitt sú atvinnugrein þar sem þróunarlöndin einna helst geta haft viðskiptalega yfirburði og verið samkeppnisfær við iðnríkin. Á undanförunum árum hafi iðnríkin í heild veitt u.þ.b. 300 milljörðum bandaríkjadala árlega í niðurgreiðslur á eigin landbúnaðarframleiðslu. Heildarframlög til þróunaraðstoðar hafa á sama tíma verið u.þ.b. 50 milljarðar dala árlega, eða einn sjötti þess sem er veitt til niður-

² Í þessari skýrslu er örbirgð notað til að skilgreina fátækt þeirra sem draga fram lífið á minna en einum bandaríkjadala á dag.

³ Centre for Economic Policy Research, CEPR Policy Paper no. 8 Making Sense of Globalization – A Guide to the Economic Issues. July 2002.

⁴ Hnattvæðingarnefnd. Horft til framtíðar - Kostir Íslands í ljósi hnattvæðingar og samruna Evrópu. Apríl 2002.

greiðslu landbúnaðarafurða. Miklu varði þar af leiðandi að stefnu iðnríkjanna í viðskipta- málum sé breytt þróunarlöndunum í vil. Um þessar mundir fer fram samningalota á vegum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar WTO um framtíðarskipan í alþjóðaviðskiptum og er hún kennd við borgina Doha í ríkinu Katar. Eitt helsta viðfangsefni þessarar mikilvægu samningalotu er að tryggja betur hag þróunarlandanna í heimsviðskiptum⁵.

ÞÚSALDARMARKMIÐ UM ÞRÓUN (MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS)

- | | |
|--|--|
| <p>1. Eyða fátækt og hungri.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lækka hlutfall þess fólks sem býr við örbirgð um helming á tímabilinu 1990 til 2015. Lækka hlutfall þeirra sem búa við hungursneyð um helming á sama tímabili. <p>2. Öll börn njóti grunnskólamenntunar árið 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tryggja að bæði stúlkur og drengir ljúki grunnskólanámi. <p>3. Vinna að jafnrétti kynjanna og styrkja frumkvæðisrétt kvenna.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eyða kynjamisrétti til skólagöngu í grunns- og framhaldsskólum fyrir árið 2005 og á öllum skólastigum fyrir 2015. <p>4. Lækka dánartíðni barna.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lækka tíðni ungbarnadauða um tvo-þriðju á tímabilinu 1990 til 2015. <p>5. Vinna að bættu heilsufari kvenna.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lækka dánartíðni vegna barnsburðar (maternal mortality) um þrjá-fjórðu á tímabilinu 1990 til 2015. <p>6. Berjast gegn alnæmi, malaríu og öðrum sjúkdómum sem ógna mannkyninu.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Snúa við útbreiðslu eyðni, malaríu og annarra sjúkdóma fyrir árið 2015. | <p>7. Vinna að sjálfbærri þróun.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Framkvæma ríkjaáætlanir um sjálfbæra þróun fyrir árið 2005 og snúa þannig við neikvæðri þróun umhverfisáhrifa fyrir árið 2015. – Lækka um helming hlutfall þeirra sem ekki hafa aðgang að hreinu drykkjarvatni á tímabilinu 1990 til 2015. – Stuðla að bættum lífsskilyrðum a.m.k. 100 milljón íbúa í fátækrahverfum stórborga. <p>8. Styrkja hnattræna samvinnu um þróun.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vinna frekar að opnu og sanngjörnu viðskipta- og fjármálakerfi sem byggir á skýrum reglum. – Taka á málefnum fátækustu þróunarlandanna, m.a. með því að leggja af innflutningsgjöld og kvóta á útflutningsvörur þeirra, leysa skuldabyrði landanna með lækkun skulda, og með auknum framlögum til obinberrar þróunaraðstoðar. – Taka tillit til sérstöðu landluktra landa og smárra eyþjóða. – Vinna með lyfjaiðnaðinum að því að veita fátækum þjóðum aðgang að mikilvægum lyfjum. – Vinna að því ásamt einkageiranum að veita þróunarlöndum aðgang að nýjustu upplýsinga- og samskiptatækni. |
|--|--|

Tölulegar upplýsingar um fátækt í heiminum við upphaf 21. aldar sýna að mörg og mikil verkefni eru framundan á komandi áratugum. Um það bil 800 milljónir manna líða næringarskort, á hverju ári deyr hálf milljón kvenna af barnsförum, 130 milljón börn ganga ekki í skóla og víða í þróunarlöndunum deyr eitt barn af hverjum tíu áður en það nær fimm ára aldri. Á 55. allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, þann 8. september 2000 var svokölluð þúsaldaryfirlýsing SP samþykkt. Yfirlýsingin felur í sér viðurkenningu á því að ekki muni vinnast sigur í baráttunni við fátækt í heiminum nema tekið verði á öllum þáttum efnahags- og samfélagsþróunar. Náðst hefur breið samstaða um markmið þúsaldaryfirlýsingarinnar og hafa átta helstu áhersluatriði hennar verið sett fram sem „þúsaldarmarkmið um þróun“⁶. Þessi markmið hafa þegar náð að festast í sessi sem almenn viðmiðun þeirra stofnana sem standa að þróunarsamvinnu.

Helstu umbætur í þróunarlöndum hafa orðið í Asíu, og á síðastliðnum 20 árum hefur bilið milli landanna í Austur-Asía og iðnríkjanna minnkað jafnt og þétt. Á sama tíma hafa löndin í Suður-Ameríku og Afríku dregist aftur úr. Ástandið í Afríka er sérstakt áhyggjuefni, en þar fjölgaði þeim sem búa við örbirgð úr 242 milljónum í 300 milljónir á tíunda ára-

⁵ Samningalota Alþjóðavískiptastofnunarinnar er jafnan nefnd “The Doha Development Round”.

⁶ Millennium Development Goals.

tugnum. Meira en helmingur Afríkubúa býr nú í löndum sem eru fátækari í dag en þau voru árið 1990.⁷ Yfirlitið hér á eftir sýnir þann árangur sem náðst hefur í baráttunni við örbirgðina, jafnframt því sem hún sýnir þann mikla vanda sem enn er við að glíma.

STAÐA ÞRÓUNAR: FRAMFARIR OG VEIKLEIKAR⁸

Framfarir	Veikleikar
<ul style="list-style-type: none"> Hlutfall jarðarbúa sem býr við örbirgð hefur lækkað úr 29% árið 1990 í 23% árið 1999. Á tíunda áratugnum lækkaði örbirgð um helming í Austur-Asíu og Kyrrahafslöndum og um 7% í Suður-Asíu. 	<ul style="list-style-type: none"> Ríkustu 5% jarðarbúa eru með 114-faldar tekjur þeirra 5% sem fátækastir eru. Fjöldi þeirra sem býr við örbirgð í Afríku jókst úr 242 milljónum í 300 milljónir á tíunda áratugnum.
<ul style="list-style-type: none"> Í Austur-Asíu og í Kyrrahafslöndum var 5,7% hagvöxtur á íbúa á tíunda áratugnum og 3,3% í Suður-Asíu. 	<ul style="list-style-type: none"> Í Mið- og Austur-Evrópu lækkuðu tekjur á íbúa um 2,4% á ári á tíunda áratugnum og um 0,3% í Afríku. 20 lönd í Afríku – þar sem meira en helmingur íbúa álfunnar býr – eru fátækari nú en þau voru árið 1990. 23 lönd eru fátækari en þau voru árið 1975.
<ul style="list-style-type: none"> Síðan 1990 hafa 800 milljón jarðarbúa fengið betri aðgang að vatnsbólum og 750 milljónir að hreinlætisadstöðu. 57 ríki – þar sem helmingur jarðarbúa býr – hafa dregið úr hungri um helming, eða munu ná því fyrir árið 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Hlutfall bólusettra barna í Afríku hefur farið lækkandi, og er nú innan við 50%. Verði ekki lögð aukin áhersla á baráttuna gegn hungri mun það taka a.m.k. 130 ár að útrýma hungri í heiminum.
<ul style="list-style-type: none"> Sum þróunarlönd hafa náð árangri í baráttunni gegn alnæmi. Í Úganda lækkaði hlutfall þeirra sem eru smitaðir af alnæmisveirunni úr 14% í 8% á tíunda áratugnum. 	<ul style="list-style-type: none"> Í lok árs 2000 höfðu allt að 22 milljónir manna dáið úr alnæmi, 13 milljón börn höfðu misst móður eða báða foreldra vegna alnæmis. 40 milljón íbúar jarðar eru smitaðir af alnæmisveirunni, þar af 90% í þróunarlöndum og 75% í Afríku.
<ul style="list-style-type: none"> Milli 1970 og 2000 lækkaði barnadauði í heiminum úr 96 í 56 á hverja 1000 íbúa. 	<ul style="list-style-type: none"> Dag hvern deyja meira en 30.000 börn vegna læknanlegra sjúkdóma. 100 milljónir kvenna væru á lífi í dag ef ekki tíðkuðust barnamorð, vanræksla og fóstureyðingar byggðar á kynjavali. Á hverju ári deyja meira en 500.000 konur af völdum þungunar eða vegna barnsburðar.
<ul style="list-style-type: none"> Á tímabilinu 1990 til 1998 hækkaði hlutfall barna sem ganga í grunnskóla úr 80% í 84%. 51 land – þar sem 41% íbúa jarðar býr – hefur þegar eða nær því náð að bjóða öllum börnum grunnskólamenntun. 	<ul style="list-style-type: none"> 113 milljónir barna á skólaaldri ganga ekki í skóla, 97% þeirra búa í þróunarlöndum. 93 lönd – þar sem 39% íbúa jarðar búa – hafa ekki yfir að ráða upplýsingum um grunnskólagöngu.
<ul style="list-style-type: none"> 90 lönd – með meira en 60% íbúa jarðar – hafa náð kynjajafnrétti varðandi grunnskólagöngu, eða munu ná því fyrir 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> 60% þeirra barna í heiminum sem ekki njóta skólagöngu eru stúlkur. Af 854 milljónum manna sem eru ólæsir og óskrifandi eru 544 milljónir konur.

⁷ A Case for Aid – Building a Consensus for Development Assistance. The World Bank. 2002; Global Challenge, Global Opportunity – Trends in Sustainable Development. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2002; Human Development Report 2002. UNDP. 2002.

⁸ Byggt á Human Development Balance Sheet. Human Development Report 2002. UNDP. 2002.

1.1 Framlög til þróunaraðstoðar

Í kjölfar skýrslu Pearson-nefndarinnar árið 1970, samþykkti Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna að um miðjan áttunda áratuginn skyldu iðnríkin veita sem næmi 0,7% af landsframleiðslu til opinberrar þróunaraðstoðar.⁹ Á árunum milli 1960 og 1970 hafði þessi aðstoð lækkað úr 0,52% í 0,34% af landsframleiðslu. Eftir samþykkt Allsherjarþingsins varð ekki frekari lækkun framlaga, en ekkert varð hins vegar úr hækkun. Á tímabilinu 1970 til 1993 stóð hlutfall þróunaraðstoðar í stað og var 0,35% árið 1993. Frá árinu 1993 hefur hlutfallið hins vegar farið lækkanði og var á árinu 2001 komið niður í 0,22% af landsframleiðslu.¹⁰

Ástæðan fyrir þessari miklu lækkun þróunaraðstoðar er sú að gömlu nýlenduvelðin hafa dregið mjög úr þeirri aðstoð sem þau í fyrstu veittu þeim nýju ríkjum sem af nýlenduþróun spruttu. Þá hafa Bandaríkin, sem í kjölfar síðari heimstyrjaldar og á dögum kalda stríðsins veittu aðstoð víða um heim, dregið saman seglin. Á sama tíma hefur aðstoð smærri landa, sem ekki voru nýlenduvelði, aukist hröðum skrefum. Sem dæmi um þessa framvindu má nefna að þróunaraðstoð Frakka lækkaði úr 1,38% af landsframleiðslu árið 1960 í 0,34% árið 2001 og að þróunaraðstoð Bandaríkjanna lækkaði úr 0,53% í 0,11% á sama tíma. Aftur á móti óx þróunaraðstoð Dana úr 0,09% af landsframleiðslu á árinu 1960 í 1,06% árið 2000 og aðstoð Svía úr 0,05% í 0,81% á sama tíma.

Þau lönd sem hafa náð að uppfylla markmið Sameinuðu þjóðanna eru Svíþjóð (1975), Holland (1975), Noregur (1976), Danmörk (1978) og Lúxemborg (2000). En vegna þess hve þróunaraðstoð stórveldanna hefur dregist saman hefur þróunaraðstoð iðnríkjanna í heild lækkað niður í 0,22% af landsframleiðslu¹¹.

Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur margoft ítrekað samþykktina frá 1970. Þá hafa þessi markmið verið endurtekin í yfirlýsingum leiðtogafunda SP. Á árinu 2002 hafa leiðtogar heims tvívegis lýst yfir stuðningi við þessi markmið. Fyrst á ráðstefnunni um fjármögnun þróunar í Monterrey í mars, og síðan á ráðstefnunni í Jóhannesarborg um sjálfbæra þróun í september. Á fyrri fundinum urðu þáttaskil í alþjóðlegri umræðu um framlög til þróunaraðstoðar en fundurinn var fyrsta ráðstefna SP sem eingöngu var tileinkuð umræddu efni. Öflugar kröfur höfðu komið fram um það fyrir fundinn að leiðtogar iðnríkjanna gæfu skýrar yfirlýsingar um aukningu framlaga til þróunaraðstoðar. Þetta varð til þess að bæði Bandaríkin og Evrópusambandið gáfu ákveðin loforð um aukningu framlaga. Á næstu þremur árum munu Bandaríkin auka framlög sín til þróunaraðstoðar um 50%, úr 10 milljörðum dala árlega í 15 milljarða. Aðildarlönd Evrópusambandsins hafa á hinn bóginn samþykkt að á árinu 2006 verði heildarframlag þeirra komið í 0,39% af landsframleiðslu, samanborið við 0,32% árið 2000. Tafla 1 gefur yfirlit um þau markmið sem Evrópulöndin hafa nú sett sér, en mynd 1 sýnir umfang þróunaraðstoðar DAC-landanna og Íslands árið 2001 ásamt skiptingu hennar í marghliða og tvíhliða aðstoð.

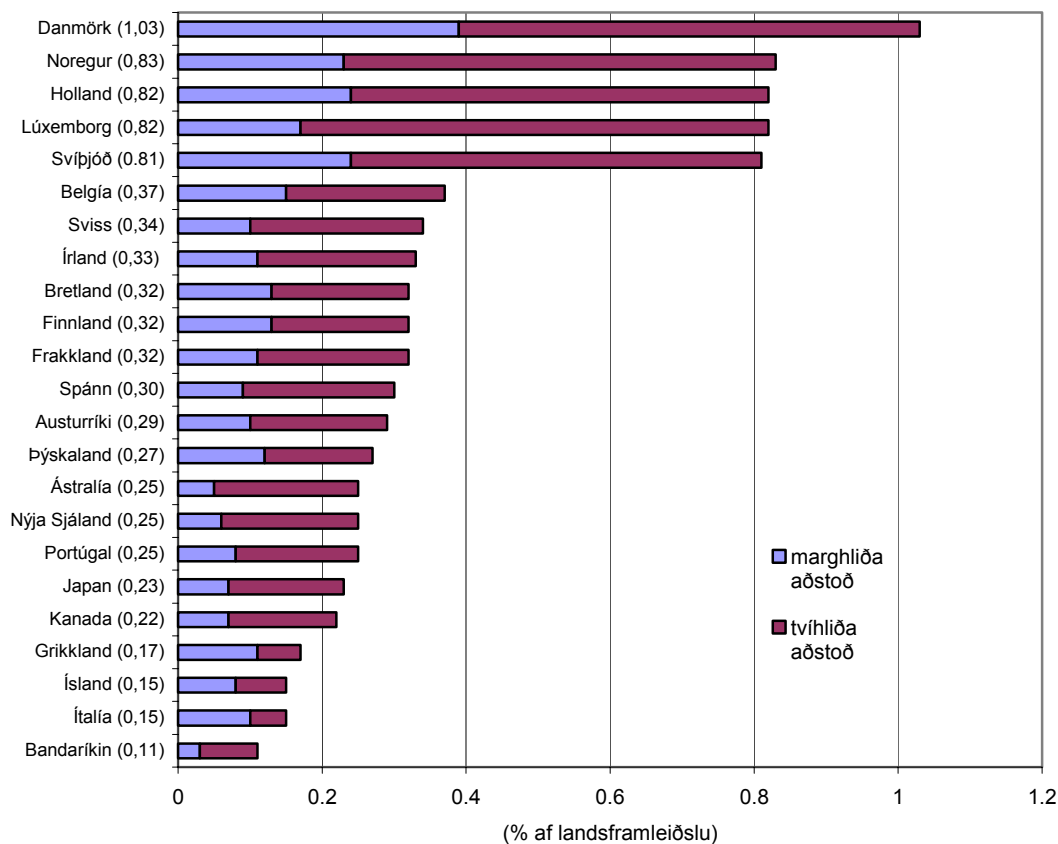
⁹ Opinber þróunaraðstoð (Official Development Assistance – ODA) er skilgreind sem: 1) Aðstoð veitt af hinu opinbera; 2) Aðstoð sem hefur það að markmiði að stuðla að framþróun og auka velferð í þróunarlöndum; og 3) Fjárhagsaðstoð veitt sem gjafafé eða lán með minnst 25% gjafahlutfalli. Auk þessa gefur DAC út yfirlit yfir móttökulönd sem aðildarlönd DAC nota til að skilgeina hvort aðstoð við tiltekin lönd reiknast sem opinber þróunaraðstoð. Í þessu yfirliti er móttökulöndum þróunaraðstoðar skipt í sex undirflokk. Byggist sú skipting á landsframleiðslu, fjölbreytileika efnahagslífsins og stöðu samfélagsþróunar. Í flokki fátækustu landanna, sem nefnd eru LLDCs (Least Developed Countries), eru 48 lönd. Í hinum flokkunum fjórum eru samtals 104 lönd og landsvæði.

¹⁰ World Development Report 1978; World Development Report 1995; OECD - The DAC Journal Development Cooperation, 2001 Report; United States Development Co-operation Review: Main Findings and Recommendations. OECD 2002.

¹¹ Vegið meðaltal

Land	Framlög árið 2000	Markmið
Austurríki	0,23	0,35 árið 2003
Belgía	0,36	0,4 / 0,41 árið 2003, 0,7 árið 2010
Bretland	0,32	0,40 árið 2006
Danmörk	1,06	a.m.k. 0,7
Finnland	0,31	0,4 árið 2007
Frakkland	0,27	0,35 / 0,36 árið 2006
Grikkland	0,20	0,33 árið 2006
Holland	0,84	Óbreytt
Írland	0,30	0,45 árið 2002, 0,7 árið 2007
Ítalía	0,13	0,25 árið 2006
Lúxemborg	0,71	1,0 árið 2005
Portúgal	0,26	0,36 árið 2006
Spánn	0,22	0,3 árið 2003/4
Svíþjóð	0,80	1,0 árið 2006
ESB meðaltal	0,32	0,39 árið 2006
Noregur	0,80	1,0 árið 2005
Sviss	0,34	0,4 árið 2010

Tafla 1. Markmið Evrópulanda um þróunaraðstoð (Official Development Assistance: Volumes. Heimasíða The United Kingdom Parliament; Follow-up to the International Conference on Financing for Development. United Nations (A/57/319-E/2002/85); danska utanríkisráðuneytið)



Mynd 1. Umfang og skipting þróunaraðstoðar DAC landanna og Íslands árið 2001. (Heimasíða OECD; Utanríkisráðuneytið)

1.2 Umfang og skipting þróunaraðstoðar Íslands

Árið 1971 var það stefnumið sett í lög um aðstoð Íslands við þróunarlöndin að opinber framlög Íslands til þróunaraðstoðar skyldu nema 0,7% af landsframleiðslu.¹² Samkvæmt lögum um Þróunarsamvinnustofnun Íslands frá 1981 er eitt af markmiðum stofnunarinnar að vinna að því að framlög Íslands til þróunaraðstoðar nái sem fyrst því marki sem SP höfðu sett.¹³ Upphaflegt markmið laganna frá 1971 var áréttað með þingsályktun árið 1985, en þá var þróunaraðstoð Íslands 0,05% af landsframleiðslu. Í þingsályktuninni var gert ráð fyrir að 0,7% markmiðinu yrði náð á sjö árum. Að þeim tíma liðnum, árið 1992, hafði þróunaraðstoð Íslands hækkað í 0,12% af landsframleiðslu. Þetta sama ár skiluðu nefnd og starfshópur um þróunarmál álit þar sem enn var ítrekað mikilvægi þess að vinna að því að uppfylla markmið SP. Lagt var til að raunhæfari markmið en áður yrðu sett um umfang þróunaraðstoðar, og stefnt skyldi að aðstoð sem næmi 0,3 – 0,4% af landsframleiðslu um aldamót. Gagnstætt því sem lagt var til í skýrslunni lækkaði þróunaraðstoð þó á nýjan leik eftir 1992, og var 0,10% árið 1997.

Í framhaldi af skýrslu um Þróunarsamvinnu Íslands árið 1997 gerði ríkisstjórnin samþykkt þess efnis að þróunaraðstoðin í heild ykist úr 0,10% af vergri landsframleiðslu árið 1997 í 0,15% árið 2003, og skyldi þetta byggjast fyrst og fremst á aukningu framlaga til ÞSSÍ, úr 0,03% í 0,08% af landsframleiðslu. Lítil breyting varð á þessum hlutföllum fyrst í stað, enda hlaut það að taka nokkurn tíma að undirbúa ný þróunarverkefni og hrinda þeim í framkvæmd. Árin 2000 og 2001 varð aftur á móti veruleg hækkun á framlögum til ÞSSÍ og námu þau síðara árið rúmum 0,06% af landsframleiðslu, sem var tvöfalt hærra hlutfall en 1997. Frekari hækkunir hafa hins vegar ekki komið til, hvorki árið 2002 né samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2003. Árleg framlög hafa verið um 470 milljónir króna frá árinu 2001 og hlutfallið við landsframleiðslu hefur sigið niður fyrir 0,06% í stað þess að aukast upp í 0,08% eins og ráð hafði verið fyrir gert, en það hefði svarað til um 650 milljóna króna fjárveitingar á árinu 2003. Hefur þetta komið stofnuninni á óvart og valdið henni erfiðleikum við að standa við skuldbindingar, útilokað raunhæfa áætlunargerð og hindrað undirbúning nýrra verkefna.

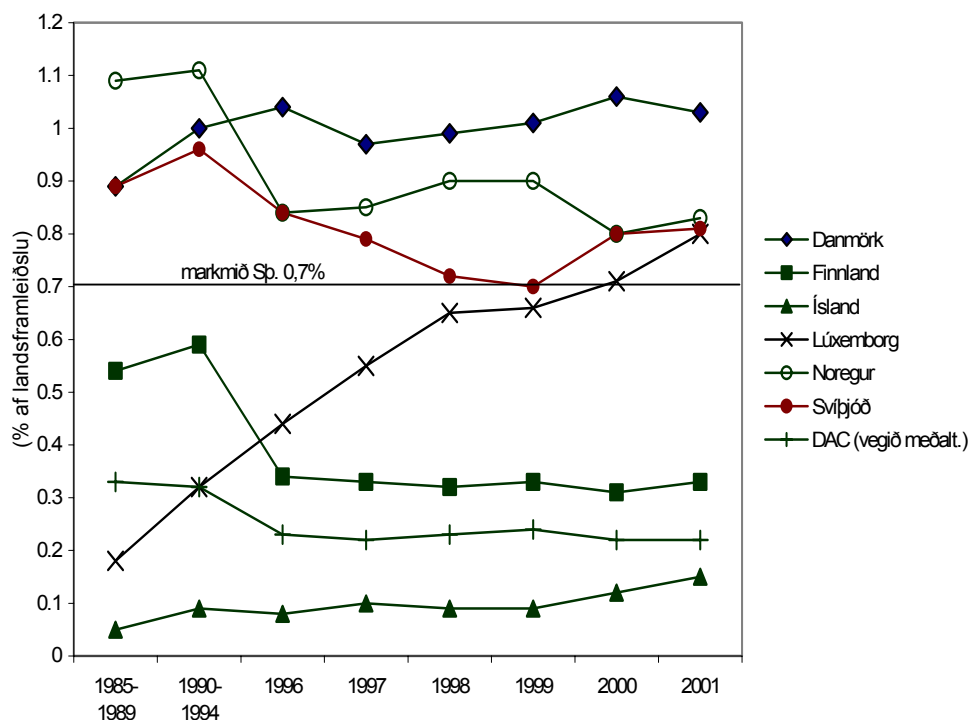
Enda þótt þannig vanti talsvert á að markmið ríkisstjórnarinnar náist að því er ÞSSÍ snertir, gildir öðru máli um heildarmarkmiðið. Það var 0,15% af landsframleiðslu, eins og áður segir, en samkvæmt fjárlögum ársins 2003 munu heildarútgjöld til þróunarmála á því ári ná 1.334 m. kr., eða 0,16% af landsframleiðslu. Skýringin á þessu er sú að á árununum 2000 til 2003 hefur komið til sögunnar nýr fjárlagaliður sem samkvæmt alþjóðareglum telst til þróunaraðstoðar. Þetta er svokölluð borgaraleg friðargæsla sem nær fyrst og fremst til landa fyrrum Júgóslavíu ásamt Sri Lanka. Nema útgjöld af þessu tagi, sem að miklu leyti eru laun og annar kostnaður vegna þeirra Íslendinga sem starfa að gæslunni, einum 284 milljónum króna árið 2003, samanborið við þær 468 milljónir sem ganga til ÞSSÍ. Að frádregnu framlaginu til friðargæslu myndi heildarhlutfall opinberrar þróunaraðstoðar nema 0,125% af landsframleiðslu í stað 0,160%.

Á sama tíma og þetta hefur gerst hér á landi hefur þróunaraðstoð nágrannalanda okkar tekið að aukast að nýju eftir lækkingu sem orðið hafði um skeið, aðallega vegna fjárlagavanda heima fyrir. Norðmenn stefna að því að ná aftur því 1,0% markmiði sem þeir höfðu sett sér, en hlutfall þeirra hafði lækkað í 0,8% árið 2000. Svíar höfðu fært sína viðmiðun úr 1,0% í 0,7% árið 1999, en stefna nú aftur að fyrra marki. Finnar, sem mjög höfðu dregið úr þróunaraðstoð undanfarinn áratug, eða úr 0,7% í 0,3%, auka aðstoðina nú ár frá ári. Danir, sem einir þjóða höfðu haldið hlutfallinu yfir 1% lækka nú framlög sín, þar sem ný ríkisstjórn þar í landi hefur hert á kröfum um framkvæmd þróunaraðstoðar en jafnframt lýst því yfir að Danir muni sem fyrr verða leiðandi í þróunarsamvinnu. Á árinu 2003 er reiknað með að framlög þeirra verði u.þ.b. 0,9% af landsframleiðslu. Þrjú Norðurlandanna, Danmörk, Noregur og Svíþjóð uppfylla því markmið SP og eru langt fyrir ofan meðaltal DAC-landanna (sjá mynd 2). Ýmsar aðrar Evrópuþjóðir eru einnig að efla þróunarsamvinnu sína í samræmi við áðurgreinda samþykkt ESB. Lúxemborg hefur náð alþjóðlega markmiðinu 0,7% og stefnir að 1% innan fárra ára. Írar eru komnir í 0,33% og ætla sér að ná 0,7% markinu von bráðar. Lönd í suðurhluta

¹² Lög nr. 20, 5. apríl, 1971.

¹³ Lög nr. 43, 26. maí, 1981, 3. gr. (i)

álfunnar, Grikkland og Spánn, sem áður höfðu lítt sinnt þróunarsamvinnu, hafa aukið framlög sín verulega og er framlag Spánar orðið 0,30%.



Mynd 2. Þróunaraðstoð sem hlutfall af vegri landsframleiðslu. (Heimasíða OECD; Utanríkisráðuneytið)

Öll þróunaraðstoð Íslands er veitt sem gjafafé en ekki sem lánsfé með lágum eða engum vöxtum. Er þetta í samræmi við það sem nær því öll önnur lönd gera að yfirgnæfandi leyti. Undantekningin frá þessu er Japan sem veitir um helming af aðstoð sinni sem lánsfé. Íslenska þróunaraðstoðin gengur einnig að mestu til fátækustu þróunarlandanna svo sem Malaví, Mósambík og Úganda og gerir þetta í enn ríkari mæli en aðstoð annarra¹⁴. Þá hefur íslensku aðstoðinni verið beint eingöngu til Afríkúríkja. Að því er snertir skiptingu aðstoðar á milli málaflokka, sker íslenska aðstoðin sig úr vegna áherslunnar á fiskveiðar og málefni þeim skyld, svo sem menntun sjómanna og gæðaeftirlit með fiskafurðum. Með aukinni áherslu á heilbrigðis- og félagsmál á undanförunum árum hefur íslenska þróunaraðstoðin hins vegar færst nær þeirri skiptingu sem er að finna í aðstoð annarra þjóða.

Þróunaraðstoð er veitt með tvennum hætti, annars vegar sem marghliða aðstoð sem felst í framlögum og styrkjum til alþjóðastofnana og sjóða sem að þróunarmálum starfa, en hins vegar sem tvíhliða aðstoð á vegum þróunarsamvinnustofnana einstakra ríkja. Fer marghliða aðstoðin eftir þeim stofnskrám og samningum sem um alþjóðastofnanir og sjóði gilda, auk þess sem sérstakar viðbótargreiðslur hafa komið til sögunnar frá sumum þjóðum, ekki síst Norðurlöndum öðrum en Íslandi. Flest iðnríkjanna beina meginhluta þróunaraðstoðar sinnar til tvíhliða aðstoðar með það fyrir augum að geta haft sem mest áhrif á notkun fjárens. Komu þar upphaflega til greina óskir um að nýta aðstoðina í þágu eigin atvinnuvega eða annarra hagsmuna og síðar meir viðleitni til að beina aðstoðinni til þeirra landa sem mest þyrftu hennar við og til þeirra þarfa sem taldar voru brýnastar.

¹⁴ Flokkar þróunarlanda eru: Least Developed Countries – LLDCs (fátækustu þróunarlöndin); Other Low Income Countries – LICs; Lower Middle-Income Countries – LMICs; Upper Middle-Income Countries – UMICs; High-Income Countries – HICs (sjá Viðauka 5).

Um það bil einum þriðja hluta þróunaraðstoðar iðnríkjanna (DAC-landanna) er varið til marghliða aðstoðar, en tveimur þriðju hlutum til tvíhliða aðstoðar. Hér á landi hefur aftur á móti aðeins einn þriðji hluti aðstoðar verið tvíhliða, en tveir þriðju hlutar marghliða. Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarninnar frá 1997 var stefnt að meiri áherslu á tvíhliða samvinnu en áður hafði verið. Átti hlutdeild hennar að verða um helmingur allrar aðstoðar árið 2003 í stað eins þriðja hluta áður. Þetta hefur ekki gengið eftir, og hefur hlutfallið haldist nokkurn veginn óbreytt, nema hvað það var nokkru hærra en fyrr á árunum 1999 til 2002. Framlög til ÞSSÍ hafa sem fyrr segir staðið í stað frá árinu 2001, en framlög til marghliða aðstoðar aukist verulega ár frá ári síðan á árinu 2000, ekki síst vegna tilkomu friðargæslu. Er því svo komið samkvæmt fjárlögum ársins 2003 að marghliða þróunaraðstoð mun á því ári nema rúmlega 0,10% af landsframleiðslu en tvíhliða aðstoðin tæpum 0,06%, í stað þess að samþykkt ríkisstjórnarinnar frá árinu 1997 gerði ráð fyrir að hlutföllin yrðu 0,07% gegn 0,08%.

	<i>í 1.000.000 króna</i>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
Tvíhliða aðstoð (ÞSSÍ)	172	177	228	299	480	469	468
Marghliða aðstoð (þar af friðargæsla)	328 (-)	317 (-)	355 (-)	499 (110)	620 (167)	728 (178)	839 (284)
Alls	500	494	583	798	1.100	1.197	1.307
	<i>% af landsframleiðslu</i>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
Tvíhliða aðstoð (ÞSSÍ)	0,033	0,031	0,037	0,045	0,064	0,060	0,057
Marghliða aðstoð (þar af friðargæsla)	0,064 (-)	0,055 (-)	0,057 (-)	0,076 (0,016)	0,083 (0,022)	0,093 (0,023)	0,103 (0,035)
Alls	0,097	0,086	0,094	0,121	0,148	0,152	0,160
Alls án friðargæslu	0,097	0,086	0,094	0,105	0,126	0,129	0,125
Tvíhliða aðstoð í % af heild	34,4	35,8	39,1	37,5	43,6	39,2	35,8
Friðargæsla í % af heild	-	-	-	13,8	15,2	14,9	21,7

* skv. fjárlögum

Tafla 2. Skipting þróunaraðstoðar Íslands (Utanríkisráðuneytið).

1.3 Breyttar áherslur þróunarsamvinnu

Miklar breytingar hafa á undanförunum árum orðið á afstöðu til þróunaraðstoðar, bæði hjá alþjóðastofnunum og þeim einstöku ríkjum sem að slíkri aðstoð hafa staðið. Áður fyrr snéri aðstoðin fyrst og fremst að tilteknum verkefnum sem erlendi aðilinn tók að sér, oft án mikillar þátttöku heimamanna og yfirleitt án samráðs við aðra aðila sem að þróunarmálum störfuðu í landinu. Reyndist árangur slíkra vinnubragða oft á tíðum lítt varanlegur. Á síðari árum hefur aftur á móti verið lögð megináhersla á hlutdeild og forystu heimalandsins.¹⁵ Jafnframt hefur áherslan færst frá einstökum framkvæmdum til stefnumótunar innan tiltekinna málaflokka.¹⁶ Þróunaraðstoðinni er þá beint til ákveðinna greina svo sem samgangna, menntamála eða heilbrigðismála í samræmi við þá stefnu sem landið sjálft hefur markað sér. Er stuðningurinn þá háður því að landið sem aðstoðina veitir telji stefnuna rétta og heimalandið fært um að standa fyrir framkvæmd hennar. Þessi vinnubrögð fela því í sér náð samráð

¹⁵ Enska orðið “ownership” (eignarhald) er mikið notað í þessu samhengi.

¹⁶ Þetta er á ensku nefnt “sector - wide approach”, skammstafað SWAP.

þróunarlandsins við alþjóðastofnanir og stuðningslönd auk samráðs á milli alþjóðastofnana og stuðningslanda innbyrðis. Í þeim löndum þar sem best lætur heitir stuðningslandið ákveðinni upphæð til tiltekinnar greinar, svo sem t.d. menntamála, ellegar ákveðinni hlutdeild í fjármögnun greinarinnar, á grundvelli þeirrar stefnu sem mörkuð hefur verið. Þróunarlandið sjálft ber því höfuðábyrgð á framkvæmd einstakra verkþátta ef um slíkt er að ræða og rekstri einstakra stofnana innan greinarinnar. Tækniaðstoðar sem á þarf að halda er þá leitað á grundvelli útboða sem þróunarlandið stendur fyrir, einkum alþjóðlegra útboða. Á lokastigi þess ferils sem hér hefur verið lýst getur þróunaraðstoðin falið í sér almennan fjárhagslegan stuðning er nemur tiltekinni upphæð árlega um tiltekinn tíma. Til slíks getur ekki komið nema staðföst reynsla liggi fyrir um trausta stjórn þróunarlandsins í samræmi við þau meginsjónarmið sem þróunaraðstoðin byggist á.

Það er misjafnt hversu langt þróunaraðstoð einstakra landa er komin á þeirri braut sem hér hefur verið lýst. Norðurlönd eru í fararbroddi í þessu efni og leggja mikla áhersla á þessa breytingu. Þó er enn mikið um stuðning við einstök verkefni, enda þótt sá stuðningur sé felldur inn í áætlanir um einstakar greinar. Sem dæmi um það hvernig málum er háttað má nefna að Finnar hafa í helsta samstarfslandi sínu, Mósambík, ákveðið að flytja aðstoðina frá einstökum verkefnum til stuðnings tiltekinnna greina, en þeir hafa komið víða að verkefnum þar í landi. Á hinn bóginn sé framkvæmd þessarar breytingar undir því komin að Mósambík nái að styrkja stjórnarfar sitt, bæði í ráðuneytum og einstökum héruðum. Þá hafa Finnar einnig ákveðið að stuðningur þeirra við einstakar menntastofnanir í suðurhluta Tanzaníu renni inn í almenna menntaáætlun á árinu 2003.¹⁷ Í nýrri stefnuyfirlýsingu norsku ríkisstjórnarinnar um þróunarmál segir að Norðmenn muni halda áfram að draga úr stuðningi við verkefni og auka stuðning við einstaka málaflokka og við almennar fjárlagagreiðslur. Um leið muni þeir leitast við að koma til leiðar betri fjármálastjórn og fjármálaeftirliti í hlutaðeigandi þróunarlöndum.¹⁸

Ekki er ráð fyrir því gerandi að ÞSSÍ geti á næstu árum horfið frá einstökum verkefnum til almenns stuðnings við heila málaflokka eða atvinnugreinar. Þróunaraðstoð Íslands er of smá í sniðum til þess að hennar geti gætt að ráði innan heilla greina, og á þetta einnig við um fiskveiðar. Á hinn bóginn hlýtur íslensk þróunaraðstoð að laga sig að þeim kringumstæðum sem í þróunarmálum eru ríkjandi. Þetta felur það í sér, að nauðsynlegt er að þekkja vel til þeirrar stefnu sem mótuð er í hverju landi og þá einkum í þeim greinum sem áhuga-verðastar eru frá íslensku sjónarmiði. Í þeim tilgangi verða starfsmenn ÞSSÍ að taka beinan þátt í því samráði sem fer fram á milli þróunarlanda, alþjóðastofnana og þeirra landa sem veita tvíhliða þróunaraðstoð. Á þann hátt má leita verkefna sem henta starfsemi ÞSSÍ, móta þau með tilliti til almennra aðstæðna og stefnu og auka þar með líkur þess að varanlegur árangur náist. Að þessum atriðum hefur vissulega verið hugað áður, og flest meiriháttar verkefni ÞSSÍ hafa verið unnin í samráði við alþjóðastofnanir eða þróunarstofnanir annarra landa, og þá einkum annarra Norðurlanda, auk samvinnu við yfirvöld þróunarlandanna sjálfra. En framvegis mun þetta skipta enn meira máli en hingað til, og þá skiptir einnig máli að starfsmenn ÞSSÍ geti komið fram sem fulltrúar íslenska ríkisins, sem standi jafnfætis starfsfélögum sínum frá öðrum stuðningslöndum.

¹⁷ Finland's Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs, Report for 2001 submitted to Parliament.

¹⁸ Fighting Poverty. The Norwegian Government's Action Plan for Combatting Poverty in the South Towards 2015. March 2002.

2 MARGHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA

Mismunandi skoðanir hafa verið uppi um það hvort eigi betur við marghliða eða tvíhliða þróunaraðstoð og hvers konar marghliða aðstoð skili mestum árangri. Á undanförunum árum hefur viðleitnin þó umfram allt beinst að því að ná sem mestum heildarárangri með skynsamlegri verkaskiptingu og samstarfi á milli marghliða stofnana innbyrðis, jafnt sem á milli þeirra sem vinna á marghliða og tvíhliða grundvelli.

Enda þótt framlög Íslands til marghliða aðstoðar hafi verið lág samanborið við flest önnur ríki, hafa þau þó verið tiltölulega hærrí en framlögin til tvíhliða aðstoðar. Er þetta gagnstætt því sem verið hefur hjá flestum öðrum þjóðum og stafar af smæð landsins og lítilli þátttöku í þróunarstarfi yfirleitt. Kostir marghliða aðstoðar felast í því að framlögum er þá beint til stofnana sem hafa það bolmagn og sérþekkingu sem til þarf við undirbúning, framkvæmd og eftirlit verkefna við aðstæður sem oftast eru mjög erfiðar og gjörólíkar því sem þekkest á vesturlöndum. Þá eru alþjóðastofnanir mikilvæg leið smærri ríkja heims til að hafa áhrif á alþjóðavettvangi. Án alþjóðastofnana mundi lítill hópur helstu iðnríkja og stærstu þróunarlönd taka ákvarðanir um hnattræn málefni án eðlilegrar aðkomu smærri ríkja.

Ísland hefur einskorðað þátttöku sína í marghliða þróunarsamvinnu við fáar stofnanir, mun færri en önnur lönd hafa gert. Miðað við stærð landsins er þetta eðlilegt, enda lítill ástæða til að vera aðili að öllum þeim fjölda stofnana sem vinna á þessum vettvangi. Á hinn bóginn verður að hafa í huga að nú orðið eru málefni þróunarlönd ná tengd alþjóðlegri stefnumörkun á ýmsum sviðum sem snertir beint hagsmuni iðnríkjanna. Nærtækt dæmi sem Ísland varðar er tenging efnahagslegrar framþróunar fátæku landanna við umhverfismál og nýtingu náttúruauðlinda. Sem virkur þátttakandi í alþjóðasamstarfi verður Ísland að leggja sitt af mörkum til alþjóðlegra þróunarstofnana, hvort sem störf þeirra snerta beina hagsmuni landsins eða ekki. Þá er einnig ástæða til að veita stuðning starfsemi í þeim greinum þar sem landið á beinna hagsmuna að gæta og býr jafnframt að sérstakri þekkingu og reynslu.

<i>í 1.000.000 USD</i>					
1	Evrópusambandið ESB	4.414	11	Þróunarbanki Ameríku IDB	153
2	Alþjóðaframfarastofnunin IDA	4.188	12	IFAD	143
3	Þróunarbanki Asíu AsDB	927	13	UNFPA	133
4	UNICEF	576	14	Hnattr. umhverfissj. GEF	86
5	UNHCR	493	15	Montreal Protocol Fund	56
6	UNTA	454	16	Norræni þróunarsj. NDF	38
7	UNDP	390	17	Arab Funds	35
8	WFP	357	18	Caribbean Developm. Fund	20
9	UNRWA	391	19	EBRD	5
10	Þróunarbanki Afríku AfDB	300	20	Alþjóðagjaldeyrissj. IMF	-89

Tafla 3. Þróunaraðstoð (ODA) helstu alþjóðastofnana og sjóða á árinu 2000. Nettó flæði fjármagns. (The DAC Journal, Development Cooperation, 2001 Report, OECD, 2002)¹⁹

Einfaldast er að skipta alþjóðastofnunum sem vinna að þróunarmálum í þrjú meginflokk: i) sérstofnanir SP; ii) alþjóðafjármálastofnanir; og iii) aðrar stofnanir og sjóði, en þeirra á meðal skiptir þróunaraðstoð Evrópusambandsins (ESB) mestu. Helstu sérstofnanir SP sem sinna þróunarmálum eru Þróunarmálastofnunin (UNDP), Barnahjálpin (UNICEF), Matvælaáætlunin (WFP), Flóttamannahjálpin (UNHCR), Mannfjöldasjóðurinn (UNFPA), Matvæla- og landbúnaðarstofnunin (FAO), Alþjóðaheilbrigðisstofnunin (WHO) og Menningarmálastofnunin (UNESCO). Helstu alþjóðafjármálastofnanir eru Alþjóðabankinn (IBRD) og dótturstofnanir hans: Alþjóðframfarastofnunin (IDA), Alþjóðalánastofnunin (IFC), og Fjölbjóðlega fjárfestingarábyrgðastofnunin (MIGA). Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) er í eðli sínu ekki þróunarstofnun, en gegnir þó lykilhlutverki í efnahagsmálum þróunarlönd, bæði

¹⁹ Hér er um að ræða þróunaraðstoð samkvæmt skilgreiningu DAC, þ.e.a.s. gjafafé eða lán með minnst 25% gjafahlutfalli. Lán frá Alþjóðabankanum, EBRD og svæðabönkum sem ekki uppfylla þessi skilyrði eru ekki talin með, enda þótt vextir séu undir venjulegum markaðsvöxtum.

með ráðgjöf og lánveitingum. Þróunarbankar Afríku (AfDB), Asíu (AsDB) og Ameríku (IDB), auk Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD), eru einnig mikilvægar fjármála-stofnanir á þessu sviði. Smærri fjármálastofnanir sem skipta Ísland máli eru Norræni þróunar-sjóðurinn (NDF) og Alþjóðasjóðurinn um þróun landbúnaðar (IFAD).

Tafla 3 sýnir umfang þróunaraðstoðar 20 stærstu alþjóðastofnana og sjóða. Þróunar-aðstoð undir merkjum ESB hefur farið vaxandi á síðustu árum og er nú svo komið að hún er meiri en nokkrar annarrar stofnunar. Í öðru sæti kemur Alþjóðafarmfarastofnunin, en þessar tvær stofnanir eru í sérflokkum hvað umfang varðar. Framlög stofnana SP eru þó vanmetin þar sem einungis koma fram upphæðir af fjárlögum þeirra, en ekki framlög sem um hendur þeirra fara og stuðningslönd eyrnamerkja tilteknum löndum eða verkefnum. Það vekur athygli að á árinu 2000 var þróunaraðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins neikvæð, þ.e. afborganir af lánum voru hærri lánagreiðslum til þróunarlanda. Slíkt er þó undantekning, og var árlegt fjármagns-flæði frá sjóðnum jákvætt sem nam 178 til 330 milljónum dala á árunum 1996 til 1999.

2.1 Sameinuðu þjóðirnar og alþjóðafjármálastofnanir

Þær alþjóðastofnanir sem Ísland leggur reglulega til fé eru IDA, UNDP, UNICEF, FAO og NDF. Aðrar stofnanir og sjóðir, þ.á.m. UNIFEM, UNHCR og UNFPA, hafa einnig verið styrkt, þó ekki með árlegum framlögum að staðaldri. Mestur hluti framlaga Íslands til alþjóðastofnana hefur gengið til IDA. Á árinu 2002 námu framlög til stofnunarinnar 100 milljónum króna. Til samanburðar voru heildarframlög til stofnana SP töluvert lægri, eða 62 milljónir króna og dreifðust á 10 stofnanir. Þá eru framlög til Norræna þróunarsjóðsins mikilvægur þáttur í marghliða aðstoð Íslands, en þau námu 40 milljónum króna á síðasta ári. Hlutfallslega hátt framlag til IDA byggist fyrst og fremst á þeim grundvallarmun sem er á eignarhaldi og stjórnarfyrikomulagi fjármálastofnana annars vegar og stofnana SP hins vegar. Aðildarlönd eiga hlut í alþjóðafjármálastofnunum. Miðast stærð hlutarins, og þar af leiðandi atkvæðavægi, við fjárhagslegt bolmagn og stærð hagkerfis aðildarlandsins. Ísland getur því í raun ekki ákveðið framlög sín til þessara stofnana einhliða, heldur greiðir sinn skerf, eða svokallað grunnframlag (basic share), sem hlutfall af heildarframlögum stuðningslanda. Þetta hlutfall tekur mið af stærð íslenska hagkerfisins og var 0,03% í IDA allt þar til í þrettándu endurfjármögnun stofnunarinnar sem samið var um á árinu 2002, en þá ákvað ríkisstjórnin að hækka hlutfallið í 0,04%. Var þar um leiðréttingu að ræða þar sem efnahagslegt bolmagn Íslands hafði aukist hlutfallslega samanborið við önnur stuðningslönd. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að atkvæðavægi Íslands hjá IDA er 0,19% þar sem reglur um lágmarks atkvæðafjölda koma smærri aðildarlöndum til góða. Svipað fyrirkomulag gildir um framlög Íslands til Norræna þróunarsjóðsins, það er að Ísland er skuldbundið til að greiða ákveðið hlutfall af reglulegri endurfjármögnun sjóðsins, eða 1%. Hjá sérstofnunum SP er málum öðruvísi háttað. Þar gildir reglan: eitt land — eitt atkvæði, og eru fjárfirlög stuðningslanda annars vegar föst framlög, byggð á reiknireglu SP, en hins vegar frjáls viðbótarframlög. Ísland hefur ekki að neinu marki lagt stofnunum SP til viðbótarframlög og er það skýring þess hversu lág framlögin hafa verið. Eðli málsins samkvæmt hafa þau lönd sem leggja hlutfallslega mikið til sérstofnana SP meiri áhrif en þau sem minna leggja af mörkum.

Enda þótt hlutfallslega há framlög til IDA séu ekki byggð á sérstakri stefnumörkun þess efnis af hálfu íslenskra stjórnvalda, er það eðlilegt að stofnunin sé þungamiðja í marghliða aðstoð Íslands, enda er hún sem hluti af Alþjóðabankanum veigamesti aðilinn í þessari grein. Málefni hennar hafa þó ekki hlotið mikið vægi í utanríkisstefnu landsins, frekar en annað marghliða þróunarstarf. Ísland hefur þó ávallt skipað aðalfulltrúa í stjórn stofnunarinnar til jafns við hin Norðurlöndin, en þau, ásamt Eystrasaltsríkjunum, skipa sameiginlegan aðalfulltrúa í stjórn Alþjóðabankans og dótturstofnana hans og mynda því svokallað kjördæmi í stjórninni. Á árinu 1996 varð gagnger breyting á meðferð Alþjóðabankamála hér á landi þegar forsjá í málefnum bankans var flutt frá viðskiptaráðuneytinu til utanríkisráðuneytisins. Ári síðar settist utanríkisráðherra til tveggja ára í ráðherra nefnd bankans, svokallaða þróunarnefnd, fyrir hönd kjördæmisins. Frá árinu 1996 hefur skapast aukin þekking á málefnum Alþjóðabankans innan utanríkisráðuneytisins, auk þess sem á skrifstofu kjördæmisins í bankanum er ávallt einn Íslendingur við störf. Síðla árs 2003 fellur staða aðalfulltrúa í hlut Íslands til þriggja ára. Á því tímabili mun þungamiðja alls starfs kjördæmisins færast á hendur

Íslendinga. Auk starfa aðalfulltrúans í Washington mun utanríkisráðuneytið sinna mikilvægu hlutverki þar sem samræming á afstöðu kjördæmislandanna til einstakra mála verður á ábyrgð ráðuneytisins.

Á undanförunum árum hafa áherslur Alþjóðabankans og dótturstofnana hans tekið töluverðum breytingum. Sem fyrr leggur bankinn áherslu á lánveitingar til stuðnings við bætta efnahagsstjórn og virkari stjórnsýslu. En á síðustu árum hefur hann í auknum mæli beint sjónum að baráttunni gegn fátækt, með aukinni áherslu á menntun og heilbrigðisþjónustu. Þá hefur bankinn gert bætt stjórnarfar og baráttu gegn spillingu að mikilvægu áhersluatriði. Í nýlegri úttekt á þróunaraðstoð IDA fyrir tímabilið 1994 til 2000 kemur fram að á þessum sex árum hafi markmið hennar og áherslur skerpst. Verkefnaáætlanir hafa verið endurskoðaðar og bættar og þjónustan betur sniðin að þeim forgangsverkefnum sem löndin sjálf hafa sett sér. Aukin áhersla á baráttuna gegn fátækt hefur leitt til þess að áætlanir bankans taka jöfnum höndum á nauðsyn þess að auka hagvöxt, efla mannauð og vernda þá sem minna mega sín.²⁰ Meginniðurstaða úttektarinnar er sú að árangur af þróunaraðstoð IDA hafi verið viðunandi fyrir tímabilið í heild og farið batnandi eftir því sem á það leið.²¹

Norðurlönd leggja áherslu á stuðning við Alþjóðabankann, og þá sérstaklega IDA, og hafa hvatt mjög til þeirra áherslubreytinga sem orðið hafa á starfsemi bankans á undanförunum árum. Breytingarnar hafa því rennt enn styrkari stöðum undir áframhaldandi stuðning Norðurlanda við Alþjóðaframfarastofnunina og leggja þau til hennar meira fé en til nokkurrar annarrar stofnunar, nema hvað Finnar nú orðið láta þróunaraðstoð Evrópusambandsins sitja í nokkru fyrirrúmi. Ísland hefur hins vegar þá sérstöðu meðal Norðurlanda að framlög þess til IDA eru hærri samanlögðum framlögum til allra sérstofnana Sameinuðu þjóðanna.

Það vekur athygli að þrátt fyrir að Ísland hafi ávallt lagt áherslu á virka þátttöku í starfi SP, hafa þróunarmál verið vanrækt í því sambandi. Engin sérstök stefnumörkun eða markmiðssetning hefur búið að baki ákvörðunum um fjárframlög til sérstofnana SP. Eins og fyrr segir dreifast framlögin til nokkurs fjölda stofnana SP, en á síðustu þremur árum hafa sjö til tólf stofnanir verið studdar árlega. Miðað við hve framlög Íslands eru lág má spyrja hvort rétt sé að dreifa þeim á margar stofnanir. Í þessu sambandi eru þau réttmætu rök hins vegar nefnd, að sem aðildarland að SP þurfi Ísland að geta sýnt fram á ákveðna breidd í stuðningi sínum við samtökin og því þurfi að dreifa framlögum nokkuð víða.

Ísland situr með reglubundnum hætti í stjórnnum ýmissa þeirra stofnana SP sem veita þróunaraðstoð. Þetta virðist þó ekki hafa reynst hvetjandi til aukins samstarfs eða stuðlað að aukningu fjárframlaga til hlutaðeigandi stofnunar. Sú stofnun Sameinuðu þjóðanna sem Ísland hefur haft nánast samstarf við er FAO, og bar Reykjavíkurráðstefnan um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi sjávar gleggstan vott um þetta. Þátttaka Íslands í málefnum stofnunarinnar hefur þó fyrst og fremst snúist um hagsmunamál Íslands, en í minna mæli um það hvernig íslensk yfirvöld geti lagt sitt af mörkum til þeirrar þróunaraðstoðar sem FAO veitir. Um síðastliðin áramót lauk þriggja ára setu Íslands í FAO ráðinu fyrir hönd Norðurlanda, en til að sinna því starfi hafði verið opnuð skrifstofa fastanefndar í Róm með einum starfsmanni. Aukin þekking á þróunarvinnu FAO hefur skapast á þeim tíma sem seta Íslands í FAO ráðinu stóð. Framlög til stofnunarinnar hafa þó ekki aukist að neinu ráði, né hefur heldur verið stofnað til nýrra samstarfsverkefna á sviði þróunarsamvinnu á þessu tímabili. Með lokun skrifstofu fastanefndarinnar frá og með síðustu áramótum mun sú þekking sem þar hefur skapast fljótt hverfa. Ákvörðun um lokun skrifstofunnar er því bagaleg, bæði vegna þess fjölbreytta starfs sem fram fer á vegum SP í Róm og frekar er fjallað um hér að neðan, og eins vegna mikilvægis FAO fyrir ýmis hagsmunamál Íslands á alþjóðvattvangi. Auk þessa gæti áframhaldandi starfsemi fastanefndar í Róm í auknum mæli nýst ÞSSÍ, þar sem mikill hluti af starfsemi hennar er á sviði sjávarútvegs og hún styrkir nú þegar sérverkefni sem er staðsett hjá FAO og nefnist SIFAR og miðar að því að hvetja til rannsóknna í öllum greinum fiskimála.

²⁰ IDA's Partnership for Poverty Reduction (FY94-FY00) – An Independent Evaluation. The World Bank. May 1, 2001.

²¹ "Overall, this review finds ... the development outcomes of IDA programs – influenced by exogenous factors, borrower and partner performance, as well as IDA performance – to have been partially satisfactory, with improvement over the period".

Ísland á nú fulltrúa í framkvæmdastjórn UNESCO og tók sæti í framkvæmdastjórn WHO í maí 2003 til þriggja ára. Utanríkisráðuneytið og sendskrifstofurnar í París og Genf veita stuðning vegna þessarar þátttöku, en ábyrgð stjórnarsetunnar er annars vegar í höndum menntamálaráðuneytisins og hins vegar heilbrigðisráðuneytisins. Ekki liggur fyrir skýr stefnumörkun um markmið Íslands með setu í framkvæmdastjórnnum þessara stofnana að því er þróunaraðstoð snertir og er tenging þessara ábyrgðarstarfa við aðra marghliða þróunaraðstoð Íslands óskýr.

Mikilvægasta stofnun SP sem eingöngu fæst við þróunaraðstoð er Þróunarmála-stofnunin, UNDP. Meginhlutverk hennar er að vinna að því að bæta stjórnarfar og styrkja stjórnarhætti í þróunarlöndum. Ísland veitir árleg framlög til UNDP, sem þó eru eingöngu lágmarksframlög til almennrar starfsemi stofnunarinnar. Ísland leggur ekki fé af mörkum til svokallaðrar samfjármögnunar einstakra verkefna, en hlutfall slíkrar fjármögnunar er nú orðið jafnhátt almennum rekstrarframlögum. Á undanförunum árum hafa árleg framlög Íslands til UNDP verið á bilinu 18 til 25 milljónir króna. Þrátt fyrir lykिलhlutverk UNDP innan SP kerfisins leggja íslensk yfirvöld litla sem enga áherslu á starfsemi stofnunarinnar og fastanefndin í New York kemur ekki nálægt málefnaumræðu vegna hennar. Öll hin Norðurlöndin leggja mikla áherslu á starfsemi UNDP og eiga með sér náð samráð sem Ísland kemur hvergi nærri. Sé það metnaður Íslands að efla málflutning sinn á vettvangi SP, verður að telja eðlilegt að framlög til UNDP séu hækkuð. Þá ber að hafa í huga að áhersluatriði UNDP falla að nokkru leyti að áhersluþáttum í íslenskri utanríkisstefnu, m.a. á sviði orku- og umhverfismála. Fyrir u.þ.b. áratug var UNDP mjög virk á sviði nýtingar jarðvarma, en það starf dróst að mestu leyti saman á tíunda áratugnum. Miðað við nýlega stefnumörkun UNDP varðandi orkumál og sjálfbæra þróun kynnu að skapast ný sóknarfæri til samstarfs við UNDP á því sviði.

UNIFEM er sérstakur styrktarsjóður á ábyrgð UNDP sem miðar að bættum kjörum kvenna í heiminum. Ísland hefur í nokkur ár átt samstarf við UNIFEM, m.a. með því að fjármagna íslenskan starfsmann á vegum sjóðsins í Kósóvó. Eðlilegt er að þetta samstarf sé aukið og styrkt. UNIFEM er lítil starfseining innan SP sem hentar smærri stuðningslöndum eins og Íslandi vel. Þá hefur ÞSSÍ í auknum mæli sinnt jafnréttismálum, og ætti að reyna að nýta þá þekkingu og reynslu sem þar hefur skapast í samstarfi Íslands og UNIFEM. Þá ber að nefna að frjáls félagasamtök, UNIFEM á Íslandi, hafa það að markmiði að efla samstarf Íslands og UNIFEM, og gætu orðið enn virkari aðili í þessum efnum.

Norræni þróunarsjóðurinn NDF er samnorræn stofnun sem komið var á fót árið 1989 og hefur það hlutverk að fjármagna þróunarverkefni sem styrkja efnahagslegar og félagslegar framfarir í fátækustu þróunarríkjunum. Ísland á 1% hlut í sjóðnum og skipar einn mann í stjórn hans líkt og hin aðildarlöndin. Sjóðurinn einbeittir sér að verkefnum í u.þ.b. tuttugu löndum og er mannvirkjagerð, m.a. á sviði orku- og samgöngumála, fyrirferðarmest, eða 45% allra verkefna, en 35% þeirra á félagslegum sviðum, 12% í framleiðslugreinum og 8% annars eðlis. Sjóðurinn er ekki framkvæmdaraðili, heldur starfar hann með öðrum þróunarstofnunum sem hafa yfirumsjón með framkvæmd verkefna. Þar er IDA fremst í flokki, en auk þess vinnur sjóðurinn náð með þróunarbönkum heimsálfanna. Þá getur sjóðurinn unnið með tvíhliða stofnunum Norðurlanda þótt það hafi hingað til verið lítill hluti af starfsemi hans. Hefur sjóðurinn verið einna mikilvægastur fyrir ÞSSÍ, sem hefur átt við hann náð samstarf, aðallega í fiskveiðiverkefnum á Grænhöfðaeyjum, í Malaví og Mósambík. Hefur viðbótarframlag frá NDF mjög aukið vægi þróunaraðstoðar Íslands í þessum verkefnum.

Í úttekt sem gerð var á starfsemi NDF árið 1999 kom meðal annars fram að almennt ríkir ánægja meðal annarra þróunarstofnana með samstarf við sjóðinn. Sjóðurinn þykir vel rekinn, starfsemin skilvirk og hann getur brugðist skjótt og vel við breyttum þörfum sem upp koma við undirbúning og framkvæmd verkefna. Þá þykir sjóðurinn koma vel til móts við þarfir þeirra landa sem njóta aðstoðar hans og þau verkefni sem studd eru þykja skipta miklu fyrir framþróun hlutaðeigandi lands.²²

²² Nordic Council of Ministers, Evaluation of Nordic Development Fund, Final Report. July, 1999.

Framlög Íslands til NDF eru nú 40 milljón krónur á ári og verður næsta endurfjármögnun hans á árunum 2006 til 2010. Frá upphafi hefur lítið sem ekkert verið fjallað um mál efni NDF innan utanríkisráðuneytisins. Aðalmaður í stjórn hefur komið utan ráðuneytisins, en framkvæmdastjóri ÞSSÍ hefur flest ár frá stofnun hans verið varamaður, og er sú tilhöggun nú í gildi. Eftir því sem meðferð marghliða þróunarmála styrkist innan utanríkisráðuneytisins væri eðlilegt að það kæmi beint að stjórn sjóðsins með skipun aðalfulltrúa, sem er það fyrirkomulag er aðrir aðilar hans fylgja.

Ísland gerðist aðili að Alþjóðasjóði um þróun landbúnaðar, IFAD, árið 2001. Markmið IFAD er að styðja verkefni í landbúnaði til þess að auka matvælaframleiðslu fátækustu landanna sem búa við mestan fæðuskort. IFAD starfar í tengslum við FAO og WFP sem einnig hafa höfuðstöðvar sínar í Róm. IFAD þykir vel rekin sjóður, og þróunarverkefni hans hafa skilað góðum árangri. Var það staðfest í nýrri úttekt á sjóðnum að verkefni hans hefðu hjálpað fátækustu og verst settu íbúum í dreifðum byggðum þróunarlanda og tekið sérstakt tillit til kvenna. Þá hefðu verkefni haft bæði bein og óbein áhrif á að ná þúsaldarmarkmiðum SP og stuðlað að minnkun fátæktar. Einnig var talið að sjóðnum hefði tekist vel að efla eignarhald þróunarlanda á þeim verkefnum sem hann studdi, og stundum framúrskarandi vel. Loks var markviss stuðningur við góða stjórnun á nýtingu náttúruauðlinda talinn sjóðnum til ágætis.²³ Samstarf við sjóðinn gæti verið áhugaverður kostur fyrir ÞSSÍ, þar sem hann getur m.a. lánað til fiskveiðiverkefna.

Tafla 4 er yfirlit yfir hlutfallsleg framlög Norðurlandanna til helstu Alþjóðastofnana á ársgrundvelli. Taflan sýnir skýrt að þegar reiknað er í framlögum á íbúa eru framlög Íslands undantekningarlítið lægri en annarra Norðurlanda, og er munurinn oftast umtalsverður. Þessu til viðbótar ber að hafa í huga að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða, þar sem sleppt er stofnunum sem Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, styðja.

	<i>í ísl. krónum á íbúa</i>				
	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
UNDP	889	299	80	2.354	698
FAO	34	36	36	200	104
UNESCO	64	32	0	139	32
UNICEF	48	156	41	588	258
WFP	574	259	3	781	271
WHO	106	60	36	638	176
UNFPA	424	221	3	621	166
UNHCR	535	175	39	648	361
UNRWA	106	39	10	218	166
UNEP	29	42	6	34	19
IDA	2.119	477	357	2.744	932
IFAD	142	27	2	116	104
NDF	216	77	143	106	151

Tafla 4. Árleg framlög Norðurlanda til helstu Alþjóðastofnana umreiknuð í framlög á íbúa (byggt er á tölum fyrir árin 2000 - 2002 sbr. viðauka 2)²⁴

2.2 Starfsemi Háskóla SP á Íslandi

Umfangsmesta framlag Íslands til marghliða þróunaraðstoðar er rekstur tveggja skóla sem báðir heyrja undir Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP). eru þetta Jarðhitaskóli HSP og Sjávarútvegsskóli HSP. Háskóli Sameinuðu þjóðanna var stofnaður árið 1975 og var Ísland eitt af fyrstu löndunum til að bjóðast til að hýsa deild á vegum skólans. Komist var að samkomulagi um stofnun Jarðhitaskólans árið 1978 og komu fyrstu nemendurnir til skólans vorið 1979. Allar götur síðan hefur árlega komið hópur raunvísindamanna og verkfræðinga frá þróunarlöndum til sex mánaða sérhæfðs náms á Íslandi. Frá upphafi hafa 279 jarðhitamenn frá

²³ External Review of the Results and Impact of IFAD Operations. IFAD. 19 June, 2002.

²⁴ Hér er reiknað samkvæmt gengi gjaldmiðla þann 5. mars, 2003. Evra: 84,45kr, DKK: 11,37kr, NOK: 10,87kr, SEK: 9,19kr, USD: 77,03kr.

39 löndum útskrifast frá skólanum. Árið 2002 voru 19 nemendur í hefðbundnu námi við skólann og 4 í meistaranámi, sem boðið er upp á í samvinnu við Háskóla Íslands. Jarðhita-skóli HSP er vistaður á orkumálahluta Orkustofnunar sem sjálfstæð rekstrareining. Við skólann eru þrír fastir starfsmenn, auk þess sem um fimmtíu starfsmenn Orkustofnunar, Háskóla Íslands og annarra stofnana og fyrirtækja koma árlega að kennslunni og rekstrinum. Gert er ráð fyrir að nemendur við hefðbundið sex mánaða nám við skólann verði um 20 á næstu árum og meistaranemar um 10 á ári.

Árið 1998 hóf Sjávarútvegsskóli HSP starfsemi sína. Samkvæmt þríhliða samningi HSP, utanríkisráðuneytisins og Hafrannsóknarstofnunar, hýsir sú stofnun skólann sem sjálfstæða rekstrareiningu. Við skólann eru þrír fastir starfsmenn en starfsemin byggir á nánnum tengslum við Hafrannsóknarstofnun, Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins (RF), Háskóla Íslands (HÍ) og Háskólann á Akureyri (HA). Einnig er unnið með öðrum stofnunum, svo sem Fiskistofu, auk þess sem samstarf við ýmis fyrirtæki er skólanum mikilvægt. Skólinn hefur vaxið hratt. Var tala nemenda 19 á því sex mánaða námskeiði sem hófst í ágúst 2002 og er búist við svipuðum fjölda nemenda á næstu árum. Í febrúar 2003 munu 62 sérfræðingar frá 19 löndum hafa útskrifast úr skólanum. Nám við skólann er byggt upp á svipaðan hátt og í Jarðhita-skólanum og er náð og gott samráð milli skólanna.

Almennt ríkir mikil ánægja með þá starfsemi sem fram fer á vegum Jarðhitaskólans og Sjávarútvegsskólans og hafa báðir skólar skapað sér sess á alþjóðavettvangi. Aðsókn að skólunum er mikil frá öllum heimshornum, enda er algengt að þegar nemendur snúi heim standi þeir framarlega í fræðigreininni í heimalandinu. Þá hafa skólarnir notið góðs stuðnings stjórnvalda og almennings á Íslandi. Vegna jákvæðrar reynslu af rekstri skólanna tveggja hefur komið til tals að stofna þriðja skólann á Íslandi í samvinnu við HSP, og yrði hann á sviði landgræðslu. Þá eru nú uppi hugmyndir um að efla starf beggja skóla með því að bjóða upp á nokkurra vikna námskeið á þeirra vegum sem færu fram í völdum þróunarlöndum. Námskeið af þessu tagi, sem haldin yrðu í nánú samstarfi við heimamenn, alþjóðastofnanir og einstök iðnríki, eru rökrétt framhald þess starfs sem fram fer á vegum skólanna hér á landi.

Báðir skólarnir heyra undir utanríkisráðuneytið, en skipulag þeirra er ólíkt að því leyti að sérstök stjórn er yfir Sjávarútvegsskólanum, en ekki Jarðhitaskólanum. Í stjórn hins fyrrnefnda sitja fulltrúar Hafrannsóknarstofnunar (formaður), HSP, RF, HÍ, HA og utanríkisráðuneytisins, sem nú er framkvæmdastjóri ÞSSÍ. Þá situr einn fulltrúi atvinnulífsins í stjórn skólans. Rekstur Jarðhitaskólans er í höndum skólastjóra, sem hefur náð samráð við orkumálastjóra. Þá sitja námsráð við báða skóla, sem hafa yfirumsjón með námsefni þeirra.

Vegna nýrra laga um Orkustofnun sem nú eru í meðförum Alþingis er þörf á að endurskoða lagalegt og stjórnunarlegt fyrirkomulag Jarðhitaskólans. Af því tilefni hafa komið fram hugmyndir um að Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn, ásamt hugsanlega nýjum Landgræðsluskóla, yrðu sameinaðir í eina stofnun sem t.d. mætti kalla Stofnun Háskóla Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda ("UNU Institute for Sustainable Use of Natural Resources"). Með sameiningu skólanna undir einn hatt yrðu tengsl þess starfs sem þar er unnið við aðra marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands eflað. Stofnunin mundi heyra undir utanríkisráðuneytið og yfir henni sæti ein sameiginleg stjórn, en námsráð fyrir hverja deild. Höfuðatriði er að með nýju fyrirkomulagi tapi skólarnir ekki tengslum við þær stofnanir sem nú koma að starfi skólanna. Jarðhitaskólinn þyrfti sem fyrr að vera í sambylí við Orkustofnun og Sjávarútvegsskólinn í Sjávarútvegshúsinu. Landgræðsluskólinn yrði væntanlega vistaður hjá Rannsóknarstofnun landbúnaðarins eða Landgræðslu ríkisins. Á þennan hátt væri hægt að hámarka samnýtingu á sérfræðipækkingu og rannsóknæðstöðu hjá stofnununum en jafnframt tefla fram í nafni Íslands og HSP einni stofnun í kennslu á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.

Þá myndi ein stofnun HSP á Íslandi styrkja stöðu skólanna innan kerfis HSP. Svokallaðar tengdastofnanir HSP (associated institutions) heyra nú nánast sögunni til, en í stað þeirra hafa komið sjálfstæðar rannsóknarstofnanir undir merki HSP. Skólarnir hér á landi flokkast enn undir tengdastofnanir. Sú skipulagsbreyting sem að framan greinir myndi hins vegar skipa þeim sameiginlega í hóp hinna nýju stofnana þar sem þeir störfuðu sem fyrr innan vébanda HSP og nytu þess faglega aðhalds og alþjóðlegu viðurkenningar sem því fylgir. Margar dyr opnast þegar starfað er í nafni SP og hafa skólarnir aðgang að hinum ýmsu

sérstofnunum samtakanna og fá greiðlega aðstoð sendiskrifstofa á vegum SP í þróunarlöndum.

Íslensk stjórnvöld fjármagna nú um 85% af starfsemi skólanna á Íslandi. Á árinu 2002 var framlag til jarðhitaskólans 63 milljónir króna og til Sjávarútvegsskólans 49 milljónir. Bein fjárframlög frá HSP í formi námsstyrkja fara hlutfallslega minnkandi eftir því sem skólarnir taka fleiri nemendur, en alþjóðastofnanir hafa einnig greitt fyrir þjálfun allmargra nemenda í skólunum. Ef aukin áhersla verður lögð á kennslustarfsemi í þróunarlöndum mun kostnaður við rekstur skólanna aukast verulega. Vel kæmi þá til greina að leita eftir samstarfi við marghliða og tvíhliða þróunarstofnanir um samfjármögnun slíkra verkefna og þá myndu umleitanir frá sameinaðri stofnun HSP á Íslandi vera vænlegri til árangurs.

2.3 Aðrar stofnanir og alþjóðleg átaksverkefni

Átak til lækunar skulda fátækustu ríkja heims, svokallað HIPC-átak, hefur verið eitt helsta sameiginlega baráttumál Norðurlanda í alþjóðaþróunarsamvinnu á síðustu árum.²⁵ HIPC-átakinu var ýtt úr vör árið 1996 og er framkvæmd þess í höndum Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Markmið átaksins er að lækka skuldir fjörutíu fátækustu ríkja heims niður fyrir mörk sem geta talist viðráðanleg. Hafa 26 lönd fram að þessu komið til umfjöllunar og þegar upp verður staðið munu skuldir þeirra til marghliða stofnana og einstakra ríkja lækka sem nemur u.þ.b. 40 milljörðum dala. Til að koma til móts við þann kostnað sem alþjóðastofnanir bera af þessu hefur verið komið á fót svokölluðum HIPC-styrktarsjóði. Norðurlöndin hafa frá upphafi verið meðal helstu stuðningslanda HIPC-átaksins og hafa styrkt sjóðinn með framlögum að samtals 256 milljónum dala, sem nemur 10% af heildarframlögum til sjóðsins. Ísland hóf fjárhagsstuðning nokkru seinna en önnur Norðurlönd, eða á árinu 2000, og hefur þegar lagt 250 milljónir króna til sjóðsins. Nokkuð hefur vantað upp á að fjármögnun átaksins sé tryggð frá hendi iðnríkjanna og sem lið í að leiðrétta það voru viðbótarframlög að upphæð 850 milljónir dala samþykkt á fundi stuðningslanda í nóvember 2002. Norðurlöndin munu leggja til 85 milljónir dala af þessari upphæð sem kemur til viðbótar fyrri framlögum. Ríkisstjórn Íslands samþykkti að greiða 750.000 dali í sama skyni, sem munu koma til greiðslu á árunum 2004 og 2005.

Norðurlönd hafa ávallt lagt áherslu á að HIPC-átakið sé viðbót við aðra þróunaraðstoð og því ættu framlög til HIPC að stuðla að aukningu þróunaraðstoðar iðnríkjanna. Þetta hefur ekki gengið eftir, sem valdið hefur verulegum vonbrigðum á Norðurlöndum. Segja má að framlög Íslands hafi verið í anda þess sem Norðurlönd leggja áherslu á, þar sem framlög til annarra þátta þróunaraðstoðar hafi ekki lækkað sem nemur HIPC-framlögum. Á hinn bóginn hafa þau framlög þó ekki hækkað eins og eðlilegt gæti talist. Um þessar mundir er tvísýnt að HIPC-átakið nái þeim markmiðum sem því voru sett í upphafi. Kemur þar til greina erfitt efnahagsástand í heiminum og lækun á verði þeirra afurða sem þróunarríkin flytja út. Fyrir vikið hefur þrýstingur aukist á yfirvöld iðnríkja að ganga lengra í lækun skulda og má því búast við að HIPC verði enn um sinn fyrirferðarmikið í umræðum á alþjóðvettvangi og ofarlega á baugi í samvinnu Norðurlanda.

Alþjóðaumhverfissjóðurinn (Global Environment Facility, GEF) er lykilstofnun varðandi fjármögnun verkefna í þróunarlöndum sem snerta hnattræn umhverfismál. Sjóðurinn var settur á stofn árið 1991 og eru aðildarlönd 173 að tölu, þar með talin öll aðildarríki OECD, að Íslandi undanskildu.²⁶ Áhersluþættir í starfsemi GEF eru að viðhalda líffræðilegum fjölbreytileika, draga úr gróðurhúsaáhrifum, varðveita ósonlagið, berjast gegn landrofi og landeyðingu, vernda hafið og stöðva vaxandi mengun af völdum þrávirkra lífrænna efna. GEF er einungis fjármögnunaraðili, en IDA, UNDP, og umhverfisstofnunin UNEP sinna framkvæmdum. Frá upphafi hefur heildarframlag GEF til umhverfisverkefna í þróunarlöndum numið 4 milljörðum bandaríkjadala. Á síðasta ári var þriðja endurfjármögnun sjóðsins samþykkt, og mun

²⁵ HIPC útleggst sem Heavily Indebted Poor Countries Initiative.

²⁶ Þau aðildarlönd SP sem standa utan GEF eru Andorra, Angóla, Bahrain, Brunei Darussalam, Equatorial Guinea, Kýpur, Ísland, Liechtenstein, Mónakó, Óman, Qatar, Sameinuðu arabísku furstadæmin, San Marino, Singapúr og Sómalía.

sjóðurinn hafa til umráða 3 milljarða dala vegna verkefna næstu fjögur ár. Norðurlönd leggja til 6% af framlögum stuðningslanda, eða sem nemur 160 milljónum dala á umræddu fjögurra ára tímabili. Það vekur athygli að Ísland skuli standa utan sjóðsins, m.a. með tilliti til þess að hann styður verkefni sem beinlínis tengjast hagsmunum Íslands. Töluverður þrýstingur hefur verið á íslensk yfirvöld að gerast aðilar að sjóðnum, einkum frá hinum Norðurlöndunum. Aðild að sjóðnum hefur verið á dagskrá íslenskra yfirvalda í nokkur ár og var hún nefnd sem hluti af ítarlegri stefnumörkun ríkisstjórnarinnar fyrir ráðstefnu SP um sjálfbæra þróun í september 2002. Samkvæmt fjárlögum virðist þó ekki stefnt að aðild á árinu 2003.²⁷ Kostnaður af aðild gæti numið allt að 25 milljónum króna árlega sé miðað við að hlutur Íslands væri sá sami og hjá IDA, þ.e. 0,04%.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) leiðir samræmingu iðnríkjanna á sviði þróunaraðstoðar, fylgist með umfangi þeirrar aðstoðar og metur árangur hennar. Þessi starfsemi fer fram á vegum þróunaraðstoðarnefndar OECD, DAC (Development Assistance Committee), þar sem Ísland er ekki aðili. Innan DAC á sér stað umfangsmikið samstarf sem miðar að því að bæta skilvirkni og árangur tvíhliða þróunaraðstoðar með samræmingu aðgerða og aukinni þekkingu á undirbúningi, framkvæmd og eftirliti verkefna. Starfsemi DAC skiptist í fjóra meginþætti: i) aðildarlönd marka sér sameiginleg leiðbeinandi stefnumið varðandi einstök svið þróunaraðstoðar; ii) gerðar eru reglulegar úttektir á þróunaraðstoð einstakra DAC-landa; iii) miðlað er og lært af reynslu aðildarlönda og samstöðu leitað um stefnumál; og iv) staðið er að umfangsmikilli útgáfustarfsemi um þróunaraðstoð.

Ísland gerðist ekki aðili að DAC í upphafi, enda naut landið enn tækniástoðar frá OECD þegar nefndin var stofnuð árið 1960. Líklegt er að þar sem framlög Íslands til þessa málaflokks hafa ávallt verið lág hafi þátttaka í DAC síðar meir ekki þótt nauðsynleg. Almennur rekstur DAC er greiddur af fjárlögum OECD og Ísland hefur því í áratugi tekið þátt í að standa undir kostnaði starfseminnar. Kostnaður af aðild Íslands mundi því aðallega felast í fundarsókn og þátttöku starfsmanna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins í starfi á vegum DAC.

2.4 Neyðaraðstoð og borgaraleg friðargæsla

Á fjárlögum hvers árs er sérstakur liður fyrir neyðaraðstoð, en ákvarðanir um meiri háttar þátttöku Íslands í slíkri aðstoð tekur ríkisstjórn, en utanríkisráðherra um smærri framlög. Ein skilvirkasta leiðin til að veita neyðaraðstoð er að beina henni um alþjóðastofnanir og alþjóðleg félagasamtök sem eru sérhæfð á þessu sviði. Tvær helstu stofnanir SP sem veita neyðaraðstoð eru Flóttamannahjálpin UNHCR og Matvælaáætlunin WFP. Ísland hefur veitt þessum stofnunum fjárhagslegan stuðning, sem þó hefur verið lágur. Á árinu 2002 námu framlög Íslands til UNHCR 6 milljónum króna og framlög til WFP 4 milljónum króna. Þótt æskilegt væri að auka framlög til beggja stofnana, er skynsamlegt fyrir íslensk yfirvöld að einbeita sér að annarri þeirra, auka framlög til hennar verulega, styrkja tvíhliða tengsl og stefna að auknum málflutningi á vettvangi hennar. Hér er lagt til að Ísland auki áherslu á stuðning við WFP enda þótt styrkur væri enn veittur til UNHCR. Er WFP almennt talin skilvirk stofnun sem stundi vönduð og árangursrík vinnubrögð og takist vel að ná til þeirra sem eru mest hjálparþurfi. Þó má enn búast við að upp komi einstök tilvik þar sem íslensk yfirvöld þurfi að taka þátt í alþjóðlegum neyðaraðgerðum sem falla utan starfssviðs UNHCR og WFP. Fjallað er um sanstarf við félagasamtök í kafla 5.

Framlög Íslands til friðargæslu hafa stórlega aukist á síðustu árum. Sá hluti friðargæslunnar sem felst í borgaralegri aðstoð er skilgreindur sem þróunaraðstoð. Aðkoma Íslands að borgaralegri friðargæslu byggir að nokkru á stuðningi við alþjóðlega friðargæslu á vegum SP og voru verkefni í Kongó, Sierra Leone, Eþíópíu/Erítreu, Kósóvó og Austur-Tímor studd á árinu 2002. Annar þáttur fólst í stofnun íslensku friðargæslunnar í september 2001. Á vegum hennar eru um eitt hundrað borgaralegir sérfræðingar á viðbragðslista. Flestir íslenskir friðar-

²⁷ Ríkisstjórn Íslands samþykkti stefnu um sjálfbæra þróun fram til ársins 2020 á miðju ári 2002. Í ítarlegri skýrslu umhverfisráðherra segir: “Stefnt er að því að Íslendingar gerist aðilar að Alþjóða umhverfissjóðnum (GEF) sem fjármagnar alþjóðleg verkefni á sviði sjálfbærrar þróunar og styrkja aðra alþjóðlega fjármögnunarsjóði sem vinna að verkefnum á sviði þróunar og umhverfisverndar.”

gæsluliðar hafa farið til starfa á Balkanskaga á vegum NATO, SP og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Íslenskir friðargæsluliðar starfa einnig við samnorraent verkefni undir stjórn Norðmanna á Sri Lanka. Á árinu 2003 er gert ráð fyrir að 25 íslenskir friðargæsluliðar verði við störf og þeir verði orðnir 50 árið 2006.

Heildarkostnaður af borgaralegri friðargæslu, þ.e. bæði alþjóðlegri og íslenskrri friðargæslu, var 178 milljónir króna á árinu 2002. Gert er ráð fyrir aukningu á næstu árum, einkum til íslensku friðargæslunnar, og er heildarkostnaður vegna gæslunnar áætlaður 600 milljónir króna á árinu 2006. Enda þótt borgaraleg friðargæsla sé skilgreind sem þróunaraðstoð er hún í grundvallaratriðum ólík venjulegri aðstoð, þar sem hún er yfirleitt bundin við skýrt afmarkaðan tíma, hefur þröng markmið og leitar ekki sjálfbærra verkefna. Hér ber þó að varast alhæfingu og einföldun því að skilin á milli borgaralegrar friðargæslu og þróunaraðstoðar geta oft á tíðum verið óskýr. Á síðustu árum hefur einnig átt sér stað nokkur umræða um það hvernig brúa megi bilið á milli friðargæslu og neyðaraðstoðar í fyrrum stríðshráðum löndum og langtíma þróunaraðstoðar við þessi lönd.

2.5 Íslensk þekking hjá alþjóðastofnunum

Það er alkunna að lönd beita sér fyrir því að koma landsmönnum sínum í störf hjá alþjóðastofnunum til að auka samstarf við þær stofnanir og til að styrkja eigin þekkingu. Enda þótt það sé stefna íslenskra yfirvalda að stuðla að fjölgun íslenskra starfsmanna hjá alþjóðastofnunum, hefur lítið farið fyrir beinum aðgerðum í þeim málum. Fáir Íslendingar starfa á vegum alþjóðaðróunarstofnana. Þrír Íslendingar eru nú í föstu starfi hjá Alþjóðabankanum, einn starfar hjá UNDP og tveir hjá FAO. Hjá stofnunum SP í Genf starfa fimm Íslendingar. Helst má benda á þrjár leiðir til að koma Íslendingum og íslenskrri þekkingu á framfæri:

- Í fyrsta lagi geta styrkir úr ráðgjafasjóðum hjá alþjóðastofnunum verið leið fyrir íslenska ráðgjafa til að sanna sig og komast þannig í önnur störf hjá stofnuninni. Tvö nýleg dæmi eru um þetta hjá Alþjóðabankanum. Yfirleitt er þó megingilgangur ráðgjafasjóða að auðvelda útrás ráðgjafafyrirtækja og ráðgjafa. Nánar er fjallað um ráðgjafasjóði í kafla 4, Þróunaraðstoð og viðskipti.
- Í öðru lagi tíðkast lán á starfsmönnum, þ.e. að yfirvöld sendi sérfræðing til starfa við stofnun og standi straum af öllum kostnaði sem af því hlýst. Þetta er yfirleitt gert til tveggja til fjögurra ára og er mikið notað af öðrum Norðurlöndum. Eitt dæmi er um að utanríkisráðuneytið hafi farið þessa leið í samstarfi við Alþjóðabankann. Hér er um að ræða góða leið til að styrkja tvíhliða tengsl við alþjóðastofnanir, jafnframt því sem áhersla er lögð á sérstaka málaflokka innan stofnananna og stuðlað að aukinni þekkingu hlutaðeigandi yfirvalda á þeim. Þá eru starfsmenn gjarnan lánaðir þegar sérhæfða þekkingu og reynslu skortir innan þeirrar stofnunar sem studd er.

Íslendingar eiga í áhugaverðu samstarfi við FAO af þessu tagi sem byggir á komu gestasérfræðinga frá íslenskum háskóla- og rannsóknastofnunum til starfa hjá fiskideild FAO. Laun sérfræðinganna eru greidd af vinnuveitanda þeirra á Íslandi, en FAO greiðir styrk til dvalarinnar, sem getur verið allt að 12 mánuðir. Frá árinu 1998 hafa þrír íslenskir sérfræðingar komið til starfa hjá FAO.

- Í þriðja lagi er algengt að yfirvöld standi straum af kostnaði vegna starfa ungra sérfræðinga hjá alþjóðastofnunum.²⁸ Megingilgangurinn er að veita ungu fólki tækifæri til að öðlast alþjóðlega reynslu. Er þetta m.a. góð leið til að byggja upp þekkingu heima fyrir því algengt er að þetta fólk komi síðar meir til starfa innan stjórnsýslu heimalandsins. Ísland hefur ekki boðið upp á ungliðaverkefni af þessu tagi, en þau eru töluvert notuð af öðrum Norðurlöndum. Á árinu 2001 voru t.d. 50 norskir og 157 danskir ungliðar starfandi hjá alþjóðastofnunum.

²⁸ Ungliðar sem vinna hjá alþjóðastofnunum með þessum hætti eru oftast kallaðir Junior Professional Officers, JPOs.

2.6 Tillögur

Lagt er til að þátttaka Íslands í alþjóðastofnunum byggja á þremur meginatriðum²⁹:

- Aðstoð við alþjóðastofnanir sé samræmd utanríkisstefnu landsins. Annars vegar taki Ísland þátt í þeim stofnunum þar sem beinir hagsmunir landsins skipta máli, en hins vegar í þeim stofnunum sem best eru taldar þjóna þeim markmiðum sem Íslendingar bera fyrir brjósti á alþjóðavettvangi.
- Leitast sé við að ná gagnkvæmum stuðningi á milli tvíhliða þróunaraðstoðar landsins og þeirra alþjóðastofnana sem Ísland styður. Í stað þess að tvíhliða og marghliða aðstoð séu með öllu aðskildar, eins og verið hefur, sé reynt að ná samlegðaráhrifum þar sem þekking og reynsla nýtist á báða bóga. Forsendur þess að þetta fyrirkomulag skili árangri felst í skipulagsbreytingu sem nánar er fjallað um í kafla 6, Um skipulag þróunarsamvinnu.
- Nægilegt bolmagn og þekking sé til staðar í stjórnsýslu landsins, umfram allt í utanríkisráðuneytinu, til þess að sinna þeim alþjóðastofnunum sem landið er aðili að. Unnt sé að leggja mat á stefnu og störf einstakra stofnana og byggja á þeim grunni ákvarðanir um fjárframlög til þeirra og tengslin við þær. Jafnframt mætti einkum styrkja tengslin við þær alþjóðastofnanir þar sem helst er að sækja þá þekkingu sem nýst getur íslenskri þróunaraðstoð.

Með þessi atriði í huga er lagt til að fylgt verði fram eftirfarandi áherslum í marghliða þróunarsamvinnu Íslands:

1. Stuðningur sé aukinn við þær sérstofnanir SP sem vinna að þróunarmálum. Sem fyrr verði hægt að styðja sérstofnanir og verkefni með lágum framlögum, en varast beri að dreifa slíkum framlögum á fleiri en sex til átta stofnanir svo yfirsýn náist yfir þau verkefni sem studd eru. Síðan væru valdar þrjár sérstofnanir sem yrðu studdar með verulegri aukningu fjárframlaga. Styrkja ætti fagleg tengsl við þær, marka stefnu Íslands í málefnum þeirra og auka íslenskan málflutning á þeirra vegum. Lagt er til að hugað verði að auknum stuðningi við UNDP, FAO og WFP. Framlög til UNDP verði hækkuð og fastanefnd Íslands í New York taki aukinn þátt í umræðum um þróunarmál í höfuðstöðvum SP, ekki síst á vettvangi Norðurlandanna. Sem hluta af auknu samstarfi við UNDP ætti að styrkja og auka enn frekar samstarfið við UNIFEM og kanna tengsl milli þessa samstarfs og þróunaraðstoðar ÞSSÍ á sviði jafnréttismála. Hinu fjölbreytta samstarfi við FAO verði haldið áfram en framlag Íslands til þróunarmála á vegum stofnunarinnar jafnframt aukið. Með því að gera WFP að einni af helstu samstarfsstofnunum landsins væri tekið skref í þá átt að gera neyðarhjálp að föstum lið í stefnu Íslands í þróunarmálum.

Eitt markmiða með auknum stuðningi við umræddar stofnanir væri að skapa grundvöll fyrir langtímasamstarfi við þær. Þessu til viðbótar kynni að vera ástæða til að auka stuðning tímabundið við aðrar sérstofnanir SP, t.d. á meðan Ísland á sæti í stjórnnum hlutaðeigandi stofnana. Mikilvægt er að rödd Íslands heyrist víða á vettvangi SP og því eru framboð til setu í stjórnnum sérstofnana samtakanna eðlilegur þáttur í utanríkisstefnu landsins. En orðum þurfa að fylgja aðgerðir og ef Ísland leggur ekki sitt af mörkum til aðstoðar í þróunarlöndum getur trúverðugleiki málflutnings Íslands verið dreginn í efa. Mikilvægt er að utanríkisráðuneytið og fagráðuneyti sem sinna stjórnarsetu hafi með sér náð samstarf og að framboðum, fjárstuðningi og hugsanlegum samstarfsverkefnum sé hagað með heildarstefnu í þróunarmálum í huga.

Þessu til viðbótar má reikna með auknum þrýstingi á Ísland að leggja sitt af mörkum til að styðja þróunarlönd í samskiptum þeirra við Alþjóðaviðskiptastofnunina, enda er nú unnið að því að ný skipan heimsviðskipta taki sérstakt tillit til hagsmuna þróunarlanda. Aukinn aðgangur að mörkuðum iðnríkjanna er ein mikilvægasta leiðin til að stuðla að efnahagslegum og félagslegum framförum í hinum fátæku ríkjum heims. Íslandi ber líkt

²⁹ Með vísan til umræðunnar um borgaralega friðargæslu, þá miðast þessi atriði fyrst og fremst við venjulega þróunaraðstoð.

og öðrum iðnríkjum að taka á viðskiptamálum þróunarlanda með þeim hætti að þröngir sérhagsmunir heima fyrir sitji ekki í fyrirrúmi.

2. Haldið sé áfram virkri þátttöku í þeim alþjóðafjármálastofnunum sem Ísland er þegar aðili að, þ.e. umfram allt Alþjóðframfarastofnuninni og Norræna þróunarsjóðnum. Sú fyrrnefnda er leiðandi afl í þróunarmálum og hefur Ísland ávallt greitt sinn skerf af reglulegri fjármögnun stofnunarinnar. Þá skipar Ísland aðalfulltrúa í stjórn stofnunarinnar til jafns við hin Norðurlöndin, og tekur þar af leiðandi þátt í málefnavinnu sem fer fram innan stofnunarinnar. Alþjóðframfarastofnunin hefur verið í samstarfi við ÞSSÍ og þau tengsl ætti í framtíðinni að styrkja með frekari samstarfsverkefni huga. Ísland þarf að taka virkan þátt í umræðum um endurfjármögnun sem fram fara á þriggja ára fresti, og ef skilvirkni og árangur stofnunarinnar heldur áfram að styrkjast, ætti Ísland að auka hlut sinn umfram þau 0,04% sem núverandi framlög miðast við.

ÞSSÍ og Norræni þróunarsjóðurinn hafa átt í nánun og góðu samstarfi á undanförunum árum, og ætti það samstarf að halda áfram. Ísland getur haft mikil áhrif á stefnu og áherslur sjóðsins, og ætti utanríkisráðuneytið að styrkja málflutning sinn á vettvangi hans með skipan aðalfulltrúa í stjórn sjóðsins. Ísland ætti auk þess að styðja stækkun sjóðsins sé almennur vilji fyrir því meðal Norðurlandanna.

Eins og fyrr segir gerðist Ísland aðili að Alþjóðasjóði um þróun landbúnaðar nýverið. Nú standa yfir samningaviðræður um reglulega endurfjármögnun sjóðsins og miðað við núverandi hugmyndir um heildarframlög mundi kostnaður Íslands nema u.þ.b. 7 milljónum króna árlega sé miðað við 0,04% hlut líkt og hjá Alþjóðframfarastofnuninni. Ekki getur talist eðlilegt að Ísland sé aðili að IFAD án þess að taka fullan þátt í fjármögnun hans líkt og önnur iðnríki. Haldi sjóðurinn áfram að skila góðum árangri væri eðlilegt að Ísland yki hlut sinn í næstu endurfjármögnun.

Ísland er ekki aðili að þróunarbönkum Afríku, Asíu og Ameríku og ekki er lagt til að sótt verði um aðild að þeim að svo stöddu. Eðlilegt væri þó að kanna nánar hugsanlega aðild að Afríkubankanum en svo virðist sem slík aðild yrði dýr vegna skylduþátttöku í þróunarsjóði bankans (sjá nánar í viðauka 2). ÞSSÍ starfar í sömu löndum og Afríkubankinn, og meginrök aðildar væru möguleikar á samstarfsverkefnum stofnananna tveggja.

3. Ísland gerist við fyrsta tækifæri aðili að þróunaraðstoðarnefnd OECD, DAC, sem gegnir lykilhlutverki hvað varðar þekkingarsköpun, upplýsingaflæði og samræmingu í alþjóðaþróunarsamstarfi. Eftir því sem framlög Íslands til þróunaraðstoðar aukast, starfsemi á vegum ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins styrkist, og kröfur um samræmda aðkomu allra iðnríkja að þróunaraðstoð eflast, er óeðlilegt að Ísland standi utan DAC. Með aðild mun Ísland hafa beinan aðgang að reynslu og upplýsingum annarra stofnana sem nýtist bæði beint og óbeint við framkvæmd þróunarverkefna. Sú úttekt sem DAC gerir á fjögurra ára fresti mun auk þess stuðla að því að tryggja gæði þeirrar þróunaraðstoðar sem Ísland veitir. Þá mun aðild að DAC gera þróunaraðstoð Íslands sýnilegri á alþjóðavettvangi. Kostnaður af aðild að DAC ætti ekki að fara yfir tvær til þrjár milljónir króna árlega.
4. Starfsemi Háskóla SP á Íslandi verði eflað enn frekar. Jarðhitaskólanum og Sjávarútvegs-skólanum verði gert kleift að fara inn á nýjar brautir með því að þróa námskeið í þróunarlöndum samhliða sérnámi á Íslandi. Meta þarf hvernig samstarfi Íslands við HSP verður best háttað í framtíðinni þannig að skólarnir hafi tryggja stöðu innan HSP. Eins þarf að leggja mat á rekstrarfyrirkomulag og stjórnskipulag skólanna með það í huga hvort sameina eigi þá í eina stofnun. Hugmyndir um stofnun landgræðsluskóla ætti að þróa enn frekar, en forsenda stofnunar slíks skóla væri ítarleg úttekt á þörfinni fyrir hann og hversu vel Íslendingar séu í stakk búnir að taka að sér slíkan rekstur. Lagt er til að nefnd undir forystu utanríkisráðuneytis verði falið að meta starfsemi HSP á Íslandi og leggja fram tillögur til ráðherra um fyrirkomulag áframhaldandi samstarfs Íslands og HSP.
5. Ísland styðji sem fyrr HIPC-átakið, í fullu samræmi og samráði við hin Norðurlöndin. Auk þess sem markmið og tilgangur átaksins á stuðning skilinn, mun áframhaldandi þátttaka Íslands styrkja aðild að norrænni samvinnu á sviði þróunarmála. Á árunum 2004

og 2005 mun Ísland greiða samtals 750.000 dali til verkefnisins. Búast má við að þörf verði á frekari framlögum síðar.

6. Ekki verði frestað frekar endanlegri ákvörðun um aðild að Alþjóðaumhverfissjóðnum GEF. Hnattraen umhverfismál varða alla jarðarbúa, og því ætti Ísland að sjá sér skylt að styðja þann alþjóðasjóð sem styrkir mikilvæg verkefni af þessu tagi í þróunarlöndum. Árlegur kostnaður af aðild gæti numið allt að 25 milljónum króna.
7. Lán á starfsmönnum verði hluti af stefnu Íslands gagnvart alþjóðlegum þróunarstofnunum. Í fyrstu verði einn til tveir sérfræðingar styrktir til tveggja ára dvalar hjá stofnun sem talin er hafa mikið gildi fyrir stefnu Íslands á sviði þróunarmála. Þannig mætti t.d. hugsa sér lán á sérfræðingum á fiskveiðisviðinu til FAO, eða jafnvel Alþjóðabankans þar sem þekking á fiskveiðum hefur farið minnkandi á síðustu árum. Eins mætti hugsa sér lán á sérfræðingum til UNDP eða UNEP vegna nýtingar jarðhita, eða til UNDP vegna opinberrar stjórnsýslu, menntamála eða heilbrigðismála. Kostnaður við lán á einum starfsmanni gæti verið á bilinu 10 til 14 milljónir króna á ári.
Hafist verði handa við undirbúning ungliðaverkefnis á vegum utanríkisráðuneytisins. Hugsa mætti sér að til kæmu þrjár slíkar stöður hjá sérstofnunum SP, t.d. UNDP og UNIFEM. Yrðu þær til þriggja ára, þannig að á hverju ári væri nýr einstaklingur valinn úr hópi almennra umsækjenda og sendur til starfa í þróunarlandi. Árlegur kostnaður við einn slíkan starfsmann gæti verið á bilinu 6 til 10 milljónir.
8. Ávallt verði starfsmaður úr utanríkisþjónustunni skipaður í þá stöðu sem fellur í hlut Íslands á skrifstofu Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í Alþjóðabankanum, enda mun starf skrifstofunnar gegna veigamiklu hlutverki í marghliða þróunarsamvinnu Íslands í framtíðinni. Þá rennir slíkt fyrirkomuleg enn styrkari stoðum undir áframhaldandi uppbyggingu þekkingar á málefnum þróunarlanda innan utanríkisþjónustunnar.

Miðað við þessar tillögur mundi marghliða þróunarsamvinnu Íslands í meginatriðum verða sinnt af þremur starfseiningum. Utanríkisráðuneytið hefði yfirsýn með þróunarmálum, mótaði heildarstefnu og samræmdi afstöðu gagnvart hinum ýmsu stofnunum sem Ísland er aðili að. Fastanefndin í New York mundi sinna málefnum UNDP og UNIFEM, auk annarra verkefna tengdum þróunarmálum í höfuðstöðvum SP. Í þriðja lagi yrði starfsemi fastanefndar í Róm haldið áfram, en með því móti mundi Ísland halda beinum samskiptum við þrjár samstarfsstofnanir, þ.e. FAO, WFP og IFAD, sem allar vinna náið saman að málefnum tengdum fæðuöflun. Í Róm á sér einnig stað náin norræn samvinna í málefnum allra stofnananna þriggja, sem getur skipt hagsmuni Íslands miklu. Árlegur kostnaður við rekstur fastanefndar í Róm nemur um 15 milljónum króna. Sendiráðið í París mundi að einhverju leyti koma að málefnum DAC, sem þó að meginhluta yrði sinnt af ÞSSÍ og utanríkisráðuneyti. Auk þess þyrfti fastanefndin í Genf í einhverjum tilvikum að koma að þróunarmálum sem tengjast starfsemi WHO og UNHCR. Þessu til viðbótar mundi aðild að Alþjóðaumhverfissjóðnum fela í sér samráð utanríkisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins.

Þær áherslur um marghliða þróunaraðstoð sem hér hafa verið settar fram munu hafa í för með sér verulega aukningu fjárveitinga. Erfitt er þó að greina á milli slíkrar aukningar, annars vegar, og þeirra aukningar sem orðið hefði hvort eð væri vegna skuldbindinga landsins á alþjóðavettvangi, hins vegar. Í viðauka 4 er sett fram hugmynd um þessar fjárveitingar á árinu 2006 sem tekur tillit til þessara tveggja atriða. Samkvæmt henni myndu fjárveitingar til marghliða þróunaraðstoðar aukast úr rúmum 800 milljónum króna árið 2003 í um 1.650 milljónir árið 2006, og úr 0,10% í 0,19% af landsframleiðslu. Hér eru útgjöld vegna borgaralegrar friðargæslu talin með samkvæmt þeim upplýsingum sem fyrir liggja í utanríkisráðuneytinu.³⁰

³⁰ Sjá viðauka 4: Hugmynd um framlag til þróunarmála árið 2006.

3 TVÍHLIÐA ÞRÓUNARSAMVINNA

3.1 Starfsemi ÞSSÍ

Í skýrslunni um þróunarsamvinnu frá árinu 1997 er sagt að starfsemi ÞSSÍ hafi alls staðar gengið erfiðlega framan af. Ófullnægjandi undirbúningur verkefna hafi þar að nokkru komið til sögunnar, stefnumörkun hafi ekki ætíð verið skýr né verklýsingar og starfsreglur eins greinilegar og skyldi. Þá hafi samráð við heimamenn ekki alltaf verið nægilegt né verið fast eftir því gengið að skyldur þeirra væru ótvíræðar og við þær staðið. Það er enn fremur sagt að á vandamálunum hafi hvarvetna verið tekið og verkefnum komið í viðunandi horf. Þetta á í enn ríkari mæli við undanfarin ár en árin þar á undan. Undirbúningi verkefna og samningum um þau hefur verið komið í skipulegt og fast form, og þetta á sömuleiðis við um eftirlit með framkvæmd verkefna og árangursmat þeirra. Skipun umdæmisstjóra og starfsemi umdæmisskrifstofa hefur auðveldað öll störf stofnunarinnar og aukið öryggi um að tilætlaður árangur náist. Þetta ber að hafa í huga við lestur þess kafla sem hér fer á eftir og gerir í stórum dráttum grein fyrir helstu verkefnum undanfarinna ára og fyrir því hvernig að þeim hafi verið staðið. Í Viðauka 1 er auk þess gefið ítarlegt yfirlit um hvert og eitt þessara verkefna.

Það eru fiskveiðiverkefni sem mest hefur kveðið að í starfsemi ÞSSÍ. Voru þau raunar eina tegund verkefna, ásamt smáum félagslegum hliðarverkefnum, allt fram til ársins 2000. Athyglinni var fyrst beint að rannsóknum á fiskistofnum, en næst því að þjálfun yfirmanna á fiskiskipum og eftirliti með gæðum fiskafurða. Í þremur þeirra fimm landa þar sem ÞSSÍ hefur starfað, Grænhöfðaeyjum, Malaví og Mósambík, stóð ÞSSÍ fyrir byggingu og útgerð skipa til rannsókna, og í fjórða landinu, Namibíu, tók stofnunin þátt í útgerð slíks skips. Í Úganda, sem síðast bættist í hóp samstarfslanda, hefur aðstoðin í þessari grein eingöngu náð til gæðaeftirlits enn sem komið er. Stuðningur við sjómannaskóla hefur verið mikilvægur í Namibíu um margra ára skeið, en er nýrri af nálinni í Malaví. Þá kom stuðningur við rannsóknir á veiðum í ám og vötnum og á fiskeldi til sögunnar í Malaví á grundvelli hinnar svokölluðu SADC - samvinnu á milli ríkja í suðurhluta Afríku, þar á meðal allumfangsmiklir námsstyrkir til fiskeldisdeildar landbúnaðarháskólans. Mælingar og kortagerð á Malavívatni hafa einnig notið stuðnings. Þá hefur ráðgjafi um hagfræðileg málefni, þar á meðal fiskveiðistjórnun, starfað allengi í sjávarútvegsráðuneytinu í Namibíu, upphaflega í tengslum við SADC-samvinnuna. Umfangsmikið verkefni gæðaeftirlits með fiskafurðum stendur yfir í Mósambík og annað ámóta er nýlega hafið í Úganda.

Á flest þessara verkefna er nú komin margra ára reynsla og um þau liggja fyrir úttektarskýrslur óvilhallra aðila. Varðandi þann þáttinn sem fyrst var hafinn og mest hefur kveðið að, rannsóknir fiskistofna, eru niðurstöður þær sömu í þremur landanna, Grænhöfðaeyjum, Malaví og Mósambík. Talið er að vel hafi verið að málum staðið af hálfu ÞSSÍ, mikilvægra upplýsinga hafi verið aflað og úr þeim unnið og útgerð rannsóknarskipa reynst geta staðið undir sér með veiðum samfara rannsóknum. Í engu þessara landa hafi árangur þó orðið varanlegur. Enda þótt ÞSSÍ hafi lagt sig fram um að ganga tryggilega frá verkefnalokum, hafi fiskveiðirannsóknir og útgerð rannsóknarskipa lent í handaskolum þegar stofnunin var horfin af vettvangi. Á hinn bóginn leiddi það til þróunar árangursríkra togveiða í Malavívatni að ný fiskimið fundust úti í vatninu. Þess ber að gæta að í þessum þremur löndum hafa verkefni ÞSSÍ verið liður í umfangsmiklum áætlunum á sviði fiskveiða sem Alþjóðabankinn, Norræni þróunarsjóðurinn og þróunarstofnanir annarra Norðurlanda stóðu að. Mat þessara stofnana er að heildarárangur verkefnanna hafi brugðist að mestu leyti, enda þótt vel hafi verið staðið að einstökum þáttum, þar á meðal þeim sem ÞSSÍ átti hlut að. Í Namibíu, þar sem allmargar þjóðir hafa veitt aðstoð af þessu tagi, eru horfur á að árangur reynist varanlegri en í hinum löndunum. Nýtísku sjávarútvegur var þar raunar orðinn allvel þróaður áður en aðstoðin hófst, og má vera að slíkur grunnur reynslu og þekkingar sé forsenda þess að varanlegur árangur náist af þróunarsamvinnu í þessari grein.

Sú reynsla sem fengist hefur af fræðsluverkefnum tengdum fiskveiðum bendir til þess að í upphafi hafi aðstoðin frekar verið fólgin í því að taka að sér kennslu og rekstrarstörf í skólunum en að efla þá til að standa á eigin fótum. Þetta var síðar fært til betri vegar og er nú stefnt að því að verkefnum geti lokið á næstu tveimur árum eða svo. Geti skólarnir þá starfað

að fullu með þjálfuðu innlendu starfsliði og stjórnendum svo framarlega sem nægjanlegar innlendar fjárveitingar komi til. Annað álitamál varðandi fræðsluverkefni er það hversu mikil þörf sé í raun fyrir nám af því tagi sem um ræðir, en erfitt hefur reynst að komast að niðurstöðu í því efni. Í gæðaeftirlitinu, sem skiptir meginmáli fyrir fiskútflutning Mósambík og Úganda, hefur gengið illa að fá innlent starfsfólk og fjármuni til verkefnanna í þeim mæli sem stefnt var að. Einkum hefur reynst erfitt að koma á reglubundnum greiðslum frá notendum þjónustunnar. Of snemmt er að leggja mat á árangur í þessari grein.

Enda þótt haf- og vatnarannsóknir komi nú ekki til sögunnar, munu fiskveiðiverkefni, og þá fyrst og fremst aðstoð við skóla og gæðaeftirlit, nema rúmum helmingi verkefna-kostnaðar ÞSSÍ á árunum 2002 og 2003. Þau nýju svið sem svara til hins helmings verkefna eru fyrst og fremst heilsugæsla og félagsmál, en þau síðarnefndu tengjast minni háttar verkefnum sem stofnunin hafði áður tekið að sinna. Á árunum 2002 og 2003 svarar hvor af þessum tveimur flokkum til rúmlega eins fimmta hluta af verkefnakostnaði í heild. Það einstaka verkefni sem hér kveður mest að er héraðssjúkrahúsið í Monkey Bay í Malaví en það er stærsta verkefni sem ÞSSÍ vinnur að um þessar mundir. Í Mósambík er byggingu lítillar heilsugæslustöðvar nýlokið, en hún var byggð í samvinnu við félög Rauða krossins í löndunum tveimur. Störf á sviði félagsmála hófust fyrst í Namibíu með stuðningi við fullorðinsfræðslu og félagsmiðstöðvar. Síðar kom einnig til sögunnar fullorðinsfræðsla í Malaví og Úganda. Athyglisvert er að ÞSSÍ hefur ekki unnið að heita má að verkefnum á sviði jarðhita, enda þótt talið sé að í þeirri grein hafi Íslendingar yfir mikilli sérþekkingu að ráða og Jarðhitaskóli HSP, sem starfar í þágu þróunarlanda, hafi átt samastað hér á landi. Eina dæmið af þessu tagi er rannsóknarverkefni sem unnið var í Úganda fyrir allmörgum árum og nú er til athugunar að nýju.

Hér að framan hafa verkefni ÞSSÍ verið flokkuð og rædd á grundvelli þess starfsviðs sem þau tilheyra, en þau svið eru fyrst og fremst fiskveiðar, heilsugæsla og félagsmál. Vert er þó að líta jafnframt á það í hverju kostnaður við þau sé fölginn. Að hve miklu leyti er verið að greiða laun og annan kostnað Íslendinga sem láta tækniástoð í té, og að hve miklu leyti er verið að greiða fyrir byggingar og búnað, og sömuleiðis þjónustu innlends fólks sem að verkefnum starfar. Svárið er að kostnaðurinn er að mestu leyti falinn í tækniástoð sem Íslendingar inna af höndum. Á árinu 2002 munu rúmlega tveir þriðju hlutar verkefnakostnaðar ganga til launa og annarra útgjalda vegna tækniástoðar, en tæplega einn þriðji hluti til bygginga, tækjabúnaðar, styrkja og launa innlendra starfsmanna. Með tilliti til þess hversu dýr tækniástoðin er, hefur ÞSSÍ í vaxandi mæli beint að því athygli hvernig breyta megi til í þessu efni. Kemur þá til álitu að byggja meir en verið hefur á heimsóknum frá Íslandi í stað langdvala í þróunarlandinu, jafnhliða auknu starfi innlends fólks sem notið getur handleiðslu meðan á heimsóknum stendur og þess á milli samskipta á netinu. Einmitt þetta hefur verið gert í slíkum verkefnum sem vatnamælingum í Malaví og hagtöluvinnslu í Namibíu. Er slíkt fyrirkomulag nú auðveldara en áður þegar umdæmisstjórar í hverju landi geta fylgst með verkefnum.

Svo hefur verið litið á að ÞSSÍ hefði þá yfirburði umfram aðrar þróunarstofnanir að geta vegna smæðar sinnar og smæðar Íslands brugðist fyrr við óskum en þær gætu gert og lagað sig betur að aðstæðum. Sé litið yfir verkefni ÞSSÍ er ljóst að stofnunin hefur notað sér þessa kosti í vali og framkvæmd verkefna. Á hinn bóginn hefur þetta, ásamt viðleitni til að spara stjórnunarkostnað, leitt til þess að verkefni væru ekki ætíð nægilega undirbúin. Samningar hafa ekki alltaf legið fyrir þegar verk hófust né verið eins nákvæmir og skyldi, og stundum hefur alls ekki verið frá þeim gengið. Verklýsingum starfsmanna hefur ekki alltaf verið nægilegur gaumur gefinn og stundum hafa þær ekki verið tilbúnar þegar starfsmaðurinn kom á vettvang. Þetta hefur svo síðar meir getað valdið misskilningi og seinkun á framkvæmd verkefna og gert það erfitt að fylgjast með gangi mála og meta árangur að lokum. Á undanförunum árum hefur starfsemin færst í fastari skorður. Fylgt hefur verið alþjóðlegum reglum og venjum um undirbúning og eftirlit verkefna og um mat á árangri þeirra. Þá hefur tilkoma umdæmisskrifstofa gert samninga og samskipti við hlutaðeigandi þróunarlönd auðveldari en áður var.

Frá öndverðu hefur mikil áhersla verið á það lögð af hálfu ÞSSÍ að stjórnunar-kostnaður, og þá umfram allt kostnaður aðalskrifstofu hér á landi, væri sem lægstur svo að

sem mest af þeim fjármunum sem til umráða væru gætu gengið til eiginlegra verkefna. Að þessu verður þó að stefna með gát. Það skiptir ekki máli hvort stjórnunarkostnaður sem slíkur fellur til á aðalskrifstofu eða umdæmiskrifstofu, eða hvort hann telst með kostnaði við verkefni eða fellur undir almenn útgjöld. Það er stjórnunarmál að finna leiðir til þess að hagnýta þróunaraðstoðina sem best og stjórnunarkostnaður sem leiðir til þess að verkefni verði ódýrari í framkvæmd og skili betri árangri er verðmætari en verkefniskostnaður sem ekki kemur að fullum notum.

Fiskveiðiverkefnin sem verið hafa meginuppistaðan í starfsemi ÞSSÍ fram að þessu, eru einu verkefnin sem hafa komist á það stig að unnt sé að dæma um varanlegan árangur. Er þá átt við þau verkefni sem lúta að rannsóknum fiskistofna og felast umfram allt í uppbyggingu rannsóknarstofnana og úthaldi rannsóknarskipa. Niðurstaðan um þrjú helstu verkefni af þessu tagi er sú, eins og að framan var lýst, að vel hafi verið að þeim staðið af hálfu ÞSSÍ en þau hafi þrátt fyrir þetta ekki náð varanlegum árangri. Mikilvægt er að gefa því gaum hverjar ástæður liggja hér að baki. Voru það aðstæður í löndunum sjálfum sem skiptu sköpum, pólitísk veðrabrigði, fjárhagslegur vanmáttur, veikt stjórnarfar og vanþroska sjávarútvegur? Allt þetta hlaut að skipta miklu, en þá varð um leið að taka tillit til slíkra aðstæðna. Í raun leit ÞSSÍ þó á hvert mál sem afmarkað og einangrað viðfangsefni. Það sem á þyrfti að halda væri tiltekinn fjöldi menntaðra fiskifræðinga og rannsóknarskip af hæfilegri stærð ásamt áhöfn sem kynni með skipið að fara. Lausnin var að útvega skipið, fá íslenska fiskifræðinga og sjómenn til starfa á meðan staðið væri að menntun innlendra manna sem gætu tekið við störfunum. Eftir nokkur ár gat allt verið til reiðu, rannsóknarstofnun búin nauðsynlegum tækjum og mönnuð menntuðum fiskifræðingum, rannsóknarskip í góðu lagi með þjálfaða áhöfn. Þá kom hins vegar í ljós að aðstæður voru ekki til þess að reka starfsemina með þeim hætti sem búist hafði verið við. Hér er komið að atriði sem mikil áhersla hefur verið lögð á í þróunaraðstoð, einkum á síðari árum, og gengur undir nafninu „eignarhald“ (ownership). Það dugar ekki að afhenda þróunarlandinu fullbúið verkefni heldur verður landið sjálft frá upphafi að hafa á því eignarhald og stjórn, hversu ófullkomin sem sú stjórn kann að reynast. Hlutverk gagnaðilans í samvinnunni er að leggja þróunarferlinu lið með miðlun þekkingar og leiðbeiningum, þar sem það á við, og með þeim fjármunum sem á þarf að halda, án þess að grípa til ihlutunar eða taka við stjórnartaumunum. En þá verður hann jafnframt að hafa sannfæringu fyrir því að þróunarlandið hafi mótað rétta stefnu um málefnið og hafi fullan vilja á því að fylgja henni eftir. Það liggur auk þess í hlutarins eðli að í þróunarsamvinnu af þessu tagi geta þeir sem að henni standa þurft að setta sig við hægjar framfarir um langt skeið í von um varanlegan árangur áður en lýkur.

Það er ekki aðeins í fiskveiðimálum sem sú afstaða sem að ofan er lýst hefur gert sig gildandi. SADC-verkefnin, sem Norðurlönd áttu upptök að og voru fyrstu spor ÞSSÍ í þróunarsamvinnu, voru sama marki brennd, og hvíldu að mestu á íslenskri tækniástoð sem náði til stjórnunar öllu fremur en leiðbeininga, án mikils áhuga eða virkrar þátttöku SADC-landanna sjálfra. Þá tóku íslenskir ráðgjafar að sér bæði kennslu og að hluta til stjórnun í sjómannaskólunum í Namibíu og Malaví. Var þeirri afstöðu ekki breytt í Namibíu fyrr en eftir alllangt skeið, en í Malaví leiddi erfið reynsla til endurskoðunar von bráðar. Í Monkey Bay heilsugæsluverkefninu, sem nú stendur yfir, hefur heldur ekki tekist að koma á virkri þátttöku heimamanna, þrátt fyrir nána samvinnu við heilbrigðisráðuneytið við undirbúning þess. Hefur þetta leitt til þess að nýjar byggingar hafa ekki komist í notkun nema að hluta til. Náin tengsl við heimamenn hafa hins vegar verið í þeim félagslegu verkefnum sem ÞSSÍ tók að vinna að í Namibíu, og síðar hefur einnig fengist við í Malaví og Úganda. Upptökin hafa legið hjá félagasamtökum eða í opinberri starfsemi sem studdist við þátttöku þeirra sem aðstoðar nutu. Hlutverk ÞSSÍ hefur verið að sjá fyrir húsaskjoli og gögnum, leiðbeina um fyrirkomulag og veita fjárhagslegan stuðning til rekstrar sem var í höndum heimamanna sjálfra.

Þá hefur það verið afstaða ÞSSÍ að þróunarlandið tæki að fullu við rekstri starfseminnar þegar verkefnið væri fullbúið, og stæði þá undir öllum rekstrarkostnaði. Þetta verða þá tímamót sem miklu skipta, þar sem það kemur í ljós hvort þróunarlandið getur tekið á sig þær skyldur sem fullbúið verkefni leggur því á herðar. Oft hafa þessi umskipti dregist í verkefnum ÞSSÍ vegna þess hversu viðurhlutamikil þau eru. Sé aftur á móti gert ráð fyrir eignarhaldi þróunarlandsins á verkefninu frá upphafi ættu umskiptin ekki að verða eins gagnger.

Engin afhending fullbúins verkefnis fer fram heldur dregur úr þörfinni á leiðbeiningum og fjárhagsaðstoð með tíð og tíma. Þá er síður ástæða til að gera greinarmun á framkvæmda-kostnaði og rekstrarkostnaði. Fjárfesting og rekstur haldast í hendur og fjárhagsaðstoð kemur til sögunnar sem hluti heildarkostnaðar.

Þegar íslensk þróunaraðstoð hófst var gert ráð fyrir að hún fæli í sér yfirfærslu á íslenskri þekkingu og reynslu og greiðslum fyrir íslenska tækniástoð og íslenska framleiðslu, svo sem fiskiskip og útbúnað þeirra. Íslenskt framlag skyldi vera sýnilegt í byggingum, búnaði og þjálfuðu starfsfólki stofnana sem væru afhentar þróunarlandinu til rekstrar og afnota. Þróunaraðstoð af þessu tagi er nú á undanhaldi og við er að taka annars vegar eignarhald þróunarlanda á verkefnum frá upphafi, en hins vegar almenn fjárhagsleg aðstoð tengd tilteknum greinum eða einstökum verkefnum. Aðlögun að þessum nýju aðstæðum verður eitt helsta viðfangsefni íslenskrar þróunaraðstoðar á næstu árum.

3.2 Horft fram á við

Með samþykkt ríkisstjórnarinnar á árinu 1997 var lagður grundvöllur að aukinni starfsemi ÞSSÍ á næstu fimm árum. Stofnunin gat leitað nýrra verkefna og undirbúið þau innan þess ramma er henni hafði verið gefinn, og var starfsemi hafin í nýjum samstarfslöndum og á nýjum verksviðum. Á árinu 2001 varð gengislækkun krónunnar hins vegar til þess að stofnunin gat ekki staðið við áætlanir sínar og skuldbindingar nema með auknum framlögum í íslenskum krónum, umfram það sem ætlað hafði verið í fjárlögum. Á þessu fékkst leiðrétting með fjárukalögum seint á árinu en um frekari hækkunar fjárveitinga reyndist ekki vera að ræða, hvorki fyrir árið 2002 né 2003. Með þessu var horfið frá samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 1997, sem gert hafði ráð fyrir því að fjárveitingar héldu áfram að aukast þessi tvö ár, og var bæði árin óvíst allt til afgreiðslu fjárlaga hver niðurstaðan yrði. ÞSSÍ gat því ekki gert sér ljóst í hvaða mæli myndi reynast unnt að fylgja eftir þeim verkefnum sem unnið var að, áætlanagerð til lengri tíma, sem kveðið var á um í reglugerð, gat ekki komið til sögunnar og fresta varð undirbúningi nýrra verkefna.

Ekki er auðvelt að átta sig á því hverju sé um að kenna að framkvæmd umræddrar samþykktar ríkisstjórnarinnar tókst ekki betur en raun ber vitni, nema að því leyti sem gengislækkunin kom við sögu. Það er að vísu svo hér á landi sem annars staðar að fjárlaga-samþykktir eru ekki gerðar nema fyrir hvert ár um sig. Á hinn bóginn er ástæða til að ætla að í lengstu lög sé við fjárlagagerð reynt að fylgja þeirri stefnu sem mörkuð hefur verið, ekki síst þegar formleg samþykkt ríkisstjórnar liggur fyrir. Það sem skiptir mestu máli er þó að ÞSSÍ sé að nýju fenginn sá grundvöllur sem geri henni kleyft að horfa fram á við, skipuleggja starfsemi sína á næstu árum og hefja undirbúning nýrra verkefna.

Það er skoðun höfunda þessarar skýrslu að með tilliti til aðildar sinnar að alþjóðasamþykktum, álits síns á alþjóðavettvangi og náinnar samvinnu við önnur Norðurlönd geti Íslendingar ekki sett sér lægra markmið í þróunaraðstoð en að ná á næstu árum meðaltali þeirrar aðstoðar sem iðnríkin veita. Það meðaltal var 0,22% árið 2000, en fer nú hækkandi í samræmi við þær alþjóðasamþykktir sem nýlega hafa verið gerðar. Hér verður miðað við að hlutfallið nái 0,30% árið 2006, og að Ísland setji sér það markmið að ná þeirri tölu á því ári. Þetta myndi vera nálægt þeim markmiðum sem Suður-Evrópuþjóðirnar, Grikkir, Portúgalir og Spánverjar, hafa sett sér. Enn sem fyrr myndi Ísland þó eiga langt í land til að jafnast á við önnur Norðurlönd.

Sú aukning íslenskrar þróunaraðstoðar sem hér um ræðir myndi væntanlega þurfa að skiptast nokkuð jafnt á milli marghliða og tvíhliða aðstoðar. Samkvæmt þeim ákvörðunum sem þegar liggja fyrir og þeim hugmyndum sem settar eru fram í þessari skýrslu, myndi marghliða aðstoð, að friðargæslu meðtalinni, aukast úr 0,10% af landsframleiðslu í 0,19%, en í krónum reiknað svarar þetta til aukningar úr rúmum 800 milljónum í um 1.650 milljónir, á verðlagi ársins 2003. Umsvif ÞSSÍ þyrftu þá einnig að tvöfaldast, en það svarar til aukningar úr tæpum 500 milljónum króna í 1.000 milljónir og úr 0,06% af landsframleiðslu í 0,11%³¹.

Slíkur vöxtur í starfsemi ÞSSÍ er ekki auðvelt viðfangsefni og getur ekki gerst í skyndingu. Ákvörðun verður að taka um stöðu stofnunarinnar innan stjórnkerfisins og um það

³¹ Sjá viðauka 4: Hugmynd um framlag til þróunarmála árið 2006.

nánara skipulag sem af þeirri ákvörðun leiðir. Þá þarf að komast að niðurstöðu um starfshætti við þær aðstæður sem nú ríkja í þróunarmálum, kanna val samstarfslanda og, síðast en ekki síst, finna hæfileg verkefni og undirbúa þau. En allt þetta má til með að byggjast á nokkurri vissu um að ekki verði vikið frá þeirri stefnu sem ríkistjórn markar í fjárveitingum til stofnunarinnar.

Hér á eftir eru sett fram þau helstu atriði sem við teljum að ÞSSÍ þurfi að hafa í huga við þann undirbúning sem að framan er lýst. Rétt er að taka það fram að ÞSSÍ starfar nú þegar í samræmi við flest þau sjónarmið sem hér um ræðir. Þau eru hins vegar öll talin upp til áherslu og glöggvunar.

1. Eðlilegt er að ÞSSÍ starfi í fáum löndum og þá einkum í suðurhluta Afríku, eins og verið hefur, þar sem mikil þörf er fyrir þróunaraðstoð í þessum löndum og ÞSSÍ hefur langa reynslu af starfi í álfunni til að byggja aðstoð sína á. Eigi að síður er rétt að starf í öðrum löndum en núverandi samstarfslöndum komi til álita og þá einnig starf á öðrum landsvæðum Afríku, eða í öðrum heimsálfum. Samstarfslönd ætti að velja á grundvelli óska þeirra um aðstoð og þarfa fyrir hana, jafnframt því sem tillit sé tekið til þess hvort stjórnarfar geti hamlað því að árangur af samstarfinu náist. Miða þarf við að starfið standi í langan tíma og að ekki sé skilið við verkefni fyrr en líkur eru á að árangur þeirra reynist varanlegur.
2. ÞSSÍ kynni sér þær fyrirætlanir sem uppi eru í samstarfslöndum um stefnu í almennum efnahagsmálum og í einstökum málaflökkum sem mótaðar eru í samskiptum landsins við alþjóðastofnanir og þau lönd sem veita því þróunaraðstoð. Leitast sé við að taka þátt í umræðum sem fram fara um þessar fyrirætlanir á meðal Norðurlandanna og á fundum stuðningsaðila og yfirvalda landanna sjálfra sem haldnir eru á vegum UNDP eða Alþjóðabankans. Sú vitneskja sem fæst með þessu móti sé notuð til þess að finna hæfileg verkefni fyrir íslenska þróunaraðstoð, auk þess sem unnið sé að kynningu á þeirri aðstoð og því sem hún getur í té látið.
3. Reglubundnu sambandi sé haldið við Alþjóðabankann í Washington í gegnum skrifstofu Norðurlanda og Eystrasaltsríkja í bankanum. Sömuleiðis sé haft samband við fulltrúa bankans í þeim löndum þar sem ÞSSÍ starfar. Sé þannig fylgst með tækifærum til þátttöku í verkefnum bankans eða öðrum verkefnum sem þeim tengjast. Sama gildi um UNDP í New York og staðarfulltrúa þeirrar stofnunar, um Norræna þróunarsjóðinn í Helsinki og sömuleiðis um FAO og IFAD í Róm, ekki síst ef íslensk fastanefnd tekur þar til starfa á nýjan leik.
4. Vandað sé til undirbúnings verkefna með fullnægjandi forathugunum og viðhlítandi samningum ásamt verklýsingum vegna tækniástoðar sem gengið sé frá áður en störf eru hafin. Heildarmarkmið verkefna séu nákvæmlega skilgreind og jafnframt leitast við að tímasetja skammtíamarkmið svo sinna megi nákvæmara eftirliti. Umdæmisstjórar fylgist reglubundið með verkefnum, enda þótt sérstakir verkefnastjórar séu til staðar, og áfangaskýrslur séu samdar um verkefni eftir því sem þörf krefur og matskýrslur að lokum.
5. Við undirbúning verkefna, í samningum um þau sem og í framkvæmd þeirra sé lögð á það áhersla að eignarhald þróunarlandsins sé sem skýrast. Verkefnið sé til komið sem liður í stefnu landsins og að þess ósk. Það sé landið sjálft sem beri ábyrgðina á verkefninu og hafi stjórn þess með höndum. Hlutverk ÞSSÍ sé að vera leiðbeinandi og fjárhagsleg stoð.
6. Stefnt sé að því að draga úr langvarandi störfum íslenskra ráðgjafa, en í þess stað reynt að byggja á heimsóknum þeirra um skemmri tíma og sambandi um netið þess á milli, auk þess sem umdæmisskrifstofa fylgist með verkefninu. Þá sé byggt á störfum innlendra manna þar sem það sé unnt, og enn fremur tímabundnum störfum annarra erlendra ráðgjafa en íslenskra þar sem það kann að eiga við.

7. Þar sem starfsþjálfun innlendra manna er liður í verkefni, sé það kannað hversu hagkvæmt það sé að sú þjálfun fari fram á Íslandi, hvort sem er í skólum HSP, í öðrum íslenskum skólum, opinberum stofnunum eða fyrirtækjum. Stuðningur við starfsþjálfun geti þó einnig náð til þjálfunar í heimalandinu, nágrannalöndum þess eða í öðrum löndum, henti það betur en þjálfun á Íslandi. Þess sé gætt að starfsþjálfun rekist ekki á aðra þætti í framkvæmd verkefnis, svo sem að væntanlegur starfsfélagi íslensks ráðgjafa sé ekki sendur í starfsþjálfun um sama leyti og ráðgjafinn tekur til starfa.
8. Fjárhagslegur stuðningur ÞSSÍ sé ekki einskorðaður við eiginlegar framkvæmdir heldur miði að því að byggja upp þær stofnanir og starfsemi sem um er að ræða. Hann geti því náð til rekstrar jafnt sem fjárfestingar í byggingum, búnaði eða mannafla sé það talið nauðsynlegt til að tryggja varanlegan árangur. Áhersla sé þar af leiðandi ekki lögð á endanleg lok verkefnis á ákveðnu stigi, heldur sé athugað hvort áfámhaldandi aðstoð, hvort sem er fjárhagsleg eða leiðbeinandi, þurfi að koma til sögunnar. Um þetta séu þá gerðir samningar er miði að því að dregið geti úr aðstoðinni jafnframt því sem árangur sé betur tryggður.
9. Stefnt skal að því að veita starfsmönnum ÞSSÍ starfsþjálfun áður en þeir taka við störfum og einnig á starfsferli þeirra. Sé þetta meðal annars gert með þátttöku í námskeiðum eða tímabundnum störfum hjá öðrum þróunarstofnunum eða alþjóðastofnunum.
10. Hugað sé að því að styrkja aðalskrifstofu ÞSSÍ með ráðningu sérfræðinga í hlutastarfi eða, eftir ástæðum, fullu starfi í þeim málaflokkum sem unnið er að. Þannig njóti stofnunin að staðaldri þjónustu sérfróðra manna í greinum svo sem fiskimálum, heilbrigðismálum, menntamálum og félagsmálum sem leiðbeint geti um val verkefna og fylgst með framkvæmd þeirra og árangri.
11. Á undanförmum árum hefur fagleg umræðu um þróunarmál og þróunaraðstoð innan ÞSSÍ aukist. Með tilkomu umdæmisstjóra og hugsanlegrar styrkingar á aðalskrifstofu gefst færi á að efla slíka umræðu enn frekar, sem gæti m.a. skilað sér í nánari útfærslu á stefnu stofnunarinnar á einstökum sviðum og í einstökum löndum. Slíka stefnumótun ætti að vinna í fullu samráði við utanríkisráðuneytið og leggja fyrir stjórn stofnunarinnar.
12. Til að greiða fyrir því að ÞSSÍ geti starfað með félagasamtökum og notað sér þjónustu ráðgjafa- og verktakafyrirtækja sé það kannað með lögfræðilegri álitsgerð að hvaða leyti stofnunin geti falið slíkum aðilum störf og framkvæmdir þrátt fyrir þau ákvæði 4. gr. laga sinna að yfirstjórn verkefna skuli ætíð vera hjá stofnuninni. Þessu sé fylgt eftir með breytingu laganna sé ekki annarra kosta völ til að samskipti geti orðið milli ÞSSÍ og þessara aðila með þeim hætti sem meginmál 4. gr. kveður á um. Í sama tilgangi séu ákvæði 7. gr. laganna um skatthlunnindi tekin til athugunar.

4 PRÓUNARAÐSTOÐ OG VIÐSKIPTI

Þegar rætt er um tengsl þróunaraðstoðar og viðskipta er fyrst og fremst átt við það hvort þróunaraðstoð nýtist fyrirtækjum og einstaklingum þeirrar þjóðar sem aðstoðina veitir í sölu á vöru og þjónustu. Þetta er misjafnt eftir því hvort þróunaraðstoðin er tvíhliða eða marghliða. Sé hún tvíhliða má setja reglur um að henni skuli varið til kaupa á vöru og þjónustu frá því landi sem hana veitir. Er aðstoðin þá talin bundin, en að öðrum kosti óbundin. Sé aðstoðin marghliða fer hún um hendur stofnana sem margar þjóðir eiga aðild að, og kemur binding þá ekki til greina nema gagnvart öllum þeim löndum sem að stofnuninni standa. Kaup alþjóðlegra stofnana á vöru og þjónustu fer fram samkvæmt alþjóðlegu útboði eða vali. Kaup svæðisbundinna stofnana geta hins vegar farið fram með útboði eða vali innan svæðisins. Gildir þetta til að mynda um Norræna þróunarsjóðinn. Það sem máli skiptir fyrir þau lönd sem veita marghliða aðstoð er þá að þau hafi eðlilegan aðgang að því vali eða þeim útboðum sem fram fara á vegum stofnananna.

Í upphafi þróunaraðstoðar fyrir nokkrum áratugum var gengið út frá því að aðstoðin væri bundin við vöru og þjónustu frá því landi sem hana veitti. Þetta var að nokkru réttlætning á aðstoðinni. Hún var ekki eingöngu veitt í þágu þróunarlandsins, heldur hagnýtti hún um leið framleiðsluöfl heimalandsins, og var þannig báðum aðilum til góðs. Samfara því að viðskipta-frelsi ruddi sér æ meira til rúms varð mikil breyting á þessari afstöðu. Það samræmist ekki viðskiptafrelsi og samkeppni að binda þróunaraðstoð við vöru og þjónustu frá eigin landi. Jafnframt hefur þróunaraðstoðin í æ ríkara mæli færst frá framkvæmd einstakra verkefna til stuðnings við tiltekna málaflokka eða til almenns fjárhagslegs stuðnings. Með því móti verður það á verksviði þróunarlandsins sjálfs að velja vöru og þjónustu eftir því sem best hentar. Leiðir þetta til aukins hagræðis í innkaupum og minna álags á stjórnarsýslu þróunarlandsins. Samkvæmt athugunum á vegum DAC getur þetta sparað um 15 til 20 % í kostnaði þróunarverkefna.

Telja má að það sé nú orðið almennt viðurkennt, jafnt af iðnríkjum sem þróunarlöndum, að binding aðstoðar sé miður æskileg, og hefur á undanförunum árum verið leitast við að ná um þetta alþjóðlegu samkomulagi. Á árinu 2001 tóku aðildarlönd DAC ákvörðun um að stuðningur við fátækustu þróunarlöndin (LLDC - Least Developed Countries) skyldi vera óbundinn og tillaga um útboð allra innkaupa vegna þróunaraðstoðar á innra markaði Evrópusambandsins hefur verið á dagskrá þeirra samtaka. Sum iðnríkjanna hafa þó tregðast við að falla að öllu leyti frá bindingu. Eru Danir þeirra á meðal, en þeir eru sú þjóð sem langmest fé leggur til þróunaraðstoðar að tiltölu.³² Á hinn bóginn hafa Norðmenn mjög hvatt til afnáms bindingar og gengið þar á undan með góðu fordæmi. Var svo komið á árinu 2000 að um 80% þróunaraðstoðar DAC-landanna samtals var óbundin, en meðal Norðurlanda var þetta hlutfall frá 80% í Danmörku til 98% í Noregi. Þess ber þó að gæta að tækniástoð og stjórnunar-kostnaður eru undanskilin í samþykkt DAC og því einnig í þessum hlutföllum.³³

Í lögum um ÞSSÍ eru engin ákvæði um bindingu við íslenska vöru eða þjónustu. Þar segir aðeins (3. gr. d) að stofnuninni beri “að kanna möguleika á auknum viðskiptatengslum við þróunarlöndin og koma upplýsingum þar að lútandi á framfæri við aðila hérlendis.” Í reynd má þó telja að öll sú aðstoð ÞSSÍ hafi verið bundin sem til greina kom að íslenskir aðilar gætu innt af hendi. Útgjöldum ÞSSÍ hefur að mestu leyti verið varið til tækniástoðar, og hefur þá yfirleitt ekki annað en val Íslendinga komið til álita. Þó hafa undirbúningsskýrslur stundum verið unnar í þróunarlandinu og um gerð úttektarskýrslna hefur verið leitað til sérhæfðra erlendra fyrirtækja. Þau rannsóknarskip sem voru veigamikill þáttur í fiskveiðiverkefnum voru smíðuð á Íslandi án þess að útboð næði til annarra landa.

Eðlilegt er að Íslendingar marki sér stefnu um það að hve miklu leyti þróunaraðstoð þeirra skuli vera bundin eða óbundin. Kröfur um að aðstoðin skuli vera bundin eiga ekki rétt á sér. Því meiri ábyrgð á verkefnum sem færast til þróunarlandsins sjálfs, því eðlilegra er að frjálsræði ríki í vali á vöru og þjónustu. Ennfremur er sú þjónusta sem unnt er að fá í landinu sjálfu miklum mun ódýrari en sú sem fæst að utan. Þó tækniástoð sé undanskilin í samþykkt

³² Danska ríkisstjórnin ákvað í febrúar 2003 að innkaup vöru og þjónustu vegna þróunaraðstoðar skuli frá og með janúar 2004 bjóðast út samkvæmt reglum ESB.

³³ The DAC Journal Development Co-operation, 2001 Report, OECD, 2002.

DAC er það rétt, eins og komið hefur fram í starfsemi ÞSSÍ, að nota íslenska tækniástoð sparlega og byggja á þjónustu frá heimalandinu sjálfu eftir því sem tæk eru á. Þá ættu kaup tækniástoðar frá öðrum þróuðum löndum en Íslandi ekki að vera útilokuð eigi hún best við. Svipuðu máli gildir um styrki til náms eða starfsþjálfunar. Þeir ættu ekki að vera bundnir við nám eða þjálfun á Íslandi, heldur beinast þangað sem hentugast er. Sem dæmi má nefna að nám eða starfsþjálfun í Suður-Afríku ætti að geta komið til greina í þeim Afríkulöndum þar sem ÞSSÍ er starfandi.

Að því er marghliða ástoð snertir, hefur það verið reynsla Íslendinga að illgerlegt sé að taka þátt í útboðum alþjóðlegra stofnana á framkvæmdum og vörum eða koma ráðgjafabjónustu á framfæri. Þetta er ekki aðeins reynsla Íslendinga heldur einnig flestra annarra smærri þjóða. Tafla 5 sýnir samninga Alþjóðabankans við norræna aðila um framkvæmdir og kaup á vörum og þjónustu undanfarin þrjú ár. Dönum, Finnnum og Svíum hefur gengið þokkalega í útboðum á vegum bankans, viðskipti við Noreg hafa hins vegar verið harla lítilfjörleg og engin við Ísland. Dönum hefur jafnan gengið hvað best í verkefnaöflun á vegum bankans, þar sem sterk aðstaða nokkurra verktaka- og ráðgjafafyrirtækja kemur til sögunnar. Frá upphafi hafa innkaup frá Norðurlöndum verið u.þ.b. 3% af heildarinnkaupum á vegum verkefna bankans og hefur hlutfall síðustu ára verið nálægt þessari tölu.³⁴

Upphæðir í 1.000.000 USD

	Alm. framkv.		Vörur/tæki/þjónusta		Ráðgjafabjónusta		SAMTALS	
	upp-hæð	fjöldi verka	upp-hæð	fjöldi verka	Upp-hæð	fjöldi verka	upp-hæð	fjöldi verka
1999/2000								
Danmörk	0,0	0	13,8	23	8,5	12	22,4	35
Finnland	22,0	1	9,7	18	0,2	2	31,8	21
Ísland	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Noregur	0,0	0	1,6	4	5,9	6	7,4	10
Svíþjóð	0,0	0	11,7	11	9,3	15	21,0	26
SAMTALS	22,0	1	36,8	56	23,9	35	82,6	92
2001/2002								
Danmörk	31,9	4	10,7	16	6,0	18	48,6	38
Finnland	0,0	0	8,5	11	2,3	6	10,8	17
Ísland	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Noregur	0,4	1	3,5	1	0,1	1	4,0	3
Svíþjóð	0,0	0	10,0	16	6,2	14	16,2	30
SAMTALS	32,3	5	32,7	44	14,6	39	79,6	88
2001/2002								
Danmörk	34,2	3	19,6	32	1,6	7	55,4	42
Finnland	4,1	1	3,0	4	3,5	7	10,6	12
Ísland	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Noregur	0,0	0	2,5	4	2,4	5	4,9	9
Svíþjóð	0,4	2	67,4	9	3,6	12	71,4	23
SAMTALS	38,7	6	92,5	49	11,1	31	142,3	86

Tafla 5. Samningar Alþjóðabankans við norræna aðila vegna framkvæmda og kaupa á vörum og þjónustu á tímabilinu 1999 til 2002. (Alþjóðabankinn)

Norrænum fyrirtækjum virðist ganga erfiðlega að afla verkefna hjá svæðaböndunum. Tölur frá þróunarbanka Ameríku sýna t.d. að á tíu ára tímabili, 1992 – 2001, voru einungis 24 samningar gerðir milli bankans og norrænna fyrirtækja vegna almennra framkvæmda og kaupa á vörum og tækjum. Heildarupphæð þessara samninga var 101 milljón dala, eða um 10 miljónir á ári.³⁵ Hjá Þróunarbanka Afríku voru árleg innkaup frá norrænum aðilum nærri 7

³⁴ The World Bank Annual Report, 2002

³⁵ Development Today. 17. júní, 2002. Ráðgjafabjónusta er ekki innifalin. Hún nemur u.þ.b. 13% af heildarinnkaupum IDB.

milljónum dala á árunum 2000 og 2001. Er þetta u.þ.b. 1% af heildarinnkaupum á vegum bankans.³⁶ Innkaup hjá Þróunarbanka Asíu eru svipuð að upphæð, eða 9 milljónir dala á árinu 2001, sem nemur rúmlega 1% af heildarinnkaupum á vegum bankans.³⁷

Íslenskir ráðgjafasjóðir við Alþjóðabankann og Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu

Sé litið til ráðgjafaþjónustunnar sérstaklega, þá hafa margar þjóðir lengi kvartað yfir því að ráðgjafar frá þeim kæmst ekki að verkefnum hjá alþjóðastofnunum, þar sem þær takmörkuðu val sitt við ráðgjafa starfandi nálægt höfuðstöðvum sínum eða við þekkt fyrirtæki sem störfuðu á alþjóðavettvangi. Til að greiða því götu að ráðgjafar kæmu til álita, tóku ýmis lönd að stofna ráðgjafasjóði við alþjóðastofnanir sem bundnir voru við val ráðgjafa frá því landi. Var talið að starfsmenn alþjóðastofnana myndu leitast við að velja ráðgjafa frá þeim löndum sem byðu fram fé og það gæti síðar meir leitt til frekari verkefna á vegum þessara stofnana.

Árið 1990 var íslenskur ráðgjafasjóður settur á stofn hjá Alþjóðabankanum. Sjóðurinn er að fullu fjármagnaður af íslenskum yfirvöldum. Rekstur hans er algjörlega í höndum bankans og er fylgt vinnuferlum hans við val á ráðgjöfum. Frá upphafi hefur 400.000 bandaríkjadöllum verið úthlutað úr sjóðnum til 26 verkefna. Þessi verkefni hafa verið unnin af 15 mismunandi aðilum. Það vekur athygli að meirihluti verkefna hefur verið unninn af einstaklingum en einungis fimm þeirra af ráðgjafafyrirtækjum. Þessi reynsla Íslendinga er í samræmi við niðurstöður nýrrar úttektar á dönskum ráðgjafasjóðum við Alþjóðabankann. Þar kom í ljós að 25% verkefna voru unnin af dönskum ráðgjafafyrirtækjum og afgangurinn af einstaklingum.³⁸

Töluvert var um verkefnavinnu á vegum íslenska sjóðsins fyrstu árin eftir stofnun hans. Þegar leið á tíunda áratuginn dró hinsvegar úr umsýslunni. Á tímabilinu 1990 til 1996 voru 20 verkefni styrkt, en frá árinu 1997 hafa aðeins 6 styrkir verið veittir. Fyrir þessum samdrætti eru tvær meginástæður. Í fyrsta lagi fjölgaði ráðgjafasjóðum annarra landa þegar leið á tíunda áratuginn. Framboðið jókst og nýir sjóðir byggðu á sveigjanlegri úthlutunarreglum en giltu hjá íslenska sjóðnum. Ólíkt íslenska sjóðnum greiddu t.d. nýrri sjóðir bæði ferðakostnað og dagpeninga. Fyrir vikið varð íslenski sjóðurinn lítt samkeppnisfær við aðra sjóði. Í öðru lagi leiddi aukning sjóða til þess að verkefnisstjórar bankans náðu til ráðgjafa frá fleiri löndum. Framboð ráðgjafa jókst en á sama tíma virðist sem dregið hafi úr þekkingu á íslenskum ráðgjöfum meðal starfsmanna bankans. Stafaði þetta m.a. af skorti á kynningu af hálfu íslenskra aðila.

Af þeim verkefnum sem studd hafa verið af sjóðnum hafa flest verið á sviði fiskveiða, eða 9 talsins. Aðrir styrkir hafa dreifst á ýmis svið, landbúnað, samgöngur, félagsmál, orkumál, umhverfismál og einkavæðingu. Samdráttur í verkefnavinnu bankans á sviði fiskveiða á seinni hluta tíunda áratugarins kann að vera enn ein ástæða þess að dró úr notkun sjóðsins.

Þegar komið var fram á árið 2000 hafði hinn mikli fjöldi ráðgjafasjóða með ólíkar áherslur og úthlutunarreglur valdið nokkrum glundroða innan Alþjóðabankans. Aukinn fjöldi sjóðsverkefna féll illa að forgangsmálum og stefnumiðum bankans. Í ljós komu alvarlegir misbrestir í vinnuferlinu, svo sem að styrkveitingar höfðu ekki ætíð samræmst úthlutunarreglum sjóðanna. Þá kom upp misferlismál árið 2000 þar sem fyrirtæki hafði mútað nokkrum starfsmönnum bankans og hlotið ráðgjafaverkefni í staðinn. Íslenski sjóðurinn tengdist ekki mútumálinu, en þrjár styrkveitingar hans á árunum 1998 og 1999 höfðu ekki fylgt þeim vinnureglum sem kveðið var á um í samstarfssamningi Íslands og bankans. Í þeim tilvikum hafði láðst að fá samþykki utanríkisráðuneytisins fyrir styrkveitingunum. Að kröfu Íslands var einn styrkurinn endurgreiddur, en ekki þótti ástæða til að krefjast endurgreiðslu hinna tveggja.

Um það leyti sem umrætt misferlismál uppgötvaðist hafði Alþjóðabankinn þegar hafið undirbúning að gagngerum breytingum á fyrirkomulagi ráðgjafasjóðanna. Þessar

³⁶ Annual Report 2001. African Development Bank and African Development Fund.

³⁷ Annual Report 2001. Asian Development Bank.

³⁸ Danish Consultancy Trust Funds (CTFs) in Multilateral Development Banks and UN Organisations – A Review. International Swedish Institute for Public Administration. Draft Version, October 2002.

breytingar snerust annars vegar um nýtt skipulag á umsýslu sjóðanna sem á að auka innra eftirlit með notkun þeirra og tryggja að styrkveitingar falli að starfsáætlunum bankans. Hins vegar voru settar staðlaðar úthlutunarreglur sem ráðgjafasjóðir allra landa þurfa að uppfylla. Umræddar breytingar tóku gildi á miðju ári 2002 og því er of snemmt að meta árangur þeirra.

Nú eru til úthlutunar úr íslenska sjóðnum 200.000 dalir sem skiptast til helminga á milli verkefna á sviði orkumála annars vegar og sjávarútvegsmála hins vegar. Ráðgjafasjóðurinn var upphaflega skilgreindur sem sameiginlegur sjóður Alþjóðabankans og dótturstofnunar hans, Alþjóðalánastofnunarinnar IFC. Raunin hefur hinsvegar orðið sú að engir styrkir hafa farið til verkefna á vegum IFC, enda lítil vitneskja um fyrirkomulagið hjá starfsmönnum þar. Með þeim breytingum sem nú hafa átt sér stað er ekki lengur unnt að nýta sjóðinn hjá báðum stofnunum.

Nýtt fyrirkomulag íslenska ráðgjafasjóðsins við Alþjóðabankann

Umtalsverðar breytingar áttu sér stað varðandi reglur og fyrirkomulag íslenska sjóðsins í kjölfar endurskipulagningar bankans. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi, en þær eru allar í samræmi við þær almennu reglur sem nú gilda:

1. Sjóðurinn þarf að hafa yfir að ráða a.m.k. 200.000 dölum í upphafi fjárhagsárs. Hægt er að eyrmerkja fé til verkefna í ákveðnum löndum eða málaflokkum með svokölluðum úthlutunargluggum. Hver úthlutunargluggi þarf a.m.k. að innihalda 100.000 dali.
2. Sjóðurinn greiðir nú laun, ferðakostnað og dagpeninga vegna ráðgjafþjónustu.
3. Ekki þarf lengur að fá lokasamþykki utanríkisráðuneytisins fyrir öllum úthlutunum. Framvegis munu ákvarðanir um styrkveitingar upp að 100.000 dölum vera algjörlega á hendi bankans.
4. Styrkveitingar verða sem fyrr bundnar við ráðgjafa og fyrirtæki frá Íslandi. Af hverri úthlutun má þó nota 25% upphæðarinnar til að greiða undirverktaka frá öðru landi.
5. Stuðningslönd eru hvött til að skilgreina úthlutunarglugga fyrir ákveðin landsvæði og/eða málaflokka.
6. Alþjóðabankinn mun innheimta nýtt 5% þjónustugjald.

Eins og fram kemur af ofansögðu hefur reynslan af hagnýtingu íslenska ráðgjafasjóðsins við Alþjóðabankann verið allmisjöfn. Fyrstu árin gaf fjöldi verkefna ástæðu til bjartsýni, en þar sem íslensk yfirvöld löguðu sjóðinn ekki að breyttum forsendum þegar leið á tíunda áratuginn dró verulega úr styrkveitingum. Sjóðurinn hefur nýst til starfa allnokkurra einstaklinga á vegum bankans. Þau störf hafa þó ekki leitt til annarra verkefna sem greiddast af bankanum sjálfum. Undantekningar eru ráðning tveggja íslenskra einstaklinga til fastra starfa við bankann í kjölfar ráðgjafavinnu á vegum sjóðsins. Ráðgjafafyrirtæki hafa lítið getað fært sér sjóðinn í nyt. Í viðtölum við þau íslensk fyrirtæki sem helst hafa áhuga fyrir erlendum ráðgjafaverkefnum kemur fram að þau telja mjög kostnaðarsamt að fylgjast með verkefnum á vegum Alþjóðabankans. Þá telja þau of lítið upp úr slíkum verkefnum að hafa þar sem bankinn nýti sér fyrst og fremst þjónustu einstaklinga sem taki mun minna fyrir þjónustu sína en fyrirtæki þurfi að gera. Þar við bætist að íslensku fyrirtækin hafi litla sem enga starfsreynslu í þróunarlöndum og standi því illa að vígi í samanburði við þá sem öðlast hafa slíka reynslu. Það er athyglivert að persónuleg tengsl eru mikilvægur þáttur í markaðsetningu ráðgjafþjónustu hjá alþjóðastofnunum. Samkvæmt skoðanakönnun sem gerð var meðal danskra ráðgjafafyrirtækja sem unnið hafa fyrir Alþjóðabankann skipta bein persónuleg tengsl meira máli en markaðssetning á vegum Danida.³⁹

Þótt íslensk fyrirtæki hafi ekki náð að nýta sér ráðgjafasjóðinn sem skyldi, er ekki hægt að segja að starfsemi hans hafi mistekist. Í upphaflegum samningi milli Íslands og bankans var hvergi tekið fram að hann skyldi notaður til að greiða fyrir þjónustu fyrirtækja. Þess í stað var talað um að hann ætti að standa undir kostnaði af vinnu einstaklinga. Sjóðurinn hefur reynst vel til að veita íslenskum sérfræðingum alþjóðlega reynslu. Ef vonir stóðu til að

³⁹ Danish Consultancy Trust Funds (CTFs) in Multilateral Development Banks and UN Organisations – A Review. International Swedish Institute for Public Administration. Draft Version, October 2002.

starfsemi sjóðsins leiddi alþjóðastofnanir til þess að sækjast eftir íslenskri sérfræðipjónustu er reynslan vart uppörvandi, en þetta á einnig við um önnur lönd en Ísland. Þannig leiddi úttektin á dönsku sjóðunum í ljós að þeir hafa nýst illa til að hjálpa nýjum og smærri fyrirtækjum. Er helsta ástæðan sú að alþjóðastofnanir sækja fyrst og fremst til fyrirtækja sem þegar eru þekkt á alþjóðamarkaði og hafa skapað sér alþjóðareynslu.

Fljótlega eftir stofnun Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD) árið 1991 var settur á stofn íslenskur ráðgjafasjóður við bankann. Frá upphafi hafa fimm verkefni hlotið styrki úr sjóðnum, samtals að upphæð 210.000 evrur. Þessi verkefni voru á sviði nýtingar jarðhita, sjávarútvegs og ferðamannaíðnaðar. Síðast var úthlutað úr sjóðnum árið 2001. Til laga um framlag úr sjóðnum þarf að koma frá einni af deildum bankans, sem velur ráðgjafann og gerir tillögu um upphæð greiðslunnar. Endanleg ákvörðun um úthlutun er tekin af viðskiptaráðuneytinu. Í sjóðnum er nú til úthlutunar u.þ.b. 40.000 evrur. Reynsla sjóðsins virðist nokkuð svipuð reynslunni af sjóðnum við Alþjóðabankann, þ.e. að eftirspurn eftir íslenskri ráðgjafapjónustu – hvort heldur hún er styrkt úr íslenska sjóðnum eða greiðist af bankanum sjálfum – hefur verið lítil.

Þrátt fyrir þessa reynslu af ráðgjafasjóðunum eru íslensk fyrirtæki hlynnt því að þeir fái meira fé til ráðstöfunar, jafnframt því sem slíkir sjóðir væru settir á fót við fleiri stofnanir. Er talið að áhugi fyrirtækja á því að leita að verkefnum myndi þá aukast, um leið og áhugi alþjóðastofnana ykist á því að nýta sér það fé sem í boði væri. Sum fyrirtæki meta EBRD sem vænlegri kosti fyrir Íslendinga en Alþjóðabankann vegna nálægðar hans við íslenska ráðgjafamarkaðinn og starf hans á landsvæðum þar sem íslensk fyrirtæki hafa byggt upp staðarþekkingu.

Í dönsku úttektinni er lagt til að hætt verði að hafa ráðgjafasjóðina bundna við störf danskra ráðgjafa. Þótt dönsku sjóðirnir hafi í byrjun verið nokkuð árangursrík leið til að hjálpa dönskum aðilum að skapa sér nafn, þá muni óbundnir sjóðir til lengri tíma auka samkeppnishæfni danskra ráðgjafa. Auk þess veiti óbundnir sjóðir aðgang að auknu fjármagni svo framarlega sem önnur stuðningslönd fylgi sömu stefnu. Þau ráðgjafafyrirtæki sem helst njóti góðs af dönsku sjóðunum séu fyrirtæki sem nú þegar eru samkeppnishæf og hafa skapað sér nafn. Óbundnir sjóðir muni veita þeim enn frekari tækifæri til útrásar. Nýjum og smærri fyrirtækjum þyrfti að hjálpa með öðrum hætti, t.d. með styrkjum til kynningar hjá alþjóðstofnunum.

Ýmis rök mæla með því að Ísland leggi af bundna ráðgjafasjóði. Ef byggt er á reynslu sjóðsins við Alþjóðabankann, þá er ljóst að án ákveðinnar markaðssetningar þeirra aðila sem vilja sinna ráðgjafaverkefnum verður eftirspurnin lítil. Gildir þá einu hvort bundinn ráðgjafasjóður er tiltækur eða ekki. Þeir aðilar sem bjóða vandaða þjónustu og geta staðið undir þeim kostnaði sem fylgir verkefnaöflun geta tvímælalaust komist að verkefnum á vegum bankans. Með þáttöku í óbundnum sjóðum er ljóst að þau tækifæri margfaldast, en það gerir samkeppnin einnig. Reynsla þróunarbanka Asíu er áhugaverð í þessu sambandi. Þar á bæ eru allir sjóðir óbundnir og öll kaup á þjónustu eru boðin út. Að meðaltali fá fyrirtæki sjötta hvert verk sem boðið er í.

Ef horft er til framtíðar er nauðsynlegt að Ísland móti sér skýrari stefnu varðandi ráðgjafasjóði en nú er. Ef haldið verður áfram með bundna sjóði af þeirri stærð sem verið hefur hingað til, ert vart hægt að búast við því að sjóðirnir nýtist til þess að skapa íslenskum aðilum nafn á alþjóðavettvangi. Til þess verða úthlutanir styrkja of fáar. Með þáttöku í óbundnum sjóðum gætu hins vegar skapast aukin tækifæri til útrásar, en þau munu ekki nýtast sem skyldi nema íslenskir aðilar séu ákveðnari í markaðssetningu sinni en verið hefur. Hér að neðan er fjallað um aðkomu hins opinbera að slíkri markaðssetningu á vegum Viðskiptaþróunar utanríkisráðuneytisins.

Ráðgjafasjóðir geta nýst sem tæki til að vinna að utanríkispólitískum markmiðum. Í þessu samhengi má nefna það markmið Íslands að hjálpa þróunarlöndum á sviði sjálfbærrar nýtingar sjávarafurða. Með endurskipulagningu íslenska sjóðsins við Alþjóðabankann var helmingur hans ætlaður verkefnum á þessu sviði. Hér er þó einungis um óbeina tengingu að ræða, þar sem íslensk yfirvöld ákveða ekki tilgang eða markmið einstakra verkefna sem styrkt eru af sjóðnum.

Úttekt á dönskum ráðgjafasjóðum hjá alþjóðastofnunum

Danir stofnuðu fyrstu ráðgjafasjóði sína hjá alþjóðastofnunum árið 1986. Er nú svo komið að danskir ráðgjafasjóðir eru starfandi hjá sjö stofnunum: Alþjóðabankanum, Þróunarbanka Ameríku, Alþjóðalánastofnuninni, Þróunarstofnun SP (UNOPS/UNDP), Þróunarbanka Afríku, Þróunarbanka Asíu og IFAD. Þá er danskur ráðgjafasjóður starfræktur undir hatti samstarfsverkefnis Þróunarbanka Afríku og Alþjóðalánastofnunarinnar sem ber heitið African Project Development Facility.

Markmið ráðgjafasjóðaverkefnisins er í fimm liðum, og eru niðurstöður nýrrar úttektar óháðra aðila eftirfarandi:

1. **Markmið: Draga úr álagi á þróunarlönd vegna verkefnaundirbúnings.** Markmiðið hefur aðeins náðst að litlu leyti. Þróunarlönd hafa almennt ekki haft beina aðkomu að verkefnum sem styrkt eru úr ráðgjafasjóðunum. Hluti skýringarinnar er sú vinnuáferð sumra alþjóðastofnana að greina skýrt á milli ábyrgðar þróunarlandsins annars vegar og stofnunarinnar hins vegar. Þannig eru t.d frumathuganir (feasibility study) gjarnan á ábyrgð þróunarlandsins til að stuðla að framtíðar-eignarhaldi landsins á viðkomandi verkefni.
2. **Markmið: Styðja aukna þekkingu valinna alþjóðastofnana á verkefnaundirbúningi og framkvæmd.** Markmiðið hefur náðst að miklu leyti. Á síðustu árum hefur borið á miklu aðhaldi í rekstri alþjóðastofnana. Ráðgjafasjóðir eru því mikilvæg viðbót sem gjarnan nýtist við mikilvæg verkefni sem annars hefðu setið á hakanum.
3. **Markmið: Styrkja samstarf Danmerkur og viðkomandi alþjóðastofnunar.** Markmiðið hefur náðst í meðallagi. Dönsk fyrirtæki hafa að nokkru leyti lært af samvinnunni við alþjóðastofnanir og eins eru dæmi um að samstarfið við danska aðila hafi haft áhrif á vinnuhætti alþjóðastofnana. Engin bein tengsl eru milli verkefna sem styrkt eru af ráðgjafasjóðnum og tvíhliða þróunaraðstoðar Danida. Fyrirkomulag ráðgjafasjóða gerir aðlögun verkefna að áherslum tvíhliða þróunaraðstoðarinnar erfiða.
4. **Markmið: Styðja uppbyggingu ráðgjafafyrirtækja í þróunarlöndum.** Markmiðið hefur náðst að litlu leyti. Alþjóðastofnanirnar vinna ekki markvisst að því að nýta sjóði til verkefnavinnu ráðgjafa frá

þróunarlöndum. Danskir ráðgjafar vinna lítið með ráðgjöfum frá þróunarlöndum.

5. **Markmið: Styðja útrás danskra ráðgjafafyrirtækja.** Markmiðið hefur náðst að miklu leyti. Ráðgjafasjóðirnir veita dönskum fyrirtækjum alþjóðlega reynslu. Sjóðirnir nýtast best stærri fyrirtækjum sem þegar hafa alþjóðlega reynslu. Sjóðirnir nýtast nýjum og smærri fyrirtækjum illa og virðast almennt ekki auðvelda þeim að komast inn á alþjóðamarkað. Alþjóðastofnanirnar leita til aðila sem eru alþjóðlega þekktir og hafa þegar aflað sér alþjóðareynslu. Sjóðirnir við Alþjóðabankann eru frábrugðnir öðrum sjóðum þar sem Alþjóðabankinn notar frekar einstaklinga en ráðgjafafyrirtæki.

Gerðar eru eftirfarandi tillögur um umbætur:

1. Markmið verkefnisins eru of mörg og mótsagnakennd. Lagt er til að markmið no. 2 verði gert að heildarmarkmiði sjóðanna. Skýrsluhöfundar telja þetta markmið samræmast best því sjónarmiði að sjóðirnir skulu nýtast sem best til að auka árangur þróunaraðstoðar.
2. Danida vinni að því að viðkomandi alþjóðastofnanir tengi betur notkun ráðgjafasjóða við eigin forgangsverkefni og stefnumið.
3. Auka samkeppni milli ráðgjafa með því að hvetja alþjóðastofnanir til að bjóða út ráðgjafaverkefni.
4. Gera ráðgjafasjóðina óbundna þar sem slíkt mun til lengri tíma auka samkeppnishæfni danskra ráðgjafa og veita þeim aðgengi að auknu fjármagni ef önnur stuðningslönd fylgja sömu stefnu.
5. Vinna að því að alþjóðastofnanirnar staðli úthlutunarreglur og stöðuskýrslur.⁴⁰

⁴⁰ Danish Consultancy Trust Funds (CTFs) in Multilateral Development Banks and UN Organisations – A Review. International Swedish Institute for Public Administration. Draft Version, October 2002.

Það er mat skýrsluhöfunda að ekki sé rétt að svo stöddu að stofna nýja ráðgjafasjóði við alþjóðastofnanir. Alþjóðabankinn vinnur nú að framkvæmd þeirra skipulagsbreytinga sem tóku gildi á miðju ári 2002. Mikilvægt er að fylgst sé náið með framvindu þessarar vinnu og reynsla næstu missera notuð til að meta hvort sú samsetning úthlutunarglugga sem nú er í gildi sé viðunandi. Ef vel tekst til með skipulagsbreytingar bankans mun það umhverfi sem skapast innan hans geta örvað eftirspurn eftir íslenskum ráðgjöfum. Með það í huga er lagt til að sjóðurinn við Alþjóðabankann verði a.m.k. 200.000 dalir við upphaf hvers fjárhagsárs bankans.

Eftir að reynsla er komin á hið nýja fyrirkomulag Alþjóðabankans, og verði í vaxandi mæli lögð áhersla á óbundna sjóði, kemur til athugunar að sameina íslenska sjóðinn stórum óbundnum sjóði sem íslenskir ráðgjafar ættu aðgang að. Þá mætti hugsa sér að Ísland taki þátt í óbundnum sjóði en haldi jafnframt áfram rekstri bundins ráðgjafasjóðs í einhvern tíma. Með því fyrirkomulagi mundu íslenskir ráðgjafar eiga aðgang að margfalt stærri sjóði en nú er, en bundni sjóðurinn á sama tíma tryggja áframhaldandi fjármagn ætlað til verkefnavinnu Ís- lendinga eingöngu.

Ráðgjafasjóðurinn við EBRD mun sem fyrir geta verið áhugaverður kostur fyrir ís- lenska ráðgjafa. Lagt er til að sjóðnum verði tryggt áframhaldandi fjármagn, svo að a.m.k. 100.000 evrur séu árlega til ráðstöfunar. Takist betur til með markaðssetningu íslenskra ráð- gjafa hjá EBRD en hjá Alþjóðabankanum væri eðlilegt að fjármagn til EBRD verði aukið umfram aukningu til ráðgjafasjóðsins við Alþjóðabankann.

Framkvæmd þróunarverkefna í höndum þriðja aðila

Í lögum um ÞSSÍ (4. gr. d) er stofnuninni við framkvæmd samstarfsverkefna heimilað “að gera samninga við stofnanir hins opinbera eða aðra aðila héraðs, sem hafa í fastri þjónustu sinni sérfræðinga og reynda kunnáttumenn á sviði viðkomandi verkefnis, um að taka að sér framkvæmdir einstakra verkefna.” Það er þó áskilið að yfirstjórn verkefna skuli “ætið vera hjá stofnuninni.” Þetta ákvæði hefur lítið verið nýtt, heldur hefur stofnunin sjálf ráðið til starfa einstaklinga sem ekki hafa verið í föstu starfi ellegar fengið tímabundið leyfi frá öðrum störfum. Fyrir þessu er í fyrsta lagi sú veigamikla ástæða að einstaklingar sem starfa fyrir stofnunina njóta skattfríðinda (sbr. 7 gr. laganna) sem ekki standa starfsmönnum fyrirtækja til boða. Í öðru lagi hefur stofnunin talið að framkvæmdir á vegum fyrirtækja hlytu að verða kostnaðarsamari en framkvæmdir á hennar eigin vegum vegna álagningar fyrirtækjanna á laun starfsmanna. Loks kemur til greina að vegna ákvæðis laganna um yfirstjórn verkefna hefur stofnunin talið að hún yrði að fylgjast með verkefnum á annarra vegum líkt og með sínum eigin verkefnum, með þeim kostnaðarauka sem því fylgdi. Allt eru þetta gild rök. Eigi að síður er full ástæða til að þessi afstaða til framkvæmda verkefna sé endurskoðuð. Ætla má að það geti verið hagkvæmt að ÞSSÍ semji um framkvæmdir við fyrirtæki með reynslu í þeim greinum sem um ræðir frekar en að stofnunin standi sjálf ætið að framkvæmdum. Myndi þetta vera í samræmi við það sem verður æ algengara í opinberri starfsemi hér á landi jafnt sem annars staðar.

Á Norðurlöndum, öðrum en Íslandi, eru framkvæmdir á vegum þróunarsamvinnu- stofnana að miklu leyti komnar í hendur fyrirtækja. Starfsmenn sendiráða, sem þróunaraðstoð annast, einbeita sér þá að áætlunum, skipulagningu og eftirliti, en ekki að framkvæmdunum sjálfum. Þetta verður því meir áberandi sem þróunaraðstoðin beinist í ríkara mæli að stuðningi við einstaka málaflokka eða að almennum fjárhagslegum stuðningi og ábyrgð á verkefnum flyst jafnframt til þróunarlandsins sjálfs. Til þess að breyting í þessa átt geti með tíð og tíma orðið í íslenskri þróunaraðstoð þarf að endurskoða lögum um ÞSSÍ, einkum með tilliti til ákvæða um skattfríðindi og um yfirstjórn verkefna. Jafnframt þarf að athuga fyrir- komulag skattgreiðslna í því landi sem við þróunaraðstoðinni tekur. Sá ávinningur gæti hlotist af slíkri breytingu, auk þeirrar hagkvæmni sem af henni kynni að spretta, að íslensk fyrirtæki öðluðust reynslu af starfsemi í þróunarlöndum og væru þá betur í stakk búin en þau nú eru til þess að taka að sér verkefni í þeim löndum á vegum annarra aðila, svo sem alþjóðastofnana.

Viðskiptakostir í þróunarlöndum

Eins og að framan er getið gera lög ÞSSÍ (3. gr. d) ráð fyrir því að stofnunin kanni “möguleika á auknum viðskiptatengslum við þróunarlöndin og [komi] upplýsingum þar að lútandi á framfæri við aðila hérlendis.” Hér mun fyrst og fremst vera átt við möguleika á fjárfestingu og atvinnurekstri íslenskra fyrirtækja í þessum löndum. Ekki er á hinn bóginn unnt að gera ráð fyrir að stofnunin veiti beinan stuðning við atvinnurekstur. Þó hefur komið til álitu að ÞSSÍ styrkti starfsþjálfun hjá fyrirtækjum.

Ekki þarf að orðlengja hvílik lyftistöng fjárfesting erlendra einkaaðila getur verið fyrir hagvöxt og lífskjör í þróunarlöndum. Hafa því bæði alþjóðastofnanir og þróunarstofnanir einstakra landa á undanförunum árum beitt sér æ meira fyrir að greiða götu slíkrar fjárfestingar, jafnframt því sem innlendir einkarekstur er örvaður. En í þessu efni er við ramman reip að draga, ekki síst í Afríkulöndum. Íslenskur atvinnurekstur hefur ekki komið til sögunnar að neinu ráði í þeim löndum þar sem ÞSSÍ hefur starfað nema í Namibíu, þar sem íslenskir aðilar eiga drjúgan hlut í útgerðarfyrirtæki og Hampiðjan rekur netaverkstæði.

Það er til marks um vaxandi áhuga fyrir mikilvægi einkarekstrar í þróunarsamstarfi, einnig hér á landi, að á árinu 2001 var stofnað til samstarfsverkefnis Viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins (VUR), ÞSSÍ og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins (NSA). Með þátttöku í þessu samstarfi gafst ÞSSÍ færi til að sinna því verkefni viðskiptatengsla við þróunarlönd sem lög hennar gerðu ráð fyrir, en hún hafði lítt getað sinnt áður. Markmið þessa verkefnis, sem kallað er Viðskiptaþróun, er að aðstoða íslensk fyrirtæki við að greina viðskiptatækifæri í þróunarlöndum og við að afla sér verkefna hjá alþjóðastofnunum. Viðskiptaþróun er m.a. hluti af svokölluðu viðskiptafulltrúaneti á vegum Alþjóðabankans og Alþjóðalána-stofnunarinnar (IFC) sem nefnist “The Private Sector Liason Network.”

Á vegum Viðskiptaþróunar starfar einn fulltrúi í fullu starfi. Haldin hefur verið röð kynningarfunda um verkefnaútlutning og verkefnaöflun sem tengist þróunarlöndum og þróunaraðstoð. Þar af voru fimm fundir sem tengdust Alþjóðabankanum og IFC. Tveir kynningarfundir hafa verið haldnir um viðskiptakosti hjá samnorrænum fjármálastofnunum. Þá var haldinn kynningarfundur um EBRD á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins sem fer með málefni þess banka en á ekki beina aðild að Viðskiptaþróun. Fyrirtæki og einstaklingar sem hugleitt hafa útrás til þróunarlanda hafa sýnt starfsemi Viðskiptaþróunar áhuga og hefur verið góð þátttaka í þeim kynningarfundum sem haldnir hafa verið. Sú þjónusta sem felst í flæði upplýsinga um viðskiptakosti hefur verið metin að verðleikum. Sömuleiðis er að því hagræði að þekkingu á viðskiptamálum alþjóðastofnana sé að finna á einum stað, innan utanríkisráðuneytisins. Samstarfssamningur um rekstur Viðskiptaþróunar rennur út í lok árs 2003. Verður þá metið hvort framhald verði á þessu samstarfi VUR, ÞSSÍ og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins.

Fjárfesting einkafyrirtækja í þróunarlöndum er erfið og áhættusöm í mun ríkara mæli en fjárfesting í erlendum iðnríkjum. Hún er þar af leiðandi varla á færi annarra en öflugra fyrirtækja sem byggja á mikilli reynslu og standa föstum fótum í heimalandinu. Fyrir nokkrum árum lögðu vel þekkt íslensk sjávarútvegsfyrirtæki í fjárfestingu í þróunarlöndum svo sem Chile, Mexíkó, Falklandseyjum og Namibíu. Þetta gafst ekki vel, nema í Namibíu þar sem þó eru blikur í lofti. Eins og nú standa sakir hafa slík fyrirtæki ekki hug á að reyna aftur fyrir sér í þróunarlöndum.

Opinberir áhættusjóðir ætlaðir fjárfestingum í þróunarlöndum eru starfandi í mörgum iðnríkjanna, þar á meðal á Norðurlöndum.⁴¹ Auk þess starfrækir Norræni þróunarsjóðurinn (NDF) sérstakt verkefni til stuðnings fjárfestingu einkaaðila í þessum löndum. Þá reka ýmsar tvíhliða þróunarstofnanir átaksverkefni til að hvetja til uppbyggingar einkageirans. Beinast slík verkefni ekki síst að samstarfi fyrirtækja í þróunarríkjum og í heimalandinu. Danida rekur meðal annars umfangsmikið verkefni af þessu tagi. Hér á landi getur Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins sinnt slíkum áhættuverkefnum í þróunarlöndum, og hefur hann raunar gert það í Namibíu í samvinnu við Norræna þróunarsjóðinn. Á hinn bóginn hlýtur það að vera forsenda slíkrar þátttöku af hálfu sjóðsins að íslenski aðilinn hafi burði til að standa að slíkum erfiðum og áhættusömum verkefnum.

⁴¹ IFU í Danmörku og Swedfund, Norfund og Finfund í hinum Norðurlöndunum þremur.

5 FRJÁLS FÉLAGASAMTÖK

Frjáls félagasamtök hafa lengi staðið að þróunaraðstoð, og má telja að kristileg samtök hafi verið brautryðjendur í því efni, en mannúðarsamtök af ýmsu tagi síðar meir bæst í hópinn. Eftir að þróunaraðstoð opinberra aðila til félagslegra verkefna óx fiskur um hrygg vaknaði áhugi fyrir samstarfi þeirra við félagasamtök og komst slíkt samstarf mjög á dagskrá á níunda og tíunda áratugnum. Af hálfu opinberu aðilanna var leitast eftir að nýta þekkingu og reynslu samtakanna ásamt tengslum þeirra við hliðstæð samtök í þróunarlöndunum og þar með við allan almenning þessara landa, ekki síst fátækustu þjóðfélagsþegnana. Félagasamtökin litu hins vegar á framlög opinberra aðila sem mikilsverðan stuðning við starfsemi sína, er orðið gæti til aukningar hennar og staðfestu.

Nærtækt er að beina athyglinni að því hvernig samvinnu af þessu tagi hafi verið háttáð á öðrum Norðurlöndum, en þar kveður meira að henni en víðast hvar annars staðar. Sá hængur er þó á slíkri umfjöllun að upplýsingar um þróunaraðstoð félagasamtaka og samvinnu þeirra við opinbera aðila eru ekki svipað því eins skilmerkilegar og upplýsingar um opinbera þróunaraðstoð. Höfuðatriðin má þó draga saman með nokkurri vissu.

Það er mikill fjöldi samtaka sem tekur þátt í þróunaraðstoð á Norðurlöndum, sum þeirra fjölmenn og öflug, önnur fámennari og burðarminni. Í Svíþjóð er talið að um 300 samtök komi með einum eða öðrum hætti nærri þróunarmálum, í Danmörku um 200 samtök og í Noregi njóta um 170 samtök opinbers stuðnings vegna starfa að þróunar- og mannúðarmálum⁴². Öflugustu samtökin eru hjálparstofnanir kirkjunnar, Rauða kross félögin og samtök með bakhjarl í verkalýðshreyfingunni, en auk þessa hafa félagasamtök sem vinna á afmörkuðum sviðum eflst verulega á síðustu árum. Sum samtök eru greinar alþjóðlegra samtaka, en önnur spretta af framtaki heimamanna, oft á tíðum fámennra hópa.

Á Norðurlöndum er starfsemi samtakanna nú orðið mjög háð opinberum framlögum. Tvenns konar sjónarmið eru uppi um það hversu langt skuli ganga að þessu leyti. Annars vegar hafa samtökin fagnað miklum opinberum stuðningi sem gerir þeim kleift að einbeita sér að þróunaraðstoðinni sjálfri og spara sér erfiði í söfnunarherferðum og annarri fjáröflun. Á hinn bóginn er það nefnt að mikill stuðningur frá hinu opinbera grafi undan sjálfstæði samtakanna gagnvart yfirvöldum og deyi áhuga almennings á mannúðarmálum. Mismunandi reglum hefur verið fylgt í þessum efnum. Í Noregi og Svíþjóð er ætlast til að samtökin leggi sjálf til að minnsta kosti 20% af kostnaði þeirra verkefna sem þau vinna með stuðningi opinberra aðila, og í Svíþjóð var eigið framlag í reynd 30% á árinu 1998. Í Danmörku fór það hins vegar í vöxt að ekki væri krafist neins eigin framlags, en á því varð breyting við nýleg stjórnarskipti í landinu. Þá má nefna að bresku samtökin Oxfam, sem eru ein mikilvægustu og virtustu samtök heims af þessu tagi, þiggja ekki meiri aðstoð frá einum og sama aðila en sem nemur 20% af heildarfjáröflun.

Áhugavert er að skoða hversu miklum hluta opinberrar þróunaraðstoðar er beint til félagasamtaka. Á þessu er talsverður munur á milli landa. Norðmenn nýta sér samtökin mun meira en bæði Danir og Svíar. Er talið að á undanförunum árum hafi 20-25% opinberrar norskrar þróunaraðstoðar farið um hendur frjálsra félagasamtaka. Í bæði Danmörku og Svíþjóð er hlutfallið hins vegar mun lægra, eða 8 % í Danmörku árið 2001 og 12% í Svíþjóð á tíunda áratugnum, að meðaltali. Sé litið til enn annarra landa, mun Holland vera eina dæmið um svipað mikilvægi félagasamtaka í opinberri þróunaraðstoð og í Noregi.

Helstu samtök hér á landi sem koma nærri þróunaraðstoð eru fimm talsins: ABC - hjálparstarf, Hjálparstarf kirkjunnar, Rauði kross Íslands, Samband íslenskra kristinboðsfélaga og SOS - barnaþorp. Önnur samtök sem virk eru á þessu sviði eru: Alþýðusamband Íslands, Barnaheill, Caritas Ísland, Félagið Ísland - Palestína, Hjálpræðisherinn, Hvítasunnuhreyfingin, Indverska barnahjálpin, Kertabörn, Unifem á Íslandi og Vinir Indlands. Ekkert yfirlit hefur verið tekið saman um þróunaraðstoð þessara samtaka. Á grundvelli lauslegra upplýsinga frá helstu samtökum má þó ætla að þau hafi lagt fram tæpar 300 milljónir króna til þróunaraðstoðar, að meðtaldri neyðarhjálp, hvort áranna 1999 og 2000 og nálægt 320 milljónum árið 2001. Þetta fé hefur að heita má eingöngu komið frá fjársöfnun samtakanna sjálfra

⁴² Upplýsingar um Noreg og Svíþjóð eiga við árið 1997.

en ekki frá opinberum aðilum, þar sem árleg framlög til þróunaraðstoðar félagasamtaka á fjárlögum námu aðeins frá 5 til 20 milljónum króna á þessum árum. Starfsemi félaganna að þróunarmálum er því talsverð að vöxtum. Framlag þeirra nemur 0,04% af landsframleiðslu og var á árunum 1999 og 2000 hærra en allt starfsfé ÞSSÍ. Þær ófullkomnu upplýsingar sem fyrir liggja benda einnig til þess að eigin framlög félagasamtaka hér á landi séu nokkuð hærri miðað við landsframleiðslu en í þeim Norðurlöndum sem tekin hafa verið til samanburðar. Sú þróunaraðstoð sem fer um hendur frjálsra félagasamtaka er þó miklu minni að tiltölu hér á landi en í þessum löndum. Þetta stafar hins vegar eingöngu af því að samtökin njóta enngar opinberrar aðstoðar, að heitið geti. Þess skal þó getið að með lögum nr. 73 frá 1994 um söfnunarkassa er Rauða krossi Íslands gert kleift að afla sér fjár til starfseminnar. Tekjur Rauða krossins af söfnunarkössum árið 2002 voru um 570 milljónir og rann hluti þeirrar upphæðar til þróunaraðstoðar.

ÞSSÍ hefur allt frá upphafi átt nokkra samvinnu við frjáls félagasamtök í þeim þróunarlöndum sem aðstoðar njóta. Hefur sú samvinna gefið góða raun og skipt máli fyrir þau félagslegu verkefni sem unnið hefur verið að, einkum í Namibíu en einnig í Malaví og Mósambík, áður fyrr á Grænhöfðaeyjum og nú síðast í Úganda. Þá hefur samvinna við frjáls félagasamtök hér á landi að nokkru komið til framkvæmda á undanförunum árum. Hefur stofnunin veitt styrki til tiltekinna verkefna svo sem byggingu vatnsbóla á vegum Hjálparstarfs kirkjunnar í Mósambík og til skólabyggingar ABC - hjálparstarfs í Úganda. Einnig hefur ASÍ tekið að sér, samkvæmt sérstökum samningi, að veita fjárhagslegan stuðning við lyfja - og matvælagjöf fyrir sjúklinga við héraðssjúkrahúsið sem ÞSSÍ stendur að í Malaví. Loks hefur stofnunin unnið með Rauða kross félögum Íslands og Mósambík að byggingu heilsugæslustöðvar í Hindane í Mósambík.

Í lögum um ÞSSÍ er svo kveðið á í 4. gr. að stofnuninni sé heimilt að fela öðrum aðilum að taka að sér framkvæmd verkefna að því tilskyldu að yfirstjórn verkefna sé hjá stofnuninni. Hefur ÞSSÍ litið svo á að fyrirvarinn í þessari lagagrein krefjist þeirrar athygli af hennar hálfu að nánast jafngildi því að hún sjái að fullu um verkefnið og geti því ekki nema að litlu leyti notið hagræðis af því að fela samstarfsaðilum umsjá með verkefnum. Hins vegar er eðlilegt að hærra hlutfall opinberrar þróunaraðstoðar fari um hendur frjálsra félagasamtaka en verið hefur hér á landi. Áður en til slíks kæmi, verður að kanna nánar getu samtakanna til þess að anna slíku hlutverki og velja þau markmið sem að skuli stefnt og þær leiðir sem fylgja skuli í framkvæmd þeirra. Ný túlkun á 4. gr. laga um ÞSSÍ, ellegar hrein breyting þeirra laga, þarf einnig að koma til sögunnar. Mikið gæti verið unnið við nánara samstarf af þessu tagi, eins og reynsla annarra þjóða bendir til. Um leið verður þó að forðast að opinber stuðningur dragi úr framtaki og fjáröflun félagasamtakanna sjálfra.

6 UM SKIPULAG ÞRÓUNARSAMVINNU

Þegar tvíhliða þróunarsamvinna hófst hér á landi fyrir nærfellt þremur áratugum var hún falin sérstakri stofnun sem stóð til hliðar við hið eiginlega stjórnkerfi. Var þetta í samræmi við það sem tíðkaðist víðast hvar annars staðar, þar á meðal á öðrum Norðurlöndum. Samkvæmt lögum um ÞSSÍ frá árinu 1981, sem enn eru í gildi, heyrir stofnunin undir utanríkisráðuneytið og starfar í tengslum við það. Hún gerir tillögur til utanríkisráðherra um samstarfsverkefni í þróunarlöndum og annast framkvæmd slíkra verkefna eða yfirstjórn þeirra. Stjórn stofnunarinnar er þingkjörin, nema hvað einn fulltrúi af sjö er valin af utanríkisráðherra sem auk þess skipar formann úr hópi stjórnarmanna. Í hverju tengslin við utanríkisráðuneytið eigi að felast var ekki nánar skýrt í lögnum, og heimild utanríkisráðherra til að kveða nánar á um framkvæmdaatriði með reglugerð var ekki notuð fyrr en á árinu 1998.

Á þeim tíma sem lög in um ÞSSÍ voru sett hafði utanríkisráðuneytið í raun engin afskipti af þróunarmálum. Samskiptin við Alþjóðabankann, Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Efnahags- og framfarastofnunina í París (OECD) voru í höndum viðskiptaráðuneytisins, en þau samskipti voru helsta snerting Íslands við þróunarmál. Það var því ekki að undra þótt ÞSSÍ þróaðist sem sjálfstæð stofnun sem starfslíð utanríkisráðuneytisins hefði nánast engin afskipti af, enda þótt utanríkisráðherra skipaði formann stjórnar og samþykkti tillögur um samstarfsverkefni.

Hugmyndir um róttæka breytingu á þessu fyrirkomulagi voru lagðar fram árið 1992 í álitni nefndar sem ríkisstjórnin hafði sett til að gera tillögu um framtíðarskipun þróunarsamvinnu, og hlutu þessar hugmyndir stuðning starfhóps embættismanna sem ríkisstjórnin hafði falið að leggja á þær mat⁴³. Setja átti ný lög um þróunarsamvinnu þar sem leita skyldi samræmis og festu í stefnu og framkvæmd með sameiningu þessara mála í utanríkisráðuneytinu, þar sem sérstök skrifstofa hefði þau með höndum. Leggja átti niður ÞSSÍ sem sérstaka stofnun, en ráðgefandi þróunarráð sem skipað væri af ráðherra væri ráðuneytinu til aðstoðar. Framkvæmd þróunarverkefna yrði falin ýmsum ríkisstofnunum, einkafyrirtækjum og frjálsum félagasamtökum undir yfirstjórn áðurnefndrar skrifstofu utanríkisráðuneytisins. Þessar tillögur voru í samræmi við þá stefnu sem skipan þróunarmála hafði tekið á öðrum Norðurlöndum, en gengu þó lengra í sameiningarátt en þar hafði enn verið gert. Reyndin varð sú að tillögurnar hlutu ekki stuðning ríkisstjórnar.

Árið 1997 var á ný vikið að skipulagi þróunarsamvinnu í skýrslu sem samin var um þróunarsamvinnu Íslands að tilhlutan utanríkisráðherra.⁴⁴ Um þetta leyti var Ísland ekki með sendiráð eða sendiskrifstofur í neinu þróunarlandi og ÞSSÍ hafði ekki sett á fót umdæmisskrifstofur í samstarfslöndum sínum. Hins vegar höfðu málefni Alþjóðabankans árinu áður verið flutt til utanríkisráðuneytisins og taldi skýrslan eðlilegt að umsjá með báðum tegundum þróunaraðstoðar, marghliða og tvíhliða, væri framvegis á einni hendi í samræmi við meginmarkmið tillagnanna frá 1992. Taldi skýrslan að unnt væri að ná þessu markmiði án nýrrar lagasetningar með því að fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem um þróunarmál fjallaði sæti stjórnarfundum ÞSSÍ og væri tengiliður á milli ráðuneytisins og stofnunarinnar. Slík sameining ábyrgðar á vegum ráðuneytisins, er næði til allra alþjóðastofnana sem um þróunarmál fjölluðu og til norrænnar samvinnu um þau mál, sem og til tvíhliða þróunarsamvinnu, gerði jafnframt kröfur til breytinga á starfslíði ráðuneytisins og á þjálfun þess starfslíðs. Um þetta gerði skýrslan nánari tillögur sem að hluta til náðu fram að ganga. Hins vegar varð ekki af því að frekari tengsl en verið höfðu sköpuðust á milli ráðuneytisins og ÞSSÍ. Þó var í ársbyrjun 1998 sett reglugerð á grundvelli laganna frá 1981 þar sem tekið var fram að stjórn ÞSSÍ væri utanríkisráðherra til ráðgjafar um stefnu í þróunarmálum og kveðið nánar á um stöðu og störf framkvæmdastjóra sem skipaður skyldi af ráðherra. Þá er í reglugerðinni ákvæði um að utanríkisráðherra geti tilnefnt starfsmann ráðuneytisins til þess að sækja stjórnarfundum ÞSSÍ án atkvæðisréttar, en þetta fyrirkomulag hefur ekki komið til framkvæmda.

⁴³ Skýrsla til forsætisráðherra um framtíðarskipun þróunaraðstoðar, mars 1992. Greinargerð starfshóps ríkisstjórnar um þróunaraðstoð, 22. desember 1992.

⁴⁴ Jónas. H. Haralz: Um þróunarsamvinnu Íslands, 16. apríl 1997.

Eins og að ofan greinir hefur ekki orðið umtalsverð breyting á skipulagi tvíhliða þróunarsamvinnu hér á landi frá því sem var í upphafi. ÞSSÍ er sérstök opinber stofnun sem er í litlum tengslum við utanríkisráðuneytið, enda þótt hún heyri undir utanríkisráðherra, og fulltrúar stofnunarinnar erlendis eru ekki opinberir fulltrúar Íslands. Þetta er mjög frábrugðið því sem nú er orðið á meðal nágrannalanda okkar. Þar hefur verið stefnt að samruna marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytanna. Lengst hefur þessi þróun náð í Danmörku og Finnlandi þar sem full sameining er komin á. Í Noregi og Svíþjóð er tvíhliða þróunarsamvinna enn á vegum sérstakra stofnana, Norad og Sida, en öll starfsemi þeirra í þróunarlöndum fer hins vegar fram í sendiráðum landanna. Nánari grein er gerð fyrir þessu í viðauka 6.

Að baki þessarar þróunar í nágrannalöndum okkar liggja ýmsar ástæður. Sú veigamesta er að lítið er á þróunaraðstoð sem mikilvægan þátt í utanríkisstefnu landanna, sem þar af leiðandi eigi heima innan utanríkisráðuneytanna. Þeir sem að þróunarmálum starfa geta þá einnig komið fram af fullum myndugleika sem fulltrúar landsins en ekki sérstakrar stofnunar. Þá kemur það til greina að sívaxandi áhersla hefur verið lögð á nán samskipti við stjórnvöld þróunarlandanna og á samvinnu við alþjóðastofnanir og önnur stuðningslönd. Jafnframt hefur þróunarsamvinna í auknum mæli færst frá einstökum verkefnum til stuðnings við málaflökka og til almenns fjárhagslegs stuðnings. Loks koma hagkvæmnissjónarmið til greina, bæði að því er snertir starfsemina erlendis og heima fyrir.

Það er álit höfunda þessarar skýrslu að skipulag þróunarsamvinnu hljóti að hneigjast til sömu áttar hér á landi sem á öðrum Norðurlöndum, af sömu ástæðum og þar. Einkum á þetta við eftir því sem þróunarsamvinnan eykst að vöxtum og verður veigameiri þáttur í utanríkisstefnu landsins en verið hefur. Enda þótt íslensk þróunaraðstoð beinist sem fyrr að mestu að einstökum verkefnum, mun starfsemin í æ ríkari mæli krefjast þátttöku í því samráði sem fram fer á milli þróunarlands, alþjóðastofnana og stuðningslanda. Þá koma sömu hagkvæmnissjónarmið til sögunnar hér á landi sem annars staðar, það er að opinber samskipti við sama landið séu ekki á vegum tveggja mismunandi aðila. Það fyrirkomulag sem nú er í gildi hefur til dæmis komið í veg fyrir að sendiráð Íslands í Mósambík nýtist sem skyldi við að stuðla að framgangi verkefna Íslands og samstarfslandanna í sunnanverðri Afríku.

Um þessar mundir hagar svo til að á árinu 2003 tekur Ísland við starfi aðalfulltrúa Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna í Alþjóðabankanum í Washington. Þessu fylgir að utanríkisráðuneytið tekur á sínar herðar umfangsmikla þjónustu til samræmingar þeirrar afstöðu sem fulltrúinn tekur í einstökum málaflökum og við afgreiðslu einstakra mála. Af þessum sökum hefur ráðuneytið komið á fót sérstökum kjarna innan alþjóðaskrifstofu sinnar með starfsliði sem þekkingu og reynslu hefur á þróunarmálum. Mun þessi eining sinna allri marghliða þróunaraðstoð landsins hvort sem hún snýr að Alþjóðabankanum og systurstofnunum hans, stofnunum Sameinuðu þjóðanna eða norrænum þróunarsamvinnustofnunum og norrænni samvinnu um þróunarmál. Um leið og þessi eining tekur til starfa ætti að koma á nánari tengslum en verið hefur á milli utanríkisráðuneytisins og ÞSSÍ og þar með á milli marghliða og tvíhliða þróunaraðstoðar. Gæti þetta gerst með því að fulltrúi ráðuneytisins sæti stjórnarfundum ÞSSÍ sem áheymarfulltrúi og tengiliður eins og á sínum tíma var lagt til í skýrslunni frá 1997 og heimild er til í reglugerð um ÞSSÍ eins og að framan greinir. Enn fremur væri rétt að utanríkisráðuneytið tæki til athugunar með hvaða hætti umdæmisskrifstofur ÞSSÍ gætu fengið viðurkenningu sem sendiskrifstofur Íslands, jafnframt því sem hlutverk sendiráðs Íslands í Mósambík yrði skilgreint að nýju. Í framhaldi þessarar þróunar gætu enn sterkari tengsl orðið á milli ÞSSÍ og ráðuneytisins og fullur samruni komið til sögunnar síðar meir.

VIÐAUKAR

Viðauki 1: Yfirlit um starfsemi og verkefni ÞSSÍ á árunum 1997 til 2002

Á undanförunum árum hefur starfsemi ÞSSÍ breyst með þeim hætti að störfum lauk á Grænhöfðaeyjum í árslok 1999 en Úganda bættist í hóp samstarfslanda árið 2000. Starfsemi hélt áfram í Namibíu í svipuðum mæli og áður en jókst allmjög í Malaví, en þó einkum í Mósambík. Jafnframt varð sú breyting að starfsemi var eflað á sviði heilbrigðis- og menntamála og annarra félagslegra málefna, enda þótt áhersla væri sem fyrr á þróun fiskveiða.

Hér á eftir fer yfirlit um starfsemi í einstökum löndum og þau helstu verkefni sem unnið hefur verið að.

Grænhöfðaeyjar

Enda þótt starfsemi ÞSSÍ á Grænhöfðaeyjum hafi í raun lokið á árinu 1999, hefur ekki verið endanlega gengið frá því verkefni sem stofnunin vann síðast að ásamt Norræna þróunar- sjóðnum (NDF). Þetta var svokallað Integrated Fisheries Development Project (IFDP). Loka- þáttur þess átti að vera flotbryggjur fyrir fiskibáta sem NDF fjármagnaði, en sú fyrsta þeirra, sem byggð var í tilraunaskyni, eyðilagðist í brimi. Heildarútgjöld vegna þessa verkefnis áttu að skiptast þannig að NDF legði fram 2.1 milljón SDR, ÞSSÍ 1.4 og ríkisstjórn Grænhöfða- eyja 1.0 milljón.

Verkefnið var tekið út með skýrslu Nordic Consulting Group, sem dagsett er í janúar 2000. Niðurstaða skýrslunnar er að sumir hlutar verkefnisins hafi tekist vel en að það hafi í heild ekki náð þeim árangri sem stefnt var að, þ.e.a.s. að efla einkarekinn sjávarútveg á Grænhöfðaeyjum. Talið er að sá þáttur verkefnisins sem snéri að hafrannsóknum, og var aðalverkefni ÞSSÍ, hafi tekist vel. Rekstur hafrannsóknarskips og hafrannsóknarstofu með innlendum starfsmönnum sé í góðu lagi og standi undir sér fjárhagslega. Þá er þess sérstaklega getið að yfirstjórn verkefnisins hafi gengið vel og það ekki síst þakkað íslenska verkefnisstjóranum. Aðrir þættir verkefnisins voru ekki taldir vera í jafngóðu horfi. Þjálfunarmiðstöð (Fisheries Training Center), með innlendum kennurum, hafi verið komið á fót og sömuleiðis upplýsingamiðstöð fyrir túnfiskveiðar, einnig með innlendum starfsmönnum. Talið er ólíklegt að þessar miðstöðvar fái staðist vegna skorts á sjálfstæðum fjárhagslegum grundvelli og óvissu um opinber fjárfraðing. Tækniástoð við stofnun til eflingar og eftirlits með fiskveiðum, National Fisheries Development Institute (NDPI), er talin hafa misheppnast með öllu, og sé þar um að kenna óheppilegu vali ráðunauts, en þessi þáttur var á vegum NDF, en ekki ÞSSÍ.

Niðurstöður þessarar úttektar bera með sér að ÞSSÍ hafi lagt áherslu á að skiljast vel við höfuðverkefni sitt á Grænhöfðaeyjum, þ.e. hafrannsóknirnar, sem hafi verið í góðu lagi þegar verkefninu lauk. Sömuleiðis hafi verkefnisstjórn af hálfu ÞSSÍ verið til fyrirmyndar. Hins vegar hafi reynt veikur grundvöllur fyrir þróun sjávarútvegs á eyjunum vegna lítilla fiskistofna og margvíslegra óhagstæðra aðstæðna. Þær aðstæður hafa farið versnandi frá því að úttektarskýrslan var samin í ársbyrjun 2000. Kosningar fóru fram á árinu 2001 og urðu stjórnarskipti í kjölfar þeirra. Nýr sjávarútvegsráðherra tók við af þeim sem unnið hafði að sjávarútvegsverkefninu með NDF og ÞSSÍ og yfirmaður hafrannsóknarstofunnar, sem þjálfaður hafði verið hér á landi, lét af störfum. Stofan er nú lítt starfhæf og hafrannsóknarskiptið Íslandia liggur við bryggju. Þá eru ísvélar sem útvegaðar voru sem hluti verkefnisins í reiðileysi.

Í októbermánuði 2000, áður en stjórnarskiptin urðu, hafði þáverandi forstjóri hafrannsóknarstofunnar heimsótt Ísland og þá farið fram á að ÞSSÍ veitti stuðning til verkefnis á sviði gæðaeftirlits fiskafurða með það fyrir augum að unnt reyndist að uppfylla gæðakröfur ESB. Varð þetta til þess að matvælafræðingur fór til Eyjanna á vegum ÞSSÍ í febrúar 2001 til að kynna sér málavexti. Þessi beiðni var svo endurnýjuð í október 2001 þegar nýr forstjóri hafrannsóknarstofunnar kom í heimsókn til Íslands. Það var skoðun fyrrum verkefnisstjóra ÞSSÍ á Grænhöfðaeyjum að fiskigengd myndi ekki vera nægjanleg við eyjarnar til þess að standa undir útflutningi til ESB í teljandi magni. Þess vegna væri ekki grundvöllur fyrir þessu verkefni. Ekkert frekar hefur gerst í málinu.

Nokkuð var unnið að félagslegum verkefnum á Grænhöfðaeyjum á meðan fiskveiði- verkefnið stóð yfir. Voru þetta aðallega heilsugæslustöð í Sao Vicente og félagsheimili fyrir konur í Mindelo. Féll þessi stuðningur niður þegar aðalverkefninu lauk.

Malaví

Þróunarsamstarf við Malaví hófst þegar á árinu 1989 og tengdist í upphafi almennu samstarfsverkefni ríkja í sunnanverðri Afríku er komið var á með stuðningi Norðurlanda á níunda áratugnum (Southern African Development Community - SADC). Tók ÞSSÍ að sér að sinna fiskveiðipætti þessa samstarfs. Fljótlega urðu fiskrannsóknir í Malavívatni þó einnig mikilvægt verkefni og hélst svo allan tíunda áratuginn, en í lok hans komu verkefni í heilbrigðis- og félagsmálum einnig til sögunnar. Malaví er nú helsta samstarfsland ÞSSÍ, og er aðstoðin á árinu 2003 áætluð um 2 milljónir dollara, samanborið við um 1 milljón dollara í hverju hinna samstarfslandanna þriggja, Mósambík, Namibíu og Úganda.

SADC fiskveiðiverkefnið. (SADC Inland Fisheries Sector Technical Coordination Unit / IFSTCU)

Þetta verkefni var sá fiskveiðipáttur SADC-samstarfsins sem ÞSSÍ tók að sér árið 1989. Það kom á daginn að áhugi SADC ríkjanna fyrir verkefninu var lítill og stuðningur þeirra af skornum skammti, og hvíldi verkefnið því að heita má að öllu leyti á íslensku þróunaraðstoðinni og starfsfólki ÞSSÍ. Árið 1996 var ákveðið að reyna að koma verkefninu í höfn á grundvelli nýs samkomulags til fjögurra ára við stjórnvöld í Malaví er fæli í sér skuldbindingu um stuðning þeirra við verkefnið. Samkvæmt skýrslu um verkefnið, sem dagsett er í mars 2001 var tæknimiðstöð þá fullbúin skrifstofutækjum, tölvum, bókakosti og farartækjum og mönnuð fjórum starfsmönnum sem hlotið höfðu viðeigandi þjálfun og reynslu. Var verkefninu þar með lokið af hálfu ÞSSÍ.

Malavívatns verkefnið (Malawi Fisheries Development Project)

Þetta verkefni hófst árið 1990 í samvinnu við Alþjóðabankann og NDF. Var það annað helsta verkefni ÞSSÍ í Malaví allan tíunda áratuginn. Fól það í sér tvo meginþætti: byggingu og rekstur rannsóknarskipsins Ndunduma og tæknilegan og fjárhagslegan stuðning við fiskirannsóknarstöð (FRU eða MBFRU, Monkey Bay Fisheries Research Unit). Mikill árangur varð af þessu starfi þar sem leitt var í ljós að góð fiskimið voru úti í vatninu, þar sem veiðar höfðu áður verið lítt eða ekki stundaðar, og að ofveiði, sem menn höfðu haft áhyggjur af, var bundin við strandmið og að mestu óháð veiðum úti á vatninu. Nýju miðin urðu grundvöllur togveiða, einkum á vegum fyrirtækisins Maldeco, sem nú rekur tvo togara með góðri fjárhagslegri afkomu. Annar þessara togara var byggður á vegum ÞSSÍ og seldur fyrirtækinu með láni frá NDF. Upphaflega var Maldeco stofnað af einkaaðilum en komst síðan í hendur ríkisins. Það hefur nú verið einkavætt. Aðstoð við strandveiðar, sem eru stundaðar af fjölda fiskimanna, að mestu á eintrjáningum, var ekki á vegum ÞSSÍ heldur hinna samstarfsaðilanna.

Umtalsverður þáttur ÞSSÍ í verkefninu var umsjá með rekstri rannsóknarskipsins sem stofnunin hafði orðið að taka að sér í fyrstu. Á árinu 1997 var talið tímabært að þessi rekstur yrði að fullu færður til rannsóknarstöðvarinnar FRU. Reynsla var þá komin fyrir því að reksturinn gæti staðið að fullu undir sér með veiðum skipsins, sem það stundaði ásamt rannsóknarstörfum. Var ætlunin að sérstakur sjóður til fiskveiðirannsókna yrði stofnaður sem stæði að rekstrinum. Jafnframt var talið að tæknileg aðstoð við rannsóknarstöðina gæti byggst á heimsóknum íslenskra fiskifræðinga frekar en fastri veru þeirra við stöðina. Dráttur varð á að nýju fyrirkomulagi á rekstri skipsins væri komið á, og héldu starfsmenn ÞSSÍ enn áfram eftirliti með úthaldinu. Það var ekki fyrr en seint á árinu 2000 sem rekstrarsjóðurinn hafði verið stofnaður og rannsóknarstöðin tók að sér umsjá með rekstrinum að fullu. Sömuleiðis óskuðu Malavímenn eftir áframhaldandi veru íslenskra fiskifræðinga við stöðina í fullu starfi og var því fyrirkomulagi haldið áfram til loka árs 1999. Jafnframt voru innlendir fiskifræðingar styrktir til náms og þjálfunar. Verkefninu lauk formlega á árinu 2000.

Tvær úttektarskýrslur hafa verið gerðar um þetta verkefni, sú fyrri er dagsett í janúar 2000 og var samin af Nordic Consulting Group á vegum NDF og ÞSSÍ, hin síðari er dagsett í mars 2002 og samin af þeirri deild Alþjóðabankans (Operations Evaluation Department) sem slíkar skýrslur vinnur. Þáttur ÞSSÍ í verkefninu fær góða dóma í báðum skýrslunum, og á þetta einnig við um þátt NDF. Á hinn bóginn fá aðrir þættir verkefnisins slaka einkunn, svo sem stuðningur við bátasmíðar og smábátaútgærdina yfirleitt, þar sem Alþjóðabankinn, og að

nokkru leyti NDF, komu við sögu. Það er athyglisvert að fjárhagsleg hlutdeild ÞSSÍ í verkefninu var innan við 10%, en árangurinn byggðist að mestu á framlagi rannsóknarskipsins og íslenskra fiskifræðinga og umsjónarmanna verkefnisins. Í fyrri skýrslunni segir: “both the production and research components of the NDF/ICEIDA assistance appears to have met expectations”. Ennfremur segir að í þessu verkefni hafi tækniaðstoð frá ÞSSÍ með góðum árangri tengst þeirri uppbyggingu fiskimálastofnunar sem Alþjóðabankinn hafi staðið að. Sérstöku lofsorði er lokið á þátt verkefnisstjóra ÞSSÍ í stjórn verkefnisins. Í skýrslu Alþjóðabankans er tekið undir þessar niðurstöður fyrri skýrslunnar og samvinnan við NDF og ÞSSÍ talin hafa skilað góðum árangri: (“Partnership with bilateral development agencies (who had a comparative advantage in many areas) was successful because of a clear definition of roles and careful structuring of procurement responsibility”).

Því miður hefur það farið svo að á síðastliðnum tveimur árum hefur starfsemi fiskrannsóknarstöðvarinnar og útgerð rannsóknarskipsins ekki verið með þeim hætti sem skyldi. Mikið af því fé sem búist var við að skipið skilaði af sér hefur ekki komið í leitirnar. Skortur á varahlutum, sem gjaldeyrir fæst ekki til að kaupa, hefur hamlað rekstri og stundum hefur útgerðin ekki átt fyrir olíu. ÞSSÍ hefur hlaupið undir bagga með því að leggja til gjaldeyri fyrir varahlutum gegn greiðslu í innlendri mynt og veita aðstoð við viðhald og viðgerð véla. Eigi að síður hefur skipið að nokkru verið bundið við bryggju. Samskipti ÞSSÍ við þá ríkisstofnun sem ber ábyrgð á þessum rekstri, Department of Fisheries, hafa verið erfið þar sem stofnunin hefur ætlast til aðstoðar sem ekki var lengur ráð fyrir gert.

Um nokkurt skeið hefur verið í undirbúningi nýtt fiskveiðiverkefni í Malaví á vegum Alþjóðabankans og NDF, sem myndi vera eins konar framhald af því fyrra, en leggja þó meiri áherslu á umhverfishliðina en áður var gert. Er hér er um viðamikið verkefni að ræða sem gert er ráð fyrir að stæði í átta ár. Um þetta verkefni liggja fyrir tvær skýrslur í ÞSSÍ, önnur frá Alþjóðabankanum (Lake Malawi Environmental Management and Fisheries Development Project, dags. 31. ágúst 2000) og hin frá NDF (Appraisal of Activities to be Considered for NDF Funding within the Lake Malawi Ecosystem Management Project, dags. í maí 2002). Þær hliðar þessa verkefnis sem myndu best hæfa þátttöku NDF, og sömuleiðis ÞSSÍ, eru þessar: Þróun bátasmíða í skipasmíðastöðinni í Mpwepe; þróun fiskveiða í suðvesturhluta vatnsins (Malembu), þar á meðal kaup tveggja skuttogara og bygging stöðvar til móttöku og afgreiðslu afla; og þróun lánastarfsemi í þágu fyrirtækja og einstaklinga sem vilja fjárfesta í tækjum og búnaði.

Ef þátttaka ÞSSÍ í þessu nýja verkefni kæmi til, mundi hún ekki síst felast í að taka upp þráðinn þar sem frá var horfið í fiskirannsóknnum og útgerð rannsóknarskipsins, en þörf er meiri vitneskju um ástand fiskistofna en nú er fyrir hendi, auk þess sem fylgjast verður með þróun þess ástands. Á hinn bóginn er heldur ekkert því til fyrirstöðu að ÞSSÍ kæmi að öðrum hlutum verkefnisins svo sem bátasmíðastöðinni og bættri aðstöðu til útgerðar. Gera má ráð fyrir að reynslan af fyrra verkefninu geri samvinnu við ÞSSÍ áhugaverða fyrir bæði Alþjóðabankann og NDF og ætti hið sama að gilda um malavísk stjórnvöld. Miklu skiptir að ÞSSÍ komi sem fyrst að undirbúningi þessa verkefnis, telji stofnunin þátttöku sína áhugaverða.⁴⁵

Þá er þess að geta, að fyrirætlanir eru uppi um að koma á fót aðstöðu fyrir fiskmarkað í Monkey Bay. Um þetta var samin skýrsla dagsett í mars 2001, “Fish Market in Monkey Bay”, sem fyrirtækið Eldur ehf. tók að sér á vegum ÞSSÍ. Markaðurinn myndi starfa á uppboðsgrundvelli og selja fyrst og fremst afla rannsóknarskipsins Ndunduma, en einnig annan fisk eftir því sem þess væri óskað. Kostnaður myndi verða um 270 þús. USD, og eru ísvél og bryggja helstu kostnaðarliðirnir, fyrir utan sjálfa bygginguna yfir markaðinn. Ætlunin var að taka þessa framkvæmd á fjárhagsáætlun ÞSSÍ fyrir árið 2003, en af því varð ekki sökum fjárskorts. Í tengslum við þessa skýrslu skrifaði félagsmálaráðunautur ÞSSÍ í Malaví athyglisvert minnisblað þar sem lýst er núverandi fisksölufæri í Malaví og þátttöku ýmissa samfélagshópa í því. Settar eru fram ýmsar spurningar um þær afleiðingar sem fyrirhugaður fiskmarkaður gæti haft á atvinnu og lífskjör þess fólks sem nú starfar að verslun og sölu afla. Ástæða er til

⁴⁵ Síðan þetta var ritað hefur Alþjóðabankinn ákveðið að taka ekki þátt í þessu verkefni. Á hinn bóginn hefur NDF sem fyrr áhuga fyrir verkefninu og þá í samvinnu við ÞSSÍ.

að tenging þessa verkefnis við verkefni Alþjóðabankans sé tekin til athugunar og sömuleiðis sé sérstökum aðstæðum í fiskisöllumálum gefin nánari gaumur.

Bunda College (Regional Aquaculture Training)

Þessi skóli er landbúnaðardeild Malaví háskóla. Er stuðningur ÞSSÍ bundinn við fiskeldisdeild skólans og hefur staðið frá árinu 1993. Er verkefninu ætlað að skila þekkingargrundvelli sem á að stuðla að eflingu fiskieldis. Skiptist verkefnið í fjögur svið: þjálfun kennara, uppbyggingu bókasafns, námsstyrki og aðstoð við kennslu og rannsóknir. Hefur stuðningurinn fyrst og fremst falið í sér greiðslu launa eins íslensks kennara og veitingu námsstyrkja fyrir 10 nemendur á ári, en af þeim skyldi helmingurinn koma frá Malaví en annar helmingur frá öðrum SADC löndum, þar sem þetta var upphaflega SADC verkefni. Árið 1997 stóð til að athugun færi fram á þeim árangri sem náðst hefði af þessum stuðningi, og yrði þá fyrst og fremst kannað hvað hefði orðið um þá nemendur sem styrkja höfðu notið. Var unnið að slíkri athugun á árinu 1998, en takmarkaðar upplýsingar fengust af því tagi sem leitað var eftir. Eigi að síður var stuðningi haldið áfram í svipuðum mæli og áður, enda var talið að flestir nemendanna hefðu unnið við fiskeldi eða sinnt eftirliti með fiskveiðum áður en þeir komu í skólann og snúið aftur að slíkum störfum að námi loknu, reynslunni ríkari.

Árið 2000 gerði ÞSSÍ formlegan samning (PD) til þriggja ára sem gerði ráð fyrir einu kennarastarfi á því tímabili auk 10 styrkja árlega til BSc náms og 4 til MSc náms. Tveir af síðarnefndu styrkjunum eiga að vera til nemenda af öðru afrísku þjóðerni en Malavímanna, en hinir styrkirnir eru bundnir við þá. Kennari sem tók við störfum í nóv. 2000 á að starfa fram á árið 2004, en þá eiga allir innlendu kennararnir að vera komnir úr framhaldsnámi og kennslu-liðið að vera fullskipað hæfu fólki. Vandinn gæti hins vegar orðið sá að niðurfelling styrkja leiddi til minnkandi aðsóknar að námi, enda hafa skólagjöld við skólann verið hækkuð nýlega af fjárhagsástæðum. Skólinn, sem hefur verið styrktur vel af Japönnum, er mjög vel búinn og honum vel stjórnað, en stefna hans beinist frekar að vísindum en undirbúningi fyrir hagnýt störf, enda er hann hluti af háskóla Malaví.

Það er athyglisvert að lítið fer fyrir fiskeldi í landinu, enda verður að hafa í því efni mikla aðgát af umhverfisástæðum. Tilraunir til að koma á fót fiskeldi meðal bænda með aðstoð frá ráðunautum hafa ekki borið árangur. Fiskeldisstöðvar á hreinum viðskiptalegum grunni hafa heldur ekki komist vel á legg. Fjórar slíkar stöðvar eru starfandi, en samanlögð framleiðsla þeirra er aðeins 500 tonn á ári. Ein stöð er nú fyrirhuguð til viðbótar á vegum útgerðarfyrirtækisins Maldeco. Talið er að staðföst reynsla af rekstri stærri stöðva verði að vera fyrir hendi áður en fiskeldi meðal bænda komi til sögunnar.

Fastur ásetningur er af hálfu ÞSSÍ að ljúka verkefninu með þeim hætti sem samningurinn gerir ráð fyrir. Úttekt verkefnisins á að fara fram árið 2003.

Marine College

Þessi skóli var settur á laggirnir 1981 með aðstoð UNDP, og var hann fyrst og fremst ætlaður farmönnum vegna samgangna á vatninu en ekki fiskimönnum. Þörfin fyrir þjálfun yfirmanna á fiskiskipum fór hins vegar að koma í ljós á tíunda áratugnum, þegar togveiðar jukust. Umræður um stuðning ÞSSÍ hófust á árinu 1998 og leiddu til samnings (PD) sem undirritaður var í febrúar 1999. Samkvæmt samningnum áttu tveir íslenskir kennarar að starfa við skólann, annar sérhæfður í siglingafræði en hinn í vélfræði. Áttu þeir að starfa að þróun fiskveiðideildar á grundvelli alþjóðlegra staðla, setja upp náms- og þjálfunaráætlanir, þjálfar innlenda kennara, er gætu tekið við af þeim sjálfum og koma upp og standa fyrir námskeiðum. Ennfremur átti ÞSSÍ að sjá um nauðsynlegan búnað til kennslu og þjálfunar.

Tóku kennararnir til starfa á árinu 1999, annar í mars en hinn í júlí. Hófu þeir störf sín með því að ganga frá námsskrám, sjá fyrir þjálfun samkennara sinna og hrinda kennslunni af stað. Áður en langt um leið komu fram alvarlegir misbrestir í framkvæmd verkefnisins. Þeir aðstoðarmenn sem valdir höfðu verið og hlotið sérstaka þjálfun, þar á meðal hér á landi, hurfu frá störfum. Skortur var á öðrum kennurum og tafir á ráðningu, auk þess sem fjárskortur stóð allri starfsemi fyrir þrifum. Þetta varð til þess að starfsemi fiskveiðideildarinnar hvíldi miklum mun meira á íslensku kennurunum en ætlast hafði verið til og ÞSSÍ varð um tíma að taka að sér greiðslur launa og búnaðar umfram það sem gert hafði verið ráð fyrir. Með þessu

móti tókst á árunum 2000 til 2001 að koma kennslunni í horf og útskrifa nemendur. Er í árs-skýrslu ÞSSÍ frá 2001 talið að verkefnið hafi að þessu leyti borið árangur.

Svo virðist sem í þessu verkefni hafi ekki í upphafi náðst fullnægjandi samband við stjórnendur og starfsmenn skólans og að tímabundin kennslustörf hafi setið í fyrirrími frekar en efling skólans til langframa. Hvorugur þeirra tveggja starfsmanna ÞSSÍ sem að verkefninu komu höfðu fengið í hendur skýrar verklýsingar þegar þeir tóku til starfa. Úr þessu var bætt eftir að ítarleg áfangaskýrsla um verkefnið var gerð í lok árs 2001.⁴⁶ Á grundvelli tillagna er lagðar voru fram í þeirri skýrslu, og í fullu samráði við stjórnendur og starfsmenn skólans, var gert nýtt samkomulag við malavísk stjórnvöld sem dagsett er í janúar 2002. Samkvæmt því tók stjórnarnefnd til starfa, eins og lög um skólann gerðu ráð fyrir, verkefnisfulltrúi var skipaður af hálfu skólans og ráðnir samverkamenn íslensku kennaranna. Þá var gengið frá nýrri starfsáætlun og fyrirheit gefin um nægilegar fjárveitingar af hálfu stjórnvalda. Framlenging samningsins náði aðeins til ársins 2002, en frekari framlenging um eitt ár var háð því að staðið hefði verið við allar skuldbindingar. Talið er að miklar breytingar hafi þegar orðið til bóta, samkomulagið muni standast að fullu og verkefnið framlengjast um eitt ár.

Horfur eru á að þegar kemur fram á árið 2003 verði skólinn undir það búinn að starfa án þeirrar tæknilegu aðstoðar sem hann hefur notið. Annar íslensku kennaranna hefur þegar látið af störfum og innlendir kennarar hafa tekið við, en gert er ráð fyrir að hinn kennarinn geti dregið sig í hlé á árinu 2003. Nægilega margir hæfir kennarar yrðu þá til staðar og stjórn skólans í góðu lagi. Eftirspurn eftir námi er þó ekki það mikil að halda megi uppi fullri kennslu að staðaldri. Í stað þess yrðu haldin námskeið með nokkru millibili, ýmist fyrir farmenn eða fiskimenn, sem þó gætu að einhverju leyti verið sameiginleg. Ennfremur mætti leggja áherslu á þjálfun hinna fjölmörgu fiskimanna sem stunda strandveiðar, ekki síst á sviði öryggismála. Hætt er við að skólinn muni eiga í vök að verjast vegna skorts á fjárveitingum. Æskilegt væri að ÞSSÍ héldi einhverjum tengslum við skólann eftir að núverandi samningi lýkur. Stuttar heimsóknir sérfróðra manna, samkvæmt tilmælum skólans, kæmu þá til álita og sömuleiðis veiting styrkja til námsmanna eða fjárhagsleg aðstoð við tiltekin verkefni.

Sjómælingar og kortagerð í Malavivatni (Charting of Lake Malawi for the Safety of Navigation. Malawi Marine Administration)

Þetta verkefni var undirbúið með ítarlegri skýrslu Sjómælinga Íslands, sem heyra undir Landhelgisgæsluna. Er skýrslan dagsett í nóvember 1999 og var samningur undirritaður í desember 2000. Í lýsingu á verkefninu er sagt að þau kort sem nú séu í notkun séu meira en fjörutíu ára gömul, en verulegar breytingar hafi orðið á stöðu vatnsins á því tímabili. Nýjar mælingar og kort séu því nauðsyn og skipti meginmáli fyrir bæði samgöngur og fiskveiðar. Gert er ráð fyrir að heildarkostnaður verkefnisins sé rúmar 800 þús. USD er skiptist á fjögur ár (2001-2004) og beri ÞSSÍ 70% þeirrar upphæðar, en Malaví 30%. Á ÞSSÍ að leggja til allt að 9 mannmánuði í tæknaaðstoð, kosta þjálfun tveggja innlendra starfsmanna og sjá um kaup tækja og búnaðar að mestu. Malavímenn leggja til skip og áhöfn, en ÞSSÍ tekur nokkurn þátt (17%) í rekstrarkostnaði skipsins. Verkefnið er undir sameiginlegri stjórn beggja aðila, en Hydrographic Service Unit í Monkey Bay er ábyrg fyrir daglegri framkvæmd. Lokaskýrsla skal liggja fyrir ekki síðar en 30. júní árið 2004.

Þegar í febrúar 2001 hafði sérfræðingur frá íslensku landhelgisgæslunni komið í heimsókn og nauðsynlegur búnaður verið afhentur. Einn starfsmanna ÞSSÍ í Malaví fylgist með þessu verkefni og sérfræðingur frá landhelgisgæslunni kemur í heimsókn eftir því sem þörf er á. Það virðist hæf stofnun sem að verkefninu stendur, en henni er haldið í fjársveldi.

Ávinningur verkefnisins er fyrst og fremst sá að ný kort verða tilbúin sem munu koma að notum um langa framtíð. Þar að auki mun hafa orðið til staðgóð þekking á því hvernig staðið er að sjómælingum og kortagerð. Hvort sá árangur getur haldist er undir því komið hvort fjárhagslegur grundvöllur getur orðið fyrir rekstri sjómælingastofnunarinnar með sölu þjónustu til opinberra aðila og einkageirans.

⁴⁶ Allyson Macdonald og L.R. Kamtegeni: An Evaluation of the Iceida Sponsored Project at the Marine Training College, Monkey Bay, Malawi.

Fullorðinsfræðsla

Þetta verkefni var skilgreint og ákveðið með samningi á milli ÞSSÍ og hlutaðeigandi ráðuneytis í Malaví, Ministry of Gender, Youth and Community Services (MoGYCS), er undirritaður var í nóv. 2001. Umræður um aðstoð af þessu eða svipuðu tagi munu hafa hafist þegar á árinu 1998, en skriður komst ekki á málið fyrr en verkefnisstjóri kom til starfa í Malaví snemma árs 2001. Um þetta leyti hagaði svo til í Malaví að erlendar hjálparstofnanir, einkum Norðurlandastofnanirnar, höfðu einbeitt sér að höfuðþáttum menntamála, “primary” og “secondary education”. Aftur á móti höfðu þær ekki sinnt fullorðinsfræðslu, en sérstakt verkefni á því sviði hafði verið í gangi á vegum ofangreinds ráðuneytis frá árinu 1986, sem nefnist National Adult Literacy Program (NALP). Auk þess hefur starfsemi af þessu tagi verið stunduð af félagasamtökum. Ráðuneytið sóttist mjög eftir erlendum stuðningi við verkefni sitt og þar við bætist að ÞSSÍ hafði þegar fengið nokkra reynslu af þessu tagi í Namibíu.

Niðurstaðan varð því að ÞSSÍ myndi styðja fullorðinsfræðslu á Monkey Bay svæðinu, þangað sem störf stofnunarinnar höfðu aðallega beinst. Til undirbúnings verkefninu var gerð sérstök athugun á þessu svæði. Nefnist sú skýrsla, sem dagsett er í september 2000, “Baseline Survey on the Impact of NALP Activities and Demand for Adult Literacy in the Monkey Bay Area in Mongochi District”, en NALP lá þá niðri á þessu svæði sökum fjárskorts.

Framkvæmd NALP-verkefnisins er háð framlagi einstakra sveitarfélaga (þorpa) sem fara fram á aðstoð ráðuneytisins. Velja sveitarfélögin kennara (literacy instructors) á hverjum stað sem ráðuneytið tekur að sér að þjálfva og greiða smávægileg laun. Þeir starfsmenn ráðuneytisins sem um þjálfunina sjá nefnast Community Development Assistants (CDAs). Samkvæmt samningi ráðuneytisins og ÞSSÍ kemur það í hlut ÞSSÍ að greiða laun verkefnisstjóra og aðstoðarmanns hans, sem nefndur er “local professional”, og ennfremur laun “literacy instructors”, sem eru hinir eiginlegu kennarar. Á hinn bóginn sér ráðuneytið fyrir CDAs og greiðir laun þeirra, en þeir sjá um þjálfun kennaranna. ÞSSÍ sér þjálfunum þó fyrir bifhjóllum og rekstrarkostnaði þeirra og útvegjar önnur gögn og búnað vegna þjálfunarinnar. Fjárhagsáætlun, sem nær til árána 2001 til 2004, gerir ráð fyrir USD 125 þús. kostnaði fyrsta árið og USD 200 þús. á ári næstu þrjú árin, en 95% kostnaðar fellur á ÞSSÍ, og 5% á ráðuneytið.

Fyrstu fræðslunámskeiðin, fjögur að tölu í jafnmörgum þorpum, hófust í nóv. - des. 2001. Í byrjun febrúar 2002 var svo hafinn undirbúningur námskeiða með nokkru öðru sniði, sem kennt er við “Reflect” og miðar að því að vekja meiri áhuga á náminu og ná betri tengslum við þorpin með því að tengja kennsluna sérstökum málefnum, svo sem heilbrigðismálum eða verklegum greinum og daglegum lífsháttum. Árangurinn mun að miklu leyti byggjast á starfi aðstoðarmannanna frá ráðuneytinu (CDA). Þrír slíkir voru teknir til starfa í lok árs 2001 en einn þeirra var ráðinn til starfa hjá ÞSSÍ og vinnur beint undir umsjá verkefnisstjórans. Er hann búsettur í Monkey Bay. Vegna starfa þessa manns og annarra aðstoðarmanna, ætti verkefnisstjóranum að gefast betra færi til að sinna öðrum félagslegum verkefnum.

Einn helsti þröskuldur verkefna af þessu tagi er skortur á heppilegu lesefni á því tungumáli sem kennslan miðast við. Styrkir ÞSSÍ gerð slíks lesefnis og dreifingu þess. Árangur verkefnisins hvílir að mestum hluta á vilja og frumkvæði heimamanna á Monkey Bay svæðinu. Vel hefur tekist til hvað þetta varðar, sérstaklega þar sem hæfur heimamaður stýrir verkefninu fyrir hönd ÞSSÍ. Stuðningur ráðuneytisins hefur hins vegar verið nokkuð veikburða á köflum. Fjöldinn allur af félagasamtökum vinna að fullorðinsfræðslu vítt og breytt um landið. Heildarstefna yfirvalda á þessu sviði er óljós og samræming aðgerða brotkennd. Þar að auki á það fólk sem nýtur góðs af fullorðinsfræðsluverkefnum erfitt með að þrýsta á um umbætur og tryggja fjárfrahlög af hálfu hins opinbera. Því verður að gera ráð fyrir að ÞSSÍ fylgist með verkefninu um nokkurra ára skeið enda þótt framkvæmd þess sé að fullu í höndum ráðuneytisins og heimamanna í þorpunum. Hluti af áframhaldandi stuðningi ÞSSÍ yrði að tryggja launagreiðslur til kennara. Þá kæmi stækkun verkefnisins til greina, en það nær nú til 11 þorpa af þeim um það bil 50 sem eru á Monkey Bay svæðinu. Eins gæti ÞSSÍ íhugað stuðning við heildarstefnu yfirvalda.

Héraðssjúkrahús í Monkey Bay (Rural Hospital)

Akvörðun um aðstoð af hálfu ÞSSÍ á sviði heilbrigðismála í Malaví var tekin seint á árinu 1998 og fylgt eftir með nánari athugunum á árinu 1999. Var Monkey Bay svæðið valið til starfa og í fyrstu gert ráð fyrir enduruppbyggingu heilsugæslustöðvar sem fyrir var þar um slóðir. Síðari hluta árs 1999 (okt.-nóv.) samdi íslenskur ráðgjafi á vegum ÞSSÍ undirbúningskýrslu er nefnist: Feasibility Assessment of ICEIDA's Assistance to the Health Care Services in the Monkey Bay Area, Malawi. Samningur um verkefnið var svo undirritaður í júní-júlí 2000 af ÞSSÍ annars vegar, en fjármálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti Malaví hins vegar. Samningnum fylgdi sérstök ráðgjafaskýrsla sem samin var af fyrirtæki í Lilongwe, Calcon, (höf. S. Miller), er nefnist: ICEIDA- Health Interventions in Monkey Bay. Verkefnisstjórnin, íslenskur læknir, tók til starfa í október 2000 og byggingaframkvæmdir hófust í nóvember það sama ár. Ári síðar, eða í nóvember 2001, kom svo íslenskur hjúkrunarfræðingur, sem einnig er ljósmóðir, til starfa.

Samkvæmt upphaflegum hugmyndum um verkefnið var ætlunin að endurbæta þá heilsugæslustöð sem fyrir var á svæðinu, en þó var fljótlega talið að hagkvæmara væri að byggja nýja stöð frá grunni á öðrum stað. Eftir því sem umræðum við heilbrigðisfyrirvöld miðaði áfram kom þó í ljós nauðsyn þess að fella fyrirætlanirnar að því skipulagi heilbrigðismála sem verið var að koma á fót í landinu, Malawi National Health Plan 1999 - 2004, en samkvæmt því þurfti verkefnið að vera héraðssjúkrahús (Rural Hospital) frekar en heilsugæslustöð. Fyrirkomulagið er að í hverjum landshluta (district) á að vera sjúkrahús, búið fullkomnum tækjum og mannað fullmenntuðum læknum. Í þeim landshluta sem hér um ræðir er það sjúkrahús í Mongochi og þjónar 800 þús. manns. Innan hvers landshluta eru svo héraðssjúkrahús, sem mönnuð eru læknatækjum og hjúkrunarfræðingum og þjóna heilsugæslustöðvum úti um byggðirnar með hjálp sjúkrafreiða. Sjúkrahúsið í Monkey Bay á að þjóna 130 þús. manna svæði, þar sem eru fjórar heilsugæslustöðvar.

Byggingaframkvæmdir við verkefnið hafa gengið vel, en þó verið nokkru hægari en ráð var fyrir gert. Upphaflega voru byggingaframkvæmdir áætlaðar um USD 700 þús. og tæknaaðstoð, þjálfun og búnaður um 400 þús., eða heildarkostnaður USD 1,1 miljón. Byggingarkostnaður mun fara talsvert fram úr áætlun, enda hefur verkefnið breyst og stækkað í meðförum. Um þetta liggja þó ekki fyrir nánari upplýsingar, m.a. vegna gengissveiflna á árinu 2001. Fyrsta og öðrum áfanga lauk í maí 2002, og var sjúkrahúsið tekið í notkun í júní. Í þessum tveimur áföngum er að finna móttöku- og skoðunardeild, ásamt lyfjabúri, legudeildir karla og kvenna, fæðingardeild ásamt sængurkvennarými, líkhús, varðskýli og bílageymslu, vatnstanka og rotþrær. Ennfremur íbúðarhús fyrir starfsfólk, stjórnsýslurými, aðstöðu fyrir fjölskyldur sjúklinga, girðingu, rafstöð og lítið sólarorkuver. Í þriðja áfanga, sem enn hefur ekki verið hafinn, verða skurðdeild og rannsóknarstofa, fleiri legudeildir, barnadeild og farsóttadeild ásamt geymslum, og sömuleiðis fleiri íbúðir fyrir starfsfólk. Þennan áfanga átti að byggja á árinu 2003, en þó því aðeins að reynsla væri á það komin að starfsemi sjúkrahússins hefði reynst með eðlilegum hætti og við skuldbindingar um mönnun og greiðslu rekstarkostnaðar hefði verið staðið af hálfu malavískra yfirvalda.

Þegar sjúkrahúsið hóf starfsemi í júní mánuði 2002 var það mannað starfsfólki frá fyrri heilsugæslustöð og læknatæknir (Clinical Officer) ráðinn til forystu. Í september hafði annar læknatæknir (Medical Assistant) bæst í hópinn, en þá vantaði einn slíkan til viðbótar, auk fleiri hjúkrunarfræðinga til þess að unnt yrði að taka þær byggingar í notkun sem tilbúnar voru. Einnig skorti mjög almennar rekstrarvörur til starfseminnar.

Eins og að framan er lýst, var sá kostur valinn að leggja mun meiri áherslu á byggingaframkvæmdir heldur en upphaflega var ráð fyrir gert í tillögum ráðgjafans. Var þetta gert samkvæmt óskum innlendra stjórnvalda og í samræmi við þær almennu fyrirætlanir sem uppi voru í heilbrigðismálum. Þegar fyrsta og öðrum byggingaráfanga lauk, reyndist hins vegar ekki unnt að taka nema nokkurn hluta bygginganna í notkun vegna skorts á þjálfuðu starfsfólki og ónógra fjárveitinga. Þetta hefur gerst þrátt fyrir það að verkefnið hafi verið unnið í náinni samvinnu við heilbrigðisráðuneyti landsins og það sé fullur vilji þess ráðuneytis að sjúkrahúsið komist sem fyrst í fulla notkun, en ráðuneytið starfar nú að aukinni menntun heilbrigðisstétta og bættum kjörum þeirra á grundvelli erlends gjafafjár. Þriðja áfanga bygginga hefur um sinn verið slegið á frest, og verður áhersla nú lögð á að koma

sjúkrahúsínu í gagnið og efla þjónustu þess við litlar heilsugæslustöðvar í nágrenninu. Þó er rætt um innréttingu og útbúnað rannsóknarstofu í húsnaði sem þegar er fyrir hendi og einnig um að koma fyrir einangrunardeild vegna kólerufaraldurs í slíku húsnaði. Einnig er gert ráð fyrir kaupum á sjúkrahúsbifreið sem skiptir miklu fyrir starfsemi sjúkrahússins, og hugað er að kaupum á bifhjólum til að auðvelda starfsfólki ferðir til heilsugæslu- og útistöðva á verksvæði sjúkrahússins.

Gerður hefur verið samstarfssamningur á milli ÞSSÍ og læknadeildar Háskóla Íslands um þáttöku íslenskra læknastúdenta í grunnrannsóknnum á sviði heilsugæslu á Monkey Bay svæðinu. Slíkt samstarf getur verið mjög áhugavert með tilliti til áframhaldandi stuðnings á heilbrigðissviði í Malaví. Forsendur slíkrar vinnu þurfa að vera náð samstarf við heimamenn varðandi skipulag og markmið starfsins. Eins ætti að vinna að rannsóknnum ásamt heima- mönnum, t.d. malavískum námsmönnum í þessum greinum.

Önnur verkefni

Önnur verkefni sem ÞSSÍ hefur staðið að í Malaví, er bygging grunnskóla á Monkey Bay svæðinu og stuðningur við sjúkrahús í höfuðborginni Lilongwe. Stuðningur við skólann í Namazizi hófst þegar á árinu 1996, og er sá skóli í vináttutengslum við Mýrarhúsaskóla á Seltjarnarnesi. Auk þess að annast byggingu skólans, hefur ÞSSÍ stutt öflun kennslugagna árlega, en 700-900 börn stunda þar nám. Fyrirhugaður er stuðningur á árinu 2003 við byggingu annars grunnskóla á þessu sama svæði í þorpinu Msaka. Stuðningur við sjúkrahúsið Lilongwe Bottom Hospital, sem er annað af tveimur aðalsjúkrahúsum borgarinnar, hefur staðið frá árinu 1995 fyrir atbeina samtaka er nefnast Friends of Lilongwe Hospital. Þá styrkti ÞSSÍ samtök blindra í landinu um tveggja ára skeið og hefur séð um úthlutun styrkja til skólanemenda sem Lions hreyfingin veitir fé til.

<i>i 1.000 USD</i>		
Liður	2002	2003
Skrifstofa	307	312
Bunda College	205	247
Marine College	174	194
Mælingar og kortagerð	129	151
Fullorðinsfræðsla	182	191
Héraðsspítali í Monkey Bay	422	528
Annað (Msaka skóli, o.fl.)	-	260
SAMTALS	1.419	1.882

Tafla 6. Áætlaður kostnaður við starfsemi ÞSSÍ í Malaví á árunum 2002 og 2003 (fjárhagsáætlun ÞSSÍ)

<i>i 1.000.000 USD</i>	
Stofnun	framlög
SAMTALS	445
Þar af:	
1 Alþjóðaframfarastofnunin (IDA)	93
2 Bretland	87
3 ESB	72
4 Japan	45
5 Bandaríkin	44
6 Þýskaland	27
7 Danmörk	27
8 Þróunarbanki Afríku	25
9 Noregur	10
10 Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF)	9

Tafla 7. Tíu helstu stuðningsaðilar Malaví á árinu 2000 (heimasíða OECD)

Mósambík

Starfsemi ÞSSÍ í Mósambík hófst árið 1995, og var hún upphaflega bundin við einn þátt SADC- samstarfsins sem þar hafði bækistöð og fólst í könnun á stöðu gæðaeftirlitsmála í fiskveiðum og fiskvinnslu í aðildarlöndunum öllum og áætlanagerð um starfsþjálfun og aðrar umbætur á því sviði. Ári síðar, eða 1996, hófst þáttaka í fiskveiðiverkefni í Mósambík sjálfu, þar sem Danida var í forystu meðal stuðningslanda, og sem ÞSSÍ gat stutt með því leggja til rannsóknarskipið Feng, sem þá átti ekki lengur hlutverki að gegna á Grænhöfðaeyjum. Var að þessu tilefni gerður samstarfssamningur við mósambísk stjórnvöld, og nokkru síðar, eða árið 1997, bættist við annað verkefni í fiskimálum sem var gæðaeftirlit sjávarafurða. Á árunum 1999 og 2000 jók ÞSSÍ svo enn starfsemi sína í landinu með undirbúningi verkefna í heilbrigðis- og félagsmálum. SADC verkefninu, sem var á vegum allra þeirra landa, lauk hinsvegar á árinu 1998 þegar aðildarlöndin vildu ekki lengur veita því stuðning.

Hafrannsóknir

Þetta var sameiginlegt verkefni Danida, NDF, ÞSSÍ og mósambísku hafrannsóknarstofnunarinnar IIP sem nefndist Mosambique Semi-Industrial Fisheries Project, Component 1: Resource Evaluation and Experimental Fishing. Framlag ÞSSÍ til verkefnisins var rannsóknarskipið Fengur og starf útgerðarstjóra við skipið. Sjálfur reksturinn var hins vegar í höndum IIP með tæknilegri aðstoð dansks fyrirtækis (Danmarine) á grundvelli útboðs innan Norðurlanda sem NDF stóð fyrir. Skipið var afhent stjórnvöldum í Mósambík í janúar 1997 og fyrsta sjóferð þess farin í mars þ.á. Var skipinu síðan haldið úti til rannsókna fram undir árslok 1999, en þá var úttekt á verkefninu gerð af NCG (Nordic Consulting Group) á vegum NDF og ÞSSÍ. Aðalniðurstaða þeirrar úttektar var að tæknileg og vísindaleg markmið hefðu náðst þrátt fyrir alvarlega misbrest í stofnanalegu tilliti. Hér var átt við hafrannsóknarstofnunina IIP og samskipti hennar við norræna aðila verkefnisins.

Svo hagaði til að forstjóri stofnunarinnar, sem hafði haft náið samstarf við norrænu aðilana, var leystur frá störfum um það leyti sem verkefnið kom til framkvæmda. Nýr forstöðumaður og annað starfslíð höfðu ýmislegt á hornum sér varðandi samstarfið, þ.á.m. að Fengur væri ekki heppilegt skip til rannsókna, einkum vegna stærðar sinnar. Var reynt að bæta úr þessu með því að sjá fyrir litlum báti til rannsókna á grunnsævi. Þar við bættist að talið hafði verið að IIP gæti séð um úrvinnslu gagna sem rannsóknir skipsins skiluðu, og var í því efni treyst á aðstoð Norðmanna, sem höfðu veitt IIP tæknilega aðstoð en voru ekki aðilar að verkefninu. Þegar ljóst varð að ekki réðist við úrvinnsluna, bauð ÞSSÍ fram aðstoð íslenskra fiskifræðinga. Var þessu ekki vel tekið af hálfu IIP, e.t.v. vegna tillits til áframhaldandi aðstoðar frá Norðmönnum. Niðurstaðan varð þó sú að íslenskur fiskifræðingur heimsótti stofnunina í júní 1998 og að fiskifræðingur frá Grænhöfðaeyjum vann við úrvinnslu gagna frá árunum 1997 og 1998 á vegum ÞSSÍ. Birtust niðurstöðurnar í tveimur skýrslum árin 1998 og 1999.

Talið var að rannsóknarþætti verkefnisins væri lokið með viðunandi árangri í árslok 1999, og var undirbúningur þá hafinn að endanlegri afhendingu Fengs til stjórnvalda í Mósambík. Var gert ráð fyrir að fjárhagslegur grundvöllur fyrir rekstri skipsins og nýtingu þess til rannsókna gæti fengist með því að skipið væri í höndum einkafyrirtækis er héldi því til veiða mikinn hluta ársins, jafnframt því sem rannsóknir færu fram um tveggja mánaða skeið ár hvert. Af þessu varð þó ekki. Mósambísk yfirvöld treystu sér ekki til að reka skipið en óskuðu eftir aðstoð við sölu þess, jafnframt því að andvirðinu yrði ráðstafað til styrktar hafrannsóknnum. Var skipið fyrst notað til neyðarhjálp vegna flóða, olíuleitar og strandgæslu, en síðan leigt namíbísku fyrirtæki til fiskveiða. Það varð svo úr að það fyrirtæki keypti skipið árið 2001 og var andvirðið greitt hlutæigandi yfirvöldum í Mósambík. Mun ÞSSÍ fylgjast með því hvernig fénu er varið, en getur ekki haft bein áhrif í því efni. Rekstur hafrannsóknarstofnunarinnar IIP er í lamasessi um þessar mundir og landhelgisgæsla er lítil sem engin. Norðmenn eru helsti samstarfsaðili stofnunarinnar en telja að taka verði á málefnum IIP og landhelgisgæslunnar í einu lagi til þess að grundvöllur geti orðið fyrir samstarfi. Hafa þeir m.a. gert tillögu um að koma fótum undir landhelgisgæsluna sem mósambísk yfirvöld hafa ekki fallist á.

Danida, sem verið hafði Lead Agency fyrir NDF í þessu verkefni, lauk þátttöku sinni árið 2000 og ákvað jafnframt að hætta öllum afskiptum af fiskimálum í landinu yfirleitt, en að þeim hafði stofnunin komið á mun breiðara grundvelli en þessu verkefni einu. Mun Danida vilja fækka þeim greinum sem unnið er að í samstarfi við Mósambík, en einnig kemur til sögunnar missætti við mósambísk stjórnvöld sem brutu reglur um úthlutun leyfa til rækjuveiða sem þau höfðu sjálf sett að tillögu Danida. NDF ákvað hins vegar að halda áfram seinni þætti verkefnisins (Investment Component) sem felur í sér lánastarfsemi til fiskveiða fyrir milligöngu fjármálastofnunar að nafni GAPI. Tók ÞSSÍ að sér að vera Lead Agency fyrir NDF í stað Danida. Felur þetta í sér að fulltrúi ÞSSÍ á staðnum yfirfari og meti lánsúmsóknir sem eru umfram tiltekna upphæð. Engin reynsla hefur enn fengist af þessum hluta verkefnisins þar sem hann er skammt á veg kominn.

Þetta sameiginlega fiskveiðiverkefni Danida, NDF og ÞSSÍ naut aldrei styrkrar forystu. Þrjár norrænar stofnanir stóðu að því, og treystu jafnframt á fulltingi þeirrar fjórðu, NORAD. Engin þeirra tók þó eiginlega ábyrgð á verkefninu sem heild, og sætti Danida mikilli gagnrýni í úttektarskýrslunni af þessum sökum. Það bætti svo ekki úr skák að ný yfirstjórn mósambíska aðilans, IIP, reyndist verkefninu andsnúin í ýmsum atriðum, auk þess sem sú stofnun reyndist lítt undir þátttökuna búin. Hlutur ÞSSÍ átti eingöngu að vera að leggja til Feng, en sá hlutur varð í reynd meiri en þetta, bæði varðandi útgerð skipsins og úrvinnslu gagna, eins og að framan getur. Var skilist við þessa þætti á þann veg að niðurstöður þriggja ára hafrannsóknar lágu fyrir og grundvöllur hafði verið lagður að áframhaldandi útgerð og rannsóknnum skipsins.

Í Mósambík hafa stuðningslönd og alþjóðlegar þróunarstofnanir með sér náðið samráð. Samráðshópur erlendra sendiherra fundar einu sinni í mánuði um almenn samræmingarmál, auk þess sem fjöldi minni samráðshópa starfar á hinum ýmsu sviðum. Á fiskveiðisviðinu leiða Norðmenn samráðshópinn, enda hafa þeir mesta reynslu af aðstoð á þessu sviði. Þessu starfi hafa þeir þó ekki sinnt sem skyldi og er samráðshópurinn lítið sem ekkert starfandi.

Alþjóðabankinn hefur nú í undirbúningi fjölþjóðlegt verkefni á Vestur-Indlandshafi sem löndin í Austur- og Suðaustur-Afríku yrðu aðilar að. Markmið verkefnisins er að efla samstarf sjö ríkja sem eiga stendur að Vestur-Indlandshafi um rannsóknir á fiskistofnum og fiskafla innan fiskveiðilögsögu þeirra, en utan grunnslóðar. Langtímamarkmið verkefnisins er að þróa og framkvæma stefnu um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi Vestur-Indlandshafs. Er búist við að þetta verkefni taki 10 til 15 ár. Reiknað er með að tvíhliða þróunarstofnanir taki að sér skýrt afmarkaðar einingar innan heildarverkefnisins samkvæmt ósk hlutaðeigandi þróunarlönda. Verkefnið er enn á undirbúningsstigi, en það hefur verið kynnt fyrir fulltrúum stuðningslönda, þ.á.m. ÞSSÍ. Enda þótt reynslan af þróunaraðstoð við fiskveiðar í Mósambík hafi ekki verið uppörvandi, er eigi að síður full ástæða fyrir ÞSSÍ að fylgjast með þróun þessa verkefnis ef vera kynni að einhverjir þeir kostir kæmu í ljós er verðskulduðu nánari athygli. Hér ber að hafa í huga að þetta verkefni virðist samræmast vel þeim áhersluþáttum sem íslensk yfirvöld hafa barist fyrir á alþjóðavettvangi, þ.e. að hafið sé ekki aðeins mikilvægt fyrir vistkerfi heims, heldur líka fyrir velferð og hagsæld margra þróunarríkja. Þróunaraðstoð er eitt af þeim tækjum sem íslensk yfirvöld hafa yfir að ráða svo Reykjavíkuryfir lýsingin um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi sjávar frá því í október 2001 nái fram að ganga. Því væri eðlilegt að íslensk yfirvöld skoðuðu vel hugsanlega aðild að fjölþjóðlegum verkefnum af því tagi sem hér um ræðir.

Gæðaeftirlit sjávarafurða

Þetta var annað verkefnið sem ÞSSÍ tók að sér í fiskimálum Mósambík í samráði við Danida. Hófst verkefnið árið 1997, er matvælafræðingur á vegum ÞSSÍ tók til starfa innan gæðaeftirlitsdeildar fiskimálaráðuneytisins, DIP (Department of Fish Inspection). Var gert ráð fyrir að stuðningur ÞSSÍ myndi felast í tækniáðstoð við ráðuneytið og byggingu rannsóknarstofu til gæðaeftirlits með útfluttum sjávarafurðum í Maputo, sem yrði eins konar miðstöð fyrir rannsóknir af þessu tagi. Auk þess sæi ÞSSÍ um endurbætur lítillar rannsóknarstofu í Imhambane. Stuðningur við gæðaeftirlit sjávarafurða kom einnig frá Danida, sem vann að því að koma upp rannsóknarstofu í Beira, og frá Bretum (DFID), sem undirbjuggu byggingu rannsóknarstofu í Quelimane. Markmið aðstoðarinnar var að stuðla að því að að útfluttar

sjávarafurðir, sem eru álitlegur hluti af útflutningi landsins, uppfylltu alþjóðlegar gæðakröfur og ættu þar með greiðari aðgang að mörkuðum, ekki síst innan Evrópusambandsins.

Þetta verkefni hefur reynst erfiðara og tafsamara fyrir ÞSSÍ en búist hafði verið við. Ekki tókst í upphafi að ganga frá formlegum verkefnissamningi (PD) við mósambísk yfirvöld. Verkaskipting á milli stuðningsaðila var því óljós og skyldur þeirra og heimamanna ekki eins vel skilgreindar og æskilegt hefði verið. Núverandi verkefnisstjóri kom til starfa í september árið 2000. Hefur hann starfað með sjávarútvegsráðuneytinu að uppbyggingu gæðaeftirlits og haft yfirumsjón með framkvæmdum við byggingu og útbúnað rannsóknarstöðva og þjálfun starfsfólks. Jafnframt hefur verið unnið að undirbúningi áætlana um framhald verkefnisins sem yrði grundvöllur að verksamningi (PD) á milli ÞSSÍ og mósambískra yfirvalda. Af því tilefni skilaði íslenskur ráðgjafi skýrslu í ágúst mánuði 2002 um þessi mál (A Proposal to Iceland's Continued Support to the Fisheries Sector in Mozambique), sem verkefnisstjórinn hefur haft til hliðsjónar.

Byggingu rannsóknarstofunnar í Maputo lauk um mitt ár 2002 og var allur tækjabúnaður þá einnig kominn á vettvang. Stofan í Beira, sem Danida hefur staðið að, er einnig fullbúin, og sömuleiðis stofan í Imhambane. Aftur á móti hefur bygging stofu í Quelimane verið frestað til ársins 2003. Samkomulag er um það að ÞSSÍ sjái um framkvæmd þessa verkefnis enda þótt bresk þróunaraðstoð standi að miklu leyti undir kostnaðinum. Byggðist þetta á því að Bretar treystu sér ekki til að framkvæma verkefnið upp á eigin spýtur og því hefði það fé sem verkefninu var ætlað af þeirra hálfu ekki nýst. Hafa ber í huga að verklegar framkvæmdir í Mósambík eru nokkuð áhættusamar þar sem byggingarkostnaður er hærri í Mósambík en þekkist í nágrannalöndunum.

Sérfræðingur í gæðaeftirliti á vegum ÞSSÍ tók til starfa við rannsóknarstofuna í Maputo um mitt ár 2001. Hlutverk hans er að koma rannsóknarstofunni í eðlilegan rekstur, ekki síst með þjálfun starfsliðs. Stofan er nú komin í notkun en hefur á að skipa aðeins um helmingi þess starfsfólks sem þyrfti til fullra afkasta, en það eru 11 manns. Gert er ráð fyrir að forstöðukona stofunnar, sem nú stundar framhaldsnám á Íslandi, komi til starfa um mitt ár 2003 en íslenski sérfræðingurinn hætti störfum í lok ársins og sé stofan þá fullbúin til starfa.

Auk skorts á menntuðu starfsliði glíma bæði þessi stofa sem og aðrar rannsóknarstofur við fjárhagsvanda. Unnið hefur verið að hugmyndum um innheimtukerfi byggt á greiðslum frá sjávarútveginum sjálfum, jafnframt því sem sú deild ráðuneytisins sem um gæðamál sér (DIP) verði gerð að sjálfstæðri stofnun. Enda þótt gæðaeftirlitið í Mósambík hafi á undanförunum árum getað uppfyllt kröfur Evrópusambandsins, að minnsta kosti að vissu marki, á það þó enn langt í land að alþjóðlegum gæðastaðli hafi verið náð og nægilega margt þjálfað starfsfólk sé til staðar. ÞSSÍ gæti því enn átt fyrir höndum nokkurra ára starf við aðstoð á þessu sviði. Nú er unnið að þarfagreiningu í gæðamálum í landinu að frumkvæmð Danida. Sú greining mun geta nýst ÞSSÍ við hugsanlega framtíðaraðstoð.

Sérstakt verkefni sem tengist gæðaeftirlitinu er efling upplýsinga- og fræðslumiðstöðvar innan sjávarútvegsráðuneytisins. Er hér um að ræða gagnasafn með tölvutengslum sem nær til allra greina fiskimála. Fóru mósambísk yfirvöld fram á aðstoð ÞSSÍ við verkefnið og var samningur um það undirritaður í febrúar 2000 er nær til þriggja ára, október 1999 til október 2002. Skyldi ÞSSÍ leggja til tækniástoð og sjá fyrir búnaði og gögnum auk nokkurrar þáttöku í rekstrarkostnaði. Sjávarútvegsráðuneytið átti hins vegar að leggja til verkefnisstjóra og bókasafnsfræðing, auk þess að sjá fyrir almennum rekstrarkostnaði. Miðstöðin var formlega tekin í notkun í september 2002. Allar innréttingar, búnaður og gögn voru þá til staðar og þjálfun starfsfólks hafin. Annar hluti þessa verkefnis er að koma á fót miðstöð er skipulagt geti og fylgst með almennri starfsþjálfun í greinum sjávarútvegs. Þessu hefur ekki reynst unnt að sinna, ekki síst vegna fjárhagsörðugleika ÞSSÍ, en í þessu efni hefur stofnunin samningsbundnar skuldbindingar.

Heilsugæsla

Viðræður við Rauða kross Íslands um sameiginlegt verkefni hans og ÞSSÍ í heilbrigðismálum fóru fram á árinu 1998. Leiddu þær til þess að í desember 1999 var gerður samstarfssamningur á milli ÞSSÍ og Rauða kross félaganna á Íslandi og í Mósambík og sömuleiðis sérstakur samningur á milli ÞSSÍ og Rauða kross Íslands um þróunaraðstoð til

Rauða kross Mósambík við heilsugæsluverkefni í Maputo héraði. Verkefnið var bygging heilsugæslustöðvar í þorpinu Hindane og uppbygging þeirrar heilbrigðisþjónustu sem stöðin átti að veita. Kostnaður skiptist þannig að ÞSSÍ leggur fram 50%, RKÍ 40% og RKM 10%.

Ætlunin var að útbóð á byggingu færi fram þegar í ársbyrjun 2000, en þetta gat ekki orðið vegna þeirra miklu flóða er urðu í landinu. Hófust framkvæmdir ekki fyrir en á árinu 2001. Þeim var að mestu lokið á miðju ári 2002 og var stöðin þá afhent til rekstrar og úttekt á verkefninu undirbúin, en hún fór fram í desember það ár.

Frá sjónarmiði ÞSSÍ eru kostirnir af samstarfi við frjáls félagasamtök tvenns konar. Í fyrsta lagi að stofnunin geti létt af sér þeirri byrði sem umsjá verkefna felur í sér og í öðru lagi að samtökin geti staðið sérstaklega vel að undirbúningi og framkvæmd verkefna vegna tengsla sinna við samskonar samtök á staðnum og þannig stuðlað að því að árangur verði varanlegur. Enn fremur má nefna að slíkt samstarf styrkir að sínu leyti félagasamtök í þróunarlandinu og eflir þar með þann félagslega og lýðræðislega þroska sem þróunarsamvinnan stefnir að. Þessir kostir hafa ekki nýst eins vel í þessu verkefni og vonir stóðu til. ÞSSÍ taldi sér ekki annað fært þegar til kom en að fylgjast með verkefninu líkt og það væri með öllu á hennar vegum. Var þetta vegna þess ákvæðis í lögum stofnunarinnar að yfirstjórn verkefna skuli ætíð vera hjá stofnuninni sjálfri, enda þótt framkvæmdin sé falin öðrum, og enn fremur vegna þess að RKM reyndist ekki í fyrstu undir það búinn að annast fjármál verkefnisins. Þá telur matskýrsla verkefnisins að ÞSSÍ og RKÍ hafi ekki alltaf tekist sem skyldi að vinna saman að lausn þeirra vandamála sem fram komu.

Eins og samstarfssamningurinn gerði ráð fyrir, tóku heilbrigðisyfirvöld við rekstri stöðvarinnar að framkvæmdum loknum, og var þar starfandi ein yfirsetukona á þeirra vegum í árslok 2002. Var ætlunin að hjúkrunarkona kæmi í stað hennar á árinu 2003 en ekki útlit fyrir að tvær konur með hjúkrunar- og ljósmóðurmenntun myndu að svo stöddu koma til starfa, ásamt aðstoðarfólki, eins og eðlilegur rekstur stöðvarinnar þyrfti á að halda. Á hinn bóginn hefur bygging stöðvarinnar og störf þess tæknilegs ráðunauts frá RKÍ sem umsjá hefur haft með verkefninu orðið lyftistöng fyrir sjálfboðastarf RKM í héraðinu.

Matskýrslan telur áfámhaldandi tæknilegan og fjárhagslegan stuðning við þetta verkefni óhjákvæmilegan eigi varanlegur árangur af því að nást. Eðlilegast væri að slíkur stuðningur kæmi frá RKÍ í samvinnu við RKM og byggðist hann á stuttum heimsóknum starfsmanns RKÍ ásamt fjárframlagi. Auk þess gæti umdæmisskrifstofa ÞSSÍ í Maputo fylgst með verkefninu að einhverju leyti og hugsanlega tekið þátt í fjárframlögum.

Jafnréttisverkefni

Þetta verkefni kom til sögunnar á árinu 2000, og var samningur um það undirritaður í ágúst mánuði það ár (Cooperation Agreement between the Ministry of Women and Welfare Coordination and the Icelandic International Development Agency). Samningurinn er almenns eðlis, og er markmið hans að skilgreina samstarfsgrundvöll aðilanna varðandi jafnréttismál og önnur málefni kvenna. Gert er ráð fyrir að undirbúin séu sérstök verkefni til fjögurra ára. Sé þeim lýst í sérstökum samningum sem geri grein fyrir eðli þeirra og kostnaði, sem og hvernig fjár til þeirra verði aflað, eftirlit haft með þeim og niðurstöður þeirra að lokum metnar. Skuli ÞSSÍ leggja til tæknilegan ráðgjafa er aðstoði ráðuneytið (MMCAS) við áætlunargerð, þjálfun starfslíðs og framkvæmd verkefna. Gert er ráð fyrir að árlega verði farið yfir árangur verkefna, en utanaðkomandi mat komi til sögunnar að þremur árum liðnum.

Íslenski ráðgjafinn tók til starfa í september 2000 og hefur fyrst og fremst starfað að almennum skipulagsmálum og áætlunargerð innan ráðuneytisins, ásamt innlendum starfsmönnum þess. Helstu verkefni eru efling kvennamáladeildar innan ráðuneytisins, þátttaka í starfi jafnréttisnefndar og mat á starfsemi fjögurra svæðisskrifstofa ráðuneytisins. Frá því aðstoð ÞSSÍ hófst hefur kvennamáladeildin styrkst verulega með fjölgun starfsfólks. Hafa yfirvöld því sýnt í verki áhuga sinn á verkefninu. Þá hefur Mannfjöldasjóður Sameinuðu þjóðanna tekið þátt í uppbyggingu ráðuneytisins með því að greiða laun og annan kostnað tveggja starfsmanna sem m.a. vinna að málefnum tengdum alnæmisvandunum.

Auk starfa fyrir ráðuneytið hefur íslenski ráðunauturinn haft umsjón með nokkrum tilteknum félagslegum verkefnum sem ÞSSÍ hefur stutt. Er hér um að ræða verkefni sem nefnist Avimas og felur í sér aðstoð við ekkjur og einstæðar mæður til starfsþjálfunar,

ennfremur verkefni sem unnið er í samvinnu við Menntaskólann á Akureyri og nefnist World Link. Þá mun nýtt verkefni til stuðnings fiskverkakonum koma til sögunnar á árinu 2003. Einnig hefur ÞSSÍ veitt nokkurn stuðning til tveggja verkefna í þágu ungmenna og var annað þeirra unnið í samvinnu við RKÍ.

Vatnsból

ÞSSÍ hefur veitt Hjálparstarfi kirkjunnar styrk að upphæð 3,5 milljónir króna til uppbyggingar og viðhalds vatnsveitna og vatnsbóla í Tete-héraði. Er öll framkvæmd þessa verkefnis í höndum Lútherska heimssambandsins, en Hjálparstarf kirkjunnar skilar árlegri skýrslu um framvindu verkefnisins til ÞSSÍ.

	<i>í 1.000 USD</i>	
Liður	2002	2003
Skrifstofa	309	293
Heilsugæslustöð í Hindane	131	115
Gæðæftirlit	221	331
Rannsóknarstofa í Maputo	125	121
Jafnréttisfulltrúi	154	183
SAMTALS	940	1.042

Tafla 8. Áætlaður kostnaður við starfsemi ÞSSÍ í Mósambík á árunum 2002 og 2003 (fjárhagsáætlun ÞSSÍ)

	<i>í 1.000.000 USD</i>	
Stofnun	framlög	
SAMTALS	876	
Þar af:		
1 Alþjóðaframfarastofnunin (IDA)	434	
2 Portúgal	154	
3 Bandaríkin	93	
4 ESB	86	
5 Bretland	66	
6 Holland	53	
7 Þýskaland	50	
8 Danmörk	49	
9 Svíþjóð	49	
10 Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF)	44	

Tafla 9. Tíu helstu stuðningsaðilar Mósambík á árinu 2000 (heimasíða OECD)

Namibía

Þróunarsamvinna við Namibíu kom til orða þegar á árinu 1990 að frumkvæði þess stjórnmalaflokks er þá var að búa sig undir að taka við stjórnartaumunum að fengnu sjálfstæði. Verkefnaáætlun var undirrituð í ársbyrjun 1991 og náði hún til aðstoðar við mönnun á hafrannsóknaskipi og við hafrannsóknir. Einnig kom SADC verkefnið við sögu líkt og í Malaví og Mósambík. Voru þetta aðalverkefnið fyrstu árin, en á árinu 1994 varð áherslubreyting þegar aðstoð við sjómannaskóla (NAMFI) var hafin, en hún náði bæði til byggingar húsrýmis og til starfa kennara. Jafnframt var þó aðstoðinni við hafrannsóknir haldið áfram. Voru íslenskir yfirmenn við störf á hafrannsóknaskipinu allt fram til ársins 1999, og sömuleiðis voru fiskifræðingar frá Hafrannsóknastofnun ýmist í fullu starfi eða í heimsóknum um skamma hríð fram að þeim tíma. Á þessum árum var einnig hafinn stuðningur við fullorðinsfræðslu.

Á árinu 1999 var komið á frekari festu í starfseminni í Namibíu þegar formleg umdæmisskrifstofa var opnuð í maí-mánuði og umsjá með félagslegum verkefnum var falin ráðgjafa í fullu starfi. Í febrúar þetta sama ár var undirritaður nýr samstarfssamningur um sjávarútvegsverkefni ásamt starfsáætlun fyrir árin 1999 til 2002. Leysti hann af hólmi fyrri samning og starfsáætlun frá 1994 er náð hafði til árana 1995 til 1998. Ný starfsáætlun fyrir árin 2003 og 2004 var undirrituð í september 2002.

Sjávarútvegsverkefni

Enda þótt samningurinn um sjávarútvegsverkefni frá 1999 legði höfuðáherslu á stuðning við sjómannaskólann, gerði hann ráð fyrir nokkrum áframhaldandi stuðningi við hafrannsóknir og við SADC verkefnið (SADC Coordination Unit of Marine Resources). Átti ÞSSÍ að sjá fyrir tveimur yfirmönnum á hafrannsóknaskipinu ef ekki væri völ á innlendum mönnum til þeirra starfa. Sömuleiðis var gert ráð fyrir framlagi vegna starfa fiskifræðinga. Til þessara tveggja atriða kom þó ekki og var stuðningi við hafrannsóknir þar með lokið. Svipuðu máli gegndi um SADC verkefnið. Var bundinn á það endir með fjárframlagi að upphæð USD 50.000 á árinu 2000. Íslenskur ráðgjafi í SADC málefnum, sem starfað hafði í sjávarútvegsráðuneytinu, lauk þeim störfum árið 1999. Nýr sérfræðingur á vegum ÞSSÍ var ráðinn til starfa í ráðuneytinu það ár, nú sem hagfræðilegur ráðunautur. Að því er sjómannaskólann snerti gerði samningurinn ráð fyrir að 6 íslenskir kennarar væru þar starfandi árin 1999 og 2000, en þeim mætti fækka á árunum 2001 og 2002 eftir því sem völ yrði á innlendum kennurum. Reyndin varð þó sú að 6-7 kennarar voru starfandi við skólann frá 1999 til 2001, þegar þeim var fækkað um einn.

Úttekt á sjómannaskólaverkefninu lá fyrir í júní 2001. Er þar bent á að áherslan í verkefninu hafi framan af verið á sjálfa kennsluna en ekki á þjálfun kennara sem gætu tekið við kennslunni og á eflingu stofnunar sem gæti staðið á eigin fótum. Íslensku kennararnir hefðu í reynd komið í stað innlendra kennara og staðið beinlínis að stjórnun skólans. Eðlilegar skýringar eru á því að mál þróuðust með þessum hætti. Þáverandi skólastjóri leit svo á að það væri bein kennsla sem íslensku kennararnir ættu að sinna. Á henni var einnig þörf og kennararnir heldur ekki undir það búnir að veita leiðbeiningar um kennslu frekar en að taka að sér kennsluna sjálfir. Að auki var stjórnun skólans ábótavant og þörf aðstoðar í þeim efnum. Á þau atriði sem að framan er lýst hafði verið bent þegar á árinu 1998 í úttektarskýrslu sem Nordic Consulting Group þá vann á vegum ÞSSÍ. Það var þó ekki fyrr en á árinu 2000, eftir að nýir íslenskir kennarar höfðu komið til sögunnar, sem tekið var að breyta starfsháttum og líta á yfirfærslu þekkingar til skólans sjálfs og starfsmanna hans sem lykilatriði í aðstoð ÞSSÍ. Í úttektinni frá 2001 er lagt til að enn sé hert á áherslum í þessa átt.

Undir lok árs 2002 gerðu ÞSSÍ og namíbísk yfirvöld með sér nýjan samstarfssamning um sjómannaskólann í anda þeirra tillagna sem fram höfðu komið. Gildir samingurinn fram til loka ársins 2004. Föstum kennurum frá Íslandi verður fækkað úr 6 í 3 frá ársbyrjun 2003. Um leið er gert ráð fyrir heimsóknum skammtímaráðgjafa frá Íslandi sem svari til eins stöðugildis. Yfirvöld í Namibíu skuldbinda sig til að sjá skólanum fyrir nægjanlegu rekstrarfé til að ráða megi innlenda kennara á viðunandi launum sem munu starfa með íslensku kennurunum og tekið geta við af þeim. Þá verður skipaður innlendir aðstoðarskólastjóri, sem íslenskur

kennari mun starfa með sem ráðunautur. Úttekt á verkefnum mun fara fram á árinu 2004 og verða þá teknar ákvarðanir um framhald þess.

Athygli Íslensku kennaranna beinist nú ekki síst að því að útbúa gögn fyrir kennsluna í samvinnu við namíbíska kennara. Þá mun Íslenskur ráðunautur á árinu 2003 vinna að verkefni varðandi fjárhagslegan grundvöll skólans. Tveir namíbískir kennarar, sinn úr hvorri deild skólans, verða styrktir til framhaldsnáms. Það er ekki fyrir en þessir menn koma aftur til starfa, eftir eitt ár eða svo, að skilyrði verða til þess að draga frekar úr aðstoð ÞSSÍ við skólann.

Sjómannaskólinn var upphaflega stofnaður til þess að greiða leið innlendra Namibíumanna að skipstjórnarstörfum, einkum í fiskveiðiflotanum. Hefur nokkuð áunnist í þessu efni og útskrifaðir nemendur komist í störf. Enn skipa útlendingar þó yfirmannastöður á fiskiskipum að miklu leyti. Skólinn hefur notið ríkulegrar erlendar aðstoðar, en auk Íslendinga hafa Norðmenn, Spánverjar og Evrópusambandið veitt honum stuðning. Hins vegar hefur þessi aðstoð ekki verið samræmd. Íslendingar og Norðmenn telja að skólinn ætti innan fárra ára að geta staðið á eigin fótum að því er snertir kennslu og stjórnun. Auk þess ætti hann að geta staðið á styrkum fjárhagslegum grunni, m.a. með hlutdeild í greiðslum fyrir fiskveiðikvóta. Áframhaldandi ríkuleg erlend aðstoð, sem Spánverjar virðast bjóða fram af kappi, myndi að öllum líkindum hefja fyrir því að slíkur árangur næðist, frekar en hið gagnstæða.

Samkvæmt ósk sjávarútvegsráðuneytis Namibíu fór í lok ársins 2000 fram athugun á gagnaöflun um fiskveiðar og fiskvinnslu á vegum ÞSSÍ (Jónas Blöndal: Report on Namibia's Fisheries Information Systems, dags 19.12.00). Í framhaldi þeirrar athugunar hafa tveir Íslenskir sérfræðingar starfað að því að koma upp gagnagrunni af þessu tagi frá því í september 2001. Var í fyrstu talið að verkefnið væri tiltölulega auðvelt vegna þess að útgerðarfyrirtæki í Namibíu eru fá og stór og löndunarhafnir aðeins tvær. Annað kom á daginn vegna þess að fyrirbyggjandi upplýsingakerfi, sem byggðist á löndunum, reyndist óhæft og að Namibíumenn óskuðu meiri og fyllri upplýsinga en ráð hafði verið fyrir gert. Ennfremur stóð á því að ráðuneytið gæti lagt fram tölvubúnað og mannafla til verksins sem ætlast hafði verið til. Staða verkefnisins var sú í júlí-mánuði 2002 að grunnskrár voru tilbúnar og grunnhönnun kerfisins var lokið. Það var þó ekki komið í gagnid og er sú framkvæmd í höndum starfsmanna ráðuneytisins undir leiðsögn íslenska ráðgjafans sem þar starfar, með áframhaldandi aðstoð íslensku sérfræðinganna gegnum netið.

Eins og að framan var getið, voru störf ráðgjafa í sjávarútvegsráðuneytinu upphaflega tengd SADC verkefnum. Þegar endi var bundinn á það verkefni um svipað leyti og nýr Íslenskur ráðunautur tók til starfa, lá ekki fyrir neinn verksamningur eða verklýsing. Fékkst ráðunauturinn, sem var fiskihagfræðingur að mennt, við ýmis verkefni sem áður höfðu verið í verkahring ráðgjafa frá FAO sem hætt hafði störfum um þetta leyti. Þegar sérstök hagfræðideild (Directorate of Policy, Planning and Economics) var stofnuð innan ráðuneytisins, varð aðalstarf hans að aðstoða við eflingu þeirrar deildar, en þar starfa nú 25 manns, þar af 6 hagfræðingar. Hliðstæðra vandamála gætti hér í upphafi eins og í sjómannaskólanum, að áherslu skorti á yfirfærslu þekkingar og að ráðgjafanum var ætlað að taka mikinn þátt í daglegum verkefnum ráðuneytisins. Samkvæmt þeirri verklýsingu, sem nú hefur verið gengið frá, er langtímamarkmið verkefnisins að auka þekkingu á fiskveiðistjórnun og stuðla að stefnumótun á því sviði, meta upplýsingaþörf og vinna að gagnagrunni um fiskveiðar og fiskvinnslu. Gert er ráð fyrir að verkefnum ljúki í lok árs 2003, og fari þá fram verkefnismat sem verði til leiðbeiningar um framhald samvinnu í þessari grein. Auk Íslendinga, hafa Norðmenn veitt sjávarútvegsráðuneytinu tæknilega aðstoð, en henni er ætlað að ljúka á árinu 2003 eins og annarri aðstoð Norðmanna í Namibíu. Þjóðverjar hafa hætt aðstoð sem þeir veittu, en hins vegar eru Spánverjar reiðubúnir að auka sína aðstoð, en þeir hafa mikilla hagsmuna að gæta í fiskveiðum á þessum slóðum.

Félagsleg verkefni

Þessi verkefni byggðust upphaflega á framtaki Íslenskra og namíbískra kvenna sem búsettar voru í bæjunum Walvis Bay og Luderitz og störfuðu sem sjálfboðaliðar eða í hlutastarfi með nokkrum fjárstuðningi frá ÞSSÍ. Var einkum um að ræða fullorðinsfræðslu kvenna og barnagæslu í sambandi við hana. Á árinu 1999 tók sérstakur ráðunautur ÞSSÍ í fullu starfi við umsjón með þessum verkefnum, og var þeirri stöðu breytt í stöðu verkefnisstjóra árið

2001. Var hlutverk hans m.a. að leita eftir aðild sveitastjórna og frjálsra félagsamtaka að verkefnum.

Verkefnin, sem nú eru fimm talsins, hafa tvo meginþætti. Annar þeirra er að koma á fót og reka fræðslustarfsemi fyrir fullorðna og unglinga utan hins eiginlega skólakerfis. Hinn er að styðja við byggingu og rekstur félagsheimila. Ætlunin er að ná með þessum hætti til þeirra sem verst eru settir í samfélaginu, sem þá yrðu þátttakendur í starfinu um leið og þeir nyttu góðs af því. Verkefnin eru í stórum dráttum sama eðlis og um þau öll liggja nú fyrir samningar við hlutaðeigandi aðila. Tvö verkefnanna eru í bænum Luderitz og eitt í sínum hvorum bæjanna Walvis Bay og Swakopmund. Allar eru byggingarnar nú á ábyrgð bæjaryfirvalda eða héraðsstjórna. Áframhaldandi stuðningur ÞSSÍ felst í fjárframlögum, sem standa eiga til ársloka 2004, og eftirliti og tækniaðstoð verkefnisstjóra ÞSSÍ sem jafnframt situr í framkvæmdanefndum verkefnanna, að öðru verkefninu í Luderitz undanteknu, þar sem framkvæmdanefnd er ekki starfrækt. Í fimmta verkefninu, í bænum Usakos sem er inni í landi, er lokið endurbótum og viðbyggingu húsnæðis sem verður notað sem félagsmiðstöð og leikskóli. Var húsnæðið formlega afhent heimamönnum í september 2002. Ekki er ráðgert að ÞSSÍ veiti frekari fjárhagsstuðning til þessa verkefnis. Þá hefur stjórn ÞSSÍ fallist á að hafist verði handa um nýtt verkefni, sem væntanlega verður í Walvis Bay og nú er í undirbúningi. Núverandi verkefnisstjóri mun hverfa á braut um mitt ár 2003 og mun umdæmisstjóri þá taka við umsjá með verkefnum.

Félagslegu verkefnin í Namibíu eiga það sameiginlegt að þau byggjast á framtaki fólksins sjálfs í félagslegum samtökum með nokkrum stuðningi bæjarfélaga eða héraðsstjórna, sem er þó fjárhagslega lítill að vöxtum. Framtíðarrekstur verður að byggjast á stuðningi einkafyrirtækja og félagslegra samtaka, og hugsanlega síðar meir á vaxandi aðstoð sveitastjórna. Ríkið kemur hvergi nærri málum. Áður en stuðningi ÞSSÍ lýkur, sem ráðgert er að verði í árslok 2004, verða nýjir aðilar að koma til styrktar rekstrinum, en á því eru taldar góðar líkur.

	<i>i 1.000 USD</i>	
Liður	2002	2003
Skrifstofa	269	239
Sjómannaskóli	469	367
Sjávarútvegsráðuneyti	98	110
Hagtölur	49	-
Félagsmál	233	218
SAMTALS	1.117	934

Tafla 10. Áætlaður kostnaður við starfsemi ÞSSÍ í Namibíu á árunum 2002 og 2003 (fjárhags-áætlun ÞSSÍ)

	<i>i 1.000.000 USD</i>	
Stofnun	framlög	
SAMTALS	152	
Þar af:		
1 ESB	48	
2 Þýskaland	37	
3 Svíþjóð	15	
4 Bandaríkin	12	
5 Finnland	7	
6 Noregur	6	
7 Bretland	5	
8 Holland	5	
9 Japan	5	
10 Lúxemborg	4	

Tafla 11. Tíu helstu stuðningsaðilar Namibíu á árinu 2000 (heimasiða OECD)

Úganda

Úganda var valið sem nýtt samstarfsland ÞSSÍ á árinu 2000 með tilliti til þess að verkefnum á Grænhöfðaeyjum hafði verið lokið og talið var að starfsemi í Namibíu myndi fara minnkandi. Ennfremur hafði borist málaleitun um aðstoð frá ríkisstjórn Úganda, þar sem lögð var áhersla á eflingu fiskveiða, auk þess sem talið var að horfur um þróun efnahagsmála í landinu hefðu farið mjög batnandi. Samningur um þróunarsamstarf á milli landanna var undirritaður í september 2000. Ákveðið var að einbeita samvinnunni að tveim geirum, fiskveiðimálum og félagsmálum, auk þess sem aðstoð við nýtingu jarðvarma kæmi til álita. Tveir fulltrúar ÞSSÍ, umdæmissjóri og félagsmálaráðgjafi, komu til starfa í landinu snemma á árinu 2001 og hófu undirbúning tveggja verkefna, sitt í hvorum hinna tveggja málaflokka. Ætlunin var að þau verkefni gætu komið til framkvæmda þegar á síðari hluta árs 2001, en því var frestað fram á árið 2002 vegna þess fjárskorts ÞSSÍ er leiddi af gengislækkun íslensku krónunnar.

Fiskveiðimál

Fiskveiðar og fiskvinnsla eru mikilvægar atvinnugreinar í Úganda. Talið er að 500.000 manns starfi í þessum greinum, en þar af séu 136.000 fiskimenn. Fiskafurðir eru veigamesta útflutningsgrein landsins, næst á eftir kaffi. Erfiðleikar hafa verið á útflutningi á fiski frá Úganda til Evrópu vegna skorts á gæðaeftirliti. Var innflutningur á fiski til Evrópu-sambandsins bannaður þrisvar sinnum á árunum 1997-1999. Sú opinbera rannsóknastofa sem starfaði á þessu sviði var ófullkomin og hafði ekki hlotið viðurkenningu, en hins vegar var starfandi einkastofa í belgískri eigu sem var viðurkennd og útflytjendur gátu stuðst við. Nauðsyn þótti hinsvegar bera til að fullbúin opinber rannsóknastofa starfaði í þessari grein undir umsjá fiskimálaráðuneytisins (Department of Fish Resources) enda þótt einkastofa væri starfandi sem fyrr.

Samkvæmt athugun umdæmisskrifstofu ÞSSÍ í samvinnu við fiskimálayfirvöld landsins var gæðaeftirlit með fiskafurðum talið álitlegt verkefni. Var þetta kannað frekar í ítarlegri skýrslu matvælafræðings á vegum ÞSSÍ (júní 2001). Í kjölfarið var gengið frá verk-efnlýsingu og verksamningi sem undirritaður var 1. mars 2002 (ICEIDA Intervention in Quality Assurance of Fish Products in Uganda. Fish Quality Laboratory in Entebbe.) Samkvæmt samningnum eru aðalatriði verkefnisins að endurbyggja og útbúa fullkomna rannsóknastofu í Entebbe, að hanna samræmt eftirlitskerfi og gera það starfhæft, að mennta og þjálfar starfsfólk vegna stofunnar og eftirlitskerfisins og að koma á greiðslufyrirkomulagi sem standi undir kostnaði við þjónustuna. ÞSSÍ á að leggja til ráðgjafa í gæðaeftirliti í þrjú ár, sjá fyrir búnaði og tækjum til rannsóknastofu og skrifstofu, þjálfar innlent starfsfólk og veita námsstyrki. Úganda á aftur á móti að sjá um viðgerð á byggingu, sjá fyrir starfslíði og ganga frá lagalegum breytingum til að koma á greiðslukerfi er standi undir starfseminni. Framkvæmdir við innréttingu húsnæðis og útbúnað rannsóknarstofu fóru fram á árinu 2002, og um mitt það ár kom ráðgjafi í gæðaeftirlitsmálum til starfa á vegum ÞSSÍ.

Fiskimálastjóri Úganda hefur farið fram á tæknilega aðstoð frá ÞSSÍ við rannsóknir fiskistofna í Viktoríuvatni. Úttekt á þeim stofnum hefur farið fram á vegum ESB, sem fiskimálastjóri óskar eftir að annar aðili sannreyni. Hafrannsóknastofnun hefur skoðað verkefnið og gæti það hugsanlega orðið upphaf á frekari þróunarsamvinnu í þessari grein. Hins vegar hefur ekkert frekar gerst í málinu og er ekkert fé ætlað til þess á árinu 2003.

Félagsleg verkefni

Viðræður fóru fram á árinu 2001 á milli fulltrúa ÞSSÍ og félagsmálaráðuneytis Úganda (Ministry of Gender, Labour and Social Development - MGLSD) í því skyni að finna hæfileg samstarfsverkefni. Kom til tals að ÞSSÍ tæki við verkefni sem Danida hafði haft með höndum, en vildi nú draga sig út úr, svokallað "Gender Mainstream" verkefni. Það reyndist hinsvegar við frekari athugun vera stærra í sniðum og ver skilgreint en svo að það væri heppilegt. Í þess stað var ákveðið að velja verkefni innan áætlunar um menntun full-orðinna sem stjórnvöld standa að og nær til ársins 2015 (Functional Adult Literacy Program, FALP). Er þessi áætlun mikilvægur liður í viðleitni stjórnvalda til að efla menntun og draga

úr fátækt í landinu sem nýtur eindregins stuðnings alþjóðastofnana og þróunarstofnana iðnríkja, eins og m.a. kom fram þegar skuldalækkun Úganda var samþykkt sem þáttur í HIPC-átakinu. Fyrir sitt leyti hafði ÞSSÍ hins vegar nokkra reynslu af stuðningi við fullorðinsfræðslu í Namibíu og Malaví (NALP)

Samingur um verkefnið, sem um leið er starfsáætlun, var undirritaður 1. mars 2002 og nefnist verkefnið “ Support to the Implementation of Uganda FALP in Kalangala District” og er til þriggja ára. Áætlaður kostnaður er USD 476 þús, sem ÞSSÍ greiðir að 90% en Úganda að 10%. Héraðið sem um ræðir eru eyjar í Viktoríuvatni, ekki langt frá Entebbe, þar sem fólk hefur fyrst og fremst lífsviðurværi af fiskveiðum. Mannfjöldi á svæðinu er um 25000 og hugsanlegt að færa starfið síðar einnig til annars svæðis í nágrenninu sem er svipað að gerð og mannfjölda. Ætlunin er að tengja lestrarkennslu við fræðslu sem beinist að hagnýtum verkefnum fólks í atvinnu- og lifnaðarháttum.

Önnur verkefni

Hið helsta annarra hugsanlegara verkefna í Úganda er jarðhitaverkefni, en stjórn landsins hefur óskað eftir starfi ráðgjafa á þessu sviði. Nú liggur fyrir athugun á þessari beiðni og tillögur um aðstoð og er nokkuð fé ætlað í þessu skyni á fjárhagsáætlun ársins 2003. Ennfremur er ætlunin að styðja byggingu skóla á vegum frjálsu félagasamtakanna ABC-hjálparstarf. Þá hefur ÞSSÍ heitið styrk til þriggja ára til íslenskra samtaka er nefnast Kertabörn og stofnað hafa vistheimili fyrir götubörn í Kampala.

	<i>i 1.000 USD</i>	
Liður	2002	2003
Skrifstofa	475	317
Fiskgæðaverkefni	-	268
Fullorðinsfræðsla	-	194
Skólabygging í samstarfi við ABC	-	80
Jarðhitaverkefni	-	100
SAMTALS	475	958

Tafla 12. Áætlaður kostnaður við starfsemi ÞSSÍ í Úganda á árunum 2002 og 2003 (fjárhagsáætlun ÞSSÍ)

	<i>i 1.000.000 USD</i>	
Stofnun	framlög	
SAMTALS	820	
Þar af:		
1 Alþjóðaframfarastofnunin (IDA)	161	
2 Bretland	157	
3 Danmörk	59	
4 Bandaríkin	53	
5 ESB	52	
6 Ítalía	44	
7 Holland	35	
8 Japan	25	
9 Þýskaland	24	
10 Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF)	23	

Tafla 13. Tíu helstu stuðningsaðilar Úganda á árinu 2000 (heimasíða OECD)

Viðauki 2: Yfirlit um Alþjóðastofnanir

Í þessum viðauka er fjallað um helstu alþjóðastofnanir sem sinna þróunaraðstoð. Yfirlitið er þó ekki tæmandi, heldur hefur verið valið að fjalla um stærstu stofnanirnar, þær stofnanir sem Ísland hefur stutt í gegnum tíðina og aðrar stofnanir sem að mati skýrslu-höfunda eru sérstaklega áhugaverðar fyrir þróunaraðstoð Íslands.

Stofnanir Sameinuðu þjóðanna

Efnahags- og félagsmálaráð SP (Economic and Social Council – ECOSOC)

Hlutverk Efnahags- og félagsmálaráðsins er að vinna í anda sáttmála Sameinuðu þjóðanna að efnahags- og félagslegri þróun, bættum lífskjörum, atvinnumálum, og heilbrigðis- og menntamálum. Ráðið hefur heildaryfirsýn yfir starfsemi SP á sviði þróunarmála, og hefur frumkvæði að rannsóknum og úttektum á þessu sviði. Ráðið gerir tillögur til Allsherjarþingsins um þróunarmál og er öryggisráðinu til ráðgjafar sé þess óskað. Þá fylgir ráðið eftir samþykktum leiðtogafunda SP. Flestar sérstofnanir SP á sviði þróunarmála heyra stjórnskipulega undir ráðið. Ísland sat í ráðinu á tímabilinu 1997 – 1999.

Þróunarmálastofnun SP (United Nations Development Programme – UNDP)

UNDP er stærsta sérstofnun Sameinuðu þjóðanna á sviði þróunaraðstoðar. Meginhlutverk hennar er að vinna að verkefnum sem miða að styrkingu opinberrar stjórnsýslu í þróunarlöndum. UNDP hefur á að skipa góðri reynslu og þekkingu á verkefnum sem miða að því að bæta stjórnarfar og styrkja stjórnarhætti opinberra stofnana. Stofnunin starfar í 166 löndum og rekur útibú í a.m.k. 130 löndum. Einn helsti styrkur stofnunarinnar er hið víðfeðma net starfseminnar sem byggir á dvöl starfsmanna UNDP í þróunarlöndunum, þar sem þeir starfa með yfirvöldum í viðkomandi landi og byggja starf sitt á samvinnu við aðrar þróunarstofnanir. UNDP stendur því að sumu leyti nær hinum daglega raunveruleika í þróunarlöndunum en alþjóðafjármálastofnanir sem stýra verkefnaaðstoð sinni að miklum hluta frá höfuðstöðvum sínum og veita tæknaaðstoð með styttri heimsóknum.

UNDP hefur oft á tíðum verið gagnrýnd fyrir óskilvirkni og skort á vönduðum vinnubrögðum. Eins hafa stuðningslönd, þar á meðal sum Norðurlandanna, gagnrýnt stofnunina fyrir að dreifa kröftum sínum á of mörg svið. Árið 1999 var nýr framkvæmdastjóri, Mark Malloch Brown, ráðinn til starfa. Hefur tilkoma hans hleypt nýju blóði í tilraunir til að auka gæði og árangur starfseminnar. Skipulag stofnunarinnar hefur verið endurskoðað með það í huga að auka hagræðingu í höfuðstöðvunum og auka skilvirkni og árangur verkefna á vegum útibúanna í þróunarlöndunum. Þá hefur stofnunin markað sér þá stefnu að vinna á sex afmörkuðum sviðum: i) stuðla að lýðræðislegu stjórnarferi; ii) berjast gegn fátækt; iii) vinna að fyrirbyggjandi aðgerðum og enduruppbyggingu vegna stríðsátaka og náttúruhamfara; iv) vinna að verkefnum á sviði orkumála og umhverfismála; v) vinna að verkefnum á sviði upplýsinga- og samskiptatækni; og vi) berjast gegn útbreiðslu alnæmis.

Eins og sjá má af þessum lista er um að ræða umfangsmikla og flókna málaflokka sem munu eins og fyrir krefjast margþættrar verkefnavinnu stofnunarinnar. Af þeim sökum hafa t.d. Danir, sem eru meðal helstu stuðningslanda UNDP, kallað eftir þrengri markmiðasetningu og frekari fækkun málaflokka. Þá hefur UNDP verið falið það hlutverk að fylgja eftir framkvæmd þúsaldarmarkmiða SP. Mun þessi vinna m.a. fela í sér ábyrgð á samræmingu aðgerða hinna ýmsu sérstofnana SP, stuðning við gerð skýrslna um stöðu einstakra þróunarlönda, og stuðning við stefnumótun og markmiðasetningu sem mun m.a. byggja á sérstöku rannsóknarverkefni SP. Þessu til viðbótar hefur framkvæmdastjóri SP falið UNDP að gegna lykilhlutverki í þeim hluta umbótastarfs samtakanna sem miðar að aukinni samræmingu þróunaraðstoðar hinna ýmsu sérstofnana SP.

Á árinu 2001 hafði UNDP 2,6 milljarða bandaríkjadala til ráðstöfnunar. Koma 652 milljónir frá stuðningslöndum í almennan rekstur og verkefnavinnu stofnunarinnar (net core resources). En 672 milljónir eru samfjármögnun til skilgreindra verkefna (co-financing). Þá er 1,1 milljarður þessa fjármagns í formi svokallaðrar kostnaðarhlutdeildar (cost-sharing), þar sem þróunarlöndin sjálf veita fé til eigin þróunarverkefna í gegnum UNDP. Af því fjármagni sem iðnríkin veita til stofnunarinnar – almennur rekstur og samfjármögnun – greiða Norður-

löndin sem heild 258 milljónir dala, þ.e. 20% af þeim framlögum og standa undir tæplega þriðjungu almenns rekstrarkostnaðar. Framlög Dana til UNDP héldust óbreytt á árunum 1999 til 2001, en á árinu 2002 voru framlögin skorin niður um 16%. Kemur hér til greina almenn lækkun framlaga til þróunaraðstoðar í Danmörku, en einnig óánægja með framgang umbóta í stofnuninni. Norðmenn og Svíar hafa á sama tíma aukið sín framlög til UNDP, Norðmenn um þriðjung á árunum 1997 til 2001 og Svíar um 17% á árunum 1997 til 2000. Framlög Finna hafa haldist óbreytt á síðastliðnum árum.⁴⁷

Árleg framlög Íslands til UNDP hafa verið á bilinu 18 til 25 milljónir króna frá árinu 1998. Framlög ársins 2002 eru 22 milljónir króna. Nemur þetta u.þ.b. 260.000 dolum eða 0,02% af heildarframlögum stuðningslanda til stofnunarinnar. Greiðir Ísland lágmarksframlög til almenns rekstrar, en leggur hins vegar ekkert til samfjármögnunar verkefna sem öll önnur iðnríki taka þátt í. Sem dæmi er samfjármögnun um þriðjungur heildarstuðnings hinna Norðurlandanna til stofnunarinnar.

Vegna þeirrar áherslu sem Norðurlöndin leggja á starfsemi UNDP hafa þau mikil ítök innan stofnunarinnar. Til dæmis starfar fjöldi norðurlandabúa hjá UNDP og eru margir af yfirmönnum stofnunarinnar frá Norðurlöndunum. Í byrjun árs 2003 var einn Íslendingur við störf hjá UNDP en áður fyrr munu nokkrir Íslendingar hafa starfað að jarðhitamálum á vegum stofnunarinnar. Þá hafa Norðurlöndin með sér náðið samráð í málefnum UNDP. Fer það fram bæði meðal fastanefnda í New York og meðal ráðuneyta í höfuðborgunum. Reglulegar fundir eru haldnir meðal norrænna sendierindreka í New York og samráðsfundur embættismanna úr ráðuneytum er haldinn í einhverju Norðurlandanna árlega. Ísland tekur engan þátt í þessu samstarfi og sækir ekki samráðsfundi. Vitneskja á málefnum UNDP er því nánast engin innan íslensku stjórnarsýslunnar.

UNDP rekur svæðisskrifstofu fyrir Norðurlönd í Kaupmannahöfn og smærri útibú í Osló og Stokkhólmi. Hlutverk skrifstofunnar er að sinna samkiptum við yfirvöld á Norðurlöndum, miðla upplýsingum um þróunarlönd og þróunaraðstoð til landanna og stuðla að almennri umræðu um þessi mál í löndunum. Skrifstofan skipuleggur árlega heimsóknir norrænna fréttamanna, þingmanna, ungra stjórnmalamanna og kennara til þróunarlönda. Skrifstofan skipuleggur ráðstefnur og fundi um þróunarlönd og þróunarmál. Þá er skrifstofan ábyrg fyrir kynningu á árlegri skýrslu stofnunarinnar um stöðu þróunar í heiminum, Human Development Report. Samkipti skrifstofunnar við íslensk yfirvöld hafa verið lítil sem engin. Þegar skrifstofan kynnti útkomu Human Development Report á Íslandi árið 2002 var það gert á vegum Hjálparstarfs kirkjunnar.

United Nations Development Fund for Women –UNIFEM

UNDP ber ábyrgð á rekstri sérstaks sjóðs sem miðar að bættum kjörum kvenna í heiminum, UNIFEM, en sjóðurinn var stofnaður árið 1976 í framhaldi af fyrstu heimsráðstefnu SP um málefni kvenna. Í framhaldi af þriðju heimsráðstefnunni um málefni kvenna í Peking árið 1995 hlaut UNIFEM aukið vægi í starfsemi SP. Sjóðurinn hefur markað sér þrjú meginverksvið: i) Styrkja fjárhagslega stöðu kvenna, meðal annars með því að tryggja konum sama aðgang að atvinnuskapandi tækifærum og karlmenn hafa, og eins að tryggja lagalegan rétt kvenna; ii) að hvetja konur til forystustarfa og stjórnunar, og styrkja frumkvæðisrétt þeirra; og iii) að berjast fyrir almennum mannréttindum kvenna.

UNIFEM starfar nú í yfir 100 löndum. Sjóðurinn hafði u.þ.b. 20 milljónir dala til ráðstöfunar á árinu 2001 og leggja Norðurlöndin til 25% af heildarframlögum. Framlag Danmerkur var u.þ.b. DKK 5 milljónir, Finnlands EUR 840.000, Noregs NOK 18 milljónir og Svíþjóðar SEK 14 milljónir.⁴⁸ Framlag Íslands á árinu 2001 var þrjár milljónir króna. Frá árinu 1998 hefur Ísland unnið með UNIFEM í Kósóvó og hafa íslensk yfirvöld séð fyrir íslenskum jafnréttissérfræðingi til starfa í héraðinu. Reynslan af þessu samstarfi hefur verið jákvæð að mati utanríkisráðuneytisins og er vilji til að halda áfram stuðningi við UNIFEM.

⁴⁷ Danida's årsberetning 2001; Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok 2001; Norsk bistand i fokus - Utviklingspolitisk redegjørelse 2002; Finland's Development Cooperation 2001.

⁴⁸ Danida's årsberetning 2001; Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok 2001; Norsk bistand i fokus - Utviklingspolitisk redegjørelse 2002; Finland's Development Cooperation 2001.

Frá árinu 1989 hafa félagasamtökin UNIFEM á Íslandi verið starfrækt. Tilgangur félagsins er að kynna og auka áhuga almennings á starfsemi UNIFEM, afla fjárframlaga til UNIFEM frá hinu opinbera og einkaaðilum, auk þess að vera málsvari kvenna í þróunarlöndum og leggja áherslu á að störf þeirra séu órjúfanlegur hluti framþróunar hvers þjóðfélags. Samtökin hafa á síðustu árum lagt 10.000 dali til UNIFEM og á árinu 2002 verða það 15.000 dalir.

Matvæla- og landbúnaðarstofnun SP (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO)

Hlutverk Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO) er að bæta fæðuöryggi og velferð fólks í aðildarlöndunum með því að efla framleiðni, framleiðslu, og dreifingu landbúnaðarafurða og annarra matvæla, þar með taldra sjávar- og skógarafurða. Starfstofnunarinnar beinist sérstaklega að því að bæta kjör fólks í dreifbýli og þar með stuðla að auknum hagvexti og útrýmingu hungurs í heiminum. Ísland var meðal 45 stofnaðila FAO árið 1945.

FAO er fyrst og fremst mikilvæg uppspretta þekkingar og upplýsinga um landbúnað og fæðuöryggi, en hlutverk stofnunarinnar er ekki að fjármagna þróunarverkefni. Á tveggja ára tímabili, 2000-2001, hefur FAO til ráðstöfunar 650 milljónir bandaríkjadala. Starfssemin hefur verið að breytast samhliða breyttum áherslum og nýjum verkefnum á vettvangi SP í kjölfar ráðstefnunnar um umhverfi og þróun árið 1992. Má skipta starfsseminni í fjóra verkþætti: i) að veita tækniástoð; ii) að afla, vinna úr og dreifa upplýsingum; iii) veita stjórnvöldum ráðgjöf; og iv) að vera óháður umræðu- og samstarfsvettvangur aðildarlandanna.

Málefni FAO heyra formlega undir utanríkisráðuneytið. Hin svokallaða FAO-nefnd er samráðsvettvangur utanríkis-, landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytisins um málefni stofnunarinnar. Er ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytis formaður nefndarinnar. Fastanefnd Íslands gagnvart stofnuninni er í sendiráði Íslands í París með sendiherra Íslands gagnvart Ítalíu sem fastafulltrúa.

Á árunum 2000 til 2002 sat Ísland í FAO ráðinu fyrir hönd Norðurlanda, en þau hafa skipst á setu í einu af tíu sætum Evrópu í ráðinu. Á meðan á þriggja ára setu Íslands í ráðinu stóð, rak fastanefndin skrifstofu í Róm fyrir varafastafulltrúa Íslands, en fastafulltrúinn er sendiherrann í París. Stýrði fastanefndin, í samvinnu við ráðuneytisstjóra landbúnaðarráðuneytisins, samráði Norðurlandanna á þessu tímabili. Skrifstofu fastanefndarinnar var lokað frá og með áramótum 2002/2003 þegar setu í ráðinu lauk. Af hálfu Íslands hefur fiskimáladeild FAO verið sýndur mestur áhugi og höfðu Íslendingar töluverð áhrif þar á tímabili. Þegar best lét störfuðu alls um 25 Íslendingar á vegum deildarinnar í þróunarverkefnum víða um heim og tveir starfsmenn í höfuðstöðvunum. Í dag starfa einungis tveir Íslendingar hjá stofnuninni, báðir í höfuðstöðvunum.

Mikil breyting hefur orðið á hlutverki fiskimáladeildar FAO frá því sem áður var. Þegar flestir Íslendingar störfuðu fyrir stofnunina var veigamikill hluti starfseminnar fólgin í aðstoð við þróun og skipulag veiða úr vannýttum fiskstofnum. Helsta hlutverk deildarinnar nú er að aðstoða þróunarríkin við þróun og skipulag fiskveiðistjórnunar, og að koma á samstarfi ríkja um skipulag fiskveiða og þróun vistvænnar veiðitækni. Auk þess starfar deildin að eflingu almennrar þekkingar á fiskimálum og dreifingu upplýsinga um þau. Deildin lætur sig varða þróun fiskimála, veiðar, vinnslu og markaðsmál með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Íslensk stjórnvöld hafa sinnt af krafti mörgum málum á vettvangi fiskimála hjá FAO. Hefur þessi áhugi hinsvegar að mestu varðað bein hagsmunamál Íslands. Má í þessu sambandi nefna: i) hvort og hvernig skrá eigi nytjategundir í sjó á lista CITES stofnunarinnar um tegundir í útrýmingarhættu; ii) hvernig háttáð verði vinnu FAO við skoðun og öflun upplýsinga um ríkisstyrki í sjávarútvegi; iii) umhverfismerkingar í sjávarútvegi; og iv) gerð sérstakrar alþjóðaáætlunar gegn ólöglegum og óskráðum fiskveiðum í heiminum. Þá hafa íslensk stjórnvöld og FAO með sér samstarfssamning um komu gestasérfræðinga frá íslenskum háskóla- og rannsóknastofnunum til starfa hjá fiskideild FAO. Frá árinu 1998 hafa þrjú íslenskir sérfræðingar komið til starfa til FAO. Laun þeirra eru greidd af vinnuveitanda þeirra á Íslandi. FAO greiðir styrk til dvalarinnar, en hún getur verið allt að 12 mánuðir í senn.

Reykjavíkurráðstefnan um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi sjávar sem haldin var í október 2001 er án efa helsta verkefni Íslendinga á vettvangi FAO. Ráðstefnan var haldin á vegum FAO í boði íslenskra stjórnvalda með styrk frá Norðmönnum. Afrakstur ráðstefunnar var Reykjavíkuryfirlýsingin um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi sjávar, sem var framlag sjávarútvegsríkja FAO til leiðtogafundar SP um sjálfbæra þróun í Jóhannesborg í september 2002.

Mörg verkefni FAO varða íslenskan landbúnað með beinum eða óbeinum hætti og er þeim sinnt af fulltrúum landbúnaðarráðuneytisins. Má þar nefna verkefni um öryggi og gæði fæðu, öflun upplýsinga um erfðæfni dýra og plantna, og samstarf aðildarlanda í baráttunni við dýra- og plöntusjúkdóma.

Á sviði þróunaraðstoðar hefur FAO m.a. verið vettvangur samstarfsverkefnis sem nefnt er SIFAR (Support Unit for International Fisheries & Aquatic Research) og hefur það markmið að hvetja til rannsókna í öllum greinum fiskimála og aðstoða fátæk ríki við að afla fjár í því skyni. Helstu stuðningsaðilar þessa verkefnis eru Bretland, ESB, Noregur, Holland, Kanada, Alþjóðabankinn, og UNDP. ÞSSÍ hefur frá upphafi tekið þátt í verkefninu og greitt til þess 10.000 bandaríkjadali á ári.

Norrænar þróunarsamvinnustofnanir leggja áherslu á hlutverk FAO enda er landbúnaður og fæðuöryggi lykilatriði í baráttunni gegn fátækt í heiminum. FAO hefur hinsvegar sætt verulegri gagnrýni af hálfu ýmissa stuðningslanda, þ.á.m. Dana, fyrir að vera miðstýrð stofnun, sem hafi skort langtíma stefnumótun og ekki fylgt nægjanlega eftir þeim áhersluatriðum sem aðildarlöndin telja mikilvægust.⁴⁹ Gekk óánægja Dana svo langt að árið 1987 ákváðu þeir að hætta stuðningi við ný þróunarverkefni á vegum FAO. Á nýliðnum árum þykir stofnunin hafa styrkst á nýjan leik undir stjórn núverandi framkvæmdastjóra, m.a. vegna styrkari stefnumótunar og skipulagsbreytinga í höfuðstöðvunum. Haldi þessi þróun áfram hafa Danir í hyggju að endurskoða fyrri ákvörðun sína, en um þessar mundir veita Danir engin framlög til stofnunarinnar umfram það aðildargjald sem öll lönd þurfa að greiða, sem í þeirra tilviki nemur um USD 2,4 milljónum. Finnar greiddu á árinu 2001 samtals EUR 2,2 milljónir, þar af 1,9 milljónir í aðildargjald, Norðmenn NOK 83m, þar af NOK 9,7 milljónir í aðildargjald og Svíar samtals SEK 100 milljónir. Fjárhagslegur stuðningur Íslands við FAO hefur fyrst og fremst falist í greiðslu aðildargjalds sem nemur 0,033% af heildarframlögum aðildarlanda. Á árinu 2001 var þessi upphæð 10 milljónir króna.

Þegar framboð Íslands til FAO ráðsins var ákveðið settu hin Norðurlöndin sem skilyrði að Ísland hefði starfsmann í Róm. Öll helstu mál er varða rekstur og stefnu FAO eru tekin fyrir á fundum ráðsins. Öll aðildarríki OECD eru með fastanefndir í Róm sem sinna öllum stofnunum SP þar í borg. Til þess að geta fylgst með og tekið þátt í þeirri umræðu var varanleg viðvera í Róm því nauðsynleg. Eins breyttust áherslur í þátttöku Íslands í starfsemi FAO enda var ekki lengur aðeins hægt að einbeita sér að beinum hagsmunamálum Íslands. Með lokun skrifstofunnar í Róm mun sú þekking og reynsla sem þar hefur skapast á síðustu þremur árum fljótt hverfa. Miðað við umfang þeirrar starfsemi sem fram fer á vegum SP í Róm verður að teljast eðlilegt að Ísland haldi þar uppi áframhaldandi starfsemi með svipuðum hætti og var á árunum 2000 til 2002. Með því móti getur Ísland haldið áfram beinum samskiptum við stofnanirnar í Róm og tekið þátt í norrænni samvinnu á staðnum, sem getur skipt hagsmuni Íslands miklu. Árlegur kostnaður við þetta myndi nema um 15 milljónum króna.

Menningarmálastofnun SP (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO)

Menningarmálastofnunin UNESCO var stofnuð árið 1946 með höfuðstöðvar í París og eru aðildarlönd 188 talsins. Meginhlutverk UNESCO er að stuðla að friði og öryggi í heiminum með alþjóðasamvinnu á sviði menntunar, vísinda og menningarmála. Fjárlög stofnunarinnar til tveggja ára, 2000-2001, námu 544 milljónum dala. Á sviði þróunarmála er hlutverk UNESCO mikilvægast í menntamálum. Á alheimsráðstefnunni um *menntun fyrir*

⁴⁹ Redegørelse for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljø Samarbejde med Udviklingslandene. Udenrigsministeriet, 29. januar 2002.

alla⁵⁰ í Dakar árið 2000 voru sett fram alþjóðleg markmið þess efnis að öll börn skuli njóta grunnskólamenntunar árið 2015 og jafnréttis kynjanna verði gætt í því samhengi.⁵¹ UNESCO mun fylgja eftir ákvörðunum ráðstefnunnar, hafa eftirlit með framvindu átaksins *menntun fyrir alla* og vinna að verkefnaáætlunum sem miða að því að ná markmiðum ráðstefnunnar. Stofnunin gegnir því lykilhlutverki í marghliða jafnt sem tvíhliða þróunarsamvinnu á þessu sviði.

Þótt Norðurlönd séu meðal mikilvægra stuðningslanda UNESCO er stofnunin ekki meðal þeirra sem þau leggja mesta áherslu á í marghliða þróunarsamvinnu sinni. Á árinu 2001 veittu Danir DKK 30 milljónum til stofnunarinnar, Finnar EUR 1,94 milljónum, Norðmenn NOK 57,9 milljónum og Svíar SEK 31 milljón. Danir hafa í nokkur ár gagnrýnt starf UNESCO á sviði þróunarmála og í stefnumótun dönsku ríkisstjórnarinnar frá 2002 var tekin sú ákvörðun að draga úr framlögum til stofnunarinnar.⁵² Í úttekt á stuðningi Danida við UNESCO á sviði menntamála sem gerð var árið 2001 er niðurstaðan m.a. sú að verkefni stofnunarinnar líði fyrir þrálátar seinkanir og nokkuð sé um það að þróunarlöndin hafi ekki bolmagn til að standa við sinn hluta af framkvæmdum. Úttektin gagnrýnir eftirlitskerfi UNESCO sem þykir ótryggt og taki ekki á veigamiklum atriðum eins og því hvort verkefni séu sjálfbær eða þau unnin í samstarfi við aðra aðila sem vinna á sama sviði.⁵³

Sveinn Einarsson tók sæti í framkvæmdastjórn stofnunarinnar á árinu 2002 og mun sitja þar til ársins 2005. Þetta starf er leitt af menntamálaráðuneytinu með stuðningi utanríkisráðuneytisins og sendiráðsins í París.

Barnahjálpar SP (United Nations Childrens Fund – UNICEF)

Hlutverk Barnahjálpar SP er að veita þróunarlöndunum aðstoð við að bæta hag barna, ungs fólks og kvenna og er barnasáttmáli SP grunnurinn að starfi stofnunarinnar. Styrkur UNICEF felst í kraftmiklu starfi í þróunarlöndunum sjálfum, en hjá stofnuninni starfa um 6000 manns, þar af meira en 5000 í þróunarlöndunum. UNICEF hefur mikla reynslu af starfi meðal ungs fólks og kvenna sem miðar að því að tryggja félagsleg réttindi þeirra. Þykir stofnuninni hafa tekist vel að vinna að framgangi mannréttindamála, jafnvel í löndum sem standa sig illa á því sviði. Í eðli sínu er starf UNICEF þverfaglegt, en mest áhersla er lögð á verkefni á sviði heilbrigðismála, menntamála og neyðaraðstoðar, auk þess sem bætt hreinlætisástand er mikilvægt í starfi stofnunarinnar. Í stefnumörkun UNICEF fyrir árin 2002 til 2005 er lögð höfuðáhersla á eftirfarandi fimm þætti: menntun stúlkna, þroska ungbarna, bólu- setningu, baráttu gegn eyðni og verndun barna gegn ofbeldi og misnotkun.

Á árinu 2001 nam kostnaður af starfsemi UNICEF 1,2 milljörðum bandaríkjadala. Norðurlönd leggja mikla áherslu á starfsemi UNICEF og eru meðal mikilvægustu stuðningslanda stofnunarinnar. Á árinu 2001 veittu Danir USD 22,5 milljónum til stofnunarinnar, Finnar USD 10,5 milljónum, Norðmenn USD 34,5 milljónum og Svíar USD 29,7 milljónum. Noregur er annað helsta stuðningslandið á eftir Bandaríkjunum. Svíar eru í fjórða sæti og Danir í því sjöunda.⁵⁴ Framlag Íslands var 9,5 milljónir króna á árinu 2001 og 11,6 milljónir á árinu 2002.

Matvælaáætlun SP (World Food Program - WFP)

Matvælaáætlun Sameinuðu þjóðanna hóf starfsemi sína árið 1963. Stofnunin veitir neyðaraðstoð til flóttamanna og til fólks sem þjáist af völdum náttúruhamfara, en hún sinnir einnig langtíma þróunarverkefnum. Á síðustu árum hefur hlutur neyðaraðstoðar í starfsemi WFP aukist verulega og var hún orðin meira en 80% af öllum rekstrarkostnaði stofnunarinnar árið 2001. Starfsemi WFP er því að miklum hluta mannúðarstarfsemi. Á árinu 2001 fengu

⁵⁰ Yfirskrift ráðstefnunnar var *Education for All* og gengur samstarf alþjóðaðróunarstofnana sem miðar að því að ná markmiðum ráðstefnunnar undir því nafni.

⁵¹ Þetta er þúsaldarmarkmið SP númer 2.

⁵² Redegørelse for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljø Samarbejde med Udviklingslandene. Udenrigsministeriet, 29. januar 2002.

⁵³ Danidas årsberetning 2001.

⁵⁴ 2002 UNICEF Annual Report.

samtals 77 milljónir manna – allt að 80% konur og börn – aðstoð frá WFP í samtals 82 löndum.

Höfuðstöðvar WFP eru í Róm. Starfsmenn eru um 2500, þar af tæplega 2000 á svæðisskrifstofum eða á vettvangi. Heildarkostnaður starfseminnar á árinu 2001 var 1,9 milljarðar bandaríkjadala. Fjármögnun starfseminnar byggir alfarið á frjálsum framlögum aðildarlanda. Bandaríkin eru helsta stuðningsland WFP og lögðu þau fram sem svarar 1,2 milljarði bandaríkjadala, eða 63% af heildarframlögum, á árinu 2001. Norðurlöndin gáfu samtals 118 milljónir, eða 6,1% af heildarframlögum. Framlög geta verið í formi peninga, matvæla eða starfsfólks. Þannig var 40% af stuðningi Dana til neyðarverkefna og 60% af stuðningi til þróunarverkefna í formi matvæla. Árlegt framlag Íslands til WFP var 5.000 dalir árin 1998 til 2000. Árið 2001 jókst framlagið í 35.000 dali, en þá var veitt 30.000 dala aðstoð til Afganistan. Á árinu 2002 gáfu íslensk stjórnvöld rúmlega 10.000 dali til neyðaraðstoðar í Malaví. Íslenska friðargæslan er nú að skoða möguleika á því að gera samstarfssamning við stofnunina með það í huga að senda sérfræðinga til starfa við verkefni hennar.

Stuðningslönd telja almennt að WFP sé skilvirk stofnun þar sem vinnubrögð eru vönduð og árangursrík. Þannig metur Danida að starfsemi stofnunarinnar sé í góðu horfi og henni takist vel að ná til þeirra sem eru mest hjálparþurfi. Danida telur þó að breytinga sé þörf hvað varðar dreifingu þróunaraðstoðar stofnunarinnar, þar sem auka þyrfti áherslu á fæðuöryggi í Afríku sunnan Sahara⁵⁵. Þrátt fyrir þetta á stofnunin í erfiðleikum með að tryggja nægjanlegt fjármagn til starfseminnar. Eru ástæðurnar annars vegar sú almenna lækkun sem hefur orðið á framlögum iðnríkja til þróunaraðstoðar síðastliðin tíu ár, og hins vegar aukin þörf á matvælaaðstoð, m.a. vegna aukningar skæðra náttúruhamfara. Í von um aukið samstarf við Norðurlöndin hefur WFP nýlega opnað útibú í Kaupmannahöfn til að sinna samskiptum við norræn yfirvöld.

Íslensk fyrirtæki hafa sent sýnishorn af sjávarafurðum til WFP til skoðunar og mats á því hvort sú vara væri nothæf í verkefni á vegum hennar. Ekki hefur orðið af kaupum á slíkri vöru, en fiskur er dýr samanborið við aðra fæðu. WFP leitast við að kaupa matvöru í því landi sem er í neyð eða í nálægum löndum. Ef framlög eru bundin innkaupum frá stuðningslandinu er slíkt hinsvegar ekki hægt. Svíar eru meðal þeirra landa sem vilja draga úr bindingu framlaga.

Alþjóðaheilbrigðisstofnunin (World Health Organization – WHO)

Hlutverk Alþjóðheilbrigðisstofnunarinnar WHO er að vinna að bættu heilbrigðisástandi í heiminum. Stofnunin gegnir mikilvægu hlutverki í þróunarlöndunum þar sem höfuðmarkmið hennar er að bæta grunnþjónustu á heilbrigðisviði. Fyrri hluta tíunda áratugarins var WHO gagnrýnd nokkuð fyrir óskýra stefnu og veika stjórn. Frá því að Gro Harlem Brundtland, fyrrum forsætisráðherra Noregs, tók við stöðu framkvæmdastjóra WHO árið 1998 hefur orðið veruleg breyting til batnaðar sem fólst m.a. í umfangsmiklum skipulagsbreytingum og skýrari markmiðum. Í aðstoð við þróunarlöndin hefur verið lögð aukin áhersla á starfsemi WHO í löndunum sjálfum. Enda þótt stofnunin hafi að margra mati á nýjan leik tryggt sér þann sess sem henni ber, þ.e. að vera óumdeilt leiðandi afl í alþjóðlegri umræðu og ákvarðanatöku um heilbrigðismál, er talið að enn eigi það talsvert langt í land að breytingarnar skili þeim árangri sem vænst er í þróunarlöndunum. Er m.a. bent á að WHO þyrfti að eiga stærri hlut í samræmingu heilbrigðisverkefna þróunarstofnana einstakra landa. WHO leggur mikla áherslu á baráttu við tiltekna sjúkdóma en að mati ýmissa stuðningslanda þyrfti hún einnig að vera virk við almenna uppbyggingu heilbrigðiskerfis þróunarlanda.⁵⁶ Í júlí 2003 tók nýr framkvæmdastjóri, Dr Jong-Wook Lee frá Suður-Kóreu, til starfa.

Fjárlög WHO fyrir tveggja ára tímabilið, 2002 og 2003, nema 2,2 milljörðum dala. Á árinu 2001 voru framlög Dana til WHO DKK 50 milljónir, Finna EUR 3,7 milljónir, Norðmanna NOK 265 milljónir og Svía SEK 170 milljónir. Framlag Íslands á árinu 2001 var nálægt tíu milljónum króna. Auk þessa hafa íslensk yfirvöld ákveðið að veita framlög til

⁵⁵ Danidas årsberetning 2001; Redegørelse for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljø Samarbejde med Udviklingslandene. Udenrigsministeriet, 29. januar 2002.

⁵⁶ Danidas årsberetning 2001.

alþjóðlegs sjóðs á vegum WHO sem mun styrkja þróunarlöndin í baráttunni gegn alnæmi, berklum og malaríu. Davíð Á. Gunnarsson, ráðuneytisstjóri heilbrigðisráðuneytis, tók sæti í framkvæmdastjórn WHO í maí 2003 til þriggja ára.

Mannfjöldasjóður SP (United Nations Population Fund – UNFPA)

Markmið Mannfjöldasjóðsins UNFPA er að auka þekkingu og hæfni þróunarlanda til að fást við vandamál fólksfjölgunar og til að móta og framfylgja stefnu á sviði mannfjöldamála. Áherslum í starfi UNFPA má skipta í tvo meginþætti: Í fyrsta lagi að vinna að því að fátæk lönd geti veitt íbúum sínum eðlilega heilbrigðisþjónustu og fræðslu um fólksfjölgun. Mæðravernd, ungbarnavernd, dreifing á getnaðarvörnum, kynlífs- og fjölskyldufræðsla, neyðaraðstoð og baráttan gegn eyðni falla undir þennan þátt starfseminnar. Í öðru lagi er hlutverk UNFPA að stuðla að aukinni þekkingu þróunarlanda á efnahagslegum, félagslegum og umhverfislegum afleiðingum fólksfjölgunar og aðstoða þau við öflun og úrvinnslu gagna sem miða að bættri stefnumörkun og áætlanagerð á þessu sviði.

Líkt og margar stofnanir SP hefur UNFPA gengið í gegnum töluverðar skipulagsbreytingar á síðustu árum sem miða að því að gera starfsemina markvissari. Á meðal Norðurlandanna er stofnunin almennt talin gegna mikilvægu hlutverki, starfsemin sé í góðu horfi og sjóðurinn skili árangursríku starfi. Meðal þátta í starfsemi UNFPA sem falla vel að markmiðum Norðurlandanna má nefna áherslu á að hjálpa hinum fátækustu og styrkja rétt kvenna, auk mikilvægis sjálfbærrar þróunar. Um þessar mundir vinnur sjóðurinn að því að efla enn frekar aðkomu sína að samstarfi þróunarstofnana í einstökum löndum og er samstarfið við UNICEF, WHO og UNAIDS lykilatriði í því sambandi.⁵⁷

Engin skylduframlög eru til UNFPA og því er starfsemin algjörlega háð frjálsum framlögum stuðningslanda. Á árinu 2001 námu heildarframlög 258 milljónum dala. Framlag Dana var DKK 200 milljónir, Finna EUR 13,5 milljónir, Norðmanna NOK 258 milljónir og Svía SEK 160 milljónir. Ísland hefur af og til veitt sjóðnum fjárhagslegan stuðning og nam hann t.d. 800.000 krónum á árinu 2002. Um þessar mundir horfir illa með fjármögnun á starfi sjóðsins vegna lækkunar á framlögum frá Bandaríkjamönnum.⁵⁸

Flóttamannahjálpin SP (UN High Commissioner for Refugees – UNHCR)

Flóttamannahjálpin UNHCR er einna mikilvægust þeirra stofnana SP sem vinna að mannúðarmálum. Starfsemin nær til 140 landa og um þessar mundir njóta um 20 milljónir manns aðstoðar stofnunarinnar. Höfuðstöðvar UNHCR eru í Genf, en útibú eru í 120 löndum. Á vegum stofnunarinnar starfa um 5000 manns og eru átta af hverjum tíu starfsmönnum staðsettir á svæðum þar sem flóttamannavandi hefur komið til sögunnar. Gert er ráð fyrir að á árinu 2002 verði heildarkostnaður af starfsemi stofnunarinnar rúmlega einn milljarður dala.

Nánast öll starfsemi UNHCR er fjármögnuð með frjálsum framlögum ríkisstjórna, félagasamtaka og einkaaðila. Norðurlönd eru meðal mikilvægustu stuðningslanda UNHCR. Á árinu 2000 voru t.d. Svíar fjórða helsta stuðningslandið, Danir voru í sjötta sæti og Norðmenn í því áttunda. Samtals greiddu Norðurlöndin 18% af heildarframlögum til stofnunarinnar árið 2000. Á árinu 2001 voru framlög Norðurlanda sem hér segir: Danmörk USD 37,3 milljón, Finnland USD 11,8 milljón, Noregur USD 38 milljón og Svíþjóð USD 41,6 milljón.⁵⁹ Framlag Íslands nam 11 milljónum króna á árinu 2001 og 6 milljónum króna á árinu 2002.

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA

UNRWA var sett á stofn árið 1949 sem tímabundið verkefni SP til aðstoðar Palestínunönnum sem flúðu heimili sín í stríðinu milli Ísraels og Arabaríkja árið 1948. Þar

⁵⁷ Danida's årsberetning 2001; Redegørelse for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljø Samarbejde med Udviklingslandene. Udenrigsministeriet, 29. januar 2002; Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok 2001; Finland's Development Cooperation 2001.

⁵⁸ Danida's årsberetning 2001; Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok 2001; Norsk bistand i fokus - Utviklingspolitisk redegjørelse 2002; Finland's Development Cooperation 2001.

⁵⁹ www.unhcr.org.

sem stríðsátök á svæðinu hafa haldið áfram til þessa dags hefur starfsemi UNRWA verið haldið áfram. Um þessar mundir er UNRWA helsti veitandi aðstoðar til tæplega fjögurra milljóna Palestínumanna á sviði menntunar, heilbrigðisþjónustu og ýmiskonar annarrar félagslegrar þjónustu. Rekstur stofnunarinnar byggist á frjálsum framlögum og hefur það til marga ára verið erfiðleikum háð að tryggja nægjanlegt rekstrarfé fyrir starfsemina. Árið 1975 hafði UNRWA 200 bandaríkjadali til umráða fyrir hvern flóttamann, en þessi tala er nú komin niður í u.þ.b. 70 dali. Vegna þeirra átaka sem hófust með nýrri uppreisn í september 2000 hefur ástand á svæðinu farið enn versnandi og þar af leiðandi hefur þörfin fyrir aðstoð UNRWA aukist. Á árinu 2002 er reiknað með að kostnaður af starfsemi UNRWA verði 296 milljónir dala og áætlanir ársins 2003 gera ráð fyrir 315 milljón dala rekstrarkostnaði.

Frjáls framlög stuðningslanda standa algjörlega undir rekstri UNRWA og á árinu 2002 voru fyrirheit Norðurlanda sem hér segir: Danmörk USD 7,4 milljónir, Finnland USD 2,6 milljónir, Noregur USD 12,8 milljónir og Svíþjóð USD 19,1 milljón. Er Svíþjóð fjórða helsta stuðningsland UNRWA. Framlag Íslands á árinu 2001 var 30.000 dalir og árið 2002 var það 35.000 dalir. Fyrir þann tíma voru framlög Íslands 5.000 dalir árlega.⁶⁰ Til viðbótar þessum framlögum til UNRWA veittu íslensk yfirvöld fjárhagsstuðning til uppbyggingar á svæðum Palestínumanna að samtals 87 milljónum króna á tímabilinu 1994 til 1998 og var hluti þess stuðnings unninn í samvinnu við UNRWA.

Umhverfisstofnun SP (United Nations Environment Program - UNEP)

Umhverfisstofnun SP, UNEP, var stofnuð árið 1972 í framhaldi af umhverfisráðstefnu SP sem fram fór í Stokkhólmi það ár. Hlutverk UNEP er m.a. að stuðla að alþjóðlegri samvinnu á umhverfissviðinu, að samræma, hafa eftirlit og meta árangur alls starfs SP á sviði umhverfismála, að fylgjast með ástandi umhverfismála á alheimsvísu og hvetja bæði alþjóðasamfélagið og einstakar ríkisstjórnir til að taka á þeim þáttum sem miður hafa farið, að stuðla að rannsóknum og auka þekkingu á umhverfismálum, og aðstoða þróunarlöndin við meðferð umhverfismála. Umhverfismál verða stöðugt mikilvægara atriði í alþjóðasamskiptum og eitt þeirra vandamála sem lönd heims standa frammi fyrir er skortur á samræmdum aðgerðum á þessu sviði, sérstaklega við framkvæmd þeirra alþjóðasáttmála sem þegar hafa verið samþykktir. UNEP gegnir því mikilvægu hlutverki, en líkt og með margar aðrar sérstofnanir SP hefur fjárhagsvandi staðið starfseminni fyrir þrífum.

Starfsemi UNEP er að langmestu leyti fjármögnuð með frjálsum framlögum aðildarlanda. Öll Norðurlöndin veita stofnuninni stuðning og á árinu 2002 var framlag Finna hæst, eða USD 2,8 milljónir. Svíar komu þar á eftir með USD 2,2 milljóna framlag, og þá Norðmenn og Danir með USD 2,0 milljónir. Framlag Íslands á árinu 2002 var USD 20.000.⁶¹ Framlög Norðurlanda eru samtals um 19% af heildarframlögum stuðningslanda til stofnunarinnar. Eitt af forgangsverkefnum UNEP er stuðningur við Afríkuríki á sviði sameiginlegrar stefnumörkunar í álfunni, við setningu laga í einstökum löndum. Þá vinnur stofnunin að einstökum umhverfisverkefnum í þróunarlöndum og er ein þriggja framkvæmdastofnana fyrir þróunarverkefni sem fjármögnuð eru af Alþjóðaumhverfissjóðnum GEF. UNEP hefur m.a. beitt sér á sviði nýtingar jarðvarma í Afríkulöndum, sem kann að vera áhugaverður samstarfsvettvangur milli stofnunarinnar og íslenskra yfirvalda, verði áhersla á það svið aukin í þróunarsamvinnu Íslands.

Starfsemi Háskóla SP á Íslandi⁶²

Ísland var eitt af fyrstu aðildarlöndum SP til að bjóðast til að hýsa einhverja deild Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP) við stofnun skólans árið 1975. Ísland bauðst til að reka annað hvort jarðhitaskóla eða sjávarútvegsskóla á vegum HSP héraðs. Matsnefnd á vegum skólans taldi aðstæður til skólahalds hér betri á sviði jarðhitafræða og að mikil þörf væri á uppbyggingu þekkingar í nýtingu endurnýjanlegra orkulinda í þróunarlöndunum. Eftir al-

⁶⁰ www.unrwa.org; utanríkisráðuneytið.

⁶¹ www.unep.org

⁶² Byggt á minnisblaði Ingvars Birgis Friðleifssonar og Tuma Tómassonar. Janúar, 2003.

Þjóðlega ráðstefnu á Íslandi og mikla undirbúningsvinnu var komist að samkomulagi í árslok 1978 um stofnun Jarðhitaskólans. Ríkisstjórnin fól Orkustofnun (OS) að sjá um rekstur hans og semja við HSP þar um. Orkustofnun varð með þessu ein af tengdastofnunum (associated institutions) HSP. Háskóli Íslands hefur tekið virkan þátt í starfseminni frá upphafi. Fyrstu nemendurnir komu í Jarðhitaskólann vorið 1979. Síðan hefur árlega komið hópur raunvísindamanna og verkfræðinga frá þróunarlöndunum til sex mánaða sérhæfðs náms á Íslandi. Allt er þetta fólk með háskólapróf og starfandi við orkurannsóknir eða orkuframleiðslu og dreifingu í sínum heimalöndum. Árin 1979-2002 hafa 279 jarðhitamenn frá 39 löndum útskrifast eftir 6 mánaða nám við Jarðhitaskólann. Flestir hafa komið frá Asíu (43%), en 26% frá Afríku, 17% frá Mið- og Austur-Evrópu, og 14% frá Mið-Ameríku. Nemendur Jarðhitaskólans leiða jarðhitastarfsemina í mörgum löndum í öllum heimsálfum. Boðið hefur verið upp á meistaranám í samvinnu við Háskóla Íslands frá 2000. Árið 2002 voru 19 nemendur í hefðbundnu námi við Jarðhitaskólann og 4 í meistaranámi. Gert er ráð fyrir að reglulegir nemendur skólans (6 mánaða sérfræðinám) næstu árin verði um 20 og meistaranemar um 10 ári.

Jarðhitaskóli HSP er vistaður á orkumálahluta Orkustofnunar sem sjálfstæð rekstrar-eining. Við skólann eru þrír fastir starfsmenn. Um 50 starfsmenn Orkustofnunar, Háskóla Íslands og annarra stofnana og fyrirtækja koma árlega að kennslunni og rekstrinum og er unnið samkvæmt verksamningum. Árin 2001 og 2002 voru að meðaltali 54% kennslu við skólann í höndum sérfræðinga Rannsóknasviðs OS, 3% hjá sérfræðingum Orkubúskapar- og Auðlinda-deilda OS, 22% hjá kennurum við Háskóla Íslands og 21% hjá sérfræðingum annarra ríkisstofnana, orkufyrirtækja og verkfræðistofa. Að auki nýtur Jarðhitaskólinn sameiginlegar þjónustu hjá Orkustofnun.

Á fundi í Utanríkisráðuneytinu 1994 vakti fulltrúi HSP máls á því hvort Ísland gæti ekki einnig komið á fót sjávarútvegsskóla á Íslandi í samvinnu við HSP. Árið 1997, eftir ítarlegt mat á alþjóðlegri þörf slíks skóla og hvernig skólanum væri best komið fyrir á Íslandi, fól ríkisstjórnin Hafrannsóknastofnuninni að sjá um rekstur Sjávarútvegsskóla og semja við HSP þar um. Sjávarútvegsskólinn hóf starfsemi 1998 og hefur dafnað mjög vel í náinni samvinnu við Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Háskólann á Akureyri og Háskóla Íslands. Námið er byggt upp á svipaðan hátt og í Jarðhitaskólanum og er gott samráð milli skólanna. Nemendum hefur fjölgað jafnt og þétt og í ágúst s.l. hófu 19 nemendur sex mánaða sérhæft nám við skólann. Í febrúar n.k. munu 62 sérfræðingar frá 19 löndum hafa útskrifast úr Sjávarútvegsskólanum. Af þeim hafa 50% komið frá 10 Afríkulöndum, 34% frá Asíu, 13% frá Rómönsku Ameríku, og 3% frá Rússlandi og Eistlandi. Ráðgert er að bjóða upp á meistaranám í samvinnu við Háskóla Íslands fljótlega.

Sjávarútvegsskóli HSP er vistaður hjá Hafrannsóknastofnun sem sjálfstæð rekstrar-eining. Við skólann eru þrír fastir starfsmenn. Þá koma starfsmenn Hafrannsóknastofnunar, Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins, Háskólans á Akureyri, Háskóla Íslands og annarra stofnana og fyrirtækja að kennslunni og rekstrinum samkvæmt verksamningum. Að auki nýtur Sjávarútvegsskólinn sameiginlegar þjónustu hjá Hafrannsóknastofnun.

Staða skólanna innan Háskóla Sameinuðu þjóðanna

Fyrstu árin eftir stofnun HSP samantóð háskólinn af aðalstöðvum í Tókýó og tengdastofnunum í fjölmörgum iðnríkjum og þróunarrikjum. Á fimm ára afmæli HSP árið 1980 voru tengdastofnanirnar 26, þar af 18 í þróunarlöndum. Samið var við hverja þessara stofnana um afmörkuð verkefni, oftast til 3 ára. Flestar urðu tengdastofnanirnar um 40. Mörg verkefni dögðu uppi eftir fáein ár. Nú eru aðeins tvö verkefni eftir hjá tengdastofnunum frá upphafsárum HSP. Þetta eru UNU Food and Nutrition Programme for Human and Social Development, stofnað 1976 (nefndist þá UNU World Hunger Programme og vistað í Institute of Nutrition of Central America and Panama (INCAP) í Guatemala, síðar vistað í Massachusetts Institute of Technology og nú vistað hjá Cornell háskóla í Bandaríkjunum) og Jarðhitaskólinn (UNU Geothermal Training Program) sem stofnsettur var 1978 og vistaður hjá Orkustofnun.

Áherslubreyting varð í starfsemi HSP á fyrri hluta níunda áratugsins með komu nýs rektors. Í stað þess að byggja starfsemina að miklu leyti á skammtíma samstarfssamningum

við tengdastofnanir var farið að huga að stofnun sjálfstæðra rannsóknastofnana undir nafni HSP. Þessar stofnanir eru að mestu leyti kostaðar af því landi þar sem þær eru staðsettar. Hver þeirra hefur alþjóðlega stjórn sem skipuð er af rektor HSP. Fyrsta sjálfstæða rannsóknastofnunin undir merki HSP var opnuð 1985 í Helsinki í Finnlandi, UNU World Institute for Development Economic Research (UNU/WIDER). Síðan hafa komið UNU Institute for New Technologies (UNU/INTECH) í Maastricht í Hollandi, UNU Institute for Software Technology (UNU/IIST) í Macau (nú Kína), UNU Institute for Natural Resources in Africa (UNU/INRA) í Accra, Ghana (með útibú í Lusaka í Zambíu), UNU Institute of Advanced Studies (UNU/IAS) í Tókýó, Japan, UNU Programme for Biotechnology in Latin America and the Caribbean (UNU/BIOLAC) í Caracas, Venesúela, UNU International Network on Water, Environment and Health (UNU/INWEH) í Hamilton, Kanada, UNU International Leadership Academy (UNU/ILA), Amman, Jórdaníu, og UNU Program on Comparative Integration Studies (UNU-CRIS) í Bruges, Belgíu. Árið 2003 verður opnað UNU Programme on Human Security and Environment (UNU/HSE) í Bonn, Þýskalandi. Nokkrar nýjar stofnanir eru í burðarliðnum, í Brasilíu, Katar, Suður-Kóreu og Sviss. Auk þessara stofnana eru virkir samstarfssamningar við allmarga háskóla- og rannsóknastofnanir á svipuðu formi og samningar Jarðhitaskólans og Sjávarútvegsskólans við HSP.

Sú þróun sem átti sér stað innan HSP upp úr miðjum níunda áratugnum var starfsemi HSP á Íslandi óhagstæð og henni fylgdi hætta á einangrun. Megináherslan innan skólans færðist frá tengdastofnunum um víða veröld til fárra sjálfstæðra stofnana undir flaggi HSP og verkefna sem voru rekin beint frá aðalstöðvum hans í Tókýó. Þessari þróun var að vissu marki snúið við fyrir fimm árum þegar núverandi rektor var ráðinn, en þá var gert nýtt skipurit fyrir stofnunina þar sem skólarnir tveir á Íslandi fengu svipaða stöðu og sjálfstæðar rannsóknastofnanir innan HSP og fengu einn fulltrúa í samráðsnefnd forstöðumanna skólans (conference of directors) og sæti á fundum háskólaráðs. UNU Food and Nutrition Programme fékk nokkru síðar aðild að þessum fundum á sams konar undanþágu og íslensku skólarnir. Samráðsnefnd forstöðumanna er rektor og háskólaráði til ráðgjafar í stefnumótun og útfærslu á markmiðum HSP. Forstöðumenn mæta á fundum hjá undirnefndum háskólaráðs í tengslum við árlega fundi þess, gera grein fyrir starfsemi sinna stofnana og taka við ábendingum. Það er ekki síst í gegnum starfið í samráðsnefnd forstöðumanna og með þáttöku í háskólaráðsfundum sem athygli æðstu stjórnenda HSP hefur beinst að þeim árangri sem skólarnir á Íslandi hafa náð, en þar koma þeir fram undir einu merki, “UNU Iceland-based Programs”.

Staða skólanna á Íslandi innan HSP er þó alls ekki eins trygg og hinna sjálfstæðu stofnana og í kynningarefni HSP lenda skólarnir á Íslandi gjarnan í smáa letrinu eða gleymast þótt starfsemi sé mikið hrósað af háskólaráði og skólarnir oft nefndir meðal dæma um það besta sem gert hefur verið í nafni HSP. Í ljósi þeirra hagsmuna sem hér um ræðir er spurning hvort ekki mætti renna enn frekari stöðum undir stöðu skólanna innan HSP með því að sameina þá undir einu nafni gagnvart HSP og alþjóðasamfélaginu. Það er þó lykilatriði að skólarnir starfi áfram í því rannsóknahverfi sem þeir eru núna, en samráð og samstarf yrði væntanlega formlegra en það hefur verið til þessa.

Önnur starfsemi

Vorið 2002 þegar íslensk stjórnvöld hugðu að ákveðnum verkefnum sem framlagi Íslands til ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun í Jóhannesborg var ákveðið að tefla fram kennslu í sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Gert var ráð fyrir að Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn myndu undirbúa nokkurra vikna námskeið sem haldin yrðu í völdum þróunarlöndum, einkum í Afríku, í samvinnu við heimamenn, alþjóðastofnanir og einstök iðnríki sem hefðu hug á að taka þátt í verkefnum innan sama ramma. Slík námskeið í jarðhita eru í undirbúningi í Afríkulöndum innan fjölbjóðlegs verkefnaramma sem nefnist Renewable Energy Efficiency Partnership og ákveðið var að stofna til á ráðstefnunni í Jóhannesborg. Sjávarútvegsskólinn er að undirbúa námskeið í Víetnam sem er hluti af tvíhliða samningi milli Íslands og Víetnam. Háskólaráð HSP hefur margsinnis hvatt til þess að skólarnir á Íslandi bæti námskeiðum í þróunarlöndunum við sitt kennslustarf á Íslandi. Skólarnir hafa ekki gert það vegna þess aukna umfangs og kostnaðar sem slík starfsemi krefst. Skólarnir hafa í samráði við stjórnvöld fram að þessu einbeitt sér að sérfræðipjálfun hér á

landi, enda hefur það starf reynst mjög árangursríkt og jafnframt styrkt faglegt starf innan viðkomandi stofnana. Námskeiðshald erlendis er hins vegar rökrétt framhald af starfsemi hér heima og með því myndu íslenskir sérfræðingar sem starfa við kennslu og leiðsögn hjá skólunum jafnframt afla sér þekkingar á staðháttum í þróunarlöndunum sem myndi nýtast þeim hér á landi. Á slíkum námskeiðum myndu íslenskir sérfræðingar ásamt úrvalsnemendum skólanna í viðkomandi löndum kenna mun stærri hópum en hægt er að bjóða til náms á Íslandi.

Alþjóðafjármálastofnanir

Alþjóðabankinn

Ísland gerðist stofnaðili að Alþjóðabanka til endurbýggingar og nýbyggingar (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD) ásamt 28 öðrum ríkjum árið 1945. Bankinn hafði það upphaflega að markmiði að stuðla að endurreisn eftir hörmungar seinni heimstyrjaldar. Þegar það viðfangsefni reyndist mun umfangsmeira en ætlað var og Marshall-aðstoðin kom til sögunnar beindist starfsemi bankans hins vegar að þróunarlöndum. Veitir hann nú eingöngu lán til þróunarlanda og landanna í Austur-Evrópu á vöxtum sem eru nokkru lægri en markaðsvextir vegna sérstakrar stöðu bankans. Ísland er einnig aðili að öllum dótturstofnunum IBRD, sem eru:

- **Alþjóðaframfarastofnunin (International Development Association - IDA)** sem tók til starfa árið 1960. Markmið IDA er að stuðla að efnahagslegum framförum í fátækustu þróunarlöndunum með ódýrum lánum og styrkjum til opinberra framkvæmda og verkfna. Lán IDA eru vaxtalaus, án afborgana fyrstu tíu árin, og greiðast upp á fjörutíu árum.
- **Alþjóðalánastofnunin (International Finance Corporation - IFC)** sem sett var á stofn árið 1956. Hlutverk hennar er að örva einkaframtak í þróunarlöndum með lánum og hlutfjárkaupum í einkafyrirtækjum.
- **Alþjóðlega stofnunin til lausnar fjárfestingardeilum (The International Center for Settlement of Investment Disputes - ICSID)** sem stofnuð var 1965. Tilgangur hennar er að veita þjónustu til lausnar á deilum sem upp kunna að koma vegna fjárfestinga þegna aðildarríkis í öðru ríki.
- **Fjölpjóðlega fjárfestingarábyrgðastofnunin (Multilateral Investment Guarantee Agency - MIGA)** sem sett var á fót 1988 og veitir ábyrgðir vegna áhættufjárfestingar í þróunarlöndum sem ekki er viðskiptalegs eðlis.

Þegar rætt er um Alþjóðabankann er átt við IBRD og IDA, sem hafa sameiginlega stjórn og starfsslið enda þótt fjárhagur þeirra til útlána sé aðskilinn. Hjá bankanum og dótturstofnunum hans starfa u.þ.b. tíu þúsund manns. Höfuðstöðvarnar eru í Washington D.C. en auk þess eru rekin útibú í yfir 100 löndum. Á árinu 2001 lánaði IBRD til 96 verkefna að heildarupphæð 11,5 milljarðar bandaríkjadala og IDA lánaði til 133 verkefna að heildarupphæð 8,1 milljarður dala. 184 lönd eiga aðild að Alþjóðabankanum, 145 þróunarlönd og Austur-Evrópulönd eiga rétt á lántökum hjá bankanum, þar af eru 80 lönd í hópi fátækustu landanna sem eiga rétt á lánum hjá IDA.

Alþjóðabankinn er stærsta alþjóðastofnunin sem vinnur í þróunarlöndum, og þar af leiðandi mjög áhrifamikill í allri umræðu og stefnumörkun á þessu sviði. Vegna stærðar sinnar og áhrifa er Alþjóðabankinn, ásamt systurstofnun sinni, Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, í brennidepli þegar deilt er á aðstoð iðnríkjanna við þróunarlöndin. Helst hafa stofnanirnar tvær verið gagnrýndar fyrir að þröngva löndum til erfiðra efnahagsaðgerða sem ekki eiga annars úrkosta en að leita á náðir þeirra um lánsfé. Áherslur í útlánunum og verkefnavali Alþjóðabankans hafa ávallt verið hitamál í starfsemi hans. Markmið hans er skýrt og óumdeilt, að útrýma fátækt í heiminum. Á hinn bóginn eru skiptar skoðanir um það með hvaða hætti því markmiði verði náð. Fyrstu tuttugu ár í starfsemi bankans voru framkvæmdalán á sviði samgöngu- og orkumála helsta viðfangsefnið. Forsenda útlána var að verkefni hefðu jákvæð áhrif á hagvöxt og stuðluðu að efnahagslegum bata. Um 1970 jukust útlán bankans verulega og

áherslubreyting átti sér stað. Til viðbótar fyrrnefndum verkefnum varð bein barátta við fátækt áberandi og lán til ýmiskonar verkefna á sviði landbúnaðar urðu fyrirferðarmikil. Í upphafi níunda áratugarins færðust lánveitingar bankans til fleiri sviða þegar hann hóf að veita svokölluð lán til kerfislægra breytinga⁶³. Slík lán greiddast að jafnaði út á skemmri tíma en hefðbundin framkvæmdalán og eru ætluð til endurskipulagninar eða annarra átaksáðgerða á sviði efnahagsmála. Lán til kerfislægra breytinga hafa oft á tíðum verið umdeild þar sem fyrirgreiðsla bankans er bundin skilyrðum um endurbætur sem um er samið.

Á undanförunum árum hafa áherslur Alþjóðabankans og dótturstofnana hans tekið töluverðum breytingum. Sem fyrr skipta lánveitingar til stuðnings við bætta efnahagsstjórn og virkari stjórnsýslu miklu máli. En á síðustu árum hefur bankinn á nýjan leik beint sjónum að baráttunni gegn fátækt í heiminum með eflingu mannauðs fyrir atbeina menntunar og bættrar heilsu. Þá hefur bankinn gert gott stjórnarfar og baráttu gegn spillingu að mikilvægu áhersluatriði. Auk þess hefur á síðustu árum verið unnið sérstaklega að því að styrkja samvinnu og samráð bankans við lántökulönd, aðrar þróunarstofnanir, einkageirann og frjáls félagasamtök með það fyrir augum að auka skilvirkni verkefna bankans. Með þetta í huga hafa mikilvæg skref verið tekin til að breyta starfsháttum bankans, má þar m.a. nefna að verkefnaáætlanir IDA fyrir einstök lönd eru ekki lagðar fyrir stjórn bankans án þess að fyrir liggja áætlun landsins sjálfs um það hvernig samstarfið við þróunarstofnanir eigi að draga úr fátækt. Með þessari aðferð er reynt að auka hlutdeild og forystu þróunarlandsins, og koma í veg fyrir að vinnuáætlanir þróunarstofnana séu í ósamræmi við áherslur landsins sjálfs.

Í nýlegri úttekt á þróunaraðstoð IDA fyrir tímabilið 1994 til 2000 kemur fram að á þessum sex árum hafa markmið hennar og áherslur tekið stakkaskiptum, verkefnaáætlanir hafa verið endurskoðaðar og þjónustan sniðin betur að þeim forgangsverkefnum sem löndin hafa sjálf sett sér. Aukin áhersla á baráttuna gegn fátækt hefur leitt til þess að verkefnaáætlanir bankans taka jöfnum höndum á nauðsyn þess að auka hagvöxt, styrkja mannauð og vernda þá sem minna mega sín. Þá er talið jákvætt að Alþjóðabankinn hefur styrkt útibú sín í þróunarlöndunum. Meginniðurstaða úttektarinnar er sú að árangur af þróunaraðstoð IDA sé viðunandi fyrir tímabilið í heild og hafi farið batnandi eftir því sem á það leið.⁶⁴ Meðal atriða sem betur mega fara ber hæst þörfina á að taka meira tillit til fátæktarmarkmiða í stuðningi IDA við almenna efnahagsstjórn. Þá þarf IDA að skerpa aðstoð við eflingu einkageirans í þróunarlöndum, taka betur tillit til málefna kvenna í verkefnaframkvæmd, og taka enn frekar mið af félags- og umhverfisþáttum við lánveitingar en nú er.⁶⁵

Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin skipa sameiginlegan aðalfulltrúa í stjórn Alþjóðabankans og mynda því svokallað kjördæmi í stjórn bankans. Þetta fyrirkomulag krefst náins samstarfs milli kjördæmislandanna. Á skrifstofu kjördæmisins hjá bankanum sitja fulltrúar allra landanna átta. Síðla árs 2003 fellur staða aðalfulltrúa í hlut Íslands til þriggja ára. Á því tímabili mun þungamiðja alls starfs kjördæmisins færast á hendur Íslendinga. Auk starfa aðalfulltrúans í Washington mun utanríkisráðuneytið sinna mikilvægu hlutverki þar sem samræming á afstöðu kjördæmislandanna til einstakra mála verður á ábyrgð ráðuneytisins. Frá því málefni Alþjóðabankans voru flutt frá viðskiptaráðuneyti til utanríkisráðuneytis árið 1996 hefur skapast aukin þekking á málefnum bankans innan ráðuneytisins. Á árunum 1997 og 1998 sat utanríkisráðherra í ráðherranefnd bankans, svokallaðri þróunarnefnd, fyrir hönd kjördæmisins. Í þróunarnefndinni eiga sæti 24 ráðherrar og er hlutverk hennar að móta meginstefnu bankans og fylgja fram stefnumiðum hans.

Norðurlönd leggja áherslu á stuðning við Alþjóðabankann, og hafa hvatt mjög til þeirra áherslubreytinga sem orðið hafa á starfsemi hans á undanförunum árum. Breytingarnar hafa því rennt enn styrkari stoðum undir áframhaldandi stuðning Norðurlandanna og er Al-

⁶³ Á ensku nefnt Structural Adjustment Loans.

⁶⁴ "Overall, this review finds ... the development outcomes of IDA programs – influenced by exogenous factors, borrower and partner performance, as well as IDA performance – to have been partially satisfactory, with improvement over the period"

⁶⁵ IDA's Partnership for Poverty Reduction (FY94-FY00) – An Independent Evaluation. The World Bank. May 1, 2001.

Þjóðabankinn helsti móttakandi marghliða framlaga fjögurra Norðurlandanna, Danmerkur, Íslands, Noregs og Svíþjóðar. Framlög Finna til Alþjóðabankans koma næst á eftir framlögum þeirra til Evrópusambandsins. Starfsemi IDA í fátækustu löndunum er Norðurlöndunum sérstaklega hugleikin. Tafla 14 sýnir framlög þeirra til IDA, þar sem sjá má að framlög þeirra til stofnunarinnar eru mun hærri en þeim ber að greiða miðað við efnahagslega stærð sína, að Íslandi undanskildu. Það vekur sérstaka athygli að Svíar greiða þrefalt meira til stofnunarinnar en þeim ber að gera. Danir og Norðmenn greiða tvöfalt meira, og Finnar tæplega 40% meira en þeim ber. Norðurlöndin sem heild greiða 6,36% af heildarframlögum, en fara hinsvegar eingöngu með 4,95% atkvæða í stofnuninni. Það er einnig athyglisvert að atkvæðavægi Íslands er nær sexfalt stærra en framlög landsins gefa tilefni til, en vægi annarra Norðurlanda mun lægra en framlögunum svarar, að Finnlandi undanskildu.

Ástæða þess að Norðurlöndin eru reiðubúin að veita meira fé til IDA en atkvæðavægi þeirra nemur er í meginatriðum tvíþætt. Í fyrsta lagi er það mat Norðurlandanna að alþjóðastofnanir séu mikilvæg leið fyrir smærri lönd til að hafa áhrif á alþjóðlegt starf á sviði þróunarmála. Alþjóðabankinn er talinn vera lykilstofnun í þessu samhengi.⁶⁶ Í öðru lagi er fyrirkomulag og vinnuáferðir stjórnar bankans Norðurlöndunum hagstæð þar sem fulltrúi þeirra getur haft mikil áhrif umfram atkvæðavægi sitt með vönduðum málflutningi og samráði við aðra stjórnarfulltrúa. Norðurlönd njóta virðingar á þessu sviði og fyrir vikið geta skoðanir þeirra vegið þungt í alþjóðlegri umræðu um þróunarmál.⁶⁷

Land	(1) Framlag til IDA 13 (millj. dala)*	(2) Hlutfall af atkvæðavægi í IDA (%)	(3) Hlutfall af fjármögnun í IDA 13 (%)	(4) Hlutfall ef eingöngu væri byggt á landsframléiðslu (%)	(5) Aukaframlög til IDA 13 (Stuðull: 3/4)
Danmörk	200,3	1,03	1,58	0,75	2,11
Finnland	76,1	0,62	0,60	0,44	1,37
Ísland	5,1	0,23	0,04	0,04	1,00
Noregur	192,7	1,04	1,52	0,70	2,17
Svíþjóð	332,1	2,00	2,62	0,87	3,01
SAMTALS	806,3	4,95	6,36	2,9	2,19

* Miðað við meðaltalsgengi 1. apríl til 30. sept. 2001. Framlagaskuldbindingar eru í gjaldmiðli viðkomandi lands.

Tafla 14. Framlög Norðurlanda til þrettándu endurfjármögnunar IDA, sem er þriggja ára tímabil, 2003 - 2005. (The World Bank Annual Report 2002; Burden Sharing in IDA 13. IDA, September 2001; Additions to IDA Resources: Thirteenth Replenishment, IDA, September 17, 2002)

Til viðbótar stuðningi til IDA veita Norðurlöndin verulegum fjárhæðum til ýmissa annarra verkefna á vegum bankans, þ.á.m. til samfjármögnunar á verkefnum, styrktarsjóða tengdum ákveðnum málaflokkum og ráðgjafasjóða. Norðmenn veita háum fjárhæðum til slíkra aukaverkefna. Á árinu 2001 voru framlög Noregs til IDA NOK 570 milljónir, en svipuð upphæð fór til annarra verkefna á vegum IDA og IBRD. Danir greiddu DKK 900 milljónir til IDA og veittu rúmlega 100 milljónum til annarra verkefna. Heildarframlög Svía til Alþjóðabankans námu SEK 944 milljónum og heildarframlög Finna voru EUR 29,2 milljónir.⁶⁸

Framlög Íslands til IDA eru hærri en til nokkurrar annarrar alþjóðastofnunar, og hafa árleg framlög til stofnunarinnar á síðustu árum verið u.þ.b. 100 milljónir króna. Auk þess

⁶⁶ Sbr. nýja aðgerðaáætlun norsku ríkisstjórnarinnar um baráttuna gegn fátækt. Þar segir:

“Verdensbanken er i dag en helt sentral premisseleverandør for hvordan målsettingen om fattigdomsbekjempelsen skal gjennomføres i praksis.” Kamp mod fattigdom – Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015. Utenriksdepartementet. Mars 2002.

⁶⁷ Norræna-baltneska kjördæmið er fjórtánda stærsta kjördæmið gagnvart IBRD með 3,35% atkvæða, en fimmta stærsta kjördæmið gagnvart IDA, með 4,95% atkvæða

⁶⁸ Danida's ársberetning 2001; Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok 2001; Norsk bistand i fokus - Utviklingspolitisk redegjørelse 2002; Finland's Development Cooperation 2001.

hefur íslenskur ráðgjafasjóður verið starfræktur við bankann í rúmlega áratug (sjá nánar í kafla 4). Hlutur Íslands í fjármögnun IDA hefur að jafnaði verið 0,03% af heildarframlögum. Við 12. fjármögnun stofnunarinnar fyrir tímabilið 1999 til 2002, var orðið ljóst að vegna vaxtar íslenska hagkerfisins umfram mörg önnur stuðningslönd var þetta hlutfall orðið óeðlilega lágt, og því var ákveðið að veita 25% aukaframlag til stofnunarinnar. Á 13. fjármögnunartímabilinu frá 2002 til 2005 hefur þessi leiðrétting verið gerð varanleg með því hækka hlut Íslands í 0,04%.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (International Monetary Fund – IMF)

Hlutverk Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er að tryggja stöðugleika alþjóðahagkerfisins með því að hafa eftirlit með peninga- og fjármálakerfi heimsins, með því að stuðla að stöðugleika gengismála og með því að fylgja fram aðgerðum til að rétta við greiðslujöfnuð landa. Þó gjaldeyrissjóðurinn sé í eðli sínu ekki þróunarstofnun er hann mikilvægasta stofnun heims hvað varðar framvindu efnahagsmála í þróunarlöndum, og þar af leiðandi lykilstofnun í allri umræðu um þróunarmál. Á undanförunum árum hefur sjóðurinn aukið starfsemi sína í þróunarlöndum, bæði hvað varðar ráðgjöf og tækniaðstoð, og eins í útlánum. Sérstakur sjóður – PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) – veitir fátækustu þróunarlöndunum lán til kerfislægra breytinga sem miða að því að rétta af greiðslujöfnuð. PRGF-sjóðurinn veitir lán á 0,5% vöxtum sem greiðast upp á tíu árum, en eru án afborgana fyrstu fimm og hálf t árið. Framlög til PRGF-sjóðsins reiknast út frá hlut einstakra landa í gjaldeyrissjóðnum. Á undanförunum árum hafa framlög Íslands verið á bilinu 20 til 30 milljónir króna árlega og má búast við sambærilegum framlögum á næstu árum.

Sama stjórnskipulag gildir hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og hjá Alþjóðabankanum, þ.e. hópar aðildarlanda mynda kjördæmi, sem alls eru 24 talsins, og líkt og í Alþjóðabankanum er Ísland í kjördæmi ásamt hinum Norðurlöndunum og Eystrasaltsríkjunum. Málafni gjaldeyrissjóðsins heyra undir Seðlabanka Íslands og er staðgóð þekking á starfsemi sjóðsins innan bankans. Frá byrjun árs 2002 hefur íslenskur aðalfulltrúi setið í stjórn gjaldeyrissjóðsins og sér Seðlabankinn því um samræmingu á afstöðu kjördæmisins. Stjórnarsetu íslenska aðalfulltrúans lýkur í lok árs 2003.

Alþjóðasjóður um þróun landbúnaðar (International Fund for Agricultural Development – IFAD)

Ákvörðun um stofnun Alþjóðasjóðs um þróun landbúnaðar (IFAD) var tekin á Matvælaráðstefnu SP árið 1974 og hóf sjóðurinn starfsemi sína með bækistöð í Róm árið 1977. Aðildarríki sjóðsins eru nú 162 talsins. IFAD er ein af sérstofnunum Sameinuðu þjóðanna og starfar í tengslum við FAO og WFP sem einnig sitja í Róm. Starfsmenn sjóðsins eru um 300. Markmið IFAD er að afla fjármagns til þróunarverkefna í landbúnaði með höfuðáherslu á að auka fæðuframléiðslu fátækustu landanna sem búa við mestan fæðuskort. Sjóðurinn vinnur sérstaklega að því að bæta næringarstig og lífskjör fátækustu íbúa þessara landa. Sjóðurinn veitir stjórnvöldum þróunarlanda lán og styrki. Kjör á lánum IFAD eru svipuð samskonar lánum annarra alþjóðafjármálastofnana, þ.e. þau eru til 40 ára, vaxtalaus og án afborgana fyrstu tíu árin. Greitt er 0,75% árlegt þjónustugjald af lánunum.

IFAD hefur þá sérstöðu samanborið við aðrar alþjóðafjármálastofnanir að hann lánar eingöngu til verkefna í einum málaflokki þ.e. til landbúnaðarverkefna. Fyrir Ísland er mikilvægt að hafa í huga að sjávarútvegsverkefni falla undir starfssvið sjóðsins. IFAD þykir beita vönduðum vinnubrögðum og kemur sjóðurinn vel út í samanburði við aðrar þróunarstofnanir. Sjóðurinn er lítill á mælikvarða alþjóðastofnana, en um leið sveigjanlegur og þekktur fyrir nýsköpun í verkefnavali. Samvinna er á mörgum sviðum við FAO og WFP, en einnig er unnið með öðrum sérstofnunum SP. Á árinu 2001 lánaði IFAD til 25 nýrra verkefna að heildarupphæð 403 milljónir bandaríkjadala og veitti styrki til 106 verkefna að upphæð 31 milljón dala. Hefur fjöldi og umfang lána og styrkja verið svipað þessu á síðustu árum.

Í nýrri úttekt á sjóðnum, sem unnin var af óháðum aðilum, voru helstu niðurstöður þær að verkefni sjóðsins hefðu stefnt að því að hjálpa fátækustu og verst settu íbúum í dreifðum byggðum þróunarlanda og tekið sérstakt tillit til kvenna. Þá hefðu verkefnin haft bæði bein og óbein áhrif á að ná þúsaldarmarkmiðum SP og stuðlað að minnkun fátæktar.

Einnig var talið að sjóðnum hefði tekist vel að ná auknu eignarhaldi þróunarlanda á þeim verkefnum sem hann studdi, og stundum framúrskarandi vel. Loks var markviss stuðningur við stjórnun á nýtingu náttúruauðlinda talinn sjóðnum til ágætis. Á hinn bóginn þótti gæta veikleika á eftirliti sjóðsins með framkvæmdum og nokkuð skorti á að verkefni yrðu sjálfbær.

69

Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, hafa verið aðilar að IFAD frá upphafi. Hefur reynsla þeirra af sjóðnum hin síðari ár almennt verið mjög jákvæð. Fyrir vikið leggja þau áherslu á að rekstur sjóðsins sé í tryggum höndum, bæði hvað varðar fjárhagslega stöðu hans og stjórnun. Nú greiða Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð samtals um 17% af heildarframlögum til sjóðsins og á árinu 2001 var Svíinn Lennart Båge kosinn framkvæmdastjóri sjóðsins til næstu fjögurra ára. Ísland gerðist aðili að IFAD árið 2001. Náið og reglulegt samráð er á milli Norðurlandanna á vettvangi sjóðsins og skiptast þau á um að leiða samráðið, í eitt ár í senn. Ísland ber nú ábyrgð á samráðinu fram til febrúar árið 2003. Utanríkisráðuneytið fer með málefni IFAD og hefur varafastafulltrúi Íslands hjá FAO sinnt daglegum afskiptum af IFAD þegar þörf krefur, þ.m.t. samráðsstarfi Norðurlandanna.

Atkvæðavægi í IFAD fer eftir greiðslum viðkomandi lands til sjóðsins. Átján aðildarlönd eiga sæti í stjórn sjóðsins hverju sinni, en að baki hverju stjórnarsæti er hópur landa, svokölluð kjördæmi. Ísland er í kjördæmi með Svíþjóð og Noregi. OPEC olíuríkin voru stærstu fjármögnunaraðilar við stofnun sjóðsins. Hlutur OPEC ríkjanna hefur síðan þá farið minnkandi og eru vestræn iðnríki nú stærstu stuðningsaðilar sjóðsins. Sjóðurinn er endurfjármagnaður á þriggja ára fresti og hefur hann þá sérstöðu að þróunarlöndin taka verulegan þátt í fjármögnun hans. Á allra síðustu árum hefur Ísland lagt tæplega hálf milljón króna til sjóðsins árlega, sem vart getur talist annað en táknað stuðningur. Samningalota vegna sjötu endurfjármögnunar IFAD fyrir árin 2004 – 2006 stendur nú yfir. Er þetta í fyrsta skipti sem Ísland mun koma að fjármögnun sjóðsins sem fullgilt aðildarland. Miðað við núverandi hugmyndir aðildarlanda um heildarframlög verður hlutur Íslands u.þ.b. 7 milljónir króna á ári á fyrrgreindu tímabili.

Endurreisnar og þróunarbanki Evrópu (European Bank for Reconstruction and Development – EBRD)

Endurreisnar- og þróunarbanki Evrópu (EBRD) var stofnaður árið 1991. Hlutverk bankans er að stuðla að umskiptum frá miðstýrðum áætlunarbúskap til opins hagkerfis í 26 löndum í Mið- og Austur-Evrópu og hinum svokölluðu CIS-löndum (Commonwealth of Independent States). EBRD er fjárfestingarbanki sem veitir lánsfé, hlutafé eða ábyrgðir til verkefna á vegum einkageirans eða opinberra aðila, en 65% af þjónustu bankans skal vera til einkageirans. Verkefnaval bankans byggir á þremur megin sjónarmiðum: i) verkefni þurfa að hafa jákvæð áhrif á hagkerfi landsins með ofangreind heildarmarkmið EBRD í huga; ii) bankinn skal eingöngu lána til verkefna þar sem einkabankar hafa hvorki vilja né getu til að fjárfesta; og iii) verkefni sem lánað er til þurfa að vera arðbær fyrir EBRD.

Ísland var meðal stofnaðila bankans. Í stjórn bankans sitja fulltrúar 23 kjördæma og er Ísland í kjördæmi með Svíum og Eistum. Svíar skipa ávallt aðalfulltrúa í stjórn, en löndin þrjú skiptast á um að skipa varafulltrúa. Íslenskur starfsmaður starfar því við kjördæmisskrifstofuna á sex ára fresti, þrjú ár í senn. Hlutur Íslands í bankanum er 0,10% af heildar- atkvæðamagni. Fer viðskiptaráðherra með atkvæði Íslands í bankaráði bankans (Board of Governors) þar sem málefni EBRD heyra undir viðskiptaráðráðuneytið. Íslenskir fjárfestar hafa tekið lán hjá EBRD og er verkefnafjármögnun bankans til Balkanpharma í Búlgaríu helsta fjármögnun bankans til íslenskra aðila.

Þar sem starfsemi EBRD tengist eingöngu löndunum í Mið- og Austur Evrópu og megináhersla bankans eru uppbygging einkafyrirtækja á þessu svæði hefur aðild Íslands að bankanum lítið með opinbera þróunaraðstoð Íslendinga að gera. Gildir hið sama á hinum Norðurlöndunum þar sem ráðuneyti þróunarmála og tvíhliða þróunarsamvinnustofnanir koma lítið sem ekkert nærri málefnum EBRD. Ekki er talin ástæða til að breyta þessu fyrirkomulagi.

⁶⁹ External Review of the Results and Impact of IFAD Operations. IFAD. 19 June, 2002.

Norræni þróunarsjóðurinn (Nordic Development Fund – NDF)

Norræni þróunarsjóðurinn NDF er samnorræn stofnun sem komið var á fót árið 1989 og hefur það hlutverk að fjármagna þróunarverkefni í anda Norðurlandanna sem styrkja efnahagslegar og félagslegar framfarir í fátækustu þróunarríkjunum. Sjóðurinn einbeittir sér að verkefnum í u.þ.b. tuttugu löndum og eru mannvirkjagerð, m.a. á sviði orku- og samgöngumála, fyrirferðarmest eða 45% allra verkefna, en 35% verkefna eru á félaglegum sviðum, 12% í framleiðslugreinum og 8% eru annars eðlis. Sjóðurinn er ekki framkvæmdaraðili, heldur stundar samfjármögnun með öðrum þróunarstofnunum sem hafa yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins. Þar er IDA fremst í flokki, en auk þess vinnur sjóðurinn náið með þróunarbönkum heimsálfanna. Þá getur sjóðurinn unnið með tvíhliða stofnunum Norðurlandanna þó það hafi hingað til verið lítil hluti af starfsemi hans. Hefur sjóðurinn verið einna mikilvægastur fyrir ÞSSÍ, sem hefur átt við hann náið samstarf, aðallega í fiskveiðiverkefnum á Grænhöfðaeyjum, í Malaví og Mósambík. Hefur viðbótarframlag frá NDF mjög aukið vægi þróunaraðstoðar Íslands í þessum verkefnum.

Í úttekt sem gerð var á starfsemi NDF árið 1999 kom meðal annars fram að almennt ríkir ánægja meðal annarra þróunarstofnana með samstarf við sjóðinn. Þrátt fyrir að vera lítil stofnun með takmarkað bolmagn og fátt starfsfólk gerir fyrrgreint verklag sem byggir á samstarfi við aðrar þróunarstofnanir sjóðnum kleift að sinna mörgum og ólíkum þróunarverkefnum.⁷⁰ Sjóðurinn þykir vel rekinn, starfsemin skilvirk og hann getur brugðist skjótt og vel við breyttum þörfum sem upp koma við undirbúning og framkvæmd verkefna. Þá þykir sjóðurinn koma vel til móts við þarfir þeirra landa sem njóta aðstoðar hans og þau verkefni sem studd eru þykja almennt skipta miklu fyrir framþróun hlutaðeigandi lands. Samkvæmt úttektarskýrslunni hefur þó reynst erfitt að meta varanlegan árangur þeirra verkefna sem studd eru af sjóðnum. Áhersla sé lögð á að verkefni stuðli að auknum hagvexti og vel hafi tekist til að gera tæknilegar útfærslur verkefna sjálfbærar. Ver hafi hins vegar gengið að gera verkefni fjárhagslega sjálfbær og eins hafi árangur við eflingu stofnana verið nokkuð misjafn milli verkefna. Í úttektarskýrslunni er þess getið að samstarf við NDF virðist gegna mikilvægara hlutverki fyrir ÞSSÍ en fyrir þróunarsamvinnustofnanir annarra Norðurlanda. Í skýrslunni er bent á að NDF þurfi að laga sig að því breytta umhverfi sem hefur skapast í þróunarsamvinnu, þar sem þróunaraðstoðin færir í auknum mæli frá afmörkuðum verkefnum til stuðnings við heila málaflokka. Með þetta í huga er hvatt til þess að sjóðurinn taki enn virkari þátt í þeirri stefnumótunavinnu og samráði sem fram fer á milli þróunarlanda, stuðningslanda og alþjóðastofnana við undirbúning samstarfsverkefna.⁷¹

Ísland á 1% hlut í NDF og skipar ávallt einn mann í stjórn sjóðsins líkt og hin aðildarlöndin. Greiðslur Íslands til sjóðsins á árinu 2002 voru 40 milljónir króna. Greiðslur Dana voru DKK 102 milljónir, Finna EUR 4,7 milljón, Norðmanna NOK 44,2 milljónir og Svía SEK 146 milljónir.⁷² Næsta endurfjármögnun sjóðsins verður fyrir árin 2006 til 2010.

Frá upphafi hefur lítið sem ekkert verið fjallað um málefni NDF innan utanríkisráðuneytisins. Aðalmaður í stjórn hefur komið utan ráðuneytisins, en framkvæmdastjóri ÞSSÍ hefur flest ár frá stofnun hans verið varamaður, og er sú tilhöggun nú í gildi.

Þróunarbanks Afriku (African Development Bank – AfDB)

Þróunarbanks Afriku var stofnaður árið 1963. Dótturstofnun bankans er Þróunarsjóður Afriku (African Development Fund), sem líkt og Alþjóðaframlagstofnunin veitir eingöngu ódýr lán og styrki til fátækustu þróunarlandanna. Lán þróunarbanksins eru hinsvegar aðallega veitt Afrikulöndum sem betur eru sett efnahagslega, þ.e. fyrst og fremst löndunum í Norðurhluta álfunnar og eins til Suður-Afriku. Bankinn og sjóðurinn eru rekin sem ein og sama stofnunin, hér eftir kölluð Afrikubankinn, og hafa höfuðstöðvarnar verið á Filabeinsströndinni

⁷⁰ Á árinu 2003 starfa 15 manns hjá NDF.

⁷¹ Nordic Council of Ministers, Evaluation of Nordic Development Fund, Final Report. July, 1999.

⁷² Hér er byggt á tölum árána 2002 fyrir Ísland og Danmörku, 2001 fyrir Finnland og Noreg og ársins 2000 fyrir Svíþjóð.

með u.þ.b. 1.000 starfsmenn, en vegna ófriðar í landinu hefur starfsemin verið flutt til Túnis. Á árinu 2001 lánaði bankinn til 38 verkefna að upphæð 1,1 milljarði bandaríkjadala og sjóðurinn til 103 verkefna að upphæð 1,5 milljarði. Það eru 77 ríki sem aðild eiga að þróunarbankanum, þar af eiga Afríkulöndin, 53 að tölu, rétt um 60% af hlutafénu, en aðildarríki frá öðrum heimsálfum 40%. Hlutdeild Afríkulanda og annarra landa í þróunarsjóðnum skiptist til helminga.

Afríkubankinn hefur þótt veikbyggð stofnun, bæði fjárhagslega og rekstrarlega. Á allra síðustu árum hefur þó orðið veruleg breyting til batnaðar. Núverandi bankastjóri, Omar Kabbaj, hefur staðið fyrir endurskipulagningu á rekstri bankans sem hefur borið þann árangur að fjárhagsleg stjórn hans er nú talin í góðu horfi. Þá hefur starfsemin verið stokkuð upp til að auka skilvirkni og árangur þeirra verkefna sem stofnunin fjármagnar. Einnig hefur Afríkubankinn tekið svipaða stefnu og Alþjóðabankinn hvað varðar aukna áherslu á baráttuna gegn fátækt. Norðurlönd, að Íslandi undanskildu, eru aðilar að Afríkubankanum og eru þau mjög virkir þátttakendur í stefnumótun hans. Norðurlöndin eiga sameiginlega 4,39% hlut í þróunarbankanum og 6,88% hlut í þróunarsjóðnum. Samanlagt er hlutur Norðurlandanna í sjóðnum hærri en 6,066% hlutur Bandaríkjanna og örlítið lægri en hlutur Japana sem eru stærsti einstaki aðili að sjóðnum með 6,97% hlut. Í stjórn Afríkubankans eru Norðurlöndin í kjördæmi með Indlandi og Sviss. Þau DAC-lönd sem ekki eru aðilar að bankanum eru Ástralía, Grikkland, Írland, Lúxemborg og Nýja Sjáland.

Aðild að Afríkubankanum getur verið áhugaverður kostur fyrir Ísland í tvennum skilningi. Í fyrsta lagi er bankinn ein helsta þróunarstofnunin sem vinnur í Afríku og þar sem íslensk þróunarástoð á vegum ÞSSÍ er takmörkuð við Afríkulönd getur aðild að bankanum veitt möguleika á samstarfi við hann um framkvæmd verkefna. Þannig mætti hugsa sér svipað fyrirkomulag á samstarfi við Afríkubankann og verið hefur í nokkrum samstarfsverkefnum ÞSSÍ, Alþjóðabankans og Norræna þróunarsjóðsins. Segja má að Afríkubankinn og Alþjóðabankinn vinni með mjög svipuðu sniði, og ekki er hægt að segja að verulegur munur sé á áhersluatriðum stofnananna tveggja. Þannig mundi aðild Íslands að Afríkubankanum ekki vera trygging fyrir því að nýjir samstarfsmöguleikar opnuðust fyrir ÞSSÍ. Líkt og með Alþjóðabankann mundi slíkt einungis gerast með því að stjórnendur og starfsfólk ÞSSÍ ynnu að því að skapa samstarfsverkefni í samráði við starfsfólk stofnunarinnar og yfirvöld í viðkomandi landi. Í öðru lagi getur aðild að Afríkubankanum haft þýðingu hvað varðar viðskiptasjónarmið. Dæmi eru um að Afríkubankinn hafi unnið að verkefnum þar sem íslenskir aðilar hafa ekki getað boðið fram þjónustu sína þar sem Ísland er ekki aðili að bankanum. Miðað við fremur neikvæða reynslu Íslendinga af verkefnaöflun hjá alþjóðastofnunum verður þó að telja að viðskiptasjónarmið geta vart vegið þungt varðandi hugsanlega aðild að Afríkubankanum (sjá kafla 4).

Upphaflegur kostnaður við aðild Íslands að Afríkubankanum gæti verið nærri 5 milljónir bandaríkjadala, eða tæplega 400 milljónir króna miðað við gengi bandaríkjadals í byrjun janúar 2003, sem væntanlega mætti greiða á nokkrum árum. Mestur hluti þessarar upphæðar, eða 90% hennar, yrði kostnaður við aðild að þróunarsjóðnum, sem er forsenda fyrir aðild að bankanum. Við þennan kostnað mundi síðan bætast þátttaka í reglulegri endurfjármögnun þróunarsjóðsins sem fram fer á þriggja ára fresti. Á miðju ári 2002 náðist samkomulag um níundu endurfjármögnun sjóðsins fyrir tímabilið 2002 til 2004. Samkvæmt því samkomulagi mundi kostnaður Íslands af endurfjármögnuninni hafa verið u.þ.b. 120 milljónir króna, eða 40 milljónir króna fyrir hvert ár fjármögnunartímabilsins⁷³. Þessi upphæð miðast við að hlutur Íslands væri sá sami og hjá Alþjóðaframfarastofnuninni, eða 0,04%, en búast má við að þrýst yrði á Ísland að greiða hærra hlutfall. Hin Norðurlöndin greiða t.d. öll mun hærra hlutfall til þróunarsjóðs Afríku en til IDA. Er framlag Dana til þróunarsjóðsins 90% hærra að tildölu en til IDA, framlag Finna 150% hærra, Norðmanna 133% og Svía 53%.

Þróunarbanki Asíu (Asian Development Bank – AsDB)

⁷³ Hér er miðað við meðaltalsgengi á tímabilinu 1. júní 2001 til 30. nóvember 2001, samkvæmt því fyrirkomulagi sem stuðningslönd þróunarsjóðs Afríku hafa ákveðið.

Þróunarbanki Asíu er með höfuðstöðvar í Manilla á Filippseyjum og útibú í 16 Asíu-löndum, en 61 land á aðild af bankanum, þar af 17 lönd frá öðrum heimsálfum en Asíu og eru öll Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, í þeim hópi. Norðurlöndin eru í kjördæmi með Kanada og Hollandi. Þau DAC lönd sem ekki eru aðilar að bankanum eru Lúxemborg, Írland og Grikkland. Bankinn gegnir mikilvægu hlutverki í baráttunni gegn fátækt í Asíu, þar sem fjöldi fátæks fólks er meiri en í nokkurri annarri heimsálfu. Þróunarsjóður Asíu er rekinn sem hluti af þróunarbankanum, líkt og hjá Afríkubankanum. Sjóðurinn veitir ódýr lán á svipuðum kjörum og aðrir þróunarsjóðir. Asíubankinn er lykilstofnun hvað varðar framþróun í álfunni, og lánaði bankinn 3,9 milljarða dala til 26 verkefna á árinu 2001 og 1,4 milljarða dala til 46 verkefna á sama ári. Verkefni á sviði fjarskipta- og samgöngumála eru tæplega 30% af heildarlánveitingum bankans. Þar á eftir koma verkefni á orkusviðinu með 18% allra lána og fjármálaverkefni með 15%. Líkt og þróunin hefur orðið hjá öðrum alþjóðastofnunum á síðustu árum hefur Asíubankinn í auknum mæli beint sjónum sínum að verkefnum sem hafa bein áhrif fyrir fátækustu íbúa álfunnar. Félagsleg verkefni eru þó ennþá einungis u.þ.b. 11% af heildarverkefnum bankans. Eins og áður segir er Ísland ekki aðili að bankanum og því eru málefni honum tengd ekki til meðferðar hjá íslenskum yfirvöldum.

Þróunarbanki Ameríku (Inter-American Development Bank – IDB)

Þróunarbanki Ameríku er sú alþjóðastofnun sem veitir mesta þróunaraðstoð til Mið- og Suður-Ameríku. Höfuðstöðvar bankans eru í Washington D.C., auk þess sem 28 útibú eru rekin í lánþöklöndum. Bankinn rekur sérstakan sjóð (Fund for Special Operations) sem veitir ódýr lán til fátækustu landanna í álfunni. Ódýr lán af þessu tagi eru hins vegar lægra hlutfall af heildarlánveitingum bankans en þekkest hjá hinum svæðabönkunum þar sem í álfunni eru hlutfallslega færri og smærri lönd í hópi hinna fátækustu en í Afríku og Asíu. Á árinu 2001 veitti IDB lán að heildarupphæð 7,9 milljarða bandaríkjadala, en 40% þessarar upphæðar voru lánuð til félagslegra verkefna. Það eru 46 lönd sem eiga aðild að bankanum, þar af 18 frá öðrum heimsálfum. Þau DAC lönd sem ekki eiga aðild að bankanum eru Ástralía, Grikkland, Írland, Lúxemborg og Nýja Sjáland. Ísland á ekki aðild að bankanum, en Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð eru öll aðildarlönd og eru í kjördæmi ásamt Frakklandi, Spáni og Austurríki. Allt frá því á níunda áratugnum hafa af og til komið upp hugmyndir um aðild Íslands að bankanum. Hafa viðskiptasjónarmið og hugsanlegur akkur af aðild fyrir íslenska fjárfesta í álfunni legið að baki slíkum hugleiðingum. Ekkert hefur þó orðið af aðild, m.a. vegna takmarkaðs áhuga bankans sjálfs að fjölga aðildarlöndum frá öðrum heimsálfum.

Aðrar stofnanir

Þróunaraðstoðarnefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (Development Assistance Committee – DAC)

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) leiðir samræmingarvinnu iðnríkjanna á sviði þróunaraðstoðar. Auk þess fylgist stofnunin með umfangi þróunaraðstoðar og metur árangur hennar. Þessi starfsemi fer fram á vegum þróunaraðstoðarnefndar (Development Assistance Committee – DAC). Af 30 aðildarlöndum OECD eru 8 sem ekki eru aðilar að DAC. Þessi lönd eru Ísland, Kórea, Mexíkó, Pólland, Slóvakía, Tékkland, Tyrkland og Ungverjaland. Þau lönd sem standa utan DAC veita samt þróunaraðstoð, þótt í takmörkuðum mæli sé. Á árinu 2000 var t.d. þróunaraðstoð Kóreu 0,05% af landsframleiðslu, Póllands 0,018%, Slóvakíu 0,03%, Tékklands 0,03% og Tyrklands 0,04%. Af þessu má sjá að miðað við landsframleiðslu er aðstoð Íslands, sem á árinu 2000 nam 0,12% og hefur hækkað upp í 0,15% á árinu 2002, talsvert hærri en annarra landa sem standa utan DAC.

Þróunaraðstoðarnefndin (DAC) var sett á stofn árið 1960 og breytt í núverandi mynd ári síðar. Innan ramma DAC vinna iðnríkin sameiginlega að því að auka skilvirkni og árangur aðstoðar sinnar við þróunarlöndin. Starfsemi DAC skiptist í fjóra meginþætti:

1. Aðildarlönd marka sér sameiginleg leiðbeinandi stefnumið varðandi einstök svið þróunaraðstoðar. Á undanförunum árum hefur m.a. verið fjallað um eftirfarandi svið: minnkun fátækta, sjálfbæra þróun, jafnrétti kynjanna og aðstoð við konur, og viðskiptamöguleika.

2. Gerðar eru reglulegar úttektir á þróunaraðstoð einstakra DAC-landa. Slíkar úttektir eru að jafnaði gerðar á fjögurra ára fresti.
3. Þeim ríkjum sem veita þróunaraðstoð gefst tækifæri til að læra af reynslu annarra og miðla af reynslu sinni. Þá er DAC vettvangur til að ná alþjóðasamstöðu um einstök stefnumál á sviði þróunarsamvinnu.
4. Staðið er að umfangsmikilli útgáfustarfsemi um þróunaraðstoð. Aðildarlönd eru skuldbundin til að veita DAC upplýsingar um aðstoð og fjármagnsflæði til þróunarlanda.

Innan DAC starfa fimm fastir vinnuhópar, en þeir eru:

1. **Vinnuhópur um tölulegar upplýsingar**, sem hefur það hlutverk að samræma upplýsingar frá þeim aðilum sem veita þróunaraðstoð.
2. **Vinnuhópur um úttektir á þróunaraðstoð**, sem á að efla samvinnu og samræmingu varðandi úttektir.
3. **Vinnuhópur um fjárhagsleg atriði þróunaraðstoðar**, sem metur þau fjárhagslegu skilyrði sem þróunarsamvinnustofnanir setja móttökulöndunum. Helsta verkefni þessa hóps undanfarin ár hefur verið fyrirkomulag bundinnar og óbundinnar þróunaraðstoðar.
4. **Vinnuhópur um jafnréttismál**, sem fjallar um hvernig bæta megi meðferð á málefnum kvenna í þróunaraðstoð.
5. **Vinnuhópur um umhverfismál**, sem starfar að því að þróunaraðstoð stuðli að sjálfbærri þróun og bættri stjórn á nýtingu náttúruauðlinda.

Auk vinnuhópanna eru nú starfandi þrjú óformlegir samstarfshópar DAC landa, sem fjalla um minnkun fátæktar, stjórnarfar og þróunaraðstoð á áttaskvæðum.

Ísland gerðist ekki aðili að DAC í upphafi enda naut landið enn tæknaaðstoðar frá OECD þegar nefndin var stofnuð. Líklegt er að þar sem framlög Íslands til þessa málaflökks hafa ávallt verið lág hafi þátttaka í DAC síðar meir ekki þótt skipta máli. Það er hins vegar mat skýrsluhöfunda að nú sé svo komið að Ísland eigi að gerast aðili að DAC hið fyrsta. Þar sem framlög Íslands til þróunaraðstoðar hækka, starfsemi á vegum ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins eflist, og krafan um samræmda aðkomu allra iðnríkja að þróunaraðstoð verður sterkari er óeðlilegt að Ísland standi utan DAC. Með aðild mun Ísland hafa beinan aðgang að reynslu og upplýsingum annarra stofnana sem nýtist bæði beint og óbeint við framkvæmd þróunarverkefna. Sú úttekt sem DAC gerir á fjögurra ára fresti getur auk þess orðið til að tryggja gæði þeirrar þróunaraðstoðar sem Ísland veitir. Þá mun aðild að DAC gera þróunaraðstoð Íslands sýnilegri á alþjóðavettvangi, en hingað til hefur það nánast verið tilviljunum háð hvernig þátttaka Íslands í alþjóðaðróunarstarfi er kynnt.

Öll aðildarlönd geta tekið þátt í starfi vinnuhópanna sex sem nefndir eru að ofan. Þó er þátttaka nokkuð frjálst, þannig að þess verður ekki krafist að Ísland taki fullann þátt í störfum allra vinnuhópanna. Erfitt mun þó vera að standa utan þess starfs sem fram fer í vinnuhópum eitt til þrjú, og eins eru skýr tengsl milli verkefnastarfsemi ÞSSÍ og þeirra málaflokka sem vinnuhópar fjögur og fimm fást við.

Almennur rekstur DAC er greiddur af fjárlögum OECD og Ísland hefur því í áratugi tekið þátt í að standa undir kostnaði starfseminnar. Aðild Íslands mun ekki kalla á viðbótarframlög til OECD, en kostnaður mun felast í fundarsókn og þátttöku starfsmanna ÞSSÍ og utanríkisráðuneytisins í starfi á vegum DAC. Ætti kostnaður að verða undir tveimur milljónum króna á ári.

Viðauki 3: Framlög Íslands til þróunarmála 1999 til 2003

Upphæðir í milljónum króna	1999	2000	2001	2002	2003
Styrkir og framlög samtals	582.9	798.3	1,099.9	1,197.4	1,307.1
Beinir styrkir	462.1	667.1	975.4	1,056.9	1,106.6
ÞSSÍ	228.4	298.6	479.7	468.5	468.0
Sendiráð í Mósambík			16.5	20.5	26.4
Útanríkisráðuneyti - starfsmenn þróunarmála	7.0	7.0	14.0	21.0	21.0
Jarðhitaskóli Háskóla Sp.	44.0	50.3	51.8	63.0	67.4
Sjávarútvegsskóli Háskóla Sp.	23.2	30.4	36.1	48.9	54.6
Sameinuðu þjóðirnar:	54.7	39.0	66.1	61.7	42.5
þar af til:					
FAO	7.0	7.3	10.1	10.4	9.3
UNDP	18.3	18.3	21.8	22.4	20.0
UNICEF	9.5	9.5	9.5	11.6	10.4
UNIFEM	2.5	2.5	2.5	3.1	2.8
UNWRA	0.5	0.6	3.1	2.9	
OCHA	0.7		3.1		
UNFPA	0.6		1.0	0.8	
UNHCR	10.5		11.0	6.0	
WFP	0.4	0.4	3.6	4.0	
UNVFT	0.5	0.4	0.4	0.5	
UNDAC	3.8				
UNDCP	0.4				
Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn	19.8	22.1	26.2	27.2	
Alþjóðabankinn - Íslenski ráðgjafarsjóðurinn			13.6	15.0	11.9
Alþjóðabankinn - kjördæmisstjórn					25.0
Aðstoð til Bosníu	31.7	16.3	1.7		
Enduruppbygging í þr.löndum (borgaral. friðargæsla)		110.3	166.9	177.8	284.0
Flóttamannaaðstoð	39.0	17.0	15.0		40.3
Átak til niðurfellinga skulda í þróunarríkjum (HIPC)		68.0	68.5	67.0	47.0
Framlög til félagasamtaka:	13.4	4.9	19.2	7.2	
þar af til:					
ABC-hjálparstarf		0.9			
Alþjóða Rauði krossinn	8.0	4.0	4.2	4.7	
Barnaheill	0.2				
Rauði kross Íslands	5.2		10.5	0.5	
Hjálparstarf kirkjunnar			4.5	2.0	
Ýmis framlög og neyðaraðstoð	0.9	3.2	0.1	79.1	18.5
Stofnfjárframlög	120.8	131.2	124.5	140.5	200.5
Alþjóðafráfarastofnunin (IDA)	79.7	95.3	95.0	100.0	160.0
Norræni þróunarsjóðurinn (NDF)	40.7	35.4	29.0	40.0	40.0
Alþjóðasjóður um þróun landbúnaðar (IFAD)	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Hlutfall af landsframleiðslu	0.09	0.12	0.15	0.15	0.16

Viðauki 4: Hugmynd um framlag til þróunarmála árið 2006

Upphæðir í milljónum króna	2006	2003
Styrkir og framlög samtals	2,658.0	1,307.1
Beinir styrkir	2,338.0	1,106.6
ÞSSÍ	1,000.0	468.0
Sendiráð í Mósambík	30.0	26.4
Utanríkisráðuneyti - starfsmenn þróunarmála	35.0	21.0
Jarðhitaskóli Háskóla Sp.	90.0	67.4
Sjávarútvegsskóli Háskóla Sp.	85.0	54.6
Landgræðsluskóli Háskóla Sp.	25.0	
Sameinuðu þjóðirnar:	195.0	42.5
þar af til:		
FAO	25.0	9.3
UNDP	60.0	20.0
UNICEF		10.4
UNIFEM	10.0	2.8
UNHCR	20.0	
WFP	35.0	
Annað	30.0	
Fastanefnd í Róm	15.0	
Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn		
Alþjóðabankinn - íslenski ráðgjafarsjóðurinn	30.0	11.9
Alþjóðabankinn - kjördæmisstjórn	25.0	25.0
Enduruppbygging í þr.löndum (borgaral. friðargæsla)	600.0	284.0
DAC	3.0	
Lán á starfsmönnum og ungliðastörf	60.0	
Flóttamannaástoð	60.0	40.3
Átak til niðurfellinga skulda í þróunarríkjum (HIPC)	50.0	47.0
Framlög til félagasamtaka og neyðaraðstoð	50.0	18.5
Stofnfjárframlög	320.0	200.5
Alþjóðaframarastofnunin (IDA)	230.0	160.0
Norræni þróunarsjóðurinn (NDF)	50.0	40.0
Alþjóðasjóður um þróun landbúnaðar (IFAD)	15.0	0.5
Hnattræni umhverfissjóðurinn (GEF)	25.0	
Hlutfall af landsframleiðslu	0.298	0.160

framhald...

	2006	2003
<i>Landsframleiðsla (milj. króna)</i>	892,000	816,600
% af landsframleiðslu		
Tvíhliða aðstoð ÞSSÍ	0.112	0.057
Friðargæsla	0.067	0.035
Marghliða aðstoð án friðargæslu	0.119	0.068
Alls	<u>0.298</u>	<u>0.160</u>
% af þróunaraðstoð		
Tvíhliða aðstoð ÞSSÍ	37.6	35.8
Marghliða aðstoð alls	62.4	64.2
Alls	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Tvíhliða aðstoð ÞSSÍ	37.6	35.8
Marghliða aðstoð án friðargæslu	39.8	42.5
Friðargæsla	22.6	21.7
Alls	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Viðauki 5: Listi DAC yfir móttakendur þróunaraðstoðar

LLDCs (landsframl. < \$761 árið 1998)	LICs (landsframl. < \$761 árið 1998)	LMICs (landsframl. \$761 - 3030 árið 1998)	UMICs (landsframl. \$3031 - 9360 árið 1998)	HICs (landsframl. > 9360 árið 1998)
Afganistan	Armenía	Albanía	Botsvana	Malta
Angóla	Austur Tímor*	Alsír	Brasílía	Slóvenía
Bangladesh	Azerbajjan	Belize	Chile	
Benín	Filabeinsstr.	Bosnía og Her- zegóvína	Cook-eyjar	
Bhutan	Ghana	Bólvía	Gabon	
Búrkina Fasó	Hondúras	Dóminíka	Grenada	
Búrúndí	Indland	Dóminíska	Krótía	
Chad	Indónesía	Íyðveldið	Líbanon	
Comoros	Kamerún	Egyptaland	Malasía	
Djibouti	Kenya	Ekvador	Máritíus	
Equatorial Guinea	Kína	El salvador	Mayotte*	
Erítrea	Kongó (Rep.)	Fiji	Mexikó	
Eþíópía	Kórea	Filippseyjar	Nauru	
Gambia	Kyrgystan	Georgía	Palau-eyjar	
Grænhöfðaeyjar	Moldóva	Guyana	St. Helena*	
Guinea	Mongólía	Gvatemala	St. Lucía	
Guinea-Bissau	Níkaragúa	Íran	Trinidad og Tobago	
Haití	Nígería	Írak	Tyrkland	
Kiribati	Pakistan	Jamaíka	Úrúgvæ	
Laos	Senegal	Jórdanía	Vensúela	
Lesotho	Tajikistan	Júgóslavía		
Líbería	Turkmenistan	Kazakhstan		
Kambódía	Víetnam	Kosta Ríka	<i>Mörk Alþjóða- bankans vegna lánveitinga er \$5280:</i>	
Kongó (DRC)	Zimbabve	Kólumbía		
Madagaskar		Kúba		
Malaví		Makedónía		
Maldíveyjar		Marokkó		
Malí		Marshall eyjar		
Máritanía		Míkrónesía	Anguilla*	
Miðafríku lýðveldið		Namibía	Antigua og Barbuda	
Mósambík		Niue	Argentína	
Myanmar		Palestínsk heima- stjórnarsv.	Bahrain	
Nepal		Papúa New Guinea	Barbados	
Níger		Paragvæ	Montserrat*	
Rúanda		Perú	Oman	
Samóa		Suður Afríka	Sadí Arabía	
Sao Tome og Príncipe		Sri Lanka	Seychelles	
Sierra Leone		St. Vincent og Grenadines	St. Kitts og Nevis	
Sólomoneyjar		Suriname	Turks og Caicos eyjar	
Sómalía		Swaziland		
Súdan		Sýrland		
Tansanía		Tokelau*		
Tógó		Tonga		
Tuvalu		Túnísía		
Úganda		Tæland		
Vanuatu		Uzbekistan		
Yemen		Wallis og Futuna*		
Zambía				

* Landsvæði

HICs - High-Income Countries

UMICs - Upper Middle-Income Countries

LMICs - Lower Middle-Income Countries

LICs - Low-Income Countries

LLDCs - Least Developed Countries

Heimild: The DAC Journal. Development Co-operation. 2001 Report. OECD 2002.

Viðauki 6: Um skipulag þróunarsamvinnu Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar

Danmörk

Þróunarsamvinna Dana heyrir undir utanríkisráðuneytið og er utanríkisráðherra jafnframt þróunarmálaráðherra. Öll málefni, framkvæmd og eftirlit þróunarverkefna er varða tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu eru hluti af verkefnum utanríkisþjónustunnar og sendiskrifstofa hennar erlendis⁷⁴. Ráðuneytið skiptist í tvær deildir, norður- og suðurdeild. Suðurdeildin fer með öll mál er varða þróunarsamvinnu og ber sá málaflokkur hið gamla og vel þekktu heiti Danida. Þetta heiti er þó ekki notað í lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Dana.

Ráðherra skipar 9 manna stjórn þróunarmála til þriggja ára í senn sem hefur það hlutverk að vera ráðherra til ráðgjafar í þeim málefnum og verkefnum sem lögin um þróunarsamvinnu fela honum. Stjórnin skilar ráðherra árlega skýrslu um störf sín. Ráðherra skipar einnig, að hluta til að fengnum tilnefningum ráðuneyta, stofnana og félagasamtaka, sérstakt ráð til þriggja ára með allt að 75 fulltrúum. Ráðið hefur það hlutverk að fylgjast með störfum stjórnarinnar og vera henni til ráðgjafar.

Finnland

Þróunarsamvinna Finna heyrir undir utanríkisráðuneytið. Málefni alþjóðafjármálastofnana eru auk þess til meðferðar í fjármálaráðuneytinu. Ráðherrar í utanríkisráðuneytinu eru nú tveir, utanríkisráðherra og ráðherra utanríkisviðskipta og þróunarmála.

Öll málefni, framkvæmd og eftirlit verkefna er varða tvíhliða og marghliða þróunarsamvinnu eru hluti af verkefnum utanríkisþjónustunnar og sendiskrifstofa hennar erlendis. Tvær deildir af 12 í ráðuneytinu fara með verkefni þróunarsamvinnu, alþjóðadeildin og þróunarmála-deildin.

Ríkisstjórnin skipar 14 manna ráðgjafarnefnd um þróunarmál. Stjórnarmálaflokkar tilnefna 9 fulltrúa og fyrirtæki, stofnanir og félagasamtök sem láta sig þróunarmál varða 5 fulltrúa. Nefndin er til ráðgjafar um stefnu í þróunarmálum, verkefnaval og nýtingu fjármuna. Ennfremur er nefndin til ráðgjafar um ýmis mál í samskiptum við þróunarríkin, s.s. mannréttindi, stöðu kvenna, menningarmál, eflingu lýðræðis og umhverfisvernd.

Noregur

Þróunarsamvinna Norðmanna heyrir undir utanríkisráðuneytið. Ráðherrar í utanríkisráðuneytinu eru nú tveir, utanríkisráðherra og ráðherra þróunarmála. Framkvæmd þróunarsamvinnunnar er bæði innan ráðuneytisins og hjá NORAD, sem er ríkisstofnun undir stjórn forstjóra en án sérstakrar stjórnar. Sendiskrifstofur í þróunarríkjunum eru mannaðar fulltrúum frá báðum aðilum og eru sendiherrar ýmist úr utanríkisþjónustunni eða frá NORAD. Í dag eru 14 af 20 sendiherrum Noregs í þróunarlöndum útsendir af NORAD.

Upphaflega var gert ráð fyrir þeirri verkaskiptingu að stefnumörkun þróunarsamvinnu væri í ráðuneytinu og framkvæmd tvíhliða verkefna hjá NORAD. Reyndin hefur orðið önnur þar sem báðir aðilar sinna stefnumörkun og framkvæmd. Þessar upplýsingar er að finna í nýútkominni úttektarskýrslu um fyrirkomulag þróunarsamvinnu Norðmanna. Í skýrslunni kemur fram að mikil skörun er á verkefnum ráðuneytisins og NORAD. Helsta tillaga skýrslunnar er að öll þróunarsamvinna verði sameinuð innan ráðuneytisins. Forsenda þessara breytinga er að aukið vald verði fært til sendiráða og vinnulag einfaldað. Norsk yfirvöld hafa enn sem komið er ekki tekið afstöðu til tillagnanna.⁷⁵

⁷⁴ Sendiskrifstofur teljast sendiráð og fastanefndir.

⁷⁵ Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration. Econ-Report no. 37910., 3. April 2003.

Sviþjóð

Þróunarsamvinna Svía heyrir undir utanríkisráðuneytið. Langflest málefni þróunarsamvinnu eru vistuð í utanríkisráðuneytinu. Málefni alþjóðafjármálastofnana eru auk þess til meðferðar í fjármálaráðuneytinu. Ráðherrar í utanríkisráðuneytinu eru nú tveir, utanríkisráðherra og ráðherra þróunarmála og málefna flóttamanna og innflytjenda.

Öll framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu er hjá Sida, sem er ríkisstofnun með eigin stjórn og forstjóra. Þó fer öll starfsemin erlendis fram í sænskum sendiráðum. Ríkisstjórnin getur falið stofnuninni að eiga samstarf við alþjóðastofnanir á sviði þróunarmála. Ríkisstjórnin skipar stjórn stofnunarinnar, mest 11 fulltrúa að meðtöldum forstjóra. Stjórnin tekur ákvarðanir um eftirtalin málefni: ársskýrslu, árshlutaskýrslur og fjárhagsáætlun; álit tengd skýrslum ríkisendurskoðunar; úttektaráætlanir og álit tengd úttektum; framkvæmdaáætlun stofnunarinnar; og stefnumörkun í mikilvægum málum sem varða verkefni hennar. Aðrar ákvarðanir tekur forstjóri stofnunarinnar.

Samkvæmt lögum ber stofnuninni, í samstarfi sínu við stjórnvöld, alþjóðastofnanir og stofnanir í öðrum löndum, að laga starfsemi sína að starfssemi og meginreglum utanríkisþjónustunnar. Í samráði við utanríkisráðuneytið sendir stofnunin fulltrúa sína til starfa á sendiskrifstofur þess. Það er ákvörðun ríkisstjórnarinnar hvort útsendur starfsmaður stofnunarinnar er yfirmaður sendiskrifstofunnar.

Viðauki 7: Viðmælendur

Utanríkisráðuneytið

Auðbjörg Halldórsdóttir, sendiráðsritari, Viðskiptaþróun
Benedikt Höskuldsson, sendifulltrúi, Viðskiptaþjónustu Utanríkisráðuneytisins
Björn Dagbjartsson, sendiherra Íslands í Mósambík
Estrid Brekkan, sendiráðsritari, Alþjóðaskrifstofu
Gréta Gunnarsdóttir, varafastafulltrúi Íslands hjá S.þ. New York
Grétar Már Sigurðsson, skrifstofustjóri, Viðskiptaskrifstofu
Haukur Ólafsson, sendifulltrúi, Alþjóðaskrifstofu
Jón Erlingur Jónasson, varafastafulltrúi Íslands hjá FAO, Róm
Jörundur Valtýsson, sendiráðsritari, Alþjóðaskrifstofu
Skafti Jónsson, sendiráðunatur, sendiráð Íslands í Noregi
Stefán Skjaldarson, skrifstofustjóri Alþjóðaskrifstofu
Sveinn Á. Björnsson, sendifulltrúi, Alþjóðaskrifstofu
Sverrir Haukur Gunnlaugsson, ráðuneytisstjóri

ÞSSÍ Reykjavík

Ágústa Gísladóttir, skrifstofustjóri
Árni Magnússon, formaður stjórnar
Margrét Einarsdóttir, verkefna- og útgáfustjóri
Sighvatur Björgvinsson, framkvæmdastjóri

Auk þess sátu höfundar fund með stjórn stofnunarinnar í upphafi starfs síns.

ÞSSÍ Malaví

Guðni M. Eiríksson, fiskeldiskennari, Bunda College
Guðrún Haraldsdóttir, ráðgjafi í jafnréttismálum og félagslegum verkefnum
Halldór Jónsson, verkefnisstjóri, Community Hospital, Monkey Bay
Hildur Sigurðardóttir, hjúkrunarfræðingur, Community Hospital, Monkey Bay
Jóhann Pálsson, vélstjórnarkennari, Marine College, Monkey Bay
Þórdís Sigurðardóttir, umdæmisstjóri
Þórmundur Þórarinsson, skipstjórnarkennari, Marine College, Monkey Bay

ÞSSÍ Mósambík

Elín Sigurðardóttir, umdæmisstjóri
Guðmundur Guðmundsson, ráðgjafi í rannsóknastofuverkefni
Hulda Biering, ráðgjafi í jafnréttismálum og fullorðinsfræðslu
Margeir Gissurarson, verkefnisstjóri í gæðaeftirliti með sjávarafurðum

ÞSSÍ Namibíu

Gísli Pálsson, umdæmisstjóri
Sjöfn Vilhelmsdóttir, verkefnisstjóri fullorðinsfræðsluverkefna
Víðir Sigurðsson, verkefnisstjóri við NAMFI sjómannaskólann
Vilhjálmur Wium, hagfræðingur, sjávarútvegsráðuneyti Namibíu

ÞSSÍ Úganda

Árni Helgason, umdæmisstjóri
Drífa Hrönn Kristjánsdóttir, ráðgjafi í félagslegum verkefnum

Malaví

Mr. Chizule, Administrative Field Officer, ICEIDA, National Adult Literacy Project
Mr. Asbjorn Eidhammer, sendiherra Noregs í Malaví
Mr. Hyatt, Friends of Lilongwe Central Hospital
Mr. Jali, Primary Education Adviser, Monkey Bay
Mr. Peter Kulemeka, Assistant Resident Representative, UNDP
Dr. Likongwe, Bunda College of Agriculture

Mr. Lumbe, Clinical Officer, Community Hospital, Monkey Bay
Mr. Namagonya, Director of Community Development. Ministry of Gender, Youth and Social Services.
Ms. Nkana, Head Nurse, Community Hospital, Monkey Bay
Mr. Makazulu, Principal, Marine College, Monkey Bay
Ms. Manduwi, Deputy Principal, Marine College, Monkey Bay
Mr. Msowoya, Director of Marine Services, Marine Department
Mr. O'Harol, Senior Advisor, Ministry of Health
Mr. Mzunzu, Principal Hydrographer, Survey Department, Monkey Bay
Dr. Sangala, Chief Technical Advisor. Ministry of Health
Mr. Soko, Principal Secretary, Malawi Treasury
Mr. Dunstan Wai, Country Manager, World Bank

Mósambík

Hjördís Guðbjörnsdóttir, hjúkrunarfræðingur, RKÍ
Mr. Russo de Sa, Director, IIP (Hafrannsóknarstofnun Mósambík)
Ms. Luisa Arthur, Sjávarútvegsráðuneyti Mósambík
Mr. Antonio Laisse, National Director of Treasury
Mr. Magnus Lindell, sendiráð Svíþjóðar
Mr. Darious Mann, Country Director, World Bank
Ms. Eunice Muchache, Program Director, Rauði kross Mósambík
Mr. Jan Arne Munkeby, Minister Counsellor, sendiráð Noregs
Mr. Poul Erik Rasmussen, Counsellor, sendiráð Danmerkur
Ms. Marylene Spezzati, Resident Representative, UNDP
Mr. Herminio Tembe, Sjávarútvegsráðuneyti Mósambík

Félagasamtök

Guðrún Margrét Pálsdóttir, framkvæmdastjóri, ABC hjálparstarfs
Gylfi Arnbjörnsson, framkvæmdastjóri, Alþýðusamband Íslands
Anna Ólafsdóttir, Hjálparstarf kirkjunnar
Jónas Þórir Þórisson, framkvæmdastjóri, Hjálparstarf kirkjunnar
Helga Þóroldsdóttir, skrifstofustjóri alþjóðaskrifstofu, Rauði kross Íslands
Nína Helgadóttir, deildarstjóri afríkumála, Rauði kross Íslands

Fulltrúar úr íslensku viðskiptalífi

Ágúst Þór Jónsson, verkfræðingur
Björn Ingi Sveinsson, forstjóri, Hönnun
Daði Ágústsson, framkvæmdastjóri, Rafhönnun
Hörður Már Kristjánsson, framkvæmdastjóri, Enex
Snorri Pétursson, sérfræðingur, Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins
Stefán Þórarinsson, stjórnarformaður, Nýsir hf
Úlfar Steindórsson, framkvæmdastjóri, Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins
Þorgeir Pálsson, framkvæmdastjóri, ICECON

Aðrir viðmælendur

Anna Sigurborg Ólafsdóttir, deildarsérfræðingur, Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið
Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri, Fjármálaráðuneytið
Brynhildur Benediksdóttir, Fiskifélag Íslands
Davíð Á. Gunnarsson, ráðuneytisstjóri, Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið
Engilbert Guðmundsson, Partnership Coordinator, World Bank, Washington DC
Geir Gunnlaugsson, yfirlæknir, Heilsuverndarstöð Reykjavíkur
Ingvar Birgir Friðleifsson, skólastjóri Jarðhitaskóla SÞ.
Kjell H. Halvorsen, sendiherra Noregs á Íslandi
Kristinn Sv. Helgason, Regional Policy Advisor, UNDP, Zimbabwe
Tumi Tómasson, skólastjóri Sjávarútvegsskóla SÞ.

Viðauki 8: Verklýsing

Skýrsla um þróunarsamvinnu.

Verklýsing.

Utanríkisráðherra hefur ákveðið að láta vinna skýrslu um þróunarsamvinnu Íslendinga er taki til bæði marghliða og tvíhliða samvinnu og sé unnin í framhaldi af sams konar skýrslu frá árinu 1997. Skal skýrslan gera grein fyrir framgangi þróunarsamvinnu á árunum 1997 til 2002 í ljósi þess sem fyrri skýrsla gerði ráð fyrir og gera tillögur um umfang og áherslur marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu Íslands til næstu fimm ára.

Skal skýrslan einkum beinast að eftirfarandi þáttum:

1. Almennit yfirlit.

Gefa skal yfirlit um umfang marghliða og tvíhliða þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi á undanförmum árum og gera grein fyrir þeim breytingum sem orðið hafa á viðhorfum til hennar. Skal þá fyrst og fremst líta til þess sem gerst hefur á vettvangi alþjóðastofnana og á Norðurlöndum.

2. Marghliða þróunarsamvinna.

Gera skal grein fyrir marghliða þróunarsamvinnu Íslands á undanförmum árum er náð hefur til stofnana Sameinuðu þjóðanna, Bretton Woods stofnananna, norrænna þróunarstofnana og endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD). Í ljósi væntanlegrar framvindu þessarar samvinnu á alþjóðavettvangi skal setja fram hugmyndir um þátttöku Íslands í þessari samvinnu á næstu árum. Skal þá einnig taka til athugunar í hvaða mæli þátttaka Íslands í annarri marghliða þróunarsamvinnu er æskileg – þ.á.m. á vettvangi þróunarnefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD-DAC), með aðild að svæðabundnum þróunarbönkum, með þátttöku í einstökum alþjóðaverkefnum á afmörkuðum sviðum og með stofnun sérstaks ráðgjafarsjóðs.

3. Tvíhliða þróunarsamvinna.

Gefa skal yfirlit um starfsemi Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) á undanförmum árum og gera grein fyrir þeim verkefnum sem stofnunin hefur unnið að og árangri þeirra á grundvelli þeirra upplýsinga sem stofnunin hefur yfir að ráða, þar á meðal þeirra matsgerða sem fram hafa farið. Í samráði við stofnunina skulu gerð drög að starfsáætlun hennar til næstu ára, er nái til nýrra verkefna jafnt sem framhalds þeirra sem nú er unnið að. Þá skal gera grein fyrir tvíhliða opinberri þróunarsamvinnu sem framkvæmd hefur verið utan vébanda ÞSSÍ og horfum um slíka samvinnu.

4. Skipulag þróunarsamvinnu.

Gefa skal yfirlit um núverandi skipulag opinberrar þróunarsamvinnu, bæði þeirrar sem fram fer undir umsjá utanríkisráðuneytisins og utan þess. Þar á meðal skal gera grein fyrir skipulagi á þátttöku Íslands í alþjóðastofnunum og norrænum stofnunum er starfa að þróunarmálum. Athuga skal að hvaða leyti breytingar á þessu skipulagi gætu leitt til hentugara fyrirkomulags.

5. Þróunaraðstoð frjálsra félagasamtaka.

Gefa skal yfirlit um þróunaraðstoð frjálsra félagasamtaka og samstarf þeirra við opinbera aðila. Er þá einkum átt við Hjálparstarf kirkjunnar og Rauða krossinn. Ennfremur skal gera grein fyrir væntanlegri og æskilegri þróun samstarfs þessara samtaka við opinbera aðila.

6. Tilhögun verksins.

Höfundar skýrslunnar skulu eftir því sem þörf krefur afla upplýsinga og sjónarmiða með viðtölum við aðila sem þekkingu og reynslu hafa af þróunarsamvinnu Íslands, þ.á.m. við starfsfólk ÞSSÍ, utanríkisráðuneytisins og annarra ráðuneyta, fulltrúa samstarfslanda Íslands og aðila sem vinna að marghliða þróunarsamvinnu sbr. efnislið 2 hér að framan. Þá skal einnig leita álits frjálsra félagasamtaka og einkageirans við gerð skýrslunnar.

7. Önnur atriði.

Skýrslan skal unnin af þeim Hermanní Ingólfssyni og Jónasi H. Haralz á tímabilinu maí til desember 2002 með aðstoð frá ÞSSÍ, utanríkisráðuneytinu, öðrum ráðuneytum og stofnunum eftir því sem við á. Skal skýrslan kynnt ráðuneytinu og ÞSSÍ áður en að lokafrágangi hennar kemur.