

Utanríkisráðuneytinu hafa borist eftirfarandi athugasemdir við *Áfangaskýrslu um skipulag og framkvæmd þróunarsamvinnu Íslands*, sem lögð var fram til kynningar 16. júní sl..

	Bls.
Athugasemdir Þróunarsamvinnustofnunar Íslands	2
Athugasemdir Stefáns Kristmannssonar	11
Athugasemdir Rauða Kross Íslands	12
Athugasemdir skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna á Íslandi	16



Er líklegt að breytingar bæti árangur?

-athugasemdir Þróunarsamvinnustofnunar Íslands við skýrslu Þóris Guðmundssonar

Þróunarsamvinnustofnun, ÞSSÍ, þakkar fyrir að gefast tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við skýrslu Þóris Guðmundssonar „Þróunarsamvinna Íslands – skipulag, skilvirkni, árangur.“ Sérstaklega er fagnað því sem segir í upphafi að nota eigi skýrsluna til „að kalla fram umræður um hvernig megi gera þróunarsamvinnu Íslendinga ennþá betri.“ Hér hefði verið æskilegt að fram kæmi skilgreining á skilningi skýrsluhöfundar á því hvað væri „betri“ þróunarsamvinna og hvernig sá skilningur vísar í alþjóðasamþykktir og viðmið um framkvæmd þróunarsamvinnu. Í þessu samhengi er engu að síður mikilvægt að sjá að höfundur setur fram kosti til skoðunar, en ekki sem tillögur. Við hvetjum til vandaðrar umræðu við áhugafólk og haghafa, ekki bara um þessa áfangaskýrslu heldur enn frekar um lokaskýrslu og tillögur. Með þeim hætti fær uttanríkisráðherra sem best veganesti til ákvarðanatöku.

ÞSSÍ tekur undir með þróunarsamvinnunefnd OECD, DAC, sem hvetur til upplýstrar umræðu um málefni alþjóðlegrar þróunarsamvinnu á Íslandi. Slík umræða verður að mati ÞSSÍ að vera á forsendum alþjóðlegrar þróunarsamvinnu eins og hún er skilgreind af DAC, snúast um þau grundvallaratriði og viðmið sem alþjóðleg þróunarsamvinna miðast við og þannig endurspeglar þær alþjóðlegu samþykktir og samninga sem Ísland er aðili að. Þetta alþjóðlega umhverfi mótast þau ytri skilyrði sem þróunarsamvinna Íslands hefur til að hámarka skilvirkni, gæði og árangur þess framlags sem fer í málaflokkinn.

Athugasemdir ÞSSÍ fjalla einkum um atriði sem snúa að tvíhliða þróunarsamvinnu og starfsemi stofnunarinnar. Þó verður vikið að öðrum atriðum eins og okkur þykir tilefni til.

ALMENNT

Skýrslan er afar viðamikil og fjallar bæði um skipulag og innihald þróunarsamvinnu. Það skortir hins vegar að verulegu leyti tengingu þeirra valkosta sem kynntir eru við þau markmið sem sett eru íslenskri þróunarsamvinnu og árangursmarkmið, enda verklýsing ráðuneytis frekar almenn. Ennfremur skortir í skýrsluna lykilspurninguna um það hvaða markmiðum skuli náð með tillögum og þá um leið hvernig hægt verði á seinni stigum að svara því hvort þau hafi náðst. Það vantar rannsóknarspurninguna, svo notað sé tungutak sérfræðinnar í úttektum og árangursmati.

Þúsaldarmarkmiðin, sem leggja áherslu á að minnka sárafátækt um helming og ná tilsvarendi framförum í grunnmenntun, mæðra- og barnaheilbrigði og aðgangi að vatni, eru opinber meginmarkmið íslenskrar þróunarsamvinnu samkvæmt Þróunarsamvinnuáætlun.

Í Þróunarsamvinnuáætlun er einnig sérstök áhersla lögð á hugtakið árangur: „...allir þættir þróunarstarfsins, stjórnun, verklag og aðferðafræði verkefna stuðli að því að árangur þróunarsamvinnu

verði sem mestur.” Þarna eru áherslur íslenskra stjórnvalda mjög í takt við breyttar áherslur alþjóðasamfélagsins. Áhersla fyrri ára á mælingu á aðföngum (inputs) og afurðum (outputs) hefur í vaxandi mæli vikið fyrir áherslu á að mæla árangur (outcome) í formi framfara í menntun (t.d. fjöldi barna sem lýkur grunnskóla og kann að lesa og reikna), framfara í heilbrigðismálum (t.d. minnkun barnadauða), fækkunar þeirra sem lifa undir fátæktarmörkum (sem er afar hagvaxtartengdur árangursmælikvarði) og svo framvegis. Skýrslan nær ekki að tengja umfjöllun um skipulag og rekstur við árangur og markmið svo neinu nemi. Þannig er í kaflanum um stofnun eða ráðuneyti ekki greining á því hvor leiðin sé líklegri til að stuðla að betri árangri í tvíhliða samvinnu, heldur er einungis velt upp væntingum um að breytt skipulag geti orðið til þess að sama magni af aðföngum (inputs) sé hægt að skila með ódýrari hætti.

Skorturinn á tengingu hugmynda sem fram eru settar við ákveðin þróunarmarkmið og árangur gerir niðurstöðuna á köflum þversagnakennda. Þannig er fjallað með gagnrýnum hætti um kostnað vegna útsendra starfsmanna ÞSSÍ meðan sambærilegur kostnaður við að koma íslenskum starfsmanni til annarra stofnana, á kostnað Íslands, er skilgreindur sem árangur í sjálfu sér. Íslendingur sem vinnur á skrifstofu ÞSSÍ í Lilongve er talinn kostnaður meðan Íslendingur sem vinnur hliðstætt starf á skrifstofu World Food Program í sömu borg er talinn jákvæður árangur í sjálfu sér, þótt íslensk þróunarsamvinna greiði fyrir bæði störf.

ÞSSÍ hefur á undanförunum árum lagt mikla áherslu á að auka vægi árangurs og getu stofnunar og starfsmanna til að starfa að árangursmiðaðri þróunarsamvinnu. Skipulagi stofnunarinnar var breytt til að auka áhersluna á árangur. Skipaður var sviðsstjóri yfir undirbúning verkefna, sem hefur það hlutverk að tryggja sem best gæði verkefna frá byrjun, nokkuð sem úttektir fjölþjóðlegra stofnana sýna að getur skipt sköpum (sjá t.d. Quality at entry áherslu Alþjóðabankans). Þá setti stofnunin árið 2011 sér markmið um verklag byggð á Parísaryfirlýsingunni með mælanlegum árangri sem átti að ná árið 2014 og kæmi stofnuninni í fremstu röð í góðum vinnubrögðum. Þessum markmiðum hefur þegar verið náð að mestu og munu nást að fullu við árslok 2014. Því leggur stofnunin áherslu á að *höfuðmælikvarði á allar tillögur um skipulag, verklag og innihald í þróunarsamvinnu verði sá hvort líklegt sé að breytingar bæti árangur.*

Í ljósi þess hve framlög Íslands til þróunarsamvinnu eru lág miðað við t.d. Norðurlönd (og Nordic+ lönd: Holland, Írland og Bretland) teljum við að leggja beri sérstaka áherslu á gæði þróunarsamvinnu, þannig að við séum a.m.k. ekki eftirbátar að því leyti. ÞSSÍ leggur gjarnan gæði eigin starfsemi fram til gagnrýninnar skoðunar, en væntir þess um leið að hið sama gildi þá um aðra þátttakendur og að allir aðilar séu skoðaðir með sambærilegu stækkunargleri.

Að lokum má benda á að aðeins þriggja ára reynsla er komin á framkvæmd fyrstu þróunarsamvinnuáætlunar Íslands. Spyrja má hvort ekki sé ástæða til að bíða uns meiri reynsla er komin á framkvæmdina og mögulegar brotalamir áður en róttækar hugmyndir um breytt skipulag eru kynntar til sögunnar.

SKIPULAG OG FRAMKVÆMD

Í skýrslunni er velt upp þremur kostum um skipulag. Einn þeirra (valkostur 2) er tillaga um lagfæringar á núverandi fyrirkomulagi, meðan tveir (valkostur 1 og 3) leggja til róttækari breytingar, þ.e. að ÞSSÍ renni inn í utanríkisráðuneytið og verði hluti af þróunarsamvinnuskrifstofu eða ÞSSÍ taki við flestum helstu hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu, sem verði lögð niður, en stefnumótun verði verkefni á alþjóða- og öryggisskrifstofu (sjá bls. 5-6). Ljóst er að valkostir 1 og 3 fela í sér að leggja verður til breytingar á lögum nr. 121 frá 2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands.

Ítarleg umræða um stjórnsýslulega stöðu ÞSSÍ var tekin með skipulögðum og upplýstum hætti í aðdraganda að setningu laga nr. 121 árið 2008. Sú ákvörðun sem þar var tekin byggði á þeim grundvallarsjónarmiðum opinberrar stefnumótunar sem nú einkenna nútíma stjórnsýsluhætti í vestrænum ríkjum. Það fyrirkomulag á framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu sem nú er fylgt endurspeglar þá niðurstöðu sem þar fékkst. Þá byggjast allar áætlanir sem nú hafa verið samþykktar og unnið er eftir á staðfestingu og viðurkenningu á þessu skipulagi þó einstaka þætti þessa fyrirkomulags megi styrkja eins og m.a. lagt er til í skýrslu þróunarsamvinnunefndar OECD, DAC, frá febrúar 2013.

ÞSSÍ telur því að hugmyndir að meiriháttar breytingum á skipulagi og framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands séu ótímabærar. Það skipulag sem samþykkt var á sínum tíma hefur ekki verið innleitt að fullu og því ekki fengið tækifæri til að sýna ágæti sitt. Þá er ákveðin hættu á því að ýmis þau atriði sem einnig eru rædd í skýrslu höfundar falli í skuggann og fái því ef til vill ekki þá umfjöllun sem þeim ber. Þannig gætu mikilvæg áherslu- og framkvæmdatriði um það hvernig ná má betri árangri í alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslendinga innan þess fyrirkomulags sem staðfest hefur verið af Alþingi og viðurkennt af DAC fallið í skuggann við að umræða um ákvörðun sem þegar hefur verið tekin með lögformlegum og lýðræðislegum hætti er aftur sett á dagskrá og stefnumarkandi umræða í málaflokknum jafnvel sett á byrjunarreit, án þess að tækifæri gefist til að draga lærdóm af því skipulagi sem unnið er eftir m.a. með því að fá þá alþjóðlega jafningjarýni sem að er stefnt með aðild Íslands að DAC.

Skipulag þarf öðru fremur að taka mið af þeim markmiðum sem stjórnvald, stofnun eða fyrirtæki stefnir að. Breytingar á skipulagi þurfa því fyrst og fremst að auka líkurnar á því að árangur náist í átt að skilgreindum markmiðum. Íslensk þróunarsamvinnuarkmið koma sem fyrr segir fyrst og fremst fram í þróunarsamvinnuáætlun (með tilvísun í lög og reglugerðir). Um þau ríkir pólitísk eining sem sést best á því að þróunarsamvinnuáætlun hefur verið samþykkt í tvígang á þingi nánast án mótakvæða. Grunnstefin um ábyrgð, árangur og áreiðanleika eru þar í fyrirrúmi, auk beinnar tilvísunar í þúsaldarmarkmiðin og sjö skilgreinda áhersluþætti. Umtalsverðar breytingar á skipulagi þyrftu því með gildum rökum að vera líklegri til að bæta frammistöðu með tilvísun til þessara atriða. Þar hlýtur spurningin um faglega dýpt og um „árangursmenningu“ stofnunar eða ráðuneytis að veða þungt, og einnig markmiðið að vera í fremstu röð í góðum vinnubrögðum í þróunarsamvinnu til að ná sem mestum árangri út úr hverri krónu.

ÞSSÍ hefur sem fyrr segir lagt mikla áherslu á að bæta verklag og árangursáherslur. Þetta gildir bæði um stofnun og einstaka starfsmenn, en margir starfsmenn hafa sótt sér endurmenntun undanfarin þrjú ár.

Við höfum sameiginlega unnið að því að festa árangursmenninguna í sessi í öllu sem gert er. Því hlýtur stofnunin að spyrja hvort líklegt sé að flutningur tvíhliða samvinnu inn í ráðuneyti styrki frekar árangursáherslur í þróunarsamvinnu og skili meiri faglegru dýpt. Verðum við „betri“ við slíka breytingu?

Ríkisendurskoðun og Þróunarsamvinnunefnd OECD (OECD-DAC) hafa hvorar um sig bent á veikleika í framkvæmda- og árangurseftirliti ráðuneytisins með starfsemi ÞSSÍ og annarri þróunarsamvinnu. Ástæða er til að velta því fyrir sér hvort það sé líklegt til að bæta eftirlitið ef ráðuneytið verður komið með framkvæmdina á eigin herðar (sjá tillögu 1) og hafi því eftirlit með sjálfu sér. Á það má benda að þær umbætur sem hafa verið gerðar, sem svar við gagnrýni Ríkisendurskoðunar, hafa ekki síður verið unnar af starfsmönnum ÞSSÍ en ráðuneytisins.

Samhliða spurningunni um árangursæknir skipulagsbreytinga þykir okkur mikilvægt að svara eftirfarandi lykilsurningunni: Hvaða skipulagsform er í besta samræmi við það sem almennt er talin góð stjórnsýsla? Á síðu 39 í skýrslunni er vísað til þeirrar þróunar sem orðið hefur í íslenski stjórnsýslu á seinni árum, þar sem meginreglan virðist vera að ráðuneyti fari með stefnumörkun og eftirlit en sérfræðistofnanir sjái um framkvæmd, og viðurkennt að hugmyndin um að ÞSSÍ renni inn í ráðuneytið gangi „í raun gegn nýskipaninni“.

Ef lagt yrði til að ÞSSÍ rynni inn í ráðuneytið þætti okkur einboðið að leita þyrfti stjórnsýsluálits á þeirri skipan mála. Eðlilegt væri að álits Ríkisendurskoðunar væri leitað og þá kæmi einnig mjög til álita að leita til stjórnsýslusérfræðinga, t.d. við Háskóla Íslands eða annan háskóla.

Skýrsluhöfundur hefur heimsótt nokkur lönd til að leita samanburðar um mismunandi skipulagsform. Eins og vænta mátti gildir hvarvetna fastheldni. Þar sem stofnanir annast framkvæmd vilja menn halda því áfram og þar sem ráðuneyti annast framkvæmd er það talið betra. Það gerir auðvitað erfiðara um vik við mat á heppilegri skipulagslausn að ekki liggur fyrir nein alþjóðleg samanburðarkönnun á kostum og göllum mismunandi skipulagsforma í þróunarsamvinnu. Það sem þó kemst næst því er álit sérfræðingahóps sem gerði úttekt á hollenskri þróunarsamvinnu fyrir fáeinum árum¹. Sá hópur lagði áherslu á faglegt skipulag („professionally organized“) með tilvísun í skipulag Svía og Breta og gagnrýni á hollenskt skipulag². Þá má einnig minna á umræðu í Svíþjóð á síðasta ári þar sem félagasamtök þar í landi lögðu til að þróunarsamvinnustofnun Svía, Sida, tæki yfir alla framkvæmd á sænskri þróunarsamvinnu.

Á síðu 43 er að finna samansafn af ýmsum rökum fyrir því að ÞSSÍ renni inn í ráðuneytið. Gott fyrsta skref í greiningu á þeim gæti verið að skoða rökin með almennari hætti. Þannig mætti t.d. skipta út ÞSSÍ og utanríkisráðuneyti og segja í staðinn Vegagerð (að verulegu leyti verkefnastofnun) og ráðuneyti samgöngumála og spyrja hvort þau rök sem þarna eru tínd til yrðu talin góð og gild til þess að flytja Vegagerðina inn í ráðuneytið. Þá þætti okkur ástæða til að efast um að úr „tvíverknaði og margvíslegu

¹ WRR report: Less pretension, more ambition. Development aid that makes a difference.

² „the integration of aid within the Ministry of Foreign Affairs has resulted in much less attention to professionalism“ - og/en „although a separate organization is important, the working method is more so“. (síða 225)

óhagræði í rekstri” myndi draga við að fela ráðuneytinu framkvæmd tvíhliða aðstoðar á vettvangi. Ennfremur þykir okkur það orka mjög tvímælis að það sé vandamál ef sérfræðipækking í stofnun er meiri en í ráðuneyti. Slíkt er eðlilegt og sjálfsagt við fjölmargar aðstæður. Að lokum virðist okkur valkostur 1 um að flytja verkefni inn í ráðuneytið til að tryggja þekkingu og yfirsýn á einum stað í stjórnkerfinu ganga þvert gegn hugmyndinni um að framselja úrvinnslu umsókna um framlög til félagasamtaka til utanaðkomandi aðila. Það er hins vegar fullgild hugmynd að færa úrvinnslu umsókna til sérhæfðrar stofnunar í opinberum rekstri sem kann til slíkra verka.

Í skýrslunni kemur fram að umdæmisskrifstofur ÞSSÍ í Úganda, Malaví og Mósambík hafa stöðu sendiráðs. Rétt er að taka sérstaklega fram að þessar skrifstofur eru fyrst og fremst umdæmisskrifstofur fyrir tvíhliða þróunarsamvinnu og meginhlutverk þeirra er að vinna að henni. Að þær hafi stöðu sendiráðs þótti á sínum tíma, og þykir enn, hafa mikilvægt gildi gagnvart stjórnvöldum í landinu í hinu eiginlega þróunarsamvinnustarfi, og fyrir starfsmenn sem fá öruggari sess og réttindi en ella til að gegna störfum sínum. Jafnframt hafa skrifstofurnar tekið að sér ýmiss konar þjónustu sem sendiráð fyrir utanríkisráðuneytið: haldið uppi grunnþjónustu fyrir Íslands hönd, utanríkisráðuneytinu algjörlega að kostnaðarlausu, og fjölmörgum erindum sinnt, eins og borgarapjónustu, viðskiptapjónustu, utankjörstaðaratkvæðagreiðslum og alþjóðlegu kosningaeftirliti og svo framvegis. Þá taka umdæmistjórar ÞSSÍ þátt í umræðum ríkja og stofnana um pólitík og efnahag – og samningu og samþykkt ályktana ríkja og stofnana, í samræði við utanríkisráðuneytið þegar við á. Einkum varða þessi málefni þó stöðu þróunarsamvinnu í löndunum hverju sinni. ÞSSÍ kann engin dæmi þess að óskir utanríkisráðuneytis til skrifstofanna hafi ekki fengið farsæla úrlausn og engin dæmi eru um að skrifstofurnar hafi ekki sinnt hlutverki sínu eins og ætlast er til. Ísland ber engan aukalegan kostnað af þessari formlegu stöðu skrifstofanna, en nýtur í vissum tilvikum hagræðis.

Þar sem skýrslan vísar að „alvöru” sendiráðum er einfaldlega um aðra hluti að ræða.

Að þessu sögðu hefur ÞSSÍ ekki skoðun á því hvar utanríkisráðuneytið kys að setja á stofn sendiráð til að gæta hagsmuna Íslands. Við göngum þó út frá því að kostnaður við sendiráð sé ávallt greiddur af viðkomandi rekstrarlið ráðuneytisins, óháð staðsetningu, og ekki af framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

ÞSSÍ telur augljóst að verkaskipting milli ráðuneytis og stofnunar sé í besta samræmi við það sem talin er góð venja í stjórnsýslu og við þá þróun sem orðið hefur á Íslandi á undanförunum árum. Þá telur stofnunin það mjög ólíklegt að flutningur á framkvæmd tvíhliða þróunarsamvinnu inn í ráðuneytið verði til þess að auka faglega dýpt og getu í íslenskri þróunarsamvinnu og að betri árangur náist fyrir það fátæka fólk sem þróunarsamvinna á að snúast um, og eins og skýrt kemur fram í Þróunarsamvinnuáætlun.

Stofnunin telur að valkostur 2 (skipulagið verði óbreytt að mestu en ÞSSÍ taki við öllum tvíhliða verkefnum en árangursmat og eftirlit verði hjá utanríkisráðuneytinu) sé í besta samræmi við þá stjórnsýslulegu niðurstöðu sem varð þegar löggin um þróunarsamvinnu voru sett árið 2008 og bregðist best við þeirri gagnrýni sem komið hefur fram um veikleika í eftirliti og úttektum. Okkur sýnist að valkostur 2 feli í sér fulla framkvæmd laganna frá 2008, en deila má um það hvort þeim hafi verið fylgt að

fullu, eins og skýrsluhöfundur bendir á. Þótt ÞSSÍ hafi kostað kapps um að byggja upp eftirlits- og úttektargetu stofnunarinnar á undanförunum árum og að verklag í þeim efnum sé nú allt annað og betra en fyrr er stofnunin fús til að fallast á að þessir þættir flytjist í meginatriðum til ráðuneytisins, enda styðjum við þá grundvallarreglu að það sé ekki góð stjórnsýsla að vera eftirlitsaðili með sjálfum sér.

Við teljum síðan að valkostur 3 – að ÞSSÍ taki við flestum hlutverkum þróunarsamvinnuskrifstofu – feli í sér of mikið inngrip í pólitíska stýringu og eftirlit utanríkisráðuneytisins með málaflokknum.

Séu röksemdirnar á bls. 43 sem tala fyrir því að þróunarsamvinna færist á eina hendi í utanríkisráðuneytinu bornar saman við tólf ráðleggingar DAC um stjórnkerfi þróunarsamvinnu á bls. 38, með áherslu á skýra verkaskiptingu og árangursmiðaðan starfsanda, er ljóst að hér fara hugmyndir ekki í sömu átt. Þannig dregur skýrslan með nokkuð skýrum hætti fram hvernig staðbundnar hugmyndir og alþjóðleg viðmið geta stangast á. Þetta sýnir að ef vel á að takast til við stefnumótun og framkvæmd alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands þarf að skýra betur þau sjónarmið um framsal, ábyrgð og gagnsæi sem lögð eru til grundvallar við skipulag opinberrar stefnumótunar í nútíma stjórnsýslukerfum. Þær mótsagnir sem þarna koma fram draga fram í dagsljósið mismunandi skilning á opinberri stefnumótun og hlutverki opinberrar stjórnsýslu og undirstrika mikilvægi þess að fá fram gagnlegar og upplýsandi umræður um þetta misræmi.

REKSTUR OG FRAMKVÆMD

Í skýrslunni er bent réttilega á að íslenskri þróunarsamvinnu fylgi ákveðinn smæðarkostnaður. Meðan stjórnvöld kjósa að halda uppi beinni íslenskri þátttöku, hvort sem það er opinber stofnun, ráðuneyti, félagasamtök eða fyrirtæki sem sinna framkvæmdinni, er líklegt að svo verði. Allar þjóðir sem leggja fé í þróunarsamvinnu hafa valið að halda uppi opinberri tvíhliða samvinnu. Fyrir því eru margar ástæður. Almenn er talið að stuðningur almennings sé meiri með beinum tengslum eigin lands við viðtökuríki. Þá hefur einnig löngum verið litið á tvíhliða aðstoð sem lykilþátt í uppbyggingu og viðhaldi mannauðs í þróunarsamvinnu. Sögulega hefur opinber tvíhliða aðstoð alls staðar verið kjarninn í þróunarsamvinnu, og í kringum þann kjarna hefur fjölþjóðleg aðstoð, aðstoð við félagasamtök (borgarasamtök) og aðstoð við atvinnulífið verið byggð. Meðan þróunarsamvinna er að byggjast upp er því eðlilegt að opinber tvíhliða aðstoð sé hlutfallslega fyrirferðarmikil í formi fjármuna og mannafla.

Kostnaðurinn vegna smæðarinnar kallar á að við séum ætíð að leita eftir leiðum til að draga úr honum eins og hægt er. Þar er ÞSSÍ til reiðu. En við bendum enn einu sinni á mikilvægi þess að tengja kostnað við árangursmarkmið – ekki einvörðungu við aðföng.

ÞSSÍ hefur lagt mikla vinnu í það á undanförunum árum að endurskoða og endurbæta starfshætti sína. Allt hefur það verið gert með það að markmiði að hámarka árangur (outputs og outcomes) af hverri krónu sem við höfum til meðferðar og tryggja gagnsæi. Sumt af því kallar á aukinn kostnað við upphaf samstarfs og verkefna. Gömul gagnrýni Jónasar Haralz á veikburða undirbúning verkefna er fjarri veruleika dagsins. Við teljum, þvert á móti, að við séum að komast í fremstu röð tvíhliða stofnana í verkefnaundirbúningi – þótt okkur skorti ennþá nokkuð á þann faglega massa sem t.d. sumir þróunarbancarnir og framlagsríki geta dregið á dekk í greiningu og undirbúningi.

Í framkvæmd og eftirliti leggjum við mikla áherslu á nána samvinnu við samstarfsaðilann (t.d. héraðsstjórn, ráðuneyti og stofnanir) við framkvæmdina. Starfsmenn ÞSSÍ sinna þar ekki einungis eftirlitshlutverki heldur einnig umfangsmikilli ráðgjöf („technical assistance“) um framkvæmd og uppbyggingu á getu samstarfsaðilans til að sinna hlutverki sínu. Fyrir vikið hafa bæði Kalangala hérað í Úganda og Mangochi hérað í Malaví færst mikið upp gæðaskalann í mati stjórnvalda á héraðsstjórnunum. Þess má t.d. geta að Mangochi hérað virðist vera eina hérað landsins sem fylgir að fullu innkaupalöggjöf landsins. Í öðrum héruðum beita framlagsríki sér fyrir undanþágum til að sleppa við óþægindi. Þarna fellur til nokkur kostnaður fyrir ÞSSÍ á móti umtalsverðum árangri fyrir þróunarlandið. Hafa ber í huga að ævinlega þarf að veða saman mismunandi markmið, eins og t.d. skilvirkni og árangur.

ÞSSÍ leggur þunga áherslu á mikið og náíð eftirlit með meðferð þeirra fjármuna sem við leggjum fram. Við teljum mikilvægt að eftirlitið dugi til þess að halda embættismönnum frá því að falla fyrir freistingum. Á þessu sviði gerum við meira en flestir í tvíhliða aðstoð, en við teljum mikilvægt að geta tryggt að íslensku skattfé sé fylgt vel eftir. Íslenskt almenningssálit þyldi illa svipaðar upptakomur og Írar, Norðmenn og Danir lentu í á síðasta ári í Úganda, þar sem liðlega 100 milljónum Bandaríkjadala var stolið á tveggja ára tímabili af skrifstofu forsætisráðherra, án þess að viðkomandi framlagsríki grunaði neitt. Hliðstæður atburður varð í Malaví og frá honum sagt í skýrslunni. Ekkert fé frá Íslandi fór forgörðum í þessum tilvikum vegna þess hvernig skipan mála er fyrirkomið í landinu af hálfu ÞSSÍ. Það er mat stofnunarinnar að hið nána eftirlit með framkvæmd og fjármálum skili sér í betri framkvæmdum og fjármálastjórn og tryggi að meira af fénu komist til skila í borholur, skólastofur og heilsugæslustöðvar en ella og að áætlaður munur sé meira en nógu hár til að réttlæta viðbótareftirlit. Þetta öflugra eftirlit er mögulegt m.a. vegna þess að fjármálastjórn og bókhald ÞSSÍ tryggir að útsendir starfsmenn, líkt og aðalskrifstofa, hafa útgjaldaupplýsingar á rauntíma og geta brugðist hraðar við frávikum en starfsmenn ýmissa annarra stofnana og ráðuneyta.

Sem fyrr segir teljum við að kostnaðarmat þurfi að byggjast á tengingu við afurðir og árangur (outputs og outcomes). Samanburður á íslenskum kostnaði við kostnað t.d. annarra tvíhliða gjafaríkja og/eða stofnanir Sameinuðu þjóðanna, sem við leggjum áherslu á, þyrfti þannig að huga að kostnaði á hvern skóla, heilsugæslustöð eða vatnsveitu með ÞSSÍ fjármögnun samanborið við kostnað annarra aðila.

Nokkuð er fjallað um fjölda útsendra starfsmanna, sem eðlilegt er, enda í þessu fólgin all nokkur kostnaður. Við vörum hins vegar við þeirri hugmynd að reyna að fækka þeim enn frekar. Í því samhengi er ástæða til að benda á að útsendum starfsmönnum hefur þegar fækkað á fáeinum árum úr átján í sex. Sá mannauður sem eftir er og hefur reynslu af tvíhliða starfi á vettvangi er nú þegar orðinn hættulega lítil. Það væri veruleg áhætta tekin með því að fella burtu stöður verkefnastjóra, einkum með tilliti til árangursækninnar og varnar gegn spillingu sem áður var nefnt. Þar værum við líkast til að kasta krónunni og spara eyrinn. Við metum það svo að liðlega helmingur af starfi hvers verkefnastjóra og um þriðjungur af starfi umdæmisstjóra sé ráðgjöf við heimamenn (technical assistance) og því ekki nema liðlega eitt starf sem getur talist eftirlit í venjulegum skilningi.

ÞSSÍ heldur hins vegar áfram að leita leiða til sparnaðar, bæði heiman og heima. Við erum að fækka starfsfólki á umdæmisskrifstofum og erum að gera hið sama á skrifstofunni hér heima. ÞSSÍ er hins vegar að fullu reiðubúið í samræður um það hvernig við getum tryggt hámarksárangur með minnstum

tilkostnaði. Sú greining og umræða þarf hins vegar að vera mun umfangsmeiri en það sem tæpt er á í skýrslunni.

ÞSSÍ hefur einnig unnið að því að koma á samstarfi við aðrar framlagsþjóðir og stofnanir. Þegar ÞSSÍ er treyst til að annast framkvæmdir fyrir fjármuni slíkra samstarfsaðila er í því fólgið traust á stofnuninni en um leið náum við meiri árangri á hvern starfsmann okkar og hverja krónu. Jarðhitaverkefnið er gott dæmi um þetta, en þar er helmingur fjár upprunninn hjá Norræna þróunarsjóðnum – og síðan hefur tekist að fá t.d. Evrópusambandið og Afríkusambandið inn í samstarfið. Annað dæmi er frumkvöðlafræðsla í Úganda þar sem með litlu framlagi frá ÞSSÍ tókst að setja á stofn verkefni þar sem liðlega 17 þúsund manns tóku þátt í frumkvöðlafræðslu. Samkvæmt mati var árangurinn góður og verkefnið vakti athygli belgísku þróunarsamvinnunnar sem ákvað að leggja verkefninu til meira en tvöfalda þá upphæð sem ÞSSÍ lagði fram, en treysti ÞSSÍ fyrir framkvæmdinni.

Við viljum einnig benda á þann möguleika sem skýrsluhöfundur nefnir á síðu 57, að „*auka framlög til tvíhliða verkefna í samstarfslöndunum*“ en slíkt mundi strax hafa áhrif á kostnaðarhlutföll af aðföngum. Slíkt mætti auðveldlega gera í endurskoðun á Þróunarsamvinnuáætlun eða hreinlega við gerð fjárlaga, enda er ÞSSÍ sérstakur fjárlagaliður. Í því sambandi er rétt að benda á að töluvert lægra hlutfall íslenskrar þróunaraðstoðar fer í gegnum ÞSSÍ heldur en hlutfall sænskrar í gegnum Sida, svo ekki sé minnst á IrishAid og írsku aðstoð..

Skýrsluhöfundur bendir réttilega á hátt hlutfall tvíhliða samvinnu í íslenskri þróunarsamvinnu samanborið við aðrar þjóðir. Það er þó ástæða til að benda á að íslensk tvíhliða aðstoð hefur eitt sérkenni sem strax sýnir slíkan samanburð: Háskólar Sameinuðu þjóðanna. Þar eru strax farin 14% af íslenskri þróunaraðstoð í kostnað sem á sér enga hliðstæðu í þessum mæli hjá öðrum þjóðum.

SAMSTARFSLÖND

Skýrsluhöfundur tekur upp spurninguna um fjölda samstarfslanda í tengslum við rekstrarkostnað og spyr hvort þau séu hugsanlega enn of mörg, þótt þeim hafi þegar verið fækkað úr sex í þrjú. Þessi spurning var einnig rædd þegar DAC nefndin heimsótti Ísland, þótt þar hafi málið verið rætt á grundvelli þess að Ísland er með fimm skráð samstarfslönd í DAC samhengi, því Afganistan og Palestína bætast við.³ Eðlilegt er að þessu sé velt upp til skoðunar.

Það er því miður engin alþjóðleg samanburðarreynsla sem við getum sótt í til að meta möguleika og áhættuþætti sem tengjast því að starfa í svo fáum löndum. Engin önnur þjóð er í einungis þremur löndum. Lúxemborg hefur t.d. samstarf við 16 lönd. Íslendingar verða því alfarið að styðjast við eigin reynslu og dómgreind.

Hjá ÞSSÍ óttumst við að með frekari fækkun sé tekin áhætta sem ekki er sparnaðarins virði. Við höfum þegar séð hve mikilvægt er að hafa sveigjanleika til að auka framkvæmdahraða í einu landi til að

³ Við teljum ekki ástæðu til að telja Afganistan og Palestínu sem samstarfslönd (án þess að við séum að setja út á samstarfið við löndin). Útsending (secondment) nokkurra starfsmanna til alþjóðastofnana er ekki af því tagi né umfangi sem réttlætir merkimiðann „samstarfsland“. Þarna er um þematiska nálgun að ræða – „störf í þágu friðar“ – sem er sambærileg við jarðhitalöndin sem ÞSSÍ vinnur með, og í mun meira umfangi, án þess að þau séu talin samstarfslönd.

bregðast við t.d. pólitískum flækjum, án þess að þurfa að hlaupa til þeirra skyndilausna í „multi-bi“ aðstoð sem nágrannabjóðir okkar nota gjarnan til „að koma út peningum“ þegar á bjátar. Þegar einungis tvö samstarfslönd eru eftir eykst verulega hættan á að sú staða skapist að í hvorugu landinu sé svigrúm til að gera meira. Þriðja land dregur strax verulega úr þeirri hættu. Þá er ástæða til að hafa vara á um þá útpýningu mannauðs með reynslu af vettvangi sem þarna gæti orðið. Með fækkun landa í tvö samhliða því að taka upp „einsmannspósta“ væri sá reynslu- og þekkingarbanki í raun horfinn.

Stofnunin heldur áfram að skoða og reyna nýjar leiðir til að koma aðstoðinni til skila. Þannig er svæðaverkefnið í jarðhita rekið af aðalskrifstofu, en þó með allnokkrum stuðningi af umdæmisskrifstofunni í Kampala. Reynslan af því verkefni gæti haft áhrif á það hvernig við skipuleggjum starfið í framtíðinni, en það er of snemmt að draga ályktanir fyrr en að lokinni úttekt á því verkefni, þar sem m.a. verður fjallað um skilvirkni stofnunarinnar.

Á þessari stundu reiknum við með því og teljum rök hníga að því að kjarninn í starfsemi ÞSSÍ verði áfram samstarf við þrjú samstarfslönd. Að frumkvæði ÞSSÍ hófst vinna fyrir tveimur árum við að skilgreina hvaða lönd væru eðlilegust og heppilegust samstarfslönd Íslands. Vinnuteymi utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar hefur nýverið skilað áfangaskýrslu með tillögu þar að lútandi.

AÐFERÐAFRÆÐI Í ÞRÓUNARSAMVINNU - ÁRANGURSSTJÓRNUN

Skýrsluhöfundur leggur fram þann kost til skoðunar (bls. 159) að þróunarsamvinna Íslands byggist öll á aðferðum árangursstjórnunar (Results Based Management). Þetta er gagnmerk tillaga sem er allrar athygli verð. Þá er auðvitað gengið út frá því að hugsanlegar breytingar á stefnu eða fyrirkomulagi í þróunarsamvinnu Íslands verði unnar á forsendum árangursstjórnunar og kvarðar um væntanlegan árangur af þeim breytingum skýrir svo sjálfstæð og óháð úttekt í fyllingu tímans geti lagt mat á niðurstöðuna.

Með því að taka upp árangursmiðuð vinnubrögð á öllum sviðum þróunarsamvinnu yrði tekið stórt skref fram á við að mati ÞSSÍ og teljum við að sú nálgun geti gagnast sérlega vel á því stigi sem íslensk þróunarsamvinna er nú. Það á við um friðargæslu, skóla Sameinuðu þjóðanna og öll þau 60% íslensks þróunarfjár sem fara gegnum ráðuneytið auk starfsemi ÞSSÍ. Jafn markverð og sú breyting yrði er ljóst að hún verður ekki hrist fram út erminni, og má þar benda á skóla Finna í þeim efnum.

ÞSSÍ leggur til að hugmyndin fái verðuga umræðu og athugun. Ákvörðun um innleiðingu árangursstjórnar þarfnast ekki ákvörðunar Alþingis, lagabreytinga eða formbreytinga að sinni. Hún þarfnast hins vegar gagna sem ekki liggja fyrir á þessari stundu og þarf að afla. Í þessari vinnu væri auðvelt að fá aðstoð bæði Finna og Íra sem hafa staðfest við ÞSSÍ að séu boðnir og búnir að gefa hlutdeild í reynslu sinni af svipuðu ferli nýlega.

NÆSTU SKREF

ÞSSÍ leggur til að í framhaldinu verði eftirfarandi skref stigin í anda árangursstjórnunar í þróunarsamvinnu (en mikilvægur þáttur slíkrar stefnumótunar er einmitt „evidence based“ ákvarðanir),

til að betri grunnur fái fyrir framtíðar ákvarðanir um stjórnsýslu og skipulag, samstarfslönd, skiptingu fjármuna, samstarfsaðila og fleira það sem upp er velt í fróðlegri skýrslu:

- 1) Óskað verði eftir því við DAC að áætluð heildarúttekt fari fram við fyrsta tækifæri. Ísland er á úttektalista hjá DAC og fyrir liggur vilji um að framkvæma hana við fyrsta tækifæri.
- 2) Óskað verði eftir álit Ríkisendurskoðunar á þeim tillögum sem varpað er upp í álitsgerðinni og stjórnsýslulegu gildi þeirra. Huga mætti að því að fá einnig aðstoð fræðasamfélagsins.
- 3) Gerð verði sú ytri óháða úttekt sem DAC leggur til að verði gerð á skólum Sameinuðu þjóðanna. Hún miði meðal annars, en ekki bara, við að skilgreina hversu nógildandi stefna og verklag tekur á árangursstjórnun og eftirliti.
- 4) Gerð verði ytri úttekt á Friðargæslunni, markmiðalýsingum, eftirliti og árangursmælingum. Í álitsgerðinni er að finna ákveðnar tillögur um breytingar sem fela í sér ábendingar um að umbóta sé þörf.
- 5) Gert verði mat á getu félagasamtaka á Íslandi til að sinna þróunarsamvinnu („capacity assessment“) samkvæmt kröfum árangursstjórnunar. Í skýrslunni er fróðleg samantekt um félagasamtökin sem birtir nokkrar ólíkar gerðir þeirra. Getumat væri mikilvæg staðfesting stefnumótunar sem hugsanlega felur í sér aukinn hlut félagasamtaka.
- 6) Standi vilji til þess að ÞSSÍ undirgangist ytri rýni á verklagi og gæðahandbók, vinnuferlum og slíku er auðvelt og einfalt að standa að slíku. ÞSSÍ birtir jafnóðum úttektir á tvíhliða verkefnum á heimasíðu sinni sem varpa skýru ljósi á verklag og árangur af tvíhliða þróunarsamvinnu og mætti taka saman í eina heildarálitsgerð með utanaðkomandi rýni.

Reykjavík 27. júní 2014

Fyrir hönd starfsfólks Þróunarsamvinnustofnunar Íslands

Engilbert Guðmundsson framkvæmdastjóri

Athugasemd vegna áfangaskýrslu Þóris Guðmundssonar um þróunarsamvinnu Íslands.

Talað er um mikinn mannauð og fagþekkingu á sviðum þróunarsamvinnu í greinargerðinni. Þetta er stundum viðhaft þegar menn átta sig á fjölda fólks með sérþekkingu á þessu sviði í landinu og þá er lögð áhersla á mikilvægi þess að viðhalda þeim mannauði. En því miður er sá mannauður ekki allur með fast starf innan síns geira.

Ég er einn þeirra einstaklinga sem hef viðamikla reynslu af starfi á vettvangi í þróunarsamvinnu og er áhugasamur um að nýta áfram mína fagþekkingu, til þjónustu reiðubúinn. Þá er það spurningin, hvar eru tækifærin til þess í þeim ramma sem dreginn er upp í greinargerðinni? Hvar eru mínum hagsmunum best gætt og margra fleiri sem vilja áfram láta gott af sér leiða í þróunarsamvinnu?

Eins og kemur vel fram í skýrslunni hefur starf ÞSSÍ verið gott, skapandi og skilvirkt undanfarin ár með kostum þess að vera lítil stofnun. Sú mynd sem dregin er upp af ráðuneyti lýsir frekar starfsfólki í framaleit þar sem sérþekking á þróunarmálum mundi vera í hættu að staðna og lenda í baksæti.

Ef þróunarsamvinna verður áfram virkur hluti af utanríkisstefnu Íslands og vaxandi samkvæmt vilja alþingis þá get ég ekki betur séð en að farsæl lausn fáiist helst með eflingu ÞSSÍ og aukningu á faglegu verkefnasviði þeirrar stofnunar. Með sinni sérþekkingu hefur ÞSSÍ getu til að annast öll tvíhliða og flest marghliða verkefni í þróunarsamvinnu. Með því fyrirkomulagi mundi m.a. greining framlaga til marghliða verkefna verða mun gagnsærri en nú er. Greið upplýsingamiðlun til almennings er staðreynd hjá ÞSSÍ nú þegar. Friðargæslan sem er í raun þróunaruppbygging á einnig heima hjá ÞSSÍ. Huga í framhaldinu að hlutverki Þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytis til að koma í veg fyrir skörun verkefna og auka sparnað, (hvers vegna er aldrei spurt um umsýslukostnað þeirrar skrifstofu?).

Ef það er raunverulegur pólitískur vilji að efla þróunarsamvinnu á Íslandi er dagljóst að efla þarf veg ÞSSÍ og rækta þann mannauð til þjónustu sem til er í landinu og gera málaflökkinn sem bestan.

Stefán Kristmannsson

Fyrv. Verkefnastjóri ÞSSÍ í Namibíu og Malawi

24. júní 2014

Áfangaskýrsla um þróunarsamvinnu Íslands - drög Athugasemdir og ábendingar Rauða krossins á Íslandi

Rauði krossinn vill byrja á að taka fram að skýrslan er afar læsileg og þar er að finna mikið af mikilsverðum upplýsingum og góðum tillögum um hvernig megi þróa og efla þennan málaflokk og ekki síst hvað varðar samvinnu við félagasamtök á borð við Rauða krossinn.

Athugasemdir og ábendingar félagsins fara hér á eftir og varða einkum þau svið sem að félaginu snúa.

Verklýsing

Félagið telur að það væri til mikilla bóta að taka fram verklýsinguna fyrir skýrsluskrifin í upphafi skýrslunnar til að ljóst sé til hvers var ætlast með gerð hennar.

Hugtakanotkun

Það væri til bóta að hafa skilgreiningar á hugtökum strax í byrjun skýrslunnar til að forðast misskilning.

Félagið telur að skýrari hugtakanotkun væri til bóta og þessi skýrsla gæti einmitt verið góður vettvangur til að skýra og festa í sessi hugtök sem hægt sé að sameinast um, en hingað til hafa verið of mörg á reiki sem veldur á köflum misskilningi.

Það hljómar sérkennilega að láta þróunarsamvinnu ná bæði yfir þróunarsamvinnu og neyðaraðstoð (bls 78). Það getur hæglega valdið misskilningi þegar fjallað er um "þróunarsamvinnu" í skýrslunni, t.d. í kaflanum um borgarasamtök, hvort þá sé verið að fjalla eingöngu um þróunarsamvinnu eina og sér eða hvort neyðaraðstoð er þar innifalin.

Eins er víða notað orðið þróunaraðstoð eða önnur orð, en orðið þróunarsamvinna lýsir betur nútíma vinnubrögðum og hugmyndafræði þessa geira.

Ennfremur, í skýrslunni er gengið út frá DAC skilgreiningunni um neyðaraðstoð (bls. 80), en það er óljóst hvort stjórnvöld notast við þá skilgreiningu í sínum störfum og verklagi. Ætla mætti að hentugra væri að nota sömu skilgreiningu í skýrslunni og stjórnvöld styðjast við.

Rauði krossinn telur að hugtakið mannúðaraðstoð nái frekar utan um hugtakið *humanitarian aid* frekar en hugtakið neyðaraðstoð. Því telur félagið ennfremur að heppilegast væri að nota orðin þróunarsamvinna annars vegar og mannúðaraðstoð hins vegar og öll stefnumótun, leiðbeiningar um framkvæmd og fl. yrði þá í samræmi við það.

Skipulag og framkvæmd

Í tengslum við umfjöllun um hlutverk sendiskrifstofa (t.d. bls. 41) telur félagið að faglegt og skipulagt samráð við þau félagasamtök sem styðja/reka verkefni í viðkomandi landi megi bæta.

Tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfslöndunum

Svo virðist sem landsáætlanir (Country Strategy) séu ekki gerðar nema fyrir Malaví og Úganda. Gerð slíkra áætlana fyrir öll samstarfslönd stjórnvalda hlýtur að vera til bóta og

Þá að þar sé gert ráð fyrir samstarfi við félagasamtök og hvernig því skuli háttað, fjallað um samlegðaráhrif o.fl. ef við á.

Friðargæsla

Margar ágætær hugmyndir koma hér fram s.s. um “Team Iceland”. Félagið telur að það mætti útvíkka það þannig að það nái til allra þeirra sem eru að störfum fyrir íslensk stjórnvöld, samtök og stofnanir og verði faglegur vettvangur lærdóms og skoðanaskipta.

Um samstarf svipað friðargæslunni á Norðurlöndunum segir (bls. 75) “Opinber markmið samstarfsins eru í öllum tilvikum að styrkja stofnanir, einkum Sameinuðu þjóðanna en einnig Evrópusambandsins og félagasamtaka, við framkvæmd hjálparstarfs”. Það mætti því velta upp þeirri hugmynd hvort sú “liðveisla” sem lögð er til hér ætti ekki að ná til íslenskra félagasamtaka. Þannig að þau gætu sent fólk til starfa á vettvangi í auknum mæli eða til starfa á höfuðstöðvum alþjóðasamtaka sinna og fengið til þess styrki frá ráðuneytinu, undir þessum hatti. Það myndi styrkja mjög faglegt starf þeirra hér heima.

Sama hugsun vaknar einnig við lestur um þær stofnanir sem hafa reynslu af að senda mannskap á vettvang neyðar- og mannúðaraðstoðar. Þar er ljóst að hlutfallslegt framlag samtakanna sjálfra er mjög mismunandi og má velta því upp hvort meira jafnræði ætti ekki að gilda.

Neyðaraðstoð

Rauði krossinn styður mjög þann kost að mótuð verði skýr stefna hvað varðar neyðaraðstoð og aukna hlutdeild hennar í heildarframlögunum.

Félagið er sammála öðrum þeim ályktunum og kostum til skoðunar sem koma fram í kaflanum og telur þá hugmynd sérstaklega áhugaverða sem er viðruð um að sameina hópa sendifulltrúa sem til eru í landinu, þ.e.a.s. þá hópa sem eru tilkomnir vegna friðargæslu, almannavarna ESB og veraldarvakt Rauða krossins.

Starf borgarasamtaka

Í kaflanum um starf borgarasamtaka koma fram mjög gagnlegar upplýsingar um starf þessara samtaka og þeir kostir til skoðunar, sem fram koma, eru flestallir mikil framfaraskref.

Rauði krossinn styður að framlög til félagasamtaka verði hækkuð til samræmis við það sem tíðkast í nágrannalöndum okkar og að mótuð verði heildstæð stefna um þátttöku félagasamtaka í alþjóðlegu hjálparstarfi, þ.e. bæði í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð.

Einnig yrði mikið framfaraskref ef gerðir yrðu rammamningar við stærri félagasamtök eins og lagt er til í skýrslunni, um bæði þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð. Rauði krossinn telur að rammamningar megi hvorki vera of bundnir - t.d. þegar stjórnvöld samþykkja árlegar verkefni- og fjárhagsáætlanir eins og í Noregi - né of opnir eins og í Danmörku þar sem samtökin virðast hafa nokkuð frjálsar hendur í verkefnavali. Farsælast væri að farinn yrði millivegur þar sem félagasamtökin þurfi ekki að bera hvert einstakt verkefni undir stjórnvöld en hins vegar hafi þau ákveðið athafnafrelsi miðað við stefnu stjórnvalda, sína eigin stefnu og sérhæfingu, samstarfsaðila og önnur skilyrði sem þyrfti að skilgreina nánar.

Lagt er til í skýrslunni að óskað verði eftir umsóknum einu sinni á ári, snemma á árinu. Spurning er hvort að það yrði til bóta, t.d. mætti einnig hugsa sér að umsóknarfrestur

renni út í júní og svar liggi fyrir í september eða október þegar stærri félagasamtök hefja gerð fjárhagsáætlunar næsta árs.

Félagið lýsir hins vegar efasemdum um þá tillögu að utanaðkomandi aðili, t.d. Rannís, sjái um úthlutanir á styrkjum. Í fyrsta lagi hefur Rannís ekki þá þekkingu á alþjóðlegu hjálparstarfi sem þarf til (EES-styrkir eru eingöngu veittir til 16 ríkja sem öll eru aðilar að Evrópusambandinu) og í öðru lagi myndu tengsl félagasamtakanna við ÞSSÍ og utanríkisráðuneytið verða mun lausari í reipunum þegar þessir aðilar sjá ekki um umsóknarferlið. Rauði krossinn hefur um árábil átt gott og gefandi samstarf við þessa tvo aðila um undirbúning og framkvæmd á verkefnum í alþjóðlegu hjálparstarfi og telur hættu á að það rofni ef farið yrði að þessari tillögu. Loks má nefna að engin dæmi um slíkt fyrirkomulag í nágrannalöndunum eru nefnd í skýrslunni.

Í ljósi ofangreinds þarfnast tillögur um verklag við mat á umsóknum (7. kostur) e.t.v. frekari skoðunar.

Í lýsingunni á Rauða krossinum í þessum hluta skýrslunnar (bls. 90) væri skýrara að segja að félagið standi að “þróunarsamvinnu” í stað “hjalparstarfs” í þeim löndum sem nefnd eru þar eð öll verkefni eru langtímaverkefni með þróun og uppbyggingu innviða í huga.

Neðarlega á bls. 95 eru nefndir helstu kostir félagasamtaka í þróunarsamvinnu og þar mætti bæta við að félagasamtök í framlagslöndum eigi auðveldara með að vinna með félagasamtökum í viðtökulöndum, séu betur til þess fallin að auka bolmagn félaganna en t.d. opinberir aðilar, og einnig má nefna að þau skiptast oft á tíðum á reynslu og þekkingu sem nýtist í báðar áttir. Loks má bæta við að félagasamtök, hvort sem er í ríkum löndum eða fátækum, eru eðlilegasti farvegurinn til að styðja ýmiss konar réttindabaráttu og efla borgarlegt samfélag sem verður æ mikilvægari þáttur í þróunarsamvinnu.

Fræðsla og upplýsingar

Rauði krossinn tekur undir þá afstöðu sem fram kemur í skýrslunni að stuðningur almennings við framlög til þróunarmála er háður annars vegar árangri og hins vegar því að það takist að upplýsa almenning um þann árangur sem náðst hefur. Og þar vantar mikið á eins og fram kemur í skýrslunni

Rauði krossinn telur mjög mikilvægt að upplýsinga- og kynningstarf af hálfu stjórnvalda sé öflugt en það eitt og sér nægi þó ekki því frjáls félagasamtök sem sinna alþjóðlegu hjálparstarfi hafa þar ríku hlutverki að gegna. Rauði krossinn tekur undir að kynningarkostnaður gæti verið hluti af verkefnum sem fá styrki frá utanríkisráðuneytinu. Félagið tekur enn fremur undir þá skoðun að árangursskýrslur og önnur gögn ætti að vera að hægt að nálgast fyrir áhugasama.

Rauði krossinn tekur almennt undir þær ályktanir og og þá kosti til skoðunar sem útlistaðir eru í kaflanum.

Í samræmi við niðurstöður viðhorfskönnunar ÞSSÍ frá í júlí 2013 er bersýnilega þörf á stóratáki í upplýsingamiðlun til almennings eins og hér er lagt til.

Rauði krossinn tekur ekki afstöðu til þess hvort ÞSSÍ eigi að vera áfram sjálfstæð stofnun eða sameinuð utanríkisráðuneytinu. Hins vegar tekur félagið undir þau sjónarmið að upplýsinga- og fræðlustarf á sviði þróunarmála verði að vera öflugt og hafa sama eða sambærilegt svigrúm og nú virðist vera til staðar og ÞSSÍ hefur staðið sig afar vel í því

starfi. Til viðbótar er nauðsynlegt að gera stóráttak í upplýsingamiðlun til almennings, sbr. hér að ofan.

Rauði krossinn telur eðlilegt að kynningarkostnaður verði hluti af verkefnum sem séu styrkt af utanríkisráðuneytinu eins og verið hefur og má ekki leggjast af þó hægt verði að sækja sérstaklega um slíka styrki. Því fyrirkomulagi fylgir þó sú áhætta að of mikil vinna skapist fyrir tiltölulega litlar upphæðir og að hún svari þ.a.l. ekki kostnaði.

Ýmsar athugasemdir

Rauði krossinn vill nota tækifærið til að lýsa stuðningi við nokkur mikilvæg atriði til viðbótar sem fram koma í skýrslunni:

1. Að hlutfallslegt heildarframlag til málaflokksins verði aukið á næstu árum (bls. 27).
2. Að aukin áhersla verði lögð á samstarf við fátækustu ríki heims (LDC) - (bls. 24).
3. Rauði krossinn tekur ekki afstöðu til stofnanafyrirkomulagsins sem lýst er í 4. kafla en félagið vill taka fram að það hefur átt ánægjulegt og árangursríkt samstarf við báðar þær stofnanir sem um ræðir. Þó hlýtur að vera til bóta að sameina betur krafta og þekkingu á einn eða annan hátt.
4. Að sett verði á laggirnar þingmannanefnd til að fjalla um alþjóðlega þróunarsamvinnu og þannig fái þessi málaflokkur aukið vægi í stjórn málaumræðu á Íslandi (bls. 137 - 8).
5. Að samþætta í ríkara mæli tvíhliða og fjölbjóðlega aðstoð til að ná meiri og markvissari árangri (bls. 147 - 8).

Ástæða er til að vekja athygli á að undirritaðrar fulltrúa Rauða krossins sem rætt var við við gerð skýrslunnar, er ekki getið á listanum yfir viðmælendur.

Að lokum vill Rauði krossinn nefna að skýrslan er afar aðgengileg og til þess fallin að vekja umræður og áhuga á þessum mikilvæga málaflokki.

Með bestu kveðju,

fyrir hönd Rauða krossins á Íslandi

Nína Helgadóttir

Sviðsstjóri Hjálpar og mannúðarsviðs



Athugasemdir skóla HSþ á Íslandi við skýrsluna: „Þróunarsamvinna Íslands, skipulag, skilvirkni og árangur“

Í síðustu viku voru lögð fram drög að skýrslu um „Þróunarsamvinnu Íslands – skipulag, skilvirkni og árangur“. Drögin voru lögð fram til kynningar og athugasemda. Í skýrslunni er fjallað um starfsemi skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSþ) á Íslandi á nokkrum stöðum. Í samantektinni í upphafi skýrslunnar fá skólarnir umsögn sem byggð er á nánari lýsingu í kafla 6 á bls. 59-67. Að auki er vísað í starfsemi skólanna hér og þar í skýrslunni þar sem við á.

Forstöðumenn og aðstoðarforstöðumenn HSþ-skólanna hittust og ræddu skýrsluna og þær upplýsingar og ályktanir sem höfundur setur fram um skóla HSþ. Hér er annars vegar um að ræða almennar athugasemdir sem taka til allra skólanna og hins vegar sértækari athugasemdir sem hver skóli gerir varðandi umfjöllun höfundar um þann tiltekna skóla.

1. ALMENNAR ATHUGASEMDIR VIÐ SKÝRSLUNA (allir forstöðumenn og aðstoðarforstm.)

1. Mikilvægt er fyrir fjárveitingarvaldið en einnig skóla HSþ á Íslandi að gerð sé vönduð úttekt á starfsemi þeirra. Slík úttekt myndi styrkja þá faglega, bæði hvað varðar gæði og árangur þjálfunar og menntunar, og gagnvart erlendum samstarfsaðilum. Í nýrri stefnu HSþ er kveðið á um mikilvægi úttekta á starfsemi undirstofnana (eins og íslensku skólanna) og að slíkar úttektir skuli fara fram reglulega. Skólarnir hafa sjálfir kallað eftir slíkri úttekt bæði hjá utanríkisráðuneytinu og hjá Háskóla Sameinuðu þjóðanna en þar verður að taka tillit til fjölþættrar starfsemi og fjölda samstarfsaðila. Skólarnir fagna því tillögum um þetta!
2. Í skýrslunni er að finna mikið af tölulegum upplýsingum sem nýtast vel í umræðunni um þróunarsamvinnu Íslands. Það kemur skýrt fram hve smá við erum í alþjóðlegu samhengi og að lág framlög geri umsýslukostnað tiltölulega háan þar sem hvergi næst hagkvæmni stærðarinnar. Að okkar dómi er mjög eðlilegt að skipting framlaga til mismunandi þátta þróunarsamvinnu sé með nokkuð öðrum hætti á Íslandi en meðal þjóða sem veita margfalda upphæð Íslands til þróunarsamvinnu. Það vekur kannski meiri athygli að Ísland skeri sig ekki meira úr en raun ber vitni.
3. Skólarnir viðhafa innra mat, bæði á kennslu í fimm/sex-mánaða námskeiðum og einnig á stuttum námskeiðum í samstarfslöndunum. Sumir skólanna hafa einnig látið gera mat á allri starfseminni og fengið til þess utanaðkomandi aðila. Það mat hefur tengst tímamótum í starfsemi skólanna t.a.m. 5 og 10 ára starfsafmæli og einnig þegar ákveðið var hvort þeir skyldu teknir inn í Háskóla Sameinuðu þjóðanna.
4. Gera hefði mátt betur grein fyrir áhrifum skólanna hér innan lands. Áhrif þeirra í okkar litla samfélagi hafa verið umtalsverð. Fyrir utan fasta starfsmenn skólanna (6 hjá Jarðhitaskóla, 4 hjá Sjávarútvegsskóla, 3 hjá Landgræðsluskóla og 2 hjá Jafnréttisskóla) sem hafa mikla fagþekkingu ásamt þekkingu á starfi í þróunarlöndum þá er einnig fjöldi starfsmanna samstarfsstofnana skólanna sem hafa ferðast og unnið í samstarfslöndum okkar og hefur sú reynsla haft jákvæð áhrif á störf þeirra hérlandis. Skýr dæmi um þetta er að finna í háskólasamfélaginu þar sem kennsluefni sem unnið er fyrir skólana nýtist í kennslu hér á landi. Einnig hafa einstaklingar og fyrirtæki haslað sér völl í fjölþjóðlegu samstarfi með aðstoð HSþ-skólanna. Þá eru dæmi um að innlendir sérfræðingar sitji hluta námskeiða HSþ, þegar fjallað er um sérhæfð efni. Samstarf innlendra aðila og stofnana við skólana hefur því eflt hæfni sérfræðinga hér á landi til þróunarsamvinnu og til að vinna í þróunarlöndum. Þessi hlið hefði mátt fá meira vægi í skýrslunni, sérstaklega í ljósi þess að talað er um umhverfi fagþekkingar og þróun hennar hjá ÞSSÍ og utanríkisráðuneytinu. Skólarnir hafa viðtæku hlutverki að gegna til stuðnings við íslenska utanríkisstefnu, enda byggist starfsemi þeirra á sviðum sem Íslendingar hafa aflað sér mikillar þekkingar og reynslu á. Þessi styrkleiki endurspeglast í starfi skólanna.

5. Að okkar dómi tekur skýrslan of mikið mið af DAC skýrslu frá OECD. Vert er að benda á að mjög stutt er síðan að sú skýrsla var gerð og að Ísland fékk inngöngu í DAC. Umfjöllun DAC á starfi skólanna er afar yfirborðskennd, enda gaf nefndin sér mjög lítinn tíma til að kynna sér þennan þátt í þróunarsamvinnu Íslands. Fulltrúar DAC ræddu t.a.m. ekki við forsvarsmenn allra skólanna. Skólarnir fengu heldur aldrei tækifæri til að svara athugasemdum DAC nefndarinnar. Í skýrslunni eru skólarnir bornir saman við hefðbundið háskólanám og settar eru fram tvær megin fullyrðingar: a) að stuðningur við háskólamenntun hafi ekki gefist eins vel og menn vonuðust í þróunaraðstoð, og b) að kostnaður við hvern styrkþega í HSþ-skólum hér á landi sé mun hærri en í öðrum háskólum.

Í þessu samhengi hefði mátt koma skýrar fram að HSþ-skólarnir á Íslandi eru þjálfunarskólar (prógrömm) fyrir starfandi sérfræðinga í þróunarlöndum, en ekki fyrir hefðbundna nemendur sem slíka. Einstaklingar sem sækja skólana eru starfandi sérfræðingar í heimalandi sínu og halda stöðu sinni og launum meðan á þjálfuninni stendur á Íslandi. Markmiðið með þjálfun sérfræðinganna er að byggja upp og styrkja færni stofnananna sem þeir vinna hjá en stofnanirnar gegna lykilhlutverki á sínu sviði í samstarfslöndunum. Þeir námsstyrkir sem DAC nefndin vísar til og eru veittir einstaklingum í þróunarlöndum eru sjaldnast háðir störfum viðkomandi, og ef þeir tengjast verkefnum í heimalandinu þá er verkefnatímabilinu oftast lokið þegar nemendur snúa aftur til síns heimalands. Þannig að þegar nemandinn hefur lokið námi, þá er ekkert verkefni í gangi, og ekkert starf sem bíður heima fyrir. Þetta er grundvallarmunur á starfi HSþ-skólanna og hefðbundinna skóla. Við teljum því mikla einföldun að bera saman kostnaðinn með þeim hætti sem gert er í DAC skýrslunni og í skýrslunni sem hér eru gerðar athugasemdir við. Kostnaður af námi hvers styrkþega hér á landi er um 4-4,5 milljónir sem er vissulega há tala, en hér er um mun meiri einstaklingskennslu að ræða heldur en í hefðbundnum háskólum. Unnið er sérstaklega með þarfir viðkomandi lands og yfirleitt nýtist sú vinna sem fer fram í HSþ-skólunum beint í stofnun og/eða landi viðkomandi. Þetta gerist afar sjaldan í hefðbundnum skólum þar sem stærðarhagkvæmni er náð með miklum fjölda nemenda. Þess utan eru skólagjöld niðurgreidd af mörgum ríkjum Evrópu sem líklegast er ekki tekið tillit til í útreikningum um kostnað á nemenda hjá DAC.

Við leggjum til að þegar verið er að fjalla um þá aðila sem koma til þjálfunar hingað til lands á vegum skólanna, þá verði talað um „styrkþega“ en ekki „nemendur“.

6. Við viljum benda á að HSþ-skólarnir hér á landi þurfa að taka tillit til ýmissa þátta sem Háskóli Sameinuðu þjóðanna gerir kröfur um og hafa mikil áhrif á starfshætti skólanna. Þessu mætti gera betri skil í skýrslunni. Svo dæmi sé tekið þarf að taka viðtöl við alla einstaklega sem kemur til greina að bjóða til náms. Val á sérfræðingum fer fram í samstarfi við samstarfslöndin/stofnanirnar. Oft er viðtal við væntanlega styrkþega tekið á vinnustað. Þetta tryggir, að þeir sem valdir eru, eru mjög vel hæfir og gegna mikilvægu hlutverki í stefnu landsins/stofnunarinnar er varðar sérsviðið. Þetta valferli er nokkuð kostnaðarsamt (tengist lið 5 hér að ofan) en tryggir gæði og árangur. Leiðbeinandi þættir er varða val á samstarfslöndum koma einnig frá HSþ. Reynt er að tryggja jafnræði og jafnrétti kynjanna þegar sérfræðingar eru valdir til námsins. HSþ gerir kröfur um að skólarnir skapi alþjóðlegt umhverfi og því er ekki óeðlilegt að í skólunum séu á sama tíma fulltrúar allmargra landa (12-15 hjá stærri skólunum). Rætt er í skýrslunni um að fækka samstarfslöndum skólanna og áréttað að ein úttekt á starfsemi Sjávarútvegsskólans hafi lagt þetta til. Þetta teljum við vera byggt á misskilningi og að það sé styrkur skólanna að vera með fjölbjóðlega hópa styrkþega, og að það auki gæði námsins. Þessu til viðbótar hafa skólarnir í ákveðnum tilfellum þurft að svara kalli ýmissa ráðuneyta og jafnvel forsetaembættisins í tengslum við samskipti Íslands við erlenda aðila.
7. Við teljum að markmiðum skólanna mætti gera betri skil í skýrslunni. Eitt af markmiðunum er að þjálfá sérfræðinga til að takast á við fjölbjóðlegt umhverfi (samanber lið 6). Við erum mjög meðvituð um að sum námskeið í samstarfslöndum, eins og t.d. staðbundin námskeið hjá Sjávarútvegsskólanum, þjóna ekki þessu markmiði. Slík stutt námskeið eru stundum mjög tæknilegs eðlis og beinast að því að skoða mjög sérstaka þætti sem nýtast á afmörkuðu svæði (í landinu), en geta þar skipt miklu máli. Til samanburðar eru Þúsaldarnámskeið Jarðhitaskólans fjölbjóðleg innan viðkomandi heimsálfu, þannig að hér er mikill fjölbreytileiki sem ræðst af markmiðssetningunni.

8. Við teljum að skýra mætti betur í skýrslunni fjárveitingar til skólanna og á hverju þær byggja. Sértekjur Jarðhitaskólans erlendis frá, sem eru umtalsverðar, sýna að sú þjónusta sem boðið er upp á er eftirsótt. Líklegt verður að teljast að allir skólarnir geti styrkt stöðu sína að þessu leyti.
9. Við gerum athugasemd við framsetningu á heildarframlögum sem fylgt er eftir með tölulegum upplýsingum um fjölda styrkþega við 5/6-mánaða nám í skólunum á Íslandi, og aukasetningu að einnig séu þróuð námskeið í samstarfslöndum og skólastyrkir veittir. Þessi framsetning gefur verulega ýkta mynd af kostnaðinum við 5/6-mánaða námið, meðan aðrir þættir njóta ekki sannmælis.
10. Við söknum að ekki sé fjallað betur um námskeiðin sem þróuð eru og haldin í samstarfslöndunum. Við viljum benda á að Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn halda fjölda námskeiða á ári hverju þar sem íslenskir og þarlendir sérfræðingar vinna saman að þróun efnis og tækja og hefur færst í vöxt að fyrrum styrkþegar skólanna komi að þessari vinnu. Jafnréttisskólinn hefur einnig haldið fjölsótt námskeið í samstarfslöndunum. Til að gæta sannmælis teljum við að fjöldi námskeiða ásamt fjölda þátttakenda ættu að koma skýrt fram í skýrslunni.
11. Við söknum að ekki sé talað um starfsmenn skólanna í 15. kafla skýrslunnar. Við bendum enn og aftur á að í skólunum er mikil sérfræði þekking sem ÞSSÍ og utanríkisráðuneytið hafa nýtt sér. Starfsmenn skólanna hafa verið beðnir um að vinna í samstarfshópum á vegum ráðuneytisins, farið á ráðstefnur og fundi á vegum ráðuneytisins til New York, Rómar og víðar. Þetta þarf að koma fram í tengslum við mannauð og þróun hans.
12. Við viljum benda á þætti sem ekki er minnst á í skýrslunni er tengjast rekstrarlegri hagkvæmni. Skólarnir starfa allir innan sterkra íslenskra stofnana og njóta af þeim sökum mikillar rekstarhagkvæmni í gegnum sérsamninga við stofnanirnar (Orkustofnun, Hafrannsóknarstofnun, Háskóla Íslands og Landbúnaðarháskólann). Stofnanirnar njóta einnig góðs af samstarfi við skólana. Starfsmenn skólanna eru starfsmenn þessara stofnana, sem falla að auki undir mismunandi ráðuneyti. Þetta hlýtur alltaf að skapa ákveðin vandamál í samþættingu starfsins, sem skólarnir hafa þó reynt að ná fram með reglulegum fundum og auknu samstarfi um ákveðna málaflokka.
13. Margt af því sem minnst er á hér á undan mætti fara inn í innganginn á bls. 59 (t.a.m. hlutverk). Okkur finnst að bæta megi innganginn töluvert, og kannski ekki rétt að blanda umræðunni um tegund aðstoðar við starfsemi skólanna. Við leggjum til að staðhæfingar sem ekki byggja á sterkum grunni eða jafnvel sögusögnum verði fjarlægðar. Þetta má merkja í setningum sem hefjast á „Ýmsar sögur fara af því...“. Þetta getur gefið villandi og jafnvel ranga mynd af starfsemi skólanna.
14. Nokkrir skólanna hafa gert Samstarfssamninga (MoU) við helstu samstarfslönd og stofnanir. Þetta er gert til að skerpa á samstarfi, gera það markvissara, og skýra hlutverk aðila. Hvergi er minnst á þetta í skýrslunni.
15. Við teljum að samantektin í upphafi mætti endurspeglar betur það sem sagt er í kafla 6 um skólana. Þeir sem lesa bara samantektina fá á tilfinninguna að ekkert mat hafi farið fram á skólunum. Einnig erum við ósátt við að vísað sé jafn ótæpilega í DAC skýrsluna sem við fengum mjög lítið að ræða – og margt þar sem er mjög einfaldað (sbr. punkta hér að ofan um gæði og mikilvægi háskólastyrkja í þróunaraðstoð). Í samantektinni er einnig bent á að tengja „enn betur“ starf skólanna við aðra þróunaraðstoð Íslendinga. Spyrja má hvað hér sé átt við í ljósi þess samstarfs sem t.a.m. Sjávarútvegsskólinn hefur átt við ÞSSÍ, svo ekki sé talað um lykilhutverk Jarðhitaskólans í jarðhitaverkefnum í Austur-Afríku sem ÞSSÍ hefur aðkomu að. Fjórdá atriðið um „rekstrarúttekt“ er ekki sett fram á hlutlausan hátt, og reyndar þannig að fjölmiðlar hafa tekið það upp sem fyrirsagnir. Við erum öll sátt við að starfsemin sé tekin út enda höfum við margt ítrekað það, en að stilla því upp á þennan hátt sem rekstrarúttekt til að kanna hvort hægt sé að hagræða gefur í skyn að fjármunum sé ekki vel varið og því færi betur á að orða þetta öðruvísi.
16. Loks má nefna ákveðin uppsetningaratriði. Það gætir ósamræmis í ritun heitanna á skólunum: Jarðhitaskólinn (Jarðhitaskóli HSþ), Sjávarútvegsskólinn osfrv., stundum eru nöfn skólanna rituð með litlum staf en þau ber að rita með stórum staf. Þá viljum benda á að styttingin á Háskóla Sameinuðu þjóðanna er rituð með þessum hætti : „HSþ“.

2. ATHUGASEMDIR EINSTAKRA SKÓLA VIÐ SKÝRSLUNA

2.1 Jarðhitaskólinn (Lúðvík S. Georgsson og Ingimar G. Haraldsson)

Almennar ábendingar:

1. Ábending í tengslum við fullyrðingar um að ekki sé hagkvæmt að senda námsmenn frá þróunarlöndum til framlagsríkis. Almenn t á þetta ekki við um jarðhitanám:

- Víðast hvar í þróunarlöndum eru möguleikar til náms í jarðhitafræðum takmarkaðir, þó á síðustu árum hafi verið settur á laggirnar jarðhitaskóli í El Salvador til reynslu, sem svara á þörfum Latnesku Ameríku að hluta. Svipuð viðleitni hefur verið til staðar í Kenýa, en þar hefur jarðhitaskóli enn sem komið er ekki litið dagsins ljós. Almenn t bjóða háskólar ekki upp á jarðhitanám.
- Aðstæður á Íslandi eru sérstakar:
 - Mannauður og þekking er mikil og boðleiðir stuttar.
 - Á Íslandi blasir jarðfræði hvarvetna við, en víða í þróunarlöndum eru jarðfræðilegar myndanir þaktar gróðri og jafnvel erfitt og hættulegt að gera út leiðangra í felt. Ísland býður jarðvísindamönnum upp á aðstæður þar sem auðvelt er að útskýra jarðvísindin, í umhverfi þar sem samgöngur eru tiltölulega góðar og hættulaust að ferðast um.
 - Á Íslandi má finna þekkingu um nánast allar hliðar jarðhitanýtingar, en það er sjaldgæft að finna hana samansafnaða á einum stað. Nýting á sér langa sögu og því geta Íslendingar miðlað af mikilli reynslu. Jafnframt eru til staðar kerfi / mannvirki í og við Reykjavík sem stutt er fyrir styrkþega að sækja heim og læra af.
- Það að fyrirtæki í þróunarríkjum séu tilbúin að greiða fyrir nám á Íslandi og senda starfsmenn um hálfan hnöttinn eða meira til Íslands (t.d. Kenýa og Filippseyjar) gefur til kynna að ekki séu aðrir (eða betri) möguleikar til jarðhitanáms til staðar fyrir þessi lönd.

2. Ábending: Skólarnir einbeiti sér að færri löndum.

Jarðhitaheimurinn er lítill, hvort sem horft er til hans á alþjóðavísu eða til einstakra landa. Þetta á þó sérstaklega við um lönd sem eru að hefja rannsóknir og/eða nýtingu. Þar getur verið um að ræða hópa fárra einstaklinga innan ráðuneyta eða landsvirkjana sem hafa fyrstu skrefin í sinni hendi. Þar sem þróun jarðhitaverkefna tekur langan tíma (e.t.v. 10 ár frá rannsóknum til virkjunar) er ekki sjálfgefið að svigrúm sé innan landa að fjölga stöðum, þ.e. hópar sérfræðinga verði mjög stórir. Þar af leiðir að erfitt er að einblína á fá slík lönd, þar sem eftirspurn eftir námi væri e.t.v. ekki nægjanleg til að standa undir hagkvæmum rekstri skólans. Jarðhitaskólinn hefur horft á þörf landa og oft reynt að horfa til stakra landa yfir nokkurra ára skeið, þ.e. 1-2 einstaklingar koma til náms á ári. Ef jarðhitastofnanir viðkomandi landa mettast af þjálfuðu fólki er staldrað við um sinn. Vert er að hafa í huga að aðalatriðið er ekki í öllum tilfellum að þjálfu stóra hópa, heldur réttu einstaklingana sem hafa möguleika á að styðja verulega við jarðhitapróun í sínu landi. Hér skiptir því miklu að velja einstaklinga vel svo að aðstoðin nýtist sem best, og þá jafnvel frá stórum hópi landa sem á þurfa að halda, frekar en að einblína á fá lönd og leitast við að þjálfu upp stærri hópa en landið hefur þörf fyrir.

Beinar athugasemdir við texta á síðum 61-62 – leiðréttingar á villum skáletraðar

Bls 61 – fyrsta málsgrein: Jarðhitaskóli *Háskóla* Sameinuðu þjóðanna var stofnaður árið 1978, en fyrstu styrkþegar komu sumarið 1979.

Bls. 61 – fyrsta málsgrein – Starfsemi Jarðhita skólans eru ekki gerð góð skil:

Undanfarin 5 ár hafa um 30 styrkþegar komið árlega í *6-mánaða nám* hjá Jarðhitaskólanum, flestir hafa þeir verið 34 sumarið 2013. Um þriðjungur þeirra hefur verið kostaður af samstarfsaðilum skólans. Á sama tíma hafa árlega 10-12 styrkþegar stundað meistaranám á Íslandi á vegum Jarðhitaskólans og 2-3 doktorsnám. Þá hafa árlega 120-130 manns sótt styttri Þúsaldarnámskeið Jarðhitaskólans, annars vegar í Kenýa fyrir A-Afríku, þar sem þátttakendur hafa komið frá um 20 Afríkulöndum, og hins vegar í El Salvador fyrir Rómönsku Ameríku og Karíbahafið frá um 15 löndum. Loks hafa árlega um 80 manns að meðaltali sótt námskeið sem eru kostuð af samstarfsaðilum. Þetta eru nánast allt starfsmenn orku-/jarðhitafyrirtækja, jarðvísindastofnana eða annarra opinberra stofnana sem fást við jarðhita eða orkumál.

3. Bls. 61 – þriðja málsgrein – upphaf: *Sex-mánaða námið er fjórþætt; sex vikna inngangsfyrirlestrar (ekki kynning), sex vikna sérnám hvers og eins í fræðigrein sinni, tvær vikur í vettvangsferðir og tólf vikna.....*

Nýmæli var í starfinu 2012-2013, þegar 5 einstaklingar útskrifuðust í *borholujarðfræði*, eftir nám og þjálfun, sem fór fram í Kenýa og jafngilti 6-mánaða námi á Íslandi.

(Það getur komið fram hér að kostnaður við þessa þjálfun var greiddur af landsvirkjun Kenýa, KenGen, og var trúlega hærri á einstakling en við þjálfun á Íslandi.)

Bls. 61 – fjórða málsgrein: Allir 6-mánaða styrkþegar Jarðhitaskólans eru valdir með viðtölum enda er slíkt krafa af hálfu HSþ. Vettvangsferðir til samstarfslanda eru hér mjög mikilvægar, en gegna jafnframt miklu viðtækara hlutverki í samskiptum við samstarfslönd og -stofnanir. Í þeim er gjarnan reynt að horfa til 3-4 ára samstarfs. Með Þúsaldarnámskeiðum Jarðhitaskólans hefur hins vegar skapast nýr vettvangur fyrir slík viðtöl, og í dag er staðan sú að um tveir þriðju hlutar 6-mánaða styrkþega Jarðhitaskólans eru valdir í framhaldi af góðri frammistöðu og viðtölum þar, sem er auðvitað verulegur sparnaður. Þá eru símaviðtöl tekin í einstaka tilfellum þegar ástæða þykir til. Hlutfallslega hefur því dregið verulega úr kostnaði við vettvangsferðir hjá Jarðhitaskólanum síðustu árin.

Bls. 62 – fyrsta málsgrein: Alls höfðu 35 einstaklingar útskrifast í árslok 2013 með meistaragráðu og einn með doktorsgráðu frá Háskóla Íslands á styrk frá Jarðhitaskólanum.

Bls. 62 – þriðja málsgrein: Þessi námskeið ganga undir nafninu Þúsaldarnámskeið. Alls hafa yfir 900 einstaklingar sótt þessi námskeið frá því þau hófust haustið 2005.

Bls 62 – fjórða málsgrein: *Six starfsmenn eru við Jarðhitaskólann.*

Auk ÍSOR, þá koma fyrirlesarar og leiðbeinendur frá öðrum ráðgjafarfyrirtækjum, háskólum og opinberum stofnunum.

2.2 Sjávarútvegsskólinn (Tumi Tómasson og Þór Ásgeirsson)

1. Sjávarútvegsskólanum eru gerð sérstök skil á bls. 62-63. Efst á bls. 63 er fjallað um 6-mánaða námið á Íslandi og sagt að styrkþegar fari fyrst „í gegnum fimm vikna kynningu“. Hér er verið að vísa til sameiginlegs inngangsnáms um sjávarútveg, „frá miðum til maga“. Þetta er miklu meira en kynning, því þarna máta styrkþegarnir sinn eigin sjávarútveg við þá þróun sem hefur orðið á heimsvísu og reyna að gera sér grein fyrir þróunarmöguleikum og hvað standi frekari framþróun í heimalöndum fyrst og fremst fyrir þrifum. Þeir kynna mismunandi þætti sjávarútvegs frá löndum sínum. Þetta er mikil vinna og mikilvægur þáttur námsins sem veitir fólki víðari sýn sem og þjálfun í að taka saman gögn, túlka þau og kynna og taka þátt í umræðum.
2. Í síðustu málsgreininni um Sjávarútvegsskólann á bls 63 er bent á að lítið hafi verið gert með ýmsar ábendingar sem komið var fram með í úttekt sem gerð var á skólanum 2010-2011 og þar er um mjög villandi staðhæfingar að ræða:
 - a. Fyrst er bent á að ekki hafi verið gert mikið með ábendingar varðandi val á styrkþegum og að styrkþegar frá mörgum mismunandi löndum hafi útskrifast árið 2014, 22 einstaklingar frá 13 löndum. Hér er eitt ár tekið út úr, en ef skýrsluhöfundur hefði skoðað síðustu 3-4 ár þá hefði hann séð að kjarninn í hópnum kemur frá sömu löndum þessi ár. Við viljum ekki hafa marga styrkþega frá sama landi á sama tíma, en við viljum leggja áherslu á ákveðin lönd yfir eitthvað tímabil. Í þessu skini höfum við skrifað undir sérstakar viljayfirlýsingar (MoU) við nokkrar helstu samstarfsaðila okkar, sem eru ýmist yfirvöld sjávarútvegs í viðkomandi löndum (Department of Fisheries) eins og í Kenya og Tansaníu, einstaka stofnum, eins og Nha Trang háskólann í Víetnam eða svæðasamtök eins og Caribbean Regional Fisheries Mechanism þar sem við bjóðum þremur styrkþegum á ári frá þeim löndum samtakanna sem mega þiggja þróunaraðstoð. Svæðissamstarf meðal þessara fámennu ríkja er mjög sterkt og þótt þarna séu mörg lönd undir þá lítum við á þau sem eina einingu. En vissulega bætist þó eitt og eitt land við og er það þá oftast vegna loforda sem íslensk stjórnvöld hafa gefið t.d. í tengslum við fríverslunarsamninga eða á öðrum vettvangi.
 - b. Í öðru lagi er fjallað um að tengja megi betur mismunandi þætti starfsemi skólans, þ.e. 6-mánaða námið á Íslandi, námskeið erlendis og styrki til framhaldsnáms á Íslandi. Við höfum einmitt verið sérstaklega meðvituð um að tengja þessa þætti saman. Þannig hafa styrkþegarnir

í sex mánaða náminu hjá okkur lagt mikið af mörkum við þróun og framkvæmd námskeiða í heimalöndum, verkefni þeirra eru iðulega notuð sem „case studies“ í námskeiðum og einstaka verkefni hefur beinlínis verið skiplagning og efni fyrir slík námskeið. Þá taka fyrrum styrkþegar undantekningalítið þátt í þróun og framkvæmd flestra námskeiða í samstarfslöndum og á síðustu árum hefur sú þátttaka ekki takmarkast við námskeið í þeirra eigin löndum. Þá hefur þátttaka íslenskra sérfræðinga haft áhrif á kennslu og leiðbeiningarstörf þeirra í sex mánaða náminu. Styrkþegar í doktorsnámi á Íslandi hafa unnið bæði við leiðbeiningar og kennslu í 6-mánaða náminu og tekið þátt í námskeiðum í samstarfslöndum. Við gerum reyndar formlega kröfu um að þeir sem hljóta styrki til MSc og PhD náms komi að annari starfsemi Sjávarútvegsskólans með virkum hætti sem skilyrði fyrir námsstyrk (http://www.unuftp.is/en/moya/page/scholarship_msc). Styrkþegar í doktorsnámi á Íslandi hafa unnið bæði við leiðbeiningar og kennslu í 6-mánaða náminu og tekið þátt í námskeiðum í samstarfslöndum.

- c. Í þriðja lagi fjallað um að óplægður akur sé í upplýsingastarfi, t.d. með fréttabréfi. Sjávarútvegsskólinn hefur gefið út tvö fréttabréf á ári s.l. 2-3 ár sem má finna á heimasíðu skólans. (http://www.unuftp.is/en/moya/page/newsletter_archive). Þá hefur verið mikið unnið í að þróa heimasíðuna þannig að hún gagnist sem öflug upplýsingaveita og við erum ekki með neina uppgerðar hógværð þegar við höldum því fram að það séu vandfundnar betri heimasíður. En vissulega má enn bæta og heimasíðan er reyndar í stöðugri þróun.

2.3 Landgræðsluskólinn (Berglind Orradóttir og Halldóra Traustadóttir)

Um Landgræðsluskólann er fjallað sérstaklega á síðum 63-64 fyrir utan almenna umfjöllun um skólana.

1. Á bls. 18 er fjallað um mikilvæga málaflökka í Þróunarsamvinnuáætlun. Þarna ætti málaflökur Landgræðsluskólans að vera talinn með auðlindum, þ.e. jarðvegur. Í Þróunarsamvinnuáætlun er málaflökur skólans aftur á móti settur sem þverlægt málefni, þ.e. umhverfismál, en færa má rök fyrir því að Jarðhitaskólinn og Sjávarútvegsskólinn vinni ekki síður að umhverfismálum en Landgræðsluskólinn. Þrátt fyrir að hér sé ekki við skýrsluhöfund að sakast finnst okkur rétt að þetta komi fram.
2. Á bls. 60 og 64 í skýrslunni kemur fram að Jafnréttisskóli HSþ hafi þá sérstöðu meðal skóla HSþ á Íslandi að vera vistaður í almennum háskóla/menntastofnun. Rétt er að benda á að Landgræðsluskóli HSþ er einnig vistaður undir háskóla, þ.e. Landbúnaðarháskóla Íslands. Landgræðsluskólinn er með fjórhliða samning en auk Landbúnaðarháskóla Íslands standa Landgræðsla ríkisins, utanríkisráðuneytið og Háskóli Sameinuðu þjóðanna að skólanum.
3. Á bls. 63-64 í skýrslunni er tilgangi Landgræðsluskólans lýst. Við leggjum til að tilgangi skólans verði frekar lýst með eftirfarandi hætti: Tilgangur skólans er að þjálfa sérfræðinga frá þróunarlöndum í að berjast við landhnignun og græða upp illa farið land og styrkja þannig stofnanir og kynjajafnrétti á stofnunum sem vinna að landgræðslu- og landverndarmálum í löndum sem skólinn starfar með.
4. Í kaflanum um Landgræðsluskólann kemur ekki fram að mat var gert á Landgræðsluskólanum af óháðum utanaðkomandi sérfræðingi haustið 2008 (sjá almennar athugasemdir frá skólum HSþ). Það mat var liður í mati á skólanum áður en hann varð hluti af HSþ og var gert fyrir utanríkisráðuneytið. Matið var mjög jákvætt og talið að Landgræðsluskólinn yrði mikilvæg viðbót við net Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Sjá hjálagða skýrslu eftir Simon Miles, alþjóðlegan ráðgjafa í opinberri stefnumótun og alþjóðlegri þróunarsamvinnu, frá Kanada. Í kaflanum um Jafnréttisskólann kemur fram að mat var gert á honum af utanaðkomandi sérfræðingi og því þykir okkur rétt að taka fram að slíkt mat var líka gert á Landgræðsluskólanum – til að gæta samræmis.
5. Það kemur fram í kaflanum um Sjávarútvegsskóla HSþ (á bls. 63) að Sjávarútvegsskólinn hafi metið áhrif námsins á sérfræðinga sem það hafa klárað. Til að gæta samræmis er rétt að taka fram að Landgræðsluskólinn hefur einnig gert slíkt mat, í tvígang. Fyrri matið var sent til sérfræðinga sem kláruðu námið á meðan skólinn var enn tilraunaverkefni (2007-2009), en það síðara til sérfræðinga sem útskrifuðust á árunum 2007-2012. Í báðum þessum úttektum var mjög góð

svörun (tæp 90%), mikil ánægja með nám Landgræðsluskólans og margir höfðu fengið aukna ábyrgð og framgang í starfi á sinni stofnun.

6. Mikilvægi málaflokksins sem Landgræðsluskólinn vinnur að mætti koma skýrar fram í skýrslunni. Aðeins er komið inn á þetta í fyrstu málsgreininni í kaflanum um Landgræðsluskóla HSþ á bls. 63 þar sem uppblástur og eyðimerkurmyndun er tengd minnkandi uppskeru og hækkandi matvælavæðing. Bæta má við að með því að koma í veg fyrir landhnignun og jarðvegseyðingu og með því að græða upp raskað land er verið að vinna að lausn margra vandamála, s.s. efla gróður sem þá bindur kolefni í jarðvegi og dregur þannig úr gróðurhúsaáhrifum, hjálpa til að draga úr áhrifum loftslagsbreytinga þar sem vistkerfi í góðu ástandi eru líklegri til að standast áföll sem fylgja þeim, stuðla að góðri miðlun og hreinsun vatns en sterk tenging er milli þess og ástands lands, stuðla að viðhaldi líffræðilegs fjölbreytileika, tryggja nægt frjósamt land til að fæða vaxandi mannfjölda, og draga úr fólksflotta og átökum vegna rýrnandi náttúruauðlinda. Allir þessir þættir eru mikilvægir til að stuðla að sjálfbærri þróun.
7. Á bls. 142 kemur fram að 14 landgræðslusérfræðingar séu nú við nám í Landgræðsluskólanum. Svo er ekki, sérfræðingarnir eru 12 sem nú stunda nám við skólann.
8. Á bls. 175 er talað um áhrif úrkomu á landsframleiðslu. Talað er um landsframleiðslu á mann í löndum þar sem meðalársúrkomu á höfuðborgum landanna er undir eða yfir 1 cm. Fróðlegt væri að vita hvaðan þessar upplýsingar eru komnar, en ekki er vitnað í heimild með þessum upplýsingum. Er örugglega talað um 1 cm (10 mm) í þessari heimild? Þetta er ótrúlega lág tala.

2.4 Jafnréttisskólinn (Annadís G. Rúðólfssdóttir og Irma Erlingsdóttir)

Um Jafnréttisskólann er fjallað sérstaklega á síðum 64-65. Við þökkum fyrir skýrsluna og þær tillögur er lúta að starfsemi og þróun Jafnréttisskólans. Margar þeirra eru gagnlegar og uppbyggilegar. Við viljum hins vegar gera athugasemdir við nokkur atriði:

1. Í skýrslunni er því haldið fram að Jafnréttisskólinn byggji hvorki á sérhæfðum geira né landfræðilegum aðstæðum (bls. 66). Þetta er ekki rétt. Kynja- og jafnréttisfræði er vel þekkt sem sérhæfð en um leið þverfagleg vísinda- og fræðigrein. Hún er kennd sem sérstök fræðigrein við fjölmarga háskóla auk þess sem öflugt rannsóknarstarf á þessu sviði á sér langa sögu. Gefin eru út sérhæfð vísinda- og fræðitímarit um kynja- og jafnréttismál. Fræða- og vísindatímarit á sviði kynja- og jafnréttisfræða hafa mörg háan áhrifastuðul (impact factor) auk þess sem greinar sem beita nálgun kynja- og jafnréttisfræða birtast í virtum vísinda- og fræðitímaritum innan annarra fræðigreina.

Ísland hefur töluverða sérstöðu hvað snertir jafnréttismál. Alþjóðaefnahagsráðið (World Economic Forum) hefur sett Ísland í fyrsta sæti hvað varðar jafnrétti kynjanna síðustu 5 ár. Góð frammistaða Íslands í úttektum sem meta stöðu jafnréttismála er til marks um þá miklu sérhæfðu þekkingu sem hefur myndast og reynslu í að taka á málefnum er varða jafnrétti. Ísland stendur einnig sterkt þegar kemur að rannsóknum á jafnréttis- og kynjamálum. Við Háskóla Íslands eru starfræktar rannsóknastofnanir á sviði jafnréttis- og kynjamála m.a. Rannsóknastofa í Jafnréttisfræðum (áður Rannsóknastofa í Kvænna- og kynjafræðum) þar sem hugmyndin um Jafnréttisskólann var útfærð. Jafnréttisskólinn vinnur náið með EDDU öndvegissetri sem einnig leggur mikla áherslu á rannsóknir á sviði jafnréttisfræða og alþjóðamála.

Önnur landfræðileg tenging skólans við Ísland felst í þeirri staðreynd að það má rekja tilurð hans til utanríkisstefnu Íslands þar sem mikill áhersla er lögð á jafnréttismál. Hugmyndin var þróuð með tilliti til þessarar stefnu og lögð fyrir utanríkisráðuneytið sem stuðningur við hana eins og réttilega er bent á í skýrslunni (bls. 65 og 66). Landfræðileg tenging skólans við Ísland felst einnig í uppbyggingu og þróun verkefnisins á Íslandi og í samstarfi við íslenskar stofnanir sem hafa lagt mikið af mörkum til verkefnisins en fyrir utan utanríkisráðuneytið vegur framlag Háskóla Íslands þar þyngst. Staðsetning skólans við Háskóla Íslands er einnig mikill kostur, ekki aðeins vegna þeirra námsmöguleika sem HÍ býður upp á fyrir nemendur skólans, heldur einnig vegna þess að skólinn hefur gert samstarfssamninga við stofnanir út um allan heim.

2. Við teljum að koma mætti fram að Jafnréttisskólinn hefur þegar þróað styttri námskeið í samstarfslöndum. Námskeið um kynbundin áhrif loftslagsbreytinga í Úganda var þróað í samstarfi við Makerere háskóla, vatns- og umhverfisráðuneytið og ráðuneyti jafnréttismála í Úganda með stuðningi ÞSSÍ og norska sendiráðsins í Kampala, auk umhverfis- og auðlindarráðuneyti Íslands. Námsfernið er aðgengilegt á heimasíðu Jafnréttisskólans. Þannig er þegar verið að tengja saman nám og þjálfun á Íslandi við staðbundið námskeiðahald.
3. Í skýrslunni kemur fram að starfsmenn Jafnréttisskólans séu fjórir (bls. 64). Fjórir starfsmenn koma að daglegum rekstri skólans við Háskóla Íslands, Annadís, Irma, Raket og Hildur Fjóla, en þrír þeirra eru í hlutastarfi. Stöðugildin á skrifstofu UNU-GEST eru einungis tvö eins og staðan er í dag en frá og með hausti 2014 verða þau tvö og hálf.
4. Hvað varðar hugleiðingu um að jafnréttisskólinn gæti mögulega náð meiri árangri ef hann starfaði sem þekkingarsetur sem „styðji við kennslu í þróunarlöndunum og veiti ráðgjöf í bæði tvíhliða og fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu“ (bls. 67). Með rekstri námsins hér heima styðjum við slíkar fyrirætlanir þar sem við þjálfum fólk til að sinna þessum hlutverkum gagnvart og innan samstarfsstofnana í þróunarlöndunum og leggjum grunn að verkefnum sem eru unnin og þróuð með slík markmið í huga. Áform um að bjóða jafnframt upp á meistara- og doktorsnám í tengslum við Jafnréttisskólann styrkja skólann enn frekar sem þekkingarsetur. Lögð verður áhersla á að rannsóknir styrkþega tengist stærri þróunarverkefnum sem styrkja innviði rannsóknastofnana og háskóla í samstarfslöndum. Með rannsóknum sem slíkir styrkþegar koma til með að vinna er lagður grunnur að þekkingarsköpun sem er forsenda þekkingarmiðlunar.
5. Gerð er athugasemd við útgjöld á hvern námsmann (bls. 66). Útgjöld á hvern námsmann hafa lækkað umtalsvert með fjölgun styrkþega og gera má ráð fyrir að svo verði áfram. Kostnaður sem hefur tengst þróun verkefnisins og uppbyggingu (m.a. kostnaður við að koma á samstarfi við ólíka aðila í samstarfslöndunum og hugmyndavinnu) mun líka minnka þar sem nú er hægt að byggja á þeirri vinnu sem hefur átt sér stað á undangengnum árum með tilheyrandi snjóboltaáhrifum.

3. LOKAORÐ

Að lokum viljum við koma á framfæri við skýrsluhöfund þakklæti fyrir skýrsluna og samstarfið um hana. Í henni eru margar upplýsandi ályktanir og niðurstöður. Við óskum skýrsluhöfundi góðs gengis við samningu lokagerðar skýrslunnar.

Virðingarfyllt

Lúðvík S. Georgsson og Ingimar G. Haraldsson, Jarðhitaskólanum
Tumi Tómasson og Þór Ásgeirsson, Sjávarútvegsskólanum
Berglind Orradóttir og Halldóra Traustadóttir, Landgræðsluskólanum
Annadís G. Rúdólfsdóttir og Irma Erlingsdóttir, Jafnréttisskólanum