

# “Þurfum að finna íslenskan möskva í þessu stóra neti”

- rætt við Árna Helgason umdæmisstjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands í Úganda



“Opinber þróunarsamvinna Íslendinga verður að breytast. Ef við breytum henni ekki dögum við uppi sem nátttröll. Vegna takmarkana í gömlu lögunum um ÞSSÍ vorum við gjarnan með verklag sem oft féll betur að starfsemi frjálsra félagasamtaka, eins og t.d. ofuráherslan á verkefni. Það eru allir meira og minna að draga úr verkefnabundinni þróunaraðstoð. Stjórnvöld hér í Úganda vilja slíkt verklag ekki og segja blátt

áfram að þessi aðferð kalli á mikla vinnu af hálfu stjórnvalda, hún sé íþyngjandi, hundruð verkefna hvert með sínu laginu og öll með sérstaka verkefnisstjórn að viðbættri tilheyrandi skýrslugerð og fólk í ráðuneytunum meira og minna bundið yfir því að þjóna sérþörfum framlagsríkjanna. Þetta verklag hefur runnið sitt skeið á enda.”

Árni Helgason umdæmisstjóri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands í Úganda hefur orðið. Við sitjum á skrifstofu hans í Kampala í einu af skrifstofubyggingunum í miðbænum, úti er glaðasól og borgin teygir úr sér svo langt sem augað eygir. Í forgrunni uppí háum trjám standa nokkrir hávaxnir marabústorkar með spóaleggi og hafa búið sér þar heimili og hreiður.

Árni hefur starfað lengi að þróunarmálum fyrir Ísland, var ráðinn til starfa hjá ÞSSÍ árið 1993 og tók til starfa í Malaví sem verkefnisstjóri fiskimála í apríl 1994. Sextán árum síðar er hann umdæmisstjóri í Úganda og stýrir stærsta samstarfslandi Íslendinga í þróunarsamvinnu. Hann hefur áður verið í þessu starfi hér í Kampala, frá árinu 2000 til 2004, og Árni hefur einnig verið umdæmisstjóri á Srí Lanka.

“Breytingar á þróunarsamvinnu Íslendinga eru aðkallandi og ég hef ástæðu til þess að vænta þess að við séum að breyta um stefnu. Þar með er ég ekki að segja að framlagsríkin eigi að fara út á hinn kantinn og beina framlögum sínum í beinan fjárlagastuðning. Það hefur heldur ekki gefist vel. Milli þessara tveggja póla er hins vegar mikið rými og við þurfum að finna íslenskan möskva í þessu stóra neti.”

-Í fyrsta sinn um margra ára skeið er Malaví ekki stærsta samstarfsríki ÞSSÍ. Úganda er með 25% framlaga á þessu ári, Malaví með 22%, Mósambík 18% og Namibía 14%. Gleður það ekki umdæmisstjórnann í Kampala?

“Úganda er að sönnu stærst á þessu ári og það munar einhverju en samstarfslöndin þrjú sem verða kjarninn í starfi okkar Íslendinga, Malaví, Mósambík og Úganda, er öll svipuð að stærð hvað framlög varðar. Við erum auðvitað dálítið að draga saman en það væri

æskilegast að koma starfseminni upp í hagkvæmari stærð. Vandamálið sem við eigum við að stríða að við erum ekki að reka hagkvæmar einingar.”

*-Þá hlýtur að hjálpa að hafa fækkað samstarfslöndum?*

“Já, það eru eðlileg viðbrögð við samdrættinum. Við værum ekki í betri stöðu með starfsstöðvar í sex löndum. Það stóð til að hætta á Srí Lanka fyrir hrún og Namibía hefur lengi verið á útleið vegna þess einfaldlega að þjóðartekjur þar eru orðnar það háar þótt misskiptingin sé mikil.”

## **Samstarf veitenda þróunaraðstoðar í Úganda til fyrirmyndar**

*-Á undanförmum árum hafa orðið verulegar stefnubreytingar í þróunarsamvinnu, ekki síst í sambandi við Parísaryfirlýsinguna svokölluðu um meiri skilvirkni, samstarf og samhæfingu þeirra sem veita þróunaraðstoð. Hvernig er samstarfinu háttað hér á milli ykkar sem starfið að þróunarmálum?*

“Þessi síðasti áratugur hefur einkennst af mikilli naflaskoðun, veitendur hafa verið að finna skilvirkari flöt á þróunarsamvinnu þar sem rödd viðtakandans á að verða sterkari en áður og framlagsríkin aðstoði viðtökuríkið við þróunaráætlanir sem það hefur valið að ráðast í frekar en að framlagsríkin komi með hugmyndir sínar og framkvæmi þær eins og tíðkaðist áður. Þessi hugsun kom strax fram um aldamótin síðustu og var síðan staðfest með Parísaryfirlýsingunni 2005 og því sem á eftir henni hefur komið. Þessum breytingum hefur verið vel tekið í Úganda og ég myndi segja að þetta samstarf sé til fyrirmyndar hér, fulltrúar helstu framlagsríkja hittast reglulega, svokölluð Local Development Partner Group, sem fjallar um tæknileg atriði og svo er annar hópur sem sinnir diplómátskum málum. Í þessum hópum er raunverulega verið að samhæfa þróunarstarfið og í mörgum tilvikum hefur það leitt til sameignlegra verkefna og samfjármögnunar af ýmsu tagi. Við höfum einnig komið á nokkurs konar verkaskiptingu framlagsríkja í framhaldi af nákvæmri kortlagningu þeirra þróunarverkefna sem unnin eru í landinu. Þessi vinna hefur leitt til verklagsreglna eins og þeirrar að framlagsríki starfi ekki í fleiri en tveimur geirum og í mesta lagi í þremur, ennfremur að þjóðirnar velji sér leiðandi svið og séu í forystu í einum geira og öflugir í öðrum. Með öðrum orðum er með þessu verklagi verið að hafna gömlu aðferðarfræðinni þar sem allir störfuðu á öllum sviðum og dreifðu sér með smágerðum hætti út um víðan völl.”

## **Við eigum að sinna fiskimannasamfélögum**

*-Hverju breytir þetta fyrir okkur, hverjir eru okkar sterku geirar?*

“Almennt talað tel ég að auðlindamál, umhverfismál og þar með talin loftslagsmál eigi að vera þungamiðja í þróunarsamvinnu okkar. Ég er líka hlynntur því að styðjum samfélagsþróun og ef við veljum að einbeita okkur að tilteknum svæðum í því sambandi er nærtækast fyrir okkur Íslendinga að líta til fiskimannasamfélaganna. Við eigum ekki að líta á fiskimál í þröngum tæknilegum skilningi heldur að einbeita okkur að verklagi sem við höfum reynslu af í Úganda og Malaví: að horfa á fiskimannasamfélögin og styðja þau. Fiskurinn, veiðarnar og vinnslan eiga ekki endilega að vera í öndvegi heldur samfélögin sem hafa lífsviðurværi sitt af því að veiða og verka fisk. Í samstarfslöndum okkar eru fiskimannasamfélögin þau fátækustu og þar höfum við verk að vinna. Við eigum að reyna að sinna þeim.

Við sjáum hins vegar ekki fyrir okkur geira þar sem við Íslendingar erum stórir og leiðandi. Við erum einfaldlega ekki nægjanlega öflugir til þess að skipa forystusveit. Við verðum að horfast i augu við þá staðreynd. Hins vegar eigum við alveg tvímælaust möguleika í samstarfi við aðrar þjóðir, bæði beint samstarf við stjórnvöld og stærri hópa. Þar þurfum við að finna okkar hillu þar sem Íslendingar geta sinnt tilteknum þáttum betur en aðrir – eða alla vega mjög vel. Við höfum ágætis dæmi um slíkan styrkleika frá

Úganda, bæði í frumkvöðlafræðslu og fullorðinsfræðslu. Frumkvæðafræðslan sem við höfum unnið með Fjárfestingastofu Úganda er klárlega búin að sanna sig og fyllir upp í ákveðið tómarúm sem aðrir hafa vanrækt. Sama má segja um fullorðinnafræðsluna sem við höfum unnið með stjórnvöldum með góðum árangri. Ég tel hins vegar að við eigum vegna smæðar okkar lítið erindi inn í stóra geira eins og mennta- og heilbrigðismál því framlög okkur myndu aldrei breyta miklu fyrir t.d. 30 milljóna þjóð eins og Úganda.

Það er hins vegar athyglisvert að í smæð og fámenni leynist styrkur sem aðrir hafa komið auga á: Íslendingum hefur tekist að búa til heildstæða stjórnsýslu sem er bæði ódýr í rekstri og fámenn þótt Íslendingar skrifi ef til vill ekki allir uppá það. Ágætt dæmi er stjórnsýslan í kringum fiskimál á Íslandi, atvinnuveg sem er gífurlega mikilvægur þjóðinni en tiltölulega fáir sinna af opinberri hálfu. Í Bretlandi þar sem fiskimál skipta nánast engu máli og flokkast undir jaðarmál innan landbúnaðar starfa aftur á móti á vegum hins hlutfallslega miklu fleiri. Á þessu sviði gætum við orðið að gagni – veitt ráðgjöf um það hvernig unnt er að búa til skilvirka stjórnsýslu því sannarlega er skortur á henni í fátækum ríkjum.”

## Höfuðborgin þróast á öðrum hraða en landið í heild

*-Þú ert öðru sinni umdæmisstjóri í Úganda, sérðu miklar breytingar í landinu frá því þú varst hér fyrir tíu árum?*



“Mesta breytingin sem við blasir er hér í Kampala sem er orðin miklu meiri borg en hún var þegar ég kom hér fyrst árið 2000.

Þjóðarframleiðsla á íbúa er eitthvað um tífalt hærri í borginni en úti í dreifbýlinu. Höfuðborgin hefur þróast á allt öðrum hraða en almennt er hægt að segja um Úganda í heild sinni, það er miklu meira að gerast hér. Hins vegar er rétt að hafa það í huga að lítið brot af þjóðinni býr í Kampala, 5-10% eftir því hvar menn draga borgarmörkin. Það þrengir að víða úti á landi, rafvæðingin er nánast aðeins í borgunum og þegar komið

er út fyrir þær er almennt ekki aðgangur að rafmagni, sama má segja um aðra grunnþjónustu, skóla, heilsugæslu, fjarskipti – þetta er allt miklu lakara í strjálbýlinu og víða vantar þessa þjónustu algerlega. Fólksfjölgunin er gífurleg, 3-4% á ári og talað er um að eftir nokkra áratugi verði íbúafjöldinn kominn úr 30 milljónum í 50 milljónir. Landskikarnir sem sjálfsþurftarbændur hafa verða sífellt minni og eina úrræðið sem margir hafa og sjá í hillungum er að taka sig upp og flytjast til borgarinnar, á mölina, en fólkíð kemst síðan að raun um að það fer úr öskunni í eldinn, úr þröngri stöðu í sveitinni í enn verri stöðu í stórborginni.

Kampala er að því leyti eins og margar aðrar borgir í samstarfslöndum okkar að þær ná ekki að aðlagast breytingum eins og best sést á samgöngukerfi borgarinnar sem þolir ekki meira, sama má segja um skólpræsakerfið og vatnsveitukerfið. Skýringin er að hluta til sú að skattkerfið er veikt og borgaryfirvöld hafa ekki fjármagn til úrbóta.”

*Þú hefur á sextán árum starfað fyrir ÞSSÍ með stjórnvöldum í þremur löndum, Malavi, Srí Lanka og Úganda – mikill munur á samstarfinu milli landa?*

“Já, það mætti ætla að mesti munurinn væri að vinna með stjórnvöldum í Asíulandi og Afríkulöndunum en fyrst kemur samt upp í hugann munurinn á Malaví og Úganda. Malaví býr við svo þröngan kost, hefur svo fáa valkosti, Malavar voru útflytjendur á vinnuafli til Simbabve og Suður-Afríku en svo lokuðust þau svæði, þeir flytja út tóbak sem á sífellt minni vinsældum að fagna og Malaví er því talsvert þjakað og stefnulaust að þessu leyti. Hér í Úganda er þessu öðruvísi farið, hér eru miklu meiri möguleikar, blómlegt landbúnaðarland, hefur mikla möguleika í fiskimálum og það nýjasta sem á líklega eftir að gjörbreyta öllu: olíuauðlindirnar. Það verður auðvitað að spyrja að leikslokum og vissulega hefur olía ekki verið þjóðum einsog og Nígíeríu og Angóla til mikillar gæfu. Þau spor hræða og hér eru þessi mál rædd opinskátt. Norðmenn hafa t.d. komið hingað og boðið fram ráðgjöf við uppbyggingu olíumála.

Annað sem vert er að nefna í þessu sambandi er að Úganda býr ekki að því sem kalla mætti sök nýlenduherranna eins og víða í Afríku. Eftir sjálfstæði á sjötta áratug síðustu aldar eru Úgandamenn sjálfir búnir að umturna samfélaginu í þrígang. Hörmungarnar sem þeir hafa átt við að stríða er mjög erfitt að teygja aftur til nýlendutímans. Menn segja því stundum að Úganda sé litblint land, það skipti íbúana hér litlu máli hvaðan fólk kemur, frá Asíu, Evrópu eða Afríku. Frá því núverandi forseti, Museveni, tók við völdum árið 1986 hefur að heita má verið friðsælt í Úganda ef frá eru taldar skæurnar við Frelsisher Drottins í norðri og óróa við landamærin að Kongó og Súdan. Og íbúarnir fyrirgefa þessum frelsishetjum sínum ótrúlegustu hluti sem aftur er líkast til hluti af þeirri spillingu sem viðgengst hérna. Srí Lanka var allt öðruvísi, þar kemur maður inn í samfélag sem stendur á gömlum merg með þúsund ára hefð, gömul menningarsamfélög og ég skynjaði mig miklu meira utangátta þar en hér í Afríku. Hins vegar eiga Srí Lanka og Úganda það sameiginlegt að vera mótuð talsvert mikið af breskri fyrirmynd, báðar þjóðirnar með mikil tengsl við Breta og lagaumhverfi beggja landanna ber þess merki.”

## Eins og lús milli tveggja nagla

*-Að öðru Árni, þegar þú ræðir við stjórnvöld um samdrátt og lýsir bankahrunina heima, hvaða viðbrögð færðu?*

“Við tölum ekki mikið um ástandið heima að fyrra bragði en auðvitað horfir fólk hér á fréttir og alþjóðlegar fréttastofur þar sem sagt er frá Íslandi og margir vita hvað þar hefur gerst. Margir halda reyndar að ástandið sé miklu skelfilegra á Íslandi en raunin er, halda að það standi ekki steinn yfir steini og margir eru blátt áfram hissa á því að við séum hér enn og halda ef til vill að við komumst ekki heim! Jú, ég finn fyrir skilningi ráðamanna. Við vorum á þeirri braut að auka við starfsemina þegar ósköpin dundu yfir og það var hafin umræða við samstarfsaðila hér um stækkun. Þegar við tilkynntum að þeim áformum yrði að fresta var alveg fullur skilningur fyrir því.”

*-Þú ert eins og íþróttufréttamenn myndu kalla það hokinn af reynslu í þróunarsamvinnu, hvað er það sem togar í þig?*

“Það er margt bæði mjög gefandi og áhugavert í þessu starfi. Ég upplifi mig oft sem einhvers konar tengil á milli tveggja heima, annars vegar er verið að gera kröfur til mín frá Íslandi og hins vegar eru væntingarnar í samstarfslandinu. Og maður verður þá eins og lús milli tveggja nagla. En þótt á stundum sé starfið býsna erfitt er það fjölbreytt og kallar á framkvæmdasemi, maður þarf að vera úrræðagóður og fjölhæfur og geta leyst úr alls konar vanda sem upp kemur. Mér finnst gaman að vinna mikið og þetta starf á vel við mig eins einfalt og það hljómar.” –*Gsal, Kampala*

Ljósmyndir – Gunnar Salvarsson:

1. Árni Helgason umkringdur úgandískum börnum.
2. Götumynd frá Kampala, höfuðborg Úganda.