



## Álit nefndar um aðstoð Íslands við þróunarlöndin

---

Bjarni Benediktsson – Stjórnmaál – Forsætisráðherra – Þróunaraðstoð – Alþingi

## Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

---

[bjarnibenediktsson.is](http://bjarnibenediktsson.is)

Einkaskjalasafn nr. 360

Stjórnmaálamaðurinn

Askja 2-31, Örk 7

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Álit nefndar skipaðrar af utanríkisráðherra, samkvæmt þingsályktun frá 31. marz 1965, um aðstoð Íslands við þróunarlöndin.

---

1. Yfirlit um störf nefndarinnar.

Þann 31. marz 1965 var samþykkt á Alþingi svohljóðandi þingsályktun:

"Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta fara fram athugun á því, með hverju móti Ísland geti tekið virkari þátt en nú er í því að veita þróunarlöndunum aðstoð til eflingar efnahagslegum framförum þar, og leggja niðurstöður þeirrar athugunar fyrir Alþingi að henni lokinni."

Þann 24. september 1965 skipaði utanríkisráðherra samkvæmt ályktuninni þessa þrjá menn í nefndina: Ólaf Björnsson, prófessor, formann, Sigurð Guðmundsson, skrifstofustjóra hjá Húsnæðismálastofnun ríkisins, og Ólaf Stephensen, framkvæmdastjóra Rauða kross Íslands.

Nefndin hóf fljótlega störf og skilaði í október mánuði 1966 bráðabirgðaálit og frumvarpi að löggjöf um aðstoð Íslands við þróunarlöndin. Frumvarp þetta hefir þó ekki verið lagt fyrir Alþingi fyrr en á s.l. vori, og þá sem þingmannafrumvarp með óverulegum breytingum frá því er nefndin gekk frá því. Verður nánar að því vikið í lokakafla nefndarálits þessa, er fjallar um tillögur þær er nefndin gerir nú um skipan þessarra mála.

Árin 1967 og 1968 lágu störf nefndarinnar að mestu niðri, að öðru leyti en því, að hún hefir stöðugt unnið að söfnun gagna um þessi mál. Ástæðan var sú, að vegna hinna miklu fjárhagsörðugleika ríkissjóðs á þessum árum, sem leiddu til þeirrar reglu við afgreiðslu fjárlaga að taka yfirleitt ekki upp neinar nýjar fjárveitingar, taldi nefndin það ekki málefni til framdráttar að hún skilaði endanlegu álit, sem líklegt mátti telja, að orðið yrði úrelt í ýmsum atriðum þegar að þar kæmi, að grundvöllur

yrði fyrir því, að eitthvað yrði aðhafst í þessum efnum. Úrvinnsla þeirra gagna, sem nefndin hefir safnað hefir einnig tekið all mikinn tíma.

Á síðastliðnu ári hefur og það tvennt gerzt, að vart hefir orðið aukins áhuga meðal almennings fyrir því, að Íslendingar auki aðstoð sína við þróunarlöndin og nokkuð hefir rofað til í þeim miklu efnahagsörög-  
leikum, sem þjóðin hefir átt við að etja og sett hefir svipinn á fjárlagaafgreiðslu sem aðra þætti þjóðar-  
búskaparins.

Nefndin hefir því talið tímabært að skila nú álitinu sínu með tillögum um það, hvernig hún telur réttast að málum þessum skuli skipað til frambúðar. Hefir hún alls haldið 25 fundi, þann síðasta í febrúar 1970.

2. Efni nefndarálits, dags. 18. feb. 1970.

Nefndarálitið er rúmar 40 blaðsíður. Fer hér á eftir greinargerð um efni þess, sem utanríkisráðuneytið hefir látið taka saman.

Meginhluti álitsins fjallar um heildaryfirlit um framkvæmd aðstoðar við þróunarlöndin á alþjóða-vettvangi.

Í inngangi (bls. 1-8) er almennt lýst tilgangi aðstoðarinnar og sagt að henni megi líkja við alþjóðlega byggða jafnvægisstefnu. Bættur efnahagur þróunarlandanna skapi öðrum útflutningsmöguleika til þeirra og geti þannig orðið til hagsbóta þeim, sem aðstoð veita. Aðstoð sé veitt með tvennu móti, þ.e. bilateralt og fyrir atbeina alþjóðlegra samtaka. Sú fyrri sé langt um mikilvægari þáttur í heild, enda vilji veitendur gjarnan hafa áhrif á, hvaða lönd verði aðstoðar aðnjótandi. Aðstoðin er aðallega fólgin í fjárframlögum til uppbyggingar og tæknilegri aðstoð. Ýmist er um að ræða lánsfé eða gjafafé, stundum með því skilyrði að keyptar séu vörur frá veitanda.

Síðan er rætt nánar um helztu tegundir aðstoðar. Fyrst er þá bilateral aðstoð (bls. 9-12), sem er langveigamesti þáttur aðstoðarinnar. Aðstoð stórveldanna er yfirleitt bilateral, en smærri löndun (sérstaklega Norðurlöndin) beina framlögum sínum til alþjóðlegra stofnana svo sem Sameinuðu þjóðanna. Hin auðugri lönd veita aðstoð í ríkum mæli sem gjafafé, en hin fremur sem lánsfé. Árið 1965 var talið að innstreymi fjármagns til þróunarlandanna næmi nettó 11 miljörðum dollara, þar af 6,1 miljarð á vegum opinberra aðila bilateralt, 4 miljarð einkafjármagn og 0,9 miljarð á vegum alþjóðasamtaka. Töflur eru gefnar yfir skiptingu aðstoðar hinna ýmsu landa.

Næst er gefið yfirlit yfir aðstoð á vegum alþjóðlegra stofnana (bls. 12-24), en sú aðstoð er innan við 10% af heildaraðstoðinni. Þessi aðstoð hefir þann kost, að fremur er þá fylgt almennum reglum, en reynslan sýnir, að erfiðara er að afla nauðsynlegs fjármagns eftir þessari leið. Yfirlitið tekur til eftirfarandi stofnana:

#### Sameinuðu þjóðirnar

Hér er um að ræða 3% af heildaraðstoðinni.

Aðstoð fer um hendur ECOSOC og framfararáætlunar Sameinuðu þjóðanna (UNDP), FAO (t.d. World Food Programme), iðnþróunarstofnun Sameinuðu þjóðanna (UNIDO), tækni- og rannsóknastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNITAR), ráðgjafarþing Sameinuðu þjóðanna um viðskipta og hagþróunarmálefni (UNCTAD), þróunarsjóð (UNCDF), alþjóðaheilbrigðismálastofnunina (WHO), UNESCO o.s.frv. Er lýst nokkuð starfssviði hverrar stofnunar.

Þá er einnig rætt nokkuð um alþjóðabankann og stofnanir hans, aðallega IDA (World Bank International Development Association). Er talið að IDA sé sú stofnun, sem til greina kæmi, að framlög Íslands væru einkum látin renna til og starfsemi hennar er því lýst nánar (bls. 21-23). IDA er að mestu háð framlögum aðildarríkjanna og veitir lán til allt að 50 árum með  $3/4 - 1\%$  vöxtum. Aðildarríki eru 98 talsins, þar af 18 í fyrsta flokki með hæst framlög (þ.á m. hin Norðurlöndin). Um helmingur lánveitinga 1968 fór til samgöngumála. Ísland hefir aðeins greitt stofnframlag (100 þús. dollarar). Þau 80 ríki sem eru í 2. flokki eru allt þróunarlönd nema Ísland, Írland og Ísrael. Mundi það kosta Ísland tiltölulega lítið að gerast 1. flokks land í IDA.

#### CEC

Á vegum OECD starfar sérstök stofnun, IAC (Development Assistance Committee), sem vinnur að þessum málum. Ísland er ekki aðili að DAC, en hin Norðurlöndin eru það. Starfsemin er fólgin í samræmingu aðstoðar

sem aðildarríkin veita bilateralt. Er það mikilvægt þar sem 90% af aðstoð til þróunarlandanna er veitt af aðildarríkjum OECD. Einnig fer þar fram viðtæk skýrslusöfnun.

Næst kemur greinargott yfirlit yfir aðstoð Norðurlanda við þróunarlöndin (bls. 25-30). Segir þar að af heildaraðstoð Danmerkur 1965 hafi 31% verið á tvíhliða grundvelli, Finnlands 15%, Noregs 32% og Svíþjóðar 46%. Í öllum þessum löndum starfa sérstakar stofnanir á vegum utanríkisráðuneytanna að þessum málum. Framlög hafa farið mjög vaxandi undanfarin ár og færst meir og meir í bilateralt form. T.d. voru í Danmörku veittar til þessara mála d.kr. 32. millj. árið 1961, en d.kr. 276 millj. 1968. Árið 1961 var þar 10% bilateral aðstoð, en 1968 51%.

Síðari meginhluti álitsins fjallar um þátt Íslands í aðstoðinni við þróunarlöndin. Er nú aðeins um að ræða skyldu-framlög til alþjóðlegra stofnana, sem Ísland er aðili að. Telur nefndin eigi vansalaust, að Íslendingar haldi svo að sér höndum, sem þeir hafi gert, enda megi enn telja, að Íslendingar séu í hópi þeirra 10 þjóða heims, sem hæstar þjóðartekjur hafa á mann. Þyrftu framlög Íslendinga að vera 80 - 100 millj. kr. árlega, ef þeir legðu svipað fram og Danir og Norðmenn miðað við þjóðartekjur. Telur nefndin að a.m.k. fyrst um sinn ætti aðstoð Íslendinga að fara um hendur alþjóðastofnana fremur en bilateralt, þar sem Íslendingar hafi ekki skilyrði til að skipuleggja sjálfstæðar framkvæmdir í þágu þróunarlandanna. Þó beri að stefna að því, að aðstoð verði bilateral m.a. vegna þess að þannig sé hægt að vinna að markaðsöflun.

Leggur nefndin því til að sett verði löggjöf um að koma á fót stofnun sem annist undirbúning að því að aðstoð Íslendinga verði bilateral. Þá verði framlag Íslands til IDA aukið í 1. flokk. Einnig verði aukin framlög til stofnana Sameinuðu þjóðanna á þessu sviði, einkum FAO og Framfaraáætlunar Sameinuðu þjóðanna. Loks telur nefndin, að Íslendingar gætu gerzt aðilar að samstarfi Norðurlanda á þessu sviði eða þátttakendur í DAC (OECD).

3. Á þeim grundvelli, sem hér hefur verið rakinn, gerir nefndin eftirfarandi tillögur um frumvarp til laga um aðstoð Íslands við þróunarlöndin.

Frumvarp til laga  
um aðstoð Íslands við þróunarlöndin.

---

1. gr.

Komið skal á fót opinberri stofnun, er nefnist Aðstoð Íslands við þróunarlöndin.

2. gr.

Hlutverk stofnunarinnar skal vera:

1. Að gera tillögur um hugsanlegar framkvæmdir í þágu þróunarlandanna, er kostaðar yrðu af íslenska ríkinu samkvæmt fjárlagaheimild, annað hvort eingöngu eða í samstarfi við önnur lönd, skipuleggja slíkar framkvæmdir og hafa eftirlit með þeim.
2. Að vinna á annan hátt að auknum samskiptum Íslands og þróunarlandanna, bæði á sviði menningarmála og viðskipta. Skal í því sambandi einkum lögð áherzla á eftirtalin verkefni:
  - a. Að vinna að kynningu á þróunarlöndunum og mál-efnum þeirra með það fyrir augum að efla áhuga almennings á aukinni aðstoð við þau.
  - b. Að vinna að auknum menningartengslum við þróunarlöndin, m.a. með því að rannsaka möguleika á því, að Ísland taki þátt í menntun ungs fólks frá þróunarlöndunum, bæði með því að veita því aðgang að hérlandum menntastofnunum og með því að fá hæfa íslenska menn til þess að annast kennslu við erlendar menntastofnanir, er reknar eru í þágu þróunarlandanna.

- c. Að kanna möguleika á auknum viðskiptatengslum við þróunarlöndin, eftir atvikum í samvinnu við aðra opinbera aðila og einkaaðila, er áhuga kynnu að hafa á slíku.
  - d. Að veita opinberum aðilum og einkaaðilum, er hafa með höndum hjálparstarfsemi í þágu þróunarlandanna, upplýsingar og leiðbeiningar eftir því sem þessir aðilar kunna að óska.
3. Að skipuleggja og hafa eftirlit með framkvæmdum í þágu þróunarlandanna, er Íslandi kynnu að vera falin á vegum Sameinuðu þjóðanna eða stofnana þeirra.

3. gr.

Stofnuninni er heimilt að stofna til samskota meðal almennings í þágu ákveðinna verkefna í þágu þróunarlandanna, þó því aðeins, að slík verkefni falli ekki undir starfssvið héraðs einkaaðila, sem að slíkum málum starfa, er lög þessi öðlast gildi.

4. gr.

Stjórn stofnunarinnar skal skipuð 5 mönnum, er sameinað Alþingi kýs, en utanríkisráðherra skipar formann úr hópi þeirra.

5. gr.

Stjórninni er heimilt að leita sérfræðilegrar aðstoðar, eftir því sem fjárveiting til starfsemi hennar leyfir sbr. 6. gr.

6. gr.

Kostnaður við stofnunina greiðist úr ríkissjóði samkvæmt fjárlagaheimild hverju sinni.

7. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1971.



Greinargerð.

Um 1. gr.

Það verður auðvitað álitamál, hvort nauðsyn beri til þess, að komið sé á fót sérstakri stofnun, er annist framkvæmd aðstoðar við þróunarlöndin. Afstaða til slíks hlýtur að markast af því hvort aðstoðin á að vera í þeirri mynd, að lagt sé fram fé til alþjóðlegra stofnana, sem slíka aðstoð veita, eða hvort Íslendingar eigi sjálfir að taka virkan þátt í framkvæmd hennar. Í fyrra tilvikinu yrði ekki þörf fyrir slíka stofnun, og tæplega þörf fyrir það, að nokkur löggjöf yrði sett í þessu efni. Í síðara tilvikinu er hinsvegar óhjákvæmilegt, að til sé opinber aðili, sem hefur stjórn þessara mála með höndum. Þar sem nefndin er þeirrar skoðunar, eins og rakið hefur verið í álitni hennar hér að framan, að síðarnefndu leiðina beri að velja, leggur hún einnig til, að stofnun verði komið á fót, sem gegni þeim hlutverkum, er 2. gr. kveður nánar á um.

Um 2. gr.

Hlutverk stofnunar þeirrar, sem lagt er til skv. 1. gr. að komið verði á fót, er hliðstætt þeim hlutverkum, sem samsvarandi stofnanir í Danmörku, Noregi og Svíþjóð gegna, enda er greinin sniðin eftir samsvarandi ákvæðum dönsku og norsku löggjafarinnar, einkum þeirrar dönsku. Nefndin tók upp það nýmæli, miðað við eldri tillögurnar, að stofnunin gegni m.a. því hlutverki, að kanna möguleika á auknum viðskiptatengslum við þróunarlöndin. Á hinum Norðurlöndunum er það talinn eðlilegur þáttur aðstoðarinnar við þróunarlöndin og gegna stofnanir þar, sem hliðstæðar eru stofnun þeirri, sem hér er lagt til að komið sé á fót, m.a. því hlutverki að kanna slíka möguleika. Verður og að telja slíkt hagkvæmt, þar sem gera má ráð fyrir því, ef fjárhagsaðstæður leyfa, að stofnunin njóti a.m.k. að einhverju leyti starfskrafta þeirra manna,

er fróðastir eru hér á landi um þróunarlöndin og málefni þeirra. Er auðvitað gert ráð fyrir því, að stofnunin hafi að því leyti sem hún lætur þessi mál til sín taka, samráð við opinbera aðila og einkaaðila, er þeim málum vilja sinna.

Um 3. gr.

Rétt þykir eftir atvikum að veita stofnuninni þá heimild er hér um ræðir, þó með þeim varnagla, að ekki sé seilst inn á svið einkaaðila, sem að samskonar mál-efnum starfa, er lögin öðlast gildi.

Um 4. gr.

Á hinum Norðurlöndunum er stjórn hliðstæðra stofnana yfirleitt skipuð af utanríkisráðherra. Nefndin telur þó eftir atvikum rétt, að sú leið sé farin, að sameinað Alþingi kjósi stjórn stofnunarinnar, þar sem slíkt myndi veita nokkra tryggingu fyrir víðtækri pólitískri samstöðu um málefnið.

Um 5. - 7. gr.

Þarfnast ekki nánari skýringa.

Nefndin hefur ekki séð ástæðu til þess að gera tillögur um ákveðnar fjárhæðir, er lagðar skuli fram af hinu opinbera til aðstoðar þróunarlöndunum, né heldur það að hve miklu leyti aðstoðin skuli veitt í mynd gjafa-fjár eða lána. Slíkt hlýtur líka frá ári til árs að verða háð fjárhagsafkomu þjóðarbúsins og ríkissjóðs.

Það er þó skoðun nefndarinnar, að eðlilegt sé, að Íslendingar stefni að því marki, á sama hátt og aðrar þjóðir, er slíka aðstoð veita, sem samþykkt hefur verið á þingi Sameinuðu þjóðanna, að 1% þjóðartekna skuli renna til aðstoðarinnar. Í sambandi við þessa tölu, sem sumum kann að þykja nokkuð há, enda tiltölulega

fáar þjóðir, sem náð hafa því marki ennþá, ber þess þó að gæta, að þá er talin öll aðstoð, sem veitt er, bæði lán og gjafafé, og bæði aðstoð veitt af opinberum aðilum og einkaaðilum, þannig að framlög ríkisins þurfa ekki að vera nema hluti af þessu.