
MANDATNOTAT

Til: J.nr.: 104.P.3.Uganda/Strategi

CC: Bilag:

Fra: Ambassaden Kampala, Afrika Dato: 15. juni 2006
Kontoret

Emne: Uganda – Mandat for dansk
deltagelse i fælles landstrategi:
Uganda Joint Assistance Strategy

Resumé

Uganda er det første af de danske programsamarbejdslande, hvor en fælles landstrategi er færdiggjort og tiltrådt af 8 udviklingspartnere i januar 2006. Danmark ønsker at tilslutte sig den fælles landstrategi med effekt fra juni 2006 og vil indenfor rammerne af strategien arbejde for at:

- Øge fokus mod den ugandiske fattigdomsstrategis resultater ved at målrette det danske landeprogram mod indsatsområder inden for tre af den ugandiske fattigdomsstrategis fem søjler: (i) Produktion, konkurrencedygtighed og økonomisk vækst – satsning på udvikling i länddistrikter med støtte til landbrug, distriktsveje og andre biveje i landområder og B2B, (ii) God regeringsførelse – støtte til demokrati, justits, konflikthåndtering, anti-korruption og reformer af den offentlige sektor og (iii) Social udvikling – fokus på sundhed/vand & sanitet og HIV/AIDS.
- Udfase sektorprogramstøtte til vejsektoren, men fortsætte støtte til distriktsveje og andre biveje.
- Udfase sektorprogramstøtte til enten sundhed eller vand & sanitet.
- Omlægningen skal være neutral i forhold til det nuværende overordnede finansieringsniveau.
- Forenkle landeprogrammet ved at nedbringe antallet af komponenter i de enkelte indsatser og øget brug af fælles fonde og sektorbudgetstøtte.
- Centrale danske udviklingspolitiske prioriteringer: fattigdomsbekæmpelse, miljø, ligestilling, HIV/AIDS, reproduktiv sundhed, god regeringsførelse og anti-korruption søges i videst muligt omfang fremmet og afspejlet i den kommende fælles landstrategi, samt at den aftalte arbejdsdeling sikrer at der er finansiering hertil.

Introduktion – Effektivitet i udviklingssamarbejdet

Det overordnede mål for det danske udviklingssamarbejde med Uganda er at støtte landet i at gennemføre sin strategi til bekæmpelse af fattigdom og opnåelse af 2015 Målene. Gennem tilslutning til en fælles landstrategi ønsker Danmark at støtte en mere effektiv gennemførelse af Ugandas fattigdomsstrategi og dermed også en hurtigere opnåelse af 2015 Målene.

En landekriterieanalyse gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af den gældende bilaterale landestrategi (2004-2008) viste, at Uganda fortsat opfylder Udenrigsudvalgets kriterier for programsamarbejde. Denne analyse vurderes fortsat at være gældende.

Ugandas fattigdomsstrategi (Poverty Eradication Action Plan – PEAP)

Det ugandiske parlament vedtog i 1997 landets første fattigdomsstrategi – Poverty Eradication Action Plan, PEAP. Fattigdomsstrategien fokuserer på fem hovedindsatsområder – såkaldte søjler: (1) makro-økonomisk politik, (2) produktion, konkurrencedygtighed og økonomisk vækst, (3) sikkerhed og konflikthåndtering, (4) god regeringsførelse, og (5) social udvikling. I tilslutning til strategien er udarbejdet en omfattende resultat-matrix, som præciserer de resultater, der skal opnås ved udgangen af indeværende strategiperiode (2005/06 til 2008/09).

En væsentlig udfordring er etablering af en årlig evalueringsmekanisme, der skal give den ugandiske regering, parlamentet, civilsamfundet og udviklingspartnerne mulighed for at vurdere, hvorvidt gennemførelse af strategien følger de i strategien fastlagte politikker. Ambassaden koordinerer denne centrale opgave i samarbejde med den ugandiske Premierministers Kontor og landets Finansministerium.

En fælles landestrategi (Uganda Joint Assistance Strategy – UJAS)

Den fælles landestrategi blev i januar 2006 tiltrådt af otte udviklingspartnere. Danmark deltog ikke i samarbejdet, idet den bilaterale landestrategi netop var færdiggjort, da udarbejdelsen af den fælles landestrategi blev påbegyndt i 2004. De nuværende UJAS-partnere står for omkring 2/3 af den udenlandske finansiering, der er til rådighed for udmøntningen af fattigdomsstrategien.

UJAS udgør en fælles strategisk ramme for perioden 2005-2009 og definerer de deltagende udviklingspartnerses prioriteringer vedr. støtte til implementeringen af den ugandiske fattigdomsstrategi. Den fælles landestrategi udmønter centrale principper fra Rom- og Paris-erklæringerne med særligt fokus på tre principper: (1) støtte til udmøntningen af den nationale fattigdomsstrategi og 2015-målene, (2) øget effektivitet i udviklingssamarbejdet, og (3) øget fokus på resultater.

Strategien er udarbejdet på et tidspunkt, hvor konflikten i det nordlige Uganda og indførelse af demokrati og flerparti-system i 2005/06 fortsat udgør store udfordringer. Den fælles landestrategi er som følge af den aktuelle situation i landet et betydeligt mere politisk dokument end mere traditionelle landestrategier. Et harmoniseret sæt indikatorer for vurdering af governance-situationen gør det muligt for den enkelte udviklingspartner at justere sit engagement i landet på et fælles aftalt grundlag, hvis den politiske situation forværres. Uden denne fælles vurderingsmekanisme og underliggende fælles erkendelse af, at politiske faktorer spiller ind på mulighederne for at opnå økonomisk udvikling og fattigdomsreduktion, ville det have været problematisk for eksempelvis Verdensbankens bestyrelse i januar 2006 at godkende UJAS som bankens landestrategi for Uganda.

Den ugandiske regering har bidraget til arbejdet med landestrategien, og har i særlig grad lagt vægt på, at dokumentet blev udarbejdet inden for de af regeringen definerede partnerskabsprincipper. I overensstemmelse med Paris-erklæringen fra marts 2005 har man fra ugandisk side desuden ønsket en enklere arbejdsdeling mellem landets udviklingspartnere gennem fokusering af partnernes indsatser. Dette er også på linie med komplementaritetsprincipperne for Nordic Plus-kredsen fra november 2005.

Det nuværende landeprogram

Det igangværende danske landeprogram i Uganda består af støtte til indsatser inden for følgende områder:

- Vand og sanitet (sektorprogramstøtte 2003-2007)
- Veje (sektorprogramstøtte 2003-2007)
- Landbrug (sektorprogramstøtte 2005-2009)
- Sundhed (sektorprogramstøtte 2005-2010)
- Demokrati, justits og fred (2006-2010)
- Anti-korruption (2004-2007)
- Decentralisering (2003-2007)
- HIV/AIDS (2003-2007)
- Nærområdeindsats (2005-2008)
- B2B (fortløbende)

Forslag til strategiske danske prioriteringer

De kommende 7 måneder bliver afgørende for udmøntningen af den fælles landestrategi og forhandlingerne vedr. en enklere arbejdsdeling mellem udviklingspartnerne og den ugandiske regering. På baggrund af en analyse af situationen foreligger to forskellige muligheder for dansk tilslutning til den fælles landestrategi:

- a. Fortsat udmøntning af landeprogrammet inden for rammerne af den nuværende bilaterale landestrategi med henblik på fuld tilslutning, når den bilaterale landestrategi udløber ved udgangen af 2008.
- b. Opnåelse af mandat i juni 2006 til fuld tilslutning til den fælles landestrategi.

Ved scenario a vurderes det, at Danmarks muligheder for at påvirke den samlede udviklingsdagsorden i Uganda forringes. Da de overordnede prioriteter i den nuværende landestrategi samtidig vurderes at kunne imødekommes indenfor UJAS'en anbefales scenario b – fuld tilslutning allerede i løbet af juni 2006. En hurtig dansk tilslutning til den fælles landestrategi vil betyde fuld dansk opbakning til en mere effektiv gennemførelse af landets fattigdomsstrategi og dermed også en hurtigere opnåelse af 2015 Målene. Desuden vil ambassaden inden for rammerne af UJAS med større gennemslagskraft kunne varetage danske udviklingspolitiske prioriteringer under de forestående forhandlinger vedr. fokusering og lederskab inden for de enkelte sektorer og indsatsområder. Samtidig vil de mere konkrete

erfaringer opnået under det betydelige udviklingssamarbejde hidtil indgå i arbejdet under den fælles landestrategi. Da Danmark er en af de største bilaterale udviklingspartnere i Uganda, og da det er erfaringen, at Nordic Plus-kredsen repræsenterer særlige udviklingspolitiske prioriteringer, anses det både af den ugandiske regering og øvrige Nordic Plus-kredslande for vigtigt, at Danmark så hurtigt som muligt tilslutter sig den fælles landestrategi.

Det forekommer væsentligt, at man fra dansk side i givet fald i samarbejdet vedr. landestrategien retter fokus mod strategiens fælles politiske og økonomiske vurderingsmekanismer, da disse er afgørende i den nuværende situation – og samtidig udgør en vigtig nyskabelse inden for moderne udviklingssamarbejde. Fattigdomsreduktion og en løsning på konflikten i det nordlige Uganda vurderes også at burde udgøre centrale temaer. Danmark vil desuden arbejde for, at miljø, ligestilling, HIV/AIDS, reproduktiv sundhed og god regeringsførelse generelt inddrages i den fælles landestrategi, og at den enklere arbejdsdeling sikrer finansiering til disse hensyn. Det anbefales, at ambassaden allerede i 2006 arbejder mod at forenkle de nuværende indsats og en større andel af midlerne kanaliseret via fælles donorfonde, der også vil omfatte fælles finansiering af faglig rådgivning ('pooled technical assistance').

Følgende kriterier foreslås anvendt under forhandlingerne om fokusering af det danske landeprogram i Uganda: (i) miljømæssigt og økonomisk bæredygtige produktive og sociale indsatser, (ii) hidtidige danske erfaringer og resultater, (iii) forventninger til fremtidige muligheder for at opnå resultater, (iv) den danske ressourcebases styrke, (v) vilje og evne til at påtage sig lederskab blandt donorerne, (vi) antallet og den relative vægt af øvrige donorer, (vii) opbakning til dansk tilstedeværelse i de enkelte indsatsområder.

Udgangspunktet er, at fokuseringen af landeprogrammet ikke skal påvirke det økonomiske omfang af den danske udviklingsbistand hverken positivt eller negativt. Men indsatser vil blive koncentreret om færre områder. Det anbefales på denne baggrund, at ambassaden arbejder for at opnå enighed med de ugandiske myndigheder og øvrige udviklingspartnere om, at det fremtidige landeprogram bygges op omkring en videreførelse og udvikling af indsatser inden for tre af den ugandiske fattigdomsstrategis fem søjler. De konkrete indsatser, der skal indgå i støtten til de tre søjler omfatter:

- Produktion, konkurrencedygtighed og økonomisk vækst (PEAP søjle 2): Der satses på udvikling i landdistrikter med støtte til landbrug, distriktsveje og andre biveje i landområder og B2B.
- God regeringsførelse (PEAP søjle 4): Demokrati, støtte til retsvæsenet, konflikthåndtering, anti-korruption, og decentralisering (som fra 2007 vil indgå i et nyt program til styrkelse af reformer af den offentlige sektor).
- Social udvikling (PEAP søjle 5): Der ønskes fokuseret på indsatser inden for sundhed, vand & sanitet og HIV/AIDS. Der bedes om et åbent mandat til forhandlinger om,

hvorvidt Danmark i fremtiden skal støtte enten sundhed eller vand & sanitet med fuld sektorprogramstøtte.

Re. Produktion, konkurrencedygtighed og økonomisk vækst

Den ugandiske fattigdomsstrategi lægger stor vægt på udvikling i de ugandiske landområder med landbruget som rygraden i øget produktion, konkurrencedygtighed og en fortsat stabil økonomisk vækst. Danmark har støttet landbrugssektoren i Uganda siden midten af 1990'erne og spiller en betydelig rolle i samarbejdet med sektorens primære aktører og som dialogpartner vedr. landbrugspolitiske prioriteringer. Danmark har desuden en stærk faglig ressourcebase at trække på inden for landbrugsområdet. Veje i landområder er afgørende for udviklingen af det ugandiske landbrug, og Danmark har opbygget innovative, fattigdomsbekæmpende tiltag, der omfatter arbejdsintensive metoder for bl.a. at skabe beskæftigelse i landområderne ved anlæg og rehabilitering af grusveje. B2B programmet planlægges implementeret, så det i videst muligt omfang understøtter produktion, konkurrencedygtighed og økonomisk vækst i Uganda, med vægt på landdistrikter.

Vejsektoren i Uganda er præget af store udviklingspartnere (Verdensbanken, EU og den Afrikanske Udviklingsbank), først og fremmest vedr. det overordnede vejnet og støtte til centrale institutioner. Danmark ønsker at trække sig fra en fuld sektorprogramstøtte og koncentrere indsatsen om grusveje i landområder.

Re. God regeringsførelse

Danmark var en af de første udviklingspartnere, der støttede den ugandiske decentralisering med øget beslutningskompetence til lokalsamfundene (distrikterne) og som ydede en tidlig og særlig støtte til etableringen af den ugandiske menneskerettighedskommission og landets retsvæsen. Flere udviklingspartnere (også i Nordic Plus-kredsen) ønsker at spille en ledende rolle inden for dialogen med myndighederne vedr. god regeringsførelse. Da Danmark af en række lande og ikke mindst blandt de ugandiske myndigheder vurderes at være en central partner, anbefales det, at ambassaden gives mandat til at søge at blive ledende udviklingspartner på området – eventuelt som et delt lederskab med Storbritannien.

Re. Social udvikling

Både inden for sundhed og vand & sanitet er Danmark en af de største og væsentligste udviklingspartnere. Støtte til sundhed og vand & sanitet udgør begge indsatsområder inden for PEAP søjle 5, social udvikling, og giver derfor begge et balanceret landeprogram med indsatser inden for produktive/økonomiske, politiske, og sociale områder. Parallelt med landbrugsområdet, er den danske ekspertise og erfaring inden for både sundhed, vand & sanitet solid og anerkendt. Vedr. HIV/AIDS har Danmark længe stået for en progressiv HIV/AIDS indsats, der bl.a. har medvirket til, at Uganda har været et eksempel i Afrika på, at HIV/AIDS epidemien kan kontrolleres. Danmark er desuden en af de få partnere, der både støtter forebyggelse, medicinering og AIDS smittede i den terminale fase.

Der er på nuværende tidspunkt mange udviklingspartnere – herunder partnere fra Nordic Plus-kredsen (Danmark, Sverige og Storbritannien) inden for sundhed, der alle har interesse i at fortsætte. Inden for vand & sanitet i landområder er Danmark og Sverige de dominerende bilaterale donorer og Sveriges fortsatte engagement i sektoren er uafklaret. Verdensbanken, Den Afrikanske Udviklingsbank og andre mindre donorer er desuden aktive i sektoren. Samtidig vurderes sundhedsområdet at være af særlig strategisk betydning for Danmark på grund af et afgørende bidrag til HIV/AIDS, reproduktiv sundhed og medicinforsyning. Der bedes om et åbent mandat til at forfølge et af følgende scenarier vedr. den danske støtte til de sociale områder:

- a. Fortsat sektorprogramstøtte til sundhedssektoren kombineret med sektorbudgetstøtte til drikkevandsforsyning i landområder og vandressourceforvaltning (men ikke fuldsektorprogramstøtte til vand).
- b. Fuld sektorprogramstøtte til vand & sanitet (realistisk fra 2010) og udfasning af sektorprogramstøtte til sundhed.

Idet det nuværende finansieringsniveau fastholdes, vil de med udfasningerne frigjorte midler blive anvendt til at styrke de tilbageværende indsatsområder.

De næste bilaterale højniveaunkonsultationer, der forventes at finde sted i Kampala i efteråret 2006, vil blive udnyttet til at opnå enighed med de ugandiske myndigheder om konturerne af det kommende landeprogram, herunder fravalg af indsatsområder.

Arbejdsplan for det forestående arbejde i 2006

Juni/juli 2006	Behandling i Styrelsen samt Udenrigsudvalget
Juli 2006	Fuld dansk tilslutning til UJAS
Juli – september 2006	Forhandlinger vedr. fokusering af indsatsområder
November 2006	Gennemførelse af første fælles evaluering af landestrategien og den ugandiske fattigdomsstrategi (Annual PEAP Implementation Review).

Ambassaden Kampala, Afrika Kontoret