

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 31110 Landbrugspolitik & forvaltning

UGANDA'S PLAN FOR MODERNISERING AF LANDBRUGET



evalueringresumé

2005.06

Denne evaluering er usædvanlig. Den handler ikke om et program eller aktiviteter støttet af en eller flere donorer, men om den Plan for Modernisering af Landbruget (PMA), som Ugandas regering vedtog i 2001 for at koordinere de indsatser, regeringen, donorer og den private sektor sætter i værk for at bekæmpe fattigdom og sætte gang i udviklingen på landet. Evalueringen blev gennemført på opfordring fra Ugandas regering og blev besluttet i forbindelse med den fælles gennemgang af PMA i 2003, så den kunne være klar til den fælles gennemgang af PMA i september 2005. Evalueringen er finansieret af Danida og udført af Oxford Policy Management Ltd.

Baggrunden og visionen

Mange forskellige aktører gør en indsats for at bekæmpe fattigdom på landet og sætte skub i landbrugsudviklingen. Planen for Modernisering af Landbruget (PMA) er et enestående og ambitiøst forsøg på at koordinere disse indsatser og få dem til at spille bedre sammen, så virkningen bliver større. Og planen omfatter ALLE aktører: Offentlige myndigheder centralt og lokalt, multi- og bilaterale donorer, NGO'er, landboforeninger, den private sektor mm.

Uganda har, sammenlignet med andre afrikanske lande, formået at sikre en imponerende vækst i sin økonomi og i sit landbrug, og det er lykkedes at reducere fattigdommen reduceret betragteligt. Siden 1999 har fattigdommen imidlertid igen været stigende, og den er koncentreret på landet. Samtidig er den generelle økonomiske vækst stagneret, primært fordi det går dårligere for landbruget. Hvis de mange fattige på landet skal opleve en højere levestandard, så er det fra landbruget, væksten skal komme, enten direkte ved at folk forbedrer deres landbrug, og/eller

ved at de bliver bedre til at udnytte indtjeningen fra landbruget til at skaffe sig andre indtægtsmuligheder. Landbruget spiller kort sagt en helt central rolle i bekæmpelsen af fattigdom og mulighederne for at nå 2015-målene i Uganda.

Visionen i PMA er at udrydde fattigdom ved at udvikle en landbrugssektor og fødevarerindustri, der er profitabel, konkurrencedygtig, bæredygtig og dynamisk. Midlet er at forvandle subsistenslandbrug til kommercielle landbrug.

Hvad er PMA?

PMA er ikke et program, men snarere en ramme der skal koordinere støtteforanstaltninger og offentlige goder i alle sektorer i landområderne. Den opregner syv søjler eller områder og de tiltag, der bør prioriteres inden for hvert område. Det er forskning og teknologi, national landbrugsrådgivning, uddannelse i landbrug, bedre adgang til finansiering, fødevarerproduktion og markedsføring, bæredygtig brug af naturressourcer samt ledelse og fysisk

infrastruktur.

PMA-aktiviteter er alle aktiviteter, der falder ind under disse syv områder eller på anden måde fremmer bæredygtige levevilkår på landet, hvad enten det er aktiviteter på nationalt eller lokalt plan, om de er donor-finansierede, eller om det er NGO'er, det offentlige eller den private sektor, der står bag. Regeringens opgave er at støtte gennemførelsen af PMA lokalt og at stille et beløb til rådighed for de lokale myndigheder, så de kan finansiere PMA-aktiviteter.

Ifølge de grundlæggende PMA-principper skal regeringen generelt begrænse sin rolle til at levere offentlige goder, en vis form for regulering og gribe ind, når markeds kræfterne ikke slå til. Så meget som muligt skal overlades til lokalsamfundene og de fattige selv, og den private sektor skal tilskyndes til at levere en større andel af de offentlige goder og serviceforanstaltninger.

Alt i alt går en betragtelig del af regeringens budget til PMA-aktiviteter. I 2003-04 var det 10 pct. Det stemmer godt overens med den store vægt, regeringen lægger på at mindske fattigdommen, og med den centrale rolle, landbruget tillægges.

Overordnede konklusioner

I de fleste udviklingslande har der hidtil været en tendens til, at fattigdomsreduktionsstrategier har fokuseret på de sociale sektorer som sundhed og uddannelse. Her er det logisk, at regeringen skal engagere sig, og der er et tydeligt behov for at bruge store beløb af hensyn til de fattige. Det har derimod vist sig mere vanskeligt at behandle de produktive sektorer på en måde, der kombinerer behovet for bred, økonomisk vækst med bekæmpelse af fattigdom. Dette hul udfylder PMA'en, hvad angår landbruget i Uganda.

Overordnet finder evalueringen at idégrundlaget for PMA stadig holder. Internationale erfaringer har bekræftet, at landbruget spiller en vigtig rolle i bekæmpelsen af fattigdom, hvad enten det sker direkte ved, at

indtægterne fra landbrug øges, eller indirekte ved at landbruget sikrer kapital eller et marked for andre sektorer.

Men selv om grundlaget for PMA stadig holder, så har der hersket forvirring om, hvordan PMA'en egentlig virker, der er ikke gjort nok ved de forhindringer, man er stødt på, og der er svagheder i gennemførelsen, som også bør forbedres.

På relativt kort tid er der gjort fine fremskridt i retning af at tilvejebringe et godt lovgivningsmæssigt grundlag. Der er vedtaget nye politiske mål for landbrugsforskning, fiskeri og ernæring. Og det overordnede reformprogram er i sig selv med til at skabe gode rammer, der vil gavne både landmænd og landbrugssektoren som helhed.

Resultater og delkonklusioner

De basale principper har vundet gehør

Alle aktører synes at have accepteret de basale principper for PMA, og måske er et af de vigtigste resultater, at disse principper – privatisering, liberalisering, demokratisering og hensynet til køn – i stigende grad indarbejdes i både regerings- og donor-aktiviteter.

Uklar strategi og målgrupper

Kan en plan, der fokuserer på at reducere fattigdom via landbrug også sikre vækstmuligheder for landbruget generelt? Eller skulle fokus i stedet være på økonomisk vækst ud fra den antagelse, at det trækker folk ud af fattigdom? PMA giver ikke noget klart svar på dette spørgsmål, men det bør overvejes. Der er også behov for at udvikle forskellige tilgange til de forskellige målgrupper. PMA har subsistensbønder som sin primære målgruppe. Men et af de mest centrale elementer i PMA, den nationale landbrugsrådgivning, er målrettet de økonomisk aktive fattige, fordi de forventes at være parate til at gå ombord i nye metoder, som er mere risikobetonede og derfor ikke passende for fattigere bønder.

For tidligt at vurdere, om PMA har mindsket fattigdommen

PMA har sat en mål for, hvor meget fattigdommen skal være reduceret i 2017, og det er helt urealistisk at forvente, at PMA-reformerne skal føre til en hurtig reduktion af fattigdommen. Alligevel bør der udvikles klare indikatorer for, hvad der blive opfattet som acceptable tegn på succes. Og hvis en ny analyse om fem år ikke finder beviser på, at fattigdommen på landet er reduceret, så skal der gennemføres en grundig undersøgelse af årsagerne.

Alligevel er der imponerende, konkrete tegn på fremskridt.

For at vurdere fremskridtene i landsbyerne gennemførte evalueringen en husstandsundersøgelse og besøgte forskellige distrikter. I samtaler med grupper af kvindelige bønder blev man imponeret over, at kvinderne gav udtryk for, at grupperne havde gjort dem stærkere og betød, at de i højere grad blev regnet som en del af fællesskabet. Alle medlemmerne sagde, at de var rykket et trin op, de fleste fra "meget fattig" til "fattig", men nogle ligefrem til "bedre stillet". Det kom til blandede udtryk via øget fødevarer sikkerhed, de kan nu få to-tre måltider om dagen mod tidligere kun ét. Men der er brug for at følge virkningerne tættere, så man mere effektivt kan vurdere fremskridtene.

Øgede kløfter mellem rige og fattige?

PMA har til formål at forvandle subsistenslandbrug til kommercielle landbrug. Men det er forskelligt, hvad de enkelte landmænd vil få ud af reformerne. Nogle vil måske få det værre, når landbruget bliver mere kommercielt. For eksempel vil prisen på forbrugsafgrøder, der ikke så godt kan eksporteres, falde, når udbuddet bliver større, så nogle landmænd vil opleve faldende indtægter. På samme måde vil landmænd, der producerer varer af ringe kvalitet, få sværere ved at afsætte deres produkter, når de nye standarder

“... DER BØR OGSÅ GØRES NOGET VED KVINDERS RINGE ADGANG TIL OG KONTROL OVER JORD. I UGANDA EJER KVINDER BLOT SYV PCT. AF DEN DYRKBARE JORD OG ARVER SJÆLDENT JORD.”

2005.06 / resumé af evaluering

for kvalitet indarbejdes.

Det er vigtigt at yde støtte, der er tilpasset de mange forskellige grupper af landmænd, også dem med få ressourcer og evner til at gribe de nye muligheder. Der skal også gøres mere for at øge udbyttet af de traditionelle forbrugsafgrøder for de fattige bønder, istedet for blot at introducere nye salgssafgrøder, som det ofte er mere risikabelt at dyrke og afsætte.

Kvinder leverer arbejdet, men ignoreres

Mandlige landmænd synes at have bedre adgang end kvindelige til den støtte og de services, der ydes under PMA, og det på trods af, at kvinder leverer 90 pct. af arbejdskraften i landbruget. Kvinder er typisk ansvarlige for afgrøder til eget forbrug, mens mænd ofte dyrker salgssafgrøder eller holder husdyr for at skaffe sig kontante indtægter, som de ofte bruger på deres egne fornødenheder. Der bør lægges mere vægt på traditionelle forbrugsafgrøder på en måde, som tager højde for kvindernes rolle.

Der bør også gøres noget ved kvinders ringe adgang til og kontrol over jord. I Uganda ejer kvinder blot syv pct. af den dyrkbare jord og arver sjældent jord.

Det betændte spørgsmål om jord

En kommerialisering af landbruget forudsætter klarhed om ejerforholdet til jord, både for at landmænd kan stille jord som sikkerhed for lån og for at bane vejen for landbrugsproduktion i større skala. Men der mangler en klar vision for, hvad en jordreform i Uganda skal indeholde. På det mellemlange sigt vil virkningen af PMA blive begrænset, hvis der ikke snart tages stilling til jordspørgsmålet. Adgang til jord er også et alvorligt problem for fattige bønder, og hvis der skal opnås en bæredygtig forbedring af levevilkårene på landet, skal der tages særlig hånd om de fattiges og kvindernes sårbare position i jordspørgsmålet.

Der er brug for en egentlig udviklingsstrategi

for landbruget

Det har aldrig været hensigten, at PMA skulle dække hele landbrugssektoren, og derfor er der behov for en national udviklingsstrategi og en investeringsplan for landbruget. Den skal stemme overens med PMA og dens vægt på at mindske fattigdommen, men også dække andre landbrugsspørgsmål, f.eks. kommercielle landmænds rolle, regulering og standarder samt støtte til eksport og markenting.

Struktur og organisation

Alt i alt fungerer de institutionelle og organisatoriske aspekter af PMA-systemet godt. Selv om PMA-Sekretariatet blot har fire ansatte og meget krævende opgaver, leverer det ydelser af høj standard, og bevillingen til sekretariatet bør mindst forblive på niveauet for 2004/05. På det nationale niveau udfylder PMA-Styrekomiteen en værdifuld koordinerende rolle, men der mangler en tilsvarende institution til at sørge for koordinering og strategisk rådgivning på lokalt kommunalt niveau.

Er delt ejerskab det samme som intet ejerskab?

Tværsektorielle initiativer som PMA lider ofte under, at de relevante ministerier ikke rigtigt engagerer sig i dem. Det forstærkes af, at PMA af mange ministerier opfattes som noget, der alene vedrører landbrug. Men faktisk kan det give status at være med til at koordinere aktiviteter, der skal reducere fattigdom i så vigtig en sektor som landbruget. Det kræver imidlertid, at de forskellige områder og aktører i PMA bringes tættere sammen, så de gensidigt kan styrke hinanden.

Det koster penge at styrke den private sektor

PMA vil have den private sektor til i højere grad at bidrage til at levere offentlige goder som landbrugsrådgivning. Det stiller krav til den offentlige administration og overvågning af kontrakter. Det koster penge på kort sigt,

og den udgift synes at have været undervurderet.

Bønderne synes ikke at være parate til at betale for landbrugsrådgivningen, og det antyder, at de ikke værdsætter ydelserne, eller at de private udbydere kun kan fortsætte, hvis de får offentlig støtte. Men hvis den private sektor bliver i stand til at yde effektiv rådgivning, kan privat landbrugsrådgivning sikre større engagement og ejerskab fra landmændenes side.

Den private sektor er nu begyndt at spille en meget større rolle som leverandør af ydelser til landbruget, og de forskellige aktører engagerer sig mere i planlægningen og indholdet af ydelserne. Men PMA bør udvikle en egentlig strategi for samarbejdet med den private sektor.

Landbrugsrådgivningen

Den nationale landbrugsrådgivning, NAADS, blev etableret i seks distrikter i 2001. Hidtil havde offentligt ansatte landbrugsrådgivere stået for rådgivningen, men med NAADS blev området overtaget af registrerede, private udbydere. Tidligere analyser peger på, at NAADS har haft en positiv effekt, men der er ikke tilstrækkelige data til klart at vurdere NAADS' overordnede effektivitet.

Målgruppen for NAADS er de økonomisk aktive, fattige bønder, men efterhånden som NAADS bliver bedre etableret, bør der udvikles tilbud, der retter sig mod de øvrige bønder: ældre, handicappede, syge og andre, der ikke har råd til – eller ikke er i stand til – at deltage i en gruppe, og de, der har begrænset adgang til produktionsmidler.

Udbredelsen af støtte-aktiviteterne

Det er meget forskelligt, hvordan det er lykkedes at sprede den geografiske dækning af aktiviteterne under PMA's syv søjler, men det er alt i alt gået ret langsomt. Det har ført til frustrationer og til, at den synergi, der kunne være opnået, er gået tabt. Alligevel er det gået rigeligt stærkt i forhold til de res-

resumé af evaluering / 2005.06

sourcer, der er til rådighed, og fremover bør aktiviteterne etableres bedre i de eksisterende områder, inden man kaster sig ud i nye områder.

Donorkoordinering

Udviklingspartnerne har ydet økonomisk støtte til at gennemføre PMA og bidraget til at udforme det politiske grundlag for planen. Den har gjort det muligt for donorerne at fortsætte med at støtte individuelle projekter på en måde, der stemmer bedre overens med de prioriteringer og strategier, der er enighed om. Donorerne har i undergruppen for donorer udviklet et effektivt forum for dialog med regeringen. Hvis der er en negativ konsekvens, er det, at det måske har fået PMA til at fremstå som donor-drevet.

Planlagt puljestøtte blev ikke til noget

PMA forudsatte, at der gradvist ville ske et skifte fra projektstøtte til puljestøtte, fordi en PMA-pulje kunne styrke PMA's Styringskomité

og donorharmoniseringen. Men puljestøtten er ikke blevet til noget, og den anbefales ikke af evalueringen. Det er bedre, at ressourcer til PMA bevilges i konkurrence med andre behov via de sædvanlige, politiske budget-procedurer. Men samtidig skal det sikres, at PMA gives høj prioritet.

Hovedanbefaling

Det er på tide at udforme en egentlig køreplan for de næste fem år. Den skal baseres på principperne i PMA-dokumentet og opdateres, så den tager højde for de erfaringer, der er gjort de seneste fem år. Det nuværende dokument var banebrydende, da det blev til, men i betragtning af, at tidsperspektivet er 2017, mangler planen klare mål, succeskriterier og tidsrammer.

Særlige anbefalinger

- Der bør udvikles forskellige strategier for de forskellige kategorier af landmænd inden for alle syv indsatsområder under PMA og for

den særlige PMA-fond, der bør lægges sammen med udviklingstilskuddene til de lokale kommuner.

- Der bør tages hensyn til kvindelige bønders særlige problemer, og den nationale landbrugsrådgivning bør fokusere mere på de traditionelle forbrugsafgrøder af hensyn til de fattige bønder.
- Alle PMA-aktiviteter, og særligt landbrugsrådgivningen, bør beskæftige sig med markedsføring og jordspørgsmål.
- Det haster med at få gennemført en jordreform, især med henblik på at forbedre kvinders adgang til jord.
- Komiteerne for den tekniske planlægning på distrikts- og lokalt niveau bør have udvidet deres mandat, så det også omfatter PMA-aktiviteter.
- PMA's monitorering- og evalueringssystem og indsamling af data bør forbedres og fokusere på indikatorer, der viser resultater og virkning.

DANIDA's KOMMENTARER

Danida finder – i overensstemmelse med Uganda's regering og øvrige donorer – at evalueringen vil være et nyttigt redskab for den videre udførelse af moderniseringsplanen, og er generelt enig i konklusionerne og anbefalingerne. Anbefalingerne kunne dog have været mere fokuserede på de umiddelbart vigtigste spørgsmål. Som en grundig analyse af udviklingen af moderniseringsplanen er evalueringen blevet hilset velkommen fra alle sider, og mange af anbefalingerne vil blive gennemført inden for det kommende 1½ år.

Under den årlige gennemgang af PMA blev der rejst tvivl om det finansielle grundlag for anbefalingen om at flytte landbrugsministeriet til Kampala, og de foreslåede differentierede strategier for de forskellige kategorier af bønder for hver søjle, samt sammenlægningen af PMA-fonden med de lokale udviklingstilskud blev ikke enstemmigt accepteret. Evalueringen peger på en række hindringer til fremme af den private sektors engagement: stramme budgetter, lavt niveau for samfinansiering, og de private leverandørers begrænsede kapacitet. Spørgsmålet om kom-

munernes bidrag er blevet yderligere forværret ved regeringens suspension af den lokale indkomstbeskatning, som er deres hovedindtægtskilde. Den lovede kompensation fra centralregeringen er ikke blevet til noget, og de lokale kommuner har færre ressourcer. Danida finder, at dette aspekt ikke er blevet tilstrækkeligt belyst. Den planlagte puljestøtte for moderniseringsplanen er ikke blevet realiseret, og Danida er enig i, at der ikke er aktuelt behov herfor.