

Danida

UDENRIGSMINISTERIET



DANSK UDVIKLINGSSAMARBEJDE
MED UGANDA
1987-2005

evaluering

2006.06



Evaluering

Dansk udviklingssamarbejde med Uganda 1987-2005

– et ambitiøst og effektivt program

Et sammendrag

DECEMBER 2006

© Udenrigsministeriet
December 2006

Udgivet af: Evalueringskontoret, Udenrigsministeriet
Foto: Henrik A. Nielsen
Forside: Miljøvurdering i Rakai distrikt, 1994
Grafisk produktion: Designgrafik A/S, København
Tryk: Schultz Grafisk

ISBN: 87-7667-630-7
e-ISBN: 87-7667-631-5
ISSN: 1399-4972

Evalueringsrapporterne kann rekvireres gratis fra www.evaluation.dk eller fra

DBK Logistik Service
Mimersvej 4
4600 Køge
Tlf.: 32 69 77 88

Evalueringen kan også hentes gennem Udenrigsministeriets hjemmeside www.um.dk eller fra Evalueringskontorets hjemmeside www.evaluation.dk

Kontakt: eval@um.dk

Evalueringen er udarbejdet af uafhængige konsulenter uden tidligere tilknytning til de aktiviteter, der evalueres. Ansvar for evalueringsrapporternes indhold, fremstilling, observationer og anbefalinger påhviler alene lederen af evalueringsholdet.

Evalueringens konklusioner og tilkendegivelser er således ikke nødvendigvis i overensstemmelse med Udenrigsministeriets, Uganda's regering eller andre involverede organisationers synspunkter.

INDHOLD

Forord	4
1. Det værste og det bedste af Afrika	6
2. Donor-darling	10
3. Den danske bistand	13
4. Fra projekter til sektorer	17
5. Markante fingeraftryk i de enkelte sektorer	20
6. De tværgående hensyn tilgodeset	34
7. Et ambitiøst og effektivt program	41
8. Uganda og fremtiden	46
Danida's kommentarer	48

FORORD

Denne evaluering dækker hele den danske bistandsindsats i et af Danmarks største programsamarbejdslande igennem næsten to årtier. Den omfatter hele det bilaterale landeprogram, den danske personelbistand, bistanden via danske, ugandiske og internationale NGO'er og Privat Sektor Programmet. Det eneste, der ikke er med, er den danske multilaterale støtte, der gennem Verdensbanken, EU, FN-organisationer og andre multilaterale organisationer, er ydet til Uganda.

Danmark er på vej sammen med de andre donorer og Uganda's regering at udvikle en fælles strategi for bistanden til landet. På sigt vil det derfor være hensigtsmæssigt også i fællesskab at evaluere gennemførelsen af denne fælles strategi. Den nuværende danske strategi for udviklingssamarbejdet med Uganda dækker perioden 2004-2008, og selvom der er foretaget en række sektor- og tematiske evalueringer af det langvarige samarbejde med landet, er der hidtil ikke udarbejdet en evaluering af det danske landeprogram for Uganda i sin helhed. Det blev derfor besluttet i 2005 at gennemføre en sådan samlet evaluering af udviklingssamarbejdet med landet siden 1987. Evalueringen kan derfor også ses som en hensigtsmæssig afsluttende vurdering af den 'rene' bilaterale danske bistand med sigte på den kommende fælles bistandsstrategi.

Evalueringen er udført i 2006 af det britiske konsulentfirma Mokoro A/S af et hold ledet af chefkonsulent Stephen Lister. Udkastene til rapporterne har været diskuteret med såvel de ugandiske myndigheder, herunder premierministerens kontor (der er ansvarlig for evaluering i Uganda), som internt i Danida. Evalueringsholdet er imidlertid eneansvarlig for rapportens analyser og konklusioner.

Der er udarbejdet en syntese-rapport (Vol. 1) for evalueringen, og en rapport for det såkaldte perceptions-studie af indtrykket af den danske bistand i Uganda (Vol. 2). Begge rapporter er skrevet på engelsk. Denne danske sammenfatning er en journalistisk bearbejdning af de engelske rapporter. Den er forsøgt gjort så let tilgængelig som mulig for et bredt publikum, der er interesseret i udviklingssamarbejde. I denne proces kan nogle nuancer være gået tabt. Hvis man vil være sikker på at få alle detaljer og nuancer med, henvises der til de engelske originaludgaver, der kan hentes fra www.evaluation.dk .

Danida's Evalueringskontor

1. DET VÆRSTE OG BEDSTE AF AFRIKA



Areal i alt:	236.040 km ²
Land areal:	199.710 km ²
Vand areal:	36.330 km ²
Befolkning:	27.8 millioner
Levetid (v. fødsel):	48.9 år
HIV forekomst:	6.8% (af befolkning)
Bruttoindkomst:	250 USD per indbygger

Kilde: Verdensbanken (2004, dog HIV 2003)

Uganda har gennem tiderne på mange måder symboliseret både det værste og det bedste af Afrika. For 100 år siden kaldte Winston Churchill det frodige land med det gunstige klima for "Afrikas perle", og ved uafhængigheden i 1962 stod Uganda umiddelbart bedre rustet end de fleste andre afrikanske lande. Efter afrikanske forhold havde landet en veluddannet befolkning og en veludbygget infrastruktur.

Men under overfladen lurede konstant konflikter mellem Ugandas store befolkningsgrupper. Modsætningerne var blevet yderligere forstærket under det britiske kolonistyre, fordi briterne systematisk hvervede soldater og politifolk fra folkegrupperne i nord og nordøst, mens administration og andre poster, der krævede uddannelse, stort set gik til folk fra det centrale og sydvestlige Uganda.

Og da en brutal diktator, Idi Amin, i 1971 tog magten, indledtes en 15-årig epoke, hvor Uganda kom til at stå som indbegrebet af afrikansk håbløshed med borgerkrig og total økonomisk nedtur. Donorerne og de udenlandske investorer opgav stort set det før så lovende land.

I 1986 fulgte et nyt vendepunkt, da en dengang ung, slank og ukendt Yoweri Museveni og hans Nationale Modstandsbevægelse, NRM, kom ind fra bushen og overtog magten og præsidentposten.

På kort tid lykkedes det Museveni og det nye styre igen at gøre Uganda til et symbol, men nu på Afrikas håb. Museveni talte engageret om at bekæmpe fattigdom og korruption og om at flytte beslutninger ud til folket. De lokalråd, som hans modstandsbevægelse var opbygget af, skulle danne kernen i en ambitiøs – og i Afrika hidtil uset – decentralisering. Museveni talte også åbent og ærligt om den nye trussel, hiv/aids, og han gav aldrende og magtfuldkomne præsidenter i andre afrikanske lande det glatte lag.

Museveni blev et frisk pust, og donorerne – heriblandt Danmark – strømmede til.

Og det lykkedes det nye, entusiastiske styre og donorerne i forening at få vendt den negative udvikling:

Der blev fred og stabilitet i Uganda. Landet oplevede en imponerende økonomisk vækst – om end niveauet fra 1970 først blev nået igen i 1997. Landet, der tidligere havde en af verdens højeste hiv/aids-rater, ”knækkede” som det første land for alvor hiv/aids-kurven og gav andre udviklingslande håb om, at det kan lykkes at bringe sygdommen under kontrol.

Uganda lavede, før det blev moderne med de såkaldte PRSP’er, strategiplaner for reduktion af fattigdommen, sin egen Handlingsplan til Bekæmpelse af Fattigdom, og kvalificerede sig i 1998 som det første land i verden til gældslettelse under HIPC-Initiativet for højt-forgældede, fattige lande.

Hvedebrødsdagene forbi

Men fra midten af 1990'erne hørtes de første mislyde mellem Uganda og donorerne så småt. Donorerne blev mere og mere skeptiske over for Ugandas særlige partiløse demokrati, hvor NRM fortsat var den eneste tilladte politiske gruppering. Vedtagelsen af en ny forfatning og den lovede overgang til et traditionelt, demokratisk system med politiske partier trak ud, og korruptionen florerede fortsat. I 2001 udråbte Transparency International Uganda til verdens tredje mest korrupte land.

Det var heller ikke lykkedes Museveni at bringe fred og udvikling til hele Uganda. Store dele af det nordlige og nordøstlige Uganda var reelt i permanent undtagelsestilstand og hærget af henholdsvis den mystiske Lord's Resistance Army og sammenstød mellem nomadestammer.

Musevenis egen karisma blegnede: I 1997 investerede han – som så mange afrikanske præsidenter før ham – statslige millioner i sit eget private jetfly. Men endnu værre gik det ud over hans og Ugandas image, at Ugandas hær i flere år havde store tropestyrker stående i nabolandet Zaire, senere Den Demokratiske Republik Congo. I første omgang kunne Ugandas engagement forklares med, at man ville forfølge de oprørsgrupper, der hærgede det vestlige Uganda og søgte ly i det kaotiske naboland. Men da det ugandiske engagement trak ud, blev udvidet og bredte sig længere ind i DR Congo, lignede det mere og mere en egentlig invasion, hvor Uganda tog del i kampen om DR Congos mange naturressourcer.

Ugandas udgifter til militæret har også givet gnidninger: Officielt er militæruddgifterne faldet siden 1994, men billedet sløres af, at der mange år er overført midler til militæret fra andre budgetposter. I 2002/03 førte det til en egentlig krise med donorerne, da regeringen øgede militæruddgifterne kraftigt, efter at parlamentet havde godkendt finansloven.

Museveni selv viser også tiltagende tegn på den magtfuldkommenhed, han tidligere kritiserede andre afrikanske præsidenter for. Han har gentagne gange sagt, at han ikke skal være præsident på livstid, men 20 år

efter han kom til magten, er der ikke meget, der tyder på, at han vil slippe den. I 1995 fik Uganda en ny forfatning, der fastslog, at en præsident kun kan vælges for to perioder à fem år. Det gav Museveni, der har været præsident siden 1986, endnu 10 år på posten, da det første valg efter den nye forfatning fandt sted i 1996.

I 2006 skulle han således være gået af, men i 2005 fik han gennemført en folkeafstemning, der tillod ham at genopstille i 2006, hvor han blev valgt med solidt flertal frem til 2011.

Ingen sætter for alvor spørgsmålstegn ved Musevenis enorme indflydelse på Ugandas positive udvikling de seneste 20 år. Han overtog et sammenbrudt land med hyperinflation og kronisk budgetunderskud. Under Museveni har Uganda konstant oplevet en af de højeste økonomiske vækstrater i Afrika. Økonomien er liberaliseret og inflationen bragt under kontrol. Indtægterne fra skatter og afgifter er steget, men ligger dog stadig lavt – på kun 12 pct. af bruttonationalproduktet, og økonomien hviler fortsat på et spinkelt grundlag af udviklingsbistand og en enkelt eksportafgrøde, kaffe.

Fattigdommen er reduceret – andelen af befolkningen, der lever under den nationale fattigdomsgrænse, er faldet fra 56 pct. i 1992/93 til 38 pct. i 2002/03. Uganda har også gjort betydelige fremskridt i forhold til at nå 2015-målene, selv om der skal sættes yderligere fart på udviklingen, hvis alle målene skal nås.

Men i forholdet mellem Uganda og donorerne – eller udviklingspartierne, som de nu kaldes – har hverdagens problemer og konflikter for alvor meldt sig efter de første år, der var præget af pionerånd og begejstring. Uganda fremstår mere og mere som endnu en afrikansk de-facto et-parti-stat med en præsident med store, personlige magtbeføjelser. Korruptionen er udbredt. "Bevægelsen" har reelt et magtmonopol og bruger offentlige ressourcer til at holde sig ved magten. De seneste års oprettelse af nye distrikter i områder, der støtter præsidenten, er iøjnefaldende og foruroligende eksempler på denne magtfuldkommenhed.

2. DONOR-DARLING

Da Uganda efter Musevenis magtovertagelse i 1986 hurtigt viste lovende tegn, stod donorerne snart i kø for at bidrage til den nye start, og der var nok at tage fat på: Landets økonomi, infrastruktur og institutioner lå i ruiner efter mange års borgerkrig og skulle genopbygges næsten fra bunden.

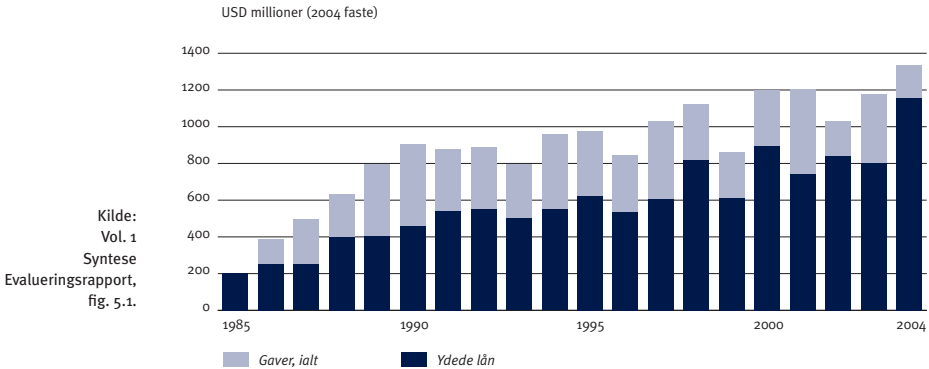
De første år dominerede de multilaterale donorer, men en bred vifte af bilaterale donorer meldte sig også hurtigt, så bistanden til Uganda steg og steg. Donorerne var tiltrukket af det nye styre, der satsede på stram økonomisk disciplin og makroøkonomisk stabilitet.

I en tid, der i øvrigt generelt var præget af frustrationer over, at udviklingsbistanden ikke i tilstrækkelig grad førte til håndgribelige resultater, var donorerne begejstrede for en politisk ledelse, der viste selvstændighed og vilje til at tage førerrollen i dialogen med donorerne. I 1992 blev finans- og planlægningsministeriet sammenlagt til et nyt superministerium, der indgik i en tæt, åben og ligeværdig dialog med donorerne. Uganda udviklede tidligt sin egen handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom. Uganda kom først med gældslettelse og blev et foregangsland, hvor nye og utraditionelle samarbejdsformer mellem donorer og et modtagerland kunne prøves af. For eksempel donorharmonisering, overgang fra projekt- til programstøtte og videre til budgetstøtte. Udviklingen kulminerede foreløbigt i 2005, da en gruppe donorer gik sammen om en fælles bistandsstrategi for Uganda, UJAS.

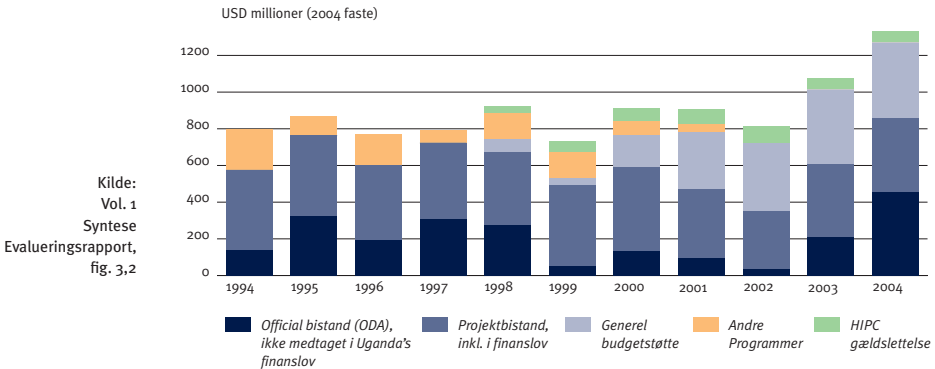
Den overordnede konklusion: Bistanden har virket

Udviklingsbistanden har sat et tydeligt og positivt præg på Ugandas udvikling – UDEN at donorerne har dikteret den politiske udvikling. Uganda har vist vilje til selv at bestemme retningen, til at vedtage og gennemføre reformer, som donorerne efterfølgende har støttet. I de

Total gave- og lånebistand fra donorer til Uganda



Udviklingen i forskellige bistandsformer i Uganda



mange tilfælde, hvor der var bred enighed om de overordnede mål, har der været en grundig og frugtbar dialog om, hvordan de kunne nås. Økonomisk har bistanden, herunder gældslettelsen, betydet, at Ugandas import kunne stige mere end eksporten, og at det offentlige forbrug kunne stige mere end de indtægter, regeringen selv kunne sikre sig i form af skatter og afgifter.

Specielt gældslettelse og andre former for budgetstøtte har sat Uganda i stand til at finansiere store, vigtige og nødvendige udgifter som en reform

af den offentlige sektor og demobilisering af hæren. Den form for bistand har også bidraget til at styrke de offentlige systemer, herunder dem, der forvalter offentlige midler og overvåger forvaltningen.

Når et land modtager så massiv bistand, som Uganda har oplevet det, kan bistanden være med til at legitimere og dermed konsolidere det siddende styre. Om det er tilfældet i Uganda, er det vanskeligt at vurdere, ligesom det er svært at vurdere, om den megen bistand har mindsket tilskyndelsen til at skabe egne indtægter ved at øge skatter og afgifter. Bekymringerne er reelle, men samtidig skal det slås fast, at et Uganda uden udviklingsbistand ikke kunne have oplevet de store fremskridt i form af øgede investeringer, vækst, udvidet offentlig service og reduktion af fattigdom, som landet har oplevet gennem de seneste 20 år.

Alt i alt har udviklingsbistanden således bidraget positivt til Ugandas økonomiske, sociale og politiske udvikling, og det er i den sammenhæng, vurderingen af den danske bistands virkning skal ses.

3. DEN DANSKE BISTAND

Danmark tidligt med

Danmark gav udviklingsbistand til Uganda allerede i 1960'erne, men afbrød – lige som mange andre donorer – bistandssamarbejdet i 1970'erne efter Amins magtovertagelse i 1971.

Efter Museveni kom til magten i 1986, var Danmark blandt de donorer, der først vendte tilbage, og Uganda har fyldt meget i dansk bistand lige siden. I perioden 1987-2005 stod lille Danmark for 7 pct. af al den bistand, Uganda modtog. Den samlede danske bistand i perioden udgjorde 5.288,5 mio. kr. – mere end 5 milliarder kr.

Allerede det første år, 1987, udgjorde den samlede danske 34 mio. kr., men den voksede så nærmest eksplosivt. Fra 1996 til 2000 var Uganda den næststørste modtager af dansk bistand, og på sit højeste, i 2001, var den danske bistand på 472 mio. kr. Den er senere faldet til cirka 350 mio. kr. om året.

Den danske bistand udgjorde de første år efter 1986 4-5 pct. af den samlede bistand – såvel den bi- som den multilaterale – til Uganda. I 2001 udgjorde den næsten 10 pct., men er siden faldet til 5-6 pct. af den samlede bistand.

Uganda var blandt de første 12 lande, der i 1989 blev udpeget som programsamarbejdslande for dansk udviklingsbistand, og i 1990 åbnede en dansk ambassade i Kampala. Samme år åbnede Mellemløst Samvirke i øvrigt kontor i landet.

Danmarks hurtige indsats i Uganda efter magtskiftet i 1986 var med til at sikre Danida en høj status, både generelt i Uganda og hos landets magtfulde præsident. Danidas repræsentanter – først i Nairobi, siden i Kampala – fik fleksible rammer. Det gjorde det muligt at gå hurtigt frem og etablere et unikt partnerskab med regeringen. Det ville – bemærker flere – ikke have været muligt med de mange regler, der styrer dansk bistand i dag.

186 opfattelser af dansk bistand

Som en del af evalueringen er ikke færre end 186 forskellige informanter blevet interviewet om, hvordan de ser på den danske bistand til Uganda. Blandt de udspurgte er i alt 140 uden for Danida-systemet: repræsentanter for den ugandiske regering – både centralt og lokalt, for NGO'er og for andre donorer, og i alt 46 Danida-repræsentanter: Danida-ansatte i Uganda, ansatte på den danske ambassade og fra Udenrigsministeriet.

Et bredt udvalg af udsagnene præsenteres i en særlig rapport, der udgør en del af den samlede evaluering. Adskillige citater er desuden skrevet ind i hovedrapporten, fordi de er med til at beskrive det image, Danida og den danske bistand har i landet på (mest) godt og ondt.

Nogle af de mest rammende citater fra ikke-danskere er tillige taget med i dette korte sammen- drag af evalueringen.

Selv om der er store nuancer i de mange udsagn, er der også nogle gennemgående træk:

- Det generelle indtryk af dansk bistand i Uganda blandt ikke-Danida-informanter er meget positivt
- Danida er en meget stor og meget synlig donor i landet. Danida ønsker at være synlig for at kunne vise den danske offentlighed resultater af dansk bistand. Det har med tiden gjort Danida mere tilbageholdende over for forandringer og mere konservativ over for øget donorharmonisering
- Danida har været meget innovativ og parat til at løbe risici – især i de første år
- Danida lytter og er parat til at forme sin bistand, så den stemmer overens med Ugandas regerings prioriteringer. Lokalt ejerskab betyder meget for Danida
- Danida er stolt over at være åben og konstruktivt kritisk i sine bestræbelser på at fremme menneskerettigheder og god regeringsførelse. Ikke-Danida-informanter beskriver Danida som en "lidenskabelig" fortaler for menneskerettigheder
- Danidas nul-tolerance over for korrupsion er velkendt, men deler vandene. Nogle mener, at Danidas klare politik støtter kampen for at opbygge gennemskuelige og effektive systemer lokalt, mens andre mener, at Danida fokuserer så meget på området, at kan gå ud over bistandens effektivitet.

"Danida er blevet et begreb. Hvis Danida stillede op til præsidentvalget ville det vinde, især i landdistrikterne."

Danmarks – og andre donorerers – positive syn på Museveni i de første mange år afspejles i den danske landestrategi fra 1996

”Musevenis forsoningspolitik er i høj grad lykkedes Uganda fremstår i dag som et land, hvor der næsten overalt hersker fredelige tilstande i en ellers konfliktfyldt region med flere lande i borgerkrig eller med borgerkrigs-lignende tilstande. Menneskerettighedssituationen er blevet klart forbedret under NRM-regeringen, omend der stadig er en række problemer f.eks. inden for domstolene, politiet og militæret....Der er fra ugandisk side udvist stor åbenhed overfor disse problemer og vilje til at forbedre situationen.”

Og

”Samarbejdet mellem donorerne og de ugandiske myndigheder er præget af en meget konstruktiv dialog. Det gælder både dialogen om de overordnede politiske, økonomiske og sociale spørgsmål inkl. respekten for menneskerettighederne samt prioriteringerne og tilrettelæggelsen af bistandssamarbejdet.”

Der var dog også advarende ord

”Der er konstateret en vis korrupsion og misbrug af midler inden for den ugandiske administration, og alle dansk finansierede indsatser gennemføres derfor med et betydeligt element af kontrol, samtidig med at det i videst muligt omfang tilstræbes at undgå opbygningen af nye eller parallelle organisationsstrukturer.”

Seks år senere, i 2002, var Ugandas stjerne falmet noget. Det faldt sammen med den nye danske VK-regerings besparelser og gennemgang af den danske bistand i starten af 2002. I de efterfølgende årsforhandlinger fik uganderne at vide, at gennemgangen havde fundet både positive og negative træk i Uganda. På den positive side talte Ugandas vedholdende kamp mod fattigdom og den succesrige indsats mod hiv/aids. På negativ-siden var der tre bekymringer: Ugandas fortsatte engagement i DR Congo, at demokratiseringsprocessen lod en del tilbage at ønske, og at korrupsion fortsat var udbredt. Det førte til en beslutning om at reducere den årlige landeramme for Uganda fra 280 til 250 mio. kr.

Uganda – en ”dygtig” bistandsmodtager

Uganda har – i forhold til andre danske modtagerlande – været i stand til at absorbere store mængder bistand, også med kort varsel. Det er en af årsagerne til, at Uganda lige siden 1992 hvert år har modtaget mere dansk bistand end den landeramme, der på forhånd var afsat. Eneste undtagelse er 2002, hvor den nytiltrådte VK-regering nedskar den danske bistand generelt. I 2001 nåede bistanden 471 mio. kr., selv om landerammen blot var 280 mio. De seneste år er landerammen igen overskredet med betydelige beløb.

4. FRA PROJEKTER TIL SEKTORER

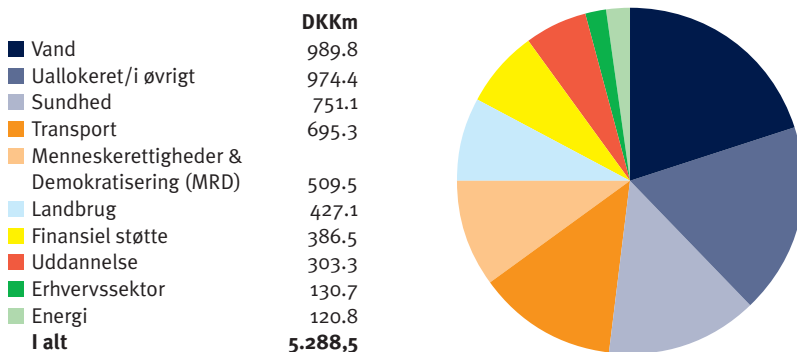
Fra starten var ideen, at den danske støtte skulle gå til tre hovedområder, der indbyrdes skulle supplere og styrke hinanden: Produktion, social og institutionel udvikling. Men de første år var den danske bistand sammensat af enkeltstående projekter inden for mange forskellige sektorer. Mangfoldigheden illustreres af et par konkrete eksempler: Danmark støttede en genopbygning af Entebbe Lufthavn, bygning af kornsiloeer, distriktsudvikling og et nyt ligestillingsministerium.

I 1996 blev den første landestrategi for den danske bistand til Uganda vedtaget, og den fokuserede støtten på fire sektorer: landbrug, sundhed, vand og sanitet samt veje. Herudover støttede Danmark udviklingen af den private sektor – gennem det såkaldte Privat Sektor Program – god regeringsførelse, decentralisering og menneskerettigheder. En betydelig del af den danske støtte er igennem alle årene kanaliseret via NGO'er, såvel ugandiske som danske.

En ny landestrategi, der blev godkendt i 2003, fortsatte støtten til de samme sektorer, men styrkede sammenhængen mellem den danske støtte og Ugandas fattigdomsstrategi, og så lagde den op til, at Danmark skal yde budgetstøtte fra 2006 og frem.

Der har gennem alle årene været stor kontinuitet i den danske indsats. Det er bemærkelsesværdigt, at Danmark har holdt sig til de samme sektorer og partnere i så lange perioder. De overordnede mål er forblevet de samme, selv om terminologien har ændret sig en del: Ord som fattigdom og regeringsførelse bruges mere og mere. Det er også værd at notere, at den danske bistand med tiden har fået en tættere forbindelse til Ugandas regerings politik og strategier og til andre donoreres indsats. Hensyn til harmonisering og tilpasning spiller en stadig vigtigere rolle.

Samlet bistand sektor for sektor



Kilde:
Vol. 1
Syntese
Evalueringsrapport,
fig. 7,6

Note: Støtte til decentralisering var en betydelig udgift. I alt udgjorde støtten til decentralisering omkring 300 millioner kr. i perioden fra 1992 (ca. 6% af al dansk bistand). Det er en stor del af MRD, mens udgifter til Rakai distriktsprogrammet er fordelt på flere sektorer.

Bemærkninger

- Danmark var igennem hele den 20-årige periode blandt de førende donorer inden for sundhed, vand og sanitet, og god regeringsførelse, herunder støtte til civilsamfundet.
- I den anden halvdel af perioden faldt Danidas andel af den totale bistand på de fleste områder. Ikke fordi den danske bistand faldt, men fordi flere donorer meldte sig. Kun inden for landbrug og god regeringsførelse steg Danidas andel.
- Faldet i bistanden til uddannelse afspejler, at uddannelse ikke blev en af de fire prioriterede sektorer i landestrategien fra 1996.
- Støtten til transport og oplagring i den første periode domineres af to store projekter, Entebbe lufthavn og Fort Bell-færgeterminalen. I den anden periode støttede Danida kun veje i denne sektor.

Danidas andel og position i de enkelte sektorer

	1987 - 1996			1997 - 2004		
	Danidas andel % af total	Position* i sek-toren	Antal donorer i sek-toren	Danidas andel % af total	Position* i sek-toren	Antal donorer i sek-toren
Alle sektorer		3	21	2,8%	11	30
Landbrug, skovbrug, fiskeri	7,4%	6	22	10,4%	6	22
Uddannelse	7,7%	5	16	1,7%	11	22
God regeringsførelse og civilsamfund	6,5%	3	13	11,0%	4	19
Sundhed	20,0%	1	19	9,4%	3	24
Transport	11,1%	4	12	0,4%	9	17
Vand & sanitet	31,0%	2	12	11,3%	4	19

Kilde: Vol. 1 Syntese Evalueringsrapport, tabel 7,4

5. MARKANTE FINGERAFTRYK I DE ENKELTE SEKTORER

Danmark tilbageholdende med budgetstøtte

Budgetstøtte opfattes ofte som et forholdsvist nyt fænomen i udviklingsbistanden, men reelt har finansiel bistand været kendt og brugt gennem mange år. Ganske vist under andre navne og andre former end den, der nu dominerer. Betalingsbalancestøtte, importstøtte og gældslettelse er nogle af de tidlige udgaver af finansiel bistand, som makroøkonomisk har den samme virkning som vore dages budgetstøtte. De forskellige betegnelser har i nogen grad sløret det faktum, at denne type bistand reelt gør det samme: Sikrer ekstra indtægter til Ugandas regeringens budget.

Det er påfaldende, at Danmark, der frem til midten af 1990'erne ydede betydelig importstøtte og gældslettelse til Uganda, siden har været blandt de mest tilbageholdende donorer med budgetstøtte.

Importstøtten var for det meste bundet til leverancer fra Danmark. Det gjorde den både besværlig og ineffektiv, og Danmark blev kendt som en af de vanskeligste donorer i Uganda i forhold til betalingsbalancestøtte, fordi støtten blev ledsaget af så mange bureaukratiske krav, var øremærket og bundet til køb i Danmark.

Danmark bidrog til den generelle gældslettelse, Uganda opnåede i 1990'erne. Gældslettelsen var ubundet, ubureaukratisk og meget effektiv. Den var baseret på en aftale om, at de penge, Uganda sparede i renter og afdrag på gæld, skulle gå til andre formål som uddannelse og sundhed. Men det blev ikke beskrevet – eller kontrolleret, hvad de midler, præcist den danske gældslettelse frigav, blev brugt til.

Frem til midten af 1990'erne var der en fælles forståelse om, at op til en fjerdedel af den danske støtte kunne udbetales som "finansiel støtte". Men selv om en dansk evaluering i 1994 anbefalede, at Danmark gjorde mere – og mere målrettet – brug af finansiel støtte til Uganda, og selv om

mange andre "lige-sindede" donorer i stigende grad yder budgetstøtte, så har Danmark siden 1998 kun ydet ubetydelig budgetstøtte.

Evalueringen fra 1994 kritiserede, at den finansielle støtte, Danmark hidtil havde ydet, bar tilfældighedens præg. Kriteriet syntes at være, om der var penge til overs på det danske bistandsbudget – påfaldende mange bevillinger skete i december måned – snarere end behovene i Uganda.

Evalueringen anbefalede øget dansk budgetstøtte, fordi Uganda havde et stort behov for budgetstøtte, fordi budgetstøtte er en meget effektiv form for bistand, og fordi Danmark kunne bruge budgetstøtten som en adgangsbillet til at få indflydelse på prioriteringerne i Ugandas finanslov, hvis man ellers gik fra den noget tilfældige til mere permanent budgetstøtte. Hvis Danmark omvendt indstillede sin budgetstøtte, var der fare for, at den danske indflydelse på de politiske prioriteringer i Uganda blev svækket.

Men anbefalingen blev altså ikke fulgt.

Det vanskelige landbrug

Størstedelen af Ugandas befolkning lever af landbrug, og et mere effektivt landbrug er en forudsætning for at komme fattigdommen til livs. Danida har været usædvanligt vedholdende i sin støtte til landbruget i en periode, hvor donorerne generelt har reduceret deres støtte til denne sektor. Men Danida er også stødt på de vanskeligheder, som har fået andre donorer til at give op, nemlig at nå de fattigste af bønderne.

Danidas støtte kan deles op i tre faser: Fra 1988 til 1991 bestod den af enkelte projekter, fra 1991 til 1998 støttede Danida udviklingen af en landbrugspolitik og de investeringer, den affødte. Siden 1998 har Danida ydet bred sektorprogramstøtte, baseret på Ugandas egen strategi for landbrugsudvikling.

Mandela skulle se Danmarks hvide elefant

Da Nelson Mandela i 1993 besøgte Uganda, var en af de ting, præsident Museveni syntes, Sydafrikas frihedshelt og senere præsident absolut skulle se, de dansk-finansierede kornsiloer i Jinja. De symboliserede bedre end meget andet Ugandas rivende udvikling siden Musevenis magtovertagelse i 1986.

Men samme år som Mandelas besøg stemplede en dansk evaluering Danidas støtte på i alt 90 mio. kr. i kornmøller og -siloeer tre steder i Uganda som en fejltagelse. Projekterne var såkaldt turn-key-projekter, hvor danske firmaer leverede fiske og færdige anlæg til Ugandas dengang statsejede kornsektor, og de var nærmest fra starten dømt til at slå fejl: Allerede i 1988 var kornsektoren i Uganda liberaliseret, så de statsejede selskaber kunne slet ikke udnytte de store anlæg. Budgetterne blev overskredet, anlæggene var ikke afpasset efter de lokale forhold osv..

Alligevel kom kornsiloerne til at stå som et synligt og konkret symbol på Danidas store engagement i Uganda, ikke mindst da siloerne i Kawempe blev afbildet på Ugandas 1000 shilling-sedler.

”Museveni vidste måske ikke, at projektet var en hvid elefant. Men det vidste både ministeriet, direktionen og de ansatte,” som én fortalte.

De tidlige års største enkeltprojekt var bygningen af kornmøller og siloeer, der blev lidt af en fiasko – nærmest at betegne som ”hvide elefanter”, men som paradoksalt nok fik en meget positiv symbolværdi som synlige tegn på Ugandas økonomiske genfødsel og Danidas engagement. En stor investering i et mejeri var lige så forfejlet.

I perioden 1991-98 blev den danske støtte til landbruget mere fokuseret og strategisk. Danida blev en af de største og mest toneangivende donorer til Ugandas landbrug og var i lange perioder formand for donorgruppen inden for landbruget. Danida støttede f.eks. udviklingen af en overordnet plan for mejerisektoren, der var noget mere vellykket end den tidlige støtte til et stort mejeri. Men så hældte Danida yderligere støtte i en statsejet mejeriindustri, der burde have været privatiseret.

Danida gav også omfattende støtte til planlægning i husdyrsektoren og så behovet for bedre rådgivning og støtte til småbønder. Det førte til et forsøg på at etablere en rådgivningstjeneste baseret på en dansk model med landboforeninger. Den havde virket i Danmark, men lod sig ikke lige overføre til Uganda. Trods den manglende succes skulle det vise sig vanskeligt for Danida at trække sig ud af dette engagement.



Der er fremgang i landbrugssektoren, men der bør lægges mere vægt på f.eks. kvindernes adgang til jord, mener evalueringen.

Fra 1998 er den danske støtte til landbruget givet samlet som sektorprogramstøtte, der baserer sig på Ugandas nationale plan for landbruget og på handlingsplanen for bekæmpelse af fattigdom. Her forsøger Danida mere systematisk at imødekomme fattige bønders behov. Danida bidrager også aktivt til et nyt forsøg på at genoplive landbrugsrådgivningen på en ny måde.

En fælles evaluering i 2005 af moderniseringsplanen for landbruget viste, at der ER fremgang i landbrugssektoren, men der kan ikke fremvises så positive resultater som i andre sektorer som sundhed og veje. Landbruget

er fortsat en meget vanskelig sektor, og en fremtidig udfordring bliver at udnytte de mange erfaringer fra Danidas årelange støtte til landbruget i Ugandas fremtidige landbrugsstrategi, f.eks. ved at lægge øget vægt på kvinders adgang til jorden.

Når det virker i Danmark...

I 1992 indledte Danmark støtten til en helt ny type landbrugsrådgivning i Uganda. Rådgivningen skulle forankres i selvstændige og selvbærende landboforeninger, som havde vist sig så afgørende for udviklingen af dansk landbrug. Initiativet kom da også fra den danske andelsbevægelse og blev modtaget positivt i Uganda, ikke mindst fordi de hidtidige erfaringer med landbrugsrådgivning var så dårlige. De byggede på et system, som Verdensbanken ivrigt promoverede, hvor offentligt ansatte konsulenter trænedede og besøgte landmændene.

Målet var, at de nye landboforeninger efter blot fem år skulle være landsdækkende og selvbærende. Men trods dansk støtte på 42 mio. kr. frem til 2003 er landboforeningerne ikke blevet nogen succes. De har ikke udviklet sig til at være et talerør for Ugandas mange landmænd, snarere for det siddende politiske styre, og de er fortsat totalt afhængige af støtte udefra. Derfor er der siden 1999 gjort forsøg på at nedjustere landboforeningerne.

Arbejdsintensivt vejarbejde- og lufthavnsreovering

Ugandas veje og øvrige infrastruktur skreg på investeringer i 1986 oven på 15 års nedtur, kaos og borgerkrig. Infrastruktur blev en topprioritet for det nye styre, men også for mange donorer, heriblandt Danida. Danidas mest spektakulære støtte var reoveringen af Ugandas vigtigste lufthavn, Entebbe, til 352 mio. kr. i årene 1994-96. Men også et andet enkeltstående projekt, færgeterminalen i Port Bell til 101 mio. kr. i 1988-89, fylder godt. Danmark har også finansieret reoveringen af vigtige hovedvejsstrækninger, men en egentlig pionerindsats har Danmark først

og fremmest ydet med sit bidrag til at fremme arbejdsintensiv vedligeholdelse af veje.

Danmark er en lille donor blandt mange store i vejsektoren, og – bortset fra bidraget til at fremme arbejdsintensive metoder – har det danske bidrag til sektoren ikke skilt sig voldsomt ud fra de øvrige donoreres bidrag. Derfor er der også udsigt til, at Danmark går ud af vejsektoren i de igangværende bestræbelser på at koncentrere støtten til Uganda på færre sektorer.

Fra store maskiner til skovl og trillebør

I mange år så lokalbefolkningen passivt til, når store maskiner rullede ind og anlagde og vedligeholdte veje. Men i Uganda er de store maskiner mange steder skiftet ud med skovl og trillebør, der håndteres af de lokale selv. Og det skyldes ikke mindst Danidas indsats.

I midten af 1990'erne blev Danida bedt om støtte til at reovere veje i det nordlige Uganda. Danida sagde ja, men betingede sig, at de store maskiner holdt sig fra bivejene. De skulle klares af lokale. Senere støttede Danida også et center i Mbale, der træner små-entreprenører i arbejdsintensive metoder. De nye metoder har bredt sig til resten af landet, og små-entreprenørerne har ligefrem dannet deres egen nationale forening.

Og de arbejdsintensive skaber masser af arbejdspladser – og dermed indtægter – i lokalområderne, ikke mindst til kvinder. Et studie viser, at det koster 15.000 dollars at reovere en km grusvej med store maskiner, og at kun 8 pct. af omkostningerne går til løn – som oftest til vejarbejdere udefra. Den arbejdsintensive metode mindsker omkostningerne til 13.000 dollars pr. km. Men nok så vigtigt er det, at når gravemaskiner skiftes ud med skovl og trillebør, så går hele 60 pct. af udgifterne til lønninger, oftest til lokale ufaglærte.

Nyskabende vand og sanitet

Danida har sat et markant præg på vand og sanitet i Uganda de seneste 20 år, både fordi den danske støtte har været så stor – i perioden 1987-96 tegnede Danida sig for 31 pct. af bistanden til sektoren, men også fordi Danida har været blandt de første til at afprøve nye metoder, der siden har bredt sig. Danida har aktivt inddraget lokalsamfundene i planlægningen og gennemførelsen af vandforsyningen og sat fokus på sammenkædningen af rent drikkevand og ordentlige sanitære forhold, på vedligeholdelse og på at inddrage den private sektor i vand- og sanitetsprojekter. Danida har også bidraget væsentligt til at opbygge lokal, ugandisk kapacitet inden for sektoren. En stor del af den nuværende tekniske stab i Ugandas vandforsyning har fået deres uddannelse i forbindelse med Danida-projekter.

I de første år støttede Danida et Unicef-program, der skulle afhjælpe de mest akutte behov i vandforsyningen. Fra 1989 støttede Danida egne projekter, først og fremmest på landet og via RUWASA, Rural Water and Sanitation, der fra 1991-2002 modtog 459 mio. kr. i støtte fra Danmark. Senere har Danida gennem sektorprogramstøtte også bidraget til Ugandas og donorernes fælles planlægning inden for denne sektor.

”Danida har gjort meget for at fremme donorharmoniseringen inden for denne sektor”.

”Danida har lyttet til os. Det får os til at føle, at vi ejer processen”.

Citater fra perceptionsstudiet af ikke-Danida-informanter i vand- og sanitetssektoren.

Sundhed handler ikke kun om hiv/aids

Også sundhedssystemet i Uganda lå i ruiner i 1986, og Danmark besluttede på et tidligt tidspunkt, at den danske støtte til den sociale sektor i Uganda skulle gå til sundhed og kun i meget begrænset omfang til uddannelse (specialundervisning).

Den danske støtte til sundhed høster anerkendelse fra Uganda og fra landets andre donorer, der især fremhæver Danmarks mangeårige støtte til medicinforsyning og den vedholdende, brede støtte til Ugandas sundhedssystem i en tid, hvor store dele af den internationale sundhedsbistand øremærkes til hiv/aids-indsatser. Danmarks aktive medvirken til donorharmonisering og bestræbelserne på at tilpasse donorerens indsatser til Ugandas egne planer roses også.

Helt fra starten har Danmark støttet basal medicinforsyning, fra 1985 til 2001 med i alt 579 mio. kr. Støtten blev i starten givet i form af pakker med basale lægemidler, der sikrede, at medicin var til rådighed helt ud i distrikterne. Men Danmark begyndte også tidligt at støtte opbygning af lokal kapacitet til at indkøbe, distribuere og kvalitetskontrollere medicin og til at udvikle en national politik for medicinforsyning. Den langvarige støtte til National Medical Stores, Danmarks vilje til at holde ved igennem både mod- og medgang og til at gå nye veje, når ting gik galt, nyder bred anerkendelse.

Op igennem 1990'erne begyndte Danmark også at støtte Sundhedsministeriet, og fra 1996 blev den danske støtte til sundhed samlet som sektorprogramstøtte. Fase 1 varede frem til 2002 og omfattede også støtte til sundhedssystemet i tre distrikter i det nordlige Uganda. Fase 2 fra 2003 var tættere bundet op på Ugandas nationale sundhedsplan.

Den danske støtte har fokuseret på at styrke sundhedssystemet, dets kapacitet til at planlægge og til at understøtte og administrere den decentrale sundhedsindsats. Danmark har derimod kun givet begrænset støtte til at bekæmpe hiv/aids og kun gennem NGO'er. I betragtning af at så mange andre donorer poster store og øremærkede beløb i hiv/aids-indsatser, er det en fornuftig og rosværdig prioritering af de danske midler.

Markant præg på decentraliseringen

Decentralisering stod højt på listen over politiske mål, da Museveni og NRM kom til i 1986, og Uganda har gennemført en mere omfattende decentralisering end de fleste andre afrikanske lande – med betydelig støtte fra Danmark.

”Jeg kan se, at Danida er til stede i felten ude i distrikterne. Danida er synlig”.

”Danida har støttet vores strategi og ikke været drevet af deres egen dagsorden”.

”De arbejder sammen med regeringen, inden for systemet, modsat USA”.

”Danidas støtte er – modsat anden støtte – meget forudsigelig og pålidelig. Når støtten først er lovet, kan du være sikker på, at den kommer til tiden og er i overensstemmelse med handlingsplanen”.

Citater fra perceptionsstudiet af ikke-Danida-informanter i sundhedssektoren.

Den danske støtte til decentralisering omfatter to hovedingredienser: For det første distriktsudviklingsprogrammet i Rakai, der fra 1992 og frem til afslutningen i 2006 modtog 167 mio. kr. og blev en prøveklud for de modeller for decentralisering, der senere blev gennemført i resten af landet. For det andet den samtidige, generelle støtte til de institutioner, der skulle gennemføre decentraliseringen. Her støttede Danmark med i alt 130 mio. kr. Og tilsammen gjorde det Danmark til Ugandas væsentligste donorpartner i den vigtige decentraliseringsproces.

Støtten til Rakai var oprindeligt begrundet i, at distriktet var blandt Ugandas allerfattigste. Det var hårdt mærket af borgerkrig, ikke mindst af Tanzanias invasion i 1979 for at smide Amin på porten, og så var det her, aids-katastrofen for første gang dukkede op. I første omgang var målet at genopbygge økonomien, den lokale infrastruktur, skoler, sundhedssystemer med mere. Senere faser fokuserede mere på at udvikle bæredygtige institutioner på distriktsniveau. En omfattende evaluering i 2000 var gennemgående positiv, og mange af erfaringerne fra Rakai blev senere brugt andre steder i landet.

Danmarks store fingeraftryk på decentraliseringen i Uganda tilskrives Danmarks egne mangeårige erfaringer med decentralt, kommunalt selvstyre og Danida-rådgivernes åbne og fleksible arbejdsfacon.

”Decentralisering er det område, hvor Danidas indflydelse er slået stærkest igennem”.

”Danskerne havde deres egne ideer – baseret på den måde, decentraliseringen er sket i Danmark. Men det gode var, at de var parate til at lytte til os og følge den vej, vi ønskede at gå”.

”Danida bliver – trods problemer. Enhver anden ville have forladt den synkende skude for længe siden”.

Citater fra perceptionsstudiet af ikke-Danida-informanter vedrørende decentralisering.



Uganda har selv udformet sin omfattende decentraliseringsreform, men den danske støtte og inspiration har været betydelig. Formidling af reformens principper til alle lokalt valgte rådsmedlemmer var især vigtig.

Regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati

Danida var blandt de første donorer, der støttede menneskerettigheder og demokratisering i Uganda, og Danida har været bemærkelsesværdigt vedholdende i sin støtte til sine første partnere inden for denne sektor, ikke mindst ombudsmandsinstitutionen, som siden 1988 er støttet med 58 mio. kr. Danida har da også fået et ry i Uganda som en lidenskabelig og åbenhjertig fortaler for menneskerettigheder og demokrati.

De første år støttede Danida mest enkeltprojekter, men fra 1995 blev støtten til ombudsmandsinstitutionen suppleret med mere systematisk Danida-støtte til vigtige institutioner

som rigsrevisionen, en menneskerettighedskommission og domstolene, der alle af blevet styrket af den danske støtte.

Mens styret i Uganda de første år efter 1986 var meget optaget af at bekæmpe magtmisbrug og korruption, blev engagementet fra 1990'erne noget mere udvandet. De rette erklæringer og institutioner var på plads, men det kneb med viljen til at følge dem op i praksis. F.eks. led anti-korruptionenheder og Menneskeretskommissionen mere og mere under ressource- og personalemangel.

Sideløbende med at Danida støttede regeringens egne kontrolmekanismer, samarbejdede Danida også med NGO'er og civilsamfundet for at styrke de kræfter i Uganda, der overvåger regeringens gøren og laden. Og i takt med at regeringen har neddroset sit engagement, har Danida og andre donorer øget støtten til NGO'er. Danida har ikke blot støttet enkelt-NGO'er, men forsøgt at støtte NGO-samfundet og NGO'ers arbejdsbetingelser bredt. I 2000 oprettede Danida et særligt kontor uden for den danske ambassade, HUGGO, til at koordinere støtten til de NGO'er, der arbejder med menneskerettigheder og god regeringsførelse.

Danida har også ydet konkret bidrag til konfliktløsning og fredsofbygning, bl.a. til våbenhvilen i Vestnil-området og i Karamoja.

HUGGO og Paris-erklæringen

Donorerne skal holde op med at oprette deres egne såkaldte projektimplementeringsenheder. I stedet skal de benytte – og dermed styrke – lokale strukturer. Det er en af opfordringerne i Paris-erklæringen om god bistand fra 2005. Set i det lys kan det undre, at Danida i 2006 godkendte en fortsat støtte til det særlige kontor uden for den danske ambassade, HUGGO, til at koordinere støtten til de NGO'er, der arbejder med menneskerettigheder og god regeringsførelse, indrømmer evalueringsholdet, der alligevel roser HUGGO. HUGGO er nemlig ikke en parallelstruktur, men bidrager til at koordinere og kvalificere både Danidas og andre donorerers støtte til menneskerettigheder og demokratisering. Mere end halvdelen af de midler, som HUGGO administrerer, kanaliseres nu igennem samlede fonde, som flere donorer bidrager til, med Danida som ledende donor.

Mange danske NGO'er

Danske NGO'ers arbejde i Uganda har også fået ganske betydelig støtte siden 1987. De første år var de danske NGO'er navnlig aktive inden for infrastruktur, voksenuddannelse, hiv/aids og støtte til særligt udsatte grupper, og der var et vist samarbejde mellem Danida og de danske NGO'er inden for uddannelse og sundhed. Siden midt-90'erne er de danske NGO'ers fokus ændret i retning af at opbygge kapacitet blandt ugandiske NGO'er på områder som fattigdomsbekæmpelse og konfliktløsning, og der er de seneste år opstået et samarbejde mellem HUGGO og danske NGO'er, bl.a. om korruptionsbekæmpelse.

”Danida er kendt for at være den første donor, der interesserede sig for civilsamfundet i Uganda, og også for at være den første donor, der støttede de offentlige myndigheder, der beskæftiger sig med korruption”.

”Forud for det seneste valg sagde Danida, på vegne af alle donorer, at man ikke ønskede militæret til at overvåge valg handlingen. Så regeringen måtte bruge politiet. Det var meget positivt. Der var ingen intimideringer, i modsætning til når hæren terroriserer vælgerne”.

”Det er altid Danida, der stiller de ubehagelige spørgsmål”.

Citater fra perceptionsstudiet af ikke-Danida-informanter vedrørende god regeringsførelse og menneskerettigheder.

Danske interesser har præget støtten til den private sektor

Uden produktion, ingen udvikling. Sådan var holdningen hos det nye styre i Uganda efter 1986. Og hos Danida, der tidligt prioriterede infrastruktur, veje, kornmøller og -siloeer, landbrug og mejerier højt. Prioriteringerne var nu også tydeligt påvirkede af danske interesser og mulighederne for at få danske ordrer gennem bistanden.

Men i perioden 1991-2004 udgjorde ”erhverv” blot 3 pct. af Danmarks samlede, bilaterale bistand til Uganda. Mest synligt har det danske Privat Sektor Program været. Det blev startet som et pilotprojekt i tre lande i 1993, men kom fra 1996 også til at dække Uganda. Ideen er at støtte længere-varende samarbejder mellem danske og ugandiske virksomheder. I alt er omkring 40 sådanne samarbejder støttet inden for en række forskellige sektorer. Der har været flere succesfulde samarbejder, og støtten er – naturligt nok – populær blandt dem, der får den.

En stor evaluering af PS-Programmet i 2001 konkluderede imidlertid, at programmet ikke har bidraget stort til den generelle udvikling af den private sektor i de lande – heriblandt Uganda, hvor det opererer. Programmet bidrager heller ikke meget til generel økonomisk vækst og social udvikling, og evalueringen anbefalede derfor omfattende ændringer af programmet.

Men anbefalingen blev faktisk dengang afvist. Programmet er siden udvidet, og særligt siden det danske regeringsskifte i 2001 vurderes PS-Programmet som en vigtig faktor, der medvirker til at bevare dansk erhvervslivs opbakning til udviklingsbistanden. Efterfølgende er anbefalingen dog også blevet reflekteret i de nye strategier for privatsektor-bistand.

6. DE TVÆRGÅENDE HENSYN TILGODESET

Fattigdom højt prioriteret

Fattigdomsbekæmpelse har altid været et mål for dansk udviklingsbistand, men først fra 1990'erne blev det udtrykkeligt nævnt som det overordnede mål for bistanden. En tilsvarende udvikling kan ses for bistanden til Uganda. De første år var fattigdomsbekæmpelse kun et implicit mål.

Det kom til udtryk på den måde, at megen dansk bistand rettede sig mod basale ydelser – f.eks. sundhed, vand og sanitet – eller til Ugandas fattige egne som Rakai. Et studie fra 1996 af bistanden til Uganda anbefalede, at fattigdomshensynet blev indarbejdet mere systematisk i bistanden, og det skete da også, da støtten blev omlagt fra projektbistand til sektorprogramstøtte.

Danida har bevidst støttet forsøg på at forbedre overvågningen af fattigdommen. Dels via støtte til Ugandas statistiske bureau, dels gennem støtte til indsamling af nyskabende, kønsspecifikke fattigdomsprofiler i udvalgte distrikter. Flere Danida-programmer rummer også fattigdomsrelevante nyskabelser som arbejdsintensiv vedligeholdelse af veje.

Lufthavnen og fattigdommen

Danmarks velvoksne støtte til en totalrenovering af Ugandas store, internationale lufthavn – 352 mio. kr. 1994-96 – førte til voldsom kritik i Danmark, hvor mange havde svært ved at få øje på fattigdomsorienteringen. Men evalueringen konkluderer, at det var i orden at bruge udviklingsbistand til formålet. Af to grunde: For det første var investeringen i sig selv nødvendig, for det andet var støtten med til at øge Danidas status hos Ugandas elite, og det gjorde det lettere at komme igennem med de mere sociale elementer af den danske bistand.

Danmark med til at sætte ligestillingen på dagsordenen

Dansk bistand har givet et væsentligt bidrag til at sikre ligestilling mellem kønnene en høj plads på dagsordenen i Uganda. Danmark støttede oprettelsen af Ugandas Ministerium for Ligestilling og var gennem sit særlige program for ligestilling og udvikling med til at påvirke udformningen af en national ligestillingspolitik og til at få hensynet til ligestilling indarbejdet i Ugandas nye forfatning. I 2000 ophørte den danske støtte til Ministeriet for Ligestilling og det særlige program for ligestilling og udvikling. Men det er ikke gået ud over ligestillingshensynene i den danske bistand. De er siden blevet mere systematisk indarbejdet ("mainstreamet") i den øvrige bistand.

Danida har ry for at gå meget op i ligestilling og stille store krav til den måde, emnet omtales på i planer og afrapporteringer. Der er adskillige eksempler på konkrete resultater af Danidas insistensen på ligestilling: Vandsektoren har udviklet en strategi for ligestilling, og vejsektoren har udarbejdet retningslinier for, hvordan både kvinder og mænd kan deltage i vedligeholdelsen af distrikts- og lokalveje.

Hiv/aids-indsats ved bred støtte til sundhedsvæsenet

Den direkte, danske støtte til hiv/aids i Uganda har – som tidligere nævnt – været begrænset og er kun gået til NGO'er. På grund af den massive, øremærkede støtte til hiv/aids fra talrige andre donorer har Danmark valgt at fastholde sin brede støtte til Ugandas sundhedsvæsen, og det er et fornuftigt og rigtigt valg.

Danida indarbejder desuden hiv/aids som et tværgående hensyn i den øvrige bistand. Hvor godt det lykkes, vil det kræve et målrettet studie at vurdere.

Lav dansk miljø-profil

Danmark har ikke ydet egentlig miljøstøtte til Uganda, men meget af den danske støtte har betydning for miljøet, f.eks. inden for vand og sanitet. Her blev der generelt gennemført miljøvurderinger, inden projekter blev ført ud i livet. Men snævre, projekt-specifikke miljøvurderinger er ikke altid tilstrækkelige. F.eks. blev der gennemført en miljøvurdering forud for den danske støtte til el-transmissionsledninger. Men den "overså", at strømmen skulle komme fra det Verdensbank-støttede Owen Falls-vandkraftværk, som lægger beslag på alt for store dele af Victoriasøens vand. Tilsvarende ville en overordnet, strategisk miljøvurdering have været på plads forud for anden fase af den danske landbrugssektorstøtte.

Høj dansk antikorrupsions-profil

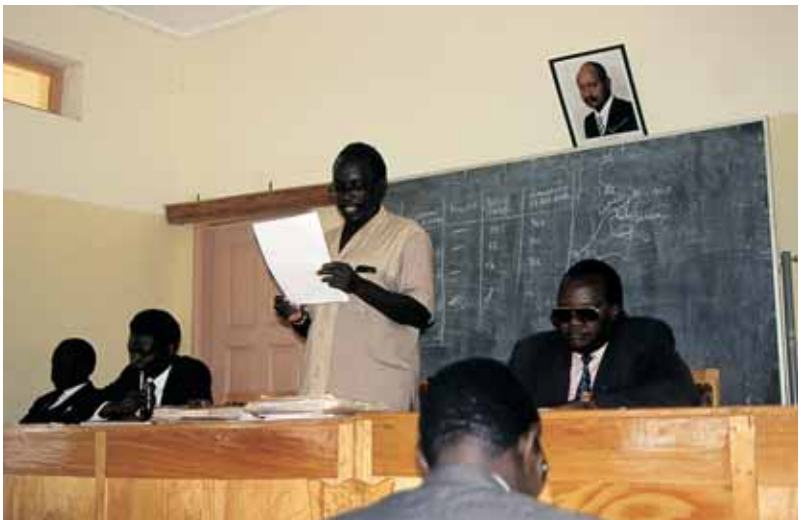
Korruption var et af de områder, Musevenis nye styre fra 1986 lovede at sætte hårdt ind imod. Og donorerne var ivrige efter at hjælpe til. Men med tiden er tilliden til styrets vilje til at bekæmpe korruption og magtmisbrug falmet. På trods af adskillige "sager" og kommissioner er det ikke lykkedes at gennemføre en eneste sag, hvor højtprofilerede politikere og embedsmænd er blevet retsfulgt.

Uganda har konstant tilhørt den gruppe af lande, hvor Transparency International betegner korruptionen som udbredt. Uganda er et eksempel på, at demokrati, der i princippet skulle til mindre korruption, fordi kontrollen af magthaverne øges, også kan føre til mere korruption. Demokrati afføder nemlig også konkurrence blandt rivaliserende politikere og partier om de sparsomme ressourcer. Der bliver simpelthen flere om at lade sig korrumpere, og fristelsen øges. Hertil kommer den voldsomme decentralisering, der giver nye muligheder for lokal korruption.

Danida er kendt og respekteret for sin nul-tolerance over for korruption og for resolut at forfølge de sager, hvor korruption afsløres. Den konsekvente politik har dog også negative sider: Den har fået Danida til at

”Danskerne tager afslappet på mange ting, men der er ting, som de reagerer hårdt imod, f.eks. korrupsion. Folk siger, at danskerne lytter, at de lægger stor vægt på etik og integritet. Folk siger også, at man skal passe på, når man arbejder sammen med danskere. Hvis nogen stjæler, er det ikke nok for danskerne, at man betaler det stjålne tilbage. De forventer også, at man bliver straffet. Danskerne er mindre interesserede i at få deres penge end i at sikre, at sager følges op”.

bevare en stram kontrol med sine udbetalinger og dermed være ret konservativ i sit valg af måder at yde bistand på. Desuden har den ofte placeret Danida-rådgivere i en dobbeltrolle, hvor de – ud over at rådgive – også har optrådt som, og er blevet opfattet som, kontrollanter af Danida-midlerne.



En vigtig del af bekæmpelse af korrupsion er gennemførelse af gennemsigtige udbudsprocesser ved tildeling af kontrakter til f.eks. lokale anlægsarbejder.

En anden problematisk konsekvens er, at Danida, der ellers går stærkt ind for at benytte og dermed styrke nationale systemer for kontrol, regnskab, revision mm., har opbygget sine egne parallelle systemer. Det har også begrænset dansk deltagelse i fælles donorsamarbejde, når det omfattede udbetalinger gennem regeringssystemet.

Den stejle danske holdning, hvor ansvarligheden i nogle tilfælde har været stærkere over for danske skatteborgere end over for partnerlandene, har på den måde blokeret for bedre bistand og effektivitet.

Nye former for bistand: Harmonisering og tilpasning

Uganda har været et foregangsland, hvor nye måder at give udviklingsbistand på har kunnet afprøves. Men de nye samarbejdsformer kaster Danida og andre donorer ud i en række dilemmaer. Det er svært helt at give afkald på den øremærkede projektbistand og på ens egne kontrolsystemer. Danida har dog været i førerfeltet blandt donorerne i bestræbelserne på at harmonisere bistanden og øge effektiviteten. Danida var således blandt de første, der omlagde den bilaterale støtte til sektorstøtte. Omlægningen skete imidlertid ikke kun for at undgå overlap med andre donorer, men også for at opnå dansk indflydelse på det overordnede, politiske niveau og sikre, at danske "metoder" blev udbredt.

Uganda har også været et foregangsland i kraft af regeringens bestræbelser på at påtage sig førerrollen i donorharmoniseringen. Regeringen har selv inden for de enkelte sektorer udviklet strategier, som dannede rammen for donorenes indsats og lagde op til budgetstøtte. I en række af de sektorer, Danida har støttet, har Danmark bidraget til at udvikle de nationale sektorplaner. Derimod har Danida ikke, trods anbefalinger om at gøre det, ydet generel budgetstøtte i mange år.

Opbygning af lokal kapacitet og teknisk bistand

Dansk bistand har vist en vedholdende vilje til at styrke Ugandas egne systemer – ofte med en jordnær erkendelse af, at kapacitet på kort sigt

kan kræve biler, kontorudstyr og kontorer snarere end avanceret, udenlandsk rådgiverbistand. Danida har bidraget stærkt til at opbygge kapacitet i mange sektorer, vand, sundhed og veje f.eks.

Danida indså også på et tidligt tidspunkt, at uddannelsesniveaueet i Uganda – som en arv fra kolonitiden – er højere end i mange nabolande. Uganderne kan i høj grad selv, og har mindre brug for udenlandske eksperter. Der har da også været færre danske rådgivere i Uganda i forhold til bistandens omfang end i de fleste andre lande, Danmark støtter.

Alligevel har der i Uganda været et udbredt indtryk af, at Danmark bruger egne rådgivere mere, end andre donorer gør, og at de udsendte rådgivere i høj grad var der for at kontrollere aktiviteter og – ikke mindst – penge.

I det hele taget har danske hensyn til kontrol i flere tilfælde forhindret mere udstrakt brug af lokale systemer, og kontrolhensynet har dermed i nogen grad reduceret opbygningen af lokal kapacitet.

”Når rådgiverne har deres eget regnskabssystem, bidrager de ikke til at opbygge sundhedsministeriets kapacitet på området – Rådgiverne arbejdede ikke sammen med os. De ønskede at have deres egen enklave”.

”Danskerne hjalp med at bygge institutioner op, der nu fungerer. De opbyggede ikke bare individuelle personer. Dér, hvor Danida har været, fungerer tingene”.

Administrationen af den danske bistand

De første år efter at det danske bistandsprogram til Uganda blev genåbnet i 1987, forstod den lokale, danske administration af bistanden at drage fordel af, at den reelt blev overladt temmelig stor selvbestemmelse. Siden har den, som andre repræsentationer, måtte indrette sig på skiftende retninger og krav i udviklingsbistanden, og det har den gjort godt.

Men der er stadig udfordringer: Man skal sikre det rette mix mellem specialister og generalister på ambassaden, blive bedre til at udnytte ugandisk ekspertise, og så skal man passe på, at det stigende fokus på resultater ikke fører til, at målbare resultater vægtes højere end de langsigtede bidrag til lokalt-baserede udviklingsprocesser.

7. VURDERINGEN AF DEN DANSKE BISTAND: ET AMBITIØST OG EFFEKTIVT PROGRAM

Udviklingsbistand har alt i alt haft en gunstig indflydelse på Ugandas udvikling. Den danske bistand har generelt været af høj kvalitet, og Danmarks bidrag til de store fremskridt, Uganda har gjort siden 1986, værdsættes efter fortjeneste – SELV OM der også har været uheldige projekter, og der kunne være gennemført ting, der – i bagklogskabens lys – kunne have sikret en bedre og mere effektiv bistand. Evalueringens kritiske bemærkninger skal ses i lyset af, at kun et meget uambitiøst bistandsprogram kan være uden svage punkter.

Det er karakteristisk, at dansk bistand i Uganda ikke har valgt de lette sektorer eller dele af landet. Danmark har tværtimod valgt nogle af de mest vanskelige sektorer, landbrug og god regeringsførelse, og har valgt at sætte særligt ind i nogle af Ugandas mest forsømte og vanskelige egne. Samtidig har Danmark afprøvet nye og innovative metoder i bistanden.

Relevans-testen bestået – stort set

Fra starten var den danske indsats i Uganda relevant, både i forhold til landets nationale genopbygningsstrategi og hensynet til fattigdomsbekæmpelse. Fattigdomsmålet blev dog først fra midten af 1990'erne udtrykkeligt understreget som et mål i sig selv.

Også i forhold til tværgående hensyn som ligestilling, miljø og hiv/aids har den danske indsats været relevant. Danidas brug af forskellige bistandsmetoder – inklusive støtten til NGO'er og civilsamfundet – har også været relevant.

Trods de generelt gode takter kan ikke alle dansk-støttede aktiviteter bestå relevans-testen: To store, tidlige projekter, kornsiloerne og rehabiliteringen af Kampalas mejerisektor, var ikke afpassede efter Ugandas behov. Men måske var de, som flagskibe for dansk bistand i Uganda, alligevel

investeringen værd. Og så var der i hvert fald ét program, der i teorien var relevant, men slog fejl i praksis, nemlig støtten til de nationale landboforeninger. Det fortsatte tilmed længere, end det kunne retfærdiggøres. Endelig er Privat Sektor Programmet ikke særligt relevant for andre end dem, der direkte nyder godt af det.

Danmarks finansielle bistand i 1990'erne – gennem betalingsbalancestøtte og gældslettelse – var særdeles relevant. Uheldigvis blev dens politiske effekt i Uganda ikke erkendt fra dansk side, og Danmark ophørte med at yde finansiell støtte til Uganda. Det betød, at Danmark mistede en oplagt mulighed for indflydelse.

Endelig fortjener Danida ros for sin vedholdende støtte til basale sundhedssystemer trods presset af modeluner blandt andre donorer. Deres stigende øremærkning af sundhedsbistanden til hiv/aids gjorde Danidas støtte til sundhedssystemer ekstra relevant.

Effektiv målopfyldelse

Alt i alt har programmet effektivt opnået de mål, der på forhånd var opstillet. Især på følgende områder har den danske bistand nået målene:

- Gældslettelse
- Biveje – som har vist sig at bidrage effektivt til udvikling i landområder
- Genopbygningen af basale sundhedsydelser, især gennem støtten til basale lægemidler
- Vand og sanitet i landområder
- Økonomisk og institutionel genopbygning i Rakai-distriktet
- Domstolene og de "vagthunde", der holder øje med regeringen.

Dertil kommer, at de metoder, der i første omgang blev prøvet af i forbindelse med den danske bistand, i flere tilfælde har bredt sig og er taget op af andre – donorer eller regeringen. Det gælder inden for områder som decentral planlægning og gennemførelse af vand- og sanitetsprojekter, decentralisering og arbejdsintensiv vedligeholdelse af biveje.

De danske bistandsmidler er brugt effektivt – stort set

Generelt er de danske bistandskroner brugt effektivt i landet. Der er påfaldende få decideret mislykkede projekter, og der er gjort meget for at tilpasse Danidas systemer til Ugandas egne systemer.

Danidas oprettelse af et særligt kontor til at administrere støtten til NGO'er, der beskæftiger sig med menneskerettigheder og god regeringsførelse (HUGGO), får også ros for at have effektiviseret denne type bistand ved at modvirke tendensen til kortsigtede og ukoordinerede adhoc-bevillinger til NGO'er.

Generelle ændringer i dansk bistandspolitik og den måde, den gennemføres på, har også bidraget til en effektivisering af bistanden til Uganda. Det gælder afbindingen af bistanden til dansk udstyr og leverancer, decentraliseringen fra København til ambassaderne og den øgede harmonisering med andre donorer og tilpasning til lokale systemer og strategier. Der har dog været enkelte ineffektive undtagelser i det danske bistandsprogram: Bindningen af importstøtten de første år til danske leverancer, kornsiloerne og mejeriet samt Privat Sektorprogrammet.

”Danidas støtte til vand har været mere effektiv end støtten fra andre donorer, fordi Danida har integreret sin støtte fuldstændig med regeringsstrukturene, og fordi støtten fra Danida er mere forudsigelig og udbetales til tiden.”

Stadig et stykke vej til bæredygtighed

Uganda har stadig brug for bistand i mange år frem. Samtidig er der ingen tvivl om, at Danida og andre donorer på den ene side og den ugandiske regering på den anden prioriterer forskelligt. Det kommer især til udtryk ved, at donorerne tillægger de institutioner, der sikrer kontrol – domstolene, rigsrevision og lignende – højere prioritering, end regeringen gør. Disse områder vil derfor fortsat have brug for donorenes særlige opmærksomhed, enten i form af øremærkede midler eller ved, at donorerne lægger pres på regeringen for at bevilge midlerne.

Fornuftig sammenhæng

Der har været en god sammenhæng i det i øvrigt mangeartede danske bistandsprogram i Uganda. Der har været en god balance i støtten til forskellige sektorer, til regeringssystemet og til NGO'erne. Programmet har også været bygget sådan op, at det har kunnet hente støtte og opbakning i både Uganda og Danmark.

Sammenhæng kan også sikres ved at holde sig ude af sektorer, hvor der er tilstrækkeligt mange andre donorer. Med den gode grund har Danmark stort set afholdt sig fra at støtte grunduddannelse og kampen mod hiv/aids. Danida har desuden valgt egne af Uganda, hvor andre donorer ikke var så aktive. Og Danida har bidraget meget aktivt til donorharmonisering.

Indhøstede erfaringer

Danmark har uden tvivl opnået mere ved at koncentrere så megen bistand om et enkelt land, end hvis bistanden var fordelt på flere lande. Danmark har været blandt de største bilaterale donorer i Uganda og opnået stor legitimitet og indflydelse hos regeringen, civilsamfundet og blandt de øvrige donorer. Den danske indflydelse er især synlig i sektorerne sundhed, menneskerettigheder og demokrati samt decentralisering.

Danmark har vist stor vedholdenhed ved at forblive i de samme sektorer, selv når der har været vanskelige perioder. Danmark har heller ikke i så høj grad som andre donorer ligget under for skiftende modeluner i udviklingsbistanden.

Danmark har strategisk holdt fast i bestemte mål, men ikke hængt sig i en rigid plan for, hvornår de bevilgede midler skulle bruges. På pragmatisk vis har den danske indsats i de fleste tilfælde indrettet sig på de skiftende vilkår i de forskellige sektorer.

Der er indhøstet gode erfaringer med at arbejde sammen med eksisterende regeringssystemer og at trække på lokale, menneskelige ressourcer.

Når Danida har forsøgt at importere danske modeller – som det skete med landboforeningerne, har succesen ikke været så stor, som når de danske rådgivere har lyttet mere til de lokale erfaringer. Det er decentraliseringen et eksempel på.

Danidas ønske om synlighed er forståeligt, fordi det kan være nødvendigt for at bevare den danske befolknings opbakning til fortsat bistand. Men det rejser et par alvorlige dilemmaer:

- For det første bliver det sværere at pege på effekten af dansk bistand i en tid, hvor donorerne samarbejder mere og mere om bistanden.
- For det andet kan de nye bistandsformer øge frygten for, at danske bistandskroner bliver misbrugt. Danida har en beundringsværdigt konsekvent holdning til korruption og misbrug, men den kan komme til at blokere for øget og mere effektivt donorsamarbejde og opbygningen af lokale kontrolsystemer.

Netop frygten for misbrug af danske bistandskroner synes at have afholdt Danida fra at lade bistandsmidler flyde gennem regeringssystemerne, som mange andre donorer ellers har gjort. De har været parate til at løbe en risiko, fordi de lagde vægt på at styrke de lokale systemer, der ellers ville blive ved med at være svage. Danida burde have afbalanceret de to hensyn bedre og gradvist gjort sine erfaringer med budgetstøtte som en af flere bistandsformer.

Ugandas forhold til donorerne – heriblandt Danida – siger en del om ejerskab og om muligheder og begrænsninger for donorindflydelse. I bund og grund er donorerens muligheder for at påvirke eller ligefrem diktere en bestemt politik begrænsede. Omvendt er der et stort potentiale for samarbejde om at udvikle, gennemføre og overvåge effektive programmer, når regeringen i værtslandet tager ejerskab og har sammenfaldende interesser med donorerne.

Det er opløftende, at Danida har udvist stor vilje til at gøre brug og lære af sine erfaringer i Uganda – gode som dårlige.

8. UGANDA OG FREMTIDEN

Uganda står fortsat over for store politiske og økonomiske udfordringer. Donorerne må se i øjnene, at det gode forhold, de har haft til Ugandas regering det seneste tiår, var enestående. Der er ikke nødvendigvis længere så stort et sammenfald mellem regeringens og donorerne interesser. Men det er vigtigt, at donorerne holder ved og bevarer det tætte samarbejde med regeringen og civilsamfundet og udnytter erfaringerne fra bistandssamarbejdet.

Danida, Uganda og fremtiden

Siden evalueringen startede, har Danmark besluttet at tilslutte sig den fælles donorstrategi for Uganda. Det er en rigtig beslutning, som ikke behøver at betyde, at Danmark mister identitet eller indflydelse som donor. Men den nye måde at arbejde på skaber udfordringer i forhold til at synliggøre og retfærdiggøre den danske indsats over den danske offentlighed.

Den betyder også, at Danmark skal være med i den tiltagende arbejdsdeling blandt donorerne og derfor indsnævre sine aktiviteter i Uganda endnu mere. Evalueringen anbefaler:

- At Danmark bevarer sit engagement i sundhedssektoren, der bygger på så mange års erfaringer
- At Danmark viser fortsat interesse for decentralisering og forsøger at arbejde for bedre koordinering på området gennem den fælles donorstrategi
- At den danske støtte til HUGGO fortsættes
- At Danmark bevarer sit engagement i landbrugssektoren og aktivt medvirker til at gøre noget ved de svagheder, som evalueringen i 2005 af Ugandas moderniseringsplan for landbruget har afsløret – f.eks. ved øget støtte til kvinders adgang til jord.

Den arbejdsdeling, som den fælles donorstrategi for Uganda lægger op til, skal ikke blot være en overfladisk øvelse, hvor de forskellige donorer skærer lidt i deres aktiviteter i forskellige sektorer. Den skal også forholde sig til den rette balance mellem forskellige bistandsformer i de enkelte sektorer.

Også Danida har mulighed for at påvirke det analytiske arbejde, der ligger til grund for strategien, og Danida bør især interessere sig for decentralisering, ansvarlighed, kapacitetsopbygning samt – naturligvis de sektorer – sundhed og landbrug – hvor Danida fortsat vil være direkte involveret.

Danida må også sikre, at den danske ambassade har folk med tilstrækkelig økonomisk indsigt til, at Danmark på troværdig vis kan tage del i diskussionerne om budgetstøtte.

DANIDA'S KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Danida anerkender evalueringsholdets bestræbelser for at udføre en evaluering af den danske udviklingsbistand til Uganda. Evalueringen fuldfører den vanskelige opgave at udtrække erfaringer fra næsten 20 års udviklingssamarbejde; en tidsperiode inden for hvilken bistandens modaliteter har ændret sig betydeligt. Den spænder over Uganda's genopbygning i slutningen af 80'erne helt frem til 2005, hvor Paris-erklæringen om forbedring af bistandens effektivitet blev underskrevet i marts 2005. Danida bemærker med tilfredshed, at evalueringen klart finder at dansk bistand generelt har været af høj kvalitet, og at der er sat pris på Danmarks bidrag til Uganda's fremgang. Det er opløftende, at man finder, at dansk bistand har været ambitiøs. Det danske bistandsprogram er ikke gået efter de lette løsninger; der er valgt vanskelige sektorer og komponenter; man har arbejdet i de mere udsatte og vanskelige miljøer i landet; og bistanden har været innovativ.

Evalueringen foreligger rettidigt, idet et kapitel af dansk udviklingsbistand udført inden for rammen af bilaterale landestrategier afsluttes. Ved sin vurdering af gennemførelsen af flere bilaterale landestrategier vil evalueringen yde et vigtigt bidrag til Danmarks fremtidige rolle som deltager i Uganda's Fælles Bistandsstrategi, UJAS. Ved udgangen af 2006 vil UJAS udgøre den harmoniserede bistandsstrategi for elleve udviklingspartnere til støtte for Uganda's egen Handlingsplan for Fattigdomsudryddelse.

Danida
Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Telefon 33 92 00 00
Fax 32 54 05 33
um@um.dk
www.um.dk

Dette er et sammendrag af en evaluering af den samlede danske bistand til Uganda fra 1987 til 2005, som har udgjort mere end 5 milliarder kr. Evalueringen blev gennemført i 2006 og er baseret på gennemgang af dokumenter og interviews med en lang række af de ugandere og andre nøglepersoner, der har været involveret i det danske program. Evalueringen er udført for Danida's Evalueringskontor og Premierministerens Kontor i Uganda efter internationalt udbud af det Oxford-baserede konsulentfirma Mokoro a/s, ledet af Stephen Lister.

Evalueringen finder Uganda's politiske og økonomiske udvikling imponerende over de sidste 20 år. Uden den ydede bistand ville Uganda's økonomiske vækst helt sikkert have været langsommere, den politiske stabilitet ville måske også være truet, og flere mennesker stadig være fattige. Selvom der er bekymring i forhold til landets afhængighed af bistanden har den alligevel ikke været i stand til at købe sig til afgørende indflydelse.

Den danske bistand til Uganda har generelt været af høj kvalitet, og der sættes pris på Danmarks bidrag til landets fremgang. Kun et meget uambitiøst bistandsprogram ville være fri for fodfejl, og det er bemærkelsesværdigt, at den danske bistand ikke er gået efter de lette opgaver eller løsninger. Den har valgt vanskelige sektorer og indsatsler som landbrug og god regeringsførelse. Den har arbejdet i de mere udsatte og vanskelige miljøer i landet, og den har været innovativ. Danmark har også leveret en vedvarende indsats ved stort set at forblive i de samme sektorer og støtte de samme partnere i længere perioder. Men evalueringen finder også, at den danske bekymring for tilstrækkelig regnskabsafklæggelse og behovet for synlighed af den danske bistand har medført, at Danmark er overforsigtig i forhold til at benytte regeringens egne systemer og yde budgetstøtte.

ISBN: 87-7667-630-7
e-ISBN: 87-7667-631-5
ISSN: 1399-4972