

Landanalys Uganda

Oktober 2000



Sida

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Avdelningen för Afrika

Innehåll

1. Ugandas politiska utveckling	1
1.1 Från brittiskt protektorat till Museveni	1
1.2 Allmänna förutsättningar	1
1.3 Maktfördelning, struktur och ledning.....	2
1.4 Det politiska systemet	3
1.5 Decentraliseringen	4
1.6 Säkerhetssituationen	5
1.7 Mänskliga rättigheter	6
1.8 Jämställdhet och kvinnans situation	7
1.9 Barnens situation	8
1.10 Massmedia	8
1.11 Det civila samhället	9
2. Ugandas ekonomiska utveckling	10
2.1 Jordbruket som bas för ekonomin	10
2.2 Utlandsskuld	11
2.3 Strukturanpassning och förvaltningsreform	11
2.4 Statens finanser	13
2.5 Privata sektorn	14
2.6 Korruption	16
3. Ugandas sociala utveckling	16
3.1 Befolkning	16
3.2 HIV/AIDS	17
3.3 Fattigdom	17
3.4 Hälsa	18
3.5 Utbildning	19
3.6 Hushållning med naturresurser	20
4. Förutsättningar för hållbar tillväxt	21
4.1 Jordbruket	21
4.2 Industrin	21
4.3 Turism	22
4.4 Byggnadssektorn	22
4.5 Gruvsektorn	22
4.6 Ekonomisk balansakt	22
5. Hot och möjligheter avseende fortsatt ekonomisk tillväxt	23
6. Uganda i ett regionalt perspektiv	24
6.1 Regionala konflikter – DRK	24
6.2 Regionala konflikter – Sudan	25
6.3 Politiska och socio- ekonomiska konsekvenser.....	25
6.4 East African Community (EAC)	26
6.5 Initiativet till regionalt samarbete runt Lake Victoria	26
7. Utvecklingssamarbetet	27
7.1 Givarsamfundets roll	27
7.2 Det svenska biståndet	28
8. Referenser	29

Uganda i siffror

Landets yta i km ²	240 000
Avskogning i procent/år	0,9
Befolkning, i miljoner	20,9
Därav under 18 år, miljoner (1)	11,3
Mödradödlighet/ 100 000 födselar	500
Spädbarnsdödlighet/tusen födda barn (1)	88
Befolkningstillväxt (2)	2,5
Förväntad livslängd, kvinnor/män (3)	40,4/38,9
Tillgång till rent vatten i %	47
Läskunnighet, i % kvinnor/män (3)	53/75,2
BNI / BNI per capita / BNI per capita-tillväxt, i USD respektive procent (4)	6,7 miljarder / 332 / 5,1
Andel i procent som lever i fattigdom	44
HDI *) (3) Ranking/index	158/0,404
GDI **) (3)	131
Flyktingar (3)	239.000
Internflyktingar	700.000
Hiv/aids-förekomst, i % kv/män ***) (5)	8,3/8,3

(1) UNICEF/1999

(2) UN Population Division/1995-1999

(3) Human Development Report/1999

(4) Background to the Budget 2000/01

(5) UNAIDS/2000*) Human Development Index (mänskligt utvecklingsindex) av totalt 174 länder baserat på medellivslängd, läs- och skrivkunnighet, genomförd utbildning, BNI/capita.

**) Gender-related Development Index (Könsrelaterat utvecklingsindex) av 174 länder, samma faktorer som HDI, men uppdelat på kvinna/man samt inkomst

***) Människor som lever med hiv eller aids som andel av befolkningen 15–49 år

Förkortningar

ADF	Allied Democratic Forces
AdB	African Development Bank
BoU	Bank of Uganda
CP	Conservative Party
DHSP	District Health Service Project
DP	Democratic Party
DRK	Demokratiska Republiken Kongo
DWD	Directorate for Water Developm.
EAC	East African Co-operation
EIU	Economist Intelligence Units
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
GoU	Government of Uganda
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HSSP	Health Sector Strategic Plan
IGG	Inspectorate General of Govern.
IMF	International Monetary Fund
LC	Local Council
LRA	Lord's Resistance Army
MFPED	Ministry of Finance, Planning and Economic Development
MR	Mänskliga Rättigheter
MTCS	Medium Term Competitive Strategy
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NEAP	National Environmental Action Plan
NEMA	National Environment Management Authority
NRM/A	National Resistance Movement/Army
PAF	Poverty Action Fund
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PMA	Plan for the Modernization of Agriculture
PPAs	Priority Programme Areas
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SWAp	Sectorwide Approach
UCB	Uganda Commercial Bank
UEB	Uganda Electricity Board
ULAMP	Uganda Land Management Project
UNAIDS	FN:s aidsprogram
UPC	Uganda People's Congress
UPE	Universal Primary Education
UPPAP	Uganda Participatory Poverty Assessment Project
URA	Uganda Revenue Authority
WES	Water and Environmental Sanitation Programme

1. Ugandas politiska utveckling

1.1 Från brittiskt protektorat till Museveni

Uganda blev självständigt 1962 efter mer än 60 års brittiskt styre och ärvde en federal konstitution som återspeglade de etniska och religiösa skillnader och konflikter som delvis underblåsts av briter. Erövringen påbörjades i kungadömet *Buganda*, och dess folk, *baganda*, bistod sedan briter i den fortsatta utvidgningen av protektoratet – i utbyte mot brittiskt beskydd. En rad folkgrupper koloniserades sålunda, från södra Ugandas agrara samhällen och välutvecklade handelsområden till de norra delarnas nomadsamhällen. Bagandafolket fortsatte att favoriseras och blev briternas inhemska administratörer och erhöll härigenom viss autonomi.

Milton Obote ledde den första självständiga regeringen, införde afrikansk "socialism" och socialiserade viktiga delar av näringslivet. Motsättningarna i samhället förstärktes emellertid och 1966 avsattes kungen av Buganda, tillika presidenten, och Obote utnämnde sig själv till president. De kommande 15 åren växlade makten sju gånger, varav fyra genom militära kupper. *Idi Amin* kom till makten 1971. Under 70- och 80-talen genomlevde Ugandas befolkning politisk oro och våld som överträffade det mesta hittills i denna del av kontinenten. 1972 utvisades 50 000 personer av indiskt ursprung, vilket utgjorde inledningen till det ekonomiska förfall som sedan följde. Den sociala situationen försämrades drastiskt och det mesta av institutioner och infrastruktur förstördes i det inbördeskrig som avslutades först i och med maktskiftet 1986.

Efter att 1978 ha anfallits av Amin, invaderade den tanzaniska armén Uganda och intog Kampala 1979, understödd bl a *Yoweri Musevenis* gerillarörelse och 1980 återkom Obote till makten. Missnöjda med Obotes andra regim, under vilken blodsutgjutelserna från Amin-tiden fortsatte, återupptog Museveni och hans anhängare den väpnade kampen. *National Resistance Movement* (NRM) bildades och 1985 störtade dess arméfraktion (NRA) den sittande regeringen. I januari 1986 intog NRA Kampala och Museveni hade därmed skaffat sig militär kontroll över så gott som hela landet.

1.2 Allmänna förutsättningar

Ugandas befolkning uppgår till 21 miljoner varav ca 85% bor på landsbygden med hög koncentration i de bördigaste områdena runt Victoriasjön. Stadsbefolkningen återfinns främst i *Kampala* (1 miljon inv) och industristaden *Jinja*. Stora skillnader råder mellan de fattigare norra områdena och de rikare, bördiga delarna i söder.

Med dess läge mellan de torra östafrikanska savannerna och våtmarkerna i de västafrikanska regnskogarna är de bio-fysiska förutsättningar mycket goda med en exceptionell artrikedom¹ och flera ekosystem av global betydelse. Nära 20% av landets yta täcks av vatten och våtmarker och Nilen tar sin början i Jinja.

Med sitt gynnsamma klimat, rikliga regn, fertila jordar och många vattentäcker lämpar sig Uganda särskilt väl för jordbruksproduktion, boskapsskötsel och fiske. Utvinningen av mineraler är försumbar, limestone, vulkanisk aska och limonite utgör 90% av utvinningen. Landets läge i centrala Afrika utan tillgång till kust och hamnar innebär ett kostsamt beroende av grannländernas nedkörda kommunikationsnät.

¹ Bl a har man mer än 11 resp 7% av världens kända fågel- och däggdjursarter

1.3 Maktfördelning, struktur och ledning

I slutet på 80-talet låg Uganda i ruiner, etniskt och religiöst splittrat, med en sönderslagen infrastruktur och en ekonomi körd i botten. Utbildade ugandier hade flytt landet eller dödats. Museveni inriktade sig på att föra en målmedveten försoningspolitik med ambitionen att integrera den politiska och militära oppositionen i NRM och armén och att upprätta politisk stabilitet, säkerhet och fred utan vilka han insåg ingen ekonomisk utvecklingen i landet kunde ske. Betydande framsteg har gjorts under 1990-talet mot utvecklingen av mer fredliga ansvariga och demokratiska processer. Trots dessa landvinningar bedöms dock demokratin som bräcklig och i hög grad beroende av presidentens politiska vilja.

Grunden för landets samhällsskick utgör *den nya konstitutionen* som trädde i kraft 1995 och föregicks av en omfattande och grundlig förankringsprocess under åtta år med det ugandiska folket. Denna process som inrymde många utbildningskampanjer, seminarier, samrådsförfarande med särskilda intressegrupper, förhandlingar och debatter med ett starkt och mycket brett folkligt deltagande var unik i sitt slag och bör ses som ett uttryck för regimens vilja att utveckla landet till en demokratisk stat. Processen har givit författningen en legitimitet hos folket som sannolikt också borgar för dess hållbarhet.

NRM anser sig representera en bred koalition av olika politiska grupper och utger sig för att vara religiöst och etniskt obunden. En direkt och indirekt representation från by- och distriktsnivå har etablerats genom de sk Resistance Councils, numera *Local Councils* (LCs) vilka utgör basen för politiskt arbete och mobilisering, (en tredjedel av medlemmarna utgörs av kvinnor). Den högsta politiska nivån utgörs av parlamentet som har 280 medlemmar, varav 210 valts på kommun/distriktsnivå och 70 utsetts av presidenten. Minst en representant från vart och ett av de 45 distrikten måste vara kvinna, vilket gör Ugandas parlament med sina 18% till det med högst andel kvinnor i Afrika. Även ungdomar och funktionshindrade är i enlighet med konstitutionen representerade i parlamentet liksom i alla folkvalda församlingar.

Det första demokratiska valet till parlamentet sedan 1966 och i enlighet med den nya konstitutionen ägde rum 1996², liksom presidentvalet. I slutet av 1997 och början på 1998 genomfördes lokala val, vilka inte uppbådade samma intresse och deltagande som parlaments- och presidentvalen men ändå bekräftade demokratiprocessens fördjupning och framåtskridande. Även här tillämpades systemet med personlig kandidatur vilket innebär att kandidaterna ställer upp på egna meriter och utan en partiplattform.

Parlamentet har under senare år kraftigt utvecklat sitt oberoende till regeringen mer än vad många förväntade sig eftersom NRM fick en majoritet på mer än 75%. Bland annat till följd av att det ugandiska "icke-partisystemet" inte eftersträvar röstning efter partitillhörighet så tenderar ledamöterna att ofta rösta utifrån egen övertygelse i frågor rörande t ex utvecklingsmål, jämställdhet, budget och korruptionsbekämpning. Härigenom har regeringen också tvingats att bättre förbereda sina framträdanden och lagförslag innan de läggs fram för parlamentet.

Parlamentsvalen resulterade emellertid inte i någon grundlig förändring av den gamla politiska och ekonomiska elitens dominans vid makten. De lokala valen däremot ledde till att många icke-rörelse anhängare blev invalda till de lokala församlingarna. Avsaknaden av en reell politisk opposition har dock föranlett kritiker att betrakta NRMs valframgångar mer som uttryck för lojalitet än ett uppriktigt politiskt ställningstagande. Detta skulle kunna förklara det låga

² Ledamöterna är valda under perioden 1996–2001

valdeltagandet och den "valtrötthet" som konstaterats efter de omfattande och utdragna lokala valen liksom valen inom NRM och nu senast vid folkomröstningen detta år.

Den *exekutiva makten* har som i många andra afrikanska länder en långt starkare ställning än både den lagstiftande och den dömande. Den politiska makten i dagens Uganda är starkt koncentrerad till presidenten inte minst genom hans utnämningsmandat och NRM. Presidenten kan endast sitta två mandatperioder, d v s från 1997. Han tillsätter regeringsledamöter efter parlamentets godkännande. I regeringen skall enligt konstitutionen alla etniska grupper vara representerade varför hänsyn till representativitet måste tas vid varje regeringsombildning.

Vidare kan hävdas att den *reella makten* i mycket är koncentrerad till central nivå och till några få etniska elitgrupper från landets centrala och västra delar. Även de nyrika som gjort sig förmögenheter på den nya liberaliserade ekonomin har ett viktigt inflytande. Samtidigt kan konstateras att människorna i de norra och östra delarna av landet, där Obote hade sin första bas, fortsättningsvis uppfattar sig som marginaliserade eller t o m uteslutna, en uppfattning som bl a tagit sig uttryck i ett svagare stöd för NRM i de nationella och lokala valen. Traditionellt finns en spänning mellan norr och söder, vilket förstärks av en tydlig åtskillnad i fördelningsspolitik, rekrytering till militära och politiska poster samt organisation av politiska partier. För många i de norra provinserna kopplas den nuvarande konfliktsituationen till Musevenis maktillträde.

Den *dömande makten* är formellt självständig men i realiteten svag, underbemannad och korrumperad. Presidenten utser domarna i Högsta Domstolen efter samråd med *Judicial Service Commission* och efter parlamentets godkännande. Uganda har en självständig *riksåklagare* som inte är underordnad någon annan instans. De stora bristerna inom rättsväsendet, korruptionen och kränkningarna av mänskliga rättigheter som förekommer inom de rättsvärdande myndigheterna bedöms som ett av de allvarligaste hoten mot landets demokratiska utveckling.

Två rättssystem existerar parallellt, nationell rätt resp traditionell rätt (*customary law*). Lagar och traditioner som strider mot konstitutionen är ogiltiga. Domstolsväsendet är i mycket ett arv från kolonialtiden och de gamla strukturerna lever kvar präglade av ineffektiva och korrupta rutiner. Det finns idag alltför få domare, 350 av vilka 14% är kvinnor. Följderna av underbemanningen blir mycket kännbara främst i eftersläpningen av rättegångar. Rättsväsendet tillhandahåller inte någon rättshjälp till allmänheten d v s det stora flertalet på landsbygden. Även poliskåren lider av inkompetens, dålig kåranda, låga löner, korruption och undermåliga arbetsvillkor.

1.4 Det politiska systemet

Uganda har ett unikt politiskt system med *National Resistance Movement* (NRM), som samlande statsbärande organisation. Konstitutionen tillåter de tidigare politiska partierna att existera men inte att verka och därmed är Uganda i praktiken en enpartistat. Skillnaden mot traditionella enpartistater är att NRM har en starkt utvecklad intern demokrati med fria val av representanter på olika nivåer. Demokratin minskar dock ju närmare toppen man kommer. Rörelsens tidigare karaktär av folkligt deltagande och "inklusivitet" bedöms dock ha minskat under åren och idag är toleransen mot meningsmotståndare lägre än tidigare.

De traditionella partierna – *Uganda People's Congress* (UPC), *Democratic Party* (DP) och *Conservative Party* (CP) leds fortfarande av sina tidigare, i vissa fall komprometterade ledare. Milton Obote, som lever i exil i Zambia, kvarstår således som ledare för UPC. I och med att partierna inte får bedriva kampanjarbete eller annan traditionell partipolitisk verksamhet saknas grunden för en *demokratiskt fungerande opposition* och ett politiskt alternativ till det styrande partiet. Vilket innebär att ett par av demokratis grundläggande rättigheter satts ur spel, nämligen *mötesfriheten* och *ytttrandefriheten*.

Frågan är hur man på sikt skall skapa en trovärdig och effektiv opposition och hur en övergång till flerpartisystem skall kunna ske på ett smidigt sätt. En *Political Organisations Bill*, som behandlar frågan om nya politiska partier har utarbetats. Den har blivit kraftigt försenad, men förväntas antas av parlamentet senare detta år. Övergången från det nuvarande sk rörelsesystemet, när en sådan än sker utgör en av landets mest avgörande demokratiska frågor. President Museveni understryker i olika sammanhang att flerpartisystem kommer men att tiden ännu inte är mogen. Ett system med partier som inte bygger på religiös och/eller etnisk tillhörighet måste vara på plats innan övergången sker, anser han.

De politiska partierna har således ej kunnat verka och i juni detta år ägde den *folkomröstning* rum som grundlagsfästs och i vilken befolkningen skulle ta ställning till det framtida politiska systemet. Frågan om de politiska partiernas formella ställning och vilket politiskt system man skall ha har således varit föremål för livlig debatt, framförallt bland den politiska eliten i Kampala. Resultatet av omröstningen blev – inte oväntat – en överväldigande majoritet, men med ett lågt valdeltagande³, för ett fortsatt NRM-system. Uganda kritiseras alltmer internationellt för den långsamma takten i demokratiseringsprocessen, d v s för sitt motstånd mot att införa en sådan central demokratisk institution som politiskt verksamma partier och därmed en fungerande demokratisk opposition.. Mot bakgrund av Ugandas våldsamma nutidshistoria har acceptansen bland givarna dock hittills varit stor, vilket också har sin förklaring i att den förda politiken under större delen av 90-talet medfört betydande stabilitet och sociala och ekonomiska framsteg.

Utfallet av folkomröstningen liksom det politiska systemet bör även analyseras ur ett konflikt-perspektiv. De norra provinsernas deltagande i folkomröstningen, som f ö var mycket lågt, har redan allvarligt påverkats av den rådande konfliktsituationen och valresultatet är en tydlig reflektion på relationen till centralmakten. Frågan kan även ställas i vilken utsträckning folkomröstningen och en-partisystemet bidrar till eller motverkar en fredlig utveckling. Till stor del förstärks det strukturella problemet som tidigare nämnts av ett begränsat politiskt deltagande. I en situation där demokratisk pluralism och politisk partiverksamhet förbjuds, och politiskt missnöje inte tillåts ta sig fredliga organisatoriska uttryck och institutionaliseras i verksamma politiska partier, motverkas sannolikt konfliktlösning.

1.5 Decentraliseringen

Den långtgående *decentraliseringen* av den politiska makten och förvaltningen ner till distrikt och byar utgör kanske NRMs allra viktigaste demokratiska reform. Systemet med folkligt valda lokala politiker håller sakta men säkert på att förändra maktbalansen och möjliggöra för människor i avlägsna landsändar att börja påverka sina liv. De lokala myndigheternas mandat och makt har stärkts betydligt genom kommunlagen (*Local Government Act*) från 1997. Det är främst på tre nivåer makten ligger: by, sub-county och distrikt (LC1, LC3 och LC5) vilka kontrollerar personal och finansiella resurser och det är till dessa församlingar som direktval sker. Decentraliseringen utvecklas emellertid inte smärtfritt. De centrala linjeministerierna låter sig motvilligt decentraliseras, samordningen mellan centralmakten, biståndsgivare, NGOs och andra aktörer påvisar många brister. Till detta kommer den utbredda korruptionen både centralt och lokalt och svårigheterna att lokalt driva in skatter och andra inkomster. Ett annat och kännbart problem är klyftan mellan folkvalda som inte sällan är dåligt utbildade och okunniga om sin roll och mandat och de mycket bättre utbildade och kunnigare administratörerna.

³ 51% av de som registrerat sig röstade

Det är emellertid ställt utom all tvivel att såväl de allmänna valen, valprocedurerna och decentraliseringspolitiken har inneburit en uppbyggnad av en genuin demokratisk deltagandestruktur i landet som utgör en god grund för den fortsatta demokratiska utvecklingen.

1.6 Säkerhetssituationen

Uganda måste betecknas som relativt politiskt stabilt med en god säkerhetssituation i de ekonomiskt och befolkningsmässigt viktigaste delarna av landet, d v s i Kampalaområdet och de södra delarna. I övriga

Den väpnade konflikten i norra Uganda har pågått sedan 14 år mellan regeringen och den i Sudan baserade rebellrörelsen *Lord Resistance Army*, (*LRA*) under ledning av Joseph Kony. *LRA* som är den starkaste rebellformeringen i Uganda kombinerar en militär strategi, med traditionella ritualer och fundamentalistisk kristendom. Den saknar en tydlig ideologi men har antagit en strategisk politisk position mot Musevenis regim, uttryckt i ett nyligen utformat manifest. *LRAs* militära verksamhet har sedan 1995 huvudsakligen bestått i hänsynslösa attacker mot civilbefolkningen i norr och bortrövande av barn. Den relativa fred som rådde 1999 har under 2000 återgått till ett läge med kontinuerliga attacker mot civilbefolkning, institutioner och militär. Rekryteringen av nya medlemmar sker i huvudsak genom kidnappning och terror. Rebellernas härjningar och militärens upprepade kampanjer har medfört stort lidande för civilbefolkningen varav många flyttats till s k skyddade byar (*protected villages*). Byarna har inte hindrat rebellrörelsen från raidar och bortrövande av barn även om anfällen har minskat sedan 1999. Fler än 300 000 människor lever fortfarande i dessa byar/läger⁴ och är helt beroende av humanitärt bistånd. Inom lägren förekommer många övergrepp inte minst våldtäkter mot flickor.

Det väpnade motståndet i väst omfattar minst fyra verksamma rebellrörelser bland dem rebellgruppen *Allied Democratic Forces* (*ADF*). Gruppen som förefaller löst sammanfogad av olika missnöjesfraktioner saknar politiskt program och har ingen tydlig ledarstruktur. Från baser i de otillgängliga gränsområdena mellan Uganda och DRK terroriserar *ADF* civilbefolkningen, som tvingats på flykt. Efter omfattande militära kampanjer har rebellrörelsen åtminstone tillfälligt försvagats och drivits tillbaka in i DRK. Om militären lämnar finns det en klar risk att rörelsen återigen växer i styrka och skapar osäkerhet på nytt.

Ett ytterligare och tilltagande problem i de nord-östra provinserna är vad som ofta rapporterats som traditionella boskapsräder. Dessa räder, som har kulturella traditioner har antagit extrema former genom tillgången på lätta vapen och omfattar även ett gränsöverskridande problem mellan befolkningsgrupperna *Karamojong* i Uganda, *Turkana* och *Pokot* i Kenya och *Dinka* och *Toposa* i Sudan. Ugandas regering har nyligen inlett ett omfattande avvärpningsprogram och ökat den militära närvaron i detta område.

Den rådande säkerhetssituationen försvårar utvecklingsansträngningar i dessa delar av landet. Effekten av militära kampanjer i såväl väst som norr synes inte bli bestående utan så snart militären drar sig tillbaka ökar aktiviteterna på rebellsidan återigen. Den i början av året antagna *amnestilagen* kan bli en viktig faktor för att åstadkomma en bestående fred och försoning i de av rebellerna härjade områdena. Avgörande för en varaktig fred blir emellertid regeringens förmåga och inte minst vilja att omsätta amnestilagen i praktisk handling och beteende samt politiska vilja att satsa på ekonomisk uppbyggnad av distrikten i norr.

⁴ Antalet flyktingar uppgår till 195 000 och antalet *internflyktingar* i Uganda uppskattas till ca 700 000. Av distriktet *Gulus* 455 000 invånare lever mer än 200 000 i skyddade byar. *The Human Rights Reporter*, Foundation for Human Rights Initiative (FHRI), June 2000

Huvudfrågan för konfliktlösning i norr rör i vilken utsträckning konflikten är att betrakta som ett *Uganda-Sudanrelaterat problem*. Konflikten är inte ett isolerat provinsielement problem eller enbart en konsekvens av konflikten i Sudan. En konfliktanalys måste inkludera strukturella orsakssamband och tydligare uppmärksamma den traditionella spänningen mellan nord och söder omfattande bl a resursfördelningen mellan de norra och de södra provinserna, vilken förstärker tidigare etniska och historiskt polariserande krafter, samt den regionalpolitiska situationen.

Landets militärutgifter ger upphov till debatt både internt men även bland givarna som mycket noggrant bevakar denna budgetpost och ständigt i dialogen med regeringen påpekar vikten av att utgifterna inte överskrider de 2% av BNP (192 miljarder shilling 2000/01) som anslagits⁵. Som en jämförelse kan nämnas att anslagen till de sociala sektorerna uppgår till 1368 miljarder och till PAF 462 miljarder shilling samma år.

1.7 Mänskliga rättigheter

Uganda har ratificerat FNs sex grundläggande konventioner om *mänskliga rättigheter*⁶. Avskaffandet av dödsstraffet har ännu ej ratificerats och i likhet med 40 andra afrikanska stater utövas fortfarande dödsstraffet. Senast detta hände efter flera års moratorium var i april 1999 då 28 dödsdömda fångar avrättades genom hängning.

Till skillnad från många andra stater har Uganda inte lämnat några reservationer vid ratificeringen av *kvinnokonventionen*. Regeringen har rapporterat till FNs MR-kommittéer om uppföljningen av både konventionen om barnets rättigheter och kvinnokonventionen. Dessutom har en allmän rapport inlämnats.

Konstitutionen har följt upp FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna i ett omfattande kapitel och en *MR-kommission* upprättades 1996. Förutom ett omfattande givarestöd finansieras kommissionen av statliga medel men förhåller sig relativt självständig till regeringen trots denna koppling. Genom sin oberoende uppföljning och behandling av klagomål över kränkningar liksom sin oberoende analys av MR-läget inom landet, varvid inte minst militär och säkerhetspolis starkt kritiserats för sina övergrepp, har den vunnit allmänt erkännande och legitimitet bland ugandierna och givarna.

Regeringen arbetar också med att anpassa den nationella lagstiftningen till konstitutionen och likaså utfärda policies på skilda områden så att de överensstämmer med andan och bokstaven i författningen. Av de nationella lagar som antagits av parlamentet märks bl a press- och etermedialagarna och barnlagen från 1995 respektive 1996 samt jordlagen från 1998 och amnestilagen från 2000. Lagförslaget om familjerätt och lagen om politiska partier har ännu inte antagits. Bland viktiga policies som regeringen initierat skall nämnas den framsynta jämställdhetspolitiken, handlingsplanen för fattigdomsbekämpning PEAP, allmän undervisning i primärskolan UPE – alla tre fastställda under 1997 – decentraliseringspolitiken LGA samt den långsiktiga utvecklingsstrategien *Vision 2025*.

MR-situationen i Uganda har således förbättrats betydligt sedan NRM kom till makten och det finns nu en helt annan medvetenhet om mänskliga rättigheter bland allmänheten. MR-kommis-

⁵ Efter att under 1997 och 1998 ha överskridits med 0,2% har man innevarande år hållit sig inom ramen och för 2000/01 minskar anslagen med 2 miljarder Ush.

⁶ rasdiskriminering 1980; eliminering av alla former av diskriminering mot kvinnor 1985; tortyr 1986; den afrikanska stadgan om folkens mänskliga rättigheter 1986; ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter 1987; barnets rättigheter och välfärd 1992; politiska och civila rättigheter 1995; skydd av ozonlagret och biologisk mångfald, hindrande av ökenspridning och växthuseffekten

sionen och de många MR-organisationerna liksom den fria pressen bevakar uppmärksamhet MR-situationen i landet. Den väpnade konflikten i norr, bristande finansiella resurser i kombination med allmän inkompetens och okunnighet om mänskliga rättigheter på olika nivåer i statsapparaten medför dock att MR-övergrepp alltjämt är vanligt förekommande.

De stora bristerna inom de *rättsvårdande myndigheterna*, domstolar, polis och fängelser har medfört bland de allvarligaste kränkningarna mot mänskliga rättigheter i landet. De långa väntetiderna i häkten före rättegång innebär enligt uppgift i genomsnitt 2–3 år men kan i vissa fall sträcka sig upp till 8 år. Detta leder också till överfulla fängelser som till 70% utgörs av anhållna som ännu ej fått sina fall prövade i domstol, många av dem ungdomar som häktats för sex med minderårig (18 år)⁷. Övergreppen både mot häktade och interner är legio. Misshandel och tortyr förekommer både i häkningslokaler, fängelser, polisstationer och inom säkerhetsstyrkornas lokaler. Till detta kommer undermåliga fängelser med urusla sanitära förhållanden, brist på mat. Vissa åtgärder har initierats men det gäller huvudsakligen städerna.

Rätten till liv och säkerhet kränks fortfarande i den väpnade konflikten i landets norra och västra delar där militären gör sig skyldig till övergrepp och tortyr vilket endast i undantagsfall leder till påföljd och straff för de skyldiga. Och dödsstraffet praktiseras alltjämt (se ovan).

1.8 Jämställdhet och kvinnans situation

Vad gäller kvinnors rättigheter har utvecklingen under de senaste åren varit imponerande. Speciellt framgångsrika har de kvinnoorganisationer varit som i debatten och i parlamentet drivit kvinnors *mänskliga* rättigheter. I jordlagen som går relativt långt vad gäller fördelningen till fattiga inkluderades dock inte jämlikt ägande mellan man och hustru. Att äga jord för kvinnor är ett nyckelområde för att minska fattigdomen och motverka diskrimineringen. Idag äger endast 7% av kvinnorna den jord de brukar. En sådan klausul i lagen skulle vara banbrytande för kvinnors ägande och kontroll över sin produktion. En stark kvinnolobby arbetar nu för att införa ett tillägg i lagen. Fortfarande gäller dock att de flesta kvinnor på landsbygden saknar tillgång till krediter och annan jordbruksrådgivning.

Kontroversiellt är också lagförslaget om familjerätt som behandlar alla former av relationer inom familjen. Lagförslaget har blivit mycket försenat huvudsakligen därför att frågan om månggifte, vilket lagförslaget inte förbjuder, har fått många kvinnor att protestera. De mest utbredda övergreppen mot kvinnor gäller våld i hemmet vilket enligt tradition uppfattas som en familjeangelägenhet och ingen legal fråga. Det kvardröjande kvinnoförtrycket skall framförallt hänföras till traditioner, okunnighet och fattigdom. Med ca 53% av alla kvinnor 15–49 år icke läskunniga (jämfört med 36% av männen) och fattiga är behoven av utbildning och andra fattigdomsinriktade insatser gigantiska inte minst i landets ekonomiskt mest eftersatta delar.

Regeringen har kraftfullt drivit genderfrågorna och kvotering tillämpas i många instanser. 18% av parlamentsledamöterna är kvinnor. Vice presidenten är kvinna och flera ministrar är kvinnor. En jämställdhetspolicy finns sedan 1998, däremot saknas en jämställdhetsombudsman som konstitutionen föreskriver. Trots de stora framstegen i kvinnors politiska deltagande tenderar gapet mellan de utbildade och bättre bemedlade kvinnorna i städerna och de fattiga okunniga kvinnorna på landsbygden (även de politiskt verksamma) att vidgas alltmer.

⁷ *The Human Rights Reporter 1999*, Foundation for Human Rights Initiative (FHRI), June 2000

1.9 Barnens situation

Av landets befolkning på 21 miljoner utgör barnen mer än hälften⁸. Regeringen har upprättat ett nationellt råd för barnfrågor och antagit en handlingsplan för barn. Trots regeringens initiativ för att skydda barnen är övergrepp och brutalitet mot barn liksom barnarbete vanligt förekommande. Även prostitution bland flickor i utsatta miljöer förekommer och det återstår mycket att göra. Bland annat sprida kunskap bland politiska beslutsfattare, administratörer, lärare, föräldrar, polis och rättsvårdande myndigheter av vilka de sistnämnda som skall skydda barnen ofta är de främsta förövarna av kränkningarna mot barnets rättigheter.

De interna konflikterna och HIV/AIDS har lämnat uppskattningsvis ca 1,7 miljoner föräldralösa barn, vilket är mest i världen både procentuellt och i absoluta tal och tiotusentals hem ledda av barn huvudsakligen på landsbygden. De grövsta kränkningarna mot landets barn sker i de väpnade konflikterna. UNICEF uppskattar antalet barn vilka rövats av rebellerna till fler än 10 000. Många dör av umbäranden som soldater eller slavar åt rebellerna eller i Sudan, av sjukdomar, svält och törst eller under flyktförsök. Ca 6000 barn har lyckats fly och återvända hem med livet i behåll medan 2000 barn fortfarande bedöms finnas hos rebellerna eller i Sudan. De barn som flytt eller räddats och återvänt hem genomlider psykiska trauman eftersom de både är offer och förövare. De är tvingade och tränade att misshandla och döda sina släktingar och grannar. De får både medicinsk och psykologisk behandling för att återintegreras i samhället i särskilda behandlingscentra som finansieras av internationellt bistånd. Men även de barn som lever kvar i landets norra delar genomgår svåra umbäranden när familjer tvångsflyttas till de skyddade byarna.

FNs MR-kommitté för barnkonventionen behandlade Ugandas rapport 1997 och de främsta rekommendationerna avsåg just åtgärder för barnen i norr, för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna speciellt för flickor, funktionshindrade barn och barn utanför äktenskapet, barn som drabbats av effekterna av HIV/AIDS, gatubarn och barn som utsätts för ekonomiskt och/eller sexuellt utnyttjande samt ungdomsbrottslingar.

Folkräkningen 1991 angav antalet *funktionshindrade* till ca 200 000, av vilka kvinnor utgör 42%. Andra källor hävdar att var femte familj har en handikappad medlem. Hälften av männen och tre fjärdedelar av kvinnorna med funktionshinder saknar utbildning. Liksom barnens och kvinnors rättigheter att inte bli diskriminerade är även de funktionshindrades rättigheter inskrivna i författningen. Ca 47 000 funktionshindrade personer beräknas ha invalts i de lokala församlingarna. Detta faktum och att funktionshindrade också nått högre positioner i samhället har lett till att större respekt visas mot dem. Men för att funktionshindrades liksom barnens rättigheter skall få genomslag i policies och lagstiftning krävs massiva informations- och utbildningsinsatser inom politiken, förvaltningen, rättsväsendet, kommunerna och skolorna.

Det kan konstateras att Uganda har ett antal policies och instrument för kvinnors, barnens liksom de funktionshindrades rättigheter men ännu saknar tillräckliga resurser för deras efterlevnad.

1.10 Massmedia

Massmedia i Uganda är förhållandevis självständig och har under nittioalet visat en tilltagande professionalism i undersökande journalistik vad gäller främst korruptionen och de väpnade konflikterna både inom landet och i DRK. Massmedia har på så sätt bidragit till den omfattande debatten både i parlamentet och bland allmänheten om dessa frågor. Uganda anses vidare vara ett afrikanskt föregångsland vad gäller miljöutbildning och miljöjournalistik.

⁸ 54% *Background to the Budget 2000/01*, June 2000

Numera finns tre stora dagstidningar med en upplaga på ca 80 000 ex vardera och en spridning till ca 6% av befolkningen. Betydligt större spridning har etermedia och särskilt radion. Dess demokratiska betydelse för att sprida information till medborgarna kan inte nog överskattas. Den statliga radion används flitigt av både MR-kommissionen och andra MR-organisationer för att upplysa om olika MR-frågor. Vid sidan av den statliga radion och TVn finns 15 privata kommersiella radiostationer och 5 TV-stationer. *Presslagen* och *Etermedialagen* överensstämmer med konstitutionen och internationella demokratiska principer även om vissa aspekter i lagen har ifrågasatts. Det gäller tex *Mediarådet* och dess befogenhet att utfärda och årligen förnya arbetstillstånd för journalister och att dess ledamöter utses av regeringen något som kan undergräva massmedias oberoende. Trots att radio och press idag används för att informera allmänheten om deras rättigheter och demokratins olika delar och spelregler krävs mycket mer för att informationen skall bli tillgänglig för majoriteten av landets befolkning.

1.11 Det civila samhället

Under senare år har det civila samhället stadigt vuxit i styrka och antalet nationella organisationer har ökat liksom deras betydelse för den demokratiska utvecklingen. Organisationerna kan grovt uppdelas i kategorierna ekonomiska, religiösa, NGOs och s k CBOs (*community based organisations*). De ekonomiska avser i första hand fackföreningsrörelsen, Kooperationen samt bonderörelsen (som alla är mycket svaga) liksom intresseorganisationer inom privata sektorn; de religiösa är de romersk-katolska och anglikanska kyrkorna och muslimska grupper; de enskilda organisationerna vilka idag uppgår till ca 2000 och främst arbetar med undervisning- och hälsovårdsservice. Därtill kommer gräsrots-organisationerna, CBOs, d v s små informella ofta kvinnoledda sammanslutningar som t ex vägföreningar, sparklubbar, miljöorganisationer m fl, vilka arbetar med sociala tjänster och inkomstgenererande aktiviteter, men också med upplysningsverksamhet. Dessa gräsrotsrörelser som också växer i antal erkänns numera också som sociala partners till myndigheterna och kan ibland påverka politiken. NGOs vilka måste registrera sig hos regeringen tillåts i princip att verka utan regeringens inblandning såvida inte organisationerna har direkta kopplingar till politiska grupperingar då polisen eller säkerhetsorganisationen ingriper och bl a upplöser deras möten.

Ett 30-tal nationella och ett tiotal internationella organisationer är verksamma inom MR-området. Kyrkorna har också, inte minst ur fredsuppbyggande initiativ, varit mycket aktiva främst i landets norra delar. MR-organisationerna är mycket beroende av utländskt bistånd och de har nästan ingen spridning utanför Kampala. Samtidigt kan konstateras att några av de inhemska kvinnoorganisationerna har haft ett påtagligt inflytande både i konstitutionsprocessen och inför valen 1996 och under det senaste året har de varit synnerligen aktiva i lagstiftningsprocessen. Tillsammans med andra NGOs och CBOs har de genomfört omfattande insatser för att sprida kunskap om, liksom försvara de mänskliga rättigheterna i bl a informationskampanjer, utbildning av barfotajurister och rättshjälp för fattiga. All rättshjälp som ges till ugandier idag bedrivs av enskilda organisationer då staten inte tillhandahåller denna hjälp. Ugandas MR-kommission framhåller i sin årsrapport för 1998 att såväl organisationer som regering och parlament tenderar att fokusera arbetet med MR på de civila och politiska rättigheterna medan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter får mindre uppmärksamhet som t ex rätten till hälsa och social säkerhet, rätten till mat och säkerhet och rätten till en lön som går att leva på, d v s att lägga ett MR-perspektiv på fattigdomsprogrammen.

2. Ugandas ekonomiska utveckling

Uganda har genomgått en anmärkningsvärd förändringsprocess sedan 1987 då det ekonomiska reformprogrammet ERP (*Economic Recovery Programme*) lanserades. Den negativa trenden vände och två decenniers misskötsel av landet ersattes av politisk stabilitet och en målmedveten och genomtänkt liberal ekonomisk politik. Det senaste årets minskning av tillväxten med ca 2%, tillskrivs till största delen sänkta kaffepriser, ökade oljepriser och den omfattande torkan, men även de senaste årens väpnade konflikter och den militära inblandningen i DRK hämmar den ekonomiska utvecklingen genom militärutgifterna och inte minst genom att resurser och prioriteringar avleds från nationella angelägna frågor.

2.1 Jordbruket som bas för ekonomin

Uganda är en extremt *jordbruksbaserad* ekonomi med drygt 80% av befolkningen beroende av jordbruk för sin sysselsättning och överlevnad, en siffra som endast marginellt har förändrats sedan Museveni kom till makten⁹. Även om jordbruk svarar för mindre än hälften (42%) av landets BNP, är andra delar av ekonomin i stor utsträckning beroende av jordbruket. Tillverkningsindustrin, som svarar för ca 10% av BNP, består till 70–80% av förädling av jordbruksprodukter. Ugandas export utgörs till nära 100% av jordbruksråvaror eller förädlade jordbruket.

Jordbruket är emellertid primitivt, småskaligt och med låg avkastning och produktionen av grödor för självhushåll är fortfarande landets viktigaste ekonomiska aktivitet. För inhemsk konsumtion odlas *kassava*, *sötpotatis*, *bönor* och *majs* och Uganda är i stort sett självförsörjande vad gäller livsmedel. Det är oftast kvinnorna som står för odlingen av hushållslivsmedel och de utgör därmed en oftast obetald arbetskraft¹⁰. Männen producerar främst avsalugrödorna och kan därmed förfoga över de inkomster dessa ger.

Kaffet dominerar exporten och svarade 1999 för 60% (ca 290 miljoner dollar) av hela exportintäkten som uppgick till ca 450 miljoner dollar 1999¹¹. Andra traditionella exportprodukter är bomull och tobak som odlas av småbrukare, samt te och socker som odlas på plantager. Bomullen var näst efter kaffe den största exportprodukten på 1960- och 70-talen men slogs ut under krisåren och har endast delvis återhämtat sig. Det pågår dock en betydande diversifiering av exporten mot icke-traditionella produkter som färsk fisk, färska grönsaker och frukt och blommor och el som registrerat en kraftfull ökning på över 70% från 1995/96. 1999 uppgick denna export till 137 miljoner dollar. Motsvarande knappa 30% av totala exporten.

Ugandas *industrialiseringsgrad* är således låg och den inhemska marknaden är ännu liten för inhemsk industri och existerande importsubstituerande industrier utsätts för ökande konkurrens i den regionalisering och liberalisering av marknaden som pågår.

Ugandas viktigaste industri är – förutom *agro-processing* – klassiska industrier i östra Afrika som textil, produktion av öl och läskedrycker, skor, tvål, färg, cement, etc. Tillväxten inom industrin har varit hög sedan slutet av 1980-talet, eller ca 12% per år. Dock har detta skett från en mycket låg nivå genom rehabilitering av existerande industrier som under krisåren i många fall upphör-

⁹ Data från ILO, *Economically active population estimates and projections 1950–2025*; och FAO *Production Yearbook 1998*

¹⁰ Kvinnorna producerar 80% av livsmedlen, men endast 16% av kvinnorna äger mark

¹¹ En minskning med nära 100 miljoner dollar jmf med året innan. Den kraftiga minskningen berodde på ökade oljepriser, minskade kaffepriser, torka och EUs bojkott av fisk från EAC-området

de att producera. Tillväxten industriellt har framför allt skett inom mat och dryckessektorn (såsom socker, öl och läskedrycker), papper och tryckeriprodukter, kemiska produkter (tvål, färg, plast, etc.) och produkter för byggnadsindustrin (cement, stål), medan konsumtionsvaror som kläder, textil och skor har haft en långsam utveckling.¹²

Kenya, Japan och Indien är Ugandas viktigaste handelspartners avseende import. Andra viktiga handelspartners är Storbritannien, USA, Tyskland, Italien, Spanien och Frankrike (de två sistnämnda främst export). Exporten hämmas alltjämt av ett skattesystem som gynnar import-substituerande produktion och skatter/tullar på handel. F.n. bidrar skatter på utrikeshandeln med ca 50% av skatteintäkterna. En reformering av skattesystemet för att förbättra möjligheterna för export och investeringar är därför nödvändigt. Skall Uganda kunna fortsätta sin expansion och höga tillväxttakt kan inte detta ske utan kraftigt ökade privata investeringar. Inhemska och utländska potentiella investerare saknar dock alltjämt förtroende för Uganda som investeringsland.

2.2 Utlandsskuld

Den nuvarande regimen ärvde en omfattande skuld från sina föregångare och upptog stora lån för landets återuppbyggande, vilket gjort Uganda till ett av världens mest skuldsatta länder. 1999 uppgick skuldtjänsten till 60% och skuldstocken till 3,6 miljarder dollar¹³, varav skulden till de multilaterala institutionerna utgör ca 80%, till icke-OECD bilaterala fordringsägare 12% och till "Parisklubben" 8%¹⁴.

Tack vare sina goda makroekonomiska framsteg godkändes Uganda 1997 som första land för skuldlättnader genom *HIPC-initiativet* och i juni 2000 godkändes man för *HIPC 2*, med vissa förbehåll. I likviditetstermer innebär detta en skuldlättnad på 86 miljoner dollar 1999¹⁵ eller totalt 1 miljard dollar under en 25-årsperiod. Trots HIPC måste Uganda för att kunna vidmakthålla en hållbar skuldsituation fortsätta att följa den strama skuldstrategin man antagit, men inte alltid följt, under lång tid, vilket bl a innebär att endast ta upp högt koncessionella lån för prioriterade projekt. Föregångaren till HIPC 1, *MDF (Multilateral Debt Fund)* avvecklades 1998 och regeringen upprättade samma år den s k *Poverty Action Fund (PAF)* som ett budgetinstrument för att kanalisera givar- och skuldlättnadsresurser till särskilt prioriterade sektorer. Hittills har fonden tilldelats 274 miljarder Ush (180 miljoner dollar) till aktiviteter inom fem prioriterade områden¹⁶, vilket inneburit en minst 100%-ig ökning av budget-allokeringarna för dessa sektorer jmf med 1997/98.

2.3. Strukturanpassning och förvaltningsreform

Uganda har mycket framgångsrikt genomfört Världsbankens/IMFs makro-ekonomiska stabiliserings- och strukturanpassningsprogram. Jordbruks-marknaderna är avreglerade och fri konkurrens råder sedan 1990, pris- och löneregleringar avskaffades 1994. Växelkursen styrs av marknaden sedan 1993 och valutan är fullt konvertibel. Den penningpolitiken har också varit framgångsrik och inflationen, som på 1980-talet var tresiffrig, ligger idag runt 5%. Exporttillväxten har varit gynnsam, BNP som mellan 1971 och 1986 föll med 40% har sedan 1990 legat på en årlig tillväxt om 6,4% (3,6% i reell tillväxt). 1999/00 sjönk tillväxten till 5,1% mot en prognos på 7%.

¹² Republic of Uganda: *1997 Statistical abstracts*

¹³ Skulden per capita uppgår till 166 dollar, dvs 50% av BNP/capita

¹⁴ *Background to the Budget 2000/01*, June 2000

¹⁵ *Background to the Budget 2000/01*, June 2000

¹⁶ Sverige har hittills bidragit med 50 mkr, ytterligare 55 mkr kommer att tillföras fonden under 2000

En omfattande reformering av den offentliga sektorn har vidtagits genom en minskning av antalet ministerier med en tredjedel, rationalisering av förvaltningen genom personalminskningar från 320 000 1990 till 145 000 1997, vilket inneburit förbättringar av löner och arbetsvillkor för de kvarvarande. *Demobiliseringsprogrammet* 1992–94 minskade armén med 50 000 soldater till 40 000 och decentraliseringsreformen påbörjades 1994.

IMF beskrev 1998 Uganda som *one of the strongest performing in Africa*¹⁷ och Uganda betraktas således som en modell för vad ett väl genomfört och disciplinerat strukturanpassningsprogram innebär i form av ekonomisk dynamik. Under de senaste åren har denna positiva bild naggats i kanten beroende på den omfattande korruptionen samt landets inblandning i DRK-krisen vilket påverkar försvarsutgifterna. Under våren 1999 höll t ex IMF tillbaka utbetalningar under ESAF¹⁸ främst som en följd av de stigande försvarsutgifterna och regeringens bristande vilja att vidta genomgripande åtgärder mot korruptionen. I maj detta år bordlade AdB ett låneärende p g a de senaste händelserna mellan Uganda och Rwanda i DRK.

Några andra orostecken är att sparandet och inhemska investeringar är fortsatt mycket låga och att tillväxten under 1999/00 sjunkit p g a externa faktorer. Det *genuina sparandet* är –1.8% av BNP och det traditionella sparandet 5.6%¹⁹. Investeringarna är i ett internationellt perspektiv mycket låga, 17% av BNI, dessutom är de i hög grad fokuserade på byggnadssektorn och begränsade i tillverkningsindustrin (bl a p g a det höga ränteläget). Efter en minskning med 164 miljoner dollar 1997/98 till 375 miljoner dollar ökade investeringarna 1999/00 till 490 miljoner dollar.

Reformeringen av skattesystemet har inneburit vissa förbättringar men systemet hämmas fortfarande av för stort beroende av punktskatter, för liten skattebas, generösa möjligheter till skattebefrielse och korruption. Införandet av mervärdesskatt på 15% 1996 innebar visserligen ökade skatteintäkter, men skatteuttaget på distriktsnivå måste ökas väsentligt.

Vad beträffar *ekonomisk frihet* betraktas Uganda som ett av de främsta länderna i Afrika och tillhör den övre tredjedelen globalt²⁰. Vad avser *konkurrenskraft* rankas Uganda i mellankategorin, men med den högsta rankningen av alla afrikanska länder vad gäller förbättring av konkurrenskraften mellan 1992 och 1996. Uganda anses således ha en *generellt liberaliserad ekonomi* som kontinuerligt förbättras. Institutionsramen kring privat ägande och för utländska investeringar är tillfredsställande. Regeringen har en begränsad och minskande roll i ekonomin genom fortgående privatiseringar och minskad statlig konsumtion.

Ugandas *svaghet* vad avser ekonomisk frihet i dessa bedömningar är 1) landets handelspolitik; 2) penningpolitik, och 3) skattesystemet. I *HIID & World Economic Freedom Report* rankas Uganda som ett av de *minst handelsvänliga* i Afrika, mer restriktivt än tex. Tanzania och Zambia. Problemen är inte endast av policynatur, utan innefattar också bristande förmåga att tillämpa policies. Som ett land med en liten hemmamarknad är Uganda med en export (inkl tjänster) i storleken 11,2%²¹ av BNP och en handelskvot på 34% av BNI fortfarande dåligt integrerat i den internationella handeln.^{22 23}

¹⁷ Denna sammanfattning bygger på en rad källor som: *Regional Survey of the World, 1999*,

¹⁸ EIU: *Second Quarterly report 1999, Uganda*

¹⁹ World Bank Development Indicators, 2000

²⁰ Johnson, B. Holmes, K. & Kirkpatrick, M.: *1999 Index of Economic Freedom*.

²¹ Denna andel har sjunkit från 14,8% 1996/97

²² World Bank; *World Development report 1998/99*

²³ Det dåliga betyget för monetära policies påverkas av Ugandas tidigare höga inflation som dock är låg idag.

I *Economist Intelligence Units'* (EIU), senaste riskanalys bedöms Uganda tillhöra mellankategorin C²⁴. Landet anses ha *hög politisk risk* beroende på Ugandas tvåfrontsrig, *medelrisk* vad avser den ekonomiska politiken, och den ekonomiska strukturen (där det stora beroendet av kaffe är en riskfaktor), medan EIU ger Uganda en *bra bedömning* vad avser landets *likviditet* (en tillfredsställande reserv av utländsk valuta). EIU ger också Uganda ett bättre betyg i riskanalysen än Tanzania och Kenya.

Framstegen vad gäller struktur- och institutionella reformer har varit blandade. Borttagande av priskontroller, marknadshinder och valutaregleringar har fungerat mycket väl. Reformeringen av statsförvaltningen, budgetarbete och demobilisering av armén har också genomförts med framgång. Beträffande decentralisering, omstrukturering av finansmarknaden, privatisering och bekämpning av korruption går detta betydligt trögare och svårigheterna har accentuerats och uppmärksammas alltmer de senaste åren.

2.4 Statens finanser

För att komma bort från det ensidiga och sårbara beroendet av jordbruket måste industriproduktionen och dess andel av ekonomin öka. Ökade investeringar, sparande och skatteintäkter är nödvändiga för att upprätthålla tillväxten. Med ett lågt inhemskt sparande ökar risken för inflation och därmed åtföljande problem med betalningsbalansen. Hittills har det utländska biståndet fyllt stora delar av underskottet, men detta är inte långsiktigt hållbart eller önskvärt.

Industriproduktionen har visserligen ökat med ca 15% de senaste 5 åren, men trenden är i avtagande²⁵ och dess andel av BNP utgör endast ca 10%. De nio mest betydelsefulla varorna (bl a drycker, textil och cement) hade en tillväxtökning under 1999 på drygt 25% jämfört med samma period 1998. Noteras bör dock att delar av denna industri ofta domineras av ett stort naturresursberoende, samt har i dagsläget en negativ miljöpåverkan.

Statens resurser är mycket små p.g.a. låga (dock ökande) intäkter och en smal skattebas²⁶. Utgifterna uppgick 1999/00 till 900 miljoner dollar (20,7% av BNP) Skatteintäkterna uppgick till 11,5% av BNP jmf med övriga sub-sahariska Afrika på 16%. Intäkterna räcker bara till att betala ca hälften av statens utgifter, resten täcks av bistånd (gåvor och lån)²⁷. Budgetunderskottet uppgick till 2,3% av BNP inkl gåvobiståndet (exkl. gåvobiståndet ökar det till 7% och visar därmed på den stora betydelse biståndet alltjämt har). 1999/00 års intäkter var lägre än beräknat, detta kompenseras emellertid av ett kraftigt ökat gåvobistånd (främst genom HIPC/PAF) och som utgjorde 34% av utgifterna. Regeringen betonar förvisso nödvändigheten att reducera bistandsberoendet, men detta kommer att ta mycket lång tid för Uganda.

Den budgetprocess *Medium Term Expenditure Review* (MTEF) som förespråkas av Världsbanken har mycket framgångsrikt anammats av Uganda. Processen som påbörjades 1992 förbättras och förfinas varje år och har de senaste två åren vidgats att inkludera detaljerade diskussionsgrupper med deltagare från parlamentet, civila samhället, privatsektorn och givarna. Processen kan dock förefalla något överarbetad och stora resurser har satsats på centralt håll, det är därför nu hög tid att man övergår från den alltmer elaborerade och sofistikerade *planeringen* till praktisk

²⁴ Rankningen är A-E, där A är lägsta risk

²⁵ Under första halvåret 2000 har den minskat med 10%

²⁶ Endast 1/3 av alla hushåll betalar skatt. Kampala-regionen bidrar med 70% av statens intäkter och de 20 största företagen står för 50% av momsintäkterna.

²⁷ För 2000/01 beräknas utgifterna uppgå till 2232 miljarder shilling varav egna intäkter täcker 47%, gåvor 31% och lån 22%. *Background to the Budget*

handling och genomförande, rapportering och redovisning på distriktsnivå²⁸. Som nämnts ovan är statens utgifter direkt länkade till fattigdomsbekämpningsplanen (PEAP) och de sektorer som identifierats som *Priority Programme Areas* (PPAs) och som gynnas mer än deras proportionella del av årliga ökningar i budgeten. Dessa sektorer, som överensstämmer med givarnas prioriteringar, avser jordbruksrådgivning och forskning, primärundervisning, primärhälsovård, landsbygdsvägar inkl underhåll samt landsbygdsvatten och sanitet. Även rättsväsende, polis och andra statliga kontrollfunktioner har inbegripits och dessa områden har undgått budgetnedskärningar.

Decentraliseringsreformen är en av de intressantaste och mest omfattande förändringarna i Uganda som på sikt kommer att innebära stora förändringar när distrikten en gång väl får det totala ansvaret för utgifterna för social service (se paragraf 1.6).

Investeringsräntan ligger stabilt runt 10%. Räntan på årlånga statsskuldväxlar (Treasury Bills) ligger runt 12,5%. Bankränta har gått ned från ca 15% till 13,7% (bank rate) respektive 12,2% till 11,5% (rediscount rate). Affärsbankernas utlåningsräntor ligger på 22%, bästa inlåningsräntan är 10%. Växelkursen ligger runt nu 1700 shilling för en dollar, efter att shillingen i /augustiseptember utsatts för en kraftig nedgång.

I avsaknad av andra instrument för stabilisering, kommer regeringen även framgent att främst använda finanspolitiken för att upprätthålla låg och stabil inflation. Ambitionen är dock att penningpolitiken skall komma att spela en mer framträdande roll allteftersom finansmarknaderna utvecklas och bättre integreras i ekonomin. Privatiseringen av *Uganda Commercial Bank*, UCB har därför setts som ett viktigt steg i denna utveckling ett annat framsteg är att man under år 2000 planerar införa obligationslån på 2, 3 respektive 5 års löptid.

En fortsatt mycket återhållsam finanspolitik kommer med all sannolikhet att behöva föras under de närmaste 5-10 åren. Både att förbättra intäktsmöjligheterna och erhålla hållbara utgiftsnivåer innehåller betydande begränsningar. Å ena sidan är skattebasen begränsad pga förlitan på fr a varuskatter, där t ex bränsleskatten är den största. Smuggling av bränsle från grannländerna innebär ett betydande skattebortfall och svårigheter med momsen har kunnat konstateras.

P g a korruption inom *Uganda Revenue Authority* och tullen, vilket också satts i samband med lägre intäkter, har ny ledning och personal utsetts för dessa. En övergång till mer direkta skatter som inkomstskatt, fastighetsskatt och utökad momsanvändning ligger högt på regeringens skattepolitiska planeringslista, men förbättrad efterlevnad och effektivare administration är den huvudsakliga strategin på kort sikt. Å andra sidan är utgiftstrycket högre än någonsin. Förutom stora utgifter för försvars- och säkerhetsändamål (2% av BNP) så innebär satsningarna på utbildning, infrastruktur, vatten och hälsovård en medveten fattigdoms-orienteringen av budgetallokeringarna men också att andra områden utsätts för kraftiga utgiftsnedskärningar och krav på sk *supplementaries* vid budgetårets slut.

2.5 Privata sektorn

Den privata sektorns betydelse för en ökad ekonomisk tillväxt och därmed minskad fattigdom är idag odiskutabel och alla är eniga om att denna sektor måste utvecklas. Privatiseringsprogrammet som inleddes 1993 går dock trögt och den finansiella sektorns ineffektivitet utgör här en betydande hämsko. Målet att alla parastataler och företag skulle vara privatiserade senast 1997 har ännu ej uppfyllts²⁹, vilket var ett av de viktigaste kriterierna för reformarbetets trovärdighet.

²⁸ *Public Financial Management Issues in Uganda*, Aarnes, Sjölander et al, June 2000

²⁹ Av totalt 139 företag har hittills 62 privatiserats och 31 försatts i konkurs, dvs drygt 60%

Privatsektorn (inkl parastatalerna) dominerar Ugandas ekonomi och svarar idag för ungefär 90% av BNP. En bred ekonomisk tillväxt i Uganda, och därmed minskad fattigdom, förutsätter att såväl den moderna privata sektorn som stora grupper inom den informella sektorn (småbrukare, mikroentreprenörer och småföretagare) både i tätorter men framför allt på landsbygden erbjuds goda möjligheter till expansion.

Uganda har kommit förhållandevis långt med att etablera grundläggande makroekonomiska förutsättningar för att utveckla fungerande marknader på olika områden. De stora bristerna gäller det som brukar benämnas den andra generationens strukturreformer. Dessa reformer inbegriper sådana förändringar av lagar och regelverk samt den utveckling av institutioner, socialt mänskligt kapital och infrastruktur, som gagnar en bred ekonomisk tillväxt. Ugandas *Medium Term Competitive Strategy for the Private Sector 2000–2005* (MTCS) lyfter fram ett antal strategiska områden, ”*government failures*”, där tekniskt bistånd kan spela en stor roll för att åstadkomma förbättringar. Hit hör det juridiska systemets institutioner (inte minst domstolarnas effektivitet), affärslagstiftningen, reglering och övervakning av finanssektorn samt tull- och skatteväsendet.

Ett annat område är fysisk infrastruktur (energi, vägar, vatten, tele, transporter och övriga kommunikationer) som fortfarande till stor del kontrolleras av statliga organ. Ineffektiviteten och bristerna inom de nämnda funktionerna gör att den framväxande privata sektorn hämmas i sin utveckling. Förutom att tillgängligheten av tjänsterna kan vara låg blir transaktionskostnaderna³⁰ ofta onormalt höga.

Andra betydande brister har att göra med marknadernas funktionssätt *market failures*. Hit hör den finansiella sektorn som trots reformering lider av bristande konkurrens och svag transparens. Den formella finansiella sektorn består av banker och kapitalmarknaden (handel med räntebärande papper och aktier). Banksektorn utgörs till ca 70% av en handfull internationella banker, vilkas tjänster sällan är tillgängliga för småbrukare och småföretagare. Dessa grupper hänvisas till de inhemska affärsbankerna som ofta lider av strukturella problem och kännetecknas av ineffektivitet och höga kostnader (vilka i sin tur ofta har att göra med liten andel eget kapital och brister i personalens tekniska kompetens). Bl a har ett antal bankskandaler inträffat de senaste åren som ingivit farhågor och underminerar trovärdigheten i reformarbetet. Flera av bankerna skulle likvideras p.g.a. låg kapitaliseringsgrad och icke-betalande gäldenärer om den nuvarande lagstiftningen för banker och finansieringsinstitutioner praktiserades. En viss upprensning har skett i och med att Centralbanken stängt tre banker och infört strängare krav för de återstående. Mindre företag är mer beroende av ett väl fungerande finansiellt system än de större företagen, då dessa kan dra fördel av den dollarbaserade internationella marknaden (låg realränta).

De senaste årens relativa ökning av exporten av icke-traditionella varor visar att utrikeshandeln – utöver kaffet – kan bli en betydande tillväxtmotor. Att på olika sätt stärka företagens exportmöjligheter är därmed viktigt från tillväxtsynpunkt. Ugandas komparativa fördelar regionalt och globalt på kort och medellång sikt synes ligga i en diversifiering av jordbruket, en övergång från självhushåll till en marknadsekonomi och en ökad produktivitet inom sektorn med hjälp av ny teknologi, moderna insatsvaror och förbättrad distribution.

³⁰ (kostnaden för att skaffa insatsvaror, producera, marknadsföra och få ersättning från kund)

2.6 Korruption

Enligt *Transparency Internationals* CPI-index (2000) över korruption ligger Uganda på 82 plats av 90 studerade länder³¹. Missbruk av statliga medel och institutioner är omfattande och korruptionen är idag – tillsammans med säkerhetssituationen – det mest omdebatterade problemet i landet. Vilket de senaste åren skapat vissa spänningar mellan biståndssamfundet och Ugandas regering. Världsbanken har i en rapport indikerat att korruptionen är särskilt utbredd inom den offentliga upphandlingen, privatiseringen och skattesystemet, men mindre inom det finansiella systemet. I princip alla företag använder mutor, i stor utsträckning gentemot skatteförvaltningen och andra nyckelmyndigheter, och 40% av hushållen säger sig behöva betala mutor till polis och andra myndighetsutövare.

1998 utsågs en minister för *etiska frågor och integritet* och en handlingsplan för korruptionsbekämpning³² utarbetades. Ledande regeringsföreträdare har givits särskilda uppgifter i kampen mot korruptionen. En del av dessa har själva trampat på minerad mark och avskedats eller omflyttats av presidenten. Bl a har en f d justitieminister dömts till fängelse, ett mindre antal högre tjänstemän har också ställts inför rätta liksom ett 100-tal polismän. En särskild kommission under ledning av en kvinnlig domare har utrett korruptionen inom polisväsendet. Kommissionens rapport väntas föreligga inom kort och leda till betydande förändringar inom poliskåren. Alla dessa åtgärder är dock inte tillräckliga och takten i bekämpningen för långsam enligt givarna.

Privatiseringsprocessen har inneburit ökad korruption genom erbjudande av förmånliga uppköpsmöjligheter för välplacerade personer. Som t ex var fallet med privatiseringen av Sheraton Hotel. *Inspectorate General of Government*, IGG, lyckades dock i detta ärende ändra ett beslut som hade klara inslag av korruption. Korruptionen genomsyrar också rättsväsendet som av allmänheten ses som ineffektivt och komprometterat, även skolan och lärarna korrumpas i allt högre grad, liksom hälsopersonalen och andra myndighetspersoner³³.

3. Ugandas sociala utveckling

3.1 Befolkning

Befolkningstillväxten i Uganda är 2.5%, fertiliteten uppgår till 6.9 och den genomsnittliga familjen består av 4.8 personer. Kunskapen om födelsekontroll är vida spridd men motarbetas ofta av männen, dock har användningen av preventivmetoder ökat från 5 till 15% mellan 1995 och 1999. En fjärdedel av hushållen leds av kvinnor och en fjärdedel av familjerna har fosterbarn. Polygami är utbredd och 30% av kvinnorna och 15% av männen lever i polygama förhållanden. Sambandet mellan ökad utbildning och minskade polygami förefaller ännu inte gälla i Uganda. Mätt i sociala termer pågår en negativ trend i vissa avseenden: medellivslängden är t ex i sjunkande, främst dock som ett resultat av HIV/AIDS epidemin.

³¹ 1998 hade låg Uganda på 83 plats

³² Assessment of Progress on the Government Plan of Action to Fight Corruption December 1998–March 2000

³³ I *National Integrity Survey*, 1998 anger 70% av de intervjuade att korruptionen är omfattande i den offentliga förvaltningen. Polis, domstol och hälsovård anges särskilt.

3.2 HIV/AIDS

Uganda har tillhört ett av de mest drabbade afrikanska länderna söder om Sahara vad gäller antalet HIV/AIDS-positiva och sedan 1986 beräknas en halv miljon ugandier ha dött i AIDS. Under de senaste åren har en dramatisk förändring skett och epidemin har planat ut, särskilt i tätorterna, och uppskattningsvis är nu ca 820 000 ugandier positiva (motsvarande 8,3% av befolkningen mellan 15 och 49 år).³⁴ I de värst drabbade områdena har antalet HIV-positiva stabiliserats runt 30% (?), nästan 8% av de drabbade är barn under 12 år. Glädjande nog har antalet positiva bland unga minskat mest från ca 32% till 10% (1992–1997), och bland gravida kvinnor har andelen minskat från 35% till 16%.

Denna positiva utveckling, som Uganda också får mycket beröm och uppmärksamhet för internationellt, tillskrivs stark politisk uppbackning, utbildning och upplysning, höjd sexualdebutålder, färre partners och ökad användning av kondom. Den medvetna ugandiska policyn på detta område ser alltså ut att ha lyckats med den nödvändiga – och svåra – attitydförändring som måste komma till stånd för att bekämpa epidemin. En *strategisk plan* (1998–2002) har utarbetats för hur man skall gå tillväga och som målsättning har angivits att man skall minska antalet HIV-positiva med 35% till ca 6% år 2005. Ovanstående siffror visar att man är på rätt väg och att målet inte är orealistiskt.

Trots detta är naturligtvis de sociala och samhällsekonomiska konsekvenserna förödande för landet. Bl.a. räknar man med att ca 120 000 barn blir föräldralösa varje år. Sparande, investeringar, tillgång på arbetskraft och därmed tillväxten påverkas negativt av epidemin. Det kan också på längre sikt få till följd att de värst drabbade områdena får mindre mark uppodlad och att bönderna byter till mindre arbetskrävande grödor. Kostnaderna för hälsovården ökar också, vilket medför mer hemvård och därmed ytterligare reducerar arbetskraften. Behovet att se på denna fråga ur ett multisektoriellt perspektiv är därför nu nödvändigt, inte minst gäller detta jordbrukssektorn som kommer att drabbas särskilt hårt. 12 linjeministerier har därför kommit överens om att samarbeta och utarbetat en multisektoriell handlingsplan som nu inkorporeras i budgeten.

3.3 Fattigdom

Med en BNP per capita på 332 dollar tillhör Uganda fortfarande bottenkiktet bland låginkomstländerna och trots den starka ekonomiska uppgången under nittioåret är det först idag som Uganda återhämtat sig till samma makroekonomiska och industriella indikatorer som på 70-talet. Mätt i *Human Development Indicators* (HDI) är Uganda fattigare än länder som DRK, Sudan och Tanzania.³⁵ Och det finns en ökande oro över att den höga tillväxten inte fått några påfallande spridningseffekter. De som gynnats av tillväxten under det sista decenniet är framförallt invånarna i Kampala och kaffeproducerande bönder, medan självhushållsbönder gynnats minst³⁶. Inkomstklyftorna i Uganda är stora och sannolikt i tilltagande.

Denna utveckling har dock fått regeringen att i allt större utsträckning betona *fattigdomsbekämpning* i sin politik. Den politiska agendan skulle kunna karaktäriseras som att Musevenis första decennium fokuserade på makroekonomiska reformer och det inledande decenniet på 2000-talet fokuserar på att med kraft angripa fattigdomsproblematiken. Den inslagna vägen mot en liberal

³⁴ Report on the global HIV/AIDS epidemic, UNAIDS, June 2000

³⁵ HDI har ökat från 0.30 1992 till 0.40 1998 och placerar därmed Uganda på 158:e plats av 174, UNDP, *Human Development Report, 2000*

³⁶ Appelson, S. *Changes in poverty in Uganda 1992–96*, 1998

ekonomi, makroekonomisk stabilitet och en begränsad roll för staten ligger dock fast och är basen för *sektorstrategier* och policies. Den fortsatta fattigdomen i Uganda måste dock ses i ljuset av landets historia och resultatet av närmare 15 års inbördeskrig, vanstyre, politisk instabilitet och misshushållning av mänskligt och fysiskt kapital under 70- och 80-talen.

44% av befolkningen klassificeras som fattiga i absolut bemärkelse. Av dessa är ca 35% extremt fattiga (*core poor*), d v s de kan inte köpa tillräckligt med mat för dagen. Fattigdomen är främst ett landsbygds- och regionalt problem även om ca 10% av stadsborna anses vara fattiga. Kvinnor drabbas hårdast eftersom de har sämre utbildning och lägre inkomster än män och dessutom drabbas av reproduktiva hälsoproblem i stor utsträckning. Även barnen representerar en stor grupp fattiga i Uganda. Samtidigt som de fattiga är beroende av naturresurser och en god miljö för sin överlevnad är de också utsatta för miljöföroreningar och en ojämlik och ohållbar naturresursförbrukning.

Den högsta förekomsten av fattigdom finner man i de nordöstra och norra delarna av landet där över 80% betecknas som fattiga och HDI är så lågt som 0.16. Som nämnts tidigare innehåller PEAP³⁷ ett antal strategier och åtgärder för att bl a stödja jordbruket, men även företagandet på landsbygden, utveckling av infrastruktur, undervisning och hälsa och tillsammans med givarna satsas mycket målmedvetet på genomförandet av dessa strategier sedan några år tillbaka och redan nu kan man skönja vissa förbättringar, bl a har andelen absolut fattiga sjunkit med 18% mellan 1992 och 1997. Hushållens konsumtion ökade med 17% och för de fattigaste 20% ökade den med 29%. Skolreformen har också delvis gynnat de fattiga mer. Icke desto mindre förekommer stora skillnader, särskilt regionala sådana. De rikaste 20% har en BNP-inkomst som är 7 gånger större än de fattigaste 20%³⁸.

Flera faktorer samverkar till att ge fattigdomen en tydlig genderdimension. Orsaken till kvinnors låga inkomststatus i förhållande till män är deras relativt lilla delaktighet i lönearbete, deras oproportionellt stora ansvar för obetalt hushållsarbete, samt deras begränsade ägandeskap och kontroll över produktiva tillgångar som land, krediter³⁹ etc. Hushållen med kvinnliga överhuvud, vilka utgör ca 30% av hushållen på landsbygden, är en av de grupper som lever under svårast förhållanden, hela 70% procent uppges vara fattiga.

3.4 Hälsa

Ugandas sjukvård, som var bland de bästa i Afrika på 60-talet, kollapsade helt på 70-talet och den hälsovård som erbjöds bedrevs genom missionen och enskilda organisationer. Till i början på nittioalet satsades det mesta av resurserna på rehabilitering av sjukhus och hälsocentraler, varför budgeten inte räckte till driften, vilket lett till stort bistandsberoende. Fastän hälsobudgeten har ökat sedan början av 90-talet utgjorde den endast 6% av statsbudgeten 1998. Den utländska finansieringen svarar för 80% av utvecklingsbudgeten inom sektorn. Med de senaste årens ökade fattigdomssatsning beräknas hälsosektorn emellertid erhålla en allt större del.⁴⁰ De senaste tre åren har ett mycket gediget samarbete mellan givarna och myndigheterna växt fram och ett sektorprogramstöd inleddes i juli detta år baserat på en ny hälsopolicy och en femårig strategisk handlingsplan.

³⁷ *Poverty Eradication Action Plan, 3rd revised draft, March 2000*

³⁸ Beräknat på åren 1980–1994, Human Development Report 2000

³⁹ Kvinnorna producerar 80% av livsmedlen, men endast 16% av dem äger mark

⁴⁰ Mellan 1995/96 och 1998/99 ökade statens hälsobudget med 165%, och dess andel av statsbudgeten beräknas öka från 6,5% (1999/00) till 8,7% 2000/01–2002/3

Tack vare den framgångsrika ekonomiska tillväxten i kombination med det omfattande biståndet under 90-talet har en del sociala hälso-indikatorer därmed förbättrats, även om Uganda fortfarande i jämförelse med andra länder återfinns bland dem med sämsta indikatorer i världen. Spädbarnsdödligheten har sjunkit från 122 till 88 per 1000, liksom dödligheten för barn under fem år som sjunkit från 203 till 147 per 1000. Mödradödligheten är 500 per 100 000⁴¹, vilket är högst i regionen. Andelen människor som fått tillgång till rent vatten har ökat från 16% till 42%. De tidigare framgångsrika *immuniseringsprogrammets* täckning har emellertid minskat drastiskt och oroande tecken på en ökning av spädbarns- och barnadödlighet har börjat märkas. Sjukdomar som relativt lätt kan förebyggas, som diarré, malaria, undernäring och HIV-relaterade sjukdomar, bidrar till den ökande barnadödligheten. 45% av barnen under 5 år lider av kronisk undernäring, värst utsatta är barnen på landsbygden. En femtedel av alla barn dör före fem års ålder. Även om halva Ugandas befolkning bor inom fem kilometer från en hälsocentral, har kvinnor sämre tillgång till hälsovård än män eftersom kostnaden för sjukvård, medicin, transporter är lika för alla och kvinnorna inte förfogar över kontanterna i hushållet.

Den förväntade livslängden på 38,9 år för män och 40,4 år för kvinnor är båda bland de lägsta i världen. Ugandas dödstal är dubbelt så stort som genomsnittet bland låginkomstländer och betydligt högre än genomsnittet för sub-sahariska Afrika. Undermålig hälsostandard liksom AIDS och tidigare inre konflikter är förklaringarna till detta. Malaria tillsammans med HIV/AIDS är den ledande dödsorsaken bland befolkningen. Diarréer, lunginflammation och blodbrist är också vanliga dödsorsaker.

3.5 Utbildning

Även inom utbildningssektorn uppvisar Uganda alltför låga indikatorer. Endast halva befolkningen över 10 år kan läsa och skriva och för kvinnor är andelen ännu lägre. *Dropout-nivåerna* är höga, undervisningen ofta mycket undermålig och i de mest eftersatta områdena är läskunnigheten bland kvinnor endast 5%⁴². Hälften av primärskolelärarna är utbildade.

Men också inom denna sektor har regeringen satsat ökade resurser under 90-talet, särskilt gäller detta primärskolan som erhåller 70% av resurserna. Anslaget till utbildning har ökat från 2% 1992 till 4.8% av BNP 1999 (27% av statsbudgeten), och antalet barn som går i primärskolan har nära tredubblats till 6,5 miljoner sedan 1997 då fria skolavgifter (UPE) för upp till fyra barn per familj infördes. Trots denna kraftiga ökning är behoven fortsatt mycket stora och kvalitativt lämnas mycket övrigt att önska. Bristen på klassrum, läroböcker och få lärare är mycket stor. Antalet elever per lärare uppgår till 110/1 i de lägre klasserna och 55/1 i de högre. Till 2002/03 är målet 47/1, vilket innebär en ökning på ca 20 000 lärare.

Primärskolan har haft högsta prioritet och man har därför inte alls satsat lika mycket på sekundärskolan även om ökningen av elever mellan 1997 och 1999 var 27% och nu uppgår till 428 000, vilket dock är en mindre andel än andra afrikanska länder. Antalet elever i teknisk utbildning och yrkesutbildning är uppseendeväckande lågt, endast 2000, alltså mindre än 2% går i sådan utbildning.

Makerere-universitetet som tillkom 1922 och är Östafrikas äldsta och mest renommerade universitet, var länge ett centrum för högre utbildning i östra och södra Afrika. Under 70-talet lades allt detta i ruiner och det är först på 90-talet som Makerere kunnat påbörja den mödo-

⁴¹ 1980 var barnadödligheten 380

⁴² Flickor utgör 45% i lägre primärskolan, 30% i högre och 20% i gymnasiet

samma återuppbyggnaden. Staten satsar ännu ytterst blygsamt på tertiärundervisning och beträffande forskning finansierades denna under perioden 1990–1997 till 92% av biståndsmedel.⁴³ Förutom Makerere finns ytterligare elva mindre universitet varav tio privata. Antalet studenter vid Makerere uppgick 1998/99 till ca 16 000, varav 60% finansierades privat. För att uppmuntra kvinnor inom utbildningen används *positiv kvotering*, vilket lett till att andelen kvinnliga studenter ökat från 25 till 30% på några år.

3.6 Hushållning med naturresurser

Ugandiernas rätt till en *ren och hälsosam miljö* är grundlagsfäst. 1994 antogs en miljöpolicy och handlingsplan, *National Environmental Action Plan* (NEAP) och 1995 antogs en miljöbalk och NEMA (*National Environmental Management Authority*) etablerades. NEMA behöver dock stärkas kapacitets- och resursmässigt om man skall kunna åtgärda de ökande miljöproblemen. Det senaste året har dock verksamheten ökat. Det övergripande målet är att främja en social och ekonomiskt hållbar utveckling, en långsiktig resursökning med bibehållen kvalitet vilken medger en fortsatt resursökning för kommande generationer. Miljöhänsyn skall genomsyra alla policies, planer och aktiviteter.

Den imponerande miljöpolicyen till trots så är naturresurserna och miljön i olika delar av landet utsatta för stor negativ påverkan pga överbefolkning, avskogning, utvinnande av träkol, överbetning, boskapsstölder, utfiskning och andra aktiviteter som inverkar menligt på miljön. Utbredd fattigdom, bristande miljömedvetenhet, låg teknisk nivå och bristande teknisk expertis vad gäller resursutnyttjande förvärrar problemen ytterligare. Befolkningsökningens långsiktiga betydelse för behovet av uppodlat land och utnyttjande av andra resurser och den ekonomiska politikens betydelse för hållbarheten i råvaruförbrukningen kan inte nog underskattas.

Noteras bör dock att 80% av landsbygdsbefolkningen eller 2.4 miljoner hushåll odlar mindre än 2.5 hektar vilket är 31% mindre areal än 1970. Endast 30–35% av den odlingsbara jorden är uppodlad, vilket främst beror på de umbäranden landet genomgick under Amin och Obote. Potentialen att kraftigt öka jordbruksproduktionen utan större miljöförstöring är således stor på vissa håll i landet under förutsättning att den ambitiösa miljölagen följs.

⁴³ 1993 utgjorde forskningsanslagen 0,18% av BNP, senare har det sjunkit ytterligare

4. Förutsättningar för hållbar tillväxt

Tillväxtprognoserna för Uganda för de närmaste åren är fortsatt positiva. Men det senaste årets utveckling på världsmarknaden vad avser kaffe och oljepriserna drabbar Uganda hårt och för 1999/00 sjönk tillväxten med 2% till 5,1%⁴⁴.

4.1 Jordbruket

Uganda har vid en global jämförelse en låg jordbruksavkastning⁴⁵. Den ekologiska miljön tillåter en diversifierad produktion och landet har komparativa fördelar vid produktion av t ex majs jämfört med sina grannar. Potentialen i rätt ekonomisk-politisk miljö har visats av kaffeproduktionen som ökat från 150,000 ton till 250,000 ton från slutet av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Också andra produkter som tobak och te har svarat positivt på den ekonomiska och politiska stabiliteten. Bomull däremot, som produceras i det torrare norra Uganda har lidit av den politiska instabiliteten, en långsam rehabilitering av bomullstvätterna, och svag infrastruktur.

Tillväxten inom jordbruket har legat på ca 4% sedan 1986 och den trenden förväntas fortsätta. Dock har produktiviteten inom den stora självhushållningsekonomin visat svag förbättring och en betydande utmaning för Uganda är modernisering och monetarisering av denna sektor. En moderniseringsplan för jordbruket (*Program for Modernization of Agriculture, PMA*) har nyligen utarbetats och kommer att presenteras för parlamentet inom kort.

4.2 Industrin

Ugandas industrialiseringsgrad är låg och den inhemska marknaden är ännu liten. Uganda är, i relativa termer, ett högkostnadsland för privata företag p g a. landets geografiska läge och beroendet av landtransporter genom Kenya och Tanzania, eller flyg. Avsaknaden av kust är i sig inte huvudproblemet, utan transportsystemets ineffektivitet i grannländerna. Inhemska faktorer som bidrar till höga produktionskostnader är höga *utility costs* omfattande korruption, ett godtyckligt skattesystem och i relativa termer höga företagsskatter samt dyra krediter.

I ett internationellt sammanhang måste Ugandas möjligheter att konkurrera på en världsmarknad för icke-råvarubaserade produkter betraktas som mycket små. Förutom de inneboende problemen i en högkostnadsmiljö, finns det inget tryck i form av brist på land som gör att människor i större utsträckning söker sig till städer för arbete. Därmed saknas den bas för en exportinriktad tillverkningsindustri som bygger på låga lönekostnader på det sätt som stora delar av Asien industrialiserats, och på det sätt som Mauritius blev en 'afrikansk' framgångsmodell. Uganda är inte unikt i detta perspektiv, utan delar de förutsättningarna med de flesta länder i regionen⁴⁶.

Ugandas potentiella industriella konkurrenskraft regionalt är större, men landet har nackdelar gentemot de idag mer industrialiserade länderna i södra och östra Afrika. De tjugo årens kris har lämnat Uganda långt efter i industriutveckling jämfört med Sydafrika, Zimbabwe och Kenya. Utvecklingspotentialen inom COMESA, och det nya East African Community, EAC,

⁴⁴ *Budget Framework Paper 2000/01–2002/03*, MFPED, May 2000

⁴⁵ Bongor & Bahigwa

⁴⁶ Wood, A. *North-South trade, employment and inequality. Changing fortunes in a skill-driven world*, 1994

är dock av intresse. Inom EAC finns långtgående planer på att utveckla en union med fri rörelse av kapital och arbetskraft mellan länderna, och i förlängningen en gemensam valuta. I ett sådant utökat regionalt perspektiv kan industriella stordriftsfördelar uppnås och en betydande hemmamarknad med ca 80 miljoner människor skapas⁴⁷. Turismen kan integreras, liksom transportsektorn kraftigt effektiviseras särskilt för Uganda. Även om det nya EAC, liksom det som fanns på 1960-talet, har avsevärda ekonomiska fördelar, är det dock ett politiskt riskfyllt projekt.

4.3. Turism

Turismen, som var en viktig inkomstkälla före Amins maktövertagande, har tidigare haft en tillväxt i storleksordningen 20%⁴⁸, 1999 hade denna siffra emellertid sjunkit till 10% pga de senaste årens oroligheter. Med 262 000 besökare 1999/00 genererar den dock betydande intäkter och är den främsta källan till utländsk valuta efter kaffe och vid sidan av guld.)⁴⁹ På sikt kan turismen kanske utgöra en tillväxtmotor bl a ekoturism som man satsar på. Uganda är emellertid alljämt mindre attraktivt för internationell turism och har en betydligt mindre utbyggd infrastruktur än Kenya och Tanzania.

4.4 Byggnadssektorn

En snabb tillväxt har skett inom byggnadsindustrin och tjänstesektorn. Byggnadsindustrin, som svarar för 11% av BNP om den icke-monetära produktionen också inräknas⁵⁰, har gagnats av den ekonomiska och politiska stabiliteten, av återvändande asiater som fått tillbaka sin tidigare egendomar och fastigheter och återinvesterat i dessa. Det omfattande biståndet har också gynnat byggnadssektorn.

4.5 Gruvsektorn

Gruvsektorn i landet är för närvarande mycket liten, och svarar för mindre än en procent av BNP. En betydande export av guld sker – störst efter kaffe – men detta anses främst vara smugglat guld från DRK. Ett flertal utländska investeringsprojekt pågår för exploatering av latguld. Uganda har en viss potential inom gruvsektorn vad gäller t ex koppar, kobolt, tungsten och fosfat. Olja och gasprospektering pågår, men inga större fyndigheter har påträffats. Den negativa miljöpåverkan i form av överexploatering av ändliga resurser, föroreningar mm som gruvexploatering innebär bör uppmärksammas härvidlag.

4.6 Ekonomisk balansakt

Ugandas ekonomi fungerar i hög grad i form av ett samspel mellan tre parter: ¹⁾ den moderna sektorn, som i allt väsentligt drivs av ugandier med asiatiskt ursprung, ²⁾ småbönderna, som dels producerar för självhushåll eller den lokala marknaden, dels förser den moderna sektorn med råvaror för exporthandel eller vidareförädling, ³⁾ det politiska systemet, som sätter ramar och regelverk för dessa båda sektorer. Alla är symbiotiskt beroende av varandra, men balansen

⁴⁷ Storleken av denna regionala ekonomi skall dock inte överdrivas: Tillsammans har de tre länderna en BNP på ca 20 miljarder USD, att jämföras med Sydafrikas USD 130 miljarder.

⁴⁸ I turism inräknas också intäkter från affärsbesök, besökande förknippade med biståndsverksamheten, och i samband med flyktinkatastroferna i Rwanda. Under 1999 beräknas dock turismintäkterna falla med 30–40% jämfört med tidigare år. EIU *Second Quarterly report Uganda 1999*

⁴⁹ UN: *Statistical yearbook* 1998

⁵⁰ EIU: *Uganda Country Profile 1998–99*, The Economist 1998

rubbas lätt som historien visar. Den asiatiska företagarklassens roll i Ugandas ekonomi är, åtminstone på kort och medellång sikt, avgörande. Studier har visat att det är främst denna kategori som återinvesterar i Uganda och som dominerar handels- och industriföretagen.

5. Hot och möjligheter avseende fortsatt ekonomisk tillväxt

Politisk instabilitet i en region där inbördeskrig med eller utan etniska förtecken dominerar är den största riskfaktorn för Ugandas fortsatta positiva tillväxt. Uganda är indraget i två krigszoner, dels i väster, dels i norr. Det instabila geopolitiska läget kan förändra förutsättningarna för Ugandas ekonomi på mycket kort tid⁵¹ och den etniska dimensionen utgör ett annat potentiellt hot. Konflikter kan uppstå mellan etniska grupper, där en tilltagande politisk-ekonomisk stratifiering sker mellan å ena sidan *bantufolken* i det rikare södra Uganda som gagnats av den ekonomiska liberaliseringen och investeringarna, och de huvudsakligen *nilotiska* stammarna i det fattigare norra Uganda som både drabbades hårt av inbördeskriget och inte fått någon större utdelning av de senaste decenniernas tillväxt, bland annat beroende på rebellrörelsen.

Regeringen måste visa att den menar allvar med *korruptionsbekämpningen*. Detta är av avgörande betydelse ur flera synvinklar. En fortsatt gynnsam ekonomisk utveckling förutsätter ökade investeringar vilket i sin tur kräver ett fungerande regelverk inom vilket näringslivet kan verka. En fortsatt stram finanspolitik som med tydliga prioriteringar visar regeringens vilja att stimulera den ekonomiska tillväxten och tillhandahålla sociala tjänster är ytterligare ett villkor för hållbar ekonomisk utveckling.

Ugandas *extrema beroende* av kaffe för exportintäkter och för att finansiera en stor del av statsapparaten är ett hot i sig genom den tilltagande överproduktionen i världen, och kraftigt varierande världsmarknadspriser.

Även en regering med seriösa avsikter behöver gå en mycket svår balansgång när det gäller *budgetdisciplinen*. Behovet av ökade satsningar inom ovan nämnda områden är stora samtidigt som kraven på besparingar för att minska den inhemska statsskulden kvarstår. Möjligheterna att öka intäkterna genom höjda skatter är stora med hänsyn till det låga skattetrycket. Vidare måste en *effektivare insamling* av skatter till för att skapa ökat utrymme för den nödvändiga politiken. Självfallet är regeringens beslutsamhet att komma till rätta med korruption och nepotism av central betydelse även i detta avseende. Såväl för att effektivisera skatteförvaltningen som för att politiskt kunna bibehålla en sträng budgetdisciplin.

Positivt är den *stora öppenhet och goda vilja till dialog* som präglar den ugandiska sidan i biståndssamarbetet och de goda *möjligheterna till påverkan och inflytande* och utbyte av erfarenheter. De senaste årens inriktning på fattigdomsbekämpning, upprättandet av fattigdomsfonden, de *facto* ökade

⁵¹ Å andra sidan är Ugandas stabilitet i en turbulent miljö en ekonomisk tillgång – den attraherar ett stort bistandsflöde, de stora hjälpinsatserna i Stora Sjöområdet har i stor utsträckning kanaliserat genom Uganda. Den politiska instabiliteten i regionen kan också vara en tillgång för Uganda genom att den utvinning av råvaror som trots allt sker i naturresursrika länder som DRK kanaliseras genom Uganda.

allokeringarna till de prioriterade sektorerna, de reviderade lagarna inom områden som är av central betydelse för fattigdomsbekämpning, decentraliseringens framsteg och den omfattande revideringen av PEAP utgör sammantaget konkreta bevis för regeringens genuina intresse och politiska vilja för att angripa landets utvecklingsproblem. Genom den öppna dialogen med givarna och genom att visa på konkreta resultat skapas en spiraleffekt som ökar bistandsflödet till landet, vilket i sin tur bidrar till ökad tillväxt, inflöde av kapital etc.

6. Uganda i ett regionalt perspektiv

6.1 Regionala konflikter – DRK

Den positiva bild av utvecklingen i Uganda som växte fram efter maktskiftet 1986 har alltmer kommit att överskuggas av den ugandiska arméns operationer i DRK tillsammans med och på senare tid *mot* rwandierna. 1997 spordes förhoppningar i Uganda att utvecklingen i grannländerna, fr a i f d Zaire och i Sudan skulle leda till ökad säkerhet och stabilitet i regionen, vilket länge varit en målsättning för Uganda. En förbättring i detta avseende skulle ge ökat utrymme åt Musevenis långsiktiga vision om ökad regional integration som bas för ekonomisk utveckling.

Dessa förhoppningar grusades emellertid i takt med Kabilas fortsatta framfart. Ugandas inmarsch i augusti 1998 i DRK till stöd för rebellrörelsen RCD syftade därför till ett snabbt maktskifte i Kinshasa. De inledande militära framgångarna kom dock att avstanna genom ingripande från Angola, Zimbabwe och Namibia på Kabilas sida. Konflikten urartade till en av de mest komplicerade och omfattande konflikterna i Afrika i modern historia och har sedan dess, trots ett fredsavtal, karaktäriserats av en politiskt och militärt låst situation. Relationen mellan Rwanda och Uganda har också allvarligt försämrats genom skilda militärstrategier och förhållningssätt till rebellrörelser. Detta i kombination med ekonomiska intressen i Kisangani ledde till militära konfrontationer vid tre tillfällen 2000 med omfattande förluster. Konflikten i DRK har medfört allvarliga konsekvenser för Ugandas internationella och regionala relationer och påverkar även markant den nationella utvecklingen.

Uganda ställer sig helt bakom *Lusakaavtalet* om en lösning av konflikten. Konflikten med Rwanda, särskilt efter de senaste striderna i *Kisangani* mellan RPA och UPDF, har stärkt ugandierna i deras inställning till Lusakaavtalet och uppfattningen att det är nödvändigt att snarast komma ur inblandningen i DRK. Trots att Lusakaavtalet utgör ett i grunden viktigt avtal som omfattar samtliga parter har möjligheterna för genomförandet visat sig begränsade. Vapenvilan har brutits vid många tillfällen. Militär operationer fortgår. Rwanda och Uganda har utvecklat sitt stöd till olika kongolesiska rebellrörelser och regeringen i DRK fortsätter att använda och utbilda grupper som identifierats som negativa i avtalet. Internationell närvaro motarbetas. Utöver Lusakaavtalet har FN även i en separat resolution till följd av striderna i Kisangani krävt att Rwanda och Uganda skall dra bort sina trupper. Inte bara givarna är kritiska till UPDFs närvaro i DRK utan också en majoritet av befolkningen.

6.2 Regionala konflikter – Sudan

Ugandas relationer till Sudan utgör ytterligare en säkerhetspolitisk risk med direkt koppling till den interna säkerheten. Uganda har under en längre tid givit stöd till SPLM/A. Det officiella förhållningssättet är att SPLM/A endast moraliskt åtnjuter stöd från Uganda vilket i praktiken dock innebär såväl upplåtande av territorium som materiellt understöd. Uganda gör i detta sammanhang stark åtskillnad på vad man kallar för stöd till en befrielseströrelse och Sudans stöd till Lord Resistance Army som man rubricerar som stöd till en terrororganisation. Sudan medger officiellt heller inte stöd, inflytande eller kontroll gentemot LRA. Mycket pekar dock på att LRA har mottagit betydande stöd i form av militärutrustning och proviant. LRA tillåts etablera baser på Sudanesiskt territorium och har även rapporterats användas i Karthoum-regeringens militäroperationer mot SPLM/A.

Nairobiöverenskommelsen mellan Ugandas och Sudans presidenter har medfört en viss förbättring av förbindelserna mellan länderna även om den ömsesidiga misstänksamheten i hög grad synes kvarstå. Uganda har återlämnat ett antal krigsfångar och Sudan har returnerat något tiotal av LRA bortrövade barn. Tidtabellen för övriga överenskomna åtgärder bl a upprättande av diplomatiska förbindelser har försenats och sannolikt torde parterna inte ha upphört med stödet till de rebellgrupper som opererar från ugandiskt och sudanesiskt territorium för att störta respektive regim.

Uganda är som medlem av EAC en ivrig förespråkare av östafrikanskt samarbete (se nedan). En utveckling av detta samarbete tillsammans med en politisk lösning av konflikten i DRK och förbättrade relationer till Sudan skulle på sikt kunna innebära att bättre förutsättningar skapas för ett politiskt stabilt, fredligt Uganda, där ekonomisk och social utveckling står högst på agendan.

6.3 Politiska och socio- ekonomiska konsekvenser

Utvecklingsekonomiskt utgör de väpnade konflikterna ett markant hinder, dels genom militärutgifterna dels genom att resurser och prioriteringar avleds från nationellt angelägna frågor. Den militära operationen i DRK har ofta rapporterats som självfinansierande, vilket endast till viss del kan antas stämma. Utvinning av naturresurser för försörjning och även privat konsumtion förekommer i stor skala, vilket manifesterats genom sammandrabbningarna med Rwanda kring kontrollen över Kisangani.

Säkerhetspolitisk har situationen försämrats. Truppnärvaron i DRK medför minskade möjligheter till säkerhetsåtgärder i norr och väst. Rebellrörelser har även kunna dra nytta av de olika pågående konflikterna genom rekrytering, logistik, vapentillgång m.m. Utöver dessa direkta konsekvenser har även de regionala relationerna allvarligt försämrats. Ugandas och Rwandas ansträngda relation är det mest tydliga, men en komplicerande och underliggande orsak till konflikterna i regionen är de informella allianserna mellan regeringar och rebell- eller motståndsrörelser vilka banat väg för ”logiken”; ”min fiendes fiende är min vän”.

Den direkt mest påtagliga konsekvensen av konflikterna är den humanitära situationen. FN beräknar den totalt drabbade befolkningen till över 1 miljon människor varav mer än 700 000 är internflyktingar. Den humanitära situationen har förvärrats och tillståndet för de drygt 400 000 personer i de sk protected villages i norr är mycket ansträngt. De sociala villkoren är svåra, tillgång till säkerhet, utbildning mm samt de sanitära förhållanden är undermåliga och de ”skyddade byarna” är att betrakta varken som skyddade eller som byar. Den humanitära situa-

tionen i lägren är undermålig. Byfunktioner, sociala nätverk och relationer slås i spillror vilket i sig medför ett konfliktskapande läge.

6.4 East African Community (EAC)

Uganda, Tanzania och Kenya, har många välkända gemensamma historiska, kulturella och lingvistiska drag. Den regionala integrationen som fanns under den koloniala epoken fördjupades när länderna 1967 etablerade *East African Community*, EAC vars främsta målsättningar var att främja regionalt samarbete och intensifiera handel och ekonomisk utveckling. EAC hade dock en rad inbyggda svagheter av ekonomisk, ideologisk och inte minst politisk art och 1977 upplöstes EAC.

Under 1980- och 90-talen genomförde länderna ekonomiska reformer som gjorde att deras ekonomiska politik efter hand harmoniserades och skapade grund för ökad handel. En ny samarbetsform, startades i november 1993 då en permanent trepartskommission etablerades och 1996 upprättades ett sekretariat för kommissionen i Arusha. 1998 ingicks ett gemensamt avtal som innebar att EAC återuppstod i ny skepnad och i juni detta år ratificerades unionen.

Det nya EACs överordnande målsättning är dels att fördjupa ett ekonomiskt samarbete, dels främja fred, säkerhet, god grannsamja och ett hållbart utnyttjande av gemensamma miljö- och naturresurser i regionen. Till skillnad från det tidigare EAC har kommissionen identifierat den privata sektorn och det civila samhället som nyckelaktörer i detta samarbete och ämnar stå i nära och kontinuerlig kontakt med dessa.

6.5 Initiativet till regionalt samarbete runt Lake Victoria

Victoriasjön är en av världens största färskvattenreservoarer och ytmässigt den näst största insjön i världen (68 800 kvkm). Avrinningsområdet omfattar 194 299 kvkm med förutom strandstaterna Uganda, Tanzania och Uganda, även Rwanda och i någon mån Burundi. Ca 26 miljoner människor bor i avrinningsområdet och är i olika grad beroende av sjöns vattensystem för sin överlevnad.

Miljöförstörelsen i sjön och i avrinningsområdet är långt gången och förorsakas bl.a. av jordbruksmetoder som ger upphov till erosion, av spridning av gifter från jordbruk och gruvnäring, av gödningsämnen som bidrar till spridning av vattenhyacinten, av utfiskning samt av utsläpp från reningsverk och industrier. De negativa effekterna förstärks av att våtmarker torrläggas. Miljöförstörelsen har endast till en del sin grund i fattigdom, men som i så många andra sammanhang, så är det de fattiga som drabbas allra hårdast.

Mot bakgrund av den nordiska erfarenheten av regional samverkan stödde Sverige samverkan inom EAC under 1960- och 1970-talen. I enlighet med denna tradition, men också mot bakgrund av det framgångsrika samarbetet mellan staterna kring Östersjön under 1990-talet, initierades under 1999 ett regionalt stöd till Victoriasjö-området som är inriktat dels på att främja formella överenskommelser mellan länderna för att säkra en ekonomiskt och naturresursmässigt hållbar utveckling i området, dels på att stödja konkreta åtgärder med samma syfte.

7. Utvecklingssamarbetet

7.1 Givarsamfundets roll

1986/87 uppgick det totala biståndet till endast 2,8% av BNP för att 1999/00 ha ökat till ca 12% eller 820 miljoner dollar. För perioden 2000/01 till 2002/03 beräknas Ugandas totala finansiella behov uppgå till 7,3 miljarder dollar varav landet självt tillhandahåller 4,9 miljarder⁵². Underskottet på 2,4 miljarder täcks av bistånd och skuldavskrivningar. Vid CG-mötet i mars 2000 utlovade givarna ett bistånd på ca 850 miljoner dollar årligen för den kommande tre-årsperioden.

Biståndet finansierar ca 90% av utvecklingsbudgeten, hela skuldtjänsten samt även en del av den löpande budgeten. Biståndsberoendet är således mycket stort, även om andelen bistånd i förhållande till BNP är betydligt mindre än i Tanzania och Zambia. Biståndet och givarna spelar därmed en viktig roll för landets framtid.

Storbritannien är den största bilaterala givaren följt av Danmark, USA, Tyskland, Japan, Sverige och Holland. Störst av de multilaterala är Världsbanken följt av EU, ADB/ADF, WFP, UNDP och UNICEF. Sammanlagt har 7,5 miljarder dollar betalats ut i internationellt bistånd till Uganda sedan 1986, varav Världsbanken står för 2,3, EU för 0,750, Storbritannien för 0,525, ADB för 0,520 och Danmark för 0,400 miljarder dollar⁵³

Samarbetet mellan givarna och den ugandiska regeringen kan karaktäriseras som en mycket konstruktiv dialog med en hög grad av samsyn avseende den ekonomiska utvecklingen, samt om vilka åtgärder/sektorer som bör prioriteras. Samsynen på det politiska planet har under de senaste åren inte varit lika stor och meningskiljaktigheterna har blivit allt tydligare och influera biståndsdialogen. Sverige medverkar aktivt som dialogpartner, även om den största delen av det svenska biståndet hittills kanaliserats via Världsbanken och UNICEF. De viktigaste givarna arbetar dels på policy-nivå där man samordnat för fram krav på säkerhetssituationen, försvarsutgifternas storlek, korruptionsbekämpning, fattigdomsbekämpning och gott ekonomiskt styrelseskick i sin dialog med myndigheterna. Inom ramen för detta sker även erfarenhetsutbyte och samordning avseende institutionsutveckling, administrativa rutiner, uppföljnings- och kontrollåtgärder.

I den konkreta projekt- och programverksamheten har Uganda och givarna kommit långt vad gäller att få till stånd samordnade sektorstöd av sk *SWAp-modell* som på sikt förväntas övergå till rent budgetstöd. Inom *väg- och undervisningssektorn* pågår sådant sektorstöd sedan några år och inom hälsosektorn har det nyligen inletts, vattensektorn och den legala sektorn har också utarbetat Swap-planer som beräknas kunna starta 2001. Sverige har tillsammans med Världsbanken och ytterligare några givare haft en framträdande roll i diskussionerna om utformandet av hälsoplanen och deltar också i diskussionerna kring vattensektorn och den legala sektorn. En omorientering av flera givares stöd från projekt till program/budgetstöd håller härigenom på att ske.

Bland givarna spelar *Världsbanken* en ledande roll. Fram till år 2000 hade 83 krediter och 9 lån upptagits till ett belopp av 2.9 miljarder dollar (IDA) respektive 43 miljoner dollar (IBRD). Den aktuella portföljen innefattar 27 projekt till ett åtagande om 1.2 miljarder dollar. De viktigaste sektorerna utgörs av jordbruk, miljö, personalutveckling, förvaltning, privata sektorn, vägar och energi. Portföljen inriktas i enlighet med PEAP på fattigdomsbekämpning.

⁵² Draft Country Assistance Strategy 2001–2003, Worldbank

⁵³ A report on external assistance flows to Uganda, MFPED, October 1999

EU:s bistånd till Uganda uppgick 1999 till ca 44 miljoner ECU (390 mkr) och målet för samarbetet är att stödja en harmonisk och uthållig socio-ekonomisk utveckling med tyngdpunkt på fattigdomsbekämpning och inkomstgenerering. *UNICEF* påbörjar ett nytt femårigt programstöd 2000 med fyra delprogram: hälsa, vatten och omgivningshygien, primärutbildning samt barn och ungdomar. Biståndet uppgår till ca 24 miljoner dollar årligen varav Sida är den största bidragsgivaren till vattenprogrammet och hälsoprogrammet. *Danmarks* bistånd uppgår till ca 500 miljoner dkr per år riktade till jordbruk hälsovård, vattenförsörjning, infrastruktur och demokrati.

Som nämns ovan finns det således en mycket hög grad av samsyn bland såväl multi- som bilaterala givare. Denna samsyn speglas också i de strategier som styr respektive givares bistånd. I och med den pågående decentraliseringsreformen håller linjeministeriernas roll på att förändras till att bli policyskapande organ, vilket oftast sker under stor vanda och motstånd på vissa håll. De håller även på att frångå mycket av de direkta genomförande uppgifterna samt den direkta kontrollen av budgetanslagen för t ex undervisning och hälsa. Medel (*unconditional grants*) går numera direkt till distrikten även om vissa s k *conditional grants* (för t ex primärhälsovård) till en början styrs till distrikten av linjeministerierna, så ligger ändå ansvaret för genomförandet hos distriktet. Ett "utjämningsanslag" (*equalization grant*) riktade till de 15 fattigaste distrikten finns också men ännu så länge som pilotanslag. Fattigdomsfonden, PAF är ytterligare ett mycket viktigt styrinstrument för att öka allokeringarna till prioriterade sektorer och samtidigt stärka distriktens förfoganderätt över budgetmedlen. Fonden har fått kraftigt ökad tilldelning⁵⁴ och ett stort problem och flaskhals är hanteringen och redovisningen av dessa ökade medel ute i distrikten vars personal ännu saknar kompetens och förmåga att göra detta. Medlen för primärundervisningen, inom ramen för UPE, går således direkt till skolorna i distrikten och annonseras/redovisas i pressen för att på så sätt underlätta insynen i att de verkligen kommer fram.

Fr o m 1998/99 har också decentraliseringen av utvecklingsbudgeten till distrikten inletts och ett pilotprojekt för att inrätta s k *Local Development Funds* påbörjades 1998, där distriktet definierar prioriteringarna för lokala utvecklingsåtgärder. Världsbanken, Danida och *UNICEF* stöder denna satsning i samarbete med Finansministeriet och ministeriet för lokala myndigheter (*Local Governments*).

7.2 Det svenska biståndet

Det svenska biståndet till Uganda började 1986 som ett katastrof- och rehabiliteringsprogram och 1991 blev Uganda programland. Målen är att bidra till landets återhämtning genom stöd till ekonomisk reformpolitik och uppbyggande av social infrastruktur samt att stödja en demokratisk utveckling. Samarbetet styrs av en landstrategi gällande 1995/96–2000 och med ett samarbetsavtal för samma period på totalt 340,5 mkr.

Det samlade svenska biståndet till Uganda omfattade under 1999 ett landprogram på 125 mkr, ett betalningsbalansstöd för skuldlättnader på 50 mkr, näringslivsinsatser på ca 5 mkr, katastrofinsatser på 7 mkr samt demokrati och kulturinsatser på ca 15 mkr. Svenska enskilda organisationer som t ex Vi-skogen och Utan Gränser/SCC genomförde verksamheter till ett belopp motsvarande ca 14 mkr. På landramen utbetalades 90 mkr under 1999. Totalt för Uganda utbetalades 160 mkr under 1999 vilket utgör 0,8% av de totala utgifterna i statsbudgeten och 0,25% av BNP (ca 64 miljarder kr).

⁵⁴ Tilldelningen till fonden utgjorde 15,9% av statsutgifterna 98/99, 00/01 ökar tilldelningen till 21,7% av utgifterna, varav 60% avsätts för primärundervisning

Det svenska utvecklingssamarbetet med Uganda, ofta omnämnt som "Uganda-modellen", har inneburit att landrumsstödet, främst inom de sociala sektorerna kanaliseras genom Världsbanken och UNICEF vad gäller själva projektgenomförandet, men Sida har i mån av resurser deltagit som en aktiv dialogpartner på sektor- och makroplanet. Anledningen till att denna modell har använts är att Sverige ända till 1999 endast haft en person stationerad i Kampala. Kontoret uppgraderades till ambassad 1999 och personalen utökades med en ambassadör och en handläggare förutom den tidigare representanten.

8. Referenser

- Aarnes, Sjölander et al, *Public Financial Management Issues in Uganda*, June 2000
- A report on external assistance flows to Uganda*, MFPED, October 1999
- Appelton, S. *Changes in poverty in Uganda 1992-96*, 1998
- Assessment of Progress on the Government Plan of Action to fight Corruption*, GoU, March 2000
- Background to the Budget 2000/01*, MFPPED, June 2000
- Bilateralt Forskningssamarbete med Uganda, SAREC Insatser augusti, 2000
- Bonger & Bahigwa
- Budget Framework Paper 2000/01 – 2002/03*, MFPED, May 2000
- Bratton, M et al, *Democracy, Economy and Gender in Uganda*, IFES, September 2000
- EIU: *Uganda Country Profile 1998-99*, The Economist 1998
- EIU: *Second Quarterly report 1999, Uganda*
- FAO *Production Yearbook 1998*
- Goetz, Ann Marie et al, *Creating a Framework for Reducing Poverty: Institutional and Process Issues in National Poverty Policy*, Uganda Country Report, June 1999
- Johnson, B. Holmes, K. & Kirkpatrick, M.: *1999 Index of Economic Freedom* ILO, *Economically active population estimates and projections 1950–2025*
- National Integrity Survey, 1998*
- Poverty Eradication Action Plan, 3rd revised draft, March 2000*
- Regional Survey of the World, 1999*
- Republic of Uganda: *1997 Statistical abstracts*
- The Human Rights Reporter*, Foundation for Human Rights Initiative (FHRI), June 2000.
- Tumusiime-Mutebile, E, *Making Partnership Work on the Ground, Experience in Uganda*, August 1999

Uganda: 1999 Country Strategy Paper Update, African Development Fund, September 1999

Uganda Poverty Status Report, 1999, MFPED, Kampala

UN: *Statistical yearbook* 1998

UNAIDS, Report on the global HIV/AIDS epidemic, , June 2000

UNDP, *Human Development Report, 2000*

UNICEF Country Programme Progress Report 1998 – Uganda

UNICEF Country Programme Progress Report 1999 – UgandaWood, A. *North-South trade, employment and inequality. Changing fortunes in a skill-driven world*, 1994

World Bank Development Indicators, 2000

World Bank; *World Development report 1998/99*

Worldbank, Draft *Country Assistance Strategy 2001–2003* , April 2000

Box 2. Donor Support by Sector

Agriculture sector: A Joint Donor Mission for National Agricultural Advisory Service has been set up to co-ordinate donor interventions in the agricultural sector. Participating donors include DANIDA, DfID, EU, FAO, IFAD, the Netherlands, NORAD, Sasakawa 2000, and IDA. The Bank Group will have to co-ordinate its interventions in the sector with these donors.

Transport: Many donors provide support to the Government's 10-Year Road Sector Development program. The First Road Sector Development program (FRSDP), the first part of the RSDP, has three major components: maintenance and rehabilitation; network improvement; and administration and capacity building. KfW, IDA, EU, and DFID support the road maintenance & rehabilitation component; ADB, DANIDA, EU, IDA, IDB, Irish Aid, JICA, and KfW support the network improvement component; while DANIDA, EU, IDA, ADB, IDB, IFC, JICA, KfW, Norway and DfID support the administration and capacity building component.

Social sector (health & education): In addition to DfID, Irish Aid, IDA, USAID, EU and the Netherlands who are currently active in the social sector, JICA, Austria, DANIDA, Italy, Sweden, Norway, France, Germany and Canada are planning to provide support to ESIP and the Health Sector Strategic Plan.

Public utilities: EIB and IDA would investment in the telecommunication and energy sectors; whereas Austria, DANIDA, Italy, Sweden and IDA would intervene in the water and sanitation sub-sector.

Private sector: Many donors will intervene in the private sector. These include Austria, USAID, Norway, the UNDP, Belgium, and EIB. The UNDP program will include support to the National Bureau of Standard, micro-finance, and entrepreneurship development. EIB's strategy is to provide credit to both large and small enterprises.

Crosscutting issues: Several donors' programs include support to good governance, environmental protection and gender. Austria will provide support to the Government's legal reform program. Sweden, DfID, DANIDA, and Canada will provide support to efforts toward democracy and the protection of human rights. USAID, Norway and DANIDA will support environmental protection initiatives, with Norway emphasising forestry and energy and DANIDA focusing on forestry. Canada will also be active in the area of gender.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>