

Partnerlandstrategi for Uganda

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen) i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helsestystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer. I Uganda er bilateral helseinnsats begrenset, men økende i kjølvannet av covid-19. Norske bidrag gjennom multilaterale kanaler er betydelige.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Uganda har gjort en rekke fremskritt, men står fortsatt overfor store utfordringer knyttet til en eksplosiv befolkningsvekst, arbeidsledighet, ulikhet og fattigdom. Som et av verdens minst utviklede land er Uganda nr. 159 av 189 land på FNs utviklingsindeks fra 2019. Til tross for betydelig fattigdomsreduksjon de siste tiår er sårbarheten stor, og prosentandelen fattige har økt de siste årene. Et av hindrene for videre utvikling er den høye befolkningsveksten på 3,3% (tilsvarende 5,3 barn per kvinne i 2019), som vil medføre en dobling av befolkningen innen 2050 (fra ca. 40 mill. i 2019 til rundt 90 mill. mennesker). Uganda har verdens nest yngste befolkning (78% er under 30 år). Det kommer ca. 600 000 ut på arbeidsmarkedet hvert år, og arbeidsledigheten blant de unge er høy, med en stor del av sysselsettingen i uformell sektor. Sysselsetting og kvalitetsutdanning på alle nivåer er derfor viktig. Uganda er rikt på

naturressurser som vannkraft og olje. Landet er selvforsynt med energi, men kun 25% av befolkningen har tilgang på elektrisitet.

Det er økende utfordringer knyttet til menneskerettigheter, godt styresett og sivilisert samfunn. Den innenrikspolitiske situasjonen er noe preget av politisk uro, mye grunnet innskrenkede politiske og sivile rettigheter, samt unges frustrasjon over arbeidsledighet og usikre framtidsutsikter. Uganda falt i 2019 til plass nr. 36 av 100 på Freedom House-rangeringen av demokrati og menneskerettigheter. Korrupsjon er utbredt. Uganda ble rangert som nr. 137 av 180 land på Transparency Internationals korrupsjonsindeks i 2019. På tross av positive endringer de siste tiårene med høyere utdanning, et forbedret lovverk og større politisk innflytelse er rettighetene til kvinner, jenter og sårbare grupper som menneskerettighetsforsvarere under press. Georgetown University Institute for Women, Peace and Security og Prios helhetlige indeks for likestilling og kvinners sikkerhet plasserte i 2019 Uganda på 109. plass av totalt 167 land. Uganda er relativt stabilt og har en sentral politisk og økonomisk rolle i en urolig region. Som Afrikas største vertsnaasjon for flyktninger (1,4 mill. i 2020) er Uganda foregangsland for en bærekraftig flyktningsrespons, men blant annet underfinansiering og økende press på lokale ressurser gjør videre håndtering utfordrende.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Strategien «Uganda Vision 2040» fra 2013 vektlegger myndighetenes visjon om «a transformed Ugandan society from a peasant to a modern and prosperous country within 30 years». Den tredje nasjonale utviklingsplanen ble nylig ferdigstilt, og den legger føringer for oppnåelsen av status som mellominntektsland. National Development Plan III gjelder fra 2020-2025. Uganda var en pionér i å integrere bærekraftsmålene i de nasjonale utviklingsplanene, men andelen av statsbudsjettet som går til sosiale sektorer har vært redusert de siste årene. Ugandiske myndigheter prioriterer særlig infrastrukturutvikling. Norsk innsats kan knyttes opp mot regjeringens prioriteringer på en rekke områder, og ugandiske myndigheters vektlegging av Agenda 2030.

Tiltak som fremmer kvinners deltakelse er relevant for samtlige mål. Også de andre tverrgående hensynene anti-korrupsjon, menneskerettigheter, og klima og miljø vil ivaretas i det norske utviklingssamarbeidet med Uganda.

Norge vil også fortsette arbeidet for å støtte opp om FN's generalsekretærs reforminitiativ og Stortingsmeldingen om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid.

I tråd med regjeringens målsetting om å styrke fattigdomsorienteringen i utviklingssamarbeidet med land sør for Sahara, er følgende strategiske mål prioriterte i samarbeidet med Uganda:

1. Levekår for Ugandas befolkning bedres gjennom inkluderende økonomisk vekst

Norsk støtte til fornybar energi, forsvarlig naturressursforvaltning og næringsfremme bidrar til bærekraftig økonomisk utvikling gjennom mer og renere strøm, bedret styresett, nasjonal ressursmobilisering og jobbskapning.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 2 – Utrydde sult, 3 – God helse, 4 – God utdanning, 7 – Ren energi for alle, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 9 – Innovasjon og infrastruktur, 13 – Stoppe klimaendringene og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Øke kraftproduksjonen gjennom samarbeid om drift og vedlikehold av vannkraftverk. Utbygging av vannkraft erstatter bruk av dieselgeneratorer og gir bærekraftig utvikling.

- Sikre at flere får tilgang til elektrisitet gjennom utbygging av distribusjonslinjer og kraftoverføringsnett, også i områder med store flyktningebosettinger.
- Elektrisitetsutbygging gir grunnlag for næringsutvikling og arbeidsplasser.
- Legge til rette for kunnskapsutviklingsprogram med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).
- Videreføre kompetanseoverføring fra norske fagmiljøer gjennom Olje for Utvikling-programmet (2018-2022).
- Bidra til økt åpenhet, ansvarliggjøring og samhandling rundt naturressursforvaltning mellom myndighetene, sivilsamfunnet, lokalsamfunn, oljeselskaper og andre interessenter gjennom å skape aktuelle møteplasser og styrke informasjonsutveksling.
- Støtte opp om Ugandas medlemskap i Extractive Industries Transparency Initiative (Eiti).
- Videreføre Norad og Norfunds næringsutviklingsprosjekter for å bidra til at det skapes nye, klimatilpassede arbeidsplasser.
- Fremme norsk ansvarlig næringsliv og investeringer (i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap), bl.a. i samarbeid med næringslivet, Innovasjon Norge, Nordic Business Association (NBA), Norwegian-African Business Association (Naba), Norwep og utviklingsbankene.
- Videreføre støtten til arbeidet med en nasjonal handlingsplan om menneskerettigheter og business, som skal gjøre det enklere for næringslivet å etterleve FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP).
- Tilrettelegge for flere norske investeringer og privat sektor-engasjement, i tråd med Ugandas interesser.

2. Bedre kvalitet på utdanningen og økt tilgang til helsetjenester

Norsk støtte til utdanning og helse bidrar til bedret utdanningsnivå og økt tilgang til helsetjenester for den ugandiske befolkningen, særlig for jenter og kvinner.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 3 – God helse, 4 – God utdanning, 9 – Innovasjon og infrastruktur, og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Styrke tilgangen til kvalitetsutdanning og yrkesutdanning, særlig gjennom multilateral støtte og arbeidet for å sikre at «ingen utelates». Tilrettelegge for økt bruk av ny teknologi der dette er mulig.
- Videreføre kapasitetsutvikling av høyere utdanning i Uganda gjennom programmer som NORHED, programmet for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning, for utvikling innen energi og petroleum (EnPe) og NORPART - Partnerskapsprogram for globalt akademisk samarbeid.
- Noen mindre bilaterale helseinnsatser som supplerer de store globale satsningene Norge finansierer for å styrke tilgangen til helsetjenester og sikre støtte til helsefremmende tiltak for sårbare befolkningsgrupper

3. Fremme av demokrati og menneskerettigheter, inkludert sårbare gruppers rettigheter og levekår

Norsk støtte til og dialog med nasjonale myndigheter, frivillige organisasjoner, FN-systemet og øvrige giverland bidrar til mer inkluderende demokratiske prosesser og en bedret menneskerettighetssituasjon, med særlig fokus på sårbare og marginaliserte grupper, herunder flyktninger, seksuelle minoriteter, kvinner og personer med funksjonsvariasjoner.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 3 – God helse, 4 – God utdanning, 5 – Likestilling mellom kjønnene, 6 – Rent vann og gode sanitærforhold, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre samarbeidet med nasjonale myndigheter, FN-familien og sivilsamfunnsorganisasjoner for å styrke nasjonale aktørers kompetanse om menneskerettigheter og befolkningens deltakelse i beslutningsprosesser.
- Fremme godt styresett gjennom støtte til valgforberedelser og styrking av demokratiske institusjoner.
- Fortsette aktivt engasjement for politiske og sivile rettigheter, med særlig vekt på menneskerettighetsforsvarere og styrking av sivil samfunn.
- Vektlegge behovet for fremgang i arbeidet for åpenhet, presse-, ytrings-, tros- og organisasjonsfrihet.
- Unngå tilbakeslag for sårbare gruppers rettigheter, inkludert seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, personer med nedsatte funksjonsevner og LHBTIQ-personer.
- Følge opp arbeidet med å avskaffe tvangsarbeid, moderne slaveri og menneskehandel.

4. Den helhetlige flyktingeresponsen er styrket, og både flyktinger og fattige lokalsamfunn har bedre levekår

Norsk støtte til den helhetlige flyktingeresponsen (Nexus) bidrar til bedring i levekårene for flyktinger og fattige lokalsamfunn.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 3 – God helse, 4 – God utdanning, 5 – Likestilling mellom kjønnene, 6 – Rent vann og gode sanitærforhold, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 10 - Tilrettelegging for trygg, regulær og ansvarlig migrasjon, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre samarbeidet med ugandiske myndigheter, FN og frivillige organisasjoner om den helhetlige flyktingeresponsen (Nexus), og fremme bedre koordinering og tettere samarbeid.
- Bidra til beskyttelse av flyktinger, inkludert målrettet innsats for kvinner og jenter i flyktningeområder.
- Bistå i prosessene knyttet til uttak av kvoteflyktinger og gjenbosetting i Norge (med forbehold om årlige beslutninger om kvotestørrelse og –sammensetning).

5. Fred, stabilitet og utvikling i regionen

Norsk støtte til tiltak for å fremme inkluderende og grenseoverskridende dialog og forhandlinger i Great Lakes-regionen bidrar til redusert konfliktnivå og framgang i konkrete fredsforhandlinger og avvæpningsprosesser, samt økt deltakelse og inkludering av kvinner i uformelle og formelle prosesser.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 3 – God helse, 10 – Mindre ulikhet, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Videreføre støtten til FN og frivillige organisasjoner på utvalgte områder i Great Lakes-regionen for å sikre regionale samarbeidsmekanismer og fremme fredelig utvikling.
- Bidra til regionalt samarbeid om grenseoverskridende helsetrusler.

- Videreføre innsatsen for kvinner, fred og sikkerhet (S/RES/1325(2000)) både nasjonalt og regionalt, for meningsfull inkludering av kvinner i arbeidet for bærekraftig fred.
- Støtte opp om myndighetenes oppfølging av nasjonale forpliktelser gjennom støtte til utarbeidelse av 1325-handlingsplaner.

3. Virkemidler for norsk innsats

Den totale offisielle utviklingsbistanden til Uganda (ODA) utgjør i 2019 rundt 25% av landets brutto nasjonalprodukt. Myndighetene har ambisjoner om å redusere bistandsavhengigheten og har strategier for nasjonal ressursmobilisering. Norge vil bidra med utviklingsstøtte gjennom både bilaterale og multilaterale kanaler, og det norske virkemiddelapparatet skal sees i sammenheng. Faglig samarbeid er et viktig virkemiddel. Nettverksbygging og aktiv deltakelse i relevante fora er også en sentral del av den norske oppfølgingen på landnivå.

Uganda er en viktig samarbeidspartner i multilateral sammenheng og globale satsinger som prioriteres av Norge, spesielt innen helse og utdanning. Uganda mottar betydelig norsk multilateral kjernestøtte fra Unicef, UNDP, UN Women, UNFPA, OHCHR, UNHCR, IOM, Verdens Matvareprogram, Verdensbanken, Afrikabanken, Global Partnership for Education (GPE), Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM), Global Financing Facility, Global Green Growth Institute, og vaksinealliansen Gavi.

Det ble i 2019 gitt bistand gjennom totalt 58 partnere, og øremerkede midler var på 300 millioner NOK. Det bilaterale samarbeidet er først og fremst rettet mot fornybar energi, naturressursforvaltning (inkludert Olje for utvikling-samarbeidet med ugandiske myndigheter), samt godt styresett, menneskerettigheter, likestilling, høyere utdanning, støtte til sivilt samfunn og en bærekraftig flyktingerespons. Det overordnede målet er å sikre inkluderende utvikling og fattigdomsbekjempelse. Norges innsats innen næringsutvikling og yrkesopplæring bidrar til jobb- og verdiskaping.

Norge har verdifull kompetanse og erfaring innen energisektoren, og kan vise til en rekke milepæler i det bilaterale energisamarbeidet og et godt, langsiktig samarbeid med myndighetene. Systemer er på plass for effektiv kunnskapsoverføring (ref. Kunnskapsbanken, m.m.). Norge blir sett på som en pålitelig og troverdig partner, blant annet pga. den langvarige tilstedeværelsen av sivilsamfunnsorganisasjoner og støtte til utdanningssektoren gjennom flere tiår. Det brede, teknisk-akademiske samarbeidet innenfor flere fagfelt (blant annet gjennom Norec, Norhed og OfU) har skapt tette bånd mellom landene. Det oppfattes også som positivt at Norge har fleksible budsjetter og villighet til å investere innenfor områder som vanskelig får finansiering, som f.eks. støtte til infrastrukturprosjekter som kommer både flyktninger og vertsamfunn til gode. Samarbeidet med andre givere gjøres gjennom en rekke koordineringsmekanismer for utviklingssamarbeidet, blant annet sektor-orienterte givergrupper, der særlig energi, flyktninger, likestilling, menneskerettigheter/demokrati og utdanning er prioriterte. Samarbeidet med likesinnede internasjonale partnere i Uganda i dialogen med myndighetene vil også fortsette å være et sentralt virkemiddel for den norske innsatsen.

Uganda er et satsningsland for Norfund med nær 2787 mill. kr investert i landet, men særlig vekt på vannkraft og finanssektoren. Norfund prioriterer investeringer i Afrika sør for Sahara og i sektorer med høy utviklingseffekt, som i ren energi, finansinstitusjoner, vekstkraftige virksomheter og grønn infrastruktur. Norfund bidrar til næringsutvikling gjennom investeringer i lønnsomme virksomheter, som fører til jobbskaping, kunnskapsoverføring og skatteinntekter.

Utviklingspolitiske verktøy skal suppleres av politisk dialog gjennom etablering av en bilateral rammeavtale (Memorandum of Understanding, MoU), som inkluderer årlige konsultasjoner. Spørsmål relevante for bistand, næringsliv, menneskerettigheter, styresett og andre bilaterale spørsmål vil være sentrale i en slik dialog. Samarbeid om globale spørsmål vil også være en viktig del av dialogen med Uganda, som betydningen av en global orden, multilaterale spørsmål, handel, et sterkt og effektivt FN, AU-spørsmål, felles innsats for klima/miljø og oppnåelse av Bærekraftsmålene. Dialog om fred og sikkerhet i regionen med vekt på Ugandas rolle i Sør-Sudan og Great Lakes-regionen, inkludert flyktingerespons og regional, økonomisk integrasjon, vil også være en del av den politiske dialogen.

4. Risikovurdering

Regional ustabilitet med direkte implikasjoner for Uganda inkluderer potensialet for voldelig konflikt, økt tilstedeværelse av væpnede grupper (også grupper med terrortilknytning) og konflikt over regionale olje- og naturressurser. Forverrede spenninger overfor naboland kan svekke bilateralt, økonomisk samarbeid og regional integrasjon, og negativt påvirke Ugandas økonomiske vekst og potensiale for utvikling. Regional uro vil kunne bidra til fortsatt stor flyktingetilstrømming fra land som Sør-Sudan, Den demokratiske republikken Kongo og Burundi, noe som vil legge ytterligere press på vertsamfunnenes ressurser med potensiale for å øke konfliktnivået mellom lokalsamfunn og flyktninger. Økt urolighet i flyktingebosettinger kan føre til større usikkerhet for både flyktninger og hjelpearbeidere.

Gitt regionens porøse grenser, høy bevegelighet mellom landene og varierende kapasitet hos helsemyndighetene i regionen til å håndtere epidemier er *grenseoverskridende helseutfordringer* en vedvarende risiko, slik man så både under ebola-utbruddene og med covid-19-pandemien.

Klimaendringer som kan påvirke Uganda i betydelig grad inkluderer reduksjon av vannkraftpotensialet som følge av mindre nedbør (estimerer forutsetter en nedgang på 26% innen 2050) eller økt nedbør som følge av temperaturendringer i det indiske hav. Fremtidig oljeutvinning i sårbare naturreservater har en miljømessig risiko, og kan få konsekvenser for omdømmet til norske selskapers engasjement, også i vannkraftsektoren. Usikkerhet knyttet til igangsettingen av oljeutvinningen og opptak av lån for finansiering av petroleumsinfrastruktur har resultert i høy gjeldsgrad. *Ugunstige og uforutsigbare rammebetingelser* for investeringer, bedriftsetableringer og handel kan utfordre videre utvikling av privat sektors engasjement i Uganda.

Til tross for relativ stabilitet over en lang periode er den en viss *risiko for innenrikspolitisk uro og ustabilitet* i årene framover i tilknytning til det forestående valget og mulig maktskifte på lengre sikt. Det er fare for at menneskerettighetssituasjonen kan forverres i forbindelse med valget, og at det fortsatt vil være utfordringer for demokratisk utvikling, inkludert ytterligere innstramminger for sivilt samfunn, politisk opposisjon og menneskerettighetsforsvarere. Styresettspørsmål kan politiseres. I en forverret menneskerettighetssituasjon kan det også komme kritikk av støtte til myndighetene.

Den videre utviklingen av Ugandas *økonomiske vekst og fattigdomsreduksjon kan stoppe opp* eller reverseres, spesielt pga. den økende befolkningsveksten og ettervirkninger av covid-19 pandemien. Dette kan i særlig grad gå ut over kvinner og sårbare grupper, inkludert seksuelle minoriteter. Fortsatt nedgang i myndighetenes egen finansiering av sosiale sektorer som utdanning og helse vil bidra til å gjøre Uganda fortsatt avhengig av internasjonal bistand. Et

endret bistandsbilde og nye utviklingsaktører påvirker også utviklingspolitikken, og økte investeringer i infrastruktur med blant annet lån fra Kina har bidratt til at Uganda har økt gjeldsbyrde.

Manglende prioritering, kapasitet eller kompetanse i myndighetsapparatet vil også kunne påvirke norske prioriteringer, og byråkrati og ineffektivitet kan forsinke implementeringen av norskstøttede prosjekter. Gitt at mye av den norske innsatsen på landnivå skjer gjennom FN-familien og sivilsamfunnsorganisasjoner kan manglende kapasitet til gjennomføring fra disse aktørene svekke norsk måloppnåelse.

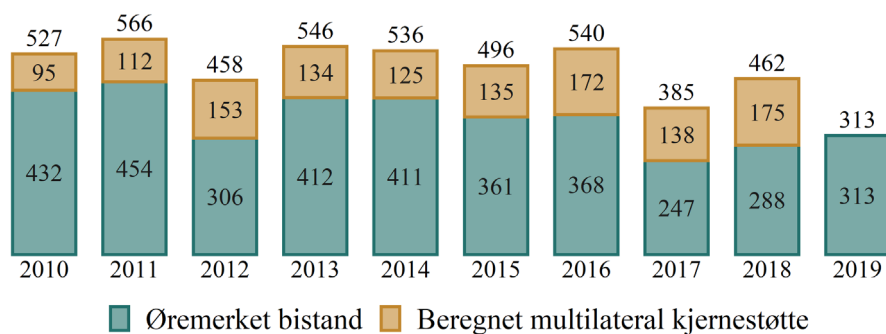
Utbredt *korruptjon og misligheter* utgjør en betydelig risiko i alle bistandstiltak på landnivå og oppfølging av bistandsprosjekter foregår i en krevende kontekst.

Avbøtende tiltak inkluderer å styrke scenario-planleggingen internt (politisk/sikkerhet), og å sikre at oppdatert rapportering informerer den norske deltakelsen i styremøter, etc. i multilaterale organisasjoner og globale fond. Å styrke innsatsen i risikovurderinger og – håndtering, og sikre tilstrekkelig kapasitet til oppfølging av bistandstiltak, også i felt, vil være viktig. Andre tiltak vil være å styrke den systematiske læringen fra evalueringer og gjennomganger, og å sørge for at det totale antallet tilskuddsavtaler holdes på et håndterbart nivå.

Vedlegg: Norsk bistand til Uganda

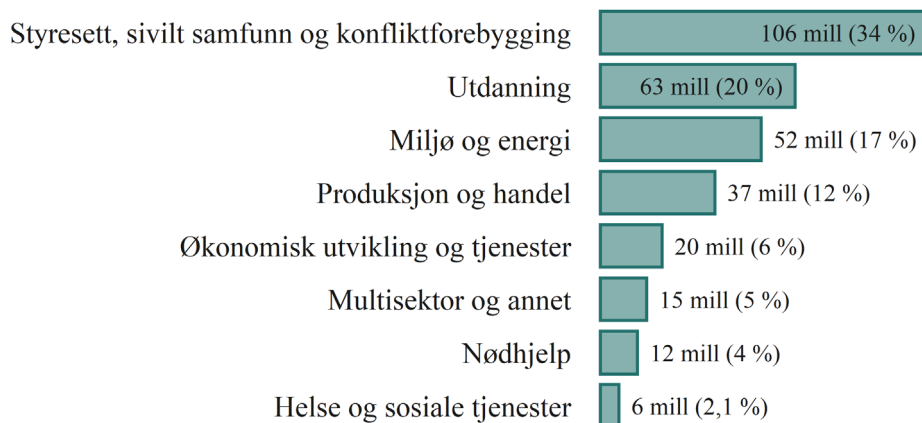
I 2019 utbetalte Norge 313 millioner kroner øremerket bistand til Uganda gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Uganda, 2010-2019. NOK mill.



Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Uganda i 2019



Type partner, øremerket bistand til Uganda i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Uganda i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.