

Vögel, Monika

**Working Paper**

## Uganda: "PRSP" als Strategie zur Armutsbekämpfung

ÖFSE Working Paper, No. 1

**Provided in Cooperation with:**

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

*Suggested Citation:* Vögel, Monika (2003) : Uganda: "PRSP" als Strategie zur Armutsbekämpfung, ÖFSE Working Paper, No. 1, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98829>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## WORKING PAPER 1

### UGANDA

### PRSP ALS STRATEGIE ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG

Monika Vögel

JUNI 2003

## INHALTSVERZEICHNIS

### Vorwort

<b>Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Uganda auf einen Blick .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Schwerpunkte und Ziele des PEAP/PRSP .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Das PEAP vor dem Hintergrund bisheriger Entwicklungsstrategien Ugandas .....</b>	<b>8</b>
3.1. Wachstum und Armutsreduktion .....	8
3.2. Makroökonomische Stabilität und Strukturreformen .....	9
3.3. Landwirtschaft und Steigerung der Einkommen der armen Bevölkerung .....	12
3.4. Direktmaßnahmen zur Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung .....	15
<b>4. Die Implementierung und Umsetzung des PEAP/PRSP .....</b>	<b>15</b>
4.1. Planungs- und Fiskalinstrumente zur Umsetzung prioritärer Ziele .....	15
4.2. Dezentralisierung und Armutsbekämpfung .....	16
4.3. Erbringung von (Basis)Dienstleistungen .....	19
4.3.1. <i>Ausbau und Erhalt von Straßen</i> .....	19
4.3.2. <i>Bildung</i> .....	20
4.3.3. <i>Gesundheit</i> .....	21
4.3.4. <i>Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen</i> .....	22
<b>5. Der PEAP-Prozess .....</b>	<b>23</b>
<b>6. Finanzierung des PEAP/PRSP .....</b>	<b>25</b>

### ANHANG

Bibliografie .....	28
Abkürzungsverzeichnis .....	31
Privatisierung von öffentlichen Unternehmungen ab 1993 .....	32

## **Vorwort**

Der vorliegende Bericht ist eine Deskuntersuchung zum PRSP-Prozess in Uganda. Ausgewertet wurden dafür offizielle Dokumente und Fortschrittsberichte sowie Untersuchungen zu gegenwärtigen und vorangegangenen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien Ugandas. Dieser Bericht stellt dabei einen Teil eines längerfristigen wissenschaftlichen Forschungs- und Diskussionsprozesses zum Thema PRSP dar, im Rahmen dessen auch länderspezifische Untersuchungen durchgeführt wurden. Nach Mosambik und Nicaragua soll mit Uganda der PRSP-Prozess in einem dritten Land im Hinblick auf Kontinuität und Wandel, Stärken, Fortschritte und Widersprüche näher untersucht werden.

Nachdem PRSPs die gesamten wirtschafts-, sozial- und strukturpolitischen Maßnahmen eines Landes mit dem Oberziel der Armutsbekämpfung umfassen, ist es nicht möglich, sämtliche Bereiche ausführlich abzudecken. Der Bericht konzentriert sich deshalb in Übereinstimmung mit den TORs auf jene Bereiche und Schwerpunkte, die für den gegenwärtigen Status des PEAP/PRSP-Prozesses zentral erscheinen. Um eine Duplizierung mit bestehenden Dokumenten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu vermeiden, wurden zwei Aspekte (Good Governance, Rolle der Geber) nicht näher dargestellt (vgl. dazu Country Programme Uganda 2003-2005).

Die ÖFSE möchte sich an dieser Stelle bei allen bedanken, die die Arbeit im Rahmen dieses Berichts unterstützt haben. Insbesondere bei Franziska Walter, Konstantin Huber und Manfred Schnitzer (alle BMA VII), die Informationen und ihre knapp bemessene Zeit zur Verfügung gestellt haben.

## ZUSAMMENFASSUNG DER ZENTRALEN ERGEBNISSE

- Armut wird im PRSP Ugandas nicht nur über Einkommensarmut definiert, verwiesen wird auch auf nicht-materielle Dimensionen von Armut wie sozioökonomische Ungleichheit, Krankheit, Isolation und Machtlosigkeit, die im Rahmen der Strategie in Angriff genommen werden sollen. Genderaspekte werden im ursprünglichen PEAP/PRSP unzureichend berücksichtigt, zivilgesellschaftliche AkteureInnen verweisen aber auf Verbesserungen im Policy-Making-Prozess. Kollektive Rechte (z.B. ArbeitnehmerInnenrechte) werden nicht berücksichtigt. Auswirkungen von externen Faktoren auf die soziale Situation im Land werden teilweise erwähnt (z.B. Verletzlichkeit des Landes gegenüber wirtschaftlichen Schocks – Terms of Trade). Andere Faktoren (z.B. internationale Freihandelsabkommen, Auswirkungen von internationalen Verträgen im Rahmen der WTO) werden nicht berücksichtigt.
- Im Bereich der direkten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden die seit Mitte der 90er Jahre bestehenden Strategien fortgesetzt. Diese bestehen v.a. in höheren Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Wasserversorgung. Eine wesentliche Neuerung stellt hier v.a. die Abschaffung von Benutzergebühren im Bereich der Basisgesundheitsversorgung und Grundschulbildung dar. Im Bereich der direkten Maßnahmen zur Reduktion von Armut bestehen entlang von quantitativen Kriterien bereits erste Erfolge, dazu gehören z.B. höhere Einschulungsraten, eine Verringerung des Gendergaps im Primärschulwesen, eine verstärkte Inanspruchnahme von öffentlichen Basisgesundheitseinrichtungen, die Verbesserung der Ernährungssituation von Kindern und bei Durchfallserkrankungen. (vgl. 3.4.)

Positive Ergebnisse bestehen auch im Hinblick auf den Bau und die Instandsetzung von Straßen und der Reichweite und Abdeckung der Wasserversorgung. Entlang von qualitativen Kriterien zeigt sich im Bereich der Grundschulbildung und der Gesundheitsversorgung, dass die Bereitstellung und das Training von qualifiziertem Personal bzw. auch von anderen Inputs (Medikamenten, Klassenräumen, Schulmaterialien) nicht mit der Nachfrage Schritt gehalten haben, was zu Qualitätseinbußen geführt haben könnte. Angekündigt sind in diesem Bereich Maßnahmen, die diesen Entwicklungen entgegensteuern sollen (z.B. Training und verstärkte Bereitstellung von qualifiziertem Personal, Reform der Entlohnung der öffentlichen Bediensteten, Bau entsprechender Infrastruktur etc.). Indirekte Nutzen im Bereich des Straßenbaus lassen sich schwerer abschätzen. Die vorhandenen Untersuchungen geben keinen Aufschluss darüber, inwiefern diese z.B. zu einer Verbesserung des Zugangs speziell der ärmeren Bevölkerung zu Märkten geführt haben. Insgesamt scheint die Erhaltung von Infrastruktur in allen Bereichen ein zentrales Problem zu sein. (vgl. 4.3. ff)

Widersprüchlich erscheint vor dem Hintergrund bestehender Erfahrungen der anhaltende Trend zur Privatisierung von wichtigen öffentlichen Versorgungseinrichtungen und Infrastruktur bzw. zu einer verstärkten Erbringung durch private AnbieterInnen, die gleichzeitig zu den Kernkonditionalitäten von IWF und Weltbank gehören. Zivilgesellschaftliche AkteureInnen verweisen vor dem Hintergrund der Reformen im Elektrizitätssektor in Uganda auf gestiegene Preise. Sie befürchten im Bereich der Wasserversorgung ähnliche Entwicklungen, die speziell für die ärmste Bevölkerung den Zugang zu sauberem Wasser weiter außer Reichweite rücken und Auswirkungen auf die Gesundheit von weiten Teilen der Bevölkerung haben könnten. Auch die Regierung scheint Bedenken bezüglich der sozialen Auswirkungen der Reformen im Wassersektor zu haben. So hält sie im Progress Report 2002 fest, dass die Frage von politischen Maßnahmen zugunsten der städtischen Armen ungelöst ist. (vgl. 4.3.4.)

- Wirtschaftswachstum wird im PRSP als zentrale Voraussetzung für Armutsbekämpfung definiert. Die ursprünglich im PRSP formulierten Wachstumsprognosen haben sich allerdings nicht als realistisch erwiesen, in den letzten Jahren blieb das Wirtschaftswachstum hinter den prognostizierten Erwartungen zurück und musste revidiert werden. Nicht berücksichtigt wurde bis 2002 das Bevölkerungswachstum. In den verschiedenen offiziellen Dokumenten wird gleichzeitig auf die starke Abhängigkeit und Anfälligkeit der ugandischen Wirtschaft für externe Schocks (Terms of Trade) und die Notwendigkeit der Diversifizierung der Exportwirtschaft verwiesen. Die diesbezüglich formulierte Strategic Export Strategy setzt in erster Linie auf den Export von weiteren Agrarprodukten. Zielkonflikte in Bezug auf Ernährungssicher-

heit, und im Land bestehende Ernährungs- bzw. ökologischen Probleme, werden allerdings nicht offen gelegt.

- Die Stärkung der Produktivität und der Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung gehört in der Strategie zu den prioritären Bereichen. Speziell die im Bereich der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung genannten Schritte stellen eine Weiterentwicklung in Bezug auf bisherige Strategien dar. So sollen die ländlichen Beratungsdienste wieder reaktiviert werden (diesmal allerdings durch private AnbieterInnen), Zugang zu Land, Krediten, der verbesserte Zugang zu Märkten, Forschung und Bildung spielen eine zentrale Rolle in der Strategie im Landwirtschaftsbereich. Die konkrete Umsetzung der Strategie weist aber eine Reihe von Widersprüchen auf, dazu gehören u.a. die konstante Unterfinanzierung der Landwirtschaft<sup>1</sup>, die fehlende Berücksichtigung von Genderaspekten im Hinblick auf die Erbfolge/Besitz von Land und allgemein die Leistbarkeit der ländlichen Beratungsdienste für KleinbäuerInnen. Verbesserungen sind zwar im Hinblick auf die Möglichkeiten Land zu pachten vorgesehen, aber keine Umverteilung von Land. Die vollständige Umsetzung des 1998 erlassenen Land Act muss zumindest kurz- und mittelfristig aus Kostengründen bezweifelt werden. (vgl. 3.3.)
- Insgesamt werden in der Strategie direkten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung Vorrang vor produktiven Investitionen eingeräumt – dies gilt zumindest, wenn die öffentliche Ausgabenplanung als Grundlage herangezogen wird. Angesichts der geringen öffentlichen Ausgaben für produktive Investitionen bzw. zur Förderung der produktiven Einkommen der armen Bevölkerung, wird die Umsetzung der Strategie nicht zuletzt davon abhängen, ob der private Sektor die ihm zugeschriebene Rolle übernimmt, und inwiefern diese tatsächlich mit Vorteilen für die arme Bevölkerung verbunden ist. Der bisherige Trend lässt allerdings nicht auf eine vermehrte Investitionstätigkeit schließen. So sind sowohl die öffentlichen Investitionen – die in verschiedenen Untersuchungen als zentral für die nachhaltige Absicherung des Wirtschaftswachstums angesehen werden – wie auch die private Investitionstätigkeit bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Gleichzeitig bleiben die verschiedenen offiziellen Dokumente auffallend vage in Bezug auf die Frage, welche Interessen und Möglichkeiten externe und heimische privatwirtschaftliche AkteureInnen an unterschiedlichen Märkten haben. Im Bereich der Privatsektorförderung setzt die Strategie daneben stark auf Effizienzgewinne im Bereich der Korruptionsbekämpfung und der Schaffung von Institutionen und Rechtssicherheit für privatwirtschaftliche Aktivitäten.
- In Bezug auf makroökonomische Stabilitätsziele und Strukturreformen werden im Wesentlichen bisherige Strategien, die bereits im Rahmen vorangegangener Strukturanpassungsprogramme umgesetzt wurden, fortgeführt (Erreichung von Stabilitätszielen, exportorientierte Wirtschaftsstrategie in der Landwirtschaft, Offenheit der ugandischen Ökonomie, Privatisierung von staatlichen Unternehmen und öffentlichen Versorgungseinrichtungen bzw. Erbringung durch private AnbieterInnen). Widersprüchlich ist in diesem Bereich v.a., dass sich in verschiedenen offiziellen Dokumenten keine oder nur indirekte Hinweise finden, wie diese bisher zur Reduktion von Armut beigetragen haben (abgesehen von der Prämisse, dass diese zu Wachstum führen) bzw. wie das daraus resultierende Wachstum den Armen zugute kommt. So sprechen z.B. Erfahrungen im Rahmen bisheriger Privatisierungsprozesse in Uganda dafür, dass diese zu einer zusätzlichen Belastung für den öffentlichen Haushalt geführt haben und auch in Bezug auf andere Faktoren (wie z.B. Förderung der heimischen Privatwirtschaft und Stimulierung von heimischen Privatinvestitionen, Reduzierung von Korruption und Amtsmissbrauch im Rahmen der Privatisierungsprozesse) nicht notwendigerweise die gewünschten Resultate gebracht haben. Im Falle der Handelsliberalisierung geht die Regierung in anderen Dokumenten von negativen sozialen Auswirkungen aus. Insgesamt scheint die Fortführung der bisherigen Politik in Uganda gesellschaftlich nicht unumstritten zu sein. So wurde z.B. die Uganda Commercial Bank gegen den Widerstand des Parlaments privatisiert. Auch zivilgesellschaftliche AkteureInnen verweisen in zahlreichen Stellungnahmen und Untersuchungen auf die Gefahren der Aufgabe von öffentlichen Versorgungseinrichtungen und Infrastruktur und einem weiteren Abbau von Handelsbarrieren, dies nicht

---

1 So liegen z.B. die in der MTEF geplanten öffentlichen Ausgaben für 2002/03 bei 1,5 % für die Landwirtschaft, demgegenüber werden die Ausgaben für Bildung mit 26,6 % und Gesundheit mit 10 % beziffert (ausgenommen Projekthilfe; dieses Muster ändert sich leicht, wenn die Projekthilfe miteinbezogen wird). (Foster/Mijumbi 2002)

zuletzt vor dem Hintergrund negativer sozialer Auswirkungen. Die unterschiedlichen Positionen von verschiedenen AkteurlInnen werden in den offiziellen Dokumenten aber nicht transparent gemacht. (vgl. 3.2.)

- Fortschritte scheint es im Policy-Making-Prozess zur Mobilisierung von heimischen Ressourcen und einnahmenseitigen verteilungspolitischen Maßnahmen zu geben. Während das PRSP verteilungspolitische Auswirkungen des bisherigen Steuermodells vermissen lässt, wird im Progress Report 2002 – neben Effizienzgewinnen, die durch eine Verbesserung der Steuereinnahme erreicht werden sollen – von der Mobilisierung von Ressourcen auf lokaler Ebene über Grund/Vermögenssteuer, Lizenzen und „andere Gebühren“ gesprochen. Befreiungen von der Einkommenssteuer sollen abgeschafft werden. Die derzeit bestehende Besteuerungsgrundlage ist allerdings eng und die Steuereinnahmen sind gering. Bisher wurden in erster Linie die Mehrwertsteuern ausgeweitet.
- Zur Umsetzung der Strategie wurden entsprechende Instrumente und Regelwerke zum vertikalen und horizontalen Budgetvollzug entwickelt. Das PEAP/PRSP bildet dabei die Grundlage für die Entwicklung von Sektorinvestitionsplänen, daneben sind die mittelfristige Ausgabenplanung und der Poverty Action Fund zentrale Instrumente zur Priorisierung der öffentlichen Ausgaben im Bereich der Armutsbekämpfung. Die Übersicht über die Distriktentwicklungspläne fehlt derzeit, da der Ressourcentransfer an lokale Instanzen in erster Linie über eine Reihe von konzessionellen grants erfolgt, in denen deren Verwendung festgelegt ist. Insgesamt scheint sich der Dezentralisierungsprozess widersprüchlich zu gestalten, zum einen durch mangelnde Kapazitäten auf lokaler Ebene und durch unzureichende Regulierung vor der Dezentralisierung. Gleichzeitig scheinen gerade die Mechanismen zur Implementierung von Maßnahmen zur direkten Armutsbekämpfung und zur Erbringung von Basisdienstleistungen zu einer Rezentralisierung im Planungs- und Budgetprozess geführt zu haben, anstelle von Accountability und Teilhabemechanismen nach unten. Im Rahmen des District Development Programme bzw. Local Government Development Programme besteht derzeit der Versuch, diese Widersprüche aufzulösen. Als ungelöstes Dilemma besteht allerdings weiter die Frage fort, wie diese Ansätze mit den eher zentralistischen Ansätzen des Systems der konzessionären grants und Sektorprogramme, die die Basis für die Budgetreform und die Unterstützung durch viele Geber bilden, verbunden werden kann. (vgl. 4.1., 4.2.)
- Inwiefern die im PEAP/PRSP und folgenden Dokumenten dargelegten Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden, erscheint v.a. vor dem Hintergrund großer Finanzierungslücken offen. Uganda hat auch nach Erreichung des Completion Points kein tragbares Schuldenmaß erreicht und wird weiterhin einen beträchtlichen Teil seiner Exporteinnahmen für die Bedienung des Schuldendienstes verwenden müssen. Die Wachstumsraten sind weit niedriger ausgefallen als ursprünglich prognostiziert, so müsste die Wirtschaft bei einem Bevölkerungswachstum von 3 % jährlich mindestens im gleichen Ausmaß wachsen, um ein Absinken des BIP pro Kopf zu verhindern. Die Weltmarktpreise für die wichtigsten Exportprodukte Ugandas sind weiterhin niedrig. Gleichzeitig ist die Steuerbasis derzeit gering, obgleich diesbezüglich Reformen angekündigt wurden. Berechnungen haben darüber hinaus gezeigt, dass es 2001 eines mindestens 60 %igen Anstieg des Budgets bedurft hätte, um 2002 mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen zu beginnen. (vgl. 6.)
- Im Hinblick auf die Prozessebene wird die Dialogkultur im ugandischen PEAP/PRSP-Prozess von verschiedenen AkteurlInnen positiv eingeschätzt. Der Regierung wird bescheinigt, die Beteiligung von verschiedenen AkteurlInnen wirklich zu wünschen. Teilweise sind die Ergebnisse und Vorschläge von Seiten zivilgesellschaftlicher AkteurlInnen in das Endpapier eingeflossen, andere standen nicht zur Diskussion (z.B. Makroökonomie) bzw. sind nicht eingeflossen (handelsbezogene Maßnahmen). Das Parlament als Institution scheint demgegenüber nicht aktiv in den Prozess einbezogen zu sein und auf lokaler Ebene scheinen Beteiligungsmöglichkeiten derzeit noch eingeschränkt zu sein, an partizipativeren Planungs- und Monitoring-Prozessen wird im Rahmen des DDP bzw. des LGDP gearbeitet. (vgl. 5.)

## 1. Uganda auf einen Blick

Innerhalb der heutigen Grenzen wurde Uganda 1894 als britisches Protektorat gegründet. Nach der Unabhängigkeit von 1962 erlebte das Land einen kurzen wirtschaftlichen Aufschwung, verwandelte sich in den 70er und 80er Jahren unter dem Eindruck von Diktatur und innenpolitischen Konflikten aber zu einem der ärmsten Länder der Erde.

Nach der Machtübernahme durch Yoweri Museveni 1986 regierte das National Resistance Council (mit Mitgliedern der National Resistance Army – NRA und des National Resistance Movements – NRM). Im Sinne einer „grassroot democracy“ waren in den ländlichen Gebieten die gewählten Resistance Councils das Rückgrat der von NRC gebildeten Regierung (Movement System), das eigentliche Machtzentrum blieb aber das Militär bzw. die Führung der NRA.

1994 trat eine neue Verfassung in Kraft, in der gegen ein Mehrparteiensystem und für die Beibehaltung des NRM-Modells entschieden wurde. Ein Referendum im Juni 2000 bestätigte es für weitere fünf Jahre, der internationale Druck zur Einführung eines Mehrparteiensystems wuchs in den letzten Jahren allerdings. (ÖFSE 2002, S. 9) Ende März 2003 kündigten Präsident Museveni und das National Executive Committee (Einscheidungsorgan des Movement System) ihre Unterstützung für die Rückkehr zu einem Mehrparteiensystem an, 2004 soll die Öffentlichkeit in einem Referendum darüber entscheiden. Mitglieder von oppositionellen Parteien haben demgegenüber ihr Misstrauen im Hinblick auf ein freies und faires Referendum angekündigt. (E.I.U. Mai 2003, S. 1)

Wirtschaftlich ist Uganda sehr stark von den Erträgen der Landwirtschaft abhängig, wichtigstes Exportprodukt ist Kaffee, dessen Anteil an den Gesamtexporten zwischen 1994-1999 bei durchschnittlich 65 % lag. Andere Exportprodukte sind Gold, Speisefisch, Tabak, Tee und (seit kurzem) Obst, Gemüse und Blumen. (Hentschel/Walther 2002, S. 75) Der Anteil der Wirtschaftssektoren am BIP ergibt einen Anteil von 44 % der Landwirtschaft, 38 % Dienstleistungen und 18 % Industrie (ÖFSE 2002, S. 17), die E.I.U. geht davon aus, dass das Wirtschaftswachstum weiterhin hauptsächlich von der Entwicklung der Landwirtschaft abhängen wird. (E.I.U. Mai 2003, S. 4) In den 90er Jahren lagen die jährlichen Wachstumsraten im Schnitt bei 7,1 % und gehörten damit zu den höchsten in ganz Afrika. Seit 1987 setzte die Regierung unter der Anleitung der Internationalen Finanzinstitutionen grundlegende Weichenstellungen für ökonomische Reformen. Die im Rahmen der Strukturanpassung gesetzten Maßnahmen gelten als die umfangreichsten in Sub-Sahara Afrika. (Collier/Gunning 1999)

Zwischen 1987 und 2000 lebten 55 % der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze (UNDP 2002 in ÖFSE 2002, S. 14), zwischen 1999 und 2000 waren es noch 35,2 % (WDR in ÖFSE 2002, S. 14), 36,7 % lebten zwischen 1989-1998 von weniger als 1 US\$ pro Tag. Im Gegensatz dazu verdienten im Jahr 1996 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen 44 % des Gesamteinkommens. (UNDP 2002 in ÖFSE 2002, S. 14) Uganda konnte beträchtliche Erfolge im Hinblick auf die Bekämpfung der Einkommensarmut erzielen. Gleichzeitig sind aber auch die Einkommensunterschiede gestiegen. Die regionale Verteilung der Armut zeichnet sich durch ein starkes Stadt-Land-Gefälle sowie regionale Unterschiede aus. Im Norden wird die höchste Quote verzeichnet, gefolgt vom Osten und Westen des Landes, die niedrigste besteht im Zentrum, wo auch die besten Ergebnisse in der Armutsreduzierung zu finden sind. (ÖFSE 2002, S. 14) 96 % der armen Bevölkerung lebt auf dem Land. (MFPED 2001)

Die durchschnittliche Lebenserwartung betrug 2000 42,1 (WBAD 2002) bzw. 44 Jahre (UNDP 2002), die Kindersterblichkeit lag bei 161/1.000 Lebendgeburten, die Müttersterblichkeitsrate bei 510/100.000 Lebendgeburten. Zwischen 1992 und 1997 war eine starke Zunahme von Krankheiten zu verzeichnen. Die Auswirkungen der HIV/Aids-Epidemie sind derzeit gefolgt von Tuberkulose und Malaria die häufigste Todesursache. 10 % der Erwachsenen gelten als infiziert, 1999 gab es 1,7 Mio. Aidsweisen. Seit 1997 verfolgt Uganda das Ziel einer universellen Grundschulbildung und hat in diesem Zuge die Gebühren aufgehoben.

Ökologische Probleme treten hauptsächlich in Folge der intensiven Bodennutzung in den Gebieten des Südwestens und Westens auf. (ÖFSE 2002, S. 16) Der Waldbestand Ugandas hat sich

zwischen 1980 und 2000 um mehr als die Hälfte reduziert. Bleibt es bei der momentanen Abholzungsrate, werden alle Wälder (Tropical High Forest), mit Ausnahme geschützter Flächen, in den nächsten zwanzig Jahren abgeholzt sein. (MFPED 2001, S. 32)

## 2. Schwerpunkte und Ziele des PEAP/PRSP

Uganda hatte zwischen 1995-1997 mit dem Poverty Eradication Action Plan (PEAP) bereits eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt, die als zentraler Leitrahmen für die gesamte Politik galt. Der PEAP ging aus einem umfangreichen Konsultationsprozess mit der Bevölkerung hervor und fungierte seit 1997 als alleiniger Referenzrahmen für die öffentlichen Ausgaben. Weltbank und IWF akzeptierten den zwischen Jänner und April 2000 überarbeiteten PEAP im Mai 2000 als PRSP. Bereits zu diesem Zeitpunkt war eine Erweiterung durch Sektorpläne geplant.

Armut wird im PEAP/PRSP vor allem über Einkommensarmut definiert, berücksichtigt werden aber auch nicht-materielle Aspekte wie sozioökonomische Unsicherheit, Krankheit, Isolation und Machtlosigkeit. Diese Faktoren sollen ebenfalls in Angriff genommen werden. Genderaspekte werden erwähnt. Ursachen und Auswirkungen von Armut entlang der Geschlechterverhältnisse bzw. Fragen der interfamiliären Arbeitsteilung finden im ursprünglichen PEAP/PRSP-Dokument insgesamt aber wenig oder keine Berücksichtigung. Die Verteilung des Reichtums im Land wird nicht thematisiert.

### Schwerpunkte

Das PEAP definiert für die Umsetzung der Ziele vier Schwerpunkte:

1. Schaffung eines förderlichen Umfeldes für nachhaltiges Wachstum und strukturelle Transformation („Creating an enabling environment sustainable growth and transformation“)

Stabile makroökonomische Rahmenbedingungen als Vorbedingung für Wachstum und die Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten besonders in der Exportwirtschaft bilden hier den Schwerpunktfokus. Gleichzeitig soll die Entwicklung des Finanzsektors und eines entsprechenden Rechtsrahmens gefördert werden. Geplant ist ein weiterer Rückzug des Staates aus dem produktiven Sektor. Über die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Privatisierung von Leistungen der öffentlichen Hand soll die Rolle privater Akteure in der Wirtschaft gestärkt werden (vgl. zum letzten Punkt auch Progress Report von 2001, 2002). Gleichzeitig wird als Vorbedingung für Wirtschaftswachstum auf folgende Faktoren hingewiesen: die Akkumulation von Human- und physischem Kapital, die Veränderung des Arbeitsmarktes von der Landwirtschaft hin zum Manufaktursektor. (MFPED 2000, S. 12)

2. Die Stärkung von Good Governance und Sicherheit („Ensuring good governance and security“)

Als wichtige Aspekte werden hier Konfliktlösung und die effektive Unterstützung der von Konflikten betroffenen Gebiete, Reformen im Justizbereich, Transparenz und Rechenschaft im Bereich der öffentlichen Ausgaben sowie Initiativen zur Korruptionsbekämpfung und zur Wahrung der Menschenrechte genannt. Weiters wird festgehalten, dass die Erbringung von (Basis)Dienstleistungen unmittelbar verbessert werden muss. Dies soll u.a. durch eine weitere Dezentralisierung der Bereitstellung von Gesundheits-, Bildungs-, Wasserleistungen und ländlicher Beratungsdienste auf der lokalen Ebene erreicht werden, ebenso wie über eine Entlohnungsreform im öffentlichen Dienst (Schaffung von finanziellen Anreizen). (MFPED 2000)

(Maßnahmen und Reformen in diesem Bereich wurden bereits in Österreichische Entwicklungszusammenarbeit: Country Programme Uganda 2003-2005. Wien, 2002 ausführlich dargestellt. Im Folgenden wird auf diesen Bereich deshalb nicht näher eingegangen.)

3. Stärkung der Produktivität und der Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung („Action which directly increase the ability of the poor to raise their income“)

Da 90 % der armen Bevölkerung in den ländlichen Regionen lebt und 84 % der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt ist, wird der Entwicklung der ländlichen Gebiete eine prioritäre Bedeutung zugeschrieben. Die Strategie bzw. der „Plan for the Modernisation of Agriculture“ (PMA) definieren dabei sechs Aktionsfelder: Forschung und Technologie, ländliche Beratungsdienste, Verbesserung der landwirtschaftlichen Ausbildung, Zugang zu Produktionsmitteln (Land, Kredite, landwirtschaftliche Inputs und Beratungsdienste) und zu Märkten (Investitionen in Infrastruktur, v.a. Straßen). (MFPED 2000, S. 15)

4. Maßnahmen zur direkten Verbesserung der Lebenssituation der armen Bevölkerung („Actions which directly improve the quality of life of the poor“)

In diesem Bereich werden v.a. Maßnahmen, die den Zugang zur Bildungs-, Gesundheits- und Trinkwasserversorgung verbessern sollen, sowie Infrastrukturmaßnahmen genannt. Training und Qualifizierung von Personal, bessere Entlohnung von öffentlichen Bediensteten, ein Minimum-Gesundheitspaket, die Fortführung der kostenlosen universellen Grundschulbildung sowie der Ausbau bzw. die Sanierung von Infrastruktur (Schulen, Gesundheitsposten, Wasserversorgung, Straßen) bilden Eckpunkte der Strategie.

### **Ziele des PEAP**

Im PRSP Ugandas werden u.a. folgende Ziele genannt:

- Wirtschaftswachstum von jährlich 7 %
- jährliche Inflationsrate von nicht mehr als 5 %
- ein erhöhter Anteil des Steueraufkommens am BIP
- Politische und administrative Reformen zur Stärkung der Partizipation der armen Bevölkerung
- Reduzierung der Einkommensarmut auf 10 % der Bevölkerung bis 2017
- Reparatur und Erhalt der Transportwege auf Distriktebene
- 12 % rurale Elektrifizierung bis 2010
- 100 % oder maximaler Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen/Abwassereinrichtungen bis 2015
- Aufrechterhaltung der universellen Grundschulbildung (Einschulungsrate von 100 % bis 2003)
- Steigerung der Qualität der Bildung im Primärschulbereich
- Steigerung des Zugangs zum tertiären Bildungssektor besonders für Frauen
- Senkung der Kindersterblichkeitsrate von 147 auf 103 pro Tausend
- Senkung der Müttersterblichkeitsrate von 506 auf 354 pro 100.000

(Die Angaben zur Kinder- und Müttersterblichkeit in Uganda variieren leicht – je nach Quelle, Anm. d. Autorin)

### **3. Das PEAP vor dem Hintergrund bisheriger Entwicklungsstrategien Ugandas**

#### **3.1. Wachstum und Armutsreduktion**

Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Beschäftigung werden als zentrale Voraussetzungen für Armutsreduzierung definiert. Entwicklung soll dabei v.a. über eine Strategie stattfinden, die stärker als bisher zur Schaffung von Beschäftigung beiträgt und in den Sektoren stattfindet, in denen die arme Bevölkerung tätig ist (v.a. Landwirtschaft). Die Strategie setzt auf ein starkes Wachstum im Tourismus und bei den Agrarexporten, darunter auch Kaffee.

Bei anhaltenden Wachstumsraten des BIP von 6-7 % gilt dem PEAP/PRSP die Reduzierung der Einkommensarmut bis 2017 auf 10 % als realistisch, vorausgesetzt alle Wirtschaftssektoren wachsen gleich. Allerdings waren die Wachstumsraten im Agrarsektor bisher deutlich niedriger als für die Wirtschaft insgesamt. (Walther/Hentschel 2002, S. 79) Entgegen der hohen Wachstumserwartungen die dem PEAP, den Programmen des IWF und der Weltbank zugrunde lagen, zeigte sich 2001, dass die prognostizierten Wachstumsraten (7 %) deutlich niedriger lagen (5 %). (Joint Staff Assessment 2001, S. 3) Eine wesentliche Herausforderung wird deshalb auch in der Entwicklung der Landwirtschaft und der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten in den ländlichen Regionen im nicht-agrarischen Bereich gesehen.

Obwohl die Wachstumsraten Ugandas – wie bereits erwähnt – in den 90er Jahren zu den höchsten in Afrika zählten, werden Zweifel an der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums geäußert. Dabei wird u.a. darauf verwiesen, dass Uganda nach den gewaltsamen Konflikten in den 80er Jahren völlig am Boden lag und deshalb von einem sehr niedrigen Niveau gestartet ist. Trotz des Wachstums der vergangenen Jahre war das Pro-Kopf-Einkommen 2001 noch niedriger als 1983. (Weisbrot et al 2001) Die externe Evaluierung der ESAF-Programme (Enhanced Structural Adjustment Facility) von 1998 mahnte darüber hinaus an, dass das Wirtschaftswachstum nicht von einer ausreichenden produktiven Investitionstätigkeit begleitet war, und daher befürchtet werden muss, dass die Entwicklung nicht nachhaltig ist. Den damaligen Schätzungen zufolge hätten die Investitionsraten mindestens verdoppelt werden müssen, um den BIP-Anstieg auf seinem hohen Niveau zu halten. (IWF 1998, S. 87f)

Demgegenüber finden sich im PEAP/PRSP-Dokument und in den unterschiedlichen Programmdokumenten von IWF und Weltbank keine Hinweise darauf, dass eine deutliche Steigerung der produktiven Investitionen geplant ist. Laut PRSP-Planung sollten die öffentlichen Investitionen von 6 % 1998/99 auf 7,8 % 2000/01 steigen und 2003 auf 7,0 % gesenkt werden. (MFPED 2000) Notwendige Investitionen sollen verstärkt über private Investitionstätigkeit abgedeckt werden, die für 2000/01 auf 18,3 % und für 2002/03 auf 19,9 % projiziert wurden. Sowohl die öffentliche als auch die private Investitionstätigkeit ist bisher allerdings hinter den Erwartungen zurückgeblieben. So lagen die öffentlichen Investitionen 2001/02 nur bei 5,9 %, der Anteil von Privatinvestitionen am BIP wird für 2001/02 auf 14,6 % geschätzt. (ÖEZA 2002, S. 10) Nicht in die Wachstumserwartungen einbezogen wurden die Auswirkungen der HIV/AIDS-Epidemie (Robb, Scott 2001) und das Bevölkerungswachstum.

Wie anfällig das ugandische Wirtschaftswachstum ist, wurde in den letzten Jahren deutlich, da das Land, aufgrund der starken Abhängigkeit von der Entwicklung der Terms of Trade und besonders von den Weltmarktpreisen für Kaffee, stark unter dem Preisverfall gelitten hat. Trotzdem setzt das PEAP/PRSP auf einen weiteren Ausbau der Kaffeeproduktion. Die Nachhaltigkeit dieses Wachstumsmodells wird allerdings hinterfragt. So verweisen z.B. ugandische NGOs darauf, dass die strukturellen Ursachen des Kaffeepreisverfalls – der Kollaps von festgelegten Quoten zwischen den konsumierenden und produzierenden Ländern, Überangebot auf den Weltmärkten, die Ausweitung der Kaffeeproduktion in anderen Ländern, die Konzentration von Handel und Verarbeitung – in Händen einiger weniger multinationaler Unternehmungen liegen und die protektionistischen Maßnahmen verschiedener Industrieländer hinlänglich bekannt seien. (Nyamugasira/Rowden 2002, S. 34)

Im Progress Report 2001 wird bereits darauf hingewiesen, dass die Diversifizierung der Wirtschaft unzureichend ist, nachdem das Wirtschaftswachstum im Agrarsektor weiterhin auf der

Ausweitung der kultivierten Gebiete besteht. (MFPED 2001) Die Regierung hat deshalb im Rahmen des strategischen Exportprogramms (Strategic Export Programme) andere Produkte identifiziert – wiederum – Kaffee, Tee, Vieh (live stock), Fisch, Baumwolle, Blumen und Kartoffeln, die zu einer Diversifizierung der Exportpalette beitragen sollen. „Komparative Vorteile“ von Dienstleistungen im Kommunikations- und Technologiesektor werden erwogen. (MFPED 2002) Gleichzeitig verweist die Regierung allerdings auch darauf, dass die Preise für sämtliche Exportprodukte weiterhin niedrig bleiben. (Letter of Intent 2002) Bedenken werden auch im Hinblick auf eine unzureichende Berücksichtigung von Fragen der Ernährungssicherheit und bestehende ökologische Probleme (dezimierte Fischbestände, Bodenerosion) geäußert. (Nyamugasira/Rowden 2002, Makokha 2001, Hentschel/Walther 2002)

Die Verteilung des Wachstums war in den 90er Jahren regional unterschiedlich verteilt: in erster Linie profitierte davon die Bevölkerung in der Hauptstadt und der Zentralprovinz. Im Norden des Landes, wo die bewaffneten Konflikte stattfinden, hat die Armut zwischen 1997-2000 um 8 % zugenommen. (MFPED 2001, S. 24) Nicht alle Bevölkerungsgruppen haben zwischen 1997-2000 vom Wachstum gleich profitiert. Im Vergleich konnte das reichste Zehntel der Bevölkerung seinen Lebensstandard am stärksten steigern (um 20 % im Vergleich zu einer nur 8 %igen Steigerung beim ärmsten Zehntel). Insgesamt hat die Einkommensarmut zwischen 1997 und 2000 weiter abgenommen, trotzdem haben sich die Ungleichheit und das Stadt-Land-Gefälle im selben Zeitraum weiter verschärft. (MFPED 2001, S. 47)

### **3.2. Makroökonomische Stabilität und Strukturreformen**

Als zentrale Voraussetzung von Wachstum (und somit Armutsreduktion) wird im PEAP/PRSP makroökonomische Stabilität definiert. Direkte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden diesem Ziel untergeordnet. Die Finanzierung von Maßnahmen zur Reduktion von Armut wird von einer Steigerung des Wirtschaftswachstums abhängig gemacht, gleichzeitig wird betont, dass es keinesfalls zu einer Ausweitung des öffentlichen Defizits kommen wird. „(...) poverty reduction depends on economic growth; if there is a gap in the medium term between costs and resources, this is helpful information for the design of additional resource inflows, but it will not be used to justify risks with macroeconomic stability.“ Gleichfalls betont auch das Joint Staff Assessment der IFI, dass es aus Sicht von IWF und Weltbank zu keinem Kompromiss in Bezug auf die Frage des öffentlichen Defizits kommen darf.

An dieser Stelle soll nur kurz darauf verwiesen werden, dass entlang der Frage von makroökonomischen Stabilitätszielen unterschiedliche Einschätzungen bestehen. Dies betrifft nicht die Frage, ob Stabilität für Wachstum notwendig ist, sondern die Frage einer genaueren Definition von Stabilität und möglichen trade-offs zwischen kurzfristigen Stabilitätszielen und längerfristig orientierten Wachstums- und Armutsbekämpfungszielen<sup>2</sup>. So hatten die Experten der vom IWF in Auftrag gegebenen externen Evaluierung im Falle Ugandas bereits 1998 angemerkt, dass nach Beendigung der Stabilisierungsmaßnahmen zu strenge Stabilitätskriterien kontraproduktiv werden könnten. (IWF 1998, S. 88)

Diesbezüglich finden sich auch unterschiedliche Einschätzungen in Bezug auf die gegenwärtigen Stabilitätsziele Ugandas. Die Inflationsrate lag 2000 durchschnittlich bei 2,2 %, das Defizit ohne

---

<sup>2</sup> Besonders in Länder, deren makroökonomische Daten bereits stabilisiert sind, wird darauf verwiesen, dass zu strenge Stabilitätskriterien notwendige produktive Investitionen unterbinden und die Kaufkraft der Bevölkerung beschnitten wird.

Inflationsrate: Der IWF hält in der Regel an einer Inflationsrate unter 5 % fest, demgegenüber hält z.B. Stiglitz eine Inflationsrate um 10 % für unproblematisch.

Budgetdefizit: Die Beurteilung der angemessenen Höhe des Budgetdefizits sei ebenfalls nicht pauschal festzulegen, sondern hänge davon ab, wie dieses finanziert wird und in welchem Tempo das geschehe. Andrea Cornia geht davon aus, dass die Senkung des Budgetdefizits stärker als bisher über eine Stärkung der staatlichen Ausgaben vorangetrieben werden sollte und nicht ausschließlich über Ausgabenbegrenzungen.

ODA: Ein weiteres Problem stellt die Frage der Rolle der ODA in der Berechnung der öffentlichen Einnahmen dar. In Frage gestellt wird hier v.a. das bisher übliche Vorgehen des IWF, das dazu führen kann, dass unerwartete Mehrzuflüsse an ODA auf Zentralbankkonten als Devisenreserven stillgelegt werden müssen oder in die Schuldentrückzahlungen fließen und nicht für produktive Investitionen oder sozialpolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. (Andrea Cornia 2001, Walther/Hentschel 2002)

ODA 1999/2000 bei 10,5 % des BIP (Letter of Intent 2001), 2001/02 bei 11,7 %. (Letter of Intent 2002). Walther/Hentschel vermerken in diesem Zusammenhang, dass Stabilität immer noch so strikt wie in den Jahren zuvor definiert wird, obwohl das Fiskaldefizit Ugandas ab 2000 durch die zur Verfügung stehende ODA mehr als ausgeglichen war. In Uganda sei gleichzeitig das eingetreten, was bereits im Rahmen früherer ESAF-Programme kritisiert wurde: Mehreinnahmen aus der externen Entwicklungshilfe, die im Rahmen der Vereinbarungen mit dem IWF ursprünglich nicht eingeplant waren, würden nicht für produktive Investitionen oder Ausgaben zur Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen. Vielmehr müssen sie auf Zentralbankkonten als Devisenreserven stillgelegt werden oder fließen in die Schuldentrückzahlung. (Walther/Hentschel 2002, S. 81, S. 91) Das Finanzministerium Ugandas und die Bank of Uganda vertraten vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen die Auffassung, dass das Defizit nicht nachhaltig sei, besonders nachdem die heimischen Einnahmen nicht ausreichend verbessert werden konnten. (ÖEZA 2002, S. 10)

Begleitend zur Stabilitätspolitik sollen bisherige Strukturreformen fortgeführt werden. Im Vordergrund steht dabei die Stärkung privatwirtschaftlicher Aktivitäten bzw. auch die Errichtung eines förderlichen Umfeldes für private Investitionen, die über Reformen im Banken- und Finanzsektor, im Eigentums- und Vertragsrecht erreicht werden sollen sowie über Investitionen in Bildung und Gesundheit. Die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen bzw. deren Erbringung durch private AnbieterInnen (in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitssystem, Strom- und Wasserversorgung, im Transportsektor und im Straßenbau) sollen vorangetrieben werden. Geplant ist weiters die Veräußerung von noch im Staatsbesitz verbliebenen Unternehmen.

Privatisierungsmaßnahmen durchziehen auch die aktuellen Vereinbarungen der ugandischen Regierung mit Weltbank und IWF. Zu den Zielen des PRSC (Poverty Reduction Support Credit) der Weltbank, mit dem ein Reformprogramm für den öffentlichen Sektor finanziert wird, gehört auch die Privatisierung der städtischen Wasserwerke. Entsprechende Dienstleistungen sollen dabei durch Management-Verträge von lokalen und internationalen privaten AnbieterInnen bereitgestellt werden. Geplant ist im Rahmen des Programms auch die Durchführung von Studien, die weitere Privatisierungen vorbereiten sollen. Die Vereinbarungen mit dem IWF im Rahmen der PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) 1999/2000 beinhalten u.a. die Privatisierung der Uganda Spinning Mills, des Tabakkonzerns British-American Tobacco Uganda (Letter of Intent Aug 2000), geplant sind weiters die Privatisierung der Uganda Development Bank (Letter of Intent August 2002), die Privatisierung der Uganda Commercial Bank wurde 2001 gegen den Widerstand des ugandischen Parlaments beschlossen. (ÖEZA 2002) In Vorbereitung ist die Privatisierung des staatlichen Apothekennetzes. Im Rahmen ihrer Vereinbarungen mit dem IWF hat sich die ugandische Regierung bereiterklärt, das staatliche Monopol der ugandischen Elektrizitätswerke (Uganda Electricity Board) aufzugeben und dieses zu privatisieren, obwohl das UEB nach einer Reihe von internen Reformen profitabel wirtschaftete. (Bayliss/Hall 2000)

Stromverteilernetze und entsprechende Infrastruktur in ländlichen Regionen sollen ebenfalls privatisiert werden, z.T. jedoch staatlich subventioniert. Daneben finden sich im Rahmen der PRGF-Vereinbarungen auch die Veräußerung einer Reihe von maroden Banken bzw. – falls sich keine Käufer finden – deren Schließung.

Die Erfahrungen im Zuge der seit 1993 durchgeführten Privatisierungsmaßnahmen zeigen ein gemischtes Bild (vgl. Anhang). Zu den erklärten politischen und sozialen Zielen zählten u.a. die Förderung des heimischen Privatsektors und die Schaffung einer besitzenden Mittelklasse. Tendenziell begünstigte die Höchstbietermethode allerdings ausländische Unternehmungen und wenige lokale Geschäftsleute. (Ddumba-Ssentamu/Mugume 2001, S. 25) Zwar sind 55 % der privatisierten Unternehmungen von heimischen AkteurInnen und 37 % von ausländischen InvestorInnen gekauft worden, allerdings übernahmen externe Unternehmungen v.a. die profitabelsten und größten staatlichen Firmen. (Ddumba-Ssentamu/Mugume 2001, S. 35) Nur in wenigen Fällen entschloss sich die Regierung, die Effizienz staatlicher Unternehmungen ohne einen Eigentümerwechsel zu verbessern.

Neue budgetäre Spielräume für direkte armutsreduzierende Maßnahmen sind durch den Verkauf von staatlichen Betrieben kaum zu erwarten. Ddumba-Ssentamu/Mugume kommen in ihren Untersuchungen zum Schluss, dass die Regierung einerseits große Summen in Unternehmungen investieren musste, bis sich überhaupt private Käufer fanden. Andererseits blieb die Höhe der öffentlichen Subventionierung im Zeitraum zwischen 1994-1998 weitgehend konstant. Statt der vormals direkten staatlichen Zuschüsse handelt es sich mittlerweile um indirekte Subventionen wie Steuerbefreiungen. Insgesamt waren die Einnahmen aus der Veräußerung von öffentlichen Unternehmungen durch die Tilgung von Firmenschulden, Restrukturierungsmaßnahmen vor dem Verkauf und Transaktionskosten bescheiden. (Ddumba-Ssentamu 2001, S. 16f und S. 41f) Gleichzeitig verweisen verschiedene Untersuchungen auf eine Reihe von institutionellen Problemen im Rahmen der Privatisierungsprozesse in Uganda. Genannt werden hier v.a. unzureichend regulierende und juristische Institutionen, hohe Korruption, ein schwaches Accountability System, mangelnde Kooperation zwischen den einzelnen ministeriellen Abteilungen, unattraktive Löhne der öffentlich Bediensteten, Nepotismus und Patronagesysteme. (Nsuguba 2000)

Als weitere Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum werden im PEAP/PRSP die Fortführung der exportorientierten Wirtschaft und die Offenheit der ugandischen Ökonomie genannt. Gleichzeitig wird allerdings bemerkt, dass diesbezüglich nicht von weiteren Wachstumsgewinnen ausgegangen werden kann: „Some factors (such as trade openness and macroeconomic stability) are better than average, and cannot yield higher future growth“. (MFPED 2000, S. 13) Das PRGF-Programm verlangt allerdings die Aufgabe noch bestehender Schutzmechanismen für die ugandische Zucker- und verarbeitende Textilindustrie.

Der Textilsektor wurde mittlerweile liberalisiert. Inwiefern die geplante Öffnung des Zuckermarktes umgesetzt wird, lässt sich momentan noch nicht absehen. Eine von der Regierung in Auftrag gegebene Studie hat demgegenüber die sozialen Vorzüge der zurzeit existierenden Schutzmaßnahmen deutlich gemacht. Im Letter of Intent 2001 verweist die Regierung deshalb auf große soziale Härten, die mit der vollständigen Liberalisierung dieses Industriezweiges und der Aufgabe spezieller Unterstützungsmaßnahmen einhergehen würden. Sie äußerte weiters, dass sie die Umsetzung dieser Liberalisierungskonditionalitäten erst vornehmen möchte, wenn zuvor wirksame Schutzmaßnahmen installiert sind. (Letter of Intent 2001) Fraglich scheint in diesem Zusammenhang, ob die Regierung von den Vorteilen einer weiteren Außenhandelsliberalisierung überzeugt ist. So verfasste Uganda gemeinsam mit Tansania, Kenia, Mosambik, Nigeria, Sambia und Simbabwe vor der Ministerkonferenz in Doha im November 2001 eine Resolution, in der die Länder darauf verwiesen, überambitionierten (over-ambitious) und unflexiblen Liberalisierungsmaßnahmen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen unterworfen zu sein. Diese hätten in der Folge zum Zusammenbruch einheimischer Unternehmen, gesteigerter Arbeitslosigkeit und Einschnitten bei armutsrelevanten Ausgaben geführt. In der Resolution wurde eine Überprüfung der Auswirkungen der Maßnahmen und gegebenenfalls Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer gefordert. (Bretton Woods Project 2001, zit. in Walther/Hentschel 2002)

Insgesamt gibt es im PEAP/PRSP nur indirekte Hinweise darauf, welche Wechselwirkung zwischen den geplanten Strukturreformen und der Reduktion von Armut bestehen. Dabei ist die Fortführung der bisherigen Politik gesellschaftlich nicht unumstritten. Umfragen und die Evaluierungen im Rahmen des SAPRI-Reports zeigen, dass der Eindruck, die Regierung habe Staatseigentum weit unter dem Preis an ausländische Investoren verkauft und im Privatisierungsprozess hätte sich nur eine schmale heimische Elite bereichert, weit verbreitet ist. (Ddumba-Ssentamu/Mugume 2001, Nyamugasira/Rowden 2002)

Die Europäische Kommission hielt die Pläne und Prioritätensetzung des PEAP/PRSP im Bereich der Privatsektorförderung für nicht ausreichend: Anstatt nur auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatsektorinitiative zu setzen, müsste das Vorgehen durch eine aktivere öffentliche Investitionspolitik begleitet werden, insbesondere in den Sektoren Industrie, Dienstleistungen und kommerzielle Landwirtschaft. (European Commission, o.J.)

### **3.3. Landwirtschaft und Steigerung der Einkommen der armen Bevölkerung**

Nachdem ca. 96 % der armen Bevölkerung auf dem Land lebt und davon 84 % in erster Linie von der Landwirtschaft abhängig ist (MFPED 2001, S. 28), bilden die Landwirtschaft und die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für die arme Bevölkerung eine zentrale Säule des PEAP/PRSP. Die arme Landbevölkerung soll dabei stärker in die Produktion für Märkte und besonders für den Export einbezogen werden, als dies bisher der Fall ist.

Der Progress Report 2001 verweist im Hinblick auf die Entwicklungen in den 90er Jahren auf folgende Tendenzen: Ein steigendes Stadt-Land-Gefälle in der Einkommensverteilung, ein signifikantes Absinken der Pro-Kopf-Armut der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, wobei Produzenten, die auf Cash-Crops wie z.B. Kaffee spezialisiert sind, besonders profitiert haben. (MFPED 2001, S. 28) Die Landwirtschaft im Norden und non-crop-agricultures hätten von den vergangenen Entwicklungen nicht profitiert. Insgesamt wurde das Wachstum in der Landwirtschaft in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf Grund von fallenden Kaffeepreisen und Dürren abgeschwächt.

Bewertungen im Hinblick auf die Situation der Landbevölkerung unter der Anpassungspolitik fallen unterschiedlich aus. Die Kaffeebauern (auch kleinere ProduzentInnen) scheinen von der Liberalisierung und Deregulierung des Agrargüterhandels und dem Preisanstieg für Kaffee, der 1994 seinen Höhepunkt erreichte, zunächst profitiert zu haben. (Collier/Gunning 1999) Konsens scheint darüber zu bestehen, dass die Liberalisierungsmaßnahmen zu einer gesteigerten Produktion einiger Crops wie Kaffee beigetragen haben, besonders zu dem Zeitpunkt als die Preise höher als die Produktionskosten waren. (MFPED 2001, Makokha 2001)<sup>3</sup> Im Hinblick auf die jüngsten Entwicklungen in der Landwirtschaft fallen die Einschätzungen in anderen Untersuchungen weniger positiv aus, wobei auf folgende Aspekte verwiesen wird:

- Frauen sind durch die jüngsten Entwicklungen stärker benachteiligt worden, zum einen durch eine stärkere Arbeitsbelastung innerhalb der innerfamiliären Arbeitsteilung (Subsistenzproduktion und Produktion für den Markt ohne entsprechende Verbesserung der Produktionsfaktoren).
- Ländliche Beratungsdienste und Dienstleistungen wurden im Zuge von Einsparungsmaßnahmen eingefroren, steigende Kosten für Transport, Düngemittel und höhere Lebenshaltungskosten bei gleichzeitig niedrigerem Produktionsvolumen haben speziell ärmere BäuerInnen stärker getroffen.
- Bestehende sozioökonomische Ungleichheiten sind zu wenig berücksichtigt worden. Ärmere Bauern seien durch fehlende Lagermöglichkeiten und fehlenden Zugang zu Märkten vermehrt dazu übergegangen, unverarbeitete, landwirtschaftliche Rohprodukte zu niedrigen Preisen unmittelbar nach der Ernte zu verkaufen, wovon speziell Händler und reichere Bauern profitiert hätten.
- Besonders im Hinblick darauf, dass in einigen Regionen verstärkt für den Export produziert wird bzw. dass auch traditionelle Ernährungsgrundlagen wie Mais, Bohnen und Hirse zunehmend vermarktet werden, wird darauf hingewiesen, dass Fragen der Ernährungssicherheit unzureichend berücksichtigt wurden.
- Institutionelle Reformen im Rahmen der Dezentralisierungsprozesse wurden durch Kapazitätenmangel, ein inadäquates Management von Programmen, gravierenden Personalmangel, Mangel an finanziellen Ressourcen und Logistik konterkariert.
- Verwiesen wird auch auf ökologische Kosten (wie z.B. die Dezimierung des Fischbestandes und illegale Fischereimethoden) im Zuge eines verschärften Wettbewerbes. (Makokha 2001, S. 24ff)

Diese Probleme werden teilweise auch im PEAP/PRSP reflektiert. Als Ursachen, die weitere Produktionssteigerungen der armen Bevölkerung verhindern, werden folgende Faktoren genannt:

---

<sup>3</sup> Allerdings wird in diesem Zusammenhang auf andere Faktoren verwiesen, die für die gesteigerte Produktion verantwortlich waren (existierende oder nicht existierende heimische und regionale Konflikte, Interventionen von Seiten der Regierung, Krankheiten, Beschäftigungsmöglichkeiten, Landbesitzverhältnisse, die Existenz von Transportinfrastruktur etc.). (Makokha 2001, S. 25)

Kapitalmangel bzw. fehlender Zugang zu Krediten, mangelhafter Zugang zu fruchtbarem Land, fehlende Inputs für Landwirtschaft und Viehzucht, Mangel an Wasserstellen in unmittelbarer Nähe, Vermarktungsprobleme (z.B. schlechte Verkehrsanbindung), nicht vorhandene Lager- und Weiterverarbeitungsmöglichkeiten. Sowohl im PEAP/PRSP als auch im Progress Report 2001 wird darauf hingewiesen, dass die Diversifizierung der Landwirtschaft unzureichend ist, nachdem das Wirtschaftswachstum weiterhin auf der Ausweitung von kultivierten Gebieten besteht. Die Diversifizierung sowie Produktionssteigerungen sollen dabei v.a. im Rahmen des Strategic Export Programms vorangetrieben werden. Als strategische Hauptexportprodukte werden hier Kaffee, Tee, Vieh (live stock), Fisch, Baumwolle, Blumen und Kartoffeln identifiziert. (MFPED 2002, S. 80)

Die Strategie im Bereich der Landwirtschaft bzw. der ergänzende Sektorentwicklungsplan „Plan for the Modernisation of Agriculture“ (PMA) definieren folgende Aktionsfelder:

- Forschung und Technologie
- ländliche Beratungsdienste
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Ausbildung
- Zugang zu Produktionsmittel (Land, Kredite, landwirtschaftliche Inputs und -beratungsdienste)
- Besserer Zugang zu Märkten (Investitionen in Infrastruktur, v.a. Straßen).

Der private Sektor wird als Hauptmotor für die Entwicklung in der Landwirtschaft gesehen („the management of markets is a private sector role under the PMA“). Die Rolle der öffentlichen Hand wird folgendermaßen definiert: Sicherstellung der Leistbarkeit des Marktzugangs für Anbieter/Verkäufer (z.B. durch Erhaltung und Bau von Straßen), Verbesserung von Marktinformationen und Formulierung der Rahmenbedingungen für den gentechnologischen Bereich und für die biologische Landwirtschaft. Die Forstwirtschaft soll über einen Mix aus Schutzmaßnahmen und Investitionen in die private Forstwirtschaft gefördert werden, daneben sieht die Regierung ihre Rolle v.a. in Forschung und Bildung. (MFPED 2000, S. 15)

Über eine Dezentralisierung von Entscheidungen über Investitionen, landwirtschaftliche Forschung und Beratung sollen Angebote stärker an die Bedürfnisse der AgrarproduzentInnen angepasst werden. Die im Rahmen bisheriger Strukturanpassungsmaßnahmen eingestellten ländlichen Beratungsdienste sollen wieder reaktiviert, allerdings von privaten AnbieterInnen übernommen werden. Vorgesehen ist dabei auch eine stärkere Aufklärung über umweltverträgliche Agrarmethoden.

Der beschränkte Zugang zu Land und die ungleiche Landverteilung werden im PEAP/PRSP und Progress Report 2001 als zentrales Hindernis für die arme Bevölkerung definiert und als Ursachen für ländliche Armut genannt: „Historical evidence shows that political access to the institutions which allocate land title has led to the expropriation of the poor or the granting of large amounts of land to the politically powerful.“ (MFPED 2001, S. 30)

Vorgesehen ist allerdings nur eine Verbesserung des Zugangs bzw. der Möglichkeiten Land zu pachten<sup>4</sup>, aber keine Umverteilung von Land. Die Regierung hat dabei mit dem so genannten Land Act 1998 ein Gesetz vorgelegt, dass die Landrechte der armen Bevölkerung stärken soll. Im Hinblick auf die Landverpachtung waren bis 2001 aber keine größeren Entwicklungen zu verzeichnen. Die Einführung einer Klausel für gemeinsamen Besitz (co-ownership clause), die verheirateten Frauen einen Anteil am Besitz des Ehemanns geben soll, wird diskutiert. (MFPED 2001, S. 30) Fraglich scheint die Umsetzung des Land Acts allerdings aus Kostengründen, denn allein seine vollständige Umsetzung würde das jährliche Sektorbudget für Landwirtschaft zehnmal übersteigen. (Foster/Mijumbi 2002, S. 16)

Ugandische Frauenorganisationen stellen einerseits Verbesserungen im Policy-Making-Process fest, so z.B. eine verstärkte Integration von Gender Aspekten im Prozess der Formulierung der

---

<sup>4</sup> Der Anteil von BäuerInnen, die in den 90er Jahren Land pachteten, ist von 9 % auf 29 % gestiegen.

Land Sector Strategic Plan (LSSP) und des National Agricultural Advisory Services Programmes (NAADS). Frauen soll es in Zukunft nicht zuletzt erlaubt sein, Land zu besitzen, zu kaufen oder zu verkaufen. Gezweifelt wird aber daran, ob diese neuen Rechte auch umgesetzt werden.

Gleichzeitig verweisen VertreterInnen von Frauenorganisationen auch auf Widersprüche des PMA:

- Der Unterschied zwischen Zugang zu Land und Eigentumsverhältnissen. So hätten Frauen prinzipiell Zugang zu Land, da sie 70-80 % aller KleinbäuerInnen darstellen, aber nur 7 % sind Landbesitzerinnen. Offiziell gehört das Land, das sie bearbeiten, ihren Vätern, Ehemännern oder Brüdern, auch wenn diese verstorben oder nicht anwesend sind. Insofern wäre eine tiefgreifende Reform der Erbfolge und der Besitzverhältnisse notwendig, allerdings sei im PMA diesbezüglich kein klares Design erkennbar. Der PMA negiere, dass die große Mehrheit der KleinbäuerInnen Frauen sind und somit eine wesentliche Gruppe, für die der Plan konzipiert wurde.
- Weiters wird auch darauf verwiesen, dass neben Landrechten eine Reihe von soziologischen und Gender Faktoren eine negative Auswirkung auf Kleinbäuerinnen haben wie Analphabetismus, mangelnde Informationen und Fähigkeiten, adäquate Preise auf privaten Märkten auszuhandeln. Diesbezüglich wird auch hinterfragt, inwiefern speziell arme Kleinbäuerinnen von privaten ländlichen Beratungsdiensten begünstigt werden, da Benutzergebühren vorgesehen sind. Vertreter der National Farmers Association schätzen, dass die ländlichen Beratungsdienstleistungen unter dem NAADS nur für Bauern ab 50 Hektar Land (2-3 %) leistbar sein werden. (Nyamugasira/Rowden 2002, S. 36ff)

Im Hinblick auf finanzielle Ressourcen wird wiederholt auf das Problem des fehlenden Kreditzuges verwiesen. Diesbezüglich will die Regierung längerfristig die Rahmenbedingungen zur Etablierung von Mikrokreditinstitutionen schaffen, selbst aber keine Kredite zur Verfügung stellen, sondern nur Unterstützung im Bereich des Capacity Building und Institutional Developments anbieten. (MFPED 2001, S. 31) Gesteigerte Ausgaben im PEAP/PRSP sind für Straßenbau und den Land Act vorgesehen, die Mittel für die Bereitstellung von Mikrokrediten soll demgegenüber von 19,3 Mrd. Shs (1999/2000) auf 10,8 Mrd. Shs (2002/2003) sinken.

Eine verstärkte öffentliche Förderung des Agrarsektors und der ländlichen Entwicklung wird von BeobachterInnen für sinnvoll und dringend notwendig erachtet. (Cheru 2001, S. 11) Obwohl 84 % der Bevölkerung in der Landwirtschaft arbeitet, 96 % der armen Bevölkerung auf dem Land lebt und der Sektor 40 % zum BIP beiträgt, sind die staatlichen Ausgaben für diesen Sektor äußerst gering (1,6 % 2000/01; 1,5 % 2001/02; 1,5 % 2002/03; Projekthilfe ausgenommen). Die Landwirtschaft wird in Untersuchungen als ein konstant unterfinanzierter Sektor eingestuft. (Foster/Mijumbi 2002, S. 9 und S. 22)

### **3.4. Direktmaßnahmen zur Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung**

Im Rahmen des PEAP/PRSP sind als weitere Säulen auch Direktmaßnahmen zur Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung v.a. Investitionen in den Bereichen Wasser und Abwasserentsorgung, Basisgesundheits, Primärschul- und Erwachsenenbildung sowie Straßenbau in den ländlichen Regionen geplant.

Die Ausgaben für Direktmaßnahmen sind dabei schon in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erheblich gesteigert worden. Der Anteil von öffentlichen Ausgaben, die direkt in diesen Bereich geflossen sind, ist von 17 % des Gesamtbudgets (1997/98) auf 31 % (2000/2001) gestiegen. (Cheru 2001, S. 18) 2003 soll er bei 32,5 % liegen. Die Umstrukturierung des Budgets ging dabei auf Kosten des Anteils der Ausgaben für das Militär und die Verwaltung.

Diesbezüglich sind erste Erfolge erkennbar: Der Progress Report 2001 verweist auf die Verbesserung der Ernährungssituation von Kindern und bei Durchfallserkrankungen von Kleinkindern, der Zugang der Landbevölkerung zu sauberem Wasser sei von 40 % (1997/1998) auf 51 % (1999/2000) gestiegen. Seit der Abschaffung von Benutzergebühren für Basisgesundheitsversorgung und der Regierungsinitiative „Universelle Grundbildung für alle“ 1997 (Befreiung von

Schulgebühren bis zu vier Kindern pro Haushalt) sind sowohl die Inanspruchnahme von Basisgesundheitsseinrichtungen als auch die Gesamteinschulungsraten gestiegen (Basisgesundheit zwischen 50-100 % Nyamugasira/Rowden 2002; Einschulungsraten von 5,3 Mio. 1997 auf 6,6 Mio. 1999, 2000 sind die Einschulungsraten allerdings auf 6,1 Mio. gesunken). (MFPED 2001, S. 43)

Trotz der Erhöhung der Sozialausgaben besteht allerdings eine Reihe von Problemen fort. (vgl. 4.3.) Laut PEAP/PRSP sind weitere Ausgabenerhöhungen für direkte armutsreduzierende Maßnahmen vorgesehen, die in Uganda seit 1998 über den so genannten Poverty Action Fund (PAF) getätigt werden. (vgl. 4.2.) Der PAF ist geschützt, so dass prioritäre Armutsausgaben im Falle von Einnahmeausfällen von Mittelkürzungen ausgenommen sind. Die Regierung hat diese Zielsetzung bisher auch umgesetzt und die Ausgaben für Bildung, Gesundheit, Wasserver- und Abwasserentsorgung zwischen 1999 und 2000 trotz niedrigerem Wachstum und geringeren Staatseinnahmen auch getätigt. (Foster/Mijumbi 2002, Cheru 2001)

In Bezug auf die im PEAP/PRSP genannten Zwischenziele für die direkte Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung zeigt der Progress Report 2001, dass diese trotz der erhöhten Ausgaben nur teilweise erreicht werden konnten. Im Hinblick auf den Grundschulbereich wurden die angepeilten Ziele (Zahl der Schüler pro Lehrer, Klassenraum und Lehrbuch) verfehlt. In der Wasser- und Abwasserversorgung und Basisversorgung traf dies für einen Teil der Zwischenziele zu (u.a. geplanter Personalausbau, Impfraten, Schulungen für Krankenpersonal, Schutz von Quellen und Flachwasser – shallow wells). Diesbezüglich hält der Progress Report 2001 fest, dass die ursprünglichen Zwischenziele des PEAP/PRSP für die Sektoren Bildung, Gesundheit und Wasser zu hoch waren und realistischere Ziele notwendig sind. Mittlerweile sind entsprechende Ziele nach „unten“ revidiert worden.

## **4. Die Implementierung und Umsetzung des PEAP/PRSP**

### **4.1. Planungs- und Fiskalinstrumente zur Umsetzung prioritärer Ziele**

Zur Implementierung der im PEAP festgelegten Ziele sollen und wurden bereits ergänzend Sektorentwicklungs- bzw. -investitionspläne, die Sektorziele, Aktivitäten, Outputs und Outcomes im Hinblick auf die Ausgaben pro Sektor festlegen, erstellt. Als technisches Instrument zur Prioritätensetzung bei den öffentlichen Ausgaben identifiziert die Regierung das bereits seit 1992 bestehende Medium Term Expenditure Framework (MTEF) für die mittelfristige Ausgabenplanung und den Poverty Action Fund (PAF), beide sind Teil des Gesamtbudgets.

Überblick über Planungs- und Fiskalinstrumente zur Umsetzung prioritärer Ziele:

- Vision 2025 – Überblick über längerfristige Ziele bis zum Jahr 2025
- PEAP – Nationale Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategie, Grundlage für die Entwicklung von Sektorentwicklungsplänen
- MTEF – jährlich adaptierte, mittelfristige Ausgabenplanung und Festlegung von Budgetlimits auf Basis deren die Sektorentwicklungspläne adaptiert werden sollen
- Sektorentwicklungspläne – Sektorarbeitsgruppen bestehend aus Gebern und Regierung, Entwicklung von SWAPs mit definierten Zielen, Programmen und Indikatoren, Monitoring und Review vor dem Hintergrund der Budgetlimits der MTEF
- Sektorinvestitionspläne bestehen derzeit in den Sektoren Gesundheit, Bildung und Straßenbau/Straßenerhalt, in den Sektoren Wasserversorgung und -entsorgung und Justizreform befinden sich entsprechende Pläne in der Fertigstellungsphase
- Distriktentwicklungspläne – die Übersicht über die Distriktentwicklungspläne ist derzeit begrenzt, da die Finanzierung der lokalen Instanzen (Local Governments) über eine Reihe von konzessionellen Grants erfolgt, die detailliert festlegen, wie Gelder verwendet und genützt werden müssen. Erforderlich sind dafür spezielle Reporting- und Monitoring-Bestimmungen. Die Ausgaben für die Distrikte sind mittlerweile in der MTEF integriert. Das Local Govern-

ment Development Programme soll allerdings einen partizipativeren Ansatz in den Planungs- und Monitoring-Prozess von lokalen Regierungen bringen.

- Budgetprozess – die Geber nehmen sowohl an Arbeitsgruppen zu den Sektorentwicklungsplänen teil, als auch an den allgemeinen Budgetdiskussionen. Daneben bestehen Konsultationen v.a. mit NGOs und dem privaten Sektor, Mitglieder des Parlaments sind nur informell bzw. im Rahmen der formellen Prozesse zur Verabschiedung des Budgets eingebunden.
- Private Sector Development (PSD) – in diesem Bereich bestehen der Plan for the Modernisation of Agriculture (PMA), die Medium Term Competiveness Strategy und das Strategic Export Programme

Quelle: adaptiert aus GoU 2001, Foster/Mijumbi 2002, MFPED 2002  
aktuelle Informationen: Konstantin Huber

## 4.2. Dezentralisierung und Armutsbekämpfung

Der Dezentralisierungsprozess in Uganda begann 1992, wurde gesetzlich aber erst 1997 mit dem Local Government Act voll durchgesetzt. Mit dem Dezentralisierungsprozess verbunden wurden zunehmend auch administrative und budgetäre Kompetenzen und Aufgaben an die gewählten Local Governments transferiert. Damit verbunden war auch der Transfer von Verantwortung für die Erbringung von Basisdienstleistungen, die Local Governments sind mittlerweile für die Erbringung von fast allen Basisdienstleistungen, die innerhalb ihres Distriktes erbracht werden, zuständig. Lokale Räte (Local Councils, kurz LC) bestehen dabei auf fünf verschiedenen Ebenen LC1 ist die Dorf- oder Gemeindeebene, LC3 die Subcounty Ebene und LC5 die Distriktebene.

Frühere Erfahrungen im Rahmen der Dezentralisierungsprozesse waren nicht ausschließlich positiv. So zeigte sich nach der administrativen Dezentralisierung 1993 ein starkes Abfallen in den öffentlichen Ausgaben im Bereich der Basisgesundheitsversorgung. (DFID et al 2000) Expenditure Tracking Studies, die 1996 durchgeführt wurden, zeigen, dass ein großer Teil der Fonds, der für Schulen und Gesundheitseinrichtungen bestimmt waren, für administrative Kosten auf höherer Ebene aufgingen. (Economic Policy Research Center and Management Systems and Economic Consultants Ltd. 1996) BeobachterInnen vermerken, dass die Dezentralisierungsprozesse zu schnell umgesetzt wurden, wobei eine fehlende, effektive Regulierung und mangelnde administrative Kapazitäten vielfach zu korrupten Praktiken auf lokaler Ebene beigetragen hätten. (Nyamugasira/Rowden 2002)

Der 1998 eingerichtete Poverty Action Fund (PAF) bildet das wichtigste Instrument zur Dezentralisierung eines Teiles des Budgets und zur Kanalisierung von Mitteln in die Distrikte und Sub-Counties.

Der PAF im Überblick:

- Mittel aus dem PAF sind geschützt und somit von Ausgabenkürzungen ausgenommen. Neben den Geldern aus dem HIPC-Schuldenerlass I und II, besteht der PAF aus staatlichen Einlagen, Mitteln der bilateralen Geber und konzessionären Krediten von multilateralen Gebern.
- Der PAF ist speziell für prioritäre und direkt armutsreduzierende Maßnahmen eingerichtet worden. Er umfasst somit auch prioritäre Bereiche, die im PEAP/PRSP Schwerpunkte bilden (vordefinierte Packages für Grundschulbildung, Basis- und präventiver Gesundheitsvorsorge, Wasser und Abwasserentsorgung, ländlicher Straßenbau und -erhalt, bestimmte Dienstleistungen für den landwirtschaftlichen Sektor).
- Die Kriterien für eine Aufnahme in den PAF erfordern eine direkte Verbindung zwischen spezifischen Ausgaben und Leistungen für die Armen.
- Der PAF ist ein Teil des Gesamtbudgets und der mittelfristigen Ausgabenplanung (MTEF), am Monitoring beteiligen sich u.a. die Geber.
- Rechenschaftspflicht besteht in Form von monatlichen, vierteljährlichen, jährlichen Plänen, Budgets und Ausgaben, die zentral bewilligt werden und an Performance Kriterien geknüpft sind.

Die Regierung ging im Rahmen des PAF zunehmend dazu über, konzessionäre grants für die lokalen Instanzen einzuführen, mittlerweile bestehen insgesamt 26 verschiedene, meist konzessionelle grants, die ca. 80 % der finanziellen Ressourcen der Local Governments ausmachen. In einigen Fällen werden die Mittel auch zentral und direkt an individuelle Schulen bzw. die Sub-County Ebene transferiert. Innerhalb der umfassenden Berichts- und Rechenschaftspflichten, die eine Reihe von Instanzen umfasst, sind die verschiedenen Ministerien der Zentralregierung für die Leitlinien und Kriterien jedes einzelnen grants und das Monitoring der Local Governments in ihrem Kompetenzbereich zuständig. (Forster/Mijumbi 2002, S. 6f) Das geschützte PAF-System wird zwar einerseits positiv im Hinblick auf eine Steigerung der Ausgaben für Basisdienstleistungen bewertet, andererseits scheint es zu einer Rezentralisierung beigetragen zu haben, worauf im Folgenden eingegangen werden soll.

Als alternativer Ansatz für dezentralisierte Planung und das Management von Entwicklungsfonds startete kurz bevor der PAF eine zentrale Rolle in der Budget- und Ausgabenplanung für direkte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auf Distriktebene übernahm, das District Development Programme (DDP), das ursprünglich von UNCDF (UN Capital Development Fund) finanziert und als Pilotprojekt in vier Distrikten durchgeführt wurde. (Im Rahmen des Local Government Development Programme (LGDP) soll es auf andere Distrikte übertragen werden). Der Implementierung des DDP 1997 ging ein intensiver Konsultationsprozess von 18 Monaten über das Programm mit den Local Councils und der Bevölkerung voraus. Ziel war es, ein Finanzierungssystem für „pro-poor“ Investitionen zu finden, das mit den neuen Bestimmungen des Local Government Acts übereinstimmen und zum Empowerment von lokal gewählten MandatarInnen beitragen sollte. Gleichzeitig sollten Wege zur Verbindung von nationalen Zielsetzungen des PEAP, lokaler partizipativer Planung und Rechenschaftspflichten gegenüber der Zentralregierung, sowie Accountability-Mechanismen nach „unten“, d.h. gegenüber den Wahlkreisen/WählerInnen, vereinbart werden.

Seit 1997 beinhaltet das DDP Transfers der Zentralregierung von nicht-sektorspezifischen Entwicklungsfonds (Local Development Fund, kurz LDF) an die Distrikte und Sub-Counties, die an Minimumstandards in Bezug auf die Regierungsführung (good governance) geknüpft waren. Diese Minimumstandards wurden im Zuge der Formulierung des Programms diskutiert und vereinbart. Jeder Distrikt muss im Rahmen des LDF 65 % auf die Ebene der Sub-Counties überweisen und jeder Sub-County 30 % der LDF an die ihn konstituierenden Gemeinden. Große Aufmerksamkeit wird dabei auf den öffentlichen Zugang zu Informationen über die Übertragung von Aufgaben, Ressourcen und zur Rechenschaftspflicht für die vereinbarten Aktivitäten gelegt.

Die Auswirkungen des Programms innerhalb der ersten zwei Jahre der Durchführung werden als sehr positiv eingestuft, nicht zuletzt im Hinblick auf die Erfüllung und Verbesserung der Rechenschaftspflichten durch die lokalen Räte. (Onyach-Olaa/Porter 1998, Obwona et al 2001, Kullenberg/Porter 1998) Evaluierungen zwischen 1998 und Anfang 1999 zeigen, dass die lokalen Räte in ihren Investitionsentscheidungen auf lokale Bedürfnisse reagierten. Positiv bewertet wurde auch, dass Projekte nicht aufoktroiert, sondern von den lokalen Räten und den Gemeinden selbst durchgeführt wurden und diese von der Konzipierung bis zur Umsetzung und Evaluierung involviert waren.

Allerdings änderte sich die Situation relativ rasch. Obwohl Verbesserungen im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht von lokalen Instanzen und in der Erbringung von Basisdienstleistungen vermerkt wurden, zeigte sich Anfang 2000, dass die bisherigen Anstrengungen und der gesamte Ansatz gefährdet waren. So z.B. zeigte die jährliche Evaluierung, dass mehr als die Hälfte der Local Governments die Minimum-Governance-Kriterien nicht erfüllen konnten<sup>5</sup>. Gemessen an den meisten Indikatoren (Rechenschaftslegung, Buchhaltung, öffentliche Verlautbarungen, Entscheidung über Ausgaben) zeigte sich, dass die Offenlegung und Transparenz stark zurückge-

---

5 Im Gegensatz dazu stieg der Prozentsatz der Lokalen Räte (Local Councils), die Minimum-Governance-Kriterien für den Zugang zu LDF-Mitteln erfüllten, von 20 % auf 75 %.

gangen waren. Obwohl es keine eindimensionalen Gründe für diese Rückschritte gibt, verweisen Untersuchungen auf folgende Aspekte:

- Lokale AkteurInnen teilten die Einschätzung, dass das PAF-System, durch das – für ugandische Verhältnisse – große Ressourcen kanalisiert wurden, begann, die District Development Programm-Systeme zu „überschwemmen“ und somit konträre Auswirkungen im Hinblick auf die lokale Regierungsführung hatten. (Craig/Porter 2001)
- Zwischen 1996 und 2000 stieg die Zahl der konzessionellen grants von 4 auf 26, wobei die PAF-Mittel die wichtigsten im Hinblick auf Anzahl und Volumen sind. Die unterschiedlichen Mechanismen für den Transfer von Ressourcen der Zentralregierung stifteten auf lokaler Ebene Konfusion und Verwirrung, gleichzeitig war damit auch eine starke Zunahme des administrativen Aufwandes verbunden. (Amis 2000, S. 1)
- Insgesamt verstärkte das PAF-System die Dominanz der SWAP-Ansätze der Ministerien der Zentralregierung bei der Implementierung. Teilweise geschah dies auch deshalb, weil eine Reorientierung der Local Governments in Bezug auf die Erfüllung von administrativen Kriterien und der Berichterstattung gegenüber den Ministerien erfolgte. (MFPED 2001)
- Die Distriktverwaltungen wurden im Rahmen des PAF-Systems sukzessive zur implementierenden Instanz der Zentralregierung, was die Rechenschaftspflicht zwischen den gewählten lokalen VertreterInnen und der lokalen Verwaltung unterminierte, die letztendlich Voraussetzung für eine effektive Dezentralisierung ist.
- Die Transparenz auf lokaler Ebene ist schwach ausgeprägt, da Entscheidungen über Prioritäten, Pläne und Investitionen von der zentralen und lokalen Verwaltung getätigt werden. Somit werden sie auch einer Überprüfung und Untersuchung durch die gewählten lokalen VertreterInnen, die für lokale Accountability notwendig wären, entzogen.
- Die Fähigkeit der lokalen Räte (Local Councils), auf die Bedürfnisse ihrer Wahlkreise/WählerInnen zu reagieren, wurde stark eingeschränkt. Abgesehen von den eher geringen Transfers aus dem DDP Local Development Funds, konnten nur wenige Entscheidungen über die Verwendung von Ressourcen von den gewählten VertreterInnen gemacht werden, womit auch die als zentral angesehenen Accountability Mechanismen nach „unten“ unterminiert wurden.
- Die Einbindung von Gemeinden und Communities in die Planung und Lösungsfindung von armutsspezifischen Problemen ist im Rahmen des PAF fast nicht existent. Dies führt nach Ansicht von BeobachterInnen zu schwachem lokalem Ownership und Verbindlichkeiten im Hinblick auf den Betrieb und die Instandhaltung von durch den PAF finanzierten Einrichtungen und Dienstleistungen.
- Konstatiert werden auch „Nebeneffekte“ wie z.B. die Vernachlässigung der Mobilisierung von lokalen Ressourcen (z.B. kommunalen Steuern), eine geringe Rechenschaftspflicht über die Erbringung von Basisdienstleistungen der gewählten VertreterInnen gegenüber ihren Wahlkreisen/WählerInnen und die Vernachlässigung der Stimulierung von produktiven Kapazitäten und Innovationen auf lokaler Ebene, da ein beträchtlicher Teil der administrativen und politischen Kapazitäten in den Erhalt der Beziehungen zur Zentralregierung bzw. den entsprechenden Ministerien fließt. (Craig/Porter 2001)

Ein Assessment, das von der ugandischen Regierung veröffentlicht wurde, stellte dazu fest: „In brief: if present trends continue, with local governments increasingly becoming the local implementers of national sector programs, the scope, role, and justification of decentralized locally accountable service provision, as envisioned in the Constitution and the 1997 Local Government Act will be progressively undermined“. (MFPED/MOLG, 2001, zit. in Craig/Porter 2001)

Mittlerweile sind entsprechende Diskussionen im Gange inwiefern der direkte PAF-Ansatz und das District Development Programme bzw. Local Government Development Programme Approach vereinbart werden können. Eine Studie zur fiskalen Dezentralisierung empfiehlt auf das DDP bzw. LGDP umzusteigen, gleichzeitig bevorzugt die Regierung diesen Ansatz. (MFPED 2002, S. 37) Trotzdem besteht als ungelöstes Dilemma die Frage fort, wie dieser Ansatz mit den eher zentralistischen Ansätzen des Systems der konzessionären grants und Sektorprogramme, die die

Basis für die Budgetreform und die Unterstützung durch viele Geber bilden, verbunden werden kann. (Forster/Mijumbi 2002)

### **4.3. Erbringung von (Basis)Dienstleistungen**

Da die Erbringung der meisten Basisdienstleistungen in den Kompetenzbereich der Distrikte und Subcounties fällt, soll an dieser Stelle nochmals ausführlicher auf die Frage eingegangen werden, wie sich die erhöhten Ausgaben in einer verbesserten Erbringung von Basisdienstleistungen in den verschiedenen Sektoren niedergeschlagen haben bzw. auch, welche Probleme weiter bestehen. Einschränkend muss bemerkt werden, dass sich die meisten Untersuchungen auf quantitative Kriterien beziehen, sich allerdings wenige Informationen im Hinblick auf andere Faktoren (z.B. Zugangsbarrieren durch Kosten, indirekter Nutzen z.B. verbesserter Zugang zu Märkten) finden.

#### **4.3.1. Ausbau und Erhalt von Straßen**

Das Straßenprogramm war eine der ersten Prioritäten der Regierung. Das 10-Jahres Road Sector Development Programme fokussiert v.a. auf Sanierung, Erhalt und selektive Modernisierung von bestehenden Straßen. Der Ansatz bestand darin, zunächst als „zentral“ eingestufte Straßen zu sanieren, von denen sich ca. 70 % mittlerweile in einem guten Zustand befinden, im Gegensatz zu nur 50 % der Zubringerstraßen (feeder roads). Die Distanz zu einer geteerten Straße ist im Durchschnitt von 32 km 1997 auf 22 km 1999/2000 gefallen. Von den 25.000 km Zubringerstraßen auf Ebene der Distrikte sind 15.000 km saniert und verbessert worden. Im Durchschnitt befinden sich die Gemeinden ca. 2 km von einer ganzjährig passierbaren Straße entfernt, insgesamt scheinen auch verbesserte Transportmöglichkeiten zu bestehen (Matatu-Taxis, durchschnittlich nur mehr 6 km anstatt 9 km entfernt). In einer Erhebung zur Erbringung von Basisdienstleistungen 2000 meinten 65 % der Gemeinden, dass sich der öffentliche Transport in den letzten fünf Jahren aufgrund der Instandsetzung von Straßen verbessert hätte.

Weniger klar scheint, inwiefern die Möglichkeiten der ländlichen Armen im Hinblick auf einen verbesserten Marktzugang gestiegen sind. So befinden sich Verbrauchermärkte mittlerweile in einer Distanz von 1 km von 85 % der Gemeinden (communities), aber Märkte in denen Saatgut und Düngemittel zu kaufen sind, bestehen nur in 4 % der Gemeinden, 39 % verkaufen ihre Produkte direkt von der Farm an Händler. Wie eine Erhebung zur Erbringung von Dienstleistungen zeigt, sind drei Viertel aller BäuerInnen, Frauen und Männer, mit den verfügbaren Märkten nicht zufrieden. Der Zugang zu Märkten gestaltet sich dabei im von Konflikten erschütterten Norden am schwierigsten. (MFPED 2001)

Obwohl Anstrengungen zur Erhaltung sowohl der Haupt- und Zubringerstraßen bestehen, bleibt die Erhaltung von Straßen an sich ein zentrales Problem. Zwar sollen für die Distrikte entsprechende Mittel zum Erhalt (zentraler) Distriktstraßen zur Verfügung gestellt werden. Da sich ein beträchtlicher Teil der Zubringerstraßen immer noch in einem sehr schlechten Zustand befindet, priorisieren die Distrikte allerdings deren Verbesserung. Foster/Mijumbi stellen in ihrer Untersuchung fest, dass mit den vorhandenen Ressourcen die Nachhaltigkeit der Verbesserungen des Straßennetzes nicht gewährleistet ist. (Foster/Mijumbi 2001, S. 14) Zukünftig sollen vor allem arbeitsintensive Ansätze und die lokale Beteiligung beim Erhalt der Straßen stärker berücksichtigt werden, wobei der Anteil von Frauen in entsprechenden Programmen von 10 % auf 30 % erhöht werden soll.

#### **4.3.2. Bildung**

Nach Beginn der Regierungsinitiative „Universelle Grundbildung für alle“ (Universal Primary Education, UPE) 1997, die eine Befreiung von Schulgebühren bis zu vier Kindern pro Haushalt gewährt, sind die Einschulungsraten insgesamt von 5,3 Mio. 1997 auf 6,6 Mio. 1999 gestiegen, 2000 allerdings auf 6,1 Mio. gesunken. (Progress Report 2001, S. 43, Nyamugasira/Rowden 2002) Gleichzeitig ist das Gender-Bias in Bezug auf die Einschulungsrate beinahe beseitigt worden. Kinder aus dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung scheinen überproportional profitiert zu

haben. Das UPE hat den Trend zu einer Erhöhung der Mittel in fokussierten prioritären Sektoren fortgesetzt, der Bildungssektor weist mittlerweile den mit Abstand höchsten Anteil an den öffentlichen Ausgaben aus (1994/95 19,8 %; 2000/01 26,7 %; 2002/03 26,5 %; ausgenommen Projekthilfe). Insgesamt ist die Kostenbarriere weit niedriger als 1992, als mehr als die Hälfte der Kosten für die Grundschulbildung vom jeweiligen Haushalt getragen wurde. (Foster/Mijumbi 2002)

Der Bau von Schulen hat dabei zu einer Reduzierung der Durchschnittsentfernung von Schulen geführt und die Anzahl der Klassenräume, die sich in einem guten Zustand befinden, ist von 10 % auf 25 % gestiegen. Eine Studie von 2000 zeigt darüber hinaus, dass 90 % der Mittel, die direkt für Ausgaben auf Schulebene bestimmt sind, diese mittlerweile auch erreichen. Dies stellt im Gegensatz zu vorhergehenden Untersuchungen eine signifikante Verbesserung dar.

Offene Fragen bestehen allerdings im Hinblick auf die Verwendung und Rechenschaftslegung auf Schulebene. (MES 2000)

Trotz der gemachten Anstrengungen ist es bisher nicht gelungen, im gleichen Tempo wie die Einschulungsraten gestiegen sind, LehrerInnen, Klassenräume und Schulbücher zur Verfügung zu stellen<sup>6</sup>, wodurch die Qualität der Schulbildung gelitten hat. Im PRSP wird dies auch offen dargelegt: „While the 1998 National Integrity Survey found that 60 % of parents were satisfied with the quality of their children’s education, the UPPAP (Uganda Participatory Poverty Assessment Projekt, Anm.) investigation found widespread concern with schooling quality among the poor communities contacted. (...) The heavily burdened primary schooling system cannot meet with the immediate demands for classrooms, teachers und teaching/learning materials“. Probleme bestehen dabei nicht nur in Training und Anstellung von neuen LehrerInnen, sondern auch im Hinblick auf deren Entlohnung („ensuring that newly recruited teachers access the payroll“). (MFPED 2001, S. 46) Ugandische NGOs melden auch Bedenken im Hinblick auf Arbeitsverhältnisse und -gesetzgebung an, da neu rekrutierte LehrerInnen häufig schlechter oder über lange Zeiträume nicht bezahlt werden und gewerkschaftlich nicht organisiert sind.

Die Kosten für den Zugang zur Sekundär- und höheren Bildung sind nach wie vor hoch und werden in erster Linie von den Eltern getragen. (Nyamugasira/Rowden 2002, S. 30) Die Einschulungsraten für die Sekundärschulbildung sind derzeit niedrig (im ärmsten Fünftel der Bevölkerung lag sie 2000 bei 3,8 %, im zweitärmsten Fünftel bei 7,7 %). (MFPED 2001) Die Sektorstrategie sieht in diesem Bereich v.a. einen Ausbau und die Sanierung von Sekundär- und Gesamtschulen und Lehrerausbildungsstätten vor, sowie Anreize für die Gemeinden und den privaten Sektor für den Schulbau. Die Regierung signalisiert zwar Entschlossenheit das UPE durch Verbesserungen im Bereich der Sekundärbildung nachhaltig abzusichern. Allerdings finden sich keine Hinweise darauf, wie die derzeit bestehenden Zugangsbarrieren für die ärmsten Bevölkerungsektoren, die v.a. in der Kostenbeteiligung bestehen, beseitigt werden sollen.

### **4.3.3. Gesundheit**

Der Gesundheitssektor gehörte ebenso wie der Bildungssektor zu den prioritären Bereichen auf die sich speziell ab Mitte der 90er Jahre fokussierte, direkte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und damit verbunden entsprechend höhere Ausgaben richten. Gleichzeitig wurden allerdings strukturelle Probleme nicht beseitigt, so z.B. die effiziente Verwendung von Mitteln und die Motivation verbunden mit entsprechender Entlohnung des medizinischen Personals. Während die Mittel für die medizinische Krankenversorgung (sprich Krankenhäuser) stiegen, wurde die präventive Gesundheitsvorsorge eher vernachlässigt. (Makokha 2001)

Speziell die arme (ländliche) Bevölkerung hatte allerdings kaum Zugang zu Krankenhäusern. Der Zugang wurde im Rahmen eines kostenteiligen Modells durch Benutzergebühren erschwert, gleichzeitig wurden in Umfragen große Entfernungen zu Gesundheitseinrichtungen, Transport

---

<sup>6</sup> Laut einer von der Regierung in Auftrag gegebenen Studie konnten 1999 50 % der Kinder in den Städten und 97,7 % der Kinder auf dem Land nach sechs Schuljahren nicht schreiben und lesen. (zit. in Makokha 2001)

und die schlechte Behandlung durch das Gesundheitspersonal als Probleme genannt. (MFPED 2002) So stieg zwar einerseits die Anzahl der Krankenhäuser, andererseits verbesserten sich damit aber nicht notwendigerweise die erbrachten Dienstleistungen, da Personal, Medikamente und kontinuierliche Mittel fehlten. Besonders Frauen in ländlichen Gebieten hatten kaum Zugang zu einer Gesundheitsvorsorge während der Schwangerschaft. Die Rekrutierung von geschultem Personal in den ländlichen Gebieten gestaltet sich – durch die niedrigen Löhne – besonders schwierig, da die Entlohnung speziell in privaten städtischen Kliniken höher ist und Personal häufig in die urbanen Zentren abwandert. (Makokha 2001, S. 22f) Eine 1996 durchgeführte Studie zeigte überdies, dass die Ausgaben für Basisgesundheitsmaßnahmen gefallen waren und für den Gesundheitsbereich vorgesehene Mittel in erster Linie auf Ebene der lokalen Verwaltung aufgingen. (Mijumbi/Foster 2002, S. 18)

Dem aktuellen Health Sector Strategic Plan (HSSP), der 2000 fertig gestellt und 2000-2001 eingeführt wurde, ging ein langer Konsultationsprozess voraus. 2001 wurden Benutzergebühren abgeschafft, im Rahmen des HSSP sollen kostenlose Minimum-Gesundheitsvorsorge-Packages zur Verfügung gestellt werden. Ein zentraler Bestandteil der HSSP ist die Schaffung von Health Subdistricts (HSD) – jedes mit einem besser ausgerüsteten Gesundheitszentrum oder einem Spital – wobei die HSD Planung, Budgetierung, Management und die Supervision aller Spitäler und Gesundheitsposten übernehmen sollen.

Der Anteil der Bevölkerung (unabhängig von der sozialen Schicht), die medizinische Dienstleistungen in öffentlichen Einrichtungen in Anspruch nehmen, ist nach Abschaffung der Benutzergebühren enorm gestiegen und später wieder gesunken, aber konstant auf einem höheren Niveau geblieben als vor 2001. (MFPED 2002, Nyamugasira/Rowden 2002, Foster/Mijumbi 2002, S. 20) Viele BenutzerInnen von medizinischen Einrichtungen suchen allerdings private Einrichtungen oder Einrichtungen von NGOs auf. (Deininger 2001) Im ärmsten Fünftel der Bevölkerung suchten ca. ein Drittel der Befragten (Kranke, Verletzte) private, 24 % öffentliche, staatliche Einrichtungen auf, 43 % nehmen überhaupt keine medizinische Versorgung in Anspruch. Das Monitoring im Rahmen des PAF legt nahe, dass Anstiege vor allem in jenen Einrichtungen zu verzeichnen sind, in denen zusätzliches Personal aufgenommen wurde. Zu den zentralen Problemen des öffentlichen Gesundheitssystems gehören nach wie vor die Unterfinanzierung des Sektors, Mangel an qualifiziertem Personal, niedrige Entlohnung und Schwierigkeiten unterschiedlicher Art im Rahmen der Dezentralisierung. (Foster/Mijumbi 2002, MFPED 2002)

Eine Zunahme ist in Bezug auf Frauen, die Vor- und Nachsorgedienstleistungen während der Schwangerschaft in Anspruch nehmen, zu verzeichnen. Der Progress Report 2001 spricht daneben von einer Verbesserung der Ernährungssituation von Kindern und bei Durchfallserkrankungen. Die Reichweite von Impfungen ist allerdings gesunken. Gründe dafür sieht die Regierung in der Dezentralisierung (z.B. Streichung vieler Impfpfärzte von den öffentlichen Gehaltslisten nach der Dezentralisierung), fehlendem politischen Willen auf allen Ebenen und logistischen Problemen. Der Poverty Status Report spricht von einer Verbesserung im Jahr 2000, die Zahlen weisen aber darauf hin, dass die Hälfte aller Kinder nicht voll geimpft sind. Die Mütter- und Kindersterblichkeit bleibt weiterhin hoch. (MFPED 2002, S. 66) Zu den positiven Entwicklungen gehört die Reduktion der HIV/AIDS-Infektionsrate, die nach einer breiten öffentlichen Kampagne um die Hälfte gesunken ist, anscheinend auch in den ländlichen Gebieten. (MFPED 2001)

Trotz ehrgeiziger Ziele zeigen Schätzungen, dass die vorhandenen Mittel (6,5 US\$ pro Kopf für die Dauer der HSSP) bei weitem nicht ausreichen werden, um ein Minimum-Gesundheitspaket für alle zu gewährleisten. Das Gesundheitsministerium rekalkuliert derzeit die Kosten. Dabei bestehen auch Überlegungen zur Wiedereinführung von Benutzergebühren. (Foster/Mijumbi 2002) Ob diese Maßnahmen zu mehr Effizienz in der Erbringung von Basisdienstleistungen und zu einer Reduzierung der öffentlichen Kosten beitragen, bleibt vor dem Hintergrund bestehender Erfahrungen fraglich, insbesondere, wenn auch indirekte Kosten und Nutzen berücksichtigt werden. (Commission on Macroeconomics and Health/WHO 2001, Makokha 2001) Eine Untersuchung, die DFID gemeinsam mit dem NGO Forum durchführte, kommt zum Schluss, dass die Einkünfte aus einem kostendeckenden Modell, im Vergleich zu den Zugangsbarrieren, die sie für die arme Bevölkerung darstellen, geringfügig waren. (NGO Forum and DFID EA 2002)

#### **4.3.4. Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen**

Nachdem Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen im PEAP zu den zentralen Prioritäten gehören, erstellte die Regierung für diesen Bereich einen Drei-Jahresplan, der zu einer schrittweisen Verbesserung in diesem Bereich führen soll. Auf Distriktebene wurden „District Water and Sanitation Teams“ eingerichtet, 2000/01 wurden weitere Aufgaben und Kompetenzen dezentralisiert. Insgesamt sind auch in diesem Bereich sowohl die Mittel der Geber als auch die öffentlichen Ausgaben stark gestiegen, sämtliche Mittel für den Wassersektor werden dabei über den Poverty Action Fund getätigt (ausgenommen Projekthilfe).

Obwohl das Ziel, für 75 % der ländlichen Bevölkerung im Jahr 2000 eine Wasserversorgung in unmittelbarer Nähe zur Verfügung zu stellen, nicht erreicht wurde, gab es dennoch Fortschritte. Die Haushaltserhebung von 1999/2000 hält fest, dass mittlerweile 57 % aller Haushalte in Uganda Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, 51 % in ländlichen Gebieten und 87 % in urbanen Gebieten (im Gegensatz dazu lag die Abdeckung 1995 nur bei 36 %). Zu den zentralen Problemen gehören aber weiterhin die Erhaltung und Wartung neu geschaffener Einrichtungen und die unzureichenden Kapazitäten auf Distriktebene. So lag z.B. die Anzahl der Wasserstellen in ländlichen Gebieten über den im PRSC vereinbarten Zielen, dem gegenüber sind allerdings 30-40 % der Bohrlöcher nicht funktionstüchtig. (Foster/Mijumbi 2002, MFPED 2002)

Einerseits sind Fortschritte bezüglich Abdeckung und Reichweite der Wasserversorgung zu verzeichnen. Offene Fragen bestehen allerdings im Hinblick auf Zugang und Leistbarkeit der Wasserversorgung für die arme Bevölkerung im Rahmen einer verstärkten Erbringung von Dienstleistungen durch private Anbieter. Im Rahmen der PRSC der Weltbank, mit der ein Reformprogramm für den öffentlichen Sektor finanziert wird, sollen Dienstleistungen der städtischen Wasserversorgungswerke durch Management-Verträge von lokalen und internationalen privaten AnbieterInnen bereit gestellt werden. Als Ziel wird dabei eine kostendeckende Erbringung in allen Distrikten definiert. (Nyamugasira/Rowden 2002, S. 28). Die Regierung will nur eine Mittlerfunktion übernehmen und entsprechende institutionelle Reformen umsetzen.

In den großen städtischen Zentren, die sich 2002 noch im Management der staatlichen National Water and Sewerage Cooperation (NWSC) befanden, versucht die Regierung derzeit, einen internationalen privaten Anbieter zu finden, der Wasserver- und Abwasserentsorgung in diesen Gebieten bereitstellt. In der Zwischenzeit besteht eine Übergangsvereinbarung mit einem privaten Betreiber, der die Geschäftsführung von NWSC's Kampala übernommen hat und die Regierung versucht die NWSC vor der Übernahme weiter zu „stärken“. Allerdings scheint die Regierung selbst Bedenken bezüglich der sozialen Auswirkungen (Preissteigerungen) der geplanten Reformen zu haben. Sie hält dazu fest, dass die Frage von politischen Maßnahmen zugunsten der städtischen Armen ungelöst ist. (MFPED 2002, S. 78). Gleichzeitig wurden Vorbereitungen für die Beteiligung des privaten Sektors in der Wasserversorgung in größeren Städten (urban towns) getroffen. Für 2002/03 wird erwartet, dass die Wassersysteme in 33 Städten durch Leasingverträge (operating lease) privatisiert sein werden. (OECD/AfDB 2003, S. 331)

Zivilgesellschaftliche AkteurInnen in Uganda äußern angesichts der geplanten und aktuellen Maßnahmen im Wassersektor aus folgenden Gründen große Bedenken: Sie halten die dahinterstehende Annahme, Auslandsinvestitionen anzuziehen, um systemische Verbesserungen zu finanzieren, für nicht realistisch.

Gleichzeitig verweisen sie auf Erfahrungen von Wasser-Reformprogrammen der Weltbank in anderen Ländern, wo die Modernisierung der Wasserversorgung mit steigenden Kosten und Tarifen für die EndverbraucherInnen verbunden waren und sanierte, profitable Versorgungseinrichtungen erst anschließend an internationale AnbieterInnen verkauft wurden. In vielen Ländern, in denen private Anbieter über Instandhaltungs- und Managementverträge, Dienstleistungen im Wassersektor übernommen haben, seien die Preise durch die Beseitigung von Quersubventionierungen gestiegen. Dies hätte v.a. die ärmste Bevölkerung am härtesten getroffen, für die sauberes Trinkwasser weiter außer Reichweite gerückt ist.

Diesbezüglich wird auch auf den Erfahrungen im Rahmen der Reformen im Elektrizitätssektor verwiesen, die 2000 und 2001 zu enormen Preissteigerungen für die ugandischen EndverbraucherInnen geführt haben. (Nyamugasira/Rowden 2002, S. 29)

## 5. Der PEAP-Prozess

Uganda ging zu Beginn der PRSP-Initiative von Weltbank und IWF bereits von einer guten Ausgangslage aus, da mit dem PEAP, das zwischen 1995-1997 den zentralen Policy-Rahmen bildete, bereits eine entsprechende Strategie bestand. Insofern wurde das bestehende PEAP im Rahmen des Konsultationsprozesses einer Revision unterzogen und im Mai 2000 von Weltbank und IWF als PRSP akzeptiert.

Federführend im PRSP-Prozess sind die Regierung und das Finanzministerium, eine bedeutende Rolle wird von Seiten zivilgesellschaftlicher AkteurInnen auch MitarbeiterInnen von IWF und Weltbank zugeschrieben. (Nyamugasira/Rowden 2002, V) Andere Ressorts spielen v.a. im Rahmen der Sektorentwicklungsprogramme eine aktive Rolle. Zwischen den bi- und multilateralen Gebern bestehen gute Koordinationsmechanismen, sie beteiligen sich im Rahmen von konsultativen Prozessen, u.a. im Rahmen der SWAPS, in denen Geber und Regierung eine mittelfristige Sektorstrategie vereinbaren, die gemeinsam finanziert und implementiert wird. (ÖEZA 2002)

Zivilgesellschaftliche Organisationen vermerken, dass der PEAP/PRSP-Prozess eine positive Veränderung in Bezug auf die Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und Teilen der Regierung gebracht hat. Der Konsultationsprozess hatte dabei verschiedene Dimensionen: Konsultation zwischen Regierung und Gebern, zwischen dem federführenden Ministerium und den anderen Ministerien, zwischen Regierung und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen<sup>7</sup> und Konsultationen, die zwischen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen stattfanden. Das Uganda Debt Network und OXFAM spielten in Bezug auf letztere eine zentrale Rolle. (Nyamugasira/Rowden 2002, Weltbank 2000) Auf der positiven Seite wird vermerkt, dass eine Reihe von Vorschlägen zivilgesellschaftlicher AkteurInnen teilweise in unveränderter Form Eingang in das Enddokument gefunden haben. Bescheinigt wird der Regierung auch, die Partizipation wirklich gewollt zu haben. Positiv hervorgehoben wird, dass zur Überarbeitung des PEAP eine Vielzahl unterschiedlicher Untersuchungen und Einschätzungen herangezogen wurden. (Gariyo 2001) Die Hauptaufgabe von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen liegt im weiteren Verlauf im Monitoring des Prozesses und in der Erbringung von Dienstleistungen. (MFPED 2002)

Verschiedene BeobachterInnen verweisen allerdings auch für Uganda auf ähnliche Erfahrungen wie in anderen Ländern: So bestand ein großer zeitlicher Druck bei der Formulierung des Programms, wobei sich eine Einflussnahme gegen Ende des Prozesses zunehmend schwieriger gestaltete. Warren Nyamugasira (Uganda Debt Network) verweist auch darauf, dass „Civil Society Organisations were invited to provide input on the development of the poverty reduction goals but not on the nature of the macroeconomic policies to achieve them“. Hinterfragt werden v.a. das fehlende öffentliche Assessment und der Überblick über die Konditionen und Vereinbarungen im Rahmen neuer konzessionärer Kredite der ugandischen Regierung mit IWF und Weltbank. Speziell im Bereich Handel und Gesundheit hätten keine exakten Analysen der sozialen Auswirkungen einer weiteren Reduzierung von Handelsbarrieren bzw. der Kürzung von Subventionen stattgefunden. (Nyamugasira/Rowden 2002, V) Weniger positiv eingeschätzt wird der PRSP-Ansatz an sich. So unterzeichnete das Uganda Debt Network gemeinsam mit 42 anderen afrikanischen Organisationen und Netzwerken 2001 die „Panafrican Declaration on PRSPs“, in der PRSPs als Fortführung der traditionellen Strukturanpassungsprogramme qualifiziert und gleichzeitig die Befürchtung geäußert wurde, dass die IFI über ihre Einmischung in das Mikromanagement von PRSP-Prozessen noch mehr Einfluss als bisher auf sämtliche Politikbereiche gewinnen würde.

---

<sup>7</sup> Im Falle Ugandas waren das Projekt-implementierende NGOs (speziell Erbringer von Basisdienstleistungen), NGOs im Bereich Anwaltschaft/Lobbying, akademische Institutionen und Forschungseinrichtungen. (Weltbank 2000)

Das Parlament als Institution scheint im PEAP/PRSP-Prozess keine zentrale Rolle zu spielen. Es bestehen allerdings Versuche, einzelne Mitglieder des Parlaments informell einzubinden. Im Wesentlichen scheint das Parlament nur über formelle Abläufe zur Genehmigung des Budgets einbezogen zu sein. BeobachterInnen sehen dies nicht zuletzt in der starken Position der Exekutive, die mit einer Reihe von Vollmachten ausgestattet ist, und der schwachen konstitutionellen Rolle des Parlaments begründet. So kann das Parlament z.B. keine Anträge in Bezug auf die Erhöhung von Steuern und Ausgaben einbringen, außer es besteht vorab eine entsprechende Regierungsinitiative. Das Parlament kann damit nur einen bestehenden Budgetentwurf ablehnen. Die Dezentralisierung hat daneben die Möglichkeit, von Mitgliedern des Parlaments für zusätzliche Ressourcen ihrer Wahlkreise und Distrikte zu lobbyieren, eingeschränkt. Insofern scheint sich ihr Fokus darauf verlagert zu haben, dass die Mittel ihre Wahlkreise bzw. die Distrikte rechtzeitig erreichen und Projekte adäquat umgesetzt werden. (Foster/Mijumbi 2002)

Lokale Akteure nehmen an der Formulierung der Distriktentwicklungspläne, der mittelfristigen Budgetrahmenplanung der Distrikte und deren jährlichen Budgets sowie an den Sektorinvestitionsprogrammen teil. Auf Ebene der Distrikte und Sub-Counties scheinen die Möglichkeiten, den Policy-Making-Prozess aktiv mitzubestimmen, durch die bereits erwähnten Gründe allerdings eher beschränkt zu sein. Insgesamt wird der PEAP/PRSP-Prozess, speziell die dialogbereite Haltung aller AkteurInnen in Uganda, von verschiedenen BeobachterInnen aber positiv bewertet. (Foster/Mijumbi 2002, Cheru 2001, Gariyo 2001)

## 6. Finanzierung des PEAP/PRSP

Uganda hat bereits vor der HIPC-Initiative immer wieder von Entschuldungsmaßnahmen profitiert, die sich allerdings nicht als nachhaltig erwiesen haben. Vor allem die negative Entwicklung der Terms of Trade und der Verfall des Kaffeepreises haben zur untragbaren Schuldensituation beigetragen. Auch über zwei Jahre nach Erreichung des Completion Points ist die Auslandverschuldung nach IWF- und Weltbank-Kriterien nicht auf ein nachhaltiges Niveau gesunken. Der Nettogegenwartswert (NPV) der Schulden/Export-Rate betrug Ende Juni 2001 171 %, im Vergleich dazu wurden am Decision Point 128 % projiziert. Darüber hinaus wird dieser Indikator für Ende Juni 2003 mit 209 % veranschlagt, während am Decision Point noch von einer ständigen Abnahme über den gesamten Zeitraum ausgegangen wurde. (IWF/IDA Aug 2002, S. 14)

Ob ausreichende Mittel zur Erreichung der gesetzten Armutssziele zur Verfügung stehen werden, erscheint nicht nur vor dem Hintergrund der (externen) Verschuldungssituation Ugandas fraglich. Zwischen der Erstellung des PRSP und dem ersten Progress Report sind neuerliche Berechnungen angestellt worden, die zeigen, dass die Strategie deutlich teurer ist als ursprünglich angenommen. Die Finanzierungslücke zur Umsetzung der im PRSP formulierten Maßnahmen wird im Progress Report 2001 mit 37 % beziffert. Zwischenzeitlich seien die ursprünglich geplanten Reformen an die zur Verfügung stehenden Mittel angepasst worden.

Zur Überwindung der Finanzierungslücken scheint die Regierung, neben einer Verbesserung des Steueraufkommens, zu einer effektiveren Verwendung der Mittel auch einen Rückgriff auf Benutzergebühren zu planen („bridging the gap include achieving a higher implementation rate for donor resources than projected...increased tax collection, efficiency savings and cost sharing). (MFPED 2001, S. 12)

Berechnungen von Cheru gehen davon aus, dass es eines 60 %igen Anstieges der im Budget für 2000/01 vorgesehenen Mittel bedurft hätte, um im Jahr 2002 mit der Umsetzung all der Maßnahmen zu beginnen, deren Kosten im PRSP berechnet sind (wobei es sich nur um als „prioritär“ erachtete Maßnahmen innerhalb der gesamten „prioritären Sektoren“ handelt). (Cheru 2001, S. 11)

Vor diesem Hintergrund wäre es notwendig, die Einnahmen im Inland zu erhöhen. Die bestehende Besteuerungsgrundlage wird von der Regierung als eng bezeichnet, die Steuereinzahlung

als wenig effektiv. Der Steuereinnahmen liegen bei unter 12 % des BIP und sind dabei auch niedriger als der Durchschnittswert in Sub-Sahara Afrika (durchschnittlich über 15 %). (GoU 2001, S. 16) Im PEAP/PRSP ist eine Steigerung der Einnahmen auf 15-16 % des BIP vorgesehen, die v.a. über mehr Effizienz bei den nationalen und lokalen Steuerbehörden und -erhebungen erreicht werden soll.

Im Rahmen des PRGF-Abkommens mit dem IWF sollen allerdings geltende Befreiungen von der Einkommenssteuer abgeschafft werden, der Progress Report 2002 verweist darauf, dass daneben die Mobilisierung von Ressourcen auf lokaler Ebene über Grund/Vermögenssteuer, Lizenzen und „andere Gebühren“ geplant ist. (MFPED 2002, S. 24) Bisher wurde versucht, die Steuerbasis über die Einführung von Mehrwertsteuern zu erweitern. Hinweise über die Verteilungswirkung des bisherigen Steuersystems finden sich in den verschiedenen Dokumenten allerdings keine.

Gleichzeitig scheint ein signifikanter Anstieg der Staatseinnahmen durch ein gesteigertes Wirtschaftswachstum vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen der Terms of Trade derzeit nicht wahrscheinlich. Das Wirtschaftswachstum Ugandas lag in den voran gegangenen Jahren immer unter den projektierten Erwartungen – so auch 2001/02 (anstelle von ursprünglich 7 %, revidierten 6,4 % bei 5,7 %), entsprechend sind auch die öffentlichen Einnahmen geringer ausgefallen als geplant. (Letter of Intent 2002, S. 3) Im Progress Report 2002 wird gleichzeitig darauf verwiesen, dass die ugandische Wirtschaft bei einem Bevölkerungswachstum von jährlich 3 % mindestens im gleichen Ausmaß wachsen müsste, um ein Absinken des BIP pro Kopf zu verhindern. (MFPED 2002, S. 80)

Der Weltmarktpreis für Kaffee ist zwischen 1998-2001 um zwei Drittel gefallen, wodurch Ugandas Exporterlöse um 25 % zurückgegangen sind. Die Exporteinnahmen aus Kaffee fielen allein im Jahr 2000 um 53 % im Vergleich zum Vorjahr, womit die gesamten Einnahmen aus der Exporttätigkeit Ugandas auf dem niedrigsten Stand seit 30 Jahren waren. Der ursprünglichen Debt Sustainability Analyse von IWF und Weltbank lagen noch Berechnungen zugrunde, die von einer durchschnittlichen Steigerung des Exportvolumens von 6-7 % jährlich bis 2015 ausgingen und einer 2 %igen Steigerung des Kaffeepreises. (Walther/Hentschel 2002, S. 91)

Die Regierung hat im Rahmen des Strategic Export Programms weitere Produkte wie –wiederum – Kaffee, Tee, Vieh (live stock), Fisch, Baumwolle, Blumen und Kartoffeln („komparative Vorteile“ von Dienstleistungen im Kommunikations- und Technologiesektor werden erwogen) als strategische Exportprodukte identifiziert, vermerkt allerdings, dass die Weltmarktpreise für sämtliche Exportprodukte weiterhin niedrig sind und die Weltmarktpreise für Food-Crops 2001/02 um 20 % gesunken sind. (Letter of Intent 2002, S. 3, MFPED 2002)

Angesichts dringend notwendiger produktiver Investitionen und den bestehenden Lücken zur Finanzierung von armutsreduzierenden Maßnahmen, wird von verschiedenen Seiten eine Überprüfung und flexiblere Handhabung der makroökonomischen Stabilitätsziele (v.a. Budgetdefizit und Inflationsziele) für notwendig erachtet. (DFID o.D., UNCTAD 2002, Walther/Hentschel 2002) So vermerkten z.B. die HIPC-Minister, dass ODA und die HIPC-Erlöse bei der Definition der Tragfähigkeit des Budgetdefizits mit einberechnet werden und gleichzeitig stärker über alternative Wege zur Steigerung von Wachstum, Beschäftigung und angebotsorientierten wirtschaftspolitischen Strategien nachgedacht werden sollte. (UNCTAD 2002, S. 25)

Monika Vögel

# **ANHANG**

## Bibliografie

Amis, P.: Decentralization and central local funding mechanisms in Uganda: Report for DANIDA. Kampala, 2000

Andrea Cornia, Giovanni: An Economic Policy for Growth and Social Progress. In: UNRISD News No.24, Spring/Summer, 2001

Bayliss, K.; Hall, D.: Privatisation of Water and Energy in Africa. Public Services International Research Unit. London, 2000

Cheru, F.: Uganda's Experience with the PRSP Process. What are the Secrets for its Success? Economic Commission for Africa. African Learning Group on Poverty Reduction Strategies, 2001

Collier, P.; Gunning, Jan Willem: The IMF's role in structural adjustment. World Bank, Centre for the Studies of African Economics, 1999

Commission on Macroeconomics and Health; World Health Organisation: Macroeconomics and Health. Investing in Health for Economic Development, Dec. 2001

Craig, D.; Porter, D.: Poverty Reduction Strategy Papers: a new convergence. in: World Development December 2002 (Vol. 30, No. 12)

Ddumba-Ssentamu J.; Mugume, Adam: The Privatisation Process and Its Impact on Society, Makerere University Institute of Economics. Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI), Kampala, 2001

Deininger, K. Jan: Did User Fees Reduce Access to Health Care by the Poor? Evidence from Uganda. World Bank, Washington D.C., 2001

DFID: IMF PRGF Review. Submission from HM Treasury/DFID, UK, o.J.

DFID; Ireland Aid; SIDA; World Bank: Support to the Health Sector Strategic Plan 2000-2005, Annex 7; Nov. 2000

Economist Intelligence Unit (E.I.U.): Country Report Uganda. London, May 2003

Foster, M.; Mijumbi, P.: How, When and Why does Poverty get Budget Priority. Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Uganda. Case Study 1. Overseas Development Institute. London, 2002

Gariyo, Z.: The PRSP Process in Uganda. Uganda Debt Network, Kampala, 2001

Government of Uganda: Action Programme for the Development of Uganda 2001-2010. Third United Nations Conference on the Least Developed Countries. Brussels 13-20 May 2001, 2001

International Monetary Fund: External Evaluation of the ESAF. Report by a Group of Independent Experts. Washington D.C., 1998

International Monetary Fund; International Development Association: Uganda Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report. Joint Staff Assessment, Washington D.C., 2001

International Monetary Fund; International Development Association: Updated Debt Sustainability Analysis and Assessment of Public External Debt Management Capacity. ohne Ort, Aug. 2002

Jubilee South: Pan African Declaration on PRSPs. Poverty Reduction Strategy Papers – Structural Adjustment Programmes in Disguise, Kampala, May 10-12 2001

Kullenberg, L.; Porter, D.: Accountability in Decentralised Planning and Financing for Rural Services in Uganda. in: Entwicklung und Ländlicher Raum, 32 (3): 11-15, 1998

Letter of Intent Uganda. Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, Kampala, Aug. 2000

Letter of Intent, Kampala, March 2001

Letter of Intent Uganda. Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, Kampala, Aug 2002

Makokha, K. A.: Uganda Country Report: A synthesis of the Four SAPRI-Studies (final draft). Kampala, Sept 2001

Ministry of Education and Sports (MES): Report on Tracking the Flow of and Accountability for UPE Funds. International Development Consultants Ltd., Kampala, 2000

Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED): Government of Uganda. Poverty Reduction Strategy Paper. Uganda's Poverty Eradication Action Plan: Summary and Main Objectives. Kampala, 2000

Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED): Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Progress Report 2001. Kampala, 2001

Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED): Uganda Poverty Reduction Strategy Paper. Progress Report 2002. Kampala, 2002

NGO Forum; DFID EA: Removal of Cost-Sharing in Health: Helping or Hurting the Poor? Center for Basic Research, Kampala, 2002

Nsubuga, L.: Corruption in Uganda. 1986-2000. Uganda Debt Network, Kampala, 2000

Nyamugasira, W.; Rowden, R.: Poverty Reduction Strategies and Coherency of Loan Conditions. Do the new World Bank and IMF Loans Support Countries Poverty Reduction Goals? The Case of Uganda, Kampala. Washington, April 2002

Obwona, M. et al: Fiscal Decentralisation and Sub-national Government Finance in relation to Service Provision in Uganda. Washington D.C., NALAD, World Bank, 2001

Onyach-Olaa, M.; Porter, D.: Local Government Performance and Accountability. Proceedings of African Union of Local Authorities Conference. Kampala, 1999

Organisation for Economic Co-Operation and Development; African Development Bank Group: African Economic Outlook 2002/2003. Paris/Abidjan, 2003

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA): Country Programme Uganda 2003-2005, Wien, Okt. 2002

Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (Hrsg.): Länderprofil Uganda, Wien, 2002

United Nations Conference on Trade and Development: Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction: What is New? UNCTAD/GDS/AFRICA/2. Geneva, 2002

Walther, Miriam; Hentschel, Christine: Armutsstrategiepapiere (PRSP) – Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank? Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. Bonn, 2002

Weisbrot, M.; Baker D.; Naimann, R.; Neta, G.: Growth May Be Good for the Poor – But are IMF and World Bank Policies Good for Growth? Center for Economic and Policy Research, Washington D.C., May 2001

World Bank: Uganda Process Case Study, Washington D.C., 2000

## Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DDP	District Development Programme
E.I.U.	Economist Intelligence Unit
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HSD	Health Subdistricts
HSSP	Health Sector Strategic Plan
IFI	International Finance Institutions
LC	Local Councils
LDF	Local Development Fund
LGDP	Local Government Development Programme
LSSP	Land Sector Strategic Plan
MFPED	Ministry of Finance, Planning and Economic Development
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NAADS	National Agricultural Services
NRA	National Resistance Army
NRM	National Resistance Movement
ODA	Official Development Assistance
ÖEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PAF	Poverty Action Fund
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PMA	Plan for the Modernisation of Agriculture
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility, früher ESAF
PRSC	Poverty Reduction Support Credit, früher SAL
PSD	Private Sector Development
SAL	Structural Adjustment Loans
SAPRI	Structural Adjustment Participatory Review Initiative
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
UEB	Uganda Electricity Board
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UPE	Universal Primary Education
UPPAP	Uganda Participatory Poverty Assessment Project

## Privatisierung von öffentlichen Unternehmungen ab 1993

Zielsetzungen der Regierung	Ergebnisse der SAPRI-Evaluierung
<p><b>Wirtschaftliche Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung des Volumens von Gütern und Dienstleistungen</li> <li>• Steigerung der Effizienz der ugandischen Wirtschaft</li> <li>• Verbesserung der Effizienz, Produktivität und Profitabilität von ugandischen Firmen und der Qualität von Produkten und Dienstleistungen</li> <li>• Stimulierung von Privatinvestitionen</li> </ul>	<p><b>Wirtschaftliche Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung und besseres Marktangebot von Gütern (wie z.B. Salz, Zucker, Seife) und Dienstleistungen</li> <li>• Größere Vielfalt von Produkten, bessere Auslastung von Firmkapazitäten und Wachstumssteigerungen in einigen Firmen</li> <li>• Keine Stimulierung von heimischen Privatinvestitionen, niedrige Verkaufserträge haben nicht zur (heimischen) Privatsektorförderung beigetragen, ausländische Direktinvestitionen sind gestiegen</li> </ul>
<p><b>Fiskalpolitische Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung von Subventionen für öffentliche Unternehmen</li> <li>• Steigerung von Staatseinnahmen durch den Verkauf von öffentlichen Unternehmen</li> <li>• Reduktion der Zerschlagung von öffentlichen Unternehmungen durch den Verkauf von (profitablen) Teilbereichen (minimise asset-stripping)</li> <li>• Steigerung der Ressourcen der Regierung für soziale Dienstleistungen und Infrastruktur</li> <li>• Steigerung der Steuereinnahmen durch private Firmen</li> </ul>	<p><b>Fiskalpolitische Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau der Subventionen ist im Zeitraum zwischen 1994-1998 weitgehend konstant geblieben (v.a. durch Sanierung von Unternehmen vor Veräußerung)</li> <li>• Bescheidende Staatseinnahmen durch Verkauf (tw. Unterbewertung von öffentliche Unternehmen vor Verkauf)</li> <li>• Negative Bewertung im Hinblick auf Ausgliederung von Unternehmungen durch Verkauf von (profitablen) Teilbereichen durch Management und Angestellte</li> <li>• Negative Bewertung im Hinblick auf Steigerung der Ressourcen für soziale Dienstleistungen und Infrastruktur</li> <li>• Steigerung der Steuereinnahmen von privatisierten Firmen</li> </ul>
<p><b>Soziale und politische Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung der Rolle des Staates (der Regierung) in der Wirtschaft</li> <li>• Reduzierung von Korruption und Amtsmissbrauch</li> <li>• Steigerung der Beschäftigung</li> <li>• Förderung von Ownership von privaten Firmen durch nationale AkteurlInnen und Schaffung einer besitzenden Mittelklasse</li> </ul>	<p><b>Soziale und politische Ziele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimierung der Rolle des Staates in der Wirtschaft, v.a. im produktiven Sektor</li> <li>• Hohe Korruption, mangelnde Transparenz, Amtsmissbrauch und Nepotismus im Zuge des Privatisierungsprozesses</li> <li>• Leicht höheres Beschäftigungsniveau in privatisierten Firmen, Entlassungen im Zuge von Restrukturierungsmaßnahmen, Frauen und niedrig Qualifizierte überproportional betroffen</li> <li>• Negative Bewertung im Hinblick auf Schaffung einer besitzenden Mittelklasse und Ownership durch nationale privatwirtschaftliche AkteurlInnen</li> </ul>

Quelle: Ddumba-Ssentamu J.; Mugume, Adam, 2001