

2011-10-20

STRATEGIRAPPORT FÖR MOÇAMBIQUE, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011

SAMMANFATTNING

Sveriges samarbete med Moçambique har som mål en minskad absolut fattigdom genom demokratisk utveckling och snabb, hållbar och bred ekonomisk tillväxt. För att uppnå detta ges budgetstöd för fattigdomsminskning kompletterat med riktat stöd till sektorerna demokratisk samhällsstyrning, jordbruk och energi. Dessutom stöds forsknings-samarbete och det civila samhället. Vägsektorn är under utfasning. Genomförandet av strategin går i stort sett enligt plan och 65% av årets allokering hade betalats ut i slutet av augusti.

Förutsättningarna för budgetstöd bedöms fortsatt föreligga och regeringen har visat tydligt åtagande att genomföra den överenskomna handlingsplanen för samhällsstyrning¹. En PEFA²-utvärdering genomförd 2010 visar en positiv trend avseende landets offentliga finansiella styrning (PFM)³. Svagheter kvarstår dock inom de nationella systemen och korruptionen är utbredd. Den antikorrupsionslagstiftning som nu lämnats till parlamentet för beslut är ett steg i rätt riktning.

Enligt den senaste hushållsundersökningen har fattigdomen i Moçambique, mätt som kalorikonsumtion, inte minskat mellan 2003 och 2009 trots en årlig tillväxt på cirka 7%. De regionala skillnaderna är stora och resultatet kan främst tillskrivas den ökade fattigdomen i tre klimatutsatta och katastrofdrabbade provinser. Andra aspekter av fattigdom, som tillgång till utbildning, hälsovård och boende, har förbättrats avsevärt med positiva effekter bl a på kvinnors och barns hälsa. Kronisk undernäring bland barn är dock fortsatt hög. Infrastruktur har byggts ut och förbättrat kommunikationerna.

Det svenska stödet bedöms ha bidragit till resultaten för fattigdomsminskning. Insatserna kan kopplas till positiva resultat som bidrar till uppfyllelse av sektormålen, vilka i sin tur bidrar till det övergripande strategimålet. Jordbrukssektorn uppvisar sämre resultat främst p g a bristande kapacitet inom jordbruksministeriet och avsaknad av en adekvat strategi. De resultat som redovisas för de svenska insatserna kan i begränsad utsträckning kopplas till sektormålet och inte till strategimålet. En utmaning är att definiera ett fortsatt förhållningssätt till sektorn med fokus på småbrukare, framför allt fattiga kvinnor.

¹ Governance Action Plan (GAP)

² Public Expenditure and Financial Accounting

³ Public Financial Management (PFM)

Stora investeringar görs nu inom utvinningsindustrin i Moçambique med många nya aktörer inom privata sektorn. Ökade intäkter i framtiden ger möjlighet för fattigdomsminskande åtgärder. En viktig roll för givarna är att bevaka utvecklingen och värna insyn i värdekedjan och den finansiella hanteringen.

Ambassaden har nyligen inlett en femårig s.k. *'Reality Check'* som förväntas ge underlag till en kunskapsbaserad dialog om olika aspekter av fattigdom och ge ökat genomslag för tillämpningen av de två perspektiven.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av samarbetsstrategin för Moçambique 2008-2012. Det övergripande målet är att *"med utgångspunkt i rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling minska den absoluta fattigdomen, med särskilt fokus på kvinnor och barn, genom att främja en demokratisk samhällsutveckling och en snabb, hållbar och bred ekonomisk tillväxt"*. Samarbetet är inriktat på demokratisk samhällsstyrning, energi, jordbruk och forskningssamarbete. Dessutom ges budgetstöd för fattigdomsbekämpning i enlighet med landets strategi för fattigdomsminskning, PARP. Vägsektorn är under utfasning.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för 2011 är 710MSEK, varav drygt 460MSEK utbetalats per 31.8. Bemyndiganderam för 2012 är 1 725MSEK, varav 1 271MSEK är intecknat.

	Allokering 2011 (MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Forskning		13,6	50,0
Demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet		83,1	140 ,5
Hållbar samhällsbyggnad		47,3	176,6
Budgetstöd för fattigdomsminskning		315	315
Jord- och skogsbruk		0	25,6
Övrigt		1,6	7,6
Totalt	710 (725)	460,6	715,3

Utbetalningar för EU:s jordbruksprogram ProDel och rehabiliteringen av vattenkraftsanläggningarna Mavuzi och Chicamba har försenats till 2012 och nystartade program inom civila samhället har påvisat lägre absorptionskapacitet. Tilläggsstöd bereds inom forskning/innovation och vägbygget N14 går fortare än initialt planerat.

3. RESULTAT

3.1 Sektor 1: Demokratisk samhällsstyrning

Totalt 27 insatser, varav 16 är under avslut utan utbetalningar under året. Under perioden januari–augusti 2011 har ett nytt avtal ingåtts.

3.1.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Ansvarsfull samhällsstyrning med brett deltagande – *Acções para uma Governação Inclusiva e Responsável* (AGIR)

Ett program, fyra insatser – internationella paraplyorgansiationer kanaliserar stöd till moçambikiska enskilda organisationer inom ramen för ett sammanhållet program

Huvudsakligt mål: Civilsamhällesstöd för att förbättra insynen i den offentliga sektorn, öka statens ansvarsskyldighet, förbättra kvaliteten på medborgardeltagandet, öka medborgares möjligheter att ta del av offentlig information samt förbättra myndigheters respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Andel av stöd (%)
186,6	201004 – 201509	32,7	Oxfam Novib	(15)	100 %
145,1	201001 – 201508	37,9	Diakonia		100 %
72	201004 – 201509	14,6	IBIS		100 %
46,9	201104 – 201509	3,7	SCC		76%

Resultat:

Output

- Planer för kapacitetsutveckling för 18 partnerorganisationer har utvecklats och genomförs som planerat.
- Utbildningar i gender, hiv/aids och resultatbaserad styrning har genomförts för de första 24 partnerorganisationerna.
- System för uppföljning av partnerorganisationernas mål har utarbetats och används nu i den löpande verksamheten.
- Workshop kring civilsamhällets deltagande i beslut om utvecklingsfrågor har genomförts.

Outcome

Paraplyorganisationerna har stärkt sina partners, vilket resulterat i bl.a.:

- En skuggrapport om Moçambiques åtaganden under Barnkonventionen har presenterats av *Rede de Criança*.
- En skuggrapport inför Moçambiques granskning i FN:s Råd för Mänskliga Rättigheter (*Universal Periodic Review, UPR*) har presenterats och *Liga Mocambicana dos Direitos Humanos* (LDH) bjöds in av regeringen att delta i uppföljningen av rekommendationerna.
- *Media Institute of Southern Africa* lämnade förslag till ny lagstiftning kring rätten till information till parlamentet.
- LDH arbetade för att förbättra situationen i landets fängelser vilket resulterade i ett lagförslag till parlamentet om nya straffskalor.
- *Association of Women Lawyers* (AMMJ) representerade brottsoffer i mer än 1 500 fall av brott mot barns och kvinnors rättigheter.
- Förslag till antikorrptionslagstiftning som ligger för beslut hos parlamentet har till stor del utvecklats av *Centro de Integridade Pública*.

- Partnerorganisationernas påverkansarbete har lett till att öppenhet i statens hantering av utnyttjandet av naturresurser hamnat på den politiska agendan.

Bedömning

AGIR-programmet löper enligt plan och samarbetsorganisationernas förmåga att delta i (och i vissa fall driva) den offentliga debatten ökar. Avvikelser i paraplyorganisationernas rapportering handlar om vissa förseningar och omprioriteringar inom befintliga planer. Kvaliteten på debatten kring utvecklingsfrågor har förbättrats liksom förutsättningarna för insyn i statens affärer. Möjligheterna att effektivt utkräva ansvar och respekt för mänskliga rättigheter har fortsatt utvecklats inom civilsamhället. Den största risken inom programmet är att paraplyorganisationerna inte lyckas samordna, utveckla och ställa krav på sina samarbets-partners. Ambassaden arbetar nära med dem för att snabbt kunna upptäcka eventuella svagheter och diskutera frågorna i förbyggande syfte under strategimöten. Politiska risker (se sektorbedömningen) som kan utgöra ett hot mot utvecklingen av t ex myndigheternas ansvarsskyldighet hanteras främst genom politisk dialog inom ramen för budgetstödet.

Insats 2: Tribunal Administrativo (TA; den statliga revisionsmyndigheten)

Huvudsakligt mål: Att stärka TAs institutionella kapacitet samt öka genomslaget av TAs externa revisioner av offentliga medel.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Andel av stöd (%)
68	200912-201406	20	TA	(14)	Ca 50%

Resultat:

Output

- Den årliga revisionsrapporten presenteras för parlamentet inom 11 månader och godkänns av parlamentet inom 16 månader.
- Effektivitetsrevisioner utförda inom utbildningssektorn.
- Fem provinsiella delegationer etablerade under perioden

Outcome

- Stärkt kapacitet hos TA att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.
- Årliga revisionsrapporter har förbättrat parlamentets möjligheter att analysera budgetutfall har bidragit till en moderniserad statlig redovisning med ett elektroniskt redovisningssystem (e-SISTAFE).⁴
- TA publicerar revisionsrapporter godkända av domare i regeringens officiella tidning och på TAs hemsida.

Bedömning

Resultaten bedöms som tillfredsställande med utbetalningar enligt plan. TAs revision av statens årliga räkenskaper har förbättrats under de senaste åren. Rapporten är mera ingående och av bättre kvalitet.⁵ En utvärdering visar att TAs kapacitet stärkts väsentligt som ett resultat av det

⁴ Public Sector Governance Reform in Mozambique 2001-2010: What has been learnt? Oxford Policy Management, August 2011.

⁵ PEFA, 2010

svenska stödet⁶. Nu genomförs årligen 400-500 externa revisioner av individuella statliga institutioner som täcker 35-40% av stats-budgeten. TA rankades i en utvärdering⁷ 2010 i kategori 3 på en 5-gradig skala för internationell standard för riksrevisionsmyndigheter.

TAs svaga kapacitet att fälla ett slutligt avgörande om varje revisionsrapport begränsar effekten revisionsarbetet.⁸ Under de senaste åren har TAs domare endast lyckats fälla dom för 10% av revisions-rapporterna, vilket innebär att det finns ca 1200 icke godkända rapporter.⁹ TA har ökat sin kapacitet och provinsdelegationer ska etableras för att minska förseningarna. Under 2010-2011 har fem delegationer öppnats (Nampula, Zambezia, Sofala, Inhambane och Manica), ytterligare två planeras vara funktionella innan årets slut och resterande tre under 2012. En mer riskbaserad ansats förväntas ytterligare minska antalet försenade revisionsrapporter på medellång sikt. Sverige följer noga effekterna av den planerade ökningen av antalet domare liksom TA:s decentralisering.

Insats 3: *Inspecção Geral de Finanças* (IGF; statens internrevision)

Huvudsakligt mål: Att sänka IGFs kapacitet att genomföra sitt mandat som institution ansvarig för internrevision och intern kontroll.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Andel av stöd
105	200912-201406	19,6	IGF	(14)	85%

Resultat:

Output¹⁰

- Effektivitetsrevisioner av hantering av naturkatastrofer genomförd.
- 101 revisionsrapporter levererade (52% av planerat).
- Målet att upprätta enheter för intern kontroll på de 84 viktigaste institutionerna på central- och provinsnivå har uppnåtts till 85%.
- Databas över rekommendationer från revisionsrapporter upprättad.

Outcome

- Stärkt effektivitet hos IGF har lett till förbättrad finansiell kontroll inom den offentliga sektorn.

Bedömning

Trots en långsam start bedöms resultaten vara tillfredsställande med utbetalningar enligt plan. Verksamheten bedöms kunna genomföras i

⁶ *Public Sector Governance Reform in Mozambique 2001-2010: What has been learnt?* Oxford Policy Management, August 2011 (p 30): *From a very low starting point, external audit in Mozambique has doubtlessly improved in coverage, adherence to standards and quality. There was consensus across interviews that the improved audit activities have had a distinct positive impact on accountability and financial responsibility, even though the Court often takes a long time to rule on audit findings. The Court is perceived to be very active and therefore acts as a deterrent to fraud, promoting a culture of accountability.*

⁷ International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

⁸ Extern revision är i Moçambique organiserat enligt den "Napoleanska" modellen i vilken revisionsinstitutionen är en del av rättsväsendet och slutliga beslut fattas av en domare.

⁹ PEFA, 2010

¹⁰ IGF:s årliga aktivitetsrapport 2010 och Panafrikanska parlamentets/Moçambiques promemoria 2011.

enlighet med avtal. I en utvärdering gjord av IIAA¹¹ 2010 bedömdes IGF som medelgod enligt en tregradig skala för internationell standard.

Svagheter i intern kontroll på myndighetsnivå minskar genomslaget av IGFs arbete. Inrättandet av enheter för intern kontroll med ett tydligt uppdrag och en institutionell länk till IGF är ett sätt att hantera denna risk. Kapaciteten är svag hos de flesta myndigheterna och det kan bli svårt att hitta kvalificerad personal. Vidare finns brister i uppföljningen av revisionernas rekommendationer liksom i samordningen med TA. Etablerandet av en databas för uppföljning är ett sätt att hantera denna risk. Sverige har genom dialog bidragit till att IGF och TA nu kommit överens om att TA ska dela med sig av rekommendationer från sina rapporter kontinuerligt och att dessa ska föras in i databasen. IGF lyder under finansministern så politisk styrning är en risk som kan påverka institutionens integritet. I dialogen driver Sverige frågan om vikten av att IGF får arbeta självständigt.

3.1.2 Bedömning av strategimålen inom området demokratisk samhällsstyrning

Sektormål:

- Förbättrad effektivitet och finansiell kontroll samt minskad korruption inom den offentliga sektorn.
- Ökat medborgardeltagande och förbättrad insyn i de offentliga institutionerna, med större ansvarsutkrävande som följd.
- Ökad respekt för och efterlevnad av mänskliga rättigheter med särskild inriktning på skydd för de mest sårbara grupperna i samhället, i synnerhet kvinnor, barn och landsbygdsbefolkning.

Bedömning

Sveriges stöd bidrar till förbättrad finansiell kontroll, ökat medborgerligt deltagande och respekt för mänskliga rättigheter. Portföljens sammansättning bedöms relevant och rätt balanserad. Bidragen till civila samhället har stärkt dess kapacitet att bidra till viktiga processer och ger möjligheter till kunskapsbaserad dialog för ambassaden och för samarbetspartners. Starkt stöd till de interna och externa kontrollfunktionerna för den offentliga finansiella styrningen svarar väl mot utmaningarna. Stödet till TA och IGF har ökat förutsättningarna för insyn i statens finanser och för ansvarsutkrävande för användningen av offentliga medel. Revisionsmyndigheternas rapporter visar fortsatt allvarliga brister i hantering av offentliga medel, beroende på kapacitetsbrister och en organisationskultur där öppenhet och ansvarsutkrävande inte står i centrum.

Framstegen mot att uppnå sektormålen är skiftande. Sannolikheten att uppnå kortsiktiga resultat är hög, dvs. förbättrad finansiell kontroll, ökat deltagande och ökad respekt för mänskliga rättigheter. Däremot är sannolikheten låg till måttlig när det gäller effekt, dvs. minskad korruption, större ansvarsskyldighet och förbättrad efterlevnad av mänskliga rättigheter givet de strukturella och politiska faktorer som tar längre tid att

¹¹ International Internal Auditors' Association

påverka. Till dessa hör regeringspartiets intima koppling till statsapparaten och näringslivet: låg kapacitet inom rättssystemet, brister i väsentliga delar av lagstiftningen samt begränsad insyn i offentliga affärer. Sverige arbetar för att påverka dessa risker främst inom ramen för den politisk dialog inom budgetstödet

Stora utmaningar återstår för att omsätta den rättsliga ramen för mänskliga rättigheter i praktiken. Det är risk för att avgörande reformer inom sektorn misslyckas på grund av intressekonflikter. Denna risk hanteras genom en intensiv dialog med regeringen och uppföljning av åtgärder via den handlingsplan för samhällsstyrning (GAP) som också är kopplad till budgetstödet. Ett aktivt samarbete med civila samhället borgar för ett tryck för fortsatta reformer.

3.2 Sektor 2: Jordbruk

Antalet avtalade insatser är 4, varav två är under avslut. Under januari-augusti 2011 har ett nytt beslut fattats om en samfinansiering med EU.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Malonda

Huvudsakligt mål: Att minska fattigdomen i Niassa-provinsen genom ökade inkomster.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalt (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Andel av stöd
64	201006 – 201401	7	Malonda Foundation	(15)	100%

Resultat:

Output

- Lista över investerare i Niassa uppdaterad, liksom Malondas webbsida.
- Möjligheter för mikrofinans- och företagsinvesteringar i olika sektorer samt de administrativa/legala områden som begränsar förutsättningarna för företagande i provinsen identifierade.
- Forum för kommunikation för olika företagssektorer och organisationer som tillhandahåller finansiell service har skapats.
- Tre investeringsområden har identifierats
- Besök för skogsföretaget UPM i Niassa och medverkan i debatter rörande skogsplanteringar.
- Studie av landkonflikter planerad.

Bedömning

Genomförandet av det ”nya” Malondaprogrammet¹² och utbetalningarna är kraftigt försenade p.g.a. en omorganisation av stiftelsen. Introduktionen av M4P¹³ ska genomsyra programmet för att bättre nå de fattiga. Malonda har en tydligare roll som facilitator. Styrelsen är ny och har sedan mars beslutat om flera förändringar i linje med rekommendationer från olika

¹² Nytt beslut med ett omarbetat Malonda togs i juli 2010 för att tydliggöra Malondas roll och bättre passa in i nuvarande utvecklingsfas i Niassa där det krävs mer fokus på facilitering, snarare än att själva vara investerare, och där M4P är ett viktigt instrument.

¹³ Markets for Poor

uppföljningar. På kort tid har i stort sett all verksamhet vid kontoret i Maputo flyttats till provinshuvudstaden Lichinga och ny personal har rekryterats. Trots förseningar och initialt begränsade resultat beräknas programmet uppnå sitt huvudsakliga mål inom avtalsperioden. Sammantaget¹⁴ har stödet till Malonda bidragit till att inkomsterna ökat och fattigdomen minskat i delar av provinsen¹⁵.

En riskmatris följs löpande upp av ambassaden och åtgärder genomförs där så är påkallat. Efter en systemrevision och rekommendationer från årliga revisioner har Malonda en aktivitetsplan för att åtgärda brister i intern kontroll. Ett oberoende team ska följa upp risker och ge rekommendationer hur dessa bör hanteras. Teamet har betonat behovet av att integrera tvärsektoriella frågor samt vikten av politisk vilja till reformer i privatsektorn för att programmet ska kunna nå sina mål.

Insats 2: Mozambique Strategy Analysis and Knowledge Support System (MOZ-SAKSS)

Huvudsakligt mål: Att stärka kapaciteten för strategisk analys på jordbruksministeriet.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Andel av stöd
22,5	200811-201212	13,6	IFPRI, MINAG ¹⁶	(16)	100%

Resultat:

Output

- Jordbruksministeriet (MINAG) deltar och bidrar till CAADP¹⁷-processen och andra regionala fora.
- System för att ta fram statistik och rapporter upprättat.
- Rapport om jordbrukssektorns utveckling framtiden¹⁸.

Bedömning

Projektet är relevant då det bidrar till att stärka ministeriets analytiska kompetens och policydialog. Aktiviteterna är fortsatt försenade och kommunikation mellan parterna¹⁹ är dålig. MINAG:s kapacitet har också påverkat genomförande men de förbättrade metoderna medför att och de flesta resultat på output-nivå beräknas vara uppfyllda vid utgången av 2011 då projektet avslutas. Rapporten om jordbrukssektorns utveckling har varit viktig för ministeriet och ministern har begärt att en sådan rapport

¹⁴ inräknat föregående fas 2006-2010.

¹⁵ poverty headcount har minskat med 20% sedan 2002-03, sid 26. Många hus har förbättrats. Poverty and Wellbeing in Mozambique: Third National Poverty Assessment, Ministry of Planning and Development, Sept 2010.

¹⁶ International Food Policy and Research Institute (IFPRI) och det moçambikiska jordbruksministeriet (MINAG)

¹⁷ The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme which is an Africa led initiative to boost agriculture in Africa.

¹⁸ Monitoring Agricultural Sector Performance, Growth and Poverty Trends in Mozambique, Ministry of Agriculture, August 2011

¹⁹ Genomförandeparterna är de tre CGIAR (jordbruksforskning) institutionerna IFPRI (mat och fattigdomsfrågor), IWMI (vatten) och ICRISAT (grödor) som har samarbetsproblem internt och drar åt oliak håll kring projektets genomförande samt i sin kommunikation med jordbruksministeriet.

ska tas fram årligen. De flesta förväntade outcomes kommer dock inte att nås då kapacitetssuppbbyggnaden på ministeriet inte fungerat tillfredsställande. Det är t.ex. osäkert om ministeriet kommer att kunna ta fram den årliga jordbruksrapporten efter 2011 utan IWMI:s stöd. En utvärdering ska göras hösten 2011 för att ta fram rekommendationer för liknande stöd i framtiden. Sverige utreder möjligheten om ett nytt policystöd till jordbrukssektorn.

Insats 3: PROAGRI (Mozambique's sectoral reform program in agriculture)

Huvudsakligt mål: Att bidra till fattigdomsbekämpning och förbättrad livsmedelssäkerhet genom att i) stödja småbrukare att utveckla jordbruket och aktiviteter inom naturresursområdet, ii) stimulera jordbruksproduktion, utveckling av förädlingsindustri och handel med jordbruksprodukter samt iii) trygga ett hållbart utnyttjande av naturresurser.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Andel av stöd
95	200901 – 201106	83	MINAG	(13)	Ca 5% av budget

Resultat:

Output²⁰

- Rådgivning till 432 234 jordbrukare (45% kvinnor) under 2010 (10% av totalt antal jordbrukare), en ökning från föregående år med 14%.
- Nya och rehabilitering av befintliga bevattningsprojekt genomfördes på en yta av 1 723 hektar, avsevärt lägre än målsättningen om 3 000 ha.
- 98% av alla inkomna landärenden har behandlats inom 90 dagar.
- 51 kommuner har mätt upp och registrerat sina markgränser. 25 har erhållit sina markcertifikat.

Outcome

- Agrarsektorns tillväxt har minskat från 8.6% till 5.9% år 2010; jordbruk och skog har ökat från 4.2% till 7.9% resp. från 1.4% till 5.9% medan fiskerisektorn sjunkit kraftigt.
- En kraftig ökning av produktionen av cashewnötter, sockerrör, tobak och grönsaker.

Bedömning

Resultaten av ProAgri för småbrukare har varit svagare än förväntat. Uppnådda resultat på outputnivå är bara en bråkdel av vad landets jordbrukssektor behöver och det finns inga kvalitativa indikatorer att följa upp. Outputs har heller inte lett till målet att öka produktiviteten²¹. Generellt sett är statistiken som jordbruksministeriet använder för rapportering osäker. Årsrapporten visar positiva trender med ökad produktion, medan den nationella hushållsundersökningen och fattigdomsrapporten visar att produktiviteten stagnerat. Revisionen påvisade brister i intern kontroll och dålig uppföljning av utestående frågor från föregående år. Sverige har därför, liksom de flesta andra givare, avslutat sitt stöd till Proagri fr.o.m. årsskiftet 2010/2011. ProAgri fortsätter under 2011 men avslutas vid årets slut.

²⁰ Revisão Anual 2010, Sector da Agricultura, Ministry of Agriculture, Mozambique.

²¹ Har inte kunnat påvisas under de senaste 10 åren.

3.2.2 Bedömning av strategimålen i jordbrukssektorn

Sektormål:

Ökade hushållsinkomster och förbättrad livsmedelstillgång för småjordbrukare och jordbruksarbetare, främst kvinnor, genom effektiv och hållbar användning av naturresurserna.

Bedömning

Agrara sektorns tillväxt har minskat under perioden då fiskenäringen sjunkit kraftigt, men jordbrukets tillväxt har ökat då mer land tagits bruk, snarare än ökad produktivitet. Jordbruksministeriets kapacitet har varit under förväntan med många förseningar inom sektorn. Det är svårt att bedöma sektorns effektivitet och påvisa att ökad produktion lett till ökade hushållsinkomster eller förbättrad livsmedelstillgång. Utvecklingen av jordbrukssektorstödet har inte gått bra med brister i strategisk ledning, resultatuppföljningssystem som inte fungerat tillfredsställande och otillräckliga personalresurser på ministeriet. Jordbruksministeriets delning (2005) från att ha omfattat landsbygdsutveckling till att bara fokusera på naturresurserna jordbruk, fiske och skog har medfört att ansvaret för ProAgri delas av två ministerier vilket försvårat kommunikation och ansvarsfördelning. Givarna diskuterar nu hur jordbrukssektorn i sin helhet bäst bör stödjas i framtiden. Många, inklusive Sverige, ser positivt på att gå in i ett nytt sektorstöd om uppföljning och kontroll kan stärkas.

Den nya strategiska planen för jordbrukssektorn (PEDSA) som antogs i maj 2011 har en multisektoriell ansats till jordbruksutveckling. Ambassaden har genom givargruppen för jordbruk diskuterat och stött jordbruksministeriet i att ta fram en vägledning för att utveckla ett nytt sektorstöd från 2013. Det finns dock ännu inte något konkret förslag och därmed är det osäkert när Sverige och övriga givare kan ge sektorstöd. Ministeriet har också arbetat med att ta fram ett ramverk för att sedan ta fram konkreta investeringsplaner som ska leda till ökad tillväxt inom jordbruket (CAADP).

Förutom att stödja ministeriet i dess utveckling av ett nytt sektorstöd fokuserar ambassaden på att öka stöd som direkt når ut till småbrukare (till största delen samfinansierade med andra givare) eller genom decentraliseringsprocesser (där beslut tagits om stöd till en samfinansiering med EU av ProDEL). Malondaprogrammet kan bidra till sektormålet genom direkt stöd till privata sektorn i en provins. Resultaten inom de andra insatserna kan dock inte kopplas till sektormålet.

3.3 Sektor 3: Energi

Antalet insatser är 4.

3.3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Elektrifiering av Manica-Sofala-Tete

Huvudsakligt mål: Att tillhandahålla pålitlig elektricitet till industrier, hushåll och förvaltningar i projektområdet.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Andel av stöd
216,1	200412 – 201212	199,5	Electricidade de Mozambique (EDM)	(16)	70 %

Resultat:*Output*

- Distributionsnätet utbyggt för att täcka projektområdet.
- 2 425 nya anslutningar etablerade till det nationella kraftnätet.
- Utbildning av EDMs personal för underhåll av distributionledningar.

Outcome

- Projektområdet (ca 660 000 personer) är elektrifierat. Institutioner, företag och hushåll kan mot betalning ansluta sig till distributionsnätet.

Bedömning

- Projektet genomförs enligt planerna och är i det närmaste klart. Resultaten motsvarar uppsatta mål och utbetalningarna har gjorts enligt plan. Projektområdet har nu tillgång till pålitlig el och antalet anslutningar till kraftnätet ökar för varje månad. Vissa förseningar i genomförandet har uppstått på grund av bristande projektledning från EDMs sida, oklart regelverk samt tekniska problem. Det bedöms dock inte finnas några risker som kan äventyra avslutandet av projektet.

Insats 2: Landsbygdselektrifiering i Niassa

Huvudsakligt mål: Att förbättra tillgången till elektricitet i Niassa-provinsen.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Andel av stöd
52	200512 – 201212	51,5	EDM	(16)	51 %

Resultat*Output*

- Distributionsnätet utbyggt för att täcka projektområdet.
- Ca 1 000 nya anslutningar etablerade.
- Utbildning av EDMs personal i underhåll av distributionsledningar.

Outcome

- Projektområdet (ca 260 000 personer) är elektrifierat. Institutioner, företag och hushåll kan ansluta sig till distributionsnätet mot betalning.

Bedömning

Projektet genomförs enligt planerna och är i det närmaste klart. Resultaten motsvarar uppsatta mål. Projektområdet har nu tillgång till pålitlig el. Projektet är av tekniska skäl något försenat. En utökning av budgeten med ca 5 MSEK planeras för att möjliggöra ytterligare ca 1 400 anslutningar. Några specifika risker förknippade med den planerade utökningen av projektet bedöms inte föreligga.

Insats 3: Mavuzi-Chicamba

Huvudsakligt mål: Öka produktionen av hållbar elektricitet genom att reparera/byta ut föråldrad utrustning och därmed öka kapaciteten på två vattenkraftverk. Projektet finansieras med 260 MSEK från Sverige och ett kommersiellt lån på 160 MSEK som EDM tar.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Andel av stöd
260	201006 – 201606	0	EDM	(16)	N/A

Resultat:Output

- Avtalet med Moçambiques regering har undertecknats.
- Projektutformning samt upphandling av konsult för design och kontroll. Anbud för för entreprenadarbeten har inkommit till EDM och utvärdering pågår liksom av intresseanmälningar från möjliga långivare.

Bedömning

Projektet har inletts, men genomförandet har ännu inte påbörjats. Identifierade risker för detta stora projekt rör främst EDM:s svaga beställarorganisation för projekt inkl. finansiell hantering och korruption, eventuella politiska och intressekonflikter, EDM:s finansiella situation och relation till finansministeriet, samt klimatförändringar. Ambassaden kommer att kontraktera en konsult som regelbundet utför kontroller av projektets egna internationella kontrollant (*beställarens ombud*) samt den internationella entreprenören.

3.3.2 Bedömning av strategimålen i energisektorn

Sektormål: Ökad tillgång på hållbar energi.

Bedömning

Befolkningsandelen med tillgång till kraftnätsansluten elektricitet i Moçambique har ökat från ca 7% 2004 till ca 17% procent 2011. Den huvudsakliga energikällan är vattenkraft. Det svenska stödet har direkt bidragit till ökad elektrifiering i landet genom utbyggnad av distributionsnät i flera provinser. Valet av provinser har skett i samråd med EDM och följt deras planer för utbyggnad av distributionsnät. Försörjning av pålitlig el bidrar till förbättrade levnadsförhållanden för befolkningen, även om fattiga hushåll fortfarande inte har råd att ansluta sig. Offentliga och kommunala institutioner kan erbjuda bättre och mer effektiv service, säkerheten ökar genom bl.a. kommunal belysning och elektrifieringen möjliggör för småindustrin att bli konkurrenskraftig. EDM som statligt företag har ett vinstkrav och även om avgifterna för anslutning och tarifferna för elkonsumtion är subventionerade så kan de fattigare hushållen inte bekosta en direktanslutning.

Trots att resultaten av insatserna motsvarar förväntningarna har det uppstått förseningar, främst på grund av bristande projektledning från EDM, otydlighet i regler och lagstiftning som påverkar energisektorn och oförutsedda tekniska problem. Stöd till ett kapacitetsutvecklingsprogram för EDM har initierats och förväntas lindra några av kapacitetsbegränsningarna.

Portföljens sammansättning bedöms relevant. Fortsatt elektrifiering av landsbygden är avgörande för att skapa möjligheter till utveckling av småindustri och jordbruk samt därmed också öka antalet arbetstillfällen och möjligheterna till ökade inkomster för fattiga hushåll. Ökad energi-produktion är ett måste för Moçambique om landets pågående positiva ekonomiska utveckling ska kunna fortsätta. Mavuzi/Chicamba-projektet

spelar en avgörande roll för att öka tillgången till tillförlitlig el. Vattenkraft genererar både billigare och renare el då dieseldrivna generatorer kan bytas ut med utbyggnad av det nationella distributionsnätet. Transporterna av diesel för energiförsörjning runt om i landet kan också minska vilket reducerar slitaget på vägnätet.

Risker förknippade med Sveriges stöd till energisektorn innefattar bl a EDM:s svaga finanser samt vinstkrav och lån från finansministeriet. Sverige arbetar tillsammans med andra givare för att stärka och strukturera EDM:s förhållande till finansministeriet. EDM:s kapacitet och förmåga att hantera, styra och leda elektrifierings- och elgenereringsprojekt spelar en huvudroll inom sektorn. Det nyligen påbörjade kapacitetsutvecklingsprogrammet för EDM fyller därför en synnerligen viktig uppgift.

3.4 Sektor 4: Vägar

Antalet insatser är 3. På grund av att stödet till vägsektorn är under utfasning redovisas inte den fullständiga resultatanalysen nedan utan i annex 4. Nedan är en sammanfattning.

3.4.1 Insatser

Insats 1: Stöd till decentraliseringen av förvaltningen av det regionala vägnätet i Moçambique. Insats 2: Förbättring av väg N14 mellan Marrupa och Cabo Delgado.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Andel av stöd
190	200606 – 201206	164,3	Moçambikiska vägverket (ANE), vägfonden (FE).	(16)	100%
208	200706 – 201306	75,8	ANE, FE	(16)	50%

3.4.2 Bedömning av strategimålen för vägsektorn

Sektormål: Inga särskilda framtida mål har satts då stödet till sektorn är under utfasning.

Vägar och broar har byggts enligt plan och bidragit till möjligheter för ökad handel och ekonomisk utveckling. Kapacitetsbyggande inom ANE och vägfonden har genomförts och administrationen av vägsektorn har stärkts vilket skapar förutsättningar för marknadsekonomin utveckling. Idag sker finansiering av rutin- och periodiskt underhåll helt av Moçambique. Sverige har tillsammans med andra givare spelat en viktig roll för finansieringsmodellen för vägunderhåll.

3.5 Sektor 5: Forskningssamarbete

Antal insatser är 3, varav en (stöd till UEM för perioden 2006-2011) är under avslut. Nytt avtal om stöd till *Universidade Eduardo Mondlane* (UEM) för 2011-2015 undertecknades i juli. Avtalet om stöd till Ministeriet för Vetenskap och Teknik (MCT) undertecknades i december 2010.

3.5.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Forskningssamarbete med UEM

Huvudsakligt mål: Att stärka det nationella forskningssystemet, med inriktning på att utbilda akademisk personal (på doktorand- och masternivå) för det nationella forsknings- och innovationssystemet. Det övergripande målet för perioden 2011-2015 är: i) utbildning av masterstudenter och doktorander i samarbete med svenska universitet, ii) förbättra genomförandet av beslut och uppföljningssystem, iii) utvidga ämnesbredden för lokala mastersprogrammen, iv) fungera som en plattform för utvecklandet av ett nationellt forskningssystem.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Andel av stöd
190	200603 – 201106	189,4	UEM	(15)	ca 25%
195	201103 - 201512	13,2	UEM	(15)	ca 25%

Resultat:

Output

- 8 PhD- och 5 MSc- studenter utexaminerades utomlands (sammanlagt nu 284 PhD och MSc) och 11 MSc utexaminerade vid UEM.
- Ny kursplan för UEM framtagna med hjälp av tidigare finansierade forskare.
- Två mastersprogram pågår vid UEM och fem nya utvecklas i samarbete med svenska universitet.
- Antalet publikationer av UEM forskare i erkända internationella tidskrifter minskade med 30%. Baserat på antalet vetenskapliga publikationer rankades UEM 61 av 100 bästa afrikanska universitet, att jämföra med 28 för 2008.

Outcome

- Utexaminerade doktorer undervisar vid UEM och andra universitet.
- Forskning bidrar till en bättre kvalitet av landets högre utbildning.
- UEM har bättre kapacitet att möta utvecklingsutmaningar genom tillämpad forskning inom vatten, jordbruk, djurhållning, livsmedels-förädling och byggverksamhet.

Bedömning

Det nya avtalet med UEM blev kraftigt försenat p.g.a UEMs utdragna arbete för en bra ansökan, samt Sidas omorganisationer av forsknings-samarbetet. Nya studenter kunde därför inte påbörja sin utbildning, förseningar i forskningsarbetet med färre publikationer uppstod och inga förbättringar inom forskningsinfrastrukturen kunde göras. Trots detta kunde 8 PhD och 16 MSc-studenter fullfölja sina studier.

Insats 2: Ministeriet för vetenskap och teknik (MCT)

Huvudsakligt mål: Att stärka och förbättra det nationella forsknings- och innovationssystemet, med fokus på utvecklingen av ett konkurrenskraftigt forskningsråd som kan fördela medel och säkerställa att forskningen håller god internationell standard, samt att forskningssresultat tillämpas.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Andel av stöd
50	201006 – 201406	13,8	MCT	(15)	26%

Resultat:*Output*

- Antalet högkvalitativa projekt finansierade av det nationella forskningsrådet (FNI) ökade med 24 samt 3 innovationsprojekt inleddes.
- 4 personer inom FNI utbildades i forskningsplanering/administration.
- 150 personer utbildades i innovation vilket resulterade i 50 nya projekt-förslag.
- Afrikanska Föreningen för Jordbruksforskning höll sin tionde konferens i Moçambique.
- En workshop om forskning med fokus på kvinnor hölls i Maputo.
- 120 personer utbildades i att skriva vetenskapliga artiklar.
- 3 rådgivare inom strategiska forskningsområden tillsattes.

Outcome

- Forskning för utveckling främjades och innovativt tänkande stimulerades.
- Tillämpande av forskningsresultat genom innovation ökade.
- Vetenskapens roll för utveckling sprids till ungdomar.
- MCT stödjer forskning av vetenskaplig kvalitet vid andra ministerier.

Bedömning

Insatsen pågår enligt plan och stödet är i linje med den svenska utvecklingspolitikens fokus på innovationer för fattigdomsbekämpning. System för vetenskaplig och administrativ förvaltning av forsknings- och innovationsmedel utvecklas men arbete återstår för att länka innovationscentra till näringsliv och samhälle. Interesse för vetenskap och teknik bland ungdomar behöver fortsatt stimuleras.

3.5.2 Bedömning av strategimålen inom forskningssamarbetet

Sektormål: Att stärka den nationella forskningskapaciteten.

Bedömning

Moçambiques forskningssystem är i ett tidigt utvecklingsskede. UEM har en central roll för utveckling av nationella MSc och PhD-utbildningar och forskningssamarbetet går in i en ny fas med tonvikt på stöd till kvalitets-säkring, samt utbildning och mentorskap för handledare. Samarbetet med MCT bidrar till utvecklingen av ett kunskapsbaserat samhälle där lokala forskningsresultat appliceras och vidareutvecklas genom innovationer för både den offentliga och privata sektorn.

3.6 Generellt budgetstöd (GBS) för fattigdomsbekämpning

Antalet insatser är 3. Två nya avtal har ingåtts, avseende sociala trygghetssystem respektive katastrofberedskap.

3.6.1 Resultat på insatsnivåInsats 1: Generellt budgetstöd

Huvudsakligt mål: Effektivt genomförande av Moçambiques strategi för fattigdomsminskning, PARPA II, i syfte att minska fattigdomen, stärka

demokratin, stimulera en snabb, hållbar och bred ekonomisk tillväxt samt bidra till att millenniemålen uppnås.

Avtalat (MSEK)	Avtals-period	Åtagande MSEK	Utbetalat (MSEK)	Andel av stöd
1 440 (360/år) <u>2009-2011:</u> fast: 270, rörligt: 90 <u>2012:</u> fast: 180, rörligt: 180	200901- 201312	<u>2009:</u> 330 <u>2010:</u> 320 <u>2011:</u> 315 <u>2012:</u> 295	330 320 315 N/A	ca 10 %

Resultat:

Output²²

- Av 40 indikatorer i resultatramverket för 2010 uppfylldes 18 , 15 uppvisade en positiv trend och 7 uppnåddes inte. Inom *makro-ekonomi och fattigdomsbekämpning* bedöms resultaten som tillfredsställande och i nivå med föregående år. Inom *humankapital* är resultaten goda och bättre än föregående år med bl a utökad social service inom flera sektorer. Framstegen inom området *god samhällsstyrning* bedöms dock som otillfredsställande då trenden inte visar någon förbättring över de senaste åren.
- 8 av 18 resultatindikatorer för demokratisk samhällsstyrning, inklusive offentlig finansiell styrning (PFM) kopplade till Sveriges variabla del av budgetstödet uppnåddes, 8 visade en positiv trend och 2 uppfylldes inte. PFM överlag uppvisar goda framsteg men brister kvarstår inom framför allt intern kontroll och upphandling. De svagare eller negativa resultaten återfinns inom decentralisering, reformering av den offentliga sektorn samt rättssektorn.
- Inom ramen för regeringens särskilda handlingplan för god samhällsstyrning (GAP), uppfylldes 5 av de 6 resultatindikatorer som låg till grund för Sveriges tillfälliga andra variabla tranche (för åtagande inför 2012). Målet för indikatorn om korruptionsbekämpning uppnåddes inte p.g.a förseningar i utarbetandet av en omfattande antikorrupsionslagstiftning. Övriga mål rörde valreform, upphandling, land- och markfrågor samt privatsektorutveckling och public private partnerships.

Outcome (exempel)²³

- BNP ökade med 6,6% 2010.
- Förlösningar på institution har ökat till 62% (från 55% 2008 och 2009).
- Antiretroviral behandling av hiv positiva personer har ökat med 40% till ca 219 000 personer från ca 157 000 2009.
- 61% av befolkningen har tillgång till drickbart vatten (44% 2005).
- Antalet personer som innefattas av sociala trygghetssystem har ökat med 30% sedan 2009 (från ca 205 000 till ca 265 000).
- Moçambique har gjort goda framsteg för att bli medlem i EITI (*Extractive Industries Transparency Index*).
- Moçambique har klättrat fyra positioner i *Doing Business Index* sedan 2009.

²² Aide Memoire, GBS, Joint Review Annex III, maj 2011.

²³ Bland annat från uppföljning av PAF 2010.

- PEFA utvärderingen 2010²⁴ konstaterar att Moçambique förbättrat 8 av 28 indikatorer sedan 2007. Särskilda framsteg noteras för skatteadministration och intäktshantering samt för budgetdisciplin på aggregerad. Även tydlighet och insyn i budgeten konstaterades.

Impact

Den hushållsundersökning som presenterades i september 2010 visade att andelen fattiga i landet, mätt i termer av konsumtion, inte minskat mellan 2003 och 2009, trots en årlig BNP-tillväxt på ca 7% under perioden.²⁵ Den urbana fattigdomen utgör en källa till oro. Andra dimensioner av fattigdom, som tillgång till utbildning, hälsovård och boendeförhållanden har förbättrats avsevärt men kronisk undernäring bland barn ligger kvar på en oförändrad och mycket hög nivå (>44%).

I förhållande till millenniemålen uppvisar Moçambique en positiv trend. Av de 8 målen uppskattas sannolikt två nås och övriga sex har god potential att uppfyllas²⁶. En betydande expansion av social service och satsningar på jämställdhet noteras. Resultat som minskad barnadödlighet, förbättrad mödravård, positiv utveckling avseende behandling av hiv, malaria och tuberkulos framhålls²⁷. Av delmålen är det framförallt sysselsättning för alla och reducerad mödradödligheten till en tredjedel som inte bedöms att uppnås till 2015.

Bedömning

Vid den årliga budgetstödsöversynen i maj 2011 konstaterades att resultaten för 2010 sammantaget varit tillfredställande, om än skiftande, för de 40 mål som ingår i resultatbedömningen. Resultaten bedömdes som goda inom utbildning, hälsovård och offentlig finansiell styrning, blandade inom ekonomisk utveckling medan de betraktades som otillfredsställande inom området demokratisk samhällsstyrning. G19²⁸, inklusive Sverige, gjorde bedömningen att genomförandet av den särskilda handlingsplanen för samhällsstyrning och de framsteg som därmed uppnåtts visar på åtagande hos regeringen för dessa frågor. Principerna för budgetstöd enligt MoU bedömdes vara uppfyllda. Sett över en längre period visar dock resultaten att många aspekter av fattigdom förbättrats. Däremot har de fattiga hushållens inkomster inte ökat nämnvärt på aggregerad nivå. Det negativa resultatet kan till del tillskrivas den nationella befolkningsökningen om 2,1% per år samt ökad fattigdom i tre provinser i landets centrala del²⁹. Dessa provinser är speciellt

²⁴ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment in Mozambique 2010, by CIPFA and MB Consultation in close collaboration with GoM (Ministry of Finance and IGF).

²⁵ Ca 54% levde 2009 på en konsumtionsnivå under den nationell fattigdomslinjen (drygt 4 SEK/dag), jämfört med det mål på 45% som faststälts i PARPA II.

²⁶ Målen är: 1. utrota extrem fattigdom och hunger; 2. Allmän primärundervisning; 3. Jämställdhet (*uppnås sannolikt*); 4. Minskad barnadödlighet (*uppnås sannolikt*); 5. förbättrad mödravård; 6. Bekämpa hiv och aids, malaria och andra sjukdomar; 7. Miljömässig hållbarhet; 8. Utveckla globala partnerskap för utveckling.

²⁷ Report on the Millennium Development Goals, Mozambique 2010, GoM (MPD)/UNDP, January 2011

²⁸ G19 är koordineringsmekanismen för budgetstöds-givare till Moçambique.

²⁹ Manica, Sofala och Zambezia

klimatutsatta och katastrofdrabbade men det kan även finnas andra orsaker till situationen, t.ex. isolerat geografiskt läge och politiska prioriteringar.

De huvudsakliga riskerna för budgetstödet bedöms vara ekonomiska, politiska och institutionella. Riskhantering sker genom kontinuerlig dialog inom ramen för arbetsgrupper (teknisk) och olika dialogfora (politisk), kapacitets- och organisationsutvecklingsstöd till institutioner inom PFM (TA för externrevision, IGF för internrevision), liksom till genomförande institutioner i andra fokussektorer. Ett betydande stöd ges till det civila samhället i syfte att främja ökat ansvarsutkrävande, förbättrad insyn och ökad respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Budgetstödet struktur är kopplat till samhällsstyrning där finansiell styrning utgör en betydande del av resultatramverket (PAF³⁰). Utbetalningen av den variabla delen i Sveriges budgetstöd är också direkt länkad till indikatorer av särskild vikt inom samhällsstyrning, inklusive PFM i syfte att hantera och minimera risk.

PEFA utvärderingen konstaterade att det 2007-2009 skett en konsolidering av de reformer som påbörjades under 2004-2007. Samtidigt har användningen av e-SISTAFE, redovisnings- och rapporteringssystemet för offentliga institutioner, expanderat. Trots de viktiga framstegen noteras även fortsatta brister, främst avseende budgetens svaga koppling till utgiftsprognoser på medellång sikt (MTEF³¹), avvikelser från budgeten på institutionsnivå, bristfällig parlamentarisk granskning samt svag externrevision och intern kontroll. En del av dessa brister, och risker för måluppfyllelsen hanteras genom Sveriges stöd till den statliga revisionsmyndigheten, TA, och statens internrevision, IGF. De identifierade svagheter speglar dock den generellt låga kapaciteten inom statsförvaltningen – på alla nivåer, inklusive kostnadsenheter. Det tar tid att bygga adekvat kapacitet och givare måste vara medvetna om att den låga nivån påverkar reformtakten. Det är därför viktigt att ha realistiska förväntningar på framsteg och resultat avseende systemens effektivisering.

I maj 2010 genomförde Sverige en halvtidsöversyn av samarbetsstrategin som konstaterade att genomförandet av PARPA II inte i tillräcklig omfattning förbättrat situationen för de allra fattigaste. Översynen rekommenderade därför riktade insatser till förmån för dessa samhällsgrupper. I februari 2011 tog ambassaden beslut om stöd till utvecklingen av sociala skyddsnät genom One UN. I maj beslutades vidare om stöd till ett institutionellt samarbete mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och det nationella institutet för att hantera och förebygga katastrofer (INGC) för att stärka landets kapacitet att förebygga och mildra konsekvenserna av naturkatastrofer. Naturkatastrofer är regelbundet återkommande i Moçambique och ökar sårbarheten hos de mest utsatta befolkningsgrupperna.

³⁰ Performance Assessment Framework.

³¹ Medium Term Expenditure Framework

Insats 2: Sociala trygghetssystem

Huvudsakligt mål: Stödja regeringen att stärka och expandera de sociala trygghetssystemen för de mest sårbara grupperna i samhället.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets--partner	Samarbets-form	Andel av stöd
44	201102-201303	20	UNICEF	(15)	42%

Resultat:³²

Output

- Sociala trygghetssystem har en framträdande plats i landets nya fattigdomsstrategi.
- En operativ plan för ett mer harmoniserat system har tagits fram.
- Påverkansarbete för ökade budgetallokeringar till sociala trygghetssystem bedrivs kontinuerligt.
- Kapacitetsutvecklingsinsatser av Ministeriet för kvinnor och sociala handlingsprogram (MMAS), Försäkringskassan (INAS) och Pensionsmyndigheten (INSS).
- Kostnadsberäkningar av olika åtgärdsprogram har gjorts som underlag för ökat och långsiktigt budgetutrymme.
- Socialbidragskort har tagits fram.

Outcome

- Ett nationellt program för grundläggande sociala trygghetssystem³³ godkändes av regeringen den 6 september 2011.
- Ökad budgetallokering till sociala trygghetssystem från 0,2% av GDP 2010 till 0,6% 2011.
- Framgångsrikt påverkansarbete av samarbetspartners har lyckat avstyra ett riktat subventionspaket från regeringen i syfte att kompensera för prisökningar på basvaror. Åtgärds paketet hade varit kostsamt, ineffektivt och fokuserat enbart på städerna.

Bedömning

Insatsen är ett strategiskt komplement till budgetstödet och förväntas bidra till ett strategiskt och bättre koordinerat angreppssätt riktat till den mest utsatta och sårbara delen av befolkningen. Insatsen genomförs enligt plan och inleds med att stärka systemen och den institutionella kapaciteten innan programmen expanderar i volym och antal mottagare. Programmet har ett gynnsamt momentum med starkt nationellt ägarskap och stöd från bl.a. IMF och Världsbanken. Eventuella risker är förknippade med fortsatt låga budgetallokeringar, institutionell kapacitet, höga transaktionskostnader p.g.a bristande finansiell infrastruktur samt eventuellt bristande insyn i identifiering av bidragstagare. Programmet innehåller dock åtgärder för att hantera utmaningarna och sektordialogen fokuserar på dessa aspekter. Programstöd planeras för att främja koordinering och effektiv användning av tillgängliga resurser.

³² Uppdaterat resultat- och budgetram från UNICEF, 8 September 2011; samt mejlkorrespondens med Unicef 2011-09-16.

³³ National Basic Social Security Programme.

Insats 3: Katastrofberedskap- och riskreducering

Huvudsakligt mål: Att stärka kapaciteten hos Moçambiques regering för beredskap och hantering av naturkatastrofer, baserat på behovs- och situationsanalyser avseende den mest utsatta befolkningen.

Avtalat (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalat (MSEK)	Samarbets--partner	Samarbets--form	Andel av stöd
19,3	201106-201406	0	MSB	(17)	100%

Resultat:³⁴

Output

- en central för utbildning, administration och lager för radio-kommunikation har upprättas vid det operativa centret för krishantering i Maputo.
- Utvärdering och inventering av radiokommunikationssystem och utrustning genomförd i Sofala och Manica provinserna.
- Förberedelser för en simuleringsövning.
- Arbetet med att ta fram en baseline för jämställdhetsarbetet inom projektet har påbörjats.
- Arbetet med att ta fram en baseline för att integrera miljö- och klimatanpassningsfrågor i projektet har påbörjats.

Outcome

Då insatsen startades nyligen är det för tidigt att se några resultat på denna nivå.

Bedömning

Insatsen bedöms som relevant utifrån den moçambikiska kontexten och det finns ett stort ägarskap hos regeringen och den nationella institutet för att hantera och förebygga katastrofer (INGC). De största riskerna är förknippade med begränsad kapacitet hos INGC och framtida finansiering för att garantera hållbarheten. Åtgärder för att minimera riskerna ingår i stödet som har ett kapacitetsfokus och i sektordialogen.

3.6.2 Bedömning av strategimålen i sektorn

Sektormål: Minska den absoluta fattigdomen och främja den en snabb, hållbar och bred ekonomisk tillväxt³⁵.

Bedömning:

Den årliga ekonomiska tillväxten har legat på i genomsnitt ca 7% under PARPA II perioden. Absolut fattigdom i Moçambique mäts i termer av konsumtion där 0,5 USD per dag utgör den nationella fattigdomslinjen. Utifrån denna är resultaten av Moçambiques fattigdomsstrategi blandade och sämre än förväntat när det gäller en bred utdelning av landets höga tillväxt i form av ökade hushållsinkomster för befolkningen i stort. Beträffande andra dimensioner av fattigdom kan dock goda resultat noteras i form av ökad tillgång på social service. I maj beslutade regeringen om en ny fattigdomsstrategi (PARP) för 2011-15. Strategins tre

³⁴ MSB Mozambique, Porject Report per 31.07.2011; inkom underhands till ambassaden per mejl 2011-09-19.

³⁵ Det övergripande målet för Moçambiques fattigdomsstrategi

övergripande prioriteringar baseras på erfarenheter av den förra strategin samt resultaten från den senaste hushållsundersökningen. Huvudmålen är (i) ökad produktion och produktivitet inom jordbruket; (ii) skapande av arbetstillfällen; och (iii) social utveckling vilka väl speglar identifierade åtgärdsbehov. Ett brett ägarskap och hur strategin översätts i årliga planer och budgetar är avgörande för effektivt genomförande och måluppfyllelse. Ambassaden kommer att uppmärksamma och följa detta noggrant i program och projekt, samt i arbetsgrupper och dialogfora. Sverige deltar aktivt i ett flertal arbetsgrupper, bl.a. budgetanalysgruppen.

Riskerna för begränsat genomslag av den nya strategin är främst förknippade med svag koppling på alla nivåer mellan PARP, planer och budgetar; bristfällig ekonomisk styrning och hantering, inkl internkontroll; svagt ansvarsutkrävande och begränsad insyn, låg kapacitet hos genomförande institutioner samt eventuella politiska skeenden. Externa faktorer som kan påverka genomförandet negativt är natur-katastrofer förstärkta av klimatförändringar samt regionala och/eller globala finansiella kriser. En annan stor utmaning som Moçambique står inför är att värna om att de stora utländska investeringar som nu sker inom utvinningsindustrin kommer landet till godo och dels skapar utrymme för satsningar på social välfärd och fattigdomsminskande åtgärder, dels bidrar till ökade och förättade försörjningsmöjligheter i form av sysselsättning och marknader.

Nämnda risker hanteras dels genom teknisk och politisk dialog, dels genom direkt stöd till relevanta PFM institutioner och civila samhället. Det nya resultatramverket för budgetstödet 2012-14 innehåller 13 indikatorer (av totalt 35) för området samhällsstyrning. Dessutom ska en antikorrupsionsindikator tas fram. Tillämpningen av en variabel, prestationsbaserad del av budgetstödet kan också ses som en form av riskhantering.

Införandet av ytterligare en (tillfällig) variabel tranche i det svenska budgetstödet för 2011 (med effekt på utbetalningen 2012) inverkar så att regeringen prioriterade de av givarna uppmärksammade områdena. Genomslaget kan kopplas till att fem givare framförde kraven vilket innebar en anseelig summa kopplad till handlingsplanen. Åtgärden kan även ses som ökad konditionalitet och därför ett avsteg från Parisdeklarationen. Därför är det viktigt att framtida bruk av variabla trancher tydligt kommuniceras med regeringen med god framförhållning i syfte att vara så transparent och förutsägbar som möjligt avseende indikatorer och volym.

För att reducera risken att trögheter i systemen fördröjer en effektiv fattigdomsminskning, framför allt för den mest utsatta befolkningen, bedöms Sveriges nya insatser med stöd till sociala trygghetssystem och katastrofberedskap utgöra strategiskt viktiga komplement till budgetstödet. Dessa insatser utgörs till en stor del av institutionell kapacitets- och systemutveckling för effektivare verksamhet men innehåller även komponenter som fokuserar direkt på sårbara och marginaliserade grupper i samhället.

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Resultaten för biståndseffektivitet är i linje med processmålen i strategin:

- Sverige har under 2011 kanaliserat ca 43% av SAMS-beloppet (725 MSEK) till landet i form av budgetstöd. SAMS-målet är 50 procent.
- Insatser inom kultur, utbildning samt hiv och aids är utfasade. Utfasningen av vägsektorn kommer att ske under strategiperioden. Ett stort antal mindre insatser inom offentlig förvaltning och civila samhället är avslutade, och de nya är större och längre program-baserade insatser.
- Sverige betalade ut budgetstödet någon dag sent vilket inverkade negativt vid Moçambiques årliga bedömning av givarprestationer.
- Moçambique har tagit initiativ till en omstrukturering av G19:s arbetsgrupper och biståndssarkitekturen som också inkluderar samarbetsformer med partnerländer som Japan, Brasilien, Indien och Kina.
- Sverige koordinerar en grupp av givare för samordning av strategiarbeten.

Ca 75% av det svenska stödet till Moçambique kanaliseras som programstöd genom nationella system. PEFA-utvärderingen visar en positiv trend för utvecklingen av landets PFM-system. Givarsamordning, harmonisering av rutiner och samordning med Moçambique har uppnått rimliga nivåer i de program som stöder användningen och utvecklingen av de statliga systemen. Inför Busan står breddningen av givarharmoniseringen (inklusive privata sektorn) högt på agendan för Moçambiques regering. Multilaterala organisationer, som EU, Världsbanken, FN och Afrikanska utvecklingsbanken, anpassar sig efter nationella mål och prioriteringar, men kanaliserar oftast inte sitt stöd inom de nationella systemen. ONE-UN reformen gör framsteg, vilket väntas bidra till ytterligare harmonisering av landets stora FN-närvaro.

5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor enligt strategin är:

- Ökad respekt för mänskliga rättigheter med fokus på deltagande, öppenhet, ansvarsutkrävande och icke-diskriminering.
- Demokratisk och effektiv samhällsstyrning, inklusive korruptionsbekämpning.
- Ökad klimatanpassning i samhället.

Påverkans- och dialogmål enligt dialogplanen är:

- Föra upp frågan om lagstiftning om rätten till information på den politiska dagordningen.
- Ökad insyn i hanteringen av offentliga medel.
- Integrering av klimatanpassning i nationell planering med tydliga mål, roller och ansvarsfördelning.

Resultat och prestationer

Inom området demokratisk samhällsstyrning och ökad respekt för mänskliga rättigheter, kan följande resultat framhållas:

- Sverige var en aktiv dialogpart under processen för Moçambiques granskning av FNs Råd för Mänskliga Rättigheter³⁶. Den nationella processen var inklusiv, rapporten relativt självkritisk och regeringen har accepterat de flesta rekommendationerna³⁷. Organisationer som Sverige stödjer gjorde sina röster hörda.
- Sverige deltog i en grupp av tre givare som bidrog till att utarbeta mål och resultatramverk för regeringens fattigdomsstrategi. Transparens och kampen mot korruption är prioriteringar i strategin.
- Som ett resultat av den dialog som Sverige tillsammans med andra givare fört kring regeringens särskilda plan för samhällstyrning (GAP), har regeringen bl.a. lämnat förslag till ny antikorrupptionslagstiftning till parlamentet.
- Sverige har varit aktiv i givarkoordineringen inom klimatområdet och tillsammans med miljöministeriet arbetat för ökad synlighet för framför allt klimat men också miljöfrågan.
- Inom resultatramverket för Moçambiques nya fattigdomsstrategi, PARP, ingår en indikator som ska mäta anpassning och påverkan av klimatförändringar.

Utmaningar

Det finns utmaningar som kräver ett multi-sekoriellt angreppssätt vilket den moçambikanska regeringen är illa rustad för och samordning mellan olika myndigheter och departement är ofta svag. Dialogen uppvisar konkreta resultat främst vad gäller förändringar av lagar och strategier men resultaten är ofta svårsmätbara. Oberoende och tillförlitlig information är svår att tillgå.

Fortsatt arbete

Sverige kommer från och med oktober 2011 av vara ordförande i gruppen för intern och extern revision och kommer med denna som plattform att driva frågor kring ökad öppenhet i hanteringen av offentliga medel. Sverige har nyligen blivit utsedd till ordförande inom givarkretsen för området samhällstyrning och kommer att verka för att denna övergripande funktion för dialog kring demokratisk samhällstyrning utvecklas. Beträffande dialog kring klimatfrågorna är ambassadens kapacitet f.n. begränsad.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Sverige har varit relativt framgångsrik i arbetet med de tre tematiska prioriteringarna i Moçambique huvudsakligen genom utformning och uppföljning av direkt stöd, integrering av frågorna inom infrastrukturprojekt och jordbruksinsatser, samt stöd till lokala aktörers initiativ. Sverige driver även de tematiska prioriteringarna genom aktivt deltagande i sektoriella och tematiska arbetsgrupper samt genom dialog och påtryckningar tillsammans med andra utvecklingspartners.

³⁶ Universal Periodic Review, UPR.

³⁷ Rekommendationer som inte accepterades gällde flicksoldater samt homo-, bisexuella och transpersoners rättigheter.

Direkt stöd för främjande av demokratisk samhällsstyrning, inklusive mänskliga rättigheter och jämställdhet, kanaliseras genom program och projekt med partnerorganisationer som viktiga aktörer stödda av dialogen inom ramen för budgetstödet. Sverige har stärkt de institutionella funktionerna i flera av det civila samhällets organisationer, främst inom ramen för AGIR-programmet. Partnerorganisationerna uppvisar ett ökande engagemang och påverkansarbete i utvecklingsdebatten vilket bl a resulterat i stärkt lagstiftning och bidragit till utveckling och uppföljning av genomförandet av nationella strategier såsom *the National Plan for the Advancement of Women* och *the Strategic Plan for the Ministry of Women and Social Action*. Stora utmaningar återstår dock för att omsätta den rättsliga ramen för mänskliga rättigheter i praktiken. Lagstiftning brister visserligen till del men svag tillämpning av det juridiska ramverket är ett större problem. Jämställdhet är en viktig fråga för UEM som har etablerat ett gendercenter för att säkerställa ett koordinerat och fokuserat angreppssätt. MoZ-SAKSS programmet ska integrera jämställdhetsfrågor i jordbrukssektorn. Malondaprogrammet arbetar med att ta fram jämställdhets- och hiv/aids-planer.

Dialogen med Moçambiques regering om klimatförändringar genomförs främst genom aktivt deltagande i arbetsgruppen för miljö, vilket har lett till att en process för att ta fram en nationell sektorövergripande klimatstrategi har startat. Det blir viktigt att följa och bidra till utformandet av denna strategi. Vidare har Sverige aktivt verkat för integrering av miljö- och klimatfrågor i fattigdomsstrategin samt i den strategiska planen för jordbruk som belyser hur klimatförändringar påverkar fattiga familjer. En av utmaningarna är att få till stånd en effektiv tvärsektoriell integrering av miljö- och klimatfrågorna. Trots kraftiga påtryckningar och aktivt deltagande från miljöministeriet för att inkludera miljö och klimat på ett tydligt sätt i den nya fattigdomsstrategin fick det mycket begränsat gehör från planeringsministeriet. Inom resultatramverket för PARP återfinns dock en indikator för jordbrukssektion som avser mäta anpassning och påverkan av klimatförändringar. Sverige har även genomfört aktiviteter för att öka förståelse och kapacitet hos energiministeriet av klimatförändringar. Alla investeringar på infrastruktur- och naturresursområdena måste godkännas av miljöministeriet efter att en miljökonsekvensanalys³⁸ gjorts för projektet. Inom samarbetet mellan MSB och INGC om katastrofberedskap beaktas särskilt klimatförändringar och dess påverkan på de mest utsatta grupperna i samhället. Inom forskningssamarbetet stöds projekt inom miljö, klimat och energi som direkt adresserar miljö- och klimatfrågor. Forskare ger stöd till regeringen med expertis inom miljörelaterade frågor och på längre sikt väntas forskningsresultaten bidra till hållbart utnyttjande av biodiversitet och förbättrad miljöhantering. Flera organisationer inklusive Malondaprogrammet och UEM tar fram miljöplaner.

³⁸ EIA, Environmental Impact Assessment

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

De två perspektiven ligger till grund för övergripande målformuleringar, inriktning på samarbetet samt design av insatser och deras uppföljning. Genom direkt stöd, integrering av frågorna i projekt och program samt dialog på olika nivåer inom ramen för tematiska och sektoriella arbetsgrupper driver Sverige aktivt främjandet av ökad öppenhet, deltagande, större ansvarsutkrävande och icke-diskriminering.

Inom ramen för budgetstödet är dialogen fokuserad kring de fyra principerna. Sverige har aktivt deltagit i utformningen av den nya fattigdomsstrategins resultatramverk och resultatmatrisen för budgetstödet. För kommande år har budgetstödsgivare och regering kommit överens om att särskilt verka för ökat fokus på bred tillväxt, sysselsättning, genomförande av marklagen, rättvisa budgetallokeringar, att anti-korruptionslagstiftningen avspeglar Moçambiques internationella åtaganden samt integrering av framförallt jämställdhetsfrågor i alla sektorer.

Ambassaden har tagit fram en dialogstrategi som fokuserar på insyn och öppenhet i syfte att främja insyn i den offentliga förvaltningen och dess beslutsprocesser, resursallokering och användningen av allmänna medel. För att bättre förstå fattiga människors perspektiv på utveckling har ambassaden inlett en s.k. *Reality Check*. Den ska följa utvecklingen och människors syn på denna i tre distrikt i Niassaprovinsen under fem år med start 2011.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

- Utvinningsindustrin expanderar med många konkurrerande utländska investerare. En ansvarsfull hantering av kontrakt och framtida inkomster krävs för att få utväxling i form av bred tillväxt och fattigdomsminskning. Ökad kapacitet nödvändig, både hos Moçambique och bland traditionella givare. Sverige bör bevaka området också för att identifiera möjligheter till synergier mellan privatsektorutveckling och utvecklingssamarbete.
- Det är viktigt att prioriteringarna i den nya fattigdomsstrategin får genomslag i årliga planer och budgetallokeringar för en inklusiv tillväxt.
- Med nya och icke traditionella givare behövs en mer inkluderande biståndssamordning. Moçambique betonar också vikten av samordning mellan biståndet och privata sektorn.
- Parlamentet förväntas ta beslut om en ny antikorrupsionslagstiftning. Givarna kommer att följa tillämpningen av den nya lagen.
- Frelimo har tagit initiativ till en revision av konstitutionen.
- En översyn av vallagen pågår.