

Sammanfattning av Sidas bedömning av utvecklingen mot strategimålen och insatsportföljens genomförande

Stödområde 1: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimattförändringar och naturkatastrofer

Strategimål 1.1: Transparent och hållbar förvaltning och nyttjande av Moçambiques naturresurser

Strategimål 1.2: Stärkt kapacitet hos nationella och lokala myndigheter att bidra till förbättrad miljö, och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimattförändringar och naturkatastrofer

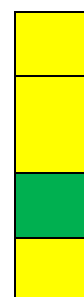
Strategimål 1.3: En hållbar livsmedelsförsörjning med särskilt fokus på ett motståndskraftigt lantbruk

Strategimål 1.4: Ökad tillgång till förnybar energi samt tillförlitlig och hållbart producerad elektricitet för hushåll, företag och offentlig verksamhet

Mål¹



Portfölj²



Stödområde 2: Stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter

Strategimål 2.1: Stärkta demokratiska institutioner och ökad kapacitet i den offentliga förvaltningen

Strategimål 2.2: Moçambiques intäkter mobiliseras, används och redovisas på ett mer transparent, hållbart och effektivt sätt som kommer hela befolkningen till del

Strategimål 2.3: Ökad öppenhet med särskilt fokus på tillgång till information för medborgarna om politiska och offentliga beslut

Strategimål 2.4: Stärkt kapacitet i det civila samhället att verka för öppenhet, ansvarsutkrävande och ökad respekt för mänskliga rättigheter

Strategimål 2.5: Förbättrade möjligheter för flickor och unga kvinnor att fatta självständiga beslut om sin sexualitet och reproduktion



Stödområde 3: Förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor

Strategimål 3.1: Ökade möjligheter för framför allt kvinnor och ungdomar till anständig och produktiv sysselsättning och entreprenörskap

Strategimål 3.2: Ökad tillgång till tjänster och stöd, i synnerhet för kvinnor och ungdomar på landsbygden, som förbättrar deras förutsättningar att starta och driva kommersiella verksamheter

Strategimål 3.3: Stärkta förutsättningar hos aktörer, såsom arbetsmarknadens parter och andra, att verka för rättigheter på arbetsmarknaden

Strategimål 3.4: Förbättrad tillgång till social trygghet för fattiga hushåll



¹ Bedömning av utvecklingen mot **strategimålen**: Grön: Önskvärd riktning; Gul: Delvis önskvärd riktning; Röd: Ej önskvärd riktning.

² Bedömning av **insatsportföljens genomförande**: Grön: Enligt plan; Gul: Delvis enligt plan; Röd: Ej enligt plan.

1 Översikt över strategisammanhanget

Strategibelopp: 4 100 MSEK **Utbetalat belopp 2017:** 454 MSEK **Antal insatser 2017:** 71

1.1 Förändringar i kontexten

Det övergripande målet för strategin är att *förbättra möjligheten för människor som lever i fattigdom att bidra till och ta del av den ekonomiska utvecklingen samt en demokratisk samhällsutveckling*. De mest relevanta övergripande förändringarna i kontexten som påverkat strategigenomförandet under 2017, med en tillbakablick 2015–16, har att göra med: **politiska situationen, fattigdomssituationen, ekonomiska situationen, samt extrema väderförhållanden.**

Politik. Strategin utarbetades i en landkontext där regeringspartiet Frelimos roll i hög grad överlappar statens roll. Viktiga samhällsinstitutioner och kontroll över offentliga resurser är sammanflätade med partiets intressen. Fem fria val har genomförts i landet sedan demokrati infördes efter fredsavtalet 1992 och den politiska situationen är stabil. Oppositionen är relativt svag och antalet institutioner som har ett konstitutionellt oberoende och som säkrar transparens, ansvarsutkrävande och rättsstatens principer är få. En konsekvens av detta är en utbredd brist på förståelse för medborgerliga rättigheter och internationellt överenskomna avtal och principer vilket är ett hinder för arbetet med MR och utöva civila och politiska rättigheter. Moçambique har vidare en mycket svår socio-ekonomisk situation, med omfattande undernäring, stunting och analfabetism.³ Det medför marginalisering av bredare folkgrupper, särskilt på landsbygden där majoriteten bor, och förvärrar ett deltagande i demokratiska processer.

Mänskliga rättigheter: Human Rights Watch har rapporterat att säkerhetsstyrkor fört bort och avrättat åtminstone 83 personer i provinserna Manica, Sofala, Tete och Zambezia mellan november 2015 och december 2016. Klyftan mellan MR-utvecklingen i Moçambique och landets formella MR-åtaganden är betydande och växande som ett resultat av landets fall i internationella jämförelser över de civila och politiska rättigheterna samt av den ekonomiska kris som gjort det svårare för människor att åtnjuta sina ekonomiska och sociala rättigheter. Kvalitet och förtroende för rättsvårdande instanser är låg. Polis och rättsväsende misslyckas regelbundet med att lösa allvarliga brott kopplat till mänskliga rättigheter och ett generellt problem är att utbredd straffrihet. Ett exempel är under våren 2016, i svallvågorna av den återupptagna väpnade konflikten mellan regeringen och oppositionen Renamo, upptäcktes en massgrav i centrala Moçambique. Regeringen lovade att en grundlig undersökning skulle genomföras, men frågan har ännu inte utretts. Vidare har ingen utredning skett kopplat till påstådda brott mot de mänskliga rättigheterna genomförda av regeringsstyrkor under den långa konflikten med Renamo.

Demokratisk samhällsstyrning: Generellt noteras en negativ trend för den demokratiska utvecklingen i landet, särskilt i förhållande till transparens och yttrandefrihet. Mellan åren 2006 och 2017 föll landets betyg i det globala Democracy Index från 5,28 till 4,02, där genomsnittet för Afrika är 4,35 och för världen 5,48⁴. Korruptionen är mycket utbredd och genomsyrar hela samhället. Landet visar en stadigt negativ trend enligt Transparency Internationals Corruption Perception Index 2017 från 31 poäng 2015 till 27 år 2016 och 25 år 2017. Regeringens intransparens vad gäller de hemliga lånen anges som huvudsakligt skäl till det undermåliga betyget. Under 2017 har korruption varit ett av president Nyusis huvudteman i sin kommunikation såväl internt som externt. Samtidigt har centrala statliga institutioner begränsat politiskt oberoende, och svaga system för tillsyn och kontroll. Den svensk-finansierade revisionsrapporten bidrog till ökad transparens men lämnade viktiga obesvarade frågor. Moçambiques riksåklagare publicerade i år, efter åtta månaders utredning, ett pressmeddelande där det meddelades att processen för ett ”finansiellt ansvarsutkrävande” har påbörjats då ärendet lämnats till förvaltningsdomstolen. Detta är ett otillräckligt steg och en begränsad insats, där frågan om individuellt ansvarsutkrävande inte berörs i korruptionsaffären på 16 miljarder kronor. Landets

³ 2015 var 55% av kvinnorna i åldern 16–65 år analfabeter. <https://www.indexmundi.com/mozambique/literacy.html>

⁴ Democracy Index 2017, Free speech under attack, Economist Intelligence Unit, s.8 ff.

medborgare, oppositionen och det internationella samfundet väntar fortfarande på att regeringen skall agera i frågan.

Valsystem och process på lokal nivå fungerar relativt väl och fyllnadsvalet i Nampula i februari och en andra omgång i mars var en fingervisning om detta, även om valdeltagandet var mycket lågt. Trots en del logistiska problem kring försenad öppning av vallokaler och felaktiga röstlängder så bedömdes bägge valen som fritt från större regelbrott.

Fredsfrågan: Inget fredsavtal är ännu påskrivet, men efter förhandlingar mellan regeringen och Renamo presenterade president Nyusi i början av 2018 delöverenskommelsen vad gäller decentralisering, vilket är ett viktigt steg mot ett slutligt fredsavtal. De tekniska detaljerna omkring avtalet är ännu okända, inte minst om roll och ansvar hos guvernörer liksom det oklart hur lagförslaget som krävs för att ändra konstitution kommer att se ut. Oppositionspartiet MDM är mycket kritiska eftersom man menar att avtalet träffats över huvudet på opposition och befolkningen och att avtalet endast syftar till att centralisera makt ytterligare till de högsta ledningarna inom Frelimo och Renamo. Det finns vidare ingen information om när en uppgörelse kan komma i den andra frågan som förhandlingarna berör – hur Renamos integrerade militärer (från avtalet 1992) tas om hand inom armén och polis, samt vad som ska hända med milis som ännu ej avväpnats.

Fattigdom. I slutet av 2016 lanserades den senaste fattigdomsanalysen och dess övergripande slutsats var att fattigdomen minskat i relativa termer sedan den senaste mätningen 2009.⁵ Fattigdomsminskningen har varit kontinuerlig och omfattande sedan 1990, och millenniemålet om att halvera fattigdomen till 2015 uppnåddes nästan. Trots att fattigdomen har sjunkit i relativa termer, har den ökat i absoluta termer pga. befolkningsökningen. Det uppskattas att 11,8 miljoner människor lever i fattigdom (d.v.s. 700 000 fler än 2009). Undersökningen visade på ökad ojämlikhet mellan landsbygd och stad, norr och syd, samt mellan kvinnor och män. Den starka tillväxten under lång tid har under denna period inte bidragit till förbättrade levnadsvillkor för majoriteten av befolkningen, trenden kring en exkluderande – snarare än en inkluderande – ekonomisk utveckling fortsätter.⁶ Den viktigaste orsaken är tillväxtmönstret i ekonomin, där tillväxten drivs av stora kapitalintensiva investeringar och där för få produktiva arbetstillfällen skapas i andra sektorer. Regeringen behöver föra en ekonomisk politik som underbyggs av förbättrad offentlig finansiell styrning och omfördelningsmekanismer för att de enorma gasfyndigheterna ska komma befolkningen till del.⁷ Sedan den senaste undersökningen kan fattigdomssituationen ha förvärrats pga. den ekonomiska krisen (se nedan) med hög inflation och låg tillväxt. Enligt UNUWIDER:s kalkyler kan krisen i värsta fall ha lett till att de nationella fattigdomssiffrorna ökat under 2017 från 46,1% till 55–60%, d.v.s. högre än 2009 (51,7%).

Ekonomi. De ekonomiska förutsättningarna har försämrats markant 2015–2017 med ökade levnads-kostnader och försämrade inkomst- och sysselsättningsmöjligheter som följd. Tillväxttakten har slagit av från cirka 7–8% innan krisen ner till cirka 3% 2017.⁸ Konsekvenserna av regeringens ekonomiska politik, torkan, minskad ekonomisk aktivitet, minskade investeringar, stora underskott i de offentliga finanserna och det uppmärksamade fallet med de ”hemliga lånen” (se nedan) är några av de viktigaste bakomliggande faktorerna. Under 2017 har centralbanken fört en stram penningpolitik vilket bromsat upp inflationstakten (från cirka 26% 2016 till 15% 2017) och valutans värdeminskning. Även om landet under flera år utmärkt sig på ett positivt sätt gällande skatteintäkter – och har en av de högsta kvoterna av skatteintäkter/BNP i regionen (23,2%, 2017)⁹ – så har de finanspolitiska åtgärder som genomförts ej varit tillräckliga för att täcka eller ens minska budgetunderskottet som ökade till -

⁵ National Poverty Assessment 2016, MEF, baserad på den senaste hushållsundersökningen från 2014/15, samt <http://theconversation.com/some-good-news-from-mozambique-poverty-levels-have-been-reduced-67996>

⁶ Detta bekräftas även i Reality Check-serien av fattigdomsstudier i Niassa 2011–2015.

⁷ Enorma gasupptäckter i provinsen Cabo Delgado – uppskattningsvis tillräckligt för att förse efterfrågan i Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien i 18 år – förväntas förändra den statsfinansiella situationen markant de närmsta åren. IMF:s intäktsprognos (IMF Country Report No. 16/10, Selected Issues, January, 2016, s.5) är att 500 miljarder USD kan tillkomma statskassan fram till 2045. Regeringen har ännu inte någon strategisk plan för fördelningen av intäkterna.

⁸ WB Economic Update December 2017, IMF Article 4 report.

⁹ Ett relativt välfungerande momssystem tillsammans med stora kapitalskatter från försäljningar av andelar i gasfälten är bidragande faktorer.

8,2% av BNP 2017. Underskotten finansieras delvis genom inhemsk upplåning vilket lett till brist på kredit till privata sektorn som framförallt drabbat små- och medelstora företag. Dessa straffas dessutom dubbelt upp, då många av de upplupna betalningar ("arrears") som ackumulerats och ökat markant under 2017 är försenade betalningar av varor och tjänster som levererats till staten av privata sektorn. Förutom de upplupna betalningarna belastar även den enorma statskulden (105%/BNP år 2017)¹⁰ och alltför många ineffektiva och missköta statliga bolag den redan ansträngda statsbudgeten.

Hemliga lån: Den enskilt största avvikelser från operationaliseringsplanen 2015–2020 är kopplad till fallet med de "hemliga lånen" och dess konsekvenser för budgetstödet. När fallet uppdagades i april 2016 frös Sida budgetstödet och agerade konstruktivt bl.a. genom att finansiera en oberoende revision av lånen, efter förfrågan från Moçambiques riksåklagare och IMF i oktober 2016. Den 57-sidiga sammanfattningen publicerades – i mitten på 2017, vilket var ett viktigt steg mot ökad transparens och en förutsättning för ökat ansvarutkrävande. Regeringens respons i kölvattnet av revisionen har varit svag. Förutom en förordning avseende hur statliga garantier ska utställas som antogs i slutet av 2017, samt ett lagförslag om statliga bolag har det inte skett några framsteg i ansvarutkrävande eller med att fylla de informationsgap som identifierades i revisionen. Ett dödsläge har uppstått där regeringen hänvisar till riksåklagarens utredning som kommer ta mycket lång tid att slutföra och vidhåller att man gjort det man kan medan IMF tillsammans med givarsamfundet menar att regeringen fortsatt måste ge en samlad och fullständig redovisning. Regeringen tycks göra bedömningen att det kostar för mycket – i inrikespolitiska termer – att göra det som krävs för att få ett IMF program på plats. Risken är hög att vi har nått vägs ände för både ytterligare transparens och ansvarutkrävande kring skandalen med de hemliga lånen, vilket för landet innebär en förlängd avvaktande situation, vilket bromsar ekonomisk aktivitet, externt stöd och investeringar, och leder till försämrade möjligheter att bedriva effektiv fattigdomsbekämpning.

Väderförhållanden: Under 2015–16 utsattes Moçambique för extrema väderförhållanden. Torka och översvämningar bidrog till nedgången i ekonomin och ökad sårbarhet. Bristen på regn ledde till den värsta torkan på 35 år och under 2016 uppskattades cirka 1,5 miljoner människor lida av matbrist.¹¹ Under 2017 var skördarna relativt goda. Konsekvenserna av den tidigare torkan kan fortsatt komma att påverka framtida försörjningsmöjligheter för många människor i delar av landet. Kostnaderna för återställande av energirelaterad infrastruktur i landets norra delar uppskattas till över 50 MUSD.¹²

1.2 Sveriges roll i strategisammanhanget

Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör cirka 26,6%	Sveriges andel av totala biståndet utgör cirka 6%
Givargemensam samarbetsstrategi finns ej	Status på EU-gemensamprogrammering: EUD och MS har antagit en pragmatisk ansats med delande av information och studier för att lägga grund för gemensam analys
De fem största givarna (organisationer och/eller länder) är: USA, Världsbanken, DFID, EU och Sverige	Sverige är den 3:e största bilaterala givaren Av EU MS är Sverige den 2:a största givaren

Tabell 1. Siffrorna i tabellen är från 2014. Under 2015 och 2016 har inte GoM databas för insamlandet av finansiell information från givarna –ODAMOZ – fungerat. Ett nytt system kommer etableras under 2017–18.

Sverige har fortsatt en viktig roll i Moçambique inom ramen för utvecklingssamarbetet. Sverige är den tredje största bilaterala givaren och uppskattas för att sätta landets utvecklingsutmaningar i fokus, beakta långsiktigt hållbara lösningar och utforma biståndseffektivt stöd. Sverige framhåller rättighetsperspektivet i verksamhet och dialog, däribland SRHR, jämställdhet och mot barnäktenskap. Ambassaden verkar för att kommunikationen till ambassaden avseende kränkningar av mänskliga rättigheter som observeras av partners inom civilsamhället stärks och för att möjliggöra att sådan information kommer till användning i den politiska dialogen. Fredssamtalen öppnar möjligheter för ett

¹⁰ IMF Article 4 debriefing December 2017. Den externa delen av skulden uppgår till 85%. Den externa delen med kommersiella lån uppgår till 13% (där de hemliga lånen ingår) men står den för 41% av de årliga skuldåterbetalningarna.

¹¹ Pressmeddelande från COSACA 14 april 2016.

¹² Det nationella elbolaget EDM:s uppskattning. Relatório de visita do Sr. PCA às Infra-estruturas de transporte e distribuição de energia eléctrica afectadas pela depressão tropical que atingiu a zona norte do país. Jan 2018.

utökat svenskt engagemang kring hållbar fred med fokus på resolution 1325 och kvinnor, fred och säkerhet. Sveriges långvariga närvaro i Moçambique och förtroendet för Sverige ger särskilda förutsättningar.

Dialogen kring centrala utvecklingsfrågor mellan givargruppen och regeringen var under många år kopplad till budgetstödsmodaliteten. Situationen förändrades när budgetstödsdialogen reformerades 2015 samt senare upphörde i samband med de hemliga lånen 2016. I avsaknad av den dialogen har givargruppen för offentlig finansiell styrning, som Sverige är ordförande för tillsammans med IMF, fått något ökad betydelse under 2017. Det finns för närvarande inget forum för övergripande dialog kring utvecklingsfrågor eller biståndseffektivitet mellan regeringen och givarna. Viss uppföljning av sektorer, mål i landets utvecklingsplan och SDG:s sker inom ramen för vissa specifika sektorer. Givargruppen etablerade under 2016–17 ett nytt forum för samordning och dialog, vilket bedöms kunna erbjuda en ny plattform för samordnad dialog med regeringen.

Danmark och Island stängde sina ambassader 2017. En trend av ökad projektifiering kan skönjas, vilket ger särskilda utmaningar vad gäller biståndseffektivitet. Samarbetet med EU-delegationen fungerar bra. Inom ramen för gemensam programmering pågår arbete med gemensam analys. Fokus i EDF 11 är demokratisk samhällsstyrning, landsbygdsutveckling samt stöd till det civila samhället, vilket också är prioriterade stödområden för Sverige. Andra områden där Sida samarbetar nära EU-delegationen är jämställdhet, mänskliga rättigheter och offentlig finansiell styrning.

Samarbetet med vissa FN organisationer fungerar bra. Viktiga samarbetsparter för Sida inom FN är för närvarande ILO, UNICEF, UNFPA och UNDP. FN skulle dock kunna göra mer och visa på starkare ledarskap, något som ambassaden driver i givargruppen. Samarbetet med Världsbanken fungerar väl, exempelvis inom hållbart skogsbruk. IMF är en strategisk samarbetspartner i såväl uppföljningen av den internationella revisionen som inom offentlig finansiell styrning. Sverige deltar i flera givararbetsgrupper, och är ordförande i arbetsgrupperna för energi, revision och offentlig finansiell styrning. Ambassaden deltar i samordnad politisk dialog genom exempelvis EU:s artikel 8, och har en framträdande roll tillsammans med USA och EU i arbetsgruppen för valfrågor.

1.3 Synergier med andra svenska strategier

Utbetalt belopp inom andra anslagposter som gick till Moçambique 2017:	14 MSEK (exkl. garantier)
Humanitära insatser, ap. 1	0
Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, ap. 5	10
Forskningssamarbete, ap. 32	4
Garantier	71

Tabell 2. A9 Country Report disbursed

Det finns kopplingar till andra svenska strategier, däribland till forskning; humanitära insatser; SRHR; myndighetssamarbete; garantier, samt Global Deal/det globala ILO stödet. Synergier mellan forskningssamarbetet och samarbetsstrategin för Moçambique tas tillvara. Under 2018 kommer möjliga synergier mellan forskning och energi/miljö/klimat analyseras ytterligare, samt därutöver möjliga kopplingar till den regionala strategin för Afrika.

1.4 Fördelning mellan stödområden

Utfallet under perioden 2015–2017 var 1 651 MSEK (40,3% av det totala strategibeloppet om 4 100 MSEK. Fördelningen mellan stödområdena framgår av tabell 3 nedan.

Tabell 3	2015	2016	2017	2015–2017		2015–2020 OP-plan	2015–2020 Prognos
Stödområde 1	21%	33%	35%	28%		35%	42%
Stödområde 2	60%	53%	52%	55%		47%	42%
Stödområde 3	19%	15%	14%	17%		18%	16%

Den procentuella fördelningen av utfallet sedan 2015 visar ökade utbetalningar inom stödområde 1 och minskade utbetalningar inom både stödområde 2 och stödområde 3, en utveckling som är i linje med operationaliseringsplanen. Anledningen till förskjutningen är dels att budgetstödet som betalades ut 2015 framförallt kopplades till mål i stödområde 2, och dels att stödområde 1 var nytt i samarbetsstrategin 2015–2020. Antal avtalade insatser har ökat markant under 2015–17 från 35 till 57, fördelade med 7, 10 och 5 inom respektive stödområde.¹³

Strategimålen med störst utfall 2017 (och 2016) var 2.5 *Förbättrade möjligheter för flickor och unga kvinnor att fatta beslut om sin sexualitet och reproduktion* (13% respektive 15%), och 2.4 *Stärkt kapacitet inom civilsamhället* (10% respektive 13%). Under 2015 var utfallet störst på strategimål 2.2 *Stärkta demokratiska institutioner* med 24%. En tydlig trend i fördelningen av utfall per avtalsparter framgår av tabell 4 nedan. Den främsta anledningen till det minskade stat-till-stat samarbetet till förmån för andra kanaler var den inställda budgetstödsutbetalningen år 2016. Sidas gradvisa anpassning av portföljen, som bl.a. redogjordes i årsplanen 2017 har fått konsekvensen att lägre volymer kanaliseras genom statliga kanaler än vad som ursprungligen planerades.

Tabell 4	2015	2016	2017
Stat	73 %	20 %	26 %
Civsam	23 %	54 %	48 %
Multi	3 %	26 %	20 %
Priv	0 %	0 %	3 %
Andra	1 %	0 %	3 %

Nuvarande planering för 2018–2020 visar på en fortsatt ökad andel av utfallet för stödområde 1 med cirka 60% av de planerade utbetalningarna 2019 till volymmässigt stora insatser avseende landsbygdselektrifiering. Totalt sett innebär detta att fördelningen över hela strategiperioden förväntas bli 42% för stödområde 1 och 42% för stödområde 2 medan utfallet på stödområde 3 beräknas till 16% av totala utfallet (se tabell 3). Jämfört med operationaliseringsplanen innebär detta en högre andel till stödområde 1. Anledningen till detta är framförallt att en insats avseende resultatbaserat stöd via statsbudgeten, med bäring på offentlig finansiell styrning (strategimål 2.1, 2.2) samt sociala trygghetssystem (strategimål 3.4), inte kommer att genomföras som planerat eftersom förutsättningarna för modaliteten inte föreligger (Se kapitel 1.1 samt 3). Enligt innevarande prognoser kommer inte hela strategibeloppet om 4,1 miljarder svenska kronor att kunna utnyttjas. Utifrån Sidas beräkningar och prognos föreslås en minskning av strategibeloppet med 700 MSEK till 3,4 miljarder kronor för perioden 2015–2020.

2 Resultatredovisning

2.1 Stödområde 1: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

Miljö/Klimat som prioriterad tvärfråga. Miljö och klimat kommer i ökande grad vara centrala faktorer för hållbar utveckling i Moçambique. Moçambique tillhör de länder som riskerar bli mest utsatta för klimatförändringar i form av översvämning, torka och cyklon, och de som är sämst rustade att hantera dess effekter. Den ambitionsnivå som sattes för miljö och klimat vid operationaliseringen av nuvarande strategi ser ut att kunna uppfyllas. Andelen % av DAA som går till insatser med miljö som huvudsyfte har ökat från 2% 2015 till 11% 2017, och förväntas att landa på 21% 2019, d.v.s. över de 20% som sattes som mål 2020.¹⁴ Andelen % av DAA där miljö är delsyfte låg 2016 på 33% och förväntas att landa på 38% 2019, d.v.s. över de 33% som sattes som mål för 2020.¹⁵ Det finns potential att ytterligare integrera miljö i insatser under stödområde 2 och 3 genom förbättrade kvalitetssäkringsprocesser och tillsättande av resurser. Klimatindikatorerna har utvecklats i riktning som de för miljö

¹³ Uppskattad siffra med nya insatser avtalade under 2015–17, exkl. insatser som endast ska avslutas samt mindre konsultstöd, där AGIR räknas som 4 insatser och Socremo som 1.

¹⁴ Kan ses som en låg ambition i jämförelse med målet i Sidas miljöledningssystem om 15% 2020.

¹⁵ Kan ses som en låg ambition i jämförelse med målet i Sidas miljöledningssystem om 45% 2020.

beskrivna ovan, och slutsatserna är desamma. Samverkan mellan utvecklingssamarbetet och den politiska dialogen och främjandeverksamheten har sedan år 2016 inom ramen för konceptet klimatambassad har varit god och avses stärkas.

2.1.1 Mål 1.1: Transparent och hållbar förvaltning och nyttjande av Moçambiques naturresurser

Utveckling mot strategimålet

Vid strategiperiodens början 2015 noterades ett trendbrott avseende den miljöpolitiska kontexten i landet, då den nya regeringen tydligt prioriterade miljö- och klimatfrågor. Prioriteten kvarstår och det nya "superministeriet" för land, miljö och landsbygdsutveckling (MITADER) har fortsatt en framträdande roll och driver frågor mot avskogning med viss framgång. Bl.a. har andelen sågat timmer ökat med 71% det senaste året vilket kan hänföras till implementeringen av en ny lag¹⁶ som förbjuder export av icke-förädlad skogsråvara.¹⁷ Regeringen driver vidare en harmonisering av lagstiftningen¹⁸ som idag bedöms komplex och svår genomförbar. Det finns dock en risk att tillämpningen av lagen mer fyller ett kortsiktigt behov av att tillföra medel till den försvagade statsbudgeten, än att utgöra ett systematiskt arbete för att uppnå ett hållbart utnyttjande av naturresurser. Vidare ses en risk att de oroligheter som startade år 2017 i provinsen Cabo Delgado ytterligare ska försena förväntade intäkter från gasfyndigheterna i norr. År 2017 antogs en ny havspolicy¹⁹ och landet arbetar aktivt med genomförandet av åtagandena från havskonferensen i juni 2017, på såväl nationell som regional nivå. Arbetet leds av det nya, och fortfarande relativt svaga, ministeriet för hav och sjöområden (MIMAIP).

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning. Bedömningen från operationaliseringen kvarstår, men det är ännu för tidigt att bedöma den långsiktiga hållbarheten i myndigheternas arbete vad avser ökad transparens och nyttjande av landets naturresurser.

Portföljnivå

Under 2017 var det 7 insatser som levererade mot målet med totala utbetalningar på cirka 47 MSEK. Det fokus på skogsfrågor som stakades ut under operationaliseringen bedöms fortsatt relevant och inga omfattande förändringar av portföljen förväntas. Under strategiperioden har stöd bl.a. initierats till organisationer som på lokal nivå arbetar för stärkt kapacitet²⁰ och koordinering av markrättigheter²¹, samt att identifiera och stödja lokala lösningar för ökad resiliens och minskad fattigdom i sårbara kustnära lokalsamhällen.²² Stödet till WWF²³ har spelat en viktig roll i regeringens utarbetande av strategier och planer, inte minst den djärva skogsreform som lanserades i slutet av 2015. Den svenska prioriteringen för havsfrågor har initierat höjda ambitioner och nya partnerskap som ej förutsågs i operationaliseringen och som förväntas leverera resultat även genom dialogarbetet. Vidare är bedömningen att portföljen är betjänt av en översyn av den pågående processen för omstrukturering av skogssektorn, samt av ett ökat deltagande i relevanta forum för att nå ökad påverkan på transparens och förvaltning av naturresurserna och stödja lagreformeringsprocessen.

Sidas bedömning är att portföljen är relativt väl sammansatt och genomförs delvis enligt plan. Givet utmaningarna som kvarstår på området borde portföljen om möjligt expanderas ytterligare, framförallt relaterat till land och skog.

Insatsnivå

¹⁶ Law 14/2016.

¹⁷ MINISTÉRIO DA TERRA, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL (MITADER). DIRECÇÃO NACIONAL DE FLORESTAS. Relatório Anual de Actividades – 2017.

¹⁸ The harmonization of the Mine Law with the land and forest policies and strategies.

¹⁹ Política e Estratégia do Mar (POLMAR), 2017.

²⁰ Insats: 51140087 WeEffect AGIR II.

²¹ Insats: 51140055 CTC-COOP/ITC.

²² Insats: 51140120 Coastal Resilience IUCN.

²³ Insats: 51140076 Improved Forestry Governance WWF.

-Under år 2017 bidrog det svenska stödet bl.a. till att närmare 350 lokalsamhällen fick den lagstadgade skatteintäkten om 20% från skogsbruk, vilket är en ökning med 6% jämfört med utgångsläget år 2014²⁴ samt att drygt 400 samhällen erhöill landrättigheter år 2017.²⁵

2.1.2 Mål 1.2: Stärkt kapacitet hos nationella och lokala myndigheter att bidra till förbättrad miljö, och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

Utveckling mot strategimålet

Den politiska viljan att stärka kapaciteten hos nationella och lokala myndigheter bedöms fortsatt bestå. Detta kan bl.a. ses genom att en nationell fond för hållbar utveckling²⁶ på kort tid växt fram inom MITADER och genom vilken finansiering är tänkt att kanaliseras. Samtidigt är kapaciteten inom statsapparaten – för att genomföra utvecklingsinsatser och följa upp efterlevnad av lagstiftning – fortsatt svag, pga. hög personalomsättning och i stort sett obefintliga medel utanför givarstödda program. Oklara och föränderliga institutionella mandat lämnar vissa frågor i limbo. Vidare har klimatfrågan, liksom tvärssektoriella miljöfrågor, kommit i skymundan då fokus främst ligger på landsbygdsutveckling. Dock ratificerade Moçambique i november 2017 Parisavtalet, och har samlat koordineringen av internationell klimatfinansiering under finansministeriet.

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning. Den politiska viljan finns, men kapaciteten att genomföra önskade och nödvändiga reformer är svag på alla nivåer - centralt, regionalt och lokalt.

Portföljnivå

Under år 2017 levererade 4 insatser²⁷ mot strategimålet och utbetalningarna har ökat från någon enstaka miljon år 2014 till drygt 43 MSEK år 2017. Insatsportföljen har fram till 2017 utvecklats relativt väl och i enlighet med operationaliseringsplanen, dock med viss fördröjning, med fokus på stärkt kapacitet att mobilisera och använda resurser för miljöinvesteringar (inte minst för klimat-anpassning), stöd till kunskapsutveckling, samt synergier med institutionsutveckling under stödområde 2, samt inkluderande och rättighetsbaserad förvaltning under mål 1.1. Under 2018 kommer portföljen kompletteras med en insats med UNCDF för klimatanpassning på distriktsnivå med kopplingar till institutionsutveckling och offentlig finansiell styrning. Stödet till ProDem kommer av operationella skäl att avvecklas under år 2018. Förutom ytterligare insatser²⁸, om ambassadens interna kapacitet så kommer att tillåta, bedöms det finnas möjlighet att ytterligare stärka synergier, samt etablerandet av en mer strategisk dialog med MITADER och finansministeriet (MEF).

Sida bedömer att portföljen är förhållandevis väl sammansatt och att den genomförs delvis enligt plan. Avvikelser beror främst på avsaknad av effektiva ingångar för långsiktigt kapacitets-utvecklingssamarbete och intern kapacitet. Portföljen behöver utvecklas och utökas för att uppnå förväntningarna i strategin.

Insatsnivå

-Insatsen inom skogsförvaltning²⁹ har sedan år 2016 stött flera centrala processer inom miljö- och klimatsektorn inom MITADER och dess förgreningar. 2017 hade t.ex. den nationella fonden för hållbar utveckling FNDS utbildad personal och utvecklat en strategisk plan, inklusive en roadmap för

²⁴ Insats: 51140055 CTC-COOP/ITC, MITADER/DINAF (Direcção Nacioanl de Florestas), Relatório Anual de Actividades 2017, s.19-20.

²⁵ Insats: 51140004 GESTERRA, MITADER/DINAT (Direcção Nacional de Terras) – Draft do Relatório Anual de Terras 2017, s.13.

²⁶ FNDS – Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentavel

²⁷ Insats: 51140033 ProDem Municipal Development - Stöd till kommuner inom hållbar urban utveckling och demokratisk styrning, Insats: 51140087 We Effect AGIR II – stöd till civilsamhällets ansvarsutkrävande, Insats: 51140111 MDTF WB - landskaps- och skogsförvaltning genom Världsbanken, Insats: 51140120 Coastal Resilience IUCN-kustzonsutveckling.

²⁸ Ytterligare möjliga kompletteringar inom detta stödområde skulle kunna vara stöd inom klimatfinansiering, förbättrad sektorkoordinering för effektivare användning av tillgängliga resurser, främjandet av kommersiell finansiering, förbättrad tillgång på klimatdata, etablerandet av länkar mellan myndigheter och lokal forskning på miljöområdet, urban resiliens, samt stärkande av landets miljötillsynsverksamhet.

²⁹ Insats: 51140111 MDTF - landskaps- och skogsförvaltning genom Världsbanken. MDTF Annual Progress Report 2017, Feb 2018, s.7.

ackreditering som genomförandeorganisation under den globala gröna klimatfonden. En fokuspunkt för denna fond har dessutom framgångsrikt etablerats under finansministeriet.

-Insatsen ProDem³⁰ stärkte under 2015–2017 kapaciteten att planera och genomföra projekt med fokus på miljö och resiliens hos 26 deltagande kommuner. I nuläget har 8 av de 26 kommunerna översiktsplaner, medan 11 har programvara för att administrera och styra markanvändning, 7 har planer för att hantera klimatförändringar, och 9 har avfallsplaner.

2.1.3 Mål 1.3: En hållbar livsmedelsförsörjning med särskilt fokus på ett motståndskraftigt lantbruk

Utveckling mot strategimålet



Delar av Moçambique har likt många andra länder i Afrika söder om Sahara under de senaste åren drabbats av återkommande torka (se 1.1). Utöver detta har en ny typ av skadedjursangrepp påträffats i stora delar av landet som förstört delar av skördarna. Vidare har översvämningar och tropiska stormar inträffat som lokalt orsakat stor skada. Alla dessa aspekter har negativt påverkat möjligheten att uppnå en hållbar livsmedelsförsörjning. Under år 2016 och början på 2017 bedömdes att drygt 1,5 miljoner människor i landet vara i behov av humanitärt stöd. Den senaste skörden (mars-juni 2017) var relativt god och livsmedelsförsörjningssituationen har avsevärt förbättrats, dock utan att den kan anses vara hållbar. De södra delarna av landet drabbades återigen av torka, vilket kan komma att ha negativ påverkan på framtida skördar och det är fortfarande oklart hur stor effekt skadedjursangrepp kan komma att få.

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning. I operationaliseringsplanen var Sidas bedömning att den moçambikiska staten hade begränsad kapacitet, kunskap och förutsättningar att adressera problemen systematiskt och utifrån ett hållbart perspektiv. Utvecklingen under de senaste åren har inte förändrat denna bedömning. De småskaliga lantbrukarna behöver stöd att bryta de negativa trenderna för att förbättra livsmedelssituationen och bygga kapacitet. För närvarande kommer detta stöd nästan uteslutande från biståndsorganisationer.

Portföljnivå



Under 2017 levererade fem insatser mot strategimålet med utbetalningar på 45 MSEK. Insatsportföljen har utvecklats väl under strategiperioden och under år 2017 slutfördes ett antal processer, som medförde att de målsättningar som fastställdes i operationaliseringsplanen har uppnåtts. Många stöd har påbörjats under 2016–17 och behöver längre genomförandeperiod för att leverera resultat men processerna fortgår enligt plan. Flera insatser bedöms även leverera mot mål 3.1. År 2017 beviljades genomförandefasen av ett landsbygdsutvecklingsprogram i Niassa, liksom en ettårs förlängning av ett livsmedelsförsörjningsprogram i de centrala delarna av landet.³¹

Sida bedömer att portföljen är väl sammansatt och genomförs enligt plan. Inga nya insatser kommer initieras under resterande strategiperiod, men beredskap finns om en ny humanitär kris skulle bryta ut som följd av en försämrad livsmedelssituation.

Insatsnivå

-Över 40 000 hushåll har genom stöd från COSACA kunnat återgå till egenförsörjning under 2017.³²

-Inledningsfasen av landsbygdsutvecklingsinsatsen i Niassa har uppnått tillfredställande resultat avseende kvinnligt deltagande i utbildningar inom klimatsmarta odlingsmetoder (50%) och i ledande roller (30%)³³, vilket skapar goda förutsättningar för en framgångsrik genomförandefas.

³⁰ Insats: 51140033, ProDem Municipal Development Programme. Källa: ProDem MTR Report 2015-2017, May 2017, s.19-21.

³¹ På grund av den humanitära krisen som drabbade Moçambique åren 2016–2017, valde Sida att ge stöd till ytterligare en insats (Insats: 10009 COSACA) för att förbättra den akuta livsmedelssituationen i landets södra delar.

³² COSACA: Narrative Report: 01st January – 30th June 2017, s.8.

³³ DEMA-LIBA INCEPTION PHASE PROJECT Narrative Report for Period: 1st December 2015 – 30th June 2017, s.8.

2.1.4 Mål 1.4: Ökad tillgång till förnybar energi samt tillförlitlig och hållbart producerad elektricitet för hushåll, företag och offentlig verksamhet

Utveckling mot strategimålet



Efterfrågan på elektricitet i Moçambique är fortsatt hög. Efter tidigare år av låg anslutningsgrad lyckades det statliga elbolaget EDM³⁴ under år 2017 svara upp mot efterfrågan och ansluta ca 147 000³⁵ nya kunder vilket ökade andelen av befolkningen som har tillgång till el från 26% till cirka 29%. Även produktionskapaciteten har ökat, uteslutande baserat på gas, med ett signifikant deltagande från privata investerare och EDM som minoritetsägare. Vidare planeras ett antal investeringar i förnybar elproduktion från sol och vind. Landet har som mål att bli en stor el exportör i regionen. Reformen av sektorn pågår och en ny oberoende regulator (ARENE) är på plats. Ministeriet för naturresurser och energi (MIREME) är fortsatt svagt. Istället har EDM förstärkt sin position och moderniserar organisationen bl.a. med målet att ha kvinnor på 40% av tjänsterna och nå universell tillgång till el år 2030.³⁶ Osäkerhet kvarstår i form av korruptionsrisker, en komplicerad byråkrati med långsamma processer och en fortsatt svår ekonomisk situation för EDM, tillika brister i överföringskapacitet och höga kommersiella och tekniska förluster (ca 26%³⁷).

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet går i önskvärd riktning.

Portföljnivå



Under 2017 levererade 6 insatser mot målet med utbetalningar på 22 MSEK och med EDM som partner. Utbetalningsnivån är lägre än planerat men förväntas öka under slutet av strategiperioden med färre och större insatser, samt genom starkare fokus på dialog. Genomförandet har försenats eftersom portföljen vid strategiperiodens början innehöll flera arbetsintensiva insatser och kapaciteten på ambassaden var begränsad.

Arbetet med portföljen har under år 2017 kännetecknats av identifiering av nya samarbetsformer och ett fokus på svenska prioriteringar. Pågående insatser har förstärkts, bl.a. avseende jämställdhet, miljö och upphandling.³⁸ Tillägg till avtal har ingåtts bl.a. för landsbygdselektrifiering³⁹ samt nya avtal för strategiska studier⁴⁰ samt en Challenge Fund för stöd till privata sektorn och innovationer kopplade till förnybar energi och energieffektivisering.⁴¹ Möjligheter att via garantier facilitera processen för etablering av ny elproduktion från sol och vind och växla upp privat och institutionellt kapital har ännu inte resulterat i någon konkret insats. En större givargemensam insats för att levererar mot det globala målet om ”hållbar energi för alla” och påskynda anslutning av nya kunder till nationella elnätet.⁴² Energisektorn är av stor betydelse för klimatpåverkan och Sida har därför påbörjat särskilda satsningar, bl.a. inom ramen för initiativet klimatambassader. Ambassaden leder, tillsammans med Världsbanken, arbetsgruppen för energisektorn i Moçambique.

Sida bedömer att portföljens delvis genomförs enligt plan och att dess sammansättning kommer vara fullt utformad i slutet av 2019.

Insatsnivå

-Det svenska stödet till energisektorn bidrog under 2017 till ytterligare ca 47 MW tillförlitlig och hållbar elproduktionskapacitet via renovering och uppgradering av vattenkraftverken Mavuzi och

³⁴ Electricidade de Mocambique.

³⁵ Statistics from EDM, “NOVAS LIGAÇÕES POR AREA”, 2018-03-07.

³⁶ Detta skulle betyda en anslutning av 5,5 miljoner nya kunder under den kommande 12-års perioden – en svindlande hög siffra med tanke på den låga köpkraften.

³⁷ Relatório Anual Estatística EDM, 2016.

³⁸ Insats: 51140025 Capacity Building to Electricidade de Moçambique (EDM) and Strategic Studies.

³⁹ Insats: 51140102 Rural Electrification of Vilanculos.

⁴⁰ Insats: 51140103 Project Preparation Facility in the Energy Sector.

⁴¹ Insats: 51050106 REACT - Mozambique

⁴² I ett senare skede, när lämplig modalitet identifierats, avses kvinnor och män erbjudas tillgång till el i områden dit det nationella elnätet ej bedöms nå (s.k. off-grid).

Chicamba.⁴³ Detta motsvarar en årlig reduktion av 160 kton CO₂ och en försörjning av cirka 1,3 miljoner människor med modern energi.

-För att möjliggöra välgrundade beslut har EDM under året med svensk finansiering utvecklat ett nytt nyckeltal⁴⁴, där antal nya kundanslutningar kan följas dagligen. Nyckeltalet – som bidrog till att EDM nådde rekordnivåer under 2017 om 147 000 nya kunder – kommer vara till stor nytta vid den planerade uppväxlingen av tillgång till el för hushåll, företag och offentlig verksamhet i landet.

2.2 Stödområde 2: Stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter

Jämställdhet som prioriterad tvärfråga. Ojämlika förutsättningar och diskriminering utgör alltjämt viktiga faktorer för kvinnor och flickors utsatthet i samhället. Flickor går i skolan i mindre utsträckning än pojkar, det könsrelaterade våldet är fortsatt högt, kvinnor diskrimineras vad gäller i tillgång till land, de utför mer obetalt hemarbete och utgör fortfarande en minoritet i politiken, näringslivet och fredsdialogen. Nya fattigdomssiffror visar på ökad ojämlikhet även mellan män och kvinnor, vilket tyder på en ytterligare marginalisering av kvinnor (se 1.1). I operationaliseringen identifierades kvinnor, flickor och unga som de huvudsakliga målgrupperna för strategiperioden och jämställdhet identifierades som ett prioriterat område avseende dialog med regeringen. Andelen % av DAA som går till insatser med jämställdhet som huvudfokus ligger kvar på en liknande nivå: 20% (2015) och 18% (2017). Andelen % av DAA med jämställdhet som delsyfte, som var 50% 2015, ökade till 70% 2017, d.v.s. över de 61% som Sida satte som mål för 2019. Ett exempel på resultat kopplat till jämställdhet i insatsportföljen från 2017 kommer från civilsamhällesprogrammet AGIR⁴⁵, där stödet bidragit till att fler kvinnor anmäler könsrelaterat våld än tidigare.⁴⁶ Sidas ämnar ytterligare prioritera jämställdhet i strategigenomförandet, genom såväl politisk dialog som verksamhet.

2.2.1 Mål 2.1: Stärkta demokratiska institutioner och ökad kapacitet i den offentliga förvaltningen

Utveckling mot strategimålet

Effektiva institutioner och god offentlig finansiell styrning är fundamentala principer för främjandet av mänskliga rättigheter och demokrati. PEFA-utvärderingen för Moçambique från 2015 visade på en positiv flerårig trend med gradvis förbättrad offentlig finansiell styrning.⁴⁷ Upptäckten av de ”hemliga lånen” (se 1.1) visade dock att systemen inte var skyddade från makthavares kringgående av regelverk och kontrollinstanser. Exempel från 2017 kring de upplupna betalningarna visar även på att systemen inte alltid används på det sett som de designats för, då t.ex. det IT-baserade systemet för att hantera finansiella transaktionsflöden (e-sistafe) endast används för att genomföra betalningar och inte registrera fakturor i real tid. Avslöjandet och uppföljningen av de hemliga lånen visar på stora svårigheter i att i praktiken leva enligt principerna om demokratiska institutioner med transparens, ansvarsutkrävande och deltagande i centrum. Under 2017 observerades flera exempel på svag intern styrning och kontroll, framförallt inom flera givargemensamma fonder, vilket ytterligare skadat givarnas förtroende för statsadministrationen. Den finansiella krisen och det minskade externa stödet till staten har också försämrat regeringens möjlighet att uppnå flera av sina mål. Några ljusglimtar under 2017 var: att skatteverket överträffade sina årliga mål för skatteintäkter; att sammanfattningen av revisionen av de hemliga lånen publicerades på riksåklagarens hemsida i mitten på 2017; det dekret för beviljandet av statliga garantier som beslutades i slutet av 2017, samt att ett reviderat lagförslag för styrning och kontroll av statliga bolag skickades till parlamentet.⁴⁸

⁴³ Insats: 51140010 EDM, REHABILITATION OF MAVUZI & CHICAMBA HPP PROJECT, PROGRESS REPORT Nr.13, Jan 2018, s.3.

⁴⁴ Insats: 51140082 Kapacitetsutveckling UGDE/EDM, PROJECTO KPI, Progress Report, May 2017, s.4.

⁴⁵ AGIR - Sidas stora civilsamhällesprogram som arbetar genom 4 internationella civilsamhällesorganisationer – We Effect, Diakonia, IBIS, Oxfam – och når ut till nästan 70 lokala civilsamhällesorganisationer aktiva inom flera tematiska områden.

⁴⁶ AGIR Overarching Report 2016, s.58.

⁴⁷ PEFA Moçambique 2015.

⁴⁸ Denna lag beviljades av parlamentet i början av april 2018.

Eftersom frågan om decentralisering är kopplad till pågående fredssamtal mellan regeringspartiet FRELIMO och oppositionspartiet RENAMO har frågan fått stort utrymme i offentlig debatt under 2017. De mindre partierna och civilsamhället har kritiserat processen som sluten och utan insyn och därutöver att den korta tidsfristen mellan överenskommelsens offentliggörande och presentation av ett lagförslag i parlamentet sker utan tillräcklig förankring och tid för parlamentet att utreda frågan.

Givet de senaste årens negativa utveckling vad gäller transparens och ansvarutkrävande så bedömer Sida i enlighet med ovan att utvecklingen mot strategimålet ej har gått i önskvärd riktning.

Portföljnivå



Under 2017 levererade 10 insatser mot strategimålet och 64 MSEK betalades ut. Medan flera insatser genomförs enligt plan så har genomförandet påverkats inom andra. Inom tre givargemensamma fonder⁴⁹ så påverkades genomförandet pga. misstanke om korruption, orena revisionsrapporter och upplupna betalningar. I fallet med Skatteverket Autoridade Tributaria (AT) har situationen ytterligare försvårats av en svag dialog med ledningen. Detta har försvårat utbetalning och också ansträngt relationerna till dessa institutioner.

På grund av det känsliga läget vad gäller decentralisering har stödet ProDem till kommunutveckling haft vissa svårigheter att fullt ut genomföra planerad verksamhet. Trots detta rapporteras om ett antal resultat under perioden, inte minst vad gäller stärkt administrativ kapacitet och ökat medborgarinflytande i lokalpolitiken. Sida har beslutat att avveckla sitt stöd till programmet och se på möjligheterna att arbeta vidare via ett annat initiativ.

Sida bedömer att portföljen är relativt väl sammansatt och att den genomförs delvis enligt plan. Sida ser över stöd till centrala statliga institutioner. Alternativ till givargemensamma fonder för institutionsutveckling övervägs då så är påkallat. Överväganden om samarbetsform görs från fall till fall. Varken generellt budgetstöd eller planerad insats avseende resultatbaserat stöd via statsbudgeten (med fokus på offentlig finansiell styrning) är längre aktuella under strategiperiodens kvarvarande år.

Insatsnivå

-Genom stödet till EISA⁵⁰ har organisationen ingått samförståndsavtal med MDM, Renamo och Frelimo för att tillsammans arbeta med kapacitetsstärkande åtgärder inför valen 2018 och 2019. EISA upprättade även avtal med den statliga valkommissionen (CNE) och genomförde ett antal utbildningar i statsbudgetering, redovisning samt valfrågor.

-Statistikmyndigheten (INE)⁵¹ genomförde under 2017 en folkräkning, som bedöms vara av relativt god kvalitet. Produktionen av statistiken från räkningen fortsätter under 2018 och 2019, där Sida kommer att fokusera särskilt på information kring kvinnors och mäns olika villkor i samhället.

-Externrevisionen (TA)⁵² genomförde 329 revisioner (motsvarande 48% av statsbudgeten), i linje med plan, men lyckades endast publicera 24 av dessa på sin hemsida, en tillbakagång från tidigare år.

-Internrevisionen (IGF)⁵³ uppvisar tillfredsställande resultat, då de uppfyllt alla mål i programmet – 614 revisioner genomförda mot 440 beslutade och hög andel rekommendationer som tagits om hand av de berörda institutionerna.

⁴⁹ Skatteverket Autoridade Tributaria (AT), statistikmyndigheten Instituto Nacional de Estatística (INE) och intern revisionen Inspeccao Geral de Financas (IGF).

⁵⁰ Insats: 51140116 Stronger Stakeholder Capacity for the 2018/19 Elections in Mozambique, EISA First Narrative Report 1 Oct 2016 – 30 April 2017, s.2. EISA - Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.

⁵¹ Insats: 51140095, INE, Resultados Preliminares do IV Censo Populacional DPG March 2018.

⁵² Insats: 511410074, Supreme Audit Inst.

⁵³ Insats: 51140012, Insp General of Finance.

2.2.2 Mål 2.2: Moçambiques intäkter mobiliseras, används och redovisas på ett mer transparent, hållbart och effektivt sätt som kommer hela befolkningen till del

Utveckling mot strategimålet



Moçambique visar en stadigt negativ trend vad gäller antikorrupcion. Enligt Transparency International's Corruption Perception Index har landets betyg sjunkit under perioden, från 31 poäng 2015 till 27 år 2016 och 25 år 2017.

Landet har en relativt hög skattekvot i relation till BNP jämfört med regionen, 23,2 procent av BNP 2017 i jämförelse med genomsnittet 18 procent i Afrika söder om Sahara⁵⁴. Skattemyndigheten Autoridade Tributária (AT) har under perioden överträffat nationella mål för skatteinsamling. Trots den svåra ekonomiska situationen 2017 lyckades man samla in motsvarande 26 miljarder kronor, 8,5 procent mer än prognos. Idag utgör skatter på varor och tjänster inklusive mervärdesskatt den största andelen av skatteintäkterna (ca 43 procent, 2017). Intäkter från kapital förväntas dock öka, i takt med att investeringar ökar i naturgasindustrin och ett antal skatteundantag för företag löper ut under de kommande åren. Ett antal reformer har påbörjats under perioden 2015–2017, bland annat för att öka transparens av skatteintäkter och tillgänglighet för skattebetalare. Utgiftssidan av statsbudgeten, samt transparensfrågor, har präglats av de hemliga lånen och den försämrade ekonomiska situationen (se 1.1). Preliminära siffror från budgetexekveringen 2017 tyder på lägre exekveringen än planerat inom hälsa och sociala trygghetssystem. Under 2017 beviljats ett dekret för beviljandet av statliga garantier och en ny lag för styrning och kontroll av statliga bolag skickades till parlamentet. Den negativa trenden med försämrade transparensen kring statsfinanserna fortsatte.

Sida bedömer i enlighet med ovan att utvecklingen mot strategimålet ej har gått i önskvärd riktning. Den negativa utvecklingen kring statsfinanserna, upplupna betalningar, det stora antalet ineffektiva och missköta statliga bolag och en enorm statsskuld kommer belasta statsbudgeten och minska manöverutrymmet för effektiv fattigdomsbekämpning flera år framöver.

Portföljnivå



Under 2017 har 9 insatser levererat mot strategimålet och 45 MSEK betalats ut. Svenskt stöd till skattemyndigheten (AT) fortsatte under 2017 via den gemensamma givarfonden och via institutionellt samarbete mellan AT och svenska Skatteverket. Sida har sedan 2016 finansierat en extern skatterådgivare från Skatteverket på AT, något som gett möjlighet till förbättrad kommunikation med AT. Stödet till intern revisionen tog slut under 2017.

Sida bedömer att portföljen är relativt väl sammansatt och att den genomförs delvis enligt plan. Sida ser över stöd till centrala statliga institutioner. Alternativ till givargemensamma fonder för institutionsutveckling övervägs då så är påkallat. Överväganden om samarbetsform görs från fall till fall. Varken generellt budgetstöd eller planerad insats avseende resultatbaserat stöd via statsbudgeten (fokus på offentlig finansiell styrning) är längre aktuella under resterande strategiperiod.

Insatsnivå

-Samarbetet mellan AT och Skatteverket ledde under 2017 till att 30 personer på AT utbildades inom IT-baserad skatterevision, vilket förväntas öka skatteintäkter från bolag signifikant.⁵⁵ Dialogen och samarbetet med AT har präglats av stora samarbetssvårigheter under 2017, liksom 2016, då utredningar om oegentligheter och upplupna betalningar stod i centrum. Det tekniska samarbetet har löpt på väl.

⁵⁴ African Tax Outlook, 2017.

⁵⁵ Insats: 51140106, Tax Agency Institutional Development, Relatório Anual 2017. Cooperação e Assistência Técnica Estratégica entre a Autoridade Tributária de Moçambique e Agência Fiscal Sueca, Skatteverket mars 2018.

-Under 2017 har civilsamhällesorganisationen CIP⁵⁶ bedrivit informationskampanjer kring de hemliga lånen vilket har bidragit till ökad transparens, kunskap och debatt om händelsen.

2.2.3 Mål 2.3: Ökad öppenhet med särskilt fokus på tillgång till information för medborgarna om politiska och offentliga beslut

Utveckling mot strategimålet

Konflikten har haft negativa påverkan som på press- och yttrandefriheten under 2015–2017 med ökad självcensur och ökad hotbild. African Media Barometer har skjutit fram sin analys av Moçambique till 2018, men World Press Freedom Index visar att landet fallit sex positioner det senaste året (från 87/180 år 2016 till 93/180 år 2017).⁵⁷ Det finns exempel på attacker mot journalister och utgivare (7–8 fall årligen under 2015–2016)⁵⁸ men även mot uppgiftslämnare. Den höga nivån av straffrihet motverkar försök från civilsamhället till ökad transparens och tillgång till information. Mordet på kommunen Nampulas borgmästare Mahamudo Amurane 2017 är ett exempel på hur rättssystemet misslyckas med att ställa skyldiga till svars. Detta riskerar att leda till att kulturen av straffrihet får fäste. Tillgång till internet har stor bäring på tillgång till information. Endast 6,4%⁵⁹ av landets befolkning har tillgång till internet. 2016 antogs en kritiserad telekommunikationslag som avser reglera användandet av internet. Lagen ger behörighet att avlyssna kommunikation utan domstolsbeslut vilket anses kunna begränsa yttrandefriheten och ytterligare stänga utrymmet för det civila samhället. Inom ramen för pågående digital migration, har en statlig instans⁶⁰ med ansvar för att överse denna process ersatts av ett privat företag som uteslutit representation av det civila samhället, vilket går emot internationell praxis.⁶¹

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet ej gått i önskvärd riktning. Möjligheterna att uppnå strategimålet försvårats på grund av den negativa utvecklingen av pressfrihet, yttrandefrihet och det begränsade genomförandet av lagen avseende tillgång till information.

Portföljnivå

Under 2017 levererade tre insatser mot strategimålet med utbetalningar på 23 MSEK.⁶² Insatsportföljen har fram till 2017 utvecklats relativt väl och i enlighet med operationaliseringsplanen med fokus på implementering av den nya lagen avseende rätten till information, samt via synergier med stöd under mål 2.1 där informationsdelgivning inom den offentliga förvaltningen bl.a. sker genom internrevisionen (IGF) och Statistikmyndigheten (INE). Insatser avseende den nya lagen om rätten till information inriktas på kapacitetsutveckling av både de som har rätt att begära ut information och de som skall lämna ut den, på nationell och lokal nivå. Sida bedömer det som angeläget att förstärka portföljen med en strategisk insats inom området rätt till information eftersom mål 2.3 åtnjuter en låg medelsandel trots hög relevans. Sida bedömer att insatsportföljen genomförs enligt plan och att det är viktigt att ytterligare fokusera på frågor som rör öppenhet och tillgång till information inom verksamheten i stort.

Insatsnivå

-Inom AGIR rapporterades bl.a. om framgång i antal förfrågningar som görs samt andel offentliga institutioner som delger information.⁶³ I Nampula satte en partnerorganisation upp en e-portal där allmänheten kunde begära svar och information angående ett gruvföretags utvinning i två distrikt. Totalt 9 informationsförfrågningar⁶⁴ begärdes ut från både från företaget samt från lokala naturresursförvaltningens och skattemyndigheternas kontor.⁶⁵

⁵⁶ Centro de Integridade Publica, en partner under AGIR.

⁵⁷ <https://rsf.org/en/mozambique>.

⁵⁸ AGIR Overarching Report 2016, s.24.

⁵⁹ Data from the Internet Live Stats (2016) <http://www.internetlivestats.com/>

⁶⁰ Transporte, Multiplexão e Transmissão (TMT SA) ersätter Commission for Digital Migration (COMID).

⁶¹ AGIR Overarching Report 2016, s.8-9.

⁶² Insatser: 51140074, Supreme Audit 2015–18; 51140086 Ibis; och 51140115 INE Statistik 2016–19.

⁶³ AGIR Sub-Programme AICE's (Acces to Information and Citizen Engagement) Annual Report 2016, p. 69 & 89.

⁶⁴ Bl.a miljörevisioner, mötesanteckningar, CSR strategi, miljöplan, kvitto för betalning av de lagstadgade 2,75% till lokalsamhällen.

⁶⁵ AGIR Overarching Report 2016, p.81-82.

-AGIR noterar en ökning av organisationers påverkansarbete för att öka medvetenheten om rättvisare resursfördelning från utvinningsindustrin och åtgärder tillgång till information för lokalbefolkningen. Vissa företag har öppnat upp för dialog och informationsutbyte med civila samhället och lokalbefolkningen. T.ex. har det amerikanska gasutvinningsföretaget Anadarko inrättat en rådgivande grupp för omflyttningsprocessen i Palma där både representanter från regering och civilsamhället ingår. Civila samhället har fått tillåtelse att överse – samt producera en dokumentär – om processen.

-Under perioden 2015–2017 har ambassaden tillsammans med enskilda organisationer årligen genomfört ”Maputo Internet Forum” med koppling till ”Stockholm Internet Forum”. Under 2017 diskuterades temat ”Tillgång och makt” och eventet var välbesökt med deltagande av såväl myndigheter, civilsamhälle och privata sektorn.

2.2.4 Mål 2.4: Stärkt kapacitet i det civila samhället att verka för öppenhet, ansvarsutkrävande och ökad respekt för mänskliga rättigheter

Utveckling mot strategimålet



Under strategiperioden har civila samhället verkat i en alltmer ogynnsam rättslig miljö⁶⁶ som minskat dess möjligheter till påverkansarbete och policydialog. Det försvårade läget är främst orsakat av den politiska och ekonomiska situationen i landet. Detta bekräftas av AGIR som menar på att problemet varit större i de provinser som påverkades av konflikten. Det rättsliga ramverket för föreningsfrihet är fortsatt förlegat; mycket liten uppföljning har skett av det lagförslag som parlamentet delgavs några år tillbaka. Samtidigt rapporteras att nuvarande regering visar större öppenhet gentemot civilsamhället än den tidigare inom vissa institutioner och sektorer. Civilsamhällets kapacitet och finansiella bärkraftighet är fortsatt svag och har under 2017 gått i negativ riktning.⁶⁷ Färre organisationer än tidigare har fullt finansierade verksamhetsplaner.⁶⁸

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet ej gått i önskvärd riktning då man under senaste året sett en tillbakagång inom de flesta områden som anses utgöra grunden för en gynnsam miljö för det civila samhället.

Portföljnivå



Under 2017 levererade sex insatser mot detta strategimål med totalt 44 MSEK i utbetalningar. De fyra insatser som ingår i AGIR-programmet och utgör kärnan av de insatser som levererar mot målet, beviljades nytt stöd under 2017. Under 2016–17 har två insatser kompletterande insatser tillkommit: EISA för att bidra till valprocesserna 2018–19 bl.a. genom ett förbättrat engagemang från det civila samhället, samt stöd till Foundation for Community Development (FDC) för kvinnors deltagande i freds- och utvecklingsprocesser. En av AGIR insatserna levererade inte till den kvalitet som förväntats vilket ledde till att tilläggsbeslutet av medel begränsades till ett ett-årigt stöd i avvaktan på uppfyllnad av en åtgärdsplan. Sida bedömer dock att insatsportföljen är väl sammansatt och att den genomförs enligt plan.

Insatsnivå

Ambassaden har sedan operationaliseringsplanen, togs fram, och i syfte att synliggöra synergier valt att rapportera civila samhällets verksamhet och tematiska resultat under flera olika strategimål. Därför redovisas dessa i styckena ”insatsnivå” under *Mål 2.1*, *2.2*, *2.3*, *2.5* samt *3.4* i denna strategirapport. Nedan ges en samlad redovisning av några av de resultat som AGIR bidragit till under 2017.

-*Mål 2.1/2.2*: Under 2017 har civilsamhällesorganisationen CIP bedrivit informationskampanjer kring de hemliga lånen vilket har bidragit till ökad transparens, kunskap och debatt om händelsen.

-*Mål 2.3*: Inom AGIR rapporterades bl.a. om framgång i antal förfrågningar som görs samt andel offentliga institutioner som delger information. I Nampula satte en partnerorganisation upp en e-portal

⁶⁶ Civic Space Monitor klassar fortfarande landets utrymme för deltagande som ”Obstructed” (2015/2016/2017). CSO Sustainability Index har försämrats från 4.6 (2014/2015) till 4.7 (2016) och det rättsliga utrymmet har minskat från 4.8 (2015) till 5.0 (2016).

⁶⁷ 2016 CSO Sustainability Index for Sub-Saharan Africa, s.149-150.

⁶⁸ 2016 CSO Sustainability Index for Sub-Saharan Africa, s.150-152.

där allmänheten kunde begära svar och information angående ett gruvföretags utvinning i två distrikt. Totalt 9 informationsförfrågningar begärdes ut från både från företaget samt från lokala naturresursförvaltningens och skattemyndigheternas kontor.

-AGIR noterar en ökning av organisationers påverkansarbete för att öka medvetenheten om rättvisare resursfördelning från utvinningsindustrin och åtgärder avseende tillgång till information för lokalbefolkningen. Vissa företag har öppnat upp för dialog och informationsutbyte. T.ex. har det amerikanska gasutvinningsföretaget Anadarko inrättat en rådgivande grupp för omflyttningsprocessen i Palma där både regerings- och civilsamhällesrepresentanter ingår. Civila samhället har fått tillåtelse att överse – samt producera en dokumentär – om processen.

-Fokus på öppenhet och ansvarsutkrävande inom *mål 2.1, 2.2 och 2.3* ovan utgör ett led i att grundläggande mänskliga rättigheter respekteras och tillförsäkras. AGIR:s granskning av hur resurser allokteras och planer verkställs är inte sällan kopplad till ansvarutkrävande kopplat till grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter inte minst rätten till utbildning, hälsa och vatten/sanitet.

-*Mål 2.4:* På ett mer övergripande plan har det kärnstöd som AGIR använder sig av bidragit till ökad kapacitet i det civila samhället, vilket har lett till fler och bättre strategiska planer, en ökning av antal antikorrupsionsplaner och ökad användning av sociala medier för påverkansarbete.⁶⁹ AGIR når i ökad utsträckning ut till fler provinsiella organisationer och/eller kontor.⁷⁰ AGIR rapporterar även om en försvårad finansiell situation pga. att fler givare väljer kortsiktigt öronmärkt projektstöd. Fokus här ligger på tillförsäkrande av de civila rättigheterna och friheterna främst föreningsfriheten.

-*Mål 2.5:* Samarbetspartners inom AGIR har utbildat personal inom hälsosektor, polis och rättsväsende, för att förbättra omhändertagandet av kvinnor och barn som utsatts för våld. Ökning i antal anmälningar kan hänföras till ökad medvetenhet och möjligen förbättrat omhändertagande. De tre ministerierna för jämställdhet, utbildning och hälsa och civilsamhället (med flera organisationer kopplade till AGIR) har genomfört en gemensam planering för att sprida kunskap om den nationella strategin mot barnäktenskap i de centrala och norra delarna av landet.

-Som ett resultat av påverkansarbete från civilsamhällesorganisationen ACABE som jobbar med efterlevnad av lagen mot lärares övergrepp mot barn (dekret 39/2003) har lokala myndigheter i Majune/Niassa agerat för rättsliga åtgärder mot en lärare som misstänkt ha förgripit sig sexuellt på en femtonårig elev. Läraren inväntar nu rättegång. En stor variation av mänskliga rättigheter berörs av insatserna under mål 2.5: t.ex. rätten till, till säkerhet, till hälsa, till utbildning m.m.

-*Mål 3.4:* Genom påverkansarbete och sammanställning av s.k. ”social action budget briefs”, vilka analyserar budgetallokeringar, utgifter och trender inom social trygghet, har programmet ökat förståelsen och kunskapen kring sociala trygghetssystem inom staten samt i övriga samhället.

-*Jämställdhet som prioriterad tvärfråga:* AGIR:s stöd har bl.a. bidragit till att fler kvinnor anmäler könsrelaterat våld än tidigare.

2.2.5 Mål 2.5: Förbättrade möjligheter för flickor och unga kvinnor att fatta självständiga beslut om sin sexualitet och reproduktion

Utveckling mot strategimålet



Moçambiques regering framhåller att SRHR är en prioritet och frågan inkluderades 2016 i landets handlingsplan för uppföljning av UPR-rekommendationerna.⁷¹ Genomförandet av den nationella strategin mot barnäktenskap från 2016 koordineras av ministeriet som ansvarar för jämställdhetsfrågor. Civilsamhället har varit fortsatt engagerat, inte minst i relation till lagändringen som krävs för att förbjuda äktenskap för 16-åringar med föräldrars medgivande. Samhällsdebatten kring våld inom äktenskapet har ökat inte minst pga. ett par fall där kända kvinnor skadats eller mördats. Regelverk för tillhandahållande av säker abort antogs under 2016 och hälsoministeriet har inlett arbetet för att genomföra dessa (tillsammans med bl.a. AGIR partners, UNFPA och IPAS⁷²). Samtidigt beslutade USA under 2017 att återinföra och utöka ”Mexico City Policy” där finansiering till organisationer runt om dras in om man engagerar sig i aktiviteter som underlättar säker abort. Policyn har skapat viss turbulens inom hälsosektorn men under 2017 hade ännu ingen större negativ effekt observerats.

⁶⁹ AGIR Overarching Report 2016, s.45, 47, 51; 2016 CSO Sustainability Index for Sub-Saharan Africa, s.153.

⁷⁰ MTR Evaluation Report to Civil Society support through the AGIR II Programme in Mozambique 2014-2020, draft report, s.8.

⁷¹ Universal Periodic Review, uppföljning av mänskliga rättigheter i FN:s medlemsländer.

⁷² Organisation for Health Access and Rights, amerikansk civilsamhällesorganisation.

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet har gått i önskvärd riktning under 2017.

Portföljnivå

Under 2017 levererade fem insatser mot detta strategimål med totalt 59 MSEK i utbetalningar. Under perioden 2015–2017 kompletterades portföljen för strategimålet upp med två insatser, Rapariga Biz (genom UNFPA) inom SRHR och IPAS inom säkra aborter.

Sida bedömer att portföljen är väl sammansatt och att den genomförs enligt plan.

Insatsnivå

-Under 2017 har programmet Rapariga Biz bl.a. utbildat 2300 mentorer och nått ut till mer än 98 000 flickor och unga kvinnor genom mentorskap där flickor inkluderas i s.k. ”safe spaces”, som skapar rum för samtal mellan mindre grupper kring SRHR. Detta har bl.a. lett till en ökning av besök på ungdomsanpassade hälsokliniker, med totalt 9539 besök under 2017, samt en ökning av flickor (2572 stycken) som registrerade sig eller åter registrerade sig i skolan. 800 ungdomar nåddes av programmets insatser för ökad ekonomisk egenmakt, och 300 ungdomar engagerades i lokalradio och TV för att producera program kring bl.a. sexualitet, barnäktenskap, preventivmedel, hiv/aids.⁷³

-Samarbetspartners inom AGIR har utbildat personal inom hälsosektor, polis och rättsväsende, för att förbättra omhändertagandet av kvinnor och barn som utsatts för våld.⁷⁴ Ökning i antal anmälningar⁷⁵ kan hänföras till ökad medvetenhet och möjligen förbättrat omhändertagande. De tre ministerierna för jämställdhet, utbildning och hälsa och civilsamhället (tillsammans med flera organisationer kopplade till AGIR) har genomfört en gemensam planering för att sprida kunskap om den nationella strategin mot barnäktenskap i de centrala och norra delarna av landet.

-Som ett resultat av påverkansarbete från civilsamhällesorganisationen ACABE som jobbar med efterlevnad av lagen mot lärares övergrepp mot barn (dekret 39/2003) har lokala myndigheter i Majune/Niassa agerat för rättsliga åtgärder mot en lärare som misstänkt ha förgripit sig sexuellt på en femtonårig elev. Läraren inväntar nu rättegång.⁷⁶

2.3 Stödområde 3: Förbättrade möjligheter och verktyg för fattiga människor att kunna förbättra sina levnadsvillkor

2.3.1 Mål 3.1: Ökade möjligheter för framför allt kvinnor och ungdomar till anständig och produktiv sysselsättning och entreprenörskap

Utveckling mot strategimålet

Pga. den informella sektorns stora betydelse för inkomst- och jobbskapande i ekonomin är den nationella siffran för inkomstrelaterad fattigdom en god proxyindikator för utvecklingen inom detta mål (se 1.1). För att minska den inkomstrelaterade fattigdomen och ojämlikheten spelar jordbruket, mikro-, små- och medelstora företag och sociala trygghetssystem fortsatt en central roll. Enligt Världsbanken har tillväxten för små- och medelstora företag under 2017 varit negativ för första gången sedan 1994, på grund av minskad privat och offentlig efterfrågan, samt höga lånekostnader.⁷⁷ Detta har en direkt negativ påverkan på antalet nya produktiva arbetstillfällen. För det småskaliga lantbruket, som sysselsätter en majoritet av befolkningen i arbetsför ålder, är väderförhållanden den absolut viktigaste förutsättningen för försörjningsmöjligheterna. Under 2017 förbättrades väderförutsättningarna och därmed också försörjningsmöjligheterna. Under 2016 antog regeringen landets första sysselsättningspolicy, som tagits fram med ILO, vilket blir den primära plattformen för

⁷³ Insats 51140032, Rapariga Biz, Preliminary data for 2017 report (yet to be received) sent by email on March 15, 2018.

⁷⁴ Insats: 51140085 AGIR II Diakonia (Annual report 2015, s.9) och Insats: 51140067 AGIR II Oxfam (Annual report 2015, s.12-13).

⁷⁵ Insats: 51140067 AGIR II Oxfam (Annual report 2015, Annex 5 s.11,13).

⁷⁶ AGIR Overarching Report 2016, s.11-12.

⁷⁷ Mozambique Economic Update – World Bank Dec 2017.

koordinering och finansiering av sysselsättningsinsatser framöver. Även om det har tagits steg i rätt riktning under 2017 så finns det potential att förbättra affärsklimatet avsevärt (se 2.3.2).

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning. De makroekonomiska effekterna bedöms ha slagits hårdast mot formella små- och medelstora företag och till viss del kompenseras av goda väderförhållanden 2017 med positiva effekter för småskaligt lantbruk.

Portföljnivå



Under 2017 levererade sex insatser mot detta strategimål med totalt 19 MSEK i utbetalningar, vilket kommer att öka till cirka 30 MSEK under 2018. Insatsportföljen har utvecklats i enlighet med operationaliseringsplanen och för närvarande planeras inga nya insatser. MozTrabalha insatsen som genomförs av ILO – i nära samarbete med arbetsmarknadsministeriet – är ”ankaret” i detta stödområde som flera av de andra insatserna länkar upp till. MozTrabalha bygger på två pelare: (i) bidra till att skapa förutsättningarna på nationell nivå för en ökad produktiv och anständig sysselsättning och (ii) stimulera skapandet av sysselsättning/ inkomstgenerering på lokal nivå (se 2.3.3). Flera av insatserna i insatsportföljen bidrar till (ii) genom att förbättra småskaliga lantbrukares möjlighet till ökad inkomstgenerering med fokus på utvecklingen av ett antal värdekedjor. Samarbetet med lokala myndigheter, vilket är avgörande för att kunna verka effektivt på landsbygden, har fungerat relativt väl och myndigheterna har även visat en ökad förståelse för att privata sektorns roll. I operationaliseringsplanen identifierades yrkesutbildning som ett eventuellt område för framtida stöd. Under 2016 bedömdes yrkesutbildningsområdet vara överrepresenterat av givare, men under 2018 kommer en förnyad bedömning att göras.

Sidas bedömning är att insatsportföljen är väl sammansatt och genomförs enligt plan.

Insatsnivå

-De insatserna som påbörjades under strategiperioden har nu avslutat sina inledningsfaser och övergått till sina genomförandefaser, där resultaten gradvis förväntas uppnås. Bedömningen är att de inledande faserna genomförts på ett tillfredsställande sätt och bäddat för framtida resultatuppfyllelse på nationell och lokal nivå.⁷⁸ Inom en av marknadsutvecklingsinsatserna har det skett ett viktigt förankringsarbete hos målgruppen (huvudsakligen småskaliga lantbrukare) för att bland annat identifiera deras potential, kapacitet, samt tillgång till viktiga stödtjänster.⁷⁹

2.3.2 Mål 3.2: Ökad tillgång till tjänster och stöd, i synnerhet för kvinnor och ungdomar på landsbygden, som förbättrar deras förutsättningar att starta och driva kommersiella verksamheter

Utveckling mot strategimålet



Mikro, små och medelstora företag (MSME) och småskaliga lantbrukare i Moçambique står inför en rad olika utmaningar i form av bl.a. ett svagt företagsklimat⁸⁰, begränsad tillgång till finansiella och andra stödtjänster, korruption och avsaknad av pålitlig elektricitet för ett produktivt användande. Under 2017 har tillgången till finansiella tjänster för MSME:s försämrats på grund av den ekonomiska situationen (se 1.1). Trots att president Nyusi haft regelbunden dialog med privata sektorn kring hur man kan förbättra affärsklimatet med årliga åtgärdsplaner, samt lagt affärsklimatsfrågor direkt under sin premiärminister, så har förutsättningarna för MSME:s försämrats under 2017.

Sidas bedömning är att utvecklingen mot strategimålet ej går i önskvärd riktning.

Portföljnivå



⁷⁸ Insatser: 51140108, MozTrabalha, ILO; 51140110 Dema-Liba, SNV; 51140121 SMART, iDe.

⁷⁹ Insats: 51140121 SMART Inception phase narrative report December 2017 – August 2017, s.4.

⁸⁰ Under perioden 2015–2017 har Moçambique fallit till 137:e från 127:e plats på rankingen. WB Doing Business Reports 2015, 2016, 2017.

Under 2017 levererade åtta insatser mot detta strategimål med totalt 26 MSEK i utbetalningar. Vid strategiperiodens början var insatsportföljen liten, och fokuserade på tillgång till finansiella tjänster genom garantier. I enlighet med operationaliseringen av strategin kompletterades portföljen med två insatser^{81 82} som avser att öka tillgången till finansiella tjänster med fokus på marknadsutveckling samt kvinnors ekonomiska egenmakt. Ett antal insatser som huvudsakligen fokuserar på produktiv sysselsättning (2.3.1) levererar också till detta mål. Sida överväger att utöka den nuvarande portföljen med ytterligare två insatser inriktade på yrkesutbildning för ökad anställningsbarhet framförallt för kvinnor och ungdomar, samt en insats inriktad på ett förbättrat affärsklimat för ökad produktiv sysselsättning.

Sida bedömer att den nuvarande insatsportföljen är väl sammansatt och genomförs enligt plan. Bedömningen grundas på att Sidas samarbetsparter kan genomföra sina verksamheter trots försämringar i den nationella kontexten.

Insatsnivå

-Som ett resultat av marknadsutvecklingsprogrammet FSDMoç direkta och indirekta interventioner så har 776 924 människor fått tillgång till finansiella tjänster varav 253 113 var kvinnor, samt 780 mikro, små och medelstora företag.⁸³

-Garanti insatsen SOCREMO⁸⁴ har lett till att 1675 lån till mikro, små och medelstora företag fått tillgång till kredit, varav 596 lån (36%) gick till kvinnliga företagare på landsbygden.⁸⁵

2.3.3 Mål 3.3: Stärkta förutsättningar hos aktörer, såsom arbetsmarknadens parter och andra, att verka för rättigheter på arbetsmarknaden

Utveckling mot strategimålet

Landets första nationella sysselsättningspolicy⁸⁶ beslutades under andra halvan av 2016. Policyn utgör en viktig förutsättning för att på sikt förändra och förbättra sysselsättningssituationen vilket också är ett av huvudmålen i landets femårsplan.⁸⁷ Genomförandet av policyn involverar samtliga arbetsmarknadsparter och har kopplingar till den sociala dialogen. Givet den stora informella sektorn är utmaningen även fortsättningsvis att en förbättrad social dialog, under de närmsta åren endast kommer påverka den mindre formella delen av arbetsmarknaden.

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet delvis går önskvärd riktning.

Portföljnivå

Under 2017 levererade två insatser mot detta strategimål med totalt 0 MSEK i utbetalningar.^{88 89} MozTrabalha⁹⁰ insatsen som genomförs av ILO – i nära samarbete med arbetsmarknadsministeriet – är den viktigaste för uppfyllandet strategimålet genom att bidra till att skapa förutsättningarna på nationell nivå för ökad produktiv och anständig sysselsättning. Stödet är nära kopplat till genomförandet, koordineringen och uppföljningen av sysselsättningspolicyn, vilket inkluderar att stärka kapaciteten hos arbetsmarknadens parter och förbättra förutsättningarna för den sociala dialogen. Pågående insatser och deras förväntade resultat väl svarar upp mot inriktningen i operationaliseringsplanen och ingen ytterligare insats planeras.

⁸¹ Insats 51140098 – Financial Sector Deepening Moçambique (FSDMoç).

⁸² Insats 11517 - Women IN Business (WIN) Programme - Inception Phase.

⁸³ FSDMoç logframe October 2017, ackumulerade siffror från 2014 till 2017.

⁸⁴ Insats 54020161 - Socremo Loan Portfolio Guarantee.

⁸⁵ Socremo logframe 2017, ackumulerade siffror.

⁸⁶ Política de Emprego, september 2016.

⁸⁷ Programa Quinquenal do Governo 2015-2019.

⁸⁸ Insats: 51140108 MozTrabalha

⁸⁹ Insats: 51140059 PPDP Civil Registration Nampula 14–16

⁹⁰ Insats: 51140108 MozTrabalha 2016–2021.

Sida bedömning är insatsportföljen genomförs enligt plan.

Insatsnivå

-Under 2017 har MozTrabalha genomfört sin förberedande fas, med vissa förseningar framförallt gällande rekryteringen av personal. Programmet genomförde under 2017 stöd till arbetsmarknadsministeriet, för att ta fram en genomförandeplan, samt ett uppföljningsramverk för sysselsättningspolicyn, samt stöd till att etablera en interministeriell uppföljningsmekanism, där samtliga arbetsmarknadsparter ingår.⁹¹

2.3.4 Mål 3.4: Förbättrad tillgång till social trygghet för fattiga hushåll

Utveckling mot strategimålet

Som följd av den statsfinansiella situationen under 2017 har finansieringen för sociala trygghetsprogram – som genomförs av det nationella institutet för social trygghet (INAS) – minskat.⁹² Programmen når cirka 540 000 hushåll och finansieras till 100 % med medel från statsbudgeten.⁹³ Transfereringar (socialbidrag), som är det största av de totalt fyra programmen, når ut till cirka 372 000 hushåll med månadsutbetalningar om 5-10 USD per hushåll och beroende på hushållets storlek.⁹⁴ Trots den höga andelen inhemsk finansiering för sociala trygghetssystem finns det risk för att de förväntade resultaten i den nyligen antagna strategin för social trygghet (2016-2024) inte kommer kunna uppnås utan utökad finansiering och kapacitet. Under 2017 gjordes ingen justering av beloppen i förhållande till inflationen vilket har inneburit en signifikant minskning av köpkraften. Därutöver är utbetalningar till målgruppen ofta försenade. Vidare har godkännandet av nytt dekret – som reglerar genomförandet av de sociala trygghetsprogrammen och inkluderar ett barnbidrag – försenats.

Sida bedömer att utvecklingen mot strategimålet delvis går i önskvärd riktning.

Portföljnivå

Under 2017 levererade två insatser mot detta strategimål med totalt 18 MSEK i utbetalningar. Under 2017 beviljades ett nytt stöd till FN-programmet för social trygghet (2017-2020)⁹⁵. I enlighet med operationaliseringsplanen överväger Sida att utöka sitt stöd till sociala trygghetssystem och för närvarande övervägs ytterligare en insats inom detta strategimål, en givargemensam fond i Världsbanken regi. Sida har i planeringen övervägt olika möjligheter och alternativ utifrån kontextuella förutsättningar och bedömer att planerat resultatbaserat stöd via statsbudgeten (med fokus på sociala trygghetssystem) ej längre är aktuell under strategiperiodens kvarvarande år.

Sida bedömer att portföljen är relativt väl sammansatt och att den genomförs delvis enligt plan.

Insatsnivå

-FN-programmet har under 2017 fokuserat på etableringen av det centrala informationshanterings system som behövs för styrning, återregistrering av förmånstagare samt gradvis expansion av mottagare inom det sociala trygghetssystemet. Registret har vidareutvecklats och fyller en central funktion för betalningar, handläggning och uppföljning.⁹⁶

-Genom det civila samhällets påverkansarbete och sammanställning av s.k. ”social action budget briefs”, vilka analyserar budgetallokeringar, utgifter och trender inom social trygghet i Moçambique, ökar programmet även förståelsen för sociala trygghetssystem inom staten (inklusive finansministeriet) samt i övriga samhället.⁹⁷

⁹¹ Insats: 51140108, MozTrabalha, ILO, Inception Report, March 2018.

⁹² Preliminära siffror från Budget Execution Report 2017, MEF.

⁹³ Siffrorna är från 2015.

⁹⁴ Dessa är icke-örönmärkta transfereringar som ofta används till skolavgifter, mat och deltagande i spar- och långrupper.

⁹⁵ Insats: 51140093 UN Joint Programme on Social Protection (2017-2020).

⁹⁶ Social Protection One UN Joint Programme Final Report 2011-2017, s.13.

⁹⁷ Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para Protecção Social.

3 Implikationer för det fortsatta strategigenomförandet

Fredssamtalen och viljan till överenskommelser är ett viktigt steg för Moçambique. Generellt noteras en negativ trend för den demokratiska utvecklingen, särskilt vad gäller transparens och yttrandefrihet. Gapet mellan landets åtagande avseende mänskliga rättigheter och utvecklingen på området i Moçambique är betydande och växande. Inrikespolitiska överväganden styr regeringens undfallenhet att bidra till klarhet kring de hemliga lånen. Ekonomin har försämrats markant 2015–2017, vilket drabbar små och medelstora företag och sysselsättningsmöjligheter. Den socio-ekonomiska situationen befäster fattigdom, marginalisering och exkludering av stora delar av befolkningen, inte minst kvinnor och flickor.

Givet sådana negativa kontextuella förändringar (se även 1.1), och utifrån insatsportföljens utveckling, liksom verksamhetens genomförande i förhållande till strategimålen under åren 2015–2017 (se kapitel 2), föreslår Sida följande inför det fortsatta strategigenomförandet:

- 1) Den moçambikiska regeringen har inte bidragit till att fylla de informationsgap som identifierades i den internationella oberoende revisionen. Det finns vidare inga indikationer om ansvarsutkrävande av individer som varit inblandade. Sida bedömer att förutsättningarna för samarbetet har förändrats under 2016 och 2017. Varken generellt budgetstöd eller planerad insats avseende resultatbaserat stöd via statsbudgeten bedöms således vara aktuella under resterande strategiperiod. Strategimål 2.1 och 2.2 och 3.4 kommer därför inte uppnås i planerad utsträckning.
- 2) Förseningar av planerat samarbete på energiområdet medför att indikativa belopp justeras nedåt, vilket påverkar strategimål 1.4. Neddragningen på energiområdet påverkar prognosen för medelsutnyttjandet under strategiperioden. Sida kommer att verka för ökade investeringar i förnybar energi.
- 3) Med anledning av det som anförs i punkt 1) och 2) ovan föreslås att allokeringen för strategiperioden minskar från 4,1 miljarder svenska kronor till 3,6 miljarder svenska kronor.
- 4) Sida ser över stöd till centrala statliga institutioner. Alternativ till givargemensamma fonder för institutionsutveckling övervägs då så är påkallat. Överväganden om samarbetsform görs från fall till fall.
- 5) Stöd genom statliga kanaler har minskat volymmässigt under 2016 och 2017. Den hittills gjorda anpassningen av insatsportföljen med mer stöd genom multilaterala organisationer och via det civila samhället som huvudsakliga samarbetsformer, är riktningen som bedöms bestå framöver.
- 6) Tematiskt fokus på transparens och antikorruption förstärks, inte bara inom pågående insatser utan också, om så bedöms möjligt, som huvudfokus i en specifik insats.
- 7) Sida föreslår en utökad ambitionsnivå kring hållbar fred med fokus på resolution 1325, och kvinnor, fred och säkerhet. Fredssamtalen öppnar möjligheter för ett utökat svenskt engagemang som bidrar till hållbar fred. Konfliktkänslighetsperspektivet blir således än mer strategiskt, i tillägg till pågående stöd med inriktning på inkluderande politiska och ekonomiska processer med konflikthämmande effekt. Sveriges långa närvaro och bredd inom utvecklingssamarbetet ger goda förutsättningar och möjligheter i sammanhanget. Sida bedömer att den förväntade utökade verksamheten avseende resolution 1325, kvinnor, fred och säkerhet, kan inkluderas under stödområde 2 i strategin.
- 8) En mer strukturerad ansats för bredare samverkan, med syfte att uppnå synergier mellan ambassadens verksamhetsområden tas under strategiperiodens kvarvarande år i linje med uppdraget att anlägga ett perspektiv bortom biståndet.
- 9) Genom dialog och verksamhet förstärks fokus på jämställdhet, kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva rättigheter samt kvinnors ekonomiska egenmakt ytterligare under strategiperioden.
- 10) Ambassaden avser att stärka aktörsollen inom utvecklingssamarbetet för att på så vis öka genomslag av svensk policy och svenska värderingar.

Förändringar inom civilsamhällesprogrammet AGIR förutses under den resterande strategiperioden utifrån rekommendationerna i den nyligen genomförda externa översynen av de programmet och Sidas hittills gjorda erfarenheter.