

Sammanfattning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande

Sammanfattande bedömning	
Uppnå strategimålen (hittills)	Genomföra insatsportföljen (hittills)
Gul	Grön

Övergripande bedömning av måluppfyllelse	Övergripande bedömning av insatsportföljens genomförande
GBS bidrar till makroekonomisk stabilitet, till ökade investeringar i bl. a utbildning samt till stärkta PFM-system. Framgången påverkas av brist på transparens och otillräcklig tillämpning av politiska och civila rättigheter, samt brist på minskning av inkomstfattigdomen. Stöd inom demokratisk samhällsstyrning bidrar till ansvarsutkrävande och policydialog genom det civila samhället och genom fokus på intern och extern revision. Stöd inom ekonomisk utveckling bidrar väsentligt till den snabba takten av elektrifiering och ökad grön energiproduktion. Ihållande problem inom jordbruk och landrättigheter påverkar resultaten men planering av nya programansatser pågår.	Genomförandet av insatsportföljen har inte några betydande avvikelser. En utdragen väntan på resultatstrategin minskar möjligheten till långsiktig planering inom kompetens och insatsportfölj. Ett beslut om GBS för 2014-15 har fattats, med en större andel finansiering kopplat till uppnådda resultat.

Bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande per sektor		
Sektor	Bedömning av måluppfyllelse	Bedömning av insatsportföljens genomförande
Sektor 1: Generellt budgetstöd	Grön	Gul
Sektor 2: Demokratisk samhällsstyrning	Gul	Grön
Sektor 3: Ekonomisk utveckling	Gul	Grön

1. Övergripande bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande

Utbetalt belopp inom strategin 2014:	744 MSEK	Totalt strategibelopp:	745* (685**) MSEK
Avtalat belopp:	842 MSEK	Strategiperiod:	2008-2015 (2012)
Antal avtalade insatser 2014-12-31:	51 stycken	Utbetalt belopp inom andra anslagsposter*** som gick till landet/regionen 2014:	69 MSEK, varav forsknings-samarbete 56 MSEK

* Total delegering vid årets slut

** Initial delegering

***Med andra anslagsposter avses ap 1. Humanitära insatser, ap. 5 Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, ap. 32 Forskningssamarbete.

Analys och bedömning

Rapporten avser genomförande av samarbetsstrategi med Moçambique 2008-2012, förlängd till utgången av 2015. De tre kortsiktiga förlängningarna av samarbetsstrategin gör att UM inte kan ingå längre, strategiska avtal i utvecklingssamarbetet. Den övergripande bedömningen är att strategigenomförandet är ”on-track” för att uppnå målen i strategin, trots att frågetecken ses inom såväl ekonomisk som demokratisk utveckling.

Kontext

Situationen i Mocambique har förändrats sedan starten av samarbetsstrategin 2008. Hög ekonomisk tillväxt (i genomsnitt runt 7% årligen under strategiperioden), ökade skatteinkomster och en begynnande naturresursboom har förändrat förutsättningarna för utveckling, såväl som den politiska situationen och relationen mellan regeringen och givarna. Tillväxten är koncentrerad till utvinningsindustrin, transport, finans och kommersiellt jordbruk, medan den stora majoriteten småbrukare inte gynnats. Ojämlikheten har därmed ökat, vilket bidrar till politiska och sociala spänningar samt en ökad konfliktrisk. Nya skatteinkomster har gett utrymme för investeringar i hälsa, utbildning och sociala skyddsnät, samtidigt som stärkta system för offentlig finansiell styrning bidrar till starkt effektivitet i förvaltningen. Expansionen av sociala tjänster har blottlagt betydande brister i kvaliteten, särskilt i undervisningssektorn. Tveksamma lånefinansierade offentliga investeringsprojekt har väckt frågetecken kring statsfinansernas hållbarhet och prioritering av fattigdomsminskning. Regeringen söker komplettera sin relation till de traditionella givarna med samarbeten med länder såsom Kina, Indien och Brasilien.

Ett flertal viktiga reformer inom samhällsstyrning har stagnerat och respekten för yttrandefrihet är kringskuren. Resultaten från de lokala valen 2013 och de generella valen 2014 visar dock en politisk dynamik. Regeringspartiet Frelimo har förlorat sin absoluta majoritet i parlamentet och det relativt nya oppositionspartiet MDM styr i tre av landets fyra största städer. Den nya presidenten har slagit an en försonlig ton gentemot oppositionen och betonat vikten av en inkluderande ekonomisk politik.

En lågintensiv konflikt i landets centrala delar 2013 och 2014 visar att det finns politiska krafter beredda att ta till våld för att driva sin politik. Det allmänna valet 2014 visade en obalanserad kampanj där regeringspartiet utnyttjade statliga resurser och befogenheter till att främja det egna partiet. Trots småskaliga och lokala våldsutbrott lyckades regeringen och Renamo i valets uppbyggnadsskede komma överens om ett fredsavtal, vilket banade väg för en relativt lugn valprocess. De regionala organen för att anordna röstning och rösträkning uppvisade brister och ett flertal exempel på regelrätt valfusk sågs,

mestadels till förmån för regeringspartiet Frelimo, men även till förmån för Renamo. Bedömaren, bland annat EU's valmission, menade dock att svagheter i röstning och rösträkningsprocess inte avgjorde utgången av valet. Oppositionspartierna gick framåt i valet till parlamentet; framförallt Renamo har fått råg i ryggen att driva förhandlingar som underbyggs med diverse hot. Den nya regeringen har fortsatt dialog med Renamo men det finns inga tecken på att dödläget mellan Renamo och Frelimo skulle vara på väg mot en lösning. Överlag finns dock goda skäl till försiktig optimism inför framtiden. Den politik som den nya presidenten har uttryckt i både tal och handling har skapat förväntningar på konkreta åtgärder för att komma till rätta med den utbredda fattigdomen. Samtidigt ska man inte underskatta de svårigheter den nya regeringen står inför när den ska genomföra sin mer försonliga och inkluderande politik. Den före detta presidenten har lämnat över rollen som ordförande i partiet till den nye presidenten Nyusi. De konservativa och hårdföra krafterna inom regeringspartiet är dock fortsatt starka. UM's bedömning är att det är oroande att demokratins principer inte till fullo respekteras av partiet som innehar regeringsmakten. Fördjupade spänningar inom Frelimo, liksom en alltmer oberäknelig oppositionsledare, riskerar att hämma framsteg i både försoningsprocessen och mer genomgripande reformer.

Insatsportfölj

Insatsportföljen har i stort genomförts som planerat. Förseningar har skett framförallt kopplat till den då pågående konflikten i centrala delarna av landet och har främst berört insatser för elektrifiering och minröjning. Ett flertal viktiga resultat ses inom alla sektorer; en omfattande utvärdering av budgetstödet visade på resultat inom utbildning och finansiell styrning; institutioner för revision når upp till målen om antal granskningar, och för det civila samhället är den nya lagen om rätt till information en viktig framgång; inom energi har svenskt stöd bidragit till att tillgången till el ökar snabbt. Dock finns ett flertal skäl till att strategins övergripande mål inte till fullo uppnås. Konflikten under 2013-14 i samband med de allmänna valen bidrog till en ökad kontroll av media och det demokratiska utrymmet. Regeringens politik har inte prioriterat reformer och har genomfört ett flertal tveksamma investeringar i stort mått. Den starka centraliseringen av statsstyrningen gör att det är svårt för regeringen att nå ut med reformer till alla delar landet. Värt att notera är att energistödet, som har givit mycket positiva resultat och samtidigt nått ut till avlägsna delar av landet, till största del har genomförts i parallella modaliteter.

Goda resultat ses inom stöd till det civila samhället, där Sveriges stöd till ett 60-tal organisationer är av stor betydelse för kvaliteten på policydialog, deltagande och analys hos moçambikiska aktörer. Antagandet av nya lagen om rätt till information, liknande den svenska offentlighetsprincipen, liksom av en ny strafflagstiftning, skedde i stor utsträckning som ett resultat av civila samhällets påtryckningar. Samtidigt har klimatet för det civila samhället hårdnat under de senaste åren, avseende exempelvis yttrandefrihet. Trots att många organisationer inom det civila samhället har vuxit sig starkare och mer oberoende eller privatägd media blivit tillgänglig så ses en försämring av de demokratiska värdena, exempelvis inom korruption och rättsstatens principer, sett till de senaste 2-3 åren. Inom demokratisk samhällsstyrning finns brist på reform och adekvata resurser, och svenskt stöd går inte bara till strategisk utveckling av riksrevision, statens internrevision, statistikbyrå och skatteverk, utan bidrar även till löpande kostnader, vilket inte bidrar till hållbara institutioner på lång sikt.

UM undersöker möjligheter för att ge ett mer direkt stöd till Moçambiques parlament, där mer än hälften av ledamöterna bytts ut efter valet 2014. Stöd till utbildning av parlamentsledamöter ges redan idag genom organisationer i det civila samhället.

Moçambique har varit framgångsrikt i utbyggnaden av elproduktion och elnät, till väsentlig del tack vare svenskt stöd. Uthålligheten i investeringarna hotas eftersom landet saknar plan för att öka egenfinansiering. Inom energi finns möjlighet att utöka insatserna för att bidra till mål uppställda i Power Africa. Detta område lämpar sig mindre väl för sektorbudgetstöd eftersom implementeringen är projektorienterad och modaliteten bygger därför delvis på parallella system för genomförande. Den långa tid som krävs för planering och implementering innan socioekonomiska resultat kan påvisas försvårar hantering inom Sidas system.

Inom landsbygdsutveckling har UM genom åren provat ett flertal olika ansatser, framför allt med hänsyn taget till att småskaligt jordbruk är den ekonomiska drivkraften för största delen av befolkningen. Det finns behov av att utveckla program som arbetar närmare och mer direkt med förmånstagarna. En ny ansats är under uppbyggnad som fokuserar mer på marknadens drivkrafter. Insatser inom landsbygdsutveckling är i regel mycket komplexa och kostsamma och därför bör UM fortsätta liera sig med andra givare, exempelvis EU. På grund av den långsiktighet som krävs kan ett fortsatt fokus på en specifik region vara relevant, i detta fall provinsen Niassa. Inom marknadsutveckling och företagande har UM ett flertal insatser av pilotkaraktär. Verksamheten att ställa garantier för kreditinstitut har förutsättningar att expandera men kräver stora arbetsinsatser. Möjligheten att göra mindre, innovativa insatser är avgörande för att hitta en metodik som fungerar inom landsbygdsutveckling.

Stödet till utbyggnad av sociala skyddsnät, ett resultat av behovet av ökad fattigdomsfokus som identifierades i halvtidsöversynen av samarbetsstrategin som gjordes 2010, är fortsatt relevant. Sociala skyddsnät kan bli ett effektivt sätt att fördela inkomsterna från naturresursutvinningen, samtidigt som det sociala kontraktet och skattebetalningsviljan stärks. Regeringen har efterfrågat ett mer direkt samarbete med Sverige. Pågående samarbete med FN kan ersättas av eller kompletteras med ett resultatbaserat sektorbudgetstöd. UM avser undersöka möjligheten att fortsätta bidra till ökad resiliens och miljömässig hållbarhet genom samarbete med myndigheten för katastrofhantering INGC.

UM föreslår en förlängning av det Generella Budgetstödet 2014-2015 med ett år, för att ge utrymme för beredning av en ny ansats. Det är inte optimalt för förutsägbarheten, men anses nödvändigt då den nya svenska strategin ännu inte antagits. Även om utvärderingen av GBS 2006-2012 visar goda resultat (se nedan), är det uppenbart att GBS är i behov av reform, både den gemensamma mekanismen och Sveriges bidrag till den. UM har under första halvåret som ordförande i G19 prioriterat arbetet med att reformera GBS-mekanismen, med utgångspunkten att den bör fokusera på ett begränsat antal resultat och reformer inom ekonomisk politik, transparens och offentlig finansiell styrning, snarare än att ses som ett brett stöd till hela Moçambiques utvecklingsplan. GBS ses fortfarande som en viktig del av insatsportföljen, men inte som dess bottenplatta. Ett mer fokuserat stöd med lägre volymer förutses.

Dialog

G19 har under året fortsatt utgjort en viktig plattform för dialog med regeringen kring utvecklingsfrågor. Dock är G19 inte alltid ett bra forum för dialog kring politiska frågor, eftersom det uppfattas som att givarna vill ”köpa reformer”, en ansats som blir allt mindre gångbar ju mindre del av statsbudgeten GBS utgör. Andra kanaler för dialog har varit genom EU, främst inom ekonomi och mänskliga rättigheter. UM undersöker möjligheten att ha ett närmare samarbete med andra nordiska länder för ett stärkt arbete och dialog inom jämställdhet och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. UM avser att i nästa strategiperiod som komplement etablera regelbunden bilateral dialog och avstämning med regeringen.

Ekonomiskt utfall

Delegerat belopp vid årets början var 650 mSEK. UM kunde ta emot en ökad delegering från Sida och sammanlagda utbetalningar under 2014 var 744 mSEK, plus forskning 56 mSEK av delegerade 60 mSEK. Det generella budgetstödet utgjorde den enskilt största sektorn med 315 mSEK. Som komplement till budgetstödet motiverades även stöd till katastrofmyndigheten INGC och till sociala skyddsnät (se nedan om GBS), och totalen blev 337 mSEK. Sektorn Demokratisk Samhällsstyrning hade utbetalningar på 222 mSEK, sektorn Ekonomisk Utveckling 183 mSEK och övriga sektorer cirka 2 mSEK. Den största utmaningen för planeringen var (och är fortfarande) att UM på grund av avsaknad av en ny strategi inte kunde ingå mer omfattande och långsiktiga avtal. Insatser inom bland annat civilsamhälle och decentralisering har därför kortats och en stor energiinsats försenas.

Sidas och UMs arbetsmetodik

UM ser ett behov av att tydligare söka synergier med verksamhet under regionala och globala strategier. Detta fungerar väl för forskningssamarbetet, och viss koordinering finns inom exempelvis

kommunstöd och *Power Africa*. Det kan finnas möjlighet för UM att bidra mer till globala initiativ inom exempelvis SRHR eller samhällsstyrning. Ett önskemål är att UM ska få löpande information om alla större insatser Sida har (globala, regionala och genom CIVSAM) som berör Moçambique för att kunna ta ställning till om och hur UM kan bidra.

UM använder en fond för programutvecklingsmedel (PUM), vilken har ökat effektiviteten i insatsportföljen. PUM har finansierat förstudier, revisioner och andra små och korta uppdrag och aktiviteter som möjliggör framtagande av nya program.

Slutsatser

- UM avser att fokusera GBS i omfång och volym, samtidigt som möjligheten att komplettera GBS med ett resultatbaserat sektorbudgetstöd till förmån för sociala skyddsnät (från 2017) undersöks.
- Jordbrukssektorn är en utmaning och UM bereder en ny landsbygdutvecklingsansats som bygger på marknadens drivkrafter och aktiviteter närmare förmånstagarna.
- UM föreslår att inom kommande strategiperiod komplettera nuvarande former för dialog med mer reguljär bilateral uppföljningsdialog med regeringen
- UM har möjlighet att satsa ytterligare på energiområdet inom ramen för *Power Africa*
- Möjligheten att göra förstudier, revisioner och andra begränsade insatser för att utveckla och komplettera program är viktiga instrument för effektivitet i insatsportföljen
- UM undersöker möjligheten att skapa en plattform för samarbete med nordiska länder angående Sexuell och Reproductiv Hälsa och Rättigheter, inklusive hbt-rättigheter.

2. Bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande per sektor

Sektor	Avtalat 2014, i MSEK	Utfall 2014, i MSEK
Sektor 1: Generellt budgetstöd (inklusive stöd till sociala skyddsnät och katastrofberedskap/katastrofhantering)	382	337
Sektor 2: Demokratisk samhällsstyrning	267	222
Sektor 3: Ekonomisk utveckling	191	183

2.1 Sektor 1: Generellt budgetstöd

Bedömning av måluppfyllelse	Bedömning av insatsportföljens genomförande
GBS har bidragit till goda resultat inom bland annat utbildning, offentlig finansiell styrning och makroekonomisk stabilitet. GBS har inte bidragit till en minskning av inkomstfattigdomen.	GBS genomförs genom en gemensam mekanism för dialog och givarkoordinering. Mekanismen präglas av ineffektivitet. En reform har inletts under Sveriges ledarskap, men utgången är fortfarande oklar.

Sektorns mål

- *Ett effektivt genomförande av Moçambiques fattigdomsstrategi, PARPA II, i syfte att minska fattigdomen, stärka demokratisering, stimulera en snabb, hållbar och bred tillväxt i ekonomin samt att uppnå milleniemålen.*

Resultat av budgetstödet

Det generella budgetstödet (GBS)¹ är ”on-track”. Under 2014 presenterades en internationell utvärdering² genomförd av oberoende experter på uppdrag av EU-kommissionen. Studien bygger på en metod utvecklad av OECD-DAC och genomfördes i samarbete med den moçambikiska regeringen och andra givare. Det sammanlagda budgetstödet från alla givare utgjorde 2005-2012 cirka 400 miljoner USD per år, eller 16 USD per invånare. Under 2014 betalade Sida ut 75 av 120 miljoner SEK av den resultatbaserade delen mot resultat inom offentlig finansiell styrning, transparens och anti-korruption.

Utvärderingen konstaterar att budgetstödet bidragit till att Moçambique kunnat göra betydande offentliga satsningar inom sociala sektorer och infrastruktur, och samtidigt bibehålla sunda statsfinanser och makroekonomisk stabilitet. Budgetstödet har därmed bidragit både till den höga ekonomiska tillväxten och till betydande resultat inom utbildningssektorn. Andelen barn som går i skolan har ökat markant, samtidigt som skillnaderna mellan flickor och pojkar har minskat, något som inte varit möjligt utan budgetstödet bidrag till lärarlöner och nya skolbyggnader. Samtidigt bedömer utvärderingen att det sätt på vilket stödet kanaliseras, i kombination med dialog och riktade stöd från budgetstödsgivare, bidragit till starkare system för offentlig finansiell styrning och ökad transparens. Budgetstödet var mer förutsägbart och medförde lägre transaktionskostnader än andra biståndsmodaliteter. Liksom flera tidigare studier konstateras att den ekonomiska tillväxten i Moçambique inte varit tillräckligt inkluderande för att minska inkomstfattigdomen. Brist på jobbskapande samt låg jordbruksproduktivitet är de faktorer som huvudsakligen ligger bakom. Enligt utvärderingen har regeringens reformer för att förbättra näringslivsklimatet liksom dess program för att hjälpa fattiga bönder (t.ex. genom tillgång till gödsel och insatsvaror) varit otillräckliga.

Utvärderingens övergripande slutsats är positiv:

“Our overall conclusion is that Budget Support has been fundamentally successful. It has made possible a major expansion in education provision, whilst also supporting economic growth and macroeconomic stability and facilitating steady improvements in the quality of public financial management and, to a lesser extent, in governance. These are major achievements, which fully justify the risks which have been taken in providing Budget Support. These are still more impressive if one considers the difficult context for Budget Support in Mozambique.”

Utvärderingen kommer med ett antal rekommendationer om hur budgetstödet kan förbättras:

1. Förnya engagemanget för budgetstödsprocessen och biståndseffektivitetsagendan. Utvärderingen konstaterar att **givarna inte investerar tillräckligt mycket tid och energi i budgetstödsprocesserna och biståndseffektivitet**. Förväntningarna på stödformen bör tonas ner och medvetenheten öka kring de ömsesidiga åtaganden som budgetstödet innebär för regeringen (transparens och öppenhet till dialog) och givarna (förutsägbarhet och genomförande av biståndseffektivitetsagendan).
2. Införa mekanismer för evidensbaserad dialog på sektornivå som syftar till att stimulera nya idéer och **förbättra policygenomförandet. Rationalisera de numera tungrodda processerna** för resultatbedömning och dialog.
3. **Konsolidera de framsteg som gjorts** inom utbildningssektorn, makroekonomisk stabilitet, PFM reform samt i förbättrandet av transparens och ansvarsutkrävande.

¹ 51140064 General Budget Support (GBS) Mozambique 2014-2015

² *Independent Evaluation of Budget Support to Mozambique, 2005 -2012*, Andrew Lawson et al, maj 2014

4. **Ett uppskalat budgetstöd för att finansiera program** som syftar direkt till att minska undernäringen hos barn, öka tillgängligheten till insatsvaror för småbönder och stimulera företagande.

Utvärderingens rekommendationer går i stort ut på att givarna och regeringen bör hitta tillbaka till kärnan i budgetstödet och förnya åtagandet till modaliteten. Detta följer logiskt av utvärderingens slutsats att det finns en utbredd ”budgetstöds-fatigue”, trots att budgetstödet i stort levererat mycket positiva resultat. Budgetstödet andel av statsbudgeten minskade från 16,2% 2011 till 4,8% 2014, samtidigt som storleken på statsbudgeten ökade med 91%.

UM's ställningstagande

UM delar utvärderingens slutsatser om goda resultat, men ser även att det är naturligt att både regering och givare söker nya former för stödet och dess resultatuppföljning.

Kopplingen mellan budgetstöd och förbättrade PFM-system är tydlig, vilket gynnar en sund planering och genomförande av statsbudgeten, och därmed även förutsättningarna att leverera offentliga tjänster på ett effektivt sätt. Den stora ökningen av statens intäkter kommer till största delen från investeringar och prospekt i naturresurssektorn, vilket skapar ett behov av ökad transparens. Större investeringar finansieras ofta med nya utländska krediter, exempelvis från Kina, vilket äventyrar balansen i det framtida budgetutrymmet, inte minst sedan världsmarknadspriser på flera viktiga exportvaror har sjunkit. Regeringens garanti på 850 mUSD för inköp av tonfiskebåtar till företaget EMATUM tas i utvärderingen upp som ett varnande exempel på risken att utnyttja den snabba tillväxten för att ta upp krediter. Att budgetstödet bidragit till ökad transparens och förbättrad offentlig finansiell styrning är en logisk konsekvens av stödformens utformning. Budgetstödet ökar reformtrycket på dessa system genom att använda dem, samtidigt som dialog, resultatstyrning ger ytterligare incitament och tekniskt stöd riktas mot de institutioner som behöver stärkas (för t.ex. revision och upphandling). Effekten av dessa förbättringar på offentlig service bedöms som väsentliga. Stärkta PFM-system innebär per automatik inte att allokeringen av medel i statsbudgeten blir mer rationell, bara att det blir tydligare hur medel allokteras. Moçambique har i april 2015 antagit en ny femårsplan, och UM kommer noggrant analysera och följa upp hur denna bidrar till minskad fattigdom.

Förbättrade system för offentlig finansiell styrning är ett av de mest effektiva sätten att minska risken för korruption i den offentliga förvaltningen. Dock har koncentration av makt till det styrande Frelimopartiet under utvärderingsperioden försvårat ansvarsutkrävande och framväxten av genuint oberoende institutioner. Ett flertal frågetecken finns kring hur Moçambique har prioriterat offentliga investeringar. Inom demokratisk samhällsstyrning finns en del frågor som påverkar bedömningen av budgetstödet effektivitet, exempelvis en minskad poäng i Världsbankens index *Worldwide Governance Indicators* (se avsnitt för Demokratisk Samhällsstyrning nedan).

Utvärderingen noterar att förväntningarna på budgetstöd bör tonas ned. UM ser inte att det är möjligt att, som utvärderingen rekommenderar, investera mer tid i budgetstödsprocessen som sådan. Förutsättningarna i Moçambique har förändrats och UM bedömer det svårt att ”hitta tillbaka till kärnan” av budgetstödet. Att mot denna bakgrund skala upp GBS som föreslås i utvärderingen ses inte som realistiskt. Sverige har drivit linjen att fokus för reformen av budgetstödet inte bör vara vad som har fungerat i det förflutna, utan hur ett reformerat budgetstöd kan hjälpa Moçambique att möta landets utmaningar under de kommande 5 -10 åren. Dessa utmaningar handlar främst om att hantera naturresursboomen och omsätta dess intäkter i hållbar utveckling. Budgetstöd har ett systemiskt och övergripande angreppssätt som andra biståndsmodaliteter saknar och är därför en unik ingång för att hantera naturresursproblematiken. Sverige har också understrukit att ökad transparens och tydliga resultat är de viktigaste faktorerna för att skapa tilltro och engagemang för ett reformerat budgetstöd.

Sedan juni 2014 och ett år framåt är Sverige ordförande i budgetstödsgruppen G19. En genomgripande reform av budgetstödet för ökad transparens och resultatfokus är den huvudsakliga prioriteringen för Sveriges ordförandeskapsår. Utgångspunkten är att GBS-mekanismen bör fokusera på ett begränsat antal resultat och reformer inom ekonomisk politik (t ex. förbättring av näringslivsklimatet),

transparens och offentlig finansiell styrning, snarare än följa upp genomförandet av hela Moçambiques utvecklingsplan. Bibehållen relevans i ljuset av minskande GBS volymer som andel av statsbudgeten, kräver att ansatsen blir mer problemlösande och ger Moçambique mervärde i form av kvalificerad rådgivning, kapacitetsutveckling och dialog. Begränsade resurser hos både regeringen och givarna kräver ökad fokusering och radikalt förenklade mekanismer för samordning och dialog om detta ska bli möjligt.

Under Sveriges ordförandeskap har de grundläggande principerna för reformen slagits fast. UM driver nu processen att förnya det gemensamma avtalet (MoU) med regeringen som går ut i september 2015. Ett första utkast till nytt avtal förväntas finnas på plats innan Sverige lämnar över ordförandeskapet i juni 2015.

Sociala skyddsnät

Svårigheten att nå de mest utsatta grupperna med hjälp av GBS uppmärksammades i den halvtidsöversyn av strategin som gjordes 2010, vilken rekommenderade att budgetstödet skulle kombineras med insatser för att nå de mest sårbara i samhället. UM stöder därför genom Unicef³ ett FN-gemensamt program för uppbyggnaden av sociala skyddsnät sedan 2011.

Regeringens allokering av resurser till sociala skyddsnät har trefaldigats sedan 2010 (i proportion av BNP), och nu nås över 400 000 hushåll. Bland annat har UM från ett barnrättsperspektiv givit bidrag⁴ till en pilotinsats för att identifiera och stödja barn som är särskilt utsatta. Över 40 000 barn har därigenom blivit refererade till hälsoinrättningar, psykologer, blivit placerade i fosterfamilj eller har fått en plats i skolan. UM bedömer att regeringen har visat stort intresse för att etablera system för sociala skyddsnät, och analyserar möjligheten att kanalisera ett ökat stöd genom statsbudgeten.

Katastrofhantering, minröjning och resiliens

Den svenska insatsen med stöd till minröjning via UNDP⁵ avslutas 2015. Under året blev provinserna Inhambane, Tete, Maputo, Zambesia deklarerade fria från minor, men förseningar har uppstått på grund av konflikten i de centrala delarna av landet och nya områden med äldre minor har hittats. Sannolikt kommer hela Moçambique deklarerats fritt från minor 2015.

Under 2014 har en insats⁶ för stöd till ökad resiliens avslutats. Under de år insatsen pågått noteras att myndigheten för katastrofhantering INGC har ökat snabbheten i respons och uttryckning. Det svenska stödet har genomförts av Myndigheten för Samhällsberedskap och har koncentrerats till system för intern kommunikation och logistik.

Slutsatser

- UM planerar en mer direkt dialog med regeringen om väsentliga samarbetsområden och förväntade resultat
- Ett framtida budgetstöd bör fokusera på dialog och uppföljning av ett mindre antal reformer och resultat inom exempelvis jämn och rättvis tillväxt, transparens och offentlig finansiell styrning
- UM undersöker möjligheten att komplettera GBS med sektorbudgetstöd till förmån för sociala skyddsnät och/eller miljö, och därtill möjligheten att arbeta med en resultatbaserad ansats

³ 51140059 PPDP Civil Registration Nampula 14-16

⁴ 51140093 Social protection 2015-2017

⁵ 51140044 Mine clearance UNDP, 12-14

⁶ 51140029 Disaster Risk Reduction INGC-MSB 11-15

2.2 Sektor 2: Demokratisk samhällsstyrning

Bedömning av målpuppfyllelse	Bedömning av insatsportföljens genomförande
Det civila samhället har nått flera viktiga framgångar genom att lagen om rätt till information antogs och genom en ny strafflagstiftning som blivit mer SRHR-vänlig. Institutioner för intern och extern revision har fortsatt att nå flera viktiga mål, enligt plan. Samtidigt ses ett hårdnande klimat för det civila samhället och yttrandefrihet.	Insatser för stöd till det civila samhället har genomförts framgångsrikt. Trots ett flertal goda resultat inom samhällsstyrning finns effektivitetsbrister i de stödformer som pågår för samarbete med flera myndigheter.

Sektorns mål

- *Förbättrad effektivitet och finansiell kontroll samt minskad korruption inom den offentliga sektorn*
- *Ökat medborgerligt deltagande i demokratiska processer och förbättrad insyn i offentliga institutioner med ökat ansvarsutkrävande som följd.*
- *Ökad respekt för och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna med ett särskilt fokus på skydd för de mest utsatta grupperna i samhället, särskilt kvinnor, barn och befolkningen på landsbygden.*

De ekonomiska och sociala rättigheterna går långsamt framåt – inte minst rätten till skolgång, men även andra rättigheter kopplade till exempelvis vård och tillgång till vatten. Vissa politiska frågor är inflammerade och riskfyllda att diskutera öppet. Till dessa hör exempelvis relationen mellan Renamo och Frelimo och frågor om decentralisering och maktstrukturer. Detta leder till en avsaknad av en politisk diskussion och sätter gränser för yttrandefriheten. Mordet på konstitutionsexperten Gistac i mars 2015 kom som en chock för de som verkar för ett mer öppet samhälle. Upptakten till lokalvalen 2013 och allmänna val 2014 visade trakasserier av oppositionen, samt missbruk av offentliga resurser och maktmedel. Lokalvalen 2013 ansågs av bland annat EISA vara de mest våldsamma valen hittills. Sedan starten av den nuvarande samarbetsstrategin 2008 har samtliga delindikatorer Världsbankens *Worldwide Governance Indicators* sjunkit; avseende rättsstatens principer (*Rule of Law*) från 33,7 till 21,8 (av 100 som är max) och från 39,3 till 29,7 avseende korruption. De generellt goda resultaten från svenska insatser har alltså inte i tillräcklig grad fått genomslag på nationell nivå.

Valövervakning och stöd till det civila samhället

UM gav betydande stöd för ökad kvalitet i valprocessen genom att bidra till valövervakning genom EISA⁷ och genom det lokala civila samhället, inte minst ett flertal partnerorganisationer inom AGIR⁸. UM var drivande i att få till stånd en mission från EUs valövervakningsorgan EOM⁹, samfinansierad med sex andra givare. Den relativt begränsade alternativa media hade en viktig roll för att balansera nyheter från regeringskontrollerad media. UM har genom AGIR bidragit till fria radiostationer, av vilka några stängdes ned inför valet. IBIS¹⁰ inom AGIR bidrog till utbildning av journalister.

Moçambiques parlament antog under 2014 en modern och progressiv lag om rätten till information. De första reaktionerna från det civila samhället och media var positiva. Lagen kan komma att ha en viktig betydelse för att öka transparens, medborgerligt deltagande och för att separera förhållandet mellan parti och stat - men det kommer vara kostsamt och komplicerat att genomföra lagen. Ett

⁷ 51140060 EISA Mozambique elections 2013-2014

⁸ AGIR-programmet: 51140019 Diakonia Civ Soc 10-14; 51140020 IBIS Access to information 10-14; 51140021 OXFAM-Novib Civil Society Support 10-14; 51140018 We Effect- Cluster on Natural Resources Management Actions to Inclusive & Account. Governance (AGIR) Programme 2011 - 2014

⁹ 51140089 Elections Observation EU EOM

¹⁰ 51140020 IBIS Access to information 10-14

momentum skapas genom den nya lagen, där insatser för att stärka tillgång till information kan få ökad effekt. Svenskt stöd via IBIS och andra organisationer har haft en betydande roll såväl för framtagandet som antagandet av lagen.

Mot bakgrund av den tvetydiga utvecklingen inom demokrati och mänskliga rättigheter är betydelsen av AGIR-programmet nu än större än tidigare. I synergi med insatser för stärkt offentlig finansiell styrning har AGIR bidragit till att ”sociala revisioner” gjorts, vilket innebär bland annat deltagande granskning av budget, i betydande skala på distriktsnivå. Vad beträffar kvinnors rättigheter har ett förslag till ny strafflagstiftning förbättrats eftersom det första förslaget innehöll element som var orimligt kränkande av kvinnors rättigheter, och dessa togs bort efter protester från flera av AGIRs organisationer. Det nya förbättrade förslaget på strafflagstiftning antogs 2014 och innehåller ett flertal förbättringar ur ett MR-perspektiv som t ex höjd ålder för att kunna anses kriminellt ansvarig (från 10 till 16 år), avkriminalisering av säker abort, och att sexuellt utnyttjande av barn nu inbegriper barn upp till 16 år (tidigare enbart upp till 12 år). Efter dialog med det civila samhällets togs en skrivning bort där samkönade förhållanden kunde tolkas som kriminellt.

Det har varit svårt att hitta ett effektivt sätt att rapportera långsiktiga tematiska resultat från AGIR-programmet, till följd av dess komplexitet. Trots ett flertal mycket viktiga ”success stories” har det varit svårt att aggregera framgångarna inom tematiska områden. Det finns flera goda resultat genom att organisationer har blivit stärkta. Stödet till det civila samhället genom AGIR utvärderades under 2014. Rapporten¹¹ betonar att stödet är mycket relevant, och att organisationer i det civila samhället (CSO) genom AGIR har fått ökade möjligheter i arbetet för rättigheter, en fungerande rättsstat, ansvarsutkrävande och transparens. Trots detta är det svårt att se positiva förändringar i Moçambiques agerande i dessa frågor. Tvärtom finns exempel på att klimatet för dialog har försämrats, och att statens attityd gentemot det civila samhället har försämrats i takt med att organisationerna blivit starkare. Tillgången till information från statens sida pekas ut som ett problem. Å andra sidan pekar rapporten också på att civila samhället inte till fullo utnyttjar de arenor för dialog som ändå finns, och att man inom AGIR bör reflektera kring hur dessa kan utnyttjas än bättre. Ett nytt stöd för AGIR beslutades under 2014, inför vilket UM uppdaterade riktlinjerna för stöd till det civila samhället i Moçambique, med mål att nå effektiva resultat och ett stärkt och pluralistiskt civilt samhället. Utöver det mer strategiska, så berör riktlinjerna både resultatrapportering och finansiell styrning. I de nya riktlinjerna ingår att organisationerna ombeds rapportera i högre grad om miljön för det civila samhället; tidigare rapportering har varit mer aktivitetsbaserad.

Det har setts ett flertal exempel på att organisationer har blivit vräkta från sina arbetslokaler i fall där orsaken förefaller ha varit politisk. Sett även till de höga hyrorna i städerna är det svårt för etablerade organisationer att ha trygg tillgång till lokaler, vilket begränsar möjligheten att bedriva verksamhet. Under 2014 finansierade UM förvärv av fastigheter för sex organisationer, vilket anses öka den organisatoriska bärkraften, minska sårbarheten och, på längre sikt, därmed också uppnå ökade resultat.

Offentlig finansiell styrning

UM stödjer ett kluster av aktiviteter till stöd för offentlig finansiell styrning (OFS). Dessa inkluderar Riksrevisionen (TA)¹², Finansministeriet¹³ (IGF, avdelningen för internrevision) samt Skatteverket¹⁴ (AT). Insatserna lever som helhet upp till förväntade resultat på aktivitetsnivå, och sett till utvecklingen över tid har det svenska stödet till extern och intern revision haft stor betydelse för att etablera dessa funktioner i staten. Dock ses ännu ej de önskvärda effekterna på övergripande nivå, exempelvis i form av förbättrad ranking i internationella index om statsstyrning eller anti-korruption, eller i form av ett mer transparent och deltagande samhälle. Utvecklingen kan beskrivas som tvetydig.

¹¹ *Evaluation of thematic results achieved and demonstrated within the AGIR*, InDeveloP, juli 2014

¹² 51140013 Supreme Audit Institution (TA) Audit Prog. 09-13

¹³ 51140012 Inspectorate General of Finance (IGF) 09-14

¹⁴ 51140048 Tax Common Fund 2013-15

Moçambiques reform inom OFS vägleds av en ”Vision för OFS” och har bidragit till att stabilisera den finansiella styrningen. Moçambique har inte haft någon organisatorisk fokuspunkt för att genomföra ”Vision för OFS”. Dokumentet saknar analys och åtgärd på området intern och extern revision i staten. Reform på området har därför lidit av brist på koordination; i praktiken drivs reform av den enhet på Finansdepartementet som ansvarar för finansiella IT-system. Genom design av dessa system manifesteras många ställningstaganden på policynivå utan att dessa drivs av någon sammanhållen eller transparent strategi. UMs bedömning är att det bör tillsättas en styrgrupp för OFS-reform, i linje med rekommendationer från IMF.

Stödet till IGF, TA, AT och till statistikbyrån INE¹⁵ ges genom givargemensamma fonder. En allmän svårighet med att använda Moçambiques system för genomförande är att de finansiella rutinerna i staten är sådana att det i princip inte går att komma över 50-60% användning av de pengar som årligen allokteras. Ett flertal utmaningar är gemensamma för insatserna; flera beroende på stelbenta statliga system för lönesättning, karriärvägar och brist på institutionellt oberoende. Det finns alltså behov av reform av den offentliga sektorn. Brist på välutbildad arbetskraft härrör från svaga utbildningssystem. UM noterar att institutionerna prioriterar investeringar i inventarier och byggnader framför att bygga långsiktig kapacitet. Att i högre grad erbjuda teknisk assistans som ett komplement till direktstöd kan därför vara motiverat. UM bör bidra till att utveckla nödvändiga reformer i den mån Moçambique ser detta som angeläget.

Internrevisionen, IGF, fick 2014 ett direktiv att koordinera och leda den skara av organisatoriska enheter som har som uppgift att revidera och kontrollera hur statliga resurser används. En studie beställd av Sverige¹⁶ visade att dessa enheter till viss del var överlappande, och därmed duplicerar vissa arbetsuppgifter, samtidigt som det fanns områden med svag finansiell kontroll, t.ex. intern kontroll och riskbedömning. Under senaste året har dock Moçambique etablerat tjänster för internrevisorer i alla större myndigheter, vilket ses som positivt. Svensk finansiering har bidragit till att dessa har fått viss grundläggande träning. Den nämnda studien går så långt att den föreslår att vissa kontrollorgan bör slås samman eller avvecklas, med mål att få bättre överblick och effektivitet hos internrevisionen. UM delar slutsatsen, men det har varit svårt att hitta en dialogpunkt för att diskutera övergripande frågor. IGFs nya strategi från 2014 skulle i högre grad kunna använda det stärkta mandatet att koordinera Moçambiques system för intern kontroll. Positiva resultat har kunnat ses i och med att fler organisatoriska enheter inom systemet för intern revision har underställts systemet för intern revision, vilket är en förutsättning för framtida stärkt koordinering. En ny insats är under beredning.

Riksrevisionen TA har nått flera viktiga mål under 2014; man lever upp till antalet planerade revisioner, man introducerar en metodologi för effektivitetsrevision, man lyckas färdigställa fler revisioner än tidigare och man har levererat en övergripande rapport om statsfinanserna till parlamentet i tid. Internt finns dock flera svagheter – givarnas dialog har under 2014 koncentrerats på att följa upp den orena revisionsrapport som TA fick för 2012. En oberoende revision för åren 2013 och 2014 är under genomförande, vilket är en extraordinär åtgärd på initiativ av givarna. Denna kommer vara avgörande för förståelse av om TA kommit tillrätta med svagheterna. Den svaga institutionella styrningen av TA försvårar strategisk planering och att behålla kvalificerade medarbetare. Det finns flera strukturella brister i den lagstiftning som reglerar TAs verksamhet och finansieringen från statsbudgeten är inte tillräcklig för att hålla verksamheten på en miniminivå. En ny insats är under beredning.

Skatteverket AT har under 2014 ökat skatteintäkternas storlek i proportion till BNP, och når flertalet av de mål som uppställts. Policystyrningen är dock otydlig; de krångliga skattereglerna bidrar till

¹⁵ 51140062 National Statistics Institute INE 2014-2016

¹⁶ *Estudo sobre o Sistema de Controlo e Auditoria em Moçambique*, SIPU International, januari 2014

sämre kvalitet för företagsklimatet. Parlamentet fattade under 2014 ett beslut om att inte återbetala skulder i mervärdesskatt till företagare, vilket hade rekommenderats av IMF. AT har påbörjat arbetet med att bygga upp kapacitet för att korrekt kunna beskatta de nya ekonomiska sektorerna inom naturresursutvinning. En stor investering görs i att bygga upp ett centralt datasystem för skatteadministration. Det har varit kostsamt och resultaten är hittills svaga. Det finns en risk att AT inte har rätt kompetens för att driva denna typ av processer. AT efterfrågar samarbete med svenska Skatteverket, och utbytesresor har gjorts för att planera ett program för teknisk assistans.

Statistikbyrån INE får svenskt stöd sedan 2014. Kvaliteten på statistiken är bättre än i flera jämförbara länder. Under 2014 har INE inlett arbetet med en ny fattigdomsundersökning (HBS) – det finns ett stort behov av aktualiserade siffror. Varken givare eller regering vet mycket om hur fattigdomen har förändrats sedan 2008 då den senaste undersökningen gjordes. Metodologi och indexår för nationalräkenskaper förnyades under 2014, vilket kommer leda till ökad kvalitet på framtida statistik. Svenska SCB har en stor betydelse för utvecklingen av INE genom samarbete med lång- och kortidskonsulter. Dessa missioner genomförs av ScanStat, vilket är ett konsortium upphandlat av INE, där SCB och deras motsvarigheter i Norge och Danmark ingår. INE genomför många studier som fristående projekt, vilket är dyrt och omständligt, och både kostnadseffektivitet och kvalitet skulle öka om fler undersökningar kunde koordineras eller baseras på redan tillgängliga data. INE arbetar på detta.

Slutsatser

- Programmet för stöd till det civila samhället ökar i relevans i och med att intäkterna för staten ökar och flera indikatorer för samhällsstyrning har en negativ tendens
- UM bör i dialog med Moçambique och andra givare söka vägar att stödja OFS på ett strategiskt plan, exempelvis inom koordinering av OFS samt åtgärder för att stimulera reform
- Effektivitetsbrister i de stödformer som valts för samarbete med flera myndigheter kan delvis avhjälpas genom komplement med teknisk assistans
- UM bör, i samarbete med andra givare, bidra till att uppmärksamma Moçambique på fördelar och metoder för reform av den offentliga sektorn

2.3 Sektor 3: Ekonomisk utveckling

Bedömning av måluppfyllelse	Bedömning av insatsportföljens genomförande
Målet om ökat utbud av hållbar energi uppnås. Målet om ökade hushållsinkomster och förbättrad livsmedelförsörjning uppnås delvis.	Utbyggnad av elproduktion och elnät går enligt plan, dock med en försening 2014 på grund av tillfällig konflikt. Program för ökade hushållsinkomster och förbättrad livsmedelförsörjning provar nya ansatser.

Sektorns mål

- *Ökade hushållsinkomster och förbättrad livsmedelförsörjning för småbrukare och lantarbetare, framför allt kvinnor, genom ett effektivt och hållbart utnyttjande av naturresurser.*
- *Ökat utbud av hållbar energi.*
- *Förbättrat näringslivsklimat och ökade möjligheter att delta i internationell handel i Niassa-provinsen.*

Energi

Målet om energi är ”on-track”. Sverige bidrar till att landets elektrifieringsgrad ökar från år till år genom att fler och fler ansluter sig till eldistributionsnät som Sverige bidragit till. 26% av befolkningen hade 2014 tillgång till el från det nationella nätet, jämfört med 17% vid strategins start.

Insatser inom sektorn har långa ledtider. De viktiga resultaten - att elproduktion ökar, att fler får tillgång till el - kommer ofta 5-10 efter det att en investering gjorts. De socioekonomiska effekter som är bevekelsegrund för insatsbeslutet tar än längre tid att uppnå. Sidas kortsiktiga fokus gör att viktiga långsiktiga resultat från nu avslutade investeringar inte rapporteras korrekt. UM har varit engagerad i sektorn sedan 1979, och många resultat från tidigare investeringar kan ses. UM ser ett behov av att utveckla en metodik för att studera de utvecklingseffekter som uppnåtts.

UM har prioriterat bidrag till elnät i rurala och peri-urbana områden; dock är antalet abonnenter i dessa områden inte lika många som i urbana områden. Ett problem är att statliga organ, inklusive militär, inte betalar för elen till det statliga bolaget EDM. Detta minskar möjligheten till nya investeringar och hindrar en uthållighet i sektorn. Intäkterna från elen motsvarar inte de utgifter som krävs i ny-investeringar och underhåll. EDM måste förhandla och underteckna avtal avseende utnyttjande av naturresurser för energiproduktion, vilket är en förtutsättning för att elproduktionen ska kunna öka. Moçambique behöver se en ökad disciplin att betala för elen för att kunna öka långsiktigheten i investeringarna. En sådan reform är politiskt känslig, och UM bör resa detta behov i politiska kontakter med Moçambique.

Sverige har bidragit med 35% av kostnad för rehabilitering av två vattenkraftverk i Mavuzi och Chicamba¹⁷. Upprustningen medför att kraftverkens livstid förlängs med cirka 30 år, samt att den totala kapaciteten höjs från ca 65 MW till ca 90 MW. Alternativet att inte göra något skulle medföra att kapaciteten skulle sjunka till noll eftersom underhållet försumrats under de senaste 40 åren - efter 1975 har inget riktigt underhåll utförts. Arbetena förväntas klara i slutet av 2016. Se nedan angående lån och garantier för insatsen.

Sverige har bidragit till ökad energiproduktion genom Temane-projektet¹⁸, där en av två gasdrivna generatorer sattes i drift i december 2014. Den har en kapacitet på ca 3 MW. Den andra generatoren kommer att tas i bruk under april månad. För insatserna i Niassa¹⁹ och i Tete²⁰ har så gott som all utrustning levererats, inklusive transformatorer.

Det statliga energibolaget EDM har under 2014 genomfört en förstudie avseende möjligheten att bygga ett nytt vattenkraftverk i Manica-provinsen, och två ytterligare studier förväntas bli klara under 2015, vilket öppnar för möjligt svenskt engagemang inom ramen för Power Africa.

UM kan rapportera på en standardindikator inom området energi: antalet människor som fått tillgång till elektricitet som resultat av svenskt stöd är cirka 82 000. Beräkningen har metodologiska svagheter²¹.

Ekonomisk utveckling

Utvecklingen mot sektormålet i strategin är ”off-track” därför att det inte går att visa att fattigdomen i landet minskar eller att förbättrade ekonomiska aktiviteter bidrar till ökade hushållsinkomster och förbättrad livsmedelsförsörjning för småbrukare och lantarbetare. Sannolikt beror det på en mängd olika samvarierande orsaker, av vilka kan nämnas en låg utbildningsnivå, begränsade statliga

¹⁷ 51140010 Rehabilitation of 2 Hydropower plants in Mozambique

¹⁸ 51140036 Emergency generators Temane

¹⁹ 23000175 El: Niassa Mecanheles

²⁰ 51140042 Tete rural electrification

²¹ Beräkningen bygger på att Sverige stod för 14% av investeringarna i energisektorn år 2014. Antalet nya anslutningar under 2013 var ca 117 000 (senast kända siffra), och det genomsnittliga antalet individer som får del av en ny anslutning är 5. Metodologiska svagheter i beräkningen inbegriper bland annat att 1) Det finns inte någon direkt korrelation mellan tid för investeringen och när de nya anslutningarna gjordes 2) Alla investeringar i sektorn kanske inte är med i givarnas totala bild – exakt info saknas och 3) Siffran för investeringar skiljer inte på kostnader för distributionsnät, produktion eller andra kostnader

investeringar inom jord- och lantbrukssektorn och undermålig infrastruktur samt brist på konkreta åtgärdsprogram t ex inom krediter, tillgång till marknader och kapacitetsutveckling.

UM har under strategiperioden provat ett antal program med olika ansats. En gemensam nämnare för flera av dessa är att de har förlitat sig på kapacitet på statens sida, på central eller regional nivå, och att de därmed inte i tillräcklig grad varit orienterade mot marknadens villkor och drivkrafter. Nationella reformer och ägarskap från regeringen är väsentligt att ha, men det betyder inte att regeringen behöver ha en ledande roll för all markandsutveckling. Sett till landets demografiska och ekonomiska struktur är det fortfarande småbönderna som utgör drivkraften i ekonomin. En ny ansats för stöd till Niassa-provinsen kommer därför att genomföras under 2015, genom att göra en genomgripande analys av marknaden sett från småskaliga lantbrukares perspektiv, och ge kapacitetsutveckling inom områden som visat sig ha en potential. UM har behov av att analysera marknadsmisslyckanden och flaskhalsar ur ett systematiskt och brett perspektiv för att skapa förutsättningar så att framtida marknader även inkluderar småskaligt lantbruk.

Under 2014 genomfördes den fjärde och näst sista omgången av ”Reality Checks”²² i provinsen Niassa. Temat för året var entreprenörskap. En viktig slutsats från studien är att evidensen som ligger till grund för givarnas stöd till entreprenörskap och privat sektor för att bidra till fattigdomsminskning är svag, och det är svårt att nå de allra fattigaste, samt kvinnor, och speciellt på landsbygden. Entreprenörskap är dock en möjlig väg för social- och ekonomisk rörlighet för de som har råd och kontakter som möjliggör de nödvändiga initiala investeringarna. Iakttagelser från Reality Check studierna bör kunna få mer genomslag i den bilaterala portföljen och lärandet inom ambassaden. Rekommendationer från studien kommer att tas i beaktan inom ramen för beredningen av ett nytt stöd till Niassa inom jordbruk och marknadsutveckling.

Svaga landrättigheter är ett hinder för en inkluderande och hållbar ekonomisk utveckling. Lagen om markrättigheter föreskriver att investerare ska ha obligatoriska konsultationer med berörd lokalbefolkning och komma överens om investeringsutformning samt hur lagstadgade royalties återinvesteras i byn i form av utvecklingsprojekt. Under 2014 har 39 byar fått juridiskt avgränsat land och 19 byar har erhållit denna typ av ersättning; genomförandet av lagen är dock mycket ojämn. UM stödjer kapacitetsuppbyggnad i den centrala lantmäterimyndigheten DNTF²³, som kompletteras med stöd till organisationer som arbetar med att land mäts ut och registreras. Sverige har genom stöd till iTC²⁴ bidragit till att i linje med nationell policy stärka lokalbefolkningens rättigheter till land och förbättra koordineringen med investerare och lokala myndigheter, vilket förväntas leda till ett mer uthålligt och effektivt utnyttjande av naturresurser. Den kulturella rättigheten till land favoriserar män, vilket ytterligare förstärker behovet av ett tydligt jämställdhetsperspektiv för att skapa förutsättningar för en inkluderande och hållbar utveckling. Inom ramen för de svenska insatserna har jämställdhet hög prioritet vilket har resulterat i att 55% av deltagarna i de beslutsfattande instanserna för utvinning av naturresurser på lokal nivå är kvinnor.

Lån & Garantier

Ett avtal om garantier har under 2014 tecknats med den privata mikrofinansbanken Socremo²⁵. Insatsen ger tillgång till krediter för småföretag och hälften av de cirka 400 lånen går till kvinnliga entreprenörer. Krediterna kommer att kombineras med rådgivning för de som tar lån. En annan garanti är utställd till Banco Terra²⁶ och riktar sig till medelstora och stora företag. Båda insatserna sker i samarbete med USAID. Hittills är insatserna lyckosamma i och med att det extra kreditutrymmet

²² 51000081 Reality Check Moz 11-15

²³ 51140004 Land administration 2013-2017, Mozambique, GESTERRA

²⁴ 51140007 CLUF 2011-2014 Community Land Use Fund

²⁵ 51140088 SOCREMO Guarantee for MSE & Women Owned Businesses 2014-2020

²⁶ 54020104 Credit guarantee risk premium USAID/Banco Terra

utnyttjas i hög grad. En studie färdigställdes i november 2014²⁷, vilken kom fram till att antalet krediter hade ökat som resultat av de ställda garantierna, och rekommenderade att garantin till Banco Terra skulle utvidgas. UM ser att det är för tidigt att dra slutsatser om insatsernas övergripande mål – att stimulera ökad företagssamhet – uppnås. En lärdom är att garantier behöver kombineras med andra åtgärder - exempelvis utbildning, rådgivning och studier – för att bli effektiva.

Inom Lån och Garantier bidrar Sverige med 35% av kostnad för renovering av vattenkraftverk i Mavuzi och Chicamba. Ett utvecklingslån har sytts ihop i samarbete med Tyskland, som via KfW utställer ett kommersiellt lån till Moçambique, och Frankrike, som via AFD utställer ett mjukt lån. Det svenska bidraget har varit en förutsättning för att dessa krediter ska kunna beviljas. Total finansiering uppgår till ca 900 mSEK.

Slutsatser

- Framtida insatser bör ha en direkt koppling till ökade hushållsinkomster och förbättrad livsmedelsförsörjning för småbrukare och lantarbetare, framför allt kvinnor, genom ett effektivt och hållbart utnyttjande av naturresurser
- Analys behövs av hur man skapar en inkluderande och hållbar marknadsutveckling för småskaligt lantbruk.
- UM har möjlighet att satsa mer på energi och *Power Africa*, men det kräver en resultatmodell som kan fånga upp och beskriva resultat i ett längre perspektiv, upp till tio år
- Om stödet till energisektorn ska öka bör UM ha en tydlig politisk dialog med Moçambique om förutsättningar för uthållighet i elmarknaden

2.4 Forskningssamarbete

Tillgång till egen kunskapsproduktion genom forskning, som tar sin utgångspunkt i nationella behov, är en viktig förutsättning för utveckling. Sverige stödjer genom forskningsanslaget utvecklingen av den inhemska forskningskapaciteten för fristående forskning i Moçambique. Resultaten av detta arbete bör utnyttjas för att uppnå resultat också inom andra områden. En möjlighet är att i högre grad utnyttja olika typer av landrampsfinansierade forum och funktioner för informationsutbyte mellan forskning, näringsliv och samhälle för att på så vis öka genomslaget av forskning i arbetet mot fattigdom och förtryck. Samarbetsprojekt mellan universitet, myndigheter, näringsliv och civilsamhälle kan stödjas för utveckling och utvärdering av program och insatser samt för produktion av kunskap för ett evidensbaserat påverkansarbete.

3. Givarkontext

Biståndets (totala) andel av statsbudgeten utgör 11,7% (2013)	Sveriges andel av totala biståndet utgör 7% (2013)
Givargemensam samarbetsstrategi finns ej.	Status på EU-gemensamprogrammering: UM deltar aktivt i den "road map" avsedd att vara klar i december 2015
De fem största givarna (organisationer och/eller länder) är: USAID, VB, Sverige, DFID, EU (2013)	Sverige är den 2:a största bilaterala givaren. Av EU MS är Sverige den störste givaren

²⁷ Mid-Term Performance Evaluation Of The Usaid-Funded Development Credit Authority (Dca) Activity, ELIM Serviços Lda, september, 2014

EU

Samstämmighet inom EU-politik fungerar bra och det förberedande arbete till gemensam-programmering som pågår bidrar positivt till en gemensam analys. Det föreslagna programmet för EDF 11 har sektorerna Generellt Budgetstöd, God Samhällsstyrning, Landsbygdsutveckling samt stöd till det civila samhället. Därmed finns flera områden som utgör gemensamma intressen med Sverige. Samarbete finns framförallt inom landsbygdsutveckling och budgetstödet. Sverige har bidragit konkret till prioriteringen av stöd till det civila samhället, och UM bidrar till koordinering på detta område. UM deltar aktivt i den ”road map” för gemensam programmering som EU koordinerar, avsedd att vara klar i december 2015. UM lägger inom EU-samarbetet vikt på frågor som är prioriterade både av SE och EU, exempelvis jämställdhet, mänskliga rättigheter och offentlig finansiell styrning. I samtal med Sida har frågan om möjligt fokus på SRHR inom EU-samarbetet nämnts men här bedömer UM att värderingarna skiljer sig väsentligt inom EU-gruppen och försöker istället etablera ett nordiskt samarbete. En initial dialog finns om att samarbeta ytterligare inom ramen för generellt budgetstöd.

FN

Vad gäller FN, Världsbanken och andra multilaterala organisationer kunde Sida/UD ha en tydligare och mer sammanhållen kommunikation och det borde finnas utarbetade kretsar för FN-organisationerna. One UN har inte slagit genom i landet, och UM önskar se en tydligare koordinering inom FN. Gemensam programmering har i många fall förbättrats, mycket återstår dock och administrativa krav från olika FN HQ gör att parallella system för rapportering krävs. UM undersöker möjligheten att ingå ett samarbete med One UN angående stöd till sexuella och reproduktiva rättigheter. UM bör därvidlag ha en tydlig dialog med One UN om förväntningar på koordinering. Bland de organisationer inom FN som är mest relevanta för UM är UNICEF, UNFPA och UNDP, och UM följer dessa mer systematiskt. Ett visst positivt utbyte finns med Världsbanken, men intrycket är att kontoret i Moçambique är mer projektorienterat än vad som är fallet i vissa andra länder. IMF utgör i sammanhanget en stabil och strategisk samarbetspartner.

G19

Se ovan under Övergripande bedömning av måluppfyllelse och insatsportföljens genomförande samt under Generellt budgetstöd.