

Underlag till landstrategi för Moçambique

Resultatanalys Moçambique



Afrikaavdelningen

Sammanfattad Resultatanalys

1 Översiktlig Resultatanalys

Någon total utvärdering av hela samarbetet har inte gjorts för perioden. Den sammanfattning som ges nedan baseras på utvärderingar gjorda för specifika områden samt Sidas egen bedömning och summering av trender i biståndet till Moçambique. Av de sammanlagt tolv ämnesområden för svenskt stöd som redovisas nedan har övergripande utvärderingar av hela ämnesstödet genomförts i hälften av fallen under de senaste tre åren.

Under perioden har biståndet bestått av tre stora delar: Betalningsbalansstöd, katastrofstöd samt stöd till olika sektorer. Katastrofbiståndet var under krigsperioden en nödvändighet och innebar att många människor fick mat och kläder och att många liv kunde räddas. Det stora bistånd som Sverige gav tillsammans med andra givare under fredsprocessen bidrog till att fred kunde uppnås i landet och stödet till valprocessen gav ett bidrag till en viktig del av den demokratiska utvecklingen.

Betalningsbalansstödet, som innehållit både importstöd och skuldlättnader, har varit ett betydelsefullt bidrag inom ramen för den ekonomiska reformprocessen. Importstödet har inneburit att viktiga råvaror och insatsvaror har kunnat importeras för industrin och jordbruket då utländsk valuta saknats. Stöd till skuldlättnader har inneburit att en större del av den inhemska budgeten kunnat användas för den egna utvecklingen. De villkor som kopplats till det ekonomiska reformprogrammet har dock ofta varit orealistiska beträffande bl a ökade exportinkomster. Kraven på skyndsamma liberaliseringar, privatiseringar och omstruktureringar av förvaltningen har på kort sikt skapat sysselsättningsproblem. Budgetrestriktioner har påverkat möjligheterna till ökade allokeringar till de sociala sektorerna.

Den största delen av samarbetet har gått till program och projekt inom olika sektorer framförallt till jordbruk, undervisning, infrastruktur och förvaltning. Krigssituationen har gjort att det endast varit möjligt att bedriva ett samarbete i en begränsad del av landet främst i Maputo och andra större städer. Samarbetet syns i alltför hög grad ha gått till eller via centrala statliga myndigheter och institutioner. Biståndet till serviceföretag som tele- och energimyndigheterna har varit lyckosamma i den meningen att det bidragit till att bygga upp kapacitet hos företagen att bli självständiga och kommersiellt lönsamma företag. Resultaten inom sektorstöden har varierat. Stödet har i vissa fall bidragit till skapa en bättre kapacitet t ex vad gäller personaladministrationsinsatsen inom förvaltningsstödet. Strukturella problem inom statsförvaltningen (brist på incitament, politisk detaljstyrning, brist på utbildad personal etc.) har dock bidragit till att de bestående resultaten i flera fall blivit små. Ett antal större delkomponenter i sektorprogrammen har dock varit framgångsrika trots den svåra biståndsmiljön. Dit hör t ex stödet till utsädesproduktion, uppbyggnad av ett system för distribution av skolböcker och utvecklingen av en lokalt anpassad form för arbetsintensivt vägbyggande.

Insatsen till universitet har varit nyskapande i den meningen att det påbörjat ett samarbete med andra givare om gemensamt stöd till den högre undervisningen. Stödet till vissa forskningsprogram inom t ex arkeologi och marin forskning har vuxit från små enskilda projekt till stora regionala projekt inom södra och östra Afrika.

Bortsett från katastrofstödet har det på grund av kriget bara varit möjligt att destinera en mindre del av samarbetet direkt till fattiga och speciellt utsatta grupper. Endast en mindre del av samarbetet har gått till den norra delen av landet av samma skäl.

Huvuddelen av det svenska biståndet har gått till eller via statliga myndigheter, företag eller institutioner. En stor del av importstödet har gått till privata företag och en mindre del av sektorbiståndet till näringslivsbistånd. Endast en liten del av biståndet har kanaliserats genom enskilda organisationer för långsiktiga utvecklingsinsatser medan dessa har spelat en betydligt större roll inom katastrofbiståndet.

Generellt har stödet från andra givare följt samma mönster som det svenska biståndet med en stor andel katastrofstöd, betalningsbalansstöd och direkt projekt- eller sektorinriktat stöd som gynnat främst Maputoregionen och övriga större städer kanaliserat genom den centrala förvaltningen. Vissa givare har dock valt att arbeta genom internationella enskilda organisationer i större utsträckning än Sverige och många givare har under perioden börjat fokusera sitt stöd till en eller flera avgränsade delar av landet.

2 Sektorvis Resultatanalys

Nedan följer ett mycket kortfattat och därmed ofullständigt sammandrag av de sektor/ämnesvisa resultatanalyserna. En fullständigare bild ges i separat bilaga.

2.1 Större Sektorstöd

2.1.1 Naturbruk

Mål

Stödet har under perioden koncentrerats till ett fåtal områden med det övergripande syftet att öka landsbygdsbefolkningens produktion och inkomster.

Utvärderingar

Ingen övergripande sektorutvärdering har genomförts under perioden. Insatsen inom utsädesföretaget SEMOC utvärderades 1992 då stödet bedömdes vara relevant mot bakgrund av målet att minska behovet av livsmedelshjälp. Vid en halvtidsöversyn 1994 konstaterades att det institutionella stödet till PESU misslyckats med att bidra till en beredskap att omvandla katastrofprogrammet till ett hållbart system för försörjning av insatsvaror, samt att stödet till projekthantering på planeringsenheten DEA ej lett

till förväntade resultat. Lantmäteriverksamheten och stödet till jordbruksfakulteten har ej utvärderats under perioden.

Bedömning

Sida bedömer att stöden till utsädesföretaget, jordbruksstatistik, lantmäteriverksamhet, och till jordbruksfakulteten i stort uppnått planerade resultat. Däremot har instatserna till stöd för bättre projekthantering vid jordbruksministeriets planeringsavdelning och för administration av PESU-programmet inte varit mindre framgångsrika.

2.1.2 Undervisning

Mål

Stödet har syftat till att förbättra basutbildning för barn och vuxna samt till att förstärka planerings- och ledningskapaciteten inom sektorn.

Utvärderingar

En studie över det svenska stödet till undervisningssektorn genomförd våren 1995 framhåller att största delen av det svenska biståndet gått till viktiga strategiska områden för sektorns utveckling såsom utbildningsforskning, produktion och distribution av läromedel, vuxenutbildning samt teknisk utbildning. Stödet har också varit väl anpassat med hänsyn till andra givarinsatser. Däremot har mottagarens kapacitet inte analyserats tillräckligt innan olika delinsatser inleddes. Brist på samordning inom ministeriet har medfört att effekten av de olika delinsatserna hämmats i relation till vad som annars varit möjligt.

Bedömning

Sida delar i huvudsak denna bedömning, men vill betona att utvecklingen inom sektorn i hög grad varit avhängig strukturella problem som präglat landets förvaltning i stort.

2.1.3 Energi

Mål

Bistånd har givits för att förbättra effektiviteten i landets transmissions- och distributionssystem och för att bistå i den administrativa och tekniska utvecklingen av energimyndigheten EDM.

Utvärderingar

En gemensam svensk/norsk utvärdering i början av 1995 framhåller att insatsen från Sida bidragit till att EDM fått bättre planeringskapacitet, men samtidigt medfört ett fortsatt givarberoende. Konsultstödet för transmission och distribution har förbättrat EDMs effektivitet, personalutveckling och utbildning. Vad gäller investeringsprojekt och den svensk/norska satsningen på Corumana vattenkraftverket så måste problemet med höga vattenavgifter lösas för att produktionen ska bli ekonomiskt lönsam. Beira gasturbin har bidragit till en tillförlitlig elförsörjning av staden Beira och Beira

korridoren. Nya transformatorstationer i Maputo och Beira har bidragit till att förbättra kapaciteten i elförsörjningen för dessa områden.

Bedömning

Målsättningarna för sektorn har i stort kunnat uppfyllas. Effektiviteten i drift och underhåll av transmissions- och distributionssystemen i landet har förbättrats. EDMs interna utbildning har förbättrats och investeringarna har lett till ökad driftsäkerhet och mer tillförlitlig elförsörjning. Uppföljningen av reparation och underhåll av gasturbinerna har dock ej varit tillfredställande.

2.1.4 Förvaltning

Mål

Stöd har utgått främst för att utveckla system, styrformer och kompetens inom finans- och civilministerierna.

Utvärderingar

Ingen övergripande utvärdering av sektorstödet har genomförts under perioden. Endast systerstadssamarbetet mellan Beira och Göteborg har genomgått en oberoende utvärdering. Givet omständigheterna betecknas resultaten för denna insats som goda även om målen har varit oklara och vissa projektkomponenter, främst sophämningsdelen, visar bristande kostnadseffektivitet. En intern resultatanalys av biståndet till förbättrad finansiell styrning vid finansministeriet gjordes i november 1995. För högt ställda projektmål, låg kostnadseffektivitet samt låg integreringsnivå under projektets första år framhålls i analysen. Från våren 1995 lades emellertid projektstyrningen om och insatsen integrerades i ministeriet, vilket lett till märkbara förbättringar. Bl.a. har arbetet i de tekniska projektgrupperna kommit igång. Resultatanalys gjordes under 1995 också av den personaladministrativa insatsen vid civilministeriet. Analysen visar att projektet uppnått förväntade resultat. Ett välfungerande statligt personal administrativt system har skapats. Insatsen befinner sig i ett avslutningsskede. Insatserna distansutbildning i ekonomi och pilotdistriktprojektet har ej utvärderats under perioden.

2.1.5 Tele

Mål

Målet med insatsen är att bidra till utvecklingen av en finansiellt sund telekommunikationssektor för att främja den ekonomiska utvecklingen i landet. Stödet har inriktats på inrättandet av en reglerande myndighet samt till institutionsutveckling av telemyndigheten TDM, där stödet till TDM utgör huvuddelen.

Utvärderingar

En intern konsultstudie över stödet genomfördes 1994. I denna framhölls att de institutionella förutsättningarna ännu ej fanns för etablerandet av en reglerande myndighet pga att nödvändiga åtgärder på Moçambiques sida ej genomförts, bristande

framgång inom organisationsutvecklingsdelen samt att utbildningsstrategin måste omdefinieras.

Bedömning

Biståndet till TDM bedömer Sida sammantaget som mycket framgångsrikt givet de lokala förhållandena. TDM kan nu producera tjänster med godtagbar standard och tillförlitlighet och själv genomföra förändringar av produktion av administrativa system. Verksamheten är vinstgivande sedan 1994 - en trend som förväntas bestå. Insatsen kan därmed avvecklas vilket sker per 30/6/96. Stödet till bildandet av en reglerande myndighet avbröts under 1995 då förutsättningar för att lyckas med insatsen inte bedömdes existera.

2.2 Mindre Sektorstöd och Enskilda Program

2.2.1 Vägar

Mål

Syftet med stödet är att skapa förutsättningar för ekonomisk och social utveckling på landsbygden. Alla insatser inom vägsektorn ingår i ett paraplybistånd initierat av Världsbanken. Sverige har stött två program för rehabilitering av huvudvägar och matarvägar i samarbete med andra givare.

Utvärderingar

De Sida stödda programmen har granskats i ett antal utvärderingar. Här ges en sammanfattning av huvudpunkter. Vägproduktionen inom "Feeder Roads Programme" har från 1992 till 1995 uppgått till 67% av planerad väglängd i km och givit ca 40% av planerade dagsverken för lokalbefolkningen. Målet för kvinnodeltagande i programmet är 25%, men har genomsnittligt legat runt 10%. De främsta orsakerna till det reducerade produktionsutfallet är regeringens långsamhet i att ersätta provinsenheter för deras kostnader, brist på inflationsjustering av budgetar samt svårigheter att tullklarera importerad utrustning inom rimlig tid. Vägproduktionen inom "Post War Recovery Programme" är cirka 60% av planerade km väg. Programmets brådskande natur ledde till att rehabiliteringsbehoven ofta underskattades och man har gjort ett medvetet val att rehabilitera färre antal km med högre kvalitet och mindre underhållsbehov.

Bedömning

Programmets genomförande är försenat främst pga orealistiska kvantitativa målsättningar i förhållande till landets mottagningskapacitet. De kvalitativa målen har enligt Sidas bedömning uppfyllts för de rehabiliterade vägsträckorna. Den svenska andelen av hela biståndet till sektorn är liten, men betydelsefull eftersom Sida arbetar med nyckelfrågor såsom byggnads- och finansieringsmetoder samt omstrukturerings- och miljöstudier.

2.2.2 Kultur

Mål

Det svenska kulturstödet syftar till att främja en demokratisk utveckling genom ett ökat folkligt deltagandet i kulturlivet och genom ökad kunskap om landets historia och kultur.

Utvärderingar

Ingen övergripande utvärdering av sektorstödet har genomförts under perioden. Stödet till kulturhusen i Nampula och Pemba utvärderades 1995. Utvärderingen framhåller att verksamheten lidit av praktiska problem, såsom bristen på egna lokaler, men att verksamheten trots detta intensifierats.

Bedömning

Sidas bedömning är att resultatet av biståndet till museer i Maputo och i Nampula och till kulturhusen har bidragit till ett ökat folkligt deltagandet i kulturlivet och en ökad kunskap om landets historia och kultur. Stödet genom kulturministeriet har fungerat sämre pga ministeriets låga kapacitet. Erfarenheterna från den kulturfond som administrerats direkt av ambassaden är goda, men insatsen är mycket resurskrävande.

2.2.3 Personalfonden

Mål

Målet med insatsen är att bistå Moçambique med kvalificerad arbetskraft samt att upprätthålla Moçambiques förmåga att rekrytera kontraktsanställd personal.

Utvärderingar

Det svenska personalstödet genom personalfonden har enligt en oberoende utvärdering från 1994 varit strategiskt betydelsefullt mot bakgrund av Moçambiques svaga resursbas. Det har vidare möjliggjort för landet att bedriva en egen rekryteringsverksamhet till prioriterade områden på ett mycket kostnadseffektivt sätt. Kostnaderna för denna typ av personalbistånd motsvarar cirka 25-30% av kostnaderna för konventionellt personalbistånd.

2.2.4 Konsultfonden

Mål

Stödet ska bidra till att öka Moçambiques kapacitet vad gäller utvecklingsplanering och projektgenomförande. På senare år har fonden huvudsakligen inriktats på studier inom sektorer med svenskt stöd.

Utvärderingar

Ingen utvärdering har gjorts av stödet.

Bedömning

Insatsen har varit av stor betydelse för att ta fram beslutsunderlag till prioriterade projekt med fördelen att studierna inte varit styrda av leverantörsintressen. Fonden är dock mycket resurskrävande.

2.2.5 Minröjning

Mål

Sverige har bidragit till FNs fond för minröjningsarbete sedan 1993. Programmet syftar till att kartlägga förekomsten av minor, avminering framförallt av prioriterade vägar samt till att stärka den inhemska minröjningskapaciteten.

Utvärderingar

Inga utvärderingar har gjorts av FNs minröjningsprogram i Moçambique.

Bedömning

Minröjningsprogrammet försenades allvarligt i initialskedet framförallt pga en mycket utdragen upphandlingsprocess. Förseningarna ledde till att ett reviderat "Accelerated Demining Programme" (ADP) utarbetades under 1994. Då UNOMOZ mandat upphörde i december 1994 hade 450 minröjare utbildats och mer än 40 000 kvadratmeter minröjts. I slutet av 1995 då ADP varit operativt i drygt ett år hade ytterligare ca 590 000 kvadratmeter prioriterade landområden röjts i södra Moçambique. Efter klargöranden av de organisatoriska strukturerna förefaller FNs minröjningsprogram idag ha börjat att fungera tillfredställande.

2.2.6 Fredsinsatser

Mål

Syftet med dessa insatser är att bidra till fredsprocessen och en ökad säkerhet i landet.

Utvärderingar

Sverige har stött två FN koordinerade program syftande till att reintegrera demobiliserade soldater, samt ett antal områdesbaserad återuppbyggnadsprogram. Det ena av de två FN koordinerade programmen för demobiliserade soldater, "Occupational Skills Development", har utvärderats. Utvärderingen framhåller att målen att utbilda 6,000 demobiliserade soldater i hantverksyrken samt att aktivt bidra till skapandet av 400 småföretag kommer att vara uppfyllda då projektets första fas avslutas 30/6/96. Utbildningen bedöms hålla godtagbar eller hög standard. Målet att distribuera 6,000 verktygssatser till personer som genomgått utbildningen samt 3,000 verktygssatser till demobiliserade soldater som redan har ett yrke bedöms inte kunna uppnås i tid pga logistiska problem samt svårigheter att lokalisera personer som redan har den erforderliga yrkeskompetensen.

Bedömning

FNs "Reintegration Support Scheme", som ger kontant bidrag under 18 månader till de 90,000 demobiliserade soldaterna runt om i landet, bedöms ha lyckats väl trots

programmets omfattning och praktiska problem med att få igång fungerande rutiner för utbetalningar. De områdesbaserade återuppbyggnadsprogrammen har varit relativt kostnadskrävande, men lyckade mot bakgrund av att de genomförts i svårtillgängliga områden med mycket svaga eller obefintliga logistiska strukturer.

2.3 Import- och Betalningsbalansstöd

Mål

Det övergripande målet med import- och betalningsbalansstödet är att bidra till ett framgångsrikt genomförande av det ekonomiska reformprogrammet.

Utvärderingar

En utvärdering från 1992, tillsatt för att utvärdera de makroekonomiska effekterna av insatsen, konstaterar att det omfattande svenska import- och betalningsbalansstödet varit en nödvändig om än ej tillräcklig förutsättning för genomförandet av reformprogrammet. En världsbanksledd givarutvärdering, genomförd 1993, framhöll att det nya marknadsbaserade systemet för fördelning av utländsk valuta fungerade och att centralbankens rapportering uppfyllde kraven på transparens och redovisning. Under 1994 och 1995 har Världsbanken gjort översyner över den förda politiken samt hur olika villkor kopplade till det ekonomiska reformprogrammet uppfyllts i samband med delutbetalningar på strukturanpassningskrediter. Kritik har framförts vid dessa översyner, men generellt har den förda politiken och villkorsuppfyllelse ansetts acceptabel.

Bedömning

Sidas sammanfattande bedömning är att betalningsbalansstödet givit ett viktigt bidrag till att inleda landets ekonomiska reformprocess, men att det ännu är för tidigt att bedöma processens långsiktiga bärkraft. Den kvarstående och växande skuldbördan utgör ett av hindren för en lyckad reformprocess.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91 586 1089 8