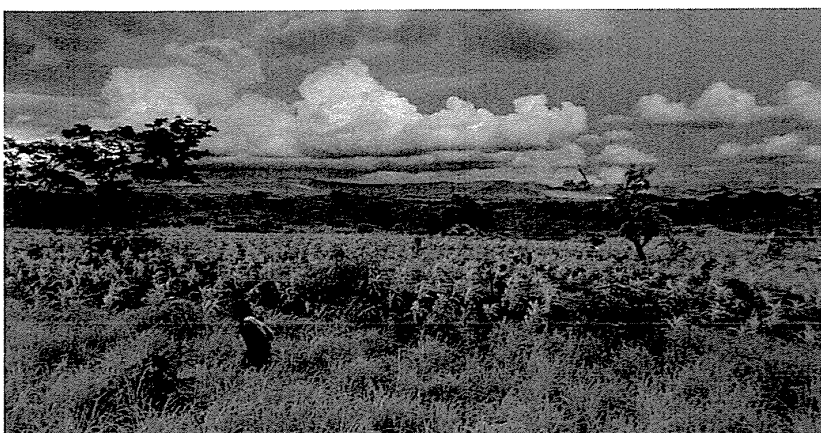


Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 311 Landbrug



PROAGRI FASE I, 1999-2005 MOZAMBIQUE REFORMERER LANDBRUGET



evalueringresumé

2007.01

I 1992 sluttede årtiers borgerkrig i Mozambique, der dengang var blandt verdens allerfattigste lande. 80 pct. af befolkningen boede på landet, langt de fleste som fattige subsistensbønder. Landbrugsministeriet stod over for en enorm opgave med at omstille landbruget til markedsøkonomi. Mozambiques regering udformede et meget ambitiøst landbrugssektorprogram, PROAGRI. Det blev til i et tæt samarbejde med donorerne, der finansierede hele 88 pct. af udgifterne til PROAGRI I (1999-2005). Programmet skulle opfylde mange forskellige mål; først og fremmest skulle det hjælpe landbrugsministeriet til at udfylde sin nye rolle med at sikre gode rammebetingelser for udviklingen af en dynamisk landbrugssektor. Mozambiques regering og donorerne i landbrugssektoren satte i 2006 en evaluering af PROAGRI's første fase i værk, og opgaven gik til PriceWaterhouseCoopers. Evalueringsholdet bestod af fem konsulenter, tre lokalt baserede og to fra regionen. Feltarbejdet fandt sted i anden halvdel af 2006.

Baggrund

Da årtiers borgerkrig i Mozambique sluttede i 1992, var landet blandt verdens allerfattigste på trods af, at landet er rigt på naturressourcer af mange slags. 80 pct. af befolkningen bor på landet, hvor to ud af tre lever i fattigdom. Omkring en fjerdedel af landets bruttonationalprodukt kommer fra landbrug og skovbrug, men landbruget er totalt domineret af små brug. 99 pct. af landhusholdningerne er subsistenslandbrug og leverer 95 pct. af landbrugsproduktionen.

Den første regering efter borgerkrigen besluttede at reformere hele landbrugssektoren: Den skulle fungere på markedsvilkår, og der skulle sættes på salgafgrøder og forarbejdning. Det krævede en fuldstændig omlægning af landbrugsministeriet, der reelt ikke havde kapacitet til at gennemføre en sådan omstilling. Men den blev besluttet alligevel som en del af en national kampagne imod fattigdom.

Donorerne støtter Mozambiques landbrug, og der er mange af dem. I midten af 1990'erne finansierede donorer omkring 90 pct. af de samlede offentlige udgifter til landbrug og naturressourcer i Mozambique. Det skete i et uoverskueligt virvar af 350 forskellige, enkeltstående projekter uden fælles mål og retning.

I midten af 1990'erne udviklede Mozambiques regering sit meget ambitiøse landbrugssektorprogram, PROAGRI, i et tæt samarbejde med donorerne. Programmet, hvis første fase løb fra 1999 til 2005, skulle på én gang opfylde mange forskellige mål: PROAGRI skulle bl.a.:

- sætte landbrugsministeriet i stand til at udfylde sin nye rolle med at sikre gode rammebetingelser for udviklingen af en dynamisk landbrugssektor på markedsvilkår

PROAGRI og donorerne

Donorerne har bidraget med 88 pct. af udgifterne til PROAGRI I, svarende til 162 mio. dollars. Mozambiques regering bidrog selv med 12 pct., 22 mio. dollars.

resumé af evaluering / 2007.01

- sikre en koordinering af alle aktiviteter i landbrugssektoren, herunder erstatte de mange enkeltstående donorprojekter med sektorprogramstøtte
- være med til at sætte gang i den decentralisering, Mozambique indledte i samme periode
- mindske fattigdommen.

Hovedkonklusioner

PROAGRI I har været en pionér for en lang række af de ændringer, som Mozambiques regering og landets donorer i de seneste år har arbejdet med at gennemføre bredt: Reform af den offentlige sektor, decentralisering, omstilling af landbruget til markedsøkonomi, donorharmonisering og overgang fra projekt- til programstøtte. Erfaringerne fra de reformer, som er gennemført i kraft af PROAGRI, bliver anvendt i reformerne af andre dele af Mozambiques offentlige sektor.

De fleste af de mål, der på forhånd blev sat op, er nået. De planlagte institutionelle ændringer er gennemført, hvorimod det stadig kniber med at levere de ydelser, reformerne skulle føre til.

Et af de mest positive resultater er, at den fragmentering, der tidligere prægede landbrugssektoren, er erstattet af en langt bedre koordinering mellem landbrugsministeriet og de mange donorer i sektoren. De har nu en fælles vision for, hvordan landbrugsudviklingen skal finde sted, og de mekanismer, som koordinerer aktiviteter og investeringer i sektoren, har fungeret godt.

Selv om det har mange fordele, at alle aktiviteter nu sker i henhold til et fælles og overordnet program, så er der stadig enkeltprojekter i landbrugssektoren, og de spiller fortsat en vigtig rolle. Det gælder særligt langsigtede projekter, der fokuserer på enkeltområder som kunstvandring og forskning. Projekternes beskedne størrelse betyder, at man kan

målrette ressourcer til særligt prioriterede områder, og giver plads til nytænkning, reform og erfaringsopsamling. Projekter skaber også god mulighed for at imødekomme lokale ønsker og behov.

PROAGRI's langsigtede mål er stadig relevante, og programmet er siden januar 2006 ført videre i den anden fase, PROAGRI II.

Delkonklusioner

Imponerende institutionel udvikling

PROAGRI I sikrede, at fragmenterede donor-drevne projekter blev erstattet med Mozambiques eget overordnede program for landbrugsudvikling. Det betød, at donorerne kunne fokusere deres bistand i overensstemmelse med regeringens vision for landbruget, og bistanden hjalp landbrugsministeriet til at omstille sin organisation og sine aktiviteter til den nye, markedsøkonomiske virkelighed. Ministeriet er kommet længere med denne omstilling end de fleste andre ministerier i Mozambique, og det lover godt for fremtiden. Dog er det bekymrende, at det går langsomt med at gennemføre de planlagte reformer på lavere niveau i systemet.

Den fælles fond, der blev etableret til at kanalisere donormidler til landbrugsudvikling, har fungeret godt og været med til at skabe faste rammer for samarbejdet.

Bedre ledelse i landbrugsministeriet

Kapaciteten på ledelsesniveau blev forbedret i løbet af PROAGRI I, bl.a. som følge af bedre arbejdsvilkår, der førte til øget motivation, og opkvalificering gennem personalekurser. Et af de fornemste resultater af PROAGRI I er, at faste procedurer for planlægning, budgettering og regnskabskontrol har bragt landbrugsministeriet i front i forhold til andre ministerier i landet med hensyn til gennemsigthed og ansvarlighed. Dog har nogle revisionsrapporter været forsinkede.

Velfungerende indkøbssystem

Det indkøbssystem, der er blevet etableret i landbrugsministeriet, lever op til internationale standarder og kan bruges som model for andre. Der er efterfølgende indført et fælles, nationalt indkøbssystem. Evalueringen påpeger i øvrigt, at meget indkøbt inventar ikke i tilstrækkelig grad er blevet korrekt registreret.

Mangelfuld personaleudvikling

Personaleudvikling er nok det område, hvor PROAGRI har haft de dårligste resultater. Der er opsat målsætninger, men de er ikke omsat i praksis. F.eks. har de færreste af de ansatte en jobbeskrivelse, og af de 224 i ministeriet, der blev tilbudt træning som en del af PROAGRI, gennemførte kun 53 deres studier. Selv om de derved kvalificerede sig til højere stillinger, endte de fleste i deres gamle jobs uden udsigt til forfremmelse.

Dårlig lokal evaluering og overvågning

Evaluering og overvågning har været et problem fra starten. Først i 2005 blev der indført et system for overvågning og evaluering, men det er ikke taget i brug på lokalt niveau. Her er det et særligt problem, at feltarbejderne opfatter overvågningen som en kontrol og ikke som en hjælp til at udføre deres arbejde bedre.

Decentralisering med forhindringer

Fra starten var et af formålene med PROAGRI at decentralisere landbrugsministeriets funktioner, og det er sket. Provinserne har år for år fået en stadig større andel af landbrugsministeriets samlede midler, så de i 2004 tilsammen administrerede 49 pct. af ministeriets budget. Men en reel decentralisering kræver, at de lokale myndigheder får endnu flere midler og mere indflydelse på, hvordan ressourcerne skal bruges.

Decentraliseringen af ansvaret for økonomi og planlægning til distrikts- og provinsniveau var dårligt planlagt og led også under, at

PROAGRI og Danmark

Med et bidrag på 118 mio. kr. til 1. fase af PROAGRI var Danmark den fjerde største donor. Det danske bidrag svarede til 9 pct. af den samlede donorstøtte. Kun EU med 26 pct., USAID med 21 pct. og Verdensbanken med 11 pct. gav mere. Den danske støtte til sundhedssektoren førte til, at landbrugsministeriet i 2006 fik sin første HIV/AIDS-strategi. Den danske støtte til PROAGRI I var en del af Danmarks sektorprogramstøtte til landbrug i Mozambique på i alt 280 mio. kr. i perioden 1999-2005. Den øvrige danske landbrugsstøtte gik til biveje og til at udvikle den private sektor. Danmark støtter fortsat landbrugssektoren i Mozambique, med 315 mio. kr. i perioden 2005-10. Heraf udgør støtten til den næste fase – PROAGRI II – 105 mio. kr. Evalueringen kigger ikke specifikt på de enkelte donorer, heller ikke Danmarks, rolle.

2007.01 / resumé af evaluering

midlerne fra centralt niveau langt fra altid kom som lovet. Den årlige aktivitets- og budgetplan, der centralt blev indført som en del af PROAGRI, var på mange måder nyttig, men ikke fleksibel nok til, at der i tilstrækkelig grad kunne tages lokale hensyn.

Småbønder på herrens mark

PROAGRI I fokuserede især på organisatoriske reformer. Derfor er det ikke så overraskende at småbønder generelt havde begrænset kendskab til programmet. Men de bed dog mærke i, at det blev nemmere at komme i kontakt med landbrugsrådgivere.

Mere foruroligende er det, at småbønder, der stadig dominerer landbruget i Mozambique, synes at blive efterladt i et tomrum ved overgangen fra statsstyring til markedsvilkår. Tidligere sørgede landbrugsministeriet f.eks. for gratis rådgivning, billig gødning og såsæd. Det udgjorde et sikkerhedsnet for småbønderne og satte dem i stand til at tage risici, f.eks. afprøve nye afgrøder og udvide produktionen. Det sikkerhedsnet er nu væk og ikke erstattet af andre former for sikkerhed eller forsikring.

Reelt havde småbønderne ikke det store behov for de lidt luftige ting, PROAGRI tilbød, f.eks. institutionelle reformer. De vil hellere bevare de konkrete services, som "det gamle system" sikrede: den gratis landbrugsrådgivning, billig gødning og såsæd. Bønderne er en meget sammensat gruppe i Mozambique. De er dårligt eller slet ikke organiserede, og det har gjort det vanskeligt at tage dem med på råd.

Bedre NGO-samarbejde

Den fælles planlægning med NGO'ers aktiviteter inden for landbrugsudvikling er forbedret som et direkte resultat af PROAGRI, og NGO'ers indsats kan have store virkninger lokalt. Men der er behov for at sikre et systematisk overblik over NGO'ernes aktiviteter,

så de kan integreres fuldt ud i langsigtede udviklingsplaner. Ellers sker der det, der ofte sker nu: Aktiviteterne ophører, når den NGO, der står for dem, trækker sig ud.

Pas på bæredygtigheden

Hensynet til småbønderne kan komme i fare, efterhånden som det kommercielle landbrug vokser, og der lægges øget beslag på jord, skove og dyreliv til andre formål. Det stiller øgede krav til myndighederne om forvaltning af naturressourcer, rådgivning, bekæmpelse af sygdomme blandt planter og husdyr. Hvis ikke de fattigste bønder skal komme i klemme, skal de prioriteres bevidst, lige som lokale myndigheder skal have sikkerhed for et garanteret minimumstilskud fra centralt hold, som de kan planlægge ud fra.

Rådgivning og forskning mangler sammenhæng

Det er lykkedes at bringe de institutionelle rammer for landbrugsrådgivningen på plads. Derimod er det ikke lykkedes at forbedre den egentlige rådgivning. Det skyldes bl.a., at tilskuddene til rådgivning desværre blev skåret drastisk mellem 1999 og 2005. PROAGRI har sikret flere midler til forskning, men den manglende forbindelse mellem forskning og rådgivning er et problem, der skal rettes op på.

Bedre arealforvaltning

PROAGRI har opnået store forbedringer i forvaltningen af jord og har understøttet regeringens jordreform. Det har ført til, at lokalbefolkningen nu har større indflydelse på, hvordan jorden anvendes, og udnyttelsen af lokale ressourcer reguleres. Det har også ført til, at den ekstremt lange behandling af skøder er nedbragt til 90 dage i gennemsnit, og det giver bedre vilkår for investorer.

Men problemer med naturressource-forvaltningen

Der eksisterer i Mozambique lovgivning, der sikrer lokalsamfundene socialt og økonomisk, hvis private investorer i og lægger beslag på de områder, de lokale er afhængige af. Men denne lovgivning er ikke ret kendt og dermed ikke særligt brugt. Det er med til at fastholde en modvilje imod store, private investorer. Hvis der skal skabes et positivt syn på private investeringer, er der brug for reformer og konkrete tiltag, der sikrer de lokale i forbindelse med store projekter.

HIV/AIDS og ligestilling

Kendskabet til HIV/AIDS og ligestilling steg i løbet af PROAGRI I, men det skyldes ikke nødvendigvis landbrugsministeriets indsats. Mange andre ministerier, NGO'er og kirkelige organisationer er aktive på disse områder. Danmark har i sundhedsprogrammet støttet en HIV/AIDS-rådgiver, og det førte til, at landbrugsministeriet i 2006 fik sin første HIV/AIDS-strategi.

Miljøindsatsen fladede ud

Mozambique fik i 1997 en miljølov, og PROAGRI udviklede retningslinier på miljøområdet for de tekniske rådgivere, trænede alle ansatte i miljøspørgsmål og stod bag en miljøhåndbog. Men selv om en effektiv og grundig miljøforvaltning og -planlægning er nødvendig i en tid med hastig vækst i turisme, kommercielt landbrug og industrielle centre, så gled miljøspørgsmål i baggrunden efter de første år, og PROAGRI I har ikke forholdt sig til en række vigtige miljøspørgsmål på lokalt niveau.

Anbefalinger

Overordnet anbefales det, at PROAGRI, med mindre justeringer, videreføres. Rapporten rummer en lang liste med konkrete anbefalinger. Nogle af de mest centrale er:

resumé af evaluering / 2007.01

Til donorerne

Donorerne skal give en flerårig garanti for deres støtte, så ambitionerne kan bringes i overensstemmelse med de ressourcer, der er til rådighed, og næste fase bør indeholde en etisk kodeks for donorer.

Til landbrugsministeriet

Revisionen skal styrkes, bl.a. ved at oprette en uafhængig revisionskomité. Arbejdet med ligestillingshensyn skal forbedres. I samarbejde med andre ministerier, donorer og NGO'er skal der udarbejdes en politik og en handlingsplan for transport, marketing og andre områder, der har betydning for landbrugets udvikling. Den private sektors mulighed for at levere transport og andre ydelser, som er en forudsætning for landbrugets udvikling, skal undersøges og forbedres. Det vakuum, der blev skabt, da ministeriet trak sig ud af landbrugsrådgivning, import og distribution

af gødning, såsæd og kemikalier, inden den private sektor var klar til at tage over, skal fyldes ud.

DANIDA'S KOMMENTARER

Evalueringsrapporten af PROAGRI's første fase udgør en betydningsfuld dokumentation af den fælles indsats i landbrugssektoren i perioden 1999-2005 – samt et vigtigt bidrag til regeringens og donorerens videre arbejde. Den mozambiqanske regering og donorerne deler evalueringens overordnede konklusioner, som angiver, at PROAGRI I opnåede gode resultater med styrkelse af landbrugsministeriets kapacitet, særligt lokalt, mens de offentlige serviceydelser over for småbønderne ikke blev væsentligt forbedret. Danida deler evalueringens konklusioner om, at regeringen ikke til fulde stod inde for omdefineringen af landbrugsministeriets rolle samt reformerne i ministeriet, og at disse mål derfor ikke blev opnået.

Den vellykkede etablering af et fælles donorsamarbejde (en "SWAP") i sektoren krævede en større indsats end ventet, og dette gik måske ud over fokuseringen på resultaterne i marken. "SWAP'en" var i øvrigt den første af sin art i Mozambique og en af de første inden for landbrugssektoren i Afrika overhovedet. Om forventningerne til forbedringer hos bønderne indenfor den første 5-års periode af programmet var realistiske, er et spørgsmål, som evalueringen ikke går nærmere ind på.

De mere detaljerede anbefalinger fra evalueringen vil blive fulgt op gennem en fortsat dialog mellem donorgruppen og landbrugsministeriet. For den anden fase af programmet har landbrugsministeriet og donorerne i

fællesskab udviklet mere konkrete indikatorer og mål, som vil tillade en bedre opfølgning, både vedrørende de institutionelle aspekter og ministeriets indsats i feltet. Danmark vil herunder lægge særligt vægt på, at reformprogrammets gode resultater i højere grad kommer den direkte målgruppe – bønderne – til gode.