

Danmark-Mozambique: Partnerskabspolitik 2012 – 2015



Resumé

Mozambique har opnået imponerende økonomiske resultater siden afslutningen på borgerkrigen i 1992. Nationalindkomsten pr. indbygger er mere end fordoblet, og siden 2003 har den årlige gennemsnitsvækst ligget tæt på 8 pct. hvilket placerer landet i top 3, når det gælder økonomisk vækst i Afrika. På det sociale område har Mozambique, med betragtelig succes, foretaget store investeringer og udbygget de grundlæggende offentlige infrastrukturer inden for sundhed og uddannelse med sigte på at opfylde 2015-udviklingsmålene. På det politiske område har der været en vellykket overgang fra et et-parti system til et, om end ufuldstændigt, flerpartisystem. I dag er flere politiske partier aktive på den nationale scene, og civilsamfundsorganisationer deltager i stigende grad i den offentlige debat om vigtige politiske og økonomiske spørgsmål.

Landet står dog stadig over for en række væsentlige udfordringer. Væksten har primært været drevet af store udenlandske investeringer i udvinding af naturressourcer, hvilket har haft en begrænset indflydelse på beskæftigelsen. Dertil kommer, at man i stor stil har forsømt udviklingen af smålandbruget, som udgør den vigtigste indtægtskilde for en stor del af befolkningen. Den sociale og økonomiske ulighed er øget, og fattigdommen er ikke blevet mindre i næsten 10 år.

Udenlandske direkte investeringer i udvinding af Mozambiques naturressourcer er vokset kraftigt i det seneste årti, især fra BRIKS-landene (Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika). Det er en udfordring at etablere en hensigtsmæssig forvaltning af disse industrier, så de bidrager til landets udvikling i form af skatter og afgifter.

Alvorlige problemer inden for sundhed og uddannelse, særligt i landområderne, udgør sammen med vedvarende stor underernæring nogle af de største udfordringer for opfylden af 2015-målene. HIV/AIDS-epidemien har fortsat en negativ indvirkning på landets udvikling.

På det politiske område levner det regerende partis dominans, og den ufuldstændige adskillelse af stat og parti, begrænset råderum for den demokratiske udvikling. En stor udfordring ligger i at fremme en mere inklusiv og bredt funderet økonomisk vækststrategi med en stor beskæftigelseseffekt, som i væsentlig grad reducerer fattigdom og ulighed og samtidig fremmer og styrker en pluralistisk, demokratisk udvikling.

Mozambique er et af de lande i verden, der er mest sårbart over for klimaforandringernes påvirkning. Landet har begrænset kapacitet til at håndtere disse problemer, hvilket gør det særligt skrøbeligt. Hvis der ikke tages højde for klimaforandringernes mulige konsekvenser, kan de fremskridt, der er sket på det økonomiske og sociale område, meget hurtigt gå tabt.

For at hjælpe Mozambique med at løse disse udfordringer vil Danmark fortsat spille en vigtig rolle ved at styrke *udviklingssamarbejdets* fokus på fattigdomsbekæmpelse, fremme af tættere *handelsrelationer* og skærpe og styrke den *politiske dialog*. Dette engagement bygger på Danmarks position som en troværdig partner, der kontinuerligt har støttet Mozambique efter uafhængigheden med væsentlige bidrag til økonomisk og social fremgang.

Inden for udviklingssamarbejdet vil fokus være på følgende områder:

- Budgetstøtte og god regeringsførelse gennem at understøtte en bredt funderet, pluralistisk politisk udvikling med aktiv deltagelse af forskellige politiske partier og civilsamfundet;

- Fremme af bæredygtig og inklusiv vækst understøttet af en dynamisk og bæredygtig privat sektor med stor jobskabelse og fattigdomsreduktion, specielt i forhold til landbruget;
- Reproduktiv sundhed og rettigheder;
- Klimatilpasning og miljøforvaltning.

Danmark forventer at yde betydelig støtte til Mozambique i perioden 2012-2015. Prioriteterne er afstemt med den mozambikanske regerings strategi for reduktion af fattigdom i landet, og er i overensstemmelse med internationale principper for bistandseffektivitet. Ud over samarbejde med regeringen og lokale myndigheder vil aktiv deltagelse og engagement fra civilsamfundsorganisationerne spille en central rolle på alle indsatsområder. Ambitionen er at stimulere en oplyst debat mellem myndigheder og et civilsamfund, hvor alle rettighedshavere bliver hørt, også på decentralt plan. At sikre, at borgerne bliver hørt og hjælpe dem med at holde de offentlige myndigheder ansvarlige, er et nøgleelement i alle de danske udviklingsprogrammer i Mozambique. Dette gælder især i forbindelse med støtten til statsbudgettet, der netop gives sammen med støtte til civilsamfundets organisationer og folkelige bevægelser. Formålet er at holde regeringen ansvarlig på at anvende budgetstøtten til at implementere de politikker og programmer, som er nødvendige for at levere de udviklingsresultater, som budgetstøtten bidrager til.

Budgetstøtten vil blive øget på områder, hvor det er erfaringen, at budgetstøtte giver bedre resultater, og hvor det vurderes, at forudsætningerne er til stede.

En vigtig komponent i det danske samarbejde med Mozambique er den politiske dialog. Denne dialog fokuserer på centrale forhold i udviklingssamarbejdet, såsom fattigdomsbekæmpelse, menneskerettigheder, antikorrupsion og gennemsigtighed i forvaltningen af de offentlige finanser. Skønt der fortsat er stor korrupsion i den offentlige sektor, er det f.eks. lykkedes at sikre fremskridt via gennemførelsen af initiativer, der sigter på at afsløre og dæmme op for korrupsion,

Dialogen mellem Danmark og Mozambique kommer også til at omhandle spørgsmål af international, regional og subregional betydning, herunder forhold som klimaforandringer, menneskerettigheder, pirateri og stabiliteten i regionen; alle højt prioriterede områder for Danmark.

Endelig vil Danmark arbejde for at styrke investerings- og handelsforbindelserne mellem de to lande. Det vil medvirke til at øge både vækst og beskæftigelsesmuligheder, ligesom det vil forbedre adgangen til renere og mere effektive teknologier til gavn for miljø og klima. Der er, blandt danske virksomheder, en stigende interesse for at investere i Mozambique, og Danmark vil aktivt arbejde for at fremme investeringer og handelsrelationer mellem de to lande.

1. Indledning - Danmarks partnerskab med Mozambique

Baggrund og kontekst for partnerskabet

Det danske udviklingssamarbejde med Mozambique begyndte i tiden umiddelbart efter uafhængigheden og har udviklet sig på mange områder siden da. I starten af 1990'erne var Mozambique et af de første lande, som modtog generel budgetstøtte fra Danmark, og i 1994 fik Mozambique status som partnerland. Mozambique er i de senere år blevet en af de vigtigste partnere i det danske officielle udviklingssamarbejde.

I 2008 konkluderede en omfattende evaluering, at den danske udviklingsstøtte til Mozambique har været af ”høj kvalitet” med god synergi mellem danske og mozambikanske prioriteter. Med udgangspunkt i EU’s adfærdskodeks og Paris-erklæringen, som sætter fokus på øget lokalt ejerskab og bistandseffektivitet, blev det foreslået, at Danmark i fremtiden skulle koncentrere sig om færre sektorer. Dette er afspejlet i den nuværende partnerskabspolitik, Danmark-Mozambique Partnerskab 2012-2015.

Det omfattende samarbejde mellem Danmark og Mozambique har udviklet sig til et stærkt tillidsfuldt partnerskab. Den bilaterale dialog er åben og konstruktiv og omfatter politiske og kommercielle emner med fokus på især den samfundsøkonomiske udvikling og de tilknyttede prioriteter. Dialogen afspejler sammensætningen af Danmarks aktiviteter og prioriteter i Mozambique. Ud over de generelle prioriteter i forhold til at opbygge et stærkere demokrati og bekæmpe fattigdom og ulighed, er der voksende danske kommercielle interesser i Mozambique. Dette afspejles også i dialogen med regeringen.

Rationalet for partnerskabet

De mange års samarbejde med gode udviklingsresultater har bidraget til at opbygge en vigtig tillid og samtidig dannet et solidt og konstruktivt grundlag for en åben og ærlig politisk dialog omkring både nationale, regionale og internationale forhold.

Selvom høj økonomisk vækst efter afslutningen på den væbnede konflikt i 1992 har ændret landets status som værende verdens fattigste, er langt hovedparten af mozambikanerne stadig fattige, næsten uanset hvordan man måler det. Der er ikke alene behov for at gøre noget ved de mange dimensioner af den udbredte fattigdom, men også at adressere en række vanskelige udfordringer relateret til god regeringsførelse. At bistå landet med at løse disse udfordringer er den primære årsag til den fortsatte danske støtte til Mozambique.

Mere end halvdelen af regeringens budget er afsat til sociale sektorer og til infrastruktur. Omkring halvdelen af disse udgifter er finansieret via ekstern bistand. Fortsatte fremskridt inden for sociale sektorer er afgørende, hvis 2015-målene skal nås. Dette vil kræve ekstern donorstøtte – i hvert fald på mellemlangt sigt, indtil der er skabt større sikkerhed for de indenlandske finansieringskilder.

Øget regionalt samarbejde støttes med henblik på at styrke mulighederne for regional økonomisk og social udvikling samt sætte landet i stand til bedre at løse grænseoverskridende udfordringer.

Vision for partnerskabet

Mozambique står på tærsklen til en ny udviklingsfase. Der er muligheder, der skal gribes, og udfordringer, der skal overvindes. Mulighederne omfatter stigende offentlige indtægter og jobskabelse i forbindelse med de enorme investeringer i udvinding af naturressourcer, samt en stigende produktivitet inden for landbruget. Den største udfordring bliver at lede landets høje, men snævert koncentrerede, økonomiske vækst hen mod en bredere, mere inklusiv udviklingsproces, der styres af en åben og demokratisk politisk proces, hvor regeringen står til ansvar over for borgerne med respekt for deres rettigheder.

Visionen for partnerskabet mellem Mozambique og Danmark for perioden 2012-2015 er at øge de fattiges muligheder for at deltage i og nyde godt af Mozambiques betydelige vækst. Dette kræver et vækstmønster med mennesket i centrum, flere produktive beskæftigelsesmuligheder og en mere effektiv og gennemsigtig brug af landets ressourcer. Det vil også kræve fremskridt på sundhedsområdet at sikre et brud med fattigdom og sårbarhed, der er overført fra generation til

generation. De væsentlige klimaændringer og miljørisici, landet står overfor, kræver også handling, da de i modsat fald kan underminere en stor del af de fremskridt, landet har oplevet inden for de seneste årtier.

Partnerskabet mellem Mozambique og Danmark afspejler ambitionen om at løse disse udfordringer. Midlerne hertil omfatter politisk dialog, udviklings samarbejde og aktivt fremme af stærkere handels- og investeringsmæssige bånd mellem Mozambique og Danmark.

2. Den mozambikanske kontekst – muligheder, udfordringer og risici

Den politiske situation

Den politiske situation er stabiliseret, og der er afholdt fire valg siden Mozambique indførte flerpartisystem med forfatningen i 1990. Selvom det dominerende politiske parti FRELIMO har siddet på regeringsmagten siden uafhængigheden, har man accepteret den forfatningsmæssige grænse på to på hinanden følgende præsidentperioder. Den politiske dialog mellem Mozambiques regering og landets udviklingspartnere har fået regeringen til at forbedre valgprocessen. Regeringen støtter fortsat en reform af den offentlige sektor med henblik på at sikre ansvarlighed, gennemsigtighed og resultater med respekt for de universelle menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, der er nedskrevet i FN-Pagten og Verdenserklæringen om Menneskerettigheder.

Adskillelsen af stat og FRELIMO befinder sig stadig i en indledende fase. Der er sket visse fremskridt i retning af adskillelse af parti og stat, og det er noget, der drøftes åbent i medierne. En vigtig del af dette arbejde er den løbende kapacitetsopbygning i den offentlige forvaltning og statsadministrationen på alle niveauer. Den politiske decentralisering blev i 2010 styrket med etableringen af ti nye provinsparlamerter, hvorved den løbende decentraliseringsproces gradvist styrker de lokalt valgte regeringer.

Mozambique er et af de yngste flerpartidemokratier i Afrika. Erfaringerne fra fire flerpartivalg er opmuntrende, men der skal stadig ske fremskridt, så landet kan få en mere energisk demokratisk debat. Der er betydelige forskelle i de mozambikanske civilsamfundsorganisationers gennemslagskraft og kapacitet. Der er plads til dialog, og der er erfaringer med, at regeringen lytter til civilsamfundet. Men de private organisationers muligheder for at sætte dagsordenen og holde regeringen ansvarlig for dens handlinger er stadig begrænsede.

Adskillelsen af den udøvende, dømmende og lovgivende magt er stadig i sin vorden og meget skrøbelig. Den relativt ringe regeringsførelse, som dette afstedkommer, afspejles i landets dårlige resultater i internationale sammenligninger og ranglister, herunder Transparency Internationals korruptionsindeks, hvor Mozambiques er relativt dårligt placeret.

Hvad angår internationale forhold er de to grundpiller i Mozambiques udenrigspolitik (1) at bevare et godt forhold til landets afrikanske naboer og (2) at bevare og udvide landets bånd til udviklings- og handelspartnere i både Europa og Nordamerika, samt i stigende grad til BRICS-landene.

Den samfundsøkonomiske situation

Den økonomiske vækst har ligget på ca. 8 pct. i næsten to årtier. Den høje vækstrate afspejler dels landets meget lave udgangspunkt og dels den såkaldte fredsdividende. I de seneste år har den primære motor i økonomien været en række meget store udenlandske direkte investeringer, først og fremmest i udvindingsindustrierne. Der kan også spores en vis dynamik inden for byggeri, transport og ser-

vicesektorerne, mens landbrugssektoren, som er de fleste mozambikaneres levebrød, stadig udviser en meget lav produktivitet.

I 2010 var indkomsten pr. indbygger steget til USD 440. Dette tal ligger væsentligt under gennemsnittet for udviklingslandene i Afrika syd for Sahara. FN's indeks over menneskelig udvikling placerer Mozambique som nr. 184 ud af 187 lande. Målt i BNP pr. indbygger er landet nr. 163 ud af 171 lande.

Antallet af fattige faldt fra ca. 80 pct. i 1992 og 69 pct. i 1997 til 54 pct. i 2003, men det seneste årti har budt på en stagnation i fattigdomsreduktionen. Husstandsundersøgelsen fra 2010 viser, at landets fattigdomsprocent stadig ligger uændret på 54 pct. I absolutte tal svarer dette til en stigning på 2 millioner mozambikanere, der lever for mindre end 1 dollar om dagen.

Andelen af fattige er stadig alarmerende stor, men samtidig er analfabetismen faldet og antallet af børn, der går i skole, er vokset hurtigt. I 2003 gik 68 pct. af børn i alderen 7-17 år i skole; dette tal var steget til 90 pct. i 2009. I 2010 fødte 64 pct. af kvinderne på en sundhedsklinik (en stigning på 15 pct. på 5 år), og 77 pct. af børn under et år deltog i det nationale vaccinationsprogram. Der er også sket en gradvis stigning i antallet af mozambikanere, der har forskellige private ejendele: i 1996 var det for eksempel kun lidt mere end én ud af ti husstande, der ejede en cykel; dette tal var rundt regnet tredoblet i 2009.

Uden øget produktivitet i de økonomiske sektorer, herunder landbrug, industri og serviceydelser, vil det være vanskeligt effektivt at reducere fattigdommen, øge produktionen og sikre stabil selvforsyning med fødevarer. Den mozambikanske privatsektor er pulserende og dynamisk, men stadig primært uformel og samtidig meget skrøbelig. Kun få virksomheder og forretninger har mulighed for at vokse og klare overgangen til den formelle sektor. Dette skyldes blandt andet ugunstige forretningsbetingelser med begrænsede lånemuligheder for små og mellemstore virksomheder, stort bureaukrati og uklare regeringstiltag i den private sektor. Udenlandske investeringer i kommunikation, mineraler og energi har stået for langt størstedelen af væksten, men koblingen mellem disse investeringer og resten af økonomien er svag. Landets betragtelige naturressourcer (kul, naturgas og olie) understreger behovet for en mere gennemsigtig og retfærdig forvaltning af naturressourcerne, herunder en effektiv skatte- og afgiftspolitik. Det er vigtigt at finde effektive måder at støtte væksten i den private sektor på og samtidig sikre, at de udenlandske investeringer har en positiv effekt på beskæftigelsen.

En forbedring af de primære sundhedsydelser, specielt blandt unge mødre og børn, vil være et vigtigt skridt i at opnå langsigtede fremskridt i udviklingen. Især skal der gøres noget ved HIV/AIDS-epidemien og den udbredte fejlernæring, hvis man skal opnå en udvikling, der er bæredygtig på langt sigt. Antallet af voksne og børn, der har HIV/AIDS, ligger alarmerende højt på 11,5 pct. i 2010, og fejlernæring hos børn under fem år har i de seneste to årtier ligget nogenlunde konstant på 44 pct.

De kommercielle muligheder

Mozambique har omfattende reserver af kul, naturgas, mineraler – og potentielt også olie – som man først nu er begyndt at udnytte. Landet har også vigtige afvandingsområder og rigelige landressourcer, hvoraf kun rundt regnet 40 pct. udnyttes. Endvidere er Mozambique strategisk velplaceret ved det Indiske Ocean med en række naturlige havne og transportkorridorer, som er velegnede til storstilet handel. De udgør vigtige afsætningsmuligheder for de store sydafrikanske industriregioner Gauteng og Mpumalanga samt for de lande i regionen, der ikke har adgang til havet (Swaziland, Malawi, Zambia og Zimbabwe).

I de senere år har Mozambique tiltrukket betydelige direkte udenlandske investeringer. Investeringerne kommer primært fra EU, Nordamerika, Sydafrika og BRICS-landene. Dette lover godt for fortsat høj økonomisk vækst, og giver gode forretningsmuligheder for udenlandske virksomheder, herunder virksomheder fra Danmark.

Erhvervsklimaet i Mozambique er blevet bedre og er stadig et af de områder, regeringen giver høj prioritet. Regeringen har igangsat en række reformer for at gøre det lettere at åbne og drive virksomhed samt fremme handel med nabolandene.

I praksis er mange procedurer dog ugenomsigtige og tidskrævende. De væsentligste barrierer for investorerne omfatter det lave uddannelsesniveau, den dårlige fysiske infrastruktur, komplekse bevillingsprocedurer, vanskelig adgang til jord, korrupsion og kortsigtede arbejdstilladelser med langsommelige fornyelsesprocedurer.

Tabel 1: Muligheder inden for specifikke sektorer

<p>Landbrug: Mozambiques store potentiale på landbrugsområdet er stadig ikke fuldt udnyttet. Kun ca. 12 pct. af den jord, der kan anvendes til agerbrug, er i øjeblikket opdyrket. Af disse 12 pct. er det kun en lille del, der dyrkes med kunstvanding. Heraf bruges omkring 60 pct. til dyrkning af sukkerrør. Overrislingspotentialet fra de store floder som Zambezi, Limpopo og Save er stort set uudnyttet.</p>	<p>Infrastruktur: Regeringen har for nylig sammen med internationale investorer og donorgrupper sat fart i anlæg og rehabilitering af landets infrastruktur. Investeringerne i infrastruktur ligger i øjeblikket på 14 pct. af BNP, heraf kommer ca. 5 pct. fra offentlige kilder.</p>
<p>Energi & minedrift: Mozambique er et land med store energiressourcer lige fra fossile brændstoffer (primært naturgas og kul) til vedvarende energi (især vandkraft, men også sol, vind, geotermisk og tidevandkraft). Udnyttelsen af vedvarende energi til indenlandsk brug er begrænset i øjeblikket, og størstedelen af Mozambiques primære energiforbrug leveres af traditionel biobrændsel såsom træ, kul og landbrugs- og dyreaffald.</p>	<p>Serviceydelse & turisme: Turisme i Mozambique spiller en stadig vigtigere rolle for økonomien og ses generelt som et potentielt redskab til fattigdomsreduktion. Bidraget fra servicesektoren og turismen til realvæksten forventes at stige i de kommende ti år.</p>

I løbet af de senere år er danske kommercielle interesser i Mozambique vokset støt, og der er åbenlyse muligheder i adskillige økonomiske sektorer. Disse investeringer bidrager til overførsel af teknologi og knowhow samt skabelse af nye job og i sidste ende til en bæredygtig og inklusiv vækst.

Væsentligste risici

Mens de samlede væksttal er imponerende og tiltrækker et stigende antal udenlandske investorer, er der en åbenlys og stærk følelse af harme blandt store dele af befolkningen. Den sociale uro, som Maputo oplevede i september 2010 som følge af stigende fødevarerpriser, er en advarsel om, hvad der kan ske, hvis det ikke lykkes regeringen at gennemføre sin udviklingsdagsorden.

Da hovedparten af mozambikanerne er socialt og økonomisk sårbare, er der en risiko for, at de sociale fremskridt, der allerede er sket, undermineres. Dette skal ses i lyset af den fortsat store fattigdom, udbredelsen af HIV/AIDS, udbredt fejlnæring og en svag vækst i beskæftigelsen i den formelle sektor. Den mest bæredygtige måde at begrænse de langsigtede udviklingsrisici på er at udbrede udbuddet af de vigtigste offentlige goder og serviceydelser, som kan mindske sårbarheden og reducere den økonomiske ulighed. På mellemlangt sigt kræver dette ikke blot en bæredygtig og forudsigelig ekstern støtte til de offentlige udgifter i form af budgetstøtte og andre midler, men lige så vigtige er sammenhængende vidensbaserede politikker, som afspejler mozambikanernes behov og forventninger.

3. Engagement med Mozambique 2012-2015

I bestræbelserne på at rette Danmarks interesser og prioriteter ind på linje med den mozambikanske regering og tage højde for de muligheder og udfordringer, der er for at skabe tættere bånd mellem de to lande, fokuserer Danmark sin indsats i Mozambique på følgende tre områder:

- At fastholde og udbygge den politiske dialog;
- At opbygge stærkere kommercielle bånd mellem Danmark og Mozambique;
- At levere udviklingsbistand til et begrænset antal prioriterede sektorer.

At fastholde og udbygge den politiske dialog

Danmark vil fortsætte med at føre en konstruktiv politisk dialog med Mozambique omkring en række nationale, regionale og internationale forhold. Gennem EU finder en vigtig del af denne politiske dialog sted. I EU-regi arbejder Danmark aktivt med vigtige politiske prioriteter, særligt inden for menneskerettigheder og god regeringsførelse.

Den politiske dialog, som er relateret til budgetstøtten, omfatter blandt andet god regeringsførelse, kampen mod korruption og prioriteter i budgettet, så det afspejler strategiske udviklingsprioriteter, samt behovet for at øge indtægter i form af skatter og afgifter i forbindelse med investeringerne i udvindingindustrien. Danmark vil bidrage til at sikre fremskridt i den sociale sektor, herunder styrkelse af det sociale sikkerhedsnet, og via den politiske dialog være med til at sikre, at der bevilges tilstrækkelige midler til de sociale sektorer i budgettet. Danmark vil også bidrage til, at mozambikanerne gør brug af disse ydelser og stiller krav til kvaliteten af ydelserne.

For at støtte Mozambiques position i regionen, samt i regionale og internationale organisationer, vil Danmark fortsat fremhæve at samarbejde omkring regionale og globale forhold og udviklingssamarbejde hænger sammen. Via fokus på inklusiv vækst og jobskabelse, bedre forvaltning af landets ressourcer og bedre kontrol af miljøet og klimarisici, vil Danmark forsøge at opnå synergieffekter mellem udviklingstiltag og bredere politiske hensyn.

I den politiske dialog vil Danmark fortsat understrege vigtigheden af et stærkt og dynamisk civilsamfund, som kan arbejde for en styrket regeringsførelse og en bæredygtig udvikling.

Der vil tillige være fokus på bredere regionale og internationale forhold, som er vigtige for Danmark, og hvor Danmark ønsker at fremme bestemte holdninger. Disse forhold omfatter bl.a. pirateri, forebyggelse af hvidvaskning af penge, kampen mod korruption, regional integration og stabilitet (f.eks. en fredelig udvikling i Zimbabwe) og klimaændringer.

At opbygge stærkere kommercielle bånd mellem Danmark og Mozambique

I takt med, at et stigende antal danske investorer og virksomheder har fået øje på de fremadstormende vækstøkonomier i de portugisisktalende lande i Afrika, vil en sammenhængende regional rådgivning blive mere relevant. Der sigtes på bedre serviceydelser til danske kommercielle interesser i samarbejde med Eksportrådet og med danske ambassader i regionen.

Danmark ønsker at medvirke til opbygningen af stærkere netværk til informationsdeling mellem danske investorer og virksomheder, der har aktiviteter i Mozambique. I denne forbindelse er det vigtigt at fremme respekt for det sociale og miljømæssige ansvar, som Danmark lægger vægt på.

Mozambiques naturressourcer er attraktive for internationale investorer, og derfor bliver det stadig mere relevant at drage nytte af danske virksomheders ekspertise inden for energi og ren teknologi.

At levere udviklingsbistand til et begrænset antal prioriterede sektorer

I perioden 2012-2015 forventer Danmark at strukturere sin samlede udviklingsindsats omkring (1) budgetstøtte og god regeringsførelse (2) fremme af bæredygtig og inklusiv vækst; (3) reproduktiv sundhed og rettigheder og (4) klimatilpasning og miljøforvaltning.

Støtte til og styrkelse af civilsamfundsorganisationer og medlemsbaserede organisationer udgør et nøgleelement i udviklingssamarbejdet med Mozambique. Danmark vil støtte civilsamfundsorganisationer, der arbejder med forskellige former for fortalervirksomhed, herunder gennemsigtighed i den offentlige økonomiske forvaltning, kampen mod korruption og kampen for at gøre lokalsamfundene i stand til at kæmpe for deres rettigheder.

Samarbejdet om fattigdomsbekæmpelse vil fokusere på Mozambique og Danmarks fælles prioriteter. De ledende principper vil være respekt for menneskerettigheder, god regeringsførelse (herunder bekæmpelse af korruption), vækst og beskæftigelsesmuligheder, effektiv formidling af sociale serviceydelser, ligestilling mellem kønnene samt udfordringer i forhold til miljø og klimaændringer. På det tekniske plan vil partnerskabet afspejle forpligtelserne i Paris-erklæringen, Accra-handlingsplanen samt i EU's adfærdskodeks for bistandseffektivitet.

På et højniveau-dialogmøde mellem Danmark og Mozambique i 2009 blev det besluttet, at Danmark skulle koncentrere sin udviklingsbistand omkring generel budgetstøtte (herunder god regeringsførelse samt reform af den offentlige sektor og af retssystemet), fremme af vækst og beskæftigelse (herunder landbrug), sundhed (herunder HIV/AIDS og fejlernæring) samt miljø og klimaændringer. Mens disse indsatsområder afspejler nogle af de mest presserende udfordringer, som Mozambique på dette kritiske tidspunkt står overfor, spiller donorkoncentration og Danmarks komparative fordele i forhold til udviklingstiltag også en rolle for den strategiske prioritering af sektorer, som Danmark arbejder i.

Generel budgetstøtte og støtte til god regeringsførelse (herunder demokratisering og menneskerettigheder) udgør 25 pct. af det planlagte budget. Budgetstøtten vil blive øget på områder, hvor det er erfaringen, at budgetstøtte giver bedre resultater, og hvor det vurderes, at forudsætningerne er til stede. Aktiviteter vedrørende vækst og beskæftigelse forventes at tegne sig for 30 pct. Støtten til sundhedssektoren samt miljø og klimaændringer forventes at udgøre hhv. 25 pct. og 20 pct.. Tiltagene beskrives mere detaljeret nedenfor, hvor de specifikke programmer, som Danmark vil implementere for at støtte Mozambiques udviklingsdagsorden, præsenteres.

Mozambique betragtes i stor udstrækning som en rollemodel, når det gælder harmonisering af donorprocedurer og tilpasning til nationale systemer i relation til udviklingsbistanden. I 1990'erne indførte Danmark og de andre nordiske lande den nuværende partnerskabsmodel for programstøtte (Partnership model for Program Aid, PAP), hvor donorerne koordinerer deres støtte og benytter sig af nationale procedurer og systemer. Den har siden da udviklet sig betydeligt. I dag omfatter PAP alle landets store donorer, og adskillige nye og kommende donorer følger gruppens arbejde som observatører. Dette har skabt et solidt fundament for en politikdialog med regeringen.

Budgetstøtte og god regeringsførelse

Mozambique er en ung nation og et endnu yngre demokrati. Styrkelse af god regeringsførelse og uddybning af demokratiet er fundamentale grundpiller i såvel det nuværende samarbejde som i samarbejdet siden den væbnede konflikt ophørte. Inden for generel budgetstøtte og god regeringsførelse vil Danmark fortsætte sit arbejde for at øge befolkningens adgang til retssystemet, øge gennemsigtigheden, fremme politisk decentralisering og støtte adskillelsen af parti og stat for dermed at hjælpe borgerne til at kæmpe for deres rettigheder og realisere deres potentiale i et demokratisk samfund.

Programmet har mere fokus på resultater end tidligere programmer. Generel budgetstøtte sikrer finansiering af løbende udgifter til regeringens 5-årsplan og til regeringens strategi for fattigdomsbekæmpelse. For at hjælpe folkelige bevægelser og civilsamfundsorganisationer med at holde regeringen til ansvar i forhold til de prioriteter, som budgetstøtten bidrager til, ledsages denne altid af støtte til civilsamfundets uafhængige organisationer. Mozambiques regering må stå til ansvar overfor borgerne og deres rettigheder og ikke kun overfor Danmark og andre eksterne partnere. Som eksempel støtter Danmark en organisation, hvis formål det er at fremme gennemsigtighed i den offentlige forvaltning, og som gennem sit arbejde gør det lettere for borgergrupper og pressen at holde øje med magthaverne og myndighedernes forvaltning af budgettet. På den måde bliver det lettere at dæmme op for korruption.

I den politiske dialog om den generelle budgetstøtte vil Danmark fortsat insistere på behovet for at etablere et skattesystem, som er mere retfærdigt for hele befolkningen i Mozambique. Særligt er en mere gennemsigtig beskatning af udvindingsindustriene et prioriteret emne i dialogen med regeringen. Skattepotentialet fra disse industrier er betydeligt. Hvis dette provenu forvaltes rigtigt, vil det kunne bidrage til at indfri visionen om et samfund, hvor flere basale rettigheder sikres.

I den politiske dialog om udgiftssiden af det offentlige budget vil Danmark lægge vægt på betydningen af det sociale sikkerhedsnet og bakke op om processer og initiativer, der styrker social sikring og inklusion af de mest fattige og sårbare grupper i samfundet.

Samarbejdet vil fortsat styrke udviklingen af et uafhængigt og kompetent retsvæsen, som sikrer befolkningen lige adgang til retssystemet via støtte til reform af retssystemet og uddannelse af dommere og lægdommere. Danmark vil støtte civilsamfundsorganisationerne inden for områderne menneskerettigheder, ligestilling mellem kønnene og vejledning i forbindelse med god regeringsførelse. Inden for sektorprogrammerne vil Danmark sætte fokus på ligestilling mellem kønnene og vil især arbejde for at styrke kvinders frihed, rettigheder og økonomiske muligheder.

I forbindelse med den generelle budgetstøtte bistår Danmark Mozambique med at forbedre den offentlige sektors økonomiske forvaltning. Målet er at etablere en mere effektiv og gennemsigtig

forvaltning af de offentlige finanser. Dette vil formentlig også gøre det lettere at gennemføre kvalitetsforbedringer i den offentlige sektor. En motiveret og professionel statsadministration er nødvendig for at kunne levere kvalitetsydelser til borgere og den private sektor. Endelig vil Danmark fortsætte med at bidrage til en vidensbaseret politikformulering på vigtige politiske områder, såsom økonomisk vækst, indtægtsgivende aktiviteter, erhvervs klima og fattigdomsbekæmpelse.

Danmark vil forbedre regeringsførelsen og den offentlige sektors effektivitet ved:

- At sikre finansiering, der muliggør en forbedret offentlig service, herunder i de sociale sektorer;
- At støtte reformer i den offentlige sektor med henblik på at skabe en mere gennemsigtig, effektiv og integreret offentlig sektor;
- At støtte kapaciteten i statistik og i politikformulering, så vidensbaseret analyse kan udgøre grundlaget for formulering af politikker for fattigdomsreduktion og bæredygtig vækst;
- At hjælpe civilsamfundets organisationer med at stille krav til deres rettigheder og holde regeringen ansvarlig på de prioriteter, som Danmarks budgetstøtte søger at fremme;
- At støtte civilsamfundsorganisationer inden for retspolitik, der kan overvåge og støtte gennemførelsen af regeringens integrerede strategiske plan for bedre adgang til retssystemet.

Bæredygtig og inklusiv vækst

Vækstmønstret i Mozambique skal være mere inklusivt for at skabe de nødvendige job, der skal til for at absorbere de mange unge, der kommer ud på arbejdsmarkedet hvert år. Det kræver et politik- og erhvervs klima, som i højere grad bidrager til en bæredygtig og inklusiv vækst. Den danske udviklingsbistand vil være med til at fremme denne proces.

Samtidig vokser de kommercielle interesser i Mozambique - også fra dansk side. Dette skaber nye muligheder for både at overføre teknisk ekspertise og knowhow og for at skabe nye job. Det bliver der brug for, hvis landet skal udvikle sig. Det er vigtigt at fremme komplementaritet mellem rent kommercielle investeringer og tiltag, der støttes via udviklingsbistanden, hvis man skal udnytte alle mulighederne med henblik på at skabe udvikling via vækst.

Øget produktivitet i landbrugssektoren og blandt små og mellemstore virksomheder er en af den mozambikanske regerings prioriteter. Danmark vil bistå Mozambique i udviklingen af en dynamisk privat sektor, som kan fremme en bæredygtig økonomisk vækst ved at skabe job til de millioner af unge mænd og kvinder, der kommer ud på arbejdsmarkedet over de kommende år. Økonomisk vækst reducerer ikke automatisk fattigdom og skaber ikke automatisk job. Væksten skal være inklusiv og til gavn for befolkningen i almindelighed. Den danske bistand vil især, men ikke udelukkende, fokusere på udvikling af landbruget og hele værdikæden, fra jord til bord, med forarbejdning og markedsføring samt forbedre adgangen til finansiering for små og mellemstore virksomheder og selvstændige landmænd. Disse områder har et stort potentiale, når det gælder bæredygtig jobskabelse.

Landbruget er en vigtig sektor, da tre ud af fire mozambikanere er afhængige af landbruget som levevej. Danmark vil støtte overgangen til en mere markedsorienteret forarbejdning og en produktion med højere merværdi. En vigtig del af agendaen for at gøre væksten mere inklusiv vil være en

stærkelse af kvinders position. Selvstændige kvinder med reelle muligheder foretager fornuftige valg, som ikke blot er til gavn for den økonomiske vækst men også for befolkningens levevilkår.

Mozambique har brug for at styrke konkurrencedygtighed og produktivitet. Erhvervsklimaet er blandt de mindst gunstige i Afrika ifølge undersøgelser af forskellige lande. Det danske samarbejde vil sigte på at skabe bedre erhvervsbetingelser, herunder bedre adgang til markeder fra landområderne, for såvel den private sektor generelt som for udviklingen af de små og mellemstore landbrug og virksomheder, der forarbejder landbrugsproduktionen. Det danske udviklingsprogram for den private sektor vil styrke en række virksomheds- og arbejdsorganisationer med henblik på at sætte dem i stand til konstruktivt at fremme deres medlemmers interesser.

Danida Business Partnerships (DBP) vil fortsat støtte danske virksomheders socialt ansvarlige og innovative investeringer i Mozambique. Ud over det bistandsfinansierede samarbejde vil Danmark også yde lån på lempelige vilkår med et gavelement på 50 pct. til finansiering af infrastruktur og udvikling af den private sektor. Disse lån skal finansiere produktivitetsfremmende private investeringer med henblik på skabelsen af bæredygtige job og offentlige investeringer i infrastruktur, som bidrager til et bedre miljø for virksomhedsudvikling.

Danmark vil fremme produktiviteten og støtte mere produktive beskæftigelsesmuligheder ved:

- At støtte små- og mellemstore virksomheder med sigte på skabelse af produktive og bæredygtige job
- At yde støtte til erhvervsudvikling og fremme lånemuligheder for landmænd og små og mellemstore virksomheder med henblik på at øge produktiviteten;
- At støtte medlemsbaserede organisationer, herunder erhvervsorganisationer og arbejdsmarkedsorganisationer, i at fremme deres medlemmers interesser;
- At støtte en videns baseret offentlig-privat-sektor dialog;
- At finansiere lokale veje for at forbedre landområdernes adgang til markeder.

Reproduktiv sundhed og rettigheder

Samarbejdet med sundhedssektoren er målrettet de fattige og mest udsatte grupper i befolkningen. Danmark vil bistå Mozambique med at levere sundhedsydelser af høj kvalitet til de mange millioner børn, kvinder og mænd, som i øjeblikket ikke har eller kun har begrænset adgang til sådanne ydelser. Formålet med programmet er at yde omfattende støtte med henblik på at styrke sundhedssektorens kapacitet på prioriterede områder. Dette især i relation til børn og unge mødre, herunder støtte til prævention, pleje og behandling i forbindelse med HIV/AIDS, for derved at hjælpe Mozambique til at nå 2015-målene inden for sundhed.

Fejler næring er stadig meget udbredt. En væsentlig del af nationens børn vil være hæmmet i deres tilegnelse af kognitive færdigheder, og derved bringes selve kernen i hele Mozambiques udviklingsindsats i fare. Regeringen i Mozambique erkender denne udfordring og har formuleret politikker, der fokuserer specielt på sundhedspleje for mødre og børn. Regeringen planlægger også at udvide sundhedsydelserne i landområderne med fokus på gravide kvinder og primær sundhedspleje, ligesom lokalsamfundene i højere grad inddrages i løsningen af den fattige befolkningens sundhedsproblemer.

Danmark vil bistå Mozambique i denne indsats, primært med sektorstøtte til gennemførelse af de nationale planer i samarbejde med sundhedsmyndighederne og andre partnere. Hovedparten af støtten bliver i form af sektorbudgetstøtte, der kanaliseres via en fælles fond gennem regeringens eget finanssystem. Derudover vil Danmark gøre en særlig indsats for at styrke nationale systemer og øge den institutionelle kapacitet inden for sundhed samt øremærke midler til dette formål, herunder evt. teknisk rådgivning.

Et hovedelement i støtten inden for sundhed vil sigte på rettighedsbaseret udvikling, hvor hensigten er at fremme brugerinvolvering i planlægning, exitinterview, resultatmåling, offentliggørelse af kvalitetskriterier for serviceydelser og af sundhedscentrenes indtægter og udgifter samt etablering af sundhedsudvalg med lige adgang for kvinder og mænd.

Danmark vil forbedre sundheden ved:

- At finansiere uddannelse af personale i sundhedssektoren;
- At fremme en rettighedsbaseret tilgang til forbedring af sundheden;
- At støtte indsatsen for at bekæmpe fejlnæring og udvide aktiviteterne inden for primær sundhed;
- At støtte de nationale sundheds- og HIV/AIDS-strategier via fælles fonde.

Klimatilpasning og miljøforvaltning

Mozambique er særligt udsat for risici, der skyldes klimaændringer. Mozambique har en lang kystlinje og nogle af Afrikas største floder løber ud i havet gennem Mozambique. Derfor er der komplekse udfordringer forbundet med en bæredygtig forvaltning af regionale naturressourcer så som vand. Ligeledes er der et tvingende behov for mere præcist at forstå de udfordringer, som klimaændringerne stiller den mozambikanske økonomi og befolkning over for med henblik på f.eks. at udvikle effektive investeringsstrategier for fremtiden. Mozambique er utvivlsomt et af de lande i verden, der er mest sårbart over for klimaændringer.

Miljø- og klimaændringer har alvorlige konsekvenser for landbrugsproduktionen og de små landbrug; hvor familierne udgør en af samfundets fattigste befolkningsgrupper. Den løbende urbanisering af Mozambique kræver, at der også tages højde for de miljømæssige aspekter i forbindelse med byplanlægning. Helt grundlæggende er der behov for kapacitetsopbygning i Miljøministeriet og Det Nationale Institut for Katastrofeberedskab. Danmark vil bistå Mozambique med at opbygge kapacitet til at håndtere de udfordringer, der er forbundet med miljøforringelser og klimaændringer, både på centralt og lokalt plan.

Danmark vil styrke Mozambiques kapacitet i miljøsektoren med henblik på at styrke miljøforvaltningen og dens indvirkning på fattigdomsbekæmpelse. Her vil tilgangen gradvist blive mere programbaseret og i øget grad i form af sektorbudgetstøtte med henblik på at støtte nationale strategier gennem landets egne økonomiske forvaltningssystemer. En vigtig del af programmet består af rettighedsbaseret støtte til civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med overvågning og fremme af miljømæssig ansvarlighed.

Danmark vil hjælpe Mozambique med at håndtere de miljømæssige og klimamæssige udfordringer ved:

- At støtte etableringen af en national responsmekanisme over for følgerne af klimaændringer med henblik på at gøre Mozambique mindre sårbart;
- At støtte kapacitetsopbygning i Miljøministeriet og Det Nationale Institut for Katastrofeberedskab samt støtte konkrete tiltag for at forebygge nationale katastrofer;
- At støtte 13 kommuner i deres miljøforvaltning;
- At sætte civilsamfundsorganisationerne i stand til bedre at overvåge myndighedernes handlinger og politikker med henblik på at fremme miljømæssig ansvarlighed.