



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

MARTS 2018



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af det danske engagement i Mozambique 1992-2016

Mozambique har været prioritetsland for dansk udviklingssamarbejde siden landets uafhængighed i 1975 og helt frem til den danske beslutning i 2015 om at udfase bistanden med udgangen af 2019. Den danske bistand til landet var på 8,2 milliarder kr. i perioden 1992-2016, som denne evaluering dækker. Evalueringen er foretaget af konsulentfirmaet Tana Copenhagen ApS.

Evalueringsrapporten kan downloades fra www.evaluering.um.dk

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

I lyset af de enorme udfordringer, Mozambique stod over for ved sin uafhængighed i 1975 og efter fredsslutningen i 1992 oven på 16 års borgerkrig, har landet opnået bemærkelsesværdige fremskridt i kampen mod fattigdom. Danmark har som en mellemstor donor bidraget væsentligt til Mozambiques positive udvikling fra en skrøbelig stat til et land, der nu står i en langt bedre position til at udnytte sit potentiale. Evalueringen konkluderer, at Danmark har optrådt som en engageret, forudsigelig og vedholdende partner.

Danmark har især bidraget til at opbygge og udvikle det skrøbelige statsapparat, til at styrke decentraliseringen, til mere effektiv og gennemsigtig forvaltning af de offentlige finanser, ligesom Danmark blandt andet har bidraget til bedre elforsyning, øget adgang til uddannelse og til sundhedsydelse og bedre veje på landet.

Evalueringen peger på, at det stærke danske fokus på statsopbygning i et land som Mozambique, der har været regeret af det samme parti i mere end 40 år, giver anledning til at diskutere, hvordan dilemmaet mellem et effektivt statsapparat på den ene side og demokratisk underskud på den anden håndteres.

VEDHOLDENDE OG RISIKOVILLIG

Danmark har vist vilje til at teste nye metoder og til at støtte vigtige områder, som andre donorer ikke var så parate til at give sig i kast med. Det gælder f.eks. retsvæsnen, decentralisering og forvaltningen af de offentlige finanser. Evalueringen fremhæver også det stærke engagement, der kendetegner mange af de danskere, der som diplomater, eksperter eller på anden vis har været involveret i den danske bistand til landet, og som pga. Danmarks langvarige engagement har kunnet arbejde i Mozambique i

OM EVALUERINGEN

Evalueringen har særligt fokus på perioden 1992-2016 og på den danske støtte til sundhed, decentralisering og til offentlig økonomiforvaltning samt på Danmarks bidrag til donorkoordinering og til efterlevelse af principperne om effektiv bistand. Den er gennemført i perioden januar-juni 2017 af konsulentfirmaet Tana Copenhagen ApS. Evalueringen er bl.a. baseret på tre ugers feltarbejde i Mozambique, interviews med i alt 150 mennesker og på adskillige tidligere evalueringer.

mange år. Det har givet dem et stort kendskab til landet, som de aktivt har brugt, og som har givet stor gennemslagskraft – både i forhold til lokale aktører og andre donorer.

STATSOPBYGNING NØDVENDIG I ET POSTKONFLIKT-LAND

Inden Mozambique opnåede uafhængighed i 1975, havde repræsentanter for den tidligere kolonimagt, Portugal, destrueret store dele af landets i øvrigt beskedne infrastruktur

og statsapparat. Det betød, at det nye land blev født med ekstremt svage institutioner, nærmest ikke-eksisterende sundheds- og uddannelsessystemer og med en skrigende mangel på uddannede og kvalificerede folk. Og så løb opbygningen af den nye stat endda hurtigt ind i nye vanskeligheder med udbruddet af en blodig borgerkrig, der hærgede i 16 år frem til 1992.

Det gjorde det naturligt, konkluderer evalueringen, at Danmark fra starten havde mere fokus på genopbygning og på statsopbygning end på de underliggende årsager til borgerkrigen. Det danske fokus på at støtte udvikling og konsolidering af statslige systemer er fastholdt gennem hele perioden, hvor Danmark især det seneste tiår f.eks. har ydet omfattende og vedholdende støtte til offentlig planlægning, strategiudvikling og økonomistyring og -systemer.

DANMARK EN STÆRK FORTALER FOR TILPASNING

Danmark har også været en stærk og succesrig fortaler for principperne om effektiv bistand, som de kommer til udtryk i Paris-erklæringen fra 2005. Danmark har lagt et stort arbejde i donorkoordinering og i tilpasning af bistanden til Mozambiques regerings egne systemer, planer og programmer. Denne tilpasning har bidraget til at øge det lokale ejerskab, og til at bistanden løbende kunne tilpasses de behov, der opstod. Danmark var blandt de donorer, der gav mest budgetstøtte, og som kanaliserede mest af sin bistand gennem de nationale systemer og dermed bidrog til at

styrke dem. Evalueringen beskriver det som et skoleeksempel på støtte til statsopbygning, og på hvordan en vedholdende partner optræder.

STATSOPBYGNING + TILPASNING = DEMOKRATISK UNDERSKUD?

Danmarks mere end 40-årige udviklingssamarbejde med Mozambique er et godt eksempel på både fordele og ulemper ved, at en donor så vedholdende støtter statsopbygning og bestræbelserne på at få centrale funktioner og institutioner til at fungere i statsligt regi. Evalueringen konkluderer, at dette hensyn var vigtigt og rigtigt i den udfordrende kontekst, som postkonflikt-Mozambique befandt sig i.

Men evalueringen peger på, at det kan være svært på én gang at sikre den rette balance mellem statsopbygning og Paris-erklæringens principper på den ene side og hensynet til demokratisering og en rettighedsbaseret tilgang til udvikling på den anden. For hvad nu, hvis regeringen ikke tager f.eks. civilsamfundet eller den private sektor tilstrækkeligt med på råd? Dét spørgsmål er særligt relevant i et land som Mozambique, hvor det samme parti har siddet på magten siden uafhængigheden.

Evalueringen konkluderer, at Danmarks stærke fokus på statsopbygning og på tilpasning til Mozambiques regering har haft omkostninger og bl.a. har bidraget til at konsolidere det, evalueringen kalder "partistatens centralistiske natur". Den danske bistandsindsats i Mozambique kunne, konkluderer evalueringen, sand-

OM MOZAMBIQUE: IMPONERENDE UDVIKLING TRODS ELENDIG START

Mozambique var i en sølle forfatning, da det efter ti års væbnet frihedskamp, opnåede uafhængighed af Portugal i 1975. Den nye, uafhængige republik var blandt de fattigste i verden. Mere end 95 pct. af befolkningen var analfabeter, og landet stod helt uden et offentligt sundhedsvæsen. Oven i dette udbrud der borgerkrig i landet i 1977, en krig, der varede frem til 1992. Men siden har der været imponerende fremgang. Sidst i 1990erne var den årlige vækst i flere år over ti pct., og siden 2000 har væksten i gennemsnit været på 6,3 pct. Mozambique har igen fået gang i sine kulminer, og der er fundet enorme gasreserver i den nordlige del af landet. Men trods den positive udvikling lever mere end 11 millioner mennesker fortsat i fattigdom.

synligvis have opnået endnu bedre resultater, hvis den i endnu højere grad, end det var tilfældet, fra slutningen af nullerne havde øget sin støtte til ikke-statslige aktører og andre kræfter, der sikrer gennemsigtighed og holder statsmagten ansvarlig. Den understreger dog også, at Danmark var blandt de få donorer, der ydede "moralsk" støtte til civilsamfundet, og som forlangte klare svar fra regeringen på følsomme emner som korruption og den stigende offentlige gæld. Dette gør, at Danmark alt i alt har et image i civilsamfundet som en stærk, men kritisk støtte af Mozambiques regering.

Evalueringen peger dog også på, at Danmark med sin støtte til en række andre områder som decentralisering, forvaltning af de offentlige finanser og retsvæsenet har bidraget til at støtte magtdeling og gennemsigtighed.

MOZAMBIQUE LANDEFAKTA

	1975	2015-16
Befolkning	10,3 mio.	28,8 mio.
BNI per capita (2011 PPP USD)	360 (1990)	1.098
Forventet levetid	42 år	59 år
Børnedødelighed (under 5 år pr. 1000 fødsler)	250	95
Forventet skolegang	3,7 år (1990)	9,1 år
Udenlandske investeringer i pct. af BNI	0,4 (1990)	25,3
Bistand i pct. af BNI	41 (1990)	13

TEKNISK DANSK STØTTE MED ENORM GENNEMSLAGSKRAFT OG POTENTIALE

Kan en donor med støtte til et enkelt område bidrage til så forskellige gode formål som at bekæmpe korrupsion og fattigdom, skabe bedre vilkår for gennemsigtighed, magtdeling, demokratisk kontrol og donorkoordination? Ja, konkluderer evalueringen, for den danske støtte til noget, der umiddelbart lyder så bureaukratisk og kedeligt, som forvaltning af de offentlige finanser, har bidraget til at fremme alle disse formål. Evalueringen konkluderer, at det er den danske støtte, der har haft allerstørst og bredest gennemslagskraft i Mozambique.

Danmark var helt fra start blandt de centrale donorer til reformer af forvaltningen af de offentlige finanser, og den

OM DANSK BISTAND TIL MOZAMBIQUE

Den danske regering besluttede i 2015 at udfase udviklingssamarbejdet med en række lande, herunder Mozambique. Det skete som følge af besparelser på og en refokusering af den danske udviklingsbistand.

Danmark har støttet Mozambique, siden landet opnåede uafhængighed i 1975. Den danske støtte til Mozambique i perioden 1992-2016 beløber sig til 8,2 milliarder kr. Det svarer til 4-5 pct. af den samlede bistand til landet i den periode. Danmark har bl.a. støttet landbrug, uddannelse, energi, miljø, sundhed, retsvæsen, den private sektor og god regeringsførelse, ligesom Danmark har ydet generel budgetstøtte.

Den danske ambassade lukkede i 2017. Frem til slutningen af 2019 står et repræsentationskontor i Maputo for udfasningen af de sidste danske bistandsaktiviteter.

position fastholdt Danmark gennem alle årene. De vellykkede reformer var grundlaget for, at donorerne kunne tilpasse deres bistand til lokale systemer, efterhånden som Mozambique blev mere stabilt. De var også en vigtig forudsætning for decentraliseringen, for kampen mod korrupsion og for mere gennemsigtighed i forvaltningen. Evalueringen konkluderer ligefrem, at denne støtte har været med til at nedbringe fattigdommen, fordi den har sat de offentlige myndigheder i stand til mere effektivt at levere basale ydelser som sundhed og uddannelse lokalt.

VIGTIG STØTTE TIL JURIDISK VAGTHUND

Som et led i støtten til god regeringsførelse støttede Danmark – som én af få donorer – juridiske reformer og retsvæsenet. Det var et resultat af en beslutning om at fremme magtdeling, støtte udviklingen af en retsstat og borgernes adgang til retfærdighed.

Evalueringen beskriver, hvordan Danmark med sin vedholdende indsats blev en vigtig strategisk partner for institutioner og organisationer i retssektoen. Den danske støtte gav sig også konkret udslag i, at der nu er retsbygninger i alle provinser og i mange distrikter. Som en af de interviewede i denne sektor bemærkede:

“Danmark er sikkert slet ikke klar over den virkning, den danske støtte har haft i Mozambique”.

DECENTRALISERING MODVIRKER MAGTKONCENTRATION

Evalueringen roser et andet tidligt, strategisk valg, Danmark foretog, nemlig at støtte decentraliseringen i Mozambique meget aktivt. Igen som en af få donorer og på flere måder, bl.a. ved direkte støtte til kommunerne. De seneste ti års danske miljøstøtte omfattede f.eks. støtte til at opbygge lokal kapacitet inden for miljøforvaltning og økonomistyring. Danmark støttede også decentral udbetaling af løn og parallelt med det adskillige andre bestræbelser på at decentralisere beslutningsprocesser til provins- og distriktsniveau.

Det blev en vigtig øvelse i magtdeling, fordi strukturen i Mozambique er sådan, at provinserne styres af guvernører, der er udnævnt af præsidenten, mens kommunerne styres af lokalt valgte råd. Og den danske støtte til de nordlige og centrale provinser blev givet, uanset om kommunen blev ledet af regeringspartiet eller oppositionen.

Den mangeartede støtte til kommunerne kan beskrives som et ikke-konfrontatorisk opgør med “den regerende elite”, for den bidrog til at afbøde konsekvenserne af den ulige fordeling af ressourcer, både mellem det centrale og det lokale niveau og imellem de regerende og oppositionen.

DANMARK TOG TETEN I TETE-PROVINDEN

Helt fra starten i 1975 har Danmark haft særligt fokus på Tete-provinsen, som er blandt de fattigste i Mozambique. Den danske indsats startede med nødhjælp, der måtte leveres gennem nabolandet Zimbabwe, men er fortsat i mere end fire årtier, og evalueringen fastslår, at den langsigtede og meget brede danske bistand til provinsen har sat sig tydelige spor. Både konkret i form af bedre sundhed og uddannelse og en mere effektiv offentlig forvaltning helt ud på kommunalt og distriktsniveau.

De aktører, evalueringsholdet interviewede i Tete, understregede, at Danmark i kraft af sin lange tilstedeværelse med tekniske rådgivere og sin forudsigelige, økonomiske støtte har bidraget til væsentlige reformer af vigtige institutioner i provinsen. Danmark kunne også i Tete-provinsen afprøve nye ideer og metoder, der sidenhen blev brugt i sektorprogrammerne.

KORTE HIGHLIGHTS: MILJØ OG KLIMA PÅ DAGSORDENEN

Støtten til miljø og klima, områder, som ingen andre donorer for alvor satsede på, har bidraget til at sætte klima og miljø på dagsordenen og sikre, at det bliver inddraget i planlægningen på både lokalt og nationalt niveau. Konkret har den danske bistand været med til at forhindre, at

Mozambique blev en dumpingplads for farligt miljøaffald.

UDDANNELSE – FOKUS PÅ PIGER

Støtten til uddannelse har især bidraget til, at flere piger er kommet i skole og til bedre læreruddannelse, ligesom Danmark – også i denne sektor – har været en stærk fortaler for donorkoordinering og tilpasning til nationale planer og systemer, som har styrket hele sektoren generelt.

SUNDHED – SYNLIGE RESULTATER

Sundhed er en af de sektorer, Danmark har støttet gennem alle årene i Mozambique, både på nationalt og på lokalt niveau – især i Tete-provinsen. Denne kombination har gjort det muligt at afprøve nye metoder og at bruge indhøstede erfaringer, og den har ført til en række synlige resultater i både Tete-provinsen og nationalt. Sundhedsvæsnet er blevet bedre, og folk er blevet sundere.

I KLEMME MELLEM MAPUTO OG KØBENHAVN

I 2003 besluttede den danske regering at decentralisere ansvaret for udviklingssamarbejdet til de danske ambassader i programlandene, herunder Mozambique. Det skete bl.a. for at sikre en bedre tilpasning af den danske bistand til nationale vilkår, planer og programmer. Og det er lykkedes i Mozambique, konkluderer evalueringen, faktisk så godt at det i nogle tilfælde har bragt den danske ambassade i et dilemma, når danske prioriteter er stødt sammen med mozambikanske. Det skete f.eks., da det danske udenrigsministerium besluttede at udfase dansk bistand til landbruget og erstatte den med støtte til den private sektor – på trods af, at landbruget er centralt i Mozambiques strategi for fattigdomsbekæmpelse. Evalueringen fremhæver, hvordan det lykkedes at få den nye, danske støtte til den private sektor til i høj grad at fokusere netop

på landbruget. Dette førte til innovative indsatser – som i øvrigt nu ikke kan videreføres pga. beslutningen om at stoppe udviklingssamarbejdet.

BISTANDSSTOPPET ER SVÆRT AT FORKLARE

Beslutningen om at udfase udviklingssamarbejdet med Mozambique forekommer ikke at være begrundet i forhold i Mozambique eller manglende perspektiver i et fremtidigt samarbejde, konkluderer evalueringen. Danmark har i mere end 40 år medvirket til at opbygge landet, der med fundet af naturressourcer står med helt nye muligheder, men også med enorme udfordringer. I denne fase kunne Danmark – som en mangeårig og pålidelig partner – sandsynligvis have spillet en nøglerolle. Det forhindrer bistandsstoppet, der – selv om det har været godt kommunikeret og administreret – har været svært at forklare mozambikanerne.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTAR TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen af, hvordan dansk bistand er blevet forvaltet i et af Danmarks største bistandssamarbejdslande i mange år, velkommen. På trods af at evalueringen er foretaget i en periode, hvor det danske engagement udfases – og med de udfordringer, der følger af det – finder Udenrigsministeriet, at evalueringsrapporten er baseret på solid dokumentation, og at evalueringen peger på flere forhold af generel betydning for dansk udviklingsbistand – også i fremtiden:

- Danmarks langvarige engagement og risikovilje gjorde Danmark til en troværdig og pålidelig partner.

- Tilpasning til den mozambikanske regerings politiske prioriteter har været et stærkt element i dansk udviklingssamarbejde. Det har overordnet set været en styrke, men har også udfordret bestræbelser på at styrke demokratisk inddragelse af alle parter i landet.
- I 2003 fik danske ambassader udvidede beføjelser i forvaltningen af den bilaterale danske bistandsporfølje. Dansk udviklingspolitik blev gennemført med fokus på den mozambikanske kontekst, og løbende ændringer blev gennemført effektivt og forsvarligt. Det bekræfter vigtigheden af, at

det løbende diskuteres hvordan ambassader bedst balancerer mellem overordnede bistandspolitikker med udspring i København og partnerlandets prioriteringer og partnerlandets kontekst.

- Dokumentationen for hvordan de tværgående hensyn er slået igennem i den danske bistand er af meget blandet kvalitet og omfang. Generelt efterlyser evalueringen bedre dokumentation af resultater af den danske indsats.

Evalueringsrapporten er udgivet af:

Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Helene Maria Kyed

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk
