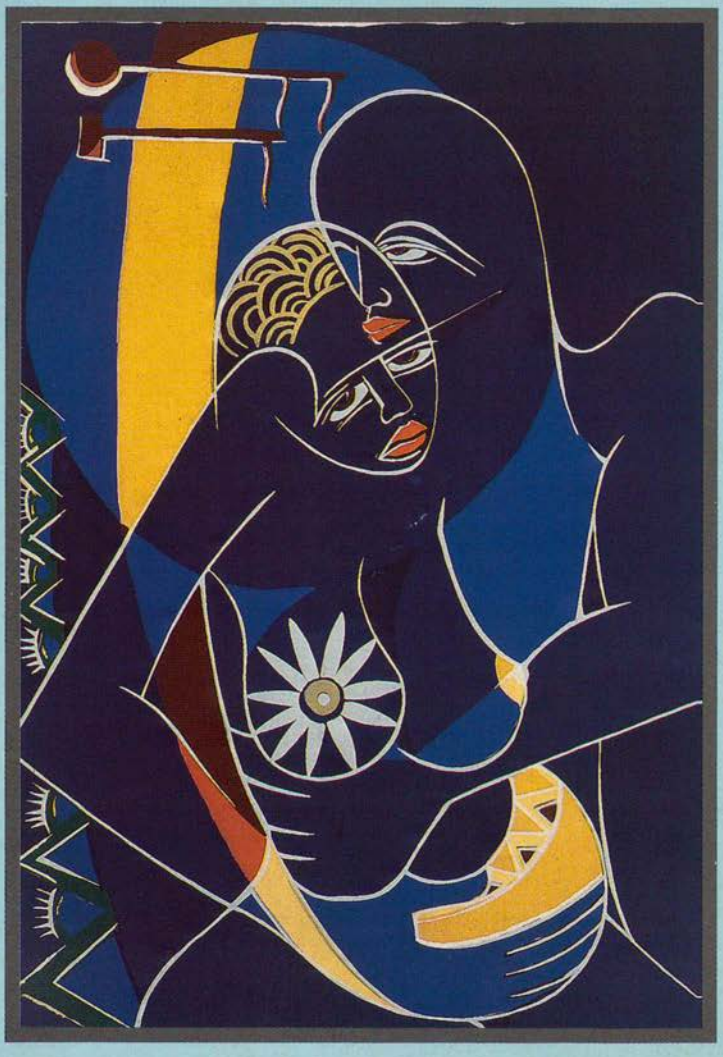
BISTÅND UNDER OMPRÖVNING

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique

SOU 1992:124

BISTÅND UNDER OMPRÖVNING



Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique

SOU 1992:124

Ref KB

OcL

Statens offentliga utredningar
1992:124
Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning

Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique

Betänkande av Moçambiqueöversynen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer ochså, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslagsbild:
Litografi utan titel av den moçambikiske konstnären Nagib, 1989.
Foto: Tom Bonnalt.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13228-1
ISSN 0375-250X

Statsrådet
Alf Svensson
Utrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade genom beslut vid regeringssammanträde den 9 april 1992 statsrådet Svensson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. F d vice riksbankschefen Hans Lundström förordnades att vara ordförande och departementssekreteraren Per Örnéus att vara sekreterare i kommittén för översynen av biståndet till Moçambique. Byråassistent Annika Bjertén har fungerat som kommitténs assistent. Kommittén har antagit namnet Moçambique-översynen.

I enlighet med kommittédirektiven har till utredaren knutits en referensgrupp. I denna har ingått avdelningschefen Lars Berggren (SWEDECORP), avdelningschefen Johan Brisman (SIDA), programchefen Rolf Carlman (SAREC), departementsrådet Karl-Göran Engström (u-avdelningen) och direktören Klas Sonnerby (RRV). Gruppen har haft tre sammanträden. Den har inte tagit ställning till översynens slutsatser.

I betänkandets andra del redovisat underlag för översynens överväganden har utarbetats av Hans Abrahamsson och Anders Nilsson (kapitel 7), Anders Karlsson (kapitel 8 och 9), Krister Eduards (kapitel 10), Anna Brandt och Peter Magnusson (kapitel 11) och Per Örnéus (kapitel 12). Anders Karlsson har också medverkat i arbetet med betänkandets första del (speciellt kapitel 4 och 6).

Dessutom har många personer (se bifogade namnförteckning) bidragit som författare till bilagor till betänkandet. Andra har ställt sig till förfogande för intervjuer. Flera deltog också i ett av översynen arrangerat seminarium för diskussion av ett utkast till betänkandet.

Vid två veckors besök i Moçambique i maj hade översynen tillfälle till mer eller mindre ingående diskussioner med, förutom ambassad- och biståndskontorspersonal, ett stort antal personer på olika nivåer inom och utanför den moçambikiska centrala och lokala förvaltningen.

Översynen får härmed överlämna sitt betänkande.

Stockholm den 1 december 1992

Hans Lundström

/Per Örnéus

Innehåll

Kap 1 Inledning 11

1.1 Översynens bakgrund 11

1.2 Arbetets uppläggning, betänkandets disposition 12

DEL I ÖVERVÄGANDEN, SLUTSATSER .....

Kap 2 Sammanfattning av del II 17

2.1 Moçambiques politiska och ekonomiska utveckling - en kort historik 17
2.1.1 Självständighet 17
2.1.2 Motgångar och omtänkande 18
2.1.3 Ekonomisk och social återhämtning 19
2.1.4 Det internationella biståndet till Moçambique 21
2.1.5 Framtidsperspektiv 22

2.2 Svenskt bistånd till Moçambique – översiktlig helhetsbild 23
2.2.1 De stora dragen 23
2.2.2 Bistånd utöver landramarna 25
2.2.3 Bistånd inom landramarna 25
2.2.4 Landramsbiståndets fördelning på sektorer 26
2.2.5 Biståndets utveckling genom åren 28

2.3 Sektorer, program, projekt 35
2.3.1 Institutions- och kompetensutveckling 35
2.3.2 Sociala sektorer 38
2.3.3 Produktionsinriktade sektorer 40
2.3.4 Infrastruktur 42

2.4 Katastrofbistånd och EO-bistånd 44
2.4.1 Katastrofinsatser via Moçambiques regering 44
2.4.2 Katastrofinsatser via internationella organisationer 46
2.4.3 Katastrofinsatser via enskilda organisationer 47
2.4.4 Bistånd via enskilda organisationer 47
2.4.5 Sammanfattande bedömning 48

2.5 Import- och betalningsbalansstöd 50
2.5.1 Biståndsformen som sådan 50
2.5.2 Svenskt import- och betalningsbalansstöd 51
2.5.3 Internationellt betalningsbalansstöd till Moçambique 51
2.5.4 Svenskt import- och betalningsbalansstöd till Moçambique 53
2.5.5 Skulder och skuldlättnad 54

2.6 Korruptionsproblemet 55
2.6.1 Korruptiva beteenden i Moçambique, några exempel och erfarenheter 55
2.6.2 Korruptionsbekämpning i Moçambique 59
2.6.3 Vad kan Sverige göra för att motverka korruptionen i Moçambique? 60
2.6.4 Åtgärder för att motverka korruption inom biståndet 61

Kap 3 Satsar vi för mycket på Moçambique? ... 63

3.1 Moçambique i förhållande till andra länder ... 63
3.1.1 Några kvantitativa jämförelser ... 63
3.1.2 Förhållandet till de biståndspolitiska målen ... 65

3.2 Moçambique som svenskt mottagarland ... 66
3.2.1 Bakgrund ... 66
3.2.2 Problem ... 68
3.2.3 Antaganden om framtiden ... 69

3.3 Sänkning av biståndsnivån? ... 70

Kap 4 Satsar vi "rätt"? ... 73

4.1 Biståndet hittills ... 73
4.1.1 Allmänt om biståndsutvecklingen sedan 1975 ... 73
4.1.2 Import- och betalningsbalansstöd ... 75
4.1.3 Ändamålsbestämt bistånd inom landramen ... 78
4.1.4 Övrigt ändamålsbestämt bistånd ... 80
4.1.5 Katastrofbistånd ... 81

4.2 De närmaste årens bistånd ... 81
4.2.1 Allmänna synpunkter ... 81
4.2.2 Import- och betalningsbalansstöd ... 83
4.2.3 Ändamålsbestämt bistånd inom landramen ... 85
4.2.4 Övrigt ändamålsbestämt bistånd ... 87
4.2.5 Katastrofbistånd; återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd ... 87

Kap 5 Hur fungerar biståndsadministrationen? ... 89

5.1 Moçambique från biståndsadministrativ synpunkt ... 89

5.2 Sverige som biståndsgivare till Moçambique ... 90
5.2.1 Allmänna synpunkter ... 91
5.2.2 Ekonomisk analys och bevakning ... 92

Kap 6 Slutsatser ... 95

6.1 Moçambique-biståndets storlek ... 95

6.2 Moçambique-biståndets sammansättning ... 97
6.2.1 Betalningsbalansstöd ... 98
6.2.2 Landrams- och övrigt ändamålsbestämt bistånd ... 98
6.2.3 Återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd ... 99

6.3 Biståndsadministrativa frågor ... 100
6.3.1 Resursfrågan ... 101
6.3.2 Samordningsfrågan ... 103

6.4 Förslag ... 104

Kap 7 Moçambiques politiska och ekonomiska utveckling - en kort historik 109
Hans Abrahamsson, Anders Nilsson

7.1 Kolonialism och antikolonialt motstånd 109
7.2 Frelimo vid makten 112
7.3 Vision och verklighet 114
7.4 Ekonomisk och social rehabilitering 125
7.5 Det internationella biståndet och dess roll 141
7.6 Inre sönderfall 150
7.7 Framtidsbilder 153

Kap 8 Svenskt bistånd till Moçambique - översiktlig helhetsbild 163
Anders Karlsson

8.1 Inledning 163
8.2 Biståndsutbetalningar inom respektive utöver landramarna 163
8.3 Tre huvudkategorier 164
8.4 Bistånd utöver landramarna 166
8.5 Katastrofbiståndet 167
8.6 Stöd till regional samverkan, SADCC 167
8.7 Bistånd inom landramarna 167
8.8 Biståndets sektorfördelning 169
8.9 Bundet bistånd och återflöde 172
8.10 Givarkoordinering 172
8.11 Bistånd före självständigheten 173
8.12 De första åren (1975/76 - 1979/80) 173
8.13 Femårsperioden 1980/81 - 1984/85 183
8.14 Femårsperioden 1985/86 - 1989/90 189
8.15 Femårsperioden 1990/91 - 1994/95 196

Kap 9 Sektorer, program, projekt 211
Anders Karlsson

9.1 Urval av insatser för analys 211
9.2 Institutions- och kompetensutveckling 211
9.3 Sociala sektorer 228
9.4 Produktionsinriktade sektorer 231
9.5 Infrastruktur 239

Kap 10 Katastrofbistånd och EO-bistånd 249
Krister Eduards

10.1 Översikt 249
10.2 Katastrofbiståndsinsatser via Moçambiques regering 253
10.3 Katastrofinsatser via internationella organisationer 257
10.4 Katastrofinsatser via enskilda organisationer 262
10.5 Bistånd via enskilda organisationer 265
10.6 Sammanfattande diskussion och bedömning 272

Kap 11 Import- och betalningsbalansstöd 277
Anna Brandt, Peter Magnusson

11.1 Biståndsformen som sådan 277
11.2 Svenskt import- och betalningsbalansstöd 285
11.3 Internationellt betalningsbalansstöd till Moçambique 290
11.4 Svenskt import- och betalningsbalansstöd till Moçambique 303
11.5 Skulder och skuldlättnad 310

Kap 12 Korruptionsproblemet 317
Per Örnéus

12.1 Korruptiva beteenden i Moçambique, några exempel och erfarenheter 317
12.2 Korruptionsbekämpning i Moçambique 323

BILAGOR

1:1 Kommittédirektiv 331

3:1 Bistånd, växelkurser och finansieringsgap (Bo Karlström) 334

3:2 Framtidsperspektiv (Lars-Olof Edström) 338

4:1 Land- och sektorfördelat bistånd till Moçambique (DAC-statistik) 341

4:2 Principer för svenskt importstöd (Regeringsskrivelse från SIDA) 349

4:3 Industrisamarbete med Moçambique (Lars Berggren) 351

4:4 Fattigbank - en kreditmöjlighet på Moçambiques landsbygd (Annika Magnusson) .. 354

6:1 Långsiktigt ändamålsbestämt bistånd inom landramen (Anders Karlsson) 359

7:1 Flerpartisystem i Moçambique (Hans Abrahamsson, Anders Nilsson) 363

7:2 Den moçambikiska konstitutionen (Hans Abrahamsson, Anders Nilsson) 369

9:1 Lokalt självstyre i Moçambique - en översikt över aktuellt utvecklingsarbete (Holger Jonasson) 370

9:2 Stöd till skogsindustri - IFLOMA - en kort redogörelse (Lars-Olov Jansson) 378

12:1 Hantering av korruptiva beteenden (George Graça) 380

12:2 Decentralisering av regeringsstrukturen i Moçambique (Iraê Baptista Lundin) 395

12:3 Korruptionen i södra Afrika (Sammanfattning av rapporter från ambassader i regionen) 406

12:4 Korruptionen som fenomen (Sammanfattning av Bo Karlström, Korruptionens anatomi) 410

12:5 SIDAs riktlinjer för minimering av korruption i mottagarländer 414

MEDVERKANDE PERSONER

HANS ABRAHAMSSON, ekonom, fil. kand. Forskar och undervisar vid Institutionen för Freds- och Utvecklingsforskning vid Göteborgs Universitet. Biståndsarbete i Mocambique 1981 - 1985. Verksam som konsult i utvecklingsfrågor.

IRAÊ BAPTISTA LUNDIN, socionom och antropolog. Verksam vid Institutet för Internationella Relationer i Maputo.

LARS BERGGREN, civilekonom. Biträdande chef för Afrikaavdelningen vid SWEDECORP. Anställd i SIDA 1971 - 1991, bl a som chef för Industribyrån 1989 - 1991.

HELENA BJUREMALM, fil. kand. Departementssekreterare i UD, U-avdelningen.

ANNA BRANDT, civilekonom. Departementssekreterare i UD, U-avdelningen.

STEFAN de VYLDER, docent i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och konsult. Huvudansvarig för utvärdering av MONAP II 1983 och av SEMOC 1992.

LARS-OLOF EDSTRÖM, ambassadör. Ackrediterad i Maputo 1987 - 1991. Tidigare i SIDA, bl a som biträdande generaldirektör.

KRISTER EDUARDS, civilekonom. Verksam som konsult, främst i utvecklingsfrågor. Tidigare anställd i SIDA, bl a som chef för planeringsenheten.

GEORGE GRAÇA, jurist. Verksam vid det moçambikiska civilministeriet.

ALLAN GUSTAFSSON, ekon. dr. Verksam som konsult i utvecklingsfrågor. Rådgivare vid det moçambikiska finansministeriet 1987 - 1991. Har sakgranskat kapitel 11 i betänkandet.

LARS-OLOV JANSSON, fil. kand. Anställd i SIDA sedan 1970 bland annat som samordnare av industribistånd det till Moçambique. Stationerad vid biståndskontoret i Maputo 1980 - 1983.

HOLGER JONASSON, pol. mag., MBA, internationell sekreterare vid Göteborgs Stadskansli. Verksam i samarbetet Beira-Göteborg.

ANDERS KARLSSON, civilekonom. Anställd i SIDA 1972 - 1983, bl a som samordnare av biståndet till Moçambique 1976 - 1979. Sedan 1983 verksam som konsult, huvudsakligen inom biståndsområdet.

BO KARLSTRÖM, fil. kand. Verksam som konsult och utredare. Tidigare bl a verksam vid Internationella valutafonden, som byråchef i SIDA samt chefsrådgivare till Kenyas finansminister. Har medverkat i diskussioner kring speciellt kapitel 3 och 5 i betänkandet.

ANNIKA MAGNUSSON, fil.kand. Anställd i SIDA, för närvarande som samordnare av biståndet till Moçambique. Stationerad vid biståndskontoret i Maputo 1984 - 1986.

PETER MAGNUSSON, fil. kand. Ekonom vid biståndskontoret i Maputo. Tidigare bedrivit forskning i utvecklingsekonomi vid Göteborgs Universitet.

ANDERS NILSSON, fil kand. Forskar vid Institutionen för Freds- och Utvecklingsforskning vid Göteborgs Universitet kring den militära destabiliseringen av Moçambique. Biståndsarbete i Moçambique 1983 - 1988.

BERTIL ODÉN, pol mag. Samordnare av Södra Afrika-programmet vd Nordiska Afrika-institutet. Anställd i SIDA 1968 – 1986. Har också arbetat som rådgivare i Moçambiques plankommission.

LITTERATUR 417

FÖRKORTNINGAR 425

Kapitel 1
INLEDNING

1.1 Översynens bakgrund

Kommittédirektiven (bilaga 1:1) ger inledningsvis två skäl för att se över det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique:

- Moçambique, världens fattigaste och mest biståndsberoende land, är den största mottagaren av svenskt bistånd och Sverige är det land som lämnar mest bistånd till Moçambique.
- Förhållandena i Moçambique är i vissa avseenden synnerligen ogynnsamma för effektivt bistånd. Det gäller inte bara de förhållanden som betingas av det förödande inbördeskriget. På detta kan man f ö skönja ett slut. Härtill kommer andra biståndsförsvårande förhållanden – inte minst inom statsförvaltningen – som snarare ser ut att förvärras.

På den senare punkten talar direktiven längre fram om "de tilltagande tecknen på korruption inom den moçambikiska förvaltningen". Sådana tecken kan ha varit en utlösande orsak till beslutet om översynen. Men vår relativt sett mycket stora satsning på Moçambique är i sig skäl nog.

En bidragande orsak kan ha varit svårigheterna att på grundval av föreliggande rapporter av olika slag överblicka det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique och därmed sammanhängande problem. Här finns visserligen en myckenhet kunskap och information att tillgå, men det kan vara svårt att få ett grepp om den, att tolka den och att relatera den till de problem och ställningstaganden som man står inför.

Direktiven berör möjligheten av att de slutsatser som översynen utmynnar i kan vara relevanta för det svenska biståndet till andra länder. Vad man kommer fram till när det gäller det i många avseenden "svåraste" mottagarlandet skulle alltså kunna ha en viss tillämplighet också i andra fall. Genom att välja just detta land bör man ha garderat sig mot beskyllningar att ducka för de problem och svårigheter i biståndet som allmänhet och massmedia är speciellt intresserade av.

Direktiven delar upp utredningsuppdraget i tre delar:

- En övergripande beskrivning av den politiska, ekonomiska och sociala "biståndsmiljön" i Moçambique,
- ett klarläggande av förhållanden i landet som reducerar biståndets effektivitet,
- en diskussion av det svenska Moçambique-biståndets storlek, sammansättning, inriktning och utformning.

Översynen bör enligt direktiven så långt möjligt bygga på redan tillgängligt material. Arbetet bör bedrivas i nära kontakt med SIDA.

Så har också skett. Speciellt SIDAs regionavdelning för södra Afrika, inklusive biståndskontoret i Maputo, har bidragit till översynsarbetet. Fortlöpande kontakt har också hållits med den samtidigt pågående översynen av styrnings- och samarbetsformer i biståndet. Delvis berör de båda översynerna samma problemområden, den ena generellt, den andra i ett särskilt bilateralt perspektiv. Förhoppningsvis pekar slutsatserna i samma riktning.

Enligt direktiven skall översynen beakta eventuella *EG-aspekter* av sitt arbete.

EG lämnar ett betydande bistånd till Moçambique. Frågan är i vad mån detta bistånd skulle påverka - eller påverkas av - det svenska Moçambique-biståndet vid ett svenskt EG-medlemskap.

Enligt uppgift från det danska utrikesministeriet innebär Danmarks medlemskap i EG inte någon direkt sådan påverkan. Däremot kan Danmark genom sitt medlemskap i viss mån påverka utformningen av EG-biståndet till Moçambique. Möjligheten till samordning med EG-biståndet ses från dansk sida som positiv.

1.2 Arbetets uppläggning, betänkandets disposition

Uppläggningen av översynens arbete har väsentligen bestämts av den, i relation till uppdragets omfattning och den moçambikiska verklighetens komplexitet, mycket begränsade tid som stått till förfogande. Besvärliga avvägningar har måst göras: överskådlighet contra utförlighet i beskrivningen, bredd contra djup i analysen. Resultatet har blivit en kompromiss. Denna återspeglas i det föreliggande betänkandets disposition.

Som nämnts saknas inte kunskap i Sverige om Moçambique i allmänhet och bistånd till landet i synnerhet. Denna kunskap finns dokumenterad i en mångfald rapporter, utredningar, utvärderingar etc av skiftande slag och halt. Den finns också investerad i ett stort antal biståndstjänstemän, konsulter, experter m fl med mångårig erfarenhet av arbete i och med Moçambique. Det torde inte finnas många givarländer eller internationella organisationer som disponerar ett lika gediget Moçambique-kunnande som Sverige.

Översynen har sökt mobilisera så mycket av detta kunnande som varit möjligt på den tid som stått till buds. Uppdrag avseende olika delar av det i direktiven angivna utredningsområdet har lagts ut på ett antal personer, flertalet av dessa fristående konsulter. Dessa har i sin tur dragit på, förutom eget kunnande, tillgänglig dokumentation och intervjuer med andra sakkunniga.

Resultatet av detta arbete utgör del II av betänkandet. Förhoppningen är att denna del skall svara för den utförlighet och bredd i framställningen som rimligen kan begäras. Två kapitel i denna del (7 och 12) avses motsvara de båda första av direktivens tre ovan återgivna utredningsdelar (de som avser "biståndsmiljön" respektive "förhållanden i landet som reducerar biståndets effektivitet"). De övriga kapitlen (8, 9, 10 och 11) skildrar det svenska Moçambique-biståndets utveckling och väsentliga komponenter.

Det bör framhållas att översynen visserligen styrt inriktningen av det arbete som redovisas i del II och även diskuterat utkast till de olika kapitlen med respektive författare. Dessa kan alltså vid behov hänvisa till att de blivit utsatta för viss påverkan. Översynen har emellertid inte haft ambitionen att detaljgranska kapitlen och sammanfoga dem till en homogen helhet. Den nöjer sig med att presentera en sammanfattning (kapitel 2).

Framställningen i del I är avsedd att vara överskådlig och något mera djupgående på vissa centrala områden. Diskussionen koncentreras på de frågor som översynen mot bakgrund av direktiven och egna överväganden anser särskilt relevanta i ett framtidsperspektiv (kapitel 3 - 5):

– Satsar vi för mycket på Moçambique?
– Satsar vi "rätt"?
– Hur fungerar biståndsadministrationen?

Dessa kapitel behandlar alltså huvudsakligen den tredje av direktivens tre frågeställningar (nämligen den som avser det svenska Moçambique-biståndets storlek, sammansättning, inriktning och utformning).

Slutligen sammanfattas de slutsatser och förslag som diskussionen utmynnar i (kapitel 6).

En betydande del av underlaget för framställningen i del I återfinns alltså i del II. Härtill kommer ett material som skulle kunna betecknas som en "del III". Något av detta material återfinns som bilagor. Återstående skriftligt underlag redovisas i bifogade litteraturförteckning. I förtecknad litteratur och övrigt material kan man finna stöd inte bara för vissa av översynens slutsatser utan också för ett ifrågasättande av dem.

@

Del I
ÖVERVÄGANDEN, SLUTSATSER

Kapitel 2
SAMMANFATTNING AV DEL II

Det bör understrykas att följande sammanfattning av kapitel 7 - 12 är selektiv såtillvida att den betonar de delar av dessa kapitel som bedömts väsentliga för övervägandena och slutsatserna i del I. På enstaka punkter kan det förekomma mindre skillnader mellan sammanfattningen och de sammanfattade kapitlen, liksom mellan sammanfattningen och därpå följande kapitel i del I. Detta är en följd av den i föregående kapitel redovisade uppläggningen av översynsarbetet.

2.1 Moçambiques politiska och ekonomiska utveckling - kort historik

Den portugisiska koloniseringen av Moçambique inleddes 1498 med den grundläggande målsättningen att skapa stödjepunkter för den sjöburna handeln mellan Europa och Asien. Vissa försök gjordes att utsträcka den portugisiska kontrollen från kustområdet inåt kontinenten, framför allt utefter Zambezifloden. Framgångarna var emellertid blandade, och först fyrtio år efter det att kolonins gränser fastslagits vid Berlin-kongressen 1885 kunde portugiserna sägas ha kontroll över den.

Portugal saknade dock de resurser - ekonomiska, personella och politisk-administrativa - som hade krävts för en framgångsrik exploatering av Moçambique. Exploateringen överläts länge genom koncessioner till utländska bolag. Från 1928 och framåt sökte den portugisiska staten driva en mer samlad kolonialpolitik i syfte att utnyttja kolonierna bättre som råvaruproducenter för den hemmabaserade industrin. Moçambique skulle dels producera bomull och socker, dels vara avsättningsmarknad för portugisiska produkter, som textilier och vin.

Utbytet resulterade i ett kroniskt underskott i bytesbalansen. Underskottet balanserades med hjälp av transfereringar från metropolen, finansierade genom försäljning av det guld som den portugisiska staten erhöll från Sydafrika som ersättning för den arbetskraft som exporterades från Moçambique. Lönerna för jordbruksarbete hölls extremt låga; tvångsarbete och tvångsodling bidrog till ovanligt låga produktionskostnader.

Förtrycket och exploateringen skapade starka protester. Svarta befrielserörelser växte upp, men även en vit opposition. Tre regionala befrielserörelser enades 1962 i den nationella rörelsen Frelimo. Den väpnade kampen startade 1964. När kolonialmaktens motstånd bröt samman genom att den fascistiska regimen i Portugal störtades i den s k kaptenskuppen 1974, levde knappt 10 procent av Moçambiques befolkning i Frelimokontrollerade områden.

I samband med självständigheten lämnade majoriteten portugiser landet, särskilt de med utbildning. Den portugisiska kolonialpolitiken hade inneburit att det då endast fanns ett fåtal moçambiker med högre utbildning eller specialiserat yrkeskunnande. En förödande brist på kvalificerad personal uppstod, som endast i ringa utsträckning kunde täckas med utländska kooperanter.

2.1.1 Självständighet

Det Frelimo som bildade regering i det självständiga Moçambique 1975 rymde både revolutionära socialister och mer moderata grupper. Den revolutionära linjen dominerade emellertid. Den utvecklingsstrategi som fastställdes baserades på ledningens socialistiska övertygelse, på rörelsens erfarenheter från befrielsekriget och på den internationella politiska konjunkturen, där stödet från öststaterna och Kina hade stor betydelse.

Målet var att avskaffa underutvecklingen på tio år. Den ideologiska kampen skulle utsträckas till den ekonomiska sfären och hela samhället skulle omformas. De sociala sektorerna skulle byggas ut, särskilt på landsbygden. Den snedvridna, koloniala ekonomiska strukturen skulle förändras genom en snabb industrialisering, grundad på överskott från jordbruket. Statsfarmerna, skapade på tidigare plantager och portugisiska jordbruk, skulle bli navet i den nya ekonomiska produktionsstrukturen. Småbönderna skulle flytta samman i kommunala byar.

Mark, hyresfastigheter, banker, sjukvård och utbildning nationaliserades tidigt. Även av tidigare ägare övergivna egendomar inlemmades i den statliga sektorn. Nationaliseringarna skedde dels av ideologiska skäl, dels för att undvika en allvarlig kapitalförstöring. Politikens andra grundsten var att styra den ekonomiska utvecklingen genom statlig intervention. Investeringarna styrdes till den statliga sektorn, vilket inom jordbruket skedde till förfång för småbönderna. Stora investeringar i de sociala sektorerna genomfördes.

Den första femårsperioden kunde notera framgångar. Det fall i produktionen som pågått under sjuttiotalets första hälft hejdades och vändes i en produktionsökning. Exporten växte med 96 procent mellan 1976 och 1981. Antalet lärare fördubblades, medan analfabetismen sänktes från 93 procent till 70. Antalet hälsostationer på landsbygden fyrfaldigades. Samtidigt försvagades emellertid produktionskapaciteten gradvis av strukturomvandlingen. Landsbygdsbefolkningen blev alltmer utlämnad åt sig själv, medan den statliga sektorns framtida produktionsökningar underminerades av inbyggda problem.

2.1.2 Motgångar och omtänkande

Efter 1981 vände den ekonomiska utvecklingen nedåt. Fram till 1986 sjönk produktionen med över en tredjedel, samtidigt som exporten föll med tre fjärdedelar. Efterfrågan på livsmedel kunde allt mindre tillgodoses med inhemsk produktion, 1986 endast tio procent. En kraftig inflation uppstod, och relationen mellan officiell och parallell valutakurs var tidvis 1 till 50.

Till den allvarliga nedgången bidrog även två externa faktorer - klimatet och den sydafrikanska destabiliseringen. Moçambiques klimat inrymmer återkommande perioder av torka, till vilka befolkningen dock traditionellt anpassar sig genom att vandra till bördigare marker. Upptrappningen av väpnade attacker på landsbygden under åttiotalets början gjorde denna anpassningsprocess i stora delar av landet omöjlig.

De stora motgångarna i utvecklingen av landet förklaras emellertid framför allt av den ekonomiska och politiska destabiliseringen. Sydafrikas mål var att försvara apartheidsystemet mot både internt och externt baserad opposition. Ett delmål var att bekämpa ANC även utanför riket. Ett annat var att påvisa att majoritetsstyre inte fungerar i Afrika. Ursprunget var de väpnade grupper som den vita regeringen i Rhodesia organiserade för att fånga soldater ur den rhodesiska befrielserörelsen, som flytt in i Moçambique. Vid Zimbabwes självständighet övertogs verksamheten av Sydafrika, som höjde aktivitetsnivån betydligt, bl a med hjälp av portugiser som invandrade 1975 från Moçambique. Rörelsen, Renamo, kombinerade attacker på det som Freli-

moregeringen hade investerat mest i - infrastruktur och sociala sektorer - med allianser med olika missnöjda grupper i landet.

Destabiliseringen har även varit av ekonomisk art. Framför allt har rekryteringen av gruvarbetare till Sydafrika och transittrafiken via Moçambiques järnvägar och hamnar dragits ned. Omkring 600.000 människor beräknas ha dött av destabiliseringens direkta och indirekta effekter. En miljon moçambiker har flytt till grannländerna. Flera miljoner människor har tvingats lämna sin hem för att söka sig till säkerhet i städer och andra tätorter. De kostnader som uppstått, inklusive bortfallna exportinkomster, beräknas till femton miljarder dollar.

2.1.3 Ekonomisk och social återhämtning

Det ekonomisk-politiska omtänkandet började vid Frelimos partikongress 1983. Ett år senare ansökte Moçambique om medlemskap i Världsbanken och Internationella valutafonden. 1987 lade regeringen fram ett ekonomiskt rehabiliteringsprogram med tydlig liberal profil, vilket vann starkt internationellt stöd. Det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet, PRES, har fyra huvudmål:
- hejda produktionsnedgången,
- tillförsäkra landsbygdsbefolkningen en minimal inkomst och konsumtion,
- återställa den makroekonomiska balansen genom att minska budgetunderskotten,
- förstärka bytes- och betalningsbalansen.

Genomförandet av programmet har varit konsekvent och tidvis mer kraftfullt än väntat. Statliga jordbruksenheter har omstrukturerats och privatiserats. Livsmedelshandeln och prisbildningen har avreglerats. En effektiviserad skatteindrivning har ökat statens inkomster. Subventionerna till olönsamma statliga företag har minskat. Valutan har devalverats med 2.500 procent.

PRES resulterade i en vändning av produktionsutvecklingen. 1986 till 1989 steg BNP med närmare fyra procent per år. Tillväxten, som dock bröts 1990, berodde främst på bättre tillgång på incitamentsvaror och höjda producentpriser i jordbruket. Även industriproduktionen ökade. Varuexporten fortsatte att stiga under 1990, om än från en blygsam nivå.

Samtidigt har levnadsvillkoren för stora grupper försämrats allvarligt, särskilt i städerna. Arbetslösheten har stigit, medan konsumentsubventioner och social service har dragits ned. Kraftigt ökade el- och vattenavgifter och andra levnadsomkostnader tillsammans med en ökning av inflyttningen till städerna har drastiskt sänkt konsumtionsnivå och näringsintag. På landsbygden har även bytesvillkoren för småbönderna försämrats, från index 100 år 1986 till 45 år 1989, främst beroende på allvarliga konkurrensbrister inom handeln.

Reallönerna i den offentliga sektorn har undergått kraftiga sänkningar. Detta har ökat behovet att tjäna kompletterande inkomster med åtföljande ökad frånvaro från arbetsplatserna. Det har också lett till växande korruption. Båda effekterna har bidragit till en allvarlig minskning av statsförvaltningens kapacitet.

Statens inkomster som del av BNP har ökat från 16 procent 1985 till 22 procent 1990, liksom utgifterna från 21 procent av BNP 1985 till 50 procent 1990, trots att exempelvis försvarsutgifterna skurits ned från 35 till 20 procent av statsutgifterna under perioden. Ökningarna beror främst på att de offentliga investeringarna vuxit till 25 procent av BNP som ett resultat av ansträngningarna att återställa delar av det som destabiliseringen förött. De ökade statsutgifterna har också skapat ett växande budgetunderskott, från åtta procent av BNP 1985 till närmare 30 procent 1990. Detta underskott har till stor del finansierats med hjälp av utländskt bistånd.

Biståndet har även täckt en betydande del av bytesbalansunderskottet. Denna del har vuxit från 47 procent av BNP 1987 till 58 procent 1990. Det totala inflödet av gåvor och mjuka lån har ökat från ca 500 milj dollar 1986 till över 700 milj dollar

1990. Även biståndets sammansättning har förbättrats i det att gåvoandelen ökat från 43 till 64 procent under samma period.

Den samlade bilden av PRES´ effekter hittills är blandad. En produktionsökning kunde registreras 1987-1989 men den bröts 1990. Levnadsstandard och makroekonomisk balans har ännu inte kunnat förbättras. Underskotten i statsbudget och bytesbalans fortsätter att växa. En avgörande fråga för programmets framgång är huruvida ekonomin på landsbygden kan återupprättas. Det är där majoriteten av befolkningen bor och har sin utkomst. Fortfarande råder krigstillstånd i stora delar av landet. Eftersom privata näringsidkare inte är beredda att investera i oroliga områden, uppstår ett vakuum när staten drar sig tillbaka från ett aktivt deltagande i ekonomin, ett vakuum där fattigdomen växer ytterligare.

För att lyckas förutsätter PRES att en ny klass av entreprenörer växer fram, som kan driva den ekonomiska utvecklingen framåt, och att nytt kapital tillförs. Sydafrikanska och andra internationella entreprenörer är på väg in i landet. Och från statsförvaltningen kommer nationella entreprenörer, som lämnar besvärande luckor efter sig när de söker sig till en privatekonomisk och etnisk personlig plattform. Statsförvaltningen riskerar att eroderas och marginaliseras.

Det tak för kreditgivningen som fastställts inom ramen för PRES begränsar utrymmet för privata investeringar. Många privata investerare söker sig till handel, spekulation och andra samhällsekonomiskt mindre produktiva satsningar. Samtidigt fortsätter fackministerier tillsammans med internationella biståndsgivare att genomföra storskaliga, gärna urbana, moderniseringsprojekt, ofta i bristfällig samordning med övriga delar av rehabiliteringsprogrammet. Av exempelvis de fem procent av investeringarna som går till hälsosektorn, går endast 0,5 procentenheter till insatser på landsbygden. Också den regionala fördelningen är skev - endast några enstaka procent går till de nordliga provinserna.

För att så snabbt som möjligt skapa förutsättningar för landsbygdsbefolkningen att återgå till ett normalt liv har regeringen planerat rehabiliterings- och utvecklingssatsningar i 40 prioriterade distrikt, PDP. Sådana distrikt har valts ut som förenar jordbrukspotential med befolkningstäthet, fysisk tillgänglighet och relativ säkerhet. De 40 distrikten omfattar landets halva befolkning, halva yta och drygt halva marknadsförda jordbruksproduktion. Med inriktning på lokal resursmobilisering och arbetskraftsintensiva tekniker har insatser formulerats inom fysisk och social infrastruktur, jordbruk och institutionell utveckling. Programmet koordineras av Institutet för landsbygdsutveckling, INDER, inom jordbruksministeriet. Men givarna har hittills tvekat med sitt stöd, dels p g a erfarenheter från andra länder, dels då PDP lämnar halva landets befolkning utanför.

Vid det senaste konsultativa gruppmötet för biståndssamordning presenterade regeringen också ett nationellt, på provinsvisa inventeringar baserat, återuppbyggnadsprogram med tre syften: att skapa nationell säkerhet, att öka den inhemska produktionen och att återintegrera internflyktingar och demobiliserade soldater. Vid fred beräknas över sex miljoner moçambiker vilja återvända till sina hemtrakter. Om PDP var ett försök att initiera ett utvecklingsarbete lokalt redan innan kriget var slut, är återuppbyggnadsprogrammet helt inriktat på perioden efter vapenvila, såsom ett komplement till rehabiliteringsprogrammet.

Med den växande finansieringen från utlandet och omförhandlingen av lån har också utlandsskulden vuxit, från 2,4 miljarder dollar 1984 till närmare fem miljarder 1990. Moçambique tillhör idag världens mest skuldtyngda länder, mätt som utlandsskuld i förhållande till BNP och export. Valutafonden och Världsbanken drar slutsatsen att en omfattande skuldavskrivning är enda vägen att friställa erforderliga ekonomiska resurser för en långsiktigt bärkraftig ekonomisk utveckling.

2.1.4 Det internationella biståndet till Moçambique

Moçambique får ett mycket omfattande internationellt bistånd, enligt tillgängliga UNDP-uppgifter drygt 60 dollar per invånare. Biståndet 1990 motsvarade 75 procent av BNP och var åtta gånger större än landets varuexport. De siffror som publiceras av DAC och av Moçambiques myndigheter är emellertid genomgående lägre, bl a beroende på viss dubbelräkning hos UNDP och på att delar av biståndet kanaliseras utanför statsbudgeten och därför inte alltid inkluderas i den moçambikiska redovisningen.

För närvarande är 33 multilaterala och 44 bilaterala givare samt över 100 enskilda organisationer verksamma i landet. 77 procent av biståndet kommer från de tio största givarna. Sverige har varit den största bilaterala givaren de senaste åren med ca tio procent av det sammanlagda biståndsflödet. Andra stora bilaterala givare har varit EG, Italien, Sovjetunionen och Frankrike.

Givarnas motiv har varierat. För Sovjetunionen blev Frelimoregeringen, som skulle verkställa en socialistisk samhällsomvandling, en värdefull allierad i en strategisk region i världen. För Västsidan i det kalla kriget blev därmed Moçambique en arena där bistånd skulle användas för att begränsa det sovjetiska inflytandet. För de nordiska länderna hade apartheidpolitiken i Sydafrika en avgörande betydelse. Dessutom har torka och krig i landet motiverat stora mängder katastrofbistånd. Under senare år har en önskan att stödja PRES tillkommit som ett viktigt motiv för bistånd.

Från 1982 till 1990 har biståndet fyrfaldigats. Framför allt livsmedelsstödet och katastrofbiståndet har vuxit kraftigt.

Det internationella biståndet till Moçambique har genomgått tre faser. Den första, mellan 1975 och 1982, hade karaktären av klassiskt utvecklingssamarbete. Socialistländerna och de nordiska länderna svarade för det största biståndsflödet, som främst inriktades på importstöd, på kapitalintensiva utvecklingsprojekt och på en utbyggnad av fysisk och social infrastruktur.

Under den andra fasen, mellan 1982 och 1987, tvang destabiliseringen och den svåra torkan i början av åttiotalet fram en ökning av katastrofbiståndet och livsmedelsstödet. USA och Världsbanken blev stora biståndsgivare. Västliga enskilda organisationer växte snabbt i antal i Moçambique.

Den tredje fasen, mellan 1987 och 1992, rymmer framför allt anpassnings- och sektorstöd för ekonomisk återhämtning. Betalningsbalans- och importstödet har ökat kraftigt, medan projektbiståndet ytterligare har tonats ned eller omvandlats till katastrofbistånd. Allt öststatsbistånd upphörde också under 1990 och 1991, uppskattningsvis motsvarande ca 150 milj dollar per år i långfristiga krediter eller gåvobistånd.

Den aktuella (1990) fördelningen av det totala biståndet till Moçambique framgår nedan (procent):

Betalningsbalans- och importstöd	15,0
Industristöd	18,0
Jordbruksutveckling	12,5
Transporter	10,0
Utbildning	6,0
Hälsosektorn	4,0
Katastrofbistånd	18,0

Andelen bistånd till jordbruket har ökat med 50 procent under senare år. Merparten har dock gått till ett enda projekt, Corumanadammen. Transportstödet har huvudsakligen gått till rehabiliteringen av transportkorridorerna inom SADCC-programmet. Sektorfördelningen i biståndet är densamma som i regeringens investeringsplan för perioden 1991-1993. I båda eftersätts landsbygdens utveckling, inklusive upprustningen av dess fysiska och sociala infrastruktur, vilka prioriterats inom PRES.

Samordningen av det internationella biståndet till Moçambique har försvårats dels av lokala faktorer i landet, dels av givarnas egna åtgärder. För att samordna ett

snabbt växande katastrofbistånd har regeringen disponerat ett verkställande katastroforgan, DPCCN, och en nationell katastrofkommission, CENE, båda knutna till samarbetsministeriet. Givarna av katastrofbistånd har emellertid inte alltid varit beredda att samverka i önskvärd utsträckning med förvaltningen i landet. Särskilt tydligt har vissa enskilda organisationer markerat sin önskan att bedriva verksamhet som snarast framstått som alternativ till eller konkurrerande med förvaltningens. UNDP har inte förmått spela den koordinerande roll som konstitutionellt tillkommer denna organisation. Inför den förvärrade torksitutionen har nu regeringen förstärkt ett samordnande råd med 11 ministrar under ledning av premiärministern.

Inte heller Moçambiques samordning av biståndet har fungerat tillfredsställande. Det ansvariga samarbetsministeriet har inte lyckats hävda sin roll gentemot fackministerier i kombination med vissa givare. Regeringen har nu bett bilaterala givare att åta sig sektorvisa samordningsfunktioner. Hälsosektorn illustrerar hur en aktiv givare (Schweiz) kan nå goda resultat. Undervisningssektorn har tilldelats Sverige, vilket emellertid ställer ökade administrativa krav på ett redan hårt belastat biståndskontor.

Men också Moçambiques starkt begränsade mottagningskapacitet förklarar d e n bristfälliga samordningen av biståndet. Landet har färre än 2.500 universitetsutbildade på en befolkning av femton miljoner. Den bristande kapaciteten på central nivå att anpassa biståndet till moçambikiska förhållanden har också fått konsekvenser på lokal nivå. Beroendet av utländsk personal är extremt - mellan 3.000 och 4.000 utländska experter beräknas arbeta i landet. Regeringen vidtar nu ytterligare åtgärder för att komma till rätta med personalflykten från förvaltningen till den privata sektorn och till biståndsgivarna.

Det motvärde i lokal valuta som erläggs till staten av biståndsdagarna är av stor betydelse för statsfinanserna. I praktiken beräknas dock endast 75 procent av det registrerade motvärdet betalas in. Dessutom kanaliseras fortfarande ca 30 procent av biståndet utanför statsförvaltningen, vilket medför att endast omkring hälften av det potentiella motvärdet kommer staten till del. Vissa givare uppställer därtill restriktioner för hur motvärdesbeloppen kan få användas. Dessa faktorer begränsar regeringens möjligheter att finansiera inte minst löpande kostnader inom de sociala sektorerna.

Moçambiques biståndsberoende förstärks nu ytterligare. I det ekonomiska vakuum som uppstått mellan den avskrivna planekonomiska modellen och den ännu inte fungerande marknadsekonomin har biståndsgivarnas inflytande över utvecklingen förstärkts. Behoven av bistånd är samtidigt så stora att landet knappast kan tacka nej till några erbjudanden. I detta vakuum växer också korruption och kriminalitet.

2.1.5 Framtidsperspektiv

Landet är alltså i stort behov av fortsatt bistånd – för överlevnad, för rehabilitering, för demobilisering och för långsiktig utveckling. Det är dessutom angeläget att biståndet anpassas bättre till landets villkor och behov. Katastrofbiståndet behöver kopplas till det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet. Utvecklingsbiståndet behöver inriktas mer på landsbygdsutveckling, särskilt på rehabiliteringen av fysisk, social och kommersiell infrastruktur. Behovsidentifieringen behöver decentraliseras, den regionala resursfördelningen förbättras. Klara redovisnings- och rapportsystem behöver komma till och insatser göras som stärker mottagningskapaciteten på längre sikt.

Två omständigheter som präglar den nu pågående övergångsfasen är den alltmer försvagade statsförvaltningen och den ännu inte väl fungerande privata sektorn. En tredje är den politiska osäkerheten inför ett kommande fredsavtal och fria val. Dessa faktorer skapar en politisk handlingsförlamning, som riskerar att blockera genomförandet av PRES. Frelimo söker emellertid nu försoning med grupper som tidigare stötts bort, framför allt den privata sektorn, kyrkorna och de traditionella makthavar-

na.

Det kan sägas att det föregående moderniseringsförsöket både misslyckades med att bryta den moçambikiska ekonomins servicestruktur och missade mötet med det traditionella samhället genom att inte ta till vara dess behov och intressen. Risken är att PRES och den västerländska demokrati som man nu söker introducera i landet innebär liknande misstag. Endast om processen knyter an till de legitimitetsprinciper som råder på den moçambikiska landsbygden, inte minst genom att tillförsäkra befolkningen förbättringar efter en fredsuppgörelse, kan den främja en effektiv samhällsstruktur i ett framtida Moçambique.

Tre i grunden olika framtidsbilder kan tänkas för Moçambique. I den första underordnas nationen de utländska regionala politiska och ekonomiska intressen, som nu ser försvagningen av den moçambikiska statsledningen öppna nya möjligheter. I den andra delas Moçambique i tre delar, knutna till respektive Transvaal, Zimbabwe och Malawi. I det tredje scenariot konsolideras en nationalstat i Moçambique, vilket inte minst förutsätter ett framgångsrikt genomförande av det nu pågående rehabiliteringsprogrammet. Aktuella tendenser pekar mot att den mest sannolika utvecklingen går i riktning mot en kombination av de två första framtidsbilderna. Det tredje scenariot synes emellertid erbjuda de bästa förutsättningarna för återskapandet av en demokratisk och ekonomisk utveckling i Moçambique.

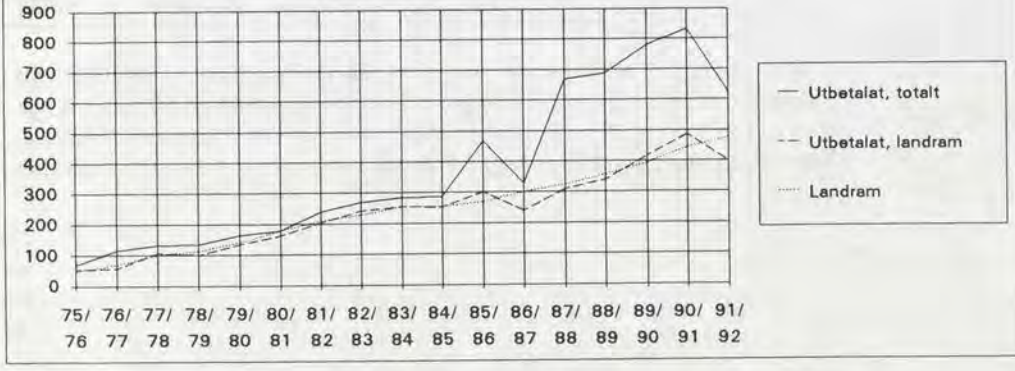
2.2 Svenskt bistånd till Moçambique – översiktlig helhetsbild

2.2.1 De stora dragen

1992/93 är det artonde året som Sverige lämnar bistånd till Moçambique som självständig stat, men det är 28 år sedan humanitärt stöd år 1964 började lämnas till befrielserörelsen Frelimo. Under de flesta åren sedan landets självständighet har Sverige varit den största givaren. Under senare år har dessutom Moçambique blivit den största enskilda mottagaren av svenskt bistånd.

Som framgår av nedanstående diagram har det svenska biståndet till Moçambique ökat avsevärt sedan 1975/76. Diagrammet återger bistånd såväl inom som utöver landramen. Siffrorna bygger här huvudsakligen på uppgifter ur SIDAs statistikserie Bistånd i Siffror och Diagram.

Diagram 2:1. Utbetalningar och landram 1975/66 - 1992/92 (milj kr)



Även om det har förekommit motioner, vari anslagens storlek har ifrågasatts, bör det noteras att det under större delen av perioden har funnits en påfallande politisk enighet om biståndets storlek.

Under de tre femårsperioderna 1975/76 - 1979/80, 1980/81 - 1984/85 respektive 1985/86 - 1989/90, samt tvåårsperioden 1990/91 - 1991/92, har utbetalningarna inom respektive utöver landramen varit:

Tabell 2:1. Utbetalningar inom och utöver landramen (milj kr)

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa
Landram	457	1116	1610	884	4067
Utöver landram	163	143	1319	573	2198
Summa	620	1259	2929	1457	6265

Andelen bistånd utöver landramen ökade markant under andra hälften av 1980-talet för att sedan falla tillbaka något under de två första åren på 1990-talet. Över hela perioden har ca en tredjedel av biståndet utgjorts av stöd utöver landramen.

Bistånd kan redovisas på ett stort antal sätt. I fallet Moçambique kan det vara motiverat att översiktligt redovisa hur utbetalningarna har fördelat sig på tre stora kategorier, nämligen ändamålsbestämt bistånd, finansiellt bistånd och katastrofbistånd, där utbetalningar inom respektive utöver landramen har förts samman under de olika kategorierna.

Med ändamålsbestämt bistånd avses här allt bistånd av projekt- eller programkaraktär, inklusive forskningsstöd, särskilda program och projektinriktat stöd via enskilda organisationer. Betalningsbalansstödet avser importstöd inom landramen och betalningsbalansstöd utöver landramen. I uppgifterna för katastrofbiståndet ingår framför allt stöd utöver landramen, men också sådant katastrofbistånd som utgått inom importstödet och - på senare år - inom särskilda landramsinsatser.

Tabell 2:2. Biståndets fördelning på tre huvudkategorier (%)

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Totalt
Ändamålsbestämt	30	48	43	42	42
Betalningsbalansstöd	39	38	34	43	37
Katastrofbistånd	32	14	23	15	20
Summa	100	100	100	100	100

Som framgår av tabellen har det ändamålsbestämda biståndet till Moçambique under de redovisade perioderna aldrig överstigit 50 procent och över hela perioden bara varit obetydligt större än det finansiella biståndet. Utbetalningarna i absoluta belopp för de tre kategorierna framgår av tabellen nedan.

Tabell 2:3. Utbetalningar inom de tre huvudkategorierna (milj kr)

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa*)
Ändamålsbestämt	183	605	1262	611	2661
Finansiellt bistånd	241	483	999	625	2348
Katastrofbistånd	196	172	668	221	1257
Summa *)	620	1259	2929	1457	6265

*) Summeringsfel beror på avrundning.

2.2.2 Bistånd utöver landramarna

Sammansättningen av biståndet utöver landramen har under de angivna perioderna varit den följande (milj kr):

Tabell 2:4. Utbetalningar utöver landramen (milj kr)

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa
Katastrofbistånd	156	106	631	177	1070
Regionalt bistånd	0	6	228	96	330
Betaln.balansstöd	0	0	385	246	631
Övrigt	7	31	74	55	167
Summa	163	143	1319	573	2198

I katastrofbiståndet ingår såväl bilateralt stöd (inklusive katastrofbistånd genom enskilda organisationer) som stöd genom internationella organisationer. Uppgifterna avviker från tabell 2:3, eftersom siffrorna ovan enbart avser utbetalningar utöver landramen.

Det regionala stödet avser utbetalningar till projekt som är belägna på moçambikiskt område och ingår i stödet till Southern Africa Development Co-ordination Conference, SADCC. Syftet med dessa projekt är att gynna regionen som helhet, inte enbart Moçambique. De projekt som genomförs i Moçambique avser framför allt förbättringar av regionens transportleder.
Betalningsbalansstödet avser stöd till det ekonomiska rehabiliteringsprogram som Moçambique inledde 1987.

Posten Övrigt innefattar, i fallande storleksordning, stöd till enskilda organisationers projektverksamhet, forskningsstöd och särskilda program.

2.2.3 Bistånd inom landramarna

Som framgått av diagram 2.1 har landramen för Moçambique ökat från 50 milj kr 1975/76 till som högst 475 milj kr 1991/92. För 1992/93 sänktes den till 395 milj kr.

Den procentuella ökningen av landramen var störst under perioden 1975/76 - 1977/78, då landramen i två omgångar höjdes med ca 40 procent per år. Därefter blev ökningen ca 20 procent per år under perioden t o m 1981/82, varefter den genomsnittliga ökningen låg på 8-9 procent per år fram till sänkningen med 17 procent mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93.

Utbetalningsgraden har alltid varit hög inom Moçambique-biståndet. Den

höga utbetalningsgraden har varit ett resultat av att biståndsprogrammet har innehållit komponenter, framför allt importstöd, som har fungerat som buffert: vid förseningar inom det ändamålsbestämda biståndet har medel kunnat föras över till dessa komponenter. Den genomsnittliga utbetalningsgraden, mätt som utbetalningar i procent av den för varje år anslagna landramen, har varit nära 98 procent för hela perioden sedan 1975/76.

Reservationer under enskilda år har kunnat kompenseras med högre utbetalningar under följande år. Enbart under tre budgetår (1976/77, 1986/87 och 1991/92) har betydande reservationer uppkommit, men också dessa år har utbetalningsgraden legat i intervallet 80 - 84 procent. Den lägre utbetalningsgraden 1991/92 (motsvarande 84 procent av landramen) är en följd av förseningar i importstödet, undervisningsstödet och det landramsfinansierade katastrofbiståndet om sammanlagt ca 107 milj kr.

Huvuddelen av denna reservation förväntas bli utbetalad under 1992/93.

2.2.4 Landramsbiståndets fördelning på sektorer

Ett karaktäristiskt drag för biståndet till Moçambique är att det till övervägande del har varit inriktat på ekonomisk tillväxt. Detta återfaller på beslut under biståndets första år. Först mot slutet av 1980-talet gavs de sociala sektorerna en mera framträdande roll i skilda policydokument. Som framgår nedan har dock omorienteringen mot de sociala sektorerna, så som den har tagit sig uttryck i konkreta insatser, varit förhållandevis långsam.

Det är svårt att göra en korrekt sektorfördelning för biståndet eftersom gränserna ofta är flytande. I tabellen nedan lämnas en översiktlig presentation av utbetalningarnas fördelning under olika perioder. Posten Allmänt kapacitetsstöd avser i huvudsak tre insatser: konsultfond, personalfond och - under senare år - förvaltningsbistånd. Därutöver har stöd till kapacitets- och kompetensutveckling lämnats inom de flesta övriga områden, men dessa insatser har i tabellen redovisats under respektive sektor.

Tabell 2:5. Landramsbiståndets sektorfördelning (milj kr)

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa
Allm. kap.stöd	48	167	176	130	522
Undervisning	9	39	109	80	237
Lantbruk	119	217	283	97	715
Industri	0	105	230	52	388
Infrastruktur	0	40	173	100	313
Importstöd	281	548	651	379	1859
Katastrofbistånd	0	0	0	45	45
Korr.poster	0	0	-12	0	-12
Summa *)	457	1116	1610	883	4067

*) Summeringsfel beror på avrundning.

Den procentuella fördelningen på sektorer framgår av tabellen nedan.

Tabell 2:6. Landramsbiståndets fördelning på sektorer (%)

	1975/76-1979/80	1980/81-1984/85	1985/86-1989/90	1990/91-1991/92
Allm. kap.stöd	11	15	11	15
Sociala sektorer	2	4	7	9
Lantbruk	26	19	18	11
Industri	0	9	14	6
Infrastruktur	0	4	11	11
Importstöd	62	49	40	43
Katastrofbistånd	0	0	0	5
Korr.poster	0	0	-1	0
SUMMA	100	100	100	100

Redovisningen ovan ger inte en rättvisande bild av sektorfördelningen, eftersom importstödet innehåller komponenter som kan sektorfördelas. Om hänsyn härtill tas, framkommer nedanstående sektorfördelning. Enbart de tre första perioderna har tagits med, eftersom importstödet under 1991/92 inte är uppdelat på sektorer.

Tabell 2:7. Sektorfördelning med hänsyn tagen till importstödet (%)

	1975/76-1979/80	1980/81-1984/85	1985/86-1989/90
Allm. kap.stöd	11	15	11
Sociala sektorer	3	5	11
Lantbruk	44	22	19
Industri	0	20	32
Infrastruktur	5	4	13
Oförd. importstöd	29	28	13
Katastrofbistånd	9	6	2
Korr.poster	0	0	-1
Summa	100	100	100

En jämförelse mellan tabellerna visar att importstödet under slutet av 1970-talet till stor del kom lantbrukssektorn till godo, medan det under 1980-talet i stället har inriktats på industrisektorn.

Stödet till tillväxtinriktade sektorer - lantbruk, industri och infrastruktur - har utgjort 55 procent av landramsbiståndet för hela perioden 1975/76 - 1990/91 (efter det att importstödet fördelats på sektorer).

Värt att notera är att lantbrukets andel av landramsmedlen har sjunkit, medan andelen för industri och infrastruktur i stället har ökat.

Industrisektorns ökade andel under 1980-talet återspeglar dels att omfattande industriinsatser inleddes, dels att importstödet i allt högre grad styrdes över till import av industrivaror. Från 1990/91 har dock dess andel minskat. Fr o m 1992/93 har industriinsatserna förts över till SWEDECORP.

Återflödet till Sverige, i form av upphandling av svenska varor och tjänster, har varit avsevärt alltsedan biståndet inleddes, oavsett om biståndet har varit formellt bundet eller ej. Detta följer dels av att SIDA har prioriterat insatser och samarbetsområden där svenskt näringsliv har särskild konkurrenskraft, dels av en ambition på moçambikisk sida att vid upphandling gynna de länder som lämnar bistånd. Insatserna inom telekommunikationer, energi och det regionala biståndet via SADCC kan tjäna som exempel.

2.2.5 Biståndets utveckling genom åren

Femårsperioden 1975/76 – 1979/80

Moçambique blev självständigt i juni 1975. Redan budgetåret 1975/76 anslogs 50 milj kr i utvecklingsbistånd. I budgetpropositionen avseende 1976/77 föreslogs att Moçambique skulle bli svenskt programland:

"Moçambique står nu inför uppgiften att befästa sin självständighet. Man strävar till att befria landet från dess koloniala struktur, öka och bredda produktionen för att garantera försörjningen och skapa fler arbetstillfällen samt bygga ut samhällsservicen avseende bl a utbildning och hälsovård.

I linje med Frelimos tidigare politik är målsättningen en utveckling mot ekonomisk och social jämlikhet. Dessa mål stämmer väl överens med riktlinjerna för Sveriges bistånd. Jag föreslår därför att Moçambique blir programland för svenskt bistånd och beräknar för budgetåret 1976/77 en finansiell ram om 70 milj kr."

Det tidiga, och snabbt ökande, svenska engagemanget bör ses mot bakgrund av dels de stora bristerna i det samhälle som togs över vid självständigheten, dels den nya regimens ambitiösa planer på en omvandling av samhället.

Under kolonialtiden hade ytterst få moçambikier fått utbildning eller givits möjlighet att arbeta i ledningsfunktioner. Den sociala och ekonomiska strukturen var starkt snedvriden till nackdel för den afrikanska befolkningen. I samband med självständigheten hade dessutom den dittills gynnade moderna sektorn drabbats av svåra bakslag till följd av européernas massflykt, vilken ofta kombinerades med sabotage av ekonomiskt viktiga anläggningar.

Den nya regimen hade ambitiösa program för att nå ut till tidigare eftersatta grupper och områden med hälsovård och utbildning. Den lyckades också uppnå stora framgångar på dessa områden under de första åren.

På det ekonomiska området inleddes reformer som avsågs leda till en total omstrukturering av samhället. Reformerna syftade till kollektivisering och successivt utökade planekonomiska inslag i ekonomin. Utrymmet för privat näringsliv blev alltmer begränsat. Försök att omdana den tungrodda koloniala förvaltningen inleddes.

Det fanns en påtaglig entusiasm och ett stort engagemang hos de moçambikier som arbetade med att genomföra reformerna. Det nya moçambikiska samhället tycktes mot slutet av 1970-talet vara på väg att finna sin form och föreföll, trots de uppenbara problemen, ha förutsättningar att nå framgång.

Moçambique hade också en viktig roll i utvecklingen mot majoritetsstyre i Södra Afrika och tog på sig stora kostnader för att stödja denna utveckling,

bland annat genom att följa FNs beslut om bojkott av det dåvarande Sydrhodesia.

De faktorer som redovisas ovan förefaller att i hög grad ha påverkat den svenska inställningen till Moçambique under åren fram till 1970-talets slut. Även om det förekom oro för bristande demokrati och ökad skuldsättning, återspeglar svenska beslutsdokument tilltro till det moçambikiska samhällsexperimentet, inklusive omstruktureringen av ekonomin, och en vilja att stödja omvandlingen på landets egna villkor. De snabbt ökande anslagen i kombination med de former i vilka biståndet lämnades, måste, utöver ett erkännande av landets ekonomiska och personalmässiga trångmål, tolkas som ett svenskt ställningstagande för den utvecklingsväg som Moçambique valt. Därtill kom överväganden som grundade sig på landets utsatta läge i Södra Afrika.

Stora ansträngningar gjordes för att göra biståndsmedlen tillgängliga på ett flexibelt sätt, främst genom att ge importstödet en dominerande ställning (nära 2/3 av landramsutbetalningarna under de första fem åren). En konsultfond inrättades med syfte att ta fram besluts- och investeringsunderlag för projekt inom den moderna sektorn. Genom en personalfond fick Moçambique stöd till sin egen rekrytering av expertis i utlandet.

På grund av omständigheterna i landet bedömdes det som svårt att snabbt övergå till ett mera traditionellt, ändamålsbestämt bistånd. Sådant bistånd lämnades under de första fem åren främst till jordbrukssektorn, men också i någon mån till undervisningssektorn. Stödet till jordbrukssektorn utgick främst genom ett samnordiskt program, Mozambique-Nordic Agricultural Programme, MONAP, vilket skulle komma att pågå t o m 1989. Inledningsvis var syftet med programmet att rädda existerande produktionsresurser, som hotade att förstöras efter européernas flykt från landet. Såväl MONAP som undervisningsstödet innehöll vid denna tid stora inslag av varuimport och kompletterade på detta sätt importstödet.

Biståndet hade alltså under de första åren tre huvudkomponenter:

- Importstöd för att möta ett akut behov av råvaror och insatsvaror för att hålla igång produktionsapparaten,
- konsultstöd och personalstöd (genom personalfonden och - i växande utsträckning - genom vanligt personalbistånd) för att bredda den mycket knappa kunskapsbasen,
- ändamålsbestämt bistånd, som i början koncentrerades på att bevara produktionsresurser som annars skulle ha gått förlorade.

Sammanfattningsvis kan sägas att det svenska biståndet under de första fem åren medvetet anpassades till den utvecklingspolitik som Moçambiques dåvarande ledning stod för. Sverige och de övriga nordiska länderna var helt dominerande bland västliga givare och hade, med sitt flexibla bistånd, sannolikt stor betydelse för landets möjligheter att upprätthålla den valda utvecklingspolitiken.

Oro över utvecklingen framfördes främst på jordbruksområdet, där de nordiska länderna konsekvent hävdade att stödet till det storskaliga statliga lantbruket borde skäras ned till förmån för familjejordbruken. Kraven drevs dock inte med tillräcklig kraft för att i praktiken förändra resursfördelningen inom sektorn. En ökande oro fanns också över andra aspekter av utvecklingen, exempelvis vad gällde demokratifrågan och Moçambiques

ökande skuldsättning, men dessa frågor förefaller alltjämt ha spelat en underordnad roll i de bilaterala diskussionerna.

Femårsperioden 1980/81 – 1984/85

Läget i landet kom att förvärras starkt under första hälften av 1980-talet. Utvecklingen sammanfattades i budgetpropositionen 1984/85:

"Med sina mineraltillgångar, vattenkraftsresurser och bördiga jordar har Moçambique en betydande utvecklingspotential på längre sikt. Landets ekonomi har dock sedan 1981 kraftigt försämrats vilket bl a resulterat i en katastrofal brist på utländsk valuta. ... Krisen som dramatiskt förvärrades under 1983-1984 har flera inslag som är karaktäristiska för afrikanska länder: valutabrist, låg produktion och produktivitet inom industrin, med hög andel outnyttjad kapacitet. Ekonomin präglas vidare av stort importöverskott, ont om mat, brist eller total avsaknad av producerade konsumtionsvaror samt reservdelar och råvaror. Den fleråriga torkan i landet samt en tyfon och följande översvämningar har förvärrat den redan allvarliga situationen. Under 1983 och 1984 förvärrades även säkerhetssituationen som en följd av att rebellrörelsen RNM trappade upp sina sabotagehandlingar riktade mot transportleder, elförsörjning, oljeledningar, spannmålslager, skolor, kliniker, utvecklingsprojekt och annan ekonomisk verksamhet. Krig, ekonomiskt sabotage och torka har lett till hungersnöd och svält i stora delar av landet. Den moçambikiska regeringens tidigare satsning på högmekaniserat jordbruk (statsfarmer) på bekostnad av småjordbruken har gett ringa avkastning och bidragit till krissituationen liksom bristfällig distribution inom landet och den pris- och valutapolitik som förts."

Krissituationen gjorde att landets ledning började ompröva delar av utvecklingspolitiken. Landet blev 1984 medlem i Internationella valutafonden och Världsbanken och sökte genom ett avtal med Sydafrika samma år åstadkomma fred på landsbygden. Det senare gav dock ej resultat. I viss mån sökte ledningen också förbättra småjordbrukens förutsättningar.

Anslagsökningarna för Moçambique blev under den andra femårsperioden betydligt långsammare än under den föregående. Anslagen blev under flera år lägre än vad SIDA hade föreslagit. Också katastrofbiståndet minskade i omfattning.

Biståndets utformning kom att i hög grad präglas av de allt större säkerhetsproblemen på landsbygden. Särskilt drabbade var MONAP-programmet, ett skogsindustriprojekt i mellersta Moçambique och vissa av insatserna inom konsultfondens ram. Verksamheter på landsbygden försenades, lades ned eller flyttades till säkra områden, framför allt i och i närheten av de större städerna. SIDA sökte aktivt efter alternativa områden för det svenska biståndet.

Från och med 1983/84 tillkom en insats avseende industrirehabilitering. Insatsens syfte var att rusta upp befintliga industrianläggningar, vilka stått stilla eller haft outnyttjad kapacitet till följd av brist på insatsvaror m m. Insatsen var dels en reaktion på Moçambiques omsvängning till fördel för produktion av lättare industriprodukter, dels ett sätt att upprätthålla biståndsverksamheten trots den allt svårare säkerhetssituationen.

Samtidigt med att industrirehabiliteringsprojektet inleddes ändrades inriktningen av importstödet så att det till stor del kom att avse insatsvaror för industrisektorn som helhet. Detta ledde till en betydande förändring av biståndets sektorfördelning.

Problem orsakades inte bara av säkerhetsläget utan också av den ekonomiska situationen. Industristödet kan ses som ett försök att stärka den ekonomiska basen. Strävan att stödja en lokal produktion ledde också till att importen av färdiga livsmedel inom biståndet minskades samt till att stöd lämnades till ett ur MONAP utbrutet projekt för marknadsföring av jordbruksprodukter. Den senare insatsen, som också fick stöd av Danmark och Norge, avsåg dels att ge bönderna en avsalukanal, dels att ge dem tillgång till insats- och konsumtionsvaror. Den kunde genomföras trots de stora säkerhetsproblemen.

Bristen på utbildad personal fortsatte att vara ett stort problem. I bakgrundsmaterialet till SIDAs regeringsframställning för 1983/84 - 1984/85 sägs:

"Bristen på utbildad personal är ett av de absolut största hindren för Moçambiques utveckling. Samarbetet med strukturer på olika nivåer präglas av beroende av ett fåtal mycket hårt arbetsbelastade personer. Krångliga byråkratiska procedurer lever också kvar inom många områden, vilket gör samarbetet tungarbetat."

Perioden kom att i hög grad präglas av osäkerhet i biståndsplaneringen till följd av behovet att anpassa biståndet till försämringarna i säkerhetsläget och, i viss mån, till den försämrade ekonomiska situationen. Anpassningen skedde till stor del genom förändringar inom de olika insatserna, men också genom ökat importstöd och alternativ användning av medlen.

Behovet av att anpassa biståndet torde ha påverkat effektiviteten i medelsanvändningen negativt, bl a genom att många pågående verksamheter måste avbrytas temporärt eller för gott och genom att utländsk personal måste återkallas från farliga områden.

Förhållandena gjorde det svårt att genomföra den inledda processen att omforma de pågående insatserna till mera traditionella och landsbygdsinriktade utvecklingsprojekt. I stället för att konsolidera och utvidga de pågående insatserna breddades stödet till nya områden inom den moderna sektorn, exempelvis industrirehabilitering, energi, telekommunikationer och civilflyg.

Under perioden inleddes en mera aktiv dialog med Moçambique i policyfrågor, bland annat vad avsåg jordbrukspolitiken och skuldsättningen. Inriktningen av MONAP II, som avsågs gynna familjejordbruken, är ett uttryck för denna dialog, även om säkerhetsläget och avsaknad av ett verkligt politiskt stöd för förändringen ledde till att den i praktiken inte genomfördes.

Femårsperioden 1985/80 – 1989/90

Förhållandena i Moçambique fortsatte att försämras under femårsperioden 1985/86 - 1989/90. Kriget intensifierades och ledde till att den ekonomiska och sociala infrastrukturen raserades i stora områden. Det mänskliga lidandet fick allt större proportioner och mot slutet av perioden uppskattades en tredjedel av landets befolkning vara beroende av livsmedelsbistånd för att överleva.

Trots de hårda prövningarna inleddes flera omfattande reformprogram under perioden, främst det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet och en politisk omstrukturering i demokratisk riktning.

Rehabiliteringsprogrammet, som erhöll omfattande internationellt stöd,

innebar en djupgående förändring av förutsättningarna på det ekonomiska området. Omstruktureringen innebar en mycket snabb omställning i ekonomin och ledde till att den tidigare negativa tillväxten förbyttes i en ökning av BNP med fyra procent per år mot slutet av femårsperioden. Omstruktureringen hade också negativa sociala effekter genom höjda priser och indragna statliga subventioner. Låginkomsttagare och arbetslösa i städerna hörde till de drabbade. Landets skuldbörda förblev trots omförhandlingar mycket betungande.

Den mycket allvarliga situationen i Moçambique präglade i hög grad det svenska biståndets storlek och inriktning under femårsperioden. I budgetpropositionen 1986/87 anges en delvis ny målsättning för biståndet:

"Biståndet till Moçambique syftar till att minska beroendet av den sydafrikanska ekonomin och till ekonomisk och social utveckling. Samtidigt är landet utsatt för en omfattande ekonomisk sabotageverksamhet och destabiliseringsåtgärder från Sydafrika. På kort sikt är därför överlevnad och krisanpassning prioriterade mål i Moçambique."

I budgetpropositionen 1988/89 preciseras inriktningen av biståndet på följande sätt:

"Det svenska biståndet anpassas kontinuerligt till det besvärliga läget i landet. Beredskap bör även i fortsättningen finnas att svara på speciellt akuta behov genom kompletterande betalningsbalansstöd och katastrofbistånd. Biståndet bör utgöra en kombination av insatser för att lindra den akuta krisen och främja långsiktiga utvecklingsinsatser inom jordbruk, energi och industrirehabilitering. Stödet till sociala sektorer, främst inom undervisning, bör öka successivt."

I regeringsframställningen av 10 april 1989 avseende perioden 1989/90 - 1990/91 framhåller SIDA:

"Den ekonomiska utvecklingen under PRE har ändrat förutsättningarna för en rad insatser inom svenskt bistånd. Såväl personalbistånd som bistånd för import av råvaror och reservdelar påverkas av krav på motvärdesbetalningar. Detta ställer ökade krav på lönsamhet hos producerande företag och myndigheter, samt nya krav på effektivitet i biståndet. Kostnaderna förknippade med personalbiståndet motsvarar inte alltid den nytta som uppnås. ... Kravet på effektivare kunskapsöverföring ökas och värdet av utländsk personal granskas noggrant. Även importen av råvaror och reservdelar måste anpassas till företagens marknadsbetingade behov då den genom motvärdesbetalningar direkt påverkar företagens kostnader.

... Det svenska biståndet utformas som stöd för det pågående anpassningsprogrammet PRE. En stor del av biståndet riktas till tillväxtsektorerna i form av varubistånd samt stöd till jordbruks-, industri- och infrastruktursektorerna."

Vad gäller riktlinjerna för biståndet föreslår SIDA bland annat 1) att den huvudsakliga inriktningen bör vara varubistånd, landsbygdsutveckling, undervisning, industri och förvaltning, 2) att biståndets tyngdpunkt gradvis bör förskjutas mot en större satsning på sociala sektorer och förvaltningsbistånd och 3) att insatser till stöd för särskilt drabbade grupper bör utformas.

Under denna period tillkom betalningsbalansstöd som ett väsentligt inslag i det svenska biståndet. Utbetalningarna inom katastrofbiståndet sexdubblades i jämförelse med den föregående femårsperioden, medan landramsbiståndet ökade med 44 procent. Insatsplaneringen vad avser SADCC-stödet började

dessutom ge resultat i stora utbetalningar. De samlade biståndsutbetalningarna blev ca 130 procent större än under den föregående femårsperioden.

Budgetåret 1989/90 tillkom en ny insats, förvaltningsbistånd, inom landramen. Insatsen, som bör ses mot bakgrund av de krav som ställs inom det ekonomiska reformprogrammet, har sin tyngdpunkt på centrala områden som finansförvaltning och långsiktiga åtgärder för fortbildning av statstjänstemän.

I en regeringsframställning av den 14 maj 1987, avseende perioden 1987/88 - 1988/89, redovisar SIDA en mörk syn på situationen i landet:

"Utvecklingen under senare år i Moçambique har varit så negativ, att uppfyllelsen vad gäller samtliga uppsatta mål äventyras. Sverige stödjer huvudsakligen produktiva sektorer i ekonomin. Idag är det emellertid svårt att tala om resurstillväxt. Snarare förhindras genom det svenska biståndet endast ytterligare erosion av produktionsapparat och social service. Det kan t o m betraktas som ett stöd till landets överlevnad."

SIDA pekar i 1987 års regeringsframställning på behovet av en förutsättningslös analys av det svenska biståndet. Under 1988 lät SIDA utarbeta en landrapport för Moçambique, "Country Report - Mozambique", författad av Kenneth Hermele.

I landrapporten rekommenderas att biståndet ges en klarare inriktning på följande områden:

- Utbytet mellan landsbygd och stad, bland annat vad avser insatsvaror, transportmedel och återupprättandet av en fungerande handelsstruktur,
- de sociala sektorerna, såväl undervisnings- som hälsosektorn,
- en förstärkning av den administrativa och analytiska kapaciteten hos de ministerier som närmast berörs av det ekonomiska reformprogrammet, särskilt finansministeriet, hälsoministeriet och undervisningsministeriet,
- program för rehabilitering, återflyttning och förebyggande åtgärder för flyktingar och bortdrivna befolkningsgrupper, medan traditionellt och kortsiktigt katastrofbistånd föreslås bli en uppgift för andra givare.

För att skapa utrymme för detta slags insatser föreslås att stödet till industri och infrastruktur begränsas.

I tillgängliga beslutsdokument har SIDA ej redovisat sin syn på de lämnade förslagen, men flera av de förändringar som sedermera har genomförts står åtminstone delvis i samklang med landrapportens rekommendationer.

Femårsperioden 1991/91 – 1994/95

Krisen i det moçambikiska samhället utgör enligt beslutsdokumenten grunden för ett fortsatt omfattande svenskt bistånd. Biståndsbehovet ökade dessutom som en följd av en allvarlig torka. Samtidigt uttrycks, bland annat i budgetpropositionen 1991/92, en oro vad gäller korruption och brister i genomförandet av åtgärder för att förbättra de mänskliga rättigheterna. Med hänvisning till krissituationen höjs dock landramen såväl 1990/91 som 1991/92, det senare året till 475 milj kr.

I budgetpropositionen för 1992/93 föreslår dock den nya regeringen en sänkning av landramen till 395 milj kr, detta med hänsyn till en ökande

2 12-1263

osäkerhet om Moçambiques möjlighet att genomföra den fastlagda utvecklingspolitiken samt till att industrisamarbetet förts över till annat anslag.

Katastrofbistånd och betalningsbalansstöd utöver landramen låg under 1990/91 och 1991/92 kvar på höga nivåer.

I SIDAs regeringsframställning av den 12 juni 1991, avseende 1991/92, föreslås det framtida biståndet till Moçambique få tre huvudinriktningar:

"För det första, fattigdomsinriktad katastroflindring, reintegrering av flyktingar och återuppbyggnad av småskalig infrastruktur. Avsikten är att sådana insatser delvis skall rymmas inom landramen och dessutom integreras i framtida sektoravtal.

För det andra, ett tillväxtorienterat stöd till strukturomvandlingsprogrammet och den moderna sektorn, främst genom varubistånd och betalningsbalansstöd.

Den tredje huvudinriktningen blir förvaltningsbistånd och institutionssamarbete, där förutom stöd till statsförvaltningen och universitetet stödet till tele- och energisektorn riktas mot mer institutionsuppbyggande och kunskapsöverföring och mindre teknik och kapitalinvesteringar."

De större förändringarna i landramsbiståndet innefattar en omfördelning under 1991/92 av 63 milj kr från importstödet till katastroflindrande åtgärder samt stöd om 10 milj kr till arbetsintensiv rehabilitering av landsbygdsvägar och annan småskalig infrastruktur ute i landet. Den senare insatsen har därefter utvidgats till ett treårigt stöd fr o m 1992/93. Ett mycket omfattande treårigt stöd till undervisningssektorn inleddes 1991/92. I övrigt har programmet i mycket behållit sin karaktär, även om flera av de enskilda insatserna har fått en klarare inriktning på institutionsuppbyggnad.

För att minska riskerna för korruption har ett system med årliga revisioner, genomförda av internationellt erkända revisionsföretag, införts.
De för närvarande avtalsfästa insatserna framgår nedan:

Insats	**Avtalsperiod**	**Belopp (milj kr)**
Konsultfond	1992/93-1993/94	20
Personalfond	1992/93-1993/94	50
Förvaltningsstöd	1992/93-1994/95	90
Undervisning	1991/92-1993/94	240
Lantbruk	1992/93	41
Telekommunikationer	1992/93-1994/95	51
Energistöd	1992/93-1994/95	90
Vägrehabilitering	1992/93-1994/95	50
Katastrofstöd	1992/93	42
Importstöd	1992/93	120
Kulturstöd	1992/93-1993/94	2

2.3 Sektorer, program, projekt

Följande genomgång av de väsentliga inslagen i det svenska Moçambiquebiståndet är inriktad på områden och faktorer som kan vara intressanta för en bedömning av det framtida biståndet. I den mån uppgifter lämnas om en viss sektors eller insats andel av biståndet, avses sektorns/insatsens andel av de totala utbetalningarna, d v s såväl inom som utöver landramen.

2.3.1 Institutions- och kompetensutveckling

Bristen på utbildad och erfaren personal i Moçambique är extrem. Stöd till institutions- och kompetensutveckling lämnas dels som delkomponenter i de flesta insatser med annan huvudinriktning, dels inom förvaltningsstödet, som inleddes 1989/90. Dessutom har sedan 1976/77 avsevärda belopp betalats ut inom ramen för personal- och konsultfonderna.

Personalfonden

Under perioden 1976/77 - 1990/91 har ca 270 milj kr, motsvarande ca fyra procent av alla biståndsutbetalningar, betalats ut till personalfonden.

Personalfonden har främst använts för att finansiera Moçambiques kostnader i utländsk valuta vid egen rekrytering av utländsk personal för skilda uppgifter inom förvaltningen. Fonden har sedan början av 1980-talet använts för delfinansiering av 600 - 700 experter årligen.

Moçambiques främsta rekryteringskanal är vänskapsorganisationer och solidaritetsgrupper i Europa och Nordamerika. Dessa förmedlar kandidater till Moçambique varefter respektive ministerium anställer kandidaterna förutsatt att det finns behov för det kunnande som de representerar. Personal rekryteras också direkt från tredje världen, framför allt Latinamerika och Indien. Från och med 1991 används fonden även för att finansiera kontrakt för östeuropeisk personal, främst från f d Sovjetunionen.

Motiven för stöd till fonden är flera:

- Den gör det möjligt för Moçambique att behålla en egen rekryteringsverksamhet - till skillnad från många andra programländer som har blivit helt beroende av biståndsgivarna för sin externa rekrytering,
- I jämförelse med traditionellt personalbistånd är rekrytering via fonden billig - kostnadsrelationen uppskattas till 10:1. Värdet av att kunna rekrytera personal till dessa villkor har förstärkts på senare år, eftersom det ekonomiska reformprogrammet gör att kostnadsaspekter kommer allt mer i förgrunden,
- Moçambique kan utnyttja fonden på ett flexibelt sätt och kan därigenom snabbt fylla positioner som det skulle ta lång tid att fylla med hjälp av rekrytering via biståndsgivare.

Användningen av fonden har inte utvärderats. I en revisionsrapport, som utarbetades 1992, påtalades att rekryteringsformerna medfört att personal rekryterats *ad hoc*, snarare än efter analys av de faktiska personalbehoven.

Revisorerna påpekade också att någon systematisk utvärdering av de anställdas prestationer ej görs och visade därutöver på vissa brister i de administrativa rutinerna.

Allmänt konsultstöd

Stöd via insatsen Allmänt konsultstöd, oftast kallad konsultfonden, har lämnats sedan 1976/77. Sammanlagt har 176 milj kr, eller nära tre procent av de totala biståndsutbetalningarna, gått till fonden t o m 1991/92. Konsultfondens storlek i förhållande till andra utbetalningar har varierat starkt över tiden. Som mest, 1981/82 och 1982/83, utgjorde den ca 14 procent av alla utbetalningar.

Stödet till konsultfonden tillkom mot bakgrund av bristen på tillförlitlig information om landets utvecklingsmöjligheter. I många fall var den information som togs fram genom konsultfondsinsatser det enda beslutsunderlag som Moçambiques regering hade tillgång till.

Under perioden fram till 1982 - 1983 utnyttjades fonden för ett antal strategiska studier kring då prioriterade projekt inom den moderna sektorn, speciellt vad avser transportväsendet, energi, telekommunikationer och skogsindustri.

I början av 1980-talet expanderade fonden på ett orimligt sätt och kom att innehålla inslag av projektkaraktär. Åtgärder vidtogs då för att minska fondens storlek och ändra dess inriktning. I dagsläget används fonden för ett stort antal ändamål inom vitt skilda områden, möjligen i så hög grad att fonden blivit en källa till diversefinansiering snarare än ett instrument för planering och projektförberedelser. Konsultfonden har inte utvärderats.

Förvaltningsstödet

Trots att bristen på kvalificerad personal och fungerande förvaltningsrutiner alltsedan biståndets början identifierats som ett av de allra största utvecklingshindren i Moçambique, skulle det dröja till slutet av 1980-talet innan en insats med inriktning på att speciellt avhjälpa en del av dessa problem formulerades. Resultatet blev en insats till stöd för förvaltningen med tyngdpunkt på centrala områden som finansförvaltning och långsiktiga åtgärder för förbättring av den statliga personaladministrationen.

Sedan den särskilda förvaltningsstödsinsatsen inleddes 1989/90 har stödet uppgått till ca 65 milj kr, motsvarande ca en procent av allt bistånd som utbetalats t o m 1991/92. Insatsens andel av de totala årliga utbetalningarna har varit ca tre procent under de senaste två budgetåren. I utbetalningar räknat är stödet således relativt obetydligt.

Målet för förvaltningsstödet angavs i en insatspromemoria 1992 vara att skapa "förutsättningar för att framgångsrikt genomföra det ekonomiska strukturanpassningsprogrammet, det påbörjade reformarbetet och uppbyggnaden av en demokratisk rättsstat i Moçambique". Den miljö i vilken insatsen genomförs beskrivs på följande sätt:

"I en situation där kriget fortfarande pågår för fullt, där ekonomin är i botten och tjänstemannakåren är bland de lägst utbildade i Afrika försöker Moçambique genomföra ett antal radikala reformer: från planekonomi till marknadsekonomi,

från importersättning till exportdriven ekonomi, från enpartistyre till ett flerpartisystem, samt från centralstyre till lokalt självstyre. Svårigheterna är enorma och behovet av långsiktigt och sammanhängande stöd är stort."

Insatsens huvuddelar avser stöd till finansministeriet och till civilministeriet.

Inom *stödet till finansministeriet* är målsättningen att förbättra budget- och redovisningssystemen samt att ge högre statstjänstemän möjlighet att på deltid ta del i en distanskurs i finansiell ekonomi på mastersnivå vid Londons universitet. Av de tre komponenterna rapporteras den första och den sista ha varit framgångsrika, medan utvecklingen av redovisningssystemen hittills inte lyckats så väl.

Oberoende experter har efter granskningar 1991 och 1992 framhållit att stödet bör utgå från en helhetssyn vad gäller det finansiella systemet, inte minst vad gäller kontrollaspekterna. För att undvika korruption och oegentligheter krävs förbättrade - och snabbare - rutiner inte bara inom finansministeriet utan även inom exempelvis centralbanken och tullväsendet. För att stävja oegentligheter och främja disciplin betonas dessutom vikten av att skapa en fungerande statlig revisionsverksamhet.

Stödet till civilministeriet består av två komponenter, dels stöd till personaladministration inom den statliga förvaltningen, dels stöd till kommunal förvaltning.

Bakgrunden till det personaladministrativa stödet beskrivs på följande sätt i en idépromemoria som SIDA upprättade i mars 1992:

"Under de första tio åren efter självständigheten ägnade den moçambikiska staten föga tid åt att reglera och organisera sina personalfrågor. Varje myndighet förde sin egen personalpolitik. Personal anställdes godtyckligt, oftast efter (påstådda) politiska meriter, och hanterades olika från myndighet till myndighet. ... Återkommande strukturella reformer slog sönder statens interna organisation samt förbindelserna mellan organen. Makt och personal centraliserades kraftigt. Vid sidan om skapades vissa folkvalda och indirekt valda organ med en viss demokratisk potential, men dessa vittrade sönder under konkurrens från förvaltningen och partiet."

Stödet till civilministeriet inleddes 1988 med en analys av ministeriets uppgifter, organisation, kapacitet och behov. De insatser som därefter genomförts (genom ett brasilianskt konsultbolag) har varit framgångsrika och lett till enhetlig och förenklad tjänsteförteckning inom statsförvaltningen, enhetliga arbetsbeskrivningar, enhetlig lönestruktur, registrering och omklassificering av den offentliga sektorns personal, datorisering av personaluppgifter, utarbetande av personaladministrativa regler och rutiner samt inrättande av personaladministrativa byråer inom centrala myndigheter samt i tre provinser.

Med de insatser som nu är gjorda anser sig ministeriet kunna klara det fortsatta genomförandet med begränsade konsultinsatser utifrån.

Utöver stödet till personaladministration har bistånd lämnats till fortbildning av högre statstjänstemän.

Stödet till kommunal förvaltning har hittills utgjorts av stöd till ett systerstadsprogram mellan Göteborgs kommun och staden Beira. Bakgrunden till stödet är att de kommunala förvaltningarna under planstyrningstiden var helt underordnade statens centrala strukturer och saknade varje form av

självständighet. I den grundlag som antogs 1990 skapades förutsättningar för ett större oberoende, baserat på demokratiska val, men den framtida kommunala förvaltningens former förblev odefinierade.

Samarbetet mellan Göteborg och Beira, som förefaller att ha varit framgångsrikt, syftar i första hand till att hjälpa Beira att förbättra sin administration. I ett längre perspektiv är syftet att utveckla en modell för en reformerad kommunal förvaltning, en modell som skall kunna tillämpas i resten av landet.

Civilministeriet har framfört starka önskemål om svenskt stöd till ett bredare program för utveckling av landets lokala förvaltningar. Ärendet har diskuterats inom SIDA, men beslut om en breddning har uppskjutits. I SIDAs idé-promemoria framhålls också att stöd till kommunal förvaltning är ett svårt område:

"Uppbyggnad av den kommunala förvaltningen är en nödvändig förutsättning för att skapa demokratisk och ekonomisk utveckling i landet. Det finns dock en stark centralistisk tradition i Moçambique som kommer att försvåra decentraliseringsarbetet. Dessutom är den existerande lokaladministrationen näst intill sönderslagen av kriget och resurserna på lokal nivå få."

Forskningsstödet

Sedan 1978 har svenskt stöd via SAREC lämnats till forskning vid Eduardo Mondlane-universitetet i Maputo.

Stödet har haft en utformning som gjort att universitetet självt i stor utsträckning har kunnat styra och samordna forskningsprogrammens utveckling inom de berörda fakulteterna, främst inom naturvetenskap. Det har också varit långsiktigt i den meningen att studenter på grundutbildningsnivå efter hand har givits möjlighet att utveckla sin förmåga och sitt intresse för forskning. Med den uppläggning som har använts har detta kunnat ske utan att studenterna, som annars ofta är fallet, i någon större utsträckning stannat kvar utomlands efter studier där eller lämnat universitetet till förmån för den privata sektorn.

2.3.2 Sociala sektorer

Stöd till sociala sektorer inom det svenska samarbetsprogrammet har så gott som uteslutande utgått till undervisningssektorn. Stöd till hälsosektorn har dock lämnats inom ramen för bistånd via enskilda organisationer, där Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation spelat en viktig roll, samt genom importstödet i form av import av mediciner och utrustning. Stöd till landsbygdens vattenförsörjning, som i huvudsak är att betrakta som en socialt inriktad verksamhet, har, till skillnad från många andra mottagarländer, inte alls varit representerat i programmet.

Utbetalningar till *undervisningssektorn* inleddes 1978/79. Sedan dess har t o m 1991/92 237 milj kr utbetalats, motsvarande fyra procent av de totala biståndsutbetalningarna. Det nu gällande avtalet, avseende 1991/92 - 1993/94, innebär ett väsentligt utökat stöd: anslaget per år fördubblas från ca 40 milj under den föregående treårsperioden till 80 milj kr.

Undervisningsstödet har varit inriktat på vuxenutbildning, yrkesutbildning, primärskoleutbildning samt vissa centrala funktioner som utbildningsplanering, produktion av läromedel och framställning av statistik.

Från att tidigare främst ha varit närmast ett importstöd för import av förbrukningsmateriel ändrades programmets innehåll under senare delen av 1980-talet till personalbistånd för kvalitetshöjande åtgärder inom bl a primärskolan (framför allt genom stöd till framställning och distribution av läromedel) samt kapitalinvesteringar i byggnader, fordon och utrustning.

I det nu löpande avtalet höjs ambitionsnivån väsentligt, både vad gäller resurstilldelning och stödets inriktning:

"Syftet med den svenska insatsen är ... att förbättra kvalitén och effektiviteten på det nationella undervisningssystemet, med tonvikt på basutbildning för barn och vuxna, samt att förstärka planerings- och ledningskapaciteten inom undervisningssektorn. Som en följd av krisanpassningen av biståndet kommer ett ökat stöd att ges till teknisk undervisning på mellannivåer samt, som en ny komponent, ett stöd till högre undervisning. Vidare skall ett rehabiliteringsstöd av primärskolor och administrationsbyggnader i norra Moçambique beredas." (Insatspromemoria av den 21 maj 1991).

Av den totala budgeten på 240 milj kr avses 50 - 60 procent utgå till basutbildning på primärskolenivå för barn och vuxna.

Huvuddelen av insatserna avses bli genomförda genom institutionellt samarbete mellan moçambikiska och svenska institutioner/företag. Upphandlingen av institutioner och företag har försenats, vilket har lett till att genomförandetakten i insatsen hittills varit låg.

Skolsystemet har varit ett primärt mål för rebellrörelsen Renamo. Skolbyggnader och lärare har attackerats systematiskt med följd att undervisningssystemet på många håll är så gott som utraderat. Kriget har också hämmat genomförandet av de svenska insatserna: verksamheter har måst omplaneras, uppskjutas eller avslutas.

Ytterligare en hämmande faktor har varit den bristande administrativa kapaciteten på undervisningsministeriet. Effektiviteten inom undervisningssystemet, så som den uttrycks i andelen elever som slutför utbildning på respektive nivå, har förblivit låg.

Bristande mottagningskapacitet gjorde att den utrustning som utgjorde huvuddelen av stödet fram till 1980-talets andra hälft ofta blev dåligt utnyttjad. Trots detta var det svenska stödet en viktig förutsättning för genomförandet av de alfabetiserings- och vuxenutbildningskampanjer som bedrevs vid denna tid.

Enligt senare utvärderingar har det svenska biståndet varit framgångsrikt vad gäller uppbyggande av företag för läromedelsproduktion. Vissa framsteg har också gjorts på vuxenutbildningsområdet och vad avser teknisk utbildning.

Sverige har fått ett särskilt ansvar för givarsamordning inom undervisningssektorn. Detta innebär insatser för att stärka ministeriets centrala planerings- och samordningskapacitet.

2.3.3 Produktionsinriktade sektorer

I enlighet med de principer som tidigt började tillämpas har stöd inom de produktionsinriktade sektorerna (lantbruk, industri, infrastruktur) haft prioritet inom samarbetsprogrammet. Totalt har t o m 1990/91 ca 1,7 miljarder kr betalats ut till insatser inom dessa sektorer (inklusive det regionala stödet), motsvarande ca 28 procent av allt bistånd som utbetalats. Dessutom har importstödet till en betydande del (ca 650 milj kr t o m 1990/91) använts inom de produktionsinriktade sektorerna, framför allt inom industrisektorn. Totalt sett har alltså ca 2,4 miljarder kr, motsvarande ca 38 procent av allt utbetalat bistånd, använts inom sektorerna. I detta avsnitt behandlas stöd till lantbruk och industri, medan stödet till infrastruktur behandlas i följande avsnitt.

Lantbruk

Stödet till lantbrukssektorn inleddes 1976/77 med en tvåårig bilateral jordbruksinsats om 40 milj kr, som utgjorde en inledning till det samnordiska jordbruksprojektet MONAP, Mozambique-Nordic Agricultural Programme, som inleddes i januari 1978. MONAP var den helt dominerande insatsen inom sektorn fram till dess att programmet avslutades i december 1989. De totala svenska utbetalningarna till MONAP uppgick till 462 milj kr, motsvarande sju procent av alla svenska biståndsutbetalningar t o m 1991/92. Vid mitten av 1980-talet bröts ett par insatser ut ur MONAP-programmet. Detta gällde dels marknadsföring av jordbruksprodukter genom AGRICOM, dels stöd till hantverksfiske.

Efter MONAPs avslutande har stöd lämnats dels till marknadsföring av jordbruksprodukter, dels i form av ett bilateralt jordbruksstöd.

Totalt har t o m 1991/92 715 milj kr betalats ut till insatser inom lantbrukssektorn, motsvarande 17 procent av alla biståndsutbetalningar. Det kan noteras att lantbrukssektorns andel av utbetalningarna har sjunkit successivt sedan slutet av 1970-talet, från 20 - 25 procent till ca 7 procent i början av 1990-talet.

Det ursprungliga syftet med det gemensamma nordiska stödet till jordbrukssektorn var att förhindra ett sammanbrott av det moderna jordbruket och dess servicenäringar. Programmet var ett försök att fylla det tomrum som uppstod i jordbruket genom den portugisiska massflykten då landet blev självständigt. De övergivna jordbruken överfördes i stora statsfarmer, vilka blev de främsta mottagarna av biståndet under den första treårsfasen. Småbrukarsektorn fick mycket liten utdelning av programmet i denna fas.

Den första fasen planerades i stor hast och omfattade ett orealistiskt stort antal komponenter. Stödet till statsfarmerna visade sig ineffektivt, trots att det sannolikt var just biståndet som ledde till en viss återhämtning i jordbruket. En utvärdering 1982 visade på mycket blandade resultat inom programmet.

Mot bakgrund av de gjorda erfarenheterna förstärktes därefter strävan att stödja småjordbruket. Det försämrade säkerhetsläget gjorde dock att detta i

praktiken inte kunde ske, eftersom verksamheten på landsbygden måste skäras ned och insatserna koncentreras till säkra områden.

En utvärdering, "Aid under Fire", gjordes efter programmets avslutande 1989. Utvärderarna konstaterade att projektet hade bidragit till att skapa tillgångar (fysiska, mänskliga och institutionella) som dock p g a kriget och den ekonomiska situationen inte gav en rimlig avkastning på insatt kapital, men som skulle ha förutsättningar att ge rimlig avkastning om det ekonomiska läget förbättrades under den närmaste framtiden. De konstaterade också att programmet hade givit ett betydande bidrag till den moçambikiska statens, och regeringens, överlevnad.

Utvärderarna var kritiska till programmet vad gäller dess förmåga att nå ut till småbrukarna, vad gäller dess bristande kostnadsmedvetande och lönsamhetstänkande, vilket lett till att resurser förlorats eller försvunnit, främst p g a överinvesteringar, samt vad gäller formerna för kunskapsöverföring och kapacitetsuppbyggande. Också de nordiska länderna som givare fick kritik för att ha byggt upp en orimligt tung programorganisation.

Vid mitten av 1980-talet bröts stödet till AGRICOM, ett statligt företag som svarar för marknadsföring av jordbruksprodukter, ut ur MONAP-programmet. Förutom Sverige bidrog även Danmark och Norge till denna insats. Motiven för insatsen var, enligt 1985 års regeringsframställning:

"AGRICOM är idag den enda organisation i Moçambique som har möjlighet att nå ett stort antal småbönder och förse dem med varor och tjänster som är nödvändiga för en ökning av produktion och försäljning. I en utvärdering 1982 konstateras bl a att etablering av AGRICOM var en framgång och att AGRICOMs verksamhet hade en stor social och ekonomisk betydelse för familjesektorn, som annars inte skulle gynnas av eller ens delta i utvecklingen av jordbruket."

Stödet till AGRICOM bestod av personal, fordon med reservdelar samt utrustning för hantering och lagring av gods. Stödet till AGRICOM har trappats ned på senare år och har nu upphört helt. Orsakerna är dels att distributionen i framtiden avses ske genom andra, mera marknadsmässiga, kanaler, dels att en revision uppdagat stora brister i företagets skötsel, brister som dock har åtgärdats.

Efter MONAPs avslutning har svenskt stöd lämnats till det nationella utsädesföretaget, SEMOC, till jordbruksministeriets planeringsenhet, till ett jordbruksforskningsinstitut samt till lantmäterimyndigheten. Stödet är i stor utsträckning inriktad på kompetens- och institutionsutveckling.

Industristöd

Stödet till industrisektorn inleddes i början av 1980-talet med delfinansiering av ett skogsindustriprojekt, IFLOMA, i mellersta Moçambique. Projektet fick stöd t o m 1990/91. Från 1983/84 har betydande stöd lämnats till rehabilitering av ett mindre antal industriföretag. Slutligen har import av industrivaror från samma tidpunkt givits prioritet inom importstödet. Totalt har nära 800 milj kr, eller 13 procent av de samlade biståndsutbetalningarna, avsett industrisektorn.

Stödet till industrisektorn kom delvis till som ett sätt att hitta alternativa områden för biståndet när säkerhetsläget försämrades i 1980-talets början.

Satsningen på industrisektorn var mycket målmedveten, vilket visas av den stora andel av importstödet som knöts till sektorn. Det bör dock observeras att importstödet inriktades på industrisektorn som helhet och bara i liten utsträckning tillföll de industrier som ingick i industristödsprojektet.

Trots de avsevärda resurser som sattes in i sektorn gjordes ingen grundläggande analys av förutsättningarna för framgångsrik och lönsam industriproduktion under de förhållanden som då rådde i Moçambique. Erfarenheterna visar att det har varit svårt att bygga upp lönsamma industrier, dels till följd av att den ekonomiska politiken fram till 1987 var föga lönsamhetsinriktad, dels till följd av kriget, allmänna ekonomiska problem samt bristande industriell kompetens. De insatta medlen har knappast givit acceptabel utdelning i form av ökad produktion.

För närvarande förs diskussioner om nya ägandeformer för de enskilda industrier som har fått stöd. Således diskuteras delägande av svenska företag i ett par av de industrier som ingått i industrirehabiliteringsprogrammet. Framtiden för det största projektet inom sektorn, skogsindustrin IFLOMA, är dock osäker.

SIDAs kompetens på industriområdet har, liksom ansvaret för det fortsatta industristödet till Moçambique, förts över till SWEDECORP.

2.3.4 Infrastruktur

Stödet till infrastrukturinsatser inom landramen har sedan biståndet inleddes uppgått till ca 313 milj kr t o m 1991/92, motsvarande ca fem procent av de samlade biståndsutbetalningarna. De största enskilda områdena avser energi (172 milj kr) och telekommunikationer (114 milj kr). Därutöver har ca 78 milj kr betalats ut inom importstödets ram, främst till energiutrustning.

Utöver landramen har ett mycket betydande stöd lämnats inom ramen för stöd till regional samverkan i Södra Afrika, SADCC. Dessa insatser avser till sin helt övervägande del investeringar i modern infrastruktur. T o m 1991/92 beräknas ca 330 milj kr ha betalats ut för insatser på moçambikiskt område.

Sammantaget motsvarar stödet till infrastruktur inom och utöver landramen ca 12 procent av de totala biståndsutbetalningarna.

Siffrorna över infrastrukturstrukturstödets andel av de totala biståndsutbetalningarna sedan 1975/76 ger en skev bild, eftersom stödet har ökat betydligt sedan mitten av 1980-talet.

Stöd till regional samverkan via SADCC

Stödet inom ramen för regional samverkan via SADCC har så gott som uteslutande avsett modern infrastruktur, framför allt till transportkorridoren från Beira till Zimbabwe. Utanför Beira-korridoren har stöd främst lämnats tll vissa telekommunikations- och energiinsatser.

De pågående insatserna kommer att successivt avslutas fram till 1994/95. Förfrågningar har inkommit om svensk medverkan i två större projekt, en högspänningsledning från Cabora Bassa till Harare och ombyggnad av vägen mellan Beira och Machipanda. Den svenska finansieringen, som bara avser en del av kostnaderna, skulle, om bistånd bifalles, uppgå till 200 - 300 milj

kr för de båda projekten tillsammans. Därutöver kan det komma att erfordras medel för kompetensuppbyggnad samt drift och underhåll inom de insatser som nu är under genomförande.

Inom ramen för det regionala biståndet har Sverige och de övriga nordiska länderna ofta tillämpat parellellfinansiering, där fördelningen mellan länderna har varit mera flexibel än inom ramen för traditionella samnordiska projekt. Erfarenheterna av de nya finansieringsformerna är goda.

Telekommunikationer och energi

Sedan början av 1980-talet har bistånd utgått till landramsinsatser inom telekommunikationer och energi.

Insatserna har det gemensamt att båda har innefattat stora utbildningskomponenter samt teknisk kontroll av investeringsprogram som i huvudsak finansierats av andra givare. Insatserna har varit framgångsrika i båda dessa avseenden.

Utbildningsinsatserna har i stor utsträckning varit inriktade på teknisk utbildning. På telesidan kommer tyngdpunkten från och med 1992/93 att läggas på administrativa och kommersiella aspekter.

För båda insatserna löper de nuvarande avtalen ut 1994/95, varefter det svenska stödet bör kunna upphöra eller minskas väsentligt.

Stöd till landsbygdsvägar

Stöd inom vägsektorn lämnades under 1970-talet via konsultfonden, speciellt till en nationell vägplan 1979 och till en försöksverksamhet med arbetsintensivt vägbyggande i början av 1980-talet. I början av 1980-talet planerades ytterligare väginsatser. Till följd av det försämrade säkerhetsläget kunde dock dessa insatser inte genomföras. Därefter har, under perioden 1989 - 1991, katastrofmedel och återuppbyggnadsstöd använts till inköp av utrustning till ett program för rehabilitering av landsbygdsvägar. Från och med 1992/93 har stödet till detta program förts över till landramen inom ett fyraårigt insatsavtal. Programmet utgör en fortsättning på det arbete som inleddes i slutet av 1970-talet.

I SIDAs insatspromemoria av den 30 mars 1992 lämnas följande bakgrund till insatsen:

"Tio års krigstillstånd och avsaknad av organiserat underhåll har lett till en närmast ofattbar förstörelse av infrastrukturen på den moçambikiska landsbygden. Stora delar av det forna nätet av sekundär- och tertiärvägar är helt ofarbara även med fyrhjulsdrivna fordon. Många tidigare vägar har återgått till ett stadium av sandspår och stigar."

"Programmets **målgrupp** är klart definierad; nämligen befolkningen på landsbygden som med få undantag tillhör de fattigaste i landet. Programmet kan spela en viktig roll för att ge incitament och stöd för återflyttning till landsbygden av de stora delar av landsbygdens forna befolkning som idag lever marginaliserade i städernas utkanter eller i flyktingläger i Moçambique eller i grannländerna. Det finns även vissa förväntningar om att programmet skall kunna ge sysselsättning åt soldater som nu börjar demobiliseras. Tanken är att dessa

efter att under 6-12 månader haft arbete med vägbygge i en trakt skall ha lärt känna och vilja stanna kvar i området."

Erfarenheterna av verksamheten är goda: lokal sysselsättning skapas, och vägmyndigheten har visat sig ha kapacitet att successivt höja sin produktion. Erfarenheterna i de områden där rehabilitering skett visar dessutom att trafiken ökar kraftigt efter upprustningen och att vägupprustning enligt erfarenheter i bland annat Manica-provinsen leder till att befolkningen flyttar tillbaka till tidigare övergivna områden.

2.4 Katastrofbistånd och EO-bistånd

Begränsade svenska katastrofbiståndsinsatser hade gjorts i Moçambique redan under sjuttiotalet och det tidiga åttiotalet. Men det var med utvecklingen av ett alltmer akut läge i landet från 1985 och framåt som expansionen av det svenska katastrofbiståndet sköt fart. Under hela sjuttiotalet hade 92 milj kr anslagits. Åren 1987/88-1990/91 fick Moçambique svenskt katastrofbistånd motsvarande 96, 204, 173 respektive 110 milj kr. Totalt under de sex åren utgick sammanlagt 703 milj kr, den tillsammans med Etiopien i särklass största av de svenska katastrofbiståndssatsningarna under perioden i fråga.

Det totala antalet personer som drabbats av aggression eller annan nöd beräknades 1987 till 5,4 miljoner, omfattande dels internflyktingar, dels människor som bodde kvar i sina byar men som på grund av kriget och/eller naturkatastrofer behövde bistånd för att överleva. Moçambiques regering beslöt 1990 på basis av givarnas indikationer att söka utländskt stöd enbart för de mest utsatta grupperna, ca 1,4 miljoner människor. Målgruppen definierades 1991 som "extern- och internflyktingar och s k afectados (drabbade) eller dessa grupper i kombination med andra befolkningsgrupper".

Tidigt försvårades förutsättningarna för katastrofbistånd allvarligt genom att säkerhetsläget förvärrades, både för lokalbefolkningen och för de utifrån kommande hjälpsändningarna och hjälpande, antingen de var utlänningar eller regeringens egna tjänstemän. En effekt därav blev stora svårigheter att nå målgrupperna, en annan stora kostnader på transportområdet.

Det svenska katastrofbiståndet till Moçambique har kanaliserats på tre olika sätt - via Moçambiques regering, via internationella organisationer och via svenska enskilda organisationer. En tydlig förskjutning har ägt rum under perioden i vad avser fördelningen mellan de tre. Andelen via regeringen uppgick 1985/86 till 99 procent, men har sedan dess sjunkit successivt för att stanna kring 60 procent de senaste fyra åren. Andelen katastrofbistånd via internationella organisationer har ökat från noll till mellan tio och femton procent. Men framför allt har den kanalisering av katastrofbiståndet som sker via svenska enskilda organisationer ökat kraftigt under perioden, från en procent 1985/86 till omkring 40 1990/91. Preliminära siffror för 1991/92 bekräftar dessa tendenser.

2.4.1 Katastrofinsatser via Moçambiques regering

Fordon och andra transportinsatser blev tidigt ett av de viktigaste områdena för det svenska katastrofbiståndet till Moçambique. Av 703 milj kr under perioden 1985/86-1990/91 har 150 milj kr använts direkt för transporter och ytterligare 18 milj kr för rehabilitering av sprängda vägar och broar. Huvuddelen av medlen har använts för drygt 120 tunga lastbilar.

Brister i både fordonsstatistik, materialkontroll, underhåll och transportarbete hos den moçambikiska katastrofmyndigheten DPCCN har påpekats av en serie tidigare studier. Varken den ansvariga organisationen, CARE, eller dess finansiär, USAID, har emellertid agerat. En nyligen genomförd svensk utvärdering kan inte rekommendera fortsatt logistikstöd till DPCCN med tanke på nuvarande kapitalförstöring. Drivmedelsstöd bedöms däremot som välmotiverat och av en acceptabel effektivitet.

I ett försök att ge fordonsleveranser för katastrofändamål en utvecklingseffekt skapades i Beira ett åkeri kring 37 tunga lastbilar. Insatsen bedömdes positivt av en utvärdering 1990. Därutöver har medel avsatts för flyg- och sjötransporter samt traktorer och reservdelar till fordon.

Ett annat huvudområde inom katastrofbiståndet till Moçambique har varit livsmedel och andra katastrofförnödenheter. Under perioden 1985 till 1988 utgick sammanlagt 95 milj kr till inköp av livsmedel att säljas till subventionerade priser till den nödlidande befolkningen. De viktigaste komponenterna var matolja, socker, läkemedel, råvaror för tvåltillverkning samt kläder. Insatserna sågs också som ett medel att vitalisera marknaden för den jordbrukande befolkningen och på så sätt påskynda en rehabilitering av återvändande befolkningsgrupper. Mellan 1988 och 1991 beviljades 129 milj kr för inköp och distribution av katastrofförnödenheter, d v s barnkläder, tyger, tvål, filtar och köksutrustningar.

Delar av den inköpta materielen har distribuerats direkt till befolkningsgrupper i värsta nöd, t ex sådana som just anlänt till ett mottagningscenter eller till ett säkert område och saknat tillhörigheter. Andra delar har placerats i beredskapslager i skilda regioner. Merparten av varorna har kunnat upphandlas lokalt i landet. Mottagning, lagerhållning och distribution av dessa nödhjälpsvaror görs av DPCCN och UNDRO tillsammans.

En typ av insats som återkommit sedan 1984 är jordbruksredskap och utsäde för rehabilitering av jordbrukande befolkningsgrupper som drivits från sin hembygd av torkan. En utvärdering 1986 rekommenderade att dessa insatser skulle ges fortsatt hög prioritet. SIDA har mellan 1988/89 och 1991/92 beviljat knappt 50 milj kr till detta ändamål och planerar en fortsättning.

Inom den fysiska infrastrukturen har katastrofmedel utgått för en brorehabilitering och för elförsörjningen i Beira. Institutionellt stöd har lämnats till katastrofmyndigheten DPCCN, dels bilateralt, dels via UNICEF.

SIDA bedömer att det svenska katastrofbiståndet via regeringen de senaste åren i stort sett har fungerat enligt planerna. Transportstödet har möjliggjort nödhjälpsprogrammets genomförande. Utsädena har underlättat självförsörjningen. Tilläggskost har räddat livet på många barn och nödhjälpsvarorna har givit hundratusentals nödställda en nödvändig första hjälp.

Samarbetet med regeringsinstitutionerna i Moçambique präglades inledningsvis av osäkerhet och oklarhet. Givarnas växande kritik kring svinn i katastrofbiståndet påverkade samarbetsklimatet, samtidigt som kraven på rapportering blev en börda för DPCCN. Successivt har dock samarbetet konsoliderats och effektiviserats.

Rapporteringen har förenklats på svenskt initiativ. Personalinsatser har medverkat till att stärka den nationella administrationen av katastrofbiståndet. Våren 1992 rapporterar ambassaden att samarbetet med DPCCN är gott och att samordningen med andra biståndsgivare fungerar väl tack vare regelbundna informations- och samordningsmöten två gånger per månad. Finansiella rutiner hos och rapportering från DPCCN behöver dock ytterligare förbättras, en förändring som stöds av Sverige via UNICEF.

Givarkritik och rykten om svinn, stölder och korruption inom katastrofprogrammet föranledde undersökningar, som i sin tur ledde till att ett stort antal personer från katastrofmyndigheten och hamnarna greps, suspenderades eller ställdes inför rätta. Biståndsgivarna har emellertid krävt att regeringen skall vidta ytterligare åtgärder, ef-

tersom fortfarande stölder förekommer i alla led av distributionen av katastrofbiståndet, även om de är vanligast i de led som ligger utanför DPCCNs direkta kontroll, såsom i hamnar och under vägtransporter. Emellertid bedömer ambassaden att, hur mycket än kontrollen förbättras, problemen med svinn och stölder inom katastrofbiståndet sannolikt kommer att kvarstå. Det beror framför allt på den generella bristen på livsmedel och andra nödvändighetsvaror samt den minskande köpkraften hos befolkningen. SIDA räknar dock med förbättringar tack vare att såväl givare som myndigheter nu uppmärksammat att CAREs logistikstöd till DPCCN inte tillräckligt beaktat denna punkt inom det moçambikiska nödhjälpsprogrammet.

2.4.2 Katastrofinsatser via internationella organisationer

Under perioden 1985/86-1990/91 anslogs 58 milj kr av katastrofmedel till olika FN-organ för insatser i Moçambique, d v s mindre än en tiondel av de sammanlagda anslagen till Moçambique under perioden. Därtill kommer 15 milj kr till UNICEFs vattenprogram under 1990 samt Moçambique-delar av FN-organs regionala insatser, t ex UNHCRs regionala flyktingprogram. Likväl stannar insatserna via FN-systemet på en anspråkslös nivå jämfört med insatserna direkt via Moçambiques regering, även om de trendmässigt ökar under hela den aktuella perioden.

UNHCR, FNs flyktingkommissarie, beviljades sammanlagt 25 milj kr under perioden 1985/86-1990/91, varav en mindre del till repatrieringsinsatser. Till World Food Programme, WFP, anslog Sverige 1,5 milj kr för fyra logistiker samt medel för en personalinsats på provinsnivå för uppföljning och kontroll av katastroftransporter. FNs katastrofhjälpskoordinator, UNDRO, fick 1989 svensk finansiering med 1,5 milj kr för att i samverkan med DPCCN inrätta ett beredskapslager för katastrofvaror i Maputo. Insatsen har bl a åter aktualiserat frågan om UNDROs roll inom det internationella katastrofmaskineriet. Svensk finansiering utgick 1990 med 12 milj kr till ILO och UNDP för ett arbetsintensivt väg- och brorehabiliteringsprojekt. Insatsen pågår f n.

För insatser inom tre delområden - dricksvatten, krigsdrabbade barn och förvaltningsstöd till DPCCN - har UNICEF erhållit sammanlagt 13,5 milj kr under perioden 1985/86 t o m 1990/91. Till UNICEFs insatser för krigsdrabbade barn hör särskilda förskolor, tillsammans med ett ettårigt, kompletterande förvaltningsstöd till hälsoministeriet. UNICEFS dricksvatteninsatser har fått svenskt katastrofbistånd vid ett par tillfällen, sammanlagt med över 20 milj kr under den redovisade perioden. Den svenska finansieringen av den tredje UNICEF-komponenten - stödet till DPCCN - kan ses som en fortsättning av SIDAs bilaterala förvaltningsbistånd, som av kapacitets- och koncentrationsskäl ej övergick från beredning till genomförande.

Gemensamt för katastrofinsatserna via FN-systemet är bl a att de är små. Men erfarenheten från Moçambique pekar på att avgränsade, strategiskt placerade FN-insatser kan sättas in med framgång i specifika problemsituationer. Samtidigt har FN-organ kritiserats för att uppträda splittrat lokalt och för att ibland mest bekymra sig om att den egna organisationen uppmärksammas och uppskattas. Men FN-systemets konstitutionellt nära relation till mottagarlandets regering innebär en potential för förtroendefullt samarbete. Detta borde kunna vara en utgångspunkt för att bereda och genomföra institutionsbyggnadsinsatser i syfte att stärka kapaciteten hos mottagarlandets myndigheter att genomföra sina uppdrag.

Den kanske mest betydande katastrofinsatsen FN-systemet har gjort i Moçambique är inte operativ utan består av samordning lokalt och insamling, bearbetning och förmedling av information om nödsitutionen i landet. Uppenbarligen har även givarna haft stor glädje av FNs insats härvidlag.

2.4.3 Katastrofinsatser via enskilda organisationer

Tretton enskilda organisationer har förmedlat sammanlagt 185 milj kr i katastrofmedel till Moçambique under perioden 1985 till 1990. De fyra största mottagarna har varit Norska Redd Barna (NRB), Praktisk Solidaritet (PS), Svenska Rädda Barnen (SRB) och Afrikagrupperna (ARO), som alla kanaliserat mer än 20 milj kr var under perioden. Ytterligare fyra organisationer har tagit emot mellan 10 och 20 milj kr var, Namunokommittén, Svenska Röda Korset (SRK), Emmaus och U-landshjälp från folk till folk (UFF). Fem organisationer har kanaliserat katastrofmedel understigande fyra milj kr var under perioden i fråga.

Norska Redd Barna har tagit emot totalt 70 milj kr sedan 1987, dels direkt, dels via Svenska Rädda Barnen, för rehabilitering av internflyktingar i Moçambiques tre centrala provinser. Svenska Röda Korset har erhållit sammanlagt 13 milj kr av katastrofmedel mellan 1988 och 1990 för att stödja uppbyggnaden och förstärkningen av det moçambikiska Röda Korset, MRK. Afrikagrupperna har beviljats närmare 24 milj kr mellan 1987 och 1990 för inköp av akut behövd materiel till sjukvården i de fyra norra provinserna. Namunokommittén, slutligen, har tagit emot närmare 14 milj kr mellan 1987 och 1992 för akuta insatser i norra Moçambique.

Katastrofinsatserna via Afrikagrupperna och Namunokommittén innebar att pågående samarbetsprojekt med EO-finansiering fick extra medelstillskott för att kunna göra akuta insatser som komplement till den ordinarie verksamheten. Rädda Barnen och Röda Korset å andra sidan har bedrivit mer klassiska katastrofbiståndsprojekt i Moçambique - båda på ett sätt och inom områden där de har en betydande erfarenhet att falla tillbaka på.

SIDAs sammanfattande bedömning av katastrofinsatser via enskilda organisationer är att den lokala förankringen antingen via projektverksamhet eller genom en organisatorisk anknytning är en förutsättning för framgång, men att i de fall denna finns goda resultat kan uppnås. Enskilda organisationer har inte minst en tydlig fördel i vad avser insyn i och kontroll över den verksamhet som stöds. Det finns inga skäl att ifrågasätta denna bedömning.

2.4.4 Bistånd via enskilda organisationer

Fyra av SIDAs elva s k ramavtalsorganisationer har tagit emot SIDA-stöd för projekt i Moçambique under perioden 1988/89-1990/91: Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC), 1,4 milj kr, Afrikagrupperna (ARO), 18,4 milj kr, Pingstmissionen (PMU), 1,2 milj kr, och Sveriges Missionsråd (SMR), 4,4 milj kr. Därtill kommer ytterligare minst fem organisationer som har gjort mindre eller kortvarigare insatser.

Svenska Missionsrådet förmedlar biståndsmedel från SIDA till ett flertal frikyrkliga missionsorganisationer, exempelvis Fribaptistsamfundet och Metodistkyrkan. Fribaptisterna har erhållit 1,6 milj kr för att uppföra en yrkesskola för kvinnor strax utanför Maputo, samt 1,4 milj kr för att bygga en förskola för ca 100 barn i Gazaprovinsen. Metodistkyrkan har tagit emot mindre belopp dels för vattenförsörjning till ett sjukhus som Metodisterna stödjer sedan 1950, dels för att inrätta ett rehabiliteringscenter för krigsbarn i närheten av sjukhuset.

Två av medlemsförbunden i Arbetarrörelsens Internationella Centrum har erhållit bidrag till projekt i Moçambique, Kvinnoförbundet (SSKF) och Ungdomsförbundet (SSU), mellan 1988 och 1991 med sammanlagt 1,4 milj kr. SSKF har stött OMM, Organisaçao de Mulheres Moçambicanas, sedan 1979, huvudsakligen med organisationsutveckling. Provinskontor har byggts ut, tre kvinnohus har reparerats och kursverksamhet vid OMMs kvinnoklubbar har satts igång. SSU har fått ca 1 milj kr för att inrätta ett jordbruksbaserat utbildningscenter för ungdomar tillsammans med Organisaçao da Juventude Moçambicana, OJM. Pingstmissionens u-landshjälp (PMU) har i

samarbete med Pingstförsamlingen Assambleia de Deus i Maputo genomfört flera olika utvecklingsprojekt. 1989 erhölls exempelvis två milj kr för ett fiskeprojekt i syfte att generera inkomster till församlingens sociala verksamhet.

Den helt dominerande svenska enskilda organisationen i Moçambique är Afrikagrupperna (ARO), som mellan 1988 och 1991 tog emot 18,4 milj kr för sina utvecklingsprojekt. Kriget har tvingat fram en koncentration av personalinsatsen, 33 volontärer, till Maputo och Beira. ARO har också en numera omfattande projektverksamhet i Moçambique, varav största delen finansieras med bidrag från SIDA eller NORAD. Verksamheten är f n koncentrerad till två sektorer, sjuk- och hälsovård samt undervisning.

Samarbetet inom hälsosektorn väger tyngst för ARO i Moçambique. Insatser har gjorts inom sjukgymnastik, tandvård, mödra- och barnavård, läkemedelsförskrivning, gynekologi, m m. Stora mängder material och utrustning har levererats, och fjorton "kooperanter" arbetar främst på centralsjukhusen i Maputo och Beira. En kraftsamling av insatserna har kombinerats med en egen organisatorisk flexibilitet och en förtroendefull och nära dialog med myndigheterna, vilket skapat underlag för en framgångsrik biståndsinsats.

ARO samverkar med Brödet och Fiskarna samt Emmaus i ett utvecklingsprojekt i distriktet Namuno i Cabo Delgadoprovinsen i norra Moçambique. Syftet är bl a att med hjälp av leveranser av billiga kläder och andra nödvändighetsvaror dels underlätta situationen för nödlidande i distriktet, dels medverka till en ökning av avsaluproduktionen i jordbruket. Utgångspunkten för projektet är den insamlingsverksamhet som bedrivs i Sverige, kompletterad med konsumtionsvaror inköpta för bidragen från SIDA. En utvärdering 1988 bedömer projektet som i huvudsak framgångsrikt.

Utöver ovanstående har mindre insatser gjorts via andra organisationer. Direktstöd har också kanaliserats till kvinnoorganisationer i Moçambique.

De svenska EO-projekten synes i stor utsträckning nå sina målgrupper. Det är likväl svårt att se några nämnvärda expansionsmöjligheter för biståndet via de enskilda organisationerna, främst med hänsyn till den begränsade svenska resursbasen.

2.4.5 Sammanfattande bedömning

Det svenska katastrofbiståndet till Moçambique under de senaste åren har haft en ambition att också skapa utvecklingseffekter, genom både bilaterala, multilaterala och EO-insatser. I detta hänseende är de olika kanalerna för svenskt katastrofbistånd snarast komplementära och lämpar sig för olika slags insatser. En preferens för FN- och EO-kanalisering av resurserna har emellertid vuxit fram, uppenbarligen p g a svårigheterna att nå målgrupperna.

De enskilda organisationerna har visserligen i flera fall kunnat visa på goda resultat av insatta katastrofmedel, men synes ändå inte vara någon lösning på problemet att finna kanaler för större mängder katastrofbistånd till Moçambique. De har i flera fall nått sina målgrupper på ett rimligt kostnadseffektivt sätt, mest övertygande i de fall där insatserna möjliggjort ett visst institutionsbyggande eller där ett gott samarbete etablerats med förvaltningen centralt eller lokalt. Men med hänsyn till den begränsade svenska resursbasen är det likväl svårt att se några nämnvärda expansionsmöjligheter för biståndet via de enskilda organisationerna. De bör framgent dels kunna fortsätta att spela en positiv, om än begränsad roll inom katastrofbiståndet, där dock kravet på koordinering med landets myndigheter måste vidmakthållas, dels ha ett viktigt uppdrag i vad avser den fortsatta u-landsinformationen i Sverige.

För planeringen av framtida katastrofbiståndsinsatser erbjuder FN-systemet intressanta möjligheter till komplementära och institutionsbyggande åtgärder. En finansiär torde dock ha anledning att ställa krav på förbättrad samordning lokalt och på förhöjd effektivitet av insatserna. FNs konstitutionella närhet till mottagarlandet borde kunna tas som utgångspunkt för en vitaliserad dialog mellan en finansiär av före-

slagna insatser och deras genomförare, antingen det rör sig om UNDP eller om ett fackorgan. Om en sådan dialog dessutom kan göras långsiktig, även om katastrofmedel avses komma till användning, skulle FN-organisationerna med svensk finansiering kunna komma att spela en mer strategisk och konstruktiv roll i det fortsatta krisbiståndet i Moçambique.

Erfarenheten hittills och analysen av uppnådda effekter inom det svenska katastrofbiståndet till Moçambique talar för en förstärkning av kanaliseringen via regeringen och landets förvaltning. Visserligen kan kanske kortsiktiga resultat inte uppnås lättare - sannolikt kan det även fortsättningsvis vara attraktivt att välja alternativ kanal i vissa fall. Men den möjlighet att bygga in utvecklingseffekter som en sådan kanalisering kan erbjuda är av stort intresse i ett långsiktigt perspektiv. Tendenserna till permanentning av krisen i landet presenterar nya utmaningar för biståndet, som gör det önskvärt att kunna överbrygga klyftan mellan utvecklings- och katastrofbistånd. Ett rehabiliteringsbistånd behöver utformas. Nya arbetsformer bör prövas, som kan förkorta biståndskanalerna och medge snabbare och mer direkt överföring av resurser från givare till det slutliga ändamålet. Detta kan vara exempelvis upprustning av förstörda landsbygdsvägar eller rehabilitering av fördrivna befolkningsgrupper i jordbruket eller av sociala sektorer som brutit samman.

Gränsen mellan landramsinsatser och katastrofbistånd blir med en sådan utveckling flytande. Det slags bistånd som här förespråkas, ett rehabiliterings-bistånd, kan visserligen redan sägas vara under framväxt i Moçambique, men det skulle kunna utvecklas vidare med hjälp av en mer systematisk ansats. Även om landet nu skulle få fred, kommer rimligen exceptionellt svåra omständigheter att föreligga under minst den närmaste femårsperioden.

Arbetet på att förbereda normalisering och rehabilitering pågår, bl a i provinsförvaltningarna i landet, där f n provinsiella rehabiliteringsplaner utformas som skall kunna sättas i verket så fort förutsättningarna och den nödvändiga finansieringen finns. För ett fyrtiotal prioriterade distrikt görs särskilda planer för angelägna utvecklingssatsningar, vilkas genomförande är tänkt att stödjas av ett nationellt landsbygdsutvecklingsinstitut och en central landsbygdsutvecklingsfond. Ett samordnat program för att förse självhushållsjordbruket med de nödvändiga insatsvarorna, PESU, är under genomförande. Planer och initiativ av detta slag kan utgöra en del av underlaget för det beredningsarbete som nu snarast bör påbörjas. Avsikten skulle främst vara att stödja decentraliserade strävanden till rehabilitering inom i första hand vägnät och övrig fysisk infrastruktur, jordbruk och annan landsbygdsproduktion, dricksvattenförsörjning, samt de sociala sektorerna. Insatserna borde samtidigt i sig själva stärka - eller kompletteras med andra insatser som stärker - de berörda distrikts- och provinsförvaltningarna.

En försöksverksamhet enligt de nämnda linjerna, ett rehabiliteringsbistånd som kan rymma insatser både under en fortsatt väpnad konflikt och rena återuppbyggnadsinsatser, skulle antingen liksom hittills kunna ses som ett långsiktigt, eller planerat, katastrofbistånd eller hellre, mot bakgrund av landets biståndsbehov under de närmaste åren, finansieras såsom en central del av det långsiktiga biståndet till Moçambique. Som komplement kommer även framgent traditionellt katastrofbistånd utanför landramen att behövas, exempelvis i anledning av svår torka och andra kalamiteter.

Ett rehabiliteringsbistånd av här förespråkat snitt har en förhistoria i de tidigare insatser, som visserligen finansierades med katastrofmedel men som hade tydliga inslag av utvecklingsambition och som i viss mån var det svenska katastrofbiståndets särprägel. Ett sådant bistånd förutsätter att den lokala biståndsadministrationen förstärks på lämpligt sätt. Mot bakgrund av de närmaste årens utvecklingsbehov bör rehabiliteringsbiståndet inrymmas inom landprogrammet till Moçambique, där det framstår som en mycket angelägen komponent.

2.5 Import och betalningsbalansstöd

Importstödet har från början utgjort en mycket betydande del av det svenska biståndet till Moçambique. Vid mitten av 1980-talet tillkom det närbesläktade betalningsbalansstödet. Sammanlagt svarade dessa båda biståndsformer under åren 1975/76 - 1991/92 för 40 procent av det totala biståndet.

2.5.1 Biståndsformen som sådan

Betalningsbalansstöd är direkt inriktat på att förbättra mottagarlandets betalningsbalans. Det kan ta formen antingen av ett resurstillskott för import eller en skuldlättnad.

I Sverige betecknar importstöd och betalningsbalansstöd samma typ av bistånd. Importstödstermen används för stöd som ges inom landramen, betalningsbalansstöd för stöd som ges utanför denna. Betalningsbalansstödet kan i sin tur ta formen av fritt obundet importstöd eller skuldlättnad. När inget annat anges, kommer termen betalningsbalansstöd att i fortsättningen innefatta även fritt och obundet importstöd.

Framväxten av betalningsbalansstödet sammanhänger med de extrema obalanser som många u-länders ekonomier uppvisade under 1980-talet. För att komma till rätta med såväl kortsiktiga obalanser som långsiktiga strukturella problem påbörjade flera länder ekonomiska strukturanpassningsprogram med stöd av Internationella valutafonden och Världsbanken. Genomförandet av dessa program underlättas genom internationellt bistånd i form av betalningsbalansstöd.

Strukturanpassningsprogrammen har delvis olika utformning i olika länder men innehåller vanligtvis vissa standardåtgärder. I en första fas genomförs åtgärder i syfte att uppnå makroekonomisk balans, såsom kraftiga devalveringar, åtstramningar i penning- och finanspolitiken samt pris- och handelsavregleringar för att stimulera inhemsk produktion och export. I en andra fas angrips de strukturella ineffektiviteterna i ekonomin, som ofta sammanhänger med en överdimensionerad offentlig sektor. Exempel på åtgärder är reformering och liberalisering av finanssektorn, reformering av skattesystemet, avskaffandet av statliga monopol samt privatisering eller nedläggning av olönsamma statliga företag.

1987 initierade Världsbanken, Internationella valutafonden och ett antal givare, Världsbankens Särskilda Program för Afrika (SPA) för att öka och samordna import- och betalningsbalansstöd till Afrika. Resultatet av programmet har varit positivt. Den genomsnittliga BNP-tillväxten i SPA-länderna har ökat och överstiger den genomsnittliga tillväxten för samtliga u-länder. Det är framför allt en ökad export som banat väg för den ökade tillväxten. Orsaken till den relativt positiva utvecklingen är en kombination av ekonomiska reformer och ett ökat biståndsinflöde, främst i form av import- och betalningsbalansstöd, inklusive skuldlättnad.

För att ett fritt och obundet betalningsbalansstöd skall bli effektivt, krävs att mottagarlandet har ett någorlunda fungerande marknadsekonomiskt system. Framför allt är det viktigt att fördelningen av den utländska valuta som stödet genererar görs på marknadsmässig grund. Administrativa fördelningssystem har visat sig vara ineffektiva och ge möjligheter till extrainkomster för administratörerna. De valutafördelningssystem som nu införs med stöd av Världsbanken och Internationella valutafonden innebär att marknaden fördelar valutan. Styrning av importen görs endast genom en negativ lista, ofta begränsad till militära varor och lyxartiklar.

Betalningsbalansstöd motiveras främst av behovet att stödja en ekonomisk reformprocess. Hur denna utvecklas är alltså betydelsefullt för bedömningen av betalningsbalansstödet och för den därmed sammanhängande policy-dialogen. Uppföljningen av betalningsbalansstödet bör gälla användningen av såväl den utländska valutan som motvärdet i lokal valuta. Den bör också utsträckas till de offentliga utgifterna i stort på sätt som idag görs gemensamt av Världsbanken och biståndsgivarna

inom ramen för s k Public Expenditure Reviews.

Världsbanken har försökt analysera effekten av strukturanpassningen och stödet till denna. Generellt tycks länder som erhållit omfattande anpassningslån ha haft en högre tillväxttakt än övriga länder under senare hälften av 1980-talet. Anpassningsprocessen tar emellertid längre tid i låginkomstländer än medelinkomstländer. Vidare försenar en stor skuldbörda processen. Världsbanken drar slutsatsen att det för låginkomstländerna är nödvändigt, om än inte tillräckligt, med anpassningslångivning. De fattigaste gynnas av anpassningspolitiken på medellång sikt, men vissa negativa effekter uppkommer medan ekonomin anpassas.

2.5.2 Svenskt import- och betalningsbalansstöd

Importstöd inom landramarna har förekommit länge i det svenska biståndet. Betalningsbalansstödet infördes budgetåret 1985/86 som ett stöd till de skuldtyngda länderna. Under 1980-talet har en betydande del av det svenska biståndet till dessa länder fått karaktären av strukturanpassningsstöd. Ett fritt obundet importstöd, som kan likställas med betalningsbalansstöd, har emellertid växt fram först de senaste två åren. Det sammanfaller i tiden med att flertalet stora mottagarländer infört marknadsbaserade valutafördelningssystem, vilka är en förutsättning för att denna typ av stöd skall kunna fungera som avsett.

I de länder som har, eller är på god väg att få, marknadsbaserade valutafördelningssystem kanaliseras betalningsbalansstödet (inklusive importstödet) fritt och obundet via dessa system. I länder som ännu inte infört sådana system förekommer en viss styrning avseende slutanvändningen av medlen. Tendensen är dock att öka det fria stödet i takt med att marknadsekonomin utvecklas i mottagarländerna.

Motvärde skall alltid betalas fullt ut för svenskt importstöd. Importstödet är ju ett stöd till landet och inte till den enskilde importören. I praktiken har i det förgångna inte alltid fullt motvärde erlagts i alla mottagarländer. SIDAs uppföljning av motvärdesbetalningarna har dock på senare tid stramats upp. Uppföljningen på makronivå sker huvudsakligen i samarbete med Världsbanken och andra givare.

2.5.3 Internationellt betalningsbalansstöd till Moçambique

Det internationella import- och betalningsbalansstödet till Moçambique (i fortsättningen betalningsbalansstöd) kan delas in i två faser: perioden fram till 1987, då stöd endast gavs av öststaterna och de nordiska länderna och perioden fr o m 1987, när Moçambique inledde sitt ekonomiska reformprogram och började erhålla ett policy-relaterat stöd från Världsbanken, Internationella valutafonden och ett större antal bilaterala givare.

Som svar på den ekonomiska krisen i första hälften av 1980-talet presenterade regeringen 1986 ett ekonomiskt reformprogram (PRE), senare utvidgat till att även omfatta insatser inom de sociala sektorerna (PRES). Sedan 1989 har Moçambique erhållit fyra Världsbanks/IDA-krediter om 45, 70, 90 respektive 180 milj dollar. Flera bilaterala givare har medverkat genom sam- och parallellfinansiering. Extern finansiering genom betalningsbalansstöd har också tillhandahållits av andra internationella organisationer och bilaterala givare.

På centralplaneringens tid kontrollerade staten hanteringen av utländsk valuta och allokeringen skedde helt på administrativa grunder. Under den ekonomiska reformprocessen har man tillämpat olika system för allokering av valuta och utfärdande av importlicenser. De senaste åren har det funnits sex olika administrativa system för allokering av valuta i Moçambique.

Med tanke på den avgörande roll som betalningsbalansstödet spelar i den ekonomiska reformpolitiken blir en bedömning av dess effektivitet avhängig av den ekonomiska utvecklingen. Ett resultat av PRES har varit att den tidigare negativa till-

växttrenden brutits. Exporten ökade kraftigt och dess andel av BNP har fördubblats sedan 1987.

Framsteg har också gjorts i arbetet att sanera och balansera statsfinanserna. En rullande treårig finans- och investeringsplan har utarbetats och stora "vita elefanter" har lyfts ut till förmån för stöd till småbruksproduktion och sociala program. Budgeten har i ökad grad finansierats genom bistånd, med resultatet att underskottet sjönk från ca 15 procent av BNP 1986 till ca 6 procent av BNP 1990. Underskottet före biståndsöverföringar har däremot ökat från 18 till 27 procent, vilket visar hur känslig Moçambiques ekonomi är för eventuella nedskärningar i det internationella biståndet.

Om man dömer efter de makroekonomiska resultat som uppnåtts genom den ekonomiska reformpolitiken, kan betalningsbalansstödet alltså betraktas som relativt framgångsrikt. Den import av olika insatsvaror som möjliggjorts genom importstödet har t ex varit en starkt bidragande orsak till de ökade exportinkomsterna. Därmed är emellertid inte sagt att betalningsbalansstödet är fritt från problem och fungerar helt tillfredsställande från effektivitetssynpunkt.

För import som finansieras med biståndsmedel måste mottagande företag betala motsvarande värde, motvärdet, i lokal valuta. Givet det omfattande bistånd som Moçambique erhåller är insamling och utnyttjande av motvärdesfonder av stor vikt för den ekonomiska utvecklingen. Faktiskt inbetalt motvärde har emellertid långtifrån motsvarat det som kunnat förväntas. Regeringen har själv urholkat principen genom att med olika kreditarrangemang tillåta företag dröja med betalningen av motvärde. I vissa fall har regeringen helt enkelt beviljat undantag för företag att betala motvärde och i andra fall har korruption och bristfälliga rutiner haft samma effekt. Vid sidan av problemen med motvärdesbetalningar har den administrativa fördelningen av importstödet i många avseenden fungerat otillfredsställande.

Som ett led i den ekonomiska reformpolitiken införde Moçambique i april 1992, i samråd med Världsbanken och Internationella valutafonden, ett nytt marknadsbaserat system för fördelning av utländsk valuta. Det nya systemet skall ersätta samtliga tidigare administrativa system. Den grundläggande principen i det nya systemet är att all utländsk valuta, antingen fri och obunden eller i form av mer eller mindre bundet importstöd, skall kanaliseras genom affärsbankerna eller speciella valutahandlare. Dessa skall i sin tur köpa valutan av centralbanken, som därmed omedelbart kan deponera motvärdet på ett av finansministeriets konton. Systemet innebär att importörerna först måste skaffa lokal valuta, sedan köpa den utländska valutan och slutligen ansöka om importlicens. Statliga myndigheter kommer att behandlas som vilken annan köpare som helst.

Bundet importstöd skall hanteras på i stort sett samma sätt som obundet. Följaktligen skall centralbanken - på statens vägnar - sälja bundet importstöd till affärsbankerna, vilka i sin tur säljer vidare till importörerna. De högre kostnader som är förbundna med utnyttjandet av budet bistånd skall kompenseras genom att centralbanken skall sälja den bundna valutan till ett genomsnittligt pris som ligger 8 procent under gällande valutakurs.

Det nya systemet kommer att täppa till de tidigare möjligheterna för insolventa och konkursmässiga företag att fly undan eller uppskjuta motvärdesbetalningar. Detta kan leda till konkurser och/eller privatisering av företag som saknar ekonomisk bärkraft. Även om det nya systemet på sikt bör främja en ekonomisk återhämtning kan övergångskostnaderna för såväl företag som allmänhet bli höga.

Den begränsade likviditeten i ekonomin och det outvecklade bankväsendet utgör också ett problem. I det system som råder idag, med begränsade möjligheter att erhålla kredit för betalning av motvärde, kommer endast företag med god likviditet att erhålla utländsk valuta. Det är således rimligt att anta att den utländska valutan kommer att gå till de mest likvida företagen, vilket åtminstone på kort sikt tenderar att öka im-

porten av konsumtionsvaror på bekostnad av insatsvaror och reservdelar.

Innebörden av ett system med fullständig och omedelbar betalning av motvärde i kombination med en marknadsbestämd växelkurs är att givarna inte får möjlighet att direkt styra sitt stöd, exempelvis till produktiva eller sociala sektorer. Det nya systemet gör det f ö meningslöst att öronmärka importstöd för vissa sektorer. I stort kommer fördelningen av utländsk valuta att vara resultatet av beslut fattade av enskilda ekonomiska aktörer. Vissa givare kan visserligen binda användningen av sitt stöd, men det får endast konsekvensen att andra givare får finansiera det som de förra anser mindre önskvärt.

När Moçambique i april 1992 presenterade det nya systemet restes ett antal frågor. Vissa givare ifrågasatte om det fanns så många ekonomiskt bärkraftiga företag att de nya bestämmelserna om fullständig betalning av motvärde verkligen kunde efterlevas, detta särskilt mot bakgrund av den restriktiva kreditpolitiken. Vidare uttrycktes tvivel om bankväsendets kapacitet att fylla den roll som det nya systemet förutsätter. Oro uttrycktes också över att tendensen till ökad import av konsumtionsvaror skulle förstärkas ytterligare i det nya systemet.

2.5.4 Svenskt import- och betalningsbalansstöd till Moçambique

Som nämndes inledningsvis är importstöd och betalningsbalansstöd skilda poster i det svenska biståndet. I föreliggande avsnitt används begreppet importstöd för det stöd som ges inom landramen, medan betalningsbalansstöd åsyftar det stöd som ges utanför landramen. De båda formerna har administrerats och utnyttjats på samma sätt i Moçambique.

Under 1970-talet dominerades importstödet av allokeringar till jordbruks- och transportsektorerna. Fram t o m budgetåret 1989/90 hade ca 13 procent av det totala importstödet använts för import av fordon och reservdelar. Denna andel sjönk under 1990/91 till 6 procent, bl a som en följd av att fordonsimport i ökad utsträckning finansierades över katastrofanslaget. Import av läkemedel och sjukvårdsutrustning har också utgjort en viktig del av det svenska importstödet, men också denna import har i ökad omfattning finansierats över katastrofanslaget.

I samband med att Moçambique 1987 inledde sitt ekonomiska strukturanpassningsprogram har andelen importstöd i biståndet ökat. Det övergripande målet med det svenska importstödet är sedan dess att stödja den ekonomiska reformpolitiken.

I en utredning av det svenska importstödet 1991 gjordes ett försök att analysera hur importstödsmedlen använts. Möjligheterna att göra detta på ett meningsfullt sätt begränsas av bristen på fullständig och tillförlitlig statistik. Det kunde dock konstateras att utnyttjandet av det svenska stödet har följt samma mönster som det internationella importstödet, d v s andelen konsumtionsvaror har ökat. 1990/91 uppgick således andelen konsumtionsvaror till 53 procent, att jämföra med 14 procent råvaror/insatsvaror och 14 procent utrustning/reservdelar/fordon samt 19 procent övrigt.

En annan utredning av det svenska importstödet samma år kom till slutsatsen att detta har varit en nödvändig, om än ej tillräcklig, förutsättning för genomförandet av reformprogrammet. Importstödets effekter och resultat bör således bedömas i ljuset av Moçambiques ekonomiska utveckling efter det att strukturanpassningsprogrammet inleddes (jfr ovan).

De båda utredningarna pekar också på den belastning som det stora antalet valutaallokeringssystem utgjort för Moçambiques svaga administration och understryker behovet av givarsamordning i syfte att underlätta inrättandet av ett enhetligt valutafördelningssystem.

Som ett ytterligare led i uppföljningen av importstödet genomfördes en revision av stödet i maj 1992. I revisionsrapporten konstateras att upphandlingsrutinerna visserligen är tillfredsställande men i många fall inte tillämpas. Den valutaadministre-

rande myndighetens förmåga att genomdriva stipulerade upphandlingsregler har varit bristfällig. Det är visserligen svårt att göra en klar åtskillnad mellan bristande kompetens och medvetna oegentligheter. Rapporten anser det ändå sannolikt att systematiska felaktigheter i upphandlingsförfarandet förekommit och att dessa kan ha tagit formen av överfakturering, underleveranser och provisioner.

Enligt revisionsrapporten har det varit möjligt för importörer att kringgå gällande importregler utan att någon myndighet har kunnat agera. Det har varit mycket svårt att i efterhand bevisa att medvetna felaktigheter begåtts. Av den anledningen rekommenderar revisorerna att gällande regler förbättras ytterligare och att åtgärder vidtas för att säkerställa reglernas efterlevnad. Rutinerna för hantering av svenskt import- och betalningsbalansstöd bör enligt rapporten ses över i samband med övergången till det marknadsbaserade valutafördelningssystemet. En förstärkning av SIDAs uppföljningskapacitet anges som en prioriterad insats för att förbättra situationen.

Ett fritt och obundet importstöd är en förutsättning för att Moçambique skall kunna fullfölja det ekonomiska reformprogram som Sverige stöder. I princip bör därför det svenska importstödet kanaliseras genom det nya marknadsbaserade valutafördelningssystemet under förutsättning att det fungerar enligt planerna och får tillräcklig anslutning. En av fördelarna med det nya systemet är att dess hårdare och mer konsekventa hantering av motvärdesbetalningar ökar dess betydelse som generellt budgetstöd.

I takt med ökade korruptionsproblem i Moçambique ökar kraven på revision och uppföljning av stödet. Det är därför nödvändigt att Sverige, tillsammans med övriga givare, stärker sin kontroll och inför strikta gemensamma regler för hur revision och uppföljning av importstöd och motvärdesfonder skall utföras.

Sammanfattningsvis är ett svensk importstöd ämnat att stödja den pågående ekonomiska reformprocessen i Moçambique sannolikt mest effektivt om det lämnas obundet snarare än riktat mot specifika varugrupper eller sektorer. En möjlighet är att fortsättningsvis liksom för innevarande budgetår knyta det svenska stödet till villkoren för Världsbanken/IDAs återhämtningskrediter. En sådan samordning ligger i linje med behovet av enhetligare villkor för importstödet. Ett fortsatt obundet importstöd på dessa villkor bör kombineras med ett mer aktivt deltagande i policy- och samordningsdiskussioner samt i de s k "Joint Evaluation Missions" som regelbundet utvärderar importstödet.

Förändringar i Världsbankens villkor för stöd tyder på att den debatt om strukturanpassningsprogrammens utformning som pågått sedan mitten av 1980-talet har påverkat Världsbankens politik. Den senaste krediten till Moçambique med villkor om ökade satsningar på sociala sektorer och familjejordbruk utgör ett exempel. Det borde finnas förutsättningar att genom ett aktivt deltagande kontinuerligt bevaka och påverka såväl importstödets inriktning som användandet av motvärdesfonder.

2.5.5 Skulder och skuldlättnad

Moçambique är ett av världens mest skuldtyngda länder. Omfattningen av utlandsskulden är sådan att landet inte kan exportera sig ur skuldkrisen. Generella och långtgående skuldomförhandlingar, inklusive avskrivningar, är nödvändiga för att en hållbar ekonomisk utveckling skall vara möjlig. Merparten, ca 70 procent, av Moçambiques utlandsskuld utgörs av skulder till de bilaterala offentliga kreditorerna. Moçambiques skuldstrategi är därför främst koncentrerad på att minska den bilaterala skuldbördan. Så har också skett genom skuldomförhandlingar i den s k Parisklubben.

När det gäller biståndskrediterna har Moçambique varit relativt framgångsrikt i ansträngningarna att få till stånd avskrivningar. Moçambique har aldrig erhållit svenska biståndskrediter, utan det svenska biståndet har från starten utgått i gåvoform. Däremot har svenska staten fordringar på landet i form av EKN-garanterade export-

krediter. 1986 användes betalningsbalansstöd till att avskriva 135 milj kr i fordringar på Moçambique.

Under det andra Parisklubbsavtalet för Moçambique (1987) ingick 70 milj kr i svenska fordringar. Återbetalningen av dessa senarelades under avtalet. Vidare användes betalningsbalansstödet till att medge total räntefrihet under ett års tid. Denna skuldlättnad uppgick till 15 milj kr. Den svenska regeringen beslöt i slutet av 1990 att använda betalningsbalansstöd för att medge ytterligare skuldlättnad för ett antal afrikanska länder. Moçambique erhöll därvid 28 milj kr i skuldlättnad, vilket tog formen av räntefrihet för alla förfall under det tredje Parisklubbsavtalet.

Sverige har idag utestående fordringar på Moçambique uppgående till 108 milj kr. Från svensk sida måste vid ett nytt Parisklubbsavtal beslutas om betalningsbalansstödet ånyo skall användas för att förbättra de bilaterala avtalsvillkoren. Här måste hänsyn tas till hur omförhandlingarna i Parisklubben generellt finansieras från svensk sida. Det vore emellertid rimligt att anta att Moçambique genom utnyttjande av betalningsbalansstödet borde erhålla åtminstone lika förmånliga villkor som under tidigare avtal.

Det är angeläget att verka internationellt så att de stora fordringsägarna förmås ge förmånligare omförhandlingsvillkor. Klart är att svensk skuldlättnad avseende bilaterala offentligt garanterade skulder i fortsättningen kommer att medges endast inom ramen för, eller i anslutning till, multilaterala överenskommelser.

Framtida svenska skuldlättnadsåtgärder till Moçambique bör koncentreras till den bilaterala offentligt garanterade skulden. Beträffande svenska fordringar kan man tänka sig att använda biståndet till att medge skuldlättnad utöver vad som överenskoms multilateralt i Parisklubben. Där Parisklubbsavtal finns i botten kan biståndet användas för att förbättra omförhandlingsvillkoren. Eventuellt skulle biståndet också kunna användas till att lindra Moçambiques skuldbörda till det f d östblocket. Även sådana insatser bör i så fall ingå i ett multilateralt sammanhang.

2.6 Korruptionsproblemet

Korruption är ett fenomen som förekommer i alla länder och kulturer. Korruptionen varierar i omfattning och form mellan olika samhällen och definitionen är flytande. Enligt den definition vi utgår ifrån är korruption att betrakta som ett bedrägligt beteende av såväl offentligt som privat anställda på olika nivåer vilka utnyttjar sin ställning för personlig vinning. Inom en bredare definition av begreppet ryms en rad företeelser, som i andra sammanhang skulle benämnas stöld eller maktmissbruk.

2.6.1 Korruptiva beteenden i Moçambique, några exempel och erfarenheter

En grundläggande utgångspunkt för alla resonemang om korruption i mottagarländer eller korruption i och kring biståndet måste vara att Sverige som biståndsgivare inte kan ta på sig åklagarens eller domarens roll. Sveriges roll är att analysera förhållanden i mottagarlandet och utifrån dessa analyser vidta åtgärder för att minimera risken för och förekomsten av korruption eller annat medelsmissbruk kopplat till biståndet.

Utan att hemfalla till etniskt baserade bortförklaringar för oegentligheter kan det vara värt att påpeka att vissa beteenden och transaktioner, som i svenska ögon faller under beteckningen korruption, i många afrikanska länder kan vara del av ett gammalt kulturmönster. Man får inte glömma att Moçambique är ett pluralistiskt, mångkulturellt samhälle. Stam- och klanlojaliteter kan i vissa fall väga tyngre än lojaliteten mot stat och företag. System med tjänster och gentjänster finns nedärvda från kolonial såväl som prekolonial tid.

I dagligt tal i Moçambique betecknar ordet korruption en lång rad företeelser. Begreppet spänner över ett brett fält, från hamnarbetarens småstölder av några kilo mjöl åt sin familj, som vi kan kalla den "lilla" korruptionen, till organiserad miljonsvindel på hög nivå, som vi kan kalla den "stora" korruptionen. Vi skall i det följande ge några exempel på företeelser i Moçambique som belyser problemets natur.

Från såväl officiellt moçambikiskt håll som från företrädare för givarsamfundet hävdas att *den "lilla" korruptionen* i många fall skapas och förvärras av statstjänstemännens låga löner. Statstjänstemän frestas att ta emot betalningar eller kräva andra förmåner för att utföra sina tjänsteåligganden. Det har enligt många bedömare blivit allt svårare att få någon form av offentlig tjänst utförd i Moçambique utan att befattningshavare och tjänstemän betalas "under bordet".

I stora delar av landet måste, p g a säkerhetssituationen, all transport ha militär eskort. När det gäller transport av katastroflivsmedel kan situationen vara sådan att lastbilskonvojer med förnödenheter åtföljs och bevakas av soldater som har en månadslön som täcker kostnaden för två veckors minimikostintag. I en sådan situation kan det te sig naturligt att en soldat förser sig av den last han är satt att bevaka. Utfattiga och hungriga soldater utgör knappast något effektivt skydd för livsmedelstransporter i vilket land det vara må.

Även den fattiga civilbefolkningen har skäl att förse sig när tillfälle ges. Med tanke på att 60 procent av landets befolkning lever i absolut fattigdom är det inte svårt att förstå de sociala och ekonomiska motiven för den lille mannens eventuella lagbrott. Det handlar oftast om att skaffa mat för dagen åt sig och sin familj. Den tilltagande "lilla" korruptionen i Moçambique kan och bör ses som en överlevnadsstrategi under mycket svåra omständigheter.

Det är svårt att tänka sig att problemet kan få någon lösning utan ekonomisk tillväxt och rimlig inkomstfördelning.

Det verkligt allvarliga korruptionsproblemet i Moçambique är emellertid inte den tilltagande "lilla" korruptionen. Den kan ses som ett symptom på landets svåra ekonomiska och sociala kris. Det svåra korruptionsproblemet är *den stora korruptionen*, d v s den tilltagande systematiska ekonomiska och politisk-administrativa brottsligheten: beslutsfattare som utnyttjar makten för egen vinning, makthavare som utnyttjar statens resurser för att bygga privata förmögenheter. Denna typ av maktmissbruk är dock inget som är vare sig kännetecknande eller unikt för Moçambique. En genomgång av korruptionsproblematiken i södra och östra Afrika (bilaga 12:3) ger en bild av att korruptionen är ett problem som är djupt rotat i alla länder i Moçambiques grannskap. Det finns dock en aspekt som skiljer Moçambique från andra länder: Statens resurser i Moçambique är, i extremt hög grad, skapade av det internationella biståndet. Enligt Världsbanken utgör biståndet hela 66 % av Moçambiques bruttonationalinkomst vilket är den i särklass högsta biståndsandelen i världen. Om statens resurser utnyttjas på fel sätt i en nation som är ekonomiskt oberoende i förhållande till omvärlden torde problemet kunna betraktas som inrikespolitiskt. Om däremot resurser som till så stor del kommer från det internationella biståndet missbrukas, bör detta betraktas som ett problem för såväl landets regering som för biståndsgivarna.

En företeelse som har bäring på såväl den "lilla" som den "stora" korruptionen är den attitydförändring som många bedömare av det moçambikiska samhället noterat. Under de första åren efter självständigheten var det statsbärande partiet och dess funktionärer genomsyrade av en moral som inte tolererade svinn och stölder. Under 1980-talets senare hälft har detta förändrats. Nu finns det tecken på att företeelser som stöld och korruption, om inte accepteras, så i vart fall inte beivras på ett adekvat sätt.

Den moçambikiske riksåklagaren påpekade i ett tal till det moçambikiska parlamentet i mars 1992 att höga makthavare under senare delen av 1980-talet skaffat sig tillgångar och gjort investeringar som inte står i proportion till deras inkomster. Åkla-

garmyndigheten i Moçambique har vid några tillfällen nämnt att regeringsmedlemmar kan vara inblandade i korruptionsaffärer. Inga namn har dock nämnts.

I det följande ges några exempel på vad som kan misstänkas vara systematiska oegentligheter och missbruk av offentliga resurser inom tre områden, katastrofbiståndet, livsmedelsbiståndet och importstödet.

Katastrofbiståndet

De bäst dokumenterade fallen av systematisk korruption i stor omfattning finns att hämta inom katastrofbiståndet.

Under åren 1987-1989 erhöll Moçambique ett katastrofbistånd från det internationella givarsamfundet uppgående till sammanlagt drygt en miljard dollar. Denna summa kan jämföras med landets totala exportintäkter under samma treårsperiod, vilka uppgick till 0,27 miljarder dollar. Huvuddelen (drygt 90 procent) av detta bistånd var bilateralt och hanterades därmed av olika regeringsorgan. Efter besvärande rykten om korruption och stölder inom katastrofbiståndshanteringen lät den moçambikiska regeringen 1989 tillsätta två statliga kommittéer för att utreda frågan. Efter ett år publicerades en kortfattad presskommuniké, där det sades att mer än 80 procent av biståndet nått sina mål.

De siffror som presenterats möttes med skepsis av givarsamfundet, vilket medförde att en arbetsgrupp bestående av tre givarrepresentanter, däribland en svensk, tillsattes. Denna arbetsgrupp fick tillgång till det utredningsmaterial som tagits fram rörande distributionsledet.

Efter noggrann genomgång av det moçambikiska utredningsmaterialet ansåg sig arbetsgruppen ha fog för att hävda att svinnets omfattning var större än tidigare redovisat. Gruppen ansåg att ungefär hälften av katastrofgodset hade stulits, konsumerats av andra än den avsedda målgruppen eller gått till illegal försäljning på den öppna eller parallella marknaden.

En annan viktig slutsats var att svinnet var av systematisk karaktär. Materialet dokumenterade mängder av fall där hundratals ton livsmedel, särskilt socker och majs, hade levererats till militär, lokal milis, partifunktionärer och lokala administratörer. Den moçambikiska katastrofmyndighetens lastfordon hade använts i privata syften.

Det svenska katastrofbiståndet under denna period bestod huvudsakligen av transportstöd i olika former; lastfordon och finansiellt stöd till lokaltransporter. Indirekt kan således det svenska stödet ha drabbats.

Under 1992 har SIDA låtit genomföra en omfattande utvärdering av det svenska stödet till den moçambikiska katastrofmyndigheten DPCCNs transport- och logistikenhet, UAL. Sverige har givit stöd, främst i form av lastfordon, till UAL. Utvärderingen bedömer svinnet inom katastrofhjälpen, främst mat, uppgå till omkring 30 - 40 procent. Det svenska biståndet är i detta fall inte direkt berört, då Sverige inte ger katastrofhjälp i form av mat.

Livsmedelsbiståndet

Vid sidan av det rena katastrofbiståndet som under 1980-talet i sin helhet omfattade i runda tal 140.000 ton mat per år för gratisutdelning till nödställda, skapade Moçambiques regering ett system som skulle tillförsäkra befolkningen baslivsmedel till subventionerade priser. Denna mat, ca 420.000 ton per år, erhölls till största delen från EG och USA. Katastrofmaten för gratisutdelning och den subventionerade biståndsmaten utgör tillsammans ca 85 procent av livsmedelsutbudet i landet.

En tysk EG-tjänsteman arbetade under perioden 1985-90 som rådgivare i livsmedelsdistributionsfrågor åt den moçambikiska staten. I en rapport 1991 hävdar han att 75 procent av den subventionerade maten försvinner på vägen till den egentliga målgruppen. Enligt rapporten säljs inte maten till de subventionerade priser som är avsett

utan till högre priser på den parallella marknaden. Denna skillnad mellan det avsedda subventionerade priset och det högre marknadspriset skapar enligt rapporten betydande vinster på hög nivå i landet. Ytterligare en källa till privat berikande är de 70 procent av motvärdet för den levererade maten som aldrig inbetalas från de statliga bolagen till den moçambikiska statens motvärdesfonder.

Sverige har inte givit denna form av bistånd.

Importstödet

En betydande del av det svenska biståndet till Moçambique har alltsedan 1975 utgjorts av importstöd i olika former.

Sedan 1988 har det svenska importstödet kanaliserats via en enhet inom det moçambikiska handelsministeriet. Denna har haft till uppgift att på administrativ väg till importföretagen fördela den utländska valuta som stått till landets förfogande. Den har vidare haft till uppgift att övervaka att upphandlingar skett i enlighet med fastlagda normer. Sverige har sedan 1988 kanaliserat drygt 1,2 miljarder kr i form av importstöd och betalningsbalansstöd genom denna enhet på handelsministeriet.

Under sommaren 1992 har SIDA låtit en revisionsfirma genomföra en genomgång av hanteringen av det svenska importstödet under perioden 1989-92. Revisorerna anser att det utan tvekan förekommit systematiska felaktigheter i hanteringen av det svenska importstödet. Revisorerna pekar på en rad besvärande företeelser, såsom:
- Systematiska brister i upphandlingsförfarandet, vilket sannolikt har inneburit överfakturering, underleveranser och provisioner.
- Påtaglig diskrepans mellan det importerande företagets verksamhet och de varor som importerats.
- Brister i motvärdesbetalningar.
- Misstankar om personliga bindningar mellan valutatilldelande tjänstemän på handelsministeriet och ledande personer i importföretag.
- Oproportionerligt omfattande import av vissa konsumtionsvaror som redan finns tillgängliga i landet genom lokal produktion eller på annat sätt.

Revisorerna anser att det administrativa systemet per definition har inneburit stora möjligheter för korruptivt beteende. Den makt att fördela mycket stora ekonomiska värden som tjänstemännen inom handelsministeriet fått genom systemet inbjuder till missbruk.

Veterligen har inga omfattande utredningar, liknande de som gjorts inom katastrofbiståndet, genomförts av den moçambikiska importstödshanteringen.

Det torde vara klart att i en situation där det föreligger en stor brist på konvertibel valuta, och någon form av valutafördelningsmekanism därför behövs, denna fördelningsmekanisms funktionssätt spelar en viktig roll för förekomsten av korruptiva beteenden inom importen. Det moçambikiska fördelningssystemet, centrerat kring GCPI, har under de gångna åren hanterat en mycket stor volym konvertibel valuta, huvudsakligen härrörande från biståndet.

Under 1992 har Moçambique, i samverkan med Världsbanken och IMF, genomfört reformer inom valutahanteringsområdet. Det är tänkt att valutatilldelning skall ske enligt icke-administrativa rutiner. Valutan skall säljas till "marknadspris" till de som har motvärde i lokal valuta. Det svenska importstödet för innevarande budgetår skall kanaliseras via denna marknadsbaserade mekanism. Även om en stor del av möjligheterna till oegentligheter inom valutafördelningsområdet försvinner med denna reform bör givarna och den moçambikiska staten vara uppmärksamma på upphandlingsförfaranden och dylikt.

2.6.2 Korruptionsbekämpning i Moçambique

Det är lätt att konstatera att den "lilla" korruptionen tilltagit under senare år i Moçambique. Underbetalda tjänstemän är ofta hänvisade till mindre lagliga aktiviteter för att klara sitt uppehälle. Detta problem är direkt kopplat till landets mycket svåra ekonomiska situation, där budgetläget under rådande förutsättningar inte möjliggör några substantiella lönehöjningar i statstjänstemannakåren.

På lång sikt är lösningen givetvis en ekonomisk tillväxt som ökar statens inkomster och ger budgeturymme för lönehöjningar. På kort sikt finns andra lösningar såsom bistånd i form av generellt budgetstöd som kan kanaliseras till löneökningar.

Det stora problemet i Moçambique är de indicier som pekar på förekomsten av systematiska ekonomiska oegentligheter och maktmissbruk i stor skala.

Några av de faktorer som har betydelse för bekämpningen av den "stora" korruptionen i Moçambique är det legala systemet, den politiska viljan och demokratiaspekten.

Det legala systemet

Det finns många tecken på att maktpositioner inom såväl statsapparaten som parastatliga organisationer utnyttjas för att skapa privat vinning. I den rapport (bilaga 12:1) som en till civilministeriet knuten moçambikisk jurist på översynens uppdrag författat om hantering av korruptiva beteenden nämner denne att oegentligheter förekommer främst inom import och distribution av varor och tjänster, penningförvaltning, armén och polisen samt inom ledningen för företag och institutioner.

Rapporten pekar på stora brister i det moçambikiska legala och administrativa ramverket för korruptionsbekämpning. Den moçambikiska strafflagstiftningen grundar sig på portugisisk lag. Anstiftan till korruption är inte olaglig och bestickning är inte brottslig innan mutan emottagits. Givande och tagande av muta bedöms som sammanhängande brott och har liknande straffsatser. Detta medför att den mutande och den mutade har ett starkt ömsesidigt intresse av att affären inte röjs.

Den personella kapaciteten inom det moçambikiska rättsväsendet är minimal. Antalet åklagare och domare i landet är försvinnande litet. Flertalet saknar akademisk utbildning. På central nivå är det endast riksåklagaren och hans ställföreträdare som har akademisk domarkompetens. Även de budgetmässiga restriktionerna påverkar allvarligt rättssystemets möjligheter att bedriva en seriös verksamhet. Det torde vara uppenbart att det moçambikiska legala systemet inte är rustat för att uppfylla ens de mest grundläggande krav som kan ställas i en rättsstat, än mindre hantera korruptionsproblemet.

Den politiska viljan

Enligt nyssnämnda rapport har den moçambikiska regeringen inte med tydlighet och öppenhet tagit ställning mot upptäckta oegentligheter. Den har brustit i sitt ställningstagande mot korruption. De undersökningar som genomförts har huvudsakligen skett först efter ihärdiga anmälningar mot allmänt kända fall. Informationen till allmänheten om beslut kring dessa utredningar och följder av dem har ofta dröjt. Bristen på politik och strategi för att på ett konsekvent sätt hantera korruptionsproblematiken skapar, fortfarande enligt rapporten, misstro mot regeringen, som nu står inför en situation med ett antal anmälningar om korrupta förfaranden utan att vara kapabel att handla.

Det internationella givarsamfundet har uttalat tilltagande missnöje över misstänkta systematiska oegentligheter. Det ökade missnöjet har lett till att en offentlig debatt inletts.

Demokratiaspekten

Den västerländska synen på staten kan i många fall avvika från afrikanska kulturmönster. Korruption inom statsförvaltningen förutsätter bristande lojalitet med staten. Ett grundläggande problem i Moçambique och många andra afrikanska länder kan vara att medborgarna inte har fullt förtroende för de gemensamma samhällsinstitutionerna. De betraktas inte som gemensamma angelägenheter i samma utsträckning som i västerländska kulturer. Demokratins viktigaste uppgift i Afrika kan bli att upprätta förtroende för samhällsinstitutionerna och skapa ett starkare samband mellan det enskilda och det gemensamma bästa.

Problemet med korruptiva tendenser inom statsförvaltningen är intimt kopplat till frågan om den öppenhet, insyn och möjlighet till utkrävande av ansvar som kännetecknar en demokratisk stat.

Fungerande flerpartisystem med fria val och en fri press kan öka parlamentets och folkets insyn i den moçambikiska statsförvaltningen. Det är dock inte tillräckligt. Lagstiftningen måste ses över, rättsväsendet måste få tillräckliga resurser både vad gäller organisation, personal och utgiftsbudget. Viktiga rättsövervakande institutioner, såsom bankinspektion, justitieombudsman, riksrevisionsverk etc, måste etableras. Antagligen bör de inte direkt kopieras efter europeisk modell, utan snarare anpassas efter rådande förutsättningar på de ekonomiska, juridiska, sociala och kulturella områdena.

Relaterad till både demokratiseringsprocessen och korruptionsfrågan är frågan om decentralisering av det politiska beslutsfattandet. Ett decentraliserat beslutsfattande och därmed ett decentraliserat ansvar kan, genom att aktivera lokala kontrollmekanismer, leda till minskade risker för korruption och maktmissbruk.

2.6.3 Vad kan Sverige göra för att motverka korruptionen i Moçambique?

Sverige kan idag sägas vara aktivt inom tre områden med relevans för långsiktig korruptionsbekämpning i Moçambique: förvaltningsbistånd, stöd till marknadsanpassning av landets ekonomi samt demokratibistånd.

På förvaltningsbiståndets område ryms ett brett stöd till kompetensutveckling inom statsförvaltningen. Sverige stöder utvecklingen av ett antal centrala organ, bland annat finansministeriet. Man kan tänka sig framtida insatser till stöd för en genomgripande decentralisering av beslutsfattandet i landet.

Andra insatser på förvaltningsområdet som kan tänkas är stöd till etablerande och/eller förstärkning av viktiga rättskontrollerande institutioner, såsom revisions- och åklagarmyndigheter. I detta sammanhang kan man tänka sig ett regionalt samarbete mellan olika myndigheter och institutioner. Sverige skulle kunna överväga möjligheten att organisera ett seminarium där representanter för länder i Södra Afrika kunde utbyta erfarenheter på korruptionsbekämpningsområdet. Erfarenhetsutbyte kan organiseras inom ramen för någon eller några av de organisationer som visar intresse för frågan, som till exempel Global Coalition for Africa, Africa Leadership Forum, OAU, PTA eller SADCC.

Stödet till den pågående marknadsanpassningen av den moçambikiska ekonomin utgörs väsentligen av det på det ekonomiska och sociala reformprogrammet inriktade betalningsbalansstödet. Detta program syftar i första hand till att öka tillväxten. Tillväxt är i sin tur en förutsättning för effektiv fattigdomsbekämpning. I ett läge där fattigdomen är så svår att den "lilla" korruptionen för många människor är en förutsättning för överlevnad, har stöd till tillväxt en antikorruptiv effekt.

Övergången till marknadsekonomi kan emellertid också öka korruptionsmöjligheterna. Den måste därför ske parallellt med en förstärkning av de institutioner och de system som möjliggör insyn, kontroll och utkrävande av ansvar.

När det gäller demokratibiståndet arbetar SIDA för närvarande med en långsiktig beredning av stöd till demokratiseringsprocessen i Moçambique. En förberedande studie (Håkan Hydén, "Moçambique: A Study on Conditions for Democracy", SIDA, augusti 1992) behandlar även korruptionsfenomenet. Detta anses delvis länkat till övergångsprocessen från plan- till marknadsekonomi. Genomgripande, tvärvetenskapliga studier föreslås innan förslag om statliga reformer på korruptionsbekämpningens område formuleras.

Inom demokratibiståndet kan rymmas insatser för stöd till en fri press. Att utforma ett sådant stöd så att det får en bred, generell spridning är en svår men viktig uppgift.

2.6.4 Åtgärder för att motverka korruption inom biståndet

En allmän förekomst av korruption och oegentligheter i ett lands ekonomi och statsapparat påverkar givetvis biståndets effektivitet. En minskning av den allmänna korruptionen kan således bidra till en ökad effektivitet i biståndet.

En biståndsmiljö så pass svår som den moçambikiska bör ställa extra stora krav på biståndsgivarnas kapacitet att följa upp och utvärdera biståndet och dess resultat och därmed klarlägga förekomsten av korruptiva beteenden. Det mycket omfattande biståndsflödet i kombination med de bristande legala och administrativa ramverken skapar emellertid förutsättningar för sådana beteenden som inte direkt går att upptäcka eller hindra genom ren revisionsverksamhet. Klara regler och noggranna uppföljningar och revisioner måste kompletteras med tydliga sanktioner att applicera om oegentligheter uppdagas.

SIDA har under senare år infört regelmässiga revisioner av projekt och program som en naturlig del av samarbetet. Insatsavtalen innehåller sedan några år tillbaka alltid en klausul om revision av verksamheten. En rad revisioner har också genomförts på SIDAs initiativ.

SIDA har under våren 1992 utarbetat "Riktlinjer för minimering av korruption i mottagarländer". Dessa riktlinjer, som bygger på praxis som tillämpats i många år, anger hur myndigheten skall förhålla sig till de biståndsförsvårande förhållanden som råder i flertalat mottagarländer. I riktlinjerna betonas vikten av att studera och analysera förekomsten och arten av korruption i varje land. Vidare understryks behovet av öppenhet i dialogen med mottagarlandet, med betoning på insyn och ansvar. Bevisade fall av korruption skall aldrig accepteras utan sanktioner. Riktlinjerna understryker också vikten av uppföljning och revision samt nödvändigheten av tydligt avståndstagande mot korruption i alla former. Dessa SIDAs riktlinjer utgör en god grund för hanterandet av korruptionsproblemet inom biståndet. För att riktlinjerna skall kunna efterlevas krävs att hög prioritet ges åt de åtgärder som de anbefaller.

Brister i samordning mellan olika givare, konkurrens om projekt som gynnar givarlandets intressen och brister i givarnas uppföljning är exempel på företeelser som ökar utrymmet för korruption i biståndet. Ökad givarsamordning bör alltså eftersträvas även i korruptionshämmande syfte.

Biståndsgivarna måste kombinera kort- och långsiktiga åtgärder för att minimera förekomsten av korruption och felaktig medelsanvändning. Samtidigt som noggrann kontroll och uppföljning av biståndet regelmässigt måste genomföras, bör omfattande kapacitetsstärkande bistånd ges som skapar möjligheter för mottagaren att själv bättre administrera resursflödet. Detta kan ske genom generellt stöd till uppbyggnad och stärkande av riksrevisionsmyndighet, åklagarmyndighet och domstolsväsende. Stödet kan och bör även ha en inriktning på problem inom särskilda sektorer som man vill skydda från korruption.

En viktig fråga i sammanhanget är om man kan betrakta olika former av bistånd som mer eller mindre korruptionskänsliga. Bistånd som ges utan tillräcklig uppföljning och kontroll blir givetvis lättare utsatt för stöld, missbruk och korruption. Im-

portstöd som ges genom administrativa strukturer där beslutsfattare får makt att fördela stora summor inbjuder till korruption, speciellt om den officiella kursen avviker från marknadskursen. Innevarande budgetårs importstöd kan anses vara mindre korruptionskänsligt genom att det baseras på ett marknadsmässigt fördelningssystem.

Det finns inga enkla metoder att komma till rätta med korruptionsproblemet. Noggrann styrning och uppföljning är den enda vägen. Detta förutsätter att biståndsmyndigheterna prioriterar hög kvalitet före hög utbetalningstakt inom biståndet.

En realistisk syn på förekomsten av korruption och en insikt att alla aktörers rationella beteende inte alltid tjänar det allmänna bästa är goda utgångspunkter för överväganden rörande korruptionsproblemet. En ökad prioritering av landspecifik analys av de biståndsförsvårande omständigheterna är motiverad. Detta skulle underlättas genom att relationen mellan å ena sidan biståndets karaktär och storlek och å andra sidan den administrativa kapaciteten att följa upp och analysera förbättrades. Biståndet bör utformas så att berörda parter har ett intresse av att minimera avvikelser. Öppenhet och tydlighet måste genomsyra allt biståndsarbete. Detta måste gälla såväl givare och mottagare som berörda konsulter och leverantörer. System bör utformas som gör det lättare att upptäcka och beivra oegentligheter.

Kapitel 3
SATSAR VI FÖR MYCKET PÅ MOÇAMBIQUE?

Frågan må synas naiv och skulle också kunna besvaras naivt: Nej, behoven är så obestridliga att biståndet rimligtvis inte kan vara för stort. Eller: Ja, när Sverige blivit det största givarlandet är det ett tecken på att vårt bistånd blivit för stort.

Att frågan om biståndsvolymen ställs i direktiven är naturligt. En förklaring är säkert just att det svenska biståndet till Moçambique blivit så stort. Det finns en historisk bakgrund till det. Hur relevant är den i dag? Hur förhåller sig storleken av det svenska Moçambique-biståndet till storleken av vårt bistånd till jämförbara länder?

Man kan också relatera frågan om Moçambique-biståndets storlek till det kunnande och den erfarenhet vi byggt upp när det gäller detta land. Det representerar en betydande investering. Kapitalförstöring bör undvikas.

Å andra sidan kan det ha uppstått problem på mottagarsidan som måste beaktas vid en bedömning av biståndsvolymen. Den bedömningen beror också av de antaganden man gör om Moçambiques framtida utveckling.

Det är många aspekter som måste läggas på rubrikens enkla fråga. Denna kan alltså inte ges något enkelt svar. Man får nöja sig med att gå igenom de faktorer som bör beaktas och se i vilken riktning de pekar. Det kan därvid vara naturligt att skilja mellan faktorer som berör Moçambique i relation till andra mottagarländer (3.1) och sådana som avser rent moçambikiska förhållanden (3.2). Avslutningsvis anläggs några synpunkter på frågan om en sänkning av biståndsnivån (3.3).

3.1 Moçambique i förhållande till andra länder

Det svenska utvecklingsbiståndets totalvolym avhänger av den svenska bruttonationalinkomstens storlek. Det betyder att en minskning av biståndet till *ett* land, via *en* internationell organisation eller av *en* typ medför en motsvarande ökning på annat håll i biståndsbudgeten - liksom en ökning på *ett* håll ger upphov till en minskning på ett annat. Om vi antar att det skulle finnas skäl att reducera biståndet till Moçambique, borde man alltså fråga sig var det biståndsbelopp som därigenom frigörs skulle göra större nytta.

För enkelhets skull begränsar vi oss här till en jämförelse med andra programländer. Många faktorer kan förtjäna att beaktas. Vi koncentrerar oss på två: den relativa storleken av det svenska biståndet till de olika länderna och detta biståndsförhållande till våra biståndspolitiska mål. Frågan om var biståndet ger störst effekt är givetvis också relevant - men knappast möjlig att besvara.

3.1.1 Några kvantitativa jämförelser

Det svenska bilaterala biståndets fördelning mellan mottagarländerna kan lätt avläsas i budgetpropositionerna och i SIDAs biståndsstatistik. Där framgår t ex att 1990/91 utbetalades 149 milj kr i bistånd till Bangladesh och 282 milj kr till Nicaragua. Sådana uppgifter blir intressantare om man relaterar dem till ländernas BNP per capita och folkmängd och till andra givares bistånd till dem. Man finner då att Nica-

ragua med en dubbelt så hög BNP per capita som Bangladesh fick 112 kr svenskt bistånd per invånare medan Bangladesh fick nöja sig med 2 kr per invånare. Man finner vidare att det svenska biståndet till Nicaragua utgjorde 28,6 procent av allt bistånd till detta land medan det till Bangladesh utgjorde 18 promille. Några direkt "operativa" slutsatser kan givetvis inte dras av sådana relationstal. Det finns många förklaringar till dem. De kan ändå utgöra ett komplement till de belopp per land som debatten i regel handlar om. Var Moçambique hamnar i en jämförelse av detta slag framgår av nedanstående tabell.

Med reservation för statistikens brister (t ex vad gäller öststatsbiståndet) och för det vanskliga i att göra jämförelser på grundval av siffror för ett enda år kan man konstatera att, även om Sverige är den största bilaterala biståndsgivaren till Moçambique, är vi relativt sett större i fem andra länder (Vietnam, Nicaragua, Angola, Namibia och Uganda). Det svenska biståndet per capita är också större till fem länder (Kap Verde, Nicaragua, Botswana, Guinea Bissau och Uganda) än till Moçambique. Det är t ex dubbelt så stort till Botswana med en 20 gånger så hög BNP per capita som Moçambique.

Tabell 3:1. BISTÅND PER CAPITA TILL SVENSKA PROGRAMLÄNDER 1989

	BNP per capita	*Offentligt nettobistånd per capita*		
		totalt	Sverige	Sverige/totalt
	USD	SEK	SEK	%
Moçambique	80	320	49	15,3
Etiopien	120	92*	6,5	7
Tanzania	130	248*	38	15,3
Bangladesh	180	104	1,95	0,018
Guinea-Bissau	180	633*	75	11,8
Laos	180	225*	20	8,8
Uganda	250	337	62	18,4
Indien	340	15	1,30	8,6
Kenya	360	295*	9	3
Nicaragua	360	392	112	28,6
Zambia	390	320	34	10,6
Sri Lanka	430	214	3	1,4
Vietnam	i.u.	14*	5	35,7
Lesotho	470	442*	34	7,6
Angola	610	93*	24	25,8
Zimbabwe	650	180*	21	11,6
Kap Verde	780	1219*	120	9,8
Namibia	1030	164*	37	22,5
Botswana	1600	858*	103	12

* exklusive östländer Källa: Prop. 1991/92:100 Bil. 4 s. 298 - 385

Dessa jämförelser visar att det svenska Moçambique-biståndet volymmässigt inte är så unikt som man skulle kunna förmoda.

Ser man på det totala biståndet till Moçambique - varav det svenska utgör en betydande del - framstår emellertid landet som unikt i sitt biståndsberoende. Enligt Världsbankens World Development Report 1992 (Table 20) utgör biståndets andel av Moçambiques bruttonationalinkomst inte mindre än 66 procent. Det är väsentligt mer än vad som gäller för övriga svenska programländer, av vilka Tanzania kommer på andra plats med 48 procent. Vid en jämförelse med genomsnittet för samtliga länder i Afrika söder om Sahara, 10 procent, framstår Moçambiques biståndsberoende som ännu mer extremt. Lika slående är det att Moçambique tillförs mellan tre och fy-

ra gånger så mycket valuta genom biståndet som genom exporten.

Man kan ha reservationer beträffande dessa siffrors tillförlitlighet och jämförbarhet. En hög biståndsandel av bruttonationalinkomsten beror givetvis inte bara på att biståndet är stort utan också på att inkomsten är låg - i Moçambiques fall ytterligt låg. Klart är emellertid att Moçambiques biståndsberoende ligger på en nivå som i sig utgör en anledning att på sikt eftersträva en reduktion av biståndet till detta land jämfört med biståndet till andra programländer.

3.1.2 Förhållandet till de biståndspolitiska målen

I frågan om det svenska bilaterala biståndets förhållande till våra biståndspolitiska mål går det uppenbarligen inte att göra några kvantitativa jämförelser. Man får nöja sig med en allmän diskussion. Även om en sådan inte utmynnar i entydiga slutsatser, kan den ge några hållpunkter för en bedömning av huruvida biståndet till Moçambique ger bättre eller sämre möjligheter att uppnå uppställda biståndspolitiska mål än bistånd till jämförbara länder.

Möjligen kan viss ledning hämtas ur den biståndspolitiska diskussion som förs i "Bistånd genom internationella organisationer", betänkande av kommittén för översyn av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete (SOU 1991:48). Denna diskussion tar sin utgångspunkt i det övergripande biståndsmål som slås fast i den för svenskt utvecklingssamarbete grundläggande propositionen 1962:100: "Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå." Betänkandet konstaterar att de gängse utvecklingsstrategierna sedan slutet av 1980-talet tenderat att konvergera och att såväl Världsbanken som UNDP numera driver en politik som står i samklang med detta mål. Med instämmande citeras också uppfattningen att om mottagarlandets politik inte är utvecklingsfrämjande, blir praktiskt taget allt bistånd - utom möjligen det humanitära - föga effektivt. Detta anges som grunden för den "policy-dialog" (en eufemism för "konditionalitet") som blivit ett viktigt inslag i en betydande del av det internationella biståndet. Här spelar Världsbanken en framträdande roll.

Ett rimligt antagande är alltså att bistånd knutet till ett av Världsbanken stött ekonomiskt program ligger i linje med vårt övergripande biståndspolitiska mål (ett antagande som kommer att kvalificeras i närmast följande kapitel). Det moçambikiska ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet (PRES) är ett sådant program. Förekomsten av ett sådant är emellertid inte något som skiljer Moçambique från många andra svenska programländer i Afrika (Zimbabwe, Kenya, Lesotho, Tanzania och Uganda).

Det övergripande biståndsmålet är som bekant nedbrutet i fem delmål:

- resurstillväxt,
- ekonomisk och social utjämning,
- ekonomisk och politisk självständighet (inte "oberoende" som många vill ha det till),
- en demokratisk samhällsutveckling och
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

Resurstillväxtmålet har fått ökad betoning. Få bestrider numera att det allt överskuggande fattigdomsproblemet kan angripas med framgång bara i ett läge med ekonomisk tillväxt. Få är också de som förnekar att "marknadskrafterna" är en bättre tillväxtmotor än central planstyrning (vilket inte innebär att dessa krafter kan släppas fria - flertalet afrikanska länder behöver snarast en förstärkning av den statliga ledningen och kontrollen av ekonomin).

Det blir vidare alltmer accepterat att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning går i båda riktningarna. Det är inte bara den förra som är en förutsättning för den senare. Förbättrade sociala förhållanden är också en förutsättning för en hållbar ekonomisk utveckling. Växande inkomster för breda befolkningslager kan skapa stabila och köpkraftiga marknader.

3 12-1263

Insikten om dessa samband har i växande grad kommit att återspeglas i flertalet ekonomiska anpassningsprogram. Någon större skillnad finns det alltså i detta avseende knappast mellan Moçambique och flertalet andra afrikanska biståndsmottagare. Det må emellertid noteras att Moçambique var ett av de länder som tidigast och mest radikalt lade om kursen från planekonomisk till marknadsekonomisk riktning, t o m före sina tidigare östeuropeiska förebilder. Det svenska Moçambique-biståndet har för övrigt från början haft en förhållandevis stark inriktning på tillväxt.

Demokratimålet har också trätt i förgrunden, liksom den aspekt av det som värnet av de mänskliga rättigheterna utgör. Även här betonas ömsesidiga samband, t ex att "legitimitet och demokratisk förankring är viktigt för långsiktig framgång även med ekonomiska reformprogram". Citatet är från det utförliga avsnittet om demokrati och mänskliga rättigheter i årets budgetproposition (1991/92:100 Bilaga 4). Härur förtjänar också följande mening att citeras: "Det bör stå klart för samarbetsländer som inte visar en tydlig vilja att driva demokratiseringsprocessen framåt att detta påverkar biståndssamarbetets framtida omfattning och inriktning." På denna punkt kommer man alltså inte att sväva på målet i policy-dialogen. Här är Sverige f ö i gott sällskap med andra biståndsgivare.

Det är en annan fråga hur kravet på en framåtskridande demokratiseringsprocess kan mötas i praktiken. I sin Human Development Report 1991 redovisade UNDP ett Human Freedom Index med 40 "frihetsindikatorer", varav många med klar demokratinriktning. På basis av dessa indikatorer rangordnades de 88 länder för vilka uppgifter fanns tillgängliga. Här hamnade Moçambique inte långt från botten. Uppgifterna avsåg emellertid 1985. Sedan dess har Moçambiques utveckling från demokratiseringssynpunkt varit positiv. Den nya konstitutionen 1990 är en indikation på detta. När det gäller demokratimålet står sig Moçambique i dag ganska väl vid en jämförelse med många andra programländer, speciellt om man tar hänsyn till den "tydliga viljan".

Sammanfattningsvis gäller fortfarande slutsatsen i "Landöversyn - Moçambique" av år 1980: "Moçambiques utvecklingssträvanden sammanfaller i hög grad med de svenska biståndspolitiska målen." Den utveckling som dessa strävanden genomgått sedan dess har, särskilt under de senaste åren, legat i linje med den svenska biståndspolitikens utveckling. I vad mån strävandena ännu kunnat förverkligas är en annan fråga.

3.2 Moçambique som svenskt mottagarland

I föreliggande avsnitt skall vi snabbt rekapitulera bakgrunden till det svenska Moçambique-biståndets utveckling. Därefter diskuteras några problem på mottagarsidan som är relevanta vid en bedömning av biståndsvolymen. Avslutningsvis skisseras några tänkbara moçambikiska framtidsscenarier.

3.2.1 Bakgrund

Det är lätt att förstå att Moçambique kommit att inta en tätplats i vårt bilaterala bistånd. Redan under de tio åren närmast före självständigheten 1975 lämnade Sverige humanitärt stöd till befrielserörelsen Frelimo. Detta låg i linje med det biståndspolitiska självständighetsmålet. FN-resolutioner hade också manat till stöd till nationella befrielserörelser i Södra Afrika.

Efter självständigheten blev Moçambique programland redan fr o m budgetåret 1976/77. Därvid framhölls att den ekonomiska och sociala jämlikhet som den nya staten satt som mål stämde väl med det svenska biståndspolitiska utjämningsmålet. Den tanzaniskt inspirerade utvecklingsstrategin torde ha betraktats som allmänt progressiv och därmed förtjänt av stöd.

Biståndet växte snabbt och landramen mer än fördubblades mellan 1977/78 och

1981/82. De svenska regeringsskiftena satte inte några spår i Moçambique-biståndets volymutveckling. Moçambiques frontstatsställning och det sydafrikanskt stödda destabiliseringskrigets förödande effekter har säkert verkat pådrivande.

Landets redan i utgångsläget extremt svåra situation har, främst till följd av kriget, successivt ytterligare förvärrats. Bruttonationalinkomsten sjönk med 30 procent från 1982 till 1985. 60 procent av befolkningen beräknas leva under existensminimum. Fattigdomskriteriet för det svenska biståndets landinriktning uppfyller Moçambique med råge.

I andra hälften av 1980-talet präglades biståndet i växande grad av den sydafrikanska destabiliseringspolitiken och dess effekter. Minskat beroende av den sydafrikanska ekonomin angavs som ett syfte med biståndet. Svår torka förstärkte de humanitära motiven. Överlevnad och krisanpassning blev prioriterade mål. Katastrofbiståndet växte snabbt.

1987 inleddes det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet med dess omläggning av politiken i marknadsekonomisk riktning. Detta program låg i linje med den av Världsbanken förordade utvecklingsstrategi som alltmer blev vägledande också för det svenska biståndet. Det sedan flera år kraftigt växande importstödet kompletterades med ett betydande betalningsbalansstöd baserat på rehabiliteringsprogrammet.

Biståndets omfattning har uppenbarligen i huvudsak bestämts av utvecklingen i Moçambique och de därav följande stadigt växande biståndsbehoven. I riksdagen har den så gott som kontinuerliga landramshöjningen inte mött något egentligt motstånd annat än från moderat håll. I moderata partimotioner yrkades speciellt för budgetåren 1990/91 och 1991/92 väsentligt lägre landramsbelopp än de i budgetpropositionen föreslagna. För sistnämnda budgetår motionerade inte bara vänsterpartiet utan också folkpartiet och centern om högre landramsbelopp än det föreslagna. Regeringsförslagen har tidigare i regel anslutit sig till SIDAs anslagsframställningar. Efter det senaste regeringsskiftet omvandlades emellertid en av SIDA för 1992/93 begärd ökning på 45 milj kr till en i budgetpropositionen föreslagen (och sedan av riksdagen beslutad) minskning på 80 milj kr. Socialdemokraterna motionerade vid detta tillfälle om en mindre minskning (50 milj kr) och vänsterpartiet om oförändrat belopp.

De argument som i SIDAs anslagsframställningar, i budgetpropositionerna och i motionerna åberopats för landramshöjningar har i regel anknutit till de fem biståndspolitiska målen (speciellt självständighetsmålet) och till den skadegörelse och nöd som kriget vållat. Moderatmotionerna har särskilt hänvisat till bristande mottagningskapacitet som argument för landramssänkning. Från socialdemokratisk sida har biståndets roll i kampen mot apartheid framhävts. Årets budgetproposition hänvisar till "den ökande osäkerheten om Moçambiques möjlighet att genomföra den fastlagda utvecklingspolitiken" som ett argument för landramssänkningen.

På det hela taget tycks alltså Moçambique-biståndets kraftiga ökning genom åren ha skett i samförstånd mellan SIDA, regering och riksdag. Vad som stundom ifrågasatts har varit biståndets måluppfyllelse och inriktning snarare än dess omfattning. När SIDA 1987 föreslog en förutsättningslös analys av det svenska Moçambique-biståndet gällde det hur det "mest effektivt skall kunna bidra till Moçambiques överlevnad". Och när en sådan analys kom till stånd (1988 års landrapport) uppehöll den sig huvudsakligen vid biståndets fördelning mellan olika sektorer. Man får intrycket att biståndsvolymens utveckling varit mer eller mindre förutbestämd och att landramen för Moçambique praktiskt taget automatiskt uppräknats i takt med - tidvis något snabbare än - det totala landramsbeloppet. Bakom detta har uppenbarligen legat enprocentsautomatiken.

Det hade varit naturligt att låta en landrapport analysera frågan om Moçambique-biståndets omfattning. Några av de problem som därvid hade bort aktualiseras berörs i detta betänkande (närmast i följande avsnitt). Till frågan om landrapporteringen och därmed sammanhängande spörsmål återkommer vi senare (kapitel 5.2).

3.2.2 Problem

Hur stort biståndet till ett land bör bli - eller helt enkelt blir - beror på många faktorer. Biståndsbehovet, i och för sig svårmätbart, är en sådan; graden av överensstämmelse mellan landets utvecklingspolitik och svensk biståndspolitik en annan; en viss institutionell kontinuitet - tröghet om man så vill - en tredje. En viktig roll spelar givetvis också landets förmåga att tillgodogöra sig bistånd eller, med en mer negativ formulering, de problem som mottagandet av bistånd reser. Här skall vi behandla några av dessa problem, mer eller mindre starkt relaterade till biståndsvolymen.

En direkt funktion av biståndsvolymen är biståndsberoendet. Att Moçambique härvidlag intar en särställning har redan noterats. Biståndsberoendets negativa effekter är omvittnade. I det långa loppet kan beroendet övergå i en sorts mental "tillvänjning". Det är lättare att ansöka om bistånd utifrån för att tillgodose angelägna och/eller svårfinansierade utgiftsbehov än att mobilisera egna resurser. Ett sådant förhållningssätt främjar inte en ansvarsmedveten ekonomisk politik och en effektiv statsförvaltning. Bistånd, snarare än förändringar i den ekonomiska politiken, kan komma att betraktas som lösningen på ekonomiska problem.

Biståndet kan - i Moçambique liksom annorstädes - försvåra en effektiv ekonomisk politik också genom sin splittring på ett stort antal projekt. Dessa finansieras nämligen ofta av givarna direkt och utanför statsbudgeten. Därmed undandras de finansdepartementets kontroll och den centrala investeringsplaneringen. Detta problem sammanhänger emellertid mindre med den totala biståndsvolymen än med biståndets karaktär. Obundet betalningsbalansstöd, eller snarare dess motvärde i lokal valuta, spelar för Moçambique tvärtom en betydelsefull roll i den statliga utgiftsstyrningen.

Studier tyder på att stora biståndsflöden inte bara innebär en tillförsel av utländskt sparande utan också kan minska det inhemska sparandet. En indirekt indikator på detta skulle kunna vara att statens skatteinkomster tenderar att minska i länder med stort bistånd. Detta kan tolkas som att politiker i mottagarländerna undviker impopulära skattehöjningar, eftersom man vet att bistånd kan ersätta inhemska skatteintäkter.

Ett stort biståndsflöde har också en icke önskvärd effekt på växelkursen. Ökad tillgång på utländsk valuta tenderar nämligen att pressa upp kursen på den lokala valutan och leda till en real appreciering av denna. Detta hämmar exporten och stimulerar importen. Styrkan av denna effekt är svårbedömbar, inte minst i relation till biståndets positiva effekter. Det är emellertid en faktor att räkna med när biståndsinflödet nått moçambikisk nivå.

Denna fråga behandlas utförligt i en särskild promemoria (bilaga 3:1). Här redovisas bl a de resonemang som leder fram till slutsatsen om stora biståndsflödens negativa växelkurseffekter. Utan att bestrida resonemangen vill översynen inte dra alltför långtgående slutsatser av dem. Hänsyn bör tas till den form i vilken biståndet ges och de villkor med vilka det är förknippat. När det gäller betalningsbalansstödet motverkas den växelkurshöjande effekten av de krav på en realistisk växelkurs som detta bistånd är förenat med.

Hittills berörda problem har ett samband med biståndets storlek. I viss mån gäller det också vad man något lättvindigt skulle kunna rubricera som korruptionsproblemet. Det har behandlats relativt utförligt i kapitel 2.6. Här behöver endast noteras att detta problem är reellt, att det föranleder ytterligare åtgärder och att det, om dessa åtgärder inte vidtas eller får avsedd effekt, bör inrangeras bland faktorer som motiverar en begränsning av det framtida biståndet. Till dessa faktorer bör också kunna räknas en fördelning av statsutgifterna, t ex mellan social- respektive militärbudgeten, som går på tvärs med utvecklingssamarbetets syften.

Ett stort problem är slutligen också Moçambiques rent administrativt begränsade mottagningskapacitet. Den frågan behandlas i kapitel 5.1.

3.2.3 Antaganden om framtiden

Moçambique-biståndets storlek har hittills diskuterats i ett historiskt perspektiv och mot bakgrund av aktuella problem. Översynen är emellertid i första hand inriktad på de närmast kommande årens bistånd. En diskussion av detta bistånd bör bygga på vissa antaganden om den allmänna utvecklingen i Moçambique. Denna är nämligen bestämmande för möjligheterna att lämna ett effektivt bistånd, för fördelningen mellan olika biståndstyper (som behandlas i närmast följande kapitel) och därmed för biståndets totalvolym (som är huvudämnet för föreliggande kapitel).

Av avgörande betydelse för en bedömning av Moçambiques framtida utveckling är de antaganden man gör beträffande utvecklingen efter den nyligen ingångna fredsöverenskommelsen.

I kapitel 2.1 skisserades tre hypotetiska framtidsbilder. Enligt den första bilden skulle en ohelig allians mellan inhemska, sydafrikanska och portugisiska affärsintressen kunna överordna sig nationen. Enligt den andra skulle växande etniska spänningar leda till lokala krig och nationens uppdelning eller upplösning. Enligt den tredje, något ljusare, framtidsbilden skulle den enhetliga nationalstaten kunna räddas, låt vara till priset av en långt driven politisk och ekonomisk centralisering och ett betydande beroende av internationellt bistånd.

Ett något mer optimistiskt resonemang förs i bilaga 3:2. Här skisseras två alternativ; ett med en ansvarsfull statsledning, ett med en mer skrupelfri. Mest sannolik bedöms en utveckling vara som har inslag av båda alternativen, eller kanske pendlar mellan de två.

Vilka scenarier man än målar upp och hur man än ser på deras respektive sannolikhet, blir det spekulativa inslaget med nödvändighet stort. Det står emellertid klart att krigsslutet inte kan väntas innebära en snabb eller fullständig övergång till "normala" förhållanden. Demobiliserings-, repatrierings- och reintegreringsprocesserna kan beräknas bli svåra, sannolikt långdragna. En flerårig period av mer eller mindre latent instabilitet kan förutses. En utveckling mot kaos och anarki kan inte uteslutas.

Hur de närmaste årens utveckling i Moçambique än blir förefaller ett par omständigheter klara.

För det första kommer de totala moçambikiska biståndsbehoven inte att minska under de närmaste åren. De kommer snarare att skifta karaktär. Till kostnaderna för de nyssnämnda övergångsprocesserna kan läggas bl a kostnader för en utvidgning av förvaltningsbiståndet till tidigare inte tillgängliga områden och för en omfattande återuppbyggnad. Förberedelser för och genomförande av det val som skall äga rum inom ett år efter fredsuppgörelsen kommer också att dra betydande kostnader. Sammanlagt torde dessa kostnader mer än väl uppväga minskningen av de med kriget direkt förenade utgifterna. Därtill kommer att den akuta nödsituationen tenderar att förvärras.

För det andra kommer flertalet av de omständigheter som legat bakom det svenska Moçambique-biståndets snabba tillväxt och nuvarande omfattning att kvarstå även efter krigets slut. Först på sikt kan ett par av dem väntas bli försvagade.

Även om utvecklingen i Sydafrika fortfarande är svårbedömbar, pekar den ändå i en från moçambikisk synpunkt positiv riktning. Frontstatsargumentet för Moçambique-biståndet får därför antas komma att minska i styrka.

En övergång från krigsekonomi till återuppbyggnadsekonomi påverkar visserligen biståndets möjligheter, inriktning och effektivitet snarare än biståndsbehovens omfattning och angelägenhet. Ett upphörande av kriget och därmed förenade nödhjälpsbehov kan ändå inte undgå att så småningom försvaga de rent humanitära motiven för en bibehållen biståndsvolym. Speciellt gäller det givetvis i ett längre perspektiv, när återuppbyggnaden börjat ge resultat och tillväxten får förmodas skjuta fart. Moçambiques naturresurser och geografiska läge bör också i det långa loppet

sätta spår i utvecklingstakten och därmed reducera biståndsbehovet.

3.3 Sänkning av biståndsnivån?

Av de båda närmast föregående avsnitten framgår att det finns argument för en reduktion av det svenska biståndet till Moçambique. Hit hör främst det i längden ohållbart stora biståndsberoendet och den på sikt gynnsammare utveckling som fredsavtalet kan antas medföra. I föreliggande avsnitt skall vi diskutera vissa invändningar mot en sådan reduktion och hur dessa skulle kunna mötas. Denna diskussion förs här i mycket allmänna termer. Några slutsatser av den kan inte dras innan vi i närmast följande kapitel analyserat det nuvarande biståndets huvudsakliga komponenter.

Det bör först noteras att en reduktion av biståndsvolymen redan skett. Med undantag för ett till import- och betalningsbalansstödet hänförbart avbrott 1986/87 var trenden stadigt uppåtriktad ända t o m 1990/91. Följande budgetår skedde emellertid ett trendbrott (som visserligen på grund av en ovanligt stor reservation överdrivs i utbetalningsstatistiken). Biståndsutbetalningarna sjönk sålunda från 833 milj kr 1990/91 till 623 milj kr 1991/92. Också landramarna ökade kontinuerligt (med undantag för 1984/85); denna ökning bröts 1992/93, då landramen sänktes till 395 milj kr från 475 milj kr föregående budgetår.

Frågan om en eventuell sänkning av biståndsnivån gäller därmed om det finns anledning att fortsätta på den väg som anträtts. Svaret beror i hög grad på de problem som skulle kunna uppstå. Dessa problem beror i sin tur till stor del på i vilken takt en fortsatt sänkning skulle ske och i vad mån andra länders bistånd skulle påverkas.

Det är översynens uppfattning att en eventuell fortsatt reduktion av biståndet till Moçambique bör ske successivt och över en längre period. De överväganden som kan motivera en sådan reduktion är av långsiktig natur. Traditionellt präglas dessutom det svenska biståndet av kontinuitet. Det ansvar som Sverige kommit att axla genom omfattningen av sitt bistånd bör också beaktas. Det kan ge Sveriges agerande en särskild innebörd.

Man kan knappast räkna med att andra biståndsgivare skulle ta över en del av den svenska "biståndsbördan". De kan snarare dra motsatt slutsats av att det största och trognaste givarlandet minskar sitt engagemang. Detta så mycket mer som överväganden liknande de svenska rimligtvis görs också på andra håll. Risken för en sådan "signaleffekt" bör föranleda en viss försiktighet. Kanske kan den också motivera att frågan om biståndsberoende och biståndsnedtrappning tas upp från mer principiella utgångspunkter.

Ett sätt att minska sannolikheten av att en eventuellt fortsatt svensk biståndsreduktion får icke avsedda återverkningar kunde vara att undvika att deklarera att en sådan reduktion planeras. Det ligger å andra sidan ett värde i en klar markering. En sådan är, enligt översynens uppfattning, viktigare än den takt vari reduktionen sedan sker.

Så dramatisk behöver en sådan markering inte vara. Många biståndsinsatser har under årens lopp avslutats och en utfasning av andra är på gång. I första hand bör tidsbegränsningen av pågående och nytillkommande insatser, även långsiktiga sådana, betonas och preciseras.

Hur en minskning av totalvolymen fördelas mellan bistånd inom och utanför landramen synes mindre betydelsefullt. Vissa biståndsformer (i första hand katastrofbiståndets återuppbyggnads- och rehabiliteringsdel, det till Moçambique hänförbara SADCC-stödet, stödet via enskilda organisationer och forskningsstödet genom SAREC) är f ö jämförbara med landramsbistånd. Å andra sidan finns det anledning att sammanföra importstödet med betalningsbalansstödet utanför landramen.

Vad gäller import/betalningsbalansstödet och det kortfristiga katastrofstödet är utvecklingen svår att förutse. Import/betalningsbalansstödet förutsätter att ett av Sverige "godkänt" ekonomiskt program (f n det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet, PRES) föreligger. Dessutom krävs att de för stödet av detta program gällande villkoren (f n de i IDAs senaste strukturanpassningskredit angivna) uppfylls. Sistnämnda krav innebär att de totala biståndsutbetalningarna kan komma att uppvisa stora förändringar från det ena året till det andra. Vad beträffar omfattningen av det kortfristiga katastrofstödet är denna definitionsmässigt svår att förutse.

I vad mån problem uppstår i samband med en biståndsminskning beror inte bara på den takt vari den sker utan också på vilka delar av biståndet som i första hand berörs. Till denna fråga återkommer vi i nästföljande kapitel. Här skall endast noteras att stor hänsyn bör tas till det kunnande och den erfarenhet som den svenska biståndsadministrationen och "resursbasen" under åren byggt upp som ett resultat av det långvariga och omfattande utvecklingssamarbetet med Moçambique. Detta representerar en stor investering för Sverige och en betydande tillgång för Moçambique. En biståndsreduktion bör alltså läggas så att den svenska på Moçambique inriktade biståndskapaciteten fortsatt kan tas i anspråk.

En strävan bör vara att genom bistånd med högre "förädlingsgrad", högre "specifik vikt", söka kompensera en volymminskning. Minskat utvecklingsbistånd behöver inte innebära försvagat utvecklingssamarbete. Biståndet har i detta kapitel huvudsakligen betraktats i ett kvantitativt perspektiv. I utvecklingssamarbetet finns det utrymme för en förstärkning av den kvalitativa aspekten.

Kapitel 4
SATSAR VI "RÄTT"?

I närmast föregående kapitel har vi konstaterat att det finns argument för en långsiktig neddragning av vårt utvecklingsbistånd till Moçambique. Vi har också diskuterat några generella aspekter på en sådan neddragning. Slutsatserna fick anstå till dess att biståndets sammansättning behandlats. Detta är ämnet för föreliggande kapitel.

Rubrikens provokativa fråga kan visserligen inte ges något entydigt svar. Den är ändå värd att ställa, eftersom vissa biståndsslag och insatstyper i ett givet läge kan förmodas ge högre utvecklingseffekt - i den mån detta begrepp kan kvantifieras - än andra. Såtillvida kommer frågan att återspeglas i diskussionen nedan.

Vi skall först göra en återblick på de förskjutningar i biståndets sammansättning som ägt rum under under årens lopp (4.1). Därefter anlägger vi några synpunkter på de närmaste årens bistånd (4.2).

4.1 Biståndet hittills

4.1.1 Allmänt om biståndsutvecklingen sedan 1975

Ett problem när man vill skapa sig en uppfattning om sammansättningen av biståndet till Moçambique - eller vilket annat programland som helst - är att särskilja ett rimligt antal något så när väl definierade och avgränsade biståndskategorier, vilkas utveckling kan följas över ett antal år och jämföras ländervis. Varken budgetpropositionen eller SIDAs anslagsframställning är särskilt upplysande härvidlag. De uppgifter som där lämnas ger en mer impressionistisk än systematisk bild av utvecklingen. Det enda entydiga och jämförbara är landramsbeloppen. Det kan vara en förklaring till biståndsdebattens fixering vid dessa ("landramssyndromet") och till den jämförelsevis ringa uppmärksamhet som ägnas landramarnas innehåll - för att inte tala om den del av biståndet som faller utanför landramen (och som för Moçambique vissa år utgjort mer än hälften av det totala biståndet).

Det betyder inte att biståndsstatistik saknas. SIDA sammanställer årligen sådan statistik i publikationen Bistånd i siffror och diagram (BSD). Denna verkar visserligen mer anpassad till internt än till externt bruk. Det material som den bygger på kan emellertid grupperas så att en mer lättillgänglig och överskådlig bild framträder. Ett försök i den riktningen görs nedan.

Tabell 4:1. Det totala biståndets fördelning på huvudkategorier (milj kr)

	1975/76–1979/80	*1980/81–1984/85*	*1985/86–1989/90*	*1990/91–1991/92*	*Summa*
Allm. kap.stöd	48	167	176	130	522
Undervisning	9	39	109	80	237
Lantbruk	119	217	283	97	715
Industri	0	105	230	52	388
Infrastruktur	0	47	401	196	644
Bet. balansstöd	281	548	1036	625	2490
Katastrofbistånd	156	106	631	221	1114
Övrigt	7	31	63	55	156
Summa	620	1260	2929	1457	6265

Allmänt kapacitetsstöd avser insatserna personalfond, konsultfond och förvaltningsstöd. Infrastruktur avser såväl insatser inom landramen som SADCC-stödet utöver landramen. I betalningsbalansstödet ingår även importstöd inom landramen. Posten Övrigt innefattar huvudsakligen stöd via enskilda organisationer, forskningsstöd och särskilda program. Det bör observeras att siffrorna i tabellen inte tar hänsyn till att importstödet innehåller komponenter som kan fördelas på sektorer. (Uppgifterna avseende betalningsbalansstöd och katastrofbistånd är därigenom inte direkt jämförbara med tabell 2:2, eftersom delar av importstödet utgjorts av katastrofbistånd och i denna tabell har redovisats som sådant).

Den procentuella fördelningen på huvudkategorier framgår av tabellen nedan.

Tabell 4:2. Det totala biståndets fördelning på huvudkategorier (%)

	1975/76–1979/80	*1980/81–1984/85*	*1985/86–1989/90*	*1990/91–1991/92*	*Summa*
Allm. kap.stöd	8	13	6	9	8
Undervisning	1	3	4	5	4
Lantbruk	19	17	10	7	11
Industri	0	8	8	4	6
Infrastruktur	0	4	14	13	10
Bet. balansstöd	45	44	35	43	40
Katastrofbistånd	25	8	22	15	18
Övrigt	1	2	2	4	2
Summa	100	100	100	100	100

Det hade varit intressant att jämföra ovan redovisade fördelning av det svenska Moçambique-biståndet med motsvarande uppgifter för andra givarländer. Såsom framgår av bilaga 4:1 möjliggör emellertid tillgänglig DAC-statistik knappast en meningsfull jämförelse. (Det innebär inte att denna statistik saknar intresse, därav bilagan.)

Mot bakgrund av de båda tabellerna kommenteras nedan i största korthet det svenska Moçambique-biståndets allmänna utveckling. I därpå följande avsnitt behandlas de olika biståndskategorierna en efter en.

Under den första femårsperioden, 1975/76 - 1979/80, gavs ett ganska reservationslöst stöd till den nya regimens strävan att omstrukturera samhället. Stora ansträngningar gjordes för att göra biståndsmedlen tillgängliga på ett flexibelt sätt, främst genom importstödet men också genom utformningen av övriga insatser. I efterhand kan det förefalla anmärkningsvärt att ett så flexibelt bistånd lämnades till stöd för en utvecklingspolitik som senare skulle visa sig ha starkt negativa sidor. Beaktas bör dock att utvecklingen i landet uppvisade positiva drag vad avser både ekonomin och de sociala programmen, att strukturfrågor inte gavs stor uppmärksamhet i den tidens biståndspolitik och att Moçambique hade den klart uttalade ambitionen att självt utforma sin utvecklingsstrategi. Utrymmet för dialog och påverkan var inte särskilt stort.

Till följd av kriget förrycktes från början av 1980-talet Moçambiques utvecklingsförutsättningar, vilket ledde till betydande förändringar i biståndets sammansättning. Förändringarna yttrade sig dels inom de enskilda insatserna, där verksamhet måste flyttas till säkra delar av landet eller avbrytas, dels i att nya biståndsområden tillkom, framför allt inom den moderna sektorn. Industristödet och stödet till telekommunikationer och energi är exempel på detta. Därmed avbröts en påbörjad process mot en ökad andel insatser med inriktning på landsbygdsutveckling. I förhoppning att kriget skulle vara övergående var förändringarna under 1980-talets första hälft defensiva och försiktiga, vilket var en rimlig politik vid denna tid.

Mot slutet av 1980-talet stod det klart att kriget skulle bli långvarigt och ha förödande effekter inte bara på landets ekonomi utan på själva samhällsstrukturen. Samtidigt började Moçambique genomföra långtgående reformer, både ekonomiskt och politiskt. I denna situation skedde inte någon genomgripande anpassning av det sven-

ska biståndet (med det nytillkomna betalningsbalansstödet som ett viktigt undantag). I 1988 års landrapport lämnades ett antal förändringsförslag, varav flertalet var avsedda att förbättra förhållandena på landsbygden. Dessa förslag tycks inte ha tagits upp till systematisk prövning. Det hade visserligen inte varit lätt att under denna period utforma ett effektivt landsbygdsinriktat bistånd. Möjligen hade emellertid ytterligare insatser för att åstadkomma en omorientering kunnat leda till en snabbare anpassning av biståndet.

4.1.2 Import- och betalningsbalansstöd

Importstödet har från början spelat en stor roll i det svenska biståndet till Moçambique. Tillsammans med det närbesläktade betalningsbalansstödet, som tillkom vid mitten av 1980-talet, har det utgjort två femtedelar av det totala biståndet. Det finns alltså anledning att ägna denna biståndsform särskild uppmärksamhet. Härtill kommer att det råder en viss oklarhet om import- och betalningsbalansstödets natur.

I föreliggande avsnitt skall vi först redogöra för några väsentliga drag i import- och betalningsbalansstödet. Vi skall därefter se hur det internationella import- och betalningsbalansstödet är utformat när det gäller Moçambique och hur det svenska import- och betalningsbalansstödet förhåller sig till detta stöd.

Biståndsformen som sådan

Bistånd, finansiellt eller tekniskt, som är knutet till ett avgränsat projekt är den traditionella biståndsformen. Sedan slutet av 1970-talet har bistånd inriktat på program, generella eller sektoriella, fått ökad betydelse. Import- och betalningsbalansstöd har numera i huvudsak karaktären av generellt programbistånd. De program som stöds är av s k makroekonomisk natur, d v s avser den ekonomiska politiken i stort. Ursprungligen rörde det sig huvudsakligen om stabiliseringsprogram av Internationella valutafondens traditionella modell. Programmen fick senare en något långsiktigare karaktär och en starkare inriktning på strukturanpassning. De senaste åren har de sociala och allmänt utvecklingspolitiska komponenterna i programmen förstärkts. "Ekonomiska reformprogram" är numera en vanlig benämning.

Att programbiståndet ryckt fram på projektbiståndets bekostnad har många förklaringar. Dit hör i första hand de under 1980-talet kraftigt växande behoven av stora och snabba kapitaltillskott till u-länder drabbade av allvarliga bytesbalansunderskott till följd av ogynnsamma yttre omständigheter och egna ekonomisk-politiska missgrepp. Dåliga erfarenheter av speciellt det tidigare dominerande storskaliga projektbiståndet är säkert också en förklaring.

Härtill kom en växande insikt att flertalet biståndsinsatser var dömda att misslyckas - helt eller delvis - om det mottagande landets ekonomiska politik var i väsentliga avseenden utvecklingsfientlig. Det generella programbiståndet har därför kommit att förenas med villkor avsedda att påverka politiken i utvecklingsfrämjande riktning (därav beteckningen "policy-baserat bistånd"). Programmen och de däri inbyggda villkoren är i regel utarbetade i samråd mellan Världsbanken, Internationella valutafonden och mottagarlandet. Existensen av ett sådant program, finansiellt stött av banken och/eller fonden, är praktiskt taget undantagslöst en förutsättning för att också bilateralt import- och betalningsbalansstöd skall lämnas.

Det svenska importstödet hade ursprungligen karaktären av varubistånd. Denna biståndsform gjorde det möjligt att finansiera angelägen import och att snabbt öka biståndsvolymen. Först vid mitten av 1980-talet tillkom stödet av ekonomisk-politiska reformer som ett motiv för importstöd. Det slutliga steget i det svenska importstödets utveckling mot rent policy-orienterat bistånd tog SIDA genom det förslag till principer för importstöd som överlämnades med skrivelse till regeringen 1992-09-14 (bilaga 4:2). Dessa principer motiveras, analyseras och preciseras i en till skrivelsen fogad promemoria (K-A Larsson 1992-08-11). Av intresse i sammanhanget är också en

samtidig SIDA-skrivelse till regeringen med tre bilagor rörande reformprocessen i mottagarländerna och former och kriterier för stöd till denna. Föreliggande avsnitt bygger delvis på nyssnämnda mycket klargörande promemoria. Liksom bilagorna till sistnämnda skrivelse visar den att en hög grad av enighet numera föreligger om ekonomiska reformprograms betydelse för ekonomisk utveckling och om betydelsen av och formerna för stödet av sådana program.

Av promemorian framgår att någon egentlig skillnad inte längre finns mellan importstöd (inom SIDA-anslaget) och "Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder" (inom anslaget Andra biståndsprogram). Riktlinjerna avser följaktligen båda dessa stödformer, den första inom och den andra utanför landramarna. Med hänvisning till att formen "betalningsbalansstöd" kommit att associeras med den senare anslagsposten använder promemorian "importstöd" som samlingsbeteckning för de båda biståndsformerna. Med en spegelvänd motivering kan man använda "betalningsbalansstöd" som sådan beteckning. Det är vad som görs i detta betänkande (när inte en distinktion mellan de båda anslagsposterna är påkallad). Viktigare än benämningen är emellertid de föreslagna riktlinjerna (som från översynens synpunkt är i stort sett invändningsfria). En fråga som de reser är vilken anledning som kan finnas att i fortsättningen hänföra betalningsbalansstödet till två olika anslag. Översynen kan för sin del inte finna någon sådan anledning.

I frågan om detta stöd bör lämnas inom eller utanför landramen finns det skäl som talar för det senare alternativet. Det svenska betalningsbalansstödet anknyts i regel till strukturanpassningskrediter från Världsbanken/IDA. Dessa krediters löptid sammanfaller endast undantagsvis med avtalsperioderna för de svenska samarbetsprogrammen. Dessutom kan utbetalningarna under krediterna komma att avbrytas på grund av att gällande villkor inte uppfyllts. Detta kan leda till motsvarande avbrott av utbetalningarna av det svenska betalningsbalansstödet. För detta stöd är alltså osäkerheten beträffande utbetalningarna betydligt större än vad som normalt gäller - och bör gälla - för landramsbiståndet. Dessutom har importstöd inom landramen ofta fungerat som ett slags dragspel, vars volym anpassats så att landramsbeloppet tagits i anspråk. En sådan funktion bör med de nya riktlinjerna inte längre komma ifråga. Därmed bortfaller en anledning att inkludera import/betalningsbalansstödet i landramen. Översynen har mot denna bakgrund valt att basera sina överväganden på antagandet att importstödet kommer att flyttas ut ur landramarna. Den har därvid beaktat att tänkandet inom översynen av styrnings- och samarbetsformer i biståndet tycks gå i samma riktning.

Moçambiques rehabiliteringsprogram och stödet av detta

1987 sjösattes Moçambiques ekonomiska rehabiliteringsprogram (PRE), sedermera kompletterat med en social målsättning (PRES). Programmet har erhållit ett omfattande internationellt stöd. Kärnan i detta har utgjorts av fyra IDA-krediter (Världsbankens mest koncessionella låneform) och fem IMF-krediter (i form av likaledes koncessionella SAF/ESAF-arrangemang). Till dessa krediter har bilateralt finansiellt stöd anslutits. För en genomgång av reformprogrammet, dess innehåll, utveckling och resultat och av det internationella stödet av detta program hänvisas till kapitel 2.1 och 2.5 (och respektive bakgrundskapitel i del II). Framställningen nedan begränsas till aktuella förhållanden som är relevanta för våra överväganden rörande det framtida svenska stödet av PRES.

Innevarande budgetårs importstöd inom landramen lämnas i form av parallellfinansiering direkt knuten till årets IDA-kredit. Detta kommer sannolikt också att gälla ett förväntat stöd utanför landramen från anslagsposten "Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder". IDA-krediten blir därmed normerande för det svenska betalningsbalansstödet under åtminstone detta budgetår. Det finns alltså anledning att se närmare på denna kredit, speciellt på dess angivna mål och villkor.

Några av de viktigaste målen för det av krediten stödda reformprogrammet anges

vara att
- etablera ett marknadsbaserat valutafördelningssystem,
- förstärka centralbankens roll och underlätta konkurrens och nyetablering inom affärsbankssektorn,
- skapa den institutionella basen för regeringens privatiseringsprogram,
- förbättra projektgenomförande och redovisnings- och rapporteringsprocedurer inom utvecklingsbiståndet,
- omfördela budgetutgifter i riktning mot centrala sociala sektorer och stöd till småjordbruk,
- reducera anpassningens övergångskostnader för de fattigaste hushållen.

Krediten bygger på en framställning från Moçambiques finansminister, där denne utförligt redovisar genomförandet av PRES hittills och de åtgärder regeringen avser vidta för att förstärka programmet. Inom ramen för sin allmänna ekonomisk-politiska målsättning utfäster sig regeringen att bibehålla den strama penning- och finanspolitik som är en förutsättning för en begränsning av inflationen och för en förstärkning av den inre och yttre balansen. Bland villkoren för att kreditens andra hälft skall utbetalas ingår att den makroekonomiska utvecklingen skall vara förenlig med denna utfästelse. Andra villkor är att framsteg gjorts i tillämpningen av ett tidsbundet åtgärdsprogram, att det marknadsbaserade valutafördelningssystemet visat sig fungera tillfredsställande och att tillfredsställande framsteg gjorts i genomförandet av privatiseringsprogrammet. Intressant är att ett av de sammanlagt nio villkoren gäller dels upprättandet av en för Världsbanken/IDA tillfredsställande treårig investerings- och finansieringsplan, dels en preciserad ökning av de internt finansierade budgetanslagen för undervisning, jordbruk och hälsovård.

Överhuvudtaget är budgetpolitik och statsutgifter centrala instrument för att främja syftena med IDA-krediten. Här förtjänar det att noteras att motvärdet i inhemsk valuta av både IDA-krediten och det därtill anslutna obundna betalningsbalansstödet går till statsbudgeten. Inbetalningen av detta motvärde har tidigare inte varit tillfredsställande. Här sker emellertid nu en skärpning. Därmed ökar betalningsbalansstödets värde som budgetstöd.

Betalningsbalansstödets allmänna inriktning är alltså på den av landet förda ekonomiska politiken, inte på att styra importen till vissa varukategorier. Med undantag för varor på en kort negativ lista kan det mesta importeras, inte bara råvaror, insatsvaror och reservdelar utan också konsumtionsvaror. Särskilda regler är fastställda för att tillgodose kraven på konkurrensupphandling och skeppningskontroll.

Detta är alltså i stora drag vad det svenska betalningsbalansstödet till Moçambique nu ansluter sig till. Två frågor anmäler sig. Hur framgångsrika har tidigare IDA-krediter varit? Hur väl överensstämmer målen och villkoren för den aktuella krediten med den allmänna svenska biståndspolitiken i förhållande till Moçambique? I viss mån kan svaren på dessa frågor utläsas ur ovannämnda kapitel (2.1 och 2.5).

Världsbanken/IDAs och Internationella valutafondens strukturanpassningskrediter till Moçambique, och därtill anslutna bilaterala finansiella insatser, har syftat till att stödja det moçambikiska rehabiliteringsprogrammet. Hur framgångsrikt detta stöd varit borde alltså i någon mån framgå av resultatet av PRES. Om man som måttstock använder tillväxttakten, får detta resultat betraktas som ganska gott. Efter en nedgång på inte mindre än 30 procent 1982-85 vände utvecklingen och för åren 1987-89 uppnåddes en genomsnittlig BNP-ökning på 5,4 procent. För 1990-91 sjönk tillväxttakten till 1,3 respektive 2,7 procent. Detta torde huvudsakligen få tillskrivas dåliga väderförhållanden (för 1992 beräknas torkan reducera tillväxttakten från 3,9 till -1,4 procent eller ännu mindre), förnyade RENAMO-attacker och minskande bistånd snarare än brister i rehabiliteringsprogrammet. Det betyder inte att problem saknas.

Årets IDA-kredit har som en viktig komponent att kreditmedlen fördelas marknadsmässigt, inte genom olika administrativa allokeringssystem som tidigare. För att det marknadsbaserade fördelningssystemet (Open General Licensing, OGL) skall

fungera krävs att inte bara IDA-medlen utan också en stor del av det bilaterala finansiella biståndet lämnas obundet och tillförs detta system. Det är så det svenska betalningsbalansstödet utformats. Andra länder ställer sig emellertid avvaktande eller avvisande till OGL-systemet. De är bl a oroliga att Moçambique inte har de institutionella förutsättningarna för att systemet skall kunna fungera. Det skulle föra för långt att här söka tränga in i detta och angränsande problem. Det må räcka att konstatera att problemen i varje fall inte bedömts så avskräckande att de påverkat formen för innevarande budgetårs svenska importstöd.

Detta stöd kan alltså sägas ha karaktären av ett tillägg till IDA-krediten. Genom att välja parallellfinansierings- snarare än samfinansieringsformen har vi visserligen en möjlighet att fatta andra beslut om utbetalningstidpunkter och eventuellt avbrytande av utbetalningarna än Världsbanken/IDA. I allt väsentligt har vi emellertid anslutit oss till de mål och villkor som överenskommits mellan moçambikiska regeringen och Världsbanken/IDA (och som f ö inte avviker från de av SIDA föreslagna riktlinjerna för importstödet). Den ovan gjorde genomgången av dessa mål och villkor visar en god överensstämmelse med inriktningen av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique.

Detta samarbete består, enligt SIDAs senaste anslagsframställning, av i huvudsak tre delar:

1. Bistånd till fattiga grupper där stöd till de sociala sektorerna inryms (exempelvis primär- och vuxenundervisning, läkemedelsimport), delar av jordbruksstödet samt katastrofbiståndet.
2. Stöd till ekonomisk tillväxt där importstöd, betalningsbalansstöd samt skuldkonsolidering återfinns.
3. Kapacitetsuppbyggnad och kunskapsöverföring inom den offentliga sektorn. Under denna rubrik sorterar förvaltningsbistånd, stöd till universitetet, institutionssamarbete och förvaltningsstöd inom energi- och telesektorerna.

IDA-kreditens prioritering av undervisning och jordbruk har redan noterats. Inriktningen på ekonomisk tillväxt är uppenbar. Vad gäller kapacitetsuppbyggnad och kunskapsöverföring är detta ett viktigt element i det program som krediten stöder; tyngdpunkten ligger här på valutakurs- och prispolitiken och den finansiella sektorn.

Det verkar alltså finnas en relativt god överensstämmelse mellan å ena sidan PRES och Världsbanken/IDAs och Internationella valutafondens stöd av programmet och å andra sidan svenska prioriteringar i Moçambique-biståndet. Det innebär inte att vi kan frånsäga oss ansvaret att kritiskt granska såväl programmet och dess genomförande (och genomförbarhet) som de mål och villkor som ställts upp för den kredit som vi anslutit vårt betalningsbalansstöd till. Att vi har ett sådant ansvar understryks och upprepas ofta. I vad mån vi lever upp till det i fallet Moçambique är en fråga som berörs i kapitel 5.

4.1.3 Ändamålsbestämt bistånd inom landramen

Vad gäller landramsbiståndets sammansättning behandlas nedan insatser inriktade på kompetens- och institutionsutveckling, social utveckling samt utveckling inom produktionssektorerna (inklusive infrastruktur).

Behovet av stöd till *kompetens- och institutionsutveckling* är synnerligen stort i Moçambique. Detta beror både på den extrema bristen på utbildad personal och på de svaga och tungrodda administrativa system som landet tog över vid självständigheten. Bristerna i dessa avseenden har framhållits i så gott som allt som skrivits om bistånd till Moçambique. Betydande resurser med syfte att bygga upp kompetens och institutionella strukturer har därför avdelats inom praktiskt taget alla insatser, inte bara de tre som i tabellerna ovan (4:1, 4:2) redovisats som allmänt kapacitetsstöd. Resultatet har dock varit blandat. Erfarenheterna visar att det krävs en systematisk och mycket långsiktig ansats för att vinna framgång i detta arbete. Särskilt viktigt förefaller det vara att mottagaren ges utrymme att aktivt påverka arbetet och därmed får

möjlighet att anpassa takten i utvecklingen till de rådande förutsättningarna.

En del av 1970- och 1980-talens satsningar inom jordbruk, undervisning och industri underskattade behovet av kompetens- och institutionsuppbyggnad. Detta har beaktats vid utformningen av senare insatser inom dessa sektorer. Den långsiktiga utbildningsverksamheten inom tele- och energiinsatserna, liksom stödet till forskning via SAREC, är exempel på framgångsrika insatser vad gäller kompetens- och institutionsutveckling.

Detta gäller i hög grad också förvaltningsstödet, som måste betecknas som en nyckelinsats i det svenska Moçambique-biståndet. Det bidrar, särskilt genom stödet till finans- och civilministerierna, till att effektivisera den centrala statliga förvaltningen och stärka dess möjligheter att styra samhällsutvecklingen. Stödet till finansministeriet har dessutom förutsättning att bidra till att minska misshushållning och korruption. Stödet till kommunal förvaltning är alltjämt begränsat men kan, om det utvidgas, väsentligt bidra till återuppbyggnad på landsbygden.

För att kompensera bristen på kompetent personal har Sverige sedan slutet av 1970-talet lämnat stöd till en personalfond och en konsultfond. Stödet till personalfonden har haft - och har - stor betydelse genom att det gör det möjligt för Moçambique att snabbt och på ett flexibelt sätt rekrytera personal till rimliga kostnader. Konsultfonden utnyttjades till en början för omfattande studier inom den moderna sektorn och hade stor betydelse genom att finansiera framtagandet av underlag för investeringsbeslut. Under senare år har anslagen till fonden minskats, liksom den genomsnittliga omfattningen av de genomförda studierna. Erfarenheterna av de båda fonderna har varit övervägande positiva, även om det påvisats behov av en förbättring av styrning och administrativa rutiner.

Stödet till *social utveckling*, som huvudsakligen avsett undervisningssektorn, inleddes 1978/79 och utgjordes fram till mitten av 1980-talet till stor del av varuimport. Utvärderingar visade att de importerade varorna ofta inte kunde användas på ett effektivt sätt på grund av brister i mottagningskapaciteten. Sådana brister kvarstår, vilket - tillsammans med de förödande effekterna av kriget - gör att effektiviteten i undervisningssystemet förblivit låg. Det svenska stödet till sektorn har efter hand utökats. Det är nu till stor del inriktat på institutionsbyggande. Sverige har dessutom åtagit sig ett särskilt ansvar för att - via stöd till undervisningsministeriets planerings- och samordningsfunktioner - förbättra givarsamordningen inom sektorn.

Produktionssektorerna har haft en mycket stark ställning inom det svenska Moçambique-biståndet. Under de första åren gavs prioritet åt lantbrukssektorn, men under 1980-talet flyttades tyngdpunkten till industri och infrastruktur.

Lantbruksstödet utgick t o m 1989 främst inom ramen för ett samnordiskt program, MONAP. Detta program kom dock aldrig att gynna familjejordbruken på det sätt som de nordiska länderna hade önskat, vilket berodde dels på att jordbrukspolitiken länge var inriktad på storskaliga enheter, främst statsfarmer, dels på att kriget omöjliggjorde arbete i flertalet landsbygdsområden. I en utvärdering gjordes bedömningen att stödet inte givit rimlig avkastning på insatt kapital. För närvarande stödjer Sverige lantbrukssektorn inom områdena jordbruksforskning, utsädesförsörjning och strategisk planering, främst med inriktning på institutionell uppbyggnad. Erfarenheten är att den nuvarande typen av stöd har bättre förutsättningar att lyckas än det omfattande och produktionsinriktade stöd som kännetecknade MONAP-programmet.

En viktig aspekt av lantbruksstödet är distributionen av insats- och konsumtionsvaror. Fungerande system för marknadsföring av jordbruksprodukter och tillhandahållande av insats- och konsumtionsvaror är nyckelfaktorer för Moçambiques både omedelbara krishantering och framtida återhämtning. Tidigare har nordiskt stöd utgått via ett statligt företag i Moçambique, men detta stöd har sedermera avbrutits utan att alternativa stödformer har identifierats.

Stödet till industrisektorn kom till som ett led i anpassningen till den ekonomiska

krisen och det försämrade säkerhetsläget under 1980-talet. Satsningen var mycket målmedveten, vilket visas av den stora andel av importstödet som knöts till sektorn. Stödet utformades utan att en grundläggande analys av förutsättningarna för industriell tillväxt hade gjorts. Utvecklingen skulle visa att dessa förutsättningar var dåliga. Detta berodde till en början på den samhälleliga strukturen, som inte tillät kommersiellt inriktad industriverksamhet, senare på institutionella brister och den allt sämre ekonomiska situationen. De senaste årens nedtrappning av stödet förefaller alltså väl motiverad.

Industristödet har nu tagits över av SWEDECORP. Bifogade promemoria från SWEDECORP (bilaga 4:3) ger en kort tillbakablick på det svenska industrisamarbetet med Moçambique och skisserar vissa riktlinjer och ett program för dess fortsatta utveckling.

Insatserna på infrastrukturens område ökade väsentligt från mitten av 1980-talet. Också detta var till stor del en anpassning till de förhållanden som då rådde i Moçambique. Stöd har främst utgått till utveckling av telekommunikationer och energiförsörjning. På båda dessa områden har stödet efter hand förskjutits från teknisk utveckling till drifts- och underhållsaspekter med personalutbildning som viktigt inslag. På telesidan har icke-tekniska områden, som företagsledning och kommersiell utveckling, blivit huvudmål inom det nu pågående stödet. Båda insatserna har i stort varit framgångsrika.

Insatser för vägbyggande och vägunderhåll har varit planerade vid flera tillfällen men måst uppskjutas eller avbrytas på grund av säkerhetsläget. Från 1989 har dock ett program för arbetsintensiv vägrehabilitering fått stöd inom ramen för katastrofbiståndet. Fr o m 1992/93 lämnas stödet genom en särskild insats inom landramen. Vägrehabiliteringsprojektet utgör en viktig komponent i återuppbyggnadsarbetet i landet. Programmet är föga administrativt betungande för SIDA genom att (och så länge som) UNDP och ILO biträder vägverket med ledningsstöd.

4.1.4 Övrigt ändamålsbestämt bistånd

Inom det övriga ändamålsbestämda biståndet återfinns i första hand stöd till samverkan i södra Afrika (SADCC), bistånd via enskilda organisationer, stöd till forskning via SAREC och demokratistöd. Fr o m 1992/93 tillkommer stöd till industriutveckling via SWEDECORP. Alla dessa insatser följer sin egen programmerings- och beslutscykel. De kan ses som komplement till biståndet inom landramen.

Stödet till regional samverkan avser främst infrastruktur inom den moderna sektorn. Projekten är av en sådan karaktär att de är till nytta för hela regionen. På grund av Moçambiques geografiska läge har en relativt stor andel av investeringarna gjorts på moçambikiskt territorium och därför redovisats som en del av det totala stödet till landet. Sedan slutet av 1980-talet har stödet till SADCC-projekt i Moçambique varit av samma storlek som infrastrukturstödet inom landramen. Stöd har framför allt utgått till transportkorridoren från Beira till Zimbabwe. SADCC-projekten kräver tillgång till kvalificerad personal för drift och underhåll och konkurrerar därför med nationella utvecklingsprojekt på detta bristområde.

Som framgår av kapitel 2.4 utgår stöd via ett stort antal enskilda organisationer, varav Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation (ARO) är den största. Erfarenheten visar att stöd via enskilda organisationer ofta är effektivt och har möjlighet att nå ut till fattiga människor.

Stödet till både forskning via SAREC och industriutveckling via SWEDECORP är inriktat på långsiktigt kapacitetsbyggande. Forskningsstödet, som har pågått sedan slutet av 1970-talet, visar att ett uthålligt arbete på att bygga upp intern kapacitet kan ge goda resultet på lång sikt. Det kan förutses att stöd kommer att behövas under ytterligare ett antal år för att en bas för inhemsk forskningsverksamhet skall kunna byggas upp.

Stödet till demokratisk utveckling har hittills varit begränsat.

4.1.5 Katastrofbistånd

Av det svenska Moçambique-biståndet har en femtedel utgjorts av katastrofbistånd, medan knappt två femtedelar gått till ändamålsbestämt bistånd. Det är ingen tvekan om att Moçambique alltsedan självständigheten - och även dessförinnan - befunnit sig i ett mer eller mindre permanent katastroftillstånd. Man kan ändå ifrågasätta om de angivna proportionerna motsvarar en "optimal" fördelning mellan katastrofbistånd och utvecklingsbistånd.

Frågan är svårbesvarad bl a av den anledningen att gränsen mellan katastrofbistånd och utvecklingsbistånd är flytande. I de sex senaste årens svenska katastrofbistånd till Moçambique väger posterna fordon och drivmedel, elförsörjning samt utsäde och jordbruksredskap ungefär lika tungt som posterna katastrofförnödenheter, matolja och läkemedel. Katastrofbiståndsinsatser har också finansierats med landramsmedel, d v s utanför katastrofanslaget. Rehabilitering av vägar och broar har finansierats än med katastrofmedel, än med landramsmedel. Även *inom* katastrofanslagsposten, vars fullständiga beteckning f ö är "Katastrofer, stöd till återuppbyggnad m m", är gränserna flytande mellan de olika användningsområdena (prop 1991/92:100, Bilaga 4, s. 173):

– människor som drabbats av naturkatastrofer eller väpnade och politiska konflikter,
– förebyggande åtgärder för att förbättra katastrofberedskapen och
– återuppbyggnad och rehabilitering.

Från mottagarsynpunkt är det oväsentligt hur katastrofbiståndet redovisas anslagsmässigt. Hur det är sammansatt och inriktat är betydligt viktigare. Inte minst gäller det de närmaste årens katastrofbistånd till Moçambique. Som tidigare nämnts kommer de åren av allt att döma att kännetecknas av ökade behov av den sorts bistånd som inryms under katastrofanslagsposten. Trycket på det svenska biståndet att tillgodose dessa behov kan väntas bli stort. Risken är att detta tryck blir så stort att katastrofbiståndet expanderar på det egentliga utvecklingsbiståndets bekostnad. Det är mot den bakgrunden naturligt att söka förstärka det utvecklingselement som finns i delar av katastrofbiståndet och att ge dessa delar ökad tyngd i biståndet.

I kapitel 2.4 gjordes bedömningen att erfarenheterna av det svenska katastrofbiståndet och dess effekter talar för en förstärkning av den roll som Moçambiques regering och förvaltning spelar i kanaliseringen av katastrofbiståndet. Därigenom skulle det bli lättare att bygga in utvecklingskomponenter i detta bistånd. På så sätt skulle det kunna inte bara hjälpa de direkt berörda utan därutöver få mer bestående resultat. Därmed skulle gränsen mellan katastrofbistånd och landramsinsatser bli än mer flytande.

4.2 De närmaste årens bistånd

4.2.1 Allmänna synpunkter

Moçambiques från början svåra situation har de senaste tio åren ytterligare förvärrats. De närmaste åren kan inte väntas medföra någon markant vändning till det bättre. Säkerhetsläget bör förhoppningsvis förbättras efter krigets slut men knappast försörjningsläget. Öppnandet av tidigare inte tillgängliga delar av landet och återvändandet av 5 à 6 miljoner intern- och externflyktingar kommer att dramatiskt understryka omfattningen av krisen och sannolikt ytterligare fördjupa den. I detta läge visar dessutom den redan hårt pressade statsledningen och den bräckliga förvaltningsapparaten tecken på ytterligare försvagning. Pessimistiska observatörer talar om begynnande sönderfall.

Mot denna bakgrund - och med tanke på den minskning av Moçambique-biståndet som skedde redan 1991/92 - framstår det som synnerligen angeläget att det fortsatta svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique får en så "effektiv" inriktning och sammansättning som möjligt. Vad detta kan tänkas innebära i fråga om avvägningen mellan olika biståndstyper diskuteras i följande avsnitt. Några mer generella synpunkter är emellertid först på sin plats.

Sedan lång tid tillbaka är både multilaterala och bilaterala biståndsgivare i färd med att analysera effekterna på biståndsbehoven av ett fredsavtal och att förbereda de förändringar av biståndets inriktning som därmed aktualiseras. Resultatet av detta arbete bör vara av betydande intresse för planeringen av det svenska "efterkrigsbiståndet". Under alla omständigheter bör *den svenska biståndsplaneringen* samordnas med vad som sker på andra håll. Den bör givetvis också anpassas till och så långt möjligt integreras i det pågående moçambikiska planeringsarbetet.

En viktig del av detta sker i samverkan med Världsbanken och bilaterala givare inom ramen för en ingående översyn av statsutgifterna (Second Public Expenditure Review, PER). Utgiftsöversynen syftar till att fastställa budgetens fördelning i ett medelfristigt perspektiv mellan olika sektorer (jordbruk, utbildning, hälsovård, väg- och vattenbyggnad, etc). En avsikt är att skifta tyngdpunkten i planeringen från projekt till sektorprogram. Översynen berör frågor som är centrala i det nuvarande planeringsperspektivet:

- kostnaderna för demobiliseringen av soldater och återanpassningen av flyktingar,
- åtgärder för att förbättra finansieringen av uppkommande kostnader genom ökad inbetalning av biståndsmotvärde i lokal valuta,
- minskning av investeringsutgifterna till förmån för löpande utgifter för ersättning och underhåll,
- ökad registrering i statsbudgeten av statliga utgifter och biståndsinvesteringar,
- avbindning av biståndet.

Resultatet av utgiftsöversynen kan väntas bli en central del av dokumentationen inför det möte med Världsbankens konsultativa grupp (Consultative Group, CG) för Moçambique som skall äga rum i början av december. Till dess bör också det sjätte s k Policy Framework Paper (PFP) för Moçambique ha färdigställts. Vid CG-mötet torde också den nationella återuppbyggnadsplanen (Plan for National Reconstruction (PRN) föreligga. Denna utgör i sin tur en integrerad del av det statliga utgiftsprogram som den nyssnämnda översynen (PER) utmynnar i. I preliminärt skick kan återuppbyggnadsplanen komma att utgöra en del av underlaget för den givarkonferens i italiensk regi som också planeras till december.

En annan, speciellt på återuppbyggnaden på provins- och distriktsnivå inriktad, givarkonferens förbereder EG till 1993. FNs kommission för reintegrering (CORE), vari Sverige ingår, kan väntas bli ett annat instrument för givarsamordning. Härtill kommer ett antal bilaterala planeringsaktiviteter i samarbete mellan Moçambique och olika givarländer. Till början av 1993 planeras en utvärdering av det aktuella läget för import/betalningsbalansstödet till Moçambique (med deltagande av Världsbanken, Internationella valutafonden och ett antal bilaterala givare, varibland Sverige).

Denna genomgång av förestående möten och förväntad dokumentation är inte uttömmande. Det bör ändå stå klart att givarländernas biståndsplanering, speciellt inför övergångsperioden, måste samordnas och bygga på ett gemensamt underlag, i första hand de ovannämnda dokumenten (PER, PFP, PRN). Det är svårt för det fåtal personer som Moçambique disponerar på detta område att engagera sig i meningsfull biståndsplanering med ett stort antal givare som utgår från sinsemellan olika förutsättningar (och som dessutom ofta uppträder i olika skepnader).

Vilka slutsatser detta konstaterande leder till för svensk del återkommer vi till i kapitel 6. För översynens del må redan här noteras att avsaknaden av viktig (inom kort föreliggande) dokumentation manar till försiktighet när det gäller konkreta re-

kommendationer - liksom när det gäller bedömningen av de rekommendationer som trots allt görs.

Några allmänna synpunkter skall här också läggas på frågan om det i rådande läge finns skäl att skärpa *villkoren för det svenska biståndet*. Den svenska inställningen till den s k konditionaliteten har under loppet av något årtionde utvecklats från avvisande till kluven till öppen. "Bistånd på mottagarens villkor" gäller inte längre lika oreserverat som tidigare. Den s k "policy-dialogen" har utvidgats till frågor som det tidigare betraktats som ett intrång på den nationella suveräniteten att föra på tal. Hit hör demokrati, mänskliga rättigheter och t o m den relativa storleken av vissa budgetposter. Man betraktar det inte som givet att den politik som mottagarlandets regering för gagnar majoriteten av landets invånare eller ligger i linje med den svenska biståndspolitiken.

Det finns ingen anledning att denna utveckling av den svenska synen på vilka krav som kan ställas inte skulle återspeglas i vårt bistånd till Moçambique. Landet befinner sig i en situation där betydande osäkerhet om de närmaste årens utveckling råder. Desto viktigare är det att förutsättningarna för biståndsinsatserna är klart angivna, liksom vilka följderna blir om dessa förutsättningar skulle rubbas. Hänsyn bör också tas till att det finns krafter som drar åt olika håll i landet. I en sådan situation är det särskilt viktigt att villkoren för biståndet är tydliga.

Vad som här sagts betyder inte att vi bör ställa ett stort antal mycket detaljerade villkor. Lika litet betyder det att vi genom ett större engagemang i hur biståndet används skulle ta över något ansvar för detta. Ansvaret måste odelat ligga på den moçambikiska sidan. Detta kan förtjäna att ytterligare inskärpas. Men vi måste ange vilka konkreta åtaganden detta ansvar innebär med avseende på den enskilda biståndsinsatsen och förklara oss beredda att avbryta denna om åtagandena inte fullgörs. Viktigt är också att våra villkor så långt möjligt samordnas med andra givares. Utan en sådan samordning blir situationen ohanterlig för Moçambique. Vad gäller betalningsbalansstödet sker samordningen väsentligen under Världsbankens egid.

Det är önskvärt att här diskuterade åtaganden kan avse specifika åtgärder på korruptionsbekämpningens område. *Korruptionsfrågan* har översynen enligt sina direktiv ägnat särskild uppmärksamhet (kapitel 2.6 och 12). En slutsats är att korruptionen visserligen utgör ett allvarligt och växande propblem i Moçambique men knappast är av större omfattning där än i andra länder i regionen. En annan slutsats är att det finns åtgärder, utöver redan vidtagna, som skulle kunna bidra till att stävja korruptionen och begränsa dess effekter på biståndet. Hit hör stöd för den pågående demokratiseringsprocessen. Det är emellertid svårt att specificera och villkora korruptionsbekämpande åtgärder på ett sådant sätt att deras uteblivande mer eller mindre automatiskt utlöser en biståndsreduktion.

Denna och andra med kurruptionsproblemet sammanhängande frågor kräver en bredare utredning.

4.2.2 Import- och betalningsbalansstöd

När det gäller ett land som pendlar mellan kris och katastrof kan det falla sig naturligt att prioritera det rena överlevnadsbiståndet. I Moçambiques fall gäller det inte bara den individuella utan kanske också den nationella överlevnaden. När det dessutom är fråga om ett land till vilket det svenska biståndet har minskat - och kanske fortsätter att minska - ligger det också nära till hands att slå vakt kring det mest grundläggande och långsiktiga biståndet, i första hand det direkt fattigdomsinriktade och kapacitetsuppbyggande.

Hur stort blir utrymmet och hur starka är argumenten under sådana omständigheter för det fortsatta betalningsbalansstödet till Moçambique? Import- och betalningsbalansstödet halverades anslagsmässigt redan från 1990/91 (320 milj kr) till 1991/92 (160 milj kr). Vilka biståndspolitiska överväganden som låg bakom denna reduktion

är oklart. Möjligen återspeglar den import- och betalningsbalansstödets ställning som den mest flexibla biståndsformen. Det är dessutom det bistånd som vi investerat minst personal och egna biståndsadministrativa intressen i.

Betalningsbalansstödets flexibilitet är ostridig. Schematiskt sett kan man när det gäller programländerna skilja mellan tre olika biståndsnivåer. Den grundläggande utgörs av de biståndsformer som under alla omständigheter kan försvaras, hur dåliga de politiska, administrativa och rättsliga förhållandena i landet än är. Hit hör i första hand det fattigdomsinriktade basbehovs- och nödhjälpsbiståndet och det på kompetens- och kapacitetsuppbyggnad inriktade tekniska biståndet. På en mellannivå återfinns det bistånd som förutsätter en någotsånär fungerande förvaltning och en regeringspolitik som inger ett mått av förtroende. Detta bistånd, d v s huvuddelen av det ändamålsbestämda biståndet, är i princip långsiktigt och omprövas sällan annat än till sin inriktning. Överst ligger betalningsbalansstödet. Det kräver att landet för en politik - stabiliserings-, strukturanpassnings- och utvecklingspolitik (bl a på demokrati- och MR-området) - som givarna funnit värd att stödja med finansiellt bistånd. Denna politik kan dock fallera, antingen det beror på interna eller externa förhållanden. Därmed omprövas också det internationella stödet av den. Det kan leda till ett mer eller mindre tillfälligt avbrott av detta stöd.

Såtillvida är betalningsbalansstödet flexibelt. Denna flexibilitet är emellertid inte ett argument för att dra ner på betalningsbalansstödet till förmån för det projekt- och sektorinriktade biståndet.

Generellt och principiellt har betalningsbalansstödet som redan noterats klara fördelar. Det berör inte bara ett projekt eller en sektor utan landets allmänna ekonomiska politik och därmed dess ekonomi i stort. Det medverkar till att skapa de allmänna ekonomiska förhållanden varförutan utveckling svårligen kan komma till stånd och bistånd blir mer eller mindre meningslöst. Dess potentiella effekter är därmed stora. Betalningsbalansstödet möjliggör dessutom den snabba överföring av betydande belopp som kan vara motiverad i ett trängt läge.

En viktig aspekt av betalningsbalansstödet är dess centrala roll i arbetet med att öka, samordna och effektivisera det internationella biståndet till de fattigaste och mest skuldtyngda länderna i Afrika, däribland Moçambique. Detta arbete bedrivs inom ramen för Världsbankens särskilda biståndsprogram för Afrika (Special Program of Assistance, SPA). Vid de SPA-möten som äger rum två gånger om året behandlas frågor som takten i biståndsutbetalningarna, riktlinjer för betalningsbalansstödet, förstärkning och uppföljning av statliga utgiftsprogram, strukturanpassningens fattigdomseffekter, riktlinjer för löneförstärkning inom statsförvaltningen, etc. SPA utgör alltså fokus och forum inte bara för biståndskoordinering utan också för uppföljning och utveckling av biståndet i olika avseenden

När det gäller Moçambique är betalningsbalansstödets här noterade fördelar betydelsefulla. Detta påstående bör emellertid kvalificeras.

I vad mån det är fördelaktigt att påverka ett lands ekonomiska politik beror givetvis på i vilken riktning denna påverkan går. I Moçambiques fall påverkar betalningsbalansstödet möjligheterna att genomföra rehabiliteringsprogrammet och därmed övergången från plan- till marknadsekonomi. Det påverkar dessutom den betoning som läggs på olika delar av programmet. Dettas utveckling i en mera "social" riktning är sannolikt i hög grad influerad av betalningsbalansstödets finansiärer.

Andra element i programmet kan vara mer kontroversiella. Det gäller främst den takt vari förändringarna förutsätts ske. Är det överhuvudtaget realistiskt att ett land i Moçambiques instabila läge, ekonomiskt och politiskt, skall kunna på relativt kort tid etablera en fungerande marknadsekonomi? Har landet den institutionella struktur, kapacitet och kompetens som ett sådant företag kräver?

Svaret på den första frågan kräver en mer djupgående analys än den som översynen haft möjlighet att göra. Man måste förutsätta att Världsbanken/IDA utfört en så-

dan analys och kommit till ett positivt resultat. Antagligen är det på en sådan, i och för sig rimlig, förutsättning som beslutet om anknytningen av innevarande budgetårs svenska betalningsbalansstöd till årets IDA-kredit vilar.

När det gäller de institutionella förutsättningarna är det uppenbart att dessa är bräckliga. Detta är en bedömning som alla tycks vara överens om och som flertalet givare, inte minst Världsbanken/IDA, dragit konsekvenserna av. Institutionsstödet, i synnerhet stödet till vissa centrala funktioner, är nämligen högt prioriterat i det internationella biståndet. Detta stöd är i själva verket en nödvändig förutsättning för att betalningsbalansstödet till Moçambique skall kunna förväntas ge avsett resultat.

En faktor som bör vägas in när man tar ställning till betalningsbalansstödets andel av vårt totala Moçambique-bistånd är den i föregående kapitel berörda signaleffekten. Sverige har varit det land som lämnat det största betalningsbalansstödet till Moçambique. Även om den svenska andelen av betalningsbalansstödet de senaste åren minskat, är vår position fortfarande så framskjuten, speciellt om hänsyn tas till det svenska stödets obundenhet, att mera betydande förändringar knappast kan undgå att få återverkningar på andra givare. Å andra sidan kan givetvis vår relativt stora satsning på betalningsbalansstöd användas som ett argument för en fortsatt reduktion av detta stöd. Ytterst blir det en fråga om hur vi - och Moçambique - bedömer angelägenheten och effektiviteten av denna biståndsform i förhållande till andra.

4.2.3 Ändamålsbestämt bistånd inom landramen

I det närmaste tre femtedelar av det svenska Moçambique-biståndet har utgjorts av ändamålsbestämt bistånd (d v s traditionellt projekt- och sektorbistånd i vid bemärkelse) samt katastrofbistånd.

Hur sammansättningen av biståndet utvecklats genom åren har belysts tidigare i detta kapitel (4.1). Vi skall i föreliggande avsnitt diskutera landramsbiståndet i ett framtidsperspektiv.

Det må först konstateras att det svenska Moçambique-biståndet mer eller mindre kontinuerligt krisanpassats. Osäkerheten om landets politiska, säkerhetsmässiga och ekonomiska utveckling har hela tiden försvårat långsiktig planering av samarbetsprogram och biståndsprojekt. Dessa har i stor utsträckning framskrivits och pålagrats. Osäkerheten kan komma att bestå under lång tid, även efter fredsavtalet. Utvecklingssamarbetet kommer sannolikt att även fortsättningsvis bedrivas i en mycket svår miljö. Demobiliserings- och reintegreringsprocessen är förenad med stora svårigheter. Kampanjen inför det kommande valet kan leda till allvarliga förvecklingar. Betydande ovisshet kommer att råda beträffande de förändringar i politiken som valutgången kan föranleda. Hindren för en effektiv långsiktsplanering ser alltså ut att bestå och man kunde därmed frestas konkludera att man får nöja sig med en fortsatt successiv krisanpassning av biståndet och en inriktning på de mest akuta behoven.

En sådan slutsats vore emellertid förhastad. All planering vilar nödvändigtvis på antaganden om den framtida utvecklingen. Att denna är fortsatt osäker i Moçambique minskar inte behovet av planering. I planeringen av det fortsatta Moçambiquebiståndet tillkommer den väsentliga omständigheten att det nu kan bli möjligt att nå ut till tidigare inte tillgängliga delar av landet. Inte minst under den förestående övergångsperioden krävs planering. Denna bör ske i ett längre perspektiv, även när det gäller redan pågående eller förestående insatser av mer akut karaktär.

Ändamålsbestämda landramsinsater bör inte betraktas isolerat från övrigt svenskt bistånd. De bör snarare ses som delar av en helhet, där huvudmålet bör vara att främja ekonomisk tillväxt och ökat välstånd, i första hand bland Moçambiques fattiga landsbygdsbefolkning. Betalningsbalansstöd, landramsbistånd, återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd samt övrigt bistånd bör inriktas på detta mål. Komplementaritetsaspekter bör således beaktas i utformningen av de olika biståndsinsatserna, såväl inbördes som i förhållande till andra givares.

P g a de oroliga förhållandena i landet har det i praktiken varit svårt att nå ut med ändamålsbestämt bistånd med inriktning på fattigdomsbekämpning och landsbygdsutveckling. I stället har stöd till den moderna sektorn fått en framskjuten plats. Denna utveckling bör nu vändas och insatser inom den moderna sektorn tonas ned och fasas ut. Även andra insatser kan behöva reduceras och avvecklas, speciellt om det totala biståndet till Moçambique fortsätter att sjunka. Men också oberoende av totalvolymens utveckling bör en begränsning och koncentration av insatserna komma till stånd.

Erfarenheten visar emellertid att det är svårt att koncentrera det ändamålsbestämda biståndet till ett begränsat antal sektorer eller områden. Detta är till en del en följd av starka sektorintressen, såväl i Stockholm som i Maputo. När en insats kommit igång, kompetens, erfarenhet och samarbetsrelationer byggts upp och positiva resultat kunnat registreras, kan det vara svårt att motivera ens en successiv avveckling. I perspektivet av förändrade förhållanden i Moçambique och en på sikt sjunkande biståndsvolym bör det vara något mindre svårt.

En vägledande princip bör vara att avveckling sker i en sådan takt och i sådana former att uppnådda resultat konsolideras, vilket ofta kan kräva särskilda biståndsinsatser i ett övergångsskede. Det bör också undersökas om vissa uppgifter kan tas över av annan givare verksam på området. Svensk medverkan till förbättrad givarsamordning kan underlätta härvidlag.

En lika given princip är att så långt som möjligt bibehålla insatser som är biståndspolitiskt högt prioriterade. Vi har tidigare noterat Moçambique-biståndets tre huvudinriktningar - fattigdomsbekämpning, tillväxt och kapacitetsuppbyggnad. Långsiktig fattigdomsbekämpning, genom insatser som främjar ekonomisk tillväxt och kapacitetsuppbyggnad, bör förbli huvudmålet för det ändamålsbestämda biståndet.

Här är förvaltningsstödets fundamentala roll obestridd. Inte minst gäller det den del av det som är inriktad på finans- och civilministerierna. Ett par meningar i en SIDA-promemoria från 1989 är värda att citeras och understrykas: "Få insatser kan anses vara mer angelägna. En bättre fungerande förvaltning är en förutsättning för övriga reformprogram och för att landet skall kunna ta tillvara det bistånd som landet får." Att förvaltningsbiståndet är administrativt krävande gör det inte mindre angeläget. I en promemoria i mars 1992 bedömer SIDA erfarenheterna hittills av förvaltningsstödet som med tanke på omständigheterna "förvånansvärt goda" och drar upp - från översynens synpunkt invändningsfria - riktlinjer för ett utvidgat fortsatt stöd.

Stödet till finansministeriet syftar ytterst till att förbättra ministeriets möjligheter att föra en ändamålsenlig makroekonomisk politik, medan stödet till civilministeriet främst syftar till att förbättra tillgången till kompetent personal inom förvaltningen. Översynen bedömer det som angeläget att förvaltningsstödet utvidgas till att också omfatta uppbyggandet av demokratiskt valda och effektivt administrerade lokala förvaltningar.

Flertalet landramsinsatser innehåller komponenter av kompetens- och institutionsutveckling. Som tidigare konstaterats har resultaten på detta område varit blandade. Behovet av kapacitetsuppbyggnad är oförändrat stort och det är av vikt att insatserna under lång tid framöver baseras på ett grundläggande element av långsiktig kompetens- och institutionsutveckling. Insatser där detta element saknas bör i princip inte ifrågakomma för finansiering inom landramen.

Stöd till personal- och konsultfonderna - med syfte att lindra effekterna av den begränsade tillgången till kompetent personal - är av fortsatt betydelse. Insatser till stöd för landsbygdens återuppbyggnad och utveckling bör ges prioritet, vilket kan göra det önskvärt att ändra de två fondernas uppläggning och arbetssätt.

Inom den sociala sektorn har ett fungerande utbildningssystem högsta prioritet. Det står klart att mycket betydande insatser krävs för att återuppbygga och höja kva-

liteten på det moçambikiska utbildningssystemet. Här kan det svenska biståndet väntas få en central roll, eftersom Sverige tagit på sig ett särskilt ansvar för att förbättra undervisningsministeriets förmåga att samordna olika givares insatser. Sverige är dessutom en av de större givarna inom undervisningssektorn. Återuppbyggnadsarbetet på detta område kan föranleda omprioriteringar inom det nuvarande stödet. Behov av förstärkt svensk handläggningskapacitet på undervisningsområdet kan komma att uppstå.

Jordbruket är, och kommer att förbli, den helt dominerande inkomstkällan för den övervägande delen av Moçambiques befolkning. Bistånd som direkt eller indirekt främjar en ökad jordbruksproduktion bör därför ges prioritet i planeringen av det framtida svenska biståndet. Det begränsade svenska kunnandet när det gäller lämplig brukningsteknik, liksom erfarenheterna från tidigare nordiska jordbruksstöd, talar för att stödet till landsbygdens utveckling inte i första hand bör avse den rena jordbruksproduktionen. Snarare bör det vara inriktat på att förbättra de strukturella förutsättningarna för denna. Detta sker redan i viss mån genom det nuvarande jordbruksstödet med dess inriktning på utsädesproduktionen, jordbruksforskning och förbättrad planeringskapacitet.

Kompletterande områden borde dock kunna övervägas. Hit hör marknadsförings- och kreditsystem på landsbygden, regler vad gäller besittnings- och äganderätt, liksom tillgång till grundläggande social service. I kapitel 6 presenteras några tänkbara huvudområden inom ett framtida svenskt stöd till landsbygdens utveckling. Ytterligare belysning av dessa frågor finns i olika utredningar (t ex Stefan de Vylder, "Rural Rehabilitation in Mozambique and the Role of Swedish Assistance", SIDA 1992, och Lawrence S. Graham, "The Dilemmas of Managing Transitions in Weak States: The Case of Mozambique", ODI 1992). I bilaga 4:4 diskuteras frågan om nya kreditsystem på landsbygden, bl a av fattigbankstyp (Grameen Bank).

4.2.4 Övrigt ändamålsbestämt bistånd

Det svenska stödet till regional samverkan i södra Afrika, SADCC, utreds för närvarande, varför dess framtida former ej avhandlas här. Översynen har dock förutsatt att ett betydande svenskt stöd kommer att utgå även under de närmaste åren.

Vad gäller bistånd via folkrörelser och andra enskilda organisationer har det ovan konstaterats att projekten ofta är framgångsrika och så utformade att de når ut till målgrupperna. Samtidigt har organisationernas möjligheter att öka sina insatser befunnits starkt begränsade. Det vore i och för sig önskvärt att denna biståndsform kunde utnyttjas i större utsträckning. Å andra sidan har det internationella EO-biståndet till Moçambique ingalunda varit problemfritt (jfr kapitel 2.4). En förstärkning av de svenska enskilda organisationernas insatser i landet skulle motivera överläggningar med dessa organisationer.

Också vad gäller EO-biståndet bör landsbygdens utveckling vara prioriterad. Såvitt möjligt bör organisationernas insatser utformas så att de samverkar med övrigt bistånd. Detta förefaller inte minst angeläget under de närmaste åren, då ett omfattande återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd kan förutses.

Det långsiktiga stödet till forskning via SAREC bör fortsätta, liksom stödet till industriutveckling via SWEDECORP. Vad gäller industriutveckling bör de ekonomiska och institutionella förutsättningarna för industriell tillväxt granskas kontinuerligt.

Demokratistödet hänförs här till det i nästa avsnitt behandlade återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet.

4.2.5 Katastrofbistånd; återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd

I ett tidigare avsnitt (4.1.5) konstaterade vi att katastrofbiståndet består av ganska disparata element och att dess gräns mot delar av biståndet inom landramen är flytande. Man kan fråga sig om katastrofbiståndet skulle kunna definieras och avgränsas på

ett mer ändamålsenligt och verklighetsanpassat sätt än det nuvarande.

När det gäller Moçambique förefaller det lämpligt att skilja mellan å ena sidan ett relativt långsiktigt återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd och å andra sidan kortsiktigt katastrofbistånd i egentlig bemärkelse.

Behovet av stöd till återuppbyggnads- och rehabiliteringsinsatser kommer av allt att döma att bli stort under de närmaste åren. Till denna biståndskategori bör även katastrofförebyggande insatser och stöd till demokratiserings- och valprocesserna kunna hänföras. Efter hand som förhållandena i landet normaliseras bör återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet kunna avvecklas. Utvecklingsinriktade komponenter bör därvid integreras i landramsbiståndet.

Katastrofbistånd i egentlig bemärkelse bör, speciellt i en situation där det totala biståndet minskar, begränsas så mycket som är humanitärt försvarbart. Det bör dessutom lämnas i former som så långt möjligt undviker, helst reducerar, de med detta bistånd förenade problemen. Det egentliga katastrofbiståndet kan definitionsmässigt inte planeras någon längre tid i förväg. Det bör därmed vara additionellt till det planeringsbara biståndet.

Kapitel 5
HUR FUNGERAR BISTÅNDS-ADMINISTRATIONEN?

U-länders ekonomiska och sociala utveckling är en komplex process, utvecklingsbistånd är ett vanskligt företag och en hel del har gått snett. Detta är numera ganska allmänt accepterade sanningar. Det finns de som drar slutsatsen att biståndet snarast bör avvecklas. Något större genomslag tycks sådana tankar inte ha. Den biståndspositiva opinionen är påfallande stabil.

Men biståndets svårigheter är ovedersägliga och opinionen är inte orubblig. Kraven på biståndsorganisationer och biståndsarbetare växer. Har man lärt av tidigare misstag? Förbättras resultaten? Hålls kostnaderna nere? Når man fram?

Det är också allmänt accepterat - eller åtminstone ofta omvittnat - att det mest angelägna biståndet är det svåraste. Den fattigaste delen av u-landsbefolkningen - den som det svenska biståndet ger högsta prioritet - är den som är svårast att nå. Där biståndet behövs mest är också riskerna för misslyckanden störst. Undviker man de fattigaste länderna och befolkningsgrupperna, kan man säkert både banta biståndsadministrationen och höja biståndseffektiviteten.

Moçambique illustrerar både biståndets svårigheter i allmänhet och svårigheterna att nå de mest behövande i synnerhet. Det finns inte många länder där de nuvarande betingelserna för utveckling och bistånd till utveckling är ogynnsammare. Det torde ha framgått av föregående kapitel. I föreliggande kapitel diskuteras frågan om biståndsadministrationens kapacitet är i nivå med dessa ogynnsamma betingelser. Det är naturligt att skilja mellan den biståndsadministration som Moçambique förutsätts svara för och den som bedrivs av svenska myndigheter med SIDA i spetsen.

5.1 Moçambique från biståndsadministrativ synpunkt

I det svenska biståndet eftersträvas sedan ett par år tillbaka en gradvis förändring av rollfördelningen mellan utvecklingssamarbetets båda parter. Mottagarlandets egna ansträngningar och ansvar för biståndets administration skall sättas i centrum. SIDAs roll skall utvecklas i strategisk riktning: mot mer analys, planering, styrning och uppföljning och mindre direkt inblandning i genomförandet av projekt och program. Dessa strävanden är väl motiverade. Svårigheterna att förverkliga dem är emellertid uppenbara.

Det gäller särskilt i ett land som Moçambique, där de administrativa resurserna är mycket svaga i förhållande till de biståndsbelopp som tas emot och dessutom illa organiserade. Häri ligger ett av Moçambique-biståndets fundamentala problem. Häri ligger också en indikation på var bistånd kan vara särskilt produktivt.

Det krävs uppenbarligen en förstärkning av de departement och andra myndigheter som tar emot och administrerar biståndet. En sådan förstärkning står högt på den moçambikiska dagordningen. Den prioriteras också från givarhåll, inte minst i det svenska biståndet. Det rör sig emellertid om ett arbete på lång sikt och under svåra omständigheter.

En svårighet utgör det låga löneläget för den statliga förvaltningspersonalen. Detta leder till en mycket besvärande personalavtappning till den privata sektorn och an-

nan bättre betald verksamhet. De låga lönerna är dessutom korruptionsfrämjande.

Problemet förekommer i flertalet u-länder. Olika former av biståndsfinansierad löneförstärkning har sedan länge diskuterats, inte minst i Sverige. För Moçambique är en fond för sådan löneförstärkning under upprättande och en framställning om svenskt stöd har gjorts. Det finns visserligen invändningar mot denna typ av bistånd. Fonden har emellertid givits en sådan utformning och fått en sådan uppbackning, bl a från Världsbanken och Internationella valutafonden, att en positiv inställning verkar motiverad.

Lika viktigt som att förstärka den biståndsadministrerande personalen – inte numerärt utan vad gäller kompetens och arbetsmöjligheter – är det att åstadkomma en bättre arbetsfördelning och ett effektivare samspel mellan alla de myndigheter som är engagerade i biståndssamordning. Hit hör i första hand samarbetsministeriet, finansministeriet, plankommissionen, handelsministeriet, centralbanken och katastrofmyndigheten (DPCCN). Dessutom finns två organisationer för samordning av samordnarna (CREE och CENE). Det ligger i sakens natur att en så vildvuxen organisationsstruktur medför dubbleringar och oklarheter och bäddar för kompetenstvister.

Det finns alltså behov av rationalisering. Vissa organisatoriska åtgärder har också diskuterats. En förbättring av finansdepartementets möjligheter att registrera biståndsflödena och att samordna dem med budgetfinansierade investeringar och utgiftsprogram är särskilt angelägen. Det med svenskt stöd införda datoriserade budgetsystemet för den offentliga sektorn är ett viktigt steg i denna riktning. Ett fortsatt svenskt stöd till statens budget- och redovisningsverksamhet har hög angelägenhetsgrad.

En integrering av plankommissionen i finansdepartementet skulle avsevärt förstärka departementets koordinerade roll. Ett förslag om en sådan integrering har utarbetats men lagts åt sidan. Speciellt efter en eventuell utbyggnad av finansdepartementets samordningsfunktion kan det finnas anledning att överväga samarbetsministeriets framtid.

Moçambiques svårigheter att effektivt spela den ledande roll i biståndssamordningen som bör tillkomma ett mottagarland har ökat anspråken på medverkan och ansvarstagande från givarnas sida. På förslag av den dåvarande finansministern inrättades 1991 sju arbetsgrupper för biståndssamordning. Sex av dessa avser olika sektorer, en inriktas på makroekonomi. I varje arbetsgrupp förutsätts ingå företrädare på hög nivå för respektive fackministerium, finansministeriet, plankommissionen samt ett begränsat antal givarländer och internationella institutioner, av vilka en avses ta på sig rollen som "koordinerande givare". Av dessa samordningsgrupper har några fungerat väl, andra mindre väl, väsentligen beroende på vilka resurser man varit beredd att satsa på dem.

Här delas alltså det moçambikiska samordningsansvaret med i första hand den koordinerande givarens. Det finns en risk att detta leder till att givaren axlar en större del av ansvarsbördan än som är principiellt önskvärt. I avvaktan på den eftersträvade utbyggnaden av den moçambikiska samordningskapaciteten torde emellertid detta vara ett mindre ont än att biståndseffektiviteten fortsätter att urholkas genom bristande samordning.

5.2 Sverige som biståndsgivare till Moçambique

Sveriges ledande ställning bland de länder som lämnar bistånd till Moçambique innebär höga krav på den svenska biståndsadministrationen. Dessa krav betingas inte bara av de stora svenska biståndsbelopp som det rör sig om. Härtill kommer förväntningar om svenska samordnande och rådgivande insatser såväl från moçambikiskt håll som från andra givarländers sida. Har den svenska biståndsförvaltningen möjlighet att möta kraven?

5.2.1 Allmänna synpunkter

"Förändringseffektivitet" har blivit ett viktigt begrepp vid bedömningen av hur en förvaltning fungerar. Med förändringseffektivitet menas benägenheten att avläsa förändringssignaler och beredskapen att göra anpassningar av verksamheten i tid. Under 1980-talets krisartade utveckling i Afrika söder om Sahara var förändringssignalerna starka. Inte minst gäller det Moçambique. Ett mått på den svenska biståndsadministrationens effektivitet är i vad mån man uppfattat dessa signaler och anpassat biståndet till dem.

SIDA lägger ned ett omfattande arbete på att modifiera biståndets uppläggning och inriktning i enlighet med förändringar i den afrikanska verkligheten och tyngdpunktsförskjutningar i den av regering och riksdag formulerade biståndspolitiken. Detta arbete har senast redovisats i SIDAs fördjupade anslagsframställning 1992/93, 1993/94, 1994/95 (s 58 - 76) och i SIDAs förenklade anslagsframställning 1993/94 (s 19 - 31). Ett viktigt led i den kontinuerliga omprövningen av biståndets innehåll och former utgör de riktlinjer för biståndet till krisdrabbade länder i Afrika under 90-talet som dras upp i SIDA-skriften "I krisens spår". Den bygger i sin tur bl a på ett omfattande arbete i UDs regi, vilket resulterade i rapporten "Recovery in Africa", och på en därpå baserad "utvecklingsstrategi för 1990-talet", presenterad i budgetpropositionen 1988/89. De stora dragen i Moçambique-biståndets utveckling kan utläsas ur budgetpropositionerna och bilaga 2:1 till nyssnämnda fördjupade anslagsframställning.

Det har alltså skett en kontinuerlig anpassning av det svenska biståndet - inte minst biståndet till våra afrikanska programländer - och Moçambique-biståndets inriktning har bevisligen gradvis förändrats under årens lopp. Det skulle kunna tas till intäkt för att biståndsadministrationens förändringseffektivitet varit god. I vad mån vissa förändringar skulle ha kunnat ske snabbare diskuteras inte här.

Vad man möjligen kan fråga sig är om det funnits en insikt om att vissa av skälen för den snabba biståndsexpansionen (Moçambiques "progressiva" utvecklingsstrategi, den sydafrikanska destabiliseringspolitiken, inbördeskriget, torkkatastroferna) också utgjort anledningar till effektivitetsproblem i biståndet och om i så fall denna insikt blivit tillräckligt beaktad i övervägandena om biståndets fortsatta omfattning och inriktning. Veterligen har någon analys av de problem som skulle kunna vara förenade med den snabba och kraftiga ökningen av det svenska Moçambique-biståndet under 1970- och 1980-talen inte kommit till stånd. Både u-avdelningen och SIDA verkar huvudsakligen ha varit sysselsatta med att hantera de växande beloppen. Och eftersom man hade begränsade personalresurser och en allmänt sympatisk och tillitsfull inställning till mottagarens behov och politik, var det naturligt att en betydande del av dessa belopp utbetalades i form av administrativt föga krävande importstöd. En mer förutsättningslös omprövning av biståndets tillväxttakt och inriktning hade krävt större kapacitet - och intresse - för mer långsiktig och strategisk bevakning och analys.

Här ligger det nära till hands att dra en parallell till utvecklingen under de senaste åren. Nu sätter vi vår lit till det av Världsbanken och Internationella valutafonden stödda rehabiliteringsprogrammet och Moçambiques förmåga att genomföra det, och vi satsar en stor del av vårt bistånd på detta likaså föga administrationskrävande program. Utan att ifrågasätta vare sig programmet eller den strukturanpassningskredit till vilken det svenska betalningsbalansstödet ansluter sig vill översynen peka på att det även nu finns en tendens att underskatta behovet av mer "makro-inriktad" bevakning och analys, en fråga som redan tidigare berörts och som vi återkommer till i nästa avsnitt.

Vad som här sagts berör frågan om den svenska biståndsadministrationens personalresurser och hur de disponeras. När det gäller bemanningen på biståndskontoret i Maputo förtjänar några siffor att noteras. På detta kontor ansvarade 1990/91 nio handläggare för ett biståndsbelopp på i genomsnitt 93 milj kr per person. För Botswana, Lesotho, Namibia, Tanzania, Zambia och Zimbabve var motsvarande genom-

snitt respektive 23, 10, 12, 62, 56 och 43 milj kr per person. Dessa skillnader förklaras delvis av den olika sammansättningen av biståndet till de olika länderna. Ett på ett stort antal aktiviteter fördelat sektorbistånd är givetvis mer personalkrävande än ett import- eller betalningsbalansstöd av samma omfattning. Inte desto mindre är intrycket av en styvmoderlig behandling av Maputo-kontoret i personalhänseende förmodligen korrekt, speciellt om man tar hänsyn till den maximalt svåra biståndsmiljö som Moçambique erbjuder.

Det är inte bara på biståndskontoren som man kan konstatera en disproportion mellan antalet personer och antalet miljoner. Inte heller hemmaadministrationens kapacitet är i nivå med de belopp man hanterar och de problem denna hantering möter. Det gäller inte bara på SIDA utan också på u-avdelningen. Det yttrar sig i en bristande "framförhållning"; speciellt de mer långsiktiga och strategiska frågorna får inte den uppmärksamhet de kräver. Det innebär att Sverige i vissa sammanhang inte förmår spela den roll som omfattningen av vårt bistånd motiverar. Det försvagar i sin tur våra biståndspolitiska målsättningars genomslagskraft.

Särskilt tydligt framträder disproportionen mellan personalresurser och biståndsbelopp om man beaktar biståndets av regering och riksdag fastställda inriktning på speciellt personalkrävande områden. Problemet accentueras genom den sedan flera år pågående nedskärningen av svenska myndigheters personalkostnader. Generellt finns det givetvis goda skäl för denna politik, såväl budget- som effektivitetsmässiga. När det gäller biståndet kan emellertid dessa skäl ifrågasättas.

Biståndsanslagens totalbelopp bestäms av enprocentmålet (även om det tillfälligt naggats i kanten). Totalbeloppet innefattar biståndets personalkostnader. Någon budgetmässig besparing uppnås alltså inte genom en reduktion av dessa kostnader. Samtidigt är det med hänsyn till de biståndspolitiska målen mest effektiva biståndet ofta det mest personalkrävande. Dessutom är de biståndsadministrativa konsulter som speciellt SIDA i växande omfattning måst anlita i regel åtskilligt dyrare än den egna personal som man sparar in på. Detta problem har tagits upp i olika sammanhang. Det borde nu vara moget för en förutsättningslös analys.

De snäva personalramarna framtvingar givetvis en strikt prioritering mellan olika insatsområden och typer av uppgifter. En sådan prioritering är i sig av godo - men ingalunda problemfri. Särskilt viktig är avvägningen mellan å ena sidan antalet stödda aktiviteter och hur mycket i detalj man engagerar sig i dessa och å andra sidan de resurser man satsar på strategisk överblick och policy- och samordningsfrågor. Här borde vägledning hämtas ur en färsk SIDA-skrift ("På rätt kurs"): "Vår uppgift blir överblicken, analysen och utvärderingen snarare än att ha en hand med i detaljerna".

Att leva upp till denna princip, som givetvis bör gälla u-avdelningen i ännu högre grad än SIDA och övriga biståndsmyndigheter, visar sig erfarenhetsmässigt mycket svårt. Speciellt i det nuvarande övergångs- och omprövningsskedet för Moçambique och Moçambique-biståndet är behovet av en förstärkt analys- och planeringskapacitet uppenbart.

5.2.2 Ekonomisk analys och bevakning

Vi har tidigare berört betydelsen av att det löpande utvecklingssamarbetet med Moçambique är inplacerat i sitt makroekonomiska och allmänt utvecklingspolitiska sammanhang. Vi skall här något fördjupa diskussionen på denna punkt och särskilt ta upp frågan om den dokumentation som SIDA utarbetar eller låter utarbeta för mer långsiktiga överväganden och beslut rörande den allmänna inriktningen av biståndet till det enskilda programlandet.

I denna dokumentation har den s k landrapporten intagit en central plats. Sådana rapporter har förutsatts bli skrivna vid varannan landprogrammeringscykel. För Moçambiques del skulle det normalt ha inneburit vart fjärde år. Detta är, enligt översy-

nens uppfattning, en alltför låg frekvens när det gäller ett så "svårt" och för Sverige betydelsefullt land. 1978 gjordes en omfattande "landanalys" av Moçambique (vilken i själva verket var rent deskriptiv och skildrade landets historia från järnåldern och framåt). Två år senare kom en mer analytisk landrapport (benämnd landöversyn). Nästa landrapport kom först åtta år senare, 1988. Denna rapport var så analytisk till sin karaktär och så makroekonomiskt baserad som man bör kunna begära av sådana rapporter; den var dessutom konstruktivt - och något provokativt - kritisk till delar av både det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet och det svenska biståndet.

Utgår man från det förutsatta 4-årsintervallet borde alltså en ny sådan landrapport ha utarbetats inför årets förhandlingar om samarbetsprogrammet för den kommande avtalsperioden. Så skedde emellertid inte. I september förelåg däremot en land*bevakning*srapport avsedd att "spegla Moçambiques ekonomiska utveckling mot bakgrund av de politiska och sociala förändringsmönster som har präglat landet sedan självständigheten". Denna rapport har samma författare som kapitel 7 nedan och återspeglas delvis i detta kapitel. Rapporten är en intressant, initierad och väldokumenterad genomgång av centrala moçambikiska problem, utvecklingslinjer och framtidsutsikter. Landrapportens funktion fyller den emellertid inte (och var den ej heller avsedd att fylla).

Det må här noteras att en av det dåvarande norska utvecklingsministeriet beställd rapport om Moçambique och det norska biståndet till landet publicerades 1990. Rapporten är av betydande intresse också för det svenska Moçambique-biståndet. Det är oklart i vad mån den kommit till användning vid överväganden rörande detta. Uppdraget att utarbeta denna rapport har veterligen inte föregåtts av något nordiskt samråd, trots att alla de fyra i Moçambique-biståndet engagerade nordiska länderna bör ha haft ett potentiellt intresse av den.

Den bild som framträder bekräftar det tidigare redovisade intrycket att makroekonomisk analys och bevakning inte givits någon hög prioritet. Det saknas i och för sig inte god internationell dokumentation på området, t ex Internationella valutafondens konsultationsrapporter och vissa rapporter från Världsbanken, inte minst de som anknyter till strukturanpassningskrediterna. I svenska biståndspolitiska sammanhang understryks emellertid ofta att vi - åtminstone när det gäller våra programländer - skall kritiskt analysera och om möjligt även komplettera dessa rapporter.

Detta är en naturlig ambition. Den svenska biståndsförvaltningen disponerar ett landkunnande som ofta är överlägset det som Valutafonden och Världsbanken har tillgång till. Vidare är en mycket betydande del av det svenska biståndet numera ansluten till av Fonden och Banken stödda reformprogram, vilka väsentligen bygger på de båda institutionernas analyser. Dessutom har man från svensk sida stundom hävdat - delvis med rätta - att dessa program och analyser varit bristfälliga. Det finns alltså en svensk strävan att öva ett makroekonomiskt inflytande.

Från moçambikisk sida har t o m önskemål framförts om att Sverige skulle ta på sig en ledande roll på detta område. Detta vore säkert att spänna bågen för högt. Världsbanken spelar den rollen rätt väl. Dess policy avviker dessutom mindre än tidigare från svensk biståndspolitik (varmed inte är sagt att det bara är Världsbanken som utvecklats). Men kvar står att denna policy, när det gäller Moçambique lika väl som andra länder, inte är okontroversiell och kan förtjäna att ifrågasättas i vissa avseenden (jfr bilaga 3:1).

Skall ett sådant ifrågasättande ha någon effekt, måste det vara väl underbyggt. Det förutsätter en betydande nationalekonomisk kompetens och kapacitet, såväl på ambassaden och biståndskontoret i Maputo som på u-avdelningen och SIDA i Stockholm. På biståndskontoret bör den löpande makroekonomiska bevakningen kunna ombesörjas av kontorets ekonom. Detta är en heltidsuppgift. Tyngdpunkten bör ligga på de centrala ekonomiska programmen, i första hand rehabiliteringsprogrammet, och på det bistånd som stöder dessa. Här knyter sig intresset främst till de IDA-krediter och därtill anknuten bilateral sam- och parallellfinansiering som utgör det pri-

mära stödet för den mocambikiska reformpolitiken. De villkor varmed dessa krediter, och därmed också det svenska import- och betalningsbalansstödet, är förenade har ett avgörande inflytande inte bara på den moçambikiska ekonomiska politiken utan också på andra viktiga delar av landets allmänna utvecklingspolitik. Utformningen av dessa villkor är föremål för samråd mellan bl a Världsbankens Moçambique-representant och företrädare för berörda moçambikiska myndigheter. Här finns det möjlighet för biståndskontorets ekonom att göra sin stämma hörd. Det är bl a vid sådana tillfällen som ekonomen bör vara rustad med ett svenskt analysmaterial och därpå baserade synpunkter.

Det finns numera en betydande enighet om att ett lands ekonomiska politik spelar den avgörande rollen för dess utvecklingsmöjligheter och därmed för möjligheterna att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete med landet. Denna enighet bör återspeglas i den vikt som makroekonomiska överväganden tillmäts i detta samarbete och i de resurser som avdelas för att underbygga sådana överväganden.

SIDA har sökt förstärka dessa resurser genom att anlita vissa akademiska institutioner för kontinuerlig landbevakning och för olika uppdrag. Sådana har också lagts ut på enskilda konsulter och konsultföretag. Institutionssamarbetet håller nu på att ses över och en ny modell för SIDAs landorienterade rapportflora och en förändrad metod för beredning av samarbetsprogram håller på att utarbetas. Det nuvarande systemet har uppenbarligen befunnits vara behäftat med brister och i behov av anpassning till förändrade förhållanden. Översynen har gjort liknande erfarenheter. Den har inte närmare studerat de förslag som nu diskuteras utan utgår från att dessa kommer att behandlas inom ramen för utredningen av styrnings- och samverkansformer i biståndet. Mot bakgrund av erfarenheter av arbetet med Moçambique kan emellertid ett par synpunkter redovisas.

Ett intryck är att de uppdrag som läggs ut skulle kunna göras mer preciserade, problemorienterade och koordinerade och att de beställda rapporternas relevans och användbarhet som beslutsunderlag härigenom skulle kunna ökas. Skall man fortsätta att i så hög grad som nu är fallet vara beroende av externa krafter, måste dessa inriktas så att arbetsresultaten motsvarar väl definierade behov och levereras på rätt punkt i beredning- och beslutsprocessen. Ytterst handlar det om att genom bättre styrning, samordning och utnyttjande av tillgängliga resurser förbättra underlaget för vår bistånds- och utvecklingspolitik och därigenom höja biståndets effektivitet. Det är möjligt att den nya kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten i det svenska biståndet här skulle kunna lämna ett bidrag.

Vidare bör rapporterings- och beredningsrutinerna utgå från de många aktörer som är involverade. Dessas roller bör vara klart definierade och rutinerna utformade så att ett effektivt samspel underlättas. Det gäller här i första hand relationen u-avdelningen - SIDA. Men övriga biståndsmyndigheter måste också omfattas av systemet, liksom det - i Moçambiques fall mycket omfattande - biståndet utanför landramen. Hänsyn måste också tas till de många enheter inom respektive departement och myndighet som berörs. Inom UD rör det sig i vissa fall om u-avdelningens alla tre enheter och inom SIDA om respektive regionavdelning, sektoravdelningen och planeringssekretariatet. Det kan vara svårt att bringa alla dessa enheter till effektiv samverkan. Det kan t o m vara svårt att få informations-, delgivnings- och arkivsystemen att fungera på ett tillfredsställande sätt. Missar har visat sig förekomma. Det finns alltså anledning att se över dessa system.

Ju fler biståndets former, aktörer och mottagare är, desto viktigare är det att verksamheten kan överblickas och hållas samman. Det är en förutsättning för att u-avdelningens, och i sista hand regeringens och riksdagens, policy-ansvar skall kunna upprätthållas och komma till effektivt uttryck. Det motverkar dessutom tendensen att de större och långsiktiga besluten de facto träffas på lägre nivå, medan man högre upp är sysselsatt med akuta snarare än fundamentala frågor.

Kapitel 6
SLUTSATSER

"Bistånd under omprövning" har valts som titel på detta betänkande. Det betyder inte att översynen gör anspråk på att ha gjort någon pionjärinsats. Moçambique-biståndet, liksom annat svenskt utvecklingsbistånd, har befunnit sig under så gott som kontinuerlig omprövning.

I vissa skeden har denna omprövning varit mindre djupgående och förutsättningslös än vad som varit önskvärt. Det finns förklaringar till detta. En är att biståndets ökning kunnat betraktas som mer eller mindre given; en annan att den löpande biståndsadministrationen prioriterats på den ifrågasättande analysens bekostnad, något som i sin tur kan förklaras av det akuta nödläge som Moçambique nästan konstant befunnit sig i.

Situationen är nu på väg att bli en annan. Det stora biståndsberoendets problem har fått ökad uppmärksamhet. Det är inte längre givet att biståndsökningen kan eller bör fortsätta. Fredsavtalet och den utveckling detta kan väntas inleda påverkar givetvis biståndsplaneringen.

Översynen har studerat det svenska Moçambique-biståndets problem mot denna bakgrund och så förutsättningslöst som möjligt. Någon genomgripande och ingående omprövning har emellertid tiden inte medgivit. Vi har valt att koncentrera oss på ett fåtal centrala frågeställningar, där det bedömts möjligt att relativt snabbt komma fram till vissa slutsatser.

Dessa slutsatser redovisas i föreliggande kapitel. De bygger huvudsakligen på diskussionen i de tre närmast föregående kapitlen och på det bakgrundsmaterial som sammanfattats i kapitel 2. Vi drar också på ett stort antal samtal med företrädare för olika delar av det moçambikiska samhället, liksom på intervjuer och diskussioner med representanter för bilaterala givare och internationella organisationer och med svenska Moçambique- och biståndsexperter.

Först redovisas slutsatser rörande storleken och sammansättningen av de närmaste årens svenska Moçambique-bistånd (6.1, 6.2). Därefter behandlas vissa frågor av övervägande administrativ natur (6.3). Slutligen sammanfattas ett antal förslag (6.4).

6.1 Moçambique-biståndets storlek

De närmaste årens utveckling i Moçambique ter sig mycket oviss. Det enda som förefaller säkert är att även om i stort sett fredliga förhållanden förhoppningsvis kommer att råda kan nöden väntas bli stor och återuppbyggnadsuppgifterna enorma. Världsbanken räknar med att det även med en årlig tillväxt på 4 procent kommer att ta 25 år att återställa 1980 års - mycket låga - nationalinkomstnivå. Biståndsbehovet kommer de närmaste åren snarast att öka. Samtidigt får man räkna med att det internationella biståndet till Moçambique på sikt kommer att minska. Det är i detta perspektiv som vi i föreliggande och närmast följande avsnitt skall behandla det svenska Moçambique-biståndets volym och sammansättning.

Här, liksom tidigare i betänkandet, är det i första hand totalvolymen som intresserar oss. Detta bör betonas, eftersom uppmärksamheten i regel fixeras vid landramsde-

len av biståndet, något som tenderar att snedvrida debatten (och möjligen även besluten). Av Moçambique-biståndet har genomsnittligt en tredjedel (vissa år mer än hälften), huvudsakligen katastrofbistånd, betalningsbalansstöd och regionalt bistånd, legat utanför landramen.

Starkt förenklat kan frågan om biståndsvolymen ses på två sätt, båda väl företrädda i den krets av konsulter och sakkunniga som översynen anlitat och samrått med. Enligt det ena betraktelsesättet har Moçambique sedan länge tillförts så mycket bistånd att en reduktion av det snarast skulle vara av godo. Enligt det andra är Moçambiques biståndsbehov så betydande och landets situation så prekär att en neddragning av biståndet kunde få ödesdigra konsekvenser. Uppfattningarna är oförenliga endast så länge man bortser från tidsfaktorn och biståndets sammansättning. I detta avsnitt begränsar vi oss till tidsfaktorn.

Vi har i kapitel 3 konstaterat att stort bistånd skapar stort biståndsberoende och därmed sammanhängande problem. Det vill synas som om dessa problem inte tillräckligt uppmärksammats och som om Moçambique-biståndet kommit att få en omfattning som i det långa loppet varken kan eller bör upprätthållas. Enligt översynens uppfattning bör alltså Moçambique-biståndet på sikt trappas ner. Detta gäller givetvis inte minst biståndet från Sverige som den största bilaterala givaren.

Av samma kapitel framgår emellertid också att situationen i Moçambique i ett kortfristigt perspektiv, varmed här avses de två budgetåren 1993/94 och 1994/95, kan väntas bli så kritisk att en biståndsreduktion skulle riskera att få allvarliga följder. Det handlar då inte bara om följderna för de flera miljoner människor som är direkt eller indirekt drabbade av krigsförödelsen och torkan och som berörs av den svåra demobiliserings- och reintegreringsprocessen. Det gäller också följderna för Moçambique som nation i det känsliga övergångsskedet mellan krig och fred, enpartistat och parlamentarisk demokrati, planekonomi och marknadsekonomi.

Översynens slutsats är att det svenska biståndet till Moçambique *på kort sikt* bör bibehållas på i stort sett oförändrad nivå. Vi föreslår därför att en planeringsram på omkring 700 milj kr fastställs för detta bistånd under de närmast följande två budgetåren, 1993/94 - 1994/95. Denna ram skulle avse allt bistånd med undantag av oförutsebart katastrofbistånd (d v s med anledning av torka eller andra naturkatastrofer). Beloppet kan relateras till årsgenomsnittet, 760 milj kr, för utbetalade belopp under de tre närmast föregående budgetåren och beräknade utbetalningar innevarande budgetår.

Ovanstående förslag vilar på hypotesen att utvecklingen i Moçambique under de närmaste åren blir i stort sett fredlig. Det skulle innebära en avsevärd förbättring av möjligheterna att lämna effektivt bistånd, speciellt av det landsbygds- och decentraliseringsinriktade slag som nu bör prioriteras. Vi förutsätter också att vad som tidigare anförts beträffande korruptionsbekämpande åtgärder (kapitel 2.6.3, 2.6.4, 3.2.2 och 4.2.1) beaktas och att biståndets inriktning modifieras på sätt som föreslås nedan (6.2).

I ett medelfristigt perspektiv, varmed här avses återstoden av 1990-talet, eller de fyra budgetåren 1995/96 - 1998/99, bör en successiv reduktion av biståndsvolymen, förslagsvis med en tredjedel, kunna ske utan väsentliga negativa effekter. Det är viktigt att denna målsättning anges på ett tidigt stadium. Det naturliga är att det sker samtidigt som inriktningen på en kortsiktigt oförändrad biståndsvolym tillkännages.

Översynens uppfattning när det gäller effekterna av den föreslagna biståndsreduktionen vilar också på hypotesen om en i stort sett fredlig utveckling. Vi förutsätter vidare att övergången till en lägre biståndsnivå sker planmässigt och i internationell samverkan. Den förutsätts också sammanfalla med en gradvis modifiering av biståndets sammansättning.

Att väsentliga förändringar i omfattningen av biståndet till Moçambique samordnas mellan åtminstone alla de större givarna är naturligt. Det bör kunna minska de potentiella negativa effekterna av en biståndsnedtrappning. Motiven för en sådan, de

problem som kan uppstå och formerna för nedtrappningen vore värda ett internationellt studium.

En given invändning mot översynens slutsats att biståndets storlek bör fastställas ett antal år framåt är att detta skulle innebära en volymmässig bindning i en situation där största möjliga flexibilitet är önskvärd. Dessutom skulle det vara politiskt besvärande att ta upp frågan om en kommande biståndsreduktion. Varför inte se tiden an, d v s fortsätta som tidigare? Vi har emellertid sett hur den metoden lett till en utveckling som varit svår att planera och t o m att förutse. Vad som vid varje tillfälle framstått som logiskt och följdriktigt har i ett längre perspektiv visat sig kunna ifrågasättas. Frågan är om man vill söka anlägga ett sådant längre perspektiv i förväg eller om man nöjer sig med att laga efter läglighet. Tillspetsat kan man säga att valet mellan att ta ställning eller inte ta ställning till totalvolymen och dess utveckling gäller hur man, d v s i sista hand regering och riksdag, värderar möjligheten att styra i förhållande till möjligheten att improvisera.

6.2 Moçambique-biståndets sammansättning

Biståndet kan kategoriindelas på många olika sätt. Här har vi valt att skilja mellan fyra biståndskategorier: betalningsbalansstöd, landramsbistånd, övrigt ändamålsbestämt bistånd samt återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd.

Kategoriindelningen skiljer sig från den gängse såtillvida att importstödet har brutits ut ur landramen och sammanförts med betalningsbalansstödet. Även det egentliga katastrofbiståndet, d v s bistånd till "människor som drabbats av naturkatastrofer" (i Moçambiques fall torkan), har flyttats ut ur landramen. Det har också - i motsats till betalningsbalansstödet - placerats utanför den föreslagna planeringsramen.

Vad gäller sammansättningen av ett totalt bistånd av storleksordningen 700 milj kr skall först några antaganden göras, detta för att konkretisera framställningen. Det bör betonas att de siffror som anges i det följande är approximativa och kan betraktas som ett räkneexempel.

Betalningsbalansstödet, inklusive importstödet, har hittills svarat för i genomsnitt två femtedelar av det totala svenska Moçambique-biståndet. På kort sikt, alltså budgetåren 1993/94 - 1994/95, då behovet av återuppbyggnads- och rehabiliteringsstöd kan väntas kulminera, kan det vara motiverat att betalningsbalansstödets andel av det totala biståndet begränsas till en fjärdedel (180 milj kr per år). Detta avser då de belopp som beräknas bli anslagna och för vilka utfästelser alltså bör kunna lämnas. Faktiskt utbetalade belopp beror på hur genomförandet av rehabiliteringsprogrammet (och dess efterföljare) och uppfyllandet av de med betalningsbalansstödet förenade villkoren utvecklas.

Landramsbistånd motsvarar här det nuvarande landramsbiståndet exklusive importstödet. I sitt förslag till besparingar inom biståndsanslagen med anledning av krisprogrammet föreslår SIDA en landram för Moçambique på 365 milj kr. Reducerar man detta belopp med ett belopp som motsvarar innevarande budgetårs importstöd (120 milj kr), sjunker landramsbeloppet till en dryg tredjedel av det totala biståndet (här avrundat till 240 milj kr). En så drastisk sänkning av landramen (från 395 milj kr innevarande budgetår) skulle knappast kunna presenteras annat än som en del av ett större "paket", vars övriga innehåll skulle vara dels en avsiktsförklaring beträffande betalningsbalansstödet enligt ovan, dels ett återuppbyggnads- och rehabiliteringsprogram. Om vi antar att övrigt ändamålsbestämt bistånd kommer att vara av i stort sett oförändrad omfattning, omkring 120 milj kr, skulle av den föreslagna planeringsramen 160 milj kr återstå för återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet.

4 12-1263

6.2.1 Betalningsbalansstöd

Som tidigare konstaterats har importstödet från början vägt tungt i det svenska Moçambique-biståndet. Ett viktigt syfte med denna biståndsform var ursprungligen att möjliggöra import av för produktionen väsentliga varor och underlätta en åsyftad kraftig ökning av biståndsvolymen. En väsentlig anledning att bibehålla ett relativt omfattande betalningsbalansstöd är dess betydelse när det gäller att påverka utformningen och underlätta genomförandet av det mocambikiska ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet. Misslyckas detta program, kommer möjligheterna att förverkliga den nationella återuppbyggnadsplanen och att mobilisera internationellt stöd, inte minst av denna plan, att avsevärt försämras. Utan en rimligt framgångsrik ekonomisk och social politik försämras eller omintetgörs också förutsättningarna för ett effektivt ändamålsinriktat bistånd. Betalningsbalansstödet ligger väl i linje med strävandena att minska biståndets för mottagarlandet svårbemästrade splittring på ett stort antal av givarna mer eller mindre direkt styrda projekt och program och att öka utrymmet för landets egna ansvarstagande.

Det bör noteras att det svenska importstödet är obundet. Det betyder att det inte behöver användas för import från Sverige eller av vissa angivna varor. Det underlättar därmed den utveckling i marknadsekonomisk riktning som fått ökad betoning i den svenska biståndspolitiken. "Stöd till ekonomiska strukturreformer och uppbyggandet av fungerande marknadsekonomier" är också den första av de prioriteringar som riksdagen slagit fast för SIDAs arbete. För att det svenska biståndet skall vara trovärdigt på denna punkt bör dess marknadsekonomiska inriktning gälla också i givarlandet. Det innebär att dess obundenhet bör upprätthållas, även i ett läge där krav på biståndsbindning ånyo gör sig gällande. Det finns anledning att erinra om att undersökningar visar att obundet bistånd är effektivast och att biståndsbindning har en på sin höjd marginell effekt på svensk export.

Som tidigare redovisats finns det invändningar mot speciellt det obundna betalningsbalansstödets ändamålsenlighet i Moçambiques nuvarande situation. Utan att bortse från dessa invändningar - och med beaktande av möjligheten att den nuvarande utformningen av stödet kan behöva modifieras - har översynen alltså kommit till slutsatsen att en betydande del av det svenska Moçambique-biståndet även i fortsättningen, på kort och medellång sikt, bör utgöras av betalningsbalansstöd. Denna slutsats förutsätter

- att de krav med vilka stödet är förenat bibehåller sin prioritering av de sociala sektorerna och jordbruket och fortsätter att överensstämma med de svenska biståndspolitiska målen,
- att en förstärkning sker av de institutioner, i första hand finansdepartement och centralbank, på vilkas kapacitet betalningsbalansstödets framgång beror,
- att ökade resurser satsas på att möjliggöra en självständig svensk prövning av utformningen av den politik som betalningsbalansstödet främjar och av de villkor varmed det är förenat.

6.2.2 Landrams- och övrigt ändamålsbestämt bistånd

Utbetalningarna inom landramarna avseende långsiktigt ändamålsbestämt bistånd (exklusive importstöd och - i förekommande fall - katastrofbistånd) har under de senaste tre budgetåren (1989/90 - 1991/92) varit 249, 211 respektive 248 milj kr, i genomsnitt 236 milj kr per år. Med hänvisning till vad som sagts ovan antar vi här att *landramsbiståndet* bibehålls på ungefär denna nivå under de sex budgetår som översynen avser.

Inom ramen för detta bistånd pågår en långsiktig omstrukturering. Denna syftar dels till att så snart som möjligt förstärka stödet till den fattiga landsbygdsbefolkningen, dels till att i högre grad betona kapacitets- och kompetensutveckling. Övergången

från krig till fred bör förbättra förutsättningarna för en sådan omstrukturering.

Överhuvudtaget finns det i detta läge anledning att mer förutsättningslöst och långsiktigt överväga inriktningen av inte bara landramsbiståndet utan också övrigt ändamålsbestämt bistånd. En strävan bör vara att fr o m budgetåret 1994/95 gå över till åtminstone tvååriga samarbetsavtal.

Som ett led i omstruktureringen bör den pågående utfasningen av infrastrukturinsatser inom den moderna sektorn slutföras, medan långsiktiga insatser avseende landsbygdsutveckling, undervisning och förvaltningsbistånd bibehålls eller förstärks. Det kan även vara motiverat att inleda nya insatser inom något eller några av dessa områden. Förändringar i biståndets inriktning, på såväl kort som lång sikt, bör givetvis genomföras med beaktande av de långsiktiga målen för utvecklingssamarbetet med Moçambique. Inriktningen bör också påverkas av olika biståndstypers olika korruptionskänslighet.

I en situation där konkurrensen om tillgängliga medel ökar kommer kraven på en strategisk analys av biståndsanvändningen att öka. I bilaga 6:1 görs ett försök att, med utgångspunkt från de uppgifter som för närvarande är tillgängliga, skissera en möjlig inriktning av biståndet under de närmaste sex åren. Den största förändringen i förhållande till dagens bistånd är att en väsentlig del av resurserna föreslås bli avsatta för att stärka den ekonomiska och sociala infrastrukturen på landsbygden för att därigenom skapa förutsättningar för en ökad jordbruksproduktion. Insatser på detta område kan avse rätten till jord, handels- och distributionssystemen samt kreditväsendet. Även stöd till kommunal förvaltning, syftande till att upprätta demokratiskt styrda och administrativt effektiva lokala organ, bör övervägas i detta sammanhang.

Finansiellt sektorstöd kan komma att visa sig ändamålsenligt som ett komplement till övriga insatser för landsbygdens utveckling, särskilt inom lantbruks- och undervisningssektorerna. Förutsättningarna för sådant stöd behöver dock undersökas närmare. Möjligen skulle finansiellt sektorstöd också kunna fungera som komplement - på sikt kanske rentav som alternativ - till betalningsbalansstödet.

Bl a för att reducera korruptionsmöjligheterna bör fortsatt och utvidgat förvaltningsstöd på såväl central som lokal nivå och förstärkning av systemen för resultatuppföljning och finansiell kontroll ges hög prioritet.

Det bistånd som beskrivits ovan avser i princip den ändamålsbestämda delen av det nuvarande landramsbiståndet. Därutöver lämnar Sverige *övrigt ändamålsbestämt* bistånd till strävandena mot regional samverkan i södra Afrika via SADCC, till näringslivsutveckling genom SWEDECORP, till forskning genom SAREC och till andra långsiktiga ändamål (bl a inom hälsosektorn) genom enskilda organisationer. Särskilt stöd lämnas också till insatser för att främja en demokratisk samhällsutveckling och till miljöinsatser.

Detta bistånd finansieras under särskilda anslagsposter men bör givetvis ingå i helhetsbilden för biståndet till Moçambique. Den årliga volymen av dessa insatser har ovan antagits bli av storleksordningen 120 milj kr. Härav kan drygt hälften komma att gå till regional samverkan och återstoden till forskning, industri, enskilda organisationer samt demokrati- och miljöinsatser. Vad gäller stödet via enskilda organisationer och stödet till demokratisk utveckling kan det bli aktuellt att under kortare eller längre tid ställa kompletterande medel till förfogande ur landramsbiståndet eller ur återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet.

6.2.3 Återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd

Enligt gjorda antaganden skulle ett belopp av storleksordningen 160 milj kr kunna beräknas för återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd under budgetåren 1993/94 och 1994/95. Finansieringen av detta bistånd kan förutsättas ske huvudsakligen från anslagsposten Katastrofer och stöd till återuppbyggnad m m samt till en del även från anslagsposterna Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisa-

tioner, Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd, FNs barnfond (UNICEF) och Flyktingbistånd genom FN (UNHCR). Under de fyra därpå följande budgetåren 1995/96 - 1998/99 skulle detta bistånd successivt fasas ut.

Syftet med återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet skulle vara att underlätta övergången från krig till fred. I dagsläget förutses särskilt stora behov av insatser inom fyra områden:

- val- och demokratiseringsprocesserna,
- återanpassning av extern- och internflyktingar,
- demobilisering och återanpassning av militär personal,
- särskilt angelägen återuppbyggnad.

Biståndsbehoven på dessa områden är stora och påträngande. Betydande internationella biståndsinsatser kommer att erfordras för att förebygga ett hotande moçambikiskt sönderfall under övergångsskedet. Det är samtidigt en grannlaga uppgift att utforma biståndet på ett sätt som är inrikespolitiskt neutralt och inte förrycker förutsättningarna för en varaktig fred. Behovet av effektiv givarkoordinering är mycket stort.

Även om behoven till stor del är av akut natur, bör återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet planeras i ett längre perspektiv. Gränsen mellan detta bistånd och landramsbiståndet blir med nödvändighet något godtycklig och det bör från början förutses att mer långsiktiga delar av det förra efter tvåårsperioden kan komma att successivt integreras i det senare.

Vid planeringen av återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet bör följande punkter beaktas:

- För att underlätta nämnda integration bör detta bistånd såvitt möjligt komplettera ansträngningar som görs inom landramsbiståndet (exempelvis tillhandahållande av utrustning och material för jordbruksproduktion, undervisning och vägbyggande).
- Strategiskt viktiga resurser som ofta förbises i en akut krissituation (t ex transport- och kommunikationsutrustning, grundläggande kontorsmateriel samt startutrustning för skolor och hälsocentraler) bör uppmärksammas.
- Möjligheter att öka den ekonomiska tryggheten för de återvändande bör beaktas (exempelvis genom stöd till lantmäteriverksamhet för att säkerställa rätten till jord).
- För att främja långsiktighet och integration i övrigt utvecklingsarbete bör biståndet så långt möjligt lämnas via existerande kanaler snarare än tillfälliga organisationer.
- För att minska riskerna för felanvändning bör mottagaransvaret anförtros åt lokalt baserade, snarare än centrala, myndigheter och organisationer.
- För att främja den lokala ekonomin bör förutsättningarna för att upprätta decentraliserade fonder för uppköp av varor och tjänster på plats undersökas.

SIDA arbetar f n med en omstrukturering av 1992/93 års samarbetsprogram för att frisställa resurser för ett inledande återuppbyggnads- och rehabiliteringsbistånd (jfr bilaga 6:1). Det är naturligt att detta bistånd planeras enligt liknande riktlinjer.

6.3 Biståndsadministrativa frågor

I sitt arbete har översynen fått en bild av hur den svenska biståndsadministrationen fungerar under de svåra omständigheter som präglat - och fortsätter att prägla - Moçambique-biståndet. Denna bild är övervägande positiv. I tidigare kapitel har emellertid också vissa kritiska synpunkter anförts, speciellt i fråga om personalresurserna och hur de disponeras. Här skall några slutsatser dras av dessa synpunkter. Detta sker i anslutning till en diskussion av hur de i närmast föregående avsnitt skisserade förslagen kan hanteras administrativt. Avslutningsvis återkommer vi till den tidigare på flera ställen berörda samordningsfrågan.

6.3.1 Resursfrågan

Olika delar av det svenska Moçambique-biståndet har utvärderats - både en och flera gånger - under årens lopp. Däremot verkar det som om biståndets totala omfattning och allmänna inriktning kunnat utvecklas relativt ostört från år till år utan att bli föremål för någon mer genomgripande omprövning. Detta kan ha lett till en ofullständig anpassning av det svenska biståndet till de allmänna ekonomiska förutsättningarna och till det totala internationella Moçambique-biståndet. Omprövning och anpassning hade underlättats om större resurser satsats på de mer långsiktiga och övergripande aspekterna av det svensk-moçambikiska utvecklingssamarbetet.

Om man skiljer mellan biståndsadministrativa resurser ianspråktagna för mer eller mindre operativa insatser inom projekt- och sektorbiståndet å ena sidan och biståndsadministrativa resurser inriktade på planering och på allmänna ekonomisk-politiska och utvecklingsstrategiska problem å den andra, är alltså översynens slutsats att sistnämnda resurser behöver förstärkas. Skälen för detta har utvecklats tidigare. Hur en sådan resursförstärkning bör utformas beror givetvis i första hand på vilka frågor som man bedömer som mest angelägna. Det beror också på vilket tidsperspektiv man anlägger. Nedan inriktar vi oss först på det korta perspektivet, därefter på en mer långsiktig resursfråga.

I det korta perspektivet dominerar SIDAs beredning av samarbetsprogrammet för nästa avtalsperiod. Detta program täcker i stort sett samma typer av insatser som tidigare. Ett förslag till ett samarbetsavtal för budgetåret 1993/94 kan väntas bli framlagt i en skrivelse till regeringen i mars 1993 och ett avtal skulle därmed kunna undertecknas före halvårsskiftet.

Ovan har de grova dragen av ett tvåårigt återuppbyggnads- och rehabiliteringsprogram skisserats. Att utarbeta ett sådant kräver medverkan från flera håll. Programmet innehåller insatser av skilda slag, med olika beredningsordning och med finansiering över olika anslagsposter. Viktiga biståndspolitiska ställningstaganden aktualiseras.

Arbetet med programmet bör mot denna bakgrund ledas av en särskild samordningsgrupp med en senior person med gedigna Moçambique-erfarenheter som ordförande. Samordningsgruppen (ett embryo i form av en samrådsgrupp finns redan) bör bestå av företrädare på hög nivå för i första hand u-avdelningen och SIDA, men vid behov även för UDs politiska avdelning, SWEDECORP, SAREC och enskilda organisationer. För utarbetande av underlag för sina överväganden och förslag behöver gruppen anlita såväl UD- och SIDA-personal som utifrån tillkallade experter. (Genomförandet av programmet kan kräva en förstärkning av biståndskontoret i Maputo.)

Direktiv och arbetsplan för samordningsgruppen bör utarbetas i samråd mellan u-avdelningen och SIDA. Det bör klart framgå att gruppen inte avses ta över något beredningsansvar. Gruppen bör inleda sitt arbete så snart som möjligt med sikte på att kunna avlämna en underhandsrapport i april och en slutlig rapport i juni. Visst för arbetet väsentligt underlag kommer emellertid att föreligga först längre fram på året. Slutrapporten kan därför behöva uppskjutas några månader, varvid junirapporten skulle få en preliminär karaktär. Önskvärt är dock att viss information om gruppens arbete och om eventuella därpå grundade ställningstaganden kan lämnas i anslutning till riksdagens biståndsdebatt i maj och avtalsförhandlingarna med Moçambique i juni.

Förutsättningarna och ramarna för återuppbyggnads- och rehabiliteringsprogrammet bör anges i direktiven för samordningsgruppen. Förutsättningarna kan emellertid komma att förändras och ramarna därmed att behöva modifieras under de båda år som programmet avser. Programmet måste beakta detta och alltså förutse möjligheten av förskjutningar i omfattningen av olika insatser och tillkomsten av nya. Detta gäller givetvis särskilt det andra av de båda åren, för vilket programmet med nödvän-

dighet blir mer skissartat.

Fortfarande i ett kort perspektiv finns det anledning att beröra frågan om betalningsbalansstödet för de båda närmaste budgetåren. På flera håll har man, som tidigare noterats, pekat på olika problem avseende inte bara utformningen utan också ändamålsenligheten av det nuvarande betalningsbalansstödet till Moçambique. Speciellt gäller det den obundna och marknadsbaserade modell till vilken Sverige anslutit sig. Några större ansträngningar att analysera problemen och de modifieringar av modellen som de kan föranleda har inte gjorts från svensk sida. Beaktas bör vidare att det under de närmaste månaderna kommer fram åtskilligt internationellt material av intresse för en bedömning av betalningsbalansstödet och dess relevans. Efter hand växer också erfarenheterna av hur det marknadsbaserade valutafördelningssystemet fungerar i praktiken. Mot denna bakgrund finns det skäl att uppdra åt en mindre grupp av sakkunniga personer att närmare studera förekommande problem i betalningsbalansstödet till Moçambique och de åtgärder dessa må påkalla. En preliminär rapport bör föreligga innan definitivt beslut fattas om betalningsbalansstödets omfattning och utformning för nästa budgetår.

I det långa perspektivet finns det behov av resurser för analys, planering och uppföljning av Moçambique-biståndets mer generella och principiella aspekter.

I första hand krävs kapacitet att regelbundet genomföra övergripande analyser, där makroekonomiska aspekter betonas mer än vad som hittills varit fallet. Sådana analyser bör normalt ske inför varje ny avtalsperiod. De makroekonomiska delarna av dem bör bygga på relevanta ekonomiska rapporter, inte minst från Världsbanken och Internationella valutafonden. Analyserna bör inriktas på frågor av betydelse för biståndets omfattning och sammansättning under den kommande perioden. De bör också placera in biståndsutvecklingen i ett längre perspektiv.

För sådana analyser bör i regel akademiska institutioner kunna anlitas. Det finns därvid ingen anledning att begränsa sig till svenska institutioner. Det vore naturligt att de nordiska biståndsmyndigheterna samordnade denna typ av uppdrag. Överhuvud taget verkar nordiska samordningsmöjligheter kunna tas tillvara betydligt bättre än som sker i dag.

I analyserna bör ingå en kritisk granskning av de ekonomiska program till vilka en betydande del av det svenska biståndet - inte bara till Moçambique utan också till flertalet andra afrikanska programländer - är knutet, liksom av utformningen av det strukturanpassningsstöd som Världsbanken och Internationella valutafonden lämnar till dessa program. Syftet bör vara att konkretisera en hittills rätt allmänt hållen kritik av programmen (t ex att de slår alltför hårt mot den ekonomiska aktiviteten i landet) och av strukturanpassningsstödet (t ex att de därmed förenade villkoren är alltför långtgående, detaljerade och tidsmässigt orealistiska).

Med utgångspunkt från en sådan konkretisering borde modifieringar i program och villkor kunna föreslås. Detta skulle underlätta ett mer aktivt svenskt agerande på ifrågavarande område. Egna analyser skulle också göra det möjligt att utforma egna villkor på de punkter där våra bedömningar avviker från Världsbankens. Man måste emellertid vara medveten om de problem som uppstår för mottagarlandet när det konfronteras med olika villkor från olika givare.

Vad som här sagts om behovet av förstärkt analyskapacitet har en viss tillämplighet på flertalet svenska programländer, även om det i särskilt hög grad gäller Moçambique med tanke på vårt stora engagemang i landet. Viss allmän tillämplighet har också några mer specifika frågor som är värda ökad uppmärksamhet (jfr bilaga 3:1). En gäller de metoder som Världsbanken använder vid beräkningen av u-länders finansieringsbehov, en annan bankens genomgående alltför optimistiska prognoser, en tredje de problem som är förenade med stort biståndsberoende och en fjärde den ovan berörda nedtrappningsfrågan. Här krävs i vissa fall större utredningar, vilka lämpligen görs i internationell regi. Också här bör uppdrag kunna läggas ut på akade-

miska institutioner eller fristående experter.

Det ekonomiska analysarbetet bör också syfta till att ge underlag för att bättre anpassa enskilda insatser till de förutsättningar som förhållandena på makronivå ger. Här spelar det inom SIDA fortgående arbetet på att utveckla programmeringsformerna och höja ambitionerna i insatsberedningen en viktig roll.

Utläggandet av uppdrag enligt vad som skisserats ovan är kapacitetskrävande. I än högre grad gäller det förberedandet av och deltagandet i internationella underhandlingar - i Maputo, i Världsbanken, i DAC och annorstädes - på de områden som här diskuteras. Hur många uppgifter som än kontrakteras ut måste u-avdelningen och biståndsmyndigheterna själva, speciellt SIDA, besitta en analyskompetens och planeringskapacitet som motsvarar deras biståndspolitiska ansvar.

Översynens slutsats är alltså att de personalresurser som i första hand u-avdelningen men antagligen även SIDA disponerar för nämnda ändamål behöver förstärkas. Som det nu är tas u-avdelningens personal i så hög grad i anspråk för löpande ärenden och ofta rent operativa uppgifter att det inte blir mycket kapacitet kvar för policy, planering och styrning, d v s för primära departementala funktioner.

En resursförstärkning behöver inte vara liktydig med en personalökning. Rekryteringsprinciper, personalomsättning och, framför allt, hur man prioriterar olika uppgifter och disponerar tillgänglig personal är lika viktiga faktorer. Vidare skulle en översyn och en precisering av ansvars- och arbetsfördelningen på ifrågavarande område inte bara mellan utan också inom u-avdelningen och SIDA sannolikt resultera i ett bättre resursutnyttjande.

Dessa slutsatser baseras huvudsakligen på arbetet med Moçambique-biståndet. De mer generella överväganden som slutsatserna må föranleda måste uppenbarligen ske på ett betydligt bredare underlag. Ett sådant kommer att tillhandahållas av den pågående översynen av styrnings- och samarbetsformer i biståndet.

6.3.2 Samordningsfrågan

Liksom resursproblemet har samordningsproblemet aktualiserats i flera olika sammanhang. Att det finns samordningsproblem på hemmaplan har nyss antytts. Här skall vi dra några slutsatser av den i närmast föregående kapitel diskuterade bristen på biståndssamordning i Moçambique.

Den personal som Moçambique disponerar för biståndssamordning är uppenbart otillräcklig och förmedlar ett intryck av uppgivenhet. Även på givarhåll förmärks en viss resignation inför svårigheterna att åstadkomma en förbättring av den egna samordningen - samtidigt som man bekräftar angelägenheten av en sådan. Med tanke på de stora belopp som det handlar om skulle även en marginell förbättring vara betydelsefull. De svenska möjligheterna att här göra en större insats än hittills borde vara relativt goda.

I första hand borde biståndskontoret prioritera den uppgift som "koordinerande givare" på undervisningsområdet som man åtagit sig. Här liksom annorstädes är svårigheten att få den önskvärda moçambikiska medverkan till stånd. Det beror inte på bristande intresse utan på bristen på kompetent personal och den dåliga organisationen. SIDAs strävan att stärka undervisningsministeriets planerings- och ledningsfunktioner är därför väl motiverad. Även förvaltningsbiståndet syftar till att angripa problem av denna karaktär.

Ett större svenskt samordningsengagemang än vad som står i överensstämmelse med gällande principer för rollfördelningen mellan givare och mottagare vore antagligen inte bara försvarligt utan också önskvärt. Det bör i så fall förutsätta ett uttryckligt moçambikiskt önskemål och största möjliga moçambikiska medverkan. Självfallet får ansträngningarna att bygga upp Moçambiques egen samordningskapacitet inte försvagas. De bör tvärtom ges högsta prioritet.

Sverige har alltså ett särskilt samordningsansvar på undervisningsområdet. Samordningsaspekten bör emellertid bevakas över hela fältet, speciellt givetvis på de områden där det svenska biståndet spelar en viktig roll. Generellt gäller att vid överväganden om biståndets inriktning ökad hänsyn bör tas till vad andra givare gör - och skulle kunna göra. Frågan bör vara inte "Vilket bistånd kan vi ge?" utan snarare "Vilket bistånd har störst utvecklingseffekt?" och "Vilka givare bör kunna tillhandahålla sådant bistånd?". Genom specialisering och koncentration av insatserna, vilket innebär att vissa aktiviteter måste rensas bort, kan betydande effektivitetsvinster nås.

Det ligger i och för sig nära till hands att utgå från att biståndsbehoven är angelägna och att det inte kan vara fel att tillgodose dem när pengarna, kunnandet och erfarenheten finns. En sådan inställning kan emellertid ge upphov till ett i det långa loppet mer eller mindre permanent biståndsberoende på vissa områden. Det kan också medföra en viss stelhet i biståndsinriktningen. Det måste alltid finnas utrymme för ifrågasättande och omprövning.

Inte minst i den nu inledda övergångsperioden är det angeläget att Sverige kan spela en aktiv samordnande och planerande roll. Det gäller både de löpande insatserna på fältet och den omprövning av biståndets inriktning som inträdet av fredligare förhållanden motiverar. Det gäller vidare inte bara det statliga bilaterala biståndet utan också det multilaterala biståndet och biståndet via enskilda organisationer. FN-systemets insatser, speciellt på katastrofbiståndsområdet, skulle kunna effektiviseras genom förbättrad samordning. Detsamma gäller biståndet genom enskilda organisationer som genom sin fragmentering på ett mycket stort antal organisationer och projekt vållar problem på mottagarsidan och inte uppnår potentiellt möjlig effekt.

Samordning mellan biståndsgivare - statliga, internationella, enskilda - är erfarenhetsmässigt ett svårt företag. Desto större ansträngningar behövs. Slutsatsen blir alltså att samordningsfrågan är värd en större arbetsinsats än hittills. Delvis kan denna insats ske i olika internationella fora, där både u-avdelningen och SIDA är representerade. Huvudsakligen måste den emellertid komma till stånd på ort och ställe, d v s i Maputo. Det betyder att biståndskontoret behöver tillföras - eller omdisponera - personal för detta ändamål.

6.4 Förslag

I detta avsnitt sammanfattas, i starkt kondenserad form, de förslag som översynsarbetet resulterat i.

När det gäller *omfattningen* av biståndet till Moçambique under de närmaste åren föreslås att

- biståndet under budgetåren 1993/94 och 1994/95 bibehålls på en i förhållande till de närmast föregående budgetåren i stort sett oförändrad nivå,
- biståndet under de fyra därpå följande budgetåren successivt reduceras med omkring en tredjedel.

När det gäller den allmänna *sammansättningen* av de närmaste årens bistånd föreslås att

- betalningsbalansstödet (inklusive importstödet) begränsas till en fjärdedel av det totala biståndet,
- landramsbiståndet (exklusive importstödet) ligger kvar på oförändrad nivå, d v s omkring en tredjedel av det totala biståndet,
- av det återstående biståndet en betydande del (storleksordningen 160 milj kr) avsätts för ett tvåårigt återuppbyggnads- och rehabiliteringsprogram, som successivt fasas ut under de fyra därpå följande åren.

När det gäller inriktningen av *landramsbiståndet* föreslås att
- landsbygdsutveckling och förvaltningsstöd prioriteras,
- landsbygdsutvecklingen främjas bl a genom att undervisningsstödet får sin tyngdpunkt förlagd till distriktsnivån, stödet till rehabilitering av landsbygdsvägar utvidgas och stödet till produktionsfrämjande ekonomiska strukturer utvecklas,
- förvaltningsstödet, speciellt till finansministeriet, ytterligare förstärks och en utvidgning sker av stödet till lokal förvaltning och demokrati.

När det gäller *återuppbyggnads- och rehabiliteringsprogrammet* föreslås att detta inriktas på stöd till
- val- och demokratiseringsprocesserna,
- återanpassning av extern- och internflyktingar,
- demobilisering och återanpassning av militär personal,
- särskilt angelägen återuppbyggnad.

När det gäller frågor av *biståndsadministrativ* natur föreslås att
- en samordningsgrupp med företrädare för i första hand u-avdelningen och SIDA, men vid behov även för UDs politiska avdelning, SWEDECORP, SAREC och enskilda organisationer, tillsätts med uppgift att leda utarbetandet av återuppbyggnads- och rehabiliteringsprogrammet,
- en sakkunniggrupp tillsätts för att studera förekommande problem i betalningsbalansstödet till Moçambique,
- ambitionsnivån höjs vad gäller långsiktig planering och ekonomisk analys av Moçambique-biståndet och därmed sammanhängande frågor och att framför allt u-avdelningens kapacitet på detta område förstärks,
- större ansträngningar görs att angripa de effektivitetssänkande samordningsproblemen i Moçambique-biståndet.

Översynsarbetet har också aktualiserat ett antal *övriga frågor*. Flertalet har berörts, mer eller mindre utförligt, på olika ställen i betänkandet eller i dess bilagor och har haft eller kan ges karaktären av förslag. Det handlar i regel om förslag som översynen inte haft möjlighet att underbygga och utveckla men som kan vara värda att ta upp i andra former. Det föreslås sålunda att
- frågan om biståndsberoende och biståndsnedtrappning studeras i lämpligt internationellt sammanhang,
- konsultfonden och personalfonden inriktas på samma områden som det långsiktiga ändamålsbestämda biståndet och återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet,
- korruptionsproblemet blir föremål för en bredare utredning med uppgift bl a att precisera kraven på korruptionsbekämpning och påföljden om dessa krav inte uppfylls,
- en bedömning görs av idén att initiera och finansiellt stödja en regional konferens syftande till utbyte av erfarenheter och diskussion rörande korruptionsbekämpning i afrikanska länder,
- överläggningar tas upp med enskilda organisationer om deras syn på en eventuell ökning av EO-biståndet till Moçambique och därmed förenade problem,
- en undersökning görs av olika sätt att förbättra kreditförsörjningen för produktiva investeringar, speciellt på landsbygden,
- förutsättningarna för finansiellt sektorstöd, i första hand på undervisningsområdet, undersöks,
- en förutsättningslös analys kommer till stånd av effekterna på statsbudgeten respektive på biståndets effektivitet av en fortsatt nedpressning av biståndets administrationskostnader i förhållande till biståndsvolymen.

Del II
BAKGRUND, UNDERLAG

Del II
BAKGRUND, LINDERLAG

Kapitel 7
MOÇAMBIQUES POLITISKA OCH EKONOMISKA UTVECKLING – EN KORT HISTORIK

HANS ABRAHAMSSON, ANDERS NILSSON

7.1 Kolonialism och antikolonialt motstånd

Portugisernas ankomst till Moçambique-ön 1498 betydde inledningsvis inget eller mycket lite för de bantufolk, som levde i inlandet. Med få undantag begränsades den portugisiska närvaron till några fästen längs kusten. Den portugisiska expansionen i regionen hade som sin första målsättning att skapa stödjepunkter för att kunna dominera den växande sjöhandeln mellan Europa och Asien. Östafrikas bidrag i denna handel bestod främst av guld och elfenben. Portugiserna gjorde vissa försök att etablera sig i det inre av Moçambique. Framför allt sökte de sig upp längs Zambezifloden.

7.1.1 Afrikanska kungadömen

Vid tiden för portugisernas ankomst var bantufolken i inlandet organiserade i mindre hövdingadömen. Den expanderande handeln skapade behov av nya organisationsformer för att hävda inlandets intressen gentemot portugisiska och swahiliska handelsmän och deras allierade längs kusterna. I det inre av Moçambique skapades större stater, som under sekler lyckades försvara sina intressen. Mot slutet av 1600-talet hade de portugisiska försöken att penetrera det inre av Afrika misslyckats och i början av 1700-talet var det portugisiska inflytandet begränsat till ett minimum. De indiska och arabiska köpmän , som portugiserna initialt trängt tillbaka, återtog sin tidigare dominerande roll inom handeln. Inlandsstater som Monomotapa, Marave (nuvarande Malawi) och Macua konsoliderades och kontrollerade själva sina relationer med köpmännen vid kusten.

Från mitten av 1700-talet kom slavar att bli den dominerande handelsvaran i regionen. De franska sockerplantagerna på öarna Reunião och Bourbon i Indiska Oceanen gav upphov till en lokal efterfrågan på slavar. Det beräknas att omkring en miljon slavar skeppades ut från området (norra delarna av dagens Moçambique) under 1800-talet. Slavhandeln pågick till omkring 1890.

Jakten på slavar slog sönder den existerande bystrukturen och tvingade ut befolkningen i ett nytt bosättningsmönster. För att klara sig undan slavjägarna spred sig befolkningen över stora arealer, ofta långt bort från de bördiga floddalarna och regnrika högplatåerna.

Effekterna av slavhandeln blev större i norra Moçambique än i söder. Samhällsbildningar i vardande perverterades av interna strider, sammanhållningen i de organiserade afrikanska rikena försvagades och de lokala härskare, som var aktiva i slavhandeln skapade sig avsevärda rikedomar. I södra Moçambique hade slavhandeln varit mindre våldsam. Gazaimperiet vid Limpopofloden hade emellertid varit en dominerande slavexportör.

Fortfarande vid slutet av 1800-talet dominerades Moçambique av några afrikanska kungadömen, som hade gått starka ur slavhandelsperioden. Portugiserna var isolerade i några få kuststäder. De portugisiska tjänstemännen och militärerna agerade mycket självständigt i förhållande till regeringen i Portugal. Huvudsakligen sysslade de med att bygga upp egna privata rikedomar.

I söder hade Gazaimperiet under 1800-talet skapat sig en stark ställning. Det hade bildats genom Nguni-talande folk, som i början av 1800-talet hade rört sig från Sydafrika till södra Moçambique. Därifrån expanderade de vidare norrut och kom snart att bli en dominerande makt i det område, som Portugal ansåg vara sitt. Deras expansion kom att nå ända till Zambeziflodens södra strand.

Samtidigt var regionens ekonomiska centrum på väg att flyttas från norra Moçambique till söder. Slavhandelns tid var förbi. I Sydafrika upptäcktes diamanter och guld. Den växande ekonomiska aktiviteten i Transvaal skapade behov av hamnen i Lorenço Marques och järnvägen från Transvaal färdigställdeds 1894. Flyttningen av huvudstaden från Moçambique-ön till Lorenço Marques vid sekelskiftet markerade den avgörande maktförskjutningen från norr till söder i Moçambique. Detta speglade Sydafrikas framväxt, som regional makt.

Vid denna tid pågick förhandlingarna mellan Europas kolonialmakter om hur Afrika skulle fördelas dem emellan. Ett av alternativen vid Berlinkonferensen 1884-85 var att Portugisiska östafrika skulle delas i tre delar. Norr skulle tilldelas Tyskland för att slås samman med Tanganyika och centrum skulle tilldelas brittiska intressen för att samordnas med Rhodesia och dåvarande Niassaland, nuvarande Malawi. Södra Moçambique skulle bli ett sydafrikanskt intresseområde. Portugal lyckades emellertid i denna process utnyttja motsättningarna mellan kolonialmakterna och genomdriva sin "historiska rätt" till Moçambique.

Det kom att dröja mer än 25 år efter Berlinkonferensen innan Portugal kunde hävda en politiskt och militär kontroll över Moçambique. Det främsta militära motståndet kom från Gazaimperiet. Detta motstånd var inte endast en spontan kamp med spjut och pilbågar, utan byggde också på internationella kontakter och diplomati. Bland annat gavs mineralkoncessioner till Cecil Rhodes, i förhoppningen om brittiskt stöd mot Portugal.

Gazaimperiet hade tillgång till en armé på över 70.000 soldater. En stor del av armén var Ndau-krigare, som hade rekryterats i imperiets ockuperade områden i centrala Moçambique. Gazaimperiet föll när dess kejsare Gungunhana togs till fånga och deporterades till Azorerna 1895. I andra delar av landet upprätthöll olika lokala härskare ett motstånd mot den portugisiska penetrationen. Men dessa lyckades aldrig samordna sig. Omkring 1915 fanns inte längre något seriöst organiserat militärt motstånd mot Portugals överhöghet.

7.1.2 Koloniala särdrag

Portugal saknade emellertid finansiella resurser för att inleda en framgångsrik exploatering av Moçambique. Fram till 1930-talet dominerades den ekonomiska exploateringen av Moçambique av icke-portugisiska bolag, som upprättade en egen administration över de territorier de tilldelades genom koncessioner, främst i centrala och norra delen av landet. De portugisiska fördelarna av detta arrangemang bestod i att bolagen delade med sig av den skatt, som befolkningen betalade till bolagen.

I södra Moçambique fortsatte rekryteringen till gruvorna i Sydafrika att öka. Redan omkring 1910 uppnåddes storleksordningen 100.000 gruvarbetare per år.

Genom det fascistiska maktinträdet i Portugal 1928 ändrades Portugals koloniala strategi. Kontrakten med koncessionsbolagen sades upp ett efter ett. Den portugisiska staten tog ett starkare politiskt grepp över kolonin för att genomdriva sin nya ekonomiska strategi. Den växande portugisiska industrin var en drivande kraft bakom Salazars politik. Den krävde att kolonierna skulle utnyttjas bättre, framför allt som råvaruproducenter. Moçambiques viktigaste roll i denna nya strategi blev att producera bomull åt Portugals textilindustri och att vara marknad för textilier och vin från Portugal.

Exporten uppgick till omkring hälften av importen. Den största delen av detta handelsbalansunderskott gällde Portugal. Däremot var tjänstebalansen permanent po-

sitiv. Det berodde dels på transfereringar av migrantarbetarnas löner från Sydafrika, dels på hamn- och järnvägsavgifter från Sydafrika och andra grannländer. Men denna positiva tjänstebalans kompenserade inte fullt ut underskottet i handelsbalansen.

Detta fick till följd att Moçambiques ekonomi hade ett kroniskt underskott i bytesbalansen. Detta löstes i betalningsbalansen genom transfereringar från Portugal. Dessa transfereringar baserades på att den portugisiska statens andel av gruvarbetarlönerna betalades i guld direkt till Portugal. Guldmängden beräknades på det officiella guldpriset, villket innebar att Portugal kunde sälja guldet med kommersiella vinster på världsmarknaden, allteftersom guldpriset steg. Denna "övervinst" på migrantarbetarna täckte under kolonialtiden de nödvändiga transfereringarna från Portugal till Moçambique och kom sålunda att finansiera den portugisiska statens strategi att erbjuda billiga råvaror till den portugisiska textilindustrin.

Denna typ av ekonomi krävde få investeringar i infrastruktur eller industriutveckling för att fungera. Den portugisiskt kontrollerade bomullsproduktionen i norra Moçambique, sockerproduktion i de centrala delarna av landet och export av arbetskraft till Sydafrika från de södra delarna kompletterade varandra på ett sätt som inte krävde resurser från andra sektorer. Lönerna för jordbruksarbete hölls extremt låga och en stor del av rekyteringen till plantager och storjordbruk byggde på tvångsarbete, s k chibalo. Bomullsproduktionen byggde på tvångsodling.

Detta mönster innebar låga kostnader för arbetskraften. Lantarbetarnas försörjning garanterades genom att familjerna fortfarande fanns kvar inom självhushållningsjordbruket på landsbygden. Den köpkraft som fanns hos migrantarbetarna i söder användes av deras familjer, som tvingades köpa livsmedel för att kompensera männens långvariga frånvaro i jordbruket. Sammantaget innebär detta mönster att befolkningen i gemen hade en mycket låg köpkraft och att den köpkraft som fanns tillfredsställdes främst genom import från Portugal. Höga vinster på bomullshantering innebar att intresset för investeringar i annan produktiv verksamhet var begränsat.

Den portugisiskt kontrollerade sektorn av ekonomin baserades på en långtgående vertikal integration, där formerna för exportproduktionen av bomull är ett tydligt exempel. Det portugisiska ackumulationsbehovet var så omfattande att alla vinstmöjligheter i produktionskedjan måste tas till vara. Förutom det direkta manuella arbetet på bomullsfälten lämnades ingen del av produktionskedjan i händerna på den inhemska befolkningen. Genom en rigid tillämpning av denna strategi inom alla produktiva sektorer förlorades möjligheterna att skapa en svart moçambikisk medelklass, med vilken de bofasta portugiserna kunde ha allierat sig inför självständigheten. När politiken alltför sent började förändras i detta avseende hade det anti-koloniala motståndet redan radikaliserats och så gott som totalt slutit upp bakom Frelimo.

Internationellt hade Portugal en motsättningsfylld position. Salazars fascistiska styre hade inte lyckats genomföra sin nationella utvecklingsstrategi. En viss industrialisering hade visserligen kommit till stånd, men Portugal var ännu i början av 1970-talet huvudsakligen ett efterblivet jordbruksland. Också Salazars koloniala politik hade misslyckats. I kolonierna växte såväl svarta befrielserörelser som en vit opposition mot centralmakten i Lissabon. De portugiser, som var permanent bosatta i kolonierna, påverkades av de vitas ensidiga självständighetsförklaring i Rhodesia 1965 och den portugisiska centralmaktens oförmåga att stävja den svarta befrielsekampen.

Samtidigt växte det anti-fascistiska motståndet i Portugal. Också i övriga Europa och i USA betraktades Portugals icke-demokratiska politiska system alltmer som en reminiscens från en förgången tid. Systemet var ett hinder för Portugals egen utveckling. En demokratisering var nödvändig för att Portugal skulle kunna utvecklas till en politiskt acceptabel ekonomisk samarbetspartner i Europa.

Det fanns alltså få, som var beredda att ge det fascistiska styret i Portugal sitt stöd. Men samtidigt hade Portugal ett strategiskt värde för NATO. En amerikansk militär-

bas på Azorerna var en viktig länk i kontrollen över östra sydatlanten. Den portugisiska närvaron i Moçambique och Angola var en garanti för att oljerutterna från Arabiska viken till USA och Europa inte skulle kunna störas från den afrikanska kontinenten. Tillsammans med Sydafrika utgjorde de portugisiska kolonierna ett "västblock" i Södra Afrika. Den portugisiska statsledningen kunde länge balansera mellan kraven på demokratisering och NATOs strategiska behov. Portugal fick sålunda ett omfattande materiellt stöd till sina kolonialkrig, trots att dessa allmänt betraktades som politiskt orättfärdiga. Frelimo, liksom de andra befrielserörelserna i portugisiska kolonier, blev helt beroende av öststaterna och Kina för militärt stöd till den väpnade befrielsekampen.

7.1.3 Befrielsekampens utveckling

Vid tiden omkring 1960 fanns det tre nationalistiska organisationer, som med fredliga medel försökte uppnå självständighet. De var baserade främst bland moçambikiska migrantarbetare i grannländerna och hade en klar regional profil.

Nationalister från Moçambiques södra och centrala delar bildade i dåvarande Rhodesia UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique). UNAMI (União Nacional Africana de Moçambique Independente) hade sitt främsta stöd bland moçambiker från provinserna Tete och Zambezia, som arbetade i Malawi. Med inspiration från Tanzania och Kenya bildades MANU (Mozambique African National Union) av migrantarbetare främst från den nordliga provinsen Cabo Delgado.

Det visade sig vara omöjligt att skapa en dialog med Portugal och FN-systemet kunde inte erbjuda några framkomliga vägar. Medlemmar ur de tre rörelserna gick 1962 samman och bildade Frelimo. En väpnad kamp för frigörelse inleddes 1964.

Under de första åren skapades snabbt befriade områden i norra Moçambique. De var dock begränsade till provinserna Niassa och Cabo Delgado. Ett försök till snabbt avancemang i Zambezia fick avbrytas. Efter 1968 fanns befriade områden också i Teteprovinsen. Befrielsekriget kom emellertid aldrig att omfatta mer än 30 procent av Moçambiques yta. Vid krigets slut levde mindre än 10 procent av befolkningen i Frelimos befriade områden.

Frelimo uppnådde följaktligen ingen total militär seger över kolonialarmén. Det samlade trycket från befrielserörelserna i Moçambique, Angola och Guinea-Bissau var emellertid avgörande för utvecklingen i Portugal. Enbart i Moçambique fanns som mest 70.000 portugisiska soldater. Befolkningsunderlaget för att rekrytera med fascismen lojala officerare räckte inte för de växande behoven. En allt större del av officerarna kom att rekryteras ur arbetarklassen och liberala medelklassmiljöer. Dessa kom att utgöra grunden för "kaptensrörelsen", som genom en militärkupp störtade fascismen i Portugal i april 1974. En väg till politisk självständighet låg plötsligt och oväntat öppen.

7.2 Frelimo vid makten

Frelimos socialistiska utvecklingstrategi formades redan under befrielsekriget mot Portugal 1964-74. Dess framväxt präglades av såväl internationella som nationella omständigheter.

7.2.1 God konjuktur för tredje världen

Frelimo kom till makten i en period då den internationella politiska konjukturen tillät unga stater i tredje världen att välja socialistiska strategier för sin utvecklingspolitik. Det fanns flera företeelser i samtiden, som stimulerade rörelserna i de f d portugisiska kolonierna att formulera en mycket radikal politik under åren efter 1975.

Det amerikanska nederlaget i Vietnam utgjorde för radikala regimer i tredje världen ett bevis på att styrkeförhållandena i världen var på väg att ändras. Ett litet fattigt land hade militärt besegrat världens ledande stormakt. Frelimo, MPLA i Angola och PAIGC i Guinea-Bissau hade tillsammans bringat en NATO-stödd kolonialarmé på fall. Ur det amerikanska nederlaget växte i USA ett "Vietnam-syndrom", som under en period förändrade den amerikanska utrikespolitiken gentemot tredje världen. Denna icke-interventionistiska politik var dominerande under president Carters första två-tre år i Vita Huset. Vid denna tid dominerades också Sydafrikas utrikespolitik av premiärminster Vorsters avspänningspolitik gentemot grannländerna.

Vid sidan om den förändrade amerikanska utrikespolitiken fanns kraven från tredje världen på en "ny internationell ekonomisk världsordning". En snabb ekonomisk utveckling i u-länderna ansågs vara inom räckhåll.

Ungdomsupproret i Soweto i Sydafrika i juni 1976 placerade snabbt apartheidregimen i Sydafrika vid den internationella skampålen. Grannländernas stöd till ANC och Sydafrikas destabiliseringspolitik efter 1980 bidrog till att väva samman kampen mot apartheid och strävan efter ekonomisk utveckling i Södra Afrikas länder. Flera givarländer ökade sitt bistånd till länderna i Södra Afrika, som en del av sin anti-apartheid politik.

7.2.2 Frelimos två linjer

Frelimo samlade inom sina led såväl revolutionära socialister som mer moderata grupper, vars målsättning med kampen mot Portugal inte var socialistisk revolution utan enbart självständighet. Dessa två politiska tendenser inom Frelimo har fortlevt genom befrielsekriget 1964-74 och under hela självständighetsperioden. I Frelimos tidigare språkbruk benämndes de den "revolutionära" och den "reaktionära" linjen. Styrkebalansen mellan de båda linjerna har varierat över tiden, men hittills har motsättningarna kunna hållas inom Frelimo.

Mycket snart efter befrielsekrigets inledning ställdes frågan om vilken samhällsform, som Frelimo skulle skapa i sina befriade områden. Kollektivismen i gerillakrigets natur utvecklade tron på kollektiva ekonomiska och politiska organisationsformer. Revolutionärerna i Frelimos ledning förordade en genomgripande omvandling av samhället. Mer moderata, nationalistiska grupperingar strävade i första hand efter att öka den politiska och ekonomiska makten för svarta moçambiker.

En konkret fråga som kom att bli avgörande i detta sammanhang gällde hur befolkningens överskottsproduktion i jordbruket skulle hanteras och hur konsumtionsvaror skulle göras tillgängliga. Revolutionärerna argumenterade att livsmedelsproduktion, utöver vad bönderna behövde för egen försörjning, skulle ske kollektivt. Denna överskottsproduktionen skulle finansiera krigets behov och fördelas efter kollektiva beslut. Konsumtionsvaror skulle föras in i de befriade områdena av Frelimo. De moderata krafterna menade att det i befriade områden måste finnas ett privat handelssystem, som kan köpa böndernas överskott i utbyte mot konsumtionsvaror. När några medlemmar i Frelimo började bygga upp ett eget handelsnät i de befriade områdena kom det till en brytning där Frelimos revolutionärer och nationalister kom att ställas mot varandra. Den revolutionära gruppen, med stöd av gerillasoldaterna, segrade i de interna striderna kring denna politiskt avgörande fråga.

Delar av den nationalistiska falangen lämnade Frelimo och sökte samarbete med de lokala portugiserna. Förhoppningen var att dessas opposition mot den portugisiska centralmakten skulle resultera i en annan politik efter självständigeten än den Frelimo förväntades erbjuda. Men de individer, som representerade en annan uppfattning om den framtida ekonomiska politiken än Frelimos ledning, hade ingen materiell eller politisk bas att falla tillbaka på. Den assimilerade medelklass de tillhörde var alltför ekonomiskt outvecklad och politiskt splittrad.

Varken dessa dissidenter från Frelimo eller de lokala portugiserna hade tillräcklig

styrka, var för sig eller tillsammans, att hota Frelimos hegemoni efter militärkuppen i Portugal den 25 april 1974. Under den instabila perioden mellan april 1974 och Moçambiques självständighet i juni 1975 gjordes ett stort antal försök att starta svarta politiska partier i Moçambique. Men inget av dem lyckades bli något alternativ till Frelimo. Inte heller utomlands kunde de göra sig gällande som något trovärdigt alternativ till Frelimos maktövertagande. Den nya regeringen i Portugal överlämnade utan villkor makten i Moçambique till Frelimo.

Frelimos inre liv under de tio årens befrielsekrig dominerades i långa perioder av motsättningar, som hade en rasistisk och etnisk dimension.

Några av de ledande dissidenterna, som under kriget förespråkade en anti-vit linje i politiken, hade sina rötter i centrala Moçambique. De hade rekryterat många ungdomar som gerillasoldater till Frelimo genom underjordiskt arbete på internatskolor inom katolska kyrkan. Katolska kyrkan var emellertid intimt lierad med kolonialstaten, vilket avspeglades i dess utbildning. De flesta i Frelimos ledning hade fått sin grundutbildning i protestantiska missionsskolor. Efter självständigheten har denna katolskutbildade grupp betraktats med misstänksamhet av ledningen.

Befrielsekrigets tvärstopp i Zambeziaprovinsen 1964 orsakades av Frelimos bristande förberedelser i provinsen. Svårigheten för Frelimo att under kriget förankra sig i Zambezia illustreras av en mycket stor omsättning bland sympatisörerna. Omkring 3.000 gerillasoldater, som hade sina rötter i Zambezia, deserterade från Frelimo under krigets gång.

UDENAMO, med många medlemmar från södra Moçambique, var den bäst organiserade och mest erfarna av de tre nationaliströrelserna. Frelimo kom i politik och funktion att ha stora likheter med UDENAMO. De moçambikiska intellektuella, som från exil i Europa anslöt sig till Frelimo direkt i Tanzania, hade sin främsta förankring i huvudstaden, dåvarande Lorenço Marques. Detta betingades inte minst av att all högre utbildning var koncentrerad till dit.

Dessa korta beskrivningar illustrerar den mångfald av friktioner, som lett till en konstant kritik från övriga landet, att en alltför stor del av Frelimos ledning kommer från södra Moçambique. Det brukar ibland framhållas att Frelimo löste sina interna motsättningar under kriget och att det var en enad rörelse som fick makten i det självständiga Moçambique. Det är riktigt att det inte fanns några starka organiserade alternativ utanför Frelimo. Men den enhet som visades utåt vilade internt på en osäker grund.

När en långsiktig strategi för Moçambiques utveckling skulle formuleras efter 1975 blev den en kombination av den revolutionära ledningens ideologiska övertygelse, rörelsens erfarenheter från befrielsekriget och den internationella politiska konjukturen. Frelimo hade lotsat Moçambique till självständighet. I sin nya roll som statsledning tog revolutionärerna sig an uppgiften att förverkliga sin vision av det framtida Moçambique.

7.3 Vision och verklighet

7.3.1 Utvecklingsstrategins hörnpelare

Frelimos utvecklingsvision presenterades på den tredje partikongressen 1977. Målsättningen var att avskaffa underutvecklingen på tio år. Befrielsekrigets erfarenheter och ideologiska kamp skulle utsträckas till den ekonomiska sfären och hela samhället skulle omformas.

Strategins innehåll konkretiserades i den 10-åriga mycket ambitiösa perspektivplan (PPI), som presenterades 1979. Förutom om materiella framsteg talade Frelimos ledare mycket om befolkningens återupprättade värdighet. Anti-rasismen, nationsbyggandet och en generell moderniseringspolitik var hörnpelare bland dessa visio-

ner. Hälsovård och utbildning var sektorer där de koloniala tillkortakommandena var tydliga och snabba resultat var lätta att uppnå. De sociala sektorerna kom att betraktas som spjutspetsar i Frelimos strategi att överföra de kollektiva erfarenheterna från befrielsekriget till hela befolkningen. En viktig avsikt var att skapa en legitimitet för sin egen politik.

Behoven av att förändra den snedvridna ekonomiska struktur, som format landet under den koloniala epoken, kom att bli avgörande för strategins inriktning. Det faktum att Moçambique koloniserades sent ansågs närmast kunna underlätta den nödvändiga omvandlingen av landsbygden, genom att det koloniala systemet inte dominerade landet fullständigt.

Även om ett antal utländska företag etablerat stora plantager, företrädesvis i centrala Moçambique, redan under 1800-talet och trots att portugiserna hade infört och administrerat en tvångsodling för export hos familjebönderna, var landsbygden inte penetrerad. Först under 1940-talet anlände flertalet av de portugisiska nybyggare, som inför moçambikerna avsågs vara en modell för den moderne bonden. Den inhemska svedjebrukande moçambikiske familjebonden trängdes tillbaka till sämre jordar. Med hjälp av bevattning och viss mekanisering lyckades nybyggarna försörja de växande städerna med ris, vete, grönsaker, potatis, ägg och kött.

Exportproduktionen kom i huvudsak från de stora plantagerna som odlades av moçambikisk tvångsarbetskraft. Te, sisal, kopra, bomull och socker var viktiga exportvaror. Vid tiden för självständigheten lämnade de utländska företagen sina plantager. Nybyggarna lämnade sina jordar och återvände till Portugal eller sökte ny hemvist i Sydafrika. De kvarvarande moçambikiska lantarbetarna, som tagit över driften på plantager och storjordbruk, lyckades inte upprätthålla produktionsnivån. Exportinkomsterna sjönk och så gjorde möjligheterna att försörja stadsbefolkningen med inhemskt producerade livsmedel.

Utvecklingsvisionen byggde på en snabb industrialisering grundad på överskott från jordbruket. För att detta skulle vara möjligt måste jordbruket moderniseras i snabb takt och dess produktivitet växa explosionsartat. Statsfarmerna skulle bli nav i jordbruksstrategin, producera exportvaror och täcka en stor del av landets totala livsmedelsbehov. Statsfarmerna skulle bildas av de gamla plantageegendomarna och sammanslagningar av portugisernas mindre jordbruk i områden som "colonos" övergivit. Totalt rörde det sig om drygt 4000 jordbruksföretag. Övertagandet av dessa motiverades av risken för kapitalförstöring och nödvändigheten att förse städerna med mat. Den snabba mekaniseringen motiverades av strävan efter att öka produktiviteten och av behovet att ersätta tvångsarbetet med modernt jordbrukande. Syftet var också att kunna erbjuda återvändande gruvarbetare från Sydafrika arbetsuppgifter som bättre svarade mot deras tekniska kunnande än vad det traditionella jordbruket skulle kunna göra.

Statsfarmernas mekanisering ingick som en naturlig del i den dröm om snabb modernisering som landets beslutsfattare närde vid tiden för självständigheten. De förväntade exportinkomsterna från plantager och storjordbruk skulle finansiera en fullskalig omvandling av landsbygden. Folkflertalet var bönder och för att förbättra deras levnadsvillkor och materiella standard skulle landsbygden omorganiseras. Genom att stimulera de utspritt boende familjebönderna att flytta samman i kommunala byar, skulle undervisning, hälsovård och rent vatten lättare kunna organiseras. För att möjliggöra en förbättrad köpkraft och en högre materiell standard var det viktigt att bönderna successivt kunde lämna sina gamla traditionella brukningsmetoder och förbättra produktiviteten. Vägen till en sådan utveckling ansågs gå via producentkooperativ som skulle finansieras och stödjas av statsfarmerna. Byboendet i sin tur var en förutsättning för organiserandet av producentkooperativen. Erfarenheterna från Tanzania och uppförandet av de s k Ujamaabyarna var en viktig inspirationskälla.

Frelimo fastslog en utrikespolitik som syftade till oberoende av Sydafrika och som placerade Moçambique bland de radikala länderna i tredje världen. Stöd till

kampen för majoritetsstyre i Rhodesia och Sydafrika var en viktig princip.

7.3.2 Genomförd politik

Erfarenheterna från kolonialtiden präglades av en fascistisk och repressiv kolonialmakt. Tvångsarbetet i jordbruket, likväl som handeln med jordbruksprodukter och dess orättvisa bytesvillkor, representerade för befolkningen och Frelimo samma förnedrande system. Under befrielsekampen erhöll den portugisiska kolonialmakten ett betydande materiellt stöd från västmakterna. Antikolonial kamp blev för Frelimo liktydig med kamp mot västvärldens kapitalism. En socialistisk samhällsvision var vid tiden för självständigheten den enda psykologiskt acceptabla för Frelimos ledning. Den koloniala statens underlåtelser skulle kompenseras genom att den självständiga staten skulle tillgodose befolkningens behov och det privata ägandet elimineras.

Nationaliseringar genomfördes på fem områden: jord, banker, hyresfastigheter, sjukvård och utbildning. I övrigt skapades den statliga sektorn genom att övergivna egendomar övertogs, s k intervenering, när utländska ägare lämnade landet. Järnvägar, hamnar och kraftverk var i statlig ägo redan under kolonialtiden.

Samtidigt skapades institutioner för ekonomisk planering och statens styrning av all ekonomisk aktivitet. Den statligt planerade och administrerade näringsutövningen hade två hörnpelare. Den första var att ta hand om och administrera övergiven egendom. Den andra var en programmatisk styrning av utvecklingsstrategin. Den byggde på att man såg statlig intervention i ekonomin som en ersättning för de marknadskrafter som inte fanns och som den socialistiska strategin inte avsåg att utveckla.

Planministeriet skulle i teorin styra utvecklingsprocessen. Att upprätta och upprätthålla en rimligt effektiv statlig förvaltning krävde en politisk allians mellan Frelimo och kvarvarande vita funktionärer med högre eller mellanutbildning. Många av dessa var politiskt motiverade att välja moçambikiskt medborgarskap. Ofta hade de sin politiska historia i det portugisiska kommunistpartiet. Deras inflytande på politikens utformning och genomförande kom att bli stort.

Inom jordbruket skapades statsfarmer som kunde variera mellan några tusental hektar och 400 000 hektar. Investeringar prioriterades till statssektorn, till förfång för kooperativ, familjebönder och privata jordbrukare.

Funktionärer och utvecklingsplanerare inom statsförvaltningen i Maputo saknade tillräcklig kunskap om landsbygdens realiteter. Kunskapen om de traditionellt odlande familjeböndernas kultur och levnadsbetingelser var otillräcklig för att några konkreta åtgärder för att förändra deras levnadsvillkor skulle kunna formuleras. Planeringsprocessen avskiljdes ytterligare från den moçambikiska verkligheten genom närvaron av sovjetiska och östeuropeiska statstjänstemän och jordbruksplanerare. Därtill kom det nordisk-moçambikiska jordbrukssamarbetet (MONAP), som inledningsvis också betonade den moderna sektorns betydelse. Frågan hur man skulle förbättra familjeböndernas produktionsmetoder fick skjutas på framtiden.

Den pågående kapitalförstöringen på de övergivna plantagerna och farmerna var mer konkret, liksom dess betydelse för leveranser av livsmedel till städerna och för exportinkomsterna. Därtill kom alla moderniseringsprojekt, som portugiserna utarbetat under den koloniala epokens senare decennier men som till följd av befrielsekriget aldrig kunde realiseras. Dessa projektplaner kom nu väl till pass för att användas i dialogen med internationella finansiärer och biståndsgivare.

Alla den koloniala statens institutioner avskaffades och landets administrativa indelning förändrades. Men många av de nya administratörerna placerades i distrikt där de saknade politisk förankring och därtill inte kunde göra sig förstådda på lokalspråket.

Utrikespolitiskt anslöt man sig till den alliansfria rörelsen och skrev snabbt vänskaps- och samarbetsavtal med de flesta socialistiska länder. I det självständiga Moçambique fick sedermera ANC en fristad och tillräckligt svängrum för att planera och

administrera väpnade aktioner mot Sydafrika. Genom Zimbabwes självständighet 1980 ökade den politiska och ekonomiska pressen på den vita minoritetsregimen i Sydafrika. Samma år bildade frontstaterna SADCC i syfte att förändra regionens ekonomiska realiteter. Politiska förhoppningar om att minska beroendet till västvärlden i allmänhet och till RSA i synnerhet genom en förstärkt regional samverkan skulle konkretiseras. Det ekonomiska samarbetet byggde på politiska beslut mellan nationalstater, som fortfarande var under bildande och som präglades av mer eller mindre radikala utvecklingsstrategier.

För SADCC var transporter och kommunikation från början den högst prioriterade sektorn. Arbetet underlättades av att de nordiska biståndsgivarna engagerade sig hårt i den regionala samverkan för att minska regionens transportberoende av Sydafrika genom att återupprusta de traditionella koloniala transportvägarna till Europa.

7.3.3 Initiala framgångar

Under perioden mellan 1975 och 1981 lyckades Moçambique hejda den fallande produktionen. Under 1981 nådde de flesta varor och exportgrödor sin högsta produktion efter självständigheten. Exporten ökade med 96 procent mellan 1975 och 1981. Den viktigaste orsaken var att självständighetens eufori utgjorde en fertil grund för regeringens politiska mobilisering av befolkningen i "kampanjer" och "frivilligt arbete" för att komma ur krissituationer och igenom flaskhalsar.

Inom de sociala sektorerna expanderade skolsystemet. Antalet lärare fördubblades från tio till tjugo tusen fram till 1982. Analfabetismen sänktes på fem år från 93 procent till omkring 70 procent. Hälsovårdssystemet utvidgades, främst på landsbygden där antalet hälsoposter fyrfaldigades under självständighetens första sju år och antalet invånare per lokal hälsovårdsinstitution sjönk från drygt 26.000 till 10.000. Inom ramen för barn- och mödrahälsovården genomfördes en av de mest prisade vaccinationskampanjerna i världen. I stort sett alla barn nåddes.

Samtidigt som ekonomins mätbara indikatorer visade en positiv utveckling under de första åren försämrades de politiska och sociala förutsättningarna för en bibehållen produktion. Klyftan mellan utvecklingsstrategins långtgående målsättningar och de sociala förändringsprocesser som genomförandet skapade vidgades sakta men säkert. På landsbygden försvagades den långsiktiga produktionskapaciteten av en strukturomvandling, vars omfattning och rytm inte hade någon motsvarighet i den ekonomiska verkligheten. Landsbygdsbefolkningen blev alltmer utlämnad åt sig själv. Inom statssektorn, både i jordbruk och industri, underminerades framtida produktionsökningar av problem med användning och underhåll av gjorda investeringar, främst genom bristen på utbildad arbetskraft.

7.3.4 Ekonomiska motgångar

Under självständighetens inledning började också de första tecknen på en extern destabilisering visa sig, främst i den ekonomiska relationen till Sydafrika. Den sydafrikanska rekryteringen av moçambikiska gruvarbetare minskade i samband med självständigheten till omkring en tredjedel av den tidigare nivån, vilket minskade intäkterna i konvertibel valuta. Det tidigare nämnda guldavtalet med Portugal övertogs av Frelimoregeringen, men bröts ensidigt av Sydafrika 1978. Den sydafrikanska användningen av järnvägar och hamnar minskade drastiskt när hela regionens gods i allt större utsträckning dirigerades om till hamnar i Sydafrika. Detta "underlättades" av att Moçambique i enlighet med FN-beslut om sanktioner mot Rhodesia redan i mars 1976 stängde gränsen och därmed oljeledningen och järnvägen mellan Beira och Rhodesia. Den internationella järnvägstrafiken genom Moçambique halverades mellan 1975 och 1981.

Samtidigt kunde inte strategin för jordbruksutveckling genomföras. Detta berodde inte i första hand på mekaniska eller ekonomiska problem och dålig lönsamhet på

statsfarmerna. Problemen var snarare politiska och sociala. Landets jordbrukspolitik hade baserats på ett antal antaganden som vare sig var förenliga med de materiella förutsättningar för livsmedelsförsörjning, som rådde på den moçambikiska landsbygden eller med förhärskande kulturella mönster.

Regeringen felbedömde familjeböndernas möjligheter att flytta in i kommunala byar och ingå som medlemmar i jordbrukskooperativen så länge tillgång till bättre teknik för en mer intensiv odling inte kunde garanteras. Samtidigt överskattade man de utspridda familjeböndernas förmåga till självhushållning med traditionella brukningsmetoder och underskattade deras behov av att ha tillgång till marknader för att sälja överskottsprodukter i utbyte mot konsumtionsvaror, utsäde och jordbruksredskap.

Den inhemska jordbruksproduktionen för avsalu minskade dramatiskt till följd av att de portugisiska och indiska handelsmännen i så stor utsträckning försvann. Det faktum att regeringen istället för att återuppbygga handelsnätet och stimulera familjebönderna till ökad produktion för avsalu, satsade all sin energi på moderniseringen av de nybildade statsfarmerna fick också effekter för självhushållningen. Bristen på hackor och utsäde försämrade böndernas förutsättningar för produktion till egen konsumtion.

Fram till 1981 lyckades statsfarmerna delvis kompensera den minskade produktionen inom familjesektorn även om de förväntade produktionsresultaten inte kunde uppnås. Bristen på utbildad arbetskraft, svårigheter med organisation, administration och teknologinivå samt problem med regelbunden försörjning av nödvändiga insatsvaror i form av drivmedel, reservdelar, gödningsmedel och utsäde, utgjorde svåra flaskhalsar. Därtill kom den militära destabiliseringen som i början på 1980-talet i stor utsträckning just riktades mot statsfarmerna.

Brist på konsumtionsvaror medförde att familjebönderna ytterligare drog ner på sin avsaluproduktion eller kanaliserade den till den svarta marknaden där den allmäna livsmedelsbristen skapat utrymme för stora prisökningar. Härigenom försvann underlagen för handelsmännens legala verksamhet och den svarta marknaden växte lavinartat.

Den ekonomiska utvecklingen efter 1981 visar en nedåtgående trend, mätbar i ökad import, minskade serviceinkomster från Sydafrika och fallande export. Ett kraftigt behov av internationell upplåning för att klara betalningsbalansen och räntebetalningarna blottade ett akut behov av politisk och ekonomisk omorientering, nationellt och internationellt.

Problemet var inte enbart bristen på utländsk valuta och det stora behovet av internationell upplåning. Under 1983 hade statens inkomster sjunkit snabbt samtidigt som utgifter för försvaret, subventioner till konsumenter och statliga företag samt löner till de offentligt anställda stigit kraftigt. För första gången sedan självständigheten uppvisade statsbudgeten ett stort underskott. Det finansierades med hjälp av sedelpressarna.

År 1985 hade exporten minskat till bottennivå. Den var endast 27 procent av 1981 års siffror. Som ett resultat reducerades importen med 47 procent under samma period.

Den nödvändiga nedskärningen av landets import av olja, råvaror, reservdelar och konsumtionsvaror medförde en besvärande varubrist. Penningmängden och befolkningens efterfrågan översteg mångfaldigt utbudet på varor. Inflationen steg kraftigt och parallellmarknaden ökade i omfattning.

En kraftig kritik mot den förda utvecklingspolitiken formulerades av delegaterna redan under Frelimos fjärde partikongress 1983. Missnöjet var stort över att så mycket resurser satsades på statsfarmerna och att så lite kom landsbygsbefolkningen till del. Regeringen formulerade 1983 ett aktionsprogram för att bryta den nedåtgående spiralen.

Den slog fast att den makroekonomiska balansen måste återställas så snart som möjligt. Statens utgifter och penningmängdens storlek måste anpassas till landets produktionsförmåga. Lönestegringar och subventioner måste begränsas till ett minimum. Dessutom skulle ett antal mer långsiktiga förändringar påbörjas. Jordbrukspolitiken skulle läggas om. Den statliga sektorn skulle omstruktureras. Statsfarmer skulle delas upp till mindre jordbruksenheter. Vissa av dem skulle privatiseras. Prisregleringarna skulle minska. Den privata jordbrukssektorn och familjebönderna skulle få ett kraftigt utökat stöd. Den inhemska industriutvecklingen skulle främst inriktas på att producera konsumtionsvaror för den inhemska marknaden.

Förhoppningen stod till att det ekonomiska aktionsprogrammet tillsammans med fredsförhandlingar med Sydafrika och tillgång till billigare krediter skulle kunna få

TABELL 7:1. UTVECKLING AV PRODUKTION OCH UTRIKESHANDEL VALDA ÅR 1973–86

	1973	1974	1975	1977	1981	1983	1985	1986
Produktionsutveckling								
GSP* (mdr. meticais, 1980 års priser)	112	92	71	75	84	64	54	56
Varav:								
Jordbruk	37	32	25	31	31	24	25	25
Industri, fiske	42	35	28	28	34	23	15	15
Transport	12	11	9	7	9	6	4	4
Export (milj. dollar, löpande priser)	226	296	185	153	280	132	77	79
Import (milj. dollar, löpande priser)	465	460	395	336	801	636	424	543
Export/Import (%)	49	64	47	45	35	21	18	15

Källa: Ratilal, 1990, och Informação Estatística, CNP, för olika år.

*GSP = Gross National Product, begrepp förekommande i socialistisk ekonomi, ungefärligen liktydigt med BNP.

igång hjulen igen. I mars 1984 slöts ett avtal med Sydafrika, Nkomatiavtalet. Sydafrika skulle upphöra med sin militära destabilisering av Moçambique. Trots avtalet fortsatte destabiliseringen med oförminskad styrka. Fortsatt torka förvärrade Moçambiques situation ytterligare.

Det ekonomiska aktionsprogrammet genomfördes aldrig som planerat och ledde därför inte till förväntade resultat. Som framgick av tabellen fortsatte den negativa tillväxten. Produktionen i jordbruket ökade inte nämnvärt. Endast 10 procent av marknadens behov av livsmedel kunde tillfredställas genom lokal produktion. Industrin arbetade med 20-40 procent av sin installerade kapacitet. Underskottet i statens budget förvärrades. Priserna på parallellmarknaden var 20-40 gånger högre än de officiella priserna. Mellan 1980 och 1986 hade bruttonationalprodukten minskat med över trettio procent. Konsumtionen per person hade reducerats i än högre grad, eftersom befolkningen samtidigt ökade.

7.3.5 Utvecklingsstrategins politiska implikationer

Statsförvaltningens sammansättning och kapacitet

Frelimos handlingsfrihet var stor vid tiden för självständigheten. Andra strategival skulle sannolikt inte ha påverkat Frelimos politiska popularitet. Erfarenheterna från kolonialtiden och befrielsekriget begränsade dock Frelimos förmåga att inse och utnyttja detta. Den socialistiska visionen förblev helt dominerande.

Frelimoledningens intention var att förhindra en konsolidering av den koloniala kapitalistiska ekonomin och skapa nya - kollektiva - ekonomiska aktörer, främst statsföretag och kooperativ. En sådan politik hade sin udd riktad både mot de befintliga ekonomiska aktörerna och potentiella nya kapitalister. Det dilemma som dolde sig i detta var att en del av Frelimos medlemmar själva hade ambitioner att bli självständighetens nya ekonomiska entreprenörer. Den s k "reaktionära" falangen hade visserligen förlorat den politiska striden under 1960-talet, men fanns rikligt representerad inom Frelimo efter självständigheten. När de politiska besluten förhindrade privata entreprenörer att utvecklas började många söka positioner i den offentliga sektorn för att kunna tillgodogöra sig samhälleliga resurser. De satsade på en karriär i statliga företag, kooperativ, statsapparat och parti. Deras spelplan för att kunna utmana de befintliga aktörerna förflyttades från privat verksamhet till den politiska apparaten. Att bli direktör för ett statligt företag kom att bli ett eftertraktat alternativ till det privata entreprenörskapet.

Den revolutionära partiledningen åtnjöt ett omfattande politiskt stöd för sin roll i befrielsekampen. Men när det gällde den ekonomiska strategin fick man dubbla fiender. De privata entreprenörerna var naturligtvis missnöjda. Men också inom ledningarna för statsföretagen dominerade "privata" ambitioner över partiledningens intentioner att driva en arbetarvänlig politik. Kritiken mot alla dessa "ambiciosos" (de med ambitioner) var legio i ledningens framträdanden under de första åren.

Frelimos och statsförvaltningens kapacitet var begränsad. En överväldigande majoritet av den portugisiska befolkningen lämnade Moçambique under åren runt självständigheten. I denna grupp fanns många som var födda i Moçambique och som möjligen hade valt att stanna kvar i landet om Frelimo hade ansträngt sig för att övertala dem. Frelimo förlorade också ett antal utbildade moçambiker av afrikanskt ursprung i samband med de interna motsättningarna i slutet av 1960-talet. Många av de som uteslöts ur befrielsefronten, eller själva lämnade organisationen, återvände aldrig från sin exil. Flera av de moçambiker som studerade utomlands, i USA och Portugal, föredrog också av olika skäl att inte återvända hem efter självständigheten.

Statsapparatens kapacitet urholkades på alla nivåer när den dåligt utbildade moçambikiska servicepersonalen tvingades att ta ett övermäktigt ansvar för verksamheten. Den bristande utbildningsnivån förstärktes av att såväl Frelimos ledning som personer med ansvarspositioner i statsförvaltningen saknade erfarenheter och perspektiv på hur ett land styrs. De kampanjer och tillfälligt mobiliserande arbetsmetoder, som hämtades från gerillakrigets och exilens verklighet, hade liten relevans för den som ska leda en stat.

De flesta moçambiker, som inträdde i statlig tjänst efter självständigheten, hade endast haft den portugisiska fascismens administrativa rutiner och tjäntsemannabeteende som tidigare förebild. Genom auktoritär ledarstil, strikt centralstyrning och tillkomsten av ett marxist-leninistiskt elitparti, som skulle leda samhällsutvecklingen, försökte Frelimos revolutionära ledning kompensera bristande kapacitet. Kombinationen av auktoritära arbetsmetoder från kriget, det koloniala arvet och de principer som östeuropeiska planeringstekniker förde in i Moçambique, blev förödande.

Frelimo strävade efter konformitet med andra socialistiska länder i världen för att bli antagen som medlem i östländernas ekonomiska samarbetsorganisation COMECON. Men omvandlingen av Frelimo från en bred front till ett marxist-leninistiskt

elitparti var också ett försök att i nationell skala blockera ett upprepande av motsättningarna från befrielsekrigets dagar. Den "rening" av Frelimo, som partibildandet antogs medföra, skulle ge partiet den ideologiska enighet som ansågs nödvändig för att det skulle bli kapabelt att leda utvecklingen. Bland annat blev det ett strikt krav på medlemskap att ingen fick vara företagare och ha anställd personal. Motsättningarna mellan de två linjerna byggdes in i systemet. Denna motsättning har sedermera försvårat genomförandet av politiska beslut, som inte har legat i statsfunktionärernas intresse. Detta visade sig inte minst genom att de politiska och ekonomiska förändringar, som Frelimo beslutade om 1982-83, aldrig blev genomförda. Någon överföring av resurser från statsfarmerna till en satsning på familjebönderna blev aldrig gjord.

Den politiska verkligheten komplicerades alltmer efter 1981. Internationellt hade president Carters icke-interventionistiska hållning från 1976 bytts ut mot president Reagans offensiv mot kommunismen i världen. Sydafrikas "vänta och se"-attityd från premiärminister Vorsters tid hade under P.W. Bothas ledning omvandlats till en "total strategi" med militär och ekonomisk destabilisering av grannländerna som främsta vapen. Medan Frelimo under perioden 1975-79 formulerat sin utvecklingsstrategi hade den internationella politiska scenen förändrats. Det fanns ingen kapacitet inom Frelimo att förändra den utstakade vägen i takt med att den internationella omgivningen förändrades.

Landsbygdens politiska ekonomi

Utvecklingsstrategins utformning och genomförande undergrävde den politiska allians som bildats mellan Frelimo och bönderna under befrielsekriget.

Jordbrukspolitiken baserades på att svedjebrukets produktionsförutsättningar och låga produktivitet var otillräckliga för att utgöra någon ackumulationsbas för industrialisering. En bred ekonomisk utveckling krävde sålunda att jordbrukets produktivitet förbättrades.

Frelimos väg för att genomföra denna produktivitetshöjning i jordbruket var att satsa alla resurser på jättelika statsfarmer. De offentliga investeringarna i jordbruket, som uteslutande allokerades till den moderna sektorn, utgjorde i genomsnitt 35 procent av BNP under åren 1980-84. Dessa investeringar blev dåligt utnyttjade på statsfarmerna och skulle sannolikt ha givit ett annat resultat om de kanaliserats till mindre privata jordbrukare.

Genom att statsfarmerna inte lyckade leverera resurser till kooperativens mekanisering förblev avkastningen låg. Såväl odlad yta som avkastning per medlem sjönk snabbt till omätbara nivåer. Därmed kom också stora delar av statsfarmernas produktion att bli nödvändig för försörjningen av landsbygdsbefolkningen. Istället för att bidra till utvecklingens finansiering blev statsfarmerna en ekonomisk belastning.

Den valda jordbrukspolitiken bestämde inte bara den interna allianspolitiken i ideologiska termer, utan framför allt i termer av vilka människor som var oungängligen nödvändiga för att genomföra respektive strategi. Statsfarmslinjen krävde en planerings- och ledningsstruktur, vars personella resurser endast stod att finna bland de relativt välutbildade portugiser, som stannade kvar efter självständigheten och valde moçambikiskt medborgarskap, och de urbaniserade "assimilados", som fanns på låg- och mellanposition i den koloniala apparaten. Statsfarmslinjen kunde inte ta till vara den praktiska odlingskunskap och lokalkunskap, som fanns bland de landsbygdsfamiljer, som under kolonialtiden sista år fått tillgång till mindre jordbruk och kunnat inleda en egen privat ackumulation. Allteftersom det blev tydligt att landsbygdsstrategin inte kunde tillfredsställa befolkningens förväntningar på självständigheten skapades ett motstånd mot moderniseringen, men också en grogrund för en sakta växande svart rasism riktad mot vita, mulatter och indier i statsapparat och partiledning.

Bildandet av statsfarmerna medförde dessutom stora motsättningar mellan Frelimo och många av bönderna, speciellt i landets södra delar. Frelimo ansåg att de mar-

ker som portugiserna övergav tillhörde staten. De familjer, som hade brukat marken innan portugisernas ankomst, menade sig ha rätten till denna mark. Många av dessa bönder avhystes och jorden inkorporerades i statsfarmerna.

Det nya bosättningsmönstret på landsbygden, med inflyttning till kommunala byar, minskade ytterligare den låga produktiviteten i familjejordbruket. De bönder som hade sina åkrar långt från byn fick ägna en stor del av dagen åt att gå fram och tillbaka istället för att arbeta på fälten. De tenderade så småningom att bli daglönare hos andra bönder med åkrar på närmare håll. Det skapade en överexploatering av jorden kring de nya byarna. Ofta lokaliserades byarna så att traktens mest inflytelserika familjer fick sina traditionella markområden i anslutning till de nya byarna. Inte sällan var företrädare för dessa familjer de mest aktiva lokala förespråkarna för Frelimos landsbygdsutvecklingspolitik. De kunde därmed stötta sina ekonomiska ambitioner med hjälp av en lokal politisk maktutövning i linje med den officiella strategin. Därmed förändrades Frelimos sociala bas. Alliansen med småbönderna försvann.

Strategin överbetonade dessutom produktion utan att motsvarande intresse ägnades åt villkoren för en effektiv handel. Detta skall förstås mot bakgrund av erfarenheterna av den portugisiska koloniala exploateringen. Själva begreppet handel blev vid självständigheten en symbol för ojämnt utbyte och kom att ersättas av ett distributionskoncept, där transport- och hanteringskostnader negligerades i den officiella prissättningen.

Handelsnätets betydelse för livsmedelsproduktionen har sålunda kraftigt underskattats. Delar av handelssystemet försvann med portugiserna under de två första åren efter självständigheten. En annan del slogs sönder av den militära destabiliseringen efter 1981. Alltför få satsningar har gjorts för att rehabilitera detta nät och återupprätta ett fungerande kreditsystem.

7.3.6 Torka och livsmedelsberoende

Den torka som drabbade södra Moçambique i början av 1980-talet kom att förvärra situationen för landsbygdsbefolkningen. Regeringens förutsättningar att genomföra sin strategi med jordbruket som ekonomisk bas minskade radikalt.

Det var inte enbart brist på regn som förorsakade svälten. Regionen har ett klimat med stora variationer i nederbörden. Men under 1900-talet ökade den ekologiska sårbarheten markant. Den manliga arbetskraften rekryterades till gruvorna i Sydafrika. Jordbruket överläts på kvinnorna. Svedjebrukets krav på träda och kontinuerlig röjning av ny mark fick ge vika. Jorden utarmades med en minskad produktion som följd. Svälten hölls borta med hjälp av de inkomster som gruvarbetarna sände hem till sina familjer. De fick härigenom möjlighet att kompensera sin låga produktion genom att köpa mat på marknaden. I stort sett varannan familj i Inhambane provinsen var beroende av inkomster från gruvarbetet i grannlandet för sin försörjning. Detta krävde också ett fungerande handelsnät.

Vid Moçambiques självständighet skars antalet moçambikiska gruvarbetare i Sydafrika ned från omkring 120.000 till 40.000. Tillsammans med handelsnätets sammanbrott skapade detta en sårbarhet som provinsen såg effekterna av vid torkan i början av 1980-talet. Därtill kom att jordbrukspolitikens uteblivna framgångar ytterligare reducerat landsbygdsbefolkningens försvar mot variationer i nederbörden. Folkomflyttningarna och den nya stratifieringen på landsbygden minskade produktionskapaciteten. Den förändrade bosättningsstrukturen ökade den ekologiska sårbarheten och slog snabbt ut än mer odlingsbar mark.

7.3.7 Ekonomisk och militär destabilisering

De ekonomiska motgångar som Frelimos utvecklingsstrategi drabbades av förklaras emellertid inte bara av svårigheterna i genomförandet eller av den torka som drabbade Södra Afrika i början av 1980-talet. Motgångarna förklaras framför allt av

att den ekonomiska och militära destabilisering, som landet utsattes för några år efter självständigheten, kom att göra en korrigering av strategin omöjlig. Den socialistiska utvecklingsvision som Frelimo representerade, blev tillsammans med landets aktiva medlemskap i SADCC och stöd till ett svart majoritetsstyrt Sydafrika, alltför utmanande för att den sydafrikanska regeringen och olika intressegrupper i USA och Portugal skulle tillåta att den förverkligades.

Den sydafrikanska destabiliseringens mål och medel

Sydafrikas militära destabiliseringspolitik gentemot Moçambique påbörjades samtidigt som motsättningarna mellan öst och väst skärptes i början av 1980-talet. I Södra Afrika sammanföll USAs globala kamp mot kommunistiskt inflytande med Sydafrikas behov att försvara apartheidsystemet. Gränslinjen mellan vänner och fiender på den globala nivån sammanföll sålunda med Sydafrikas definition av vänner och fiender i regionen. Den sammantagna effekten av Sydafrikas destabilisering och västmakternas globala intresse av att bryta Sovjetunionens alliansband i tredje världen blev övermäktig för regionens majoritetsstyrda stater.

Den sydafrikanska strategin kan beskrivas i långsiktiga och kortsiktiga målsättningar. Den kortsiktiga målsättningen var att försvara apartheidsystemet mot såväl intern som externt baserad opposition. Detta innefattade att bekämpa ANC i de majoritetsstyrda grannländerna. Den långsiktiga målsättningen var att i Sydafrika utforma ett samhällssystem, som var internationellt acceptabelt och kunde återge Sydafrika en normal relation till omvärlden. Detta innefattade en av omvärlden och grannländerna accepterad sydafrikansk politisk och ekonomisk dominans i regionen.

Renamos framväxt

Bakgrunden till att den rhodesiska säkerhetstjänsten bildade "Mozambique National Resistance" (MNR) är brittiska arméns erfarenheter av gerillabekämpning i Kenya (Mau-Mau), Malaysia och på Cypern. Framför allt i Kenya utvecklades ett system med s k pseudo-förband. Dessa utgjordes av lokalt rekryterade kenyaner under brittisk ledning. Dessa små enheter tränades och utrustades på samma sätt som de Mau-Mau grupper de skulle bekämpa. De opererade långa perioder i bushen och agerade inför befolkningen i Mau-Maus namn. Efter perioder av informationssamlande slog de till mot Mau-Maus sympatisörer och de Mau-Mau grupper, som de lyckats etablera kontakt med.

Under 1970-talet inleddes ett samarbete mellan Frelimo och den zimbabwiska befrielseorganisationen ZANU. ZANUs gerillasoldater hade baser i Frelimokontrollerade områden i Moçambique. Allteftersom den portugisiska oförmågan att bekämpa Frelimo blev tydligare, började rhodesisk militär och säkerhetstjänst att agera självständigt inne i Moçambique, i sin jakt efter ZANU-soldater och deras sympatisörer. Rhodesia valde samma taktik med grupper av pseudo-terrorister, som blivit framgångsrikt mot Mau-Mau 20 år tidigare.

Efter Moçambiques självständighet 1975, fick ZANU tillträde till moçambikiskt territorium för att organisera sitt gerillakrig mot Ian Smiths Rhodesia. En av den rhodesiska säkerhetstjänstens främsta motåtgärder var att utveckla och samordna sina pseudo-förband till en större enhet, som gavs namnet Mozambique National Resistance, MNR. I detta arbete fick man hjälp från portugiser och f d kommandosoldater ur den portugisiska armén och säkerhetstjänsten. Många av dessa flydde från Moçambique till Rhodesia i samband med Frelimos maktövertagande. De utgjorde en väsentlig del av "humankapitalet" som Rhodesia behövde för att snabbt utveckla MNR till ett vapen för att bekämpa ZANU inne i Moçambique.

När Rhodesia i april 1980 omvandlades till det självständiga Zimbabwe var den sydafrikanska militära säkerhetstjänsten angelägen om att få ta över MNR. I en luftbro någon vecka innan Zimbabwes självständighet överfördes större delen av MNRs

manskap, utrustning och rhodesiska officerare till Sydafrika.

Sydafrika försökte formera en moçambikisk ledning till MNR, som nu började kallas Renamo. Men på samma sätt som det hade varit svårt för portugisiska intressen i Moçambique att organisera en svart politisk opposition mot Frelimo blev det nu, 1980, svårt för Sydafrika att organisera en svart moçambikisk ledning för Renamo. Runt om i världen fanns många dissidenter och intellektuella som hade lämnat Frelimo under befrielsekriget. Men få av dem ville blanda sig i moçambikisk politik som representanter för den sydafrikanska destabiliseringspolitiken. Istället har den sydafrikanska militären tvingats att politiskt och ekonomiskt utbilda de Renamokommendanter, som drivit kriget inne i Moçambique, för att de skulle kunna bli framtida politiska ledare i Moçambique.

Många av de sydafrikanska militärer, som tagit aktiv del i arbetet med Renamo har portugisiskt ursprung. De har rötter i den portugisiska kolonialarmén och valde att bosätta sig i Sydafrika efter 1974, när de inte såg någon framtid i Portugal efter fascismens fall.

Landsbygdspolitik och destabilisering

Utvecklingsstrategin för landsbygden och moderniseringen kom att utmana två distinkta lokala krafter. Dels de dominerande familjer som hade sin bas i den traditionella afrikanska maktstrukturen och som hade varit lierade med den koloniala administrationen. Dels de delar av befolkningen som hade sina marker längst borta från de nybildade kommunala byarna. Så småningom kom dessa båda krafter att konvergera och tillsammans skapa förutsättningar för Renamo att förankra sig på den moçambikiska landsbygden.

De traditionella makthavarna utmanades genom att de fråntogs sina administrativa maktpositioner och sina politiska rättigheter. De tilläts inte kandidera till de nya lokala politiska organen efter självständigheten.

De traditionella ledarna fick finna sig i att ledas av personer som var dem underordnade i klan- och familjetermer. Urvalet av nya lokala ledare begränsades starkt av de kriterier som Frelimo tillämpade. Ingen fick väljas till lokala ansvarsposter som hade samarbetat med kolonialstaten, som var aktivt religiös eller som var polygam. I områden där dessa kriterier tillämpades rigoröst blev ofta kapacitetsmässigt mindre lämpade personer utsedda som nya politiska ledare. De var ofta starkt påverkade av kolonialtidens administrativa och repressiva metoder i den lokala maktutövningen. Lokala trakasserier mot de gamla traditionella ledarna ledde ofta till att många av dem förbittrade drog sig tillbaka från det offentliga livet.

De avlägset boende bönderna fick successivt sin produktionskapacitet beskuren, genom att byboendet tvingade dem att varje dag gå avsevärda sträckor till sina åkrar. I takt med att försörjningsläget försämrades på landsbygden blev det alltmer väsentligt för dessa skikt att hålla sig kvar i närheten av sina marker och inte dras in till semi-arbetslöshet i byar och småstäder.

När mindre förtrupper från Renamo började agera i ett område blev denna skiktning av landsbygdsbefolkningen accentuerad. De som först flydde undan med sina tillhörigheter är de som hade mest att förlora och som hade bättre förutsättningar att återetablera sig i ett säkrare område. De fattigaste och mest avlägset boende familjerna stannade kvar längre, eftersom deras traditionella jordlott var deras enda överlevnadsmöjlighet. Genom sitt utspridda boende kom de att samleva med Renamo. Delar av den missnöjda lokala traditionella överklassen lierade sig med Renamo och unga pojkar från den trasproletariserade delen av bondebefolkningen kom att utgöra den stora massan av våldsverkare i destabiliseringen av landsbygden.

Destabiliseringen av Moçambique har tagit sig olika uttryck. De tydligaste ekonomiska åtgärderna har varit den minskade rekryteringen av moçambikiska gruvarbetare till Sydafrika och de minskade fraktvolymerna på Moçambiques transitjärnvägar och hamnar.

Det allt annat överskuggande har varit Sydafrikas organisering och ledning av Renamo, vars terroraktivitet på landsbygden har inneburit att reguljär livsmedelsproduktion inte kunnat upprätthållas.Tillförsel av kläder och andra primära förbrukningsvaror har upphört. Förstörelsen av infrastruktur är mycket omfattande. Oräkneliga vägar, broar, affärer, lagerlokaler, skolor och hälsovårdsinrättningar måste återuppbyggas för att landsbygdsekonomin åter ska kunna fungera.

En officiell moçambikisk bedömning från 1989 säger att omkring 600.000 personer har dött, som en direkt följd av destabiliseringen. Kostnaderna antas uppgå till 15 miljarder dollar, inklusive uteblivna exportinkomster. Omkring hälften av landets primärskolor är stängda eller förstörda, liksom omkring en tredjedel av hälsovårdsinrättningarna. Eftersom de urbana institutionerna är intakta, blir siffrorna för landsbygden betydligt högre.

Frelimos strategi för att efter självständigheten konsolidera statsmaktens legitimitet i hela landet byggde på en kraftig expansion av utbildning och hälsovård till de delar av befolkningen som kolonialismen hade negligerat. Den nya regeringen skapade ett kapillärsystem där legitimitet och politiskt förtroende strömmade i den ena riktningen, i utbyte mot förbättringar i de sociala sektorerna.

Det är just mot detta utbyte av politiskt förtroende mot social välfärd som Renamos attacker huvudsakligen har riktat sig, genom förstörelsen av skolor och hälsoposter. Den nästan kirurgiska exaktheten i Renamos val av mål för attacker och förstörelse har inneburit att de befolkningsgrupper, som inte har dragit sig tillbaka från Frelimos moderniseringsprojekt har löpt en klart större risk att bli attackerad. Att sända sina barn till ett skolinternat eller att bli inlagd på ett mindre BB på landsbygden har inneburit ett större risktagande än att stå utanför samhällets moderna institutioner.

7.4 Ekonomisk och social rehabilitering

7.4.1 Behov av internationell finansiering

Som nämnts täcktes Moçambiques kroniska underskott i bytesbalansen under den koloniala epoken genom transfereringar från Portugal grundade på guld från Sydafrika. Guldet utgjorde ersättning för den arbetskraft Moçambique tillhandahöll sydafrikanska gruvor. Efter självständigheten minskade dessa inkomster dramatiskt.

När sedan Moçambique 1976 följde FNs rekommendationer och stängde gränsen till Rhodesia reducerades valutainkomsterna ytterligare.

De mycket ambitiösa utvecklingsplaner som presenterades i slutet av 1970-talet bortsåg från dessa ekonomiska realiteter och påverkades starkt av optimismen i samband med Zimbabwes självständighet. Moçambique såg fram emot fred i regionen och att den tillväxttakt på 3 procent per år som uppnåtts sedan självständigheten skulle kunna hålla i sig under hela 80-talet. Underutvecklingens materiella problem skulle övervinnas under loppet av 10 år. En fortsatt internationell upplåning skulle finansiera moderniseringen i väntan på att transithandeln skulle ta ny fart och inkomsterna från den förväntade jordbruksexporten skulle öka. Tillgången till internationella krediter var stor och räntan låg.

Men redan efter några år tornade de ekonomiska problemen upp sig. Stigande världsmarknadspriser på olja och reducerade exportkvantiteter bidrog till en försämrad handelsbalans. Den minskande jordbruksproduktionen ökade importbehovet av mat. Snart saknade landet erforderliga egna finansiella resurser för att importera livs-

medel kommersiellt. Moçambique började låna pengar för att befolkningen skulle kunna äta sig mätt.

När USA höjde räntorna 1981 förändrades inte bara Moçambiques skuldbörda för de internationella lån som tagits upp till rörlig ränta, utan framför allt förutsättningarna för nya krediter. Valutatillgångarna klarade inte av skuldåterbetalningarna. År 1984 inledde Moçambique förhandlingar med de internationella kreditorerna om betalningsuppskov.

7.4.2 Skuldbördans storlek

Landets totala skuldbörda uppgick år 1984 till 2,4 miljarder dollar, inklusive betalningseftersläpningar, d v s de räntor och amorteringar som förfallit till betalning.

Över 95 procent av skulderna var bilaterala. OECD-länderna svarade för 46 procent av den totala upplåningen, och OPEC länderna för 21 procent. Östländernas andel uppgick till 27 procent.

Skuldbördans storlek var inte alarmerande jämförd med övriga skuldsatta länder i Afrika. Den bestod huvudsakligen av bilaterala skulder som kunde omförhandlas. En stor del var koncessionella lån med gåvoelement, som gav lägre ränta och längre återbetalningstid.

Mer oroande var skuldbördans storlek i förhållande till landets bruttonationalprodukt och exportinkomster. Den totala skulden motsvarade i stort sett BNP och den kontrakterade skuldtjänstkvoten uppgick till 195 procent. Skuldbördan var orimligt stor med tanke på landets ekonomiska styrka.

Speciellt oroande var användningen av lånen. En mycket stor del hade använts för att finansiera import av konsumtionsvaror, olja och livsmedel. De investeringar som genomförts hade stora svårigheter att uppnå lönsamhet. Skuldtjänsten tog i anspråk en allt större del av landets valuta utan att exportinkomsterna steg. Härigenom begränsades importmöjligheterna.

7.4.3 Det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet

Förutsättningarna för att omförhandlingarna skulle ge skuldlättnader var att en överenskommelse om ekonomisk strukturanpassning kunde uppnås mellan Bretton Woods-institutionerna och Moçambique. I april 1984 ansökte Moçambique om medlemskap i Internationella valutafonden och Världsbanken. I januari 1987, kunde den moçambikiska regeringen presentera innehållet i det ekonomiska rehabiliteringsprogram (PRE) som den avsåg att genomföra. Samma år kom en uppgörelse med Världsbanken och valutafonden om programmets slutliga utformning.

Inför mötet med västvärldens biståndsgivares konsultativa grupp i Paris 1990 presenterade den moçambikiska regeringen ett utvidgat program, som tog större hänsyn till sociala dimensioner för den ekonomiska rehabiliteringen. Programmet lade stor tonvikt på fattigdomsbekämpning och utveckling av den fysiska och sociala infrastrukturen på landsbygden.

Det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet (PRES) omfattar fyra viktiga målsättningar:

1) Stoppa nedgången i produktionen

2) Tillförsäkra landsbygdsbefolkningen en minimal inkomst och konsumtionsnivå

3) Återställa makroekonomisk balans genom minskade underskott i statsbudgeten

4) Förstärka bytes- och betalningsbalansen

För detta krävdes ett antal finans-, penning- och handelspolitiska åtgärder. De statliga företagen skulle omstruktureras och i största möjliga utsträckning privatiseras. Strikta lönsamhetskriterier skulle införas. En ökad satsning på privat och småskaligt jordbruk skulle ske genom förbättrade bytesvillkor och ökat utbud av erforderliga

incitamentsvaror. Handeln skulle liberaliseras och det fasta prissystemet avskaffas.

Statens inkomster skulle öka genom en effektivare indrivning av skatter och det motvärde som skapas genom det internationella biståndsflödet. Samtidigt skulle utgifterna skäras ned genom avskaffande av subventioner till olönsamma produktionsenheter och minskade konsumentsubventioner.

Bankväsendet skulle effektiviseras, kreditmängden minskas och räntesatserna höjas. Utrikeshandeln skulle liberaliseras och den inhemska valutan devalveras för att stimulera exporten och begränsa importen.

Det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet syftade till att avreglera ekonomin och successivt låta den övergå till en marknadsorienterad ekonomi. En förutsättning var att erforderliga utländska och inhemska privata investeringar samt internationella krediter och bistånd kunde mobiliseras.

Varken den moçambikiska regeringen eller Bretton Woods-institutionerna lade någon större vikt vid den extremt svåra miljö inom vilken programmet skulle genomföras.

I den riskanalys som presenterades för Världsbankens styrelse konstaterades bara att programmet skulle utsättas för de sedvanliga politiska risker som finns vid genomgripande ekonomiska förändringar. Dessa risker inkluderar möjligheten till omfattande inhemsk opposition mot programmet, som ett resultat av det sociala pris som på kort sikt oundvikligen måste betalas, främst av stadsbefolkningen. Riskbedömningen noterade också att i övergången från ett ekonomiskt system till ett annat, skulle en priviligierad intressegrupp inom parti- och statsapparat kunna tänkas utöva motstånd mot programmets genomförande. Fortsatta säkerhetsproblem skulle också kunna fördröja en produktionsökning och urholka det politiska stödet för fortsatta reformer.

7.4.4 Rehabiliteringsprogrammets genomförande

Rehabiliteringsprogrammet inleddes under 1987. Tidvis har regeringen vidtagit kraftigare åtgärder än vad som krävts från de internationella kreditorerna, vilket blivit uppmärksammat och underlättat den internationella finansieringen av programmet.

Flera av de statliga jordbruksenheterna har omstrukturerats och privatiserats. Handeln med livsmedel har avreglerats och prisbildningen är med få undantag helt marknadsreglerad. En rad olika åtgärder har vidtagits för att öka statens inkomster inte minst vad gäller effektivare skatteindrivning. Statens utgifter har reducerats genom att subventionerna till olönsamma statliga företag i princip har upphört. Den övervärderade valutan har devalverats med över 2500 procent. Ett system för marknadsstyrd fördelning av utländsk valuta planeras bli infört under 1992.

En kort genomgång av vad som hittills uppnåtts pekar på några av de problem som rehabiliteringsprogrammet står inför.

1) Produktionsnivå

Den kraftiga nedgång i produktionen, som kännetecknat perioden 1983-1986 kunde brytas under rehabiliteringsprogrammets första år 1987 - 1989. En negativ tillväxt förbyttes mot en årlig tillväxt på omkring 5 procent. Denna utveckling bröts emellertid 1990, då tillväxten åter blev negativ. Världsbankens bedömning är dock att tillväxten har varit något högre än vad Moçambique redovisar. Inga tecken finns som tyder på att någon avgörande förbättring av tillväxten kommer till stånd under de närmast följande två åren. Olika bedömningar pekar tvärtom på en fortsatt minskad produktion.

Tabell 7:2. Produktionsutveckling perioden 1985–1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BNP, tillväxt (procent)	-7,2	1,1	3,8	5,5	5,1	-1,1
Jordbruk	0,8	-0,6	7,0	7,2	4,0	1,1
Industri	-18,6	-4,3	8,9	7,5	6,8	-9,7
Konstruktion	-4,4	44,8	-16,0	0,1	3,0	1,5
Transport & kommunikation	-11,8	1,7	-9,8	6,2	10,2	0,5
Handel & övr. tjänster	-6,8	0,7	3,5	4,5	4,0	3,0
BNP, tillväxt/capita (procent)	-11,2	-1,9	2,4	2,7	2,5	-7,2

Källa: Informação Estatística, CNP, 1989–1990.

Det finns flera förklaringar till de kraftiga svängningarna i produktionsutvecklingen.

Den redovisade tillväxttakten i jordbruket på omkring 7 procent under programmens första år beräknas på den mängd jordbruksprodukter som säljs på den officiella marknaden och inte på förändringar i den faktiska jordbruksproduktionen. Ökningen berodde främst på bättre tillgång till incitamentsvaror och förbättrade producentpriser. Det innebar att en allt större mängd livsmedel slussades till den officiella marknaden istället för parallella marknaden. Det är därför ytterst tveksamt om ökningen av marknadsförd produktion verkligen berodde på en ökning av jordbruksproduktionen. Mycket tyder också på att bönderna sålde av sina reserver för att rädda sina tillgångar undan kriget.

Moçambiques industri stod år 1987, då rehabiliteringsprogrammet infördes, inför stora problem. Teknologin var förlegad till följd av bristande nyinvesteringar alltsedan den koloniala epoken. Brist på utländsk valuta försvårade import av råvaror och reservdelar. Produktionskostnaderna hade ökat till följd av säkerhetsläget och ständiga avbrott i el- och vattenförsörjningen. Resultatet hade blivit en omfattande skuldsättning till Banco de Moçambique.

Den kraftiga ökningen av industriproduktionen under programmets första år, skall sannolikt ses mot bakgrund av industrisektorns mycket låga kapacitetsutnyttjande. Ökad tillgång till utländsk valuta gjorde import av råvaror och reservdelar möjlig och produktionen steg.

En kraftig nedgång i industriproduktionen har noterats efter den initiala produktionsökningen. Liberalisering av utrikeshandeln har medfört en svår konkurrens, inte minst från sydafrikanska företag. Samtidigt har rehabiliteringsprogrammet på kort sikt reducerat befolkningens köpkraft och därmed den inhemska avsättningsmarknaden. Detta har minskat de inhemska industriföretagens möjligheter att upprätthålla nödvändiga produktionsvolymer.

Tabell 7:3. Varuexportens utveckling valda år 1981–1990 (Milj dollar, löpande priser)

	1981	1983	1985	1987	1989	1990
Total export	280	132	77	97	105	126
Varav:						
A. Traditionella exportvaror (cajúnötter, räkor, bomull, socker, té, kopra, etc.)	252	116	70	86	88	81
B.Övrigt, främst icke-traditionella exportvaror (hummer, konfektion, medicinalväxter, ädelstenar, etc.)	28	16	7	11	17	45
Kvoten B/A(%)	11	14	10	13	19	56
Export i procent av BNP	12	5	2	6	8	8
Import	801	636	424	642	807	864
Import i procent av BNP	35	28	12	42	62	57
Export/Import(%)	35	21	18	15	13	15

Källa: Informação Estatística, CNP, för olika år.

Den kraftiga nedgången i export fram till 1985 har kunnat brytas. Varuexportens andel av BNP har ökat från 2 procent 1985 till 8 procent 1990. Ökningen ligger främst i exporten av s k icke traditionella exportvaror som har begränsad internationell efterfrågan. De traditionella hörnstenarna i den moçambikiska varuexporten har emellertid inte alls påverkats av den förändrade ekonomiska politiken. Rehabiliteringsprogrammet har inte lyckats gripa in i de omfattande infrastruktur- och produktionssystem, som måste rehabiliteras för att exporten skall kunna återgå till sina tidigare volymer.

2) Befolkningens levnadsstandard

Levnadsvillkoren för den övervägande majoriteten av landsbygdsbefolkningen är prekära. En fjärdedel av befolkningen lever i landsflykt eller som internflyktingar. En hel generation har fått endast embryonala kunskaper om erforderliga tekniker i familjejordbruket. En stor befolkningskoncentration i många områden har medfört svåra ekologiska konsekvenser.

Genom personalminskningar inom industrier och jordbruksföretag har en stor mängd säsongsarbetstillfällen försvunnit, vilket drastiskt försämrat landsbygdsbefolkningens köpkraft och konsumtionsnivå. Mer än 65 procent av landsbygdsbefolkningen lever under absolut fattigdom i betydelsen att över 60 procent av hushållens inkomster används för livsmedelsförsörjning.

Trots liberalisering av handeln och ökade producentpriser har inte böndernas bytesvillkor förbättrats.

Tabell 7:4. Böndernas bytesvillkor, Moçambique 1976–1989 (index 1986 = 100)

1976	1980	1983	1985	1986	1987	1988	1989
88	69	74	97	100	111	62	45

Källa: Eduards et al., 1990, Appendix 9.

Den främsta anledningen till bytesvillkorens försämring är handelsnätets svaga struktur. Som ett resultat av kriget och höga "riskpremier" för handelsmännen finns tydliga tendenser till att liberaliseringen av handeln på landsbygden övergått i en monopol och monopsonisituation (en säljare/köpare). Bristen på privata handelsmän med erforderligt kapital för uppköp och transport har skapat ett system, där grossisten med tillgång till transportmedel och tillräckligt rörelsekapital dikterar spelreglerna och prisnivån för de andra handelsmännen på detaljistnivå. Bönderna tvingas många gånger köpa dyra konsumtionsvaror och acceptera låga priser för sina försålda jordbruksprodukter.

Befolkningens levnadsstandard har också försämrats genom reducerad social service. Över hälften av alla hälsoposter och skolor har förstörts. De satsningar som rehabiliteringsprogrammet hittills genomfört för att återuppbygga den sociala infrastrukturen och förbättra det aktuella tillståndet har varit otillräckliga.

Detta reducerar böndernas vilja att flytta tillbaka till sina ursprungliga bosättningsområden även om säkerhetsläget så skulle tillåta. Istället fortsätter flykten från landsbygden till städerna. Förutsättningarna för en fungerande landsbygdsekonomi, blir allt mindre. Den ihållande torkan och kriget försvårar landsbygdsutvecklingen. Bristande utvecklingsinsatser på landsbygden förstärker svårigheterna att genomföra rehabiliteringsprogrammet.

Som förutsågs i riskanalysen har genomförandet av rehabiliteringsprogrammet försämrat levnadsvillkoren för befolkningen i städerna. Minskade konsumentsubventioner och en kraftigt ökad inflyttning till städerna har ökat försörjningsbördan och påfrestningen på familjernas hushållsbudget. Därtill skall läggas kraftigt ökade avgifter för el- och vattenförsörjning. Som en följd av ökade levnadskostnader och relativt sett minskade löneinkomster har näringsintaget för den urbana befolkningen dramatiskt minskat.

Den politiska och sociala oro som riskanalysen också var bekymrad över har hittills inte utvecklats till något större politiskt hot mot regeringen. Förutom ett antal strejker och en del omfattande demonstrationer har drabbade befolkningsgrupper uppträtt oväntat passivt. En av förklaringarna antas vara insikt om bristen på alternativ, genom den rådande militära situationen och genom den torka som på nytt drabbat hela regionen. Frågan kvarstår emellertid hur länge tålamodet skall räcka. Det finns anledning att befara att social oro i urbana miljöer kommer att öka i framtiden.

3) Makroekonomisk balans

Statens inkomster har ökat från 16 procent av BNP år 1985 till 22 procent av BNP år 1990. Speciellt bör det biståndsgenererade motvärdets ökade betydelse noteras.

Statens utgifter för subventioner av konsumenter och företag har minskat kraftigt. De offentliga lönerna har inte tillåtits att utvecklas i takt med inflationen. Utgifterna för försvaret har skurits ned från ett belopp motsvarande 35 procent av statsutgifterna 1985 till 20 procent 1990 (ett belopp som motsvarar ca 10 procent av BNP).

Trots dessa åtgärder har statsutgifterna ökat markant under rehabiliteringsprogrammets första år. Från 21 procent av BNP år1985 till 50 procent av BNP år 1990.

Det är framför allt offentliga investeringar som ökat kraftigt, som ett resultat av försöken att återställa delar av den materiella förödelse destabiliseringen medfört. Den statliga investeringsbudgeten uppgår till 25 procent BNP.

Till stor del bestäms investeringsbudgetens omfattning och inriktning av biståndsflödet. Moçambique förväntas bidra med kostnaderna i inhemsk valuta.

Av de statliga investeringarna går ett värde motsvarande 4 procent av BNP till jordbruket och 3 procent till industrin. Medan dessa investeringar höll sig ganska konstanta mellan 1987 och 1990, ökade investeringarna i infrastruktur från 9 procent till 16 procent. Investeringarna i sociala sektorer sjönk under motsvarande period från 7,5 procent till 3,4 procent.

Siffror avseende privata investeringar är otillförlitliga. Världsbanken uppskattar storleksordningen till 15-20 procent av BNP. De privata investeringarna inriktas huvudsakligen på transport, handel och turism i urbana områden. Totalt uppgår sålunda investeringarna till omkring 45 procent av BNP. Med tanke på landets finansiella och personella resurser måste en dylik investeringskvot anses alltför omfattande.

Tabell 7:5. Statsbudgetens utveckling 1985–1990 (miljarder meticais, löpande priser).

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BNP	146	167	423	657	966	1388
Totala inkomster	19	22	70	130	225	300
varav						
-skatteinkomster	13	16	60	110	200	265
Statsinkomster i procent av BNP	13	10	16	20	24	22
Totala utgifter	31	52	160	290	460	690
varav						
-driftsbudget	24	42	90	150	245	345
-investeringsbudget	7	9	70	140	215	345
Utgifter i procent av BNP	21	31	38	44	50	50
Investeringar i procent av BNP	5	5	16	21	23	25
Budgetunderskott						
-exkl. motvärde	-12	-30	-90	-160	-235	-390
-i procent av BNP	8	18	21	24	24	28
Biståndsskapat motvärde	3	4	40	90	160	230
-i procent av BNP	2	2	9	14	16	16
Faktiskt budgetunderskott	-9	-26	-50	-70	-75	-165
-i procent av BNP	6	16	12	10	9	12

Källa: Informação Estatística, CNP, 1989–1990.

Sammantaget har de ökade statsutgifterna resulterat i ett kraftigt budgetunderskott, som har ökat från 8 procent av BNP år 1985 till närmare 30 procent av BNP år 1990. Till stor del har underskottet finansierats genom bistånd. Det faktiska underskottet, det biståndsgenererade motvärdet inräknat, höll sig därmed relativt konstant

under perioden (ca 10-12 procent av BNP).

Som ett resultat av biståndsfinansieringen av underskotten kunde statens upplåning hållas tillbaka, vilket fick en positiv effekt på inflationen. Denna hade sjunkit från 167 procent 1987 till 40 procent 1989. Under 1990 steg den igen till 50 procent som ett resultat av försenade livsmedelsleveranser, vilket pressade upp priserna på parallellmarknaden. Därtill kom effekterna av att leveranserna av tidigare subventionerad olja från Sovjetunionen upphörde. Under 1991 sjönk inflationen till 34 procent.

4) Förstärkt bytes- och betalningsbalans

Bytesbalansunderskottet, exklusive bistånd, har ökat kraftigt under rehabiliteringsprogrammets inledande period. Från 47 procent av BNP 1987 till 58 procent av BNP 1990. Exportinkomsterna ökar inte såsom förväntats medan kostnaderna för importen fortsätter att stiga. Den ringa inhemska produktionen av råvaror till den inhemska industrin och av incitamentsvaror till jordbruket medför att ett stort importbehov måste tillfredställas för att rehabiliteringsprogrammet skall kunna genomföras. Trots att den ekonomiska åtstramningen minskat den inhemska efterfrågan har inte importen kunnat reducerats i tillräcklig omfattning.

Tabell 7:6. Betalningsbalansens utveckling 1985–1990 (Milj dollar, löpande priser)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
I. Handelsbalans	-347	-464	-545	-633	-703	-738
Export	77	79	97	103	105	126
Import	-424	-543	-642	-736	-808	-864
II. Tjänstebalans	-93	-159	-148	-103	-145	-135
Serviceinkomster	107	119	137	157	167	173
Transporter	39	45	35	42	53	63
Migrantarbetare	41	50	58	72	71	70
Övrigt	27	24	44	43	43	40
Utgifter	-200	-278	-285	-260	-312	-309
Räntor	-117	-155	-148	-117	-170	-165
Övrigt	-83	-123	-137	-143	-142	-144
III. Saldo	-440	-622	-693	-735	-848	-873
-i procent av BNP	13	15	47	59	65	58
IV. Transfereringar	139	215	310	460	476	547
Bistånd	139	213	304	377	388	448
Övrigt	—	2	6	83	88	99
V. Bytesbalans	-301	-407	-383	-275	-372	-326
-i procent av BNP	9	10	26	22	29	22
VI. Kapitalbalans	-40	-52	-83	-131	-58	-114
Internationella lån	239	284	301	248	257	251
Amorteringar	-279	-336	-384	-379	-315	-365
VII. Restpost	-13	-29	40	34	9	14
VIII. Saldo	-354	-488	-426	-372	-421	-426
IX. Skuldomförhandlingar, skuldlättnader och betalningseftersläpningar	354	488	426	372	421	426

Källa: Informação Estatística, CNP, för olika år. * Preliminära siffror.

För att finansiera underskottet i bytesbalansen och garantera det fortsatta genomförandet av rehabiliteringsprogrammet, har biståndsflödet ökat. Det totala inflödet av gåvobistånd och lån på mjuka villkor har ökat från omkring 500 milj dollar 1986 till över 700 milj dollar 1990, enligt Världsbankens siffror. Under samma period steg, enligt dessa beräkningar, andelen gåvobistånd från 43 till 64 procent. Genom det ökade biståndsinflödet kunde bytesbalansunderskottet minska från en summa motsvarande 26 procent av BNP år 1987 till 22 procent av BNP 1990.

Trots ett ökat totalt inflöde av gåvobistånd och lån på mjuka villkor har balans i landets utrikesaffärer kunnat uppnås först efter betydande skuldomförhandlingar. Dessutom har under perioden ett antal givare antingen skrivit av sina skulder eller omvandlat dem till gåvobistånd. Under 1991 kunde Moçambique köpa tillbaka 64 procent av sina kommersiella skulder med hjälp av IDA-krediter och speciellt bistånd. Härigenom har den kontrakterade skuldtjänstkvoten, före skuldavskrivningar,

kunnat minska från 146 procent till ca 42 procent 1991. Detta skall jämföras med den faktiska (=betalda) skuldtjänstkvoten som år 1990 uppgick till 14 procent.

7.4.5 Externa hinder för programmets genomförande

Genomgången av de resultat som rehabiliteringsprogrammet hittills uppnått manar till eftertanke. Den positiva produktionsutvecklingen under programmets första år har avbrutits och övergått i en negativ tillväxtfas. Befolkningens levnadsstandard har inte kunnat förbättras. Inte heller har den makroekonomiska balansen förbättrats. Underskottet fortsätter att växa såväl när det gäller statsbudgeten som när det gäller bytesbalansen. Underskotten har emellertid till stora delar kunnat täckas av ett starkt växande biståndsinflöde.

Den största oron för programmets långsiktiga bärkraft är svårigheterna med att återupprätta landsbygdsekonomin. Majoriteten av befolkningen bor på landsbygden. För en bärkraftig utveckling på lång sikt krävs att landsbygdsbefolkningen erbjuds möjligheter till en ökad sysselsättning och höjd produktivitet. För att detta skall bli möjligt måste landsbygdens fysiska och sociala infrastruktur upprustas och ett effektivt handelsnät etableras, som förbinder stad med land och underskottsområden med överskottsområden.

Övergångsprocessen från en centralt planerad ekonomi till en marknadsorienterad ekonomi har försvårats av en rad skäl. Några består av att programmet utformades utan full hänsyn till de moçambikiska realiteterna. Andra har sin grund i att programmet inte kunnat genomföras såsom ursprungligen var tänkt.

Kriget

Samtidigt som fredsförhandlingarna i Rom nyligen tagit ett viktigt steg mot en vapenvila, fortsätter den militära destabiliseringen av landsbygden. Miljoner bönder förhindras att odla sina jordar. Fattigdomen ökar i det vakum som uppstår när staten slutar att försöka styra ekonomin och överlåter den åt marknadskrafterna, samtidigt som de privata näringsidkarna ännu inte är beredda att investera i landsbygdsekonomin.

Krigsekonomin ställer stora krav på statlig planering och intervention, oavsett om det gäller att upprätthålla produktionsnivån eller att fördela knappa resurser. Kraven är svårförenliga med det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet, som genom sin begränsning av statsbudgetens storlek minskat statens kapacitet. Resultatet har blivit en handlingsförlamad statlig administration, som på lokal nivå saknar resurser för att kunna hjälpa befolkningen att lösa de dagliga problem, som destabiliseringen medför. Avsaknaden av en fungerande lokal administration kan komma att försvåra demobilisering av armén. Därmed minskar möjligheterna att undvika en situation där våldet på landsbygden permanentas.

Torkan

Till destabiliseringens negativa effekter för sysselsättning, produktion och köpkraft på landsbygden skall läggas effekterna av den ihållande torkan. Omkring hälften av landsbygdens befolkning kan inte försörja sig själv utan är beroende av livsmedelshjälp utifrån.

Den ihållande torkan har också medfört att en allt större del av det tidigare utvecklings- och projektbiståndet kommit att katastrofinriktas. Katastrofinsatserna är mestadels enbart kortsiktiga. De anpassas sällan till vad som görs inom ramarna för det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet.

Biståndets inriktning

Rehabiliteringsprogrammets största framgång hittills ligger i förmågan att mobili-

sera internationellt bistånd. Till följd av landets bristande mottagningskapacitet, stora samordningsproblem och givarnas egna prioriteringar, allokeras emellertid inte alltid biståndet efter programmets prioriteringar. Avvikelser och kraftiga förseningar med utlovad katastrofhjälp och utbetalning av betalningsbalansstöd skapar svårigheter med planering av insatser och fördelning av resurser.

7.4.6 Interna svårigheter med övergången från stat till marknad

Statens roll och administrativa kapacitet

Moçambiques regering och dess internationella fordringsägare har skilda synsätt på statens roll, vilket försvårat programmets genomförande.

Moçambique sökte länge en tredje väg mellan en centralt planerad ekonomi och en renodlad marknadsekonomi där staten också framgent skulle spela en viktig roll. Utan att direkt intervenera i produktionsplanering och resursfördelning, skulle staten svara för uppbyggnaden av det regelverk och de institutioner som krävs för att en marknadsekonomi skall kunna fungera.

Enligt regeringens uppfattning fanns, inom flera områden, inga förutsättningar för marknadskrafterna att utvecklas. Staten måste därför stödja framväxten av en marknad. Speciellt gällde detta för landsbygdsekonomin, där låg produktivitet och snedvridna produktionsstrukturer från den koloniala epoken starkt kommit att begränsa tillväxten. För att utveckla landsbygden ville man ge ett starkt ekonomiskt stöd. Ett motsvarande stöd erfordrades för uppbyggnaden av ett fungerande handelssystem och kreditväsende. Detta var uppgifter som marknaden inte ansågs kunna klara.

Enligt de internationella fordringsägarna, som främst representeras av Internationella valutafonden, skulle statens roll begränsas så mycket som möjligt. Den ekonomiska utvecklingen skulle skötas av marknadskrafterna med minsta möjliga statliga inblandning.

Den begränsning av budgetunderskottetet som valutafonden ålade regeringen som villkor för fortsatt internationell finansiering kom att kraftigt minska statsförvaltningens administrativa kapacitet. Statens förmåga att behålla sin utbildade personal begränsades. Denna söker sig istället mer lönande sysselsättning inom den privata sektorn eller hos biståndsgivarna. Den personal som blir kvar saknar i stor utsträckning förutsättningar att genomföra alla de administrativa och juridiska åtgärder som rehabiliteringsprogrammet kräver för att få full effekt.

Marknadens ekonomiska aktörer

Få moçambikiska entreprenörer tilläts under den koloniala epoken att växa fram inom produktiva näringar eller inom handeln. Vid självständigheten fanns det få privata moçambikiska kapitalägare eller jordbrukare, som kunde gå in och ta över driften på de egendomar som portugiserna lämnade efter sig. För Frelimo gällde devisen att "krokodilen skall slås ihjäl medan den är liten". Någon inhemsk kapitalistklass skulle inte tillåtas växa sig stark och så blev inte heller fallet.

Den grupp av befolkningen, som idag aspirerar på att tillhöra den nya klass av entreprenörer som det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet behöver, består till stor del av välutbildade administratörer inom statsförvaltningen. Detta innebär ett dilemma. Samma handläggare inom statsförvaltningen som har till uppgift att ta fram ett administrativt regelverk för statlig kontroll och styrning av marknadsekonomin, aspirerar själva på att utvecklas till entreprenörer och bli marknadsekonomins nya aktörer.

Samtidigt begränsas statsfunktionärernas omvandling till produktiva entreprenörer av just de åtgärder som det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet genomfört. Det fastställda kredittaket begränsar tillgången till krediter för privata investeringar

och ökar kostnaden för arbetande kapital. Detta har medfört att privata entreprenörer har svårt att tillräckligt snabbt skapa lönsamhet för de produktionsresurser som biståndet ställer till landets förfogande. De privata investeringarna söker sig därför till handel, spekulation och improduktiva näringar istället för till rehabilitering av den inhemska industri, som de erbjuds att köpa av staten.

Utvecklingen av marknadskrafter och spelregler kräver att marknaden har tillgång till information. Detta är inte fallet i Moçambique. Informationen om vilka priser som gäller når inte alltid ut till landsbygden. Osäkerheten är stor på provinsnivå om vilka juridiska bestämmelser, registreringskrav, skatteregler, etc, som gäller för småföretagen. Detta skapar inget näringsvänligt klimat eller någon vilja till långsiktiga investeringar. Benägenheten att investera i förbättrad markanvändning eller i lokaler och byggnader är liten så länge det råder osäkerhet om besittnings- och nyttjanderätt.

Planeringsgap

Det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet omfattar en rad angelägna åtgärder för att en erforderlig strukturell förändring skall komma till stånd och möjliggöra en långsiktig ekonomisk och social bärkraftig landsbygdsutveckling. I praktiken genomförs emellertid få av dessa åtgärder. Istället fortsätter fackministerierna, tillsammans med de internationella biståndsgivarna, med storskaliga moderniseringsprojekt utan samordning med övriga insatser i rehabiliteringsprogrammet.

Detta framgår med all tydlighet om man studerar investeringsplanen för perioden 1991-1993. De obalanser som programmet avser att förändra kvarstår såväl sektoriellt som geografiskt.Trots att strategidokumenten lägger stor vikt vid landsbygdsutveckling, allokeras få offentliga investeringar dit. Och de privata näringsidkarna tvekar.

Rehabiliteringen av "feeder roads" på landsbygden kan tas som ett exempel. Som framgår av tabellen går hela 38 procent av de offentliga investeringarna under perioden till transportsektorn. Endast 0,6 procent är avsett för vägtransporter, varav den största delen för transportkorridorerna Beira respektive Maputo.

En analys av investeringarna för rehabilitering av landsbygdens sociala infrastruktur visar samma nedslående resultat. Investeringarna inom utbildningssektorn uppgår till totalt 6 procent, endast 0,9 procent går till primärskolan och alfabetisering, huvudsakligen i Maputoområdet och Beira. Sjukvården får totalt 5 procent och 0,5 procent går till hälsovårdsinstitutioner på landsbygden.

Tabell 7:7. De offentliga investeringarnas fördelning till valda sektorer
Procentuella årsgenomsnitt för valda perioder.

	1978-81	1982-86	1987-90	1991-93 (plan)
Jordbruk	19,6 %	23,8 %	13,0 %	12,5 %
Industri/Energi	12,8 %	22,6 %	12,1 %	6,3 %
Transporter	1,8 %	9,8 %	14,9 %	37,9 %
Utbildning/Hälsovård	3,4 %	3,8 %	8,5 %	11,2 %

Källa: 1978-86 Informação Estatística, CNP; 1987–90, Sharpley (1991); 1991–93 PTIP.

Geografiskt fördelas investeringsresurserna fortfarande extremt ojämnt. Endast några enstaka procent av helheten går till de nordliga provinserna. I denna obalans ligger en stor risk för social och politisk turbulens, som kan komma att kasta alla eko-

nomiska rehabiliteringsförsök över ända.

7.4.7 Landsbygdsutveckling

Den prioriterade målsättningen för tiden omedelbart efter ett fredsavtal är att så snabbt som möjligt skapa förutsättningar för landsbygdsbefolkningen att återgå till ett normalt liv.

En förutsättning för detta är att den lokala livsmedelsproduktionen kan återupprättas. Lokala produktionsmöjligheter är en nödvändighet för att människor överhuvudtaget ska överväga att flytta tillbaka till landsbygden. Samtidigt är återupprättande av självförsörjningen av livsmedel på nationell nivå det snabbaste sättet att förbättra den negativa bytesbalansen. En ökad inhemsk livsmedelsproduktion minskar snabbt importbehovet, samtidigt som en återflyttning till landsbygden skapar förutsättningar för ökad produktion av traditionella exportvaror från jordbruket, som cajú och bomull.

En annan förutsättning för att människor ska stimuleras till att flytta tillbaka till sina hemtrakter på landsbygden är att den infrastruktur, som förstörts genom destabiliseringskriget, snabbt kan rehabiliteras. Det gäller såväl handel och kommunikationer, som utbildning och hälsovård.

Planeringen för tiden efter kriget har genomgått två faser. Den första fasen inleddes redan 1989 då regeringen valde ut 40 distrikt där kriget inte var mer påträngande än att där fanns kapacitet för en ökad livsmedelsproduktion. Dessa distrikt skulle prioriteras i ett mycket brett program för rehabilitering och utveckling i prioriterade distrikt (PDP). PDP var ett försök att konkretisera den politiska strategi, som innebar att katastrofinsatser skulle utformas så att de kunde övergå i rehabilitering och utvecklingsarbete när situationen förbättrades.

I den andra fasen har regeringen utvecklat ett nationellt rekonstruktionsprogram (PRN), som avser att täcka hela landet. Detta program baseras på ett inventeringsarbete, som görs i varje provins och sammanställs centralt.

Programmet för prioriterade distrikt (PDP)

Utgångspunkten för PDP är den katastrofala situationen på landsbygden och insikten om att livsmedelsproduktionen måste fördubblas på några få år om Moçambique ska kunna uppnå självförsörjning av livsmedel inom rimlig tid. Ett slut på katastrofsituationen och en rehabilitering av landsbygdsekonomin är förutsättningar för en normalisering av landsbygdsbefolkningens liv.

Avsikten med PDP är att prioritera de områden och distrikt, som förväntas kunna svara med snabba produktionsökningar på investeringar och stödåtgärder. De områden som kan komma ifråga ska uppvisa tre karaktäristiska drag.

- De ska ha existerande infrastrukturer i områden, som har lämpliga klimatförhållanden och en hög befolkningstäthet.
- De ska vara fysiskt tillgängliga i den meningen att vägar, järnvägar, sjöar, floder och landningsbanor fungerar som kommunikationsvägar. Distriktet ska också ha telefonkontakter med omvärlden.
- De ska vara relativt säkra och stabila, även om incidenter kan förekomma.

En ytterligare målsättning för urvalet har varit att alla landets tio provinser ska vara representerade bland de 40 prioriterade distrikten.

Med dessa kriterier har 40 distrikt identifierats. Tillsammans representerar de 50 procent av Moçambiques landsbygdsbefolkning, 50 procent av dess yta och 60 procent av den marknadsförda jordbruksproduktionen.

När det gäller att identifiera insatser inom programmet har två principer varit vägledande. Den ena är att insatser ska kunna finansieras långsiktigt med lokala resurser.

Detta kräver en hård prioritering och en stark decentralisering i behovsidentifieringen. Det är de närmast berörda på lokal nivå i varje distrikt, som ska identifiera vilka behov som behöver tillfredsställas. Den andra är att den största gemensamma resurs som distrikten har är ett stort överskott på arbetskraft. Det innebär att arbetskraftsintensiva insatser bör prioriteras. Det leder också till att de som involveras i programmet också blir ekonomiskt och socialt gynnade av förbättringar.

De områden som i den övergripande planeringen prioriterades var investeringar i fysisk infrastruktur, utrustning och allmänt stöd till jordbruket, samt i social infrastruktur. När det gäller planering och genomförande avser programmet att satsa på institutionell utveckling och uppbygge av en lokal expertkapacitet. Man vill också skapa en uppföljningsenhet, som kan ge rekommendationer om olika sektorers politik och utveckla metodfrågor för genomförandet. I organisationsarbetet ingår också att förbereda den övergripande planeringen för varje distrikt.

Kostnaderna för programmet har 1990 mycket preliminärt beräknats till omkring 530 milj dollar.

Den övergripande målsättningen med programmet är att snabbt komma tillbaka till 1981 års nivåer för livsmedelsproduktion och social service. Tillväxten i marknadsförd produktion förväntas bli 13, 17 respektive 20 procent under programmets tre första år. Det första året antas tillväxten främst bero på förbättrade handelsfunktioner. De följande åren antas tillväxten spegla ökade produktionsnivåer.

För skolsystemets rehabilitering noterar man i programmet att antalet skolor har minskat med 68 procent, medan antalet elever har minskat med endast 15 procent. Existerande skolor är följaktligen överbefolkade och rehabiliteringsprogrammet avser att minska antalet elever per skola från 331 till 260, inom ramen för existerande budgetramar och antal existerande lärare. Inom hälsovården kommer den mätbara indikatorn på framgång för programmet att vara antalet invånare per hälsovårdsenhet.

Koordinering och central ledning av programmet avsågs ligga inom jordbruksministeriet, i det framtida institutet för landsbygdsutveckling (INDER). Men en övergripande koordinering avses ske genom ett samarbetsorgan där nio ministerier ska vara representerade. Motsvarande organisation ska finnas på provinsnivå. Andra institutioner, som deltar i programmets genomförande ska vägledas genom en manual. Programmet förutser också omfattande behov av samordning mellan olika fackministerier för att harmonisera redan planerade insatser med planeringen för PDP.

När det gäller det internationella samarbetet framhåller programmet mycket tydligt att utländska organisationers aktivitet på lokal nivå ska organiseras så att den bidrar till att stärka kapaciteten hos lokala myndigheter och organisationer.

Kritik mot programmet

När programmet presenterades 1990 var endast fem givarländer beredda att lämna finansiellt stöd. De övriga var tveksamma eller öppet negativa. Tveksamheten var grundad på dåliga erfareneter av liknande program i andra afrikanska länder och på tvivel om Moçambiques förmåga att hålla samman ett så brett upplagt integrerat program.

Ytterligare en tveksamhet kring PDP är dess begränsning till endast 40 av Moçambiques 118 distrikt. Trots att dessa omfattar hälften av landsbygdens befolkning, så står den andra hälften utanför programmet. Om huvuddelen av de resurser som står till förfogande för landsbygdsutveckling spenderas inom PDP kommer de främst att stödja de befolkningsgrupper, som inte drabbats så hårt av kriget. Det innebär att de allra fattigaste och de mest utsatta grupperna inte kommer att nås av resurser via PDP. Detta ökar risken för ett fortsatt våld på landsbygden, eftersom stora delar av befolkningen kommer att leva vidare i ett armod som inte ger dem andra möjligheter till överlevnad än att plundra och stjäla från de som åtminstone har något. Koncentrationen kan också leda till ett ökat befolkningstryck i de distrikt som omfattas av pro-

grammet, eftersom människor söker sig till de resurser som finns.

Det nationella rekonstruktionsprogrammet (PRN)

Extraordinära åtgärder behövs idag för att stoppa ekonomins sönderfall på landsbygden och underlätta för befolkningen att återvända dit. Sådana åtgärder har formulerats i det nationella återuppbyggnadsprogram som regeringen presenterade för givarna under det senaste CG mötet i Paris. Detta kan också ses som ett utvidgat komplement till det nuvarande mer begränsade ekonomiska återhämtningsprogrammet. Katastrofinsatserna har fortfarande prioritet på kort sikt medan nationell återuppbyggnad utgör planens andra fas för medellång sikt. Utvecklingsprocessen utgör den tredje mer långsiktiga fasen.

Planen för nationell återuppbyggnad , som lägger hela sin fokus på landsbygdsutveckling, innehåller tre viktiga komponenter:

1) Att skapa en nationell säkerhet. Landsbygden är hårt militariserad, vilket gör att demobilisering och avväpning av alla väpnade styrkor och grupper är en prioritet. Att upprätthålla lag och ordning skall bli en uppgift för en effektiv poliskår. Landets externa försvar skall skötas av en yrkesarmé. Av stor vikt för denna process är rehabiliteringen av landets nationella kommunikationssystem, inte minst vägnätet.

2) Att öka den inhemska produktionen. Det gäller främst att öka produktionen på landsbygden. Programmet för de prioriterade distrikten är grunden för detta, även om det finns många invändningar mot att enbart stödja de distrikt där säkerhetsläget så tillåter. Det är snarare i de distrikt där säkerhetsläget är som svårast som stödet borde bli störst

3) Återintegrering av internflyktingar och demobiliserade soldater. Vid fred kommer över 6 miljoner moçambiker att vilja återvända till sina hemtrakter. Detta kommer att medföra stora kostnader och krav på samordning mellan kortsiktiga katastrofinsatser och det mer långsiktiga programmet för nationell återuppbyggnad. Hackor, utsäde skall tillhandahållas liksom mat tills den första skörden kan bärgas. Dispyter kring landfrågor måste lösas för att skapa stabilitet i jordbruksutvecklingen.

PDP var ett försök att komma igång med ett utvecklingsarbete i ett antal distrikt redan innan kriget var slut. Det nationella rekonstruktionsprogrammet är däremot helt inriktat på perioden efter en vapenvila. Det utgör regeringens försök att konkretisera en strategi för hur landsbygdsbefolkningen ska kunna återföras till ett normalt liv. I många stycken sammanfaller målsättningarna med PDP och PRN. I själva verket utgör PDP en del av PRN, i den meningen att 40 distrikt är vad regeringen idag anser sig ha resurser till att stödja.

Det nationella rekonstruktionsprogrammet anses vara ett komplement till det ekonomiska återhämtningsprogrammet. Det syftar till att skapa förutsättningar för att få till stånd en långsiktig bärkraftig utveckling. Tonvikten i programmen har flyttats över från en strävan efter kortsiktig makroekonomisk balans genom en ökad export till en mer långsiktig strävan efter att återupprätta landsbygdsekonomin. En av grundtankarna bakom PRN är att en omfattande satsning på att återupprätta den inhemska produktionsbasen har en större betydelse för den makroekonomiska balansen än ytterligare nedskärningar i de offentliga utgifterna.

7.4.8 Erforderlig skuldavskrivning

Rehabiliteringsprogrammet befinner sig i kapplöpning med tiden. Det gäller att få en erforderlig inhemsk produktionsökning till stånd så att finansieringsgapet kan täckas innan skulderna ovillkorligen måste betalas tillbaka och den tilltagande biståndströtthetten reducerar biståndsinflödet.

De långsiktiga prognoser för Moçambiques makroekonomiska utveckling som

presenterats av valutafonden och Världsbanken bygger på en årlig ekonomisk tillväxttakt uppgående till 5 procent, kraftigt ökade export- och serviceinkonster samt ett fortsatt stort internationellt biståndsinflöde. Trots att prognoserna är väl optimistiska, både för de framtida exportinkomsterna och det internationella biståndsinflödet, beräknas det finansiella gapet att vara betydande in på nästa århundrade.

I tabell 7.8. belyses problemets omfattning. Den bygger på Världsbankens prognoser för perioden 92-94. Som framgår är finansieringsbehoven betydligt större än resurserna. Det framräknade finansieringsgapet kan endast täckas genom att betydande skuldlättnader kommer till stånd.

Tabell 7:8. Moçambiques externa finansieringsbehov 1992–94
(Milj dollar, löpande priser)

	1992	1993	1994
Bytesbalans	-750	-820	-855
Skuldtjänst	-335	-330	-295
Betalnings-eftersläpningar, uppbyggnad av reserver och övriga utflöden	-105	-85	-35
Externa finansieringsbehov	-1190	-1235	-1195
Aktuella utfästelser, lån	155	110	80
Finansieringsgap I	-1035	-1125	-1115
Förväntade utfästelser:			
Gåvobistånd	530	550	565
Lån	90	115	135
Utländska direktinvesteringar	35	35	40
Förväntad finansiering	655	700	740
Återstående finansieringsgap	-380	-425	-375
Erforderlig skuldlättnad	380	425	375

Källa: IBRD, april 1992.

Moçambiques skuldbörda har ökat från 2,4 miljarder dollar år 1984 till nästan 5 miljarder dollar 1990. Exportvärdet av varor och tjänster uppgår samma år till omkring 300 milj dollar. Den kontrakterade skuldtjänstkvoten uppgick till nästan 200 procent för 1990. Genom skuldomförhandlingarna kunde den faktiska (betalda) skuldtjänstkvoten minskas till 14 procent. Men skuldomförhandlingarna innebär bara att räntekostnaden kapitaliseras och att den totala skulden ackumuleras, i den mån förhandlingarna inte leder till av- eller nedskrivning av själva skulden.

Moçambique tillhör världens mest skuldtyngda länder. Valutafonden och Världsbanken konstaterar att en omfattande skuldavskrivning är den enda möjliga vägen att frisställa erforderliga ekonomiska resurser till en långsiktig bärkraftig ekonomisk utveckling.

7.5 Det internationella biståndet och dess roll

7.5.1 Den aktuella biståndsmiljön

Den miljö inom vilken det internationella biståndet verkar präglas av landets militära och politiska situation. Säkerhetsläget reducerar effektiviteten i användningen av biståndsmedel. Biståndet får svårt att komma den fattiga landsbygdsbefolkningen till del. I allt för stor utsträckning, identifieras och planeras biståndets inriktning och användning i huvudstaden Maputo. Lokala förhållanden beaktas inte tillräckligt, varken av mottagare eller givare. Den politiska situationen skapar osäkerhet och handlingsförlamning hos beslutsfattare på olika nivåer. Problem med att garantera sin egen och familjens överlevnad medför att kriminaliteten och korruptionen tenderar att öka.

7.5.2 Biståndets omfattning och motiv

Det internationella biståndet till Moçambique är betydande. Enligt de siffror som publicerats av FN-organet UNDP uppgick gåvobiståndet till över 950 milj dollar 1990. Detta motsvarar ungefär 62 dollar per capita, vilket kan jämföras med genomsnittet på 27 dollar för länderna söder om Sahara. Gåvobiståndet motsvarade 75 procent av BNP, var åtta gånger större än landets varuexport och nästan fyra gånger högre än statens övriga inkomster.

Tabell 7:9. Biståndets tillväxt 1985–90 (Milj dollar, löpande priser)

Gåvobistånd	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A.						
UNDPs beräkningar	200	328	655	880	840	970
B.						
Moçambiques redovisning	140	215	305	380	390	450
Kvoten B/A(%)	70	65	47	43	47	47
Mjuka lån:						
UNDPs beräkningar	345	362	250	130	110	145
Totalt bistånd:						
Enligt UNDPs beräkningar	545	690	905	1010	950	1115
Andel gåvobistånd(%)	37	47	72	87	88	87
Andel mjuka lån(%)	63	53	28	13	12	13
Enligt DACs beräkningar	300	422	651	893	778	946

Källa: UNDP, 1989–1990; Informação Estatística, CNP, 1990; DAC Annual Reports 1986–1991.

De siffror som presenteras är otillförlitliga. De bygger på biståndsgivarnas årliga rapportering till UNDP. Dubbelräkningar för olika år är vanligt förekommande liksom övervärdering av tillförda biståndsresurser.

De siffror som presenteras av den moçambikiska förvaltningen är betydligt lägre och uppgår för vissa år bara till knappt 50 procent av vad som redovisas av UNDP. Det är oftast dessa lägre siffror som används av Världsbanken och valutafonden.

Avvikelserna förklaras delvis av att delar av katastrof-, utvecklings- och personalbiståndet fortfarande kanaliseras utanför statsbudgeten och inte alltid inkluderas i den moçambikiska redovisningen.

De största givarna

Ett av biståndsflödets dominerande drag är det stora antalet givare. För närvarande finns 33 multilaterala givare (varav 27 är FN-organ), 44 bilaterala och 104 enskilda organisationer i landet. Huvuddelen av biståndet (77 procent) kommer emellertid från de 10 största givarna. Under de föregående åren registrerades Sverige som landets största bilaterala biståndsgivare med en andel motsvarande 10 procent av det totala biståndsflödet.

Bland övriga stora givare märks EG, Italien, Sovjetunionen, Frankrike, Storbritannien, USA och Norge i nämnd ordning. Bland FN-organen svarade Världsbanken för över 50 procent av utbetalda multilaterala medel, följd av WFP, UNDP, IMF och UNICEF.

Biståndsmotiv

Från självständigheten fram till presentationen av det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet 1987, motiverades biståndet till Moçambique främst av utrikespolitiska skäl.

Sovjetunionen såg Moçambique som ett av sina allierade länder i tredje världen. Ett omfattande tekniskt bistånd skulle göra den socialistiska övergångsprocessen möjlig. I början av 1980-talet kom den tilltagande regionala konflikten i Södra Afrika att i västvärlden tolkas som en öst-väst konflikt. Väst försökte genom bistånd begränsa Sovjetunionens inflytande. För de nordiska länderna hade apartheidpolitiken i Sydafrika en avgörande betydelse för biståndets omfattning.

Den omfattande torkan i regionen under 80-talets första hälft var ytterligare en faktor, som motiverade det internationella biståndet under denna period.

Presentationen av det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet skapade nya motiv till bistånd. Införandet av rehabiliteringsprogrammet ansågs kunna bidraga till en stabilare politisk utveckling i Södra Afrika. Landets återbetalning av skulderna upplevdes vara gynnsam för den internationella kreditmarknaden.

7.5.3 Biståndets former och inriktning

Biståndet till Moçambique kan delas in i sex huvudgrupper: import- och betalningsbalansstöd, sektorstöd, projektbistånd, personalbistånd, livsmedelshjälp och katastrofbistånd.

Under 1990 utgjorde import- och betalningsbalansstödet ca 26 procent av biståndsflödet. Detta stöd avser att finansiera landets bytesbalansunderskott och att stödja genomförandet av det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet. Projektstödet uppgick till omkring 22 procent av biståndet och finansierade närmare 75 procent av regeringens investeringsprogram. Sektorstöd i form av utländsk personal och utrustning uppgick till 27 procent. Livsmedelsbiståndet svarade för omkring 6 procent. Katastrofbiståndet svarade för omkring 18 procent.

Under perioden 1982 till 1990 har biståndsflödet fyrfaldigats. Projektstödet har minskat, import- och betalningsbalansstödet har varit oförändrat medan katastrofstödet ökat i omfattning.

Biståndet till Moçambique kan delas in i tre olika faser:

1) Projektbistånd för utveckling 1975 - 1982

Från självständigheten och fram till början av 1980-talet svarade socialistländerna och de nordiska länderna för det största biståndsflödet. Biståndet koncentrerades under denna period till importstöd, kapitalintensiva utvecklingsprojekt och utvidgning av den fysiska och sociala infrastrukturen.

Biståndet från socialistländerna bestod främst av långfristiga lån som ofta återbetalades i form av varuexport. De nordiska ländernas importstöd (främst papper och skolmaterial), projektverksamhet och tekniska assistans utgjorde ett rent gåvobistånd.

2) Katastrofbistånd för överlevnad 1982 - 1987

Under denna period förändrades biståndets inriktning och omfattning.

Flera stora investeringsprojekt fortsatte att sluka ansenliga delar av biståndet, speciellt där omfattande konstruktionsarbete redan påbörjats. Efter kritik mot storskaligheten som framförts under den fjärde partikongressen 1983, tonades emellertid de storskaliga och tekniskt avancerade biståndsprojekten ned. Större vikt skulle läggas vid småskaliga projekt på landsbygden samt rehabilitering av befintlig industri. Genom den lag för utländska investeringar som antogs år 1985 gjordes ett försök att omvandla delar av biståndsflödet till kommersiellt samarbete.

Den tilltagande militära destabiliseringen på landsbygden försvårade emellertid större satsningar på småskaliga landsbygdsprojekt. Samtidigt medförde torkan i början av 1980-talet att stora delar av utvecklingsbiståndet omformades till katastrofbistånd och livsmedelsstöd.

Biståndssamarbetet med socialistländerna förblev intimt. Moçambikiska försök att omvandla delar av stödet till samriskföretag gav emellertid litet resultat. En innovation under denna period var möjligheten att sända över 10.000 moçambiker för att arbeta i Östtyskland. Syftet var att utbilda moçambikiska industriarbetare för att ta över driften i de industrianläggningar, som under tiden uppfördes i Moçambique.

Undertecknandet av Nkomati-avtalet med Sydafrika 1984 och ansökan om medlemskap i Världsbanken och valutafonden samma år öppnade vägen till ett omfattande bistånd från USA. Det uppgick till 45 milj dollar år 1987. Hälften kanaliserades via den privata sektorn och amerikanska enskilda organisationer.

Den politiska öppningen mot väst, tillsammans med den förvärrade katastrofsituationen, medförde att antalet givare ökade, inte minst västvärldens enskilda organisationer. Det ställde ökade krav på administrativ kapacitet inom den moçambikiska biståndsförvaltningen.

3) Anpassnings- och sektorstöd för ekonomisk rehabilitering och förstärkt administrativ kapacitet 1987 - 1992

År 1987 presenterades det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet. Samma år genomfördes den första internationella katastrofkonferensen i Geneve under FNs initiativ. Dessa två händelser, tillsammans med omvandlingen i Östeuropa några år senare, skulle komma att få ett avgörande inflytande på inriktningen av det framtida biståndssamarbetet.

Det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet medförde att import- och betalningsbalansstödet ökade kraftigt i omfattning med syfte att förbättra den makroekonomiska balansen. Samtidigt tonades projektbiståndet ytterligare ned. Flera planerade storskaliga projekt lades i malpåse eller togs över av internationellt kommersiellt kapital. Det mest omtalade var jordbruksprojektet i Cabo Delgado provinsen, omfattande 400.000 ha, som delvis övertogs av Lonrho koncernen.

Tabell 7:10. Det totala biståndets inriktning 1982–90 (miljoner dollar, löpande priser)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Projektbistånd								217	239
Import- och betalningsbalansstöd								268	301
Summa ovanstående	165	155	155	365	450	395	555	485	540
-i procent av totalt bistånd	63	62	55	67	65	44	55	49	48
Sektorstöd								165	213
Personalbistånd								80	92
Summa ovanstående	80	65	55	75	110	160	165	245	305
-i procent av totalt bistånd	30	26	20	14	16	18	16	25	27
Livsmedelsstöd								96	65
Katastrofstöd								162	205
Summa ovanstående	18	30	70	105	130	350	290	258	270
-i procent av totalt bistånd	7	12	25	19	19	39	29	26	25
Totalt bistånd	263	250	280	545	690	905	1010	988*	1115

* UNDPs grundmaterial vad gäller nedbrytning i olika biståndskategorier innehåller en differens på 38 miljoner dollar i förhållande till vad som tidigare redovisats som totalt bistånd fö
år 1990 (tabell 7.9).

Källa: UNDP, 1989–1990.

Katastrofkonferensen i Geneve resulterade i att större delar av det traditionella projekt- och utvecklingsbiståndet omvandlades till katastrofbistånd.

Under 1990/91 upphörde i praktiken allt bistånd från östländerna. Det totala värdet är svårt att fastställa men uppgifter från olika källor tyder på att det totalt rörde sig om ca 150 milj dollar per år i långfristiga krediter eller gåvobistånd. De subventionerade oljeleveranserna från Sovjetunionen upphörde. Migrantarbetarna i Östtyskland återvände hem. Investeringsprojekten avslutades och Moçambique fick börja betala internationella marknadslöner i utländsk valuta till de biståndsarbetare från östländerna som stannade kvar i landet.

7.5.4 Det nuvarande biståndets sektoriella fördelning

Tabell 7:11. Det totala biståndets sektoriella fördelning (i procent) år 1990.

Betalningsbalans- och importstöd*	15,0
Industristöd	18,0
Jordbruksutveckling	12,5
Transporter	10,0
Utbildning	6,0
Hälsosektorn	4,0
Katastrofbistånd	18,0
Övrigt	16,5

* Redovisningen av det totala biståndets fördelning avviker från de siffror som presenterats i tabell 7.10 till följd av de uppskattningar som UNDP gjort avseende storleksordningen på de medel i import- och betalningsbalansstödet som rätteligen bör hänföras till respektive sektor.

Källa: UNDP 1990.

Den aktuella fördelningen av det totala biståndet framgår av tabell 7.11.

Av det totala biståndsflödet år 1990 gick 18 procent till industrin, 18 procent bestod av katastrofhjälp, 15 procent användes för import- och betalningsbalansstöd, jordbruket och transporter fick 12,5 procent respektive 10 procent. Endast 10 procent användes i de sociala sektorerna (utbildning 6 procent och hälsovård 4 procent).

En analys av projektbiståndets och sektorstödets inriktning visar de aktuella prioriteringarna. Huvuddelen av biståndet år 1990 gick till produktiva sektorer (68 procent). Jordbruket svarar för den största andelen sektors- och projektstöd (24 procent) åtföljt av transportsektorn (21 procent). Utbildningssektorn fick 13 procent medan knappt 5 procent gick till hälsovården.

Eftersom jordbruket utgör en av de mest prioriterade sektorerna i Moçambique är det värt att notera att andelen bistånd till jordbruket ökade med närmare 50 procent under åren 89-90. En tredjedel av det totala stödet till jordbrukssektorn kanaliserades emellertid till ett enda projekt nämligen uppförandet av Corumanadammen.

Huvuddelen av biståndet till transportsektorn gick till rehabiliteringen av transportkorridorerna inom SADCC - programmet. Mycket lite av det bistånd som gick till sektorn var avsett för rehabilitering av landsbygdens vägnät.

Biståndets sektoriella fördelning visar samma typ av planeringsgap som kännetecknar landets investeringsplan för perioden 1991-1993. Trots att rehabiliteringsprogrammet prioriterar landsbygdsutveckling med tillhörande upprustning av fysisk och social infrastruktur allokeras i praktiken väldigt lite av biståndsmedlen dit.

7.5.5 Biståndets samordning

Avsaknad av långsiktiga utvecklingsplaner, där ramarna för biståndet och regeringens prioriteringar görs tydliga, har kommit att försvåra samordningen av det internationella biståndet. Problemen med samordning av olika biståndsinsatser har varierat över tiden för olika biståndskategorier.

Katastrofbiståndet

Katastrofsituationens kroniska karaktär ökade behoven av extern livsmedelshjälp. Genom den snabba tillväxten av antalet givare blev det nödvändigt med en övergri-

pande och samordnande planering. År 1986 överfördes därför landets organ för katastrofinsatser (Departamento para Prevenção e Combate à Calamidades Naturais, DPCCN) till det nybildade samarbetsministeriet.

År 1987 bildades en exekutiv kommission på nationell nivå (CENE, Comisão Executivo Nacional de Emergência) med huvuduppgift att sammanställa information om katastrofläget, att mobilisera internationellt stöd och att samordna givarnas insatser. Kommissionen underordnades samarbetsministeriet och leds av dess vice-minister. På provins- och distriktsnivå representeras CENE av katastrofkommissioner som leds av de politiskt tillsatta provins- och distriktscheferna.

På central nivå förekommer regelbundna samordningsmöten mellan CENE, FN-organen, de bilaterala givarna och representanter för de enskilda organisationerna. Under det senaste året har emellertid de utländska givarna genomfört egna möten för att diskutera nödvändiga åtgärder utan att inbjuda regeringens representanter. Genom att gå förbi den moçambikiska förvaltningen och fatta beslut, som inte förankrats hos mottagaren, kommer givarna att försvåra samordningen med mottagaren.

Förutom regelbundna möten mellan representanter för regering och biståndsgivare på nationell nivå, sker samordning av katastrofbistånd under de givaremöten som anordnas i FNs regi i Geneve eller New York. Värdet av dessa sammankomster har ifrågasatts. Regeringen noterar alltför stora avvikelser mellan utlovat och realiserat stöd.

Regeringen har länge strävat efter en bättre samordning av katastrof- och utvecklingsinsatser, som genomförs i anslutning till PRES. Inför den förvärrade torksituationen har den förstärkt ett samordnande råd, bestående av 11 ministrar under ledning av premiärministern. Detta samordningråd har tidigare fört en tynande tillvaro.

Utvecklings- och rehabiliteringsstöd

Under den första perioden 1975 - 82 kanaliserades biståndet genom ett nationellt direktorat för internationellt samarbete som underordnats plankommissionen. Biståndsverksamheten inordnades aldrig helt i plankommissionens arbete. De flesta biståndsinsatser genomfördes efter de olika biståndsgivarnas identifiering och prioriteringar i direkt samarbete med de olika fackministerierna.

Under den andra perioden 1982-87 ombildades det nationella direktoratet för internationellt samarbete. Det blev först ett statssekretariat som underordnades planministeriet (1983). Från 1986 blev det ett eget ministerium. Ministeriet lyckades inte få en bättre samordning av biståndet till stånd. Biståndsgivarna fortsatte att utveckla biståndsinitiativ, projektförslag och insatser både på egen hand och tillsammans med olika fackministerier.

Det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet har ytterligare reducerat samarbetsministeriets inflytande över biståndsamarbetet och dess koordinering. Av olika skäl har den moçambikiska regeringen valt att först och främst låta samordning och dialog ske genom givarmöten, som exempelvis CG-möten i Paris, mellan representanter för den moçambikiska regeringen, Världsbanken och de största biståndsgivarna. Den moçambikiska regeringen representeras av premiärministern och/eller finansministern. Ministern för samarbetsministeriet deltar sällan.

På finansministeriets initiativ görs för närvarande försök att få den dominerande biståndsgivaren inom varje sektor att ta på sig en ledande roll för att uppnå en bättre koordinering bland givarna och en förbättrad kommunikation med regeringen.

Resultatet av denna givarekoordinering beror på den aktuella givarens administrativa kapacitet och ambitioner. Hälsosektorn utgör ett exempel på hur en mycket aktiv givare (Schweiz) har lyckats med att få en bättre samordning till stånd. Undervisningssektorn är ett annat exempel där den ansvarige givaren (Sverige) dock inte har tillräcklig administrativ kapacitet för den stora arbetsbörda som en förbättrad koordinering bland givarna kräver.

7.5.6 Moçambiques mottagningskapacitet

Landets mottagningskapacitet påverkas av biståndsgivarnas kriterier och målsättningar för biståndets användning. Var och en av de över 150 verksamma biståndsorganisationerna har olika krav på avtalsutformning, inköps- och rapporteringsrutiner, liksom på regeringens motprestationer och motvärdets användning. Biståndsplanering och rapportering försvåras också genom givarnas olika budgetår, som kan sträcka sig fram till april, juni, september eller december.

Detta förhållande ställer stora krav på Moçambiques mottagarkapacitet vilken av historiska skäl är mycket låg. Trots att utbildningsektorn prioriterades efter 1975 så är befolkningen fortfarande en av de mest outbildade i världen med 60 procent analfabetism för åldersgruppen 15-24 år. Landet har mindre än 2.500 akademiker och endast 150 examineras årligen. Inom statsförvaltningen har endast en tredjedel av de anställda grundskoleutbildning, mindre än 15 procent har någon form av akademisk utbildning. Detta påverkar förutsättningarna för den ekonomiska omstruktureringen högst avsevärt.

Moçambique saknar kapacitet att identifiera utvecklingsprojekt, att bedömma de förslag till insatser som givarna presenterar och att genomföra egna utvärderingar. Bristande kapacitetet inom den centrala förvaltningen får svåra konsekvenser på lokal nivå, eftersom biståndet inte alltid anpassats till de lokala förutsättningar som råder. Provinsregeringarna ställs ofta inför fullbordat faktum när projektstarten ska ske. Sällan har den haft tillfälle att deltaga i projektets förberedelse.

Moçambique har alltsedan självständigheten varit extremt beroende av utländsk teknisk personal för att genomföra biståndsinsatser. Under 1980-talets sista hälft uppskattades omfattningen av den utländska personalen till omkring 3.000-4.000 personer. Detta antal förväntas sjunka under 90-talets första hälft till följd av det minskade tekniska samarbetet med östländerna.

Såväl regeringen som Världsbanken pekar på vikten av att förstärka den moçambikiska förvaltningens kapacitet för att nödvändiga reformer skall kunna genomföras och det ökande biståndsflödet kunna hanteras. Inför givaremötet i Paris i slutet av 1991 presenterades olika förslag till åtgärder. Ansträngningar görs nu för att komma tillrätta med de offentligt anställdas lönesättning och få stop på "brain-drain" till den privata sektorn och till givaresamfundet. Ökade satsningar på decentralisering och förstärkt lokal förvaltning är en annan åtgärd. Givarna har också en viktig roll. Deras prioriteringar och olika krav på avtal, inköps- och rapporteringsrutiner måste harmoniseras.

7.5.7 Biståndets motvärde

Motvärdets inflytande på statsbudgeten och den makroekonomiska balansen har på senare tid börjat uppmärksammas av den moçambikiska regeringen och de internationella finansiärerna.

Det finns flera problem när det gäller inbetalning och användning av motvärdet. Endast 70 procent av det totalt möjliga motvärdet registreras, eftersom stora delar av katastrof-, varu- och personalbiståndet fortfarande slussas utanför statsbudgeten. Samtidigt visar studier utförda av Världsbanken att endast 75 procent av det registrerade motvärdet i verkligheten betalas in till finansministeriet. Totalt är det alltså endast omkring 50 procent av biståndet som genererar motvärde.

Tabell 7:12. Del av det internationella biståndsflödet som genererar motvärde (Miljarder meticais)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A.Erhållet bistånd (enligt moçambikiska beräkningsgrunder)	6	8,5	90	200	290	420
B.Inbetalt motvärde	3	4	40	90	160	230
Kvoten B/A(%)	50	47	42	46	55	55

Källa: Informação Estatística, CNP, 1989–90.

Ett ytterligare problem är att användningen av stora delar av motvärdet binds av givarna. Detta reducerar regeringens möjlighet att fritt disponera inkomsterna i sin statsbudget även om motvärdet betalas in till finansministeriet. Vissa länder kräver att motvärdet skall användas för att finansiera de löpande kostnader i inhemsk valuta som deras egen projektverksamhet eller katastrofbistånd ger upphov till. Andra presenterar en negativ lista på inhemska aktiviteter som "deras" motvärde inte får användas till.

Om givarna slussade allt sitt bistånd över statsbudgeten skulle inbetalningen av motvärde öka. Om givarna dessutom upphörde att ställa villkor för motvärdets användning, skulle detta betyda mycket för den makroekonomiska balansen. Statens inkomster skulle öka och därigenom dess förmåga att betala av på statsskulden. Kredittaken skulle kunna höjas, räntorna skulle kunna bli lägre och staten skulle kunna föra en mer expansiv finanspolitik utan att riskera att öka inflationen. Genomförandet av det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet skulle avsevärt underlättas.

7.5.8 Biståndsberoendet

Moçambiques biståndsberoende är mycket stort. Det internationella biståndsflödet motsvarar över 75 procent av BNP och finansierar över 80 procent av landets import. Ett biståndsberoende av denna storleksordning reducerar landets suveränitet och möjligheten till att fatta självständiga politiska beslut.

Samtidigt som staten har minskat sin politiska och ekonomiska intervention framstår de inhemska entreprenörerna som alltför svaga för att få till stånd en marknadsekonomisk utveckling. Det ekonomiska vakum, som uppstått som en följd av svårigheterna att övergå från en centralt planerad ekonomi till en mer marknadsstyrd, har givit de internationella biståndsgivarna ett osedvanligt stort inflytande över landets utveckling.

Statens bristande mottagningskapacitet på central och på lokal nivå har skapat en situation där moçambikerna själva många gånger fjärmats från utvecklingen. Samtidigt är biståndsbehoven så stora att Moçambique i nuläget inte anser sig ha råd att tacka nej till bistånd, nästan helt oberoende av under vilka former som biståndet erbjudes.

Givarnas särintressen och speciella kompetens, tillsammans med bristande givaresamordning, har reducerat stödet till rehabiliteringsprogrammets genomförande. Som framgått kanaliseras inte alltid biståndet till de mest prioriterade sektorerna. Givarnas utvecklingsambitioner och teknologival medför, mot bakgrund av bristen på utbildad arbetskraft, att flera projekt genomförs utan möjlighet för Moçambique att driva verksamheten vidare efter projekttidens utgång. Ofta saknas budgetutrymme för att täcka driftskostnaderna. Detta ökar naturligtvis riskerna för vita elefanter.

Det stora biståndsflödet har mot bakgrund av den varubrist och politiska osäkerhet som råder ökat utrymmet för kriminalitet och korruption. Katastrofmat stjäls och allt fler befattningshavare inom förvaltningen kräver kommission för att påskynda byråkratiska processer. Situationen upplevs av delar av befolkningen som så besvärande att det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet (PRE) i folkmun översatts till programmet för individuell rehabilitering (PRI).

I sin ambition att snabbt nå ut till en nödlidande befolkning bygger enskilda organisationer upp parallella, från den moçambikiska förvaltningen fristående strukturer, vilket reducerar den lokala förvaltningens kapacitet till insyn, samordning och användning av stödet efter Moçambiques egna prioriteringar. Internationellt livsmedelsstöd delas ut gratis till en befolkning som av olika skäl besitter en viss köpkraft och reducerar härigenom den inhemska marknaden ytterligare. Den lokala livsmedelsproduktionen tenderar i vissa områden att helt enkelt konkurreras ut.

Samtidigt utgör dock det aktuella internationella biståndsflödets storlek en av förutsättningarna för att en katastrof- och krigsdrabbad befolkning skall kunna överleva. Det är också avgörande för att det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet skall kunna genomföras. Behoven av finansiering för en fredlig och bärkraftig landsbygdsutveckling kommer att förbli stora och kommer sannolikt framgent att öka. Militären skall demobiliseras och den fysiska och sociala infrastrukturen skall återupprustas så att miljoner internflyktingar kan återvända hem till sina jordar. Landets ökade behov av internationellt katastrofstöd är odiskutabelt. Mindre än hälften av landets befolkning kan överleva på landets nuvarande livsmedelsproduktion.

För att komma tillrätta med en del av biståndsberoendets negativa effekter är det viktigt att vidta åtgärder för att minska felanvändning av biståndet och att öka dess effektvitet.

Katastrofbiståndet måste kopplas ihop bättre med de insatser som görs inom ramarna för det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet. En makroekonomisk balans, en fungerande inhemsk marknad och prisbildningsmekanismer är lika viktiga ur katastrofbekämpande synpunkt som kortsiktiga leveranser av livsmedel. Det finns många konkreta exempel på hur katastrofstödet skulle kunna få en förbättrad inriktning. Den inhemska industrin kan stimuleras och importen begränsas genom lokala köp av varor och tjänster, när så är möjligt. Även om kvantiterna inte är tillräckliga för att täcka katastrofinsatsernas behov, så utgör såväl majs, som tvål, hackor, utsäde och enklarare husgeråd av plast, exempel på varor som finns att köpa i landet. Att flygfrakta in importerad majs till ett katastrofklassificerat distrikt, samtidigt som lokala handelsmän i samma distrikt har majs i lager, är stort slöseri med knappa resurser.

Vad gäller utvecklings- och rehabiliteringsbiståndet måste en betydligt högre grad av biståndsflödet kanaliseras till landsbygdsutveckling. Speciellt viktigt för att tillvarataga lokala produktionsförutsättningar är rehabilitering av fysisk, social och kommersiell infrastruktur. Behovsidentifiering för biståndet måste decentraliseras till provins- och distriktsnivå för att bättre kopplas till lokala behov och möjliggöra en förbättrad kontroll av medelsanvändningen. Vikten av en rimlig regional fördelning kan inte nog betonas.

För att minska felanvändning måste också tydliga redovisnings- och rapportsystem, tillsammans med mätbara målindikatorer för regelbunden översyn, överenskommas mellan givare och mottagare vid insatsernas planering. Av speciell vikt är ökade biståndsansträngningar för att förbättra mottagningskapaciteten. Förutom ett långsiktigt inriktat stöd till undervisningssektorn är ett utökat förvaltningsbistånd till såväl central som till lokal nivå viktigt härvidlag.

De enda realistiska förutsättningar, som idag står Moçambique till buds för att minska biståndsberoendet, är således att biståndet inriktas så att det i högre utsträckning bidrar till en förbättrad inhemsk livsmedelsproduktion och förstärkt förvalt-

ningskapacitet på central och lokal nivå.

7.6 Inre sönderfall

Moçambique befinner sig idag i en övergångsperiod, i vilken enpartistatens institutioner, persongalleri och politiska praxis fungerar inom ramen för en pluralistisk konstitution. Flerpartisystem är infört, men val har ännu inte genomförts. Endast ett parti har vid sidan om Frelimo registrerat sig enligt den procedur, som den nya lagstiftningen förordar.

Denna övergångsperiod präglas av tre omständigheter. Den första är att statsapparaten alltmer försvagas. Grundläggande verksamheter inom sjukvård, undervisning, rättsskipning och förvaltning upphör gradvis att fungera. Staten har inte kapacitet att snabbt skapa det institutionella ramverk, som en utveckling av marknadsekonomin kräver. Den andra omständigheten är att de ekonomiska aktörerna inte är tillräckligt starka för att snabbt fylla ut tomrummet efter en minskande statlig ekonomisk verksamhet. Den extrema fattigdomen i landet skapar ingen intern efterfrågan för att motivera omfattande produktiva investeringar. Den tredje omständigheten är den politiska osäkerheten inför ett kommande fredsavtal och fria val. Den politiska bilden kan förändras mycket snabbt och varken ledande politiker eller statstjänstemän kan förutse sin egen framtid.

Denna situation skapar politisk handlingsförlamning, korruption inom förvaltningen och roffar-mentalitet i den växande marknadsekonomin.

I denna situation är riskerna stora att det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet blockeras. Finansministeriet och bankväsendet har inte kapacitet att genomföra de reformer, som är nödvändiga. Givarnas berättigade tveksamhet till statsförvaltningens kapacitet fördröjer utbetalningar av de finansiella medel som PRES oundgängligen behöver. En snabb och varaktig fred är avgörande för att få stopp på den politiska osäkerheten och skapa förutsättningar för landsbygdsutveckling.

7.6.1 Förhandlingar och försoningspolitik

Förhandlingar om fred har pågått i Rom sedan sommaren 1990. De båda parterna har assisterats av den italienska regeringen. Det första framsteget kom i december 1990 då man kom överens om en partiell vapenvila i Beirakorridoren, mellan hamnstaden Beira och Zimbabwe. Efter vissa inledande problem, har denna vapenvila i huvudsak respekterats.

Nästa genombrott i förhandlingarna var mötet mellan president Joaquim Chissano och Renamos ledare Afonso Dhlakama den 7 augusti 1992. I en gemensam offentlig deklaration gav de sina respektive förhandlare instruktioner om att komma fram till en fredsöverenskommelse innan den 1 oktober.

Förutsättningarna för fred och försoning i Mocambique har emellertid inte skapats enbart genom att regeringen och Renamo har satt sig vid förhandlingbordet. Den viktigaste processen för att uppnå en varaktig fred och en verklig försoning är den där Frelimo genom politiska förändringar försonas med de interna krafter, som tidigare konfronterats genom den socialistiska utvecklingsstrategin.

Främst gäller detta övergången från en planerad ekonomi till marknadsekonomi. Denna tillfredsställer de flesta privata ekonomiska aktörer, som under 15 år pressats tillbaka. Inte minst gäller detta handelssystemet, som genom att olika regleringar avskaffats har fått en konjukturboom.

En annan politisk konflikt har Frelimo haft med kyrkorna, främst den katolska. Tidigare nationaliserade egendomar, kyrkolokaler, internatskolor och hälsovårdsinstitutioner återlämnas nu till de kyrkliga samfunden. Genom att privat verksamhet inom såväl hälsovård och utbildning numera är tillåten förväntas kyrkorna åter ta ett stort ansvar för hälsovård och undervisning. Ett nytt närmande mellan staten och de

religiösa samfunden förväntas också ge en ökad legitimitet åt staten, genom att den troende delen av befolkningen inte längre uppfattar staten som fiende.

En annan viktig social gruppering, med vilken Frelimo nu söker försoning, är de traditionella makthavarna. Några av dem har aktivt deltagit i Renamos aktiviteter på lokal nivå. Andra har intagit en neutral attityd, även om deras sympatier aldrig legat hos Frelimo. Idag har Frelimo öppnat dörren mot dessa grupper i samhället. I distrikten konsulterar de lokala administratörerna i allt större utsträckning de traditionella makthavarna i frågor som rör jordfördelning och specifikt lokala frågor. Idag kan de också fritt utöva sina funktioner i den traditionella religionens olika cermonier.

Den sociala försoningen i Moçambique sker idag i medborgarnas dagliga liv. Aktiviteter som tidigare var förbjudna eller sågs med mycket stor misstänksamhet utövas idag öppet och fritt. Ett fredsavtal är naturligtvis en förutsättning för en vapenvila och ett slut på det direkta våldet. Men utan en politisk och social försoning uppnås inte den långsiktiga stabilitet, som är nödvändig för en demokratisk omvandling.

7.6.2 Demokratisk omvandling

Sönderfallet i det moçambikiska samhället begränsar möjligheterna till en snabb demokratisering. Nationalstatens legitimitet som politisk organisationsform kan, något förenklat, sägas vara baserad på i vilken utsträckning den förmår garantera medborgarnas långsiktiga överlevnad och erbjuda en vision om framtiden. I den mån nationalstaten inte lyckas med detta söker sig människor andra gemenskaper. I Afrika visar erfarenheten att det är familjen, klanen, stammen och det traditionella samhällets institutioner som blir det första alternativet. Utan alternativ som snabbt kan uppnå legitimitet väntar enbart en total upplösning.

Det är sannolikt att det flerpartisystem, som har börjat växa fram i Moçambique kommer att innehålla regionalt, provinsiellt eller etniskt baserade partier. Detta avviker från de flerpartisystem, som vi vanligen förknippar med den representativa demokratin. Få partier eller politiska grupperingar kommer i praktiken att uttrycka nationellt baserade ekonomiska eller ideologiska intressen. Erfarenheter hittills visar att PALMO (Moçambiques Liberala och Demokratiska Parti) har mobiliserats på basis av en aggressiv kritik mot det indiska handelskapitalet. UNAMO (Moçambiques Nationella Union) har sin starka bas i Zambeziaprovinsen. De andra partibildningarna har mer eller mindre starka federativa inslag i sin politik. En redovisning av existerande politiska grupperingar finns i bilaga 7:1.

Demokratiseringen av Moçambique är konstitutionellt redan genomförd. De främsta förändringarna gäller införandet av fria val, flerpartisystem och en fri press. Utmaningen för Moçambique är att forma ett instutionellt ramverk, inom vilket demokratin kan växa och konsolideras. En kort sammanfattning av huvudinnehållet i den nya konstitutionen ges i bilaga 7:2.

Hittills har diskussionen om stöd till demokratiprocessen i Moçambique bland givarna fokuserats på stöd till fria massmedia, till nya politiska partier och finansiering av de första valen. Mindre uppmärksamhet har riktats på demokratins institutionella ramverk och dess funktion. Ingen uppmärksamhet har hittills riktats mot frågor som berör ett demokratiskt systems legitimitet.

En fri press, som kan garantera ett fritt informationsflöde har alltid ansetts vara en garanti för den öppna debatt som en demokrati kräver. I länder som Moçambique med omfattande analfabetism (minst 70 procent) kan endast en liten del av befolkningen ta del av detta informationsflöde. Moçambiques dagstidningar har för närvarande en samlad upplaga på mindre än 20.000 per dag. Omkring 75 procent av dessa distribueras uteslutande i Maputo.

En stark betoning på en fri press riskerar att skapa en underskattning av radions kapacitet att sprida grundläggande information om mänskliga rättigheter, demokrati och valprocedurer. I Moçambique har varje provins sin egen radiostation, som sänder

både på portugisiska och på lokalspråk. Att nå breda folklager med information om förändringar i det politiska systemet, inte bara i den förda politiken, är en förutsättning för en demokratisk utveckling.

Det tryckta ordet och det talade ordet har också olika målgrupper. Tidningar når mycket sällan ut på landsbygden, där misstron mot centralmakten som institution är störst. Demokratidiskussionerna ser annorlunda ut i städerna än på landsbygden.

De intellektuella och den urbaniserade medelklassen är de grupper som främst kommit att omfatta nationalstatsperspektivet. Statens legitimitet ifrågasätts inte lika mycket som på landsbygden. Den urbaniserade politiska diskussionen berör i hög grad ideologier och partipolitiska program. Politiska misslyckanden anses vara ett enskilt partis misslyckande. Om ett parti misslyckas kan det ersättas av ett annat. Denna form av analys förutsätter att det institutionella ramverket inte är anfrätt, att statens legitimitet upprätthålls.

På landsbygden gäller den politiska diskussionen i högre grad statens legitimitet. Alternativet till ett misslyckat politiskt projekt är inte i första hand ett annat politiskt parti. Istället för att söka partipolitiska alternativ har människor genom åren sökt alternativ till staten. När den statliga sjukvården inte längre fungerar återstår den traditionella medicinen med sin blandning av örtdekokter och magi. När polisen och rättssystemet inte kan straffa brottslingen tar människor den saken i sina egna händer. Oräkneliga småtjuvar har mist livet i upprörda folkhopar under de senaste åren. När skolan bryter samman ökar efterfrågan på de traditionella initiationsriterna för ungdomarna. Föräldrarna vill ge barnen någon form av organiserad socialisation.

Förutsättningarna för en snabb demokratisk omvandling i Moçambique ligger följaktligen i att den moderna nationalstatens demokratiska styrelseform kan återta den legitimitet den har förlorat i befolkningens ögon. Detta kräver insatser på två olika nivåer. Dels måste statsapparaten ges kapacitet att leva upp till de förväntningar, som befolkningen har på förbättringar efter en fred. Demokrati och fria val måste leda till synbara förändringar för att en vald regering ska uppfattas som legitim. Dels krävs sannolikt att traditionella organisationsformer, som i västerländsk mening är odemokratiska, måste integreras i den demokratiska utvecklingen.

7.6.3 Det traditionella samhällets roll

Den s k traditionella makten i Moçambique representeras främst av de uppskattningsvis 2 000 släkter, vars överhuvud under kolonialtiden benämndes régulo ("regent"). En annan lägre kategori kallades cabos de terra ("jordvakter") och omfattar uppskattningsvis 25 000 släkter. Tillsammans utgör de en typ av adel, med djupa rötter i den moçambikiska historien och kulturen.

I Moçambique kan vi historiskt se hur statens försök att skapa sin legitimitet har tagit sig olika former. I de traditionella afrikanska "statsbildningarna" var goda ömsesidiga relationer mellan individer ur samma familj, klan eller etniska grupp grunden för systemets legitimitet. Den koloniala staten bröt sönder huvuddragen i den för-koloniala ömsesidigheten genom den koloniala ekonomiska exploateringen. För att "kompensera" medborgarna fick de behålla rätten till delar av sin egen kultur, traditioner och religionsutövning. Régulon blev den mänskliga balanspunkten mellan förtryck och legitimitet. Hans kapacitet att genomföra sin balansakt blev avgörande för kolonialstatens grad av legitimitet i befolkningens ögon.

Den traditionella makten hade under kolonialtiden två källor till legitimitet. Den ena var den portugisiska administrationen, vars instruktioner régulos och cabos de terra hade att följa. Underlåtenhet att leverera in skatter eller andra avvikelser kunde bestraffas med avsked. Det var då inte enbart fråga om avsked från en "anställning" utan en bestraffning av hela släktgrenen som tvingades lämna en priviligierad institutionell position i samhället. Den andra källan till legitimitet var befolkningen. Denna legitimitet berodde traditionellt på i vilken utsträckning som régulon kunde garantera

sin befolknings långsiktiga överlevnad och position i förhållande till omgivningen. De traditionella ledarnas roll som kulturförmedlare och bärare av kunskap om ceremonier och lokal historia gav dem ett folkligt förtroende, som självständigheten endast marginellt har naggat i kanten.

Régulons repressiva funktioner försvann automatiskt i samband med självständigheten. Men legitimiteten i hans roll som bärare av kunskap om lokala traditioner inför den lokala befolkningen försvann inte. Den har fortlevt, som en stark underström hos alla befolkningsskikt. Denna underström representerar en kraft som kan jämställas med det civila samhället i europeiskt sammanhang. Den har sålunda en avgörande betydelse för demokratiutvecklingen.

Frelimo avskaffade vid sitt maktillträde régulons hela funktion. Staten stod följaktligen utan kontakt med det traditionella civila samhället. I ett försök att skapa sitt "eget" civila samhälle startade Frelimo en kvinno- och en ungdomsorganisation (Organização de Mulheres Moçambicanas, OMM och Organização de Juventude Moçambicana, OJM), genom vilka Frelimo hoppades kunna förstärka legitimiteten för den nya staten. Man försökte alltså införa ett civilt samhälles organisationsformer uppifrån, vilket naturligtvis var dömt att misslyckas. Kvinnoorganisationen har dock haft mer framgång än ungdomsorganisationen.

Relationen mellan staten och det moçambikiska "civila samhället" har under de senaste åren blivit alltmer obalanserad och statens legitimitet minskat i motsvarande grad. Den renässans för det traditionella afrikanska samhällets institutioner, som indikeras i Moçambiques nya konstitution, är ett uttryck för Frelimos försök att finna en mötespunkt mellan moderniseringens politiska institutioner med dess behov av legitimitet och det traditionella samhällets reella förväntningar på statens funktion.

De västerländska demokratiska institutioner, parlament och politiska partier, som nu formeras i Moçambique, kommer inte självklart att uppfattas som legitima ersättningar för Frelimos system och därmed vinna legitimitet åt centralmakten. I en miljö där fragmentering av samhällslivet och en massiv återgång till traditionella värden är de dominerande tendenserna riskerar västerländska institutioner att gå samma öde till mötes som Frelimos "massorganisationer", om de inte förmår anknyta till de legitimitetsprinciper som gäller på den moçambikiska landsbygden.

7.7 Framtidsbilder

Den framtida utvecklingen i Moçambique är minst sagt osäker. Ett antal olika framtidsbilder kan skönjas för övergångsprocessens politiska utveckling. Faktorer som alla påverkar det framtida nationsbyggandet och den framtida statsbildningen.

Den övergripande målsättningen för det svenska framtida biståndet är att bidraga till en fredlig utveckling i Södra Afrika. En genomgång av olika troliga och önskvärda framtidsbilder kan tjäna som en illustration till den miljö, i vilken biståndet måste orientera sig för att på bästa sätt kunna bidraga till detta.

I detta avslutande avsnitt presenteras därför tre olika framtidsbilder på lång sikt. Den första framtidsbilden diskuterar de aktuella tendenserna till att nationen Moçambique i stor utsträckning underordnas utländska regionala politiska och ekonomiska intressen. Den andra framtidsbilden diskuterar de risker som finns för nationens uppdelning eller upplösning. I den tredje framtidsbilden diskuteras de olika försök som görs för att konsolidera nationsbyggandet och de förutsättningar som finns för att detta skall lyckas.

En avgörande fråga är om den dagens politiska övergångssamhälle kommer att kunna utvecklas direkt mot en stabil framtidsbild, eller om samhället först måste genomgå en än större social turbulens. Risken är överhängande att utvecklingen på kort och meddellång sikt leder landet in i ett allt djupare kaos. Huruvida en utveckling i riktning mot någon av de tre stabilare framtidsbilderna måste passera ett sådant tillstånd på sin väg mot stabilitet, är beroende av hur förutsättningarna för en stabilise-

ring växer fram.

7.7.1 Utvecklingen på kort sikt

Flera samverkande faktorer på internationell, regional och nationell nivå avgör om landets instabila politiska situation på kort sikt kan stabiliseras. Till dessa hör:

- den internationella politiska ekonomins utveckling,
- det regionala samarbetet,
- utvecklingen i Sydafrika,
- kriget,
- genomförandet av det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet,
- regeringens regionala fördelningspolitik.

Den internationella politiska ekonomins utveckling

Vid tiden för Moçambiques självständighet, 1974, ställde tredje världens regeringar krav på en ny internationell ekonomisk ordning i världen. Radikala afrikanska ledare förordade kollektiv självtillit i sina, åtminstone retoriska, försök att bryta sig ur den kapitalistiska världsordningen. I början av 1990-talet, anstränger sig samma statschefer för att länderna skall kunna stanna kvar i världsordningen med förstärkta ekonomiska band till västvärlden.

En viktig faktor bakom denna förändring är Sovjetunionens och Östeuropas sammanbrott. Illusionen om en möjlig samarbetspartner i öst, som åtminstone teoretiskt skulle kunna hjälpa vissa länder i tredje världen att finna en väg utanför den existerande världsordningen, har spruckit. Skuldbördan har ökat den afrikanska kontinentens beroende av västvärldens ekonomier, samtidigt som den har urholkat förutsättningarna för de nationsbyggande projekten.

Samtidigt har den afrikanska kontinenten idag, i västvärldens ögon, förlorat det mesta av sin tidigare betydelse. Militärstrategiskt spelar Afrika numera en marginell roll. Internationella kommersiella intressen ser ingen lönsam framtid i Afrika. Investeringar för den fortsatta erforderliga råvaruproduktionen är redan genomförda eller är biståndsfinansierade. Nya investeringsobjekt i Europa, OSS och Stilla Havs-asien ger bättre utsikter till god avkastning.

I många i-länder finns en växande biståndströtthet, som närs av svårigheterna att peka på framsteg. Förhoppningen hos många politiker är att bistånd till Östeuropa och f d Sovjet ska visa sig mer framgångsrikt.

Trots detta, och trots att de internationella kommersiella aktörerna nu tenderar att lämna Afrika åt sitt öde, fortsätter kontinenten att finnas på dagordningen hos världens politiska beslutsfattare. Det handlar emellertid inte längre om utveckling och nationsbyggande, utan om överlevnad och säkerhet. Ett växande kaos i Afrika, med tiotals miljoner människor i permanent dödssvält, med en galopperande ökning av aids och med det ständiga hotet om ekologiska katastrofer, hotar säkerheten också i västvärlden - om det tillåts spilla över till andra kontinenter. Med cynism talas det om Afrikas "katastrofresurser". Biståndsflödet till Afrika kommer därför av allt att döma inte att upphöra. Men dess inriktning kommer sannolikt att förändras från utvecklingsstöd till katastrofstöd, huvudsakligen kanaliserat genom frivilligorganisationer. Detta bistånd blir alltmer kortsiktigt och allt mindre utvecklande. Biståndet till Afrika kan alltså, i ljuset av en kommersiell marginalisering av kontinenten, komma att utvecklas på ett sätt som bidrar till att öka instabiliteten.

Det regionala samarbetet

Även om den politiska viljan till regional samverkan i Södra Afrika fanns vid 1980-talets början, tillät regionens geopolitiska och ekonomiska realiteter inte att

SADCC- samarbetet utvecklades till ett reellt alternativ till västvärlden eller apartheidregimen i Sydafrika. Medlemsländernas nationsbyggande hade knappt påbörjats och de saknade en ekonomisk bas för att de politiska besluten skulle få genomslagskraft i praktiken. Dessutom finns det många exempel på enskilda medlemsländers försök att hålla dörren på glänt till Sydafrika genom bilaterala kommersiella avtal, samtidigt som regionala överenskommelser om olika åtgärder blev liggande i byråkratierna. Regionens beroende av Sydafrika har ökat.

En framtida internationell marginalisering av den afrikanska kontinenten skulle emellertid kunna skapa ekonomiskt behov av en förstärkt regional Syd/Syd samverkan i Södra Afrika. För de kommersiella aktörerna i regionen blir tillgången till grannländernas marknader och arbetskraft det enda alternativet till minskat internationellt ekonomiskt utbyte. Detta talar för att det regionala samarbetet kommer att kunna tvingas till en betydande vitalisering under 1990-talet. SADCC kan visa sig vara en lämplig organisationsform för detta. En ökad marginalisering av Afrika skulle sålunda underifrån kunna åstadkomma det resultat som de politiska beslutsfattarna inte lyckats skapa ovanifrån. Det regionala samarbetet erbjuder emellertid inte någon stabiliserande utveckling på kort sikt.

Utvecklingen i Sydafrika

Frågan är vilken roll som ett demokratiskt Sydafrika kan spela i ett förstärkt SADCC och i en fördjupad regional samverkan.

Den industrialiserade omvärldens beroende av mineraler från Sydafrika tenderar att minska. De politiska och ekonomiska förändringarna i Östeuropa och före detta Sovjetunionen kan dessutom komma att öka världsmarknadens utbud på mineraler, för vilka Sydafrika tidigare varit den dominerande producenten. Minskad mineralproduktion och växande arbetslöshet skulle minska Sydafrikas möjligheter att bli ekonomisk motor för regionen Södra Afrika.

En fredlig och harmonisk övergång till ett majoritetsstyrt Sydafrika kan leda till att detta land får en dominerande roll i en framtida regional samverkan. Sydafrika skulle kunna bli regionens ekonomiska kraftcenter. Ett sydafrikanskt medlemskap skulle då förändra den låga nivå på komplementaritet som för närvande kännetecknar SADCCs medlemmar och därmed radikalt förändra förutsättningarna för regional handel.

En förutsättning för detta skulle dock vara en snabb köpkraftstillväxt hos befolkningen i regionen. Det finns emellertid inga tecken på att en sådan utveckling skulle kunna gå snabbare eller bli mer omfattande än den förväntade tillväxten av efterfrågan på konsumtionsvaror och social service i ett framtida demokratiskt Sydafrika. Det kommer antagligen att vara mer politiskt angeläget i Sydafrika att tillfredsställa den svarta sydafrikanska befolkningens uppdämda behov av materiella förbättringar och ökad levnadsstandard än att försöka hitta nya breda marknader i länder som Moçambique.

De bedömare som tror på fortsatt svår social oro, ekonomiskt sabotage och fortsatt destabilisering ser små möjligheter för Sydafrika att dominera det regionala samarbetet. Eftersom dess ekonomiska bas anses vara alltför svag för att orka med några regionala åtaganden kommer Moçambique under överskådlig tid att förbli en marginell marknad för vissa sydafrikanska konsumtionsvaror. Sydafrikanska investeringar kan förväntas bli koncentrerade till de stora transportlederna, till turism och till jordbruk i anslutning till de stora dammbyggena i södra delarna av landet. Energisektorn är också av intresse genom gasfyndigheter i Pande och elenergi från Cahora Bassa.

Den politiska demokratiseringen av Sydafrika är dessutom ingalunda säkrad. Förhandlingarna om ett nytt Sydafrika riskerar att dra ut på tiden så att de olika parterna tappar kontrollen över sina respektive våldsapparater.

Också i detta sammanhang saknas entydiga tecken på en utveckling, som leder till

ökad stabilitet i Moçambique.

Kriget

All framtidsplanering i Moçambique är beroende av om regeringen kan uppnå en snabb vapenvila och ett fredsavtal eller om freden dröjer. En snar överenskommelse om vapenvila, följd av ett fredsavtal och demobilisering av alla väpnade grupper är naturligtvis den mest stabiliserande utvecklingen.

En sådan positiv utveckling kan störas på många sätt. Kriget kan fortsätta utan att någon uppgörelse kommer till stånd. Det blir då allt svårare för alla inblandade parter att hålla samman sina egna styrkor och vapen kan komma att spridas i alltmer okontrollerade former. Samma utveckling kan bli följden om en vapenvila kommer till stånd utan att följas av ett politiskt hållbart fredsavtal och demobilisering.

Säkerhetssituationen i Moçambique är också avhängig utvecklingen i Sydafrika. Möjligheterna till en förbättrad säkerhetssituation på landsbygden är beroende av i vilken grad den nuvarande, eller en framtida, regering i Sydafrika förmår kontrollera de politiska och individuella intressen, som fortfarande har manöverutrymme inom polis- och militärenheter. Många av dessa intressen har ett portugisiskt förflutet och ambitioner att återvinna förlorade egendomar i Moçambique. Denna komponent i kriget i Moçambique försvinner inte automatiskt även om ett avtal om vapenvila och fred skrivs under i Romförhandlingarna.

Säkerhetsproblem kommer sannolikt att finnas på landsbygden i Moçambique under de närmaste åren. Utvecklingen tenderar sålunda, i detta stycke, mer mot instabilitet än mot stabilitet.

Genomförandet av det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet

En ytterligare förutsättning för en fredlig utveckling på landsbygden är att det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet leder till avsedda förbättrade levnadsvillkor för bondebefolkningen. Utan fred och möjligheter för landsbygdsbefolkningen att återvända till ett aktivt jordbruk kommer inte den ekonomiska tillväxten att bli tillräcklig. Det i särklass viktigaste tillskottet till Moçambiques makroekonomiska balans vore att snabbt uppnå självförsörjning med livsmedel. Det skulle minska importbehovet av livsmedel. Samtidigt skulle en större andel av landsbygdens arbetskraft kunna inriktas på att öka produktionen av exportprodukter inom jordbruket. Emellertid syns ingen konsekvent satsning på en strategi, som syftar till att snabbt åstadkomma en självförsörjning med livsmedel.

Moçambiques regering måste formulera en ekonomisk strategi, som får biståndsgivarnas engagerade stöd för att finansiera den omfattande rehabilitering av fysisk, social och kommersiell infrastruktur, som krävs för att befolkningen ska kunna återgå till ett normalt liv efter en fred. Den internationella politiska och ekonomiska utvecklingen indikerar dessutom att länder som Moçambique kommer att få svårt att bibehålla hittillsvarande nivå på det internationella biståndet. I denna del finns inte heller några tendenser, som tydligt och klart leder mot stabilisering.

Regeringens regionala fördelningspolitik

Det finns minst två viktiga omständigheter bakom det faktum att flera av de presumtiva politiska partierna i Moçambique har framstått som försvarare av regionala eller etniska intressen. Den ena är att kriget har isolerat de olika landsdelarna från varandra. En konstant kritik mot politiska ledare och statsfunktionärer på alla nivåer är att de inte reser i landet. I distrikten anses det att provinsregeringen inte lämnar sina kontor i provinshuvudstaden och provinsregeringen själv anser att ministrarna sitter i Maputo och inte vet vad som händer ute i landet. Den andra viktiga omständigheten är utfallet av den regionalpolitik, som Frelimo fört under sina dryga femton år i rege-

ringsställning. Koncentrationen av resurser till ett fåtal större projekt har inneburit att många delar av landet har missgynnats. De stora projekten kräver fortfarande stora resurser i underhåll och reinvesteringar, för att tidigare satsningar inte ska förfaras.

Samtidigt som det nuvarande investeringsmönstret är regionalt obalanserat, visar det också en obalans i fördelningen mellan stad och land. Också de investeringar, som görs i mer avlägsna provinser, har en tendens att inte komma landsbygden till godo. De gynnar istället urbana centra i provinser och distrikt.

Den politiska oppositionen har sålunda möjligheter att mobilisera folkligt stöd grundat på missnöje med den centrala resursfördelningen till provinser och regioner.

Bedömningen är att den pågående utvecklingen tenderar att leda i riktning mot instabilitet. Denna tendens är sannolikt det allvarligaste hotet mot framtida stabilitet på landsbygden i Moçambique.

7.7.2 Utvecklingen på kort och medellång sikt

Utvecklingen på internationell, regional och nationell nivå tenderar sålunda att på kort sikt gå mot fortsatt instabilitet i Moçambique. Detta är den realitet som biståndsorganisationer måste räkna med.

En fortsatt instabilitet i landet ökar sannolikheten för kaos och anarki. En sådan utveckling är en hotbild, som om den förverkligas leder till omfattande upplösning av moderna samhällsfunktioner, permanenta våldsregimer på landsbygden genom lokala krigsherrar och deserterade band från både Renamo och regeringsarmén. I en sådan utveckling skulle det bli omöjligt för det internationella samhället att leverera något annat än katastrofhjälp till offren för våld och svält. Moçambique skulle antagligen snabbt upphöra att fungera som politisk enhet.

En lång fortsättning på kriget ökar varje dag riskerna för att denna hotbild ska förverkligas. Men inte ens ett snabbt slut på kriget och en lyckosam demobilisering av väpnade grupper är en garanti mot kaos och anarki på landsbygden. Idag finns ett veritabelt trasproletariat på landsbygden och i städernas utkanter. Flera miljoner människor är på väg in, eller befinner redan, i en situation där de tvingas att stjäla för att överhuvudtaget överleva.

Den omfattande trasproletariseringen av stora bondegrupper, som detta har medfört, har förstärkt den ekonomiska och sociala skiktning, som fanns redan innan kriget. Det finns en överhängande fara för att denna nya socio-ekonomiska skiktning permanentas på landsbygden och att de fattigare grupperna missgynnas vid omfördelning av odlingsbar jord i samband med återflyttningar.

Det är ur denna typ av lokala motsättningar, som ett nytt landsbygdsvåld kan växa fram. Tillsammans med band av soldater och "överblivna" Renamogrupper kan denna befolkning forma en miljö, i vilken ett socialt betingat våldsvälde kan komma att utvecklas. Lösningarna på dessa problem är varken polisiära eller militära utan måste bygga på allvarligt menade försök till social och ekonomisk utveckling också i de mest avlägsna delarna av landet.

Denna upplösning på lokal nivå kan få sin motsvarighet i regioner och provinser. En fortsatt obalanserad regionalpolitik, kombinerad med ett hårt centraliserat beslutsfattande, kan leda till att såväl provinsregeringar som administratörer på distriktsnivå gradvis upphör att "ta order" från Maputo. Centralregeringen blir alltmer isolerad från händelseutvecklingen på landsbygden och ingen nationellt organiserad kraft har kapacitet att ta ledningen. Om sådana konflikter militariseras och ställs emot centralregeringens krav på nationell enighet skulle en statskupp kunna leda till att en mycket auktoritär regim etableras. Motiveringen skulle vara den klassiska: militären måste gripa in för att bevara den nationella enigheten.

En militärkupp är emellertid inte trolig. Den moçambikiska armén har idag ingen kapacitet att i nationell skala bli något reellt alternativ till kaos och anarki. Dess mate-

riella situation är mycket prekär och lokala truppenheters lojalitet mot kuppmakare från Maputo skulle vara mycket osäker. Om däremot en större grupp ur regeringen eller ur Frelimos ledning finge stöd av militär- och polisledningen i en "palatskupp" mot resten av regeringen, skulle en civil regering med stark repressiv karaktär kunna etableras.

Utländskt stöd för en statskupp i denna riktning kan inte helt uteslutas. Utvecklingen i Sydafrika kan komma att förändra den portugisiska komponentens, och andra intressenters, möjligheter till fortsatt destabilisering av Moçambique. Deras strävan efter att återfå sina tillgångar och samhällspositioner i ett "återkoloniserat" Moçambique tvingas då söka sig andra vägar. Moçambique kan också komma att bli en bas för en eventuell framtida destabilisering av ett demokratiskt Sydafrika.

7.7.3 Troliga och önskvärda framtidsbilder på längre sikt

Nationens underordning

Rehabiliteringsprogrammets "sociala och ekonomiska bärare" har bestått av en allians mellan stora delar av Frelimoledningen, ett brett skikt av ledande statsfunktionärer och de internationella biståndsgivarna. De har alla haft ett gemensamt intresse av att upprätthålla det inflöde av resurser, som genereras av en moçambikisk uppslutning kring principerna för PRES.

Den politiska osäkerhet och uppgivenhet som kriget och begränsningarna i den nuvarande ekonomiska politiken medfört har tvingat fram alternativa synsätt. Funktionärer och beslutsfattare på hög nivå inom förvaltningen med privata ambitioner oroas, liksom landets privata kapitalägare, av faran för att ett fördjupat kaos blir verklighet. Detta skulle försvåra deras ambitioner att utveckla privata entreprenörskap. Många försöker istället utveckla samarbetet med sydafrikanska och portugisiska näringsidkare.

I denna framtidsbild finns en etnisk dimension, som betonar "moçambikanitet", i betydelsen att den politiska och ekonomiska utvecklingen i första hand bör gynna svarta moçambiker. För att ekonomiskt kunna utmana det asiatiska handelskapitalet, som idag dominerar Moçambique, och för att kunna göra sig gällande vid en eventuell massiv portugisisk återkomst, vill man lyfta fram en moçambikisk klass av företagare till en dominerande ställning i landets politiska liv.

Många av de resurser som kan attrahera utländska företag är idag i statlig ägo eller under statlig kontroll. Detta gäller inte minst de stora statsfarmernas jordbruksmark och landets mineraltillgångar. Ett ekonomiskt närmare samarbete med utländska intressen skulle öka förutsättningarna för framväxten av en inhemsk klass av företagare. Den politiska kontrollen över utförsäljning av statliga företag och skapandet av nya samriskföretag skulle kunna utnyttjas i privata syften.

En snabb och omfattande utförsäljning av internationellt efterfrågade resurser, i utbyte mot personliga positioner i de nya företagen för politiker och statsfunktionärer, skulle snabbt erodera alla visioner om en demokratisk och modern nationalstat. En sådan utveckling skulle kunna kallas "bantustanisering" och likna relationen mellan Sydafrika och dess s k hemländer. Ställda inför en sådan utveckling skulle många biståndsgivare successivt minska sitt utvecklingsbistånd och dra sig tillbaka till finansiering av frivilligorganisationernas katastrofliknande insatser. Den moçambikiska statsapparaten skulle alltmer försvagas och dess förutsättningar att vinna legitimitet åt demokrati och flerpartisystem skulle bli minimala.

De moçambikiska grupperingar, som har intresse av att agera i enlighet med denna framtidsbild, behöver också ett snabbt slut på kriget. Många av de områden som kan exploateras är militärt osäkra. De skulle därmed vara beredda att göra mycket långtgående eftergifter i fredsförhandlingarna, exempelvis att acceptera territoriella uppdelningar, som skulle underminera ett framtida nationsbyggande.

Det finns flera skäl till att sådana moçambikiska intressegrupper fortfarande, åtminstone retoriskt, stöder Frelimoregeringen och sluter upp kring rehabiliteringsprogrammet. Ett fortsatt stöd från de internationella givarna anses vara en absolut förutsättning för den rehabilitering av infrastruktur och industrier, som krävs för att skapa intresse för en internationell utförsäljning av dessa resurser.

Ett annat skäl är att inflödet av bistånd genom korruption kan dräneras till finansiering av de individuella projekt, som många drömmer om. En marginalisering av Afrika kommer att begränsa de kommersiella kapitalflöden, som kan göras tillgängliga för en marknadsekonomisk omvandling i Södra Afrika.

Detta talar emot en statskupp av "palatskaraktär", som tidigare redogjorts för. Få av dessa intressenter skulle då kunna komma i åtnjutande av ett internationellt politiskt stöd och ett biståndsflöde av nuvarande omfattning. Landets aktuella biståndsberoende har således en mycket viktig stabiliserande effekt för den nuvarande Frelimoledningen genom att det reducerar det inrikespolitiska manöverutrymmet.

Detta avsnitt har hittills utgått från att huvudtendensen för hela Södra Afrika för de närmaste åren pekar mot en ökad instabilitet. En instabilitet på regional nivå antas då innebära att också utvecklingen i Moçambique fortsätter att vara instabil. Men en nationell anpassning till ett regionalt perspektiv kan också bli följden av en mer stabil utveckling. En sådan underordning skulle kunna medföra andra utvecklingsmöjligheter, speciellt om den genomfördes på regional nivå.

Förutsättningarna för regionen att gå en stabil utveckling till mötes beror på om förhandlingarna om Sydafrikas framtid kan lösas relativt snabbt och att alla parter lyckas anpassa sig till demokratin. En sådan utveckling skulle också förutsätta att den sydafrikanska exportberoende ekonomin lyckas upprätthålla sin ställning på världsmarknaden och att det finns resurser för expansion i regionen.

Ytterligare ett steg mot regional stabilitet skulle vara en snabb integration av alla nationella ekonomier inom SADCC-länderna, inklusive ett demokratiskt Sydafrika. Detta förutsätter att alla nationalstatsprojekt i regionen underordnas ett regionalt utvecklingsperspektiv. Det skulle naturligtvis inledningsvis innebära att sydafrikanska ekonomiska aktörer skulle komma att dominera regionens ekonomiska liv. Men samtidigt skulle en regional ekonomisk och politisk integrering på längre sikt kunna ge regionen Södra Afrika en position i världsekonomin, som varken Sydafrika ensamt eller de enskilda länderna mäktar med. Så skulle regionen kunna gå in i en integrationsprocess, som internationellt kan stärka den gemensamma positionen, samtidigt som en regional federativ demokratisk utveckling kan skapa förutsättningar för kulturell mångfald och lokalt självbestämmande.

Nationens uppdelning

Att diskutera etniska motsättningar och etnicitet i Moçambique har under hela självständighetsperioden varit i det närmaste tabu. Frelimo har genom att förklara etnicitet och stamtänkande som icke existerande i det självständiga Moçambique försökt önska bort dessa fenomen. Detta tabu har självpåtaget gällt också för biståndspersonal och diplomater.

De förutsättningar för en politiserad etnicitet som växer fram i Moçambique har sina rötter i en historisk ojämn utveckling mellan tre regioner: söder, centrum och norr. De materiella förutsättningarna för en möjlig etnisk konflikt i Moçambique har förändrats sedan självständigheten, genom att den ojämna utvecklingen från kolonialtiden har förstärkts.

I takt med att människor i centrum och norr har känt sig alltmer missgynnade av planekonomins sätt att fördela offentliga resurser, har grunden lagts för att etniska spänningar ska återuppstå. I var och en av dessa tre regioner finns dominerande etniska grupper, som skulle kunna bilda kärnor i en ny politiserad etnicitet. Ndau i centrum och Macua i norr kan bli dessa dominerande inslag. Båda har historiska oförrät-

ter att falla tillbaka på som mobiliserande element.

Det finns en risk att den enhetliga nationalstaten, om den inte decentraliseras, mer och mer kommer att uppfattas som en etnokratisk stat, d v s en stat som kontrolleras av enda etnisk grupp, d v s Moçambiques "sydlänningar". En utbredd känsla av att det finns ett etniskt maktmonopol, som inte kan brytas av andra eliter ökar möjligheterna för att proteströrelser byggda på etnisk grund kan uppstå och vinna styrka.

Moçambique är idag inte på väg att sprängas sönder av etniska konflikter. Men det finns tillräckligt många tecken på att etniska spänningar växer. De etniska spänningarna kan komma att samverka med en lokal fragmentering, där utbrett lokalt våld växer till lokala krig. En politiserad etnicitet kan hämta näring och folklig "entusiasm" i lokala konflikter för att sedan utvecklas till en nationell oroshärd. En politisk elit på provinsiell/regional nivå kan anknyta till lokalt missnöje och genomföra en politisk mobilisering på etnisk grund. Ur en sådan utveckling kan växa separatistiska rörelser eller så oförsonliga krav på lokalt/regionalt självbestämmande att de inte ryms inom nationalstatens ram.

Den militära destabiliseringen av Moçambique och Renamos framfart har hittills inte framstått som ett etniskt "projekt". Likafullt finns det en historisk bakgrund, som skulle kunna legitimera Renamo som en etnisk/separatistisk rörelse. Renamo har haft två ledare, som båda tillhört den etniska gruppen Ndau. En mycket stor del av dess lokala kommendanter kommer från samma grupp och det "officiella" språket i deras baser är Ndau. Om den närmaste framtiden i Moçambique kommer att innebära en starkare utveckling med politiserade etniciteter, finns i ett Ndau-Renamo en militär kapacitet som ingen annan etnisk grupp kan uppvisa.

Det går inte att utesluta att ett Ndau-Renamo kan födas ur fredsförhandlingarna i Rom. I ett internt planeringsdokument inför förhandlingarna krävde Renamo att få absolut kontroll över de fyra centrala provinserna (Manica, Sofala, Tete och Zambezia) under en övergångsperiod på två år mellan vapenvila och val. Dessa fyra provinser representerar omkring 40 procent av Moçambiques befolkning och 42 procent av dess yta. Där finns mer än hälften av den samlade exportpotentialen, samtliga teplantager och fabriker, kraftverket Cahora Bassa, fyra av Moçambiques sockerbruk, Beira hamn och Beirakorridoren och drygt 40 procent av Moçambiques befolkning. Denna princip finns också i en presskommuniké från Renamos nationalråd i april 1992. Där krävs att Renamo ska fortsätta att administrera de områden de idag ockuperar också efter en vapenvila.

De flesta av de potentiella politiska partier, som presenterat sig, har starka federativa inslag i sin politik. De reflekterar en politisk opposition mot Frelimo, som inte grundas på en annorlunda ekonomisk politik, utan på annorlunda territoriella fördelningskrav. Om Renamo, som framtida politiskt parti, avser att försöka mobilisera sitt väljarunderlag på grundval av en politiserad Ndau-identitet i landets centrala delar, kommer med all säkerhet detta att följas av att andra politiska grupperingar försöker genomföra en motsvarande mobilisering i norr och söder.

Den fragmentering av landet som ett fördjupat kaos och anarki skulle medföra, kan gå så långt att någon nationell lösning inte längre är möjlig. En reell uppdelning av landet skulle då kunna bli verklighet. Malawis president Banda gjorde så sent som på 1960-talet anspråk på delar av Moçambiques territorium. Gränsen mot Zimbabwe skär rakt igenom shonaland. De södra delarna av Moçambique har alltid varit näringsgeografiskt knutna till Sydafrika. I ett bantustaniseringsperspektiv kan det utvecklas former för inkorporering av södra Moçambique i Transvaal och bidra till nationens uppdelning.

Nationalstatens konsolidering

Den tredje av de tre presenterade framtidsbilderna baseras på idén om den enhetliga nationalstaten. Att bygga en enhetlig nationalstat efter mönster från den europe-

iska utvecklingen har varit en målsättning för ett par generationer afrikanska ledare. Denna uppslutning kring nationalstaten som princip för politisk organisering har varit gemensam för såväl socialistiskt orienterade regimer som konservativa nationalister. I botten på denna gemensamma inställning hos afrikanska eliter finns en uppfattning om afrikansk kultur och äldre afrikanska styrelseformer som framstegsfientliga. Det afrikanska samhället måste moderniseras för att kunna utvecklas och en viktig del i mönstret för moderniseringen har blivit den europeiska nationalstaten.

För stora delar av den nationella inhemska eliten inom den moçambikiska förvaltningen är det nationsbyggande projektet fortfarande levande. För dem handlar det om att finna en väg mellan de fria marknadskrafterna och en rigid statlig planering, samtidigt som nationalstaten kan utvecklas och bli den politiska enhet inom vilken såväl ekonomin som ett demokratiskt politiskt system kan rymmas. Ett framgångsrikt genomförande av rehabiliteringsprogrammet kräver att centrala politiska och ekonomiska institutioner fungerar i hela landet och ekonomin kräver en nationell omslutning för att nå tillräcklig styrka.

Inom den mycket breda grupp av politiker och statsfunktionärer, som fortfarande står bakom tanken att konsolidera nationalstaten och ge den ett demokratiskt politiskt innehåll, finns flera olika synsätt på hur detta ska gå till. Ett synsätt följer relativt strikt principen att det nationella helhetsintresset är överordnat lokala särintressen. Det andra synsättet skulle kunna beskrivas som en administrativ decentralisering. En sådan politik skulle innebära att provinsiella och lokala valda församlingar får utvidgade befogenheter och möjligheter att förvalta de resurser, som ställs till deras förfogande efter beslut om nationell fördelning på central nivå. Idag är provinser och distrikt i princip endast exekutörer av centrala beslut och prioriteringar. Ett tredje synsätt finns representerat främst på provinsnivå. Det kännetecknas av ett relativt långtgående självbestämmande för provinserna. Dess gräns mot en federativ stat är oklar i konturen.

En möjlig framtida utformning av den enhetliga nationalstaten utgörs av en kombination mellan det demokratiska nationalstatsprojektet och en långt driven politisk och ekonomisk decentralisering. En sådan kombinerad strategi skulle kunna kombinera en nationellt förankrad demokratisk utveckling med en långt gående politisk och ekonomisk decentralisering. Kan den dessutom tillerkänna provinser och regioner en hög grad av kulturellt självbestämmande kan den möjligen också lyckas återskapa nationalstatsprojektets legitimitet på gräsrotsnivå.

En förutsättning för nationalstatens konsolidering, är att staten ges tillräckliga resurser. Dels för att utveckla de institutioner och de aktörer, som är nödvändiga för att en marknadsekonomi ska fungera, dels för att kunna leverera de nyttigheter som krävs för att ett nytt politiskt system ska få någon trovärdighet i befolkningens ögon. För att klara detta kommer Moçambiques politiska elit att behöva ett omfattande ekonomiskt stöd från de internationella biståndsgivarna.

Denna framtidsbild kräver en omedelbar fred. Den kräver också ett institutionellt ramverk till den politiska demokratiseringen och för att utveckla marknadsekonomins institutioner. Förutsättningarna för att denna framtidsbild ska förverkligas beror av möjligheterna att genomföra det ekonomiska och sociala rehabiliteringsprogrammet. En stabil ekonomisk utveckling skulle kunna skapa en inhemsk bas för de moçambiker som har företagarambitioner och reducera "moçambikanitetens" behov av att underordna sig utländska intressen. Deras utvecklingsambitioner skulle då istället kunna komma det enhetliga nationalstatsprojektet till godo.

Sammanfattande kommentar

De framtidsbilder som presenterats är inte nödvändigtvis sanna i någon absolut mening. De ska mer ses som ett försök att peka ut några olika tendenser, som under de senaste åren förekommit i den moçambikiska samhällsutvecklingen. Genom att

beskrivningarna renodlas kan det bli lättare att upptäcka hur vägen till de olika bilderna ser ut och vilka av dagens politiska och ekonomiska åtgärder, som motverkar eller bidrar till att utvecklingen rör sig i riktning mot någon av bilderna.

De aktuella utvecklingstendenserna pekar mot att den mest sannolika framtidsbilden kommer att bestå av inslag från både framtidsbild 1 och 2. För en demokratisk och ekonomisk utveckling i Moçambique vore sannolikt en utveckling mot en konsolidering av den enhetliga nationalstaten (framtidsbild 3) mera önskvärd.

Dessa framtidsbilder är baserade på bedömningen att regionen på kort sikt kommer att fortsätta lida av en regional och nationell instabilitet. Graden av instabilitet kan emellertid påverkas, också genom biståndet. Det svenska biståndet till Moçambique står därmed inför viktiga uppgifter. Biståndet bör inriktas så att det dels bidrar till en utveckling på kort sikt där kaos och anarki kan förhindras och dels bidrar till en mer långsiktig utveckling där nationalstaten får möjlighet att konsolideras.

Kapitel 8
SVENSKT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE – ÖVERSIKTLIG HELHETSBILD

ANDERS KARLSSON

8.1 Inledning

1992/93 är det artonde året som Sverige lämnar bistånd till Moçambique som självständig stat, men det är 28 år sedan humanitärt stöd år 1964 började lämnas till befrielserörelsen Frelimo. Under de flesta åren sedan landets självständighet har Sverige varit den största givaren. Under senare år har dessutom Moçambique blivit den största enskilda mottagaren av svenskt bistånd.

I avsnitten 8.2 - 8.10 nedan lämnas en översiktlig bild av biståndet. I de därpå följande avsnitten ges en historisk överblick över biståndets framväxt och kännetecknande drag under olika tidsperioder.

Med undantag för uppgifter om anslagna landramar avser alla siffror i detta och det följande kapitlet utbetalningar, vilket gör att siffrorna kan förefalla överensstämma dåligt med siffror i andra kapitel, eftersom uppgifterna i dessa kapitel ofta avser åtaganden. Utbetalningsstatistiken har huvudsakligen hämtats från SIDAs skriftserie Bistånd i Siffror och Diagram.

En förteckning över den litteratur och dokumentation som använts i sammanställningen av kapitel 8 och 9 återfinns som bilaga till kapitel nio.

Det bör observeras att utbetalningssiffrorna för budgetåret 1991/92 i detta och det följande kapitlet är preliminära och därför avviker från de slutgiltiga siffror som redovisas i kapitel 2.

Siffrorna i tabellbilagan tabell 3 avser dock slutgiltiga uppgifter.

8.2 Biståndsutbetalningar inom respektive utöver landramarna

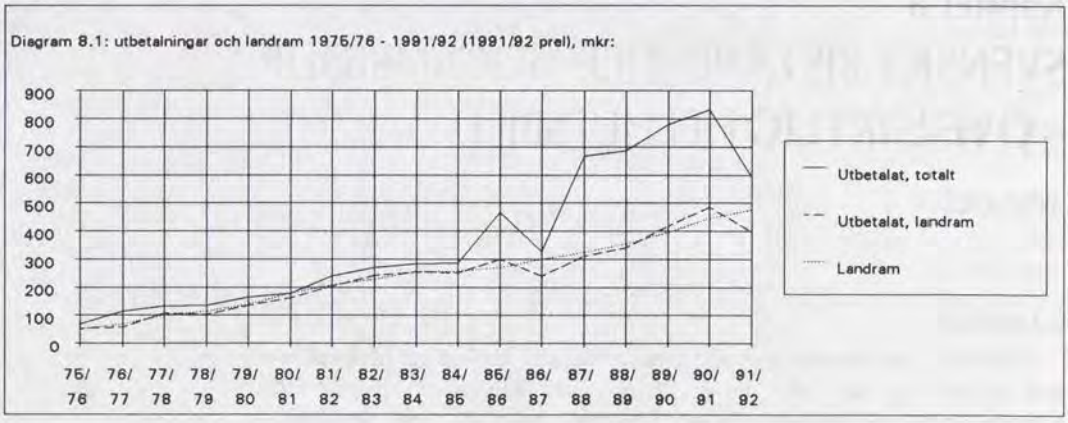
Stöd har efter landets självständighet utgått såväl inom som utom landramen. Under de tre femårsperioderna 1975/76 - 1979/80, 1980/81 - 1984/85 respektive 1985/86 - 1989/90, samt tvåårsperioden 1990/91 - 1991/92, har utbetalningarna inom landramsbiståndet respektive icke-landramsbiståndet varit (milj kr):

Tabell 8.1.

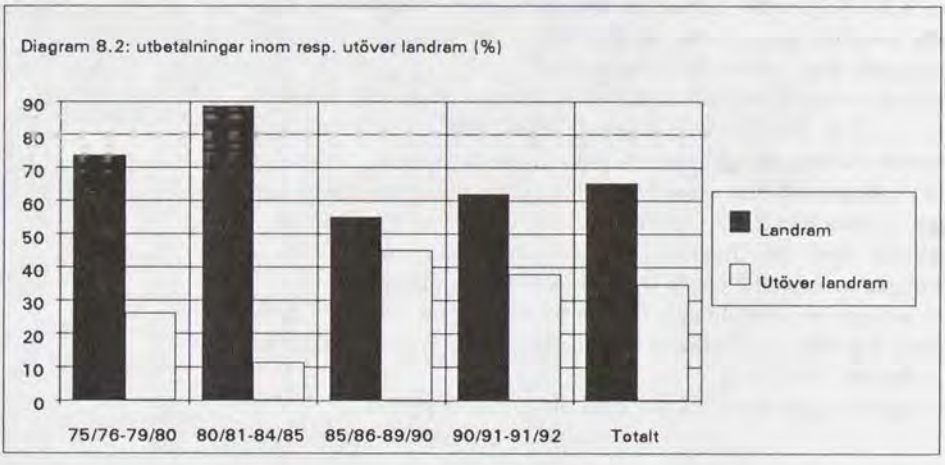
	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa
Landram	457	1116	1610	883	4066
Utöver landram	163	143	1319	553 *)	2178
Summa	620	1259	2929	1436	6244

*) Siffrorna för 1991/92 är preliminära.

I grafisk representation framgår utvecklingen av följande diagram, där även landramens utveckling har lagts in (milj kr):



Den procentuella fördelningen under respektive period framgår av diagrammet nedan:

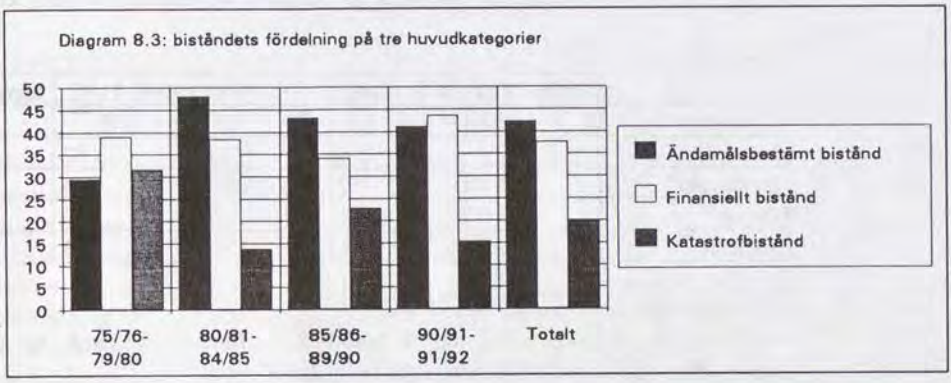


Andelen bistånd utöver landramarna ökade således markant under 1980-talet för att sedan falla tillbaka något under de två första åren på 1990-talet. Över hela perioden har ca en tredjedel av biståndet utgjorts av stöd utöver landramarna.

8.3 Tre huvudkategorier

Bistånd kan redovisas på ett stort antal sätt. I fallet Moçambique kan det vara motiverat att översiktligt redovisa hur utbetalningarna har fördelat sig på tre stora kategorier, nämligen ändamålsbestämt bistånd, finansiellt bistånd och katastrofbistånd, där utbetalningar inom respektive utöver landramarna har förts samman under de olika kategorierna. Med ändamålsbestämt bistånd avses allt bistånd av projekt- eller programkaraktär, inklusive forskningsstöd, särskilda program och projektinriktat stöd via enskilda organisationer. Det finansiella biståndet avser importstöd och betalningsbalansstöd. De komponenter inom det finansiella biståndet

(importstödet) som rapporterats som katastrofbistånd har förts över till den senare kategorin.



Som framgår av diagrammet har det ändamålsbestämda biståndet till Moçambique under de redovisade perioderna aldrig överstigit 50 procent och över hela perioden bara varit obetydligt större än det finansiella biståndet. Katastrofbiståndets sjunkande andel 1990/91 - 1991/92 förklaras till en del av att landramen 1990/91 höjdes med 50 milj kr mot att katastrofbiståndet sänktes med 60 milj kr, till en del av försenade utbetalningar inom katastrofbiståndet 1991/92. Vidare är importstödets fördelning på olika områden 1991/92 ej känd då detta skrivs. Den samlade effekten av dessa faktorer är att katastrofbiståndsandelen i diagrammet underskattas med två till tre procentenheter.

Utbetalningarna i absoluta belopp för de tre kategorierna framgår av tabellen nedan. Redovisningen av utbetalningarna under 1991/92 är alltjämt preliminära vad avser betalningar utöver landramen (milj kr).

Tabell 8.2.

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa*)
Ändamålsbestämt	183	605	1262	591	2641
Finansiellt bistånd	241	483	999	625	2347
Katastrofbistånd	196	172	668	220	1256
Summa*)	620	1259	2929	1436	6244

*) Summeringsfel beror på avrundning.

8.4 Bistånd utöver landramarna

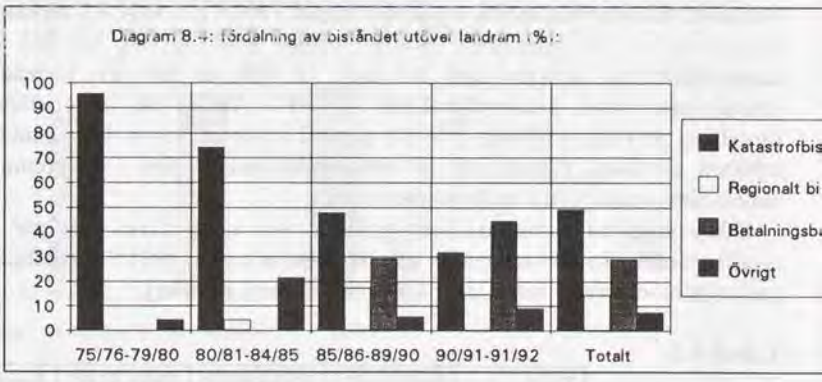
Sammansättningen av biståndet utöver landramarna har under de angivna perioderna varit den följande - siffrorna för 1991/92 är preliminära (milj kr):

Tabell 8.3.

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	90/91-91/92	Summa*)
Katastrofbistånd	156	106	631	175 **)	1068
Regionalt bistånd	0	6	228	82	316
Strukturstöd	0	0	385	246	631
Övrigt	7	31	74	50	162
Summa *)	163	143	1319	553	2178

*) Summeringsfel beror på avrundning.
**) Uppgiften avviker från den i tabell 8.2 eftersom 45 milj kr av katastrofbiståndet 1991/92 betalades ut inom landramen.

Den relativa fördelningen mellan olika användningsområden framgår nedan (procent):



I katastrofbiståndet ingår såväl bilateralt stöd utöver landramarna som stöd genom internationella organisationer. Det regionala stödet avser utbetalningar till projekt som är hänförbara till Moçambique inom ramen för stödet till Southern Africa Development Co-ordination Conference, SADCC. Betalningsbalansstödet avser stöd till det ekonomiska rehabiliteringsprogram som Moçambique inledde 1987.

Posten Övrigt innefattar stöd via enskilda organisationer (totalt 67 milj kr under perioden), forskningsstöd genom SAREC (totalt 43 milj kr), särskilda program (totalt 17 milj kr) samt handelsstöd via IMPOD (totalt 0,5 milj kr). Stöd till enskilda organisationer (framför allt Afrikagruppernas Rekryterings-organisation, ARO) har lämnats sedan 1977/78. Katastrofbistånd som har kanaliserats genom enskilda organisationer ingår ej i övrigtposten utan redovisas inom katastrofbiståndet. Stöd till forskning har lämnats sedan 1978/79, medan särskilda program (som bland annat innefattar insatser

avseende mänskliga rättigheter och demokrati, miljöfrågor och genderaspekter) inleddes först 1985/86. Det ovan redovisade stödet via IMPOD avser perioden efter 1985/86.

8.5 Katastrofbiståndet

Katastrofbiståndet till Moçambique behandlas utförligt i kapitel tio. Här ska bara nämnas att katastrofbistånd hittills främst har lämnats utöver landramarna. Som framgår av avsnitt 8.3 och 8.8 har dock en del av importstödet vid skilda tillfällen använts för leveranser av livsmedel m m. som också kan hänföras till katastrofbistånd.

Under budgetåren 1990/91 och 1991/92 har det funnits en strävan att överföra en del av katastrofbiståndet till insatser inom landramen. Den omfördelning mellan katastrofbistånd och landram som gjordes 1990/91 (se avsnitt 8.3 ovan) är ett exempel på detta. Under 1991/92 har två insatser inom landramen tillkommit som avser verksamheter som tidigare finansierats ur katastrofbiståndet. Det är dels en ettårig katastrofbiståndsinsats om 42 milj kr, dels en treårig insats om totalt 50 milj kr avseende rehabilitering av landsbygdsvägar.

8.6 Stöd till regional samverkan, SADCC

Tre av de viktigaste transportlederna för de kustlösa staterna i Södra Afrika går genom Moçambique. De är transportlederna via Nacala, Beira och Maputo. Eftersom en mycket stor andel av investeringarna inom den regionala samverkan i Södra Afrika, SADCC, har avsett transporter och kommunikationer har en betydande del av det svenska stödet till SADCC kommit att avse anläggningar i Moçambique.

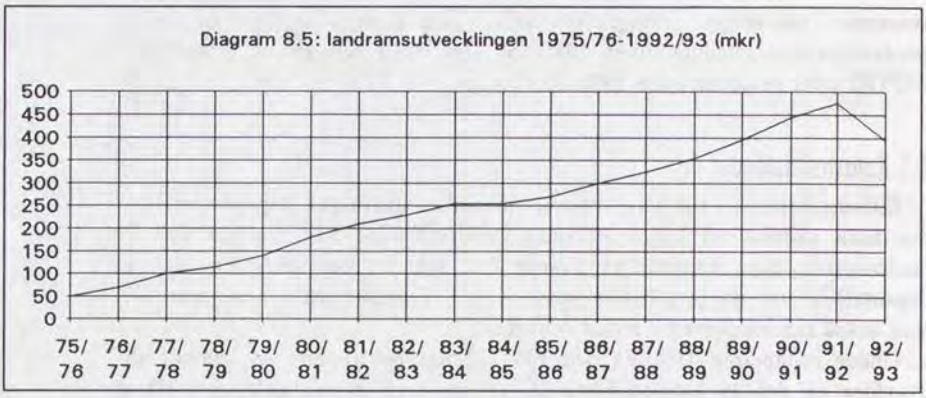
Det regionala stödet till Moçambique utgår uteslutande till modern infrastruktur. Stödet beskrivs närmare i kapitel nio, avsnitt 9.5.2.

En sammanställning av utbetalningarna inom de enskilda insatserna återfinns i tabellbilagan tabell fem. Det bör observeras att vissa insatser, de som berör flera länder, bara delvis har bokförts som utbetalningar till Moçambique.

De utbetalningar inom ramen för stödet till SADCC, som har bokförts på Moçambique, uppgick totalt till ca 316 milj kr under perioden 1981/82 - 1991/92. Under femårsperioden 1980/81 - 1984/85 utbetalades ca 6 milj kr, under femårsperioden 1985/86 - 1989/90 ca 228 milj kr samt under tvåårsperioden 1990/91 - 1991/92 ca 82 milj kr. Utbetalningarna under perioden 1992/93 - 1994/95 beräknas för närvarande till ca 175 milj kr.

8.7 Bistånd inom landramarna

Anslagen till Moçambique via landramarna 1975/76 - 1992/93 har utvecklat sig enligt diagrammet nedan (milj kr):

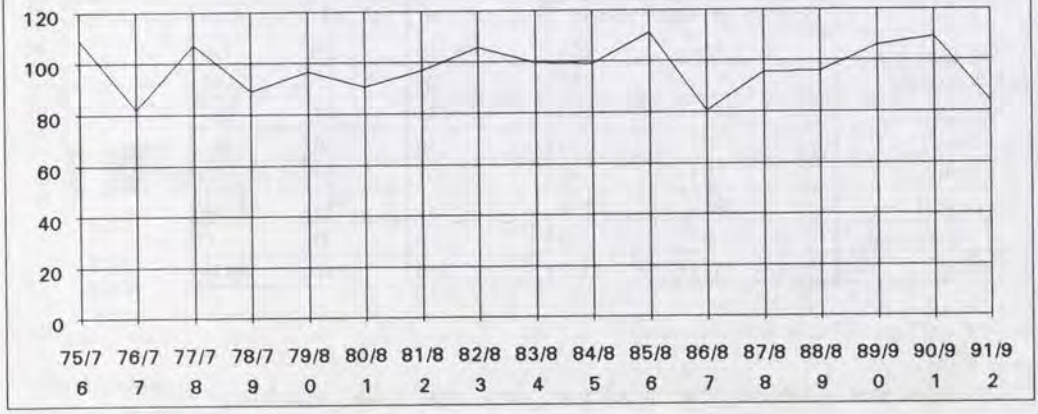


Landramen har således ökat från 50 milj kr 1975/76 till som högst 475 milj kr 1991/92. För 1992/93 sänktes den till 395 milj kr.

Den procentuella ökningen av landramen var störst under perioden 1975/76 - 1977/78, då landramen i två omgångar höjdes med ca 40 procent per år. Därefter blev ökningen ca 20 procent per år under perioden till och med 1981/82, varefter den genomsnittliga ökningen låg på 8-9 procent per år fram till sänkningen med 17 procent mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93.

Utbetalningsgraden har alltid varit hög inom Moçambique-biståndet. Den höga utbetalningstakten har varit ett resultat dels av att biståndsprogrammet har innehållit komponenter, framför allt importstöd, som har fungerat som buffert: vid förseningar inom det ändamålsbestämda biståndet har medel kunnat föras över till dessa komponenter, dels av att också insatserna inom det ändamålsbestämda biståndet har innehållit komponenter av importstödskaraktär. Utbetalningarna i förhållande till landramen framgår nedan. Orsaken till att utbetalningarna vissa år är större än landramen är att de inkluderar reservationer från tidigare år. 1975/76 fanns exempelvis en ingående reservation från det tidigare stödet till Frelimo om nära 5 milj kr.

Diagram 8.6: relation mellan utbetalningar och landramar under perioden 1975/76-1991/92 (%):



Den lägre utbetalningsgraden 1991/92 återspeglar förseningar i utbetalningarna om totalt 106,7 milj kr enligt nedan:

Intecknade men ej betalda remburser inom importstödet	55,0 milj kr
Förseningar inom undervisningsstödet	20,0 milj kr
Förseningar inom katastrofbistånd via World Food Programme	20,0 milj kr
Övriga förseningar inom katastrofbiståndet inom landramen	10,0 milj kr
Övrigt	1,7 milj kr
Summa	106,7 milj kr

8.8 Biståndets sektorfördelning

Nedan redovisas hur utbetalningarna inom landramarna har fördelat sig på sektorer under femårsperioderna 1975/76 - 1979/80, 1980/81 - 1984/85 respektive 1985/86 - 1989/90 samt under budgetåret 1990/91.

En korrekt sektorfördelning är svår att göra eftersom insatserna ofta berör mer än ett område. Detta gäller framför allt kapacitetsstöd och importstöd.

Kapacitetsstöd (eller stöd till kompetens- och kunskapsutveckling) ingår som väsentliga komponenter i det stora flertalet insatser, men dessa har ej kunnat särredovisas här. Posten Allmänt kapacitetsstöd innefattar alltså enbart konsult- och personalfonderna samt förvaltningsbiståndet.

Importstödet innehåller stöd inom flera sektorer. Nedan redovisas det dels ofördelat (tabell 8.4 och diagram 8.7), dels fördelat på sektorer (diagram 8.8). Den importstödsandel som kvarstår i diagram 8.8 avser stöd inom områden som är svåra att fördela sektorvis (huvudsakligen fordon, reservdelar, bränsle, papper, konsumtionsvaror och informationsutrustning). Skillnaden i andelen under sociala sektorer mellan diagram 8.7 och 8.8 beror främst på att import av mediciner om totalt ca 117 milj kr har inkluderats i diagram 8.8.

Eftersom importstödets fördelning på sektorer under 1991/92 ännu inte är känd har redovisningen bara utsträckts till och med 1990/91.

Utöver landramsbistånd har regionalt stöd via SADCC tagits med under infrastruktur.

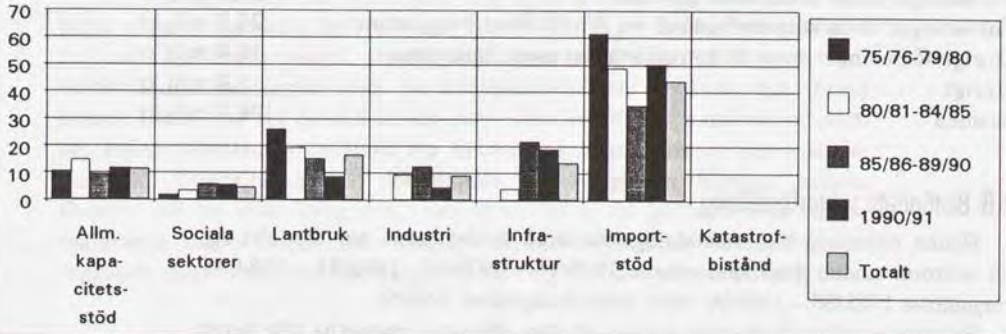
Tabell 8.4.

	75/76-79/80	80/81-84/85	85/86-89/90	1990/91	Summa[1)]
Allm. kap-stöd	48	167	176	65	456
Undervisning	9	39	109	31	188
Lantbruk	119	217	283	48	667
Industri	0	105	230	26	361
Infrastruktur	0	46	401	103	550
Importstöd	281	548	651	274	1754
Katastrofbistånd	0	0	0	0	0
Summa	457	1122	1850	547	3976

1) Summeringsfel beror på avrundning.

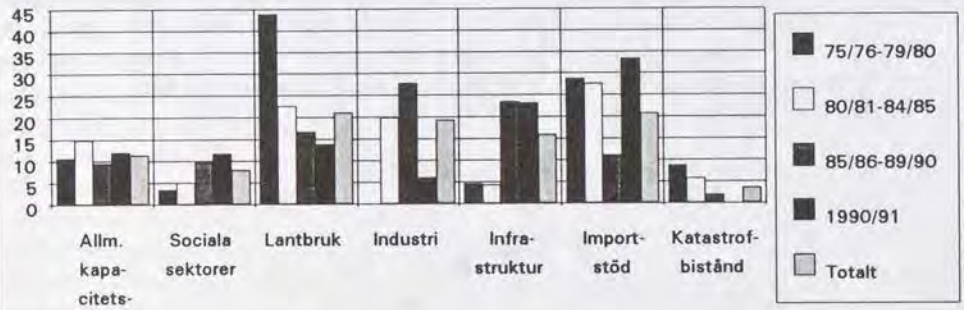
Den procentuella fördelningen på sektorer, med importstödet ofördelat, framgår av diagrammet nedan (procent):

Diagram 8.7: sektorfördelning av landramsbistånd och regionalt bistånd (importstödet ej fördelat på sektorer), %:



Med importstödet fördelat på sektorer erhålls följande fördelning (procent):

Diagram 8.8: sektorfördelning av landramsbistånd och regionalt bistånd (med (importstödet fördelat på sektorer). %:



Ett karaktäristiskt drag för biståndet till Moçambique är att det till övervägande del har varit inriktat på ekonomisk tillväxt. Detta faller tillbaka på beslut under biståndets första år - se avsnitt 8.13. Under den första tioårsperioden uppgick stödet till tillväxtinriktade sektorer (lantbruk, industri och infrastruktur) till ca 45 procent av utbetalningarna för att stiga till nära 70 procent under den följande femårsperioden (inklusive det regionala stödet). Också huvuddelen av det icke identifierbara importstödet, liksom stora delar av det allmänna kapacitetsstödet, har varit inriktade på ekonomisk tillväxt. Om även dessa poster räknas in kan man konstatera att ca tre fjärdedelar av biståndet under varje enskild period har syftat till att främja ekonomisk tillväxt.

Betydande förskjutningar mellan de tillväxtorienterade sektorerna har dock skett. Värt att notera är att lantbrukets andel av biståndet, inklusive det regionala biståndet, har sjunkit från ca 45 procent under den första femårsperioden till ca 15 procent efter 1985/86, också efter det att sektorn tillgodoräknats import av lantbruksutrustning inom importstödet med totalt 149 milj kr sedan 1975/76, import som framför allt skedde under 1970-talet.

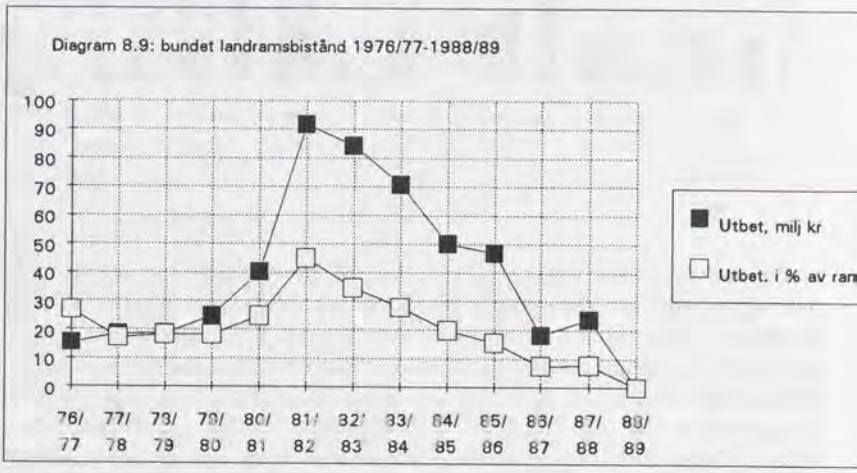
Industrisektorns ökade andel under 1980-talet återspeglar dels de omfattande industriinsatserna, dels att importstödet i allt högre grad styrdes över till import av industrivaror. Sådan import, framför allt av insatsvaror, har 1980/81 - 1990/91 finansierats ur importstödet med totalt 473 milj kr. Industrisektorns sjunkande andel 1990/91 återspeglar den nedtrappning av industristödet som, åtminstone vad gäller stöd utanför importstödet, slutförs under 1991/92. Också efter 1991/92 kommer industristöd att lämnas, men kanaliseras då genom SWEDECORP.

Ökningen inom infrastruktur mellan de två diagrammen ovan återspeglar finansiering av utrustning för energi- och byggnadssektorerna ur importstödet med totalt ca 78 milj kr.

Under 1980-talets andra hälft svarade stöd till industri och infrastruktur för nära hälften av det kombinerade biståndet via landram och regionala insatser.

8.9 Bundet bistånd och återflöde

Under perioden 1976/77 - 1987/88 har en del av landramsbiståndet till Moçambique varit bundet till inköp av svenska varor och tjänster. Av följande diagram framgår dels utbetalningarna av bundet bistånd i milj kr (den övre kurvan), dels det utbetalda bundna biståndets andel av landramsutbetalningarna i procent (den undre kurvan). Även en del av katastrofbiståndet har varit bundet, men detta redovisas inte här.



Det bör observeras att siffrorna ovan inte återspeglar det totala återflödet inom landramsbiståndet utan bara de utbetalningar som SIDA redovisar under rubriken bundet bistånd. Det saknas tillförlitlig statistik på det totala återflödet, speciellt vad avser importstöd och betalningsbalansstöd. Enligt uppgift arbetar SIDA för närvarande på att förbättra statistiken, men det går ännu inte att få fram konkreta siffror.

I fallet Moçambique står det dock klart att återflödet är avsevärt. Detta följer dels av att SIDA har prioriterat insatser där samarbetsområden där svenskt näringsliv har särskild konkurrenskraft, dels av en ambition på moçambikisk sida att vid upphandling gynna de länder som lämnar bistånd. Insatserna inom telekommunikationer och energi kan tjäna som exempel.

Ännu mera påtagligt är denna tendens inom det regionala biståndet via SADCC, där formell bindning har undvikits men valet av sektorer har gjorts så att ett mycket betydande återflöde har uppkommit.

8.10 Givarkoordinering

Moçambique är extremt biståndsberoende, men den moçambikiska statsförvaltningen har för närvarande mycket små möjligheter att på ett effektivt sätt planera och koordinera biståndsinsatser. Som ett resultat har Moçambique begärt att givarna ska ta en mer aktiv roll i koordineringsarbetet. Givare med speciellt intresse för en viss sektor har ombetts stödja samordningen inom denna sektor. Sverige har fått förfrågan om att

medverka inom flera sektorer men har bara accepterat att stödja samordningen inom undervisningssektorn.

Givarmedverkan i koordineringsarbetet är inte okomplicerad. För det första finns det en påtaglig risk att givarna helt tar över ansvaret, vilket skulle bidra till att ytterligare försvaga den moçambikiska administrationen. För det andra är givargruppen djupt splittrad vad gäller biståndets former, villkor och inriktning - en harmonisering av biståndsgivningen är i praktiken mycket svår att uppnå. Av båda dessa skäl bör förväntningarna på positiva och konkreta resultat av strävan mot givarmedverkan i samordningen inte ställas alltför högt.

Enligt SIDA är de svenska insatserna för att förbättra samordningen på undervisningsområdet inriktade på att stärka ministeriets egen samordningskapacitet, detta i enlighet såväl med Moçambiques önskemål som med de principer som tillämpas inom det svenska biståndet (vilka under senare år bland annat tagit sig uttryck i den s k rollutredningens arbete).

8.11 Bistånd före självständigheten

Före Moçambiques självständighet lämnade Sverige humanitärt bistånd till befrielserörelsen Frelimo. Enligt budgetpropositionen 1975 var Frelimo den afrikanska befrielserörelse som längst erhållit svenskt bistånd:

"Samarbetet inleddes år 1964, då Sverige började stödja utbildning av moçambikaner vid Moçambique Institute i Tanzania. Samarbetet har sedan successivt vidgats. Svenskt stöd har utgått dels i form av varor och förnödenheter till sjukstugor, skolor och handel i befriade områden i Moçambique, dels som driftsbidrag till Moçambique Institute och till ett barnläger i södra Tanzania."

Det svenska stödet till befrielserörelserna i Södra Afrika lämnades i enlighet med FN-resolutioner vari medlemsländerna uppmanats att lämna moraliskt och materiellt stöd till befolkningen och de nationella befrielserörelserna i Namibia, Sydrhodesia, områden under portugisisk administration samt Sydafrika.

Stödet under de första sju åren (1964/65 - 1970/71) uppgick till sammanlagt 1,8 milj kr, främst till Moçambique Institute. Under början av 1970-talet ökade anslagen till Frelimo snabbt och utvidgades till de befriade områdena. Under perioden 1972/73 - 1976/77 utbetalade SIDA 18,4 milj kr över Frelimoanslaget. Huvuddelen av utbetalningarna gjordes 1973/74 (3,5 milj kr) och 1974/75 (12,2 milj kr). Dessutom lämnades katastrofbistånd i form av 32.000 ton vete under 1974/75.

8.12 De första åren (1975/76 – 1979/80)

8.12.1 Biståndsmiljön

I en bakgrundspromemoria till SIDAs skrivelse till regeringen av den 16 december 1975, avseende budgetåret 1975/76, redogjordes för läget i Moçambique efter självständigheten. Som utgångspunkt noterades att Moçambiques ekonomi under kolonialtiden präglades av en anpassning till Portugals behov. Detta gällde jordbruk, industri och infrastruktur, inklusive transportsektorn. Utöver kraftverksbygget i Cabora Bassa angavs att

naturtillgångarna i landet knappast hade börjat exploateras. "Hälsovården och undervisningen var kraftigt eftersatta och fick under senare år en allt mindre del av utvecklingsinvesteringarna." Det noterades vidare att ekonomin och förvaltningen försvagats redan under kolonialregimens sista år till följd av kapitalflykt och utvandring av specialister. Även på jordbruksområdet ärvde den nya staten stora problem:

"Under de sista åren av kriget hade hundratusentals bönder tvingats bosätta sig i befästa byar som delvis blev försedda med livsmedel. Vid krigets slut bröt livsmedelsförsörjningen samman och livsmedelsbristen blev påträngande, speciellt i de norra delarna av landet."

I promemorian förutsågs en fortsatt försämring av ekonomin under 1975. Handelsbalansen förväntades visa ett stort underskott:

"Det antas att inkomsterna från de största exportgrödorna socker, acajounötter och bomull kommer att minska p g a en minskning av produktionen. Produktionsstörningarna beror till stor del på förändringar som inträtt i och med självständigheten. Relationerna mellan arbetsgivare och arbetare på plantagerna är under omprövning och en stor del av mellanhänderna i uppköpsledet har lämnat landet. En del sabotage har också förekommit."

Betalningsbalansen förväntades påverkas negativt av nedgång i transithandeln från Rhodesia och minskade turistintäkter.

Utöver problem som övertagits från kolonialregimen stod Frelimo inför "ett antal svåra politiska och ekonomiska beslut för att uppfylla de förväntningar och krav som befolkningen har på ett nytt och mera rättvist samhälle". Frelimo påbörjade ett stort program för politisk mobilisering. På landsbygden tog sig detta bl a uttryck i att befolkningen uppmuntrades att organisera sig i produktionskollektiv "som ska ledas och understödjas av staten". S k kommunala byar, som skulle upprättas efter tanzanisk modell, avsågs spela en avgörande roll i omstruktureringen av ekonomin på landsbygden. Statliga investeringar inom infrastruktur och sociala sektorer avsågs i första hand komma de kommunala byarna till del. För att höja den politiska medvetenheten och kunskapsnivån bildades dessutom aktionskommittéer på arbetsplatser och i bostadsområden. Dessa var mest inflytelserika i städerna.

"Strax efter självständigheten nationaliserades all jord, skolor, sjukvårdsinstitutioner och begravningsbyråer." Företag och plantager hade ännu inte nationaliserats men påverkades, speciellt i städerna, av att minimilönerna flerdubblades, vilket innebar att många företag gick i konkurs och att företagsledarna lämnade landet.

I SIDAs framställningar till regeringen under de följande åren beskrivs hur Moçambique stakar ut sin utvecklingsväg:

"Ett grundelement är total brytning med det koloniala systemet, vilket förutsätter ett fullständigt nedrivande av existerande institutioner och uppbyggnad av nya, baserade på kollektiva principer och en eliminering av 'människans exploatering av människan'." (PM till framställning av 15 september 1976)

Den valda utvecklingsstrategin innebar en kontinuerlig förskjutning mot en planstyrd socialistisk ekonomi. Även om någon konsekvent nationalisering av näringslivet ej genomfördes så blev utrymmet för privat ägande allt mindre. Företag som övergavs av ägarna eller upplevdes som misskötta övertogs av statliga kommissioner eller arbetarkollektiv. Det storskaliga jordbruket överfördes till statsfarmer, delvis av ideologiska skäl,

delvis av nödtvång på grund av att ägarna hade lämnat landet. Kollektiva brukningsformer eftersträvades också för det småskaliga jordbruket. I de kommunala byarna på landsbygden skulle i princip allt ägas kollektivt, förutom en jordlott för familjens egen produktion. I februari 1976 nationaliserades bostadsmarknaden. I januari 1977 förstatligades försäkringsväsendet och något senare oljeraffinaderiet och oljedistributionsföretaget, liksom delar av transportväsendet. Inom handeln motverkades privata företagare, medan folkbutiker och konsumtionskooperativa affärer gynnades. I december 1977 nationaliserades bankväsendet.

Vid en Frelimo-kongress i februari 1977 ombildades Frelimo från en politisk frontorganisation till ett statsbärande parti.

"En grundläggande tes i utvecklingsideologin är att jordbruksproduktionen utgör basen för den ekonomiska utvecklingen och industrin den pådrivande kraften. Den tunga industrin ges avgörande betydelse för att uppnå verkligt nationellt oberoende. Ägandet av produktionsföretag på strategiska områden förbehålls staten, medan möjligheten till blandekonomiska ägarförhållanden lämnas öppen i övrigt." (PM till framställning till regeringen av 18 augusti 1977)

Mot slutet av femårsperioden uttrycktes i SIDAs material kring Moçambique en viss oro över centralstyrning och brister vad avser demokrati och rättssystem. Samtidigt betonades de stora ansträngningar som den nya ledningen gjorde för att nå ut till nya grupper med socialt inriktade program, såsom primärutbildning samt alfabetiserings- och vaccinationskampanjer.

Den ekonomiska situationen beskrevs som svår. Samhällsomvandlingen, negativa effekter av befrielsekriget i Sydrhodesia (inklusive effekterna av gränsstängningen i mars 1976) samt naturkatastrofer med omväxlande översvämningar och torka anges som främsta skäl. Mot slutet av femårsperioden anses dock läget ha stabiliserats något och det finns en viss optimism i bedömningarna av den framtida utvecklingen.

I sitt material om Moçambique pekar SIDA på bristen på kvalificerad personal som ett av de största utvecklingshindren. De första åren efter självständigheten lämnade ca 200.000, vilket var mer än 90 procent av de vita, landet. Ytterst få afrikaner hade fått högre utbildning under kolonialtiden varför det var svårt att ersätta dem som lämnade landet. Det fåtal välutbildade som blev kvar räckte inte till trots att de ofta gjorde mycket betydande insatser. För att i någon mån kompensera för bortfallet avskaffades 1977 temporärt de två sista klasserna i sekundärskolan. Efter nio års skolgång skulle eleverna i stället delta i arbetslivet. Vidare inleddes internationell rekrytering av specialistpersonal på direktkontrakt.

Reformer av förvaltningen inleddes men var inte utan problem:

"På kort sikt brottas den nya administrationen med svåra problem. Personalbristen är mycket besvärande, samordningen mellan olika ministerier och provinserna är svag eller saknas helt, i många fall p g a att radio- eller telefonförbindelser saknas. Trots administrativa reformer karaktäriseras förvaltningen av stor tungroddhet. En hög grad av centralstyrning, personalbristen och oklara regler under övergången från kolonial till en ny förvaltning, bidrar till att handläggningen av de flesta ärenden blir långsam." (PM till regeringsframställning av den 15 januari 1979)

Moçambique tillät vid denna tid inte utlänningar att arbeta i centrala ministerier och deras planeringsfunktioner. Den centrala förvaltningens funktioner kunde därför inte förbättras via personalbistånd.

I bakgrundsmaterialet till regeringsframställningen av den 15 januari 1979 påtalas för första gången säkerhetsproblem till följd av attacker mot civila och biståndsarbetare, då i gränstrakterna mot Sydrhodesia.

Mot slutet av perioden lämnades biståndet i en miljö som karaktäriserades av ökande politiska spänningar i Södra Afrika, ett intensivt politiskt mobiliseringsarbete inom landet, försämrad ekonomisk situation (om än med tecken på stabilisering) samt stora brister i de administrativa systemen och brist på kvalificerad personal.

8.12.2 Det svenska biståndet

Moçambique blev självständigt i juni 1975. Redan budgetåret 1975/76 anslog Sveriges riksdag 50 milj kr i utvecklingsbistånd. I budgetpropositionen avseende 1976/77 föreslogs att Moçambique skulle bli svenskt programland:

"Moçambique står nu inför uppgiften att befästa sin självständighet. Man strävar till att befria landet från dess koloniala struktur, öka och bredda produktionen för att garantera försörjningen och skapa fler arbetstillfällen samt bygga ut samhällsservicen avseende bl a utbildning och hälsovård.

I linje med Frelimos tidigare politik är målsättningen en utveckling mot ekonomisk och social jämlikhet. Dessa mål stämmer väl överens med riktlinjerna för Sveriges bistånd. Jag föreslår därför att Moçambique blir programland för svenskt bistånd och beräknar för budgetåret 1976/77 en finansiell ram om 70 milj. kr."

Moçambiques behov av bistånd efter självständigheten var stort. Sverige var villigt att snabbt öka sina bidrag. Landramarna nära nog tredubblades, och extrabistånd till följd av naturkatastrofer och konflikten i Sydrhodesia ökade snabbt (milj kr):

Tabell 8.5.

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
Landram	50	70	100	115	140
Katastrofmedel *)	15	13	24	28	25

*) exklusive katastrofbistånd genom internationella organisationer.

Biståndet till Moçambique fick från början ett par särdrag.

För det första utformades det så att tillgängliga resurser kunde ställas till förfogande på ett snabbt och flexibelt sätt. Detta innebar en stor komponent importstöd och en beredvillighet att omfördela mellan olika insatser så att medlen kunde utnyttjas även om det skulle uppstå förseningar i vissa insatser. I praktiken innebar detta att medel fördes över till importstödet.

För det andra inriktades det svenska biståndet på produktionsinriktade sektorer, ej på de sociala. Denna principiella inriktning angavs redan i

SIDAs regeringsframställning av den 15 september 1976 och bekräftades bland annat i regeringsframställningen av den 15 januari 1979:

"Moçambiques regering önskar använda det svenska biståndet inom sektorer, där en direkt ekonomisk avkastning kan erhållas.

Moçambique anser sig ha förutsättningar att i högre grad klara de sociala sektorerna med inhemska resurser. Dessa sektorer anses utgöra svåra områden för biståndsgivare. En del av de svenska medlen används dock för en undervisningsinsats.

I föregående regeringsframställning framhöll styrelsen att erfarenheterna av Moçambiques utvecklingspolitik är sådana, att de svenska biståndspolitiska målen kan förväntas uppnås med en huvudsaklig inriktning av det svenska biståndet på direkt produktiva sektorer. Styrelsen ser ingen anledning att nu frångå denna slutsats."

Tillgängliga medel under det första året, 1975/76, var 54,6 milj kr inklusive en reservation från Frelimostödet. Dessa medel användes i sin helhet till importstöd.

Inför 1976/77 hade Moçambique i sin framställning, utöver importstöd, begärt stöd till jordbrukssektorn, till delfinansiering av en bevattningsdamm samt till konsultstudier. Efter en utredning avvisade dock SIDA stödet till bevattningsdammen, men tillstyrkte en tvåårig bilateral jordbruksinsats i avvaktan på att ett samnordiskt jordbruksstöd skulle kunna organiseras. De medel som Moçambique begärt till bevattningsdammen överfördes till importstödet.

Den bilaterala jordbruksinsatsen uppgick till 40 milj kr under två år och utgjorde, tillsammans med bilaterala bidrag från övriga nordiska länder, en inledning av Mozambique-Nordic Agricultural Programme, MONAP, som inleddes i januari 1978 och ursprungligen syftade till att förhindra ett sammanbrott av det moderna jordbruket och dess servicenäringar. MONAP-insatsen förvaltades av Sverige och var under en följd av år mycket betydande såväl i form av tillgängliga resurser som i form av behov av administrativa insatser. Den samnordiska insatsen pågick till december 1989. De totala utbetalningarna från de nordiska länderna uppgick till ca 1,2 miljarder kr. Inklusive det inledande bilaterala stödet har de svenska utbetalningarna uppgått till ca 500 milj kr. Se även nedan, speciellt avsnitt 4.2.1.

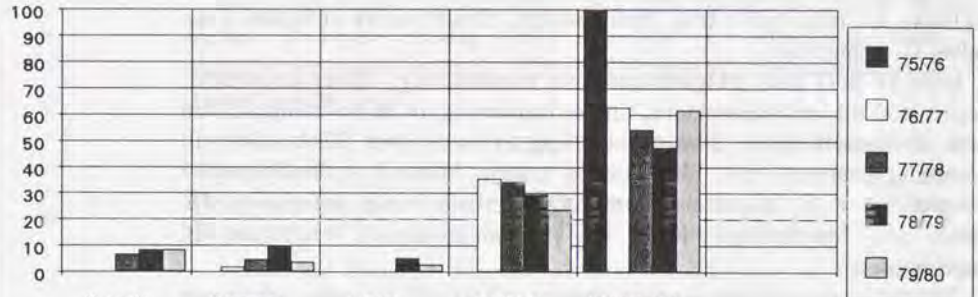
Ytterligare två insatser tillkom 1976/77, dels en tvåårig insats avseende allmänt konsultstöd, dels en treårig insats avseende Moçambiques rekrytering av personal från tredje land. Konsultstödsinsatsen tillkom mot bakgrund av bristen på tillförlitlig information om landets utvecklingsmöjligheter. Den knöts inte till några speciella sektorer.

Rekryteringsinsatsen, som senare kallades Personalfonden, var avsedd att fylla en del av det tomrum inom förvaltning och företag som portugiserna lämnat efter sig. Ett väsentligt motiv till insatsen var att Moçambique hade ett acceptabelt system för att på egen hand genomföra rekrytering och kontraktering. En bidragande orsak till insatsen var att SIDA bedömde att svenskt personalbistånd ännu inte kunde lämnas i någon större skala, dels på grund av kraven på kunskaper i portugisiska, dels på grund av praktiska svårigheter vad avsåg bostäder, hälsovård och skolgång.

För perioden 1977/78 - 1978/79 slöts för första gången ett tvåårigt samarbetsavtal med Moçambique. Inledda insatser utökades väsentligt till följd av de höjda anslagen och till följd av att MONAP-insatsen inleddes. En första reguljär insats inom en social sektor, undervisningssektorn, inleddes dessutom i enlighet med Moçambiques framställan. Insatsen avsåg bland annat skolmaterielproduktion. Tidigare hade stöd till undervisningssektorn lämnats inom importstödets ram. De nya insatserna inom jordbruk och undervisning ledde till en viss ökning av det svenska personalbiståndet.

Landramsutbetalningarna fördelade sig på följande sätt:

Diagram 8.10: landramsutbetalningar 1975/76-1979/80, fördelade på insatser (%):



Sverige skiljde sig från övriga givare genom att i stor utsträckning lämna obundet bistånd. En viss del av biståndet var dock bundet till inköp i Sverige. Av landramsbiståndet utgjordes 87 milj kr, eller 19 procent, av bundet bistånd. Av katastrofbiståndet var 39 milj kr, eller 36 procent, bundet. Enligt SIDA hade Moçambique kunnat tillgodogöra sig det bundna biståndet utan stora svårigheter.

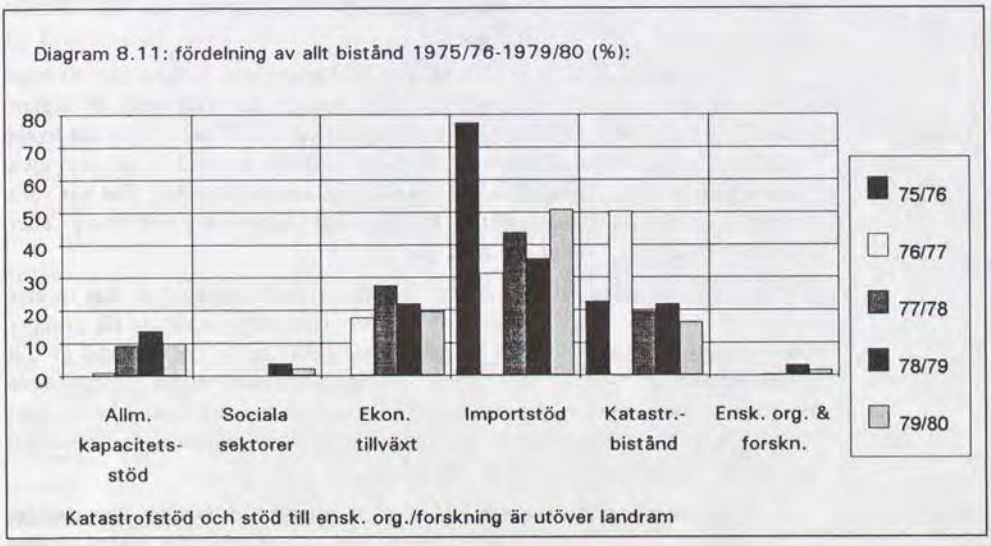
Utöver landrams- och katastrofbistånd lämnades stöd på forskningens område via SAREC. Stödet inleddes 1978/79 och utgjordes till en början av ett institutionellt samarbete inom arkeologiforskning mellan universitetet i Maputo och Stockholms universitet. Sverige bekostade också forskningsutrustning till Maputos universitet. Vidare lämnades stöd via enskilda organisationer, i första hand via Afrikagrupperna i Sverige, som rekryterade biståndspersonal för direktanställning av Moçambique. Stöd utgick dessutom till Moçambiques kvinnoorganisation, OMM, genom Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund.

Biståndsutbetalningarna fördelade sig enligt tabellen nedan. Allmänt kapacitetsstöd avser konsult- och personalfonderna och ekonomisk tillväxt avser lantbruk. Utbetalningar för de enskilda insatserna redovisas i tabell ett i tabellbilagan. Katastrofbiståndet innefattar såväl bilateralt stöd som stöd genom internationella organisationer. Posten Övrigt innefattar stöd via enskilda organisationer och forskningsstöd.

Tabell 8.6.

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	Summa
Allmänt kapacitetsstöd		1,0	12,3	18,7	16,3	48,3
Sociala sektorer				5,1	3,5	8,6
Ekonomisk tillväxt		20,4	36,6	29,9	32,0	118,9
Importstöd	54,6	36,0	58,3	48,7	83,5	281,1
Summa landram	54,6	57,4	107,2	102,4	135,3	456,9
Katastrofbistånd	15,8	13,0	25,8	29,6	26,6	110,8
Övrigt			0,3	4,2	2,5	7,0
Summa ej landram	15,8	13,0	26,1	33,8	29,1	117,9
SUMMA ALLT BISTÅND	70,4	70,4	133,3	136,2	162,7	574,8

Fördelningen av allt bistånd under perioden framgår av följande diagram:



8.12.3 Biståndets effekter och resultat

Enligt SIDAs bedömning i de regeringsframställningar som gjordes under femårsperioden var erfarenheterna av biståndet i stort sett goda. Den successivt ökande delen ändamålsbestämt bistånd ledde dock till ökande arbetsbelastning och förseningar. Enligt regeringsframställningen av den 15 januari 1979 hade dock biståndet en godtagbar utformning:

"Absorptionsförmågan har visat sig god för ett bistånd som anpassas till rådande förhållanden, d v s ett bistånd med en stor andel finansiellt stöd för import och personalrekrytering. Kapaciteten att utnyttja ändamålsbestämt bistånd är dock för närvarande begränsad."

Andelen utbetalade medel i förhållande till tillgängliga medel förblev mycket hög, främst till följd av omfördelningar till importstödet och, i viss mån, till personalfonden.

Problem redovisades vad avsåg personalbiståndet. Problemen hade dels att göra med kraven på kunskaper i portugisiska, dels med de förhållanden som rådde i Moçambique: bostads- och försörjningssituationen var mindre god och de moçambikiska myndigheterna var, enligt svensk mening, oacceptabelt restriktiva i viseringsärenden för personal som tjänstgjorde i landet. Mot slutet av perioden tillkom säkerhetsproblem i vissa landsbygdsområden. Erfarenheterna av alternativ rekrytering (direkt-rekrytering inom jordbruksprogrammet, personalfonden och rekrytering via stödorganisationer) ansågs dock vara goda, bl a som en följd av ett väl fungerande lokalkontrakteringssystem. I underlaget till regeringsframställningen av den 15 januari 1979 sägs:

"Personalbistånd genom SIDA bör i fortsättningen begränsas till rekrytering av sådan personal som ej kan rekryteras via alternativa källor samt personal med specialkompetens."

I regeringsframställan av den 20 april 1981 avseende 1981/82 - 1982/83 lämnar SIDA en sammanfattande erfarenhetsredovisning av det dittills lämnade biståndet till Moçambique:

"Under perioden 1975/76 - 1979/80 erhöll Moçambique bistånd från Sverige till ett värde av ca 620 milj kr. Av detta belopp har 160 milj kr utgjort katastrofbistånd. Det svenska biståndet har utgjort ca 20 - 30 procent av det totala biståndet. Sverige är den största biståndsgivaren och ett av de få länder som givit obundet bistånd. Det svenska biståndet har kunnat användas snabbt. Det har varit flexibelt och bl a kunnat sättas in där inga andra biståndsgivare eller finansieringskällor har funnits tillgängliga.

P g a landets svåra situation under de första självständighetsåren har en stor del av det svenska biståndet varit av humanitär karaktär och riktats till grupper som drabbats av katastrofer och befrielsekriget i Rhodesia. En fjärdedel av allt svensk bistånd har lämnats som extrabistånd utanför rambeloppen. Moçambique har reagerat snabbt vid uppkomna katastrofer och detta extrabistånd har kunnat utnyttjas effektivt. Nya enheter har bildats inom Moçambiques administration med ansvar för katastrof- och flyktingbistånd.

Över hälften av rambiståndet har utgjorts av importstöd. Genom importstödet har Moçambique fått tillgång till extra valuta i en svår situation för landets utrikes betalningar. Importstödet har främst utnyttjats för att stärka ekonomin genom att användas i produktiva sektorer. 10 procent har varit livsmedelsbistånd.

Efter en genomgång av de olika insatserna konstaterar SIDA:

Sammanfattningsvis kan sägas att det svenska biståndet främst varit stöd till redan pågående projekt. Till en mindre del har stödet även använts för planering och utförande av nya utvecklingsprojekt. För det första gällde det att bevara och ersätta den produktionskapacitet som hotade gå förlorad vid övergången till självständigheten samt motverka minskade exportinkomster. Här behövdes framför allt bistånd som snabbt kunde ställas till landets förfogande och betalningsbalansstöd. En stor del av MONAP och undervisningsbiståndet har vidare varit import av utrustning. Det svenska biståndet har därför i första hand bidragit till tillväxtmålet. Reformerna och den interna omstruktureringen av

näringslivet har medfört att ett stöd till de produktiva sektorerna samtidigt bidragit till målet för ekonomisk och politisk självständighet. Biståndet har däremot varit mindre betydelsefullt för demokrati- och utjämningsmålen."

8.12.4 Biståndet i förhållande till förutsättningarna

Biståndet under de fem första åren karaktäriseras av en vilja att stödja Moçambique i den förvandlingsprocess som landet valt och baserades på en tilltro till Moçambiques egen förmåga att identifiera och genomföra en omgripande samhällsomvandling. De snabbt ökande anslagen i kombination med de former i vilka biståndet lämnades, måste, utöver ett erkännande av landets ekonomiska trångmål, tolkas som ett svenskt ställningstagande för den utvecklingsväg som Moçambique valt. Därtill kom överväganden som grundade sig på landets utsatta läge i Södra Afrika, vilka torde ha påverkat såväl landramens storlek som storleken på biståndet utanför landramen.

Den svenska biståndsstrategin vad gäller Moçambique kan sägas ha haft tre huvudkomponenter:

1) Importstöd för att möta ett akut behov av råvaror och insatsdelar för att hålla igång produktionsapparaten,

2) Konsultstöd och personalstöd (såväl genom personalfonden, som - i växande utsträckning - genom vanligt personalbistånd) för att bredda den mycket knappa kunskapsbasen,

3) Ändamålsbestämt bistånd, som i början koncentrerades på att upprätthålla vissa aktiviteter som annars skulle ha gått förlorade.

Dessa huvudkomponenter har kommit att karaktärisera biståndet ända fram till idag, om än med vissa förändringar. Så har t ex det ändamålsenliga biståndet efter hand blivit alltmer inriktat på långsiktig utveckling snarare än på att rädda pågående verksamhet. Stödet till industrisektorn under 1980-talet (se 8.13.2 nedan och kapitel 9, avsnitt 9.4.4) är dock ett exempel på att den ursprungliga inriktningen levde kvar under lång tid.

Under den första femårsperioden hade biståndet i mycket en karaktär av brandkårsutryckning för att förhindra att existerande resurser skulle förstöras. Detta skedde såväl genom tillskott av utrustning och pengar, framför allt via importstödet, som inom insatser på jordbruks- och undervisningsområdet. Analyser av Moçambiques faktiska möjligheter att tillgodogöra sig resurserna gjordes sällan. SIDAs erfarenhetsredovisning kring MONAP-insatsen i regeringsframställning av den 20 april 1981 kan illustrera förhållandet:

Syftet med det gemensamma nordiska stödet till jordbrukssektorn (MONAP) var att förhindra ett sammanbrott av det moderna jordbruket och dess servicenäringar. Programmet var ett försök att fylla det tomrum som uppstod i jordbruket genom den portugisiska massflykten då landet blev självständigt.

Planeringstiden för programmet, som består av 26 projekt, var alltför kort och många problem uppstod vid genomförandet. Projekten var ofta dåligt samordnade då programaktiviteterna var alltför spridda i landet.

Resultaten inom de enskilda projekten har inte varit helt tillfredsställande. Av ett dussin produktionsprojekt har dock ca hälften lett till produktionsökningar."

Det förtjänar att noteras att MONAP-insatsen var den insats som gavs störst administrativa resurser, såväl via särskild personal på biståndskontoret i Maputo som via utländsk personal inom Moçambiques jordbruksministerium. För andra insatser, speciellt insatser inom importstödet, som i praktiken var ändamålsinriktade, var resurserna för förberedelse och uppföljning väsentligt mindre.

Det allmänna kapacitetsstödet fyllde en viktigt funktion. Personalfonden gav Moçambique tillgång till viktig kompetens. Den bidrog dessutom till att Moçambique kunde bygga upp - och alltjämt upprätthålla - en förmåga att direktrekrytera personal, en förmåga som har gått förlorad i många andra mottagarländer som i övrigt är betydligt bättre gynnade vad gäller administrativ förmåga.

Vid självständigheten saknades på en mängd områden tillförlitlig information om landets tillgångar. Konsultfonden kom här att spela en viktig roll i kartläggningen av resurserna och i upprättandet av handlingsplaner. Särskilt viktig i sammanhanget är en nationell transportstudie som genomfördes under slutet av 1970-talet. Transportstudien kom bl a att bilda underlag för flera av de infrastrukturprojekt som sedermera fått svenskt stöd.

Sammanfattningsvis kan sägas att det svenska biståndet var väl anpassat till den utvecklingspolitik som Moçambiques dåvarande ledning stod för. Sverige och de övriga nordiska länderna var helt dominerande bland västliga givare och var, med sitt flexibla bistånd, sannolikt av stor betydelse för landets möjligheter att upprätthålla den valda utvecklingspolitiken.

Tilltro och entusiasm kännetecknade alltjämt synen på Moçambique, såväl vad gällde den allmänna utvecklingspolitiken som vad gällde förmågan att genomföra enskilda insatser. Oro över utvecklingen framfördes främst på jordbruksområdet, där de nordiska länderna konsekvent hävdade att stödet till det storskaliga statliga lantbruket borde skäras ned till förmån för familjejordbruken. Kraven drevs dock inte tillräckligt kraftigt för att i praktiken förändra resursfördelningen inom sektorn. En ökad oro fanns också över andra aspekter av utvecklingen, exempelvis vad gäller demokratiaspekter och Moçambiques ökande skuldsättning, men dessa frågor förefaller alltjämt ha spelat en underordnad roll i diskussionerna med Moçambique.

Biståndets utformning vid denna tid bör dock ses både mot bakgrund av att strukturfrågor inte gavs stor uppmärksamhet i den tidens biståndspolitik och mot bakgrund av Moçambiques klart uttalade vilja att självt utforma och bemanna centrala funktioner: utrymmet för dialog och påverkan i dessa frågor var inte särskilt stort.

8.13 Femårsperioden 1980/81 – 1984/85

8.13.1 Biståndsmiljön

I regeringsframställan av den 20 april 1981 avseende budgetåren 1981/82 - 1982/83 redovisar SIDA vissa förändringar i Moçambiques biståndsmiljö. I och med Zimbabwes självständighet rapporterades ansträngningar ha gjorts för att upprätta ett nära samarbete mellan länderna. Energiområdet nämns som exempel. Vidare noterades att det nyligen inledda regionala samarbetet mellan de nio majoritetsstyrda staterna i Södra Afrika på sikt kunde få stor ekonomisk betydelse för Moçambique. Det förutsågs dock att betydande investeringar skulle krävas för att öka det för Moçambique potentiellt inkomstbringande samarbetet inom transport- och kommunikationsområdet.

Den ekonomiska situationen rapporteras alltjämt som svår, bland annat till följd av en rad naturkatastrofer. Bristen på livsmedel och andra basvaror anges ofta vara akut. Samtidigt noteras att "produktionen, som minskat stadigt sedan självständigheten, visar ... tecken till återhämtning". Bristen på utländsk valuta anges som ett problem. "Nyinvesteringar finansieras i hög grad genom kommersiella krediter."

Trots förändringarna i Zimbabwe var den politiska spänningen i regionen alltjämt stor. Beväpnade grupper, som attackerade civilpersoner och civila ekonomiska mål i Moçambique, var fortfarande aktiva i gränstrakterna mellan Moçambique och Zimbabwe.

Läget i landet kom att förvärras starkt under femårsperioden. Utvecklingen sammanfattades i budgetpropositionen 1984/85:

"Med sina mineraltillgångar, vattenkraftsresurser och bördiga jordar har Moçambique en betydande utvecklingspotential på längre sikt. Landets ekonomi har dock sedan 1981 kraftigt försämrats vilket bl a resulterat i en katastrofal brist på utländsk valuta. ... Krisen som dramatiskt förvärrades under 1983-1984 har flera inslag som är karaktäristiska för afrikanska länder: valutabrist, låg produktion och produktivitet inom industrin, med hög andel outnyttjad kapacitet. Ekonomin präglas vidare av stort importöverskott, ont om mat, brist eller total avsaknad av producerade konsumtionsvaror samt reservdelar och råvaror. Den fleråriga torkan i landet samt en tyfon och följande översvämningar har förvärrat den redan allvarliga situationen. Under 1983 och 1984 förvärrades även säkerhetssituationen som en följd av att rebellrörelsen RNM trappade upp sina sabotagehandlingar riktade mot transportleder, elförsörjning, oljeledningar, spannmålslager, skolor, kliniker, utvecklingsprojekt och annan ekonomisk verksamhet. Krig, ekonomiskt sabotage och torka har lett till hungersnöd och svält i stora delar av landet. Den moçambikiska regeringens tidigare satsning på högmekaniserat jordbruk (statsfarmer) på bekostnad av småjordbruken har gett ringa avkastning och bidragit till krissituationen liksom bristfällig distribution inom landet och den pris- och valutapolitik som förts.

Moçambiques politiska ledning har mot bakgrund av krissituationen vidtagit olika åtgärder. Inom jordbruket försöker man finna vägar att stödja familjesektorn. Producentpriserna har ökats samtidigt som man i mån av tillgång försöker distribuera enkla redskap, insatsvaror och enkla konsumtionsvaror som kan stimulera till ökad produktion för avsalu. Från att tidigare främst har litat till socialistländerna för bistånd och personalutbyte söker Moçambique nu alltmer stöd i Europa och USA. I september 1984 blev landet medlem i IMF och Världsbanken och man söker även anslutning till Lomé III. ...

Under sommaren 1984 har förhandlingar förts om konsolidering av Moçambiques utländska skulder. I oktober nåddes en konsolideringsuppgörelse. Utländska investeringar skall underlättas genom en ny investeringslag. ... Pris- och subventionssystemet ses över i syfte att åstadkomma en ökad marknadsanpassning. Parisklubbens medlemmar har betonat nödvändigheten av ett förändrat prissystem, växelkursjustering samt reformer för att effektivisera den offentliga sektorn och minska statsföretagens beroende av budget- och centralbanksfinansiering."

8.13.2 Det svenska biståndet

Anslagsökningarna för Moçambique under den andra femårsperioden var betydligt långsammare än under den tidigare femårsperioden. Anslagen blev under flera år lägre än vad SIDA hade föreslagit. Det bilaterala - för övrigt också det multilaterala - katastrofbiståndet minskade i omfattning (milj kr):

Tabell 8.7.

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Landram	180	210	230	255	255
Katastrofmedel *)	7	17	12	12	28

*) exklusive stöd genom internationella organisationer.

I regeringsframställning av den 20 april 1981, avseende 1981/82 - 1982/83 rapporterar SIDA att Moçambique hade föreslagit ett treårsavtal med Sverige för perioden 1981/82 - 1983/84, men SIDA förordar i framställan ett tvåårsavtal för perioden 1981/82 - 1982/83. Biståndets inriktning föreslås bli ungefär densamma som tidigare och framför allt utgå till "direkt produktiva sektorer". Vad avser jordbruksprogrammet MONAP noteras att en stor del av stödet använts för att utveckla stora produktionsenheter. Det förutskickas att en ökande andel ska avsättas för att stödja familjejordbruken.

Mot bakgrund av Moçambiques betalningsbalanssituation framhålls att importstöd av oförminskad omfattning var motiverat också i fortsättningen. Vad gäller ändamålsbestämt bistånd noteras att mottagningsförmågan alltjämt var begränsad "men torde öka under avtalsperioden".

Under 1980/81 inleddes ett skogsindustriprojekt i mellersta Moçambique, nära gränsen mot Zimbabwe. Investeringskostnaden beräknades till 200 milj kr, varav Sverige bidrog med 80 milj kr och den arabiska utvecklingsbanken BADEA med 45 milj kr i form av en mjuk kredit. Återstoden, 75 milj kr, skulle täckas av Moçambique. Projektet kom senare att drabbas av förseningar och problem till följd av säkerhetsläget i området. Efter investeringsfasen inleddes fr o m 1983/84 ett driftstöd, som skulle komma att sträcka sig t o m 1990/91. Totalt har 156 milj kr betalats ut till projektet. Skogsindustriprojektet var ett projekt som givits mycket hög prioritet av moçambikiska myndigheter. Genom studier inom konsultfondens ram kunde ett investeringsunderlag tas fram.

Konsultfonden utnyttjades också för en insats inom energisektorn, nämligen byggkontroll för en högspänningsledning från Cabora Bassa till nordöstra Moçambique. I detta fall utnyttjades fonden dock inte för att ta

fram ett investeringsunderlag utan för en insats som, genom kontroll av kontrakterade byggnadsarbeten, skulle ge Moçambique bästa möjliga utdelning av de avtal man redan slutit. Insatsen inleddes under 1982/83 och har bedömts som mycket framgångsrik.

Ytterligare två infrastrukturinsatser tillkom under perioden: stöd till civilflyget (framför allt säkerhetssystemen vid flygplatserna) och stöd till telesektorn. Också dessa insatser hade föregåtts av studier inom konsultfonden. Som en följd av att insatserna bröts ut minskade konsultfonden i storlek mot slutet av perioden. Andra studier, bl a avseende järnmalms- och kolprospektering hade måst läggas ned p g a säkerhetsläget.

Säkerhetsläget försämrades successivt under perioden och blev så allvarligt att SIDA i regeringsframställningen avseende 1983/84 - 1984/85 skrev:

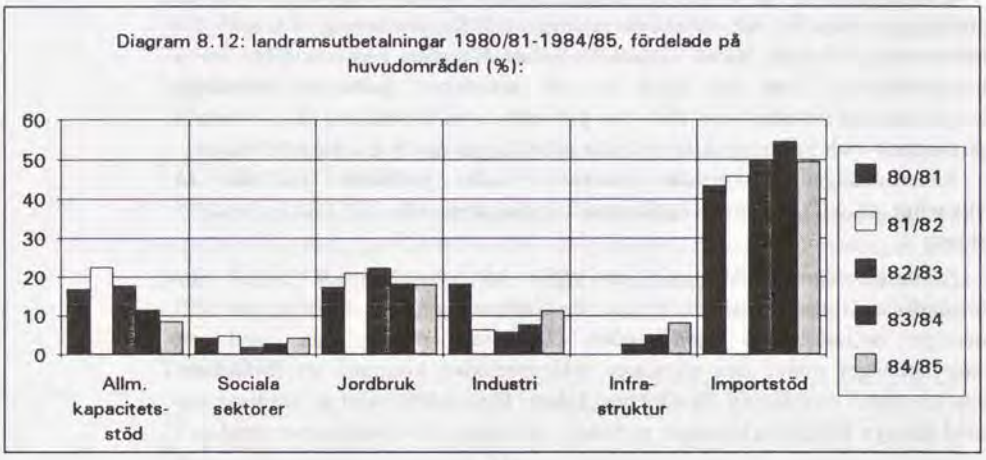
"Säkerhetsläget i Moçambique utgör nu ett allvarligt hinder för biståndssamarbetet. Särskilt berörs de insatser som är lokaliserade till oroliga områden på landsbygden. Styrelsen räknar inte med att säkerhetsläget under den närmaste tvåårsperioden kommer att förbättras, snarare finns risk för en försämring. I detta läge måste valet av insatser ske med hänsyn till möjligheten att garantera säkerheten för biståndspersonal.

Med beaktande av säkerhetsläget föreslår styrelsen fortsatt samarbete inom områdena jordbruk, undervisning, skogsindustri och elektrifiering samt i form av importstöd, konsultfond, personalfond och förvaltningsstöd.

Från och med 1983/84 tillkom en insats avseende industrirehabilitering. Insatsens syfte var att rusta upp befintliga industrianläggningar, vilka stått stilla eller haft outnyttjad kapacitet till följd av brist på insatsvaror m m. Insatsen var dels en reaktion på Moçambiques omsvängning till fördel för produktion av lättare industriprodukter, dels ett sätt att upprätthålla biståndsverksamheten trots den allt svårare säkerhetssituationen.

Slutligen tillkom fr o m 1984/85 en insats avseende marknadsföring av jordbruksprodukter via AGRICOM. Insatsen var en utbrytning ur MONAP-insatsen inom vilkens ram motsvarande verksamhet hade stötts sedan 1978. Också Danmark och Norge lämnade fr o m 1984/85 stöd till AGRICOM. Ytterligare en insats, hantverksfiske, bröts ur MONAP och fick bilateralt stöd under perioden 1985/86 - 1987/88.

Landramsutbetalningarna, fördelade på huvudområden, hade följande mönster (procent):



Utanför landramen lämnades extrastöd av följande slag:

1) Katastrofbistånd, som dels utgick bilateralt (totalt 75 milj kr), dels via internationella organisationer (31 milj kr). En mindre del av det bilaterala katastrofbiståndet kanaliserades via Röda Korset,

2) Regionalt bistånd inom ramen för SADCC,

3) Stöd till enskilda organisationer, främst Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation, ARO, som vid slutet hade ca 40 volontärer i landet. Vidare fortsatte stöd till kvinnoorganisationen OMM via Socialdemokratiska Kvinnoförbundet,

4) Stöd till forskning via SAREC.

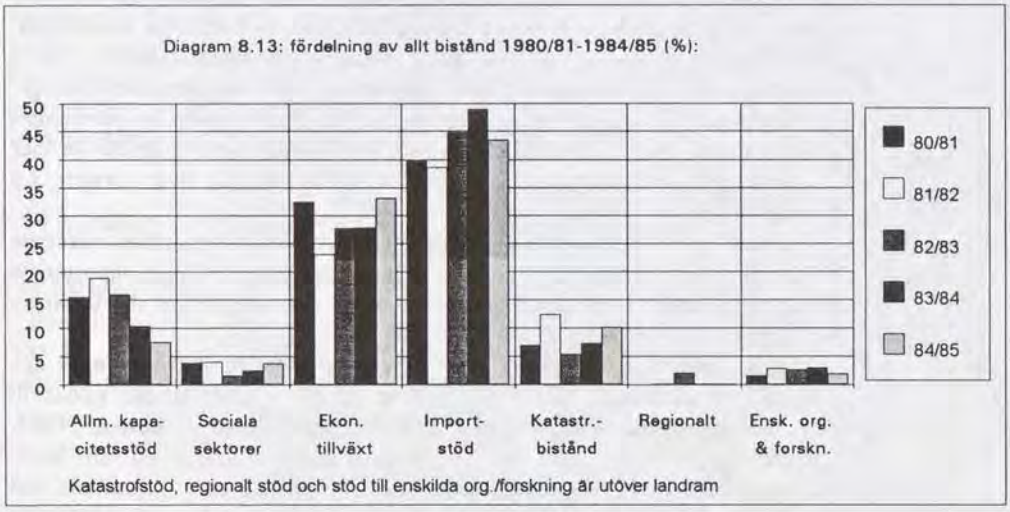
De totala biståndsutbetalningarna fördelade sig enligt tabellen nedan. Utbetalningar för de enskilda insatserna redovisas i tabellbilaga 2. Katastrofbiståndet innefattar såväl bilateralt stöd som stöd genom internationella organisationer. Posten Övrigt innefattar stöd via enskilda organisationer samt forskningsstöd. Insatserna inom det regionala stödet redovisas i en särskild tabell, tabellbilagan tabell 5.

Tabell 8.8.

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	Summa
Allmänt kapacitetsstöd	27,6	45,6	42,9	29,3	21,5	166,9
Sociala sektorer	6,9	9,6	4,4	7,1	10,9	38,9
Ekonomisk tillväxt	57,9	55,5	68,1	66,0	74,5	322,0
- Lantbruk	28,3	42,6	54,1	46,3	45,7	217,0
- Industri	29,6	12,9	14,0	19,7	28,8	105,0
- Infrastruktur	0,0	0,0	6,6	13,1	20,7	40,4
Importstöd	70,8	93,0	120,7	138,6	125,1	548,2
Summa landram	163,2	203,7	242,7	254,1	252,7	1116,4

Katastrofbistånd	12,3	29,9	14,3	20,6	29,2	106,3
Regionalt		0,1	5,6	0,4	0,2	6,3
Övrigt	2,9	7,0	7,0	8,4	5,5	30,8
Summa ej landram	15,2	37,0	26,9	29,4	34,9	143,4
Summa allt bistånd	178,4	240,7	269,6	283,5	287,6	1259,8

Fördelningen av allt bistånd under perioden 1980/81 - 1984/85 framgår av följande diagram:



8.13.3 Biståndets effekter och resultat

Biståndet under femårsperioden kom att påverkas starkt av det försämrade säkerhetsläget och den allt sämre ekonomin i landet. Mot slutet av perioden stod det klart att vissa insatser, däribland MONAP, skogsindustriprojektet och utbyggnaden av elnätet, måste skäras ned eller förändras på grund av säkerhetsläget. SIDA inledde också en alternativplanering för biståndet, främst inriktad mot industrirehabilitering.

Också den ekonomiska situationen orsakade problem, bl a genom att Moçambique av resursbrist inte alltid förmådde uppfylla egna åtaganden inom projekten. Det hände vid flera tillfällen att Moçambique begärde extra insatsvaror för att lösa akuta problem, exempelvis för import av cement, leverans av drivmedel och anskaffning av reservdelar.

Bristen på utbildad personal fortsatte att vara ett stort problem. I bakgrundsmaterialet till SIDAs regeringsframställning för 1983/84 - 1984/85 sägs:

"Bristen på utbildad personal är ett av de absolut största hindren för Moçambiques utveckling. Samarbetet med strukturer på olika nivåer präglas av beroende av ett fåtal mycket hårt arbetsbelastade personer. Krångliga byråkratiska procedurer lever också kvar inom många områden, vilket gör samarbetet tungarbetat."

Bland de problem som särskilt påpekas är svagheten hos de biståndssamordnande enheterna, såväl centralt som i de olika ministerierna,

den begränsade kapaciteten i upphandlingsfrågor, den interna fördelningen av inhemsk valuta samt brister i rapporteringen. Sammantaget innebar dessa brister en belastning för den svenska biståndsadministrationen som fick ta på sig uppgifter som normalt skulle ha utförts av mottagarlandet.

Erfarenheterna av det dittillsvarande samarbetet gjorde att SIDA vid mitten av perioden strävade efter att klarare definiera innehållet i skilda insatser. Således nåddes enighet med Moçambique att importstödet främst skulle användas till insatsvaror för sådan produktion som behövdes för att hålla igång varuproduktionen. I princip skulle inte färdigvaror ingå om dessa kunde tillverkas lokalt. Denna princip gällde även basvaror för landsbygdsbefolkningen (avsedda att stimulera ökad jordbruksproduktion). Detta innebar att importstödet delvis kopplades till industrirehabiliteringsprogrammet. Med detta sätt att räkna mer än fördubblades industristödets faktiska andel av landramsbiståndet, ett förhållande som skulle bli än mer accentuerat under den andra hälften av 1980-talet. Se även avsnitt 3.6 nedan.

Också för livsmedel betonades att import av färdiga produkter riskerade att konkurrera med lokal produktion. Behovet av att granska att importerade varor inte hamnade på den svarta marknaden i stället för hos det tilltänkta målgrupperna betonades.

Inom jordbruksprogrammet MONAP gjordes stora förändringar efter den första treårsperioden, 1978-1980. Strävan var bland annat att öka stödet till småbrukarsektorn. Fas II av MONAP utvärderades hösten 1982. Utvärderingsgruppen fann att programmet hade bidragit till att hejda nedgången i jordbruksproduktionen efter befrielsen, men kritiserade det samtidigt för att ha hållit en låg implementeringstakt och ansåg att produktionsresultaten varit otillfredsställande i förhållande till programmets kostnader.

Inom undervisningsstödet hade från dess inledning fram till mitten av femårsperioden ca 90 procent av utbetalningarna bestått av inköp av utrustning och fordon. SIDA önskade begränsa importstödskaraktären av stödet och pekade också på det stora behovet av att bygga upp undervisningsministeriets administrativa kapacitet, som var mycket låg.

8.13.4 Biståndet i förhållande till förutsättningarna

Perioden kom att i hög grad präglas av behovet att anpassa biståndet till försämringarna i säkerhetsläget och, i viss mån, till den försämrade ekonomiska situationen. Anpassningarna skedde till stor del genom förändringar inom de olika insatserna, men också genom ökat importstöd och planering för alternativ användning av medlen.

Behovet av att anpassa biståndet torde ha påverkat effektiviteten i medelsanvändningen negativt, bl a genom att många pågående verksamheter måste avbrytas temporärt eller för gott och genom att utländsk personal måste återkallas från farliga områden.

Förhållandena gjorde det svårt att genomföra den inledda processen att omvandla de pågående insatserna från insatser för att hindra fortsatt förstöring av existerande anläggningar och verksamheter (som utmärkt den första femårsperioden) till insatser som syftade till långsiktig uppbyggnad. I

stället för att konsolidera och utvidga de pågående insatserna breddades stödet till nya områden inom den moderna sektorn, exempelvis industrirehabilitering, energi, telekommunikationer och civilflyg.

Under perioden inleddes en mera aktiv dialog med Moçambique i policyfrågor, bland annat vad avsåg jordbrukspolitiken och skuldsättningen. Den förändrade inriktningen av MONAP II är ett uttryck för denna dialog, även om säkerhetsläget och avsaknad av ett verkligt politiskt stöd för förändringen ledde till att den i praktiken inte genomfördes.

Under perioden kom också vidden av kompetensbrist i Moçambique att framstå allt klarare. Den långsiktiga utbildningsinsats som inleddes på telekommunikationsområdet kan ses som ett uttryck för denna insikt. Trots påfallande förändringar under senare år står det dock klart att det har tagit lång tid för denna insikt att fullt ut slå igenom i insatsplaneringen. Det regionala biståndet, som beskrivs i nästa avsnitt, illustrerar detta förhållande.

8.14 Femårsperioden 1985/86 – 1989/90

8.14.1 Biståndsmiljön

Förhållandena i Moçambique fortsatte att försämras under femårsperioden 1985/86 - 1989/90. I budgetpropositionen 1989/90 beskrevs situationen i landet på följande sätt:

"Landet är hårt utsatt för den destabiliseringspolitik som Sydafrika bedriver mot grannländerna. Produktion och distribution inom jordbruk, industri och handel har försvårats, och inom vissa områden helt lamslagits av de sabotageaktioner och den väpnade terror som utförs av rebellrörelsen, RNM, som har stöd inne i Sydafrika. Det mänskliga lidandet har fått oerhörda dimensioner. Kriget har direkt eller indirekt skördat 900.000 dödsoffer, varav närmare 500.000 barn, och förorsakat svält på landsbygden i stor omfattning. Enligt undersökningar av UNICEF uppgår undernäringen bland barn till 35 procent som genomsnitt med upp till 50 procent i vissa distrikt. En tredjedel av landets befolkning är beroende av livsmedelsbistånd för att överleva. Inom landet uppgår antalet flyktingar till 1,7 miljoner och antalet människor som flytt ur landet beräknas till en miljon."

Trots de hårda prövningarna inleddes flera omfattande reformprogram under perioden. Dels inleddes, med början 1987, ett genomgripande ekonomiskt rehabiliteringsprogram, dels inleddes mot slutet av perioden en politisk omstrukturering i demokratisk riktning.

Rehabiliteringsprogrammet, som erhöll omfattande internationellt stöd, innebar en djupgående förändring av förutsättningarna på det ekonomiska området. Omstruktureringen innebar en mycket snabb omställning i ekonomin och ledde till att den tidigare negativa tillväxten förbyttes i en ökning av BNP med fyra procent per år mot slutet av femårsperioden. Omstruktureringen hade också negativa sociala effekter genom höjda priser och indragna statliga subventioner. Låginkomsttagare och arbetslösa i städerna hörde till de drabbade.

Trots omförhandlingar av utlandsskulden förblev Moçambiques skuldbörda mycket betungande och bedömdes i budgetpropositionen 1989/90 förbli ett stort problem för lång tid framöver.

Parallellt med förändringen i landets politiska inriktning vidtogs åtgärder inom lagstiftning, rättsväsende och utbildning för att stärka respekten för mänskliga rättigheter.

8.14.2 Det svenska biståndet

Den mycket allvarliga situationen i Moçambique präglade i hög grad det svenska biståndets storlek och inriktning under femårsperioden. I budgetpropositionen 1986/87 anges en delvis ny målsättning för biståndet:

"Biståndet till Moçambique syftar till att minska beroendet av den sydafrikanska ekonomin och till ekonomisk och social utveckling. Samtidigt är landet utsatt för en omfattande ekonomisk sabotageverksamhet och destabiliseringsåtgärder från Sydafrika. På kort sikt är därför överlevnad och krisanpassning prioriterade mål i Moçambique." (Understrykning av förf.)

I budgetpropositionen 1988/89 preciseras inriktningen av biståndet på följande sätt:

"Det svenska biståndet anpassas kontinuerligt till det besvärliga läget i landet. Beredskap bör även i fortsättningen finnas att svara på speciellt akuta behov genom kompletterande betalningsbalansstöd och katastrofbistånd. Biståndet bör utgöra en kombination av insatser för att lindra den akuta krisen och främja långsiktiga utvecklingsinsatser inom jordbruk, energi och industrirehabilitering. Stödet till sociala sektorer, främst inom undervisning, bör öka successivt."

Syftet var således att stödja reformprocessen men samtidigt betona de sociala sektorernas betydelse.

Anslagsfördelningen i stort under perioden framgår nedan (milj kr):

Tabell 8.9.

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
Landram	270	300	325	355	395
Katastrofmedel *)	11	60	131	203	183
Betalningsbalansstöd	132		142	60	51

*) exklusive stöd via internationella organisationer

I regeringsframställningen av den 29 april 1985, avseende perioden 1985/86 - 1986/87 framhåller SIDA att biståndet var splittrat på många insatser:

"En koncentration av programmet behövs. Styrelsen föreslår fortsatt samarbete inom sektorerna landsbygdsutveckling, undervisning, industri samt importstöd, personalfond och konsultfond. Därtill kommer insatser som begränsas i tid och omfattning och ej ges karaktären av sektorstöd. Det gäller en insats inom skogsindustrin, tele- och energiinsatser, förvaltningsbistånd samt två vägprojekt som tills vidare inte kan genomföras p g a säkerhetsläget. Stödet till landsbygdsutveckling bör öka när säkerhetsläget tillåter."

Bland de insatser som drabbats av det förvärrade säkerhetsläget nämns MONAP (som bl a omorienterades mot leverans av insatsvaror i stället för den planerade omorienteringen mot småbrukarsektorn), undervisningsstödet, energistödet, skogsindustriprojektet samt två vägprojekt i norra och södra delarna av landet, vilka både måste uppskjutas.

SIDA bedömde att påverkan av säkerhetsläget skulle vara mindre vad avsåg AGRICOM, hantverksfisket, delar av undervisningsstödet, konsultstödet, industrirehabiliteringsprogrammet och personalfonden.

Två år senare, i sin regeringsframställning av den 14 maj 1987, avseende perioden 1987/88 - 1988/89, noterar SIDA att läget i landet gör det svårt att strikt hålla fast vid tagna beslut om koncentration av biståndet. "SIDAs allt besvärligare kapacitetsbrist" framhölls som en svårighet eftersom kraven på flexibilitet i biståndet till Moçambique ställde mycket stora krav på medverkan från SIDA.

Några större förändringar av det bilaterala stödet aviseras inte.

I regeringsframställningen av den 14 maj 1987 förutskickades en ny insats avseende förvaltningsstöd:

"I samband med den omstrukturering av ekonomin som nu har påbörjats har såväl Moçambique som IMF och Världsbanken identifierat brist på kvalificerad personal och moderna förvaltningsrutiner som kanske det största utvecklingshindret, kriget undantaget. P g a det moçambikiska förtroendet för Sverige som givarnation och svenskt förvaltningskunnande har önskemål uttryckts om svensk expertis för uppbyggnad av ett modernt förvaltningssystem. Framställning har också framförts om kvalificerade rådgivare till nationalbanken och finansministeriet.

SIDA iakttar restriktivitet i kontraktering av personal till Moçambique med hänsyn till säkerhetssituationen. Sverige bör dock inta en positiv attityd vad gäller enstaka förvaltningsbiståndsinsatser i rådande läge där resultatet av det nu påbörjade rehabiliteringsprogrammet kan vara avhängigt av kvalificerade rådgivare."

Förvaltningsstödsinsatsen inleddes fr o m 1989/90 med tyngdpunkt på centrala områden såsom finansförvaltning och långsiktiga åtgärder för fortbildning av statstjänstemän.

Det samnordiska stödet till jordbrukssektorn, MONAP och AGRICOM, avslutades i december 1989. En del av insatserna inom MONAP delades upp mellan de nordiska länderna, varvid Sverige tog över stödet till utsädesproduktion, jordbruksministeriets ekonomiska enhet och vissa insatser med betoning på institutionellt samarbete. Det fortsatta stödet till marknadsföring av jordbruksprodukter utvidgades till att utöver stöd till AGRICOM även inkludera andra insatser inom marknadsföringsområdet i syfte att bättre nå småbönderna på landsbygden.

I regeringsframställningen av 10 april 1989, avseende perioden 1989/90 - 1990/91 framhåller SIDA:

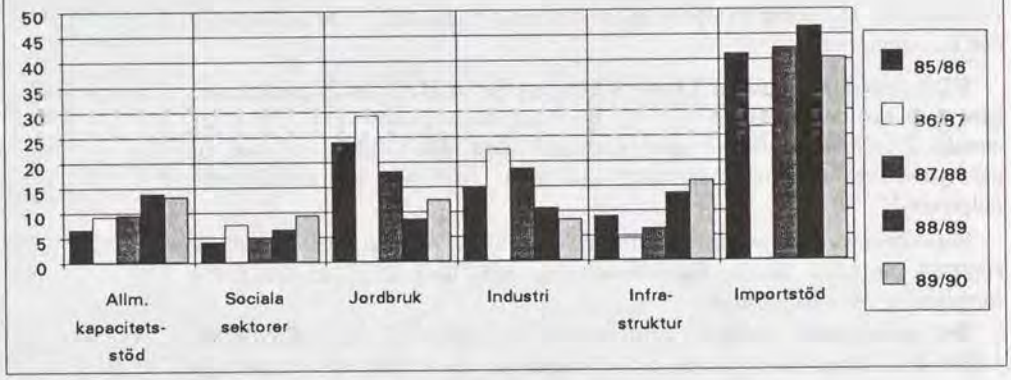
"Den ekonomiska utvecklingen under PRE har ändrat förutsättningarna för en rad insatser inom svenskt bistånd. Såväl personalbistånd som bistånd för import av råvaror och reservdelar påverkas av krav på motvärdesbetalningar. Detta ställer ökade krav på lönsamhet hos producerande företag och myndigheter, samt nya krav på effektivitet i biståndet. Kostnaderna förknippade med personalbiståndet motsvarar inte alltid den nytta som uppnås. ... Kravet på effektivare kunskapsöverföring ökas och värdet av utländsk personal granskas noggrant. Även importen av råvaror och reservdelar måste anpassas till företagens marknadsbetingade behov då den genom motvärdesbetalningar direkt påverkar företagens kostnader.

... Det svenska biståndet utformas som stöd för det pågående anpassningsprogrammet PRE. En stor del av biståndet riktas till tillväxtsektorerna i form av varubistånd samt stöd till jordbruks-, industri- och infrastruktursektorerna."

Vad gäller riktlinjerna för biståndet föreslår SIDA bland annat 1) att den huvudsakliga inriktningen bör vara varubistånd, landsbygdsutveckling, undervisning, industri och förvaltning, 2) att biståndets tyngdpunkt gradvis bör förskjutas mot en större satsning på sociala sektorer och förvaltningsbistånd och 3) att insatser till stöd för särskilt drabbade grupper bör utformas.

Fördelningen av landramsbiståndet under perioden framgår av följande diagram (procent). Det nytillkomna förvaltningsstödet redovisas under Allmänt kapacitetsstöd.

Diagram 8.14: landramsutbetalningar 1985/86-1989/90, fördelade på huvudområden (%)



Det svenska biståndet utöver landramen var betydande under perioden. Särskilt betalningsbalansstöd lämnades vid flera tillfällen. Stödet till regionala insatser ökade betydligt, liksom katastrofbiståndet som under periodens slut uppgick till ca 200 milj kr per år. Vad gäller katastrofbiståndet sägs i 1989/90 års budgetproposition:

"Stödet är inriktat på de genom kriget och torka mest utsatta grupperna och består av läkemedel och medicinsk utrustning, livsmedel samt konsumtions- och insatsvaror till småbrukare. En ökad koncentration av katastrofbiståndet till transportsektorn förutses då detta är av strategisk betydelse för att nödhjälpssändningar skall nå fram till de behövande."

Stödet till transportsektorn inom katastrofbiståndet tog sig bl a uttryck i stöd till att upprätta ett transportföretag, Transcarga, i Beira.

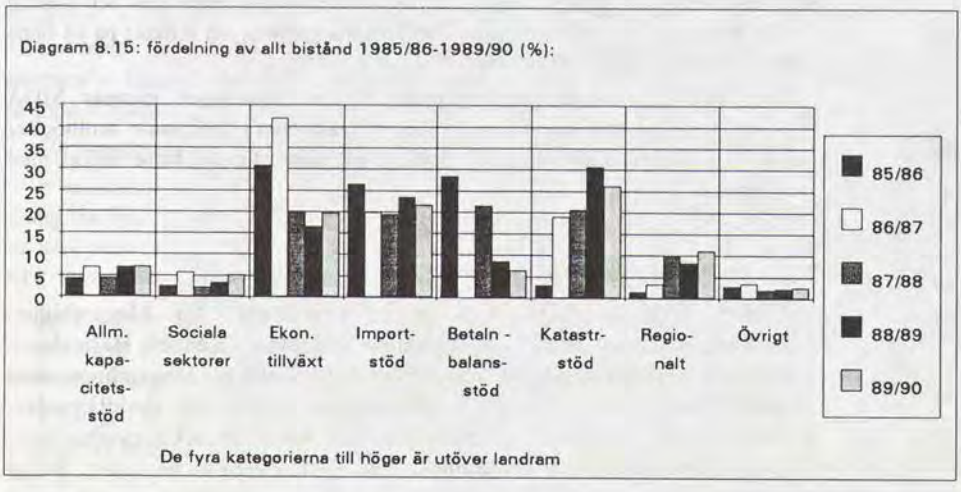
Stödet till enskilda organisationer fortsatte och kanaliserades främst genom Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation, ARO. En del av katastrofbiståndet kanaliserades också via enskilda organisationer. Forskningsstödet via SAREC fortsatte, avseende bl a marinbiologi och samhällsvetenskaplig forskning.

De totala biståndsutbetalningarna fördelade sig enligt tabellen nedan. Utbetalningar för de enskilda insatserna redovisas i Tabellbilagan tabell 3. Katastrofbiståndet innefattar såväl bilateralt stöd som stöd genom internationella organisationer. Posten Övrigt innefattar stöd via enskilda organisationer, forskningsstöd, särskilda program och handelsstöd via IMPOD. Insatserna inom det regionala stödet redovisas i en särskild tabell, tabellbilaga 5.

Tabell 8.10.

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	Summa
Allmänt kapacitetsstöd	20,1	23,2	28,8	48,6	55,6	176,3
Sociala sektorer	12,5	19,1	15,0	23,2	39,4	109,2
Ekonomisk tillväxt	117,2	129,5	111,1	68,2	87,0	513,0
- Lantbruk & fiske	72,2	73,2	54,7	30,5	52,1	282,7
- Industri	45,0	56,3	56,4	37,7	34,9	230,3
- Infrastruktur	27,0	11,4	19,4	47,8	67,0	172,6
Importstöd	123,5	66,7	128,1	163,6	168,7	650,6
Korrigeringsposter		-8,5	8,2	-11,4		-11,7
Summa landram	300,3	241,4	310,6	340,0	417,7	1610,0
Betalningsbalansstöd	132,4		142,0	60,0	50,7	385,1
Katastrofbistånd	13,9	63,8	135,9	214,0	203,6	631,2
Regionalt SADCC	7,2	11,3	66,0	57,6	86,3	228,4
Övrigt	13,7	11,5	13,0	16,1	20,3	74,6
Summa ej landram	167,2	86,6	356,9	347,7	360,9	1319,3
SUMMA ALLT BISTÅND	467,5	328,0	667,5	687,7	778,6	2929,3

Fördelningen av allt bistånd under perioden framgår av följande diagram (procent):



7 12-1263

8.14.3 Biståndets effekter och resultat

I sin regeringsframställning av den 14 maj 1987, avseende perioden 1987/88 - 1988/89, redovisar SIDA att situationen i landet starkt påverkat måluppfyllelsen i biståndet:

"Utvecklingen under senare år i Moçambique har varit så negativ, att uppfyllelsen vad gäller samtliga uppsatta mål äventyras. Sverige stödjer huvudsakligen produktiva sektorer i ekonomin. Idag är det emellertid svårt att tala om resurstillväxt. Snarare förhindras genom det svenska biståndet endast ytterligare erosion av produktionsapparat och social service. Det kan t o m betraktas som ett stöd till landets överlevnad."

SIDA anger vidare att biståndet successivt hade anpassats till landets försämrade situation. "Det är idag en avvägning mellan genomförbart projektbistånd med inslag av katastrofkaraktär och stöd till landets utlandsbetalningar, främst genom importstödet och personalfonden".

SIDA pekar i samma regeringsframställning på behovet av en förutsättningslös analys av det svenska biståndet:

"Landets allt djupare ekonomiska kris och beslutet om ett radikalt ekonomiskt rehabiliteringsprogram har aktualiserat en förutsättningslös analys av hur det svenska biståndet mest effektivt skall kunna bidra till Moçambiques överlevnad. En sådan analys är svår att göra i den fortlöpande krisanpassningen av enskilda sektorinsatser.

Dialogen om en sådan förutsättningslös analys bör påbörjas i samband med avtalsförhandlingarna och genomföras som en gemensam svensk-moçambikisk insats."

Mot slutet av perioden, i regeringsframställningen av den 10 april 1989, redovisar SIDA en mera optimistisk bild av biståndets uppläggning och konstaterar att programsamtal givit vid handen:

"att den nuvarande inriktningen av det svenska biståndet i stort sett är anpassad till landets behov. Det utgör en kombination av bistånd för att lindra de akuta effekterna av kriget och långsiktigt utvecklingsbistånd med deltagande av svenska företag och institutioner. Ökat stöd för de sociala sektorerna och särskilt drabbade grupper är dock önskvärt. Den fortsatta planeringen inriktas på att finna lämpliga former för sådana insatser."

Som stöd till utsatta grupper under omstruktureringen nämner SIDA behovet av att på undervisningsområdet subventionera fördyrade skolböcker och annan undervisningsmaterial samt att på hälsoområdet förse folket med mediciner.

8.14.4 Biståndet i förhållande till förutsättningarna

Under 1988 lät SIDA upprätta en landrapport för Moçambique. Rapporten, "Country Report - Mozambique", skrevs av Kenneth Hermele.

Hermele konstaterar att det internationella biståndet till Moçambique ökat betydligt under 1980-talet och huvudsakligen använts till skuldlättnader, katastrofbistånd inklusive livsmedelsbistånd samt utvecklingssamarbete. Särskilt katastrofbiståndet ökade under den senare delen av perioden. Enligt Hermele hade katastrofbiståndet ett antal svagheter, som bland annat bestod i att biståndet lämnades på ett sätt som skadade normala ekonomiska aktiviteter, att otillräckligt stöd gavs till transporter och till katastrof-

förebyggande åtgärder, samt att mycket litet stöd utgick till de sociala sektorerna - av det totala biståndet 1986 gick enbart två procent till vardera av undervisnings- och hälsosektorerna och givarna var allmänt ovilliga att inkludera dessa sektorer i katastrofbiståndet.

"These shortcomings not only endanger the ability to respond to the acute emergency needs; they also threaten the realization of Mozambique's policy of linking emergency activities with rehabilitation and prevention. Thus, it is basically the needs of the first step in the chain - relief and survival operations - which are being met, albeit insufficiently, whereas measures which are intended to avoid *future* emergencies and recuperate economic and social activities are left without sufficient support."

Hermele konstaterar dock att det svenska katastrofbiståndet, med sin inriktning på transporter och marknadsföring har en mera rimlig profil.

Vad gäller det bilaterala svenska biståndet konstaterar Hermele att det har förändrats betydligt sedan det inleddes:

"In sum, then, the most salient features of Swedish assistance to Mozambique during the last ten years is a shift from agriculture to "modern sector" support, i e industrial rehabilitation and infrastructural development. At the same time, social sectors continue to be assigned a low profile. This shift took place before PRE was set in motion, which means that the conditions today were not possible to foresee when the new orientation of Swedish assistance was being implemented.

Another low-priority area appears to be technical assistance, although this statement must be qualified: the country frame does provide important support for technical assistance through the personnel fund... Also, several of the individual projects and programmes do provide technical assistance, indeed sometimes on a scale that has caused considerable criticism... What is lacking, then, is something else: technical assistance seen in a strategic perspective and adapted to the present situation as well as to the future prospects of Mozambique."

Hermele presenterar ett förslag till alternativ inriktning av det svenska biståndet. Förslaget görs med utgångspunkt från antagandet att belägringssitutationen består under resten av perioden, "say till the end of the century". Efter en genomgång av några grundläggande förutsättningar lämnas följande förslag:

"In this perspective, Swedish development aid should be oriented towards:

* maintaining and strengthening as far as possible the *rural-urban exchange* along the lines of the Nordic support of agricultural marketing. This support also encompasses supply of inputs, including means of transport, and reestablishment of a commercial network, as well as technical assistance.

Also within this area falls the Nordic support of the national seed project which aims at supplying the peasant sector with suitable seeds for the most common crops;

* support of *social sectors,* implying a substantial increase in education sector support as well as supplementing medicine imports with health sector support. For both these areas, Sweden is fortunate to possess unique professional and executive experience through the NGO ARO (Recruitment Organization of the

Africa Groups of Sweden) which should be taken advantage of when widening the scope of cooperation;

* strengthening of the *administrative capacity* to analyze, plan and elaborate policies, negotiate with donors, and monitor developments in several of the ministries most involved with the implementation of PRE, and especially in key areas such as the Ministries of Finance, Health and Education;

* increased emphasis of Swedish emergency assistance on meeting the needs of refugees and displaced populations for *rehabilitation, resettlement and prevention,*while leaving the more immediate and traditional emergency assistance to other donors.

Such recommendations, however, would mean little unless support to some of the present areas is restricted. Against the background of the discussion above - needs as compared to what other donors are doing - the future Swedish development cooperation should

* restrain the industrial rehabilitation projects until a substantial industrialization strategy has been elaborated in line with a global development strategy. In the meantime, certain resources could be made available as import support if Mozambique so deems desirable;

* restrain support to infrastructural projects such as energy and telecommunications. Technical assistance and training could however be continued, especially as far as the telecommunications training centre is concerned."

I tillgängliga beslutsdokument har SIDA ej redovisat sin syn på de lämnade förslagen, men flera av de förändringar som sedermera har genomförts stämmer väl överens med de tankar som presenteras. Se följande avsnitt.

8.15 Femårsperioden 1990/91 – 1994/95

8.15.1 Biståndsmiljön

I regeringens och SIDAs bakgrundsmaterial avseende Moçambique för de första åren av perioden redogörs åter för de svåra förhållandena i landet. I budgetpropositionen 1991/92 sammanfattas läget på följande sätt:

"Moçambique är enligt Världsbankens beräkningar världens fattigaste land, med en bruttonationalinkomst per invånare som motsvarar 500 kr per år. Moçambique har under tio år härjats av krig och terror, med ofattbara lidanden för civilbefolkningen som följd. Rebellrörelsen Renamos härjningar har medfört att hälften av landsbygdens skolor och mer än en tredjedel av dess sjukstugor förstörts. FNs barnfond, UNICEF, beräknar att vart tredje barn dör före fem års ålder. Miljoner människor lever som flyktingar inom och utanför landets gränser.

Under dessa svåra omständigheter genomför Moçambique sedan fem år ett ekonomiskt reformprogram, med inriktning på marknadsekonomi. Även om tillväxten är måttlig och ännu inte håller jämna steg med befolkningsökningen, har den negativa trenden i ekonomin i viss mån brutits. Reformprogrammet, som genomförs i samarbete med Världsbanken, har fått omfattande internationellt stöd.

Trots att en process mot ökad politisk öppenhet och rättssäkerhet har inletts finns fortfarande oroande tecken på bristande respekt för mänskliga fri- och rättigheter. Det är positivt att en ny konstitution garanterar införandet av flerpartisystem, allmänna och hemliga val till nationalförsamling och presidentämbete samt att mänskliga rättigheter fått en grundlagsfäst ställning. Rättsväsendet har också reformerats och dödsstraffet avskaffats. Men från svensk sida är det angeläget att följa tillämpningen av dessa reformer."

I sin regeringsframställning av den 22 april 1992, avseende budgetåret 1992/93, framhåller SIDA den omfattande torkan som ett tillkommande problem:

"Moçambique befinner sig i en mycket djup kris. Till detta kommer torkan i Södra Afrika, den svåraste i mannaminne, som kan komma att få katastrofala följder i detta krigshärjade land. Om massvält ska kunna undvikas krävs mycket stora internationellt samordnade hjälpprogram och initiativ för att åstadkomma 'fredskorridorer' för matdistribution."

I budgetpropositionen 1991/92 påpekas ett växande problem med korruption inom landet:

"Under det gångna året har ett flertal rapporter inkommit om tilltagande korruption i förvaltningen och ekonomiska oegentligheter inom det internationella biståndssamarbetet. Detta har bidragit till att ökad tonvikt måste läggas vid revision och uppföljning av det svenska biståndet till Moçambique. Detta gäller inte minst importstödet."

Ytterligare ett par aspekter av biståndsmiljön behöver lyftas fram:

För det första har har de budgetnedskärningar som genomförts inom ramen för det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet inneburit att Moçambiques reella bidrag till driftskostnader minskat drastiskt. Vidare har statstjänstemännens reallöner fallit starkt och bl a lett till att de mest dugliga statstjänstemännen tenderat att gå över till den privata sektorn eller att ägna en betydande del av sin arbetstid åt egen privat verksamhet. Statsförvaltningens kapacitet har eroderats ytterligare.

Samtidigt har biståndsberoendet ökat mycket snabbt. Eftersom de flesta biståndsgivare inte ger stöd till projektens driftskostnader har en ohållbar situation uppkommit: nya investeringar görs medan förutsättningarna för att driva och underhålla anläggningarna blir allt sämre. Förändringarna i denna riktning har pågått sedan slutet av 1980-talet, men har nu nått sådana proportioner att givarna har måst börja diskutera att bidra till lokala kostnader, inklusive löner. Någon gemensam syn på hur problemen ska lösas har dock ännu inte vuxit fram.

En annan aspekt är att den moçambikiska statsförvaltningen idag har sämre möjligheter att planera och koordinera biståndsinsatser än någonsin tidigare, vilket har lett till att givarna tagit på sig en stor del av samordningsansvaret. Se avsnitt 8.7 ovan.

Dessa två principfrågor illustrerar den moçambikiska statens extrema svaghet, en svaghet som kan förväntas bestå under avsevärd tid även om den politiska situationen i landet skulle klarna. Biståndsgivarna kommer sannolikt att under lång tid få ta på sig ett ansvar som går långt utanför det normala, ett ansvar som i praktiken också innefattar övergripande frågor av närmast politisk karaktär.

8.15.2 Det svenska biståndet

Anslagsfördelningen i stort under de första åren av perioden framgår nedan (milj kr):

Tabell 8.11.

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Landram	445	475	395	-	-
Katastrofmedel [1)]	118	54	-	-	-
Betalningsbalansstöd	144	102	-	-	-

1) exklusive stöd via internationella organisationer.

I budgetpropositionen 1990/91 sägs följande om biståndet inriktning och storlek:

"Biståndet bör utgöra en kombination av insatser för att lindra den akuta krisen och främja långsiktiga utvecklingsinsatser inom jordbruk, undervisning, förvaltning, energi och industriutveckling. Det ekonomiska reformprogrammet bör fortsatt stödjas, samtidigt som särskild uppmärksamhet bör ges åt de sociala konsekvenserna av programmet för de allra fattigaste. Jag finner att Moçambiques svåra kris motiverar en höjning av landramen med 30 milj kr till 475 milj kr. Härutöver bör finnas beredskap för återuppbyggnadsbistånd i händelse av fred samt skuldlättnadsåtgärder."

Som motivering till landramen för 1992/93 anför den nya regeringen i budgetpropositionen 1991/92:

"Jag finner att Moçambiques svåra kris motiverar ett fortsatt omfattande bistånd. Med hänsyn till den ökande osäkerheten om Moçambiques möjlighet att genomföra den fastlagda utvecklingspolitiken samt till att industrisamarbetet förts över till anslaget C3, föreslår jag en landram om 395 milj. kr. Härutöver bör finnas beredskap för katastrof- och återuppbyggnadsbistånd, skuldlättnadsåtgärder och demokratiinsatser."

SIDAs regeringsframställning av den 12 juni 1991, avseende 1991/92, saknar redovisning av använda medel, liksom sammanställningar av budgetsiffror för 1991/92. Det anges dock att Sverige och Moçambique kommit överens om att omfördela 63 milj kr ur landramen till katastroflindrande åtgärder inom ramen för katastrofmyndighetens, DPCCNs, verksamhet. Med hänvisning till det mycket omfattande återuppbyggnadsarbete som kommer att krävas vid en fredsuppgörelse anges att SIDA avser att under 1991/92 avsätta högst 10 milj kr till insatser syftande till arbetsintensiv rehabilitering av landsbygdsvägar och annan småskalig infrastruktur ute i landet.

Det framtida biståndet till Moçambique föreslås få tre huvudinriktningar:

"För det första, fattigdomsinriktad katastroflindring, reintegrering av flyktingar och återuppbyggnad av småskalig infrastruktur. Avsikten är att sådana insatser delvis skall rymmas inom landramen och dessutom integreras i framtida sektoravtal.

För det andra, ett tillväxtorienterat stöd till strukturomvandlings-programmet och den moderna sektorn, främst genom varubistånd och betalningsbalansstöd.

Den tredje huvudinriktningen blir förvaltningsbistånd och institutionssamarbete, där förutom stöd till statsförvaltningen och universitetet stödet till tele- och energisektorn riktas mot mer institutionsuppbyggande och kunskapsöverföring och mindre teknik och kapitalinvesteringar.

Vidare sägs att den försvagade statsapparaten och korruptions-benägenheten ökar behovet av kontroll och revision i biståndsverksamheten. "SIDA avser att ytterligare förstärka sådana åtgärder i de olika programmen."

En ny treårig insats föreslås för undervisningssektorn. Insatsen, på totalt 240 milj kr, innebär enligt förslaget en utökad satsning på basutbildning för barn och vuxna liksom på teknisk utbildning. Även stödet till högre utbildning föreslås bli utvidgat och inriktningen på att stärka undervisningsministeriets planerings- och genomförandekapacitet betonas klarare. Vidare föreslås insatsen innefatta ett belopp om 35 milj kr för rehabilitering och katastroflindring.

I övrigt föreslås förlängda insatser avseende varubistånd, energi, personalfond och konsultfond.

För varubiståndets del anges att Moçambique tillsammans med Världsbanken och IMF strävar efter att samordna och förenkla systemen för fördelning av varubiståndsmedel. "Avsikten är att röra sig mot ett icke-administrativt system, typ Open General Licensing - OGL." Anslaget till varubistånd föreslås minskat till 160 milj kr som en följd av omprioriteringar inom landramen till förmån för katastroflindring. SIDA pekar på att administrativa valutafördelningssystem alltid innehåller risker för godtycke och korruption och anger att varubiståndet, i samarbete med andra givare, ska följas upp särskilt noga.

Vad gäller strategin för det fortsatta biståndet skriver SIDA i sin regeringsframställning av den 22 april 1992, avseende budgetåret 1992/93, följande:

"Regeringen har i april 1992 tillsatt en utredning med uppdraget att se över det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. Det nya samarbetsavtal som ska ingås för budgetåret 1992/93 görs ettårigt p g a dels den tillsatta utredningen, dels det osäkra politiska och ekonomiska läget i Moçambique. Därmed kan hänsyn tas till utredningens slutsatser i det nya samarbetsavtal som ingås för budgetåret 1993/94. Importstödsavtalet föreslås också ettårigt medan övriga insatsavtal av planeringsskäl föreslås fleråriga.
... SIDA föreslår att samma strategi som nu används ska tillämpas på biståndet till Moçambique under det kommande året. Detta betyder för det första ett bistånd som särskilt riktas till fattiga befolkningsgrupper. För det andra innebär det insatser till förmån för kapacitets- och kompetensuppbyggnad. För det tredje betyder det stöd till det ekonomiska reformprogrammet PRES.

Med hänvisning till torkan, en möjlig återkomst av flyktingar och demobilisering av soldater räknar SIDA med att det behövs ett fortsatt stort katastrofbistånd inom landramen, men förutskickar att det också kan bli aktuellt att återkomma om katastrofbistånd från andra anslag. Vidare sägs att livsmedelshjälp kan behöva utgå inom ramen för katastrofbiståndet, alternativt med finansiering via outnyttjade medel inom landramen.

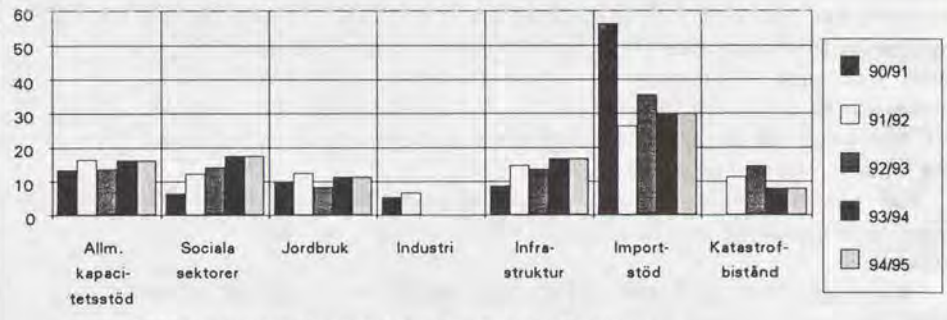
Bland övriga verksamheter nämner SIDA att regelbunden revision kommer att genomföras av alla svenska insatser för att minska riskerna för korruption och förskingring.

Nya insatser eller fortsättningsinsatser föreslås i regeringsframställningen avseende importstödet, konsultfonden, personalfonden, telesektorn, energisektorn, förvaltningssektorn, vägrehabilitering och katastrofbistånd inom landramen. För jordbrukssektorn föreslås en förlängning av det existerande avtalet i avvaktan på beredning av en ny insats. Förvaltningsstödet, samt stödet till telesektorn och, i viss mån, till energisektorn är ett uttryck för strävanden att främja institutionell uppbyggnad och administrativ utveckling.

Stödet till rehabilitering av landsbygdsvägar avser en inledning av ett mera långsiktigt stöd under, i en första fas, en treårsperiod. Verksamheten utgör en fortsättning på stöd som tidigare lämnats via katastrofbiståndet.

Fördelningen av landramsmedel under femårsperioden framgår av tabellen nedan. Uppgifterna avseende 1991/92 - 1994/95 baseras på förväntade utbetalningar enligt SIDAs halvårsrapport per den 31 mars 1992.

Diagram 8.16: landramsutbetalningar 1990/91-1994/95, fördelade på huvudområden (%)



Faktiska utbetalningar 1991/92; i övrigt förväntade utbetalningar

Utöver stöd via landramen lämnades stöd till utvecklingen mot ökad demokrati. SIDA bedömer att ytterligare stöd till detta ändamål skulle bli nödvändigt, men anser att insatserna bör finansieras från demokratianslaget. Vidare stöds fyra mindre projekt om totalt en milj kr under 1991/92 med syfte att integrera genderaspekter i det reguljära utvecklingssamarbetet. Visst särskilt stöd lämnas också inom miljöområdet, bl a avseende en nationell miljöstudie inför miljökonferensen i Rio de Janeiro.

Betydande stöd utanför landramen lämnas också till regionala projekt samt i form av betalningsbalansstöd och katastrofbistånd. Stödet via enskilda organisationer, framför allt ARO, och till forskning via SAREC fortsätter.

De totala biståndsutbetalningarna fördelar sig enligt tabellen nedan. Uppgifterna för 1991/92 avser faktiska utbetalningar, men är preliminära vad avser stöd utöver landramen. De beräknade utbetalningarna inom landramen under perioden 1992/93 - 1994/95 bygger på SIDAs

uppskattningar. För de senare åren under perioden finns inga säkra uppskattningar av betalningsbalansstöd, katastrofbistånd eller posterna under övrigt.

Utbetalningar för de enskilda insatserna redovisas i tabell fyra. Katastrofbiståndet innefattar såväl bilateralt stöd som stöd genom internationella organisationer. Posten Övrigt innefattar stöd via enskilda organisationer, forskningsstöd, särskilda program och handelsstöd via IMPOD. Insatserna inom det regionala stödet redovisas i tabellbilagan tabell fem.

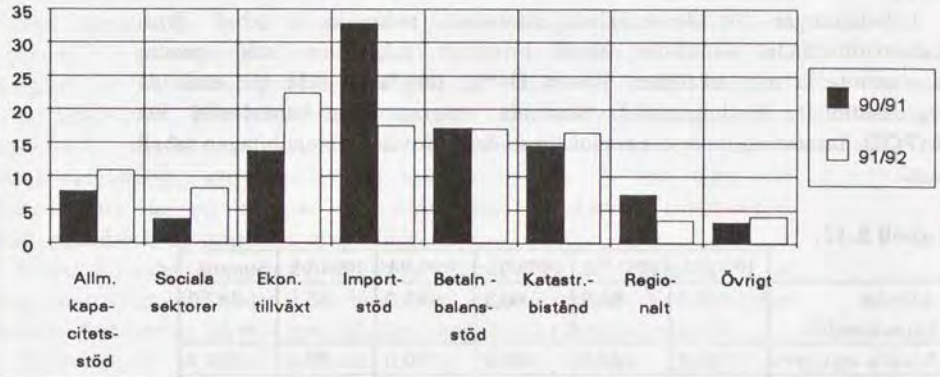
Tabell 8.12.

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	Summa
Allmänt kapacitetsstöd	65,2	64.9	66,8	65,0	65,0	332,0
Sociala sektorer	30,9	49,0	60,0	70,0	70,0	280,9
Ekonomisk tillväxt	115,2	134,1	102,0	112,0	112,0	573,7
- Lantbruk	47,6	49,2	35,0	45,0	45,0	212,6
- Industri	25,8	26,4				52,3
- Infrastruktur	41,8	58,5	67,0	67,0	67,0	308,8
Importstöd	274,3	104,8	120,0	120,0	120,0	794,3
Katastrofbistånd		44,7	42,0	32,0	32,0	198,0
Summa landram	485,7	397,6	391,8	400,0	400,0	2182,0
Betalningsbalans stöd	143,9	101,9 [1)]				
Katastrofbistånd	121,4	53,9 [1)]				
Regionalt SADCC	61,2	20,6				
Övrigt	20,9	24,1 [1)]				
Summa ej landram	347,4	200,5 [1)]				
SUMMA ALLT BISTÅND	833,1					

[1)] Preliminära siffror.

Det totala biståndets fördelning under periodens två första år framgår av följande diagram.

Diagram 8.17: fördelning av allt bistånd 1990/91-1991/92 (%):



8.15.3 Biståndets effekter och resultat

Det är ännu för tidigt att avläsa effekterna av biståndet under perioden.

8.15.4 Biståndet i förhållande till förutsättningarna

Stora förändringar av biståndet har inletts sedan slutet av 1980-talet. I stort sett förefaller förändringarna vara anpassade till förändringarna i biståndets förutsättningar under periodens två första år. Turbulensen i det moçambikiska samhället, liksom effekterna av torkan och en eventuell fred, gör dock att betydande förändringar i biståndet kan bli aktuella under periodens senare del.

Historik över det svenska biståndet till Moçambique – tabellbilaga

1. Biståndsutbetalningar under perioden 1975/76 – 1979/80

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	Summa
Allmänt kapacitetsstöd		1,0	12,3	18,7	16,3	48,3
- Konsultfond			7,2	8,5	11,3	27,0
- Personalfond		1,0	5,1	10,2	5,0	21,3
Sociala sektorer				5,1	3,5	8,6
- Undervisning				5,1	3,5	8,6
Produktionsinriktat		20,4	36,6	29,9	32,0	118,9
- Lantbruk		20,4	36,6	29,9	32	118,9
Finansiellt stöd	54,6	36,0	58,3	48,7	83,5	281,1
- Importstöd	54,6	36,0	58,3	48,7	83,5	281,1
Summa landram	54,6	57,4	107,2	102,4	135,3	456,9
Katastrofstöd, bilat.	15,0	13,0	24,4	28,2	25,0	105,6
Katastrofstöd, multilat.	0,8		1,4	1,4	1,6	5,2
Enskilda organisationer			0,3	3,7	1,7	5,7
Forskning, SAREC				0,5	0,8	1,4
Summa utöver landram	15,8	13,0	26,1	33,8	29,1	117,9
SUMMA BISTÅND	70,4	70,4	133,3	136,2	164,4	574,8

Insatserna Konsultfond och Personalfond har samlats under rubriken "Allmänt kapacitetsstöd". Denna beteckning är mera relevant än den normalt använda termen "kompetensutvecklande", eftersom det här handlar om att tillföra extern kapacitet för att genomföra bestämda uppgifter, snarare än att långsiktigt bygga upp Moçambiques egen analys- och genomförandekapacitet.

Siffrorna för SAREC 1978/79 - 1984/85 bygger på periodiseringar av de belopp som anges i "Forging the Links: Evaluation of SAREC Support to Research Development in Engineering and Sciences in Mozambique", 1991, sid 25.

2. Biståndsutbetalningar under perioden 1980/81 – 1984/85

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	Summa
Allmänt kapacitetsstöd	27,6	45,6	42,9	29,3	21,5	166,9
- Konsultfond	22,4	32,9	30,2	14,1	6,3	105,9
- Personalfond	5,2	12,7	12,7	15,2	15,2	61,0
Sociala sektorer	6,9	9,6	4,4	7,1	10,9	38,9
- Undervisning	6,9	9,6	4,4	7,1	10,9	38,9
Produktionsinriktat	57,9	55,5	68,1	66,0	74,5	322,0
- MONAP	28,3	42,6	54,1	46,3	35,0	206,3
- AGRICOM					10,7	10,7
- Skogsindustri	29,6	12,9	14,0	13,2	0,8	70,5
- Industrirehabilitering				6,5	28,0	34,5
Infrastruktur	0,0	0,0	6,6	13,1	20,7	40,4
- Energi			6,6	7,9	4,1	18,6
- Civilflyg				3,2	5,5	8,7
- Telekommunikationer				2,0	11,1	13,1
Finansiellt stöd	70,8	93,0	120,7	138,6	125,1	548,2
- Importstöd	70,8	93,0	120,7	138,6	125,1	548,2
Summa landram	163,2	203,7	242,7	254,1	252,7	1116,4
Katastrofstöd, bilat.	7,0	17,4	11,5	11,8	27,5	75,2
Katastrofstöd, multilat.	5,3	12,5	2,8	8,8	1,7	31,1
Regionalt		0,1	5,6	0,4	0,2	6,3
Enskilda organisationer	1,1	4,7	3,1	5,4	3,9	18,2
Forskning, SAREC	1,8	2,3	3,9	3,0	1,6	12,6
Summa utöver landram	15,2	37,0	26,9	29,4	34,9	143,4
SUMMA ALLT BISTÅND	178,4	240,7	269,6	283,5	287,6	1259,8

Siffrorna för SAREC 1978/79 - 1984/85 bygger på periodiseringar av de belopp som anges i "Forging the Links: Evaluation of SAREC Support to Research Development in Engineering and Sciences in Mozambique", 1991, sid 25.

3. Biståndsutbetalningar under perioden 1985/86 – 1989/90

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	Summa
Allmänt kapacitetsstöd	20,1	23,2	28,8	48,6	55,6	176,3
- Konsultfond	2,9	2,6	5,8	14,2	3,9	29,4
- Personalfond	16,4	19,0	20,0	30,8	35,0	121,2
- Internat. upphandling [1)]	0,8	1,6	3,0	3,6		9,0
- Förvaltningsstöd					16,7	16,7
Sociala sektorer	12,5	19,1	15,0	23,2	39,4	109,2
- Undervisning	12,5	19,1	15,0	23,2	39,4	109,2
Produktionsinriktat	117,2	129,5	111,1	68,2	87,0	513,0
- MONAP	54,9	44,7	32,1	20,8	24,8	177,3
- Lantbruk bilateralt					12,3	12,3
- AGRICOM	13,1	17,1	14,2	12,5	6,3	63,2
- Markn-för jdbrprod.					8,7	8,7
- Fiske, båtfabrik	1,7	10,9	5,5			18,1
- Ofördelat lantbruk mm	2,5	0,5	2,9	-2,8		3,1
- Skogsindustri	16,3	20,8	27,0	12,4	3,6	76,8
- Industrirehabilitering	28,7	35,5	29,4	25,3	31,3	150,2
Infrastruktur	27,0	11,4	19,4	47,8	67,0	172,6
- Energi	5,8	1,7	9,4	35,5	47,0	99,4
- Civilflyg	3,3					3,3
- Telekommunikationer	17,9	9,7	10,0	12,3	20,0	69,9
Finansiellt stöd	123,5	66,7	128,1	163,6	168,7	650,6
- Importstöd	123,5	66,7	128,1	163,6	168,7	650,6
Korrigeringsposter		-8,5	8,2	-11,4		-11,7
Summa landram	300,3	241,4	310,6	340,0	417,7	1610,0
- Betalningsbalansstöd	132,4		142,0	60,0	50,7	385,1
- Katastrofstöd, bilat.	11,2	60,0	131,0	203,4	183,0	588,6
- Katastrofstöd, multilat.	2,7	3,8	4,9	10,6	20,6	42,6
- Regionalt SADCC	7,2	11,3	66,0	57,6	86,3	228,4
- Ensk. organisationer	8,8	6,2	5,7	7,5	10,6	38,8
- Forskning, SAREC	3,8	3,4	4,5	4,2	7,9	23,8
- Särskilda program	1,0	1,9	2,6	4,2	1,8	11,5
- IMPOD	0,1		0,2	0,2		0,5
Summa utöver landram	167,2	86,6	356,9	347,7	360,9	1319,3
SUMMA ALLT BISTÅND	467,5	328,0	667,5	687,7	778,6	2929,3

1) Genom ITC (International Trade Centre); redovisas fr o m 1989/90 under Förvaltningsstöd

4. Biståndsutbetalningar under perioden 1990/91 – 1994/95

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Allm. kapacitetsstöd	65,2	65,0	65,0	65,0	30,0
- Konsultfond	6,9	7,1	10,0	10,0	
- Personalfond	32,0	34,6	25,0	25,0	
- Förvaltn.stöd	26,3	23,3	30,0	30,0	30,0
Sociala sektorer	30,9	49,0	80,0	70,0	
- Undervisning	30,9	49,0	80,0	70,0	
Produktionsinriktat	73,4	75,6	41,0		
- MONAP	-0,6				
- Lantbruk bilat.	34,1	43,3	41,0		
- Markn.för jdbr.	14,1	5,9			
- Skogsindustri	8,7				
- Industrirehab.	17,1	26,4			
Infrastruktur	41,8	58,5	67,0	67,0	67,0
- Energi	19,2	34,9	30,0	30,0	30,0
- Telekomm.	16,9	14,1	17,0	17,0	17,0
- Väg Mat.-Nam.	1,4				
- Gator Beira	4,3				
- Landsb.vägar		9,5	20,0	20,0	20,0
Finansiellt stöd	374,3	104,8	175,0		
- Importstöd	374,3	104,8	175,0		
Katastrofbistånd		44,7	89,0		
- Kat.bistånd		44,7	89,0		
Övrigt	0,1		1,0	1,0	
- Kulturstöd			1,0	1,0	
Summa landram	485,7	397,6	518,0	203,0	97,0
- Bet.balansstöd	143,9	102,3	60,0		
- Kat.bist, bilat.	118,2	55,1	80,0		
- Kat.bist, multilat.	3,2				
- Regionalt SADCC	61,2	34,5	104,0		
- Enskilda org.	10,0	16,1	15,0		
- Forskn, SAREC	4,9	13,0	15,0		
- Särskilda program	6,0	4,8	15,0		
- SWEDECORP			8,0		
Summa ej landram	347,4	225,8	297,0		
SUMMA ALLT BISTÅND	833,1	623,4	815,0		

Uppgifterna för 1992/93 avser uppskattade belopp. Vad gäller landramsbiståndet och SADCC 1992/93 - 1994/95 har enbart förväntade utbetalningar inom avtalsfästa insatser tagits med (Källa: planeringsöversikter upprättade inom SIDA).

5. Utbetalningar inom det regionala stödet (SADCC)

Se bifogade tabeller.

Insatserna inom det regionala stödet är inte i första hand inriktade på Moçambique utan snarare på de kustlösa stater i inlandet, framför allt Zimbabwe, Malawi, Swaziland och i viss mån Zambia, för vilka transportkorridorerna genom Moçambique har de bästa naturliga och ekonomiska förutsättningarna. Investeringar i moçambikiska hamnanläggningar och andra anläggningar motiveras av behovet av att förbättra dessa korridorer.

Flera av insatserna innehåller investeringar i både Moçambique och andra länder. I tabellbilaga 5:4 redovisas de utbetalningar, som enligt SIDAs bokföring är att hänföra till insatser på moçambikiskt territorium.

Tabellen redovisar enbart avtalsfästa insatser. För närvarande sker förberedande planering avseende en högspänningsledning från Cabora Bassa till Harare och en ombyggnad av vägen Beira - Machipanda. Om dessa insatser skulle accepteras för svensk delfinansiering bör de totala beräknade insatsbeloppen höjas med 200 - 300 mkr.

5. Stöd via SADCC-insatser

Uppgifterna redovisas i fyra tabeller, avseende samordningsinsatser, Beira-korridoren, övriga regionala projekt, samt den andel av dessa projekt som enligt SIDAs redovisning är att hänföra till Moçambique. För perioden 1981/82 - 1991/92 redovisas faktiska utbetalningar, medan resterande uppgifter avser beräknade utbetalningar inom avtalsfästa insatser (milj kr):

Tabellbilaga 5:1. Samordninginsatser

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	Summa
SATCC/Technical Unit	2	6,2	5,6	0,7	7,9	-2,6	5,2	3,4	1,1	2,9	2	3,7	2	0	40,1
Beira Corridor Auth, BCA						0,4	3,1	1,3	4,5	2,3	5,4	1,5	2,8	0	21,3
Summa samordning	**2**	**6,2**	**5,6**	**0,7**	**7,9**	**-2,2**	**8,3**	**4,7**	**5,6**	**5,2**	**7,4**	**5,2**	**4,8**	**0**	**61,4**

Tabellbilaga 5:2. Beira-korridoren

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	Summa
Navigationshjälpmedel *)						3,6	8	15,8	18,3	6,9	11	14	8	2	87,6
Containerhantering							12,8	11,8	14,5	10,2	2,1	8	12	5	76,4
El och tele Beira hamn						0,2				0,6	6,5	43,5	23	1,5	75,3
Bussar f hamnarbetare									3,5						3,5
Rehab telenät Beira							1,4	0,1	1,1	0					2,6
Telekomm Beira stad										2,2	3,5	3,7	4	0	13,4
Generalplan el Beira									2,3	2	0,1				4,4
Reservkraftverk Beira							8,1	7,5	1,1	0,9	0,5				18,1
Beira gator											0,5	11	9		20,5
Bostäder proj.-personal						0,3	3,1	-1,5	7	0	-0,7	0,7			8,9
Väg Beira-Machipanda						0,6	3,1	4,6	20,5	12,4	1,7	13,2	7		63,1
Järnv Beira-Machipanda							7,1	0							7,1
Summa Beira-korr.	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4,7**	**43,6**	**38,3**	**68,3**	**35,2**	**25,2**	**94,1**	**63**	**8,5**	**380,9**

*) avser även insatser i andra hamnar i Moçabmique, bland annat hamnen i Maputo.

Tabellbilaga 5:3. Övriga SADCC-insatser

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	Summa
Teleprojektering MOC		4													4
Konsultstöd TDM						0,2	1,3	6,5							8
Proj-ledning tele MOC					5,2										5,2
Telelänk MAL/MOC/ZIM						13	17	10		2					42
Internat. televäxel MOC						3,7	8,2	2,1	2,5	5,7	1,8	4	0		28
Summa tele	**0**	**4**	**0**	**0**	**5,2**	**16,9**	**26,5**	**18,6**	**2,5**	**7,7**	**1,8**	**4**	**0**	**0**	**87,2**
Corumana vattenkraftverk							30	23	4	15					72
Elstudie MOC/MAL					0,6	0,3	0,1		0,3	0					1,3
Elstudie MOC/ZIM										3,1	3,3	0			6,4
Studie kraftverksunderhåll								3,4	0						3,4
Summa energi	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,6**	**0,3**	**30,1**	**26,4**	**4,3**	**18,1**	**3,3**	**0**	**0**	**0**	**83,1**
Studie järnv SWA/MOC	0,2	2,2	0,8	0,4	0	0									3,6
Rehab LImpopojärnväg									10						10
Bro Impuputo					1,4										
Väg Maputo-Namaacha		0,5		0,1	0	0	0	1	0						1,6
Bro Matola						0,2	1,9	2,4	0,1	0					4,6
Summa järnväg & väg	**0,2**	**2,7**	**0,8**	**0,5**	**1,4**	**0,2**	**1,9**	**3,4**	**10,1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**21,2**
Postsortering								0,7	0,9	0,3					1,9
Summa övrigt	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,7**	**0,9**	**0,3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1,9**
SUMMA ÖVRIGT	**0,2**	**6,7**	**0,8**	**0,5**	**7,2**	**17,4**	**58,5**	**49,1**	**17,8**	**26,1**	**5,1**	**4**	**0**	**0**	**193,4**

Tabellbilaga 5:4. Utbetalningar inom SADCC-stödet, bokförda på Moçambique

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92
Moçambique, milj kr	**0,1**	**5,6**	**0,4**	**0,2**	**7,2**	**11,3**	**66**	**57,6**	**86,3**	**61,2**	**34,5**

Kapitel 9
SEKTORER, PROGRAM OCH PROJEKT

ANDERS KARLSSON

9.1 Urval av insatser för analys

Två av avsnitten i detta kapitel har en tvärsektoriell inriktning (avsnitt 9.2, Insatser för institutions- och kompetensutveckling samt avsnitt 9.3, Sammanfattande bedömning), medan övriga avsnitt representerar en grov sektorinriktning (sociala sektorer, produktionsinriktade sektorer respektive infrastruktur).

Strävan har varit att lyfta fram insatser som

1) varit av betydande storlek (jordbruksprogrammet MONAP med följdprojekt, skogsindustriprojektet, industristödet och stödet till regional samverkan),

2) fått ökade anslag eller tillkommit under senare år (förvaltningsstödet, undervisningsstödet och stödet till rehabilitering av landsbygdsvägar),

3) representerar speciellt intressanta lösningar (forskningsstödet via SAREC, stödet till telekommunikationer, stödet till konsult- och personalfonderna samt stöd till postverksamhet).

I kapitlet lyfts således inte bara de största insatserna fram, utan även andra insatser som är av speciellt intresse.

Storleken på stödet inom olika sektorer och insatser relateras, om inte annat anges, till de totala biståndsutbetalningarna under respektive period, inte till landramsutbetalningarnas storlek.

I mån av tillgång till information har det noterats i vilken utsträckning som insatserna utvärderats. Till detta bör läggas att de flesta större insatser gås igenom i samband med årliga sektorgenomgångar. Sektorgenomgångarna föregås ibland av särskilda förberedande studier, vilka inte alltid noterats.

Presentationen av varje insats delas in i avsnitt om storlek/inriktning, erfarenheter respektive bedömning. Syftet med bedömningsavsnittet är att belysa dels hur väl insatsen varit anpassad till Moçambiques situation, dels i vilken mån den förefaller angelägen för fortsatt svenskt stöd.

Importstöd, katastrofstöd, stödet till särskilda program och stödet till enskilda organisationer behandlas ej. Stödet till energisektorn kommer att presenteras på ett översiktligt sätt.

9.2 Institutions- och kompetensutveckling

9.2.1 Inledning

Som framgått av föregående kapitel är bristen på kompetens ett av de största utvecklingshindren i Moçambique. Mot denna bakgrund är det motiverat att särskilt uppmärksamma insatser inom området institutions- och kompetensutveckling.

Stöd till institutions- och kompetensutveckling lämnas dels som delkomponenter i insatser med annan huvudinriktning, dels inom förvaltningsstödet. Dessutom har sedan 1976/77 avsevärda belopp betalats ut inom ramen för konsult- och personalfonderna. De senare insatserna är inriktade på att tillföra extern kapacitet för att genomföra bestämda uppdrag,

alternativt att utföra arbete i linjefunktioner. De har således inte som främsta mål att *utveckla* moçambikisk kompetens. På grund av insatsernas storlek och strategiska betydelse har de ändå inkluderats i denna sammanställning.

9.2.2 Sammanfattande bedömning

Bristen på utbildad och erfaren personal i Moçambique är extrem. Detta är ett faktum som framhållits i så gott som alla dokument sedan biståndet inleddes.

Betydande stöd till institutions- och kompetensutveckling har ingått i de flesta insatser men har - med vissa undantag - inte haft den påtagliga effekt som kunnat förväntas. Möjliga orsaker till detta förhållande kan vara:

1) Den extremt låga utgångsnivån i Moçambique,

2) Dålig insikt i effekterna av den politik som fördes i landet under det första årtiondet,

3) Överskattning av den moçambikiska administrationen, bl a på grund av att ett fåtal välutbildade och skickliga tjänstemän ledde verksamheten, varvid det inte framkom hur svaga underliggande nivåer faktiskt var,

4) Förändrad syn på utbildningsinstitutioner inom biståndet i länder som Kenya och Tanzania byggde man i slutet av 1960-talet stora och betydelsefulla utbildningsinstitutioner, men vid den tidpunkt då stödet till Moçambique inleddes undveks detta slags institutionsbyggande, trots att behoven av grundläggande utbildning vida översteg de som fanns i övriga Östafrika under 1960-talet.

5) Det dröjde innan nya metoder för institutions- och kompetensutveckling, exempelvis institutionellt samarbete, inom insatserna växte fram.

I de fall, där en systematisk och långsiktig satsning på kunskapsöverföring har gjorts, har resultaten ofta varit goda. Stödet till forskning via SAREC, liksom den långsiktiga utbildningsverksamheten inom tele- och energiområdena samt delar av undervisningsstödet, är exempel på detta. Särskilt viktigt tycks vara att mottagaren ges utrymme för att aktivt påverka insatserna och därmed ges möjlighet att anpassa takten i utvecklingen till de egna förutsättningarna.

Under senare år har det skett en betydande förändring vad gäller institutions- och kompetensutveckling. Insatsernas inriktning har i flera fall förskjutits från att övervägande ha avsett tekniska aspekter eller produktion till att vara inriktade på personal- och organisationsutveckling samt ledningsfrågor. För att främja en långsiktig kompetensuppbyggnad har institutionellt samarbete mellan svenska och moçambikiska organisationer och företag blivit allt vanligare. Stöd till utsädesföretaget SEMOC och televerksamheten utgör exempel i dessa avseenden.

Kompetensbristen i Moçambique är alltjämt mycket stor och varje insats måste under lång tid framöver baseras på ett grundläggande element av långsiktigt kompetens- och kapacitetsutveckling. Insatser där detta grundvillkor av något skäl inte kan tillgodoses bör ej accepteras för svensk finansiering.

9.2.3 Personalfonden

Storlek och inriktning

Under perioden 1976/77 - 1990/91 har ca 270 milj kr, motsvarande ca fyra procent av alla biståndsutbetalningar, betalats ut till personalfonden.

Det första året utbetalades 1 milj kr, men utbetalningarna steg till 5 milj kr redan året därpå. Under 1980-talets första del låg utbetalningarna på ca 15 milj kr per år men steg därpå åter för att under de senaste fyra budgetåren stanna på en nivå mellan 30 och 35 milj kr år.

I den första insatspromemorian, av den 2 september 1976, motiverades insatsen med Moçambiques akuta behov av kvaliciferad personal efter portugisernas massutvandring samt med att kraven på kunskaper i portugisiska samt de osäkra förhållandena beträffande hälsovård, utbildning och bostäder gjorde det olämpligt att rekrytera personal på vanliga SIDA-kontrakt. I insatspromemorian sades det vidare att Moçambique mot bakgrund av den situation som rådde efter självständigheten:

"i första hand vänt sig med sina önskemål om personal till länder, grupper och individer som har speciell förståelse för den samhällsomvandling som äger rum i landet och som därför är beredda att arbeta under relativt svåra praktiska förhållanden. Moçambiques politiskt utsatta läge i Södra Afrika gör att kraven på solidaritet med den förda politiken ställs speciellt högt."

Hösten 1977 hade 58 lokalkontrakt finansierats genom fonden. Två år senare hade antalet kontrakt ökat till 178, varav två tredjedelar arbetade antingen på ministeriet för allmänna arbeten eller på undervisnings-ministeriet.

De direktanställdas löner finansieras bara till en del med svenska medel. Fr o m 1982/83 begränsades det svenska stödet till att enbart täcka Moçambiques kostnader i utländsk valuta i samband med anställningarna.

Direktrekrytering tillämpades inte bara inom personalfonden, utan också inom enskilda insatser, exempelvis jordbruksprogrammet MONAP och undervisningsstödet. Antalet direktanställda med svenskt finansiellt stöd var i slutet av 1980 totalt 759 personer, vilket motsvarade 25 procent av de utländska biståndsarbetare som då tjänstgjorde i landet.

Antalet direktrekryterade med svenskt stöd har därefter årligen varit ca 600 - 700 personer. Före 1989 finansierades ca 100 av dem via projektbudgetar och återstoden via personalfonden. Fr o m 1989/90 finansierade Sverige nya direktanställningar enbart via personalfonden. Systemet med finansiering via projektbudgeterna avskaffades eftersom det kunde uppstå oklarheter om arbetsgivaransvaret, vilket upplevdes som otillfredsställande i den rådande krigssituationen.

Moçambiques främsta rekryteringskanal är vänskapsorganisationer och solidaritetsgrupper i Europa och Nordamerika. Dessa förmedlar kandidater till Moçambique varefter respektive ministerium anställer kandidaterna förutsatt att det finns behov för det kunnande som kandidaterna representerar. Personal rekryteras också direkt från tredje världen, framför allt Latinamerika och Indien. Fr o m 1991 används fonden även för att finansiera kontrakt för österuropeisk personal, främst från f d Sovjetunionen.

Personal, som finansieras via personalfonden, utgör oftast allmän förstärkning av ministerier och statliga företag och fungerar bara i mindre utsträckning som kunskapsöverförare.

Personalfonden administreras sedan 1989 av finansministeriet. Enligt en preliminär revisionsrapport från mars 1992 (se nedan) fanns det enligt finansministeriet ca 750 direktanställda som tjänstgjorde i Maputo och ca 200 som tjänstgjorde i provinserna under 1990 och 1991. Det svenska bidraget 1989/90 och 1990/91 motsvarade kostnaderna i utländsk valuta för ca 750 personer. Sverige har lämnat visst konsultstöd för att effektivisera användningen av fonden: se under "Bedömning" nedan.

Erfarenheter

I insatspromemorior från 1989 och 1991 redogör SIDA för erfarenheterna av fonden. SIDA konstaterar att någon egentlig utvärdering av fonden inte gjorts men anger att erfarenheterna varit goda. I den senare insatspromemorian förutskickas dock att en utvärdering skulle göras under 1991/92. Denna utvärdering har ännu inte gjorts, men en revision avseende åren 1989/90 och 1990/91 genomfördes i början av 1992. Revisionen finns ännu inte tillgänglig i slutlig form. Se "Bedömning" nedan.

I insatspromemoriorna pekar SIDA särskilt på värdet av att Moçambique genom stödet kan upprätthålla en kapacitet för egen rekrytering av utländsk personal. Detta anges vara speciellt viktigt eftersom rekryteringen i övrigt helt domineras av biståndsgivarna: enligt en FN-utredning utgjorde kostnaderna för utländsk personal 1986 till ca 90 procent kostnader för personal som rekryterats via biståndsgivare, medan direktrekrytering via regeringen enbart svarade mot ca 6 procent av de totala kostnaderna. Sverige och Norge är de enda givare som har bidragit med kontantbidrag till personalfonden.

Värdet för Moçambique av att kunna utnyttja den billiga rekryteringen via direktkontrakt accentueras ytterligare av de krav på ökat kostnadsmedvetande, som följt på det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet. Moçambiques svaga ekonomi gör att kostnaderna för traditionellt personalbistånd blir orimligt höga. Vid ett seminarium om tekniskt bistånd i början av 1991 konstaterade exempelvis Moçambiques finansminister att kostnaderna för tekniskt bistånd, som omfattade ca 3.000 personer rekryterade via bilaterala och multilaterala givare, ökat till ca 180 milj dollar, vilket var mer än 10 procent av landets BNP. Direktanställd personal kostar i genomsnitt bara en tiondel av personal rekryterad via givarna.

Under perioden 1989/90 - 1991/92 höjdes anslagen till fonden avsevärt, till ca 35 milj kr per år. Höjningarna förklaras dels av behovet av att täcka kostnaderna för den personal som överflyttades från projekten till fonden, dels av en strävan att i det rådande läget öka stödet till Moçambiques egen rekryteringsverksamhet. Redan 1988/89 steg dock utbetalningarna till 31 milj kr. Ett nytt insatsavtal avseende 1992/93 - 1993/94 ingicks under våren 1992. Det årliga anslaget sänktes då till 25 milj kr. Inför detta avtal presenterade SIDA inte någon insatspromemoria, men i regeringsframställningen av den 22 april 1992 motiveras minskningen av anslaget på följande sätt:

"Denna skall hänföras dels till landramsminskningen, dels till behovet av att få bättre kontroll och stramare system för redovisning av användningen. Det bedöms som väsentligt att Moçambique har fortsatt tillgång till denna förhållandevis billiga form för personalbistånd."

Bedömning

Personalfonden har utan tvekan haft stor betydelse för Moçambiques möjligheter att rekrytera personal på egen hand. Stödet till fonden har gjort det möjligt för Moçambique att upprätthålla en kapacitet att direktrekrytera personal, en förmåga som gått förlorad i många andra mottagarländer som i övrigt är betydligt bättre gynnade vad gäller administrativ förmåga.

I brist på en utvärdering av fonden är det dock svårt att bedöma om den utnyttjats på ett optimalt sätt för att stärka landets administration. I utkastet till revisionsrapport påpekas att rekryteringsformerna (se ovan) medfört att personal rekryterats *ad hoc,* snarare än efter analys av de faktiska personalbehoven. Någon systematisk utvärdering av de anställdas prestationer görs ej. Denna uppläggning må ha varit den enda möjliga under de första åren, men förefaller mindre lämplig i dagens situation.

En utvärdering av fonden och dess funktion före de stora anslagshöjningar som genomfördes i slutet av 1980-talet torde ha varit motiverad, dels för att hjälpa Moçambique att optimera användningen av fonden, dels för att säkerställa att de administrativa och finansiella rutinerna inom fonden var tillfredsställande. I den preliminära revisionsrapporten påtalas ett antal brister i dessa rutiner även om det också noteras att vissa förbättringar skett efter det att datoriserade rutiner infördes efter en svensk konsultinsats 1990.

Med tanke på att det svenska stödet till fonden är mycket betydande, även efter sänkningen av anslagen, förefaller det angeläget att närmare granska fondens funktionssätt, bland annat med syfte att förbättra rekryteringsformerna, den fortlöpande uppföljningen av de anställdas prestationer och de administrativa och finansiella rutinerna. Genom förvaltningsstödet har Sverige medverkat till att förbättra de statliga personaladministrativa systemen (se avnsitt 9.2.5 nedan). Dessa förbättringar borde integreras i personalfonden.

9.2.4 Allmänt konsultstöd

Storlek och inriktning

Stöd via insatsen Allmänt konsultstöd, oftast kallad konsultfonden, har lämnats sedan 1976/77. Sammanlagt har 179 milj kr, eller nära tre procent av de totala biståndsutbetalningarna, betalats ut till och med 1991/92. Konsultfondens storlek i förhållande till andra utbetalningar har varierat starkt över tiden. Som mest, 1981/82 och 1982/83, utgjorde den ca 14 procent av alla utbetalningar.

Stödet till konsultfonden tillkom mot bakgrund av bristen på tillförlitlig information om landets utvecklingsmöjligheter. I bakgrundsmaterialet till SIDAs regeringsframställning av den 15 september 1976 framhålls:

"Målet för insatsen är att i någon mån underlätta för Moçambique att skaffa sig erforderliga kunskaper om utvecklingsplaneringen och projektgenomförande inom skilda sektorer. Härvid är det av särskild vikt att stödet utformas så att resurser på ett flexibelt sätt kan sättas in på områden där behovet enligt Moçambiques bedömning för tillfället är störst.

Det är i den aktuella insatsen inte fråga om att stödja något projekt eller program. Stödet planeras gälla hela statsförvaltningen varför ett stort antal pågående och planerade utvecklingsprojekt kommer att dra nytta av insatsen genom att specialister med kort varsel ska kunna tillkallas vid problem i planering och genomförande. ...

Då flertalet studier ... kan väntas leda till rekommendationer om mycket stora investeringar är det av vikt att insatsen utformas så att svensk finansiering av en studie inte uppfattas som ett svenskt åtagande eller intresse att medverka finansiellt i de investeringar som följer av studien."

Sedan 1982, då utbetalningarna under några år var ca 30 milj kr per år, har konsultfonden minskat betydligt i storlek. Under perioden 1984/85 - 1991/92 har utbetalningarna varit i genomsnitt ca 6,5 milj kr per år. Minskningen skedde dels genom att en del projekt fördes över till särskilda insatsavtal, dels genom att projekt avslutades planenligt eller på grund av säkerhetsläget.

1989 begränsades fondens användning i princip till sådana studier där svenskt bistånd eller finansiering från någon utvecklingsbank var säkrad. Antalet studier är fortfarande stort: enligt 1992 års insatspromemoria finansierades under 1989/90 och 1990/91 ett trettiotal mindre insatser inom sektorerna energi, transport, jordbruk och förvaltning. Under 1991/92 tillkom studier inom miljöområdet. Fonden används även för att lämna bidrag till icke sektorrelaterade studieresor och utbildningsinsatser samt, enligt överenskommelse med Moçambique, för att täcka "eventuella underskott på SIDAs klinik och Training Centre" (Insatspromemoria av den 19 mars 1992).

Erfarenheter

I underlaget till 1982 års regeringsframställning avseende 1983/84 - 1984/85 redogör SIDA för de dittillsvarande erfarenheterna av konsultfonden:

"Konsultfonden har sedan tillkomsten 1976 utnyttjats för ett 30-tal olika studier inom följande prioriterade områden: transport och kommunikationer, energi, skogsindustri samt geologi och mineralogi.

Konsultfonden har fyllt en mycket viktig funktion för Moçambiques beslutsfattare under perioden 1976-1982. Den har också spelat en viktig roll i utvecklingssamarbetet under de senaste avtalsperioderna genom att ta fram beslutsunderlag till flera projekt."

Många av studierna har lett till fortsatta konsultstudier. En del kom sedermera att leda till separata insatser.

En av de första större studierna avsåg en nationell transportstudie. Inom ramen för denna studie gjordes dels en översyn av landets kommunikationsinfrastruktur, dels mera ingående studier av den inhemska kustsjöfarten, den statliga väg- och transportorganisationen samt av det moçambikiska flygbolaget. I 1982 års redogörelse konstaterar SIDA att studien givit ett värdefullt underlag för beslut om kort- och långsiktiga åtgärder och investeringar inom olika delar av transportsektorn. Samtidigt konstateras att flera av delstudierna lett till fortsatta studier som närmast hade karaktären av förvaltnings- eller projektbistånd, exempelvis kustsjöfart, civilflyg,

flygplatsbelysning och telekommunikationer. Dessa studier gjordes senare om till separata insatser.

Andra studier hade karaktären av detaljprojektering och projektkontroll. Ett sådant exempel var projektkontroll i samband med utbyggnaden av högspänningsledningen från Cabora Bassa till nordöstra Moçambique, där andra finansiärer svarade för anläggningsinvesteringarna. SIDA redovisade att erfarenheterna av insatser av detta slag var särskilt goda.

En tredje kategori av studier utgjordes av resursstudier och mineralprospektering, främst avseende järnmalms- och kolprospektering. Erfarenheten av dessa studier var att de var svåra att planera på ett realistiskt sätt: konsulterna underskattade de svårigheter som studierna innebar vilket ledde till förseningar och fördyringar. På grund av det försämrade säkerhetsläget måste såväl järnmalms- som kolprospekteringsstudien avbrytas.

En av de första studierna avsåg skogsindustri i mellersta Moçambique. Ur denna studie uppstod en av de större insatserna under 1980-talet - se avsnitt 9.4.3 nedan.

Huvuddelen av studierna genomfördes av svenska företag. Exempel på medverkande företag är MoDo Chemetics, VIAK, LKAB, Linjeflyg och Thunrederierna. I förberedelserna till skogindustriprojektet medverkade även det finländska Jaakko Pöyry.

Moçambiques förmåga att tillgodogöra sig konsultstudier beskrevs allmänt sett som låg. Speciella åtgärder för att uttolka och sprida studiernas innehåll vidtogs därför. Detta gällde bl a den nationella transportstudien, kring vilken det hölls ett antal seminarier som i hög grad medverkade till att sprida kunskap om såväl innehållet som en professionell konsults arbetsmetoder.

Konsultfonden har, till skillnad från personalfonden, varit mycket administrativt krävande för SIDA, speciellt för biståndskontoret i Maputo.

I flera av SIDAs beskrivningar under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet framhålls det att Moçambiques roll vad gäller att centralt styra fondens användning är svag. Initiativ tas i stället av enskilda myndigheter och projekt, och ibland SIDA. Svaga myndigheter har ofta svårt att utnyttja fonden.

Såvitt har framgått av tillgängligt material har det svenska stödet till konsultfonden ej utvärderats.

Bedömning

Stödet till konsultfonden har, speciellt under perioden fram till 1982 - 1983, varit av stor betydelse för att ta fram beslutsunderlag till då prioriterade projekt inom den moderna sektorn, speciellt vad gäller fysisk infrastruktur och skogsindustri. Fondens stora betydelse måste ses mot bakgrund av att det i mycket stor utsträckning saknades tillgång till väsentlig grundläggande information: det underlag som kom fram genom studierna var ofta det enda beslutsunderlag som regeringen hade tillgång till. En av de stora fördelarna ur moçambikisk synvinkel var att studierna inte var bundna till leverantörsintressen.

I början av 1980-talet expanderade fonden på ett orimligt sätt. De åtgärder som SIDA vidtog för att förändra fondens storlek och inriktning förefaller i hög grad relevanta. I dagsläget används fonden för ett stort antal ändamål inom vitt skilda områden, möjligen i så hög grad att fonden blivit en källa till diversefinansiering snarare än ett instrument för planering och projektförberedelser.

Det förefaller angeläget att närmare granska principerna för fondens användning. En sådan granskning borde innefatta tre moment:

1) en tillbakablickande utvärdering av fondens bidrag till att förbättra Moçambiques förmåga att identifiera, upphandla och övervaka konsultinsatser,
2) en analys av den roll som konsultfonden för närvarande spelar, med speciell inriktning på de förhållanden och behov som föreligger till följd av det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet, och
3) en bedömning av lämpliga principer för användning av fonden i framtiden, återigen mot bakgrund av de behov som föreligger till följd av rehabiliteringsprogrammet.

9.2.5 Förvaltningsstöd

Storlek och inriktning

Bristen på kvalificerad personal och fungerande förvaltningsrutiner har alltsedan biståndets början identifierats som ett av de allra största utvecklingshindren i Moçambique. Det skulle dock dröja till slutet av 1980-talet innan en insats med inriktning på att speciellt avhjälpa en del av dessa problem formulerades. Resultatet blev en insats till stöd för förvaltningen med tyngdpunkt på centrala områden som finansförvaltning och långsiktiga åtgärder för fortbildning av statstjänstemän.

Insatsen föregicks av studier inom bland annat konsultfondens ram. Sådana studier påbörjades i mitten av 1980-talet och uppskattas enligt en idépromemoria av den 14 februari 1989 ha kostat ca 15 milj kr. Sedan den särskilda förvaltningsstödsinsatsen inleddes 1989/90 har ytterligare ca 65 milj kr utbetalats, motsvarande ca en procent av allt bistånd som hittills utbetalats. Insatsens andel av de totala årliga utbetalningarna har varit ca tre procent under de senaste två budgetåren.

I idépromemorian av den 14 februari 1989 lämnas följande bakgrund till insatsen:

"Erfarenheterna, ..., visar, ..., på de stora brister som finns och som inte bara rör knappheten på kvalificerad personal utan också är av strukturell art. Medvetenheten om problemen är stora i Moçambique liksom önskan att förändra och effektivisera förvaltningen. Förväntningarna på Sverige och SIDA att ta på sig en ledande rådgivande roll i reformarbetet är mycket stora. Få insatser kan anses vara mera angelägna. En bättre fungerande förvaltning är en förutsättning för övriga reformprogram och för att landet skall kunna ta tillvara det bistånd som landet får. Samtidigt är svenskt bistånd på detta område komplicerat av flera skäl; bl a den bristande kapaciteten hos berörda ministerier (som det är biståndets uppgift att förbättra) och svårigheten att på kort sikt mobilisera svensk personal

med kunskaper i portugisiska. Samarbetet måste därför vara långsiktigt och liksom hittills byggas upp gradvis. Den här föreslagna utbyggnaden av samarbetet är ett led i en långsiktig satsning för att effektivisera förvaltningen i Moçambique."

Långsiktigheten uttolkas senare i promemorian som "snarare 10 än 5 år". Insatsen baserades från början på långsiktigt samarbete mellan de berörda moçambikiska myndigheterna och "svenska såväl som utländska, i huvudsak brasilianska, konsulter/institutioner/organisationer". På grund av mottagarnas svaghet ansågs det nödvändigt att anlita långtidsanställd personal.

I en idépromemoria av den 23 mars 1992 föreslås en tvåårig förlängning av insatsen. Stödet beskrivs på följande sätt:

"Det utgörs av två huvudkomponenter: institutionsbyggnad och kompetensutveckling å den ena sidan och systemutveckling å den andra.

Inom finansministeriet föreslås insatserna inriktas på vidareutveckling och förbättring av systemen för budgetering, redovisning och revision. Därutöver föreslås stöd till distansutbildning i ekonomi på mastersnivå för högre statstjänstemän.

För civilministeriets räkning föreslås fortsatt stöd till förbättring av statens system för personaladministration och uppbyggnad av en enhet inom ministeriet som skall svara för kunskapsuppbyggnad/vidareutbildning av statstjänstemän och frågor rörande översyn och effektivisering av statens verksamhet.

Stöd skulle också utgå för en utredning om förutsättningarna att använda givarmedel för lönepåslag så att staten kan behålla kvalificerad personal samt bidrag till denna 'topping-up' främst för nyckelpersoner inom finans- och civilministerierna.

Vidare föreslås fortsatt stöd till förstärkning av staden Beiras förvaltning."

Målet för sektorstödet anges vara att genom förstärkning av de två centrala ministerierna skapa "förutsättningar för att framgångsrikt genomföra det ekonomiska strukturanpassningsprogrammet, det påbörjade reformarbetet och uppbyggnaden av en demokratisk rättsstat i Moçambique". Den miljö i vilken insatsen ska genomföras beskrivs på följande sätt:

"I en situation där kriget fortfarande pågår för fullt, där ekonomin är i botten och tjänstemannakåren är bland de lägst utbildade i Afrika försöker Moçambique genomföra ett antal radikala reformer: från planekonomi till marknadsekonomi, från importersättning till exportdriven ekonomi, från enpartistyre till ett flerpartisystem, samt från centralstyre till lokalt självstyre. Svårigheterna är enorma och behovet av långsiktigt och sammanhängande stöd är stort."

Nya komponenter i stödet är utvecklingen av ett revisionssystem inom finansministeriet samt, inom civilministeriet, dels utveckling av en enhet som ska ansvara för kunskapsuppbyggnad/vidareutbildning av statstjänstemän, dels en utredning om förutsättningarna att använda givarmedel för lönepåslag till kvalificerad personal. Två komponenter i det tidigare stödet föreslås utgå: dels en utbildning i internationell upphandling, som genomförts av International Trade Centre, dels en statistikinsats som utgjorde ett komplement till en större UNDP-insats. Vad avser den senare planerades dock en mindre uppföljningsinsats för att säkerställa tidigare investeringar.

Erfarenheter

Trots de ovan redovisade svårigheterna rapporterar SIDA i 1992 års idépromemoria positiva erfarenheter av det tidigare stödet: stödet anges ha

"gett oväntat positiva och konkreta resultat, mycket beroende på moçambikiernas engagemang och intresse för projekten".

Nedan lämnas en något mera utförlig redogörelse för stödets huvudkomponenter.

Stödet till finansministeriet

Genom det svenska stödet har ett datoriserat budgetsystem för hela den offentliga sektorn införts. Systemet har varit igång i två år. I 1992 års idépromemoria sägs:

"Budgetkontrollen har ökat avsevärt och och man förutser att regeringen under 1992 kan framlägga ett offentligt årsbokslut för första gången sedan 1975. Ett system för kontroll av motvärdesbetalningar har nyligen genomförts. Det centrala lönesystemet har datoriserats. Projektet har lett till bättre samordning mellan plankommissionen och MINFIN."

Arbetet på redovisningssystemet, som betecknas som ett svårare och mera tidskrävande projekt, anges ha blivit påbörjat men ännu inte givit några konkreta resultat.

Distanskursen i finansiell ekonomi på mastersnivå för högre befattningshavare beräknas i slutet av 1992 leda till att 19 av de 24 personer som inledde utbildningen utexamineras vid Londonuniversitetet. Befattningshavarna har bedrivit studierna på deltid vid sidan om sina ordinarie arbetsuppgifter. I gruppen ingår viceministrar, nationaldirektörer och andra högre chefer. I nästa kursomgång väntas 45 personer delta, varav sex ministrar eller viceministrar.

Ett svenskt konsultföretag har varit ansvarigt för genomförandet av huvuddelen av stödet till finansministeriet.

På begäran av Moçambiques finansministerium har uppläggningen av stödet till ministeriet granskats av oberoende experter, dels under 1991, dels - som en del av planläggningen av det fortsatta stödet - i mars 1992. Se litteraturlistan under "Institutions- och kompetensutveckling". Av granskningarna framgår att stödet till en del haft en mindre lämplig utformning med tanke på de förhållanden som råder i Moçambique, speciellt vad gäller det statliga redovisningssystemet. Arbetet anses i alltför liten utsträckning ha utgått från det existerande, manuella systemet och i alltför liten grad involverat den moçambikiska personalen.

Vidare betonas vikten av att stödet utgår från en helhetssyn vad gäller det finansiella systemet, inte minst vad gäller kontrollaspekterna. För att undvika korruption och oegentligheter krävs förbättrade - och snabbare - rutiner inte bara inom finansministeriet utan även inom exempelvis centralbanken och tullväsendet. För att stävja oegentligheter och främja disciplin betonas dessutom vikten av att skapa en fungerande statlig revisionsverksamhet.

I rapporten från 1992 betonas också behovet av givarkoordinering.

Stödet till civilministeriet

Som bakgrund till stödet till civilministeriet sägs i 1992 års idépromemoria:

"Under de första tio åren efter självständigheten ägnade den moçambikiska staten föga tid åt att reglera och organisera sina personalfrågor. Varje myndighet förde sin egen personalpolitik. Personal anställdes godtyckligt, oftast efter (påstådda) politiska meriter, och hanterades olika från myndighet till myndighet. ... Återkommande strukturella reformer slog sönder statens interna organisation samt förbindelserna mellan organen. Makt och personal centraliserades kraftigt. Vid sidan om skapades vissa folkvalda och indirekt valda organ med en viss demokratisk potential, men dessa vittrade sönder under konkurrens från förvaltningen och partiet."

Resultatet av det hittillsvarande stödet till civilministeriet (MAE) beskrivs på följande sätt:

"En övergripande analys av MAEs uppgifter, organisation, kapacitet och behov gjordes under hösten 1988 och en plan för institutionell uppbyggnad framtogs. Som en följd härav har nu MAE ca 25 tjänstemän under högre utbildning och har blivit en av de bättre organiserade myndigheterna i Moçambique.

Den svenska satsningen på det personaladministrativa systemet har lett till följande resultat:

- enhetlig och förenklad förteckning över samtliga tjänster inom statsförvaltningen och enhetliga arbetsbeskrivningar för likartade tjänster inom olika ministerier. Till detta har knutits en enhetlig lönetabell för den offentliga sektorn,
- heltäckande registrering av den offentliga sektorns personal, samt omklassificering av nästan alla tjänstemän (...),
- datorisering av de viktigaste personaluppgifterna och statistik om samtliga tjänstemän, ...,
- tillskapande av PA-byråer inom de flesta centrala myndigheter samt inom motsvarande enheter i tre provinser,
- utarbetande av detaljerade regler och rutiner för personaladministration inom den offentliga sektorn i landet, samt genomförande av kurser i systemtillämpning för de nya PA-byråerna.

MAE anser att hörnstenarna för statens personalsystem nu är lagda och att vidare implementering av systemet kan skötas av MAE och de andra ministerierna med vissa begränsade konsultinsatser utifrån."

En brasiliansk institution för administrativ utveckling har varit huvudansvarig för genomförande av stödet till civilmininsteriet.

Enligt vad som uppgavs vid sektorgenomgången i mars 1992 är Världsbanken beredd att tillsammans med SIDA samfinansiera stödet till civilministeriet.

Det inledande stödet till civilministeriet utvärderades 1990. Stödet befanns då vara ändamålsenligt utformat. Stödet har därefter inte utvärderats.

Stöd till kommunal förvaltning

I SIDAs idépromemoria av den 23 mars 1992 noteras att de problem som kännetecknar den centrala förvaltningen även återfinns på provins- och distriktsnivå:

"Under planstyrningstiden betraktades de lokala nivåerna blott som en underordnad förlängning av statens centrala strukturer. Alla organ, inklusive folkförsamlingarna, partiet och förvaltningen, vände sig uppåt för att få instruktioner och direktiv. Någon integrerad horisontal samordning eller riktigt folkligt deltagande i beslutsfattandet förekom inte. Till detta skall läggas att det idag i många f d disktriktshuvudstäder knappast finns någon infrastruktur kvar på grund av kriget.

Regeringen antog 1990 en ny grundlag för landet och öppnade vägen för ett flerpartisystem. Inom författningen banades också väg för att utveckla en ny demokratisk ordning på lokalnivå, fast utan några klarläggande detaljer om hur detta skulle göras."

Svenskt stöd till lokal förvaltning i Moçambique har hittills lämnat genom ett systerstadsarrangemang mellan Beira och Göteborg:

"Ett systerstadsprogram kom igång under hösten 1990, där Göteborgs stad skulle hjälpa Beira att förbättra sin administration. Sedan dess har staden Beiras finansförvaltning (inklusive lönesystemet) datoriserats och moderniserats och personalen har utbildats att sköta dessa system. Ett visst samarbete i andra kommunalfrågor har initierats. Beira har tjänat som en verkstad för implementering av de tidigare nämnda reformer som påbörjats på centralnivån. I ett längre perspektiv är syftet med programmet att i praktiken utveckla en modell för reform av den kommunala förvaltningen, som sedan skulle kunna tillämpas i resten av landet." (Idépromemoria av den 23 mars 1992)

Under den nya avtalsperioden kommer det fortsatta stödet främst att avse ekonomiadministration, tjänsteprestation (bl a sophantering och renhållning) och ledningsfunktioner. I viss mån kommer även fastighetsfrågor (framför allt fastighetsregistrering) att ingå.

Civilministeriet har framfört starka önskemål om svenskt stöd till ett bredare program för utveckling av landets lokala förvaltningar. Ärendet har diskuterats inom SIDA, men beslut om en breddning har uppskjutits, bl a med hänvisning till resultatet av denna utredning. I SIDAs idé-promemoria framhålls också att stöd till kommunal förvaltning är ett svårt område:

"Uppbyggnad av den kommunala förvaltningen är en nödvändig förutsättning för att skapa demokratisk och ekonomisk utveckling i landet. Det finns dock en stark centralistisk tradition i Moçambique som kommer att försvåra decentraliseringsarbetet. Dessutom är den existerande lokaladministrationen näst intill sönderslagen av kriget och resurserna på lokal nivå få."

Stödet till systerstadsarrangemanget mellan Beira och Göteborg kommer att utvärderas under 1993/94. Projektledaren, Holger Jonasson, har i "Lokalt självstyre i Moçambique - en översikt över aktuellt utvecklingsarbete" sammanfattat de erfarenheter som hittills dragits och de förutsättningar som finns för ett förbättrat lokalt självstyre i landet. Dokumentet närsluts som bilaga 9:1.

Av dokumentet framgår att det i Moçambique pågår ett arbete på att precisera den lokala förvaltningens roll inom ramen för den nya konstitutionen. Den modell som diskuteras bygger på folkvalda församlingar och finansiell autonomi för de lokala förvaltningarna, en modell som har många likheter med det svenska systemet. I arbetet på att ytterligare precisera de lokala förvaltningarnas ansvar och befogenheter samlas i första hand erfarenheter från ett antal städer som är, eller avses bli, pilotfall. Beira är ett exempel på en sådan stad. Först i ett senare skede planeras

försöksverksamhet i rena landsbygdskommuner. Dessförinnan önskar Moçambique klara ut dels rollfördelningen mellan den traditionella makten och det planerade lokala förvaltningssystemet, dels relationerna mellan distrikts- och provinsnivåerna.

Erfarenheterna av samarbetet mellan städerna är, enligt dokumentet, goda. Trots låg utbildningsnivå har tjänstemännen i Beira haft förmåga att snabbt anamma och i någon mån vidareutveckla de nya systemen. En viktig faktor i detta sammanhang uppges vara att stor vikt har lagts vid att låta de lokala tjänstemännen bestämma takten i utvecklingsarbetet. För att underlätta denna uppläggning har arbetet baserats på regelbundna ömsesidiga besök, snarare än på långtidsanställning av personal från Göteborg i Beira. Tjänstemännen i Beira har därmed fått ansvar för att på egen hand tillämpa nya kunskaper i sin egen miljö.

I dokumentet redovisas att ett stort antal biståndsorgan numera är involverade i utvecklingen av den lokala förvaltningen. I dokumentet sägs:

"Biståndsgivarnas rekommendationer och krav är många och till delar disparata och oförenliga. Det är därför förklarligt att regeringen, mot bakgrund av sin egen begränsade erfarenhet i frågan, vänt sig till framför allt Sverige för att få hjälp med strukturering och samordning av både sina egna idéer och biståndsgivarnas rekommendationer och villkor.

Genom den tidigare refererade rapporten, författad av /den tidigare finansministern - förf:s anm./ Magid Osman och publicerad av civilministeriet, har landet självt lagt en utmärkt grund för vidare arbete med frågorna om decentralisering och lokalt självstyre.

Moçambique är i detta läge inte betjänt av ytterligare konsultrapporter med ringa förankring i landets realiteter och utvecklingsvillkor. Vad som i första hand behövs är stöd av en lyhörd 'sparringpartner' som kan ge råd kring de ytterligare insatser som behövs för att fullborda utformningen av en strategi och ett genomförandeprogram för det lokala självstyret. Detta är en uppgift som borde ligga väl till för Sverige."

Bedömning – Allmänt

De huvudkomponenter som Sverige stöder inom ramen för förvaltningsstödet (stödet till finansministeriet, till civilministeriet och till kommunal förvaltning) förefaller alla vara av stor relevans och ha möjlighet att, i enlighet med insatsens ovan citerade mål, bidra till att Moçambique får "förutsättningar för att framgångsrikt genomföra det ekonomiska strukturanpassningsprogrammet, det påbörjade reformarbetet och uppbyggnaden av en demokratisk rättsstat". Insatsen kan sägas vara av nyckelkaraktär och bör ges prioritet vid omfördelningar av resurser inom det svenska programmet.

Det bör observeras att förbättringar på de områden som insatsen avser är av strategisk betydelse inte bara, eller kanske ens främst, för landets moderna sektor. Ett par citat ur en rapport, "Rural Rehabilitation in Mozambique and the Role of Swedish Assistance", som Stefan de Vylder 1992 gjorde på SIDAs uppdrag kan illustrera detta förhållande:

"All good development assistance reduces poor people's vulnerability. There is, a priori, nothing that guarantees that aid that is labelled 'disaster prevention' -

for example, soil conservation, early warning systems, etc - is more effective than ordinary long-term development assistance in preventing emergencies. Technical assistance to the Central Bank may, if it results in better macroeconomic policies, save more people from starvation than disaster relief, or traditional emergency prevention measures."

"As emphasised in various parts of this report, the creation of an enabling legal and macroeconomic environment is a prerequisite for social and economic development in general. Swedish assistance to key institutions outside the agricultural sector proper - such as the Central Bank, Ministry of Finance, Statistical Office, or judiciary system - may, in the long run, be of greater importance for rural development than direct support to small-scale farmers, and should therefore be strongly encouraged."

Bedömning – Stödet till finansministeriet

Stödet till finansministeriet har en central roll. Det syftar till att effektivisera existerande kontrollsystem och inrätta sådana där de saknas. Det bidrar därmed till att minska det utrymme för korruption och ekonomiska oegentligheter som blivit följden av bristerna i det statliga finanssystemet och den mycket snabba övergången till marknadsekonomi. Det ger också bättre förutsättningar för Moçambique att föra en relevant ekonomisk politik och är därmed viktigt för landets ekonomiska utveckling såväl på kort som på lång sikt.

SIDA bör vidta omedelbara åtgärder för att lösa de problem som för närvarande finns inom delar av programmet och sätta av tillräckliga resurser för att utforma en insats som svarar mot Moçambiques behov dels av att upprätta kontroll över resursflödet inom den statliga sektorn, dels av att skapa instrument för den ekonomiska politiken. Behovet av samordning med andra givares insatser bör särskilt uppmärksammas.

I SIDAs idépromemoria uttrycks farhågor för att den existerande korruptionen kan leda till ett motstånd mot att inrätta effektiva kontrollsystem. Faran för en sådan utveckling bör uppmärksammas och tas upp i diskussioner med Moçambique. Det bör övervägas om inte delar av biståndet, exempelvis betalningsbalansstödet, bör lämnas enbart under förutsättning att insatserna för att upprätta kontrollsystemen genomförs utan hinder.

Bedömning – Stödet till civilministeriet

Enligt den rapportering som finns tillgänglig har stödet till civilministeriet funnit sin form och redan givit påtagliga resultat. Det svenska stödet har medverkat till att bygga upp en institutionell bas för statens personaladministration. Genom det fortsatta stödet ska dessa resultat konsolideras och arbetet på att se över statens organisation och arbetsuppgifter drivas vidare.

Den institutionella basen är dock av begränsat värde om statstjänstemännen inte kan erbjudas löner som gör det attraktivt också för kvalificerad personal att stanna kvar i statlig tjänst. Det är mot denna bakgrund som den nya komponenten, avseende en utredning om förutsättningarna att förbättra lönerna med hjälp av biståndsmedel, ska ses.

Förbättrade löner och minskad flykt av kvalificerad personal torde vara viktiga för att motverka korruption inom statsförvaltningen. Det kan också noteras att Världsbanken, enligt vad civilministeriet uppgav vid en sektorgenomgång i mars 1992, ställt som villkor för ett av sina större projekt att Moçambique upprättar en fond för biståndsfinansiering av löneförstärkning till högre statstjänstemän. En framställan om lönepåslag för 1.500 högre statstjänstemän har lämnats in till bland annat Sverige.

Frågan om löneförstärkning med biståndsmedel för vissa statstjänstemän är av stor principiell betydelse. Normalt sett avvisar alla biståndsgivare kategoriskt sådan finansiering. Även om Moçambique inte är ensamt om detta slags problem, är dock situationen i landet så extrem att frågan bör tas upp till förutsättningslös prövning. Det är svårt att se hur utvecklingen i landet ska kunna vändas i en positiv riktning om kvalificerad personal inte kan hållas kvar inom en (nedbantad och omstrukturerad) statsförvaltning med uppdrag att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner. Ett lönestöd torde bli långvarigt eftersom underlaget för skattefinansiering med all sannolikhet förblir mycket begränsat under en följd av år. Formerna för stödet behöver samtidigt övervägas mycket noggrant, eftersom det inte får ges en sådan utformning att en framtida återgång till skattefinansiering försvåras.

Bedömning – Stödet till kommunalförvaltningen

Samarbetet mellan Beira och Göteborg förefaller idag att vara framgångsrikt och motiverar fortsatt stöd. Stödet har betydelse inte bara därför att det gynnar utvecklingen av fungerande lokala förvaltningar, utan också som ett komplement till de mycket stora investeringar som görs i transportkorridoren Beira - Zimbabwe.

Uppbyggnaden av fungerande lokala förvaltningar har tveklöst stor betydelse för demokratiseringsprocessen och, när det åter blivit fred, för återupprättandet av en fungerande infrastruktur på landsbygden. Det förefaller angeläget och motiverat att Sverige tar på sig en rådgivande och, eventuellt, samordnande roll i det fortsatta arbetet på att upprätta fungerande lokala förvaltningar. Ett stöd på detta område bör byggas upp gradvis, i takt med att det skapas legala och praktiska förutsättningar för att genomföra reformer på området.

9.2.6 Institutions- och kompetensutveckling inom övriga insatser

Stöd till forskning via SAREC

Som ett exempel på långsiktigt kapacitetsuppbyggande ska här kort redogöras för stödet via SAREC till forskning vid Eduardo Mondlane-universitetet i Maputo.

Stödet inleddes 1978 och programmet har sedan dess fått stöd med knappt 50 milj kr, motsvarande något mindre än en procent av de totala biståndsutbetalningarna.

Stödet har haft en utformning som gjort att universitetet självt i stor utsträckning har kunnat styra och samordna forskningsprogrammens utveckling inom de berörda fakulteterna, främst inom naturvetenskap. Det har också varit långsiktigt i den meningen att grundstudenter efter hand har givits möjlighet att utveckla sin förmåga och sitt intresse för forskning. Med

8 12-1263

den uppläggning som har använts har detta kunnat ske utan att studenterna, som annars ofta sker, i någon större utsträckning stannat kvar utomlands efter studier där eller lämnat universitetet till förmån för den privata sektorn. Ett embryo till en forskningsinriktad bas för universitetet har skapats. I en utvärderingsrapport från oktober 1991 (Forging the Links: Evaluation of SAREC Support to Research Development in Engineering and Sciences in Mozambique) sammanfattar David Wield stödets resultat:

"The major strengths resulting from a decade of reaseach-capacity building include the academic staff training programme and its links to (mostly SAREC-supported) research within Mozambique. The strategy to build research capacity in each department and to grow on a broad front has also worked well. There are, as yet, no great research 'peaks', but neither are there any failures, rather a broad advance in confidence and ability to produce research results of reasonable quality.

Research output has grown (from zero) in quantity and developed in quality. Given the colonial past, late independence, lack of means to begin research until 1980, and the difficult environment in Mozambique, it is my belief that the output is as good as could be expected."

Forskningsstödet visar att ett långsiktigt och målmedvetet stöd kan ge goda resultat också under svåra förhållanden, speciellt om det har en inriktning som gör att de lokala institutionerna tillåts utvecklas efter sina egna förutsättningar och i sin egen takt. Utvärderingsrapporten visar dock också att långsiktighet i detta fall innebär mer än de ca 15 år under vilka stöd hittills har utgått: för att vidmakthålla uppnådda resultat kommer fortsatt stöd att krävas såväl för förstärkning av forskningsverksamheten som för tekniska anläggningar.

9.3 Sociala sektorer

9.3.1 Inledning

Stöd till sociala sektorer inom det svenska samarbetsprogrammet har så gott som uteslutande utgått till undervisningssektorn. I andra mottagarländer har stöd till hälsosektorn varit en betydande komponent i programmet. I Moçambique har så ej varit fallet, men ett stöd till sektorn har utgått dels inom ramen för stödet via enskilda organisationer, där Afrikagruppernas rekryteringsorganisation spelat en viktig roll, dels inom importstödet, främst i form av import av mediciner. Stöd till landsbygdens vattenförsörjning, som i huvudsak är att betrakta som en socialt inriktad verksamhet, har, till skillnad från andra mottagarländer, inte alls varit representerat i programmet.

Förklaringen till de relativt sett små insatserna inom de sociala sektorerna bör sökas i den inriktning av programmet på produktiv verksamhet som fastställdes i slutet av 1970-talet. Se kapitel åtta.

9.3.2 Stöd till undervisningssektorn

Storlek och inriktning

Utbetalningar till undervisningssektorn inleddes 1978/79. Sedan dess har till och med 1991/92 ca 238 milj kr utbetalats, motsvarande fyra procent av

de totala biståndsutbetalningarna. Under de senaste tre åren har utbetalningarna i förhållande till vad som totalt utbetalats ökat något, till ca fem procent. I kronor räknat har dock utbetalningarna fördubblats från treårsperioden 1986/87 - 1988/89 (ca 20 milj kr per år) till treårsperioden 1989/90 - 1991/92 (ca 40 milj kr per år). För det nu gällande avtalet (1991/92 - 1993/94) är dock anslagen 80 milj kr per år. På grund av förseningar i upphandlingen av genomförandekonsulter återspeglas de höjda anslagen inte fullt ut i utbetalningarna för den senaste treårsperioden.

Utöver utbetalningarna via sektorstödet har utbetalningar till undervisningssektorn skett inom katastrofbiståndet och importstödet (till och med juni 1990 totalt 11 respektive 15 milj kr enligt SIDAs insatspromemoria av den 21 maj 1991).

I bakgrundsmaterialet till 1977 års regeringsframställning ges en redovisning för Moçambiques målsättningar inom undervisningssektorn:

"Det nationaliserade undervisningsväsendet ska tillgodose hela folkets behov av utbildning på alla nivåer. Utbildningen ska främja landets socio-ekonomiska utveckling, stå i nära kontakt med det arbetande folkets vardag samt bygga både på teori och praktiskt arbete. Lärare och elever ska bli medvetna om landets ideologi och politik för att säkerställa att utbildningen kommer att inriktas mot och tjäna folkets intressen.

Kolonialismen lämnade efter sig omfattande analfabetism, brist på skolor, lärare samt materiella och finansiella resurser. Frelimos erfarenheter från de befriade områdena, där man med små resurser fick lita till egna ansträngningar för att lösa problemen, skall tillämpas när det nya undervisningssystemet byggs upp."

Särskild prioritet gavs åt alfabetisering, utbildning av vuxna och primärskoleväsendet.

Det första insatsavtalet avsåg fyraårsperioden 1977/78 - 1981/82. De 20 milj kr som avsattes var inriktade på vuxenutbildning, yrkesutbildning, primärskoleutbildning samt vissa centrala funktioner som utbildningsplanering, produktion av läromedel och framställning av statistik. Stödet gick i stor utsträckning till inköp av utrustning och materiel på dessa områden, framför allt yrkesutbildning. Det första avtalet ersattes sedermera med ett nytt treårsavtal avseende perioden 1981/82 - 1983/84. Det årliga anslaget fördubblades till 10 milj kr per år, totalt 30 milj kr. Stödets huvudinriktning ändrades inte. Det andra avtalet förlängdes till och med den 30 juni 1985 för att tillgängliga medel skulle kunna förbrukas. Parallellt inleddes ett nytt avtal om totalt 40 milj kr avseende kalenderåren 1985 - 1987. Det senare avtalet omfattade enligt underlaget till SIDAs regeringsframställning av den 29 april 1985 stöd till:

"- Kvalitetshöjande stöd till primärskolan framförallt genom stöd till framställning och distribution av läromedel,

- Stöd till yrkesutbildning genom upprustning av yrkesskolor och underhåll av skolverkstäder,

- Stöd till instruktörsutbildning och metodutveckling inom den grundläggande vuxenutbildningen.

Insatserna för upprustning av två yrkesskolor samt en institution för vuxenutbildning har fått uppskjutas p g a säkerhetsläget. Huvuddelen av programmet antas dock kunna genomföras och leveranserna av utrustning och papper till böcker eventuellt öka."

I underlaget till SIDAs regeringsframställning av den 14 maj 1987, avseende perioden 1987/88 - 1988/89 noteras att aggressionen mot landet slagit särskilt hårt mot undervisningsområdet. Vad gäller det svenska stödet sägs:

"SIDA lämnar f n stöd till tre områden, nämligen förstärkning av undervisningsministeriets centrala förvaltning, yrkesutbildning samt vuxenundervisning och alfabetisering. Det svenska stödet har ändrat karaktär från att ursprungligen ha varit närmast ett importstöd för förbrukningsmaterial till personalbistånd för kvalitetshöjande åtgärder samt kapitalinvesteringar i byggnader, fordon och utrustning."

Det nu gällande avtalet avser perioden 1991/92 - 1993/94. Den nya insatsen, som beskrivs i en insatspromemoria av den 21 maj 1991, återspeglar en väsentligt höjd svensk amibitionsnivå på undervisningsområdet, både vad gäller avsatta resurser (80 milj kr per år) och vad gäller stödets inriktning:

"Syftet med den svenska insatsen är ... att förbättra kvalitén och effektiviteten på det nationella undervisningssystemet, med tonvikt på basutbildning för barn och vuxna, samt att förstärka planerings- och ledningskapaciteten inom undervisningssektorn. Som en följd av krisanpassningen av biståndet kommer ett ökat stöd att ges till teknisk undervisning på mellannivåer samt, som en ny komponent, ett stöd till högre undervisning. Vidare skall ett rehabiliteringsstöd av primärskolor och administrationsbyggnader i norra Moçambique beredas."

Inom ramen för detta program ryms stöd till

1) företag inom läromedelsproduktionen (förlag, tryckeri och distributör),

2) stöd till ministeriets samordnings-, planerings- och ledningsfunktioner (inklusive utformning av subventioner för läromedel, utvärdering av läroboksmaterial, inrättandet av en fond för inköp och produktion av pedagogiska hjälpmedel, upprättande av personaladministrativa rutiner, statistiska funktioner, en allmän fond för utrustning, material och kurser på central och regional nivå samt upprätthållandet och överförandet på en moçambikisk tjänsteman av ministeriets samordningsfunktioner),

3) institutionsstöd till vuxenundervisning, teknisk undervisning samt högre undervisning (inklusive stöd till vuxenutbildningscentret i Manga, Universitetet Eduardo Mondlane, de högre pedagogiska instituten i Maputo och Beira och industriinstituten i Maputo och Beira),

4) incitament till lärare, framför allt genom byggande av lärarbostäder,

5) rehabilitering av primärskolor och administrationsbyggnader i norra Moçambique, samt

6) katastrofstöd inom undervisningssektorn.

Huvuddelen av insatserna avses bli genomförda genom institutionellt samarbete mellan moçambikiska och svenska institutioner/företag:

"Sektorstödet föreslås bestå av ett flertal delinsatser och kommer att kräva kunskapsöverföring inom vitt skilda kompetensområden såsom förlagsverksamhet, tryckeri, yrkesutbildning, alfabetisering, administration/-planering, statistik/ datorisering, akademisk utbildning och forskning. Föresatserna är att lägga ut så mycket som möjligt på konsulter/-insitutioner/organisationer och i så stora block som möjligt för att underlätta administrationen för SIDA. Dessutom föreslås en fond inrättas för inköp och produktion av pedagogiskt stödmaterial och

en annan fond för utrustning/material och kurser för ministeriet på central och regional nivå. Fonderna kommer att fungera som ett sorts budgetstöd och skall skötas av MINED och utnyttjas enligt planer som presenteras för och godkänns av SIDA årsvis. Revision kommer att göras återkommande."

Av den totala budgeten avses 50 - 60 procent utgå till basutbildning på primärskolenivå för barn och vuxna.

Stödet till Eduardo Mondlane-universitetet är principiellt intressant eftersom det innehåller ett budgetstöd för universitetets allmänna verksamhet. Det utgör ett slags finansiellt stöd inom ramen för sektoravtalet.

Som har framgått av kapitel åtta ovan har Sverige inom givargruppen fått ett speciellt ansvar för att bygga upp koordineringskapacitet för biståndsinsatser inom undervisningssektorn.

Erfarenheter

I 1981 års insatspromemoria konstateras att Moçambique genomfört betydande program, framför allt inom alfabetisering och vuxenutbildning. Det svenska stödet var genom tillhandahållande av utrustning väsentligt för programmens genomförande. Samtidigt konstaterades att mottagningskapaciteten varit begränsad. Detta gällde speciellt yrkesutbildningen där vare sig lärare eller lokaler var förberedda för en mera modern utrustning. Det angavs dock att mottagningskapaciteten hade förbättrats och att ett fortsatt och utvidgat stöd därigenom var motiverat.

I underlaget till SIDAs regeringsframställning av den 29 april 1985 konstateras:

"Säkerhetsproblem och bristfällig infrastruktur har medfört att samarbetsprogram och kampanjer blivit fördröjda, störda och i vissa fall hindrade. I huvudsak har dock levererad skolutrustning och inköpta fordon distribuerats, installerats och använts i enlighet med SIDAs och ministeriets intentioner. Problem kvarstår på underhålls- och reparationssidan och reservdels- och råmaterielförsörjningen, samt i rätt användning av utrustning och material.

Inom området läromedelsframställning har påtagliga framsteg noterats. 63 nya skolböcker och lärarhandledningar har framtagits sedan 1980. Det svenska samarbetet har bidragit till dessa positiva resultat av verksamheten.

De flesta yrkesskolor har fått den kompletterande utrustning som behövdes för att få den praktiska delen av undervisningen att fungera något så när. Alla vuxenlärarinstitutioner (en i varje provins) har inretts och försetts med undervisningsmaterial."

I insatspromemorian av den 31 maj 1991, liksom i rapporter från de årliga sektorgenomgångarna, betonas att kriget, liksom de bugetnedskärningar som gjorts inom det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet, drabbat undervisningssektorn hårt. Effekterna av kriget har yttrat sig i att ett mycket stort antal skolor blivit förstörda och att försörjningen av exempelvis läromedel försvårats. Budgetnedskärningarnas effekt illustreras i rapporten från 1990 års sektorgenomgång, där det konstateras att de statliga utgifterna på utbildningsområdet 1987 både i relativa och reella termer motsvarade ungefär hälften av vad de var 1980.

Effektiviteten inom undervisningssystemet, så som den uttrycks i andelen elever som slutför utbildning på respektive nivå, förblir låg.

Resultaten av de svenska insatserna har undersökts i ett antal utvärderingar, som redovisas i insatspromemorian av den 21 maj 1991. Enligt promemorian visar utvärderingarna att företagen inom läromedelsproduktionen i stort sett fungerar väl, även om de behöver ytterligare stöd till sina ledningsfunktioner. Vidare har pedagogiska framsteg gjorts vid vuxenutbildningscentret i Manga. En utvärdering av stödet till teknisk undervisning visar att kvalitén på utbildningen av de blivande gymnasieingenjörerna förbättrats, men att den tillhandahållna utrustningen används i mycket liten utsträckning.

Bedömning

Sverige har, genom det senaste insatsavtalet och genom sin roll i biståndssamordningen på undervisningsområdet, tagit på sig ett stort ansvar för sektorns utveckling. Detta ansvar omfattar i praktiken såväl den långsiktiga utvecklingen inom sektorn som de åtgärder av akut karaktär som krävs på kort sikt.

Undervisningsområdet är strategiskt viktigt för Moçambiques utveckling och den svenska involveringen inom sektorn är motiverad. Konsekvenserna av engagemanget bör dock uppmärksammas fullt ut: ett reellt ansvarstagande inom undervisningssektorn kan medföra nedprioritering av andra angelägna uppgifter. Vidare torde det förutsätta att SIDA sätter av ytterligare resurser för handläggning inom sektorn, såväl vid SIDA i Stockholm som vid biståndskontoret i Maputo. Vid biståndskontoret har redan en viss förstärkning skett men det bör noggrant prövas om denna förstärkning är tillräcklig med tanke på det ansvar som Sverige åtagit sig.

9.3.3 Stöd till hälsosektorn

Storlek och inriktning

Stöd till hälsosektorn har hittills utgått genom stöd till enskilda organisationer, främst Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation - se avsnitt 10.5 i kapitel 10. Vidare har stöd lämnats inom importstödets ram och främst innefattat import av mediciner. Enligt tillgängliga sammanställningar har importstödet till hälsosektorn till och med 1990/91 totalt uppgått till ca 115 milj kr.

Erfarenheter

Se kapitel 10 vad avser stödet genom enskilda organisationer. Någon särskild redovisning av importstödets användning har ej funnits tillgänglig.

Bedömning

Stöd till hälsosektorn torde bli av stor betydelse när fred upprättas i landet och människor söker sig tillbaka till sina ursprungsområden.

Med tanke på att SIDAs interna erfarenhet inom sektorn är begränsad bör dock insatser under SIDA-administration inte ges prioritet. Däremot bör fortsatt stöd lämnas via Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation. Dessutom bör det, ifall resurser finns tillgängliga, övervägas att bidra med

svensk parallellfinansiering till relevanta projekt inom återuppbyggnadsprogrammet.

9.4 Produktionsinriktade sektorer

9.4.1 Inledning

I enlighet med de principer som tidigt började tillämpas (se kapitel åtta) har stöd inom de produktionsinriktade sektorerna haft prioritet inom samarbetsprogrammet. Totalt har nära 1,1 miljarder kr betalats ut till insatser inom de produktionsinriktade sektorerna, motsvarande ca 17 procent av allt bistånd som utbetalats. Dessutom har importstödet till en betydande del (nära 600 milj kr till och med 1990/91) använts inom dessa sektorer, framför allt inom industrisektorn. Totalt sett har alltså ca 1,7 miljarder kr, motsvarande ca 27 procent av allt utbetalat bistånd, använts inom sektorerna.

9.4.2 Lantbruksstöd

Storlek och inriktning

Stödet till lantbrukssektorn inleddes 1976/77 med en tvåårig bilateral jordbruksinsats om 40 milj kr, som utgjorde en inledning till det samnordiska jordbruksprojektet MONAP, Mozambique-Nordic Agricultural Programme, som inleddes i januari 1978. MONAP var den helt dominerande insatsen inom sektorn fram till dess att den avslutades i december 1989. De totala svenska utbetalningarna till MONAP uppgick till 462 milj kr, motsvarande sju procent av alla svenska biståndsutbetalningar. Vid mitten av 1980-talet bröts ett par insatser ut ur MONAP-programmet. Detta gällde dels marknadsföring av jordbruksprodukter genom AGRICOM, dels stöd till hantverksfiske. Totalt har 74 respektive 18 milj kr utbetalats till dessa två insatser.

Efter MONAPs avslutande har stöd lämnats dels till marknadsföring av jordbruksprodukter, dels i form av ett bilateralt jordbruksstöd, som till stor del är inriktat på institutionell uppbyggnad. Totalt har till och med 1991/92 28 respektive 81 milj kr utbetalats till dessa insatser.

Totalt har ca 700 milj kr betalats ut till insatser inom lantbrukssektorn, motsvarande 11 procent av alla biståndsutbetalningar.

Det ursprungliga syftet med det gemensamma nordiska stödet till jordbrukssektorn var att förhindra ett sammanbrott av det moderna jordbruket och dess servicenäringar. Programmet var ett försök att fylla det tomrum som uppstod i jordbruket genom den portugisiska massflykten då landet blev självständigt. I en insatspromemoria av den 7 februari 1983, inför en ettårig förlängning av insatsen, gavs följande beskrivning av bakgrunden till insatsen:

"I det kaos som rådde de första åren efter självständigheten var förhållandena inom jordbrukssektorn svåra. Portugiserna som utgjorde arbetsledning och den utbildade arbetskraften lämnade hastigt landet. Utrustning och djur såldes i grannländerna. Rena sabotage förekom. Kollaps hotade den s k moderna jordbrukssektorn. Den bestod av bolagsägda plantager för socker, te, kopra osv

samt av privatägda jordbruk vars storlek varierade från 'gods' till småbondebruk. Den moderna sektorn förfogade över ca 2,5 milj ha men endast 0,5 milj ha brukades aktivt. Sektorn svarade för två tredjedelar av den marknadsförda produktionen, vilket nästan helt togs i anspråk för städernas försörjning.

Men även den traditionella sektorn drabbades hårt - främst genom att distributionsapparaten bröt samman. Handelsmännen på landsbygden försvann, flödet av varor till och från landsbygden paralyserades. De 1,6 milj småbondefamiljerna brukade 4,9 milj ha och producerade endast små överskott - främst bomull och caju i norra delen av landet och vid kusten. ...

I den situation som rådde vid självständigheten gavs på kort sikt högsta prioritet åt att söka rädda så mycket som möjligt av den moderna sektorn. På grund av den extrema bristen på utbildad personal valde man att genom sammanslagningar av flera tidigare privatägda jordbruk bilda stora statsjordbruk. Plantagerna försökte man driva som tidigare. Trots sin önskan att i första hand stödja småbondebruket accepterade de nordiska länderna att MONAP I (1977-80) i första hand användes för att finansiera upprustning av den moderna sektorn. MONAP II (1981-83) har betydligt mer tonvikt på stöd till småbondebruket och till allmänna servicefunktioner."

Erfarenheterna av det stödet till och med 1983 redovisas nedan. Dessa erfarenheter togs till utgångspunkt vid planeringen av MONAP III, som genomfördes 1985 - 1989. I underlaget till SIDAs regeringsframställning av den 29 april 1985 beskrivs den nya inriktningen på följande sätt:

"Erfarenheterna av samarbetet har legat till grund för nya riktlinjer för nordiskt stöd. Dessa innebär en koncentration på småbrukarsektorn, omfattande inslag av utbildning, förbättring av livsmedelsförsörjningen, stöd endast till inom MONAP påbörjade projekt, en minskad administrationsapparat och stöd endast till projekt i områden utan säkerhetsproblem. ...

Projekten inom MONAP III omfattar:

1) Stöd till jordbruksproduktion i de gröna zonerna kring Beira,

2) Integrerat landsbygdsutvecklingsprojekt i Marracuene i Maputo-provinsen,

3) Utbildning för jordbrukssektorn.

4) Administrativt stöd till jordbruksministeriet. I projektet ingår även bidrag till utfasning av skogs- och mjölkprojekt samt aquakultur under MONAP II,

5) Förstärkning av veterinärtjänster,

6) Stöd till utsädessektorn,

7) Stöd till utveckling av småbrukarsektorn.

Samtidigt inleddes separat stöd till AGRICOM, ett statligt företag som svarar för marknadsföring av jordbruksprodukter. Utöver Sverige bidrog även Danmark och Norge till denna insats. Motiven för insatsen var, enligt 1985 års regeringsframställning:

"AGRICOM är idag den enda organisation i Moçambique som har möjlighet att nå ett stort antal småbönder och förse dem med varor och tjänster som är nödvändiga för en ökning av produktion och försäljning. I en utvärdering 1982 konstateras bl a att etablering av AGRICOM var en framgång och att AGRICOMs

verksamhet hade en stor social och ekonomisk betydelse för familjesektorn, som annars inte skulle gynnas av eller ens delta i utvecklingen av jordbruket."

Stödet till AGRICOM bestod av personal, fordon med reservdelar och utrustning för hantering och lagring av gods.

Stödet till marknadsföring av jordbruksprodukter fortsatte inom ramen för ett treårigt avtal 1989/90 - 1991/92. I en idépromoria av den 17 mars 1989 framhölls att AGRICOM alltjämt skulle vara den huvudsakliga kanalen för biståndet, men att även andra aktörer, framför allt privata handelsmän och konsumenkooperativ på landsbygden, skulle kunna få del av stödet.

I SIDAs regeringsframställning av den 22 april 1992 sägs följande om stödet till marknadsföring av jordbruksprodukter:

"Utöver jordbruksstödet har svenskt stöd lämnats till AGRICOM för att så länge kriget pågår underlätta distribution av katastrofvaror samt uppköp av böndernas produktion. Nu pågår diskussioner om hur distributionen ska kunna skötas på mera marknadsmässiga villkor. En SIDA-initierad revision har uppdagat stora brister i företagets skötsel och Moçambique har vidtagit åtgärder för att rätta till dessa. Eftersom distributionen i framtiden planeras ske genom andra kanaler, kommer det svenska stödet att avslutas i juni 1992."

Stöd till hantverksfiske skildes ut från MONAP-projektet samtidigt som det separata AGRICOM-stödet inleddes. I underlaget till 1987 års regeringsframställning beskrivs insatsen:

"Ett treårigt projekt för stöd till hantverksfiske inleddes 1985 med stöd från Sverige, Danmark och Norge. Projektet är ämnat att fasa ut en del av den verksamhet som tidigare fått stöd genom MONAP.

Projektet inkluderar en relativt stor personalkomponent (mest FAO-experter) vilket bidragit till förbättrad planering och uppföljning inom den centrala hantverksfiskemyndigheten och som dessutom ökat dess kapacitet att fånga upp ytterligare stöd till sektorn från andra givare."

Efter MONAPs avslutning har svenskt stöd lämnats till det nationella utsädesföretaget, SEMOC, till jordbruksministeriets planeringsenhet, till jordbruksforskningsinstitutet, INIA, samt till lantmäterimyndigheten. Det nya stödet formulerades mot bakgrund av MONAP-erfarenheterna som bland annat var att prioritet borde ges till kunskaps- och institutionsutveckling samt att jordbruksministeriet behövde ett flexibelt sektorstöd utifrån en helhetsanalys av sektorns behov, i stället för stöd till många små projekt. En del av stödet till jordbrukssektorn planeras under nästa avtal avse distribution av insatsvaror, en verksamhet som, utöver stödet till AGRICOM, tidigare finansierats inom katastrofbiståndet. En utredning av "möjligheten att integrera det nuvarande relativt effektiva programmet för distribution av utsäde och enkla jordbruksredskap i jordbrukssektorstödet för att bättre förena det med det mer långsiktiga stödet till jordbrukssektorn" planeras. (Idépromemoria avseende fortsatt stöd till jordbrukssektorn av den 26 mars 1992)

Erfarenheter

MONAP I planerades i all hast, främst under 1976. I SIDAs regeringsframställning av den 20 april 1981 noteras bland annat:

"Planeringstiden för programmet, som består av 26 projekt, var alltför kort och många problem uppstod vid genomförandet. Projekten var ofta dåligt samordnade då programaktiviteteterna var alltför spridda i landet."

Hösten 1982 gjordes en utvärdering av MONAP. I insatspromemorian av den 7 februari 1983 lämnas följande erfarenhetsredovisning (här nedkortad):

"1. Satsningen på den moderna sektorn har skett på småjordbrukens bekostnad. Moçambique ansåg sig under MONAP I ej ha resurser att satsa även på den traditionella sektorn. Under MONAP II har en viss omsvängning skett. Fortfarande är dock småbrukarsektorn starkt eftersatt, och de resurser som satsas på denna inom MONAP II (ca 33 procent av det nordiska stödet) utgör i stort sett alla de utvecklingsresurser Moçambique avsätter för småbrukarutveckling idag.

2. Moçambique tycks sakna förutsättningar att driva ett lönsamt storskaligt jordbruk i statlig regi. Enligt de knapphändiga uppgifter som finns tillgängliga täcker statsfarmernas intäkter knappt driftskostnaderna i utländsk valuta. Frånvaron av lönsamhetstänkande inom jordbrukssektorn är påfallande. ...

3. Även om en viss återhämtning av jordbruksproduktionen har skett sedan 1976 ligger man dock fortfarande under den nivå som gällde före självständigheten. ... Det torde dock vara uppenbart att den återhämtning som skett till stor del åstadkommits tack var MONAP.

4. MONAP I omfattade 26 projekt, medan MONAP II omfattar 23 projekt varav 13 påbörjades under MONAP I. Flera projekt har varit framgångsrika medan andra misslyckats. Som exempel på framgångsrika projekt kan nämnas (i) rehabilitering av citrusproduktion i Manica, (ii) skola för viltvårdare i Gorongosa, (iii) veterinärinstitutet i Maputo, (v) skola för jordbrukstekniker utanför Maputo. Bland de misslyckade projekten kan nämnas ett flertal husdjurs- och mjölkprojekt. ...

5. Den kanske största enskilda svårigheten vid genomförandet av MONAP har varit bristen på utbildad personal. Förutom problem vid verkställandet av projekten har detta medfört påtagliga svårigheter i samband med SIDAs dialog med representanter för Moçambique om den jordbrukspolitik som ligger till grund för MONAP. ...

6. Under 1982 har MONAP starkt påverkats av den försämrade säkerhetssiuationen, och 12 av de 23 projekten har i varierande utsträckning tvingats revidera sin verksamhet. ..."

En inspektion av MONAP-programmet i december 1986 ledde till rekommendationen att programmet skulle förlängas till och med 1989, men inte längre.

1990 gjordes en omfattande utvärdering av stödet till MONAP, publicerad som "Aid under Fire". Utvärderarna konstaterar att projektet har bidragit till att skapa tillgångar (fysiska, mänskliga och institutionella) som dock på grund av kriget och den ekonomiska situationen för närvarande inte ger en rimlig avkastning på insatt kapital, men som har förutsättningar att ge rimlig avkastning om det ekonomiska läget förbättras under den närmaste framtiden.

De konstaterar också att programmet har givit ett betydande bidrag till den moçambikiska statens, och regeringens, överlevnad.

Utvärderarna fann också att resurser förlorats eller försvunnit, främst på grund av:

"over-investment; the ordering of inappropriate equipment; direct destruction by bandit attacks; the absence of maintenance policies and facilities; limitations in the quality of technical assistance; limited capacity of Mozambican structures to make effektive use of the technical assistance provided; and various adverse secondary impacts of military conflict and economic dislocation. ...

It is implicit in what is said above that most of the production-oriented activities which have received MONAP support are operating at low levels of physical output."

Vad gäller stödet till småskaligt jordbruk sägs:

"Despite the prominence of the issue in the debates surrounding MONAP, and very considerable efforts in many quarters, the programme has been able neither to deliver many direct benefits to the family farm sector nor to make major headway in developing the institutions and techniques needed for the Ministry of Agriculture to give effective support to this sector in the future. The major visible reason is the spread of destabilization activities in the countryside in the early 1980s. In very difficult circumstances, some useful experiments have been conducted in the development of agricultural extension services."

Utvärderna fann vidare att programmet hade tillgång till större resurser än vad Moçambique kunde tillgodogöra sig, vilket ledde till ett tryck på att åstadkomma utbetalningar. Följden blev satsningar på alltför stora projekt och överinvesteringar inom enskilda projekt. "Relatedly, the process of preparing and appraising MONAP projects has sometimes been marked by an inadequate concern for technical feasibility or economic viability [private or public]."

Stark kritik riktas mot det sätt på vilket kunskapsöverföringsaspekterna skötts:

"The most significant mis-match between the stated [and frequently re-stated] objectives of MONAP and strategies actually pursued lies in the areas of personnel training and staff development. The problem of scarcity of trained and experienced Mozambican personnel was acute, beyond almost all experience, and virtually unique. The response was conventional and inadequate: [a] the expansion of the formal training of agricultural technicians, which ran into many problems and delays, including the scarcity of people with adequate educational backgrounds for the planned courses; and [b] the use of the 'counterpart' system for expatriate personnel. The latter of doubtful value in more normal circumstances; in Mozambique it was often impossible for the government to find staff who could reasonably be described as counterparts. Little attention appears to have been paid to the issue of personnel development, and the contribution of MONAP, while positive and significant in some areas [e.g. the Forestry Directorate, the Livestock Directorate, INIVE], is overall less than might reasonably have been expected."

Kritik riktas också mot programmets organisatoriska struktur, framför allt koordineringsenheten vid jordbruksministeriet, och den tunga administrativa överbyggnad som byggts upp på givarsidan.

Bedömning

Som har framgått ovan var stödet till lantbrukssektorn under lång tid föga framgångsrikt. Den i hast genomförda första planeringen av MONAP-programmet gav stödet en olycklig inriktning redan från början och det visade sig svårt att förändra denna inriktning. De omständigheter under vilka biståndet gavs var dock svåra och genomförandet störtes under 1980-talet av krigets utveckling och naturkatastrofer. Den avslutande utvärderingen av MONAP visar dock att insatser hade kunnat och bort göras för att förbättra insatsernas effektivitet och resultat.

Fungerande system för marknadsföring av jordbruksprodukter och tillhandahållande av insats- och konsumtionsvaror måste ses som nyckelfaktorer för Moçambiques omedelbara överlevnad och framtida återhämtning. Stödet till AGRICOM har varit den viktigaste insatsen på detta område. Detta stöd kommer att upphöra. I stället planeras, vad gäller distribution av insatsvaror, en samordning med insatser inom katastrofbiståndet. Det är dock osäkert om detta är en fullgod ersättning för de tidigare marknadsföringsinsatserna, vilket är oroande i dagens situation, då behovet av tillgång till marknaderna är större än någonsin.

SIDA lät i början av 1992 göra en utredning avseende förutsättningarna för rehabiliteringsstöd på landsbygden i Moçambique. Utredningen genomfördes av Stefan de Vylder och resulterade i en rapport med titeln "Rural Rehabilitation in Mozambique and the Role of Swedish Assistance."

I rapporten konstateras att stödet till landsbygdens återuppbyggnad måste ses i ett helhetsperspektiv, som även innefattar landets makroekonomiska politik, den extrema graden av biståndsberoende och den politiska ledningens faktiska förmåga, eller vilja, att i praktiken främja landsbygdens utveckling.

de Vylder finner att det nuvarande stödet till utsädesproduktion är framgångsrikt. "SEMOC is one of very few important projects presently being implemented in Mozambique that mainly and directly benefit the small farmers in the family sector." Enligt de Vylder bör fortsatt och breddat stöd utgå till utsädesproduktion. Breddningen skulle avse stöd till de delar av "utsädeskedjan" som fungerar sämre än utsädesbolaget, främst distributionssystemen, rådgivningsverksamheten och jordbruksforskningen.

Sverige lämnar, främst via katastrofbiståndet, stöd till distribution av insatsvaror och verktyg, via katastrofprogrammet PESU. de Vylder rekommenderar fortsatt svenskt stöd till denna verksamhet. Verksamheten bör dock, enligt hans uppfattning, omstruktureras från ett katastrofprogram till ett utvecklingsprojekt och föras över till jordbruksministeriet. Vidare bör en kreditkomponent för lån till bönderna under odlingssäsongen inkluderas.

de Vylder föreslår också att förutsättningarna för att lämna stöd via ett distriktutvecklingsprogram, PDP, och till integrerade landsbygdsutvecklingsprojekt utreds.

Det just inledda stödet till att rehabilitera landsbygdsvägar (se avsnitt 9.5.5 nedan) är enligt de Vylder av stor betydelse och utökat stöd till verksamheten föreslås.

9.4.3 Stöd till skogsindustri

Storlek och inriktning

En av de tidiga konsultstudierna gav underlag för svensk finansiell medverkan i ett skogsindustriprojekt, IFLOMA, i Manica-provinsen i mellersta Moçambique. Stödet, som inleddes 1980/81, har dels avsett delfinansiering under investeringsfasen, dels driftstöd. I investeringsfasen, då kostnaderna var ca 40 milj dollar, medverkade även den arabiska utvecklingsfonden BADEA. Driftstöd har lämnats till och med 1990/91.

Det svenska stödet till IFLOMA har uppgått till totalt 159 milj kr, varav hälften avsåg investeringsfasen. Stödet motsvarar ca tre procent av alla biståndsutbetalningar.

IFLOMA är Moçambiques största industrisatsning efter självständigheten. Den omfattar ett sågverk och en spånskivefabrik.

Det svenska driftstödet har omfattat både personal och import av reservdelar och råvaror.

Erfarenheter

Verksamheten vid IFLOMA har drabbats hårt såväl av säkerhetsproblemen till följd av kriget, som av den allvarliga ekonomiska situationen i landet.

Projektet har utvärderats vid flera tillfällen varvid det framkommit att det bör vara lönsamt redan vid relativt små produktionsvolymer, dock under förutsättning att avskrivningar inte räknas in i kalkylen. Sågverket är den del som har störst förutsättningar att bli lönsamt. Verksamheten är starkt beroende av importvaror, vilket har utgjort ett stort problem med tanke på Moçambiques extremt knappa tillgång till utländsk valuta.

Efter det att det svenska driftstödet upphörde 1990 har, enligt uppgift från SIDA, spånskivefabriken upphört att fungera. Sågverket är dock i drift.

IFLOMA står nu på den lista över statliga företag som ska privatiseras. Moçambique hoppas att privatiseringen ska vara genomförd i slutet av 1992.

En mera utförlig erfarenhetsredovisning lämnas i bilaga 9:2.

Bedömning

IFLOMA är ett exempel på de storskaliga projekt som Moçambique prioriterade under de första åren. Även om projektet i sig har goda förutsättningar på grund av ett bra läge och god tillgång till skogsråvara, måste det anses vara en tveksam investering med tanke på de förutsättningar som rådde i landet.

9.4.4 Industristöd

Storlek och inriktning

Svenskt stöd till industrirehabilitering har lämnats sedan 1983/84. Stödet via SIDA avslutas i och med utgången av 1991/92. Därefter kommer stöd att lämnas via SWEDECORP.

Inom ramen för industrirehabiliteringsinsatsen har totalt 228 milj kr betalats ut till och med 1991/92, motsvarande fyra procent av alla biståndsutbetalningar. Därutöver har ett omfattande stöd utgått via importstödet. Av sammanställningar inom SIDA framgår att 675 milj kr av importstödsmedlen har avsett industrisektorn. Sektorns samlade andel av de totala biståndsutbetalningarna till och med 1990/91 uppgår till nära 15 procent (inklusive IFLOMA).

Stödet till industrirehabilitering lämnades till en början inom ramen för ett systerindustriavtal, vilket innebar att ett svenskt företag slöt avtal om samarbete och stöd till ett moçambikiskt företag i samma bransch. Syftet med biståndet var att genom personalinsatser för utbildning upprätthålla driften vid existerande industrier.

Det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet ledde till skärpt uppmärksamhet på industriföretagens lönsamhet, speciellt vad gäller deras behov av utländsk valuta. Detta, tillsammans med en svensk önskan att i större utsträckning stödja små och medelstora företag med inhemsk råvarubas ledde till förändringar i inriktningen av det svenska stödet under det treårsavtal som började gälla under 1989/90.

Avtalet innefattade planer på stöd till företag utanför Maputo-provinsen (i den mån säkerhetssituationen tillät). Stöd till ett institut under industriministeriet, med syfte att stödja utvecklingen av småindustri eller mikroindustri, ingick också, liksom stöd till ett utbildningsinstitut med inriktning på administration och ledningsfrågor.

Erfarenheter

Industristödet utvärderades 1988. Bland annat rekommenderas att stödet, som en följd av det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet, bör förändras till stöd för företag vars produktion baserades på inhemska råvaror och med förutsättningar för effektiv importsubstitution, alternativt export.

Antalet industrier som fick stöd enligt systerindustrikonceptet var begränsat: ett pappersbruk för returpapper i Maputo, en industri för tillverkning av framför allt traktor- och oxdragna plogar, ett företag som är specialiserat på reparation av förbränningsmotorer och kraftöverföring samt ett företag som är specialiserat på service och reparation av elektriska motorer, generatorer och transformatorer.

Stödet till pappersbruket är avslutat. Plogindustrin brottas med stora ekonomiska problem, framför allt till följd av import av prisdumpade plogar från Kina. Moçambique vill privatisera företaget. En förstudie för att bedöma dess överlevnadsförmåga under olika antaganden om den ekonomiska utvecklingen har genomförts med svensk finansiering. Enligt studien kommer det att krävas ytterligare externt stöd innan företaget kan privatiseras. Också de övriga svenskstödda företagen har ekonomiska problem. Ett par av de svenska företag, systerföretag, som varit genomförande under biståndsfasen är dock beredda att gå in som delägare i samriskföretag som nu håller på att bildas.

Kompetensutveckling och utbildning har varit viktiga komponenter alltsedan stödet inleddes. Den generella erfarenheten är att det har varit relativt enkelt att rehabilitera själva produktionen. Däremot har arbetet varit

betydligt mindre framgångsrikt vad gäller företagens administrativa och kommersiella aspekter. Det senare är en följd av att det var svårt att få acceptans för systematiska insatser på de kommersiella och finansiella områdena före slutet av 1980-talet, då det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet inleddes, men också av att behovet av insatser på dessa områden inte betonades tillräckligt vid insatsens uppläggning och genomförande.

I början gavs stödet helt genom de svenska systerindustrierna. Erfarenheterna visade dock att kompetens- och kunskapsutveckling i denna form inte var tillräckligt effektiv. Det var av detta skäl som utbildningsinsatserna på allmänna områden, exempelvis bokföring, administration och ledningsfrågor, senare samlades i särskilda utbildningsinstitut. Stödet till utbildningsinstitutionerna är ett uttryck för en ökad insikt om behovet av en mera allsidig utveckling av moçambikiska företag.

Stöd har också utgått till ett par småindustriorganisationer. Dessa behöver dock struktureras om för att bli mera affärsmässiga och för att få kompetenta styrelser med representanter för såväl regering, näringsliv som finansiärer.

Bedömning

Stödet till industrisektorn kom delvis till som ett sätt att hitta alternativa områden för biståndet när säkerhetsläget försämrades i 1980-talets början. Satsningen på industrisektorn var mycket målmedveten, vilket visas av den stora andel av importstödet som knöts till sektorn. Det bör dock observeras att importstödet inriktades på industrisektorn som helhet och bara i liten utsträckning tillföll de industrier som ingick i industristödsprojektet.

Trots de avsevärda resurser som sattes in i sektorn gjordes ingen grundläggande analys av förutsättningarna för framgångsrik och lönsam industriproduktion under de förhållanden som då rådde i Moçambique. Utvecklingen skulle visa att förutsättningarna till en början var mycket dåliga till följd av den samhälleliga strukturen och att de insatta medlen inte gav en acceptabel utdelning i form av ökad produktion. Därefter har den förvärrade ekonomiska krisen snarast försämrat förutsättningarna, åtminstone på kort sikt.

Vad gäller institutions- och kompetensutveckling är industristödet ett exempel på hur den moçambikiska kapaciteten överskattades och behovet av insatser underskattades. De systerföretag som anlitades sände dessutom ofta ut tekniskt inriktad personal och de administrativa och kommersiella aspekterna kom i bakgrunden. Dessa frågor borde ha uppmärksammats och påtalats av SIDA betydligt tidigare än vad som skedde.

SIDAs kompetens på industriområdet har, liksom ansvaret för det fortsatta industristödet till Moçambique, förts över till SWEDECORP.

9.5 Infrastruktur

9.5.1 Inledning

Stödet till infrastruktur inom landramen har sedan biståndet inleddes uppgått till ca 320 milj kr till och med 1991/92, motsvarande ca fem procent av de samlade biståndsutbetalningarna. De största enskilda områdena avser

energi (170 milj kr) och telekommunikationer (115 milj kr). Vidare har ca 78 milj kr betalats ut inom importstödets ram, främst till energiutrustning.

Utöver landramen har dock ett mycket betydande stöd lämnats inom ramen för stöd till regional samverkan i Södra Afrika, SADCC. Dessa insatser avser till sin helt övervägande del investeringar i modern infrastruktur. Till och med 1991/92 beräknas ca 320 milj kr ha betalats ut för insatser på moçambikiskt område.

Sammantaget motsvarar stödet till infrastruktur inom och utöver landramen ca tolv procent av de totala biståndsutbetalningarna.

Siffrorna över infrastrukturstrukturstödets andel av de totala biståndsutbetalningarna sedan 1975/76 ger en skev bild, eftersom stödet har ökat betydligt sedan mitten av 1980-talet. Sektorns andel av det totala biståndet har sedan dess varit ca 25 procent.

9.5.2 Stöd till regional samverkan, SADCC

Storlek och inriktning

Utbetalningarna till Moçambique inom ramen för det regionala stödet uppgick totalt till ca 320 milj kr under perioden 1981/82 - 1991/92.

De regionala insatserna i Moçambique har i mycket stor utsträckning (ca två tredjedelar) gått till Beira-korridoren, d v s transportkorridoren från Beira till Zimbabwe. Se avsnitt 8.6 i kapitel åtta.

De tre största svenska insatserna i Beirakorridoren utgörs av delfinansiering av projekt avseende navigationshjälpmedel för sjöfarten (som dock delvis avsett även andra hamnar, bl a Maputo), containerhantering i Beira hamn samt rehabilitering och delombyggnad av vägen från Beira till Machipanda vid gränsen till Zimbabwe. Betydande insatser har även gjorts för att förbättra telekommunikationerna, energiförsörjningen och gatorna i Beira. Därutöver har Sverige delfinansierat vissa andra investeringar utan vilka huvudinsatserna inte skulle ha kunnat genomföras, exempelvis bostäder för utländsk personal.

Utöver stödet till Beirakorridoren har stöd lämnats inom telesektorn (framför allt avseende en internationell telefonväxel i Maputo och en mikrovågslänk som binder samman Malawi, Moçambique och Zimbabwe) samt inom energisektorn där den största posten avsett byggandet av ett vattenkraftverk i Corumana i södra Moçambique. I övrigt har visst stöd lämnats till vägar och järnvägar samt inom postsektorn. Stödet till vägar och järnvägar har blivit väsentligt mindre än ursprungligen planerat på grund av den försämrade säkerhetssituationen. Utbetalningarna till regionala projekt utanför Beira-korridoren förväntas successivt upphöra från och med 1991/92.

De framtida formerna för regionalt stöd utreds för närvarande.

Erfarenheter

Under 1980-talet omfattade stödet huvudsakligen investeringar och anläggningar. I en skrivelse till regeringen av den 22 november 1989 framhåller SIDA:

"I takt med att investeringsfasen i dessa stora rehabiliteringsarbeten slutförs framträder allt tydligare behovet av kunskaper och medel att driva och underhålla

dessa anläggningar. I planeringen av SADCC-projekt har man tenderat att bortse från framtida kostnader som följer med investeringar. ... Även givarna har negligerat dessa frågor. Det framstår allt klarare att de långsiktiga driftskostnaderna och därmed sammanhängande kunskapsbehovet som följer med SADCC-biståndet måste uppmärksammas i mycket högre utsträckning än tidigare och analyseras både projektvis och på ett mer övergripande sätt.

Biståndsgivarna kommer sannolikt att i allt högre grad ställas inför valet att antingen bidraga till kostnader för löpande underhåll under en 15-20 årsperiod eller att, efter några år, tvingas gå in med kapitalkrävande rehabiliteringsinvesteringar i nedslitna anläggningar."

Inom ramen för det regionala biståndet har Sverige och de övriga nordiska länderna ofta tillämpat parellellfinansiering, där fördelningen mellan länderna har varit mera flexibel än inom ramen för traditionella samnordiska projekt. Erfarenheterna av de nya finansieringsformerna är goda.

Bedömning

Det ovan citerade resonemanget kring driftskostnader och kompetensutveckling torde i särskilt hög grad vara tillämpligt på de investeringar som gjorts i Moçambique. Kompetensutveckling har dock givits större utrymme under senare år, exempelvis inom stödet till Beirakorridoren. Kompetensutveckling är dock bara en del av de problem som behöver lösas. Finansiering av de löpande kostnaderna, speciellt det eventuella behovet av att också finansiera löner för lokal driftspersonal, är ytterligare en aspekt. Behovet av insatser på dessa områden är dock för närvarande oklart, men en beredskap för insatser förefaller väl motiverad.

Förfrågningar har inkommit om svensk medverkan i två större projekt, en högspänningsledning från Cabora Bassa till Harare och ombyggnad av vägen mellan Beira och Machipanda. Den svenska finansieringen, som bara avser en del av kostnaderna, skulle, om bistånd bifalles, uppgå till 200 - 300 milj kr för de båda projekten tillsammans.

9.5.3 Stöd till telekommunikation

Storlek och inriktning

Stöd till telekommunikationer har, i form av en separat insats, lämnats sedan 1983/84. Dessförinnan utgick visst stöd inom konsultfondens ram. Totalt har sedan 1983/84 ca 115 milj kr betalats ut till och med 1991/92, motsvarande ca två procent av de samlade biståndsutbetalningarna. Därutöver har bistånd utgått inom det regionala stödet, främst till en mikrovågslänk mellan Malawi, Moçambique och Zimbabwe (42 milj kr) samt till en internationell telefonväxel i Maputo (hittills ca 25 milj kr av totalt 34 milj kr). Kostnaden för mikrovågslänken har dock bara till en del bokförts som utbetalning till Moçambique. Regionalt finansierade teleinsatser har också genomförts i Beira-korridoren, totalt ca 7 milj kr t o m 1991/92, vartill kommer delar av kostnaden för en insats avseende rehabilitering av el- och telesystemen i Beira hamn.

När stödet inleddes var teleförvaltningen svag. Den nämndes i tidiga dokument som ett exempel på myndigheter med mycket låg mottagnings-

kapacitet. 1981 beslutade Moçambique att inleda en omfattande rehabilitering och utbyggnad av telenätet i tre faser, huvudsakligen på basis av utredningar som gjorts inom konsultfonden. Investeringsplanen var omfattande och avsåg totalt 380 milj dollar under en tioårsperiod. Moçambique begärde svenskt stöd till programmet. SIDA uttryckte i underlaget till regeringsframställning av den 29 april 1985 stor tveksamhet till programmet:

"I takt med den hastigt försämrade ekonomiska situationen i Moçambique har SIDAs tveksamhet till projektet ökat. Det riktiga i att genomföra en investering i miljardklassen, som innebär ökad skuldsättning har ifrågasatts. Säkerhetssituationen kommer sannolikt också att orsaka problem.

Mot denna bakgrund har SIDA meddelat Moçambique, att svenskt deltagande i investeringsfasen kommer att begränsas till finansiering av en internationell växelstation i Maputo via SADCC-anslaget för regionalt samarbete i Södra Afrika. Moçambique har dock begärt stöd för projektledning för investeringsprogrammet till ett belopp på 20 milj kr under tre år. Svensk tveksamhet till att ta detta övergripande ansvar har markerats. Samtidigt står det klart att stöd till projektledningen skulle vara av stort strategiskt intresse för Moçambique.

Bland de fortsatta insatser som föreslås för fortsatt bistånd under en treårsperiod ingår därför stöd till projektledningsfunktionen för detta investeringsprogram. Stödet till telekommunikationsområdet föreslås dessutom omfatta insatser för utbildning, drift och underhåll inom Moçambiques teleförvaltning..."

I en insatspromemoria av den 22 mars 1989 föreslås fortsatt stöd till telesektorn under fyra år, 1989/90 - 1992/93, bestående av tre delprojekt:

"(i)Stöd till styrningen av fas två av det nationella investeringsprogrammet,

(ii) Stöd till utbildning, och

(iii)Stöd till vissa nyckelfunktioner inom Moçambiques teleförvaltning (TDM)."

Därutöver planerades driftstöd till den internationella televäxeln i Maputo, med finansiering ur regionala medel.

Den fortsatta stödet inriktades på kunskapsöverföring och tyngdpunkten försköts från tekniska områden till administrativa områden och ledningsfunktioner. Mot bakgrund av ett tidigare beslut att telesektorn inte skulle vara ett långsiktigt samarbetsområde formulerades projektet som en avslutande insats.

På grundval av en granskning av stödet till telesektorn i början av 1991 har dock beslut fattats om att, med förkortning av det tidigare avtalet med ett år, fortsätta stödet inom ramen för ett nytt avtal om 51 milj kr avseende perioden 1992/93 - 1994/95.

Den senare insatsen återspeglar de stora förändringar inom televerksamheten som skett såväl nationellt som internationellt under senare år. Den avser således dels stöd till en avgränsning mellan den statliga styrningen av televerksamheten och den kommersiellt orienterade operativa verksamheten, dels stöd till en förbättring av telebolagets, TDMs, ledningsfunktioner och kommersiella förmåga. Insatsen förväntas leda till att Moçambique, som redan har ett tekniskt modernt telenät, får en fullt modern telestruktur också i organisatoriskt och kommersiellt hänseende.

Erfarenheter

Stödet till telesektorn är ett exempel på att långsiktiga insatser för kunskaps- och kompetensutveckling kan ge positiva resultat också i den svåra miljön i Moçambique. Stödet, som har genomförts av det svenska telekonsultbolaget SWEDTEL, har haft långsiktigt positiva effekter i bland annat följande avseenden:

1) Insatserna för styrning och granskning av entreprenörernas arbete under investeringsfasen har dels lett till en god teknisk kontroll, dels utgjort basen för etableringen av en teknisk planeringsfunktion inom telebolaget. Svenskt stöd på detta område upphör dock i och med det nya avtalet.

2) Det långsiktiga stödet till utbildningsverksamheten, som under lång tid till stor del avsåg grundutbildning, har lett till att den allmänna utbildningsnivån inom telebolaget har höjts väsentligt. Utbildningen har efter hand till stor del kunnat överföras till moçambikiska lärare och utbildningsledare. Under det nya avtalet kommer utbildnings-stödet att till stor del utgöras av utbildning på mellannivå i administration och kommersiell verksamhet samt av ledarutbildning för telebolagets högsta ledning.

Den granskning av stödet, som genomfördes i början av 1991, visade att telebolaget gjort stora framsteg på den tekniska sidan, men att den administrativa och kommersiella utvecklingen inte hållit takt med de tekniska förbättringarna. De svenska insatser som gjorts på dessa områden hade i och för sig givit positiva resultat, men bedömdes inte ha varit tillräckligt omfattande. Den nya insatsen formulerades för att råda bot på den obalans i dessa avseenden som fanns inom bolaget. Ledarutbildningen av framtida chefer i bolaget är av speciell vikt för att bygga upp en långsiktig överlevnadsförmåga: den hittillsvarande ledningen är kompetent men baserad på ett för litet antal personer.

Den delkomponent i det nya avtalet som avser en omstrukturering av sektorns organisation avser framför allt ett särskiljande av den statliga styrningen av sektorn från den kommersiellt inriktade operativa verksamheten. Moçambique anammar härmed en internationell utveckling som bara nyligen har genomförts i de industrialiserade länderna. I ett afrikanskt sammanhang ligger Moçambique i detta avseende mycket långt framme.

Förändringarna innebär bland annat att den operativa verksamheten bolagiseras och att telebolaget ges i uppdrag att leverera tjänster inom ramen för ett programkontrakt med regeringen. Motsvarande förändringar ska, i linje med kraven inom det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet, genomföras inom ett stort antal statliga verksamheter. Det faktum att de grundläggande förutsättningarna inom telesektorn är goda gör att sektorn har blivit något av ett pilotfall för genomförande av liknande reformer på andra områden.

Telesektorn i Moçambique är också ett positivt exempel på samordning av olika givares insatser. Sedan 1989 har den moçambikiska teleadministrationen hållit regelbundna möten med givarna. Vid dessa seminarier har utvecklingen inom sektorn som helhet diskuterats och förslag till projekt inom prioriterade områden presenterats. Resultatet av

seminarierna har varit att olika länders insatser kunna samordnas på ett betydligt bättre sätt än vad som annars hade varit möjligt. De första seminarierna genomfördes med svenskt stöd.

Bedömning

Det svenska stödet till telesektorn har varit strategiskt viktigt och har varit av stor betydelse för framväxten av en kompetens inom sektorn som bör kunna leda till att sektorn på sikt blir självfinansierande, även om de investeringar som alltjämt krävs kommer att vara beroende av någon form av biståndsfinansiering.

Som nämnts är ambitionsnivån i det nya stödet till telesektorn hög. Med tanke på den kompetens som numera finns är det dock rimligt att förvänta sig att ambitionerna uppfylls. Svenskt stöd till sektorn bör därför kunna avvecklas i och med det nuvarande avtalets utgång.

En viss beredskap bör dock hållas för att också därefter ge ett i tid och resurser starkt begränsat stöd till en avslutande insats, om så skulle visa sig nödvändigt.

9.5.4 Stöd till energisektorn

Storlek och inriktning

Liksom telestödet inleddes stödet till energisektorn via insatser inom konsultfonden. Fr o m 1982/83 utgick stödet inom en särskild insats. Stödet inom landramen har därefter och till och med 1991/92 uppgått till ca 170 milj kr eller ca tre procent av de samlade biståndsutbetalningarna.

Därutöver har ett omfattande stöd utgått inom det regionala biståndet, hittills ca 84 milj kr utanför Beira-korridoren och ca 27 milj kr inom korridoren (exklusive det kombinerade stödet till el- och telesystemen i Beira hamn). De största enskilda insatserna inom det regionala stödet har avsett ett vattenkraftverk i Corumana i södra Moçambique, i samfinansiering med Norge, och ett reservkraftverk för Beira stad.

Inom importstödet har dessutom ca 50 milj kr avsatts för import av energiutrustning.

Det svenska stödet började 1980 med konsulttjänster för första fasen i utbyggnaden av en transmissionsledning för försörjning av elenergi från Cabora Bassa-kraftverket till de centrala och norra delarna av landet. Uppdraget utökades 1982 till att omfatta projektering, kontroll och driftsutbildning för projektets samtliga fyra utbyggnadsfaser. Transmissionsledningen byggdes av ett fransk-italienskt konsortium. Under denna period gavs också projektledningsstöd vid utbyggnad av kraftnätet i jordbruksområdena i de södra delarna av landet.

Enligt en insatspromemoria av den 14 maj 1991 vidgades samarbetet från och med 1985/86 till att omfatta rådgivare för drift och underhåll av kraftöverföringssystem, utbildning av krafttekniker, pilotprojekt inom hushållsenergiområdet och början till ett institutionellt samarbete. Fr o m 1988/89 breddades stödet ytterligare till att omfatta konsulttjänster för utarbetandet av en generalplan för Maputos eldistributionsnät, ett standardiseringsprogram för därtill hörande utrustning och viss högprioriterad utrustning samt reservdelar.

I 1991 års insatspromemoria, som bara avsåg en ettårig förlängning, uppmärksammas också behovet av stöd till energibolagets, EDMs, administrativa och kommersiella verksamhet:

"EDMs ekonomiska situation är osäker. Världsbanken följer aktivt sektorns utveckling, och har tillsammans med EDM kommit överens om tariffökningar enligt en fastlagd plan. Det vore önskvärt att höja SIDAs profil för att bättre få ett helhetsgrepp på EDMs personalutveckling, organisation etc men detta låter sig ej göras i ett ettårigt planeringsperspektiv.

SIDAs energistöd är emellertid framför allt av teknisk karaktär och inriktar sig på att mera systematiskt och långsiktigt bygga upp de kunskaper och resurser som erfordras för att driva kraftförsörjningen på ett tekniskt tillfredsställande sätt."

I en idépromemoria av den 25 mars 1992, avseende fortsatt stöd under perioden 1992/93 - 1994/95 sägs att administrativ utveckling och personalutveckling ska ges högre prioritet, främst vad avser överförings- och distributionsområdet. Ett visst moment av investeringar/renoveringar ingår dock alltjämt. Behovet av långsiktigt stöd betonas:

"Insatserna för administrativ och teknisk utveckling samt utbildning har planerats i ett längre tidsperspektiv, medan planerade investeringar/renoveringar skall kunna genomföras 1992/93-94/95."

Erfarenheter

Erfarenheterna av samarbetet på elsidan, som för svensk del genomförs av SWEDPOWER, är enligt SIDA mycket goda.

I 1992 års insatspromemoria redovisas att det svenska stödet till anläggningar och överföringslinjer samt till utbildning av personal lett till att elförsörjningen i främst Beira- och Maputo-områdena förbättrats avsevärt. Utbildningsinsatserna har haft en systematiskt inriktning på att genom system-, rutin- och personalutveckling bygga upp en moçambikisk förmåga att själv driva nätet.

Ett problem i samarbetet har varit att elbolaget har varit svagt vad gäller koordinering av utbildningsinsatser från olika givare, främst Norge och Sverige.

Bedömning

En betydande kompetensuppbyggnad har skett vad avser drift och underhåll, men i betydligt mindre grad vad avser administrativ och kommersiell kapacitet.

De politiska förändringarna i Sydafrika kommer, om de leder till en utveckling mot fred i regionen, att leda till ändrade förutsättningar för elproduktion och elförsörjning. Förutsättningarna för samarbete och kommersiellt utbyte mellan elbolagen i de olika länderna bör öka väsentligt i ett sådant perspektiv.

Mot denna bakgrund bör det övervägas att successivt trappa ned det svenska biståndet till Moçambiques elsektor för att därigenom bereda plats för insatser inom andra prioriterade områden. En sådan avtrappning bör dock ske successivt så att den långsiktiga effekten av gjorda investeringar på bland annat personalutbildningsområdet ej går förlorad. Stöd skulle också kunna

övervägas för att underlätta för Moçambique att hävda sin ställning vid ett utbyggt kommersiellt samarbete inom regionen.

9.5.5 Stöd till landsbygdsvägar

Storlek och inriktning

Stöd inom vägsektorn lämnades under 1970-talet via konsultfonden, speciellt till en nationell vägplan 1979 och till en försöksverksamhet med arbetsintensivt vägbyggande i början av 1980-talet. Med medel ur det regionala anslaget har dessutom en bro över Matola-floden byggts och betydande reparationsarbeten utförts på vägen från Beira till Zimbabwe.

I början av 1980-talet planerades ytterligare väginsatser, dels avseende förbättring av huvudvägen från Maputo/Matola till Namaacha vid gränsen till Swaziland, dels avseende förbättring och underhåll av landsbygdsvägar med arbetsintensiva metoder (i samarbete med ILO). Till följd av det försämrade säkerhetsläget kunde dock dessa insatser inte genomföras.

Därefter har, under perioden 1989 - 1991, katastrofmedel och återuppbyggnadsstöd använts till inköp av utrustning till ett program för rehabilitering av landsbygdsvägar. Fr o m 1992/93 har stödet till detta program förts över till landramen inom ett fyraårigt insatsavtal. Programmet utgör en fortsättning på ett arbete som inleddes i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. I en insatspromemoria av den 30 mars 1992 sägs:

"Det är därför mycket glädjande att idag kunna konstatera att programmet levt vidare med nationell och i någon mån UNDP-finansiering och att det har framgångsrikt expanderat med aktivt engagemang av UNDP/ILO. Idéen att utnyttja arbetskraftsbaserade metoder för upprustning och underhåll av landsbygdsvägar är idag mycket väl förankrad i Moçambique såväl på politisk nivå som bland ingenjörer och vägtekniker inom den nationella väg- och bromyndigheten (DNEP).

Programmet har fått ett mycket positivt gensvar också från andra givare (...), och har idag en säkrad extern finansiering på totalt ca 22 milj dollar. Vidare bör nämnas att World Food Programme kanaliserar katastrofleveranser av livsmedel via landsbygdsvägsprogrammet till ett värde av ca 3 milj dollar. Maten säljs f n till subventionerade priser till arbetarna vid vägbrigaderna, vilka får hela sin lön i kontanter."

Som bakgrund till insatsen sägs bland annat:

"Tio års krigstillstånd och avsaknad av organiserat underhåll har lett till en närmast ofattbar förstörelse av infrastrukturen på den moçambikiska landsbygden. Stora delar av det forna nätet av sekundär- och tertiärvägar är helt ofarbara även med fyrhjulsdrivna fordon. Många tidigare vägar har återgått till ett stadium av sandspår och stigar." ...

"Programmets målgrupp är klart definierad; nämligen befolkningen på landsbygden som med få undantag tillhör de fattigaste i landet. Programmet kan spela en viktig roll för att ge incitament och stöd för återflyttning till landsbygden av de stora delar av landsbygdens forna befolkning som idag lever marginaliserade i städernas utkanter eller i flyktingläger i Moçambique eller i grannländerna. Det finns även vissa förväntningar om att programmet skall kunna ge sysselsättning åt soldater som nu börjar demobiliseras. Tanken är att dessa efter att under 6-12 månader haft arbete med vägbygge i en trakt skall ha lärt känna och vilja stanna kvar i området."

Vad gäller insatsens innehåll förordas flexibilitet så att stödet kan anpassas till den övriga finansiering som vägmyndigheten kan säkra:

"I princip bör det svenska stödet kunna användas till var och en av de fyra resurstyperna; d v s (1) import av utrustning, reservdelar, Baileybroar och byggnadsmaterial, (2) rekrytering av utländsk personal samt (3) lokala byggnadskostnader, t ex arbetslöner och (4) utbildningskostnader."

Behovet av att utbilda personal poängteras särskilt. Arbetsledare för brigaderna utbildas genom åttaveckorskurser i programmets egen regi. Chefer på mellannivå och högre chefer avses få utbildning inom ramen för det svenska stödet till undervisningssektorn.

ILO avses spela en central roll i programmet:

"ILO står idag för den samlade kunskapen på detta område och det är av största vikt att ILOs roll som tekniskt och organisatoriskt centrum för metodutveckling och kunskapsförmedling garanteras även i framtiden."

Erfarenheter

I SIDAs insatspromemoria noteras:

"Erfarenheterna av hittillsvarande svenskt stöd till vägsektorn i Moçambique är positiva. Insatserna har handlagts på ett kompetent sätt av DNEP."

Vidare redovisas att programmet under åren 1989-1991 haft kapacitet att successivt höja sin produktion. Under dessa år rehabiliterades 50, 70 respektive 140 km grusväg. För 1992 är målet 320 km.

Erfarenheterna i de områden där rehabilitering skett visar också att trafiken ökar kraftigt efter upprustningen och att vägupprustning enligt erfarenheter i bland annat Manica-provinsen leder till att befolkningen flyttar tillbaka till tidigare övergivna områden.

Bedömning

Stöd till vägrehabilitering av det slag som skildrats ovan är ett område som bör ges hög prioritet. Det bör finnas en beredskap att skjuta till ytterligare medel till programmet om detta skulle visa sig behövligt.

Noteras bör också att programmet är föga administrativt betungande för SIDA, i och med att (och så länge som) UNDP och ILO biträder vägverket med ledningsstöd.

9.5.6 Stöd till postverksamhet

Storlek och inriktning

Postverksamhet får sällan prioritet bland biståndsgivarna, sannolikt som en följd av att postverksamhet inte är tekniskt avancerad eller backas upp av leverantörsintressen i givarländerna. Ett fungerande postsystem är dock av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i ett land. Det har också stor betydelse för människor på landsbygden som, även om de själva är illiterata, alltid kan få hjälp med att skriva brev. I Moçambique där befolkningen splittrats till följd av kriget, torde posten kunna spela en särskilt viktig roll för att återknyta kontakten mellan människor.

Sverige har i begränsad omfattning lämnat stöd till postväsendet i Moçambique, dels via en insats på 1,9 milj kr avseende postsortering inom det regionala stödet, dels via en insats om 0,5 milj kr via konsultfonden. Stödet via konsultfonden kompletteras med två posttjänstemän som rekryterats av Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation med finansiering ur SIDAs anslag för enskilda organisationer.

Erfarenheter

En utvärdering av stödet till postsortering gjordes under 1990. Utvärderingen visade att de stora problemen inom det moçambikiska postväsendet låg i organisationsstrukturen och i ledningsfunktionerna, snarare än i själva postsorteringen.

Med utgångspunkt från dessa iakttagelser formulerades insatsen inom konsultfondens ram som ett försök att stärka postväsendets centrala funktioner. Med hjälp av de posttjänstemän som rekryterats av Afrikagrupperna, har stödet, trots denna ringa insats, kunnat utvecklas till en inledande utbildning i centrala ledningsfunktioner. Ett utbildningsprogram har tagits fram i samarbete med en utbildningsinstitution som fått stöd inom ramen för industristödet.

Även om insatsen på intet sätt är tillräckligt stor för att svara mot de behov som finns, är dock erfarenheten hittills att stödet har mötts av ett positivt gensvar. Det kan förväntas att stödet bidrar till att i någon mån förbättra postbolagets funktionssätt.

Bedömning

Om erfarenheterna av stödet till postverksamheten förblir positiva bör en försiktigt utvidgad insats övervägas, antingen via landramen eller via projektmedel inom ramen för anslaget till enskilda organisationer.

Kapitel 10
KATASTROFBISTÅND OCH EO-BISTÅND

KRISTER EDUARDS

10.1 Översikt

I detta kapitel presenteras allt svenskt bistånd till Moçambique som finansierats under SIDAs anslag för Katastrofer och stöd till återuppbyggnad m m och för Bistånd genom folkrörelser och vissa andra organisationer (EO-bistånd). Diskussionen begränsas till dessa två anslagsposter, förutom att en katastrofbiståndsinsats inom det multilaterala biståndet kommer att nämnas. Katastrofanpassning av landramsfinansierade insatser har berörts i kapitlen 8 och 9. Angivna belopp är om inte annat sägs de beviljade.

Kapitlet belyser i tur och ordning det katastrofbistånd som kanaliserats via Moçambiques regering, via internationella organisationer och via enskilda organisationer. Därefter redovisas det projektstöd som lämnas via enskilda organisationer. Kapitlet avslutas med ett sammanfattande resonemang om katastrofbiståndet, dess effekter och möjligheter.

Katastrofbistånd

Begränsade svenska katastrofinsatser hade gjorts i Moçambique redan under sjuttiotalet och det tidiga åttiotalet, särskilt i samband med naturkatastrofer som torka och orkaner. Men det var med utvecklingen av det alltmer akuta läge i landet från 1985 och framåt, som skildrats i kapitel 7, som expansionen av det svenska katastrofbiståndet sköt kraftig fart. Under 1985/86 avsattes 22 milj kr av katastrofmedel för Moçambique - året därpå 98 milj kr. Under hela sjuttiotalet hade 92 milj kr anslagits. Åren 1987/88 t o m 1990/91 erhöll Moçambique 96, 204, 173 respektive 110 milj kr ur katastrofbiståndsanslaget. Totalt under de sex åren utgick sammanlagt 703 milj kr, den tillsammans med Etiopien i särklass största av de svenska katastrofbiståndssatsningarna under perioden i fråga. Den preliminära siffran för 1991/92 är 73 milj kr.

Den samhällsdestruktion och det mänskliga lidande som den väpnade aggressionen under denna period planerade och åstadkom, och som har beskrivits i kapitel sju, skapade både nya prioriteringar och nya förutsättningar för katastrofbiståndet. Prioriteringarna kom att omfatta, förutom tidigare grupper, även direkt och indirekt krigsdrabbade människor. Det totala antalet personer som sålunda drabbats av aggression eller annan nöd beräknades 1987 till 5,4 miljoner, omfattande dels internflyktingar som tvingats fly från sina byar, dels människor som bodde kvar i sina byar men som p g a kriget och/eller naturkatastrofer behövde bistånd för att överleva. Dessa två grupper angavs som den sammantagna målgruppen för det moçambikiska nödhjälpsprogrammet. Givarna framförde dock växande invändningar mot den angivna målgruppens storlek. Moçambiques regering beslöt därför 1990 att söka utländskt stöd enbart för de mest utsatta grupperna, ca 1,4 miljoner människor, trots att då 4,4 miljoner beräknades vara katastrofdrabbade på skilda sätt.

Målgruppen definierades 1991 som "extern- och internflyktingar och s k afectados (drabbade) eller dessa grupper i kombination med andra befolkningsgrupper". Livsmedelsransonen sattes ned till ett minimum. Som en följd av dessa inskränkningar pekar SIDA på ökade risker för svinn och plundring, som i sin tur leder till ytterligare minskningar av de faktiska livsmedelsransonerna till internflyktingarna. Successivt har också målsättningen med katastrofbiståndet preciserats till att omfatta "stöd

till överlevnad, självhjälp samt rehabilitering och reintegrering av dessa befolkningsgrupper, med en ökande andel till de tre senare kategorierna".

Tidigt under krigets eskalering försvårades förutsättningarna för att lämna katastrofbistånd avsevärt genom att säkerhetsläget förvärrades, både för lokalbefolkningen och för de utifrån kommande hjälpsändningarna och hjälpande, antingen de var utlänningar eller regeringens egna tjänstemän. En av effekterna därav blev de stora kostnadskraven på transportområdet, inklusive för att täcka flygtransporter till blockerade områden samt ersättningsanskaffningar för sprängda och brända fordon.

Fordon och andra transportinsatser har varit ett av de viktigaste områdena för det svenska katastrofbistånd som gått via Moçambiques regering. Av de sammanlagda 703 milj kr under perioden 1985/96 till 1990/91 har 150 milj kr använts direkt för transporter och ytterligare 18 milj kr för rehabilitering av sprängda vägar och broar. Andra viktiga kategorier av insatser har varit livsmedel (matolja och socker) och katastrofförnödenheter. Tabellen på omstående sida, tabell 10.1, visar allt bistånd från katastrofbiståndsanslaget under denna period, fördelat på olika insatser och kanaler. De skilda insatserna via regeringen kommenteras mer i detalj i avsnitt 10.2.

Det svenska katastrofbiståndet till Moçambique har kanaliserats på tre olika sätt - via Moçambiques regering, via internationella organisationer och via svenska enskilda organisationer. Som tabell 10.1 visar, har under perioden en tydlig förskjutning ägt rum i vad avser fördelningen mellan de tre. Andelen via regeringen uppgick 1985/86 till 99 procent, men har sedan dess sjunkit successivt för att stanna kring 60 procent de senaste fyra åren. Under 1990/91 höjdes landramen för att härbärgera en del av katastrofinsatserna, varvid katastrofinsatserna via regeringen, finansierade från katastrofanslaget, tillfälligt sjönk under 50 procent. Andelen katastrofbistånd via internationella organisationer har ökat från noll till mellan tio och femton procent, vartill kommer dels en insats under C1 (15 milj kr via UNICEF 1990/91), dels Moçambique-delar av FN-program riktade till flera länder i Södra Afrika. Men framför allt har den kanalisering av katastrofbiståndet som sker via enskilda organisationer ökat kraftigt under perioden, från en procent 1985/86 till omkring 40 1990/91. Preliminära siffror för 1991/92 bekräftar dessa tendenser. Insatserna via internationella organisationer och via svenska enskilda organisationer presenteras mer i detalj i avsnitten 10.3 respektive 10.4.

Tabell 10:1. Svenskt katastrofbistånd till Moçambique, 1985/86 till och med 1990/91, milj kr:

	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	Summa
1. Via regeringen	46,8	57,1	88,5	108,8	106,0	50,0	457,2
Fordon och drivmedel	6,5	7,0			66,8		110,3
Matolja	15,0	10,0		30,0			25,0
Läkemedel		15,0					15,0
Socker		20,3					35,3
Tvålråvara		15,0		15,0			15,0
Kläder		5,0					5,0
Flygtransporter			10,1		10,0		30,1
Katastrofförnöd.			50,0	10,0	15,0	50,0	129,3
Elförsörjning			12,6	14,3			41,1
DPCCN			0,9	28,5			1,2
Utsäde,				0,3			
jordbruksredskap					6,0		21,0
Sjötransporter				15,0	5,0		10,0
"Family kits"				5,0			1,5
Vattenrening				1,5			4,2
Vägar och broar				4,2	5,7		5,7
Radiokomm.					3,5		3,5
Undervis-ningsmaterial					4,0		4,0
2. Via FN-organ		1,5	12,1	6,5	24,0	13,5	57,6
WFP (personal)		1,5		2,6		1,5	5,6
UNICEF (vatten + program -89)			2,1	2,4	9,0		13,5
UNHCR (flykting)			10,0		15,0		25,0
UNDRO				1,5			1,5
UNDP/ILO (väg- och broreh.)						12,0	12,0

Tabellen fortsätter på nästa sida

3. Via enskilda org.	0,3	12,1	10,8	74,1	43,5	43,8	184,6
Diakonia	0,2			0,6	3,0		3,8
Afrika-grupperna	0,1	8,0	3,3	10,3	1,9	0,1	23,7
Namuno-kommittén		3,1	5,8	3,0		0,9	12,8
Rädda Barnen	1,0	1,2	22,3			24,5	
Röda Korset			0,5	4,5	3,0	5,2	13,2
Fribaptisterna			3,5		0,4	3,9	
Redd Barna				10,0	15,3	20,6	45,9
Emmaus				13,6			13,6
Lutherhjälpen			2,0			2,0	
UFF				4,3	5,8		10,1
Erikshjälpen					0,2	2,9	3,1
Pingstmissionen				1,3		1,3	
Praktisk Solidaritet					13,0	13,7	26,7
4. Katastrof-koordinator		2,2				2,4	4,6
Totalt	21,8	98,2	96,4	204,4	172,6	109,8	703,2

Källa SIDA

En utvärdering 1986 (Alberts, Eduards: Drought and Destabilization) behandlade de två närmast föregående budgetårens katastrofbistånd till Moçambique. Sammanlagt hade 43 milj kr beviljats, varav 37 milj kr via regeringen och resten via svenska enskilda organisationer. Flertalet insatser hade motiverats av den svåra torkan, några av orkanen Domoina. Utvärderingens slutsatser avseende insatser via de olika kanalerna kommer att diskuteras under avsnitt 10.2 och 10.4 nedan. Här skall noteras ett par allmänna slutsatser:

- beslutsfattandet avseende katastrofbiståndsinsatser behöver genomgående vara snabbare,
- insatserna för rehabilitering av nödlidande borde ökas kraftigt,
- katastrofberedskapen i landet, särskilt inom förvaltningen, borde snarast förstärkas.

EO-bistånd

Biståndet till svenska enskilda organisationers projekt i Moçambique, d v s som inte är katastrofbistånd, har i huvudsak gått via fyra organisationer -Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC), Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation (ARO), Pingstmissionens U-landshjälp (PMU) och Svenska Missionsrådet (SMR). Bland övriga organisationer återfinns bl a Brödet och Fiskarna, Namunoprojektet samt Vänskapsklubben Kanimambo. Dessutom har direktstöd lämnats till kvinnoorganisationer i Moçambique. EO-biståndet är särskilt tungt i de sociala sektorerna.

Tabell 10:2. Projektstöd genom enskilda organisationer, 1988/89-90/91, tkr:

	AIC	ARO	PMU	SMR	Övriga	Kvinno-org.	Summa
1988/89		5 320		1 787	375		7 482
1989/90	365	6 512	900	1 965	326	516	10 584
1990/91	1 034	6 530	300	700	1 250	73	9 887
Summa	1 399	18 362	1 200	4 452	1 951	589	27 953

Källa SIDA

Den helt dominerande enskilda organisationen i Moçambique är ARO, med mottagna över 18 milj kr på tre år (förutom 24 milj kr i katastrofbistånd enligt tabell 10.1). Det avsnitt nedan, 10.5, som presenterar EO-biståndet översiktligt, ger därför också en mer utförlig presentation av två projektområden där ARO spelat en framträdande roll - hälsovårdssamarbetet och Namunoprojektet. Även användningen av SIDAs fraktbidrag för Moçambique kommer att belysas.

10.2 Katastrofbiståndsinsatser via Moçambiques regering

Bland olika transportinsatser, den största gruppen av insatser, kommer här att skiljas mellan fordon, inklusive reservdelar och drivmedel, flygtransporter och sjötransporter. Som skilda kategorier behandlas livsmedel och andra konsumtionsvaror, katastrofförnödenheter, utsäde och jordbruksredskap, vägar och broar, elförsörjning, samt institutionellt stöd inklusive radiokommunikationsutrustning.

Fordon, m m

Sammanlagt 110 milj kr har utgått mellan 1985 och 1991 för finansiering av fordon, reservdelar och drivmedel. Huvuddelen av medlen har använts för totalt drygt 120 tunga lastbilar, varav 70 har överlämnats till katastrofmyndigheten DPCCN för användning i flera olika provinser, och 37 till Transcarga i Beira. Därtill kommer lättare transportfordon till AGRICOM, transport- och handelsministerierna för distribution till privata transportörer.

1986 års utvärdering bedömde 1984 års fordonsinsats som väl planerad och snabbt genomförd. Fordonen hade kommit till överenskommen användning, och utvärderarna förordade fortsatta svenska insatser inom detta område, inte minst mot bakgrunden av den svenska resursbasen. Dock borde introduktionen och underhållet av fordonen förbättras inför framtida insatser.

Transportsektorn var under hela det senare åttiotalet något av en svensk nisch inom katastrofbiståndet till Moçambique. I korrespondensen mellan Maputo och Stockholm talas ofta om de komparativa fördelar som Sverige har inom denna sektor. Förutom de nämnda 120 tunga lastbilarna mellan 1985 och 1991 bör även de 32 lastbilar som levererades 1984 räknas in i den sammanlagda svenska insatsen, d v s totalt över 150 tunga lastbilar. Därtill kommer ett stort antal traktorer med släp. Sveriges transportstöd - inklusive flyg- och sjötransporter, se nedan - har sedan 1987 varit dominerande både i det svenska katastrofbiståndet och i DPCCNs interntransporter.

För att säkerställa användningen av levererade fordon fanns ursprungligen en rutin att med varje fordon levererades en sats med de reservdelar som statistiskt visat sig vanligen behövas. Efter hand ackumulerades emellertid stora lager av oanvända reservdelar, som blev värdelösa efter hand som fordonen i fråga togs ur drift, med en betydande kapitalförstöring som resultat. Politiken reviderades 1989, så att generella

reservdelsstöd lämnades till fordonsparken i dess helhet.

En utvärdering under innevarande år (Abrahamsson, Nilsson: Makt och vanmakt i svältens Moçambique) konstaterar allvarliga brister i både fordonsstatistik, materialkontroll, underhåll och transportarbete hos DPCCN. En serie studier har tidigare påpekat bristerna, men varken den ansvariga organisationen, CARE, eller dess finansiär, USAID, har agerat. Utvärderarna kan inte rekommendera fortsatt stöd till DPCCN för inköp av transportmedel med tanke på nuvarande kapitalförstöring. Drivmedelsstödet finner de däremot välmotiverat och av en acceptabel effektivitet.

Transcarga

I avsikt att förena fordonsleveranser för katastrofändamål med ett försök till institutionell uppbyggnad avsatte Sverige 64 milj kr för ett åkeriprojekt, Transcarga, i Beira. 37 tunga lastbilar levererades och en personalinsats omfattande fyra fälttjänster och en hemmakoordinator utkontrakterades till en svensk åkerikonsult.

Projektet utvärderades separat 1990 (Eduards et al: Transcarga - Emergency Relief with Development Ambitions). Den sammantagna bedömningen av satsningen var positiv, särskilt i vad avser försöket att också uppnå en utvecklingseffekt av katastrofbiståndet, se vidare 10.6 nedan. Utvärderingen rekommenderade dock att åkeriet snarast privatiseras, och att den kommersiella karaktären hos dess verksamhet kraftigt förstärks. Privatiseringen av åkeriet pågår för närvarande.

Flygtransporter

Under tre budgetår har flygtransporter finansierats, varje gång till ett belopp av tio milj kr. Medlen har ställts till DPCCNs förfogande och använts för upphandling av transporttjänster från det statliga flygbolaget LAM. Trots dess betydelse för områden som inte kan nås med marktransporter, har tvekan inför detta slags transport ofta framförts, främst på grund av den höga kostnaden, ca 1 000 dollar per ton 1988. Men av biståndskontoret konsulterad flygexpertis intygade att fraktpriset då inte kunde pressas ytterligare. Även den ovan nämnda utvärderingen 1992 instämmer i att stödet till luftbroar har varit motiverat och i huvudsak kunnat användas på ett effektivt sätt. Förbättrat upphandlingsförfarande och höjd transporteffektivitet har sedermera kunnat reducera transportkostnaden till ca 700 dollar per ton 1991.

Sjötransporter

Två gånger fem milj kr har avsatts för kusttransport av nödhjälpsvaror vid det nybildade rederiet Transmaritima. En otillfredsställande kontraktsutformning och förskottsbetalning av ersättningen till det under etablering varande rederiet har emellertid lett till att det överenskomna transportarbetet endast till del har verkställts. Den nyss nämnda utvärderingen föreslår revision av denna del av transportstödet till DPCCN, samtidigt som den bedöms positivt i sak.

Livsmedel och andra konsumtionsvaror

Under perioden 1985 till 1988 utgick sammanlagt 95 milj kr till inköp av livsmedel och basförnödenheter att säljas till subventionerade priser till den nödlidande befolkningen. De viktigaste komponenterna var matolja, socker, råvaror för tvåltillverkning, samt kläder. Sådana insatser hade även rekommenderats av utvärderingen 1986 såsom ett medel att vitalisera marknaden för den jordbrukande befolkningen och på så sätt påskynda en rehabilitering av återvändande befolkningsgrupper. Med den snävare definition av målgruppen för katastrofbiståndet som kom att tillämpas efter 1990 bortföll emellertid detta slags insatser.

Katastrofförnödenheter

Mellan 1988 och 1991 har i stället 129 milj kr beviljats för inköp och distribution av katastrofförnödenheter, d v s barnkläder, tyger, tvål, filtar och köksutrustningar. Delar av den inköpta materielen har distribuerats direkt till befolkning i värsta nöd, t ex som just har anlänt till ett mottagningscenter eller till ett säkert område men utan tillhörigheter. Andra delar har placerats i beredskapslager i skilda regioner. Merparten av varorna har kunnat upphandlas lokalt i landet. Mottagning, lagerhållning och distribution av dessa nödhjälpsvaror görs av DPCCN och UNDRO tillsammans. Att UNDRO, som enda biståndsgivare, åtagit sig denna roll beror på de exceptionella omständigheterna i landet. Biståndskontoret bedömer behoven av dessa varor som fortfarande mycket stora, inte minst med hänsyn till fritagningen av vissa områden från Renamo, och finner att hanteringen av dem väsentligen förbättrats med hjälp av UNDROs SIDA-finansierade personalinsats.

Utsäde och jordbruksredskap

Redan i 1984 års insatser ingick som en viktig komponent jordbruksredskap och utsäde för rehabilitering av jordbrukande befolkningsgrupper som drivits från sina hembygder av torkan. 1986 års utvärdering bedömde dessa insatser positivt och rekommenderade att de skulle ges fortsatt hög prioritet. Sedan 1987 samordnas distributionen av utsäden och redskap till nödlidande jordbrukargrupper i Moçambique inom PESU-programmet, som drivs gemensamt av jordbruksministeriet, AGRICOM och DPCCN. Sverige beviljade 21 milj kr under 1988/89 och 89/90, samt ytterligare 15 plus 12 milj kr under 90/91 och 91/92.

Biståndskontoret finner att projektet fungerar väl i stort och att dess rapportering är tillfredsställande. De i den senaste framställningen beräknade behoven bedöms som realistiska, bl a mot bakgrund av den svåra torkan som gör att bönderna svårligen lyckats spara utsäde från tidigare år. För att säkerställa leveranser i tid för nästa sådd planerar SIDA även att ta 9 milj kr i anspråk ur landramen. För jordbrukskampanjen 1994 föreslås PESU-stödet integreras i det svenska jordbrukssektorstödet.

Vägar och broar

I september 1989 anvisades fem milj kr för en provisorisk bro över floden Limpopo. Delar av denna viktiga bro hade kollapsat, sannolikt på grund av materialslitage. Insatsen sågs som ett naturligt komplement till det svenska transportstödet inom katastrofbiståndet. Bron skulle byggas av byggnadsministeriet med brittisk materiel, och i beslutet ingick att brittiska ambassadens medverkan i genomförandet skulle avtalsfästas. Genomförandet gick i stort sett planenligt, och bron kunde tas i bruk i slutet av 1990. För bro- och vägrehabilitering har katastrofmedel också utgått via UNDP/ILO, se vidare nedan, 10.3.

Elförsörjning

Sammanlagt 41 milj kr av katastrofmedel avsattes under 1987/88 och 88/89 tillsammans med andra medel från bl a SADCC-anslaget för elförsörjning i Beira. På grund av att eltillförseln till staden från Chimoio ofta bröts, behövdes någon form av reservkraftgenerering installeras. Trots vissa betänkligheter kring tekniknivån valdes en gasturbin för ändamålet. Anläggningen invigdes 1989, är försedd med en svensk tekniker för driftsstöd och har sedan invigningen vid flera tillfällen tillgodosett stadens elkraftsbehov.

Institutionellt stöd till DPCCN inklusive radiokommunikationsutrustning

Katastrofbiståndsutvärderingen 1986 föreslog en förstärkning av katastrofmyndigheten DPCCN, särskilt inom områdena information, planering och operationell koordinering, som en nyckelinsats för förhöjd katastrofberedskap. I detta syfte, och inte minst för att stärka den nationella styrningen och kontrollen av nödhjälpsprogrammet, genomfördes en svensk konsultinsats under 1987 och -88, som resulterade i förslag till ny verksstadga och organisationsplan för myndigheten, liksom till organisation och arbetsuppgifter för ett flertal av dess enheter, samt i förslag till fortsatt svenskt stöd i form av bl a personal, kontors- och radiokommunikationsutrustning.

Svenskt stöd lämnades i enlighet med förslaget till utrustning. DPCCN genomförde också den föreslagna organisationen av myndigheten. SIDA valde att avstå från det långvariga bilaterala engagemang som ett svenskt personalbistånd till DPCCN skulle innebära. I stället finansierades en personalinsats via UNICEF till DPCCN för att förbättra den finansiella administrationen och katastrofberedskapen, se vidare 10.3. Det sammanlagda svenska DPCCN-stödet direkt till regeringen uppgick till 4,7 milj kr. En viss förstärkning av myndighetens förmåga att hantera sin uppgift uppnåddes, även om den utländska påverkan av nödhjälpsprogrammet samtidigt stärktes.

SIDAs sammanfattande bedömning av insatserna via regeringen

Biståndskontoret rapporterar att det svenska katastrofbiståndet, som utgör en del av det nationella nödhjälpsprogrammet, de senaste åren i stort sett fungerat enligt planerna. Distributionen av de svenska varorna har skett till hela landet, men med koncentration till de norra provinserna. Sveriges stöd till transporter och utsäde, som varit dominerande, har varit särskilt värdefullt - transportmedlen har möjliggjort programmets genomförande och utsädena har underlättat för de nödlidande att bli självförsörjande. Svenskfinansierad tilläggskost har räddat livet på många undernärda barn, medan nödhjälpsvaror som kläder, tvål och köksutrustning har givit hundratusentals nödställda en nödvändig första hjälp.

Erfarenheter av samarbetet med regeringen

Samarbetet med regeringsinstitutionerna i Moçambique präglades inledningsvis av osäkerhet och oklarhet. DPCCN skapades såsom en tillfällig myndighetskonstruktion. Katastrofkommissionen CENEs tillkomst väckte farhågor om dubbelarbete med DPCCN. Den växande givarkritiken kring svinnet i katastrofbiståndet påverkade samarbetsklimatet. Och givarnas krav på rapportering har blivit en börda för DPCCN.

Successivt har dock samarbetet konsoliderats och effektiviserats. Den komplicerade diskussionen om vilken målgruppen för katastrofbiståndet skulle vara fick en för givarna acceptabel lösning. Rapporteringen förenklades på svenskt initiativ från individuell insatsrapportering till varje givare till månatliga och kvartalsrapporter om hela katastrofbiståndet, med referenser till olika givares bidrag. Olika personalinsatser har medverkat till att stärka den nationella administrationen av katastrofbiståndet.

Våren 1992 rapporterar ambassaden att samarbetet med DPCCN är gott och att samordningen med andra biståndsgivare fungerar väl tack vare regelbundna informations- och samordningsmöten två gånger per månad, även om endast de största och viktigaste organisationerna i praktiken deltar. Finansiella rutiner hos och rapportering från DPCCN behöver dock ytterligare förbättras, en förändring som stöds av Sverige via UNICEF.

Stölder och korruption

Efter en tids rykten om växande svinn, stölder och korruption inom katastrofprogrammet tillsatte den moçambikiska regeringen i mars 1989 två kommisssioner med

uppdrag att undersöka omfattningen av svinn i hamnarna respektive i DPCCNs distributionskedja. I kommissionerna, som gick tillbaka till 1983 i sina undersökningar, ingick personal från polis och en rad berörda ministerier.

Resultaten av undersökningarna förelåg i september, och ledde till att ett stort antal personer från katastrofmyndigheten och hamnarna greps, suspenderades eller ställdes inför rätta. I februari 1990 presenterades resultaten av de båda undersökningarna för regeringen, tillsammans med ett förslag till tiopunktsprogram för att öka kontrollen. Regeringen antog programmet och tillsatte två nya kommissioner med uppgift att ytterligare förbättra arbetet med att undersöka svinnets omfattning och former. Den kommuniké som publicerades tillfredsställde emellertid inte givarna, som begärde att få del av underlaget för besluten. Tre givare, däribland SIDA, fick ta del av underlaget, på vars bas en sammanfattning av resultaten sedan utarbetades. Den presenterades av UNDP på regeringens vägnar inför katastrofkonferensen i april 1990.

Det är idag känt att stölder förekommer i alla led av distributionen av katastrofbiståndet, men att de är vanligast i de led som ligger utanför DPCCNs direkta kontroll, såsom i hamnar och under vägtransporter. För det svenska katastrofbiståndets vidkommande berörs inte insatserna via FN-organen eller de enskilda organisationerna - i mindre grad även de stora fordonsleveranserna. Det mest stöldbegärliga torde ha varit några sockerleveranser, varav sannolikt en icke obetydlig del har kommit på avvägar. (Problemen inom katastrofbiståndet är delvis desamma som inom det reguljära livsmedelsbiståndet, som går in i statens distributionssystem för subventionerad försäljning till vissa grupper. Dessa problem belystes ingående 1991 i en studie av EG-experten H. Gebauer.) Att reklamera gods som stulits i hamnarna hjälper föga, och rättsliga åtgärder vidtas sällan. På givarnas begäran kommer ytterligare åtgärder för att förbättra kontrollen i hamnarna att utredas. För att höja säkerheten på vägarna har i en av provinserna milis anställts som transporteskort, vilket väsentligen förbättrat situationen. I Tete-korridoren betalar transportörerna militär eskort med stor framgång för både säkerhet och kontroll. DPCCN hoppas också att en ökad utkontraktering av transport och lagring av nödhjälpsgods till privata entreprenörer kommer att kunna minska svinnet, eftersom dessa lättare kan finansiera den nödvändiga vakthållningen.

Emellertid bedömer ambassaden att, hur mycket än kontrollen förbättras, problemen med svinn och stölder inom katastrofbiståndet sannolikt kommer att kvarstå, med tanke på den allmänna attitydförändring som nu pågår i landet. De nya attityderna tolererar stöld och korruption, vilket det tidigare rådande normsystemet inte gjorde. Och den generella bristen på livsmedel och andra nödvändighetsvaror samt den minskande köpkraften hos befolkningen ses som det avgörande problemet. Men framför allt bedömer ambassaden att det vore fel slutsats att minska katastrofbiståndet på grund av konstaterade irregulariteter - i stället borde givarna ställa striktare krav på kontrollåtgärder.

Revisioner kommer framöver att genomföras avseende SIDAs insatser, och SIDA är regelmässigt informerat under lokala upphandlingar med svensk finansiering. Att följa distributionen av förnödenheter genom landet till svårtillgängliga distrikt låter sig dock knappast göras, främst av säkerhetsskäl. SIDA räknar dock med förbättringar tack vare att såväl givare som myndigheter nu uppmärksammat att CAREs logistikstöd till DPCCN inte seriöst beaktat denna punkt inom det moçambikiska nödhjälpsprogrammet. För en mer utförlig diskussion om svinn och korruption inom katastrofbiståndet, se kapitel 12.

10.3 Katastrofinsatser via internationella organisationer

Under perioden 1985/86 t o m 1990/91 anslogs 58 milj kr av katastrofmedel till olika FN-organ för insatser i Moçambique, d v s mindre än en tiondel av de sammanlagda anslagen 703 milj kr till Moçambique under perioden. Därtill kommer 15 milj

9 12-1263

kr på C1-anslaget till UNICEFs vattenprogram under 1990, samt Moçambique-delar av FN-organs regionala insatser, t ex UNHCRs regionala flyktingprogram. Likväl stannar insatserna via FN-systemet på en anspråkslös nivå jämfört med insatserna direkt via Moçambiques regering, även om de trendmässigt ökar under hela den aktuella perioden. De organisationer som erhållit svenskt katastrofstöd i sammanhanget är WFP för personalinsatser på logistikområdet, UNICEF för dricksvattenprogram m m, UNHCR för flyktingstöd, UNDRO för beredskapslager, samt ILO i samverkan med UNDP för rehabilitering av vägar och broar. Utöver dessa operativa insatser har emellertid FN-systemets stått för en helt annan katastrofinsats för Moçambique - en övergripande koordineringsfunktion, inklusive årliga internationella appeller, som varit av stor betydelse.

World Food Programme

World Food Programme, WFP, har under flera år varit verksamt i Moçambique dels med s k Food for Work-program och livsmedelsbistånd, dels under senare år som rådgivare till regeringen i planering och organisation av leveranser, transporter och distribution av katastrofförnödenheter. Det växande katastrofbiståndet till landet innebar också ett ökande tryck på DPCCN och på WFP att åta sig en mer aktiv roll i den logistiska koordineringen. 1986/87 anslog Sverige 1,5 milj kr till WFP för fyra logistiker till Moçambique.

Insatsen bestod av en chefslogistiker och tre regionala logistiker, alla med uppgift att bl a lämna råd till och koordinera med regeringen och andra givare, samt följa upp alla större insatser. Biståndskontoret bedömde att den var till stor nytta för DPCCN och att logistikerna både bidrog till operationella insatser och utgjorde ett institutionellt stöd. Vissa oklarheter avseende rollfördelningen mellan DPCCN och WFP uppstod, men kunde klaras ut, varefter en fortsättning av det svenska stödet beviljades 1988/89 med ytterligare 2,6 milj kr.

WFP kunde under den aktuella perioden med hjälp av inte minst de fyra logistikerna spela en ovanligt aktiv och operativ roll i Moçambique. Det svenska bidraget bedöms ha varit en viktig förutsättning för att WFP skulle kunna åta sig den rollen. Ambassaden uppskattar att WFP har bidragit både som aktiv transportör och som rådgivare i logistikfrågor. SIDA finner att denna insats, som nu är avslutad, har fungerat väl och att WFP i Moçambique har bekräftat sin logistikkompetens inom FN-systemet.

Ytterligare en personalinsats via WFP erhöll svensk finansiering med 3 milj kr 1990. Som nämnts ovan (se avsnitt 10.2) redovisade den moçambikiska regeringens undersökningar att stora mängder katastrofgods aldrig kom fram till de avsedda målgrupperna. I katastrofappellen för 1990/91 föreslog FN placeringen av sex FN-experter på provinsnivå för uppföljning och kontroll. De skulle anställas av WFP men ingå i den moçambikiska förvaltningen. På UNDPs begäran finansierades tjänsterna av skilda givare, en av dem av Sverige. Den senare tjänsten, i Manicaprovinsen, bemannades i juni 1992.

I sitt övervägande inför det positiva beslutet anför SIDA att behovet av förstärkt kontroll inom katastrofgodshanteringen är dokumenterat och att ett minskat katastrofbistånd till följd av bristande förtroende för Moçambiques hantering av nödhjälpen i första hand skulle drabba den nödlidande befolkningen. Insatsen pågår.

UNICEF

För insatser inom tre delområden - dricksvatten, krigsdrabbade barn och förvaltningsstöd till DPCCN - har UNICEF erhållit sammanlagt 13,5 milj kr under perioden 1985/86 t o m 1990/91 från katastrofanslaget, samt ytterligare 14,77 milj kr från C.1.

Antalet barn i Moçambique med svåra fysiska och psykiska skador på grund av kriget är skrämmande stort. UNICEF fick 1989 svensk finansiering med 3,3 milj kr

till fortsättningen av ett tidigare påbörjat arbete med insatser för dessa barn i form av särskilda förskolor. I UNICEFs insats ingick även ett ettårigt, kompletterande förvaltningsstöd till hälsoministeriet. Insatsen, som startade sent och i inledningsskedet svårt hämmades av personella och administrativa brister på mottagarsidan, bedömdes av biståndskontoret som mycket angelägen.

Till UNICEFs dricksvatteninsatser har utgått svenskt katastrofbistånd vid ett par olika tillfällen, sammanlagt med 7 milj kr under den redovisade perioden. Därtill kommer de nämnda 15 milj kr från C1-anslaget 1990. Insatserna har omfattat fältoperationer bl a i Sofalaprovinsen och förvaltningsbistånd till vattenmyndigheten, bestående av fem experter. Personalstödets uppgifter var en kombination av personalutbildning, förvaltningsutveckling och gap-filling.

SIDA bedömer att erfarenheterna av UNICEFs vattenprogram är goda, även om rekryteringssvårigheter och leveransförseningar har lett till en sänkning av ambitionsnivån. Vattenborrningen i Sofalaprovinsen har stor betydelse, särskilt för den grupp internflyktingar som har samlats i nyetablerade bosättningar längs Beirakorridoren, medan förvaltningsstödet till vattenmyndigheten bedöms vara av vikt för den nationella förmågan att planera och genomföra dricksvatteninsatser i hela landet. Ambassaden fann fortsatt finansiering motiverad med svenska katastrofmedel eller hellre återuppbyggnadsmedel.

Den svenska finansieringen av den tredje UNICEF-komponenten - stödet till DPCCN - kan ses som en fortsättning av SIDAs bilaterala förvaltningsbistånd, som av kapacitets- och koncentrationsskäl ej övergick från beredning till genomförande. För såväl SIDAs som DPCCNs del innebar kanaliseringen via UNICEF en administrativ förenkling. Insatsen, som bestod av en senior projektkoordinator som skulle placeras inom DPCCN, erhöll svensk finansiering med 4,3 milj kr i juni 1989.

Vid beslutet bedömde SIDA att den föreslagna insatsen var av största vikt och av strategisk betydelse för katastrofbiståndshanteringen i stort i Moçambique. Det tog emellertid lång tid för DPCCN att definiera och i detalj utforma förvaltningsstödet - bl a därför att myndighetens egen verksordning ännu inte hade fastställts. Först på våren 1990 hade ett slutgiltigt projektförslag presenterats och godkänts. Projektkoordinatorn kunde dock inte rekryteras - insatsen omformades i stället till en konsultinsats inom prevention och rehabilitering. En långtidsrådgivare för personalutbildning och en konsult inom finansiell administration har också ställts till förfogande.

FNs flyktingkommissarie

UNHCR, FNs flyktingkommissarie, har varit starkt engagerad i Moçambique, även om dess mandat inte medgivit insatser direkt till förmån för det stora antalet internflyktingar i landet. Särskilda program har arrangerats dels för moçambikiska flyktingar i Malawi, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe, och dels för flyktingar som återvänder till Moçambique. Av de generella bidrag UNHCR beviljats under perioden 1985/86 t o m 1990/91 har sammanlagt 25 milj kr gått till Moçambique, varav den mindre delen till repatrieringsinsatser.

Flyktingproblematiken blev tidigt omfattande - i maj 1989 beräknade UNHCR att ca en miljon moçambikiska flyktingar befann sig utanför landets gränser, varav över 600 000 i Malawi - med både svåra humanitära problem och allvarliga konsekvenser för de berörda grannländernas svaga ekonomier och ansträngda naturresurser. Siffran beräknas sommaren 1992 uppgå till 1,5 miljoner flyktingar. För att bispringa lägerflyktingarna i grannländerna arbetar UNHCR dels med WFP, dels genom lokala enskilda organisationer, t ex Malawis Röda Kors, som på regeringens uppdrag och med goda resultat sköter utdelningen av förnödenheter.

Majoriteten av de flyktingar som återvänder - sedan 1986 beräknas 256 000 personer ha återvänt - lever i ofta prekära omständigheter i regeringens mottagningscentra. Avsikten är att så snart möjligt stabilisera dessa familjer i jordbruk, helst i sina

hembyar, där de kan åter börja producera. UNHCR samarbetar med NARML, den statliga myndighet som ansvarar för repatrieringsprogrammets genomförande, och bidrar med förnödenheter samt med dricksvattenförsörjning, transporter och annat. De mest omfattande insatserna för återvändande flyktingar görs dock av UNICEF.

Fram till mitten av 1989 hade ca 115 000 flyktingar återvänt till Moçambique, varav 43 000 i juli månad beräknades vara återanpassade och självförsörjande. SIDA bedömde då att UNHCRs tidigare insatser för moçambikiska flyktingar hade fungerat väl i sin helhet och att fortsatt svenskt stöd borde kunna lämnas.

UNDRO

FNs katastrofhjälpskoordinator, UNDRO, fick 1989 svensk finansiering med 1,5 milj kr för att i samverkan med DPCCN inrätta ett beredskapslager för katastrofvaror i Maputo. Projektet hade tre komponenter - att renovera och utrusta befintliga lagerbyggnader, att upprätta lagerrutiner och utbilda personal, och att med kort varsel kunna leverera nödhjälpsvaror till akut drabbade. Personal från UNDROs katastroflager i Pisa skulle utbilda personal och ta fram ett system för lagerhantering. Italien och Finland skulle bidra med material till lagret.

Vid tidpunkten för bidraget förväntades stora skaror flyktingar återvända från Malawi och Sydafrika. Att göra snabba insatser i form av utrustning och material under deras rehabilitering bedömdes som angeläget. Existensen av ett lager med de viktigaste nödhjälpsvarorna skulle höja beredskapen och minska tidsåtgången för leveranserna. Behovet av lagerlokaler och kompetent lagerpersonal var klarlagt. Biståndskontoret ansåg att UNDROs roll var viktig, och att utan UNDRO väsentliga moment i projektet skulle gå förlorade. Den multibilaterala kanaliseringen var dessutom att föredra framför en eventuell bilateral insats. Samtidigt hade det visserligen hävdats från svensk sida att UNDRO inte skall vara genomförande, men i Moçambique bedömdes det finnas förutsättningar för att UNDRO undantagsvis kunde assistera de moçambikiska myndigheterna med en operativ insats.Insatsens genomförande blev försenat, inte minst på grund av en tvist om dispositionsrätten till den aktuella lagerbyggnaden. I oktober 1991 rapporterade emellertid UNDRO att beredskapslagret var färdigställt och hade börjat fungera. Även om insatsen genomförts väl i Moçambique, har den aktualiserat frågan om UNDROs roll inom det internationella katastrofmaskineriet, och snarast på svensk sida tolkats som en bekräftelse på att UNDRO helst av allt borde koncentrera sig på bedömning och information om katastrofsituationer.

ILO

ILO och UNDP erhöll 1990 12 milj kr fördelat på tre budgetår för ett arbetsintensivt väg- och brorehabiliteringsprojekt i Moçambique, främst i Inhambane och Gazaprovinserna. Syftet med projektet var att rehabilitera vägar och broar så att katastrofförnödenheter kan transporteras landvägen till de provinser som har höga koncentrationer av internflyktingar. Vidare avsågs programmet på sikt medföra att insatsvaror kan distribueras till jordbruket och produktionsöverskott därifrån kan upphandlas. Den svenska finansieringen avsåg inköp av utrustning och enkla handverktyg samt kostnader för sex ILO-tjänster i projektet.

Moçambiques regering skulle stå för lokala kostnader och andra driftskostnader. Den lokala befolkningen skulle engageras på basis av en Food-for-Work-modell, där de som arbetar inom projektet också får möjlighet att köpa mat genom projektet. Influtna medel skulle användas för fortsatta vägarbeten och -underhåll i provinsen.

Projektplanen gick tillbaka på tidigare, delvis SIDA-finansierade erfarenheter av arbetsintensiva vägbyggnadstekniker i Moçambique, som i utvärderingar hade befunnits ovanligt väl lämpade för behoven att återuppbygga landets förstörda vägnät. Även SIDA fann dessa erfarenheter mycket goda, samtidigt som möjligheterna att

starta projektet befanns helt beroende av säkerhetsläget i de berörda provinserna. Under hösten 1990 ägde också attacker rum i Gazaprovinsen varvid bl a en del icke svenskfinansierad vägbyggnadsutrustning förstördes. Insatsen kom igång försenad och pågår, f n i stort sett planenligt.

Gemensamma drag och potential hos katastrofinsatser via FN-organisationer

Gemensamt för katastrofinsatserna via FN-systemet är bl a att de är små. Flera av insatserna har stannat vid en à två milj kr per styck. Men erfarenheten från Moçambique pekar på att avgränsade, strategiskt placerade FN-insatser kan sättas in med framgång i specifika problemsituationer.

Samtidigt har FN-organ kritiserats för att uppträda splittrat lokalt och för att ibland bekymra sig mer om att den egna organisationen uppmärksammas och uppskattas än att Moçambiques nödlidande får högsta prioritet. Bemanningen av och delegeringen till kontoren i Maputo synes inte heller ha högsta prioritet -biståndskontoret pekar på att UNDP karaktäriseras av byråkratisering och centralstyrning, att UNHCRs kontor är underbemannat och svagt, att UNICEF, som arbetar dynamiskt och flexibelt, har en något underordnad roll i katastrofsammanhang, att WHO agerar trögt och med låg profil, och att WFP, som intar en viktig position genom sitt stora livsmedelsbistånd och sin kompetens, tidvis har befunnit sig i motsatsförhållande till DPCCN. På senaste tiden har WFP åter tenderat att gå förbi DPCCN och biståndskontoret pekar på risken att samordningen med myndigheterna ånyo kan försämras. Den klassiska konkurrensen mellan olika FN-organ har också kunnat noteras i Maputo. Huvudskälet till FN-systemets relativt svaga prestationer i Moçambique bedöms i allmänhet vara de brister som permanent vidlåder systemet, men som blir särskilt tydliga och kännbara i exceptionellt svåra omständigheter, sådana som har rått i Moçambique under den aktuella perioden. Likväl borde det vara möjligt för en så stor finansiär som Sverige att, om så önskas, ställa krav på ett mer samordnat och kraftfullt FN-agerande och på en viss nedtoning lokalt av de olika organisationernas profil inom FN-systemet, även om utsikterna till att uppnå en snar förbättring måste anses begränsade.

FN-systemet har som en av sina stora tillgångar den konstitutionellt nära relationen till mottagarlandets regering. Därigenom skapas en potentiell förtroende- och samarbetsrelation, som inte genomgående synes ha utnyttjats fullt ut i Moçambique. Men den ger också en god utgångspunkt för att bereda och genomföra instutionsbyggnadsinsatser i syfte att stärka kapaciteten hos mottagarlandets myndigheter att genomföra sina uppdrag. Exempel i detta sammanhang har varit DPCCN, socialmyndigheten och vattenmyndigheten. Dessa insatser bedöms angelägna och har, vad gäller dricksvatten, avsatt goda resultat. Det synes finnas utrymme för en mer aktiv dialog mellan Sverige, Moçambique och FN-systemet om dessa frågor, en dialog som Sverige med finansiärens rätt skulle kunna driva med större kraft än hittills.

Men den kanske mest betydande katastrofinsatsen FN-systemet har gjort i Moçambique är inte operativ - den består av samordning lokalt och insamling, bearbetning och förmedling av information om nödsitutionen i landet till det internationella samfundet. UNDP-chefen har utsetts till internationell samordnare, och ett särskilt kontor, UNSCERO, inrättats för att bistå CENE. Även om UNSCERO konstitutionellt har en mycket nära relation till CENE har kontoret dock förhållit sig relativt passivt till givarnas tendenser till att utnyttja enskilda organisationer och att undvika samarbete med myndigheter. I informationsarbetet har de årliga appellerna varit ett av FNs huvuduppdrag sedan flera år. I denna roll har FN-systemet kunnat agera som Moçambiques advokat internationellt, en funktion som ingen bilateral givare skulle kunna åta sig. Även Sverige har uppenbarligen haft stor glädje av - och stött - FNs arbete inom detta område.

10.4 Katastrofinsatser via enskilda organisationer

Tretton enskilda organisationer har kanaliserat sammanlagt 185 milj kr i svenska katastrofmedel till Moçambique under perioden 1985 till 1990. De fyra största mottagarna har varit Norska Redd Barna (NRB), Praktisk Solidaritet (PS), Svenska Rädda Barnen (SRB) och Afrikagrupperna (ARO), som alla kanaliserat mer än 20 milj kr var under perioden. Ytterligare fyra organisationer har tagit emot mellan 10 och 20 milj kr var: Namunokommittén, Svenska Röda Korset (SRK), Emmaus och U-landshjälp från folk till folk (UFF). Fem organisationer har kanaliserat katastrofmedel understigande fyra milj kr var under perioden i fråga, se vidare tabell 10.1 ovan.

I detta avsnitt kommer de åtta nämnda organisationernas katastrofinsatser, varav PS faktiskt utgör fortsättningen på Emmaus, att belysas i avsikt att möjliggöra jämförelser dem emellan. Avsnittet avslutas med en diskussion om de olika slagen av insatser och deras relativa fördelar och begränsningar.

Praktisk Solidaritet

Sedan 1988 belastar de s k fraktbidragen katastrofanslaget genom SIDA, d v s de bidrag som svenska enskilda organisationer kan erhålla för finansiering av frakt-och vissa hanteringskostnader för sådant material, mest begagnade kläder, som organisationerna själva samlar in i Sverige för att ge vidare till nödlidande i tredje världen. Praktisk Solidaritet (PS) och U-landshjälp från Folk till Folk (se nedan) är de största mottagarna av dessa bidrag från SIDA.

PS skapades 1988 av de fyra nuvarande medlemsorganisationerna Emmaus Björkå, Emmaus Sundsvall, Emmaus Stockholm samt Brödet och Fiskarna. Dessa har i sin tur olika antal avdelningar eller filialer. Under de tre budgetåren 1988/89 t o m 90/91 mottog PS och Emmaus totalt drygt 40 milj kr i bidrag för sina frakter till Moçambique. PS-gruppen använder sina fraktbidrag till att samla in, sortera och frakta kläder och annat insamlat material. Totalt samlades 1990 in 3 660 ton kläder och 500 ton annat material. Till Moçambique beräknades 1 650 ton kläder kunna sändas.

Den mottagande organisationen i Moçambique, det statliga jordbrukshandelsföretaget AGRICOM, har det fulla ansvaret för distributionen av kläderna. De säljs genom AGRICOMs egna provinsdelegationer till priser långt under marknadens till den jordbrukande befolkningen som ett led i ansträngningarna att öka jordbruksproduktionen i landet. En gradvis privatisering av distributionen pågår för närvarande. Eventuella överskott av verksamheten tillfaller AGRICOM.

En SIDA-finansierad organisationsöversyn 1990, som fann att AGRICOM nådde större delen av Moçambique med undantag för vissa krigshärjade områden, bedömde PS verksamhet positivt och rekommenderade fortsatt statligt stöd. SIDA har också fortsatt att stödja gruppen och senare dessutom förhandlat ett nytt ramavtal med den, innebärande att PS framgent skall bära större del av kostnaderna i Sverige själva.

U-landshjälp från Folk till Folk

U-landshjälp från Folk till Folk, UFF, är en formellt fristående organisation i Sverige, som dock är organisatoriskt och ekonomiskt knuten till den danska "Skolesamvirket Tvind". UFF bedriver, liksom Emmaus och PS, se ovan, insamling av begagnade kläder och annat material för vidare befordran till nödlidande i tredje världen. UFF, som näst PS är den största mottagaren av fraktbidrag från SIDA bland de enskilda svenska organisationerna, har tagit emot totalt tio milj kr t o m 1990/91.

I Moçambique har UFF sedan 1982 byggt upp en omfattande verksamhet, som nu består av sexton olika projekt inom områden som kläddistribution, undervisning, produktion av bl a möbler och livsmedel. Under exempelvis de tre första kvartalen 1990 försåldes 1 400 ton begagnade kläder - till klart högre priser än de PS/AGRICOM tar ut - tillverkades 23 000 plagg och 7 400 möbler, uppföddes grisar, fisk och

räkor, samt uppfördes 2 000 kvm byggnader. Därtill kommer sociala program, knutna till de olika projekten, t ex hälsovård och utbildning för de anställda. Motpart i landet är en lokal UFF-förening som drivs av skandinavisk personal. Verksamheten ger ett betydande överskott, både på den svenska och på den moçambikiska delen. UFF använder överskotten till egen projektverksamhet i u-länder och på andra ställen.

En SIDA-finansierad konsultstudie av UFF kom 1990 till slutsatsen att de fraktbidrag som SIDA beviljat hade medverkat till att ge utrymme för finansiering av UFF-projekt på andra håll. Detta stred visserligen inte mot fraktavtalet men väl mot SIDAs intentioner. Konsultstudien rekommenderade SIDA att, så länge önskemålet ej var att stödja de berörda projekten, upphöra med fraktbidragen. SIDA hade då redan avvaktat med ställningstagandet till ett par ansökningar från UFF, och avslog dem därefter med motiveringen att UFF uppenbarligen inte hade behov av SIDAs fraktbidrag för att kunna genomföra sin verksamhet.

Redd Barna - Norge

Norska Redd Barna (NRB) har sedan 1987 erhållit svenska bidrag, direkt sammanlagt 45 milj kr samt ytterligare 24 milj kr via Svenska Rädda Barnen, till sin verksamhet bland internflyktingar i Moçambique. Programmet omfattar de tre provinserna Tete, Manica och Sofala. I exempelvis den senare beräknades 1989 37 000 av uppskattade 125 000 internflyktingar nås av den norska nödhjälpen och rehabiliteringen. Förutom livsmedel erbjuder programmet jordbruks-, barn-, hälso- och undervisningsinsatser. Målet för verksamheten är att ge sådant stöd under 12 à 18 månader, varefter merparten av internflyktingarna skall kunna klara sin egen försörjning.

Förutom rehabilitering ingår i verksamheten uppförande av enkla byggnader som skolor, bostäder, hälsokliniker samt vatten- och sanitetsanläggningar. Dessa aktiviteter genomförs med deltagande av både internflyktingarna och ortsbefolkningen. Andra aktiviteter av betydelse är återföreningsprogrammet för ensamstående barn och utbildning av personal för arbete med föräldralösa barn.

Genomförandet av insatsen sker i nära samverkan med DPCCN och berörda provinsmyndigheter. Sedan 1989 har NRB ett eget kontor i Chimoio under ledning av en egen representant. Dessutom är en norsk socionom verksam inom barnprogrammet. NRB har haft svårt att rekrytera kvalificerade moçambiker till programmet.

SIDA noterar att NRB får lovord från olika källor för sitt sätt att genomföra nödhjälpen, och att omfattande bidrag både har utgått och kommer att utgå från det norska utrikesdepartementet. SIDA bedömer själv verksamheten som ett brett utformat program omfattande nödhjälp, rehabilitering av internflyktingar och rehabilitering av social infrastruktur. Svenska bidrag har kopplats till motsvarande bidrag från Norge.

Härutöver hjälper NRB moçambikiska flyktingar utanför landet, i ett par läger i östra Zimbabwe. De katastrofmedel som anslagits härför redovisas i statistiken på Zimbabwe, och finns ej heller i tabell 10.1. Verksamheten omfattar exempelvis ca fyra tusen skolbarn i fyra läger, 36 förskolegrupper, repatriering och rehabilitering samt arbete med föräldralösa barn. Även denna verksamhet får positiva bedömningar, bl a av ambassaden i Harare.

Svenska Röda Korset

SRK har erhållit sammanlagt 13 milj kr av katastrofmedel mellan 1988 och 1990 för att stödja uppbyggnaden och förstärkningen av det moçambikiska Röda Korset, MRK, d v s en katatrofberedskapsinsats. Stödet har kanaliserats via Röda Korsligan i Genève, som även har tagit emot finansiering från övriga nordiska länder, Nederländerna, Canada och USA för ändamålet.

Omstruktureringen och effektiviseringen av MRK påbörjades 1989 med hjälp av Ligans stöd, som bl a inriktas på föreningsutveckling, utbildning i första hjälpen och

hälsovård, socialstöd till svårt utsatta, samhällstjänst och ungdomsprogram, samt katastrofberedskap och logistik. Redan 1990 rapporterar SRK att MRK står bättre rustat att möta de krav som ställs på föreningen.

SIDA bedömer Röda Korsinsatsen som angelägen, eftersom MRK bedriver ett mycket viktigt hjälparbete i landet. Uppbyggnaden av lokala organisationer ses som ett långsiktigt arbete, som är prioriterat för svensk finansiering över den tid som arbetet kan kräva.

Med icke katastrofbiståndsfinansiering arbetar SRK också med framgång med AIDS-information bland internflyktingar.

Afrikagrupperna

Sedan 1977 har Afrikagrupperna (ARO) bedrivit volontärverksamhet i bl a Moçambique. Ett koncentrationsområde i arbetet har varit samarbetet med hälsoministeriet, se vidare under avsnitt 10.5. I anslutning därtill har ARO även erhållit katastrofmedel för inköp av akut behövd materiel till sjukvården. Mellan 1987 och 1991 har ARO till sex separata katastrofprojekt tagit emot närmare 24 milj kr.

Merparten av medlen har gått till materialstöd till de fyra norra provinserna. Materialet och utrustningen går in i hälsoministeriets verksamhet, ARO driver således inga egna projekt. Den större delen avser olika slags förbrukningsmaterial, såsom sprutor och kanyler, handskar, infusions- och kirurgiskt material.

Inköpen görs av ARO lokalt i Moçambique eller hos Unipac i Köpenhamn. Uttransport till distrikten sker med hälsoministeriets transporter och leveranser. En ARO-volontär har handhaft insatserna lokalt vis-à-vis ministeriet. ARO genomför även utbildning av ministeriets personal i lagerhållning och distribution.

SIDA uppskattar den gedigna erfarenhet som ARO har av hälsosektorn i Moçambique och det arbete som görs, inte minst utbildningskomponenterna och verksamhetens administrativa aspekter. SIDA framhåller också de sociala sektorerna som prioriterade för svenskt stöd och att behoven är stora.

Namunokommittén

Namunokommittén, vars projekt i norra Moçambique behandlas mer ingående i avsnitt 10.5 nedan, tog inledningsvis katastrofmedel i anspråk för sitt projekt, sammanlagt 12 milj kr under budgetåren 1986/87 t o m 1988/89. Ytterligare 1,6 milj kr utgår under 1990/91 t o m 1992/93 för en expansion av projektverksamheten in i ett angränsande distrikt.

Som framgår mer utförligt under 10.5 är SIDAs intryck av Namunoprojektets effekter i de berörda distrikten positivt. Den marknadsförda jordbruksproduktionen har ökat och projektet verkar väl förankrat i lokalsamhället. SIDA tillstyrker också idén att använda både AGRICOM och privata handelsmän för distributionen av de varor som utgör den svenska insatsen, samtidigt som Namunokommittén tillråds att säkerställa att genererade medel verkligen kommer till den avsedda användningen inom det lokala utvecklingsarbetet.

Gemensamma drag och skillnader mellan de presenterade katastrofinsatserna

De presenterade insatserna består av tre huvudgrupper - fraktbidrag till PS och UFF, specialformulerade projekt för Moçambique av Afrikagrupperna och Namunokommittén, samt mer klassiska projekt via Röda Korset och Rädda Barnen.

Fraktbidragsdiskussionen synes ha begränsad relevans för Moçambique-översynens huvudtema, eftersom dess erfarenheter inte är användbara i andra sammanhang än för just sådana organisationer som bedriver insamling av begagnade persedlar och annat material för att ge dessa vidare till behövande i tredje världen. Erfarenheterna

är därför inte replikerbara. Likväl bör det konstateras att detta slags insatser gör det möjligt att tillgodose grundläggande behov hos målgruppen i Moçambique till en exceptionellt låg kostnad. Biståndskontoret i Maputo har nyligen också yttrat sig positivt om fortsatt klädstöd till Moçambique.

Katastrofinsatserna via Afrikagrupperna och Namunokommittén innebar att pågående samarbetsprojekt med EO-finansiering fick extra medelstillskott för att kunna göra akuta insatser som komplement till den ordinarie verksamheten. I båda fallen har således en redan befintlig projektorganisation kunnat utnyttjas, vilket medger en låg administrativ kostnad per insatt katastrofbiståndskrona. De båda projekten, som kommenteras närmare under 10.5 nedan, använder i sin tur i hög grad befintliga strukturer i landet, vilket undanröjer behovet att skapa egna administrationer för ändamålet. Metoden synes också åtminstone ha en potential för större uthållighet för uppnådda resultat, även om den aspekten uppenbarligen är mindre relevant i vad avser katastrofbistånd än utvecklingsbistånd. Men metodens replikerbarhet är samtidigt lika begränsad som den hos fraktbidragsinsaterna, i det att den förutsätter befintliga projekt och projektorganisationer. I den mån sådana finns kan dock metoden erbjuda en intressant möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt göra snabba insatser, även om de sannolikt måste bli begränsade till de befintliga projektens målgrupper.

Norska Redd Barna, NRB, och Röda Korset, SRK/MRK, har bedrivit mer klassiska katastrofbiståndsprojekt i Moçambique - båda på ett sätt och inom områden där de har en betydande erfarenhet att falla tillbaka på. NRBs flyktingstöd har varit samordnat med de lokala och provinsiella myndigheternas ansträngningar att bispringa de nödlidande, vilket kan ha skapat synergieffekter genom att de två aktörerna förstärker varandras insatser. Arbetssättet borde kunna ha hög kostnadseffektivitet, förutsatt samarbetet med myndigheterna fungerar någorlunda väl. Om exempelvis grundläggande policydivergenser skulle föreligga kan metoden leda till att de två organisationerna konkurrerar eller motarbetar varandra och snarare vara kontraproduktiv. I det aktuella fallet synes samarbetet ha fungerat väl. Begränsningarna synes i första hand ligga i de berörda organisationernas kapacitet att expandera sin verksamhet i takt med behoven.

SRKs insats synes ha stor katastrofrelevans, men begränsad replikerbarhet, när väl ett moçambikiskt Rött Kors fungerar på ett tillfredsställande sätt. Insatsen borde däremot kunna resultera i hållbara resultat och ha goda förutsättningar om den lyckas - att kunna generera nya, relevanta katastrofinsatser i landet. Detta skulle i själva verket kunna bli dess mest värdefulla bidrag till fortsatt lindring av nöd i landet.

SIDAs sammanfattande bedömning av katastrofinsatser via enskilda organisationer är att den lokala förankringen, antingen via projektverksamhet eller genom en organisatorisk anknytning, är en förutsättning för att kunna genomföra sådana insatser, men att de i sådana fall kan ge ovanligt goda resultat. Organisationerna har inte minst en tydlig fördel i vad avser insyn i och kontroll över den verksamhet som stöds.

10.5 Bistånd via enskilda organisationer (EO-bistånd)

Sex av SIDAs elva s k ramavtalsorganisationer är eller har varit engagerade i Moçambique: Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC), Afrikagrupperna (ARO), Diakonia, LO/TCO, Pingstmissionen (PMU) och Sveriges Missionsråd (SMR). Därtill kommer ytterligare minst fem organisationer som har gjort mindre eller kortvarigare insatser. De fyra som tagit emot SIDA-stöd för projekt i Moçambique under perioden 1988/89 t o m 1990/91 är AIC (1,4 milj kr), ARO (18,4 milj kr), PMU (1,2 milj kr) och SMR (4,4 milj kr). För ytterligare detaljer, se vidare tabell 10.2.

Tabell 10:2. Projektstöd genom enskilda organisationer, 1988/89-90/91, tkr:

	AIC	ARO	PMU	SMR	Övriga	Kvinno-org.	Summa
1988/89		5 320		1 787	375		7 482
1989/90	365	6 512	900	1 965	326	516	10 584
1990/91	1 034	6 530	300	700	1 250	73	9 887
Summa	1 399	18 362	1 200	4 452	1 951	589	27 953

Källa SIDA

Svenska Missionsrådet

Svenska Missionsrådet förmedlar biståndsmedel från SIDA till ett flertal frikyrkliga missionsorganisationer, bl a för projekt i Moçambique. Som exempel kan här nämnas fyra insatser via Fribaptistsamfundet och Metodistkyrkan.

För att stödja uppförandet av en yrkesskola för kvinnor i anslutning till ett pastorsseminarium i Laulane, strax utanför Maputo, beviljades Fribaptisterna 1,6 milj kr 1988. Kvinnorna skulle ges en tvåårig hushållsteknisk utbildning i bl a grönsaksodling, kostkunskap, matlagning, hälsovård, hygien och barnkunskap. Avsikten var också att de utbildade kvinnorna skulle kunna föra kunskaperna vidare i byarna och stimulera befolkningen till bättre utnyttjande av jorden och till förbättrade kostvanor genom att odla och tillaga grönsaker.

Den lokala samarbetsorganisationen Igreja Uniao Baptista de Moçambique skulle utföra projektet i egen regi med hjälp av en svensk byggnadsingenjör samt med användande av lokalt byggmaterial och utrustning enligt moçambikisk standard.

Byggnationen har i stort sett genomförts planenligt, om än med viss försening, bl a då allt byggmaterial behöver fraktas från Beira. Projektet är nu slutrapporterat till SIDA och har resulterat i en bibelskola och en yrkesskola. Också verksamheten följer i huvudsak uppgjorda planer, även om antalet elever ligger något under på grund av krigsekonomin i landet. Fribaptisterna har kompletterat med ett faddersystem från Sverige, som gör det möjligt för ytterligare några elever att delta.

Två år senare beviljades Fribaptisterna 1,4 milj kr för att hjälpa Baptistkyrkan i Moçambique att bygga en förskola i Chibuto i Gazaprovinsen. Skolan, som planerades för tre à fyra klasser om vardera 40 elever, hade som huvudsyfte att stötta återförenandet av barn och ungdomar med föräldrar eller andra släktingar. I första hand skulle lokalerna utnyttjas för krigsdrabbade skolbarn, som gick i primärskola i Chibuto och som bodde i flyktingbostäder eller fosterhem.

En förskola med nödvändiga ekonomibyggnader utformades så att förutom förskoleverksamhet även alfabetiseringskurser och praktisk undervisning i sömnad, snickeri och liknande skulle kunna inrymmas. En del av tomten avsattes till grönsaksland för undervisning och odling för egna behov.

Projektets genomförande har dock stoppats upp av kriget. Ett flertal banditattacker har ägt rum på orten, med ett stort antal dödade och stympade invånare som resultat. Endast en mindre del av byggnationen är ännu klar. Projektet fortsätter emellertid tills vidare, och Fribaptisterna hoppas att det nyligen ingångna fredsavtalet skall ge möjlighet att fullfölja det snabbt.

Metodistkyrkans Yttre Mission fick 1991 ett bidrag på 120 000 kr för att förbättra vattenförsörjningen till landsbygdssjukhuset i Chicuque i Inhambaneprovinsen. Sjukhuset har, alltsedan det invigdes 1950 som en del av det svenska missionsarbete som pågått på orten sedan sekelskiftet, fått stöd av de svenska metodisterna - sedan flera år sänds två containers om året med material och utrustning. En amerikansk

missionär arbetar som administratör vid sjukhuset, som har 163 bäddar, två läkare och 38 sköterskor. Samarbetet med myndigheterna sägs fungera väl i form av i avtal mellan staten och Igreja Metodista de Moçambique delat ansvar.

De begärda medlen skulle användas för ny brunn, pump och vattenledningar, samt mätare och vattenfilter. Sjukhusets egen personal skulle stå för arbetet. Genomförandet har gått programenligt. Sjukhuset har idag rent och gott vatten. Vissa kostnader har tillkommit, som Metodistkyrkan avser bära själv.

Metodisterna fick även 385 000 kr 1991 för rehabilitering av krigsbarn i Teles, likaså i Inhambaneprovinsen. Ett f d lepracenter, som tidigare fått stöd av olika metodistförsamlingar men som förfallit sedan 1975, skulle nu restaureras för att kunna användas för några av de ca hundra krigsbarn som fanns i Teles kommun. Metodistkyrkans Kvinnoförbund i Moçambique och sjukhuspersonalen i närbelägna Chicuque var involverade i projektet.

För det svenska bidraget skulle åtta hus renoveras, möbler, utrustning och skolmaterial inköpas, liksom näringstillskott, mediciner och ett fordon, samt löner betalas under tre år.

I augusti 1992 har fyra av de åtta husen renoverats, vilket gjort det möjligt att härbärgera 32 barn med mödrar. En enda väpnad attack har noterats på området.

Arbetarrörelsens Internationella Centrum

Två av AICs medlemsförbund har erhållit bidrag till projekt i Moçambique - Kvinnoförbundet SSKF och Ungdomsförbundet SSU. Under budgetåren 1988/89 till och med 1990/91 har sammanlagt 1,4 milj kr beviljats.

SSKFs stöd till OMM, Organisaçao de Mulheres Moçambicanas, har pågått sedan 1979. Det har bestått av en serie mindre insatser, huvudsakligen inriktade på organisationsutveckling. De tidigaste syftade dels till att stärka själva förbundet organisatoriskt, dels till att bygga ut ett nät av provinskontor för förbundet. Provinskontoren fick bl a kontorsutrustning och ett fordon var med hjälp av de svenska medlen. Idag, tio år senare, är utrustningen i allmänhet förbrukad, men flertalet kontor fungerar i stort sett väl. Ett annat projekt gick ut på reparation av tre kvinnohus. Numera bedrivs där yrkesutbildning och kurser i näringslära och familjeekonomi. Ett tredje syftade till kursverksamhet vid OMMs kvinnoklubbar. Projektet genomfördes planenligt, men del av budgeten användes för att reparera klubbstugorna för att få dem funktionsdugliga. Ytterligare några projekt har innehållit materiel och utrustning till av OMM drivna daghem, kvinnokooperativ och kvinnohus. Även organisationsstödet har fortsatt, senast med inriktning på provinskontoret i Niassa.

De individuella insatserna har varit av begränsad finansiell omfattning, oftast några hundra tusen kronor per projekt. SSKF bedömer att OMM, som nu skilts från det statsbärande partiet och fått en ny förbundsledning, även fortsättningsvis väl kan tillgodogöra sig ett relativt omfattande svenskt stöd. I första hand borde ett sådant stöd inriktas på fortsatt organisationsutveckling, på grundutbildning i demokratiskt föreningsarbete och medborgarrätt, samt på praktisk utbildningsverksamhet inom ämnen som alfabetisering, kost- och näringskunskap, och hälsovård och barnkunskap. På de senare områdena kompletterar OMMs projekt den reguljära men otillräckliga verksamhet som de statliga myndigheterna arrangerar.

SSU har fått ca 1 milj kr för en insats tillsammans med Organisaçao da Juventude Moçambicana - ett jordbruksbaserat utbildningscenter för ungdomar. Av betydelse för SSUs engagemang var en framgångsrik tidigare satsning i Nicaragua. OJM behövde en utbildningsenhet som även kunde skapa inkomster till förbundet, vilket hade blivit extra aktuellt när även OJM skildes från Frelimo. OJM betonade behoven av projektinvesteringar i sådant som bevattningsanläggningar och maskiner, medan SSU snarare underströk vikten av utbildningssatsningar och försökte hålla igen på de stora investeringarna.

Efter betydande förseningar tilldelades förbundet mark i Boane några mil söder om Maputo, och de första grödorna kunde börja odlas under 1990. Därefter har dock en svår torka drabbat området. Jordbruket ligger nere, och därmed även annan utbildningsverksamhet. En flyttning till mer gynnsamma omständigheter diskuteras f n. SSU bedömer dessutom att svårigheten att rekrytera en svensk volontär, som var en viktig faktor bakom framgången i Nicaragua, har bidragit till det långsamma och ineffektiva projektgenomförandet.

SSU har även erhållit 92 000 kr ur demokratianslaget för att finansiera kostnader för OJMs kongress i samband med att förbundet skildes från Frelimo.

Pingstmissionens u-landshjälp

Pingstmissionens u-landshjälp, PMU, har i samarbete med Pingstförsamlingen Assambleia de Deus i Maputo genomfört flera olika utvecklingsprojekt. 1989 erhölls 2 milj kr för ett fiskeprojekt i syfte att generera inkomster till församlingens sociala verksamhet, i första hand sopputdelning till flyktingbarn, men även för att ge folket bättre tillgång till fisk. Målgruppen var flyktingbarn, främst de 25 000 i Maputo och de 17 000 i nio andra provinshuvudstäder som får del av pingstförsamlingarnas sopputdelning.

Projektet var tänkt som ett självfinansieringsprojekt, där församlingen utrustas med en större och en mindre fiskebåt, vilka sedan bemannas av fiskekunniga församlingsmedlemmar. Landade fångster skulle säljas till statliga uppköpare, förutom att församlingen skulle hjälpa medlemmarna att få tag på fisk. Båtarna skulle beställas och byggas i Maputo under övervakning av en svensk projektledare.

I augusti 1992 pågår båtbygget, enligt tillägg till kontraktet skall båten vara klar till jul.

PMU erhöll också 875 000 kr 1991 för att bygga en skola i Katembe strax utanför Maputo. Pingstförsamlingen hade fått mark där tillsammans med en förfrågan om att bygga en grundskola och en yrkesskola. Målgrupp var barnen i Katembeområdet, som annars med stor sannolikhet inte skulle få någon undervisning. Skolan skulle också kunna tjäna som modell för pingstförsamlingarnas engagemang på undervisningsområdet.

Skolan skulle byggas under 15 månader i den lokala kyrkans regi under överinseende av den svenske projektledaren. Myndigheterna hade bekräftat att de kommer att stå för lärarlöner när väl skolan är klar.

Bygget har under det första året framskridit snabbare än planerat, och vissa besparingar har kunnat göras. Bygget har också rönt positiv uppmärksamhet. Primärskoleundervisning bedrivs, liksom alfabetisering och lärlingsutbildning.

Afrikagrupperna

Den helt dominerande svenska enskilda organisationen i Moçambique är Afrikagrupperna (ARO). Under de tre budgetåren 1988/89 till och med 1990/91 tog de emot 18,4 milj kr för sina utvecklingsprojekt. Moçambique är också det viktigaste av länderna ARO verkar i, med drygt hälften - 33 stycken sommaren 1991 - av de volontärer som organisationen har sänt ut. En kraftsamling av verksamheten till Södra Afrika pågår, varvid engagemangen i Guinea-Bissau och Kap Verde gradvis dras ned.

Av de 33 volontärerna finns f n tjugo i Maputo, sju i Beira, fyra i Pemba och två i Nampula. Kriget har tvingat fram en koncentration av personalinsatsen till Maputo och Beira. En förstärkning av insatserna i norra Moçambique pågår. Fjorton av volontärerna arbetar inom hälsosektorn, nio i undervisningen. De övriga är icke sektordefinierad personal, och arbetar som t ex ekonomer, tekniker eller koordinatörer.

ARO har också en numera omfattande projektverksamhet i Moçambique, varav

majoriteten finansieras med bidrag från SIDA eller NORAD. Endast ett fåtal av projekten bygger på medverkan av ARO-kooperanter, vilka dock ofta ansvarar för genomförande av projekt vid sidan av sina ordinarie uppdrag. I sina första tjänstgöringsår är kooperanterna i allmänhet s k gap-fillers, medan de vid förlängning av tjänstgöringen ofta blir rådgivare till sina respektive ministerier.

En egen metod för rekrytering till fälttjänstgöring har givit uppmuntrande resultat. Intresserade personer inbjuds till utbildning, varvid själva deltagandet i utbildningen också används som urvalsinstrument. Först därefter placeras intressenter på olika uppdrag. ARO finner detta system överlägset, och tycker sig ha nått sämre resultat när den traditionella rekryteringsmetoden inriktad på en fastställd arbetsbeskrivning har tillämpats.

ARO har ej kunnat utforma ett tillfredsställande program inom industrisektorn, inte minst på grund av svårigheterna att finna rätt ingångar och personer att samarbeta med. Konkreta problem har också varit de lönsamhetskrav som ställs i kommersiell verksamhet och nödvändigheten att hålla en central enhet igång för att kunna göra några insatser på landsorten. Dessutom har kriget eliminerat all verksamhet där, samtidigt som PRE har sänkt motpartens kapacitet. Medan tidigare utväxlingen på personalinsatserna var femton på en, har denna nu sjunkit till fem på en.

Verksamheten är f n koncentrerad till två sektorer - sjuk- och hälsovård samt undervisning. Hälsosektorn kommer att belysas mer ingående nedan. Inom undervisningen har ARO framför allt haft lärare vid yrkesskolor och sekundärskolor, samt utvecklat läroplaner för delar av sekundärskolan och stött läroboksproduktionen. ARO deltog även i alfabetiseringsarbetet, där dock regeringens val av portugisiska som arbetsspråk utgjorde en svårighet. Ett gradvis tillbakadragande från undervisningen har dock skett, dels på grund av rekryteringssvårigheter i Sverige, dels eftersom det är svårt att fungera väl som utländsk lärare i Moçambique. Den allmänna tillbakagången p g a kriget och PRE har också drabbat undervisningssektorn hårdare och snabbare än hälsosektorn och resulterat i en större modlöshet där.

Hälsosektorn

Samarbetet inom hälsosektorn har successivt konsoliderats som det tyngsta för ARO i Moçambique. Faktorer bakom den positiva utvecklingen har varit goda placeringar av volontärer, en bra dialog med ministeriet om utvecklingen inom sektorn och, framför allt, en ambition hos ministeriet att reformera verksamheten i grund, i motsättning mot koloniala vanor, mot läkemedelsindustrin och mot vissa utländska, traditionellt tänkande rådgivare.

Ett flertal områden har varit föremål för insatser under årens lopp -sjukgymnastik, tandvård, mödra-och barnavård, läkemedelsförskrivning, gynekologi, m m. Tillsammantaget har också stora mängder material och utrustning levererats, bl a det katastrofbiståndsfinansierade sjukvårdsmaterial till de norra provinserna som tidigare nämnts, se avsnitt 10.4 ovan. De fjorton kooperanterna inom sektorn återfinns främst på centralsjukhusen i Maputo och Beira. Nyligen genomförda insatser är en upprustning av intensivvårdsavdelningen i Beira, utbildning i omvårdnad och städteknik samt städutrustning, upprustning av blindinstitutets lokaler i Beira och materialstöd till sjukhuslaboratoriet. I Maputo pågår flera projekt på centralsjukhuset och på hälsostationer runt om i staden. Ortoped-, barnbörds- och psykklinikerna och dokumentationscentret vid det nationella hälsoinstitutet får stöd. Utbildnings-, laboratorie- och informationsverksamhet på AIDS-området får fortsatt stöd. Ett nytt projekt, Sjukvård till Moçambique, påbörjades under 1991 med syfte att öka och förbättra materialstödet till hälsosektorn.

AROs hälsosektorsamarbete i Moçambique illustrerar hur kraftsamling av insatserna kombinerad med en egen organisatorisk flexibilitet och en förtroendefull och nära dialog med myndigheterna kan skapa underlag för en framgångsrik biståndsin-

sats. En genomgående princip har varit att koppla insatserna till och förstärka de nationella strävandena. Resultatens hållbarhet sviktar med nödvändighet i det läge som nu råder i landet, men den borde kunna höjas om självfinansierande mekanismer kan identifieras, eller om exempelvis kvalitetsförsämringar kan accepteras vilka gör lanserad verksamhet så mycket billigare att den överlever.

Namunoprojektet

De svenska solidaritetsorganisationerna ARO, Brödet och Fiskarna i Västerås, Emmaus Björkå, Emmaus Stockholm och Emmaus Sundsvall bildade 1985 en projektkommitté, Namunokommittén, för att genomföra ett utvecklingsprojekt i distriktet Namuno i Cabo Delgadoprovinsen i norra Moçambique. Tanken var att med hjälp av leveranser av billiga kläder och andra nödvändighetsvaror dels underlätta situationen för nödlidande i distriktet, dels medverka till en ökning av avsaluproduktionen i jordbruket. Den ökade försäljningen av jordbruksprodukter skulle i sin tur kunna användas för att lindra svält i andra delar av landet.

Enligt målformuleringen vid starten skulle projektet vara

- katastroflindrande i Namunodistriktet genom leverans av kläder och baskonsumtionsvaror,
- katastrofförebyggande i distriktet genom ökad tillgång på livsmedel,
- landsbygdsutvecklande i distriktet genom att skapa utvecklingsfonder med hjälp av det motvärde som varuförsäljningen gav upphov till,
- valutagenererande för landet genom ökad produktion av exportgrödor, och
- biståndsfrämjande genom att skapa kanaler för ett aktivt engagemang hos den svenska allmänheten.

Namunoområdet, som idag består av de två distrikten Namuno och Balama, har en yta som Skåne och 220 000 invånare, vilka huvudsakligen lever av svedjebruk i kombination med hantverk, jakt och fiske. Handeln i området är relativt väl utvecklad. Privata handelsmän köper jordbruksprodukter av familjejordbrukarna och säljer konsumtionsvaror tillbaka. Handelsmännen levererar i sin tur till och köper av AGRICOM E.E, ett statligt jordbrukshandelsföretag med en landsomfattande verksamhet av stor betydelse för landsbygdens försörjning med redskap och utsäde.

Utgångspunkten för projektet är den insamlingsverksamhet som bedrivs i Sverige av främst olika solidaritetsgrupper, fackföreningar, kyrkor och skolor. Sortering och packning av det insamlade materialet ombesörjs av Brödet och Fiskarna samt Emmausgrupperna. Den andra insatsen från Sverige är de kontantbidrag som erhålles från SIDA, 11,5 milj kr under perioden 1986/87 till och med 1988/89. Det insamlade materialet, som utgör kommitténs egeninsats, uppskattades under samma period till 5,8 milj kr.

I Moçambique är AGRICOM, som tillsammans med Namunokommittén skapat projektet, också en av dess viktigaste aktörer. Det insamlade materialet från Sverige samt inköpta varor, främst tyg, fotogenlampor, knivar och husgeråd, tas emot av AGRICOM, som säljer dem vidare till de lokala handelsmännen, allt i enlighet med rådande handelsmönster. Det insamlade materialet, huvudsakligen begagnade kläder, har utgjort merparten av de försålda varorna. Utbytet med jordbrukarna sker på basis av ett speciellt bindningsförfarande, avsett att dels mobilisera ett ackumulerat överskott på pengar, dels säkerställa att livsmedelsreserverna inte säljs.

Projektet har försökskaraktär, och skiljer sig från den övriga insamlingsverksamheten i så motto att inflytande medel från försäljningen skall fonderas i distriktet och användas för utvecklingsinvesteringar och sociala ändamål.

En utvärdering 1988 fann att projektets mål i vad avser att lindra och förebygga katastrofer i huvudsak hade uppnåtts. Ökningen av den marknadsförda produktionen hade gjort en mindre import möjlig än annars, även om inte någon valuta direkt gene-

rerats. Utvecklingsfondernas möjligheter hade inte tagits till vara fullt ut. En fortsättning av projektet rekommenderades, tillsammans med olika åtgärder för att höja dess effektivitet. Ett resultat av utvecklingen var att ett hundratal lokala förtroendemän våren 1990 inbjöds till samtal om utvecklingsfondernas användning.

Namunoprojektet framstår som ett starkt integrerat utvecklingsprojekt, synbarligen så långt möjligt undvikande riskerna för by-pass. Därmed skapas också en nära samverkan med berörda organisationer och myndigheter i landet, vilket i sin tur skulle kunna ge utrymme för att påverka deras effektivitet, något som dock inte synes ha skett. Utöver de positiva effekter som utvärderingen ovan pekat på bör också projektets betydelse för informationsarbetet i Sverige understrykas. Namunoprojektet framstår som ett framgångsrikt försök att på basis av den klassiska insamlingsverksamheten höja ambitionsnivån i utvecklingshänseende.

Övriga organisationer

Utöver ovan redovisade bistånd inom SIDAs s k ramavtal med de berörda organisationerna har närmare 2 milj kr utgått för utvecklingsprojekt via enskilda organisationer. Av dessa ingår 700 000 kr i de medel som nyss nämnts till Namunokommittén, men där redovisas också mindre bidrag till Brödet och Fiskarnas projekt i Dondo, Farmaceutiska Studentkårens kurslitteratur till apoteksteknikerstudenter, ARO för tillverkning av reservdelar till textilindustrin, samt till Vänskapsklubben Kanimambo.

Direkt stöd har också lämnats till OMM och olika kvinnoorienterade projekt i landet. Ett är ett regionalt forskningsprojekt om kvinnor och lagstiftning i Moçambique, ett annat ett stöd till Föreningen för Moçambikiska Affärskvinnor. Den största individuella insatsen riktas dock till uppförandet av ett utbildningscentrum för kvinnor i Inhambaneprovinsen. Sammanlagt fram till 1991 har drygt 2,6 milj kr anslagits, varav 1,6 för utbildningscentret.

Gemensamma drag och potential hos de enskilda organisationernas utvecklingsprojekt

Moçambique hade ingen nämnvärd svensk missionsverksamhet före 1975. Under den portugisiska tiden motarbetade den katolska kyrkan andra trosriktningar. Den nya regeringen i det fria Moçambique tog sedan negativ ställning till kyrkliga och enskilda organisationers föreslagna verksamhet i landet, dock med några undantag, t ex Afrikagrupperna, som hade stött Frelimo under befrielsekriget. Men i början av åttiotalet, särskilt från 1983, när den grundläggande politiska omorienteringen påbörjades, ändrades även attityden till andra enskilda organisationer till att gradvis bli mer positiv. Från åttiotalets mitt växte antalet utländska enskilda organisationer med verksamhet i Moçambique snabbt, och beräknas idag överstiga 150, flertalet från Europa och Nordamerika.

UNDP rapporterar att enskilda organisationer 1990 tillförde över 68 milj dollar till Moçambique, motsvarande 6,2 procent av de totala biståndsutbetalningarna. Siffrorna underskattar sannolikt organisationernas betydelse, dels eftersom endast 44 av 143 kontaktade organisationer besvarade UNDPs förfrågan, och dels då flera av dem agerar som verkställande organ för bilaterala och multilaterala givare. Över 95 procent av deras utbetalningar går till de sociala sektorerna. Särskilt viktigt är det humanitära biståndet, som tar i anspråk 72 procent av deras medel, motsvarande 28 procent av alla utbetalningar för detta ändamål i landet.

I sin SIDA-finansierade bok "Moçambique - Who calls the shots?", där siffran 180 utländska enskilda organisationer nämns, presenterar författaren Joseph Hanlon en starkt kritisk analys av deras effekt på utvecklingen i landet. Han hävdar att flertalet av dem har en anti-regeringstendens i sitt tänkande och agerande, vilket får dem att föredra egna lösningar och vägar, även när dessa inte är mer lämpliga i sig, för att undvika att stärka den nationella förvaltningen. Hans undersökningar har inte heller

bekräftat den allmänna bilden av flexibilitet och låga omkostnader, eftersom dels beslutsfattande i många fall är centraliserat till hemmakontor och finansieringsorgan, och dels gjorda personalinsatser ofta är så amatörmässiga att de helst inte borde ha gjorts. Även när de är acceptabla når de endast en liten grupp människor, vilket ger en oacceptabelt hög kostnad per mottagare. Denna kostnad blir också lätt alltför hög i sådana fall där små enskilda organisationer med ringa kunskap om landet tar mycken tid i anspråk av ett litet antal regeringstjänstemän för att besluta om belopp, som kanske inte överstiger kostnaden för beredningen av insatsen. Författaren menar också att flera enskilda organisationer försöker tillämpa erfarenheter från andra kontinenter utan tillräcklig anpassning till lokala förutsättningar.

Hanlon pekar i sammanfattningen av sin studie på att enskilda organisationer kanske har sin allra viktigaste uppgift i de egna hemländerna, inom ramen för en u-landsinformation baserad i deras egna u-landserfarenheter. Han menar också att när de är som bäst, är de flexibla, fantasifulla, användbara, samt stödjer och förstärker pågående utvecklingsansträngningar i landet, men att de oftare är arroganta, korrupta, inkompetenta och försvårar förvaltningens egna ansträngningar att utveckla landet. Naturligtvis har Moçambique haft glädje av många EO-projekt, men lika många har åsamkat bestående skador. Flertalet projekt har enligt Hanlon varit värdelösa.

Kritiken, som synes åtminstone delvis skjuta över målet, drabbar vissa länders enskilda organisationer hårdare än andra, framför allt dem som åtagit sig att spela en aktiv anti-regeringsroll i Moçambique i syfte att försvaga förvaltningen. De svenska enskilda organisationerna har i flertalet fall vinnlagt sig om ett gott samarbete med nationella och lokala myndigheter och i vissa fall t o m utformat sina projekt som direkta förstärkningar av de nationella aktiviteterna. I de fall där policy och praktisk orientering sammanfaller, och där resurserna kompletterar varandra på ett konstruktivt sätt, kan värdefulla insatser bli resultatet av ansträngningarna. I det svenska materialet kan i första hand Namunoprojektet och Afrikagruppernas hälsovårdssamarbete anses kvalificera för ett sådant omdöme. Det bör också ihågkommas att endast en marginell del av det svenska biståndet kanaliseras via enskilda organisationer.

De svenska EO-projekten synes i hög utsträckning nå sina målgrupper. I vissa fall är emellertid resurserna förknippade med villkor, t ex att mottagaren bekänner sig till en viss kristen tro. Hållbarheten är uppenbarligen låg i det nuvarande skedet i landet, men flera enskilda organisationer kan förstärka hållbarheten på gjorda insatser genom att fortsätta sitt stöd till projekten i fråga. Samtidigt leder en sådan linje till en påtagligt ojämn resursallokering sedd i ett nationellt perspektiv.

De enskilda organisationernas metoder är i flera fall goda och replikerbara i sig. Likväl finns tydliga begränsningar inbyggda. Representanter för enskilda organisationer vittnar om hur i och för sig välkommen projektfinansiering från SIDA kan leda till att engagerade och frivilliga krafter inom de olika rörelserna snabbt konsumeras av administrativa plikter, budgetering och rapportering enligt kontrakt. Det första som vanligen prioriteras bort, som inte hinns med, är informationsverksamheten i Sverige. Och andra befarar att organisationerna kan förlora sina själar, sina organisationspersonligheter, i det växande projektarbetet på SIDAs villkor.

Ett fåtal organisationer, såsom Norska Redd Barna, Röda Korset och Afrikagrupperna, har utvecklats till professionella och kompetenta u-landsaktörer med en lång erfarenhet på sina respektive områden, som utan sådana risker kan ta emot och förvalta betydande belopp inom utvecklingsbiståndet. Men för flertalet svenska enskilda organisationer är den nämnda problematiken av stor relevans. Det är svårt att se några nämnvärda expansionsmöjligheter via de enskilda organisationerna, dels av det sagda skälet, dels med hänsyn till den begränsade svenska resursbasen.

10.6 Sammanfattande diskussion och bedömning

Observatörer i Maputo har bedömt att det internationella katastrofbiståndet till

Moçambique blev början till slutet för den unga och svaga förvaltningen i landet. Katastrofbiståndet växte alltför snabbt för att förvaltningen skulle kunna hantera det. Förvaltningskapaciteten byggdes inte ut i takt med behoven - i stället kanaliserades resurserna andra vägar. Utvecklingen har resulterat i en gigantisk by-pass-konstruktion, för vilken biståndsgivarna bär det största ansvaret. Effekterna av denna utveckling återfinns enligt dessa bedömare framför allt på två plan.

Dels har resurser, särskilt personal, avhänts förvaltningen för att sättas in i katastrofinsatser, som må ha haft positiv effekt på de personer som kom i åtnjutande av hjälpen men som inte lämnade några bestående resultat därutöver. Av ännu större betydelse är de resurser som reserverats för givarnas exklusiva utnyttjande, men som hade kunnat göra större nytta om de hade kunnat användas gemensamt med den moçambikiska motparten, eller allra helst användas på ett samtidigt institutionsbyggande sätt. Denna långsiktiga resursdränering, som påbörjades av det internationella katastrofbiståndet men där även andra delar av det utländska biståndet har bidragit, har påskyndat försvagningen av förvaltningen så långt att den idag är i betydligt sämre skick att leda sitt lands utveckling än för tio år sedan.

Den andra effekten ligger i förvaltningens sätt att fungera. Den har utsatts för en stor press av destabiliseringen och kriget, en press som förstärkts av att de internationella biståndsgivarna i många stycken tagit från den ansvaret för katastrofbiståndshanteringen. Observatörer menar att detta givarnas vägval - i stället för att konsekvent ställa krav på och stärka landets förvaltning - i den pressade situationen i själva verket bidrog till framväxten av en korruption och till ett administrativt sönderfall som landet tidigare varit förskonat från, en utveckling som senare blivit ett allt tyngre skäl att ytterligare avhända förvaltningen kontrollen över resurserna.

Ett besläktat problem rör vad som har kallats biståndets målkollaps, d v s att bilaterala givare som konfronteras med ett krisläge i ett mottagarland, t ex växande säkerhetsproblem för biståndspersonalen, tenderar att ersätta det reguljära utvecklingsbiståndet med rent katastrofbistånd. Därmed får ett enda mål, exempelvis mänsklig överlevnad, ersätta kanske en hel målhierarki. I stället kanske det vore möjligt att endast sänka ambitionsnivån ett steg, t ex genom att dra tillbaka sin personal nattetid, eller att utforma katastrofbiståndsinsatser som tillgodoser delar av de ursprungliga ambitionerna. I själva verket har givarna oftast ett flertal handlingsmöjligheter som alltför sällan utnyttjas, främst krisanpassning av reguljära utvecklingssatsningar och att bygga in utvecklingskomponenter i katastrofbiståndet.

Även om kritiken av det internationella katastrofbiståndet i många stycken synes välgrundad, visar genomgången ovan att det svenska katastrofbiståndet till Moçambique under de senaste åren har haft en ambition att åtminstone punktvis också skapa utvecklingseffekter - det kan möjligen sägas att Sverige hade bort driva den med större kraft även i andra sammanhang. Bland de bilaterala insatserna kan Transcarga framhållas, genom UNICEF m fl FN-organ har personalinsatser gjorts inom DPCCN, och via Röda Korset har ett nationellt Röda Kors byggts upp. Ingen grundläggande skillnad föreligger i detta hänseende mellan de olika kanalerna för svenskt katastrofbistånd till Moçambique. De är snarare komplementära och lämpar sig för olika slags insatser.

Men även inom det svenska katastrofbiståndet har en preferens för FN- och EO-kanalisering av resurserna vuxit fram. Det uppenbara skälet har varit problemen att få dem fram till målgrupperna, som på kort sikt är svårt för en givare att lösa på annat sätt än att välja egna vägar. Samtidigt har SIDA sett tydliga gränser för de enskilda organisationernas förmåga att ta hand om mer katastrofbistånd -SIDA såg en risk att detta skulle komma att finansiera långsiktiga projekt i stället. Och även om exempelvis Namunoprojektet har kunnat förvalta katastrofmedel på ett övertygande sätt, var det svårt att se hur den modellen skulle kunna appliceras i stor skala.

Om de enskilda organisationerna således i flera fall har kunnat visa på goda resultat av insatta katastrofmedel, synes de inte vara någon lösning på problemet att finna

kanaler för större mängder katastrofbistånd till Moçambique. De har om än inte i alla fall - nått sina målgrupper på ett rimligt kostnadseffektivt sätt, mest övertygande i de fall där insatsen kunnat möjliggöra ett visst institutionsbyggande samtidigt, eller där ett gott samarbete kunnat etableras med förvaltningen centralt eller lokalt. Den hårda kritik som DPCCN både i Maputo och på provinsnivå uttrycker mot självsvåld och bristande vilja till koordinering synes endast i mindre utsträckning gälla de svenska insatserna. Biståndskontoret pekar för övrigt också på att DPCCN och dess provinskommissioner inte klarat av att alltid organisera koordineringen på ett tillfredsställande sätt. Genomgången här pekar på att för framtiden enskilda organisationer dels väl kan fortsätta att spela en positiv, om än begränsad roll inom katastrofbiståndet till Moçambique, där dock kravet på koordinering med landets myndigheter måste vidmakthållas, och dels att de har ett viktigt uppdrag i vad avser den fortsatta ulandsinformationen i Sverige.

FN-organen har å andra sidan ett konstitutionellt försteg, som borde kunna användas mer offensivt. SIDA menar att FN kunde ha spelat en stjärnroll i Moçambique, men att detta inte skett - antingen av strukturella eller personella skäl eller därför att den nödvändiga accessen till förvaltning och information inte gavs fullt ut - även om flera värdefulla individuella insatser gjorts. Också de olika organens ovilja att de facto inordna sig i ett större helt har nedsatt FN-systemets funktionsduglighet. Men om än prestationerna har hämmats av sådana brister, kvarstår den konstitutionella basen, vilken borde kunna tas som utgångspunkt för en vitaliserad dialog mellan finansiären av föreslagna insatser och deras genomförare. Om en sådan dialog dessutom kan göras långsiktig, även om katastrofmedel avses komma till användning, skulle FN-organisationerna med svensk finansiering kunna komma att spela en mer strategisk och konstruktiv roll i det fortsatta krisbiståndet till Moçambique.

Framför allt talar emellertid erfarenheten hittills och analysen av uppnådda effekter inom det svenska katastrofbiståndet till Moçambique för en förstärkning av kanaliseringen via regeringen och landets förvaltning. Kortsiktiga resultat skulle visserligen inte uppnås lättare - sannolikt kan det även fortsättningsvis vara attraktivt att välja alternativ kanal i vissa fall. Men den möjlighet att bygga in utvecklingseffekter som en sådan kanalisering kan erbjuda borde vara av stort intresse för varje ansvarskännande biståndsgivare. Tendenserna till permanentning av krisen i landet presenterar nya utmaningar för biståndet, som gör det önskvärt att kunna överbrygga klyftan mellan utvecklings- och katastrofbistånd. Tidigare har intressanta möjligheter ibland måst avvisas, t ex till stöd för repatriering och rehabilitering av återvändande gruvarbetare, eftersom de föll mellan de två biståndsslagens avgränsningar, medan flyktingrepatriering kunnat inrymmas. Utmaningen består inte minst i att kunna anpassa biståndsformerna och -villkoren till en situation som rymmer både kris och normalitet. Illustrationer till resonemanget kan vara repatrieringsinsatser som övergår i rehabilitering som övergår i integrerade landsbygdsprojekt, operativa insatser som kombineras med förvaltningsutveckling eller institutionsbyggande inom de berörda områdena (på samma sätt som redan skett i UNICEFs dricksvattenprogram och i Transcarga), eller direkta sökaktioner efter nya katastrofberedskapsinitiativ.

Gränsen mellan landramsinsatser och katastrofbistånd blir med en sådan utveckling också mer flytande - i förlängningen av perspektivet kan ett annat slags bistånd skönjas, ett rehabiliteringsbistånd, som visserligen redan kan sägas vara under framväxt i Moçambique, men som skulle kunna utvecklas vidare med hjälp av en mer systematisk ansats. Även om landet skulle få fred, kommer rimligen de exceptionellt svåra omständigheterna att föreligga under minst en femårsperiod. Den överenskommelse om fred mellan regeringen och Renamo, som nyligen undertecknades, har satt i gång ett arbete på att förbereda normaliseringen och rehabiliteringen. I provinsförvaltningarna utformas f n provinsiella rehabiliteringsplaner, som skall kunna sättas i verket så fort förutsättningarna och den nödvändiga finansieringen finns. Och för ett fyrtiotal prioriterade distrikt görs särskilda planer för angelägna utvecklingssatsningar, vilkas genomförande är tänkt att stödjas av ett nationellt landsbygdsutvecklingsin-

stitut och en central landsbygdsutvecklingsfond. Det samordnade programmet för att förse självhushållsjordbruket med de nödvändiga insatsvarorna, PESU, har nämnts ovan. Planer och initiativ av detta slag kan utgöra en del av underlaget för det beredningsarbete som nu snarast bör påbörjas.

Av högsta prioritet i detta skede blir att formulera och genomföra sådana projekt som inriktas på repatriering av återvändande intern- eller externflyktingar, projekt som kan kombineras med rehabilitering av den berörda landsbygdens fysiska, ekonomiska och sociala infrastruktur, och som senare kan övergå i reguljära utvecklingsprojekt av mer klassiskt snitt, exempelvis landsbygdsutvecklingsprojekt av skilda slag. För att få till stånd en process, där biståndet snabbt kan inriktas på sådana identifierade ändamål skulle emellertid en ny arbetsmodell behöva utformas, som kombinerar närheten till finansieringen med en mer direkt kontakt med provinsnivån i landet.

En möjlig sådan modell vore att skapa en temporär (riktmärke fem år) förstärkningsenhet i lämplig form, som efter centrala myndigheters godkännande av principer, riktlinjer och andra övergripande beslut och i löpande samråd med dem, kunde snabbare och mer flexibelt än annars identifiera ändamål och utforma förslag till insatser på provins- och distriktsnivå. En sökprocess skulle initieras med avsikten att stödja decentraliserade strävanden till rehabilitering inom i första hand vägnätet och övrig fysisk infrastruktur, jordbruket och annan landsbygdsproduktion, dricksvattenförsörjning, samt de sociala sektorerna. Insatserna borde också samtidigt stärka, eller ännu hellre kompletteras med insatser inom det reguljära biståndet som stärker de berörda distrikts- och provinsförvaltningarna. Exempelvis jordbruksministeriets lokala förvaltning får en nyckelroll i detta perspektiv. Ett annat område kan vara de nödhjälpstransporter som fortfarande inte fungerar tillfredsställande, och som skulle behöva förstärkas på flera sätt. En tänkbar insats vore att avlösa CAREs transportinsats hos DPCCN exempelvis med hjälp av WFP. En annan vore att skapa ännu ett Transcarga i den södra delen av landet. Den administrativa processen kring rehabiliteringsbiståndet skulle kunna kortas med hjälp av lämplig delegering på båda sidor så att brådskande insatser snabbt kunde bli genomförda. Kontinuerligt samråd med centrala myndigheter torde vara en förutsättning.

En försöksverksamhet enligt de nämnda linjerna, ett rehabiliteringsbistånd som kan rymma insatser både under en fortsatt väpnad konflikt och rena återuppbyggnadsinsatser efter ett eld upphör, skulle antingen, liksom hittills, kunna ses som ett långsiktigt, eller planerat, katastrofbistånd eller hellre, mot bakgrund av landets biståndsbehov under närmaste åren, finansieras inom landramen såsom en central del av det långsiktiga biståndet till Moçambique. Som komplement kommer även framgent traditionellt katastrofbistånd utanför landramen att behövas, exempelvis i anledning av svår torka och andra kalamiteter.

En sådan indelning av katastrofbiståndet i insatser med viss utvecklingsambition och i insatser med mer renodlad överlevnadsmålsättning kan observeras även i det här genomgångna historiska materialet. Exempel på den förra kategorien, som också karaktäriseras av att insatserna är systematiskt utvalda och planerade, är Transcarga, DPCCN, vissa multibiinsatser via WFP och UNICEF, samt några av EO-insatserna, fr a AROs, medan överlevnadsinsatserna representeras av leveranserna av livsmedel och förnödenheter, delar av transportstödet och delar av EO-stödet. Det stora flertalet insatser har emellertid inslag av båda målen. Överlevnadsinriktningen synes dominera på det hela taget, även om det svenska katastrofbiståndet till Moçambique har haft betydligt större ambitioner i vad avser utveckling och andra kompletterande målsättningar än vad flertalet biståndsgivare haft, och i det hänseendet legat närmare utvecklingsbiståndet i art och utformning.

Tidigare har vid ett par tillfällen frågan om landramsfinansiering av katastrofbiståndsinsatser aktualiserats. Så skedde 1990/91, då landramen höjdes med 50 milj kr och katastrofbiståndet sjönk med 60 milj kr. Slutligen gick 27 milj kr av landrams-

medel till katastrofändamål och tio milj kr till rehabilitering av vägar och gator. Under flera år har beredningen av katastrofinsatser till Moçambique baserats på att ett rambelopp avsatts inom katastrofbiståndet som komplement till landramsinsatserna. Så har skett även för andra länder i svåra kriser. SIDAs hantering av insatserna har underlättats av att en särskild katastrofkoordinator har tillsatts vid biståndskontoret i Maputo. SIDA har också valt att koncentrera de svenska insatserna till ett mindre antal sektorer, främst nödhjälpstransporter, för att kunna bygga upp en kompetens som medger högre måluppfyllelse.

Erfarenheterna synes tala för en fortsatt arbetsfördelning mellan givare av katastrofbistånd. För Sveriges del synes särskilt FN-systemet erbjuda möjligheter, som ännu inte fullt ut tagits till vara. En betydande del av katastrofbiståndet kommer redan genom olika FN-organ, vilket skulle kunna inbjuda till att i vissa situationer snarare ansluta additionella resurser dit i stället för att utforma och genomföra egna insatser. Sådan tilläggsfinansiering bör emellertid framgent kombineras med tydliga krav i vad avser samordning, institutionsbyggande och andra aspekter av insatserna som givaren kan vilja ställa. Sverige är redan en betydande givare både till UNDP och till UNICEF, och kan vänta sig lyhördhet om krav förs fram på ett övertygat sätt.

Hanteringen av katastrofbiståndet inom SIDA och UD är f n under översyn, vilket kan leda till vissa förändringar av arbetsformer och ansvarsfördelning. I det sammanhanget skulle erfarenheterna från bl a Moçambique tala för en aktivering av själva beredningsprocessen, som nu präglas av att initiativen och framställningarna kommer utifrån, tas emot och bereds. En högre grad av initiativ och styrning, gemensamt från svensk och moçambikisk sida, skulle kunna ge möjlighet att identifiera insatser som nu kanske aldrig kommer till genomförande. Särskilt gäller detta det mer långsiktiga eller utvecklingsinriktade katastrofbistånd som nu är på väg att övergå i ett rehabiliteringsbistånd som bör kunna bli en central komponent inom landprogrammet.

Kapitel 11
IMPORT- OCH BETALNINGS-BALANSSTÖD

ANNA BRANDT 11.1, 11.2, 11.5, PETER MAGNUSSON 11.3, 11.4

Importstödet har från början utgjort en mycket betydande del av det svenska biståndet till Moçambique. Vid mitten av 1980-talet tillkom det närbesläktade betalningsbalansstödet. Sammanlagt svarade dessa båda biståndsformer under åren 1975/76 - 1991/92 för 40 procent av det totala biståndet. De förtjänar alltså en utförlig behandling.

Det råder en viss oklarhet om importstödets och betalningsbalansstödets karaktär. Denna har dessutom modifierats under åren. Detta kapitel inleds därför med ett allmänt orienterande avsnitt (11.1) och en redogörelse för det svenska import- och betalningsbalansstödets utveckling (11.2). Kapitlet analyserar därefter först det internationella och sedan det svenska import- och betalningsbalansstödet till Moçambique (11.3 respektive 11.4). Avslutningsvis behandlas Moçambiques skuldproblem (11.5).

11.1 Biståndsformen som sådan

11.1.1 Begreppsdefinitioner

Här behandlas den biståndsform som går under beteckningen importstöd eller betalningsbalansstöd. Eftersom begreppsförvirringen är stor avseende denna biståndsform, finns det anledning att definiera de olika begreppen.

Betalningsbalansstöd är direkt inriktat på att förbättra mottagarlandets betalningsbalans. Det kan antingen ta formen av ett resurstillskott för import, importstöd, eller överföras i form av skuldlättnad. Fritt, obundet importstöd och skuldlättnad är två former av valutastöd som får samma effekt på ett mottagarlands betalningsbalans, nämligen ett fritt resurstillskott för import.

Beträffande skuldlättnad, förutsätter denna positiva effekt på betalningsbalansen att skuldlättnadsåtgärden avser befrielse från betalning av räntor och amorteringar (skuldtjänst), som annars skulle ha betalats. Om skuldlättnad medges avseende skuld som gäldenären ej betalar ränta och amortering på, uteblir den omedelbara betalningsbalanseffekten.

Om importstödet ej ges i helt fri och obunden form, är det inte ett renodlat valutastöd. Bindning kan ske både avseende upphandling av varor från ett visst ursprungsland och avseende viss vara eller varugrupp.

Termen programbistånd omfattar alla typer av policybaserat bistånd, som inte är direkt länkat till specifika projektaktiviteter. Programbistånd är förenat med en konditionalitet mer allmänt inriktad än vad som gäller för traditionellt projektbistånd.

Detta innebär i sin tur att programbistånd ställer stora krav på givarna när det gäller utformningen och samordningen av de villkor som ställs.

Genom sin i termer av bredare konditionalitet ställer det också stora krav på mot-

tagaren. De villkor som ställs omfattar ju hela utvecklingspolitiken som förs i mottagarlandet. Programbistånd är ett bidrag till stöd för väldefinierade policymål och program på makronivå och sektornivå i mottagarlandet. Hit hör betalningsbalansstöd, både i form av importstöd och skuldlättnad, och policybaserat sektorstöd.

I Sverige har de två begreppen importstöd och betalningsbalansstöd använts för samma typ av bistånd. Två olika benämningar har använts för att särskilja de två anslagsposterna som biståndsformerna hänförs till. Importstödstermen används för stöd som ges inom landramarna, medan beteckningen betalningsbalansstöd används för stöd som ges utöver landramen under anslaget "Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder" (under C3). Betalningsbalansstödet kan i sin tur ta formen av fritt, obundet importstöd eller skuldlättnad. Att två olika beteckningar används för samma typ av bistånd har bidragit till begreppsförvirringen.

Härtill kommer termen varubistånd, som tidvis använts för att beteckna importstöd. Varubistånd skall numera inte alls användas i detta sammanhang, utan reserveras för bistånd som ges i form av varor, t ex livsmedelsbistånd.

Det svenska importstödet och betalningsbalansstödet behandlas mer ingående i 11.2. Fortsättningsvis kommer termen betalningsbalansstöd att användas och innefattar då även fritt och obundet importstöd.

11.1.2 Varför ges betalningsbalansstöd?

Framväxten och ökningen av betalningsbalansstödets betydelse sammanhänger med de extrema obalanser som uppvisades i många u-länders ekonomier under 1980-talet. Obalanserna upplevdes till en början som kortsiktiga, men efter hand stod det klart att de inte endast var orsakade av externa chocker utan även hade sin grund i interna strukturella problem. U-länder som kraftigt hade ökat sin upplåning under slutet av 1970-talet, fick allt svårare att klara sina skuldtjänstbetalningar till följd av en försämrad bytesbalans. I takt med att gäldenärernas kreditvärdighet urholkades, minskade de privata långivarnas utlåningsvilja och det offentliga biståndet övertog rollen som en betydande finansiär av bytesbalansunderskotten.

För att komma till rätta med de kortsiktiga obalanserna och de mer långsiktiga strukturella problemen påbörjade fler och fler länder under 1980-talet ekonomiska strukturanpassningsprogram med stöd av Bretton Woods institutionerna, Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken.

Som stöd för strukturanpassningen erhöll länderna anpassningslån från Bretton Woods institutionerna.

Strukturanpassningsprogrammen utformades delvis olika i olika länder, men innehöll vanligtvis vissa standardåtgärder. Dessa inkluderade i en första fas åtgärder för att uppnå makroekonomisk balans, såsom kraftiga devalveringar, åtstramningar i penning- och finanspolitiken och pris- och handelsavregleringar för att stimulera inhemsk produktion och export.

Vissa av dessa åtgärder, särskilt åtstramningen av penningpolitiken genom upprättandet av kredittak, har varit föremål för kritik. Kredittaken har i regel tillämpats generellt och gällt alla aktörer i ekonomin. Det finns skäl som talar för selektiva tak, så att de aktiviteter som prioriteras i reformprogrammet behandlas gynnsammare än andra avseende kreditgivningen. Främjandet av småskaliga jordbruk är exempel på aktivitet som oftast är prioriterad i reformprogrammen. Samtidigt utestängs ofta småbönder från kreditgivning, genom de generella kredittaken. Detta är ett problem som fått ökad uppmärksamhet på senare tid.

I den andra fasen angreps de strukturella ineffektiviteterna i ekonomin, som ofta sammanhänger med en överdimensionerad, men svag offentlig sektor. Reformering och liberalisering av finanssektorn, reformering av skattesystemet, avskaffande av statliga monopol, privatiseringar och nedläggning av olönsamma statliga företag

samt en kraftig minskning av antalet anställda i den statliga sektorn utgör några av huvudelementen i de strukturella reformerna.

De bilaterala givarna började successivt och i varierande grad att anpassa sitt bistånd till den rådande situationen. Det traditionella projektbiståndet som var inriktat på investeringar och skapade nya importbehov, var inte anpassat till de stora valutabehoven. Tvärtom hade det storskaliga och importintensiva projektbiståndet ibland en direkt negativ effekt på mottagarlandets externbalans.

Importstöd och betalningsbalansstöd, d v s ett valutastöd för att finansiera löpande import i mer eller mindre fria former, växte istället fram och ökade i betydelse under 1980-talet som det viktigaste instrumentet för att stödja ekonomiska reformer. Betalningsbalansstödet utgjorde inte endast ett stöd för strukturanpassningen, utan stödet var också villkorat till genomförandet av strukturanpassningsprogrammet. De massiva resursöverföringar som krävdes för att finansiera nödvändig import för att generera tillväxt och de växande skuldtjänstbetalningarna, ställde stora krav på givarna. Det gällde för givarna att föra en aktiv policydialog med mottagarna, att koordinera och avbinda biståndet och att förbättra uppföljningen och kontrollen av det.

1987 initierade Världsbanken, IMF och ett antal givare , Världsbankens Särskilda Program för Afrika (Special Programme of Assistance, SPA) för att öka och samordna snabbutbetalbart stöd, d v s import- och betalningsbalansstöd, till vissa länder i Afrika.

Villkoren för att ett land skulle omfattas av programmet var fattigdom (landet skulle endast vara kvalificerat för mjuka krediter), skuldtyngdhet (en skuldtjänstkvot, d v s skuldtjänst i förhållande till exportintäkter, på över 30 procent) samt att ett strukturanpassningsprogram godkänt av Världsbanken och/eller IMF genomfördes. Vid starten uppfyllde 17 länder dessa villkor, idag omfattar programmet 26 afrikanska mottagarländer. Under SPA har medel kanaliserats till mottagarländerna under sex olika dimensioner:

1. Anpassningslångivning från Världsbankens mjuka utlåningsfönster, IDA (International Development Association).
2. Strukturanpassningskrediter (Structural Adjustment Facility, SAF) och utvidgade strukturanpassningskrediter (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF) från IMF.
3. Sam- och parallellfinansiering från bilaterala givarländer och andra multilaterala organ, genom import- och betalningsbalansstöd.
4. Skuldlättnad i form av reduktion av offentliga biståndskrediter och omförhandling av offentligt garanterade krediter inom ramen för den s k Parisklubben.
5. Bidrag till skuldtjänstbetalning på Världsbankens lån till marknadsvillkor, s k IBRD-skuld.
6. Återköp av kommersiella skulder.

Under den första fasen av SPA, åren 1988-90, mobiliserades additionella resurser till SPA-länderna genom ökad utlåning från Bretton-Woodsinstitutionerna, ökat programbistånd från bilaterala givare och generösare skuldomförhandlingsvillkor i Parisklubben.

Programmet skapade en ökad förståelse bland de bilaterala biståndsgivarna för betalningsbalansstöd. Avbindningen av biståndet ökade, en ökad samordning och förbättrad koordinering mellan givarna uppnåddes och ett forum etablerades för dialog och samarbete mellan givare kring anpassnings- och resursproblematiken i Afrika.

Resultatet för mottagarländerna har varit positivt; den genomsnittliga BNP-tillväxten i SPA-länderna har, enligt Världsbanken, varit 3,7 procent. Detta överstiger genomsnittet för samtliga u-länder under samma period och det överstiger också klart den tillväxttakt på 1,3 procent som det genomsnittliga SPA-landet uppnådde innan de

ekonomiska reformerna påbörjades. I SPA-länderna är det exporten som banat väg för tillväxten, exporttillväxten har varit 50 procent högre än BNP-tillväxten. Sammantaget innebär det att SPA-länderna nu börjar uppleva en visserligen blygsam men ändå positiv tillväxt i inkomsten per invånare.

Orsaken till den relativt positiva utvecklingen i SPA-länderna är en kombination av ekonomiska reformer och ett ökat biståndsinflöde främst i form av import- och betalningsbalansstöd, inklusive skuldlättnad, och anpassningslångivning.

Förutom att mobilisera additionellt stöd, behandlar SPA-samarbetet en mängd centrala frågor som berör programstöd.

Sådana frågor rör exempelvis kopplingen mellan strukturanpassning och fattigdomsbekämpning, regional ekonomisk integration, reformering av offentliga sektorn och därtill kopplat givarstöd. Uppföljning och kontroll av de offentliga utgifterna i mottagarländerna görs inom samarbetet. Inom SPA har också riktlinjer för importstöd utarbetats. Dessa riktlinjer behandlas mer ingående i 11.1.4.

Betalningsbalansstöd ges alltså som ett direkt stöd för ett lands ekonomiska reformprogram och syftar till att underlätta genomförandet av detta program.

Behovet av betalningsbalansstöd grundas på existensen av ett s k finansieringsgap i mottagarlandet. För att uppnå en önskvärd tillväxttakt i ekonomin, som kan utgöra grunden för en hållbar ekonomisk utveckling, förutsätts en viss investeringsnivå, som i sin tur kräver ett visst sparande och en viss import. Två gap kan härvidlag uppkomma:

1. Ett sparandegap, som är skillnaden mellan det inhemska sparandet och det sparande som behövs för att generera tillväxt.
2. Ett valutagap, som är skillnaden mellan det totala importbehovet å ena sidan och exportinkomsterna minus skuldtjänstbetalningarna (samt medel för att bygga upp valutareserven) å andra sidan.

Härutöver kan på kort sikt också ett kontantgap uppstå. Kontantgapet är skillnaden mellan behovet av och tillgången på helt fritt användbar valuta. Kontantgapet kan ofta vara det mest kritiska på kort sikt.

Finansieringsgap kan täckas genom projektbistånd eller olika typer av bundet stöd, utan att man därmed löser ett lands akuta betalningsbalansproblem. Ett land med en akut betalningsbalanskris har ju behov av fri, obunden valuta för exempelvis skuldtjänstbetalningar. För att sluta ett kontantgap behövs betalningsbalansstöd.

11.1.3 Betalningsbalansstödets effekter

Bistånd innebär en överföring av köpkraft i form av varor, tjänster eller konvertibel valuta till mottagarlandet. Överföringen av valuta kan begränsas på olika sätt, genom restriktioner eller bindning av biståndet.

Betalningsbalansstöd är en valutaöverföring utan begränsningar, men med generella policyvillkor. Överföringen av konvertibel valuta innebär ett kapitalinflöde i betalningsbalansen och ett tillskott av utländskt sparande i nationalräkenskaperna. Detta är biståndets valutaeffekt. Vid valutabrist, vilket är vanligt förekommande i de flesta mottagarländer, innebär biståndets valutaeffekt därutöver att valuta fördelas till vissa mottagare, som är villiga att betala för den till officiell växelkurs. Vid sidan om valutaeffekten har biståndet även en inkomsteffekt, som innebär en real resursöverföring till mottagarlandets ekonomi.

Betalningsbalansstöd innebär såväl en valuta- som en inkomstöverföring till mottagarlandet, men inte till mottagarna såsom enskilda företag eller projekt. Dessa skall ju betala det fulla värdet av valutan genom en motvärdesbetalning i lokalvaluta. Importören får således i första hand del av valutaeffekten av biståndet, medan inkomsteffekten tillförs statsbudgeten via motvärdet.

Om lokalvalutan är övervärderad eller mottagaren befrias från motvärdesbetalning, tillfaller dock del av inkomsteffekten den slutliga mottagaren. Detta innebär en snedvridning av resursallokeringen till förmån för vissa importörer. Sådana snedvridningar motverkas om:

1. den officiella växelkursen befinner sig nära jämvikt eller rör sig mot ett jämviktsläge,
2. importören måste betala 100 procent av motvärdet i lokalvaluta.

Om dessa två villkor är uppfyllda kommer inkomsteffekten helt att tillfalla den mottagande staten. Om biståndsgivaren ej binder motvärdet, kommer detta att ingå som en löpande intäkt i statsbudgeten. Denna löpande intäkt kan därmed användas för att finansiera budgetunderskottet. Om så sker, d v s intäkterna från motvärdet ej ger upphov till några ökade utgifter, motverkas inflationen genom att statens upplåning kan minskas.

Det finns dock vissa biståndsgivare som binder motvärdet. Motvärdet tillförs då ett speciellt konto som den mottagande regeringen kan använda för speciella ändamål, efter godkännande från biståndsgivaren. Sådana givarstyrda motvärdesfonder kan orsaka problem för mottagarlandet av flera skäl.

För det första innebär själva mängden av motvärdesfonder, med för varje biståndsgivare förknippade olika villkor, stora problem för budgethanteringen. Som avskräckande exempel kan nämnas att ett mottagarland i SPA-kretsen var tvunget att följa 137 olika avtal för användning av motvärdesfonder.För det andra kan dessa fonder skapa makroekonomisk obalans. Betalningsbalansstödets initiala effekt är deflatorisk, eftersom staten drar in köpkraft när importören betalar för den utländska valutan i form av lokalvaluta. Om staten använder motvärdet direkt neutraliseras denna effekt. Om motvärdet istället binds till en givarstyrd motvärdesfond, har det visat sig att stora summor ofta ackumuleras p g a att givarnas villkor avseende användningen inte uppfylls. När motvärdesfonderna till slut används, har det penningpolitiska utrymmet som skapades för detta redan utnyttjats och effekten blir således inflationsdrivande. Risken för en inflationsdrivande effekt ökar ju längre det dröjer innan motvärdet används och ju större summor som ackumulerats. Problemen med stora ackumulerade motvärdesfonder har uppmärksammats på sista tiden och givarna har därför av Världsbanken och DAC (OECDs biståndskommitté) uppmanats till avbindning av motvärde.

Flera biståndsgivare söker inte endast binda motvärdesanvändningen, utan söker också styra importstödet till vissa mottagare eller vissa varor eller varukategorier. Denna styrning är ofta illusorisk, eftersom bistånd alltid är mer eller mindre fungibelt, d v s mottagaren kan ersätta en valutakälla med en annan. Härtill kan det ifrågasättas om biståndsgivaren är bättre skickad att ge importen en samhällsekonomiskt optimal inriktning än vad marknaden är.

Bindning till inköp av varor från ett visst ursprungsland praktiseras fortfarande av flera givare. Denna typ av bindning har dock minskat avsevärt på senare år, bl a till följd av SPA-samarbetet. Bindning till ursprungsland riskerar att fördyra importen och att användaren får varor som inte är anpassade till lokala förhållanden.

11.1.4 Marknadsbaserade valutafördelningssystem

Betalningsbalansstöd är den viktigaste biståndsformen för att främja ett marknadsekonomiskt system och framväxten av en privat sektor.

Denna typ av bistånd innebär ju att inga element av subvention eller centralstyrd resursfördelning behövs. Om biståndsgivare skall kunna lämna helt fritt och obundet stöd, krävs dock att mottagarlandet har ett fungerande marknadsekonomiskt system eller är på väg mot ett sådant. Framför allt är det viktigt att fördelningen av den utländska valutan som import- och betalningsbalansstödet ger upphov till, görs på en

marknadsmässig grund. Inom ramen för strukturanpassningsprogrammen har alltfler länder övergått från administrativa valutafördelningssystem till marknadsbaserade sådana. De administrativa systemen har visat sig vara ineffektiva och ge goda möjligheter till extrainkomster för administratörerna. Alltför ofta har fördelningen av valuta skett efter godtycke och regelsystemen har inte följts. De valutafördelningssystem som nu införs, med stöd av Bretton Woodsinstitutionerna, innebär att marknaden själv fördelar valutan, antingen genom ett auktionssystem eller på en "first come, first served" basis. Styrningen av importen görs genom en negativ lista, ofta begränsad till militära varor och lyxartiklar, och alla importörer skall ha likvärdig tillgång till valuta.

Inom SPA-samarbetet har givarna utarbetat riktlinjer för import- och betalningsbalansstöd och definierat vilka villkor som bör vara uppfyllda för att fritt och obundet stöd skall kunna lämnas och marknadsbaserade valutafördelningssystem kunna stödjas. Följande fyra kriterier bör vara vägledande för om sådant stöd kan lämnas:

1. Företagseffektivitet. De företag som kan få tillgång till valuta bör operera enligt affärsmässiga grunder. Steg bör tas för att minska snedvridningar på marknaderna för varor, tjänster, kapital och mark. Åtgärder, såsom avreglering, slopande av subventioner, kapacitetsuppbyggnad och uppmuntran till konkurrens, bör vidtas för att ekonomin i stort skall fungera effektivt.

2. Valutafördelningseffektivitet. Växelkursen skall vara realistisk och marknadsrelaterad. Som ett minimum skall krävas att en eventuell parallellkurs endast marginellt avviker från den officiella växelkursen. Transaktionskostnaderna vid valutafördelningen skall hållas nere till ett minimum och vara lika för alla aktörer. Dessa skall ha samma möjlighet att få tillgång till valuta och krediter.

3. Upphandlings- och betalningseffektivitet. Valutamarknaden bör vara decentraliserad och det bör föreligga konkurrens mellan olika finansiella aktörer avseende valutafördelning och kreditgivning till företagen.

4. Transparenta och legalt korrekta system. Den ekonomiska omgivningen skall inte ge möjlighet till eller uppmuntra till olagligt beteende. Detta kan uppnås genom:

a) konvertibel valuta,
b) fritt konkurrerande bankväsende,
c) begränsade tullar och obetydliga kvantitativa restriktioner,
d) väl skött offentlig upphandling,
e) system som underlättar insyn och kontroll.

Riktlinjerna fastslår att biståndsgivare bör stödja marknadsbaserade valutafördelningssystem genom betalningsbalansstöd i de länder som gör avsevärda framsteg i att överkomma problem inom de fyra områdena ovan och som har en plan för hur fortsatta framsteg kan uppnås. Följande länder inom SPA anses idag uppfylla dessa villkor: Burundi, Ghana, Kenya, Moçambique, Tanzania, Uganda och Zambia.

11.1.5 Uppföljning och kontroll

Betalningsbalansstöd motiveras främst av behovet att stödja en ekonomisk reformprocess. Uppföljningen av denna typ av stöd måste därför gälla genomförandet och resultatet av reformprogrammet i stort, d v s den ekonomiska utvecklingen i landet generellt, och inte användningen av den enskilde givarens resurser. När fritt och obundet stöd ges, kan man alltså inte "spåra" enskilda givares bidrag.

Detta har visat sig vara svårt för vissa biståndsgivare att acceptera. Givarna, särskilt på politisk nivå, vill kunna "se" konkreta resultat av biståndet. Känslan av kontroll blir större när biståndet ges i mer bundna former, trots att fungibiliteten gör att givaren ändå inte kan veta vad det egna biståndets resultat i sista hand blir. Att binda biståndet blir därmed inte stort mer än en illusorisk lösning på problemet.

Istället bör en noggrann uppföljning av den totala valutaanvändningen i mottagarlandet göras och en policydialog föras om import- och statsutgiftsstrukturen med mottagarregeringen.

Betalningsbalansstöd skall ju användas brett för import av råvaror, insatsvaror, reservdelar och konsumtionsvaror samt för löpande import till de sociala sektorerna. Om fördelningen mellan olika sektorer inte står i överensstämmelse med reformprogrammet, bör man försöka åtgärda detta genom en dialog med mottagarregeringen och inte genom bindning av biståndet.

Det är inte endast användandet av valutan som måste följas upp, utan också användandet av motvärdet i lokalvaluta. Detta ingår ju som en budgetintäkt. Återigen kan man inte spåra enskilda biståndsinsatser utan en uppföljning måste göras av de offentliga utgifterna i stort. Detta görs idag gemensamt av Världsbanken och biståndsgivarna inom ramen för Public Expenditure Reviews.

Viktigt är att tillse att de offentliga utgifterna fördelas enligt de prioriteringar som uppställts i reformprogrammet eller de mer preciserade policydokument avseende den ekonomiska politiken, på vilka biståndsgivarna baserat sitt stöd.

Eftersom uppföljning av betalningsbalansstödet måste göras på makronivå, krävs god samordning av uppföljningsinsatserna mellan olika biståndsgivare. Det krävs också mycket god samordning av de krav som ställs på mottagarlandet. Om alla biståndsgivare ställer egna, sinsemellan olika krav på mottagaren blir situationen ohållbar. Kraven måste alltså samordnas och vanligtvis görs detta av Världsbanken.

Betalningsbalansstödet har tenderat att stå i fokus beträffande diskussioner om felanvändning av bistånd p g a oegentligheter och korruption. Det beror inte på att korruptionsrisken skulle vara större avseende programbistånd än projektbistånd, snarare tvärtom. Det beror snarare på att en detaljerad styrning och uppföljning ej kan genomföras, utan kontrollen måste utövas på ett mer generellt plan. Programstöd ställer större krav på biståndsgivaren när det gäller att kontinuerligt följa den totala ekonomiska utvecklingen i ett mottagarland.

11.1.6 Betalningsbalansstöd och biståndsberoende

Allt bistånd innebär att mottagarlandet tillförs externt sparande. Syftet med betalningsbalansstöd är att komplettera det inhemska sparandet. Det är därför mycket viktigt att det inhemska sparandet ökar i mottagarlandet för att undvika ett långsiktigt beroende av betalningsbalansstöd.

Betalningsbalansstöd bör på sikt vara mindre beroendeskapande än projektbistånd, eftersom kraven på mottagarlandet är högre. Biståndsgivarna ställer långtgående krav om den övergripande ekonomiska politiken samtidigt som krav ställs på en fungerande administration. Krav ställs också på enskilda importörer i form av motvärdesbetalningar. Projektbistånd å andra sidan riskerar att skapa isolerade biståndsöar, utan sammanhang med ekonomin i övrigt.

Det finns dock en risk att ett stort inflöde av betalningsbalansstöd i form av fri valuta, kan leda till en real appreciering av lokalvalutan. Därmed skulle den utlandskonkurrerande sektorns konkurrenskraft försämras, resulterande i en ökande import och stagnerande export. Biståndsberoendet skulle befästas. Denna så kallade holländska sjuka, riskerar att uppkomma vid alla typer av bistånd. Eftersom betalningsbalansstöd direkt ökar tillgången på fri utländsk valuta, skulle dock risken vara störst beträffande denna typ av bistånd. Det är därför av största vikt att biståndsgivare, som en del av uppföljningen av betalningsbalansstödet, bevakar utvecklingen av den reala växelkursen i mottagarlandet samt exportsektorns utveckling.

11.1.7 Strukturanpassningens resultat

Världsbanken har i sin Third Report on Adjustment Lending försökt analysera ef-

fekten av strukturanpassningen och programstöd. (Banken analyserar den egna formen av programstöd, nämligen anpassningslångivning).

Banken försöker, mot bakgrund av att programbistånd fortfarande är kontroversiellt, bl a svara på följande frågor:

- Bidrar programbistånd till långsiktig tillväxt eller fördröjer det obundna stödet de nödvändiga reformerna i mottagarlandet?
- Bidrar själva anpassningspolitiken till att försämra situationen för de fattigaste grupperna i samhället?
- Är betoningen på makroekonomisk stabilisering nödvändig och tillräcklig för att uppnå tillväxt?

Banken baserar sin analys på en gruppering av mottagarländerna i tre kategorier:

1. De som mottog avsevärd anpassningslångivning under 1980-talet (intensive adjustment lending),
2. De som mottog viss anpassningslångivning (other adjustment lending),
3. De som inte mottog någon anpassningslångivning (non-adjustment lending).

Denna gruppering har vissa svagheter, vilket Banken påpekar, eftersom ett land som mottagit mycket anpassningslångivning, inte behöver ha genomfört kraftiga anpassningsåtgärder. Zambia är ett exempel på ett land som erhållit en stor volym anpassningslån, men som inte har genomfört någon större strukturanpassning, eftersom regeringen ideligen avbröt påbörjade strukturanpassningsprogram under 1980-talet.

Med reservation för dessa svagheter, kommer Världsbanken fram till följande resultat:

Anpassningslångivning är kopplad till en återhämtning i mottagarländernas tillväxttakt.

Länderna i grupp 1 uppvisade under andra hälften av 1980-talet högre tillväxttakter än övriga länder. Medelinkomstländernas tillväxt i BNP per capita var 4 procent högre och låginkomstländernas tillväxt per capita var 2 procent högre än motsvarande grupper som inte mottagit anpassningslångivning. Länderna i grupp 1 har också lyckats förbättra sin budgetsituation och minskat övervärderingen av de inhemska valutorna genom reala deprecieringar.

Rapporten drar slutsatsen att anpassningsansträngningarna tar lång tid. Länderna i grupp 1, vilka i huvudsak startade anpassningsprocessen i början på 1980-talet, uppvisade inte positiva ekonomiska resultat förrän i slutet på årtiondet. De flesta länderna i grupp 2, som påbörjade reformprogrammet i slutet på decenniet, har ännu inte vänt den negativa ekonomiska utvecklingen. Anpassningsprocessen tar längre tid i låginkomstländer än i medelinkomstländer, särskilt gäller det länder med en svagt utvecklad administration och privat sektor. En stor skuldbörda försenar också anpassningsprocessen.

Världsbanken drar slutsatsen att det för låginkomstländerna inte är tillräckligt, om än nödvändigt, med anpassningslångivning för att stödja en långsiktigt hållbar utveckling. De underliggande långsiktiga utvecklingsproblemen måste angripas också genom sektor- och projektstöd.

Banken menar att anpassningspolitiken i sig är en hjälp för den fattiga delen av befolkningen. Samtidigt innebär den recession som associeras med anpassningen ofta tillfälliga välfärdssänkningar för vissa delar av befolkningen.

De fattiga gynnas av anpassningspolitiken på medellång sikt, men vissa negativa effekter uppkommer medan ekonomin anpassas. Dessa negativa effekter sprids dock jämnt över hela befolkningen. De fattiga som endast producerar varor för eget behov (non-tradeables) kommer att behöva transfereringar för att motverka de negativa effekterna av devalveringar.

Den privata sektorns respons till anpassningen har ofta varit fördröjd, speciellt i

de fattigaste länderna. Policyförändringar och den osäkerhet dessa medför, innebär ofta att privata investerare intar en avvaktande attityd. Devalveringar och höjda räntor har inneburit ökade kapitalkostnader för investerarna. De länder som har lyckats vitalisera privata investeringar tillhör grupp 1 och har skapat kredibilitet runt sitt reformprogram och reformerat den finansiella sektorn.

Länderna i grupp 1 har lyckats få ned sina budgetunderskott genom bl a skattereformer och subventionsminskningar, samtidigt som de sociala utgifternas andel i budgeten har upprätthållits eller ökat. Militärutgifternas andel i budgeten har minskat för flertalet länder i denna grupp.

Samtidigt fastslår rapporten att de högprioriterade områdena ur ett utvecklingsperspektiv inte erhåller tillräckliga resurser i flertalet anpassningsländer.

Sammanfattningsvis konstateras att makroekonomisk stabilisering och liberalisering är nödvändiga, men inte tillräckliga villkor för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Ökad uppmärksamhet måste ges till att främja framväxten av den privata sektorn. Härtill bör nogrann uppföljning göras av fördelningen av de offentliga utgifterna. Banken skall utforma anpassningsprogrammen så att de främjar en fattigdomsbekämpande tillväxt. Särskilda insatser i form av transfereringar måste kanaliseras till de mest utsatta grupperna under anpassningsperioden.

11.2 Svenskt import- och betalningsbalansstöd

11.2.1 Historik

Importstöd inom landramarna (eller varubistånd som det tidvis benämnts) har existerat sedan länge i det svenska biståndet. Betalningsbalansstödet, ett eget anslag under C3, infördes budgetåret 1985/86 som ett stöd till de skuldtyngda länderna. Under 1980-talet har svenskt stöd till de skuldtyngda länderna kontinuerligt förändrats i syfte att utgöra ett stöd till strukturanpassningsprogrammen. Såväl biståndet inom landramarna, i form av importstöd, sektorstöd och projektstöd, som betalningsbalansstödet har anpassats till de förändrade behoven.

Det svenska importstödet ökade kraftigt i mitten av 1970-talet som andel av det totala landprogrammerade biståndet. Denna ökning berodde dels på det valutabehov som uppkom i flertalet mottagarländer och som resulterade i brist på nödvändiga varor såsom bensin, konstgödsel och reservdelar. Landprogrammeringsprincipen och den växande biståndsbudgeten medförde också ett behov av att finna ett mindre administrativt krävande bistånd än det traditionella projektstödet. Importstödet blev ett flexibelt och lätthanterligt instrument för att hantera dessa problem. Importstödet användes främst för länder där brist på valuta ansågs vara ett allvarligt utvecklingshinder eller där försörjningsläget var mycket svårt och där bristen på administrativ kapacitet medförde svårigheter att identifiera långsiktiga utvecklingsprojekt (se prop 1983/84).Importstödet sågs ur ett mikroekonomiskt perspektiv och styrdes till sektorer eller projekt som ansågs vara särskilt väsentliga för mottagarlandets ekonomiska utveckling och återhämtning.

I budgetpropositionen för budgetåret 1983/84 fastslås att importstöd kan vara en effektiv och ibland nödvändig stödform för länder med akuta struktur- och bytesbalansproblem.

Det sägs samtidigt att Sverige måste i ökad utsträckning medverka i planeringen, upphandlingen och genomförandet av importstödet, för att uppfylla rimliga krav på effektivitet.

I mitten av 1980-talet blev betalningsbalansproblemen till följd av en växande

skuldbörda i de fattigaste u-länderna allt mer påtagliga. I budgetpropositionen för budgetåret 1985/86 föreslås inrättandet av ett särskilt biståndspolitiskt instrument, ett betalningsbalansstöd, för att stödja fattigare länder med akuta betalningsbalansproblem på grund av en svår skuldbörda. Stödet skulle användas för gemensamma aktioner med andra givarländer för att stärka berörda u-länders betalningsförmåga. Stödet skulle vidare kunna användas för att reglera utvecklingskrediter som Sverige lämnat samt täcka u-garanterade krediter och andra biståndsprövade skulder till svenska staten. Huvuddelen av de 400 milj kr som anslogs för budgetåret 1985/86 användes för att betala av skuld till svenska staten (av Exportkreditnämnden garanterade fordringar) för Tanzania, Moçambique, Zambia, Nicaragua och Vietnam.

I påföljande budgetproposition, den för 1986/87, noterades att flera mottagarländer påbörjat ekonomiska reformprogram och att biståndet borde utformas för att stödja dessa reformansträngningar. Regeringen tillkännangav att den avsåg medverka till att internationellt samordnade stödåtgärder kom till stånd på skuldområdet. Insatserna kunde avse stöd i anslutning till enskilda länders omförhandling av skulder eller i samband med strukturanpassningsåtgärder. I första hand skulle detta ske inom ramen för internationellt samordnade aktioner, men stödet kunde även ta formen av bilaterala insatser. En del av det anslagna beloppet om 400 milj kr användes för att stödja Tanzanias ekonomiska återhämtningsprogram genom importstöd. Tanzania hade just antagit ett ekonomiskt reformprogram med stöd av IMF och Världsbanken. En mindre del av betalningsbalansstödet gick till att reglera viss del av Guinea-Bissaus EKN-garanterade skuld till Sverige.

I budgetpropositionen för 1987/88 betonades behovet av ekonomisk anpassning för flertalet mottagarländer. Denna anpassning kunde inte ske utan ekonomisk tillväxt. Eftersom en rimlig tillväxt förutsätter kraftigt ökade investeringar och den ökande skuldtjänsten tog en allt större andel av det inhemska sparandet i anspråk, behövdes ett externt resurstillskott för att tillgodose nödvändig import och tillväxtfrämjande investeringar.

För flertalet av de afrikanska mottagarländerna var resursbehovet så pass omfattande att enbart ökat bistånd ej var tillräckligt. Regeringen förordade därför även internationella aktioner för ökad skuldlättnad för de fattigaste afrikanska länderna.

Regeringen uttryckte sig nu tydligare än tidigare avseende betalningsbalansstödets roll som stöd till genomförandet av ekonomiska reformer och strukturanpassningsprogram, syftande till att skapa förutsättningar för en långsiktig ekonomisk utveckling. Det totala anslaget för budgetåret 1987/88 uppgick till 460 milj kr. Av detta användes 200 milj kr som importstöd i anslutning till de ekonomiska reformprogrammen i Moçambique, Tanzania och Uganda, medan en mindre summa användes för att reglera skulder till svenska staten.

I slutet av 1987 initierades Världsbankens Särskilda Program för Afrika, SPA (se kap 11.1.2). Under budgetåret 1987/88 fördelades 150 milj kr av det svenska betalningsbalansstödet som stöd till reformprogrammen i Tanzania, Moçambique, Ghana, Guinea-Bissau och Uganda i anslutning till SPA. Stödet tog formen av sam- eller parallellfinansiering med Världsbanken. Under detta första år knöts stödet i stor utsträckning till olika rehabiliteringsprogram för t ex industrisektorn, infrastruktur eller sociala ändamål.

Under detta år avsattes ur betalningsbalansstödet även 150 milj kr, ett första årligt bidrag av fyra, för räntesubventionering av IMF-krediter, s k ESAF-lån (Enhanced Structural Adjustment Facility) till särskilt skuldtyngda länder.

Budgetpropositionen för 1988/89 understryker vikten av att Sverige fortsätter att bidra till särskilda insatser på skuldområdet för de fattigaste och mest skuldtyngda u-länderna. 470 milj kr anslogs för betalningsbalansstöd, varav merparten kanaliserades till olika mottagarländer i samverkan med SPA. Inom ramen för SPA medverkade Sverige till införandet av en ny finansieringsform, den s k femte dimensionen.

Denna innebar att del av återflödena på Världsbankens IDA-krediter tillsammans med bilateralt bistånd användes för att hjälpa de fattigaste länderna att klara av sina skuldtjänstbetalningar på gamla Världsbankslån på marknadsmässiga villkor, s k IBRD-lån. Det svenska SPA-stödet utformades under detta år både som stöd för nödvändig import och som stöd till den femte dimensionen. Betalningsbalansstödet gick framför allt till afrikanska länder samt Nicaragua. En mindre del fördelades till Bolivia, Sri Lanka och Bangladesh.

Budgetpropositionen för 1989/90 understryker det omfattande behovet av snabbutbetalbart stöd för att bistå mottagarländerna i deras ekonomiska reformansträngningar. De två biståndsinstrument som står till buds för detta är de särskilda skuldlättnadsmedlen, betalningsbalansstödet utanför landramarna, och importstödet (som man då benämnde varubistånd) inom landramarna. Regeringen talar nu för första gången explicit om importstödet, som ett direkt stöd till de ekonomiska reformerna. Tidigare hade importstödet snarare behandlats som ett sektor- eller projektstöd och inte som ett policyrelaterat stöd. Regeringen konstaterar nu att importstödet inom landramarna kommit att spela en central roll som stöd till genomförandet av anpassningspolitiken i ett växande antal mottagarländer. Regeringen förordar dock att importstödet skall styras, till de sektorer inom vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Importstödet skall baseras på en noggrann analys, såväl makroekonomisk som av behoven i en viss sektor. Samtidigt som man likställer betalningsbalansstödet och importstödet när det gäller att stödja ekonomiska reformer, förordar man alltså att det senare skall omfattas av vissa restriktioner när det gäller användningsområden. Man talar således ännu inte om ett fritt, obundet importstöd. Budgetpropositionen förordar dock att stöd som ges under likartade former är väl samordnat. Beslut och utformning av betalningsbalansstöd och importstöd bör ske på ett integrerat sätt. Regeringen konstaterar att betalningsbalansstöd och importstöd bör kunna utnyttjas flexibelt för angelägen import, förutsatt att mottagarlandet för en sådan politik att ett ekonomiskt reformprogram kan genomföras.

Betalningsbalansstödet ökade kraftigt under 1989/90, till 640 milj kr, vilket huvudsakligen kanaliserades via SPA. Anslaget hade under tidigare år utnyttjats väl och regeringen önskade upprätthålla den höga profil Sverige haft i de internationella skuldlättnadssammanhangen. Under 1988 uppnåddes ett genombrott i skuldstrategin för de fattigaste länderna i Afrika, när Parisklubben accepterat mjuka konsolideringsvillkor (de s k Toronto-villkoren), något som Sverige länge hade verkat för. Under 1989 medverkade Sverige till att införa ännu en finansieringsform inom SPA-samarbetet, den s k sjätte dimensionen. Denna innebar att Världsbanken, genom viss del av sina vinstmedel, och bilaterala givare ställer medel till förfogande för att reducera u-ländernas icke-garanterade skulder till privata långivare, genom skuldåterköp till kraftigt nedsatta värden på den internationella finansiella marknaden.

Under de två senaste budgetåren, 1990/91 och 1991/92, har betalningsbalansstödet uppgått till 640 respektive 500 milj kr. Minskningen av anslaget under förra budgetåret berodde på den stora ointecknade reservationen och skall inte ses som ett minskat stöd för reformprogrammen.

Huvudinriktningen med stöd via SPA, i anslutning till IMF- och Världsbanksstödda ekonomiska reformprogram har bestått. Detta har skett genom sam- och parallellfinansiering med IDA, genom bidrag till femte dimensionen samt bidrag till ESAF. Mindre belopp har fördelats till den sjätte dimensionen, genom att Sverige har deltagit i skuldreduktionsoperationer för Bolivia och Moçambique. Därutöver användes del av betalningsbalansstödet under 1990/91 till att betala räntekostnaden på bilateral offentligt garanterade krediter till Sverige under Parisklubbsavtalen för fem länder, nämligen Moçambique, Madagascar, Tanzania, Togo och Guinea-Bissau. Som ett resultat av Gulfkrisen, erhöll även Egypten och Jordanien betalningsbalansstöd under 1990/91.

Sammanfattningsvis kan konstateras att klara riktlinjer har fastställts i budgetpro-

positionerna för hur betalningsbalansstödet under C3 skall användas. Tyngdpunkten har legat på att genom direkt skuldlättnad och medel för import, tillföra resurser till de fattiga, skuldtyngda länder som genomför ekonomiska reformprogram.

Beträffande importstödet inom landramarna har inga övergripande policyriktlinjer fastställts. Importstödet har tidigare behandlats som vilket sektor- eller projektstöd som helst. Det har knappast rått någon samsyn eller samordning mellan importstödsprogram i olika länder. Importstödet har i hög grad varit styrt beträffande användningsområden och sektorer. Det är först i de senaste budgetpropositionerna (från 1989/90) som kopplingen till de ekonomiska reformprogrammen görs. Ett fritt och obundet importstöd, som kan likställas med betalningsbalansstöd, har egentligen växt fram först de senaste två åren. Det sammanfaller också i tiden med att flertalet stora mottagarländer de senaste två åren infört marknadsbaserade valutafördelningssystem. Det är först när sådana system finns eller är på väg att etableras, som ett fritt och obundet importstöd/betalningsbalansstöd kan fungera som det är avsett.

11.2.2 Det svenska betalningsbalansstödet idag

Termen betalningsbalansstöd innefattar i det följande dels medel under C3 och dels importstöd under C2, d v s inom landramarna.

Betalningsbalansstödet har under vart och ett av de senaste budgetåren uppgått till storleksordningen 1,5 miljarder kr. Det är således en betydande andel av det bilaterala biståndet som idag överförs i denna form. Huvuddelen av betalningsbalansstödet är ett resurstillskott som används till import som är nödvändig för att generera tillväxt. I övrigt utgörs betalningsbalansstödet av direkt skuldlättnad.

De största mottagarna av svenskt betalningsbalansstöd är vissa programländer i Afrika; Tanzania, Moçambique, Zambia, Zimbabwe, Uganda, Guinea-Bissau och Kap Verde. Utanför Afrika är Nicaragua och Vietnam de största mottagarna. Vissa icke-programländer, t ex Ghana, erhåller betalningsbalansstöd genom den femte dimensionen.

För samtliga länder (utom Kap Verde) gäller att betalningsbalansstödet ges som ett stöd till ett ekonomiskt reformprogram, som sanktionerats av Bretton Woods institutionerna. Sverige har således anslutit sig indirekt till de villkor angående den förda ekonomiska politiken som ingår i dessa program. Villkoren definieras i de s k Policy Framework Papers, PFP, som utarbetas av IMF, Världsbanken och mottagarlandet. Bilaterala givare som Sverige deltar i PFP-processen genom sina representanter i IMFs och Världsbankens styrelser samt genom en dialog på plats i mottagarlandet.

I de länder som har, eller är på god väg att få, marknadsbaserade valutafördelningssystem kanaliseras betalningsbalansstödet fritt och obundet via sådana system. Så är fallet för Tanzania och Zambia, där allt betalningsbalansstöd som inte är direkt skuldlättnad ges till s k Open General Licensing Systems. Liknande system stöds även i Zimbabwe. Detta innebär att bindning och styrning av betalningsbalansstödet inte existerar. I vissa länder, som inte har haft fungerande marknadsbaserade valutafördelningssystem, t ex Moçambique, Vietnam, Nicaragua, Guinea-Bissau och Kap Verde, har dock viss styrning avseende slutanvändning av medlen existerat. Tendensen är dock att öka det fria stödet i takt med att marknadsekonomin utvecklas i mottagarländerna. För budgetåret 1992/93 skall betalningsbalansstödet till Moçambique kanaliseras via det nyligen introducerade marknadsbaserade valutafördelningssystemet. Även för Nicaragua och Vietnam planeras det framtida betalningsbalansstödet ges på liknande sätt.

Som tidigare konstaterats är uppföljning av betalningsbalansstödet mycket viktig. Uppföljningen sker delvis på mikrobasis, t ex beträffande motvärdesbetalningar och den svenska medelsanvändningen. Lika viktigt är dock makrouppföljningen, d v s hur de offentliga utgifterna fördelas och hur den allmänna ekonomin utvecklas i mottagarlandet. När det gäller den makroekonomiska uppföljningen är det av särskild

vikt att god samordning mellan givare existerar.

Motvärde skall alltid betalas fullt ut för svenskt betalningsbalansstöd i form av importstöd. Importstödet är ju ett stöd till mottagarlandet och inte till den enskilde importören. Om inte motvärde betalas, kommer det svenska importstödet att utgå som en subvention till importören, vilket skapar en snedvriden resursfördelning.

I praktiken har i det förgångna inte alltid fullt motvärde erlagts i alla mottagarländer. SIDAs uppföljning av motvärdesbetalningarna har dock på senare tid stramats upp, för att tillse att reglerna verkligen efterlevs. Återigen är det takten i rörelsen mot ett marknadsekonomiskt system som är avgörande. I en starkt reglerad ekonomi kan det finnas utrymme för olika subventionssystem.

Flertalet av mottagarna av svenskt betalningsbalansstöd står än så länge med ett ben i planekonomin och ett ben i marknadsekonomin, även om rörelsen mot marknadsekonomi är klart utstakad och de marknadsekonomiska inslagen blir mer och mer dominerande.

Uppföljningen på makronivå sker tillsammans med Världsbanken och andra givare genom s k Public Expenditure Reviews, PER, som koncenteras på budgetuppföljning och fördelningen av offentliga utgifter, och Joint Evaluation Missions, JEM, som inriktas på upphandling.

Genom ambassaderna, biståndskontoren, Världsbanken och de konsultativa gruppmötena följs den ekonomiska utvecklingen i mottagarländerna kontinuerligt. Effekterna av betalningsbalansstödet bedöms ju främst genom den allmänna ekonomiska utvecklingen i landet.

Uppföljningen av betalningsbalansstödet kan förbättras. Framför allt finns det utrymme och behov av bättre samordning mellan givarna. En jämförelse och samordning av stödet till olika mottagarländer är också påkallad. Det är viktigt att mottagarländerna bedöms med samma måttstock, samtidigt som stödet måste utformas individuellt och anpassas till de enskilda ländernas speciella förhållanden.

11.2.3 Det framtida betalningsbalansstödet - SIDAs förslag till riktlinjer

SIDA har under det senaste året utarbetat principer för betalningsbalansstöd (vilket SIDA benämner importstöd). Principerna har presenterats för regeringen för godkännande, genom en regeringsskrivelse.

SIDAs förslag till principer för betalningsbalansstöd bygger på de principer som Sverige redan har anslutit sig till genom DACs riktlinjer för programbistånd och SPAs riktlinjer för importstöd. SIDAs förslag ligger väl i linje med den svenska regeringens betoning på stöd till marknadsekonomiska system och effektivt utnyttjande av biståndsresurser. Resonemangen bakom principerna har berörts tidigare. I det följande skall endast de sammanfattande föreslagna kriterierna för att lämna betalningsbalansstöd behandlas.

Betalningsbalansstöd och fritt obundet importstöd skall kunna lämnas till mottagarländer som befinner sig i en process i riktning mot att uppfylla nedanstående kriterier (punkt C-K) och som har en välutvecklad plan för hur man skall nå dit.

A. Landet bedöms ha ett finansieringsgap. Särskilt vikt skall läggas vid kontantgapet.

B. Landet genomför ett strukturanpassningsprogram. Betalningsbalansstödet är således kopplat till policyvillkor, d v s en typ av programbistånd.

C. Biståndet innebär att landet tillförs additionellt sparande. Betalningsbalansstöd skall komplettera det inhemska sparandet, inte substituera det. På längre sikt bör det inhemska sparandet öka för att undvika ett långsiktigt beroende av betalningsbalansstöd.

D. Biståndet skall vara förenligt med en expansion av de konkurrensutsatta sektorerna, speciellt den icke-traditionella exportsektorn, för att undvika långsiktigt biståndsberoende.

10 12-1263

E. Den totala importens sammansättning avspeglar en balans mellan olika varukategorier som tillgodoser behoven hos de produktiva och sociala sektorerna. Även den regionala fördelningen bör beaktas.

F. Växelkursen befinner sig i (eller nära) jämvikt, d v s skillnaden mellan officiell och parallellkurs bör ej vara signifikant.

G. Alla mottagare av betalningsbalansstöd behandlas lika och betalar fullt motvärde enligt officiell växelkurs.

H. Utländsk valuta fördelas huvudsakligen på icke-administrativ basis (d v s ingen prioritering sker av vissa mottagare).

I. Landet har ett kreditsystem som fördelar krediter efter ekonomiska och inte politiska kriterier.

J. Motvärdet ingår som löpande intäkt i statsbudgeten och används inte till att finansiera nya utgifter på ett sätt som medverkar till makroekonomisk obalans.

K. Statsbudgeten prioriteras och följs upp i enlighet med Public Expenditure Reviews.

De principer som SIDA föreslår skall gälla för att ge fritt och obundet importstöd, berör inte enbart biståndet inom landramarna, utan bör även omfatta betalningsbalansstödet som finansieras utanför landramarna. För mottagaren är stödet detsamma och villkoren och kriterierna bör därför vara samordnade. Skuldtyngdheten har varit ett uttalat kriterium för att erhålla betalningsbalansstöd, vilket inte är fallet i SIDAs föreslagna riktlinjer. De flesta länder med ett avsevärt finansieringsgap är dock skuldtyngda.

Utöver de kriterier som SIDA uppställer för betalningsbalansstöd, som främst är av ekonomisk natur, beaktar utrikesdepartementet även den allmänna utvecklingspolitiken i länder vid val av mottagare av betalningsbalansstöd. Detta innebär bl a att mottagarlandet skall upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter och styras av ett demokratiskt samhällssystem. Liksom för de ekonomiska kriterierna är det riktningen och utvecklingstendenserna som är avgörande för bedömningen. Även om ett mottagarland inte kan karaktäriseras som en fullständig demokrati, kan betalningsbalansstöd vara motiverat om utvecklingen går mot ökad demokratisering. De ekonomiska och politiska reformprocesserna är inte fristående från varandra. De ekonomiska reformerna kan ofta vara en katalysator för politiska reformer och främjandet av ekonomiska reformer genom betalningsbalansstöd, kan således också understödja politiska reformer.

11.3 Internationellt betalningsbalansstöd till Moçambique

Det internationella import- och betalningsbalansstödet till Moçambique (i fortsättningen betalningsbalansstöd) kan indelas i två faser. (1) Perioden fram till 1987 då importstöd endast gavs av öststaterna och de nordiska länderna - av de senare främst Sverige. (2) Perioden fr o m 1987 när Moçambique inledde sitt ekonomiska reformprogram och för detta erhöll ett policyrelaterat stöd från Bretton Woods institutionerna samt ett större antal bilaterala givare.

11.3.1 Varför betalningsbalansstöd?

Vid självständigheten 1975 såg den ekonomiska situationen i Moçambique betydligt ljusare ut än i dag. De viktigaste basnäringarna var jordbruk, transport/transittjänster för grannländerna samt arbetskraftmigration till gruvorna i Sydafrika. Efter

1975 började dock ekonomin stagnera och mellan 1980-84 sjönk BNP med ca 20 procent i reala termer. Som ett svar på den ekonomiska krisen presenterade regeringen 1986 ett ekonomiskt strukturanpassningsprogram - Programa de Reabilitacao Economica (PRE), senare utvidgat till att även omfatta insatser inom de sociala sektorerna och därmed omdöpt till PRES. PRES överordnade målsättningar är att: (1) vända tillbakagången i inhemsk produktion och återupprätta en rimlig inkomst- konsumtionsnivå för främst landsbygdsbefolkningen; (2) väsentligt reducera de ekonomiska obalanserna - såväl interna som gentemot omvärlden; (3) upprätta förutsättningar för en betydande produktionsökning och tillväxt då säkerhetsläget förbättras. Målsättningarna skall uppnås genom:

1. Prioritering av produktion och marknadsföring av jordbruksprodukter.
2. Marknadsanpassning av hela det ekonomiska systemet, med en växande privat sektor och stimulans av produktionen genom incitament såsom prisliberalisering, devalvering, tillhandahållande av konsumtionsvaror, tillhandahållande av insatsvaror (råvaror och reservdelar) samt stöd till infrastruktur och marknadsföring på landsbygden.
3. Ökad effektivitet genom en kraftigt minskad grad av administrativ intervenering i ekonomin och ökad indirekt styrning av investeringar genom produktivitets- och vinstkriterier.
4. Givarsamfundets stöd i form av betalningsbalansstöd för att möjliggöra import av incitamentsvaror för landsbygdsbefolkningen, råvaror, insatsvaror/reservdelar samt varor som krävs för att rehabilitera infrastrukturen.

I återkommande s k 'Policy Framework Papers' (PFP), som utarbetas i nära samarbete med Världsbanken och Internationella valutafonden, redovisar regeringen sina prioriteringar och den externa finansiering, genom betalningsbalansstöd, som är en förutsättning för att finansieringsgapet skall täckas, och därmed för att regeringens ekonomiska politik och prioriteringar skall kunna fullföljas.

11.3.2 Betalningsbalansstödets volym och givare

En av hörnstenarna i PRES är således mobilisering av ökat internationellt stöd på gåvovillkor. I detta perspektiv vilar politiken inte bara på privatisering och avlägsnande av centraliserade och administrativa styrsystem, utan även på tillhandahållandet av obundet betalningsbalansstöd. Ett omfattande bistånd har också ställts till Moçambiques förfogande av såväl multi- som bilaterala givare. Det totala inflödet av stöd i form av lån och gåvor ökade från 651 milj dollar 1987 till 923 milj dollar 1990. Fram till slutet av 80-talet erhöll Moçambique också ett omfattande stöd från Sovjetunionen och andra öststater, t ex lån och bidrag till oljeimport, kommersiellt livsmedelsstöd, konsumtionsvaror och tekniskt bistånd. Som en följd av utvecklingen i Östeuropa har dessa överföringar i stort sett upphört.

Sedan 1985 har Moçambique erhållit tre mjuka Världsbanks/IDA-krediter. Den första krediten beviljades i oktober 1985 och uppgick till 45 milj dollar. En viss samfinansiering gavs av Italien samt Norge. Den andra krediten som beslutades i augusti 1987 uppgick till 70 milj dollar med samfinansiering om totalt drygt 30 milj dollar från Schweiz, Danmark, Nederländerna, Norge samt Finland. I maj 1989 beslutades om den tredje återhämtningskrediten som uppgick till 90 milj dollar. Storbritannien, Finland, Norge, Schweiz samt Västtyskland samfinansierade med ca 70 milj dollar. Betydande extern finansiering genom betalningsbalansstöd har också tillhandahållits genom andra internationella organisationer samt bilaterala givare, bl a EG, Italien, Sverige, USA och Japan. I juni 1992 togs belut om en fjärde kredit som började betalas ut i augusti/september samma år. Krediten uppgår till 180 milj dollar under en 18 månaders period. Förväntade samfinansiärer är Schweiz, Tyskland, Storbritannien och Danmark. Sverige parallellfinansierar med 120 milj kr. Det parallellfinansierade importstödet kanaliseras direkt till mottagarlandet. Stödet kopplas normalt till en

strukturanpassningskredit från Världsbanken och/eller IMF. Kopplingen är dock informell och t ex det svenska stödet är helt självständigt både vad avser villkor och administration. Det samfinansierade importstödet kanaliseras via en multilateral organisation, främst Världsbanken, som administrerar stödet.

Vid sidan av stödet från Världsbanken och de bilaterala givarna erhåller strukturanpassningsprogrammet stöd från IMF. Mellan 1987-89 stödde IMF det ekonomiska reformprogrammet genom sin 'Structural Adjustment Facility' (SAF), och från 1990 genom en 'Enhanced Structural Adjustment Facility' (ESAF). IMF gör årliga översyner av den förda politiken och i september 1991 beviljades en andra utbetalning inom ESAF i samband med att regeringen presenterade sitt femte PFP med målsättningar och planerade åtgärder för perioden 1991-93.

11.3.3 Valutaallokering och växelkursutveckling

På centralplaneringens tid kontrollerade staten hanteringen av utländsk valuta och allokeringen skedde helt på administrativa grunder. I samband med att den ekonomiska reformprocessen påbörjades har man tillämpat olika system för allokering av valuta och utfärdande av importlicenser. Under de senaste åren har det funnits sex olika administrativa system för allokering av utländsk valuta i Moçambique.

Inom ramen för 'Fundo Cambial Geral' (FCG) och 'Novo Sistema de Gestao Cambial' (NSGC) tilläts exportföretag behålla eller återköpa delar av sina exportinkomster i utländsk valuta. Syftet var att stimulera företagen att öka exporten. FCG finansieras genom de inkomster landet erhållit genom egen export, hemsända löner från migrantarbetare samt inkomster från hamnar och järnvägar. 1990 uppgick inkomsterna till ca 150 milj dollar. Valutan används främst till prioriterade betalningar där biståndsfinansiering av olika skäl inte är tillgänglig, t ex energi- och kolimport från Sydafrika, IATA och andra internationella avgifter, försvarsmateriel etc. NSGC inrättades redan 1983 i syfte att stimulera export och finansiera import av insatsvaror nödvändiga för exportindustrin. Systemet innebar att exportörer årligen ingick avtal med handelsministeriet och Banco de Moçambique om rättighet att köpa tillbaka en viss del (vanligen 30-50 procent) av de valutainkomster de genererar. I samband med att det nya marknadsbaserade systemet för allokering av utländsk valuta började införas den första april 1992 upphörde NSGC.

I augusti 1987 ombildades en upphandligsenhet inom handelsministeriet, ursprungligen inrättad för att administrera den första IDA-krediten, till 'Gabinete de Coordeacao dos Programas de Importacao' (GCPI). Den nya enhetens första uppgift blev att administrera den andra IDA-krediten. Världsbanken har också genom dessa krediter utgjort den största källan till det stöd som kanaliserats genom GCPI. 1989-90 stod således Världsbanken för 30-40 procent av det totala stödet. Även det svenska betalningsbalansstödet har kanaliserats genom GCPI. GCPI har tillämpat tre olika system för allokering av bundet och obundet bistånd.

1) Allokering bestäms av GCPI inom de ramar (s k positiva eller negativa listor) som fastställts av de olika givarna. Detta system har gällt för Världsbanken, Sverige, Nederländerna, Afrikanska utvecklingsbanken, Tyskland samt Schweiz.
2) Allokeringen föreslås av GCPI men måste godkännas av givarna. Detta system har gällt för Storbritannien, Japan, Kanada, Danmark, Italien, Frankrike och Norge.
3) Allokeringen förutbestäms av givarna. Detta system har gällt för stödet från EG.

Fundo do Mercado (FM) inrättades officiellt 1988 men reglerades juridiskt först 1990. Syftet med FM var att stabilisera import och handel med vissa konsumtionsvaror såsom kläder, hushållsartiklar, elvaror, kontors- och skolmateriel etc. Dessa varor importerades till den officiella växelkursen och finansierades främst genom delar av den tredje IDA-krediten. I motsats till det övriga världsbankstödet behövde det som kanaliserades genom FM inte passera GCPI utan administerades direkt av handelsministeriet. 1988/89 ställdes 8 milj dollar till förfogande för att täcka ansökningar om

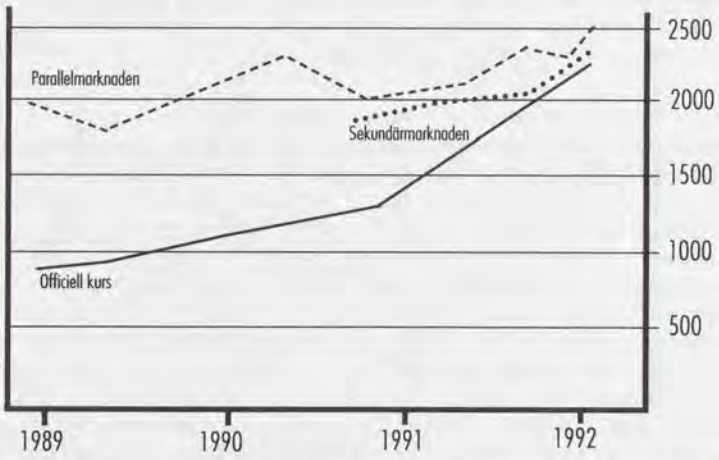
totalt 18 milj dollar. 1990 var motsvarande siffror 10 milj dollar respektive 54 milj dollar. Det växande intresset speglade importörernas möjligheter att göra kraftiga vinster genom att de varor som importerades till officiell växelkurs kunde säljas till den svarta parallellmarknadens priser. Under första hälften av 1991 fasades FM ut då merparten av dess verksamhet kom att täckas av den nya 'sekundärmarknaden' (se nedan).

I syfte att inrätta ett mer effektivt allokeringssystem beslöt regeringen, i samråd med Världsbanken, att de importerande företagen, när det gällde vissa prioriterade varugrupper, skulle få automatisk tillgång till valuta förutsatt att de kunde betala motvärde. Systemet, 'Sistema Nao-Administrativa de Aloçacao de Devisas' (SNAAD), som bl a erhöll stöd genom den tredje IDA-krediten samt Sverige, omfattade inledningsvis endast reservdelar till vägtransporter samt insats- och råvaror till textil- och skoindustrin. Gradvis utökades dock listan till att omfatta reservdelar samt insats- och råvaror till flera sektorer. Denna gradvisa utökning av sortimentet återspeglades både i antalet företag som ansökte om valuta och värdet av importen. Importlicensernas värde steg från 16,6 milj dollar till 67 milj dollar i slutet av 1991. Ca 80 procent av valutan distribuerades till privata företag. Tanken med SNAAD var alltså att importörerna skulle ha en obegränsad tillgång till valuta efter att ha kvalificerat sig för valutatilldelning. En viktig orsak till att SNAAD aldrig kom att fylla denna funktion var att givarna inte ställde tillräckligt mycket betalningsbalansstöd till förfogande för att få till stånd en fungerande valutamarknad. Underfinansiering medförde att systemet inte kunde möta efterfrågan till den givna växelkursen. Även det faktum att stödet kom i "klumpsummor" snarare än i en jämn ström över tiden medförde perioder av antingen efterfråge- eller utbudsöverskott, vilket i sin tur gav upphov till ökad import via den svarta parallellmarknaden.

Inrättandet av den s k 'sekundärmarknaden' för utländsk valuta i oktober 1990 syftade till att skapa en marknad för valuta där priset bestämdes av utbud och efterfrågan, med begränsningen att kursen inte fick understiga priset på parallellmarknaden med mer än 15 procent. Samtliga banker har tillsammans med en del övriga aktörer rätt att verka på marknaden. Ursprungligen begränsat till intäkter inom tjänstesektorn samt NSGC expanderades systemet 1991 till att även omfatta intäkter från den icke-traditionella exporten. Trots denna utökning var sekundärmarknadens volym begränsad, ca 40-50 milj dollar under 1991, bl a som en följd av det splittrade systemet med olika valutafönster samt emedan importörerna naturligt nog i så hög utsträckning som möjligt strävat efter att köpa valuta till den lägre officiella kursen. Som en återspegling av tillgång och efterfrågan på utländsk valuta har sekundärmarknadens kurs fluktuerat mellan den officiella respektive parallella svarta kursen. Enligt det ekonomiska reformarbetet som förhandlats fram med IMF har regeringen förbundit sig att förena den officiella växelkursen med sekundärmarknadens. Detta skall ske i samband med det nya system för allokering av utländsk valuta som började införas i april 1992.

De kraftiga obalanserna i ekonomin under första hälften av 80-talet återspeglades i klyftan mellan den officiella växelkursen och kursen på den svarta parallellmarknaden. 1986 var den officiella växelkursen 40 meticais per dollar, medan den svarta gav 1 800 meticais för samma belopp. En serie av först kraftiga och senare gradvisa devalveringar justerade radikalt den officiella kursen. Erfarenhetarna av SNAAD och sekundärmarknaden pekade emellertid på att en ytterligare rejäl devalvering var nödvändig och regeringen ökade också devalveringstakten under 1991. Från slutet av 1991 till den första april 1992 minskade skillnaden mellan den parallella och den officiella kursen från 97 till 14 procent. På samma sätt minskade skillnaden mellan sekundärmarknadens kurs och den officiella kursen från 80 till fem procent.

Fig 11:1. Växelkursernas utveckling juli 1989 – mars 1992 (meticais per dollar)



Källa: Internationella valutafonden, Staff Report for the Article IV Consultation and Midterm Review of the Second Annual Arrangement Under the Enhanced Structural Adjustment Facility, Washington 1992.

11.3.4 Har betalningsbalansstödet varit effektivt?

Givet den avgörande roll betalningsbalansstödet spelar i den ekonomiska reformpolitiken blir en bedömning av stödets effektivitet i grad en bedömning av den ekonomiska utvecklingen. Ett problem i detta sammanhang är att det ekonomiska strukturanpassningsprogram som Moçambique genomför är långsiktigt, med följden att bedömningen främst blir en uppskattning av den ekonomiska färdriktningen.

Ett resultat av PRES har varit att den negativa tillväxttrenden mellan 1982-85 har brutits. Mellan 1987 och 1989 ökade BNP i genomsnitt 5,4 procent per år, i reala termer. Denna tillväxt vilar bl a på en ökning av lätt industriproduktion, som i sin tur möjliggjorts genom att internationell valuta varit tillgänglig för råvaru- samt reservdelsimport. Trots det pågående kriget och den bristande säkerheten på främst landsbygden kunde man också skönja en återhämtning av jordbruksproduktionen under samma period. En återhämtning som bl a förklaras av anpassning av priser till förmån för jordbruksprodukter samt ökad tillgång på incitamentsvaror. Exporten ökade med 10,6 procent 1990 och 31,3 procent 1991, främst som ett resultat av ökad export av virke, bomull och icke-traditionella varor. Exportens andel av BNP har därmed fördubblats sedan 1987. Trots denna ökning måste fortfarande ca 85 procent av utlandsbetalningarna finansieras genom bistånd. 1990-91 sjönk emellertid tillväxten till i genomsnitt 1,1 procent per år. Tillbakagången kan till en del förklaras av torkan samt en ökning av Renamo-attacker som allvarligt stört tillgången på energi.

Framsteg har också gjorts i arbetet att sanera och balansera statsfinanserna. Budgeten har i hög grad finansierats genom bistånd på gåvovillkor, med resultatet att underskottet sjönk från ca 15 procent av BNP 1986 till ca 6 procent av BNP 1990. Underskottet före biståndsöverföringar har däremot ökat från 18 procent till 27 procent av BNP, något som speglar hur känslig Moçambiques ekonomi och den ekonomiska reformpolitiken är för eventuella nedskärningar i det internationella biståndet.

Fram till 1986 speglade statsutgifterna en utvecklingsfilosofi där storskaliga investeringar i infrastruktur spelade en framträdande roll. En stor andel av statsutgifterna fanns inte upptagna i budgeten då flera projekt som byggde på utländsk finansiering 'levde sitt eget liv' utanför statsbudgeten. Sedan dess har regeringen vidtagit åt-

gärder för att få in allt stöd och alla utgifter i statsbudgeten. En rullande treårs finans- och investeringsplan har utarbetats och stora 'vita elefanter' har lyfts ut till förmån för stöd till småbruksproduktion och sociala utgifter.

Penningpolitiken har inriktats på att reducera likviditeten och öka effektiviteten i kreditpolitiken. Genom att eliminera centralbankens finansiering av budgetunderskottet begränsades ökningen av penningmängden. I april 1992 genomfördes en rejäl höjning av räntenivån med följden att realräntorna blev positiva samtidigt som tidigare skillnader i räntenivåer för utlåning till olika sektorer eliminerats. Såväl den lägsta utlåningsräntan på 39 procent som den högsta på 44 procent ligger över inflationen som 1991 uppgick till 35 procent.

Sett i relation till de makroekonomiska resultat som uppnåtts genom den nya ekonomiska politiken har betalningsbalansstödet utan tvivel spelat en viktig roll. Den import av olika insatsvaror som möjliggjorts genom importstödet har varit en starkt bidragande faktor till de ökade exportinkomsterna. Därmed inte sagt att importstödet är fritt från problem och fungerar tillfredsställande ur effektivitetssynpunkt. Problem och flaskhalsar återfinns dels i den lokala miljö vari importstödet verkar, dels i bristande givarsamordning och olika former av bindning av stödet.

11.3.5 Problem i betalningsbalansstödet

För import som finansieras med biståndsmedel måste mottagande företag betala motsvarande värde - motvärde - i lokal valuta. Även om denna princip också gällde under centralplaneringens tid, innebar den då kraftigt övervärderade kursen på lokalvaluta att de verkliga kostnaderna för importerande företag och myndigheter var mycket låga. Devalveringarna som åtföljt PRES innebär att motvärdesbetalningarna har närmat sig de verkliga kostnaderna för importen. Därigenom skall endast bärkraftiga företag överleva på lite sikt. Kostnaderna för statliga företags och myndigheters import skall ingå i statsbudgeten. Givet det omfattande bistånd som Moçambique erhåller, inte bara i absoluta termer utan även i relativa (50 procent av BNP 1991), är insamling och utnyttjande av motvärdesfonder av stor vikt för den ekonomiska utvecklingen. Motvärdesfonderna är inte minst en viktig potentiell källa till statsinkomster. Faktiskt inbetalt motvärde har emellertid inte motsvarat den fulla potentialen. Regeringen har själv urholkat principen genom att vissa företag tillåtits dröja med betalning av motvärde. Detta har skett genom olika kreditarrangemang, främst genom utfärdandet av s k 'Letras do Tesouro'. Dessa 'letras' som gavs ut av finansdepartementet men handlades av centralbanken innebar att importören beviljades uppskov med motvärdesbetalningen. Vid sidan av detta förfarande, som trots allt innebar att motvärde skulle betalas, har det förekommit att valuta ställts till förfogande utan några krav på motvärde. I vissa fall har regeringen helt enkelt beviljat undantag för företag att betala motvärde, i andra fall har korruption och bristfälliga rutiner möjliggjort flykt från motvärdesbetalningar. I en del fall har även givare intervenerat i syfte att undanta företag från betalning av motvärde för viss import. I en Världsbanksstudie om inbetalning av motvärde 1991 konstateras således följande:

- Det potentiella motvärde som kunde genereras uppgick till 445 miljarder meticais. Av detta bokfördes 335 miljarder meticais (75 procent).
- Av det bokförda beloppet inbetalades 241 miljarder meticais, medan 94 miljarder var utestående i 'letras' eller andra kreditarrangemang.
- I stort sett var situationen densamma 1990. Det potentiella motvärdet uppskattades till 333 miljarder meticais, av vilka 264 miljarder meticais (79 procent) bokfördes.

Vid sidan om problemen med motvärdesbetalningarna har den administrativa fördelningen av importstödet i många avseenden fungerat otillfredsställande.

Det finns flera faktorer som bidragit till att GCPI haft problem att allokera betalningsbalansstödet på ett effektivt sätt. En viktig anledning är instabiliteten i stödet. Det importstöd som administrerades av GCPI ökade snabbt från två givare och 30

milj dollar 1987 till 11 givare och närmare 400 milj dollar 1990/91. Mängden givare innebär att det ställs en mängd varierande krav på användningsområde, upphandlingsregler samt rapportering och redovisning. Stor osäkerhet rörande exakt när och hur mycket av givarnas utfästelser som betalas ut begränsar starkt GCPIs möjligheter att planera utfärdandet av importlicenser på en månatlig, kvartalsvis eller ens årlig basis. Till detta kommer en bristande kompetens och kapacitet inom GCPI. GCPI har inte klarat att öka sin kapacitet i takt med det ökade stödet, trots att brittiska ODA finansierar ett visst tekniskt stöd och SIDA på olika sätt sökt stärka myndighetens upphandlingskompetens.

En översikt över givarnas utfästelser och faktiska utbetalningar under 1991 illustrerar väl problemen. 1990 uppgick det totala betalningsbalansstödet tillgängligt för GCPI till ca 370 milj dollar. De utfästelser givarna gav under CG-mötet tydde på en ökning till ca 400 milj dollar för 1991. Med utgångspunkt från dessa utfästelser planerade GCPI totalt och sektoriellt utfärdande av importlicenser för 1991. I slutet av mars 1991 hade GCPI totalt 86 milj dollar till sitt förfogande (59 milj dollar som ingående balans från föregående år och 27 milj dollar i nya pengar från Storbritannien och Norge). Utfästelser om stöd från övriga givare uppgick till ca 130 milj dollar. Stödet från Nederländerna försenades emellertid sex månader från januari till slutet av juni 1991. 100 milj franska franc som utlovats av Frankrike betalades inte ut förrän i augusti 1991. En utbetalning från EG om 45 milj Ecu som förväntades i juli försenades i avvaktan på en ratificering av Lomè IV. Från Italien förväntades ca 50 milj dollar men utbetalningen försenades av 'administrativa' skäl. Som en konsekvens kom de resurser som stod till GCPIs förfogande under perioden 1/1-31/8 1991 att bli betydligt lägre än motsvarande åtta-månaders period året innan. Även om givarnas utfästelser betalats ut senare leder förseningarna och osäkerheten självfallet till problem avseende planering och ett jämt utnyttjande av medlen.

Ursprungligen tänkte man sig att SNAAD skulle bli ett betydande marknadsbaserat system för allokering av utländsk valuta. Av flera skäl uppfylldes inte dessa förväntningar. För det första finansierades SNAAD enbart genom biståndsmedel medan landets exportinkomster fördelades genom andra kanaler. SNAAD begränsades sålunda till importstöd. Typiskt för detta stöd är, som framgått ovan, att det betalas ut i klumpsummor, något som i sin tur resulterade i att perioder med relativt god tillgång på utländsk valuta varvades med perioder då efterfrågan väsentligt översteg tillgången. De senare perioderna hanterades genom ett kösystem snarare än genom anpassning av växelkursen. Eftersom den officiella växelkursen var betydligt övervärderad fram till mitten av 1991 innebar systemet att de berörda företagen erhöll betydande indirekta importsubsidier. När antalet varugrupper som kunde importeras genom SNAAD sedemera utökades, ökade snabbt efterfrågan till att överstiga tillgängliga resurser. Därmed upphörde SNAAD i praktiken att fungera som en marknad för utländsk valuta.

Genom att GCPI länge var bundet till att allokera betalningsbalansstödet enligt principen om 'prioriterade sektorer' ställdes man inför problem att omsätta tilldelade medel. Till en del kan detta förklaras av de ovan nämnda kapacitetsproblemen samt förekomsten av olika krav, regler och rutiner bland olika givare. En viktigare anledning var/är dock att så länge allokeringen enbart bygger på prioritetskriterier tas ingen egentlig hänsyn till den tilltänkte mottagarens finansiella kapacitet. Anledningen till att potentiella resurser ej utnyttjats är således ofta att de prioriterade mottagarna saknat möjlighet att betala motvärde. Detta problem har accentuerats av den restriktiva kreditpolitik, syftande till att bringa ner inflationen, som är ett krav för fortsatt stöd från flera givare och särskilt IMF. När givarna insåg att antalet faktiskt utfärdade importlicenser inte motsvarade volymen betalningsbalansstöd utsattes Moçambique för påtryckningar, av främst Världsbanken, att modifiera kriterierna för valutaallokeringarna. Något som i sin tur ledde till att en tvärministeriell kommitté, 'Council for External Economic Relations' (CREE), i april 1990 beslutade att företag skulle ha möjlighet att ansöka om valuta direkt hos GCPI, d v s utan att ansökan först skulle passe-

ra en myndighet eller ett ministerium. Vidare skulle sökandes förmåga att betala motvärde tas i beaktande. Resultatet blev en snabb ökning av antalet utfärdade importlicenser. Denna modifiering av politiken bidrog också till att andelen konsumtionsvaror i den totala importen ökade. Det nya systemet gynnade handelsmän som snabbt kunde omsätta sin import och därmed generera nödvändigt motvärde.

Utvecklingen belyser den fundamentala frågan om det är möjligt att å ena sidan söka säkra resurser för prioriterade sektorer och å andra sidan driva en snabb marknadsanpassning av ekonomin. Vinstgivande och växande företag behöver självfallet resurser för att utnyttja sin potential. I det perspektivet innebär en liberalisering av allokeringen ett mer effektivt utnyttjande av valutan. Detta behöver emellertid inte vara fallet om de som har resurser att köpa valutan, alltså motvärde, är i den positionen tack vare handels- och möjligen också spekulationsvinster. Samtidigt kan konsumtionsvaror - så länge det inte är frågan om rena lyxvaror för den urbana eliten - utgöra viktiga incitament för en ökad jordbruksproduktion. På sikt kan även handelsmännens vinster, givet en stabilare ekonomisk och politisk miljö, komma att investeras i mer produktiva sektorer.

Frågan om nationella prioriteringar och marknadsanpassning har också biståndspolitiska implikationer - särskilt i den ekonomiskt och politiskt mycket svåra situation som Moçambique befinner sig i. Trots PRES positiva makroekonomiska effekter har levnadsstandarden för stora och redan utsatta befolkningsgrupper sjunkit ytterligare. För det första innebär PRES minskade subventioner av livsmedel, vatten, elektricitet och hyror samtidigt som nya avgifter införs för social service. För det andra kan inte PRES avsedda stimulans av produktionen på landsbygden uppnås så länge kriget fortsätter. För det tredje innebär den svåra torkan att situationen förvärras ytterligare. Ett betalningsstöd syftande till att stödja en långsiktig ekonomisk strukturomvandling måste vägas mot insatser ämnade att lindra akut nöd.

11.3.6 Det nya systemet för fördelning av utländsk valuta

Som ett ytterligare led i den ekonomiska reformpolitiken började Moçambique den första april 1992, i samråd med Världsbanken och IMF, införa ett nytt marknadsbaserat system för fördelning av utländsk valuta. Det nya systemet skall ersätta samtliga tidigare administrativa system. Ett enhetligt och förenklat system ligger i linje med den övriga reformprocessen eftersom det på lite sikt är svårt att kombinera en liberalisering av de inhemska marknaderna med ett mer eller mindre administrativt system för tilldelning av utländsk valuta. Ett enhetligt marknadsbaserat system är också ett villkor för fortsatt stöd från IMF, Världsbanken och de bilaterala givare som tillämpar villkoren i den senaste IDA-krediten.

Efter självständigheten omorganiserades den finansiella sektorn i Moçambique med resultatet att den nya Banco de Moçambique (BM) kom att fungera som såväl centralbank som största kommersiella bank. BM kom därmed att handha upp till 95 procent av den finansiella sektorns tillgångar. Genom att regeringen även kontrollerade den näst största banken - Banco Popular de Desenvolvimento (BPD) - fick den en i det närmaste fullständig kontroll över den finansiella sektorn. Den enda privatägda bankens, Banco Standard Totta de Moçambique (BSTM), verksamhet var omgärdad av en rad restriktioner. Som en konsekvens utgjorde den finansiella sektorn regeringens förlängda arm snarare än ett självständigt fungerande banksystem och några av huvuduppgifterna blev att finansiera statsbudgeten samt genom ackumulerade lån täcka underskott i de statliga företagen. 1987 inleddes en reformering av banksystemet i syfte att skilja central- och affärsbanksfunktionerna åt. I början av 1992 delades BM upp i två enheter, Banco de Moçambique som skall fortsätta fungera som centralbank samt Banco Comercial de Moçambique (BCM) som blir affärsbank. Konkurrens inom affärsbankssektorn skall stimuleras genom att utländska banker skall erbjudas möjlighet att etablera sig i Moçambique.

Den grundläggande principen i det nya systemet är att all utländsk valuta, antingen fri och obunden eller i form av mer eller mindre bundet importstöd, skall kanaliseras genom affärsbankerna eller speciella valutahandlare. Administrativ allokering av valuta och importstöd skall i princip helt avskaffas. För att det nya systemet verkligen skall fungera som ett marknadssystem försöker regeringen tillsammans med Världsbanken att få givarna att avbinda allt importstöd. Mot bakgrund av ett en sådan avbindning, i den mån den kommer till stånd, kommer att ske gradvis, består det nya systemet av två delsystem - ett för hantering av verkligt fri valuta samt ett för hantering av mer eller mindre bunden.

All fri valuta skall i fortsättningen kanaliseras genom affärsbankerna och andra licensierade operatörer på den nuvarande sekundärmarknaden till en enhetlig växelkurs som löpande bestäms av utbud och efterfrågan. Affärsbankerna och övriga operatörer kommer att köpa den utländska valutan av centralbanken som därmed omedelbart kan deponera motvärdet på ett av finansministeriets konton. Systemet innebär att importörerna först måste skaffa erforderlig lokal valuta, sedan köpa den utländska valutan och slutligen ansöka om en importlicens, d v s en tågordning som i stort sett är den motsatta jämfört med dagens. Statliga myndigheter kommer att behandlas som vilken annan köpare som helst och måste därmed betala det gällande marknadspriset för valutan. Det förefaller inte som om det kommer att finnas några restriktioner avseende vilka sektorer eller varugrupper som kan komma ifråga - med undantag för de som givarna fastställer.

Eftersom betalningsbalansstödet förväntas stå för en så stor del av inflödet av utländsk valuta förutsätter systemet att Banco de Moçambique kan erhålla en förhållandevis säker och långsiktig information om det stöd som står till landets förfogande. Tanken är att banken, efter det att den fått information från de olika givarna, genom massmedia tillkännager vilka resurser som är tillgängliga, samt vilka villkor som är förknippade med användandet. För att stabilisera marknaden kommer centralbanken att fastställa enskilda likviditetstak för operatörerna och köpa upp eventuell överlikviditet i valuta till rådande växelkurs. På så sätt kommer merparten av valutareserven att ligga i centralbanken som kommer att använda dessa medel till att jämna ut större svängningar i utbud och efterfrågan. Beträffande uppbyggnad av den ursprungliga reserven kommer centralbanken att förlita sig på IDAs fjärde återhämtningskredit på 180 milj dollar samt sam- och parallellfinansiering från bilaterala givare.

Bundet importstöd skall hanteras på i stort sett samma sätt som den fria valutan. Följaktligen skall centralbanken - på statens vägnar - sälja bundet importstöd till affärsbankerna vilka i sin tur säljer vidare till importörerna. Det finns emellertid vissa problem kopplade till hanteringen av den bundna valutan. Som en följd av olika bindningar uppkommer kostnader som gör import baserad på dessa tillgångar mindre attraktiv för landet och enskilda importörer. Det finns i princip två olika typer av kostnader: (1) ökade transaktionskostnader samt (2) kostnader förbundna med begränsningar avseende varor och ursprungskällor. Beträffande den förra typen av kostnader visar en studie genomförd av BM att tidsåtgången från det att importprocessen påbörjats till dess att godset mottagits är betydligt längre för import genom bundna jämfört med obundna medel.

Den andra typen av kostnader är betydligt svårare att mäta. En indikation på att kostnaden trots allt är betydande är det faktum att flera givare haft svårigheter att faktiskt betala ut bundna medel. Dessa svårigheter kan visserligen till en del förklaras av svaga administrativa rutiner, men även i ett system där initiativet skulle tas av importören, är det mycket troligt att en del av det som idag erbjuds som bundet importstöd skulle få svårt att finna en köpare om priset på valutan inte subventioneras. Såvida dessa kostnader inte kompenseras skulle det inte finnas incitament för affärsbankerna att handha den bundna valutan, då de skulle ha svårigheter att sälja den. Den föreslagna lösningen på problemet är att centralbanken skall sälja den bundna valutan till ett genomsnittligt pris som skall ligga åtta procent under gällande växelkurs.

Det är ännu inte klarlagt exakt vad affärsbankerna skall köpa för de rabatterade åtta procenten. Det förefaller finnas två alternativ som övervägs. Enligt ett första alternativ skulle affärsbankerna veta vilken sorts valuta som köps in. Huruvida de under sådana omständigheter skulle ha ett fritt val mellan att köpa bunden respektive obunden är inte helt klart. Enligt det andra alternativet skulle affärsbankerna köpa en okänd 'valutakorg'. Först efter det att köpet fullbordats skulle banken få veta exakt vad som köpts in. Affärsbankerna skulle i nästa steg försöka sälja valutan till importören till en bättre kurs än den de köpt in valutan för. Om affärsbankerna misslyckas med detta skulle de antingen ha rätt att sälja tillbaka till centralbanken, alternativt vara tvungna att sälja valutan till en lägre kurs.

För att regeringen skall ha möjlighet att rapportera om valutans användning i enlighet med de olika givarnas krav kommer affärsbankerna att åläggas att rapportera om valutahanteringen till centralbanken. Brittiska ODA ger för närvarande tekniskt bistånd bl a i syfte att bygga upp ett datoriserat system för att bearbeta den inkommande informationen.

GCPIs roll i allokering av importstöd kommer sannolikt att upphöra. Istället kan GCPI i framtiden komma att bli ansvarig för att upphandling och inköpsprocedurer följer de villkor och krav som givarna ställer. Ett formellt godkännande från GCPI skulle i så fall vara en förutsättning för att affärsbankerna skulle tillhandahålla valutan. En annan roll som diskuterats för GCPI är att man helt enkelt skulle sälja sina tjänster på den öppna marknaden för att på så sätt ta till vara den upphandlingskompetens som byggts inom enheten.

För att minska riskerna att under- respektive överfakturering utnyttjas som en möjlighet till kapitalflykt eller skattesmitning, kommer all import att genomgå s k 'preshipment inspection' av Societé General de Surveillance (SGS). Denna procedur är av stor betydelse för att säkerställa 'value for money'. Den innebär kontroll/inspektion före skeppning av gods som upphandlats under importstöd. Inspektionen säkerställer att levererade varor överensstämmer med gällande köpekontrakt i vad avser kvantitet och kvalitet samt att fakturerat pris står i rimlig överensstämmelse med gängse pris på aktuell marknad.

Inbetalningarna av motvärde kommer inte längre att utgöra ett så stort problem eftersom affärsbankerna inte kommer att sälja valutan så vida inte motvärdet betalas direkt, eller alternativt, att det finns ett kreditarrangemang som på ett tillfredsställande sätt garanterar att banken betalas senare. Finansministeriet erhåller, som representant för staten, motvärdesbetalningarna från centralbanken, då denna säljer valuta till affärsbankerna. För att stärka kontrollen ämnar finansministeriet att upprätta ett eget datoriserat bokföringssystem över importstödsprogram och betalning av motvärde.

11.3.7 Tänkbara problem i det nya systemet

Det nya systemet kommer att täppa till de tidigare möjligheterna för insolventa och konkursmässiga företag att fly undan eller uppskjuta motvärdesbetalningar av de varor som ursprungligen finansierats med biståndsmedel. I och med införandet av det nya marknadsbaserade systemet för allokering av valuta kommer systemet med 'Letras de Tesouro' att upphöra. Motvärdesbetalningar blir en fråga mellan affärsbank och centralbank medan eventuell kreditgivning blir en fråga mellan affärsbank och importerande företag. IMF har vidare som ett krav för fortsatt stöd angivit en mycket stram kreditpolitik. Sammantaget kommer detta sannolikt att leda till konkurser och/eller privatisering av företag som saknar ekonomisk bärkraft. Detta kan visserligen leda till en ekonomisk återhämtning på lite sikt, men samtidigt kan övergångskostnaden för såväl företag som allmänhet bli mycket höga.

Det framhålls ibland att det krävs en viss nivå på det finansiella stödet för att syste-

Kap. 11.3.7 bygger i hög grad på Gustafsson A/Pettersson W, Programme Assistance to Moçambique, FINNDA 1992)

met skall kunna fungera. Detta är emellertid inte nödvändigtvis sant. Nivån på det internationella stödet kommer givetvis att vara bestämmande för växelkursen, men systemet i sig står eller faller inte med biståndet. Ett högt utnyttjande av importstödet, och därigenom en relativt starkare metical, fordrar att biståndsgivarna avbinder exportstödet. Som det nya systemet för närvarande är utformat torde bundet bistånd vara mindre attraktivt för importörerna och därmed utnyttjas endast i begränsad omfattning. Affärsbankerna kommer ju aldrig att köpa valuta som inte kan säljas till ett pris som är högre än marknadsvärdet på fri valuta minus åtta procent.

Den begränsade likviditeten i ekonomin och det outvecklade banksystemet utgör ett annat problem. I det system som råder idag, med begränsade möjligheter att erhålla kredit för betalning av motvärde, kommer endast företag med god likviditet att erhålla utländsk valuta. Det är således rimligt att anta att den utländska valutan kommer att allokeras till de mest likvida företagen vilket på kort sikt tenderar att öka importen av konsumtionsvaror. På längre sikt kan detta komma att förändras till förmån för investeringar i produktiva sektorer, men i dagens situation med ett mycket osäkert politiskt och ekonomiskt klimat är det svårt att stimulera fram långsiktiga investeringar i produktiv verksamhet.

Etablering av fler affärsbanker och avregleringen av hanteringen av den utländska valutan kommer utan tvivel att avlägsna vissa flaskhalsar. Det kommer emellertid att ta tid innan de nya bankerna fungerar som normala affärsbanker. Det kommer också att ta tid att bygga upp den kapacitet och kompetens som krävs för att BM skall kunna fungera som en självständig centralbank. Bristen på krediter i ekonomin förklaras dock inte bara av det bristfälliga banksystemet, utan även av de låga kredittak som IMF fastställt. Skall det nya systemet få avsedd effekt och bidra till en återuppbyggnad av den nationella produktionskapaciteten krävs en översyn av kreditpolitiken. Ett bekymmer härvidlag är givetvis att en mindre stram kreditpolitik kan motverka målsättningen att hålla tillbaka inflationen. Samtidigt utgör ett valutainflöde på koncessionella villkor ett resurstillskott som kan innebära att kredittaken kan höjas utan utan att inflationen ökar. Kreditpolitiken bör därmed vara avhängig det internationella biståndets storlek och utformning. En avgörande fråga som snarast bör tas upp av regeringen tillsammans med de bilaterala givarna samt IMF och Världsbanken är således hur lokala producenter skall kunna tillförsäkras tillgång till krediter. Eftersom frågan inte kan behandlas frikopplad från biståndsinflödet är givarsamordning av yttersta vikt även i detta avseende. En förutsättning för en optimal kreditpolitik är en tillförlitlig information om det internationella stödets volym och inriktning - samt givetvis att givarnas utfästelser verkligen realiseras.

Det hävdas på vissa håll att den växelkurs som nås genom etablerandet av ett marknadsbaserat valutasystem inte speglar landets konkurrenskraft gentemot omvärlden. Ett stort importstöd innebär helt enkelt att den utländska valutan blir billigare än vad den borde vara. Om importstödet till Moçambique minskade eller upphörde skulle ett kraftigt efterfrågeöverskott på utländsk valuta uppstå, vilket i sin tur skulle pressa ner värdet på den lokala valutan. Detta skulle öka exporten och hålla tillbaka importen. Med bibehållet importstöd skulle devalveringar vara nödvändiga för att nå en marknadsmässig kurs och återupprätta landets konkurrenskraft. Importstödet skulle alltså medföra en anpassning till ett läge med stor import samtidigt som konkurrenskraften för traditionella exportnäringar undergrävs, vilket leder till fortsatt och förstärkt biståndsberoende. Denna 'holländska sjuka' orsakas i och för sig av allt biståndsinflöde. Importstödet kan dock ha en mer direkt effekt på den reala växelkursen eftersom det är mer fungibelt och direkt ökar tillgången på fri utländsk valuta. Å andra sidan kan importstödet ha produktivitetshöjande effekter som bidrar till ökad konkurrenskraft inom framförallt icke-traditionella exportsektorer.

I en viss mening kan problemet sägas ställas på sin spets i Moçambique. Moçambique är för närvarande utan tvivel ett av världens mest biståndsberoende länder. Exporten finansierar endast ca 1/7 av importen. Det är självfallet omöjligt att på sikt

bygga en bärkraftig ekonomisk tillväxt och utveckling på biståndsfinansierad import. Samtidigt har dock exporten ökat de senaste åren som en följd av de ekonomiska reformerna och importstödet. Ur det perspektivet utgör importstödet ett viktigt instrument att återskapa förutsättningar för inhemsk produktion och export. Det är orimligt att förutsätta att ett extremt fattigt, krigshärjat och torkdrabbat land som Moçambique skulle klara den strukturanpassning och återuppbyggnad som krävs för en självgenererande tillväxt utan ett betydande internationell bistånd under många år framåt.

11.3.8 Konsekvenser för biståndsgivarna

En konsekvens av en fullständig och omedelbar betalning av motvärde i kombination med en marknadsbestämd växelkurs är att det inte finns någon direkt möjlighet för givarna att styra sitt stöd till produktiva och/eller prioriterade sociala sektorer. Såväl givarnas som regeringens möjligheter att styra importen är begränsade.

När ett stöd riktat mot ett visst företag eller vissa prioriterade sektorer är berättigat kan detta endast ges som ett transparent direkt stöd via statsbudgeten. Att på så vis omvandla tidigare dolda subsidier till öppna kommer att påverka statsbudgeten. Avskaffandet av fri import av t ex mediciner och skolböcker kommer att kräva väsentligt ökade budgetallokeringar till respektive ansvarigt ministerium. Om inte detta görs kommer de senare inte att ha de resurser som krävs för importen.

Det är också klart att bindning av importstödet - positivt eller negativt - står i motsats till de marknadsformer som Moçambique genomför. Medvetna om detta har IMF och Världsbanken ansträngt sig att förmå givarna att avbinda sitt importstöd. En sådan utveckling skulle ligga i linje med de senaste årens dialog som kännetecknas av att givarna kraftfullt drivit linjen om en marknadsorientering av ekonomin. Det nya systemet gör det också meningslöst att öronmärka importstöd för vissa sektorer. I stort kommer allokeringen av utländsk valuta att vara resultatet av beslut fattade av enskilda ekonomiska aktörer. En eller ett fåtal givare kan visserligen binda användningen av sitt stöd, men det får ju endast konsekvensen att andra givare kommer att finansiera det som de förra anser vara icke-önskvärt. Om alla givare ställer krav och villkor på sitt stöd havererar systemet.

Givet en viss 'biståndströtthet' och den osäkerhet som fortfarande omger det nya systemet, är det emellertid osäkert om givarna kommer att ställa fritt och obundet importstöd till Moçambiques förfogande i någon större utsträckning. Detta trots att ett marknadsbaserat valutasystem ligger i linje med den ökade liberalisering av ekonomin som i stort sett samtliga givare kräver. Orsakerna till givarländernas tvekan är flera.

När Moçambique i april 1992 presenterade det nya systemet för givarna ifrågasattes detta av såväl 'tekniska' som 'utvecklingspolitiska' skäl. Avseende de förstnämnda framhöll flera givare sina tvivel på att det verkligen existerar så många ekonomiskt bärkraftiga företag att de nya bestämmelserna om mer eller mindre direkt och fullständig betalning av motvärde kan efterlevas. I detta sammanhang framhölls även den restriktiva kreditpolitiken som ett allvarligt problem. Det nya systemets strikta krav på betalning av motvärde förutsätter ett fungerande kreditsystem om företag med långsiktiga investeringsprojekt skall kunna betala motvärde. Vidare uttrycktes tvivel om bankväsendet - såväl centralbank som existerande affärsbanker - verkligen har kapacitet att ta på sig den roll som det nya systemet förutsätter. De 'utvecklingspolitiska' invändningarna knöt delvis an till de begränsade möjligheterna att erhålla krediter. Flera givare menade att tendensen att andelen konsumtionsvaror ökar på bekostnad av långsiktiga investeringar samt import till prioriterade sociala sektorer mycket väl kan förstärkas i det nya systemet. Slutligen ifrågasätter vissa givare om det verkligen är rätt tidpunkt att införa ett fritt valutasystem när Moçambique går igenom den värsta torkperioden på ett sekel.

11.3.9 IDAs fjärde återhämtningskredit

I juni 1992 beslutades att Moçambique skulle erhålla en fjärde återhämtningskredit av IDA. Krediten uppgår till 180 milj dollar och skall betalas ut i två 'trancher' under en 18 månadersperiod. Den första utbetalningen om 87,5 milj dollar förväntas ske i augusti/september 1992. Den andra, lika stora utbetalningen beräknas ske senast nio månader senare, förutsatt att vissa villkor uppfyllts (se nedan). Ursprungligen avsågs krediten uppgå till 170 milj dollar, men som en direkt följd av torkan utökades krediten med ytterligare 10 milj dollar. Tillskottet skall användas till import syftande till att återupprätta jordbruksproduktionen, t ex utsäde och redskap. Kostnader för tekniskt bistånd och konsultinsatser beräknas uppgå till fem milj dollar.

Världsbanken räknar med att Moçambique har goda möjligheter att öka den ekonomiska tillväxten till mellan fem till sex procent under 1990-talets senare hälft. Förutsatt att regeringen genomför planerade reformer kommer en viktig tillväxtkälla att vara jordbrukssektorn som beräknas växa med fem till sex procent per år i mitten av 90-talet i samband med att flera miljoner flyktingar, givet ett förbättrat säkerhetsläge, kan repatrieras och gradvis integreras i ekonomiska aktiviteter på landsbygden. Även den industriella sektorn kan växa kraftigt som en följd av fortsatt privatisering samt förbättrade bilaterala förbindelser med Sydafrika i kombination med ett ökande intresse för landet bland utländska investerare.

Moçambiques reformpolitik är dock fortfarande i hög grad beroende av extern finansiering, inklusive skuldavskrivningar. Även om landet har en god exportpotential (jordbruk, fiske och energi) kommer det att ta tid innan exporten växer tillräckligt för att väsentligt minska underskottet i handelsbalansen. Samtidigt krävs det ett visst minimum av import för att klara tillväxtmålen. Utan denna import, skulle per capita konsumtionen falla under sin redan nuvarande mycket låga nivå. Det skulle vidare vara svårt att upprätthålla den positiva exporttrenden. Målsättningen om en ökning av BNP från tre procent 1992 till fem procent 1994 kräver att importen kan växa i stort sett i samma takt. Detta förutsätter i sin tur att importresurserna ökar från ca 0.9 miljarder dollar till 1.14 miljarder dollar 1994. Även om en del av det ökade behovet kan täckas av ökade exportinkomster krävs ett fortsatt omfattande importstöd.

Återhämtningskrediten är ett fortsatt stöd till det ekonomiska strukturanpassningsprogrammet och syftar till att främja tillväxt baserad på den privata sektorn. Omallokeringar i statsbudgeten förutsätts ske till förmån för prioriterade sociala sektorer inklusive familjejordbruket samt insatser för att mildra effekterna av torkan. För att uppnå dessa mål består krediten av fyra huvudkomponenter. För det första skall den bidra till att främja exporten. Detta skall ske bl a genom att effektivisera hantering och utnyttjande av utländsk valuta genom etablerandet av ett enhetligt marknadsbaserat allokeringssystem för valuta och fortsatt prisliberalisering. För det andra skall krediten bidra till den fiansiella sektorns utveckling genom att stärka den nya centralbanken; genom att förbättra tillgången på krediter för privata företag samt genom att stödja utvecklingen av affärsbanker. För det tredje skall den påskynda privatiseringen av statliga företag. För det fjärde skall den bidra till att en större andel av statsbudgeten riktas mot prioriterade insatser inom primärhälsovård, primär- och sekundärutbildning samt familjejordbruket. Dessa målsättningar skall uppnås genom det resurstillflöde krediten utgör, tekniskt bistånd samt fastställda policyvillkor.

Merparten av krediten skall utnyttjas för import av råvaror, insatsvaror, reservdelar och konsumtionsvaror (med undantag för de varor som finns på den negativa lista som överenskommits med regeringen). Finansiering av petroleumprodukter och livsmedel kommer att begränsas till totalt 36 milj dollar eller 20 procent av krediten.

Följande upphandlingsregler skall tillämpas. För kontrakt överstigande en milj dollar skall 'international competetive bidding' (ICB) tillämpas. För belopp mellan en halv till en milj dollar är det tillräckligt med s k 'limited international bidding' (LIB). För kontrakt understigande en halv milj dollar skall etablerade kommersiella upp-

handlingsrutiner tillämpas, d v s normalt minst två pro-forma fakturor från potentiella leverantörer i minst två länder. Pre-Shipment Inspection skall utföras av SGS.

Banco de Moçambique ansvarar för koordinering och genomförande av programmet, även om genomförandet av enskilda delar kommer att vila på berörda ministerier och instutioner. Finansministeriet blir primärt ansvarigt för att programmets målsättningar avseende offentliga utgifter och privatisering kommer till stånd. En tvärministeriell kommitté, CREE, skall kontinuerligt övervaka genomförandet av programmet. Banco de Moçambique ansvarar för att årliga revisioner, utförda av oberoende revisorer som godkänts av Världsbanken/IDA, genomförs.

Världsbanken har fastställt en rad villkor att uppfyllas som en förutsättning för en andra utbetalning. Villkoren sträcker sig från tämligen allmänna krav på den ekonomiska politiken till specifika krav på åtgärder. För att en andra utbetalning skall komma att ske krävs således att:

- Det ekonomiska reformprogrammet genomförs enligt planerna, avseende såväl åtgärder som tidsramar.
- Det nya valuta systemet fungerar tillfredsställande.
- Reformeringen av bankväsendet, med en uppdelning av Banco de Moçambique i en central respektive affärsbank samt reglering av villkoren för etablering av privata affärsbanker, fortskridit på ett tillfredsställande sätt.
- Regeringens privatiseringsprogram fortskridit på ett tillfredsställande sätt.
- Regeringen utarbetat en treårs investerings- och finansieringsplan som är tillfredsställande för IDA, och ökat i budgetallokeringarna från 1992 till 1993 (i reala termer): med minst en procent för utbildning; 1,5 procent för jordbruk och 4,5 procent för hälsovård.

11.4 Svenskt import- och betalningsbalansstöd till Moçambique

11.4.1 Historik

Som framgår i avsnitt 11.1.1 är importstöd och betalningsbalansstöd åtskilda poster i det svenska biståndet. Importstödet är endel av landramsstödet medan betalningsbalansstödet är en post utanför landramen som ges till särskilt skuldtyngda länder som uppfyller SPA-kriterier. I fortsättningen används begreppet importstöd för det stöd som ges inom landramen medan betalningsbalansstöd åsyftar det stöd som ges utanför landramen. De båda biståndsformerna har dock administrerats och utnyttjats på samma sätt i Moçambique och när stödets inriktning, effekter, problem och framtid diskuteras täcker termen importstöd båda formerna.

Importstödet blir som regel tillgängligt i början av varje (svenskt) budgetår, d v s den första juli. Beslut om landallokering av det svenska betalningsstödet tas efter budgetårskiftet och eventuellt tilldelade medel är som regel tillgängliga först under budgetårets andra hälft. Biståndskontoren i de länder som kan komma ifråga gör årligen en bedömning av ländernas behov av betalningsbalansstöd. Dessa bedömningar baseras på en uppskattning av ländernas behov av ytterligare stöd genom att jämföra det faktiska ekonomiska utfallet med det planerade. Motsvarar biståndsinflöde och exportinkomster det planerade? Har oförutsedda händelser, t ex torka eller oljeprishöjningar, väsentligt ökat behovet av utländsk valuta, etc? SIDA i Stockholm sammanställer informationen och vidarebefordrar den till utrikesdepartementet tillsammans med förslag för hur betalningsbalansstödet skall användas. Beslut om hur stödet skall fördelas och användas fattas av utrikesdepartementet.

Eftersom importstödet utgör en del av landramsstödet har det följt en regelbunden

och jämförelsevis förutsägbar cykel. Detta innebär att de moçambikiska myndigheternas förutsättningar att uppskatta volym och planera valutans användningsområde varit goda. Beträffande betalningsbalansstödet är situationen något annorlunda. Även om samma länder tenderar att erhålla betalningsbalansstöd år från år, finns det ingen garanti att stöd erhålls bara för att det betalats ut tidigare år. Moçambique erhöll t ex inget betalningsbalansstöd 1991/92 trots att landet uppfyller SPA-kriterierna och erhållit stöd tidigare år. Betalningsbalansstödet är alltså till sin karaktär mindre stabilt än importstödet, men även det senare kan skifta i omfattning från ett år till ett annat.

Importstödet har sedan utvecklingssamarbetet med Moçambique påbörjades utgjort en betydande del av det svenska biståndet. Totalt har 1 750 milj kr utbetalats fram t o m budgetåret 1991/92 vilket utgör närmare hälften av det totala landramsstödet till Moçambique. 1991/92 uppgick importstödet till 160 milj kr. För budgetåret 1992/93 har 120 milj kr av landramsmedlen avsatts för importstöd. Enligt direktiv från utrikesdepartementet skall importstödet 1992/93 kanaliseras via det nya valutaallokeringssystemet som parallellfinansiering till Världsbankens fjärde återhämtningskredit.

Under 1970-talet dominerades importstödet av allokeringar till jordbruks- och transportsektorerna. Andelen av importstödet som gått till transportsektorn har dock successivt minskat till följd av att fordonsimport i allt större utsträckning finansierats över katastrofanlslaget. Fram t o m budgetåret 1989/90 hade ca 13 procent av det totala importstödet använts för import av fordon och reservdelar. Denna siffra sjönk under 1990/91 till sex procent. Under 1980-talet kanaliserades en stor del av importstödet till insatser inom ramen för en omfattande industrirehabilitering och kom att utgöra ett viktigt komplement till det projektorienterade biståndet. Fram till 1987/88 hade 22 procent av det totala importstödet gått till upphandling av insatsvaror för industrisektorn. Import av läkemedel och sjukvårdsutrustning har också utgjort en viktig del av det svenska importstödet. Läkemedelsimporten har emellertid under de senaste åren, liksom stödet till transportsektorn, i ökad omfattning finansierats över katastrofanslaget.

I samband med att Moçambique 1987 inledde sitt ekonomiska strukturanpassningsprogram har andelen importstöd i biståndet ökat. Det övergripande syftet med det svenska importstödet har sedan dess varit att stödja den ekonomiska reformpolitiken. Ett allmänt villkor för import- och betalningsbalansstöd är att mottagarlandet genomför ett struktursanpassningsprogram.

Sedan 1987 har merparten av det svenska importstödet kanaliserats via 'Gabinete de Coordenacao de Programmas de Importacao' (GCPI). GCPI, som är underställt handelsministeriet svarade för samordningen av internationell upphandling och hanterade även importstödsmedel från Världsbanken, EG, Nederländerna, Storbritannien m fl. I samband med införandet av det nya marknadsbaserade systemet för fördelning av utländsk valuta förväntas GCPIs roll i hanteringen av importstödet att upphöra /se avsnitt 11.3.6). GCPI har följt erkända internationella förordningar för upphandling i enlighet med de krav biståndsgivarna ställer. Fram till 1988 granskade biståndskontoret på förhand Moçambiques utnyttjande av importstödet. I syfte att liberalisera resursanvändningen i enlighet med den ekonomiska reformpolitiken började det svenska importstödet 1988 allokeras enligt Moçambiques nationella prioriteringar. Till stödet knöts dock en s k 'negativ lista' som uteslöt vissa varugrupper. Den negativa listan omfattar vapen, lyxvaror, import från Sydafrika samt konsumtionsvaror med undantag för s k incitamentsvaror från landsbygden.

Fram till 1989 presenterade Moçambique årligen en lista för SIDA över de varor som skulle importeras för det svenska importstödet. Som regel godkändes listan med några smärre justeringar. 1989 övergick ansvaret för upphandling till GCPI och SIDAs direkta kontroll över medlens användande minskade. Fr o m 1988/89 har utbetalningarna av import- och betalningsbalansstödet följt den s k Nordbanksrutinen. Medlen förs över till Nordbanken som utfärdar remburser för de importörer som er-

håller klartecken från GCPI. Då importören mottagit godset överför Nordbanken pengarna till exportörens bank. Systemet innebär att SIDA har möjlighet till kontroll och uppföljning samtidigt som GCP har en jämförelsevis hög grad av flexibilitet i allokering av stödet. Även om GCPI var formellt ansvarigt för allokeringen av stödet presenterade man som regel en lista över planerat användningsområde för biståndskontoret i Maputo. Listan behöver dock ej godkännas av SIDA. För en varutyp - fordon - låg upphandlingsansvaret fortfarande hos SIDA i Stockholm. SIDA följde kontinuerligt upp GCPIs upphandlingsrutiner och i den senaste gemensamma givarutvärderingen fann man att GCPIs rutiner var i stort sett tillfredsställande.

Fr o m 1990 kanaliserades en mindre del av det svenska importstödet via SNAAD, det icke administrativa allokeringssystemet med fri import av ett antal varugrupper, t ex reservdelar samt råvaror till textilindustrin.

Svenskt importstöd är tack vare sin regelbundenhet och obundenhet mycket uppskattat av myndigheterna i Moçambique. Varken import- eller betalningsbalansstöd är bundet till upphandling i Sverige, och endast en liten del av importstödet (ca 10 procent 1990/91) används för att finansiera import till specifika projekt, och i dessa fall som ett resultat av gemensamma beslut av SIDA och Moçambiques regering. Importstödets användning begränsas i princip bara genom den ovan nämnda negativa listan.

SIDA har regelbundet erhållit listor över utbetalningar samt öppnade remburser från Nordbanken. Även GCPI rapporterade regelbundet om allokeringar samt utfärdande av importlicenser. På veckovis återkommande möten mellan representanter från biståndskontoret och GCPI diskuterades praktiska frågor bl a ansökningar om att i vissa fall få frångå vanliga upphandlingsrutiner. Sådana förfrågningar skickades som regel vidare till SIDA i Stockholm för bedömning. I en del av dessa fall har om särskilda skäl föreligger - brådskande katastrofrelaterad import - undantag från vedertagna rutiner beviljats. Formella möten med skrivna protokoll har hållits mellan SIDA och GCPI en till två gånger om året. GCPI producerade också en omfattande årlig rapport om sin verksamhet.

11.4.2 Betalningsbalansstödets volym och sammansättning

Storleken på det svenska import- och betalningsbalansstödet framgår av tabell 11:1. Utfästelser inkluderar avtalade medel tilsammans med omallokeringar inom landramen. Medel som allokerats men ej utbetalts under ett år utgör ingående balans följande år.

Tabell på nästa sida.

Tabell 11:1. Svensk import- och betalningsbalansstöd till Moçambique (milj kr)

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Importstöd					
Ingående balans	50	70	72	65	10
Nytt avtalat belopp	147	165	162	216	160
Tillgängligt belopp	197	235	234	281	170
Utbetalat belopp	127	163	169	271	105*
Bet.bal.stöd					
Ingående balans	50	42	60	110	92
Nytt avtalat belopp	42	60	80	100	–
Tillgängligt belopp	92	102	140	210	92
Utbetalt belopp	50	42	30	118	90
Totalt Is & Bbs					
Ingående balans	100	112	132	175	102
Nytt avtalat belopp	189	225	242	316	160
Tillgängligt belopp	289	337	374	491	262
Utbetalt belopp	177	205	199	389	195*

* Ytterligare ca 55 milj kr var inteckn ade i öppnade remburser i augusti -92

Källa: Sharpley, J, Macro-Economic Evaluation of Swedish Import Support to Moçambique, SIDA 1991

I en utredning om det svenska importstödet (Rebelo 1991) görs ett försök att analysera hur det svenska importstödet använts. Möjligheterna att göra detta på ett meningsfullt sätt begränsas starkt av bristen på fullständig och tillförlitlig statistik. T ex är det näst intill omöjligt att identifiera SIDA-finansierad import av incitamentsvaror, som en följd av att det saknas statistik över hur import av konsumtionsvaror fördelar sig på provins- och distriktsnivå. Man kan dock konstatera att utnyttjandet av det svenska import- betalningsbalansstödet har följt samma trend som det internationella importstödet, d v s andelen konsumtionsvaror har ökat. I ovan nämnda studie om det svenska importstödet till Moçambique framgår således följande.

Tabell 11:2. Fördelning av svenskt betalningsbalansstöd (%)

	1988/89	1990/91
Råvaror/insatsvaror	33	14
Utrustning/reservdelar/fordon	25	14
Konsumtionsvaror	22	53
Övrigt	20	19

Källa: Rebelo, P, Swedish Commodity Assistance and the Current context of Commodity Import Support Programmes in Mozambique, SIDA 1991.

Denna tendens förklaras till stor del av det beslut CREE fattade i april 1990 efter påtryckningar från givarna (se sid 10). Beslutet som innebar att GCPI fick större frihet att allokera utländsk valuta, förutsatt att den tilltänkte importören kunde betala motvärde, var ett resultat av att utfärdade importlicenser tidigare inte motsvarade volymen på importstödet. Detta gynnade importörer av konsumtionsvaror då dessa genom en snabb omsättning av sina varor har en jämförelsevis god likviditet.

11.4.3 Har det svenska betalningsbalansstödet varit effektivt?

Syftet med importstöd är att genom att tillhandahålla obunden valuta stödja den reformprocess mottagarlandet genomför och vars övergripande syfte är att åstadkomma en liberalisering av ekonomin och därmed ett mer marknadsorienterat ekonomiskt system. En sådan reformprocess bedöms av givarna som en förutsättning för att på sikt uppnå en bärkraftig ekonomisk tillväxt. Det är därför svårt att säga något om de resultat som just det svenska importstödet givit upphov till på kort sikt. Man kan i och för sig identifiera import som finansierats med svenskt importstöd, även om detta är föga meningsfullt eftersom det i regel föreligger en viss substituerbarhet mellan det svenska importstödsmedel och andra valutatillgångar. Men det är ännu svårare att fastställa importstödets makroekonomiska effekter.

Det bör emellertid framhållas att Sverige är en av de största givarna i Moçambique och att det svenska stödet till genomförandet av det ekonomiska stukturanpassningsprogrammet alltså är av stor betydelse. En utvärdering av det svenska importstödet från hösten 1991 (Sharpley 1991) pekar på att det svenska importstödet har varit en nödvändighet, om än ej tillräcklig förutsättning för genomförandet av reformprogrammet. Importstödets effekter och resultat bör således bedömas i ljuset av Moçambiques ekonomiska utveckling efter det att strukturanpassningsprogrammet inleddes (se 11.3.4 ovan).

Som framgår ovan har Moçambiques ekonomiska återhämtning sedan strukturanpassningsprogrammet påbörjades varit anmärkningsvärd, givet den svåra fattigdomen, bristen på humankapital och det förödande kriget. Moçambiques regering har under den ekonomiska reformprocessens gång visat prov på stor beslutsamhet. Flera stora reformer har genomförts, bl a kraftiga devalveringar, privatiseringar, tullreformer och förändringar i bankväsendet.

Under strukturanpassningsprogrammets första år hade Moçambique en årlig ekonomisk tillväxt på ca fyra till fem procent. 1990/91 avtog dock tillväxttakten till ca en procent. Nedgången förklaras bl a av det fortgående kriget, höjda oljepriser och strejker. Den exportorientering som är en del av den nya ekonomiska politiken har redan givit vissa resultat. Exportinkomsterna har i stort sett fördubblats sedan 1987, främst tack vare en ökning av den icke-traditionella exporten. Den import av råvaror och andra insatsvaror som möjliggjorts genom exportstöd är en viktig faktor i denna ökning. Det bör dock påpekas att exportinkomsterna endast täcker ca 1/7 av importutgifterna och att ökningen i absoluta tal inte är så stor.

11.4.4 Problem med den tidigare hanteringen av betalningsbalansstödet

De båda ovan nämnda utredningarna (Reseto, Sharpley), pekar bl a på det stora antalet valutaallokeringssystem och den belastning detta innebar för Moçambiques svaga administration. Rapporterna understryker behovet av givarsamordning i syfte att underlätta inrättandet av ett enhetligt system för allokering av utländsk valuta. Det tidigare stora antalet valutafönster förklaras ju till stor del av de olika villkor och restriktioner olika givare knyter till sina respektive importstöd.

Samarbetet med GCPI har pågått sedan 1987. Myndigheten har efter hand förstärkts, dels av två upphandlingsrådgivare finansierade av brittiska ODA, dels av SIDAs inköpsbyrå som arbetat med kunskapsöverföring och stöd i upphandlingsprocessen. Trots denna förstärkning har GCPI haft problem under de senaste åren, främst avseende en effektiv allokering av den utländska valutan. GCPI har bl a haft svårigheter med att fördela valuta i enlighet med sedvanliga lönsamhetskriterier då myndighetens kapacitet att bedöma företagens kreditvärdighet vid allokeringstillfället är begränsad. GCPIs bristande kapacitet att allokera importstödet effektivt förklaras även av det stora antal givare, som medfört en mängd olika villkor avseende importstödets användning, upphandlingsrutiner samt rapportering.

Riskerna för korruption har aktualiserats under de senaste åren. Givarna har i allt

större utsträckning ställt krav på ett transparent system för att förbättra möjligheterna till revision och uppföljning av importstödet. De av SIDA genomförda importstödsutredningarna framhöll behovet av en striktare hantering av importstödet.

Som ett ytterligare led i uppföljningen av importstödet genomfördes en revision av stödet i maj 1992. Enligt revisorernas första preliminära rapport (juni 1992) konstateras följande.

Upphandlingsrutinerna som GCPI enligt sina direktiv skall tillämpa är tillfredsställande. I många fall tillämpades dock inte dessa rutiner. GCPIs kapacitet och förmåga att driva igenom reglerna har varit bristande. För ca fem till tio procent av det totala importstödsvärdet har upphandlingsprocedurerna varit otillfredsställande. Det framhålls emellertid att detta inte bör tas till intäkt för att oegentligheter skett, utan snarare att upphandlingarna inte följt elementära rutiner - och därmed inte heller GCPIs egna förordningar.

De brister som anges är:

- För få företag har inbjudits att ge anbud och tidsramen är ofta för kort.
- Kontrollen av levererat gods har varit otillfredsställande och har ej levt upp till internationell standard.
- I ett antal fall har ej 'pre-shipment inspection' utförts.
- I ett fåtal fall har upphandlingen gått till företag med vilka importören sägs ha direkta eller indirekta förbindelser.
- GCPIs dokumentation har ofta varit otillfredsställande.
- Importerat gods uppges i en del fall ha blivit stulet eller sålts på auktion.
- I ett fåtal fall föreligger att allokeringen av importstödsmedel, d v s det angivna syftet, har legat vid sidan av inriktningen på det företag som fått beställningen.

Ytterligare ett problem har varit den motsägelse som tycks finnas mellan å ena sidan allokeringar i enlighet med nationella prioriteringar och å andra sidan företagens möjligheter att betala motvärde. De företag och parastataler som bedömts vara av nationellt intresse har ofta tilldelats valuta trots att möjligheter att betala motvärde saknats. Detta har lett till ett lägre reellt inflöde av motvärdesbetalningar till statskassan. Därigenom har också statens möjligheter att finansiera nödvändiga utgifter inom t ex de sociala sektorerna minskat. Trots att import- och betalningsbalansstödsavtalen stipulerar att motvärde måste betalas för import finansierad av svenskt stöd har SIDA inte haft möjligheten att stämma av den faktiska inbetalningen av motvärde mot den potentiellt möjliga. Flera olika system för inbetalning av motvärde har tillämpats i Moçambique, med varierande kreditformer - t ex 50 procent av motvärdet i förskott och resten när godset mottagits, eller 25 procent i förskott och resten inom ett antal månader efter det att godset mottagits. 0-10 procent i förskott och endast en del av återstoden efter ett eller flera år har också förekommit. I vissa fall har företag helt enkelt undantagits från kraven att betala motvärde, antingen som en konsekvens av regeringsbeslut eller som ett resultat från givarna.

Allvarliga brister i statistiken och brist på personal vid biståndskontoret anges som de viktigaste skälen till svårigheter att följa upp såväl användning av svenskt stöd som inbetalning av motvärde. Enligt en av utredningarna om det svenska importstödet (Sharpley 1991) kan finansdepartementet endast redovisa insamling av ca 70 procent av det potentiella motvärdet till svenskt importstöd - alltså i stort sett samma storleksordning som för det internationella importstödet. Utredningen framhåller särskilt behovet av att stärka SIDAs kapacitet (i såväl Maputo som Stockholm) att följa upp importstödsutbetalningar samt motvärdesinbetalningar; att kontinuerligt analysera den makroekonomiska utvecklingen i landet; samt att mer aktivt delta i policydiskussioner med regeringen och övriga givare.

11.4.5 Synpunkter på det framtida svenska betalningsbalansstödet

Moçambique är extremt biståndsberoende. Det totala biståndet uppgår till över 50 procent av BNP. Underskottet i bytesbalansen måste finansieras med ett betydande internationellt bistånd. Enligt Världsbankens beräkningar uppgår det externa finansieringsgapet till ca 1 100 milj dollar per år. Även på medellång sikt kommer detta stora biståndsberoende att bestå, främst som en konsekvens av landets smala exportbas. Behovet av importstöd för att kunna fullfölja det pågående strukturanpassningsprogrammet kommer därför att vara betydande under de närmast kommande åren.

Ett fritt och obundet importstöd är en förutsättning för att Moçambique skall kunna fullfölja det ekonomiska reformprogram som Sverige stöder. I princip bör därför det svenska importstödet kanaliseras genom ett sådant system under förutsättning att det är trovärdigt, genomarbetat och att tillräckligt många givare ansluter sig. Naturligtvis kan systemet utnyttjas för import som nödvändiggörs till följd av torkan. Världsbankens fjärde återhämtningskredit som utgör den enskilt viktigaste finansieringskomponenten i det nya systemet utökades med 10 milj dollar just för detta ändamål.

Alternativa användningsområden för det svenska importstödet är emellertid tänkbara. En omfattande import relaterad till torkan kan bli aktuell. Denna kan gälla livsmedel, transportfordon inklusive reservdelar och bränsle liksom läkemedel. Om inte behoven kan täckas via insatser finansierade genom särskilda katastrofanslag kan det bli nödvändigt att utnyttja landramen inklusive importstödsmedel för att undvika massvält.

En av konsekvenserna av det nya systemet är en mycket hårdare och mer konsekvent hantering av motvärdesbetalningar som stöd till den generella budgeten. Således kommer statens inkomster att öka, givet att en fungerande valutamarknad kan etableras. Mot detta kan ställas Sveriges ovilja att via importstöd finansiera import av konsumtionsvaror till städerna. Samtidigt är ju detta bara en av importstödets två sidor. Importstödet består ju egentligen av två delar, dels de varor som importeras med svenskt importstöd, dels det motvärde som importstödet genererar och som har formen av direkt budgetstöd. Givet en existerande parallellmarknad för utländsk valuta är det rimligt att anta att de varor som inte får importeras via svenskt importstöd ändå kommer in i landet på andra vägar. I det avseendet är importstödet i viss mån fungibelt.

Av ovan förda resonemang följer att det är av mindre betydelse vilka importvaror som det svenska stödet finansierar och att en öronmärkning av det är mer eller mindre illusorisk. Vad som däremot är av största betydelse är att motvärde betalas och att motvärdet används på ett utvecklingsfrämjande sätt i statsbudgeten. På det området har också Sverige goda möjligheter att påverka genom att aktivt medverka i policydiskussioner tillsammans med Moçambiques regering, Världsbanken och övriga givare kring de årliga 'Policy Framework Papers' som tillsammans med 'Public Expenditure Reviews' fastlägger och följer upp budgetpolitiken. Det är emellertid viktigt att inte varje enskild givare ställer 'sina' villkor oberoende av de övriga. Ett sådant förfarande har lett och kan leda till en mängd inbördes motsägelsefulla krav på mottagarlandet. En marknadsorientering av den ekonomiska politiken ställer således krav på en väsentligt ökad givarsamordning och en fördjupad policydialog, mellan å ena sidan givarna som grupp och å andra sidan regeringen. Detta talar för att ett fortsatt svenskt importstöd utformas som en parallellfinansiering till Världsbankens återhämtningskrediter. Därigenom uppfylls kraven på samordning samtidigt som möjligheterna för Sverige att påverka importstödets samt motvärdets användning bibehålls. De villkor om ökade satsningar inom de sociala sektorerna som är förknippade med den fjärde återhämtningskrediten är tecken på att Världsbanken tagit intryck av den kritik som bl a Sverige riktat mot strukturanpassningsprogrammens konsekvenser för fattiga och utsatta grupper - något som i sin tur talar för möjligheterna att påverka genom ett aktivt deltagande i de sammanhang vari politiken utformas.

I takt med ökade korruptionsproblem i Moçambique ökar kraven på revision och uppföljning av stödet. Det är därför nödvändigt att Sverige, tillsammans med övriga givare, stärker sin kontroll och inför strikta samt gemensamma regler för revision och uppföljning av hur importstöd och motvärdesfonder används. Även i detta avseende kan villkoren förknippade med Världsbankens fjärde återhämtningskredit utgöra en modell. Som framgår ovan ställs villkor på årliga revisioner utförda av oberoende och godkända revisorer.

Sammanfattningsvis är ett svenskt importstöd ämnat att stödja den pågående ekonomiska reformprocessen i Moçambique sannolikt mest effektiv om det utgör ett obundet stöd snarare än ett stöd riktat till vissa specifika varugrupper eller sektorer. Det nya systemet förutsätter ju att givarna avbinder sitt importstöd och samordnar villkor och restriktioner. En möjlighet är att fortsättningsvis liksom för innevarande budgetår knyta det svenska importstödet till villkoren för Världsbankens/IDAs återhämtningskrediter. En sådan samordning ligger i linje med behovet av enhetligare villkor för importstödet. Ett fortsatt obundet importstöd på dessa villkor bör därför kombineras med ett mer aktivt deltagande i policy- och samordningsdiskussioner samt i de s k 'Joint Evaluation Missions' som regelbundet utvärderar importstödet. Förändringar i Världsbankens villkor för stöd tyder på att den debatt om strukturanpassningsprogrammets utformning som pågått sedan mitten av 1980 har påverkat Världsbankens politik. Den senaste krediten till Moçambique med villkor om ökade satsningar på sociala sektorer och familjejordbruket utgör ett exempel. Det borde således finnas förutsättningar att genom ett aktivt deltagande kontinuerligt bevaka och påverka såväl importstödets inriktning som användandet av motvärdesfonder.

11.5 Skulder och skuldlättnad

11.5.1 Moçambiques skuldsituation och generell skuldlättnad

Moçambique är ett av världens mest skuldtyngda länder, mätt i förhållande till landets egna resurser och betalningsförmåga.

I början på 1980-talet ökade skuldsättningen markant. Mellan 1980 och 1982 upptogs t ex nya lån om 2 miljarder dollar, vilket resulterade i en fyrdubbling av skuldtjänstkvoten (räntor och amorteringar i förhållande till exportintäkterna) mellan 1980 och 1983. Ökningen i skuldtjänstkvoten var inte endast resultatet av en ökad skuldsättning utan speglade också nedgången i exportintäkterna. Under andra halvan av 1980-talet fortsatte den utestående skuldstocken att öka, delvis som en följd av kapitaliserade betalningseftersläpningar. Moçambiques utlandsskuld uppgick 1990 till 4,7 miljarder dollar, jämfört med 2,7 miljarder dollar 1985. Följande tabell visar indikatorer på Moçambiques skuldsättningsgrad (för 1990).

Skuldstock	**Skuld/ BNI**	**Skuld/ export**	**Kontrakterad skuldtjänst/ export**	**Erlagd skuldtjänst/ export**
(miljarder dollar)	(%)	(%)	(%)	(%)
4,7	384	1.573	191	14

Det faktum att skulden är fyra gånger så stor som landets BNI och femton gånger större än exportinkomsterna, visar på den enorma skuldbördan som Moçambique

bär. Samtidigt är den stora skillnaden mellan kontrakterad skuldtjänst och faktiskt erlagd skuldtjänst ett tydligt tecken på landets oförmåga att hantera denna börda.

Omfattningen av Moçambiques utlandsskuld är sådan att landet inte kan exportera sig ur skuldkrisen. Generella och långtgående skuldomförhandlingar, inklusive avskrivningar, är nödvändiga för att en hållbar externbalans skall kunna uppnås och bereda vägen mot en långsiktig positiv ekonomisk utveckling. Moçambique har därför utarbetat en skuldstrategi för att komma till rätta med den uppkomna situationen.

Majoriteten, ca 70 procent, av Moçambiques utlandsskuld utgörs av skulder till de bilaterala offentliga kreditorerna. Den bilaterala skulden fördelas dels på OECD-länder, främst Italien, Portugal och Storbritannien, dels på f d östblocket, framför allt f d Sovjetunionen.

Moçambiques skuldstrategi är främst koncentrerad på att minska den bilaterala skuldbördan. Den bilaterala skulden till OECD-länderna omförhandlas i den s k Parisklubben. Denna sammanslutning av kreditorer behandlar offentligt garanterade krediter förmedlade av exportkreditgarantiinstitut, t ex EKN, och andra statliga organ samt biståndskrediter, s k ODA-lån, eller u-krediter förmedlade av institutioner som BITS.

När det gäller biståndskrediterna, eller ODA-lånen, har Moçambique varit relativt framgångsrikt i ansträngningarna att få till stånd avskrivningar på senare år. Under perioden 1978-87 avskrevs 10 milj dollar i ODA-lån från OECD-länderna, medan 300 milj dollar avskrevs under 1988-90. Den kraftiga ökningen på senare år kan till stor del förklaras med givarnas vilja att stödja Moçambiques ekonomiska reformprogram. Här har SPA-samarbetet, och det ökade tryck på kreditorerna avseende skuldlättnad som det innebär, spelat en stor roll.

När det gäller de offentligt garanterade krediterna kom Moçambique till Parisklubben två gånger under 1980-talet för omförhandling. 1984 omförhandlades 317 milj dollar och 1987 464 milj dollar. Dessa omförhandlingar, som gav viss lindring i skuldtjänstbetalningarna, innebar dock ingen minskning av skuldbördan. Tvärtom sköts räntebetalningarna på framtiden och kapitaliserades, vilket resulterade i att den utestående skulden ökade.

Ett genombrott i omförhandlingsvillkoren i Parisklubben kom 1988, då de s k Torontovillkoren introducerades för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna. Dessa villkor innebar att kreditorerna för omförhandling av icke-koncessionella lån i Parisklubben har tre optioner att välja mellan:

A. Avskrivning av 1/3 av förfallen under konsolideringsperioden och förlängning av återbetalningstiden för resterande del av skulden till 14 år med åtta års amorteringsfrihet enligt marknadsränta.

B. Förlängning av återbetalningstiden till 25 år med 14 års amorteringsfrihet enligt marknadsränta.

C. Halvering av räntesatsen eller sänkning med 3,5 procent (beroende på vilket som är förmånligast för långivaren) för förfallen under konsolideringsperioden med en återbetalningstid på 14 år med 8 års amorteringsfrihet.För koncessionella lån förlängs återbetalningstiden till 25 år med 14 års amorteringsfrihet.

Moçambique genomförde skuldomförhandlingar i Parisklubben enligt Torontovillkoren i juni 1990. Avtalet omfattade 719 milj dollar och löper på 30 månader från 1 juli 1990 till 31 december 1992. Moçambiques kreditorer valde omförhandlingsvillkor enligt följande:

Option A: Frankrike och Sverige

Option B: Belgien, Finland, Spanien och USA

Option C: Italien, Japan, Portugal, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Torontovillkoren beräknades ge Moçambique 30 milj dollar i årlig kassaflödesbesparing och 155 milj dollar i minskning av nuvärdet av framtida skuldtjänstbetalningar.

Moçambique har också förhandlat med sina andra bilaterala kreditorer. Enligt Parisklubbsavtalet skall de sträva efter att få åtminstone lika bra eller bättre omförhandlingsvillkor än de som uppnås i Parisklubben. De främsta kreditorerna är det f d Östeuropa och Sovjetunionen samt OPEC-länderna. Under 1980-talet lyckades Moçambique i de flesta fall att få bättre omförhandlingsvillkor hos icke-OECD-länder än hos Parisklubben. Till följd av de senaste årens dramatiska utveckling i det forna Östeuropa, råder det osäkerhet om vilka omförhandlingsvillkor som uppnås med dessa stater i dagsläget.

Trots att Toronto-villkoren 1988 sågs som banbrytande, har det visat sig att de inte är tillräckliga för att medge erforderlig reell skuldlättnad för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna. En option, nämligen B, innebär ingen koncessionalitet alls, utan betalningarna skjuts endast på framtiden. Fem av de stora kreditorerna har till stor del omförhandlat sina fordringar enligt Option B.

Parisklubben har därför de senaste åren arbetat på att nå koncensus om förmånligare omförhandlingsvillkor för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna. Flera förslag har legat på bordet, men det som behandlats mest seriöst är det brittiska förslaget om s k Trinidadvillkor.

Trinidadvillkoren omfattar de icke-koncessionella skulderna i Parisklubben. Det ursprungliga förslaget innebar 2/3 avskrivning av skuldstocken med marknadsränta på återstående 1/3, 25 års återbetalning och en kapitalisering av räntan för de fem första åren. Detta förslag var utgångspunkten för en lång diskussionsprocess i Parisklubben under 1990-91. Flera kreditorer ansåg att 2/3 avskrivning var för långtgående, andra ville fortfarande kunna välja mellan avskrivning, räntesänkning och räntekapitalisering.

I slutet av 1991, nåddes dock koncensus om omförhandlingsvillkor som var mer långtgående än Torontovillkoren. Dessa s k "enhanced Toronto-terms" har b la använts för omförhandlingar med Nicaragua och Tanzania. De innebär en skuldtjänstminskning om 50 procent under konsolideringsperioden genom en av tre optioner:

a) avskrivning av 50 procent med marknadsränta och 23 års återbetalning och 6 års betalningsfrihet på återstoden

b) räntereduktion med 23 års återbetalning

c) kapitalisering av moratorieränta kombinerat med räntesänkning med 23 års återbetalning med 6 års betalningsfrihet.

De tre optionerna ger alla samma skuldlättnad i nuvärdestermer. För både Nicaragua och Tanzania gäller att omförhandlingen endast berör förfall. I båda avtalen sägs dock att en omförhandling av hela skuldstocken skall övervägas efter 3 år, givet att ett antal villkor är uppfyllda. De nya avtalen innehåller också en frivillig debt swap option, som ger fordringsägaren rätt att konvertera viss andel av fordringen till lokal valuta för att användas för investeringar, bistånd, miljöinsatser el dyl.

Arbetet med att förbättra omförhandlingsvillkoren i Parisklubben för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna har varit tidskrävande och tunggrott. Motståndet från framför allt USA, men också Japan, har inneburit att man inte fått så generösa villkor som många, däribland Sverige, hade hoppats på. Den kompromisslösning som nu uppnåtts, de utvidgade Torontovillkoren, kommer antagligen att gälla för en bra tid framöver. Man har också kvar en option som endast innebär en förlängning av återbetalningstiden, d v s inte innebär någon koncessionalitet, för att få med alla kreditorer.

Moçambiques nuvarande Parisklubbsavtal löper till 31 december 1992. När Moçambique kommer till Parisklubben för nästa omförhandling är det troligt att de villkor som erbjuds landet är de utvidgade Torontovillkoren.

Dessa villkor kommer att vara bättre än de som erhölls i juni 1990, men de kommer fortfarande inte att vara tillräckliga för att medge en långsiktigt hållbar ekono-

misk utveckling.

Som tidigare nämnts härrör en betydande del av Moçambiques utlandsskuld från de forna öststaterna. Frågan hur dessa skall hanteras i framtiden är oklar. Än så länge råder en benägenhet, från både fordringsägarsidan, skuldländerna och de internationella finansiella institutionerna, att bortse från problemen med denna typ av skuld. Ingen nyutlåning sker ju från dessa länder. Samtidigt är detta ett problem som inte kommer att försvinna av sig självt och som man på sikt måste ta itu med.

En del förslag om "trepartsavskrivningar" mellan väst-öst-syd har framkastats, liksom olika utköp och swaps. Än så länge har dock inga realistiska lösningar presenterats. För Moçambiques del har, enligt Världsbanken, diskussioner om en debt-equity swap förts med det forna Sovjetunionen som ett led i att reducera skulden.

Moçambiques kommersiella skuld har inte varit betydande som andel av den totala skulden. Under 1980-talet, växte den emellertid i takt med att obetalda räntor kapitaliserades och lades till skuldstocken. Moçambique slutade i princip att betala räntor på den kommersiella skulden i mitten på 1980-talet. I slutet av 1991 uppgick skulden till 274 milj dollar, varav 80 milj dollar utgjorde kapitaliserade räntor. Huvuddelen av skulden var till brasilianska, franska och brittiska banker. Räntemarginalen som Moçambique hade att betala var mycket hög, 5 procent över interbankräntan.

I slutet på 1991, efter flera års diskussioner och förhandlingar, genomfördes ett internationellt, av Världsbanken samordnat, skuldåterköp avseende Moçambiques kommersiella skuld. Operationen finansierades genom den sjätte dimensionen, varigenom IDA bidrog genom del av Världsbanksgruppens vinstmedel tillsammans med bidrag från bilaterala givare. Målet med operationen var att köpa tillbaka så mycket som möjligt av den utestående skulden. Några banker var dock inte intresserade av att sälja sina fordringar. Anledningen var främst inte det erbjudna priset, utan snarare interna ekonomiska problem eller särskilda intressen av att behålla de moçambikiska fordringarna. Priset som erbjöds bankerna, via en finansiell rådgivare, den amerikanska investmenbanken Merill Lynch, var 10 procent av det nominella utestående beloppet, exklusive upplupen ränta. Räntan avskrevs, vilket innebär att det effektiva priset inklusive upplupen ränta blev 6 procent.

Totalt återköptes 124 miljoner dollar, eller 64 procent av utestående belopp. En stor fordringsägare, som höll ca en tredjedel av skulden, valde att inte sälja p g a interna problem. I övrigt sålde de flesta andra kreditorerna, eftersom man insåg att detta var något av en "sista chans" att få ut något av de moçambikiska fordringarna. Priset ansågs vara rimligt i förhållande till marknadsläget.

Finansieringen av köpet fördelades enligt följande (milj dollar):

IDA	5,4
Sverige	2,4
Schweiz	2,4
Frankrike	1,1
Nederländerna	1,1
Totalt	12,4

Skuldåterköpet gav inte Moçambique någon direkt skuldlättnad i kassaflödestermer, eftersom man inte hade betalat något på den kommersiella skulden sedan länge. Däremot ger det skuldlättnad på sikt. Utan en skuldreduktionsoperation hade den kommersiella skulden bara fortsatt att växa, i takt med att betalningseftersläpningarna kapitaliserades. Nu togs tillfället i akt att till ett mycket lågt pris kraftigt reducera den utestående skulden. Budskapet till de banker som valt att behålla sina fordringar är också helt entydigt. Moçambique ämnar inte betala dessa kvarvarande fordringsägare och för detta har man stöd både från Världsbanken och IMF. Moçambique kan alltså "strunta" i den resterande kommersiella skulden. På sikt bör också denna sanering av den kommersiella skulden resultera i bättre lånevillkor för Moçambique avse-

ende handelskrediter, som för närvarande är mycket dyra för landet.

Skulden till de multilaterala institutionerna är än så länge inte något större problem för Moçambique. Majoriteten av lånen är koncessionella i form av IDA och ESAF-lån.

11.5.2 Svenska skuldlättnadsåtgärder för Moçambique

Under 1960- och 70-talen utgjorde biståndskrediter (ODA-lån) del av det svenska biståndet. I enlighet med UNCTADs resolution 1978 om skuldlättnad, efterskänktes de bistående krediter som Sverige hade på de minst utvecklade länderna. Totalt avskrevs 1.126 milj kr 1978, för ett antal länder, och 1986 avskrevs 59 milj kr i motsvarande krediter för Zambia.

Moçambique hade dock aldrig erhållit svenska biståndskrediter, utan det svenska biståndet hade från starten utgått i gåvoform. De svenska avskrivningarna av biståndskrediter påverkade således inte Moçambique.

Däremot hade, och har, svenska staten fordringar på Moçambique i form av EKN-garanterade exportkrediter. 1986 beslutade den svenska regeringen att använda det nyinrättade betalningsbalansstödet för att medge skuldlättnad avseende bilateral offentligt garanterad skuld till Sverige för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna.

Betalningsbalansstödet användes för att täcka både kapital och ränteförfall på svenska offentligt garanterade fordringar. Vid detta tillfälle avskrevs fordringar på Moçambique till ett värde av 134 milj kr genom betalningsbalansstödet (totalt avskrevs 496 milj kr). Genom denna operation kom Sverige aldrig att implementera det första Parisklubbsavtalet med Moçambique från 1984, eftersom de aktuella beloppen täcktes med hjälp av betalningsbalansstödet.

Efter det att Moçambique påbörjat sitt ekonomiska reformprogram, fanns det anledning för Sverige att medge skuldlättnad inom ramen för multilaterala överenskommelser. Det internationella samarbetet på skuldområdet hade tidigare varit relativt outvecklat, men började nu ta fart. Under det andra Parisklubbsavtalet för Moçambique som framförhandlades 1987 ingick ca 70 milj kr i svenska fordringar. Dessa senarelades under avtalet. Från svensk sida fanns dock en vilja att medge ytterligare skuldlättnad, varför betalningsbalansstödet användes för att medge total räntefrihet under ett års tid. Denna skuldlättnad för Moçambique uppgick till 15 milj kr.

Som tidigare nämnts var Sverige pådrivande för att få till stånd koncessionella omförhandlingsvillkor i Parisklubben för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna. Torontovillkoren innebar att stort steg framåt, men detta var inte tillräckligt. Den svenska regeringen beslöt därför i slutet av 1990 att använda betalningsbalansstödet för att medge ytterligare skuldlättnad för ett antal afrikanska länder i samband med bilaterala omförhandlingsavtal enligt Torontovillkoren. Till skillnad från tidigare omfattades de totala framtida räntebetalningarna genom en nuvärdesberäkning. Eftersom det under Toronto-avtalen råder amorteringsfrihet de första åtta åren, så erhöll länderna som omfattades av det svenska betalningsbalansstödet total betalningsfrihet under de första åtta åren. Moçambique erhöll på detta sätt 28 milj kr i skuldlättnad. Det totala paketet inkluderade även skuldlättnad till Tanzania, Madagascar, Togo och Guinea-Bissau och uppgick till 77 milj kr.

Skuldlättnaden till Moçambique på 28 milj kr var kopplad till Parisklubbsomförhandlingen i juni 1990 då Moçambique erhöll Torontovillkor. Omförhandlingen enligt Option A, vilken Sverige valde, tillsammans med räntefriheten som åstadkoms genom betalningsbalansstödet innebar de facto en skuldminskning med 50 procent. Sverige hade alltså redan före implementeringen av de utvidgade Torontovillkoren, medgett en 50 procentig skuldlättnad för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna.

För Moçambique är, som tidigare diskuterats, dock inte dessa omförhandlingsvillkor tillräckliga. De ursprungliga Trinidadvillkoren, vilka Sverige stödde, med 2/3

avskrivning av hela skuldstocken vore mer ändamålsenliga. Från svensk sida har även stöd funnits för en än generösare skuldavskrivning, upp till 80 procent. Parisklubbsdiskussionerna avseende förbättringar av villkoren för de fattigaste, mest skuldtyngda länderna, verkar emellertid ha kört fast. De utvidgade Torontovillkoren finns som en interimslösning och det finns för närvarande inte förutsättningar att försöka driva frågan vidare.

För Moçambiques del kan det bli aktuellt med en ny omförhandling enligt de utvidgade Torontovillkoren, eftersom det existerande avtalet löper ut 31 december 1992. Moçambique väntas komma till Parisklubben för ny omförhandling i början av 1993.

Sverige har idag utestående fordringar på Moçambique uppgående till 108 milj kr. Från svensk sida måste vid ett nytt Parisklubbsavtal beslutas om betalningsbalansstödet ånyo skall användas för att förbättra de bilaterala avtalsvillkoren. Det vore rimligt att anta att Moçambique, genom utnyttjande av betalningsbalansstödet, borde erhålla åtminstone lika förmånliga villkor som under tidigare avtal. Detta skulle kunna åstadkommas genom räntefrihet, liksom tidigare, eller någon annan mekanism. Ett nytt element är naturligtvis debt swap optionen som tillkommit i de senaste Parisklubbsavtalen och som man får förmoda även skulle inkluderas i ett framtida avtal för Moçambique. Swap optionen är framför allt intressant för en liten fordringsägare som en s k "exit clause". De svenska fordringarna på Moçambique är fortfarande relativt betydande och swap optionen är kanske därför inte idealisk. För Tanzania tilläts emellertid konvertering av upp till 10 procent av skulden eller högst 20 milj dollar. I teorin kan man alltså konvertera betydande belopp. I praktiken finns dock andra begränsningar avseende exempelvis lämpliga projekt att konvertera fordringen till.

Klart är att svensk skuldlättnad avseende bilaterala offentligt garanterade skulder framgent endast kommer att medges inom ramen för, eller i anslutning till, multilaterala överenskommelser.

Det är angeläget att verka internationellt så att de stora fordringsägarna förmås ge förmånligare omförhandlingsvillkor. Det är även angeläget att en jämn bördefördelning mellan olika fordringsägare uppnås. Att använda biståndet till att unilateralt köpa ut EKNs fordringar på Moçambique och andra u-länder är således inte aktuellt.

Som beskrivits i föregående avsnitt utgör skulderna till det f d östblocket ett potentiellt problem. Huruvida svenskt bistånd skulle kunna bidra till en lösning av problemet är en öppen fråga. Även här är det viktigt att få till stånd multilaterala överenskommelser. I dagsläget är informationen knapphändig om hur kreditorerna hanterar frågan. En möjlig utveckling vore naturligtvis att fordringsägarna går med i Parisklubben, vilket de inte är förhindrade att göra. Än så länge har dock dessa länder så pass stora egna interna bekymmer att infordringen av betalningar på utestående lån till u-länderna inte är ett prioriterat område. Ännu föreligger inga konkreta förslag på hur OECD-länderna skulle kunna bidra till skuldlättnad avseende skulden till det f d Östblocket.

Sverige var pådrivande i att få till stånd skuldreduktionsoperationen för Moçambique avseende den kommersiella skulden. Världsbanken fungerade som samordnare och administratör av skuldåterköpet, medan Sverige var koordinatör för de bilaterala givarna. Från svensk sida sågs en reduktion av den kommersiella skulden som en viktig del av Moçambiques skuldstrategi, väl värd att stödja, trots att den kommersiella skulden inte utgjorde en betydande del av den totala skulden.

Den svenska regeringen fattade i maj 1991 beslut om att bidra med högst 40 milj kr till skuldåterköpet. Det slutliga svenska bidraget blev i själva verket mindre; 2,4 milj dollar. Detta berodde dels på att fler biståndsgivare kom in i operationen än väntat, dels på att en mindre del av skulden kunde återköpas än ursprungligen planerat.

Endast ett mindre belopp kvarstår nu utestående i kommersiell skuld för Moçambique. Inga ytterligare åtgärder är planerade för den resterande kommersiella skul-

den. Samtidigt finns det inga förväntningar på Moçambique, varken från bankerna, IMF, Världsbanken eller givarna, om att landet skall honorera den kvarvarande kommersiella skulden.

Som tidigare nämnts utgör de multilaterala skulderna inte huvudproblemet för Moçambique. Eftersom landet inte har någon skuld till IBRD, har det inte varit aktuellt med några svenska bidrag via femte dimensionen.

Sammanfattningsvis bör framtida svenska skuldlättnadsåtgärder till Moçambique koncentreras till den bilaterala offentligt garanterade skulden. Beträffande svenska fordringar, kan man tänka sig att använda biståndet till att medge skuldlättnad, utöver vad som överenkommes multilateralt i Parisklubben. Där Parisklubbsavtal finns i botten kan biståndet användas för att förbättra dessa villkor. Eventuellt skulle också biståndet kunna användas för att lindra skuldtjänstbetalningar/skuldbördan till det f d östblocket. Sådana insatser bör dock också ingå i ett multilateralt sammanhang.

Kapitel 12
KORRUPTIONSPROBLEMET

PER ÖRNÉUS

I detta kapitel skall vi resonera om korruptionsproblemet i Moçambique. Vår utgångspunkt blir en genomgång av korruptionsproblemet i ett moçambikiskt perspektiv (12.1), för att sedan övergå till ett resonemang om möjligheterna till korruptionsbekämpning (12.2).

Till kapitlet hör fyra speciellt framtagna bilagor (bilagorna 12:1 - 12:4). Bilaga 12:1 "Hantering av korruptiva beteenden i Moçambique" är en beskrivning av legala och institutionella system i Moçambique, författad av George Graça, en jurist placerad vid Mocambiques civilministerium. Bilaga 12:2 "Decentralisering av regeringsstrukturen i Moçambique" är författad av sociologen Iraê Baptista-Lundin, verksam vid Centret för strategiska och internationella studier i Maputo. Bilaga 12:3 är en genomgång av korruptionsproblemet i en rad länder i Södra och Östra Afrika baserad på rapporter från svenska ambassader i regionen. Genomgången är författad av departementssekreteraren Helena Bjuremalm, UD. Bjuremalm har även författat bilaga 12:4 som är en sammanfattning av Bo Karlströms skrift "Korruptionens anatomi".

Korruption är ett fenomen som förekommer i alla länder och kulturer. Korruptionen varierar i omfattning och form mellan olika samhällen och definitionen är flytande i såväl tid som rum. Enligt den definition vi utgår ifrån är korruption att betrakta som ett bedrägligt beteende av såväl offentligt som privat anställda på olika nivåer, vilka utnyttjar sin ställning för personlig vinning. Inom en bredare definition av begreppet ryms en rad företeelser, som i andra sammanhang kunde kallas för stöld eller maktmissbruk. (För de som vill läsa mer om begreppsdefinitionen hänvisas till bilaga 12:4).

I det följande avsnittet skall vi resonera något om former och omfattning av korruption i Moçambique.

12.1 Korruptiva beteenden i Moçambique, några exempel och erfarenheter

En grundläggande utgångspunkt för alla resonemang om korruption i mottagarländer eller korruption i och kring biståndet måste vara att Sverige som biståndsgivare inte kan ta på sig åklagarens eller domarens roll. Sveriges roll är att analysera förhållanden i mottagarlandet och utifrån dessa analyser aktivt vidta åtgärder för att minimera risken för och förekomsten av korruption eller annat medelsmissbruk kopplat till biståndet.

De resonemang som förs nedan är inte avsedda att försöka bevisa förekomsten av enskilda brottsliga handlingar. Bindande bevis för de oegentligheter som kommer att beskrivas i den följande texten är svåra att få, det ligger i sakens natur. Vårt syfte är att föra ett resonemang kring samspelet korruption och bistånd.

I den tidigare nämnda bilagan (12:4) till detta kapitel har vi försökt att, utifrån Bo Karlströms bok "Korruptionens anatomi", definiera och förklara begreppet korruption. Karlström skiljer bland annat på två typer av korruption; stor och liten. Den lilla korruptionen syftar på de lägre tjänstemännens såsom lärares, polisers eller posttjänstemäns möjligheter att tjäna småpengar genom att ta betalt under bordet för tjän-

ster. Den stora korruptionen syftar på högt uppsatta makthavares möjligheter att tjäna stora pengar genom att påverka större beslut.

Utan att hänfalla till etniskt baserade bortförklaringar för oegentliga företeelser kan det ändå vara värt att påpeka att vissa beteenden och transaktioner som i svenska ögon faller under beteckningen korruption, i Moçambique kan vara del av ett gammalt kulturmönster. Under översynens arbete har denna tanke förts fram från ett flertal håll, även från den moçambikiske presidenten Chissano. Man får inte glömma att Moçambique är ett pluralistiskt, mångkulturellt samhälle. Stam- och klanlojaliteter kan i vissa fall väga tyngre än lojaliteten mot stat och företag. System med tjänster och gentjänster finns nedärvda från kolonial- såväl som prekolonial tid.

I dagligt tal i Moçambique betecknar ordet korruption en lång rad företeelser. Begreppet spänner över ett brett fält, från hamnarbetarens småstölder av några kilo mjöl åt sin familj, till organiserad miljonsvindel på hög ledningsnivå. Vi skall i det följande ge några exempel på företeelser i Moçambique som belyser problemets natur. Låt oss börja med den "lilla" korruptionen.

12.1.1 Den "lilla" korruptionen

Från såväl officiellt moçambikiskt håll som från givarsamfundets företrädare hävdas att den lilla korruptionen i många fall skapas och förvärras av statstjänstemännens låga löner. Statstjänstemän frestas att ta emot betalningar eller kräva andra förmåner för att utföra sina tjänsteåligganden.

Det har enligt många bedömare blivit allt svårare att få någon form av offentlig tjänst utförd i Moçambique utan att befattningshavare och tjänstemän betalas "under bordet". Exempel på denna typ av korruptivt beteende finns dokumenterad inom skolsektorn där det händer att lärare kräver bestickning för att flytta upp elever till högre klass. Andra sektorer där detta beteende syns tydligt är inom hamn- och tullhanteringen. Det finns många exempel på svårigheter att få ut gods ur hamnarna och att få gods tullklarerat utan att berörda befattningshavare "smörjs". Oseriöst genomförda trafikkontroller är ytterligare ett exempel som den som besökt Maputo känner igen som ett sätt för underbetalda polistjänstemän att dryga ut en otillräcklig lön.

I vissa fall används ordet korruption om sådant som snarast bör betraktas som rena småstölder. Exempel på detta är kopplat till transporten av katastrofgods. I stora delar av landet måste, på grund av säkerhetssituationen, all transport ha militär eskort. När det gäller transport av katastroflivsmedel kan situationen vara sådan att lastbilskonvojer med förnödenheter åtföljs och bevakas av soldater som har en månadslön som täcker kostnaden för två veckors minimikostintag. Till yttermera visso är kraftiga förseningar av löneutbetalningarna snarare regel än undantag. I en sådan situation kan det te sig naturligt att soldaten förser sig av den last han är satt att bevaka. Utfattiga och hungriga soldater utgör knappast något effektivt skydd för livsmedelstransporter i vilket land det vara må.

Även den fattiga civilbefolkningen har all anledning att förse sig när tillfälle ges. Med tanke på att 60 procent av landets befolkning lever i absolut fattigdom är det inte svårt att förstå de sociala och ekonomiska motiven för den lille mannens eventuella lagbrott, det handlar oftast om att skaffa mat för dagen åt sig och sin familj. Den tilltagande "lilla korruptionen" i Moçambique kan och bör ses som en överlevnadsstrategi under mycket svåra omständigheter. Det torde vara troligt att en samhällskris av så stora dimensioner som i Moçambique, där den lille mannens överlevnad under långa tider är beroende av korrupta beteenden, på lång sikt skadar samhällsmoralen och permanentar korruptiva beteenden.

Problemets lösning är beroende av fred, ekonomisk tillväxt och rimlig fördelning av resurser.

12.1.2 Den "stora" korruptionen

Det verkligt allvarliga korruptionsproblemet i Moçambique är inte den tilltagande "lilla korruptionen". Den kan ses som ett symptom på landets svåra ekonomiska och sociala kris. Det svåra korruptionsproblemet är den tilltagande systematiska ekonomiska och politisk-administrativa brottsligheten: beslutsfattare som utnyttjar makten för egen vinning; makthavare som utnyttjar statens resurser för att bygga privata förmögenheter. Denna typ av maktmissbruk är dock inget som är vare sig kännetecknande eller unikt för Moçambique sett i ett internationellt perspektiv. Den genomgång av korruptionsproblematiken i Södra och Östra Afrika som presenteras i bilaga 12:2 ger en bild av att korruptionen är ett problem som är tämligen väl rotat i alla länder i Moçambiques grannskap. Det finns dock en aspekt som skiljer Moçambique från andra länder - statens resurser i Moçambique är, i extremt hög grad, skapade av det internationella biståndet. Enligt UNDP utgör biståndet hela 77 procent av Moçambiques bruttonationalinkomst vilket är den i särklass högsta biståndsandelen av BNI i världen. Detta mått, biståndets andel av BNI, kan om man vill ses som ett mått på biståndsberoende. Om statens resurser utnyttjas på fel sätt i en nation som är ekonomiskt självständig i förhållande till omvärlden torde problemet kunna betraktas som inrikespolitiskt. Om däremot resurser som till nära 80 procent kommer från det internationella biståndet missbrukas bör detta problem betraktas som ett problem för såväl landets regering som för biståndsgivarna.

En företeelse som har bäring på såväl den "lilla" som på den "stora" korruptionen är den attitydförändring som många bedömare av det moçambikiska samhället talar om. Under de första åren efter självständigheten var det statsbärande partiet och dess funktionärer genomsyrade av en hög altruistisk moral som inte tolererade svinn och stölder. Inte ens ett nämnvärt privat ägande eller företagande var accepterat. Under 1980-talets senare hälft har detta förändrats. Nu är inte endast privat ägande och företagande accepterat, det finns tecken på att företeelser som stöld och korruption, om inte accepteras, så i vart fall inte beivras på ett adekvat sätt. Moçambique, som tidigare haft en näst intill unik ställning som ett land befriat från korruption, börjar nu få tydliga problem. Osäkerheten om Moçambiques politiska framtid kan bidra till att personer som har möjlighet "ser om sitt hus" för att trygga sin framtid.

Det finns en rad indicier och tecken som pekar på förekomsten av grava oegentligheter inom det moçambikiska samhället. Den moçambikiske riksåklagaren Edardo Mulembue har i mars 1992 i ett tal till det moçambikiska parlamentet påpekat att höga makthavare under senare delen av 1980-talet skaffat sig tillgångar och gjort investeringar som inte står i proportion till deras inkomster. Mulembue har bland annat pekat på misstänkta oegentligheter i samband med privatisering av statliga företag. Åklagarmyndigheten i Moçambique har vid några tillfällen nämnt att regeringsmedlemmar kan vara inblandade i korruptionsaffärer. Inga namn har dock nämnts. Det har under 1991 och 1992 skrivits artiklar i moçambikisk press där anklagelser riktats mot höga funktionärer inom stat och parti beträffande bland annat landrofferi och missbruk av offentliga resurser för privata ändamål. Det finns i Moçambique, såväl bland moçambikier som bland utländska diplomater, biståndsarbetare och affärsmän en lång rad personer som kan berätta om tilltagande oegentligheter och maktmissbruk. Dessa berättelser må vara av varierande sanningshalt, men vi skall i detta sammanhang undvika att diskutera anekdotiska bevis. Låt oss nöja oss med att konstatera att om den moçambikiska staten saknar vilja eller resurser att hantera dessa problem, så måste biståndsgivarna hålla rent framför egen dörr. Givarna måste svara för en kontroll som garanterar att biståndsmedel inte felutnyttjas under några omständigheter. Dessa kontrollsystem kan i vissa fall vara både resurskrävande och tidsödande, men om korruptionsbekämpning skall ges prioritet framför snabba utbetalningar bör givarna vara beredda att betala detta pris.

Vi skall i det följande ge några exempel på vad som med visst fog kan misstänkas vara systematiska oegentligheter och missbruk av offentliga resurser inom tre områ-

den, katastrofbiståndet, livsmedelsbiståndet och importstödet.

1) Katastrofbiståndet

De bäst dokumenterade fallen av systematisk korruption i stor omfattning finns att hämta inom katastrofbiståndet (se även kapitel 10).

Under åren 1987-1989 erhöll Moçambique ett katastrofbistånd från det internationella givarsamfundet uppgående till sammanlagt drygt en miljard dollar. Denna summa kan jämföras med landets totala exportintäkter under samma treårsperiod vilka uppgick till 0,27 miljarder dollar. Katastrofbiståndet var således mer än tre gånger så stort som totalexporten under perioden. Huvuddelen (drygt 90 procent) av detta katastrofbistånd var bilateralt och hanterades därmed av olika regeringsorgan. Eftersom en stor del av katastrofgodset var avsett för gratisdistribution var det befriat från tull och motvärdesavgifter och hamnade därmed utanför finansministeriets kontroll.

Efter besvärande rykten om korruption och stölder inom katastrofbiståndshanteringen lät den moçambikiska regeringen 1989 tillsätta två statliga kommittéer för att utreda frågan. Den ena skulle studera svinnet i hamnarna och den andra skulle se över distributionsledet. Utredningsarbetet drog ut på tiden och efter ett år publicerades en kortfattad presskommuniké där det sades att mer än 80 procent av biståndet nått sina mål och att svinnet i hamnarna uppgick till 2,1 procent. Regeringen sade sig vidare ha vidtagit åtgärder för att förbättra situationen. 67 personer hade dömts och ytterligare drygt 120 personer var åtalade. Övervägande delen av dessa var arbetare och lägre tjänstemän.

De siffror som presenterats möttes med skepsis av givarsamfundet vilket efter ett flertal turer medförde att en arbetsgrupp bestående av tre givarrepresentanter, däribland Sverige, tillsattes. Denna arbetsgrupp fick tillgång till det utredningsmaterial som tagits fram rörande distributionsledet. (Arbetsgruppen bedömde materialet rörande svinnet i hamnarna som alltför bristfälligt för att vara användbart).

Efter noggrann genomgång av det moçambikiska utredningsmaterialet ansåg sig arbetsgruppen ha fog för att hävda att svinnets omfattning var större än tidigare redovisat. Gruppen ansåg att ungefär hälften av katastrofgodset hade stulits, konsumerats av andra än den avsedda målgruppen eller gått till illegal försäljning på den öppna eller parallella marknaden.

En annan mycket viktig slutsats var att svinnet var av en systematisk karaktär. Materialet dokumenterade mängder av fall där hundratals ton livsmedel, särskilt socker och majs, hade levererats till militär, lokal milis, partifunktionärer och lokaladministratörer. Den moçambikiska katastrofmyndighetens lastfordon hade använts i privata syften.

Den svenske representanten i arbetsgruppen, Jörgen Christensen, SIDA, skriver i sin rapport (SIDA 1990-05-07):

"Den tillgängliga dokumentationen tyder på att den övervägande delen av svinnet i Moçambiques fall har varit av typen välorganiserade och systematiska stölder av nödhjälp i syfte att på ett otillbörligt sätt berika tjänstemän, armén, polisen, politiker och privata tjänstemän... Svinnet har under treårsperioden haft en sådan omfattning att det är svårt att acceptera tanken på att ansvariga på allra högsta politiska- och tjänstemannanivå inte skulle ha känt till situationen (eller dragit fördel av den)" Christensen skriver vidare att: "Genomgången av undersökningsmaterialet, inklusive regeringens officiella sammanfattning, lämnar läsaren med en obehaglig känsla av att mycket högt uppsatta personer hela tiden har känt till, sanktionerat eller till och med dragit fördelar av svinnet i katastrofprogrammet. Det finns en klar diskrepans mellan svinnets omfattning och dess systematiska, klart välorganiserade, karaktär å ena sidan, och det faktum att inga ministrar eller vice-ministrar officiellt förknippats med det, å andra sidan." Det svenska katastrofbiståndet under denna period bestod huvudsakligen av transportstöd i olika former; lastfordon och finansiellt stöd till lokaltrans-

porter. Indirekt kan således det svenska stödet ha drabbats, som Christensen säger: "Om inemot hälften av allt katastrofgods hamnar i fel munnar och fel fickor innebär det också att hälften av de svenska katastrofmiljonerna för interna transporter inte kommer målgruppen tillgodo."

Under åren 1987-89 bidrog Sverige även med betydande mängder socker och matolja inom katastrofprogrammet och importstödet. Utredningsmaterialet tyder på att särskilt socker varit mycket stöldbegärligt på grund av det höga priset på parallellmarknaden.

Under 1992 har SIDA låtit genomföra en omfattande utvärdering av det svenska stödet till den moçambikiska katastrofmyndigheten DPCCNs transport- och logistikenhet, UAL. Utredningen pekar på brister i DPCCNs administration, brister som till stor del kan förklaras av ett kortsiktig och bristande bistånd till uppbyggandet av DPCCNs egen administrativa kapacitet. I detta sammanhang skall påpekas att Sverige inte haft ett ledande engagemang i stödet till DPCCN, den eventuella skuggan faller över en annan stor biståndsgivare. Den svenska utvärderingen bedömer svinnet inom katastrofhjälpen uppgå till omkring 30 - 40 procent.

2) Livsmedelsbiståndet

Vid sidan av det rena katastrofbiståndet som under 1980-talet i sin helhet omfattade i runda tal 140.000 ton mat per år för gratisutdelning till nödställda, skapade Moçambiques regering ett system som skulle tillförsäkra befolkningen baslivsmedel till subventionerade priser. Denna mat, ca 420.000 ton per år, erhölls till största delen av EG och USA. Katastrofmaten för gratisutdelning och den subventionerade biståndsmaten utgör tillsammans ca 85 procent av livsmedelsutbudet i landet.

Systemet med den subventionerade maten skulle fungera så att olika statliga importföretag sålde maten vidare till detaljistledet där den mot uppvisande av matkuponger skulle säljas till fastställda subventionerade priser. De statliga importföretagen skulle betala ett administrativt satt pris i lokal valuta till staten för den mat de importerade. Dessa pengar skulle gå in i statskassan.

Den tyske EG-tjänstemannen Herman Gebauer arbetade under perioden 1985-90 som rådgivare i livsmedelsdistributionsfrågor åt den moçambikiska staten. I en rapport "The Subsidized Food Distribution in Mozambique and it's Socio-Economic Impact" (EG-Maputo, juli 1991) hävdar han att 75 procent av den subventionerade maten försvinner på vägen till den egentliga målgruppen. Enligt Gebauer säljs inte maten till de subventionerade priser som är avsett, utan den säljs till högre priser på den parallella marknaden. Denna skillnad mellan det tänkta subventionerade priset och det högre marknadspriset skapar betydande vinster, enligt Gebauer på en hög nivå i landet. Ytterligare en källa till rikedom är det faktum att 70 procent av motvärdet för den levererade maten aldrig inbetalas från de statliga bolagen till den moçambikiska statens motvärdesfonder.

En sammanfattning av Gebauers rapport publicerades i en av Moçambiques större dagstidningar under hösten 1991, men rapporten har ännu inte kommenterats av den moçambikiska regeringen.

Det omfattande svinnet inom hanteringen av den subventionerade maten har medfört att EG tillsatt ytterligare en utredning, vars betänkande enligt uppgift kommer att presenteras under början av 1993.

Sverige har inte givit denna form av bistånd.

3) Importstödet

En betydande del av det svenska biståndet till Moçambique har alltsedan 1975 utgjorts av importstöd i olika former (Se vidare kapitel 11).

Sedan 1988 har det svenska importstödet kanaliserats via en enhet inom det mo-

11 12-1263

çambikiska handelsministeriet, GCPI. Denna enhet har haft till uppgift att på administrativ väg, till importföretagen, fördela den utländska valuta som stått till landets förfogande. Den har vidare haft till uppgift att övervaka att upphandlingar gått till i enlighet med fastlagda normer. Sverige har sedan 1988 kanaliserat drygt 1,2 miljarder kr i form av importstöd och betalningsbalansstöd genom denna enhet på handelsministeriet.

Under sommaren 1992 har SIDA låtit en revisionsfirma, Ernst & Young, genomföra en genomgång av hanteringen av det svenska importstödet under perioden 1989-92. Som i stora drag framgår av revisionsrapporten anser revisorerna att det utan tvekan förekommit systematiska felaktigheter i hanteringen av det svenska importstödet. Revisorerna pekar på en rad besvärande företeelser, såsom:

- Systematiska brister i upphandlingsförfarandet, vilket sannolikt har inneburit över fakturering, underleveranser och provisioner.
- Påtaglig diskrepans mellan det importerande företagets verksamhet och de varor som importerats.
- Brister i motvärdesbetalningar.
- Misstankar om personliga bindningar mellan valutatilldelande tjänstemän på handelsministeriet och ledande personer i importföretag.
- Oproportionerligt omfattande import av vissa konsumtionsvaror som redan finns tillgängliga i landet genom lokal produktion eller på annat sätt.

Revisorerna anser att det administrativa systemet per definition har inneburit stora möjligheter för korruptivt beteende. Den makt att fördela mycket stora ekonomiska värden som tjänstemännen inom handelsministeriet fått genom systemet inbjuder till missbruk.

Veterligen har inga omfattande utredningar, liknande de som gjorts inom katastrofbiståndet, genomförts av den moçambikiska importstödshanteringen. SIDA har, förutom den refererade revisionsrapporten av Ernst & Young, under de senaste sex åren deltagit i kontrollmissioner under ledning av Världsbanken. Dessa världsbansledda missioner går under namnet Joint Evaluation Missions. Dessa missioner har enligt vissa bedömare på grund av tids- och resursbrist inte kunnat tränga in djupt nog i substansen. Trots att de ägt rum ca två gånger per år kan de inte sägas ersätta djupgående revision.

Det torde vara klart att i en situation där det föreligger en stor brist på konvertibel valuta, och någon form av valutafördelningsmekanism därför behövs, denna fördelningsmekanisms funktionssätt spelar en viktig roll för förekomsten av korruptiva beteenden inom importen. Det moçambikiska fördelningssystemet, centrerat kring GCPI, har under de gångna åren hanterat en mycket stor volym konvertibel valuta, huvudsakligen härrörande från biståndet. Det måste betraktas som ett stort problem att de, i sig tillfredsställande, kontroll- och styrningssystem som funnits inom ramen för GCPIs verksamhet, inte har fungerat tillfredsställande. Rutiner har i många fall inte följts och GCPIs kompetens, auktoritet och möjlighet att få rutiner att fungera har varit bristande.

Under 1992 har Moçambique, i samverkan med Världsbanken och IMF genomfört reformer inom valutahanteringsområdet. Det är tänkt att valutatilldelning skall ske enligt icke-administrativa rutiner. GCPI skall i detta nya system förlora sin roll som fördelare av undervärderad utländsk valuta. Valutan skall säljas till "marknadspris" till de som har motvärde i lokal valuta (se vidare kapitel 11). Det svenska importstödet för innevarande år skall kanaliseras via denna marknadsbaserade mekanism. Även om en stor del av möjligheterna till oegentligheter inom valutafördelningsområdet försvinner med denna reform bör givarna och den moçambikiska staten vara uppmärksamma på upphandlingsförfaranden och dylikt. Den utländska valutan i Moçambique är en knapp resurs, om än förhoppningsvis marknadsvärderad. Givarsamfundet bör ställa tydliga krav på genomskinlighet i de upphandlingar som

sker.

12.2 Korruptionsbekämpning i Moçambique

Tidigare i detta kapitel har vi diskuterat korruptionen som fenomen och beskrivit några förklaringsgrunder. I föreliggande avsnitt behandlas dels åtgärder för att bekämpa den allmänna förekomsten av korruption i statsförvaltningen, dels åtgärder för att förhindra korruption inom biståndet.

12.2.1 Åtgärder för att bekämpa den allmänna förekomsten av korruption i Moçambique

Korruptionsfrågan har diskuterats under en rad möten mellan företrädare för Moçambiques och Sveriges regeringar under 1991 och 1992. SIDA har inom ramen för förberedandet av demokratibistånd till Moçambique låtit en expert på rättssociologi (Håkan Hydén, Lund) studera frågan om förutsättningar och former för ett eventuellt svenskt stöd till generell korruptionsbekämpning i Moçambique. Hydén rekommenderar i sina slutsatser att noggranna, tvärvetenskapliga studier genomförs innan några rekommendationer om insatser kan ges till den moçambikiska regeringen.

Hydén citerar i sin rapport (SIDA, augusti 1992) den kenyanske professorn Yash Ghai. Detta citat ger en utgångspunkt för resonemanget om korruptionsbekämpning "The use of state resources involves essentially what one may call primitive accumulation... As the state is the primary instrument of accumulation, corruption is no mere pathology, but becomes endemic, woven into the very fabric of the apparatus of the state."

Det är lätt att konstatera att den "lilla" korruptionen tilltagit under senare år i Moçambique. Underbetalda tjänstemän är ofta hänvisade till mindre lagliga aktiviteter för att klara sitt uppehälle. Detta problem är direkt kopplat till landets mycket svåra ekonomiska situation där budgetläget under rådande förutsättningar inte möjliggör några substantiella lönehöjningar i de breda lagren av statstjänstemannakåren.

Problemet med de orimligt låga lönerna inom den moçambikiska statsförvaltningen är väl känt och åtgärder för att förbättra situationen diskuteras inom ramen för strukturanpassningsprogrammet (PRES). På lång sikt är lösningen givetvis en ekonomisk tillväxt som ökar statens inkomster och ger budgeturymme för lönehöjningar. På kort sikt finns andra lösningar såsom bistånd i form av generellt budgetstöd som kan kanaliseras till löneökningar.

Det stora problemet i Moçambique är kanske inte den tilltagande småkorruptionen även om denna på sikt allvarligt kan skada samhällsstrukturen. Det stora problemet är snarast de indicier som pekar på förekomsten av systematiska ekonomiska oegentligheter och maktmissbruk i stor skala.

I det följande skall vi resonera kring några faktorer som har betydelse för bekämpningen av den "stora" korruptionen i Moçambique; det legala systemet; den politiska viljan och demokratiaspekten.

1) Det legala systemet

Det finns många tecken på att maktpositioner inom såväl statsapparaten som parastatliga organisationer utnyttjas för att skapa privat vinning. I den rapport (bilaga 12:3) som den till civilministeriet knutne moçambikiske juristen George Graça på översynens uppdrag författat om hantering av korruptiva beteenden nämner denne att oegentligheter förekommer främst inom import och distribution av varor och tjänster, penningförvaltning, armén och polisen samt inom ledningen för företag och institutioner.

Graça pekar i sin rapport på de stora brister som råder i det moçambikiska legala och administrativa ramverket för korruptionsbekämpning. När det gäller det rent legala ramverket grundar sig den moçambikiska strafflagstiftningen på portugisisk lag.

Den nu rådande lagen har inte ändrats sedan 1886. Ett intressant fenomen i denna lag är att anstiftan till korruption inte är olaglig och att bestickning inte är brottslig innan mutan emottagits. Givande och tagande av muta bedöms som sammanhängande brott och har liknande straffsatser. Detta medför att den mutande och den mutade har ett starkt ömsesidigt intresse av att affären inte röjs.

Den minimala personella kapaciteten inom det moçambikiska rättsväsendet kan illustreras av följande: Under riksåklagaren sorterar 118 distrikt. Endast 55 av dessa har domare. Dessa domares utbildning varierar mellan sex och nio års grundskola. Inte en enda domare har akademisk utbildning. Av landets elva provinser saknar fyra åklagare med akademisk grundexamen. På central nivå är det endast riksåklagaren och hans ställföreträdare som har akademisk domarkompetens. Även de budgetmässiga restriktionerna påverkar allvarligt rättssystemets möjligheter att bedriva en seriös verksamhet. Vid samtal som översynen förde med biträdande riksåklagaren i maj 1992 framkom att en förundersökning beträffande misstankar om förskingring inom militären hade måst läggas ned då riksåklagarämbetets resebudget endast rymde en resa till den plats där förundersökningen skulle äga rum.

Det torde vara uppenbart att det moçambikiska legala systemet inte är rustat för att uppfylla ens de mest basala krav som kan ställas i en rättsstat, än mindre hantera korruptionsproblematiken.

2) Den politiska viljan

Graça menar i sin rapport att den moçambikiska regeringen inte med tydlighet och öppenhet tagit ställning mot upptäckta oegentligheter. Den har brustit i sitt ställningstagande mot korruption. De undersökningar som genomförts har huvudsakligen skett först efter ihärdiga anmälningar mot allmänt kända fall. Informationen till allmänheten om beslut kring dessa utredningar och följder av dem har ofta dröjt. Bristen på politik och strategi för att på ett konsekvent sätt hantera korruptionsproblematiken skapar misstro mot regeringen enligt Graça.

Den moçambikiska regeringen står nu, enligt Graça och andra bedömare, inför en ny situation med ett antal anmälningar om korrupta förfaranden utan att vara kapabel att handla. Moçambiques civilminister, Mazula, uppdrogs 1991 att på regeringsnivå ansvara för korruptionsbekämpning. Under hösten 1991 utsågs en person att med finansiering av UNDP biträda Mazula i detta arbete. Detta kom dock aldrig till stånd då den utsedda rådgivaren på oklara grunder tvingades att lämna landet före sitt tillträde. Ersättare var i november 1992 ännu inte utsedd.

Det internationella givarsamfundet har reagerat skarpt och uttalat tilltagande missnöje över misstänkta systematiska oegentligheter. Det ökade missnöjet har lett till att en offentlig debatt inletts. Riksåklagaren höll i april 1992 ett tal i nationalförsamlingen om det tilltagande korruptionsproblemet. Regeringen har tillsatt en kommission bestående av ministrar för att studera frågan. Regeringen har vid olika tillfällen under 1991 och 1992 begärt hjälp av bl a Sverige för att komma till rätta med problemet. Sverige har som svar på dessa framställningar om hjälp till korruptionsbekämpning förklarat att sådana insatser mycket väl kan rymmas inom ramen för det långsiktiga samarbetet, men att ansvaret för korruptionsbekämpningen måste åligga den moçambikiska regeringen, inte biståndsgivarna. SIDA har under 1992, under arbetet med att bereda ett demokratibistånd till Moçambique låtit studera frågan om korruptionsbekämpning.

3) Demokratiaspekten

Den västerländska synen på staten kan i många fall avvika från afrikanska kulturmönster. Korruption förutsätter bristande lojalitet med statsapparaten. Ett grundläggande problem i många afrikanska samhällen såväl som i Moçambique kan vara att medborgarna inte har fullt förtroende för de gemensamma samhällsinstitutionerna.

De betraktas inte av alla aktörer som gemensamma angelägenheter i samma utsträckning som i västerländska kulturer. Demokratins viktigaste uppgift i Afrika kan bli att upprätta förtroende för samhällsinstitutionerna och skapa ett starkare samband mellan det enskilda och det gemensamma bästa.

Problemet med korruptiva tendenser inom statsförvaltningen är intimt kopplat till frågan om öppenhet, insyn och möjlighet till utkrävande av ansvar som kännetecknar en demokratisk stat.

Fungerande flerpartisystem med fria val och en fri press kan öka parlamentets och folkets insyn i den moçambikiska statsförvaltningen. Att dessa demokratins grundvalar fungerar är en förutsättning för att komma till rätta med de problem som det moçambikiska samhället brottas med. Det är dock inte tillräckligt. Lagstiftningen måste ses över, rättsväsendet måste få tillräckliga resurser både vad gäller organisation, personal och utgiftsbudget. Viktiga rättsövervakande institutioner såsom bankinspektion, justitieombudsman, riksrevisionsverk etc måste etableras - kanske inte direkt kopieras efter europeisk modell, utan anpassas efter rådande förutsättningar på de ekonomiska, juridiska, sociala och kulturella områdena.

En fråga relaterad till demokratiserings- processen som har relevans för diskussionen om korruptionsbekämpning är frågan om decentralisering av det politiska beslutsfattandet. Ett decentraliserat beslutsfattande och därmed ett decentraliserat ansvar kan, genom att aktivera lokala kontrollmekanismer, leda till minskade risker för korruption och maktmissbruk. I en rapport om decentralisering av regeringsstrukturen i Moçambique (bilaga 12:2) författad på översynens uppdrag av den i Moçambique verksamma sociologen/antropologen Iraê Baptista Lundin menar författaren att det på lokalplanet finns många välutvecklade mekanismer för social kontroll. Dessa mekanismer skadas om beslutsfattandet ligger alltför långt från det lokala samhället. Att återföra beslut och ansvar till lokalsamhället skulle kunna återuppliva dessa kontrollmekanismer vilket är en viktig förutsättning för effektiv korruptionsbekämpning. Detta resonemang om decentraliseringens korruptionsminskande egenskaper torde för övrigt även ha relevans för områden såsom rättsväsende, myndigheter, statliga och parastatala organisationer.

12.2.2 Vad Sverige kan göra för att motverka korruptionen i Moçambique

Sverige kan idag sägas vara aktivt inom tre områden med relevans för långsiktig korruptionsbekämpning i Moçambique: förvaltningsbistånd, stöd till marknadsanpassning av landets ekonomi samt demokratibistånd.

1) Förvaltningsbiståndet

Inom detta område ryms ett brett stöd till kompetensutveckling inom statsförvaltningen. Man kan tänka sig framtida insatser till stöd för en genomgripande decentralisering av beslutsfattandet i landet. Vid samtal som översynen förde med den moçambikiske civilministern Mazula uttalade ministern en önskan att få svensk hjälp med decentraliseringsprocessen inom statsförvaltningen. Mazula menade att civilministeriet behöver definiera vilka angelägenheter som bör hanteras på central- respektive "kommunal" nivå. Moçambique saknar tillräcklig kompetens på detta policyskapande område och behöver stöd till detta.Ett sådant stöd skulle, enligt Mazula, kunna ta form av kompetenta rådgivare centralt placerade i civilministeriet. Mazula ansåg vidare att de lokala, "kommunala" administrationerna i Moçambique behöver teknisk rådgivning och utbildning för att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera utvidgade befogenheter.

Kopplat till den planerade decentraliseringen av beslutsfattandet krävs en förstärkning av de inspektionsenheter inom civilministeriet som har att kontrollera de lokala organens lagefterlevnad. SIDA har inom ramen för beredandet av det framtida förvaltningsbiståndet studerat frågan om hur ett svenskt stöd till decentraliseringspro-

cessen skulle kunna ta form. Preliminära diskussioner har förts med moçambikiska myndigheter, men detta har ännu inte resulterat i någon formell framställan till den svenska regeringen om ett sådant stöd.

Andra insatser inom förvaltningsområdet som kan tänkas är stöd till etablerande och/eller förstärkande av viktiga rättskontrollerande institutioner, såsom revisions- och åklagarmyndigheter. I detta sammanhang kan man tänka sig ett regionalt samarbete mellan olika myndigheter och institutioner. Erfarenhetsutbyte kan organiseras inom ramen för någon eller några av de organisationer som visar intresse för frågan som till exempel Global Coalition for Africa, Africa Leadership Forum, OAU, PTA eller SADCC. Global Coalition for Africa bedriver sedan en tid en verksamhet som går under namnet Transparency International. Denna verksamhet syftar till att genom etablerandet av ett "hederskodex" mellan internationella företag minska förekomsten av korruptiva beteenden inom affärsvärlden.

Inom ramen för SADCC samarbetet ger Sverige stöd till en sammanslutning av SADCC-ländernas riksrevisionsmyndigheter. Senast i mars 1992 hölls en regional konferens i denna sammanslutnings regi. Det svenska Riksrevisionsverket står som initiativtagare till detta arbete som med SIDA-stöd pågått sedan 1989. Denna typ av verksamhet bör få det stöd den mäktar ta emot.

2) Stöd till marknadsanpassning av landets ekonomi

Inom detta område ryms det policy-relaterade biståndet; betalningsbalansstöd och fritt, obundet importstöd, samt de reformkrav som är kopplade till givandet av denna typ av bistånd. Det vill säga generellt stöd till landets ekonomiska återhämtning, eller makroekonomiska stödprogram för ökad ekonomisk tillväxt. Den koppling som detta har till bekämpandet av korruptiva tendenser är kanske inte uppenbar för alla. Nyckelorden är ekonomisk tillväxt, god fördelningspolitik och trovärdiga politiska strukturer.

De ökande tendenserna till korruptivt beteende kan ses mot bakgrund av övergången från stat till marknad. Den relativt snabba ekonomiska liberaliseringen och genomförandet av strukturanpassningsprogrammet under svåra förhållanden skapar en mycket stor klyfta mellan befolkningens behov och faktiska köpkraft. När en normallön endast räcker till hälften av en persons månatliga matbehov behöver alla skaffa sig alternativa inkomstkällor. Den svåra ekonomiska situation som Moçambique befinner sig i har skapat ett samhälle där verksamhet utanför lagens råmärken ofta är en förutsättning för överlevnad. Ekonomisk tillväxt är enda vägen till ett samhälle där medborgaren kan leva på sin lön - vilket är en förutsättning för att begränsa den "lilla" korruptionen. Stöd till den ekonomiska strukturanpassningen bland annat genom betalningsbalansinriktat bistånd, syftar till att skapa ekonomisk tillväxt vilket i sig är en förutsättning för fattigdomsbekämpning.

Den ekonomiska liberaliseringen kan leda till ekonomisk tillväxt, vilket i sig är gott, men liberaliseringsprocessen är förknippad med en rad problem. En liberalisering av samhällsekonomin utan att de legala och administrativa ramverken är tillräckligt utvecklade inbjuder till oegentligheter. Man kan få en situation där man under ett övergångsskede har det sämsta av två världar; en rå kapitalism i kombination med den totalitära planekonomins maktstruktur. Områden såsom privatisering av statliga företag, hantering av utländsk valuta och fördelning av subventionerad matimport kan bli lukrativa marknader för mindre nogräknade aktörer.

För att det tillväxtorienterade biståndet skall få önskad effekt krävs att de legala och administrativa ramverken förstärks. För att det finansiella biståndet skall fungera under de svåra förhållanden som råder i Moçambique krävs ett omfattande tekniskt bistånd till bland annat landets centralbank och finansministerium. Detta kan inte nog understrykas; lyckosamt genomförande av strukturanpassningsprogram förutsätter att de administrativa ramverken uppfyller mycket högt ställda krav. I annat fall kan

snabbt genomförda reformer och fritt, obundet import- och betalningsbalansstöd bli en källa till makt- och medelsmissbruk i mycket stor skala. Sverige bör i detta sammanhang agera för att de ovan nämnda moçambikiska aktörerna, centralbank och finansministerium, förstärks. Det svenska förvaltningsbiståndet är aktivt inom finansministeriet. Sverige bör även, såväl som andra givare, ställa mycket höga krav på kontroll och uppföljning av det betalningsbalansinriktade biståndet. Kontroll måste ske på flera nivåer, alla system måste vara öppna för insyn. Efterlevnad av internationella upphandlingsregler och valutatilldelnings- mekanismers faktiska funktion är endast två exempel på områden som bör belysas noggrannt. I detta sammanhang är ett stycke ur "SIDAs principer för svenskt importstöd" (bilaga 4:1) värt att citera:

"Den viktigaste förutsättningen för att minimera missbruk av biståndsmedlen är öppna och marknadsbaserade system för fördelning av valuta... Om allvarliga brister framkommer vid granskning av importstödet bör SIDA vara beredd att avbryta vidare betalningar."

För att citatet ovan skall vara annat än ord krävs att resurser satsas på uppföljning och granskning, samt att man har en beredskap att verkligen genomföra sanktioner om det är nödvändigt.

3) Demokratibistånd

SIDA arbetar för närvarande med en långsiktig beredning av stöd till demokratiseringsprocessen i Moçambique. Håkan Hydéns studie "Mozambique: a Study on Conditions for Democracy" (SIDA augusti 1992) är ett steg i det arbetet. Rättssociologen Håkan Hydén behandlar i sin studie även korruptionsaspekten. Hydén menar i sin rapport att korruptionsfenomenet i Moçambique är starkt länkat till övergångsprocessen från plan- till marknadsekonomi så att genomgripande, tvärvetenskapliga studier bör genomföras innan förslag om statliga reformer på korruptionsbekämpning formuleras. Resultatet skulle annars, enligt Hydén, kunna bli kostsamt och fruktlöst förstorande av statsbyråkratin. Hydén menar att bistånd för att bekämpa korruption bör inrikta sig på en allmän förstärkning och modernisering av det legala systemet. Inrättandet av ett oberoende, kompetent, kontrollorgan med kapacitet och befogenheter att genomlysa misstänkta fall bör inrättas. Vidare kan utvecklandet av välfungerande revisionssystem inom statsadministrationen bidra till att minska risken för korruptiva tendenser.

Utan att föregripa SIDAs beredning av demokratibiståndet kan det vara värt att resonera något om vilken typ av stöd som Moçambique kan komma att behöva från Sverige.

Inom demokratibiståndet kan rymmas insatser för stöd till en fri press. Att utforma ett sådant stöd så att det får en bred, generell spridning är en svår men viktig uppgift. Stödet till en decentralisering av beslutsstrukturer och makt som berörs under rubriken förvaltningsbistånd ovan, sorterar givetvis även under demokratibistånd. Gränserna är flytande. Korruptionsproblemet är, som tidigare nämnts, nära kopplat till frågan om öppenhet och demokrati.

En fungerande demokrati förutsätter förutom fungerande legala och administrativa ramverk att det finns en social infrastruktur. Det är viktigt att skapa förutsättningar för en fri debatt, dels genom förstärkandet av den fria opinionsbildningen i press och andra media, dels genom att på bred bas finna former för folkligt deltagande i de demokratiska processerna.

Under samtal som översynen fört med företrädare för den moçambikiska regeringen framkom vid ett flertal tillfällen synpunkten att Moçambique har en lång förändrings- och lärprocess framför sig. Demokratiska strukturer måste byggas från grunden, med rötterna i det lokala samhället, men processen måste även hämta näring och kunskap utifrån. Ett långsiktigt byggande av demokratiska strukturer, parallellt med spridande av folklig förståelse för demokratins funktion är en viktig utma-

ning för Moçambique under 1990-talet. Demokrati vare sig börjar eller slutar med genomförandet av fria val.

12.2.3 Åtgärder för att motverka korruption inom biståndet

I det föregående avsnittet har vi diskuterat möjligheter att motverka den generella korruptionen i Moçambique. I detta avsnitt skall vi uppehålla oss kring frågan hur en biståndsgivare som Sverige kan minimera risken att biståndsmedel missbrukas. Gränsen mellan denna mer specifika och den mer generella frågeställningen är svår att dra. En allmän förekomst av korruption och oegentligheter i ett lands ekonomi och statsapparat påverkar givetvis biståndets effektivitet. En minskning av den allmänna korruptionen kan således bidra till en ökad effektivitet i biståndet. Icke desto mindre kan det vara intressant att diskutera vilka specifika möjligheter som kan stå till buds för att säkra användandet av just svenska biståndsmedel.

Likväl som man kan betrakta den generella förekomsten av korruption och systematiska oegentligheter som ett symtom på skevheter i ett lands ekonomiska och sociala miljö, kan man se förekomsten av korruption inom biståndet som ett tecken på skevheter inom biståndshanteringen från såväl givare som mottagare.

En biståndsmiljö så pass svår som den moçambikiska bör ställa extra stora krav på biståndsgivarnas kapacitet att följa upp såväl biståndets funktioner och resultat som eventuell förekomst av korruptiva beteenden. De stora krav på uppföljning och kontroll som den svåra biståndsmiljön i Moçambique föranleder omfattar inte endast normal revision. Det mycket omfattande biståndsflödet i kombination med de bristande legala och administrativa ramverken skapar förutsättningar för avvikelser som inte direkt går att upptäcka eller hindra genom revisorsverksamhet. Klara regler och noggranna uppföljningar och revisioner måste kompletteras med tydliga sanktioner om oegentligheter uppdagas. Det måste finnas ett ömsesidigt intresse av att all verksamhet sköts klanderfritt. Om de administrativa och tekniska förutsättningarna för detta saknas måste detta åtgärdas innan biståndsprogram med problem tillåts fortsätta.

SIDA har under senare år infört regelmässiga revisioner av projekt och program som en naturlig del av samarbetet. Insatsavtalen innehåller sedan några år tillbaka alltid en klausul om revision av verksamheten. En rad revisioner har också genomförts på SIDAs initiativ. Bland annat kan nämnas att en omfattande revision av det svenskstödda jordbruksdistributionsföretaget AGRICOM ledde till att en rad oegentligheter uppdagades. SIDA har även ställt krav på att dessa oegentligheter skall redas ut. Biståndet till AGRICOM har nu i princip upphört.

SIDA har under våren 1992 utarbetat "Riktlinjer för minimering av korruption i mottagarländer". (Se bilaga 12:5). Dessa riktlinjer, som bygger på praxis som tillämpats i många år, antogs i maj 1992. Riktlinjerna utgör ett gott ramverk för hur myndigheten skall förhålla sig till de biståndsförsvårande förhållanden som råder i flertalat mottagarländer. I riktlinjerna konstateras att förekomsten av och risken för korruption varierar från land till land och mellan myndigheter och organisationer. Av den anledningen understryker riktlinjerna vikten av att studera och analysera förekomsten och arten av korruption i varje land. Vidare betonas behovet av öppenhet i dialogen med mottagarlandet, med betoning på öppenhet, insyn och ansvar. Bevisade fall av korruption skall aldrig accepteras utan sanktioner. Riktlinjerna understryker vikten av uppföljning och revision samt nödvändigheten av tydligt avståndstagande mot korruption i alla former. Dessa SIDAs riktlinjer är välformulerade och täcker väl, i generella formuleringar, de problem som biståndet har att hantera. För att riktlinjerna skall kunna efterlevas krävs att hög prioritet ges åt de åtgärder som riktlinjerna föreslår. Detta är såväl resurs- som tidskrävande, och tarvar ett visst politiskt och administrativt mod.

Särskilt frågan om öppenhet, insyn och tydlighet förtjänar att understrykas. Miss-

tankar om oegentligheter bör inte få passera utan utredning. Bevisade fall av oegentligheter måste redovisas öppet och sanktioner måste följa. Detta skall gälla oavsett vilka de skyldiga aktörerna vara må. Man skulle kunna tänka sig situationer där missgrepp och tvivelaktiga handlingar döljs under förevändning att öppenhet skulle kunna skada biståndssamarbetet och biståndsviljan. Ett sådant döljande av sanning skulle endast gynna destruktiva krafter och skada biståndet.

Brister i samordning mellan olika givare, konkurrens om projekt som gynnar givarlandets intressen, brister i givarnas uppföljning är alla exempel på företeelser som knappast minskar risken för korruption i biståndet. Ökade ansträngningar för givarsamordning bör ha en korruptionsdämpande effekt.

Biståndsgivarna måste kombinera kort- och långsiktiga åtgärder för att minimera förekomsten av korruption och felaktig medelsanvändning. Samtidigt som noggrann kontroll och uppföljning av biståndet regelmässigt måste genomföras, bör omfattande kapacitetsstärkande bistånd ges som skapar möjligheter för mottagaren att på lång sikt själv riktigt fördela och hantera resursflödet. För att skydda biståndet från korruption måste biståndsgivarna stärka den moçambikiska statens egen uppföljningskapacitet. Detta kan ske genom generellt stöd till uppbyggnad och stärkande av riksrevisionsmyndighet, åklagarmyndighet, och domstolsväsende. Stödet kan och bör även ha en inriktning på att hantera problem inom särskilda sektorer som man vill skydda från korruption. Exempel på sådana insatser kan vara administrativt stöd till den moçambikiska katastroftransportmyndigheten (DPCCN) för att möjliggöra ökad kontroll av nödhjälpshantering, stöd till industriministeriet för att korruptionsskydda privatiserigen av statliga företag. SWEDECORP har nyligen emottagit en framställan om ett sådant stöd till industriministeriet.

I vissa sammanhang hörs frågan om man kan betrakta olika former av bistånd som mer eller mindre korruptionsbenäget. Några studier av detta har veterligen inte gjorts. Den gamla devisen "Tillfället gör tjuven" är värd att begrunda. Bistånd som ges utan tillräcklig uppföljning och kontroll blir givetvis lättare utsatt för stöld, missbruk och korruption. Importstöd som ges genom administrativa strukturer där beslutsfattare får makt att fördela mycket stora summor inbjuder till korruption, speciellt om den officiella kursen avviker från marknadskursen. Att lägga ansvaret för upphandlingar i mångmiljonklassen på personer som vet att sannolikheten för upptäckt om man låter sig mutas är minimal, det är inget annat än ansvarslöst biståndsgivande. Svenskt, såväl som övrigt internationellt, bistånd är tyvärr fullt av sådana misstag. Det finns inga genvägar till ett korruptionsfritt bistånd. Noggrann styrning och uppföljning är den enda vägen. Detta förutsätter att biståndsmyndigheterna prioriterar hög kvalitet före hög utbetalningstakt inom biståndet.

De biståndsförsvårande åtgärder som kännetecknar många av det svenska biståndets mottagarländer förtjänar ökad uppmärksamhet. En realistisk syn på förekomsten av korruption och en insikt att alla aktörers rationella beteende inte alltid tjänar det allmänna bästa kan tjäna som utgångspunkter för en förbättrad korruptionshantering inom biståndet. En ökad prioritering av landspecifik analys av de biståndsförsvårande omständigheterna bör krävas. För att detta skall vara möjligt måste relationen mellan å ena sidan biståndets karaktär och storlek och å andra sidan den administrativa kapaciteten att följa upp och analysera, vara bättre än den är idag. Biståndet måste utformas så att alla berörda parter har ett egenintresse av att minimera avvikelser. Öppenhet och tydlighet måste genomsyra allt biståndsarbete. Detta måste gälla såväl givare och mottagare som berörda konsulter och leverantörer. Denna slutsats kan låta som en truism, men det centrala i fråga om korruptionsbekämpning inom biståndet måste vara att utforma systemen på alla nivåer så att oegentligheter upptäcks och beivras. Om detta medför en ändring i balansen mellan biståndsvolym och uppföljningskapacitet till det sistnämndas fördel bör vi se detta som en konstruktiv möjlighet. Om en minskad biståndsvolym förenas med förbättrad uppföljning och ökad tonvikt vid förstärkning av mottagarsidans kompetens och kapacitet kan slutresultatet bli ett bistånd med högre värde till lägre kostnad.

Kommittédirektiv

Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique

Dir. 1992:46

Beslut vid regeringssammanträde 1992-04-09.

Statsrådet Svensson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att se över det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique.

Bakgrund

Moçambique är världens fattigaste och mest biståndsberoende land. Det är den största mottagaren av svenskt bistånd och Sverige är det land som lämnar mest bistånd till Moçambique. Redan av dessa skäl förtjänar vårt utvecklingssamarbete med Moçambique särskild uppmärksamhet.

Härtill kommer att förhållandena i Moçambique i vissa avseenden är synnerligen ogynnsamma för ett effektivt bistånd. Det gäller inte bara det dåliga säkerhetsläget som betingas av det utdragna kriget där dock de pågående fredsförhandlingarna kan komma att leda till förbättringar. I andra avseenden - främst när det gäller förhållandena inom statsförvaltningen - har situationen under de senaste åren snarast förvärrats.

Dessa omständigheter motiverar en översyn av förhållanden av betydelse för utvecklingssamarbetet med Moçambique på längre sikt. Denna översyn skall bygga på det omfattande kunnande om Moçambique och om biståndet till detta land som sedan många år ackumulerats i den svenska biståndsförvaltningen och annorstädes. Den skall utgå från genomförda och planerade utredningar och utvärderingar och vid behov komplettera dessa. De mest centrala av de områden som översynen bör täcka är följande.

Importstödet

Importstöd har alltsedan starten år 1976 utgjort den största enskilda komponenten inom landramsbiståndet till Moçambique. Sedan år 1989 har det svenska importstödet varit helt obundet och kanaliserats genom ett administrativt valutafördelningssystem. Även det svenska betalningsbalansstödet har kanaliserats genom detta system, efter samma regler som gäller för importstödet. Moçambique har aviserat att man under våren 1992 kommer att avveckla det administrativa fördelningssystemet och på Världsbankens inrådan införa ett icke-administrativt system.

SIDA har under de senaste åren genomfört en rad uppföljningsinsatser och utvärderingar av importstödet. Tillsammans med Världsbanken och en rad andra större givare har kontinuerliga uppföljningar av importstödet och det administrativa allokeringssystemets funktionssätt genomförts. Under hösten 1991 genomförde SIDA, med hjälp av en brittisk konsult, en större makroekonomisk studie över importstödet och betalningsbalansstödet. Under våren 1992 kommer SIDA att anlita ett internationellt revisionsföretag för att genomföra en genomgripande revision av hanteringen av importstödet.

SIDA bereder för närvarande ett ettårigt insatsavtal för importstöd omfattande 120 milj kr för budgetåret 1992/93. Hur detta importstöd skall kanaliseras är ännu en öppen fråga.

Korruptionsbekämpning

Under de senaste åren har det förekommit rapporter om korruption och misshushållning med medel inom bl a det internationella katastrofbiståndet till Moçambique. Sverige har vid ett flertal tillfällen under det gångna året uttryckt oro över de tilltagande tecknen på korruption inom den moçambikiska förvaltningen. Moçambiques regering har begärt svensk hjälp att skapa mekanismer för korruptionsbekämpning. Sverige har förklarat sig villigt att inom ramen för det ordinarie samarbetet stödja sådana insatser. Sverige har dock betonat att de svåra strukturella problem som kan ligga bakom mer avancerade former av korruption och medelsmissbruk är en moçambikisk inre angelägenhet.

Demokratistöd

SIDA avser att under våren 1992 genomföra en studie om förutsättningar för svenskt stöd till demokratiseringsprocessen i Moçambique. Studien får en bred ansats och avses resultera i förslag om möjliga samarbetsområden och insatser.

Katastrofbistånd

Under det gångna året har SIDA genom olika studier och diskussioner sökt finna former för att ytterligare anpassa sektorprogrammen till den svåra och långvariga katastrofsituationen i Moçambique. De sektorer som främst berörts är lantbruk och undervisning. Syftet är att det långsiktiga sektorsamarbetet skall innehålla katastroflindrande komponenter. Inom ramen för det ordinarie katastrofbiståndet genomför SIDA under våren 1992 en utvärdering av stödet till Moçambiques katastrofmyndighet, DPCCN. Studien syftar till att utvärdera hur det svenska stödet, främst till transport och logistik, fungerat och hur ett framtida stöd till sektorn kan se ut.

Förvaltningsbistånd

Sverige bedriver sedan fyra år ett omfattande samarbete inom den moçambikiska statsförvaltningen. Stödet riktas främst till finansministeriet och ministeriet för statlig administration. Utredningar har gjorts som visar på samarbetets vikt och framgång. Sverige är en ledande givare i sektorn. SIDA bereder för närvarande ett nytt treårigt insatsavtal inom förvaltningssektorn.

Uppdraget

Mot bakgrund av vad jag här anfört bör en särskild utredare tillkallas för att genomföra en översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique.

Översynen bör inriktas på de förhållanden i landet i allmänhet och inom statsförvaltningen i synnerhet som är av betydelse för möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt utvecklingssamarbete. Utredaren bör diskutera det svenska biståndets möjligheter att på sikt bidra till en förbättring av dessa förhållanden. På grundval av en sådan diskussion bör utredaren presentera sina slutsatser rörande omfattningen och utformningen av biståndet till Moçambique under de närmaste åren. I den mån dessa slutsatser bedöms relevanta för biståndet till andra länder med liknande biståndsmiljö bör detta redovisas.

Utredaren bör så långt möjligt grunda sitt arbete på det material som redan finns och sådant som är under framtagande. Utredaren bör hålla nära kontakt med SIDA och i görligaste mån samordna sin verksamhet med SIDAs. Vidare bör utredaren sträva efter samordning med andra biståndsgivares, speciellt de stora multilaterala organisationernas, verksamhet i den mån denna berör översynens uppdrag. I översynen bör också ingå att söka bedöma i vad mån andra länders åtgärder för att bemästra problem inom statsförvaltningen liknande dem Moçambique brottas med kan vara av intresse när det gäller detta land.

Till utredaren bör knytas en referensgrupp med företrädare för berörda myndigheter, i första hand Utrikesdepartementets u-avdelning, SIDA, SAREC, SWEDECORP och RRV.

Uppdraget omfattar tre delar:

1. En övergripande beskrivning av biståndsmiljön i Moçambique - politiskt, ekonomiskt, socialt - med tonvikt på de förhållanden inom förvaltningen som påverkar möjligheterna till ett effektivt utvecklingssamarbete.
2. En genomgång av ett representativt urval svenskfinansierade projekt och program i avsikt att klarlägga förhållanden som reducerar biståndets effektivitet samt en analys av de åtgärder som sådana förhållanden hittills föranlett. Slutsatser och förslag rörande behovet och karaktären av ytterligare åtgärder.
3. En diskussion av i vad mån det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique, inklusive den del av det som går genom multilaterala och enskilda organisationer, har en storlek, sammansättning, inriktning och utformning som är anpassad till de problem som konstaterats i översynens två första delar och möjligheterna att komma till rätta med dessa problem. Slutsatser och förslag rörande Moçambique-biståndet på längre sikt.

Utredningen skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommit-

téer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Översynen skall vara slutförd senast den 15 september 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att genomföra en översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique,

att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag C 3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 8. Utredningar m m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Bistånd, växelkurser och finansieringsgap

Några frågeställningar med anknytning till Moçambique

BO KARLSTRÖM

1. Inledning

Det finns många anledningar att förstärka den svenska kapaciteten inom biståndsanalys och biståndsforskning. Det starkaste motivet är kanske att skapa resurser för oberoende och långsiktiga analyser av frågeställningar som har relevans för det svenska biståndets verksamhet och inriktning på sikt. Några viktiga steg har redan tagits, framför allt genom inrättandet av forsknings-och lärartjänster inom universiteten, finansierade över biståndsanslaget (med SAREC som administrativt ansvarig). En förstärkt analyskapacitet skulle dessutom kunna ge större tyngd åt "svenska" argument i internationella diskussioner om bistånd, inom t ex DAC-samarbetet eller i Världsbankens styrelse.

Ett problemkomplex som skulle vara värdefullt att analysera, inte minst mot bakgrunden av våra erfarenheter i Moçambique och andra länder med stort bistånd, är effekterna av biståndet på mottagarländernas politik (intressegrupper, politikers beroende av, och attityd till bistånd) och på deras biståndsadministration (komplikationer i samordningen på mottagarsidan, formerna för biståndsöverföringar sett med mottagarens ögon osv).

En annan, och mer specifik problemställning som vore värd ett fördjupat studium är effekten av biståndet på växelkurser, exportincitament och framtida biståndsberoende (projicerade finansieringsgap). Här är Moçambique ett utmärkt exempel p g a biståndets stora dominans i ekonomin – mätt i relation till BNP, import och export. Det bör betonas att frågeställningen inte är begränsad till det svenska engagemanget utan gäller det totala biståndet från de industrialiserade länderna. Sverige – såsom den största bilaterala givaren i Moçambique och "stor" även i ett antal andra länder, främst i Afrika – har dock ett stort ansvar för att analysera frågor av detta slag.

Här följer en skiss av denna frågeställning, med anknytning till Moçambiques situation. För enkelhetens skull begränsas resonemanget huvudsakligen till biståndets effekter på betalningsbalansen och på växelkursen i mottagarlandet. Några relaterade frågeställningar berörs i avsnitt fyra nedan.

2. Betalningsbalansens struktur

Som bakgrund kan det vara av värde att först studera en "typisk" betalningsbalans i ett starkt biståndsberoende u-land. Följande tabell är en sammanfattning av Moçambiques betalningsbalans för 1990.

Moçambiques betalningsbalans (1990)
(Milj dollar)

Export	126
Import	– 877
Handelsbalans	– 751
Tjänstetransaktioner (netto)	– 37
Bytesbalansen	– 788
Bistånd	448
Övrigt kapital (netto)	– 77
Valutareserv	– 6
Skuldeftergifter m m (1)	423
"Kapitalbalansen"	788

(1) Denna post omfattar, något förenklat, dels omförhandlade och eftergivna utlandsskulder (en "valutavinst" under året för Moçambique på 801 milj dollar), dels förändringarna under året i försenade utlandsbetalningar, s k "arrears", mm (en "valutaförlust" på 378 milj dollar).

Källa: Bank of Moçambique och uppskattningar av IMFs tjänstemän.

I tabellen är det värt att notera framför allt fyra poster, nämligen (a) den låga exportvolymen; (b) det extremt höga importberoendet; (c) det stora underskottet i de löpande utlandstransaktionerna, alltså bytesbalansens saldo; samt (d) biståndets storlek i relation till övriga poster i betalningsbalansen – och i relation till ekonomin som helhet.

Exporten är låg i relation till landets totala produktion: omkring 15 procent av BNP. Den genomsnittliga export/BNP kvoten för länderna i de fattiga länderna i Afrika (Sub Saharan Africa, eller SSA) är över 20 procent Moçambiques import, däremot, är exceptionellt stor i relation till landets ekonomi; den motsvarar 68 procent av Moçambiques BNP, jämfört med omkring 20 procent för SSA som helhet. Det extremt höga importberoendet, tillsammans med den låga exporten, resulterar i det stora underskottet i bytesbalansen. Detta underskott motsvarar 60 procent av BNP. Säkra siffror för SSAs samlade bytesbalansunderskott finns inte tillgängliga, men är sannolikt av en storleksordning som motsvarar mellan 10 och 20 procent av regionens totala BNP. Biståndet till Moçambique motsvarar omkring 66 procent av BNP, eller 60 dollar per år och per capita. Motsvarande tal för SSA som helhet är 9, 6 procent respektive 34 dollar. En talande jämförelse är den mellan biståndet och exporten. Moçambique erhåller mellan tre och fyra gånger så mycket främmande valuta genom biståndet som landet tjänar på sin egen export. Moçambique är det mest biståndsberoende landet i världen .

3. Bistånd och växelkurser

De poster i betalningsbalansen – exporten, importen och biståndet – som här lyfts fram hänger samman på ett speciellt sätt. Och det inbördes sambandet mellan dessa storheter baserar sig i hög grad på växelkursens roll i ekonomin, eller närmare bestämt på biståndets effekter på växelkursen.

Växelkursen är det pris genom vilket alla internationella transaktioner "översätts" till andra valutor, exempelvis till dollar. Eftersom export, import, bistånd och andra kapitaltransaktioner direkt eller indirekt påverkar en mycket stor del av ett lands ekonomi är växelkursen ett mycket centralt "pris" i en ekonomi, ett pris som penetrerar flertalet ekonomiska transaktioner.

Växelkursens primära funktion – i ett statiskt/bokföringsmässigt perspektiv – är att balansera alla externa transaktioner. Om växelkursen har satts för högt uppstår ett underskott i betalningsbalansen, och valutareserven minskar. Omvänt gäller att om växelkursen satts alltför lågt, så genereras ett överskott i utlandstransaktionerna och valutareserven stiger. I denna statiska analys kan man hävda, något förenklat, att ett lands växelkurs är i jämvikt om samtliga transaktioner i betalningsbalansen – export, import, bistånd, privata kapitalflöden o s v – sammantagna ger en slutsumma som blir noll. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att valutareserven blir oförändrad om växelkursen är i jämvikt.

I en dynamisk analys – och detta är viktigt ur synpunkten av hur ekonomisk politik bör bedrivas – har växelkursen en mer komplicerad, och samtidigt mer intressant roll. Om växelkurspolitiken skall ha en utvecklingsbefrämjande effekt bör valutakursen sättas så att den främjar exporttillväxt och undviker "alltför" billig import. En svag exporttillväxt är ofta ett tecken på en övervärderad växelkurs. Vidare är det väsentligt att ta hänsyn till betalningsbalansens struktur, och framför allt att ställa frågan huruvida ett stort bytesbalansunderskott på sikt kan finansieras på ett sätt som främjar ekonomisk utveckling. Ett underskott i bytesbalansen är i sig självt ingenting oroande. Det är i själva verket helt normalt att en ekonomi som befinner sig i snabb utveckling under en tid uppvisar avsevärda underskott i de löpande utlandsbetalningarna. Sådana underskott finansieras då med kapitalinflöden, antingen i form av bistånd eller genom privata kapitalrörelser, såsom exempelvis direktinvesteringar av internationella företag.

Men om någon form av kapitaltillskott i ett u-land är mycket stort och dessutom blir mer eller mindre permanent, kan det uppstå problem. Den växelkurs (i statisk jämvikt) som då etableras kan nämligen få negativa konsekvenser för landets utrikeshandel, och framför allt på dess exporttillväxt.

Moçambique utgör ett illustrativt exempel på denna typ av betalningsbalansstruktur med åtföljande problem . Antag att biståndet till Moçambique helt upphörde. Det skulle givetvis få dramatiska konsekvenser av många slag. Om vi begränsar oss till att studera effekten på växelkursen, så skulle denna i en oreglerad situation (fritt flytande kurs) sjunka till en avsevärt lägre nivå. Om växelkursen är bestämd av myndigheterna så tvingas dessa att devalvera för att etablera en ny växelkurs som balanserar Moçambiques alla internationella transaktioner, nu utan biståndsinflödena .

En konsekvens (bland många andra) av denna lägre växelkurs blir att exportproduktion blir mer lönsam. En exportör i Moçambique får nu fler meticais för en given mängd varor som säljs till utlandet. Och med ökad lönsamhet attraheras en större volym inhemska resurser (arbete, kapital, kunnande) till exportsektorn. Exporten expanderar och landet kommer, åtminstone efter en tid, att ta igen en del av det förlorade biståndet genom ökade exportintäkter. Samtidigt blir importen dyrare, vilket rimligtvis leder till större hushållning med importerade varor, samtidigt som den inhemska industrin stimuleras till att mer effektivt konkurrera med importerade produkter. Handels- och bytesbalansen kommer alltså att förstärkas; i Moçambiques fall skulle det innebära en minskning av det exceptionellt stora underskottet i bytesbalansen.

Av detta hypotetiska exempel framgår att existensen av stora och mer eller mindre permanenta biståndsflöden leder till att växelkursen (i statisk jämvikt) etableras på en nivå som minskar lönsamheten i att exportera, liksom lönsamheten i att producera inom landet i konkurrens med importerade varor. Ju större biståndsflödena är, och ju mer långsiktiga de är (eller upplevs vara av politikerna i mottagarlandet), desto mer "uppdriven" blir växelkursen och desto större blir de negativa effekterna på exportproduktionen, liksom på importkonkurrerande verksamheter. Stora och långvariga biståndsflöden hämmar alltså exporten och driver upp importefterfrågan. Om växelkursen ligger kvar på denna statiska jämvikt permanentas de stora underskotten i bytesbalansen. Dessutom hämmas den ekonomiska tillväxten, framför allt för att exportproduktion förblir olönsam.

4. "Holländska sjukan"

Den typ av problem som här skisserats uppmärksammades först i samband med oljekrisen i mitten av 1970-talet. Ett antal länder, både rika och fattiga, med stora oljetillgångar (eller gastillgångar) fann sig plötsligt "rika" när energipriserna fyrdubblades. Men rikedomen blev oftast en chimär. De olje- eller gasexporterande ländernas växelkurser drevs upp som ett resultat av de plötsligt stigande exportintäkterna. Detta ledde dock till att andra delar av dessa ekonomier, exempelvis jordbruket, blev lidande eftersom växelkursen blev så hög att andra exportvaror än olja (gas) inte kunde säljas med någon vinst på internationella marknader.

Nigeria är ett illustrativt exempel. Den traditionellt stora jordbrukssektorn i Nigeria, som hade täckt inte bara det inhemska behovet av mat utan även svarat för en ansenlig del av exportintäkterna, blev snabbt olönsam och krympte drastiskt under decenniet efter oljeprisstegringarna i mitten av 1970-talet. Nigeria blev efter några år en nettoimportör av livsmedel!

Fenomenet "Holländska sjukan" (Dutch Disease) har fått sitt namn efter de analyser som gjordes av den holländska ekonomin, som i mitten av 1970-talet plötsligt "störtes" av stora och inkomstbringande gasfyndigheter i Nordsjön. Eftersom dessa gasfyndigheter var långt större än vad Holland själv kunde konsumera exporterades merparten, vilket drev upp växelkursen till en nivå där annan export från Holland blev mindre lönsam. Situationen med stora och till synes permanenta exportintäkter från olja och gas har uppenbara likheter med den situation i vilken Moçambique och andra starkt biståndsberoende länder befinner sig, nämligen med stora och till synes permanenta biståndsflöden. I alla dessa fall domineras de internationella transaktionerna av en intäktspost i betalningsbalansen (olja, gas, eller bistånd). Via växelkursen förändras hela betalningsbalansens struktur, med långtgående konsekvenser för ekonomin som helhet.

Det störningsfenomen som kommit att kallas holländska sjukan har även en rad andra symptom. En effekt av att olja, gas, eller bistånd flödar i stora mängder är att realresurser inom landet koncentreras till olje-, gas-, eller biståndssektorerna och att löner och andra kostnader inom de påverkade sektorerna drivs upp. När det gäller olje- eller gasfyndigheter dras helt naturligt arbetskraft och kapital till dessa verksamheter, från andra delar av ekonomin, såsom i exemplet Nigeria. På samma sätt koncentreras resurser, främst arbetskraft, till biståndsrelaterade aktiviteter i en biståndsberoende ekonomi. Fler och fler människor lever på och av bistånd, direkt eller indirekt, snarare än på produktivt arbete inom konkurrensutsatta sektorer; det lönar sig exempelvis för partiellt arbetslösa lantarbetare att söka sig till huvudstäderna och arbeta som väskbärare eller chaufförer åt biståndspersonal eller biståndskonsulter, i stället för att stanna på landet och starta egna jordbruk. Samtidigt drivs lönerna upp i den sektor som berörs av stora valutaintäkter: lönerna inom oljesektorn i Nigeria, liksom lönerna inom den "sektor", främst i huvudstäderna, som får glädje av biståndet. Biståndet (oljan, gasen) leder alltså inte bara till en uppdriven växelkurs, såsom beskrivits ovan, utan också till en skev, och ur utvecklingssynpunkt ogynnsam resursfördelning inom landet.

5. Att projicera finansieringsbehov

Den av biståndet uppdrivna växelkursen leder alltså till låga exportintäkter och stora underskott i bytesbalanserna. Detta betyder i sin tur stora och permanenta finansieringsbehov för att täcka underskotten i de löpande betalningarna. På detta sätt kan man "leda i bevis" att bistånd måste fortsätta – biståndet permanentas. Särskilt tydlig blir denna mekanism i länder med mycket stora biståndsflöden i relation till ländernas egna ekonomier.

Världsbanken är en viktig aktör/finansiär inte bara i Moçambique utan i flertalet "biståndstäta" länder, framför allt i Afrika. Världsbanken är också tongivande i den makroekonomiska analysen av dessa länder, liksom i diskussionen om dessa länders framtida finansieringsbehov. Banken gör till exempel prognoser av finansieringsgap i enskilda länder som underlag för diskussioner och förhandlingar i den s k Parisklubben och i de av Världsbanken arrangerade konsultativa gruppmötena. Banken har visserligen argumenterat för stabiliseringspolitiska åtgärder i de länder där man arbetat, och en viktig del av dessa åtgärder har oftast varit en anpassning av växelkursen. Vanligtvis har detta inneburit devalveringar eftersom flertalet u-länder, framför allt i Afrika, har varit benägna att låta växelkurserna appreciera.

Men Världsbankens analyser – på denna punkt sällan eller aldrig motsagda av bilaterala givare – liksom den praktiska rådgivning som sker i samband med Bankens låneavtal, har hittills endast syftat till att få Bankens låntagare att devalvera för att komma i närheten av en statisk jämvikt, alltså till en växelkurs som tar biståndsinflödena som givna. Därmed kan de låntagande länderna fastna i den onda cirkel som ovan beskrivits, nämligen med växelkurser som är exporthämmande och som permanentar stora bytesbalansunderskott. Om Moçambique – liksom Tanzania, Kenya o s v – skall kunna minska sitt biståndsberoende måste den ekonomiska politiken bl a syfta till att driva ner växelkursen under den statiska jämviktspunkten.

Världsbanken har i sina arbetsmetoder inte beaktat de effekter på växelkurser -- och därmed på export och importkonkurrens – som stora och långvariga biståndsöverföringar har inneburit för de länder som är starkt biståndsberoende. Genom att ignorera detta problem utmynnar normalt dess prognoser i stora och bestående finansieringsgap. Och eftersom de afrikanska ekonomierna inte har tillgång till internationella privata kapitalmarknader blir resultatet av detta synsätt naturligtvis att "biståndsbehovet" permanentas.

6. Slutord

De problem som här skisserats är inte okontroversiella. Ett antal frågetecken kan resas mot det resonemang som här förts. Sålunda är den till exempel begränsad till s k komparativ statik, d v s den jämför två "stabila" situationer, en med och en utan bistånd. Övergångsproblematiken, hur ett land rör sig från en situation med bistånd till en utan bistånd, är givetvis oerhört väsentlig och borde bli föremål för grundliga studier av principiell/ekonomisk-teoretisk natur. Praktiska erfarenheter från länder som minskat sitt biståndsberoende skulle här kunna vara av värde som vägvisare för svensk och internationell biståndspolitik.

Uppenbart är dock att, i den mån de ovanstående resonemangen är riktiga eller rimliga, så blir argumenten för stora och långvariga resursöverföringar svagare än vad som traditionellt har antagits i både den svenska och den internationella debatten.

Ovanstående analys leder även till andra, och mycket centrala frågeställningar inom utvecklingsekonomin, till exempel de biståndsberoende ländernas förmåga att slussa realresurser inom ekonomin till exportsektorn, alltså att reagera på en lägre växelkurs. Detta i sin tur anknyter till frågeställningar om priselasticiteten för u-ländernas traditionella exportprodukter, något som blivit föremål för en stor empirisk forskning under de senaste årtiondena, liksom till frågan om u-länders förmåga att diversifiera sina produktionsstrukturer från traditionell, råvarubaserad export mot nya exportprodukter.

Litteraturförteckning

•Collier, Paul, "Aid and Economic Performance in Tanzania". Ingår i Transitions in Development, The Role of Aid and Commercial Flows, International Center for Economic Growth, IPC Press, 1991.
•da Luz Polonia, Maria, & Esmeralda Fernandez, "External Finance For Sub-Saharan Development in the 1990's: Moçambique Case Study Report". PM, Maputo, March 1992
•de Vylder, Stefan, "Den 'Holländska Sjukan' och Bistånd". Ekonomisk Debatt, 1992:6.
•Husain, Ishrat & John Underwood (red), African External Finance in the 1990s. A World Bank Symposium. World Bank, Washington, 1991.
•Krueger, Anne, "Towards a Theory of Development Assistance". Ingår i Krueger, Michalopolous och Ruttan, Aid and Development. The Johns Hopkins University Pres, 1989.
•van Winjbergen, Sweder, Aid, Export Promotion and the Real Exchange Rate: An African Dilemma?. CDP Discussion Paper No 1985-54. OCtober 1985. World Bank
•Corden, Max, "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation". Ingår i Corden, Protection, Growth and Trade, Essays in International Economics. Basil Blackwell, 1985.

Framtidsperspektiv – Moçambique

L-O EDSTRÖM

Ödesfrågan för Moçambique är kriget. Det har förött landet. Det har hindrat en normal ekonomisk utveckling och har lett till att en stor del av exporten har avstannat. Därmed har beroendet av bistånd vuxit till proportioner utan motstycke. Utan fred fortsatt sönderfall och lidande. Utan fred ingen utveckling.

Dessutom är Moçambique i första hand och i hög grad påverkat av utvecklingen i Sydafrika och i andra hand av vad som händer i regionen (SADCC-staterna). Ett starkt utlandsberoende är i och för sig inget hinder för ekonomisk utveckling. För de flesta stater är frihetsgraderna beskurna.

Problemet för Moçambique har varit att beroendet har gällt apartheidregimen i Pretoria, en granne som har arbetat målmedvetet på att krossa Moçambique och vars politik har visat sig både framgångsrik och resurssnål.

Fortsatt kaos?

En analys av framtiden för Moçambique måste därför börja med omvärlden och särskilt Sydafrika. I den mån som Moçambique någonsin har varit ett säkerhetshot för Sydafrika, objektivt sett, är nu förutsättningarna helt annorlunda än de var för bara några år sedan. Öst-västkonflikten har försvunnit, det finns inga rivaliserande supermaktsintressen i regionen. Sedan flera år tillämpar inte heller Moçambique en planekonomi eller formellt sett en enpartistat. Regeringen i Maputo medger också att en av orsakerna till det ekonomiska sönderfallet är de egna ideologiskt motiverade felgreppen och misslyckandena och inte bara Sydafrikas destabilisering.

Inne i Sydafrika pågår också nedmonteringen av apartheid och marschen mot ett mer demokratiskt samhällsskick. Politiskt går Sydafrika in i ett introvert skede. Mänskligt att döma kommer detta att gälla under minst resten av detta decennium. Efter en författningsreform måste en ny sydafrikansk regering ta itu med med landets gigantiska fördelningsproblem, där frågor om jord, utbildning och hälsovård för majoriteten kommer att pocka på statsledningens hela energi och politiska kraft. Varken det nuvarande Sydafrika, landet i stöpsleven, eller det nya Sydafrika torde alltså komma att ha på sin dagordning en fortsatt underminering av Moçambique. Tvärtom, det bör ligga i Pretorias eget intresse att framöver se till att Moçambique fungerar som transitland för sydafrikanska varor och slutar att vara en källa för vapensmuggling in i Sydafrika.

På motsvarande sätt har Moçambiques andra grannar all anledning att eftersträva att det moçambikiska huset kommer i ordning. Detta torde trots en gammal avoghet mellan länderna gälla även Malawi, vars ekonomi på senare år har lidit svårt av att transitgods har måst fraktas den långa vägen ner genom Sydafrika i stället för till de naturligare och betydligt närmre hamnarna i Moçambique.

Moçambique är dessutom inte ett fattigt land, mätt i naturresurser. Det är intressant för investeringar i jordbruk, skogsbruk, mineraler, fiske, turism, agroindustrier och servicenäringar förknippade med transithandel. Inget av detta är dock tillgängligt så länge de nuvarande kaotiska förhållandena råder. Det seriöst arbetande näringslivet i både Sydafrika och utanför regionen har alltså mycket att vinna på att lag, fred och ordning återkommer till Moçambique. Ett rimligt antagande är att det också skulle verka för detta.

De enda som skulle kunna tänkas på kort sikt tjäna på anarki är gangsterband och lokala krigsherrar med deras underlydande banditskaror. Inte ens de skulle dock på lite längre sikt ha en födkrok i ett totalt förött och förblött land utan utvecklingsmöjligheter. Framförallt skulle de andra, långt mäktigare intressena bl a i affärsvärlden tjäna på att se till att entreprenörer i banditbranschen avpolletterades genom att köpas ut eller drivas bort.

Sammanfattningsvis talar således det mesta för att det nuvarande tillståndet av laglöshet och anarki i stora delar av Moçambique trots allt är ett övergående fenomen. Även om förändringen blir gradvis, torde det mest sannolika vara att ofreden övergår från ett militärt till ett polisiärt problem och så småningom klingar ut över loppet av några år. Överenskommelsen i Rom mellan regeringen och Renamo kan ses som det nödvändiga första steget i en sådan process.

Delning?

Ett annat då och då lanserat scenario för Moçambiques framtid är att landet skulle klyvas i två eller tre delar och uppslukas av sina grannar. Den eventualiteten hade mer fog för sig i världen av i går än i dagens. Enligt den teorin skulle Sydafrika ta över södra delen av Moçambique, Zimbabwe den mellersta, inklusive Beira, och Malawi resten, främst Zimbabwes bördiga dalgång och hamnstaden Quelimane.

Fram till mitten av 80-talet hade det resonemanget en del trovärdighet. Särskilt Malawis ledare, Banda, uppges ha umgåtts med planer på ett Stormalawi med tillträde till havet. Statsgränserna i denna del av Afrika är härtill lika konstlade som på andra håll på kontinenten och delar etniska grupper mitt itu.

Även då var det emellertid tveksamt om ens det dåvarande säkerhetsetablissemanget i Sydafrika verkligen ville överta regeringsmakten i Maputo genom ett marionettstyre, än mindre genom en egen förvaltning. Att driva ut Frelimo i buschen och dra på sig ett politiskt och ekonomiskt kostsamt gerillakrig torde ha framstått som oklokt ur ett Pretoriaperspektiv. Särskilt som man ändå kunde - har kunnat - uppnå sina strategiska mål på lättare sätt. Annars hade Renamo för länge sedan uppmuntrats att föra kriget in i städerna, särskilt Maputo - vilket inte har skett. Och i dag är det ännu mer osannolikt, om någon regering i Pretoria skulle vilja axla ansvaret också för Moçambique och därmed dess återuppbyggnad, eller en del av landet, än mindre vilja göra detta med våld, med tanke på Sydafrikas egna, enorma svårigheter.

Den andra tänkbara delningsintressenten, Malawi, är inte i stånd att driva några eventuella territoriella aspirationer utan internationellt stöd, som ju knappast kan påräknas. I Malawi självt är f ö det politiska landskapet och framtiden långtifrån klara.

Zimbabwe kan också uppnå den de facto kontroll som man eftersträvar över Beirakorridoren genom ekonomiska medel. I ett eventuellt perspektiv av regionalt samarbete av nytt slag inom ramen för ett ombildat SADCC med Sydafrika som medlem, framstår inte heller nationsgränserna som lika angelägna som framtida nya regionala överenskommelser och samarbetsformer.

Slutsatsen blir därför att också teorin om Moçambiques framtida delning bör avföras från diskussionen som mindre sannolik.

Ett ansvarsfullt regeringsutövande?

Det som framträder är då bilden av ett framtida Moçambique med mycket nära och starka band med utländska ekonomiska intressen, framförallt i Sydafrika men inte bara där. De tidigare ekonomiska länkarna till aktörer i Portugal kan antas återupprättas, om än kanske i andra former än tidigare. Sedan gammalt har också brittiska företag en närvaro i Moçambique. Även denna anknytning torde bestå och ha möjligheter att utvidgas - Moçambique har en speciell status i relation till samväldet.

Kanske tar sig en del av beroendet formen av en regional gemenskap, på sikt kanske till och med en sådan dominans för den sydafrikanska valutan att möjligheterna att driva en självständig moçambikisk valutapolitik i praktiken blir kringskurna. Detta skulle vara ett utpräglat ojämlikt förhållande, men just p g a Moçambiques extremt utsatta läge går det att argumentera för att Moçambique skulle kunna ha en del att vinna på vad som för bara några år sedan skulle ha avfärdats som ett nykolonialt förhållande. Moçambiques utsikter att kunna föra en väsentligt bättre, oberoende ekonomisk politik från sitt bottenläge eller att på egen hand dra till sig riskvilligt investeringskapital ter sig bleka under överskådlig tid.

Det viktiga för landets framtid är egentligen inte det ekonomiska beroendet av utlandet, vare sig ideologiskt eller reellt. Däremot är det en nyckelfråga vilken typ av regering Moçambique har framöver.

Fyra områden är härvidlag centrala. De är rättsstaten, de sociala sektorerna, småböndernas produktivitet och en framsynt hushållning med naturresurserna.

Grundbulten för utveckling är förekomsten av en rättsstat och alla dess institutioner. Rättsligt godtycke och korruption är oacceptabla från MR-synpunkt men också sett i ett marknadsekonomiskt perspektiv. Vem vill väl investera i ett land, där spelreglerna ändras godtyckligt och där t ex upphandlingar och beslut i förvaltningen avgörs genom mutor? En stark och oväldig rättsstat är en garant för samhällsskickets legitimitet.

Ett lands framtid är också beroende av att ledningen investerar i det mänskliga kapitalet. En rimlig nivå på grundutbildningen och hälsovården är ett av kraven i FNs förklaring om de mänskliga rättigheterna. Men därutöver är denna faktors betydelse för ekonomisk tillväxt välbelagd. En sjuk eller dåligt utbildad befolkning är en hämsko för utveckling, motsatsen en sporre. Sambandet har forskningsresultat pekat på i många studier.

En av Afrikas olyckor är att kontinentens regeringar har försummat och ofta direkt motarbetat de självhushållande bönderna. Redan ett måttligt, marknadsfört överskott från familjejordbruken skulle kunna bidra till att öka välståndet och motverka de återkommande svältkatastroferna. Jordbrukspolitiken i detta avseende är alltså en måttstock på hur allvarligt en afrikansk regering ser på frågor som rör välfärden för flertalet.

Slutligen faller ansvaret för miljön och naturresurserna på ett lands regering. Det ankommer på den att genom lagstiftning och andra åtgärder se till att inte arvet till kommande generationer föröds genom rovdrift och förstöring. Den ekonomiska tillväxten och den ekonomiska politiken bör särskilt i ett land med Moçambiques mycket stora naturresurser bygga på en balans mellan detta långsiktigare perspektiv och behoven i nuet.

En regering som känner ett sådant ansvar kommer att även i en klavbunden ekonomi ha ett visst handlingsutrymme för att kunna ta sig an dessa fundamentala frågor i framtidens Moçambique. Den behöver inte vara ensam om uppgiften. Ett seriöst arbetande näringsliv har också ett egenintresse av att slå vakt om rättsstaten, få en grundutbildad arbetskraft som rekryteringsunderlag och öka antalet potentiella konsumenter i landet. En regering med integritet skulle i det medellånga och långa perspektivet kunna räkna med allierade.

Tyvärr gäller detta i det korta perspektivet också en skrupelfri statsledning ute efter att på kort sikt sko sig och sina likasinnade ekonomiska sponsorer på landets bekostnad. Frestelserna och farorna är härvidlag mycket stora i dagens Moçambique. Det finns möjligheter att snabbt tjäna pengar på satsningar som är föga produktiva för landets ekonomiska tillväxt och produktiviteten men som snabbt berikar den enskilde. Tidigare var makthavare inte i stånd att utnyttja sin ställning för privat vinning. Nu är läget ett annat, samtidigt som framtiden vid makten ter sig oviss. Båda alternativen förefaller alltså tänkbara - en ansvarsfull statsledning och en profiterande.

Mer sannolik är kanske en utveckling med inslag av båda alternativen - eller ett pendlande mellan dem. Prövostenen torde vara utvecklingen på lite sikt inom de fyra ovan angivna nyckelområdena. Rörelseriktningen där kommer att kunna användas som en mycket grov måttstock på vartåt landet är på väg.

Biståndet

Moçambiques budget är till mer än två tredjedelar biståndsfinansierad. Inget annat land kommer ens i närheten av detta. På sikt är ett sådant förhållande givetvis omöjligt. Biståndsvolymen måste successivt dras ner för att en normal samhällsutveckling i Moçambique och en rimlig ekonomisk politik ska vara möjlig. Efterhand som freden återvänder till Moçambique kommer också hjulen igång igen och därmed en mer normal export. Behovet av hjälp utifrån för överlevnad kommer då att minska. Takten i neddragningen går det å andra sidan inte att fastställa för en lång tid framöver. Framförallt går det inte att skära ner biståndet drastiskt. En anpassning måste ske till den ekonomiska återhämtningen och normaliseringen av samhällslivet.

Landets förda politik under de kommande åren bör även den, som diskuterats i det föregående, vara en faktor vid bestämning av biståndets storlek och inriktning. En politik som bara i ringa mån kommer folkflertalet till godo har Sverige ingen anledning att stödja genom bilaterala överenskommelser mellan regeringarna. Då är ett människonära stöd, gärna genom enskilda organisationer att föredra.

Under den närmaste tiden har Moçambique behov av ett bistånd av överlevnadskaraktär. Särskilt repatrieringen och rehabiliteringen av flyktingarna kommer att kräva stora hjälpinsatser.

Därefter bör dock biståndet från Sverige bli mindre katastrofbetonat. Lämpliga områden för insatser framöver torde vara de fyra som tidigare berörts, kanske i synnerhet rättsstatens uppbyggnad. I kampen mot existerande och framtida korruptionstendenser är det framförallt den sortens biståndsinsatser som gör nytta.

En uppbyggnad av rättsstaten bör inriktas på att stärka landets kapacitet i fråga om lagstiftningen och domstolsväsendet. Utbildning av jurister är här ett nyckelområde i ett samhälle med bara mellan tio och tjugo utbildade domare. Ett väl fungerande riksrevisionsverk är ett annat mål som givarsamfundet bör verka för.

Alldeles central för både den demokratiska processen och för samhället i stort är härtill givetvis den fria opinionsbildningen i olika former.

En bas för utvecklingen på alla områden är utbildningsväsendet. Här är bristerna i Moçambique enorma. Skolorna var även före kriget otillräckliga i alla avseenden. Nu ligger minst hälften av dem i ruiner och saknar lärare. Universitetet är i mycket dåligt skick. Återuppbyggnaden och skapandet av fungerande utbildningsinstitutioner är en uppgift som faller på en stat utan resurser att klara dem personellt eller ekonomiskt. Också detta är således ett givet område för hjälp utifrån.

Motsvarande gäller hälso- och sjukvården.

Att stimulera småbönderna att producera för marknaden och att höja deras produktivitet är slutligen men inte minst avgörande för landets ekonomiska framtid. En del av den uppgiften kommer marknadskrafterna att kunna klara av, om de tillåts verka, men grundförutsättningar måste till i form av vägar, annan infrastruktur och hjälp till en effektivisering av familjejordbruken.

Det har visat sig svårt att få en helt rättvisande bild av biståndsflödena till Moçambique. Den DAC-statistik som föreligger har begränsningar, bl a brister i jämförbarhet mellan länder. Man kan befara att inrapporteringen till DAC inte i alla stycken är helt konsekvent vad gäller såväl sektorfördelning som belopp. Alla större givare återfinns heller inte i den sektorfördelade statistiken. Ett exempel på detta är EG, som är en av de större givarna till Moçambique men vars bistånd i DAC-statistiken inte redovisas sektorfördelat.

Med dessa reservationer presenteras på nästa sida en tabell som för åren 1988–1989 visar det bilaterala biståndets fördelning i huvudkategorier samt de dominerande bilaterala givarnas andel av detta.

När man tittar på tabellen på nästa sida är det intressant att notera import- och betalningsbalansstödets relativa omfattning. Enligt DAC skulle det utgöra hela 45 procent av det internationella bilaterala biståndet till Moçambique men endast 21 procent av det svenska Moçambique-biståndet. Enligt den svenska statistiken bör sistnämnda siffra vara 40 procent. Detta är ett tecken på att DAC-siffrorna brister i tillförlitlighet och/eller jämförbarhet.

Tabell 2 visar samma statistik som tabell 1 men för åren 1986-1987.

I tabellerna 3-7 visas det bilaterala biståndet till Moçambique, sektorfördelat under åren 1985-1989. Alla siffror i milj dollar.

Att statistik här inte redovisas för senare år än 1989, beror på att siffror för 1990 fortfarande saknas för ett land (Sverige).

Tabell 1 BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, PROCENTUELLT FÖRDELAT EFTER SEKTORER

1988 – 1989	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt procent
CANADA				21,5	78,0	0,5	100
DANMARK	37,0	23,0	4,0	22,0	7,0	7,0	100
FINLAND	7,0	18,0	11,0	64,0			100
FRANKRIKE	48,0	8,0	8,0	2,0	32,0	2,0	100
TYSKLAND	43,0		15,0	4,0	38,0		100
ITALIEN	7,0	18,0	11,0	10,5	53,0	0,5	100
JAPAN	10,5	35,0		0,5	54,0		100
NEDERLÄNDERNA	24,0	5,0		17,0	54,0		100
NORGE	20,0	17,0	16,0	12,0	33,0	2,0	100
SVERIGE	16,0	9,0	15,0	33,0	21,0	6,0	100
SCHWEIZ	0,5	5,0		46,5	45,0	3,0	100
STORBRITANNIEN	40,0			6,0	54,0		100
USA	1,0		25,0	3,0	70,0	0,5	100
AUSTRALIEN	5,0				95,0		100
ÖVRIGA LÄNDER							
Det totala bilaterala biståndet till Moçambique uppdelat efter rubricerade sektorer	16,0	11,0	10,0	16,0	45,0	2,0	100

Tabell 2

BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, PROCENTUELLT FÖRDELAT EFTER SEKTORER

1986 – 1987	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt procent
CANADA		9,0		49,0	37,0	5,0	100
DANMARK	53,0	41,0		3,0		3,0	100
FINLAND	36,0	24,0		11,0	29,0		100
FRANKRIKE	46,0	44,0		10,0			100
TYSKLAND	5,0		24,0	5,0	63,0	3,0	100
ITALIEN	49,0	14,0		7,0	22,0	8,0	100
JAPAN	6,0	56,0			38,0		100
NEDERLÄNDERNA	14,0	10,0		21,0	55,0		100
NORGE	77,0	3,0	3,0	8,5	5,0	3,5	100
SVERIGE	8,0	25,0	12,0	15,0	33,0	7,0	100
SCHWEIZ	0,5	10,0		22,0	65,5	2,0	100
STORBRITANNIEN	10,0	11,0		26,0	53,0		100
USA			20,0		79,0	1,0	100
AUSTRALIEN		3,0		42,0	55,0		100
ÖVRIGA LÄNDER							
Det totala bilaterala biståndet till Moçambique uppdelat efter rubricerade sektorer	28,0	17,0	6,0	11,0	35,0	3,0	100

Tabell 3 BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, SEKTORFÖRDELAT 1985 (alla siffror i milj dollar)

1985	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt
CANADA		9,00		2,37	1,61	0,15	4,13
DANMARK	0,94	5,78		0,79			7,51
FINLAND							
FRANKRIKE	0,56		5,79		11,13	0,11	17,58
TYSKLAND	8,02			0,11	2,51		10,65
ITALIEN	0,13						0,13
JAPAN	2,10	4,06			2,94		9,09
NEDERLÄNDERNA	0,01	6,00	0,19	5,65	9,65		21,50
NORGE		5,67	2,31	2,03		2,79	12,81
SVERIGE	6,03	6,86	3,61	1,92	13,95	3,02	35,37
SCHWEIZ	1,63	0,45		0,78			2,86
STORBRITANNIEN				1,19	11,57		12,76
USA			13,00		26,50		39,50
AUSTRALIEN					3,52		3,52
ÖVRIGA LÄNDER							

Tabell 4 BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, SEKTORFÖRDELAT 1986 (alla siffror i milj dollar)

1986	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt
CANADA		0,86		1,37	3,46	0,14	5,84
DANMARK	6,18	2,64		1,24			10,06
FINLAND							
FRANKRIKE	23,82	14,80					38,62
TYSKLAND	1,89		9,21	0,10	2,30	0,41	13,92
ITALIEN	55,31			9,49	6,96	11,11	82,87
JAPAN	1,78	10,39			5,93		18,10
NEDERLÄNDERNA	8,16	0,55		1,00	14,39		24,10
NORGE	26,50		2,45	6,26	3,58	2,70	41,50
SVERIGE	3,20	12,81	6,57	2,96	20,22	3,71	49,47
SCHWEIZ	0,13			2,90			3,03
STORBRITANNIEN	1,42			2,08	9,63		13,13
USA			9,57		23,96		33,53
AUSTRALIEN		0,27			2,79		3,06
ÖVRIGA LÄNDER							

Tabell 5 BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, SEKTORFÖRDELAT 1987 (alla siffror i milj dollar)

1987	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt
CANADA		0,12		3,67	0,34	0,36	4,49
DANMARK	14,62	13,35				1,24	29,21
FINLAND	8,53	5,73		2,52	6,83		23,61
FRANKRIKE		8,19		4,99			13,18
TYSKLAND				1,79	22,43	0,78	25,00
ITALIEN	9,81	19,29		0,14	23,15	11,11	52,38
JAPAN		6,78			5,53		12,31
NEDERLÄNDERNA	0,98	6,12		13,10	21,93		42,13
NORGE	33,84	2,49		0,42		0,08	36,84
SVERIGE	4,85	13,47	6,04	13,00	14,16	4,22	55,74
SCHWEIZ		1,74		0,90	11,33	0,29	14,28
STORBRITANNIEN	2,07	3,89		7,52	9,50		22,97
USA			9,84		50,00	0,16	60,00
AUSTRALIEN				3,47	1,69		5,16
ÖVRIGA LÄNDER							

Tabell 6 BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, SEKTORFÖRDELAT 1988 (alla siffror i milj dollar)

1988	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt
CANADA				4,28	22,14	0,12	26,54
DANMARK	11,58	8,65	1,86	5,57	2,97	2,84	33,47
FINLAND	0,29			7,81			8,10
FRANKRIKE	4,87		6,88	0,50	26,86		39,11
TYSKLAND	18,20		6,09	1,62	16,13		42.04
ITALIEN	15,68	30,43	21,22	25,73	179,62		272,68
JAPAN	3,12	8,75		0,32	4,49		16,68
NEDERLÄNDERNA	20,43	2,56		9,42	20,84		53,25
NORGE	0,92	1,99	0,46	0,15	4,60	0,46	8,59
SVERIGE	15,43	13,12	4,70	23,80	21,96	3,99	83,00
SCHWEIZ	0,17	0,10		4,34		0,66	5,27
STORBRITANNIEN	1,63			3,66	14,32		19,61
USA			14,85	0,15	45,01		60,01
AUSTRALIEN	0,50				6,35		6,85
ÖVRIGA LÄNDER							

Tabell 7 BILATERALT BISTÅND TILL MOÇAMBIQUE, SEKTORFÖRDELAT 1989 (alla siffror i milj dollar)

1989	Infrastruktur, energi	Jordbruk	Industri,handel	Social infra, hälsovård, utbildning	Importstöd, bet.balansstöd	Övrigt	Totalt
CANADA				10,57	31,85		42,42
DANMARK	4,17	1,40		3,91		0,29	9,77
FINLAND	3,33	9,62	6,23	27,19			46,38
FRANKRIKE	35,74	6,39		1,30		1,72	45,16
TYSKLAND							
ITALIEN	8,36	32,30	17,11	10,17		0,39	68,33
JAPAN	4,20	15,69			32,61		52,50
NEDERLÄNDERNA	0,65	2,13		6,06	27,27		36,12
NORGE	3,98	2,17	3,33	2,90	3,62		16,00
SVERIGE	13,02	2,79	22,12	35,35	16,73	7,41	97,42
SCHWEIZ		1,59		11,45	15,13	0,51	28,69
STORBRITANNIEN	24,70				20,50		45,19
USA	1,20		13,55	3,27	32,70	0,60	51,32
AUSTRALIEN					3,05		3,05
ÖVRIGA LÄNDER							

SIDA

Till regeringen

Utrikesdepartementet

Principer för svenskt importstöd

Med denna skrivelse vill SIDA informera om de principer som är vägledande för beredning, genomförande och uppföljning av importstöd inom C2-anslaget samt inom C3-anslaget, anslagsposten "stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder". Samtidigt med denna skrivelse inkommer SIDA med en skrivelse om användningen av denna anslagspost under 1992/93.

Importstöd, d v s bistånd i form av valuta för allmän (icke-projektbunden) import till mottagarländerna, har alltsedan mitten av 70-talet utgjort en viktig del av det svenska biståndet. Under 80-talet utgjorde importstödet ca 40 procent av det landprogrammerade biståndet. Denna andel är något lägre idag (ca 35 procent). Under senare år har emellertid importstöd även finansierats inom C3-anslaget. Totalt utbetalades 1991/92 ca 1 miljard kr i importstöd.

Synen på importstöd som biståndsform har successivt förändrats både i internationella sammanhang och i Sverige. Detta har för SIDAs del återspeglats i förändrade riktlinjer, senast 1989. Under 1991/92 har en arbetsgrupp inom SIDA arbetat med att revidera 1989 års riktlinjer. Detta arbete har resulterat dels i en rapport om principer för importstöd (bilaga 1), dels i förslag till nya allmänna riktlinjer för svenskt importstöd (bilaga 2).

Gruppen har även utarbetat förslag till särskilda administrativa riktlinjer som är anpassade till de allmänna riktlinjerna (bilaga 3). Till denna regeringsskrivelse bifogas även en promemoria som ger en aktuell bild av det svenska importstödet (bilaga 4) samt en intern handläggningsordning för importstödet inom SIDA (bilaga 5).

Med tanke på den centrala roll som importstödet spelar i biståndet till ekonomiska reformprogram i de fattigaste och mest skulddrabbade länderna, anser SIDA det vara angeläget att förankra dessa principer hos regering och riksdag. Med anledning härav vill SIDA anföra följande förslag till principer för det framtida importstödet.

Den viktigaste förändringen i synen på importstöd är att det i högre grad kommit att betraktas som en form av programbistånd, d v s ett stöd till ett ekonomiskt reformprogram i mottagarlandet. I regeringens proposition 1991/92:100 konstateras att programbistånd kan vara en effektiv biståndsform för långsiktig utveckling. Detta förutsätter dock att vissa villkor är uppfyllda i mottagarlandet och att biståndet utformas så att det på effektivast möjliga sätt stöder reformprocessen.

SIDAs rapport och riktlinjer syftar till att ange ramarna för hur detta bör ske. De baseras i stor utsträckning på de riktlinjer för programbistånd som - med aktivt svenskt stöd - antagits av DAC, samt de riktlinjer för importstöd som antagits - likaså med svenskt stöd - inom det s k SPA-programmet för de fattigaste och mest skulddrabbade länderna i Afrika.

Utgångspunkten för ett programstöd är att mottagarlandet genomför ett ekonomiskt reformprogram. I de flesta fall förutsätts ett s k strukturanpassningsprogram med stöd av Världsbanken, Internationella valutafonden och givarsamfundet.

Det svenska importstödet har sedan mitten av 80-talet koncentrerats till ett begränsat antal länder, främst i Afrika, som genomför sådana strukturanpssningsprogram. Av speciell betydelse för denna utveckling har varit Sveriges aktiva stöd till SPA-programmet. I en särskild skrivelse till regeringen föreslår SIDA fördelningen av biståndet till SPA för 1992/93. I skrivelsen diskuteras även innehållet i strukturanpassningsprogrammen samt de effekter som hittills kunnat observeras. Detta utgör en bakgrund också till importstödsprinciperna.

De nya riktlinjerna betonar starkare än tidigare behovet av givarsamordning. Världsbanken spelar en ledande roll när det gäller givarsamordning, men även Sverige spelar en aktiv roll och deltar i dialogen om strukturanpassningsprocessen i mottagarländerna.

Importstödet är den biståndsform som är bäst anpassad för att stödja utvecklingen av marknadsekonomin och den privata sektorn i mottagarländerna under förutsättning att det inte förenas med subventioner och centralstyrd resursfördelning. Detta ställer krav på ekonomiska och institutionella reformer i mottagarländerna men också på en anpassning av formerna och procedurerna för biståndet.

De viktigaste principerna som fastslås beträffande former och kanaler för överföring i de nya riktlinjerna är: att det svenska importstödet inte styrs i förväg till vissa varor, mottagare eller sektorer;

att det ges obundet vad avser varornas ursprungsland och att det i första hand ges till marknadsbaserade valutafördelningssystem i mottagarländerna.

Den minskade styrningen i förväg av importstödet medför ökade krav på granskning och uppföljning i efterhand. Denna måste dock i huvudsak gälla system och procedurer i allmänhet, eftersom det svenska bidraget inte är öronmärkt och därför inte direkt kan identifieras. Granskning och uppföljning bör i första hand göras av givarna och mottagarlandet gemensamt.

Importstöd innebär, genom det motvärde det genererar, ett direkt stöd till mottagarlandets budget. Att enskilda givare söker öronmärka och binda motvärdet av sitt bistånd får emellertid negativa effekter på budgethanteringen och hela samhällsekonomin. Som en uppföljning av budgetaspekten av importstöd bör givarna istället samordnat engagera sig i en dialog med mottagarlandet om budgetens struktur och hantering.

Den ökade inriktningen på uppföljning, speciellt på den makroekonomiska nivån kräver mycket goda kunskaper om landet. Importstöd bör därför koncentreras till länder där givaren besitter sådan kunskap. För Sverige är det naturligt att ge importstöd i första hand till programländerna för svenskt bistånd.

Ramen för all uppföljning är det ekonomiska reformprogrammet. Om Världsbanken och/eller Internationella valutafonden avbryter sitt stöd till detta, kan även SIDA avbryta sina utbetalningar om det bedöms att avgörande förutsättningar för programbistånd inte uppfylls.

Den viktigaste förutsättningen för att minimera missbruk av biståndsmedlen är öppna och marknadsbaserade system för fördelning av valuta. I övrigt hänvisas till SIDAs riktlinjer för minimering av korruption i mottagarländerna. Om allvarliga brister framkommer vid granskning av importstödet bör SIDA vara beredd att avbryta vidare betalningar. Sanktioner bör dock alltid vidtas i samråd, och helst gemensamt, med andra biståndsgivare.

Importstödets entydiga karaktär av programstöd och den ökade inriktningen på uppföljning och därtill kopplade sanktioner medför att betydande reservationer kan uppstå i enskilda länder under ett givet budgetår. SIDA vill betona att detta inte behöver tyda på lägre effektivitet utan är ett naturligt inslag i denna form av bistånd.

Beslut om denna skrivelse har fattats av undertecknad generaldirektör i samråd med SIDAs styrelse på föredragning av avdelningsdirektören Karl-Anders Larsson i närvaro av avdelningschefen Carin Norberg.

Carl Tham

Karl-Anders Larsson

Industrisamarbete med Moçambique

LARS BERGGREN

Från självständigheten till 1992

Förutsättningarna för industriell utveckling var vid tidpunkten för självständigheten goda. Det fanns då, förutom de stora naturtillgångarna, en förhållandevis väl utbyggd infrastruktur, ett institutionellt ramverk och en köpstark efterfrågan på landets produkter, såväl inom landet som på export. Landets olycka från industriell synpunkt var att nästan all kunskap försvann ur landet vid frigörelsen samt att regeringen trodde på en centralstyrd planering och statligt ägande som instrument för ekonomisk och industriell utveckling. Utifrån detta planerings- och ägarperspektiv kanske det t o m betraktades som ändamålsenligt att ägare till industriföretagen lämnade landet.

Det var dock främst krigsoroligheterna och kollapsen inom jordbruket som förstörde industrins goda ställning och utvecklingsmöjligheter. Eftersom jordbruket var basen i ekonomin minskade BNP kraftigt och därmed raserades med nödvändighet lönsamheten hos de inhemska tillverkarna. Industrin kan aldrig i ett jordbruksdominerat u-land på egen hand vara en utvecklingskraft, endast delta i ett dynamiskt växelspel med jordbruksektorn, där huvudparten av landets köpkraft måste genereras och råvaror för vidareförädling produceras.

De sedan lång tid väletablerade och starka ekonomiska banden med Sydafrika blev också av politiska skäl nödvändiga att skära av eller i alla fall försvaga. Detta slog kanske allra hårdast mot industrin.

Svenskt bistånd till industrisektorn försökte under alla år, från 1976 till 1991, värna om industrin genom att skydda den mot den alltmer destruktiva omgivande miljön. Köpkraften sjönk, krigs- och sabotagehandlingarna tilltog, infrastrukturen förföll, transporterna försvårades, centralplaneringen misslyckades och den utländska expertisen utanför Maputo lämnade av säkerhetsskäl landet. I detta scenario blev företagen avklädda in på bara kroppen. Inte ens det nybildade skogsindustriföretaget IFLOMA, där över 200 milj kr hade investerats, kunde räddas; ett projekt som under normala förhållanden och med driftiga ägare med hög sannolikhet hade fått en utmärkt lönsamhet. Företaget blev i stället ett rehabiliteringsobjekt, som likt de övriga projekten inom denna kategori förde en ojämn kamp mot utvecklingen och politiken i landet.

1992

Idag har bilden något förändrats. Centralplaneringen har ersatts av en uppriktig politisk vilja att införa marknadsekonomiska spelregler, något som emellertid i det korta perspektivet kan leda till ekonomisk oreda om inte regeringen systematiskt och tämligen snabbt bygger upp marknadsekonomins fundament. Det viktigaste är nu att skapa en tillväxtbefrämjande balans mellan producenter och konsumenter där ingen kan topprida den andra; ett system som av sig självt utsorterar inkompetens, maktmissbruk, korruption och förlegade varor. Problemet är att det finns för få producenter inom varje bransch för att ett sådant system skall kunna växa fram snabbt. Endast inom den enklare och mindre tillverkningsindustrin finns denna pluralism i producentledet.

Jordbruksproduktionen och därmed köpkraften i landet är emellertid fortfarande exceptionellt låg, men har dock under de senaste åren uppvisat en mindre ökning, vilket kan innebära att den nuvarande industrikapaciteten bör kunna upprätthållas, när man ser sektorn från efterfrågesidan, och långsamt börja öka igen.

Om avtalet mellan regeringen och Renamo leder till avsett resultat ändras naturligtvis industrins utvecklingsmöjligheter på ett avgörande sätt.

Framtida svenskt industristöd till Moçambique

Strategiska överväganden

Svenskt bistånd till industriell utveckling i Moçambique bör främst inrikta sig på att bygga upp marknadsekonomins fundament och industrins förutsättningar att kunna uppfylla de krav som de nya reglerna ställer. Pluralism i producentledet, d v s fler och bättre skötta företag är målet.

Insatserna bör i första hand riktas mot den privata sektorn även om statliga organ i många fall är viktiga. SWEDECORP bör i sitt arbete uppmärksamma arbetsfördelningen mellan de offentliga och privata sektorerna och verka för att statens roll begränsas till övergripande frågor; de som stimulerar, reglerar och kontrollerar näringslivets stabilitet och utveckling. Övrigt bör lämnas till andra att skapa och driva.

I detta arbete är det viktigt att bygga på det flöde av privat företagsamhet som spontant växer fram. Försök med att skapa själva idéerna bör endast undantagsvis göras, men väl ges stöd till dess tillväxt. Det är ett omvittnat faktum att den industriella driftigheten i Moçambique är förhållandevis stark. Den främsta uppgiften blir således att medverka till att undanröja flaskhalsar och hinder som försämrar de privata företagens växtkraft och försvårar förvärvet av förmödenheter och kunskaper som företagen behöver för sin utveckling.

Det är vidare viktigt att insatserna initieras utifrån de genuina behov som företagarna själva identifierat och formulerat. Detta kan stå i kontrast till gängse normer, vilka ofta prioriterat utbudet. Biståndsgivare, ministerier, institutioner och andra specialister har ofta bedömt och fastställt målgruppens behov och sedan tillsett att fabrikslokaler, maskiner, kapital och tjänster tillhandahållits enligt uppgjorda behovsberäkningar, d v s en utbudsorienterad ansats. Ett nerifrån-och-upp perspektiv skall anläggas när det gäller de näringslivsstödjande insatserna, där benägenheten att betala för varan eller tjänsten är en viktig faktor.

Eftersom resursbasen för SWEDECORPs verksamhet till stor del finns hos det svenska näringslivets företag och organisationer bör insatserna läggas upp så att denna resursbas finner en medverkan meningsfull och intresset för ett engagemang i Moçambique växer.

SWEDECORP behöver inte i förväg utesluta någon funktion, sektor, bransch, myndighet eller institution inom näringslivsområdet, utom alkoholindustrin, i ett framtida samarbete. Såväl enskilda företagare som deras föreningar kan medverka och samarbetet bör i princip kunna omfatta tillverkning av industri- och konsumtionsvaror, mineralutvinning, handel, finans- och konsulttjänster, transporter, turism och energi. Områden som tullsystem, standardisering, exportutveckling bör också kunna ingå.

Det är viktigt att uppmärksamhet riktas mot den stora potential som öppnar sig för näringslivet om det på ett framsynt sätt kan tillvarata kvinnligt företagande, yrkeskunnande och kontaktnät. Även miljöhänsyn kan genom ett framsynt betraktelsesätt utgöra en tillgång för industrin och bör beaktas redan på projektplaneringsstadiet och dessutom drivas som en viktig fråga i sig. Utbildning, framtagning av system och saneringsprogram för särskilt utsatta branscher kan vara lämpliga aktiviteter i detta syfte.

Program för industriell utveckling i Moçambique

Ett svenskt stöd för industriell utveckling kan fördelas mellan fyra olika spjutspetsområden, där vart och ett kan rymma ett flertal skilda aktiviteter, nämligen privatisering, företagsledareutbildning, kapitalförsörjning och småindustri, med kunskapsuppbyggnad som en viktig komponent inom samtliga områden.

Privatisering

Insatserna för privatisering kan bestå dels av en finansiell medverkan i joint-venture företag genom Swedfund International AB, dels av stöd till själva privatiseringsprocessen och dess institutioner, t ex de särskilda enheter som bildats inom och utanför ministerierna med ansvar för omstrukturering av de statliga företagen. Två joint-venture företag är idag i drift, SEMOC och TECNEL, verksamma inom området växtförädling och utsädesproduktion respektive elektrisk utrustning och materiel.

En begäran om hjälp i arbetet med att privatisera eller omstrukturera 278 företag, vilka tillhör industri- och energiministeriets ansvarsområde, har också riktats till SWEDECORP. Samtliga de företag som tidigare mottagit svenskt rehabiliteringsstöd tillhör den kategori som skall privatiseras.

Utbildning

Insatserna för utbildning bör främst omfatta företagsledare och annan nyckelpersonal inom industrin, men även inkludera ledare och administratörer från den del inom stat och annan offentlig förvaltning, vars verksamhet är av betydelse för industrin. SWEDECORP stödjer redan under innevarande budgetår ett särskilt utbildningsinstitut, specialiserat på de behov näringslivet har av såväl grundläggande som kompletterande kunskaper, på både bas- och chefsnivåer.

Riskkapital

SWEDECORP betraktar stöd till den finansiella sektorn som en av sina huvudsakliga uppgifter. Eftersom liberaliseringen medfört en viss makroekonomisk stabilitet och finansieringsprogrammen därför inte på samma sätt som tidigare snedvrids, och därmed delvis förlorar sitt syfte p g a av en

övervärderad valuta, finns en grund för framgångsrika insatser inom detta område. SWEDECORP bör därför genom gåvomedel kunna medverka till att finansieringsinstitutioner byggs upp och till att, från risksynpunkt, förmånliga lån till företrädesvis mindre företag kan erbjudas, med hjälp av kreditlinjer och riskkapitalfonder. De svenska insatserna bör även ha som uppgift att stimulera en inhemskt genererad kapitalackumulation.

Småindustri

I den industriella nedgång som vidlåtit Moçambique under de senaste tio åren har den minsta industrin klarat sig bäst. Den ganska omfattande kapitalförstöring som ägt rum har i första hand drabbat de stora och medelstora företagen, med en maskinpark som krävt en stabil produktion och avsättning och ett kontinuerlig underhåll, bl a med importerade reservdelar. Det blir förmodligen också den mindre industrin som till en början har bäst förutsättningar att svara på de signaler som en mer näringslivsbefrämjande miljö nu långsamt börjar ge.

Småindustrisektorn rymmer också de allra minsta, mikroföretagandet, som kan vara enda utvägen till ett bättre liv för dem som nu lever i stor fattigdom, men är initiativrika. Såväl sysselsättning som varuförsörjning kan få en ordentlig skjuts om en del av de företagssamma resurser som nu binds upp i flyktingläger och i allmän fattigdom frigörs för produktiva ändamål. Det svenskfinansierade utbildningspaketet "Se om Ditt Företag" har via ILO och lokala organisationer nått fram till ett stort antal potentiella, nya företagare i denna kategori. Programmet och resultaten har lovordats i flera utredningar.

Industrisektorn i trångmål

Även om industrin inte på egen hand kan höja befolkningens levnadsnivå är den nödvändig som komplement och stöd till främst jordbruket. Livsmedelsproduktionen, såväl för självhushåll som för avsalu inom landet och för export, kommer inte att kunna expandera långsiktigt med mindre än att industrin vidareförädlar dess råvaror och levererar insatsvaror.

Inom ramen för Moçambiques omstruktureringsprogram har emellertid industrins behov hittills kommit i kläm. Den utländska valutan tenderar att alltmer fördelas efter ett system som premierar de investeringar som har en kort och överblickbar återbetalningstid, d v s främst import av konsumtionsvaror, medan mer långsiktiga och därmed osäkra investeringar missgynnas. Detta faktum accentueras i ett land där säkerhetssituationen är besvärlig.

De ideliga och för industriidkarna oförutserbara kreditåtstramningarna slår också hårdare mot dem som behöver reservdelar och råmaterial för sin verksamhet än mot ren konsumtionsvaruimport. Genom att valutafonden kräver att ett motvärde i lokal valuta låses in i finansministeriet när en utländsk kredit tas i anspråk uppstår även från tid till annan en mycket besvärande brist på lokal valuta genom att företagaren i fråga måste deponera hela beloppet innan den utländska krediten hunnit återbetala sig. Det är av stor vikt att Sverige ingriper när Världsbanken och IMF inte klart ser sambanden mellan sina krav och dess konsekvenser. Eljest kommer omstruktureringsprogrammet inte att kunna uppfylla sina mål, att omfördela resurser från det allmänna till de direkt produktiva områdena.

PRES har inte heller lyckats införa ett adekvat system för tullar och beskattning, som är enkla för företagen att följa, rättvisa och inte snedvrider konkurrensförhållandena. Genom att industriell verksamhet utgör en komplex process med förgreningar ut i hela samhället blir företagen beroende av att alla delar av den statliga byråkratin fungerar bra och inte är långsamma, korrupta eller allmänt inkompetenta. Även denna uppgift kräver ytterligare krafttag.

Industrins utvecklingskraft är beroende av många olika faktorer och den har stor betydelse för hela samhället. Den får därför inte enbart värnas och stödjas av SWEDECORP, som till sitt förfogande har förhållandevis begränsade resurser. Det är således viktigt att exempelvis importstödet för Moçambique utformas så att valutabehovet även hos industrin beaktas. Om därtill också kom fred i landet och demokrati i Sydafrika vore näringslivets framtidsutsikter mycket ljusa.

12 12-1263

Fattigbank - en kreditmöjlighet på Moçambiques landsbygd

ANNIKA MAGNUSSON

1. Inledning

Den moçambikiske bonden brukar sin jord enligt traditionella jordbruksmetoder, s k hackjordbruk och producerar i huvudsak för familjens försörjning. Mer än 85 procent av befolkningen lever på landsbygden. Under kolonialtiden präglades bondeekonomin av tvångsarbete och migrantarbete vilket tog arbetskraft från jordbruket och gjorde det omöjligt att producera för egna behov av reservlager.

Vid självständigheten var småbrukarsektorn kraftigt underutvecklad. Tvångsarbete och tvångsodling avskaffades givetvis men detta resulterade då i kraftigt minskade exportinkomster. För att skapa viss överkottsproduktion för försörjning åt städerna samt vidmakthålla exportintäkterna lät Frelimo omvandla de koloniala farmerna till statsfarmer. I Frelimos utvecklingsprogram ingick också att skapa kollektiva byar för bönderna. Satsningarna på de stora statsfarmerna visade sig vara alltför komplicerade och gav inte de resultat Frelimo hoppats på. Alltför hög teknologi i jordbruket kombinerat med en massutvandring av de välutbildade åren efter självständigheten gjorde situationen ohållbar. Med statens övertagande av portugisernas jordbruk skapades också en motsättning till de moçambikiska bönder som väntat sig att självständigheten skulle innebära att de fick tillbaka den jord som portugiserna stulit från dem. Jordvräkningar fortsatte även efter självständigheten och bönderna anställdes som arbetare.

Familjejordbruket har ständigt negligerats av statsmakterna ända fram till nutid. Minskade intäkter från migrantarbetare tillsammans med allt färre varor på landsbygden och handelsnätets sammanbrott har lett till en ohållbar situation. Det segdragna destabiliseringskriget är naturligtvis den främsta orsaken till den svåra situationen. Stora delar av den infrastruktur som staten byggt upp är förstörd p g a kriget och staten har inte råd att bemanna och underhålla de samhälleliga inrättningar som finns kvar.

I samband med införandet av det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet PRE (1987) ändrades jordbrukspolitiken inom ramen för en övergång till marknadsekonomi. Jordbruksprisema avreglerades, minipriser infördes och marknadsföringssystemen liberaliserades.

2. Lokal drivkraft på landsbygden

Torka och missväxt har varit återkommande fenomen under hela Moçambiques historia. Det har därför aldrig varit lätt att överleva som bonde. Bönderna klarade dock dessa bakslag bättre förr, både före och under kolonialtiden, än under självständigheten eftersom det då fanns reserver i form av mat och arbetskraft. Männen utgjorde den extra arbetskraften och stod för röjning av ny jord, jakt, byggande av bostäder samt reservodling på egna jordar. Enligt tradition är det kvinnorna som brukar jorden och är ansvariga för familjens matförsörjning. Fördelning av jord sker till kvinnorna i första hand.

Produktionsmetoderna är emellertid mycket enkla, och mer inriktade på säkerhet än maximering av produktionen. En bonde, som bedriver ett jordbruk på självhushållningsnivå, kan inte alltid ha produktionsökning som mål i arbetet, utan måste försöka minimera riskerna i produktionen och skapa förutsättningar för olika överlevnadsmöjligheter. Dessa beteenden har noterats vid många av de biståndsprojekt som

verkat för att höja jordbruksproduktionen hos småbönder på olika håll i Moçambique. Jordbrukstekniker har inte haft kunskap om den sociala strukturen eller beteendet och därför har många insatser bara fungerat så länge utländsk expertis varit närvarande. För att jordbruksrådgivning ska få effekt krävs att den kombineras med någon form av ekonomisk fördel för målgruppen. Ekonomiska fördelar kan t ex vara utdelning av jord, tillgång till utrustning, utsäde m m.

På grund av kriget har många människor flytt till förorter runt städerna, och man har skapat s k gröna zon-områden. I dessa områden finns många fungerande kooperativ och jordbruksföreningar, som framförallt odlar grönsaker men även andra jordbruksprodukter.

En viktig förutsättning för jordbruket är tillgång till ett fungerande handelsnät och en fysisk infrastruktur som kan sammanföra överskotts- med underskottsområden samt länka samman stad och landsbygd. Liberaliseringen har inte ökat antalet handelsmän på distriktsnivå utan istället har tydliga monopol uppstått som dikterar spelregler vad gäller priser och handel.

Den traditionella makten och jordägarförhållandena på den moçamibikiska landsbygden är mycket speciella. Den traditionella makten representeras av ca 2 000 familjer. Överhuvudena för dessa familjer benämndes régulos under kolonialtiden. Régulon spelade en viktig roll i att garantera sin befolknings långsiktiga överlevnad. Efter självständigheten finns legitimiteten kvar för hans roll som bärare av lokala traditioner.

Jordägande existerar egentligen inte utan varje jordbrukarfamilj har en brukningsrätt som också går i arv. Den äldste i byn bestämmer om förändringar i brukningsrätten. Under kolonialtiden var den bästa marken kring städer och de bördiga landsdelarna privatägda. Dessa jordlotter fördelas eller ägs enligt nyare principer vilka inte alltid är lätta att förstå eller rättvist utredda. En hel del mark hyrs ut under olika former av såväl ägare som brukare till bönder. Arrendesystemet är egentligen inte tillåtet enligt rådande lagar. De som hyr accepterar därför att de inte har något val. En del hyr ut mark av spekulativt syfte, medan andra helt enkelt hyr ut areal de själva ej behöver odla. Jordägarproblematiken är en komplicerad fråga som statsmakterna måste ta tag i så snart det råder fred i landet.

3. Kreditprogram för jordbruket

Moçambiques bankväsende består av Centralbanken samt två kommersiella banker, Banco Popular de Desenvolvimento (BPD) samt Banco Standard Totta de Moçambique (BSTM). Affärsbankerna har efter hand skapat fler och nya former av lån och därmed visat flexibilitet mot marknaden. Emellertid är det svårt att bedöma bankernas effektivitet.

Under hela 80-talet har jordbrukskrediter åtnjutit hög prioritet med framför allt lägre räntesatser som följd. Räntan kunde t ex ligga mellan 3-11 procent lägre än för motsvarande lån till industrin och den kommersiella sektorn. Ett ytterligare steg för att stimulera jordbruksproduktionen vidtogs genom skapande av en jordbrukskreditkassa (CCADR). Dess kapital tillhör staten och en hel del finansiering har mottagits från biståndsgivare i form av direkt stöd men också villkorat till motvärdesfonder för stöd till jordbruksbefolkningen. I jordbrukskassans statuter står att krediter ska användas för följande syften: jordförbättringar, marknadsföring av jordbruksprodukter och landsbygdstransporter. Andra områden är matförädling (till småjordbrukare eller kooperativ) samt särskilda investeringar vid katastrofsituationer.

Handläggning av jordbrukskrediterna sköts av BPD. Räntan låg först på 6 procent och höjdes senare till 10 procent, vilket får betraktas som mycket lågt. Låntagaren behövde endast lämna 1 procent av lånet som säkerhet av egeninsatsen att jämföra med 25 procent som är den normala säkerheten för kommersiella krediter. Under första året (1988) stod fem provinser för 83 procent av de utnyttjade krediterna. Efter

det första årets utlåningsverksamhet visar det sig att familjejordbrukarna inte ens uppnår en procent av de totala krediterna, medan de statliga företagen erhållit 70 procent av lånemedlen. Resterande låntagare utgör privata företag och kooperativ. Erfarenheten visar också på att större delen av krediterna hamnat i stadsområden snarare än på landsbygden och främst finansierat kortsiktiga investeringar såsom transporter och marknadsutrustning.

Effekten av subventionerade krediter är inte alltid positiv för små låntagare, då det vanligtvis uppstår en större efterfrågan på sådana krediter, och olika system för ransonering måste införas. Det blir då rationellare för institutionen som handlägger krediten att betala ut större lån, vilket innebär mer kreditvärdiga mottagare. Familjesektorn tog emot åtta lån till en jordbruksbefolkning om 2 till 2,5 miljoner människor. En förklaring till det låga utnyttjandet av krediter är givetvis det låga lånebehovet, där småjordbrukarna endast är i behov av hackor och utsäde. Familjebondens kreditbehov är på för låg nivå för att nuvarande kreditsystem ska kunna hantera administrationen. Det normala familjejordbruket ligger på 1 till 1,5 hektar och jordbruksministeriet har uppskattat att en jordbruksenhet bör ha mellan 5 till 10 hektar för att åtnjuta kreditservice. Världsbanken föreslår att familjejordbruket bör utnyttja handelssystemet och informella krediter för sina behov. Kooperativen kan vara en förlängd arm till småjordbrukaren liksom grossister eller uppköpare.

4. Fattigbanker i Bangladesh

Den s k fattigbanken, Grameen Bank, har funnits i snart 10 år. Verksamheten har spritts inom Bangladesh men också över hela världen. Idén att skapa lånemöjligheter för de allra fattigaste på den bangladeshiska landsbygden fick professor Yunus, bankens grundare och ledare, när han efter att ha avslutat sina ekonomistudier 1976 ville undersöka varför folk var så fattiga. Professor Yunus misstänkte att de ekonomiska teorierna inte alltid stämde med verkligheten och att det inte alltid behövs säkerhet eller garantier för att kunna låna ut pengar till fattigt folk. Efter några testfall med lån ur egen ficka erfor han att det gick alldeles utmärkt att få tillbaks lånemedlen genom regelbundna amorteringar plus rimlig ränta och i rätt tid. För att kunna utöka verksamheten tog Professor Yunus banklån och några år senare strömmade biståndsgivare till och bidrog till skapandet av Grameen Bank.

Antalet låntagare utgör idag långt över en miljon fattigbönder, sprida över hela Bangladesh. De flesta är kvinnor, ca 90 procent, och de lånar till olika inkomstgenererande verksamheter eller till eget husbygge. Återbetalningsfrekvensen är 98 procent vilket är långt över vad kommersiella banker erhåller. Räntan som är normal bankränta, dvs runt 16 procent, täcker de administrativa kostnaderna och låneportföljen återanvänds i rask takt då amorteringsperioderna är relativt korta. Den vanligaste lånetiden är ett år men fem-åriga lån förekommer också.

Det finns många förklaringar till varför fattig-bankverksamheten varit lyckosam. En viktig faktor är själva organisationen och hur man bemöter målgruppen. Administrationen kräver utbildad personal. Som exempel kan nämnas BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) som driver ett bankprojekt liknande Grameen Bank. BRAC har idag uppåt 4000 anställda för att serva en halv miljon låntagare.

Personalen bygger upp verksamheten ute i byarna. Första steget är en kartläggning av den sociala strukturen i en by för att finna de allra fattigaste. Därefter skapar man grupper om femtio kvinnor eller män och inleder en form av funkionell undervisning. Undervisningen går ut på att informera om enkel hälsovård, barnens rätt till utbildning, lagliga rättigheter i samhället, reflektion kring deras egen situation och hur de ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. Samtidigt inleds en sparnodell för alla medlemmar, med en mycket ringa summa som ska betalas in per vecka. När sedan låneformen introduceras efter några månader bildar medlemmarna grupper om fem som utgör den s k kollektiva säkerheten. De första lånen till två ur gruppen om fem

kan röra sig om 100 kronor var. För dessa pengar kan låntagaren t ex köpa otröskat ris, kycklingar, silkesmaskar etc för vidareförädling och sedan försäljning. En förutsättning är givetvis en fungerande marknad med fritt utbud av varor och priser. Äldre grupper kan senare ta större kollektiva lån för gemensamma projekt som t ex konstbevattning, fiskodling i dammar m m. Organisationen erbjuder utbildning av olika slag, såväl yrkesinriktad som administrativ utbildning och ledarutveckling.

Goda resultat såsom förbättrad ekonomi och fungerande bankväsende är inte de enda effekterna av fattigbankernas verksamhet, utan det finns också andra positiva bieffekter. I och med att levnadsstandarden höjs så minskar beroendet av den rike i byn. Det föds färre barn hos medlemmarna i låntagargrupperna och intresset för utbildning väcks. Kunskapstörst blir en naturlig följd, och allra viktigast: medlemmarna tar eget ansvar.

5. Ny Världsbankskredit för jordbrukssektorn i Moçambique

Världsbanken har ställt en kredit om 35 milj dollar till förfogande åt Moçambique för att stödja jordbruksministeriet, småjordbrukare och handelsmän. 35 procent av den totala projektvolymen (som ugör 40 milj dollar) ska täcka kostnader för utbildning och förstärkning av jordbruksrådgivning. Näst största budgetpost är krediter till småjordbrukare och därefter följer en rad mindre satsningar för vattenförsörjning, landfördelningsfrågor m m. Projektet som beräknas pågå under åtta år koncentreras till de två nordliga provinserna, Nampula och Cabo del Gado, och syftar till att höja produktionen av bomull samt hushållsgrödor. Krediter till handelsmän ska ges på individuell basis medan s k gruppkrediter ges till familjejordbrukare. Världsbanken räknar med att upp till 35 000 gruppmedlemmar kommer att kunna utnyttja krediterna.

Modellen för hantering av krediterna påminner i stora delar om den bangladeshiska fattigbanken. Först skapar man grupper med ungefär 30 medlemmar/småjordbrukare under ledning av en s k kreditttekniker, som tillhör eller är anställd av en nationell affärsbank. Gruppen utser en kommitté bestående av ordförande, sekreterare m fl. Viss information och utbildning till jordbrukargruppen ges av kreditteknikern och jordbruksrådgivare som arbetar parallellt. I slutet av januari samlas gruppen för att planera årets jordbruksproduktion och med assistans av kreditteknikern skriver de en låneansökan som lämnas in till en enhet som kallas Input Supply Agency, ISA. Först i slutet av juli när ISA gjort en bedömning av de utrustningsbehov som grupperna identifierat, lämnar ISA in låneansökan till en kommersiell bank. Jordbrukaren erhåller utrustning i enlighet med låneplanen. Vid försäljning av jordbruksprodukter till olika uppköpare aviseras dessa att betala del av varans kostnad direkt till banken för avbetalning på småjordbrukarens lån. All hantering av lånemedel liksom amorteringar och räntor övervakas av kreditteknikern. Låntagarna ska betala tillbaka lånet senast två månader efter skörd. Räntan beräknas ligga på 20 procent och därefter tillkommer en administrationsavgift.

Skillnaderna med detta Världsbanksprojekt och fattigbankerna i Bangladesh är många. Urval av målgrupp baseras inte på fattigdomskriterier. Låntagaren får mycket litet eget ansvar och kommer inte att vara i kontakt med penningekonomin eller banksystemet själv. Ett kollektivt beslut inom låntagargruppen om hur jordbruksproduktionen ska läggas upp samt vad de behöver lån till begränsar den enskilde individens beslut om sin egen ekonomi. Ett kollektivt ansvar för återbetalning av lånen är emellertid bra.

6. Fattigbankmodell i Moçambique - en utvecklingsidé

Jordbruksministeriet i Moçambique känner väl till Grameen Bank och det finns önskemål från ledningen att pröva något liknande i Moçambique. Ett utskott som heter INDER (Instituto de Desenvolvimento Rural) fungerar som rådgivare i lands-

bygdsutvecklingsfrågor till ministerrådet och jordbruksministeriet. INDER håller i dagarna ett seminarium om kreditsystem för landsbygden (s k Fundo de Fomento Agrario e Desenvolvimento Rural). Intresse finns också hos lokalbaserade organisationer att sätta igång kreditgivning för olika former av inkomstgenererande aktiviteter. PROGRESO är en sådan organisation som har sitt huvudkontor i Maputo med verksamheter i de norra provinserna. De icke-statliga organisationerna har större förutsättningar att erhålla lokal förankring i sin verksamhet vilket kan vara avgörande för att lyckas.

Odling för att skapa ett överskott för vidareförsäljning eller ren exploatering har ofta förknippats med tvång i olika stadier för den moçambikiske bonden. Det är därför osäkert om matreserven kan tänkas ersättas av pengar. Ur levnadsberättelser från f d soldater eller flyktingar som flyttar tillbaka till sina ursprungsbyar får man veta att de traditionella bönderna som inte haft mycket kontakt med det moderna samhället ser med förundran på de tillbakaflyttade som sätter igång produktion eller annan verksamhet för att skapa överskott. Den unga generationen och alla flyktingar i och utanför Moçambique måste emellertid finna nya utkomster och möjligheter till överlevnad. Det går därför att förutse ett stort behov av krediter så snart fredsavtal finns i sikte och landet åter blir möjligt att bruka. I modifierad form bör den bangladeshiska bankmodellen kunna överföras och anpassas till den moçambikiska landsbygden. Det kan vara lämpligt att testa modellen i mindre skala till att börja med, samt låta någon enskild organisation plus eventuellt tjänstemän delta i något av de seminarier som Grameen Bank håller varje år.

Källförteckning

•Varför svälter Moçambique, Kenneth Hermele, 1987.
•Cooperation South, Credit for the rural poor: Replicating Bangladesh's Grameen Bank, Dec. 1991, UNDP.
•Staff Appraisal Report, Mozambique, Agricultural Services Rehabilitation and •Development Project, Jan. 1992, World Bank.
•Mozambique, Restoring Rural Production and Trade, Report No. 8370-MOZ, Oct.1990, World Bank.
•CUSO-SUCO in Manica, A critical case study of the role of an NGO in Mozambique, Dec.1988, Centro de Estudos Africanos.
•"Vi lär av er, ni lär av oss" en rapport från sociologiskt arbete inom familjejordbruket i Beira, Mozambique, Aug.1989, Gunilla Åkesson.

Långsiktigt ändamålsbestämt bistånd inom landramen

ANDERS KARLSSON

1. Nuvarande huvudområden för ändamålsbestämt bistånd

Enligt SIDAs nuvarande planering förutses utbetalningar enligt nedan inom avtalsfästa insatser under perioden 1992/93 - 1994/95 (Planeringsöversikt av oktober 1992).

Område	1992/93	1993/94	1994/95	Totalt
Personal-&konsultfonder	38	35		73
Förvaltningsstöd	30	30	30	90
Undervisning	80	70		150
Lantbruk	41			41
Tele och energi	47	47	47	141
Landsbygdsvägar	20	20	10	50
Summa avtalsfästa insatser	256	202	87	545

Enbart förväntade utbetalningar inom avtalsfästa insatser har tagits med. Inom undervisningsinsatsen har det uppkommit förseningar som gör att hela det avtalade beloppet sannolikt inte kommer att utbetalas under avtalsperioden. Det outnyttjade beloppet enligt denna sammanställning är 41 milj kr.

Här bör nämnas att SIDA, som en följd av den förväntade övergången från krig till fred och den därmed sammanhängande återflyttningen och politiska förändringsprocessen, för närvarande förbereder en kortsiktig omstrukturering av pågående insatser. Avsikten med detta arbete är dels att, i möjligaste mån, förstärka sådana delar av insatserna som kan vara till omedelbar nytta i den nu uppkomna situationen, dels att skapa utrymme för extraordinära insatser. Utgångspunkten i detta arbete är att omfördela/friställa medel utan att förrycka långsiktigheten i utvecklingssamarbetet med Moçambique. SIDA räknar med att arbetet skall bli klart under december 1992.

2. Tänkbara huvudområden för det framtida landramsbiståndet

Nedan skisseras en möjlig framtida inriktning av det långsiktiga svenska landramsbiståndet. Skissen baseras på de erfarenheter och synpunkter som redovisats i betänkandet men bygger också på andra källor, bland andra kapitel 12 i "Moçambique i förvandling - en landbevakningsrapport författad på uppdrag av SIDA" (Hans Abrahamsson, Anders Nilsson, september 1992) och "Rural Rehabilitation in Mozambique and the Role of Swedish Assistance"(Stefan de Vylder, mars 1992).

De här angivna huvudområdena är tänkta att utgöra grunden i det långsiktiga stödet till Moçambique. Kompletterande stöd inom dessa områden bör utgå inom det återuppbyggnads- och rehabiliteringsstöd som behandlas i betänkandets avsnitt 6.2.3 men eventuellt till en del även genom specialinriktning av en viss del av betalningsbalansstödet och genom förstärkning av stödet till enskilda organisationer.

Framställningen har delats upp i två huvudområden, landsbygdsutveckling och förvaltningsstöd. Stöd till kommunal förvaltning, som i grunden är att betrakta som ett landsbygdsutvecklingsstöd, har behandlats under den senare rubriken. Slutligen behandlas förutsättningarna för att lämna finansiellt sektorstöd.

Landsbygdsutveckling

Ett framtida långsiktigt stöd till landsbygdsutveckling bör främst innefatta stöd till social, fysisk och ekonomisk infrastruktur men även vissa delar av det nuvarande stödet inom jordbrukssektorn. I skissartad form skulle landsbygdsstödet kunna få följande komponenter:

a) Social infrastruktur

Det nuvarande undervisningsstödet omorienteras mot landsbygdens behov med tonvikt på stöd på distriktsnivå. Behoven av kompletterande utbildning och vuxenutbildning hos den generation som drabbats av kriget bör särskilt uppmärksammas. Lärarutbildning och subventioner till inköp av materiel, inklusive läroböcker, kan förutses utgöra viktiga element i stödet.

På hälsoområdet finns det anledning att utnyttja den kunskap som vunnits genom Afrikagruppernas verksamhet med finansiering ur anslaget för enskilda organisationer. Vid behov bör kompletterande stöd till denna verksamhet kunna utgå inom ramen för det ändamålsbestämda biståndet.

b) Fysisk infrastruktur

En fortsättning och utvidgning av det nuvarande stödet till rehabilitering av landsbygdsvägar synes vara det mest naturliga långsiktiga svenska stödet till fysisk infrastruktur.

c) Ekonomisk infrastruktur

Med ekonomisk infrastruktur avses här de strukturer på landsbygden som skapar betingelser för en ökad jordbruksproduktion. Exempel på områden som kan vara lämpliga för svenskt stöd är lantmäteriverksamhet, handels- och distributionssystemen, kreditgivningssystemen samt grundläggande kommunikationer, såsom postverksamhet.

Jordägarförhållandena i Moçambique är mycket oklara. Erfarenheten från andra länder är att oklara jordägarförhållanden leder till ett ineffektivt utnyttjande av marken. Stöd är motiverat både på kort sikt, som en del av återuppbyggnads- och rehabiliteringsbiståndet, och på lång sikt, med syfte att bygga upp ett lantmäteriväsen.

Ett fungerande handels- och distributionssystem på landsbygden är ett nyckelområde för att bönderna skall kunna tillgodogöra sig fördelarna av en ökad jordbruksproduktion. Genom stödet till AGRICOM har Sverige bred erfarenhet inom detta område. I framtiden bör dock ett sådant stöd vara inriktat på att skapa förutsättningar för den privata sektorns verksamhet, exempelvis genom att underlätta för lokala entreprenörer att anskaffa transportmedel i lokal valuta. Ett eventuellt stöd skulle alltså innebära att Sverige svarar för kostnaden i utländsk valuta, vilket är en modell som tidigare prövats av Världsbanken. En förutsättning för ett sådant stöd är dock att fri konkurrens råder inom transport- och handelsområdet. Här spelar fri etableringsrätt (utan administrativ licensgivning) och frihet att transportera varor över administrativa gränser en avgörande roll.

Kreditsystemet på den moçambikiska landsbygden är mycket dåligt utvecklat, vilket utgör ett betydande utvecklingshinder. Det kommersiella bankväsendet är svagt och dåligt förgrenat. Det kan först på mycket lång sikt förväntas nå ut till landsbygden. Alternativa former för kreditgivning, baserade på landsbygdsbefolkningens egen medverkan, behöver därför ges prioritet (jfr bilaga 4:4). Moçambique har visat intresse för insatser av detta slag. Insatser för att bygga upp kreditsystem på landsbygden är med nödvändighet av långsiktig karaktär. Området är dock angeläget och svenskt stöd synes motiverat.

d) Jordbruksstöd

Sverige synes ha dåliga förutsättningar att direkt stödja jordbruksproduktion i Moçambique, men det redan inledda stödet till jordbruksforskning är av långsiktig karaktär och bör fortsättas. Detsamma gäller stödet till förbättrad utsädesförsörjning, som dock på sikt bör kunna avvecklas för att ersättas av produktion och distribution av utsädet i mera kommersiella former.

Förvaltningsstöd

I det långsiktiga förvaltningsstödet bör ingå insatser avseende både den centrala förvaltningen (som fortsättning på nuvarande stöd) och den lokala förvaltningen (med

utgångspunkt från de erfarenheter som vunnits genom samarbetet mellan Beira och Göteborg).

a) Stöd till finansministeriet

Inom stödet till den centrala förvaltningen förefaller stödet till finansministeriet att vara av särskilt stor betydelse, eftersom en effektiv central finansförvaltning är av fundamental betydelse för såväl det övergripande ekonomiska rehabiliteringsprogrammet som för landsbygdens utveckling.

En väl fungerande finansförvaltning är också korruptionsbegränsande eftersom den minskar förutsättningarna att utnyttja svagheter och brister i de finansiella systemen. I enlighet med de konsultrapporter som upprättats bör det undersökas om stödet kan utvidgas till att även omfatta kopplingen mellan finansministeriet, centralbanken och vissa andra centrala myndigheter, såsom tullväsendet. Även Moçambiques begäran om stöd till en bankinspektion bör tas under övervägande.

b) Stöd till civilministeriet

Ett av huvudområdena inom stödet till civilministeriet avser de statliga systemen för personaladministration samt fortbildning av statstjänstemän. Enligt rapportering från SIDA har detta stöd varit framgångsrikt och bör på sikt kunna fasas ut.

Som framgått av avsnitt 5.1 har Moçambique även begärt stöd i form av delfinansiering av en fond för förstärkning av vissa högre statstjänstemäns löner. Visst svenskt stöd till fonden, som även finansieras av Norge och Schweiz, förefaller motiverat.

c) Stöd till kommunal förvaltning

Förbättrade politiska och administrativa system på lokal nivå är väsentliga för demokratiseringsprocessen, för en effektiv ledning av utvecklingsarbetet på landsbygden samt för att minska förutsättningarna för korruption.

Hittills har Sverige stött den kommunala förvaltningen genom finansiering av ett samarbete mellan Beira och Göteborg, en verksamhet som rapporterats ha varit framgångsrik. Moçambique har begärt, men hittills ej beviljats, svenskt stöd för en uppbyggnad av den kommunala förvaltningen i ett nationellt perspektiv. De föreslagna förändringarna på detta område är av en sådan karaktär att ett utvidgat svenskt stöd bör övervägas.

Finansiellt sektorstöd

Stödet till landsbygdsutveckling bör inte begränsas till ett snävt projektperspektiv. Starka skäl talar för att projektstöd bör kompletteras med, och i vissa fall eventuellt också ersättas av, finansiellt sektorstöd på nationell och/eller lokal nivå. Det främsta skälet är att ett sådant stöd skulle kunna underlätta och påskynda den nödvändiga omorienteringen av resurser från de stadsbaserade näringarna till landsbygden. Finansiellt sektorstöd minskar dessutom belastningen på mottagaren, särskilt om flera givare lämnar sådant stöd gemensamt i stället för att driva egna projekt. Slutligen förbättras förutsättningarna för lokala institutioner att driva verksamheten vidare av egen kraft när möjligheterna till lokal finansiering åter ökar.

Finansiellt sektorstöd förutsätter dock dels att det finns en väl genomtänkt strategi inom sektorn i fråga, dels att det finns institutionella förutsättningar att ta emot stödet på ett effektivt och kontrollerbart sätt.

Det är oklart i vilken mån dessa förutsättningar är för handen. I Moçambique bör förutsättningarna för finansiellt sektorstöd främst undersökas vad gäller lantbruks- och undervisningssektorerna. Eventuellt skulle delar av betalningsbalansstödet kunna omvandlas till sådant stöd.

Ett finansiellt sektorstöd ställer krav på att biståndsgivaren har förmåga att analysera relevansen och effektiviteten i valda sektorstrategier samt att aktivt medverka i en dialog kring dessa. Det kan kräva en förstärkning av kapaciteten vid såväl biståndskontoret som vid SIDAs huvudkontor.

I den mån stöd erfordras för att upprätta sektorstrategier, bör undervisningssektorn - med tanke på Sveriges särställning på detta område - ges prioritet.

3. Översikt över ett tänkbart landramsbistånd

Ett långsiktigt ändamålsbestämt bistånd av ovan skisserat slag skulle under sexårsperioden 1993/94 - 1998/99 i mycket grova drag kunna fördela sig mellan olika användningsområden enligt följande tabell (i procent av förväntade tillgängliga medel):

Område	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Förvaltningsbistånd	12	15	20	25	25	25
Social infrastruktur	29	30	30	30	30	30
Fysisk infrastruktur	8	10	10	10	10	10
Ekon. infrastruktur		5	20	20	20	20
Jordbruksstöd	17	15	10	10	10	10
Övrigt	34	25	10	5	5	5
Summa	100	100	100	100	100	100

Det totala landramsbiståndet har förutsatts ligga kvar på nivån 240 milj kr under hela perioden.

Förvaltningsbiståndets ökade relativa andel återspeglar såväl utökade insatser på central nivå som - på längre sikt - ett utvidgat stöd till kommunal förvaltning.

Områdena social, fysisk och ekonomisk infrastruktur avser insatser för landsbygdens utveckling enligt ovan. Den låga andelen för ekonomisk infrastruktur under 1994/95 bör ses mot bakgrund av behovet av att bereda insatser på området. Den minskande andelen för jordbruksstöd återspeglar att det projektinriktade stödet till utsädesförsörjning på sikt bör kunna avvecklas.

Under posten Övrigt ingår tele- och energiinsatserna, liksom personal- och konsultfonderna. De två förra insatserna bör kunna avvecklas senast under 1995/96.

Den låga andelen för Övrigt-posten under åren därefter bör ses mot bakgrund av att alla personalkostnader här har räknats in i de enskilda insatserna.

Stödet till centrala ledningsfunktioner inom undervisnings- och jordbruksområdet ingår under "social infrastruktur" respektive "jordbruksstöd".

Det förutsätts att särskild uppmärksamhet också i fortsättningen ägnas åt kompetens- och kapacitetsutveckling inom ramen för samtliga insatser.

Ett eventuellt finansiellt sektorstöd har ej inkluderats i sammanställningen.

Flerpartisystem i Moçambique

HANS ABRAHAMSSON, ANDERS NILSSON

Den nya konstitutionen innebär att det är möjligt att bilda politiska partier i Moçambique och att dessa partier får delta i i val. Konstitutionen ger emellertid inga konkreta besked om hur valsystemet ska fungera. Flerpartisystemets konkreta utformning regleras i en särskild partilag.

Partilagen stipulerar vissa begränsningar i det nya flerpartisystemet. Den politiskt viktigaste av dessa begränsningar gäller att partierna måste vara nationellt heltäckande i sin sammansättning. För att ett parti ska kunna bli officiellt registrerat kräver lagen att det har minst 100 medlemmar från varje provins. Ett parti får inte driva separatistisk politik eller ha sin medlemsbas i regionala, etniska, tribala, rasmässiga eller religiösa grupper. Den tolkning av lagen, som president Chissano gjorde i samband med att lagen antogs i folkförsamlingen, innebär att inte heller partiernas namn får ha några referenser till sådana grupper. Lagen slår också fast att politiken måste arbeta för att konsolidera den moçambikiska nationen.

Högsta domstolen har rätt att upplösa ett politiskt parti som arbetar i strid med partilagens regler.

Lagen kräver också att partiledarna ska vara moçambikiska medborgare och vara bosatta i Moçambique. Detta kräver att minst tre av de presumtiva partiledare, som hittills presenterat sig offentligt, måste byta nationalitet om deras partier ska kunna börja verka legalt.

Partierna ska tilldelas statliga verksamhetsbidrag, vilkas storlek bestäms av hur många platser i parlamentet partiet vinner i val. De får också ta emot andra bidrag, men varje parti ska offentligt publicera sina räkenskaper varje år.

Någon vallag existerar emellertid ännu inte. Valens utformning och organisering har diskuterats i förhandlingarna mellan regeringen och Renamo i Rom. Man har kommit överens om vissa principer för de framtida valen.

Valen ska organiseras och ledas av en valkommission, i vilken Renamo ska utse en tredjedel av medlemmarna. Kommissionen har huvudansvaret för att organisera och genomföra valen. Den ska också fördela kampanjbidrag till de deltagande partierna.

Renamo har i förhandlingarna krävt att inga valkoalitioner mellan partier ska tillåtas. Det slutliga avtalet tillåter emellertid valkoalitioner under förutsättning att partierna går fram under en gemensam beteckning.

Valen till parlamentet ska bygga på proportionell representation från varje provins, med ett visst antal mandat beroende på folkmängd. Provinsrepresentationen ska grundas på ett proportionellt val med varje provins som en flermansvalkrets.

Renamo har argumenterat för en spärr mot småpartier på 20 procent. Avtalet stipulerar dock ingen nivå. Den ska fastställas i diskussioner med övriga partier. Den ska vara någonstans mellan 5 och 20 procent. I princip ska val hållas inom ett år efter en fredsöverenskommelse. Det kan emellertid uppskjutas, om det anses att val inte kan hållas.

Presidentval ska hållas samtidigt som val till parlamentet. Presidenten måste få minst 50 procent av rösterna i en första valomgång för att bli vald. Om ingen uppnår 50 procent ska en andra valomgång genomföras.

Hittills har ett drygt tiotal politiska grupper med ambitioner att bilda politiska partier presenterat sig i Moçambique. Endast en av dessa grupper (UNAMO) har formellt registrerat sig på justitieministeriet, såsom lagen om politiska partier kräver.

Den process som nu inletts har många likheter med situationen under månaderna efter militärkuppen i Portugal i april 1974. Under fyra månader mellan april och september bildades ett femtiotal politiska grupperingar, alla med olika ambitioner att bli alternativ till Frelimo. Deras grad av seriositet varierade mycket. Flera "politiska partier" bildades den ena dagen och lades ner, splittrades eller slogs samman med någon annan grupp några få dagar senare.

Det allvarligaste försöket att utmana Frelimos maktmonopol gjordes av en rörelse som kallades GUMO (Grupo Unido de Moçambique) som leddes av en lärarinna, Joana Simeão och en jurist vid namn Maximo Dias. GUMO presenterade sig som ett fredligt alternativ till Frelimo, med en politik som inte avvek från Frelimos. GUMO splittrades emellertid efter kort tid, men Joana Simeão deltog i flera andra partibildningar under de korta månaderna som gick innan Frelimo och Portugals dåvarande regering, med Mario Soares som utrikesminister, kom överens om att makten i det självständiga Moçambique skulle tillfalla Frelimo.

Det som händer idag kan i någon mån ses som en fortsättning på den process, som startade i april 1974, men som hastigt avbröts. En sådan parallell blir än tydligare när samma personer som deltog i

försöken att skapa alternativ till Frelimo 1974 idag dyker upp igen, som ledare för nya partier. Detta gäller exempelvis Maximo Dias, som var ledare för GUMO och idag leder MONAMO, och det gäller Domingos Arouca, som förgäves kämpade för en plats i övergångsregeringen 1974-75 och som idag framträder som ledare för FUMO.

Nedan följer några korta sammanfattningar av den politik som dessa grupperingar har presenterat offentligt, samt några biografiska kommentarer om några av ledarna.

COINMO

Congresso Independente de Moçambique (COINMO) presenterade sig på en presskonferens i Maputos centrala botaniska trädgård. De båda representanterna Victor Marcos Saene och Rebeca Tsinine sade sig vilja bekämpa "reaktionära och tribala tendenser, liksom svågerpolitik, rasism och regionalism". COINMO vill samarbeta med "alla genuina politiska partier, organisationer, regeringar och individer i hela världen för att eliminera neokolonialismen".

Tillfrågad om vad detta betyder för den politik COINMO vill föra i Moçambique pekade Saene på att hans parti ville avskaffa den allmänna värnplikten, avskaffa den nationella valutan (metical), eftersom den idag inte har något värde alls. Han ville dessutom byta namn på de gator och kvarter som bär namn efter Vladimir Lenin och Karl Marx, "eftersom dessa är sammanlänkade med ryssarna". Saene sa sig också vara motståndare till den nya moçambikanska konstitutionen, eftersom den skapats av Frelimo ensamt. Han menade att det borde skapas en övergångsregering inför det kommande flerpartivalen.

COINMO har, enligt Saene, 5000 medlemmar i Kenya, där också COINMO bildades. I Maputo finns 800 medlemmar, de flesta med ursprung i Cabo Delgado.

COINMO genomförde sin första kongress i Maputo den sjunde juli 1991. Endast fem personer närvarande. Presidenten Vitor Saene sa att många av de frånvarande kongressdelegaterna fortfarande var medlemmar i Frelimo och därför inte kunda visa upp sig. Men anklagade dem samtidigt för att inte vara seriösa. Saenes inlägg på denna minikongress hölls på engelska. Han har levt i Kenya under största delen av sitt liv. I mars hävdade COINMO att man hade 5800 medlemmar, varav 5000 var bosatta i Kenya. Partiet bildades i Kenya. I samband med kongressen hävdades att medlemsantalet var 20.000. Vice president är Gaetan Nkunda och generalsekreterare Ilda Tsinine (1).

Presidenten Vitor Saene är lärare på en sekundärskola.

FAP

Frente Acção Patriótica (FAP) har sina rötter i den studentstrejk, som ägde rum i maj 1990. Dess politiska hållning är starkt nyliberal elitistisk. Man förordar en fullständigt oreglerad marknadsekonomi, i vilken "de mest kapabla kommer att nå framgång". Man hävdar vidare att någon jämlikhetspolitik inte bör förekomma eftersom "frihetens logik leder till materiell ojämlikhet". FAPs president heter José Palaço. Sekreterare är Raúl da Conceição (2).

FAP har också riktat kritik mot de begränsningar som finns i rätten att bilda partier. Man motsätter sig kravet på att partier ska ha minst 100 medlemmar i alla provinser. FAP menar att alla ska kunna bilda vilket parti de vill, vare sig det är religiöst eller regionalt baserat. Det är väljarna som ska avgöra om detta parti är värt stöd (3).

FUMO

Frente Unido de Moçambique (FUMO) leds av Domingos Arouca. Domingos Arouca var den förste svarte moçambiker som utbildades till advokat. Vid återkomsten från Portugal till Moçambique involverades han i anti-koloniala intellektuella kretsar i dåvarande Lorenço Marques. Han fängslades av den portugisiska säkerhetspolisen PIDE och satt sex år som politisk fånge. Han släpptes senare och fick verka som advokat, men enbart i sin hemprovins Inhambane.

Domingos Arouca sökte en allians med Frelimo i samband med självständigheten, men blev avvisad. Något år efter självständigheten lämnade han Moçambique och har sedan dess levt i Portugal. Han bildade FUMO i Portugal på 1970-talet. Partiet beskriver sig idag som socialdemokratiskt. Arouca avser att ställa upp i presidentvalet.

MONAMO

Movimento Nacional Moçambicano (MONAMO) genomförde sin första kongress i Maputo i maj 1992. MONAMO leds av Maximo Dias, som var en av ledarna för GUMO under 1974. Dias lämnade Moçambique i samband med självständigheten. Han levde först i Rhodesia och sedan i Lissabon. Tillsammans med andra moçambiker i exil i Portugal bildade Dias MONAMO 1979. Avsik-

ten var att försöka etablera sig som en politisk gren av Renamo. Detta misslyckades emellertid, på grund av det sydafrikanska inflytandet i Renamo (4). Dias har emellertid prisat Renamo för dess stora insats i att åstadkomma Frelimos politiska omvandling (5).

På kongressen i Maputo beslöt MONAMO att definiera sig som ett socialdemokratiskt parti och att senare registrera sig som Partido Moçambicano Social-democrata (PMSD). Den ekonomiska politik som presenterades hade en inriktning på att skapa en moçambikisk affärsmannaklass. Staten ska dra sig tillbaka från affärsverksamhet och enbart syssla med offentlig service. Endast i de fall när inga privata investerare finns kan staten vara ägare av företag. En sådan omvandling skulle ge Moçambique status av en "akademi" för hela Afrika, menade Dias (6).

Trots att partiet idag bekänner sig till de demokratiska principer, som finns i den nuvarande konstitutionen är dess partimanifest relativt våldsamt i sin retorik. Det beror på att kongressen inte ville ändra de skrivningar som gjordes i samband med partibildandet 1979, då MONAMO strävade efter nära kontakter med Renamo. Därför prisar också dagens partiprogram "folkets vilja", som uttrycks genom "all vilja till uppror mot förtrycket, i varje sabotage, i varje explosion "(7).

MONAMO kräver också att de traditionella makthavarna, vars positioner avskaffades vid självständigheten, ska återupprättas.

Dias hävdar att MONAMO samlat in 20.000 namnunderskrifter, men att endast omkring 10 procent av dessa var medlemmar i MONAMO.

Han förutser att MONAMO skulle vinna 15 procent i det kommande valet, men trodde inte att något parti skulle få egen majoritet. Lösningen på det skulle vara att efter valet bilda en nationell försoningsregering med ministerfördelning i enlighet med andelen platser i parlamentet (8).

PADEMO

Partido Democrático de Moçambique (PADEMO) presenterade sig på en presskonferens i Maputo den 20 juni 1991. Ledare är Wehia Ripua, som så sent som i mars var medlem i Frelimo och deltog i Frelimos arbete. Deras politiska linje beskrivs som respekt för intellektuella, att inte kopiera utländska modeller och prioritera jordbruksutveckling. Den viktigaste skillnaden gentemot Frelimo har beskrivits som den att i PADEMO finns människor från alla provinser representerade i ledningen.

PADEMO vill definiera Moçambique, som en federal stat istället för en enhetsstat och man säger sig ha en starkare nationell vision än Frelimo. PADEMO har fördömt Renamos våld och stöder fredsförhandlingarna i Rom. Emellertid avser man, på oklara grunder att bojkotta de kommande valen (9).

PAFEMO

Partido Federal de Moçambique (PAFEMO) under ledning av Mariano Janeiro, presenterade sig i december 1991 Dess främsta politiska budskap är att Moçambiques elva provinser ska bli delar i en federativ stat. Janeiro framhöll också att om det inte kom till stånd någon fredsöverenskommelse i Rom skulle PAFEMO be det internationella samhället att sända trupp till Moçambique och arrestera de som var ansvariga för det fortsatta kriget. De skulle sedan ställas inför rätta i Internationella domstolen i Haag.

PALMO

Partido Liberal e Democrático de Moçambique (PALMO) framträdde första gången på en presskonferens i Maputo i februari 1991. Dess politiska budskap var en blandning av en mycket aggressiv kritik mot Frelimo och en uttalad rasistisk hållning i kritiken mot koncentrationen av ekonomisk makt hos moçambiker med asiatiskt eller europeiskt ursprung. Som ledare för PALMO framträdde en läkare, Antóno Palange. Palange tillhörde under befrielsekriget Frelimo och sändes till Europa för utbildning till lärare. Han slog på presskonferensen fast att "genuina moçambiker är svarta" och att "icke svarta moçambiker inte identifierar sig med Moçambique". Palange anklagade också moçambiker från söder för att dominera resten av landet. "Det är några familjer i söder som monopoliserar regeringen", sa han (10).

PALMO höll sin första partikongress i Beira i maj 1991.

Också då fanns i förslagen till kongressdokument en rasistisk ton, som riktade sig främst mot indier. Diskussionen på kongressen handlade i stor utsträckning om hur den politiska makten skulle kunna användas för att bryta indiernas makt över ekonomin till förmån för "genuina moçambiker". Bland annat diskuterades ett förslag om att skapa en ny bank, som skulle ge krediter enbart till svarta företagare. I en annan del av programförslaget krävdes ett förbud för tjänstemän på lokal och provinsiell nivå att tala portugisiska med befolkningen. Detta ansågs dock vara orealistiskt.

Kongressen edde till en splittring, som fortfarande dominerar verksamheten inom PALMO. En av de tre grundarna, Cassimiro Nhamitambo, lämnade kongressalen strax innan valen skulle genom-

föras. Till president i PALMO valdes ingenjören och småföretagaren Martins Bilal, medan António Palange blev vicepresident. Till generalsekreterare valdes en radiojournalist från Beira, Matias dos Amores.

Redan efter några dagar efter kongressen krävde partiets generalsekreterare att Matias dos Amores på ett möte med partiledningen att vicepresidenten Palange skulle fråntas sitt uppdrag "p g a sitt dåliga sociala mönster." Palange anklagades också för att vara "regionalist" och "makthungrig". Senare har presidenten Martins Bilal offentligt anklagat vicepresidenten Palange för att vara alkoholist. Palange har svarat med att hota att stämma Bilal för förtal (11).

Palange har dessutom anklagat Bilal för att vara ansvarig för den misslyckade kongressen i Beira. Han har hävdat att Bilal köpt röster från vissa delegater och ingått en allians med delegater från Zambezia mot Nhamitambo. Nhamitambo har tidigare tillhört Frelimo, men säger att han lämnade sitt medlemskap redan i februari, innan han anslöt sig till PALMO (12). Palange har dessutom anklagat Nhamitambo för att vara en agent åt Frelimo. Nhamitambo har nu bildat sitt eget parti SOL. Social and Liberal Party (13).

PCN

Partido Convenção Nacional (PCN) presenterades för offentligheten genom en intervju i söndagstidningen Domingo 18 augusti 1991. De ledare som framträtt är yngre personer: Luterus Simango, Inacio Chire e Barnabe Lucas (14).

PCN har politiskt begränsat sig till att anklaga Frelimo för att missbruka sin position och att de andra partierna inte får några statliga pengar för sin verksamhet. De ansåg också att Chissano använder sin position som president för att främja Frelimos intressen, bland annat genom att han förekommer på sedlarna. Det är en tecken för landsbygdsbefolkningen att det är Chissano som kontrollerar pengarna och därför bör man rösta på honom. PCN kommer inte att ställa upp i nästa val.

Politiskt och ekonomiskt är PCN de enda som uttryckt reservationer gentemot en ohejdad marknadsutveckling. Man föredrar en "marknadsekonomi i vilken den privata sektorn inte bara tänker på profit, utan också på att erbjuda service till nytta för folket"(15).

PCN kräver också att politiska fångar ska släppas. Bland dem finns Luterus Simangos far, Urias Simango, som under befrielsekriget var vicepresident i Frelimo. Efter de interna politiska striderna uteslöts Simango ur Frelimo. Han var 1974 involverad i lokala portugisiska försök att ta makten i Mocambique och greps senare. Om hans vidare finns ingen officiell information. Det är dock en offentlighet att han, tillsammans med bland andra Joana Simeão, suttit i "omskolningläger" i norra Moçambique (16).

PCN hade sin första kongress i december 1991 i Maputo. Till partiledning valdes José Guimarães, Lutero Simango, Inacio Chire och Abel Mabunda. Ett krav på kongressen var att alla oppositionella partier borde samla sig till en gemensam front mot Frelimo inför kommande val (17).

PPPM

Partido Progressivo do Povo Moçambicano (PPPM) genomförde en presskonferens den tredje augusti 1991. Det leds av Padimbe Kamate, som hävdade att han lätt kommer att besegra Chissano i presidentvalen. Han säger att han bildade sitt parti redan1959, men sedan anslöt sig till Frelimo, där han var medlem till1969. Kamate hävdar också att han deltog i bildandet av Renamo i Rhodesia i mitten av sjuttiotalet, men lämnade Renamo därför att han ansåg sig vara en moçambikisk nationalist. Han är bosatt i Portugal och driver ett import-export företag. PPPM vill ha en federativ stat, men har inte uttryckt några detaljer kring hur den skulle vara organiserad. Kamate ville på sin presskonferens inte presentera någon ekonomisk politik, utan ansåg att ekonomin skulle lämnas åt ekonomerna att sköta.

PPPM har under senare tid splittrats. En tidigare medlem i PPPM, Mariano Janeiro, har bildat ett annat parti, som heter PAFEMO (18).

PPLFCRM

Partido Progressivo Liberal Federal das Comunidades Religiosas de Moçambique (PPLFRM; fritt översatt betyder det "Moçambiques religiösa samfunds progressiva, liberala, och federala parti.) Dess emblem inkluderar ett kors och en moské. Dess president heter Neves Serrano. Hans politiska karriär började i PPPM. När detta splittrades blev han vicepresident i PAFEMO. Men han uteslöts sedermera av presidenten Mariano Janeiro och bildade sitt eget parti. Detta förespråkar en federation av tio självständiga stater, som dessutom ska inordnas i en lusofon ekonomisk gemenskap, bestående av alla länder där portugisiska förekommer som språk. Till denna gemenskap ska också Goa höra , som idag är en del av Indien och Macau (20).

SOL

Partido Social Liberal (SOL) bildades av Cassimiro Nhamitambo, efter det att han lämnat PALMO i samband med dess första kongress i Beira. Nhamitambo utbildades på Frelimoskolan i Ribáue i Nampulaprovinsen efter självständigheten. Han arbetar på statssekretariatet för mineralfrågor och har varit en av de ansvariga för ett naturgasprojekt i Inhambaneprovinsen.

UNAMO

União Nacional Moçambicana (UNAMO) är det hittills enda parti, som har registrerat sig officiellt. Det skedde den 31 december 1991. I ett uttalande från generalsekreteraren Carlos Reis varnade han för den politiska arrogansen från Frelimo och Renamo och menade att UNAMO skulle bli en konstruktiv opposition med en total uppslutning kring landets demokratiska omvandling (21).

Reis definierade på en presskonferens i Maputo i början av mars 1991 sitt parti som "en fredlig politisk organisation, som inte vill skapa problem i landet genom aggressivitet". UNAMO vill ha fred och välstånd till alla moçambikaner och man är inte intresserad av någon "rivalitet med andra partier". I linje med denna försonliga hållning berömde Reis Frelimos arbete med att skapa ett flerpartisystem och framhöll som oppositionens främsta uppgift att tvinga framtida regeringar att genomföra sina utlovade program. Enligt Reis har UNAMO 20.000 medlemmar spridda över hela landet. Provinsavdelningar har skapats i alla provinser utom Gaza och Inhambane. Partiet har emellertid en stark förankring i Zambezia.

Den kongress som UNAMO senare hade innehöll emellertid en rasistisk underton med många attacker mot asiatiska och vita affärsmän. En kongressdelegat krävde att indierna skulle skickas tillbaka till Indien. En annan krävde att vita och asiater skulle fråntas sina politiska rättigheter, men kulturellt och socialt skulle de få behålla samma rättigheter som andra moçambikiska medborgare (22).

I partiprogrammet beskrivs partiet som socialdemokratiskt. Programmet innehåller i princip ingenting, som inte återfinns i den ekonomiska politik, som Frelimo idag för i Moçambique.

Carlos Reis, som tidigare spelat en framträdande roll i moçambikiska exilkretsar, framför allt i dåvarande Västtyskland, där han var involverad i försök att upprätta ett internationellt politiskt alternativ till Renamo (23).

Han är inte oomstridd som ledare för UNAMO. Han främste protagonist heter Gimo Phiri och är en före detta kommendant i Renamo. Han övergav Renamo 1986 och etablerade i Zambeziaprovinsen sin egen väpnade grupp under namnet UNAMO. Reis, som då befann sig i exil i Europa anslöt sig senare till UNAMO. Idag hävdar båda att de är ledare för det genuina UNAMO (24).

Reis hävdar att att Phiri inte längre tillhör UNAMO. Han anklagar Phiri för att samarbeta med Frelimo och menar att de trupper Phiri talar om har drivits ut ur sitt högkvarter av Renamo och nu lever under Frelimos beskydd i Milange, också i Zambezia.

UNAMO har kritiserat biskopen i Beira, Jaime Gonçalves, för hans agerande i språktvisten i Beira (25). Carlos Reis menar att biskopen svårligen kan göra någon nytta i att stoppa kriget om han samtidigt "försvarar tribala och språkliga fördomar i Beira". Han noterade också att både biskopen och Dhlakama tilhör den etniska gruppen Ndau, vilket enligt Reis borde diskvalificera biskopen som medlare. Unamo vill byta ut biskopen mot någon annan medlare som "kan försvara det moçambikiska folket och den nationella enigheten, utan tribala eller regionala intressen"(26).

Carlos Reis greps och sattes i fängelse i Quelimane i augusti 1992. Det var provinsens domare, som åberopade att Reis 1985 blivit dömd i sin frånvaro till 18 månaders fängelse för "spekulation". Brottet skulle ha begåtts innan Reis lämnade Moçambique 1982. Provinsdomaren hade innan gripandet bett om instruktioner från Högsta domstolen i Maputo, som konfirmerade lagligheten i gripandet. Det är emellertid tveksamt om själva domen från 1985 är laglig, eftersom ingen får dömas i sin frånvaro utan att tidigare ha blivit hörd.

Gemensam front

Det har gjorts viss försök att ena de olika partierna till en gemensam front mot Frelimo. Men hittills har detta inte givit något resultat. En motsättning har istället blivit allt tydligare mellan de interna grupperna och de partier, som fortfarande är baserade utomlands och vars ledare är utländska medborgare. FUMO, MONAMO, samt PCN, har inte blivit inbjudna till samordningsmötena.

Fotnot:
(1) MIO No 210, 11 oktober 1991.
(2) Mozambiquefile No 184, november 1991.
(3) Domingo 27 oktober 1991.
(4) Mozambiquefile No 191, juni 1992.
(5) MIO No 201, 16 maj 91.
(6) Mozambiquefile No 191, juni 1992.
(7) Mozambiquefile No 191, juni 1992.
(8) MIO 215 9 jan 92.
(9) MIO No 210, 11 oktober 1991.
(10) Mozambiquefile No 176, mars 1991.
(11) MIO No 201, 16 maj 1991 och No 210, 11 oktober 1991.
(12) MIO No 202, 30 maj 1991.
(13) Moçambiquefile No 186, januari 1992.
(14) MIO No 212, 7 nov 1991.
(15) Moçambiquefile No 182, september 1991.
(16) Moçambiquefile No 182, september 1991.
(17) Mozambiquefile No 186, januari 1992.
(18) Mozambiquefile No 182, september 1991.
(19) Mozambiquefile No 187, februari 92.
(20) Mozambiquefile No 188, mars 92.
(21) Mozambiquefile No 186, januari 1992.
(22) MIO No 213, 21 november 1991.
(23) Nilsson, 1990.
(24) mediaFAX No 46/92
(25) Katolska kyrkan i Moçambique har beslutat att mässan ska hållas på endast ett lokalspråk i varje provins. I Beira valdes ndau, trots att det är ett minoritetsspråk i Beira stad. Det har inneburit att senatalande katoliker har vägrat att delta i verksamheten och en kyrka i ett sena-dominerat bostadsområde har stängts.
(26) MIO No 219, 19 mars 1992.

Den moçambikiska konstitutionen

HANS ABRAHAMSSON, ANDERS NILSSON

Den politiska systemkritiken fick inte någon framträdande plats i den offentliga debatten förrän i samband med Frelimos femte partikongress 1989. Då fattades beslut, som kom att leda till konstitutionella förändringar, som övergav den socialistiska utvecklingsvägen till förmån för marknadsekonomi och flerapartisystem.

Det första förslaget till förändringar i den moçambikiska konstitutionen presenterades redan 1988. Det bestod av mindre ändringar inom ramen för det existerande samhällssystemet. Det ledde inte till någon någon mer omfattande debatt. Ett genomgripande förslag till förändringar presenterades i januari 1990. Under hela året diskuterades detta förslag flitigt i massmedia och på möten på arbetsplatser och institutioner runt om i landet.

Den i Moçambique mest kontroversiella frågan i hela konstitutionsdebatten har gällt vem som skulle kunna vara moçambikisk medborgare. Textförslaget hade inget rasistiskt språkbruk, men innehållet var sådant att flera ministrar av portugisisk härkomst inte skulle vara garanterade att få behålla sitt moçambikiska medborgarskap. Den mest extrema positionen i denna debatt intogs av en av Frelimos klassiska gerillakommendanter, som har en stark position i det militära systemet. Han ville att medborgarskapsfrågan skulle ta sin utgångspunkt i den befolkning, som bodde i Moçambique när Vasco da Gama ankom 1498. Endast de som hade moçambikiska förfäder i tre generationer tillbaka, skulle kunna bli moçambikiska medborgare. Den nya konstitutionstexten har emellertid en bredare definition av medborgarskap. Den godkändes med röstsiffrorna 110 mot 1. Men hela 71 ledamöter av folkförsamlingen lade ner sina röster i frågan. Så många nedlagda röster är unikt i Moçambiques politiska praxis.

Den nya konstitutionen innebär att Moçambique byter namn från Folkrepubliken Moçambique till Republiken Moçambique, samtidigt som flerpartisystem införs. Enpartisystemets utformning i den tidigare konstitutionen byggde på att Frelimos president automatiskt också var republikens president. Nu ska också presidenten väljas i allmänna val. En presidentkandidat måste ha fyllt 35 år och ha moçambikiska föräldrar. Det betyder att ingen "naturaliserad" moçambiker kan väljas till president. En presidentkandidat måste föreslås av 5000 röstberättigade medborgare. Av dessa måste var och en av de tio provinserna bidra med 200. Presidenten väljs för fem år i taget och kan omväljas endast två gånger.

Flerpartisystemet och parlamentet får emellertid inte samma starka ställning i konstitutionen, som i en traditionell parlamentarisk demokrati. Makten utgår från presidenten, som utser såväl regeringschef som ministrar. Om parlamentet inte accepterar förslag från regeringen kan presidenten välja om han vill utse en ny regering eller upplösa parlamentet och utlysa nyval.

Konstitutionen förändrar också statsapparatens centraliserade struktur. Tidigare var alla lokala politiska organ underordnade sina respektive provinsiella och centrala institutioner. Nu skapas en decentraliserad struktur, i vilken det finns två olika valprocesser. Den ena är inriktad på att välja ledamöter till parlamentet och en president. Det andra valsystemet ska välja lokala institutioner, som ska bli suveräna inom sitt territorium. Närmast liknar det den svenska kommunala organisationen.

Konstitutionen avskaffar för andra gången dödsstraffet i Moçambique. Frelimo avskaffade dödstraffet i samband med självständigheten 1975. Det återinfördes emellertid efter några år med motiveringen att krigets utveckling och den växande ekonomiska brottsligheten krävde att dödsstraff kunde utdömas. Nu avskaffas det återigen.

Konstitutionen innehåller också regler om pressfrihet och medborgarnas rätt till information. Strejkrätt är också inskriven i konstitutionen, medan arbetsgivarnas lockout vapen är förbjudet.

Den nya konstitutionen slår fast att Republiken Moçambique är en marknadsekonomi. Efter debatt och tilläggsförslag i folkförsamlingen blev den slutliga texten att inom ramen för marknadsekonomin ska staten ha en reglerande funktion och främja socialt välstånd.

Lokalt självstyre i Moçambique - en översikt över aktuellt utvecklingsarbete

HOLGER JONASSON

1. Bakgrund

Under de senaste fem till sex åren har ett antal aktiviteter pågått i Moçambique med syfte att dels utveckla en nationell politik för lokalt självstyre, dels initiera konkreta insatser inom ramen för ett decentraliseringsprogram.

De nämnda aktiviteterna har sin grund i den successiva revidering som skett av Frelimo-partiets och därmed regeringens program. I det sammanhanget finns också kopplingar till de senaste årens ansträngningar att nå en fredsuppgörelse i striderna inom landet.

De moçambikanska initiativen har understötts av ett antal biståndsgivare. Den mest aktive har varit Världsbanken som redan 1986/87 tog initiativ till att engagera konsulter för att bistå den moçambikanska regeringen i arbetet med ett program för lokalt självstyre. Världsbankens initiativ har i första hand varit kopplade till deras finansiering av pågående och planerade program för "Urban rehabilitation". Även inom andra program som banken ansvarar för har dock frågan om decentralisering och lokalt självstyre funnits med i diskussionen.

Bland de multilaterala biståndsorganen har på senare tid också UNDP initierat program med sikte på det lokala självstyret. Bland de bilaterala biståndsgivarna med pågående eller planerade insatser inom området i fråga finns - förutom Sverige - Finland, Danmark, Storbritannien, Italien, USA och Kanada.

Biståndsgivarnas initiativ har olika syften och ambitionsnivåer. De spänner alltifrån Världsbankens krav på reformering av den nationella lagstiftningen och kommunala ekonomin till Danmarks och Finlands stöd till enstaka lokala förvaltningar.

2. Institutionella och geografiska förutsättningar

I den moçambikanska konstitutionen, som grundligt reviderades 1990/91, finns en artikel som säger att statens lokala organ har som uppgift att tillförsäkra deltagande från medborgarna i lösandet av det egna samhällets problem och till att stimulera den lokala utvecklingen. Vidare slås fast att de lokala organen tjänar till att fördjupa demokratin och bidra till nationell enighet och integration.

Utöver detta är konstitutionens artiklar om valförfarandet också tillämpligt på valen av representativa organ på lokal nivå. Därutöver finns i konstitutionen inga bestämmelser som reglerar de lokala organens ansvar, befogenheter och resurser. Någon aktuell "kommunallag" som kompletterar konstitutionen på dessa punkter finns heller inte. I samband med Frelimos partikongresser och den årliga budgetbehandlingen har dock olika beslut fattats som gett riktlinjer och vägledning också för organen på den lokala nivån.

Det skall tilläggas att termen lokala organ ("orgais locais") används för organ på såväl provinsnivå som "kommunnivå". Samtliga dessa organ utgör en del av "statsapparaten" eller regeringen ("o Governo").

Moçambique är indelat i tio provinser. Utöver dessa har Maputo stad ställning som provins. Provinserna är indelade i städer och distrikt. Antalet städer är drygt 20 och antalet distrikt närmare 130. Städerna och distrikten är i sin tur indelade i mindre enheter med tillhörande administration med vissa exekutiva uppgifter.

I fortsättningen av denna rapport används begreppet "lokala organ" för att beteckna provins-, stads- och distriktsadministrationen. För städer och distrikt används samlingsbegreppet "kommun".

På central nivå stöds och övervakas de lokala organen av civilministeriet (Ministério de Administracao Estatal). Även finansministeriet har ett stort inflytande över provinser och kommuner genom att stora delar av den lokala nivåns resurser kontrolleras av den centrala nivån. Genom att verksamheterna inom de flesta fackområden starkt centralstyrs utövar även de flesta övriga ministerier en styrning och kontroll över aktiviteter och resurser på lokal nivå.

3. Seminarium om lokalt självstyre 1988

Med stöd av bl a Världsbanken och Finnida hölls 1988 i Maputo ett seminarium kring decentralisering och kommunalt självstyre. Förutom berörda nationella intressenter deltog i seminariet representanter för ett antal u-länder, biståndsgivare och frivilligorganisationer.

Seminariet byggde till en del på redovisningar av och diskussioner kring erfarenheter från andra

länder, både u-länder och europeiska länder. En annan del behandlade den aktuella situationen i Moçambique i fråga om förutsättningar och resurser för lokalt självstyre.

De moçambikanska bidragen till seminariet utgick till större delen från en rapport om "ledning av städerna" (Gestao das Cidades) som tagits fram av det portugisiska konsultföretaget Intersismet. Konsultuppdraget ingick som en del i det av Världsbanken finansierade "Urban Rehabilitation Project". Den formelle beställaren var finansministeriet. I en referensgrupp knuten till konsultens arbete fanns också representanter för civilministeriet samt ytterligare några ministerier och nationaldirektorat med ansvar för utvecklingen på lokal nivå.

Intersismets rapport är en grundlig genomgång av den historiska utvecklingen av de lokala organen under kolonialtiden och efter självständigheten. Den innehåller redogörelser för de juridiska,institutionella och organisatoriska förutsättningarna för ledningen av städerna. I rapporten finns också omfattande redovisningar av olika data rörande främst Maputo och Beira.

I ett analyserande avsnitt behandlar konsulten frågor om bl a de juridiska och institutionella förutsättningarna, uppgifter och befogenheter för den lokala nivån, finansiella och personella resurser, planerings- och ledningssystem samt uppbyggnaden av städernas administrativa apparat. Analysen utmynnar i en "modell" för ledning av städerna där huvudkomponenterna är ett ökat självstyre, bättre avgränsning av ansvar och befogenheter samt förstärkning av de finansiella och personella resurserna.

Baserat på "modellen" har konsulten lagt ett detaljerat förslag till nytt system för ledning av städerna. Det innehåller diskussioner om avgränsning av uppgifter och befogenheter, ledning och löpande drift, finanser, inklusive skatter och subsidier, rekrytering och utbildning av personal, statsförvaltningens organisation och arbetsformer.

Avslutningsvis innehåller Intersismets rapport ett avsnitt om strategi för vidare utveckling och som i huvudsak mynnar ut i att ett "projekt" bör startas i vardera Maputo och Beira och ytterligare en "pilotstad".

Såväl under som efter seminariet utsattes Intersismets rapport för kritik främst med utgångspunkten att den är mycket teoretisk och dåligt förankrad i verkligheten i Moçambique.

Resultatet av seminariet och efterföljande diskussioner mellan framför allt Världsbanken och den moçambikanska regeringen blev att utarbetande av en handlingsplan för decentralisering och lokalt självstyre togs in som ett villkor i avtalet mellan regeringen och Världsbanken om finansiering av "Urban Rehabilitation" i Moçambique.

4. Utvecklingsarbete efter 1988

Arbetet med att utveckla en politik och en strategi för genomförandet av förstärkt lokalt självstyre har fortsatt även efter 1988. Frågan var aktuell bl a i samband med besluten kring den reviderade konstitutionen.

Till stor del har dock inriktningen av och takten i arbetet bestämts av de krav Världsbanken ställt i anslutning till ianspråktagandet av den aktuella krediten för "Urban Rehabilitation" och förberedelserna för nya liknande krediter. Även om avgränsningarna är något otydliga tycks Världsbanken f n vilja skilja ut frågorna om decentralisering, lokalt självstyre och ledning och organisation av kommunerna från övriga förberedelser för lokala projekt inom infrastruktur och miljö. Ett separat "local government"- projekt växer fram.

Huvudansvaret för samarbetet med Världsbanken i dessa frågor har gått över från finans- till civilministeriet, där en särskild enhet organiserats för ledning av det fortsatta utvecklingsarbetet, främst i de delar det rör samarbetet med Världsbanken. Banken har ställt ekonomiska resurser till civilministeriets förfogande för arbetet. Utländska konsulter har anlitats för att arbeta med frågor om bl a lagstiftning kring lokalt självstyre, finansiering av de lokala organens verksamhet samt organisation av de lokala insatserna inom området kommunalteknisk service.

Finansministeriet, byggnadsministeriet samt flera andra berörda regeringsorgan deltar i arbets- och referensgrupper knutna till det fortsatta utvecklingsarbetet.

5. Rapport om "Decentralisering och lokalt självstyre"

I november 1991 organiserade civilministeriet och Världsbanken ytterligare ett seminarium på temat reformering av lokala organ. Bortsett från representanter från andra u-länder var deltagandet ungefär det samma som vid 1988 års seminarium. Det huvudsakliga underlaget för seminariet var en rapport om decentralisering och lokalt självstyre (Decentralizacao e autonomia de orgaos locais).

Den nämnda rapporten presenterades officiellt av civilministeriet, men var författad av den förre finansministern Magid Osman. Denne deltog mycket aktivt i förberedelserna, genomförandet och uppföljningen av 1988 års seminarium. Han har dessutom studerat frågorna om decentralisering och lokalt självstyre i bl a de angränsande afrikanska länderna, men också vid ett par tillfällen det svenska systemet för kommunalt självstyre.

Osmans rapport är en mycket grundlig och konkret genomgång av förutsättningar, villkor och metoder för en decentralisering och ett förstärkt lokalt självstyre i Moçambique. Situationen i landet ges relief genom paralleller till andra länder och reflexioner kring hur dessa erfarenheter kan appliceras på Moçambique.

Rapporten diskuterar skillnaderna mellan dekoncentration, delegering och "verklig" decentralisering. Det konstateras att decentralisering inte skapar nya resurser, men förbättrar effektiviteten i användningen av de tillgängliga.

Osman konstaterar att erfarenheterna i Moçambique kring decentralisering begränsar sig till delegering vad gäller genomförande av projekt beslutade i statsbudgeten. Hindren för en verklig decentraliseringspolitik anges som många. Dit hör effekterna av det pågående kriget, den allmänna ekonomiska situationen i landet, det nuvarande administrativa systemet, illusionen om nationell enighet och konflikter mellan stamintressen.

Rapporten slår fast att trots svårigheterna bör följande utgångspunkter gälla för framtida reformer.

Det finns redan ett betydande inslag av delegering för genomförande av den centrala politiken.

Systemet för delegering ger ingen reell självständighet åt de lokala organen när det gäller planering och användning av resurser.

Avsaknaden av lokal autonomi beror på att de lokala organen betraktas som representanter för den centrala statsmakten och inte som organ för lokal makt. I detta avseende har dock förutsättningarna ändrats genom den nya konstitutionen.

Decentralisering har hittills utövats i ett planekonomiskt system med nästan alla resurser centralt distribuerade. Nya initiativ till decentralisering är endast genomförbara i en marknadsekonomi med statens intervention reducerad till ett minimum.

Sammanfattningsvis konstateras att verklig decentralisering är möjlig endast inom en ny laglig ram där de lokala organen företräder den lokala makten och i sin exekutiva roll ansvarar inför demokratiskt valda organ.

Mot denna bakgrund diskuterar Osman syftena med en decentralisering med uppdelning på politiska och administrativa mål.

I fråga om de politiska syftena hänvisar Osman till konstitutionens avsnitt om de lokala organen. Det konstateras att en decentralisering skulle stimulera folkligt deltagande och möjligheten att delta i och påverka den lokala utvecklingen.

Den skulle också förbättra resursanvändningen och kontrollen av denna.

Som administrativa syften anger Osman bl a en reduktion av störningar i kommunikationen mellan olika nivåer, snabbare reaktioner för anpassning till aktuella problem och ökat intresse för ledningen av den lokala verksamheten. Det förutses också ett större intresse för mobiliseringen av lokala ekonomiska resurser och för en effektiv användning av dessa.

Med utgångspunkt från den generella diskussionen om syfte och förutsättningar för decentralisering behandlar Osman ett antal konkreta frågor kring det lokala självstyret. Bland dessa ingår komponenter som formerna för att utse de lokala organen, deras ansvar och befogenheter, ekonomiadministration i form av bl a budgetprocess, budgetuppföljning, skatter, avgifter och andra intäkter på lokal nivå samt personaladministration i form av bl a rekrytering, utbildning och belöningssystem.

Osman diskuterar också den privata sektorns deltagande i lokal serviceproduktion och rekommenderar ytterligare undersökningar för att ge mer erfarenheter kring detta.

I enlighet med konstitutionen förutsätter Osman att det finns lokala organ på såväl provins- som kommunal nivå, vilka utses i fria och allmänna val. Strukturen på dessa organ är välbekant för svenska förhållanden. Rapporten presenterar en struktur med ett direktvalt "fullmäktige" samt en "kommunstyrelse" och facknämnder" valda av "fullmäktige" och som avspeglar den politiska sammansättningen av "fullmäktige". Kommunstyrelse-ordföranden ("borgmästaren") utses av "fullmäktige" bland dess ledamöter. På den lägsta administrativa nivån finns "kommundelsnämnder", även dessa utsedda av "fullmäktige".

Osman för också en diskussion kring frågan om det skall finnas folkvalda organ på såväl provins- som kommunnivå. En slutsats är att provinsnivån, åtminstone för närvarande, har en viktig roll i decentraliseringsprocessen, eftersom många kommuner är för svaga för att själva ännu ta ett stort ansvar för servicen till medborgarna.

Decentraliseringen bör därför ske gradvis och med stor medverkan från provinsnivån. För att garantera ett medinflytande i processen från den kommunala nivån föreslår Osman att det inrättas ett organ på provinsnivån utsett av kommunerna i respektive provins och med uppgift att bl a godkänna provinsens budget och övervaka överförandet av befogenheter och resurser till kommunnivån.

I fråga om de lokala organens uppgifter och befogenheter föreslår Osman en grundläggande princip, välbekant i det svenska systemet. De lokala organens befogenheter är allt inom territoriet som tillfredsställer befolkningens behov och som inte genom lag åligger de centrala statsorganen.

Med den utgångspunkten går rapporten igenom olika områden av samhällets service och diskuterar möjligheterna att överföra ansvar och befogenheter till den lokala nivån. Slutsatsen är att områden som fysisk planering, markanvändning och bebyggelse, grundskola, primär hälsovård, vattenförsörjning samt underhåll av lokal infrastruktur är uppgifter för vilka ansvarsfördelningen mellan central och lokal nivå bör diskuteras.

I ett avsnitt om de lokala finanserna diskuterar Osman förutsättningarna för en ekonomisk autonomi för de lokala organen. Utgångspunkten är att deras ansvar och befogenheter vidgas till de ovan nämnda områdena och att de lokala organen själva beslutar om sina budgetar och sin resursanvändning.

För att säkra en finansiell autonomi för de lokala organen föreslår Osman en betydande omfördelning av avgifter och skatter från central till lokal nivå. De lokala organen skulle helt få disponera lokala inkomstskatter, turistskatt och bilskatt. Delar av omsättningsskatten och en central inkomstskatt skulle också slussas till den lokala nivån. Någon form av fastighetsskatt föreslås införd.

Det föreslås också en form av skatteutjämningsbidrag, som skulle gynna de fattiga regionerna på de rikares bekostnad.

Vidare föreslås att de lokala organen får möjlighet att ta upp lån på den nationella marknaden.

I rapporten finns också ett räkneexempel där de ekonomiska resultaten av förslagen till vidgade uppgifter och nya finansieringskällor appliceras på Maputo stad och Maputoprovinsen.

Som kommentar kan noteras att det finansiella avsnittet är det minst genomarbetade i Osmans rapport och att det också till viss del reviderats efter seminariet i november 1991.

I rapportens sista avsnitt skisseras ett förslag till program för decentralisering. Förslaget går ut på ett stegvis genomförande med en första etapp som omfattar städerna Maputo, Beira och Nampula. Som skäl för den stegvisa strategin anförs att förutsättningar och roller är klarare i städerna än i landsbygdsdistrikten. I de senare finns flera frågor att klara ut, t ex samspelet mellan den traditionella makten och ett modernt system för lokalt självstyre. En annan liknande fråga är relationerna mellan distrikts- och provinsnivån.

Som syfte med pilotprojekten i de tre städerna anger rapporten följande.

Decentraliseringen skall medge ett större deltagande från medborgarna i lösandet av lokala problem.

Möjligheterna till medverkan från den privata sektorn och medborgarna i serviceproduktion och underhåll av infrastrukturen bör undersökas.

De lokala organen bör åtnjuta stor självständighet i att söka lösningar på lokala problem, men utan nepotism och favorisering av vänner och bekanta.

Inom ramen för pilotprojekten skall hanteras bl a den föreslagna utvidgningen och preciseringen av uppgifter, översyn av lokala intäkter, samt översyn av organisation och bemanning.

För att göra pilotprojekten möjliga föreslås Nationalförsamlingen besluta om lagar som ger de tre städerna möjlighet att disponera de föreslagna finansiella resurserna och i övrigt göra de institutionella och organisatoriska förändringar som krävs.

6. Resultaten av seminariet om lokalt självstyre

Presentationen av Osmans rapport vid seminariet i november 1991 föranledde mycket aktiva och konkreta diskussioner bland representanterna för olika organ inom den moçambikanska stadsapparaten.

I stort fick rapporten ett positivt mottagande. Invändningar och frågor restes dock kring bl a provinsnivåns framtida roll, demokrati och decentraliserad makt kontra den traditionella makten och strukturen samt de lokala organens ekonomiska förutsättningar. Det restes också önskemål om att det föreslagna pilotprojektet skulle utvidgas till att omfatta fler städer och distrikt.

Det framfördes som en uppfattning vid seminariet att civilministeriet omedelbart borde förbereda de lagändringar som krävs för att sätta igång pilotprojekten. Några sådana ändringar har ännu inte kommit till stånd.

Efter seminariet har Osman kompletterat och förtydligat sin rapport på vissa punkter.

På Världsbankens uppmaning har arbetsgrupper med representanter för berörda ministerier bildats för att arbeta vidare med resultaten från seminariet. Banken finansierar också konsulter som behandlar frågorna om bl a lagstiftning för lokalt självstyre, de lokala organens finanser samt organisation av den kommunaltekniska servicen.

7. Samarbete Beira-Göteborg

Som ett led i arbetet med frågorna om decentralisering och lokalt självstyre besökte såväl förre moçambikanske civilministern Oscar Monteiro som förre finansministern Sverige under 1987-88.

Under dessa besök sammanförde SIDA ministrarna med representanter för Göteborgs kommun för diskussioner om ett eventuellt samarbete mellan Göteborg och Moçambiques andra stad Beira. Syftet med förslagen till samarbete var att bygga upp en institutionell samverkan mellan de båda städerna med inriktning på kunskapsöverföring från Göteborg till Beira inom området kommunal förvaltning.

Göteborgs stad accepterade att undersöka förutsättningarna för ett sådant samarbete. Representanter för Göteborgs stad blev i det sammanhanget också ombedda att assistera de två ministerierna i arbetet med att utveckla program för decentralisering och lokalt självstyre. Sådana insatser har därefter gjorts kontinuerligt fram till dags dato.

Förstudierna för ett institutionellt samarbete mellan Göteborgs och Beira städer inleddes under hösten 1988. Under våren 1990 fanns ett projektdokument framme. I augusti samma år tecknades ett avtal mellan SIDA och Göteborgs stad om genomförande av projektet.

Projektet innebär ett allmänt stöd till utvecklingen av den kommunala förvaltningen i Beira. Det innefattar insatser kring styrning och ledning av den kommunala verksamheten, men också stöd till den dagliga operativa verksamheten.

I en första fas har insatserna koncentrerats till ekonomiadministrationen d v s i huvudsak upprättande och uppföljning av budget samt redovisning. Insatser för att öka effektiviteten när det gäller att driva in tillgängliga intäkter ingår också i en första fas.

En viktig del av den ekonomiadministrativa komponenten är introduktion av datorer på stadens finansavdelning. Detta har krävt betydande utbildningsinsatser i fråga om hantering av såväl hård- som mjukvara.

Detta har dock gått långt över förväntan. Redan på ett tidigt stadium har finansdirektören och hans medarbetare på egen hand utvecklat tillämpningar av de introducerade systemen och programmen.

Utöver ekonomiadministrationen sysslar projektet med stöd till den kommunaltekniska serviceproduktionen bl a insamling och omhändertagande av avfall samt fysisk planering och markanvändning.

Utöver det ursprungliga projektet har de båda städerna tecknat ett separat avtal om samarbete som täcker sektorerna kultur, sport, social välfärd, handel och turism. Inom ramen för detta avtal förser Göteborg stad Beira med överskottsmaterial. Flera aktiviteter har initierats inom ramen för samarbetsavtalet. Dessa har till stor del också finansierats av biståndsmedel via SIDA och Svenska Institutet. Göteborgs stad har emellertid också lagt ner betydande egna resurser i denna del av samarbetet i form av utrustning och arbetsinsatser.

Under förberedelsearbetet för Göteborg-Beira-samarbetet undertecknades avtalen och initierades genomförandet av det Världsbanksfinansierade "Urban Rehabilitation"projektet, där det ingår väsentliga komponenter som faller inom Beiras kommunala förvaltnings ansvarsområde. Detta har inneburit krav på betydande koordinationsinsatser gentemot Världsbankens projektledare och konsulter.

Som bakgrund till den fortsatta redovisningen finns det skäl att ge några fakta om Beira.

Staden hyser, inklusive flyktingar från inbördeskriget, minst en halv miljon invånare. Den kommunala budgeten omslöt under 1991 motsvarande ca 3 milj kr omräknat enligt officiell växlingskurs. Drygt hälften av intäkterna genereras av skatter, avgifter och andra intäkter som kommunen själv driver in. Resten är bidrag från den centrala statsbudgeten.

Medeltalet anställda i kommunens verksamhet, omräknat till årsarbetare, är ca 1 000. I hela den kommunala administrationen finns ingen anställd med akademisk examen. Ett fåtal har motsvarande gymnasieutbildning. De flesta har högst sex års skolutbildning.

Utrustningen för såväl produktion av kommunalteknisk service som administration härstammar till större delen från kolonialtiden. På senare år har en viss förnyelse skett genom såväl Göteborg-Beirasamarbetet som Världsbanks-projekten. Investeringarna i utrustning inom Göteborg-Beira-projektet är dock begränsade. Som ett komplement till projektet har emellertid 3,8 milj kr av svenskt importstöd ställts till Beiras förfogande för inköp av fordon för sophantering.

Under perioden augusti 1990 - juni 1992 har Göteborg-Beira projektet tagit i anspråk ca 4,2 milj kr av biståndsmedel. inom förvaltningsstödet.

Av den nämnda summan utgör 2,2 milj kr arvoden till anställda inom Göteborgs stad som arbetat som konsulter inom projektet. Cirka 0,9 milj kr har förbrukats på resor, uppehälle och övriga operativa kostnader för dessa konsulter.

Ett tio-tal anställda i Göteborgs stad har genomgått olika typer av utbildning i portugisiska och är kapabla att arbeta i projektet på detta språk. Omkring 0,2 milj kr har spenderats på kursavgifter och utbildningsmaterial.

Drygt tio nyckelpersoner från Beira har besökt Göteborg för såväl allmän orientering som målinriktad utbildning. Några av dessa har varit i Göteborg vid två eller flera tillfällen. Kostnaderna för dessa besök uppgår till drygt 0,3 milj kr. För utbildning i Moçambique av personal inom Beira stads-

förvaltning har använts cirka 50 000 kr.

Utrustning, framför allt datorer och annan kontorsutrustning, har inköpts för Beiras räkning till ett belopp av cirka 0,3 milj kr.

Utöver de nämnda beloppen har Göteborgs stad inom projektets ram gjort insatser på uppskattningsvis närmare 300 000 kr. I detta belopp ingår bl a kostnader för insamling av överskottsmaterial, extra insatser av social natur i samband med besök från Beira samt den tid som lagts ner i projektet av anställda i Göteborgs stad, vilkas insatser inte fått belasta den biståndsfinansierade delen av projektet.

Sammantaget har cirka 15 anställda inom Göteborgs stad varit engagerade i projektet. Förutom av projektledaren har de mest omfattande insatserna gjorts av en grupp på sex ekonomer som rekryterats från sex olika förvaltningar inom kommunen. Därutöver har ett par erfarna "allmänadministratörer", tekniker vid renhållningsverket samt representanter för Frölunda kulturhus medverkat vid flera tillfällen både i arbete i Beira och i att ta emot besökande från Beira.

Göteborg-Beirasamarbetet skiljer sig i sin strategi från de flesta andra biståndsprojekt. Ambitionen är att projektet skall genomföras utan att rådgivare från Göteborg är permanent närvarande i Beira.

Grundtanken bakom detta är att ett institutionellt samarbete av detta slag inte kan bli framgångsrikt med mindre än att den mottagande parten förmår att på egen hand tillämpa och utveckla de kunskaper och färdigheter som den mer erfarne parten försöker överföra.

Det valda arbetssättet ställer speciella krav på uppläggning och genomförande av samarbetet. Inga nya moment initieras med mindre än att det i Beira finns en motpart, i form av individer eller grupper, som bedöms kapabel att ta emot kunskap och tillämpa och utveckla den på egen hand.

I genomförandet anges takten av den moçambikanske motparten. Det får inte förekomma att de göteborgska konsulterna drabbas av otålighet och pressar fram aktioner "över huvudet" på sina motparter. I verkligheten har detta ännu inte varit aktuellt. Det har snarare varit så att den göteborgska sidan ibland fruktat att motparten i sin ambition gått fram så snabbt att vissa väsentliga moment inte riktigt trimmats in.

En mycket viktig del av projektstrategin är den "sociala dimensionen". Stora ansträngningar har gjorts för att bygga upp relationer även utanför de rent professionella. Detta är av stor vikt för att bedöma om motparten accepterar de använda metoderna och tar åt sig kunskap och erfarenheter. Dessutom tillför det båda parter ytterligare dimensioner i fråga om kunskap och erfarenheter, vilket underlättar det professionella samarbetet. En viktig del i det sociala kontaktskapandet är frekventa studiebesök av representanter för Beira i Göteborg.

Det första kontraktet mellan SIDA och Göteborgs stad löpte ut den 30 juni 1992. Ett projektdokument för ytterligare tre års insatser har tagits fram av Göteborgs stad i samråd med Beira stad. Projektförslaget förutsätter en fortsättning av arbetet baserad på samma grundläggande mål, strategier och arbetssätt som den första etappen.

Förslaget innehåller en viss utvidgning av insatserna till främst sektorn fastighetsregistrering och kontroll av markanvändningen. Förslaget utgår vidare från att det pilotprojekt för decentralisering och lokalt självstyre, som diskuterats på central nivå skall komma till stånd med Beira som ett av pilotfallen. Det ställer krav på ett både bredare och djupare externt stöd till den lokala förvaltningen i Beira, vilket skulle kunna ges via Göteborg-Beira projektet. Mot den bakgrunden innehåller förslaget nära nog en fördubbling av de årliga resursinsatserna under perioden 1992/93 - 1995/96 jämfört med de gångna två budgetåren.

Det ovan nämnda förslaget behandlades av SIDA och den moçambikanska regeringen vid den s k sektorsgenomgången av förvaltningsbiståndet våren 1992. Med hänsyn till tillgängliga medel för förvaltningsbiståndet under budgetåret 1992/93 ansågs det finnas utrymme för en ökning av projektets ekonomiska ram på ca 20 procent. Detta kommer troligen att innebära att projektet även fortsättningsvis kommer att koncentreras på ekonomi-administration samt vissa begränsade insatser inom renhållningssektorn. Därutöver kommer också att finnas ett visst utrymme för nya insatser för att bygga upp ett fastighetsregistreringssystem. Ansträngningar kommer också att göras för att finna finansiering för fortsatta insatser inom områdena kultur och social välfärd.

8. Exempel på andra utvecklingsprojekt kring lokalt självstyre

Ett projekt delvis parallellt med Göteborg-Beira-projektet pågår i hamnstaden Nacala.

Projektet finansieras av Finnida och utförs av finska miljöministeriet.

Nacala-projektet startade som bistånd till rehabilitering av hamnen i Nacala och transportlederna till hamnen. Senare utvecklades det till stöd till erosionsbekämpning, vilket förutsatte omlokalisering av vissa bostadsområden. Därmed var projektet definitivt inne inom ansvarsområdet för den kommunala administrationen och har successivt utvidgats till stödinsatser inom hela det kommunala ansvarsområdet.

Strategin och arbetsmetoderna för Nacala-projektet skiljer sig avsevärt från Göteborg-Beira-pro-

jektet. Den finska parten har engagerat ett antal långtidskonsulter som arbetar inom Nacalas kommunala förvaltning. Stora belopp har satsats på investeringar och utrustning. För en utomstående betraktare tycks det som den utländske partens tidplaner och ambitioner är mer styrande för projektet än den moçambikanska partens prioriteringar.

I de tre nordligaste provinserna driver UNDP ett projekt med huvudsyfte att utveckla kapacitet för lokalt självstyre på distriktsnivå.

I Tete-provinsen ger Danida stöd till provinsadministrationen med syfte att öka dess kapacitet för långsiktig utvecklingsplanering.

Inom ramen för ett projekt ämnat att utveckla en nationell bostadspolitik, har UNDP/Habitat börjat intressera sig för den lokala administrationen framför allt inom området fysisk planering och markanvändning. Detta är av tradition också ett intresseområde för stöd från den italienska regeringen.

Den amerikanska regeringen genom USAID har erbjudit den moçambikanska regeringen ett omfattande stöd i arbetet med demokratisering, decentralisering och integration av lokalt självstyre och traditionell makt.

Såväl Världsbanken som FN genom UNDP driver regionala program inom området lokal administration under beteckningarna Municipal Development Programme respektive Municipal Management Programme. I båda dessa program riktas ett mycket aktivt intresse mot Moçambique.

9. Några reflexioner kring förutsättningar för och utformning av stöd till decentralisering och lokalt självstyre

Utformning av strategier och program för stöd till en process mot decentralisering och lokalt självstyre är en mycket grannlaga uppgift. Den kommer med nödvändighet i mycket nära kontakt med centrala delar av den övergripande nationella politiken. Den måste också ta hänsyn till de allmänna ekonomisk-politiska förutsättningarna och dessutom beakta de tekniska förutsättningarna för utbyggnad och underhåll av lokal infrastruktur och social service.

I Moçambique kompliceras läget dessutom av det pågående inbördeskriget och spänningarna mellan olika folkgrupper.

Till bilden hör emellertid också den moçambikanska regeringens uttalade vilja att verka för en decentralisering av beslutsfattande och resursutnyttjande och det yttre tryck som den utsätts för från utländska biståndsgivare.

Biståndsgivarnas rekommendationer och krav är många och till delar disparata och oförenliga. Det är därför förklarligt att regeringen, mot bakgrund av sin egen begränsade erfarenhet i frågan, vänt sig till framför allt Sverige för att få hjälp med strukturering och samordning av både sina egna idéer och biståndsgivarnas rekommendationer och villkor.

Genom den tidigare refererade rapporten, författad av förre finansministern Magid Osman och publicerad av civilministeriet, har landet självt lagt en utmärkt grund för vidare arbete med frågorna om decentralisering och lokalt självstyre.

Moçambique är i detta läge inte betjänt av ytterligare konsultrapporter med ringa förankring i landets realiteter och utvecklingsvillkor. Vad som i första hand behövs är stöd av en lyhörd "sparringpartner" som kan ge råd kring de ytterligare insatser som behövs för att fullborda utformningen av en strategi och ett genomförandeprogram för det lokala självstyret Detta är en uppgift som borde ligga väl till för Sverige.

Vid sidan av ett stöd till utvecklingsprocesserna på nationell nivå skulle också decentraliseringsansträngningarna kunna stödjas genom assistans till enskilda kommuner. Erfarenheterna från Göteborg-Beirasamarbetet ger både positiva och negativa signaler på en sådan idé.

Till det positiva hör att gensvaret i Beiras kommunala administration och därmed resultatet av insatserna har varit mycket gott. Trots de stora bristerna i personalens utbildning och erfarenhet har kapaciteten att tillägna sig och använda ny teknik och nya metoder varit mycket stor. Det skall tilläggas att projektet ännu inte drabbats av att nyckelpersoner i Beira lämnat kommunen för annan verksamhet. Med den höjda utbildnings- och erfarenhetsnivå som projektet ger ett antal personer torde den risken öka.

Projektet har inte krävt några tunga investeringar. Det har därför varit förhållandevis billigt och har inte skapat stora, kostsamma underhållsbehov.

En duplicering av Göteborg-Beira-projektet kan emellertid stöta på svårigheter på såväl mottagar- som givarsidan. Erfarenheterna från Nacala-projektet visar att det kan vara svårt även i en relativt stor stad att finna utvecklingsbara motparter.

Samtidigt finns det grund att påstå att den utvecklingsstrategi som Göteborg-Beira-samarbetet bygger på bör vara modell för åtgärder för att utveckla administrationen på lokal nivå.

Alternativet med en massiv insats av långtidskonsulter i en liten lokal administration riskerar att

leda till att mottagarens egen kapacitet tynar bort istället för att växa till sig. Det finns signaler från både Nacala-projektet och Världsbanksfinansierade konsulter i Beiras förvaltning att konsulternas tålamod tryter och att de tar över avgöranden kring tempo och prioriteringar. Vart tar då utvecklingsinsatsen vägen?

Göteborg-Beira-modellen är samtidigt mycket krävande. Den fordrar mycket resurser och stor flexibilitet på givarsidan. Behovet av språkkunskaper är bara ett exempel på detta. För att ett institutionellt samarbete skall fungera räcker det inte med att en eller ett par personer är aktiva. Personal måste finnas tillgänglig för insatser både på hemmaplan och ute hos samarbetspartnern. Slutsatsen är att det behövs en stor kommun eller ett samarbete mellan flera kommuner för att mobilisera de resurser som ett institutionellt samarbete fordrar.

Sammanfattningsvis finns det dock inte skäl att avråda från fler initiativ liknande Göteborg-Beira-samarbetet. Mot bakgrund av den långa väg som ännu återstår i Moçambique fram till ett fungerande lokalt självstyre är varje sådan insats av stort värde. Den kräver dock noggranna förberedelser för att bli effektiv.

Stöd till skogsindustri - IFLOMA - en kort redogörelse

LARS-OLOV JANSSON

Bakgrund

Moçambique begärde och erhöll tidigt svenskt stöd för att studera landets förutsättningar för satsningar inom skogsindustriområdet. Studierna omfattade såväl träindustri som träförädling (massa- och papper). Moçambique hade vid slutet av 70-talet orealistiskt höga ambitioner vad gällde utbyggnaden av massa- och pappersbruk i landet. I en rapport från 1979 konstaterade den finska konsulten Jaakko Pöyry att tiden inte var mogen för massa- och pappersbruk i Moçambique. I stället rekomenderade de att Moçambique i en första fas skulle bygga ut ett sågverk med en kapacitet av 26.000 kubikmeter sågade varor och en spånskivefabrik med en kapacitet av 20.000 kubikmeter i Manicaprovinsen. Den totala kostnaden för industrikomplexet beräknades till 40 milj dollar.

SIDA och arabfonden BADEA beslöt 1980 att stödja projektet. Sågverket och speciellt spånskivefabriken var visserligen mer komplicerade anläggningar än de träindustrier som tidigare fanns i Moçambique, men ansågs ligga på en för Moçambique rimlig teknisk nivå. Moçambique hade vid den tidpunkten en väl utvecklad träindustri med över 100 sågverk, även om de flesta var små och tekniskt enkla. Spånskivefabriker hade med framgång drivits i andra u-länder, exempelvis i Zambia.

Beslutet togs vid en tidpunkt då man påräknade fred och ekonomisk tillväxt i Moçambique, bl a som ett resultat av att Zimbabwe fått en folkvald internationellt erkänd regering. Inga avsättningproblem förutsågs i landet, även om spånskivor i stort sett var en ny produkt i Moçambique. Enligt tillgängliga beräkningar skulle inhemsk produktion understiga priset på produkterna vid alternativ import. Därtill skulle man spara utländsk valuta. Utländsk valuta skulle även genereras genom att IFLOMAs produkter kunde användas i landet i stället för ädelträ som då kunde exporteras. Ett statligt företag, IFLOMA, bildades.

Resultatet

Den försämring av säkerhetsläget, som inträffade vid slutet av 1982, och den ekonomiska nedgången i Moçambique kom tidigt att påverka projektet. Bl a kunde en planerad tillfartsväg till det huvudsakliga råvaruområdet aldrig byggas. IFLOMA kom därmed ganska tidigt att få problem med timmerförsörjningen.

Det visade sig även vara svårt att få tag på kvalificerad moçambikisk personal, framför allt p g a att många var obenägna att flytta till ett underutvecklat område på landsbygden. De incitament framför allt i form av bostäder attraherade framför allt lågutbildad personal i projektområdet. Framför allt av dessa två skäl kom produktionen att bli betydligt lägre än beräknad.

Allt som producerades kunde säljas i den ekonomiska miljö som rådde i Moçambique fram till 1987. IFLOMAs produkter såldes till artificiellt låga priser på grund av den övervärderade valutan som radikalt underskattade kostnaden för importerade produkter.

När Moçambique 1987 lanserade det ekonomiska reformprogrammet (PRE), fick IFLOMA omedelbart svårt att avsätta sina produkter. Priset på sågade varor och spånskivor behövde ju höjas avsevärt för att kompensera de av devalveringarna föranledda kostnadsökningarna. IFLOMA fick finansiella problem och frågan väcktes om IFLOMA kunde överleva i en marknadsekonomi. Enligt en SIDA finansierad utvärdering från juni 1987 bedömdes IFLOMA ha förutsättningar att producera med vinst. IFLOMAs finansiella resultat förblev dock fortsatt dåligt på grund av säkerhetsläget och den allvarliga ekonomiska situationen i landet. Bristen på kvalificerad personal kvarstod och detta tillsammans med brist på reservdelar och konsumtionsvaror ledde till många produktionsavbrott. Vid en andra utvärdering i november 1988 konstaterar konsulten att sågverket men även spånskivefabriken kan gå med vinst under vissa förutsättningar. Lösningen på IFLOMAs problem låg i att omvandla företaget till ett aktiebolag, vilket Moçambique senare godkände.

Sverige beslöt i mitten på 1989 att ge ett avslutande två-årigt stöd för att medverka i omformningen av IFLOMA till ett lönsamt privat företag. Svensk expertis sattes in för att dels bistå IFLOMA och jordbruksministeriet i denna process, dels säkerställa att produktionsapparaten vidmakthölls. Den svenska insatsen avslutades som planerat i juni 1991. Vid den tidpunkten hade privatiseringsprocessen, som skulle vara klar i maj 1991, inte fullbordats. De åtgärder som de svenska expertema rekommenderat hade inte genomförts. Genom att det svenska stödet upphörde förlorade IFLOMA det tekniska stödet och utländsk valuta för sin import. Brist på utländsk valuta och fortsatt svag företagsled-

ning innebar att produktionen begränsades ytterligare. Spånskivefabriken slutade producera i början av 1992 på grund av en brand och brist på reservdelar. Sågverket har åtminstone till helt nyligen varit i produktion.

Inom jordbruksministeriet finns en grupp som arbetar för IFLOMAs privatisering. Enligt tidsplanen skall IFLOMA vara konstituerat som ett privat företag under innevarande år. Varken IFLOMA eller jordbruksministeriet har begärt svenskt stöd för att fullfölja privatiseringsprocessen. Enligt uppgift anser sig jordbruksministeriet ha egen kapacitet. Däremot har IFLOMA begärt fortsatt stöd för import av råvaror och reservdelar, vilket SIDA inte accepterat. Skälet är helt enkelt att nuvarande företagsledning inte bedöms kunna sköta verksamheten på ett acceptabelt sätt.

Avslutande kommentarer

Skogsindustrprojektet i Manicaprovinsen är en av de största industrisatsningar som Moçambique genomfört efter självständigheten. Många andra stora industriprojekt planerades i slutet av 70-talet i samarbete med f d Östblocket, men få av dem slutfördes. Det var naturlig att bygga ett sågverk för att utnyttja existerande planteringar i Manicaprovinsen.

IFLOMA har drabbats hårt av oroligheterna i landet. Projektet kunde enbart slutföras efter exeptionella säkerhetsåtgärder. Utan säkerhetsproblem hade IFLOMA tidigt fått tillgång till bra sågtimmer i skogsområdet Rotanda.I stället har företaget fått använda timmer i små dimensioner som inte passar för den typ av såg som installerats. Därmed har IFLOMAs ekonomi allvarligt försämrats. Även om tillgången på kvalificerad personal för uppdrag för uppdrag inom IFLOMA var mer begränsad än man räknat med, hade IFLOMA kunnat attrahera betydligt bättre personer om säkerhetsläget varit annorlunda. Det har även visat sig vara svårt att driva en så pass komplicerad industri som det här rör sig om i den konstlade ekonomiska miljö som Moçambique levde med under projektets första år.

Enig svensk expertis hävdar att IFLOMA har goda möjligheter att gå med vinst om företaget får verka under helt kommersiella förutsättningar. Intressenter finns såväl i Moçambique som i Zimbabwe och sannolikt även i Sydafrika. Det finns anledning att räkna med att IFLOMA skulle ha kunnat gå med vinst om inte försämrade produktionsförhållanden inträffat som ett resultat av oroligheterna i landet och den därmed försämrade ekonomiska situationen.

Hantering av korruptiva beteenden. En beskrivning av de legala och institutionella systemen i Moçambique

JORGE GRAÇA

Översatt, bearbetad och förkortad av Anders Nilsson.

0. Introduktion

Denna rapport avser att identifiera och analysera hur de legala och administrativa systemen i Moçambique hanterar det fenomen, som vanligtvis kallas korruption. Korruptiva beteenden kommer att analyseras och exemplifieras med utgångspunkt från dagens moçambikiska verklighet. Rapporten kommer också att beskriva de vanligaste formerna av brott, i lagens mening, som korruptiva beteenden leder till och därtill beskriva den juridiska defintionen av korruption och hur den tillämpas i praktiken.

Rapporten kommer också att analysera verksamheten hos de institutioner, som har till uppgift att förhindra och bekämpa oegentligheter inom offentlig förvaltning. Avsikten är att beskriva de arbetsmetoder som förekommer och analysera deras kapacitet och effektivitet. Uppmärksamheten riktas huvudsakligen mot de generella kontrollsystemen, som hanteras av det juridiska systemet och riksåklagaren. De institutioner som berörs av rapporten är Riksåklagarämbetet, ministerierna för statlig administration, utbildning, hälso- och sjukvård och DPCCN (Moçambiques statliga organisation för katastrofbekämpning, Departamento para a Prevenção e Combate à Calamidades Naturais). Rapporten kommer också att beröra folkförsamlingen (Assambleia da Republica) och dess utskott, liksom konstitutionsrådet (Conselho Constitucional) och förvaltningsdomstolen (Tribunal Administrativo).

Slutsatserna avser att diskutera vilka vägar man bör gå för att förbättra de nuvarande institutionernas arbete. Inspektioner och revisioner inom den offentliga förvaltningen är en central uppgift för att förbättra dess effektivitet och ansvar, i samklang med den pågående växande decentraliseringen, öppenheten och demokratiseringen. Det måste framhållas att legalitet är en grundförutsättning för att kunna bygga en rättsstat, i vilken medborgerliga rättigheter och offentliga institutioners funktion sammanfaller.

1. Det legala ramverket

1.1 Kriminal- och förvaltningslagstiftning

Kännedom om den aktuella lagstiftningen är en förutsättning för att den tolkning av begreppen korruptiva beteenden och korruption, som används i denna rapport ska bli relevant. Definitionerna av begreppen är grundade på denna lagstiftning och tar hänsyn den sociala verklighet, som råder i Moçambique.

Detta sätt att närma sig problemet är nödvändigt eftersom det finns så många vitt skilda politiska tolkningar av det som sker. Å ena sidan kan man betrakta företeelser, som nepotism, "tjänster och gentjänster" och omoral, som korruption och som sådana fördömas liksom under de första åren efter självständigheten. Å andra sidan accepteras dessa beteenden, så länge de inte öppet strider mot lagens bokstav. Den senare tolkningen verkar dominera i nuläget. I den politiska debatten sker ofta en sammanblandning mellan oegentligheter, som skadar medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningen, och korruptiva beteenden i största allmänhet. Dessa båda företeelser i sin tur blandas samman med korruption i juridisk mening.

Den aktuella lagstiftningen har två relevanta delar, en strafflag (Código Penal, CP) med rötter i den portugisiska lagstiftningen och en lag för ekonomiskt försvar (Lei de Defesa da Economia, LDE) från 1982. Dessutom finns konstitutionens normer, som berör verksamheten i det politiska systemet och som reglerar rättigheter, skyldigheter och disciplinfrågor för politiska ledare och statsanställda. Dessa regler är införda efter självständigheten.

1.2 Konserverande tendenser i strafflagen

Den strafflagstiftning, som reglerar korruptiva beteenden, har inte förändrats på något avgörande sätt efter självständigheten. Den gäller sedan 1886 och gör bedömningen av brotten bestickning, ta-

gande av muta och korruption beroende av brottslingens anställningsförhållande. 1982 kriminaliserades, genom LDE, också missbruk av tjänsteställning. Denna lagstiftning innebär emellertid ingen avgörande skärpning när det gäller att definiera korruptionsbrott.

1.3 Väsentliga förändringar i förvaltningslagstiftningen och statens autonomi.

I konstitutionen och i förvaltningsrätten har omfattande förändringar genomförts. Dessa påverkar rättigheter och skyldigheter för funktionärer i offentlig tjänst.

Vid självständigheten innehöll konstitutionen de programmatiska principerna för en övergång till socialismen, grundad på en centralt planerad ekonomi, statlig och kooperativ verksamhet och ett enpartisystem, som inspirerades av positiva föreställningar om maktkoncentration. Det dominerande partiet hade ett avgörande inflytande över utnämningar till både politiska och administrativa tjänster.

Innebörden i begreppet statsapparatens "funktionella autonomi" förändrades väsentligt genom omvandlingen av statsapparatens roll i början av 1980-talet. Dessa förändringar konfirmerades 1990 i den nya konstitutionen. Den ansluter sig till principerna för en marknadsekonomi och ett flerpartisystem, baserat på maktdelning och det juridiska systemets självständighet. Politiska poster ska tillsättas huvudsakligen genom val. Det finns emellertid undantag i konstitutionen. Premiärminister, ministrar och viceministrar, statssekreterare, provinsguvernörer, distriktsadministratörer och borgmästare i städerna, tillsätts genom utnämning. Den pågående diskussionen om decentralisering och demokratisering på lokal nivå har emellertid aktualiserat frågan om val till lokala tjänster med politisk karaktär.

I förvaltningslagstiftningen har det skapats kriterier för utnämningar till chefsbefattningar och tjänster inom den offentliga förvaltningen. Sedan 1987 finns befattningsbeskrivningar inom förvaltningen. Genom dessa förändringar har man avlägsnat såväl den generaliserade normlösheten vid tillsättningar av offentliga tjänster, som har gällt från 1975, som metoden att definiera särskilda arbetsuppgifter för varje enskild anställd inom förvaltningen. Dessutom söker man idag finna en rimlig balans mellan offentliganställdas rättigheter och skyldigheter.

När det gäller den politiska statsledningen skapades först 1990 en lag som ger normer för dess uppträdande och dess rättigheter och skyldigheter. Tillämpningsreglerna för denna lagstiftning, som bland annat reglerar ledarnas skyldighet att deklarera sina ekonomiska tillgångar, godkändes inte av regeringen förrän 1992. Dröjsmålet med att lösa denna så viktiga juridiska fråga kring hur innehavare av viktiga offentliga funktioner ska uppträda har skapat meningskiljaktigheter och orsakat tveksamheter inför framtiden. Den politiska förändring, som innebär att politiska ledare idag också kan vara företagare och kapitalägare, har inneburit att många politiker har skaffat sig ekonomiska garantier för framtiden. En del med hjälp av egna resurser, andra genom att tillgodogöra sig offentliga medel.

I lagen från 1990 definierades innebörden i rätten för statsledningen att driva familjeföretag eller annan ekonomisk verksamhet i mindre skala. Politiskt har detta emellertid varit acceptabelt sedan mitten av 1980-talet. Idag har denna rättighet utvidgats till att omfatta också möjligheten att vara aktieägare, företagsledare eller ägare till vilket företag som helst. En politisk ledare med sådana tillgångar eller dessa funktioner, skulle emellertid inom 90 dagar efter lagens tillkomst överlåta den dagliga hanteringen av tillgångarna till någon tredje part. Underlåtenhet skulle vara oförenlig med den politiska posten. Dessa regler gäller emellertid inte innehavarna av chefstjänster eller funktionärer med heltidstjänstgöring i offentlig förvaltning.

Idag söker många statsanställda efter nya förmåner och strävar efter att bättre tillvarata sina egna intressen. Detta löper emellertid alltför snabbt för att deras skyldigheter som statsanställda ska kunna följa med. Det förefaller röra sig om en överdriven korrigering av den tidigare prekära situationen för de som tagit på sig politiska ledningsuppdrag. Skillnaden i förmåner mellan personer på ledningsnivå och handläggarna växer oproportioneligt. Båda dessa kategorier har i sin tur ett försprång framför den mindre kvalificerade personalen, som är i majoritet inom förvaltningen.

Förbättringar av lönenivåerna inom statsförvaltningen utgör emellertid ett dilemma för staten. Det finns inte tillräckliga finansiella resurser för att ge förmåner till alla. Regeringen har valt alternativet att söka mer resurser bland de internationella givarna för att koncentrera sig på den s k riskgruppen. Den omfattar handläggare med högre utbildning och arbetslivserfarenhet och funktionärer med mellanutbildning och teknisk specialisering. Enligt en osäker uppskattning rör det sig om minst 1 650 personer. En jämförelse av förmånerna mellan tjänstemän i förvaltningen och tjänstemän i statsföretagen visar att de anställda i företagen tjänar omkring dubbelt så mycket som förvaltningstjänstemännen. Dessutom finns inga normer för företagsledare inom statssektorn, vilket innebär att förmånsfrågor löses från fall till fall.

Trots dessa brister är det idag möjligt att i praktiken upptäcka statsapparatens "funktionella autonomi" och dess administrativa legala ställning. Nödvändigheten av autonomi för att statsförvaltningen ska kunna fungera slås fast både i konstitutionens generella normer och i de speciella regler som finns i den aktuella lagstiftningen. Det är inte bara statens legala ställning i sig, som är viktig, utan det är en allmän juridisk tillgång, som skyddas genom att statsapparaten fungerar.

De förändringar i lagstiftningen, som har genomförts från slutet av 1980-talet till början av 1990-talet, har i praktiken varit erkännanden av förändringar i praxis, som inträffat tidigare. Förändringarna i statsledningens uppträdandekodex, rättigheter och skyldigheter har en tendens att följa den institutionella utvecklingen i det statliga systemet. Principen om maktdelning dyker upp för första gången i Moçambique i 1990 års konstitution, genom att den lagstiftande makten, den exekutiva makten och det juridiska systemet ges självständig ställning. Denna princip har lett till att det har skapats olika kontrollmekanismer för vart och ett av dessa maktsystem. Sålunda finns ett konstitutionsråd, för att övervaka att konstitutionen efterföljs. Tillämpningen av den allmänna lagstiftningen ska kontrolleras av riksåklagaren och förvaltningsdomstolen ska hantera konflikter inom den offentliga förvaltningen, liksom medborgarnas administrativa konflikter med förvaltningen. Den ska dessutom granska statens räkenskaper.

Maktdelningen ledde också till regler om begränsningar av antalet offentliga uppdrag av visst slag, som en person kan ta på sig. Denna utveckling äger rum inom ramen för en fördjupning av den politiska demokratin. I denna process genomförs också en administrativ och finansiell autonomisering av offentliga organisationer. Dessutom sker en privatisering av verksamheter, vilka tidigare har varit förbehållna statliga organisationer, såväl när det gäller social service, utbildning och hälsovård, som när det gäller produktion, handel och transporter.

Denna omvandling har tillsammans med privatiseringarna lett till en revidering av den lagstiftning, som styr de statliga företagen. Genom en ny lag om offentliga företag skapades två nya institutioner inom företagen: administrationsråd (conselho de administração) och granskningsråd (conselho fiscal). Någon uppförandekod för företagsledarna i de offentliga företagen har emellertid inte skapats. Det är en brist som blir allt mer nödvändig att åtgärda.

När det gäller distrikts- och stadsregeringarna förutser konstitutionen att det ska skapas valda representativa församlingar i lokalsamhällena. Pilotverksamhet med detta syfte ska inledas under 1992-93 i Maputo, Beira och Nampula. I Beira och Nacala pågår särskilda försök med att stärka de lokala institutionerna. Samtidigt förbereder ministeriet för statlig administration (MAE) på regeringens uppdrag, en mer omfattande reform, som berör statens lokala organ och deras finansiella och administrativa funktion.

Mångfaldigandet av enheter med en varierande grad av autonomi när det gäller planering och beslut, ledning och genomförande, kräver system för övervakning och utvärdering. Det saknas idag en reguljär inspektionsverksamhet inom Moçambiques statliga system, såväl rutinmässig som för speciella tillfällen. Den förebyggande effekt, som ett sådant system skulle kunna innebära, kan aldrig ersättas av ett kontrollarbete, som enbart initieras genom uppkomna speciella situationer eller av avslöjanden från tredje part. Genom detta försvaras inte statens "funktionella autonomi" mot angrepp, istället blir den ofta utsatt för attacker.

Detta har sin grund i den försämrade ekonomiska utvecklingen. Effekterna av det externa ekonomiska beroendet, speciellt genom katastrofstödet, har generaliserats i samhället. Detta har multiplicerat antalet system och mekanismer, som fungerar parallellt med den offentliga förvaltningen, i övervakning och revision av program och projekt. Detta försvagar den offentliga förvaltningens institutioner. Inom dem frestas många att skapa informella nätverk och kontakter, som försvarar andra intressen än förvaltningen som helhet. De skapar kanaler, som underlättar felfunktioner med syfte att tillvarata privata intressen. Dessa nätverk underlättar också skumma affärer för offentliganställda, som kan skaffa sig olika förmåner eller tillgång till varor.

Att skapa förutsättningar för en kapabel och effektiv administration, där kontrollfunktioner spelar en viktig roll, framstår som det enda sättet att säkra statens autonomi och en administrativ legalitet i Moçambique.

2. Korruptiva beteenden; beskrivning, exempel och definition

2.1 Korruptiva beteenden och deras miljö

Korruptiva beteenden är inget juridiskt begrepp, utan ett försök att samla en uppsättning av olika verksamheter som har det gemensamt att de våldför sig på de skyldigheter, som administrationen har i förhållande till omgivningen. Korruptiva beteenden påverkar följaktligen på olika sätt administrationens funktion och de uppgifter den har att genomföra. Målsättningen för korruptiva beteenden är att försöka få förvaltningen att konsolidera eller utveckla enskilda intressen, som står utanför förvaltningens verksamhetsområde, eller om dessa enskilda intressen finns inom förvaltningens verksamhetsområde, att använda illegala metoder för att stärka dem. Korruptiva beteenden har med nödvändighet den gemensamma nämnaren att de våldför sig på saker som är juridiskt skyddade i strafflagen.

I ett så brett spektrum ryms brott mot egendom och mot ekonomin, mot person och mot gatufriden, likväl som militära brott. Det gäller alltså så vitt skilda brott som förskingring, stöld, snatteri, våldförande mot vuxna eller minderåriga, förtal, misshandel, förfalskning, olaga slakt och illegal försäljning, olovligt vapeninnehav, hot eller väpnade aktioner. Speciellt bör framhållas de brott där det finns ett nära samband mellan brottet och en viss funktion eller position hos brottslingen. Det gäller missbruk av tjänsteställning och misshandelsfall inom polisväsende och fängelser.

2.2 De vanligaste brotten

I allmänhet gäller den vanligaste kriminaliteten egendomsbrott i vid mening. Det följande är några exempel på vanligt förekommande brottslighet och den miljö de utförs i.

2.2.1 Säkerhets- och försvarsstyrkorna

(a) Stöld och försäljning av vapen klassificeras som förskingring av militär utrustning.

(b) Stöld av pengar, som innebär att soldater inte får sina löner och därmed får en lägre stridsvillighet, är en försvårande omständighet.

(c) Att ta hand om och behålla medborgares id-handlingar, som ett medel att pressa ut pengar, eller att i samma syfte arrestera och hålla fängslade ungdomar, som rekryterats till militärtjänstgäring, är olaga tvång eller misshandel.

(d) En medborgare som fängslas av en militär, eller på order av en militär, för en gärning som inte är brottslig, utsätts olaga för frihetsberövande. En annan typ av brott är om någon fängslas på ett formellt oriktigt sätt.

(e) Att behålla beslagtagna föremål för egen eller tredje parts vinning betraktas som stöld eller snatteri, beroende på omständigheterna och om våld kom till användning. Om brottet utfördes genom bedrägligt beteende från någon offentlig tjänsteman, som hade till uppgift att bevara beslagtagna föremål, är brottet förskingring.

(f) Användning av resurser avsedda för militära ändamål, som bilar eller flygplan, av militär personal för eget bruk eller för uthyrning är brottsligt som oriktigt utnyttjande av krigsmaterial.

2.2.2 Offentlig sektor

(a) Offentliganställda, som tar emot avgifter från allmänheten, utan att ha detta som sin arbetsuppgift, begår ett brott. Den som har detta i sina arbetsuppgifter, men som medvetet tar emot för mycket, är också straffbar, även om givaren var beredd att betala mer än den bestämda summan.

(b) Mottagande av gåvor eller presenter för att begå illegala handlingar är brottsliga. En lärare som i anslutning till sådana gåvor godkänner en underkänd elev eller höjer betygen, gör sig skyldig till "passiv" korruption. En legal handling, som att hyra ut en lägenhet, blir illegal om kontraktet skrivits efter gåvor till den anställde på APIE (det statliga företag, som förvaltar de nationaliserade hyresfastigheterna i Moçambique). Detta är också "passiv" korruption.

(c) "Aktiv" korruption är fallet då erbjudanden eller löften om gåvor från en enskild accepteras av en offentliganställd, som sedan genomför vad som ombeds honom.

(d) Att acceptera erbjudanden eller löften om gåvor med syfte att underlätta en administrativ process åt en enskild, även om erbjudandena endast har en indirekt relation till de uppgifter som givaren vill ha utförda, är brottsligt och klassificeras som tagande av muta.

(e) En chef eller ansvarig som illegalt överför äganderätten till varor eller pengar, som tillhör arbetsplatsen eller företaget, eller som missbrukar varor eller pengar i eget intresse, begår också en brottslig handling.

2.2.3 Det civila samhället

(a) Simulering av kontrakt till skada för tredje person, inklusive staten, är brottsligt som förfalskning.

(b) Lurendrejeri i handelssammanhang, exempelvis när en försäljare lurar en köpare med förfalskade varor, falska mått eller vikter är straffbart som bedrägeri.

2.3 Ökningen av kriminaliteten och statens otillräckliga svar

Den allmänna ökningen av kriminaliteten omfattar ett vitt spektrum av brott, som är kopplade till upplösningen av samhällets sociala nätverk och de accepterade moraliska normer, som styr människors sätt att vara. Denna ökning har förstärkts under det senaste decenniet, i anslutning till kriget och

dess destabilisering, liksom till de negativa sociala effekterna av det pågående ekonomiska omstruktureringsprogrammet. Den offentliga förvaltningen har haft en alltför svag kapacitet för att klara av att lösa de akuta problemen. Inte heller har det varit möjligt att förebygga ökningen av den svåraste brottsligheten eller att straffa gärningsmännen. Resultatet har blivit en socialt och psykologiskt instabil situation, som har påverkat såväl den offentliga sektorn, polis och militär, som den framtida sociala och institutionella utvecklingen.

Medborgare, som känner sig oskyddade har vid ett flertal tillfällen utlöst aktioner som lett till att mobben har tagit rättvisan i egna händer, för att försvara sig själva mot kriminalitet. Också när offentliganställda har begått allvarliga oegentligheter i sin verksamhetsutövning, har de anställda inom offentliga företag gått ut i strejker sedan dessa missgrep har kommit att påverka deras löneutbetalningar. Strejken har i detta sammanhang använts som ett påtryckningsmedel för att respektive ministerium ska vidta åtgärder mot den direktör som anklagats för oegentligheter.

Ett exempel är en direktör för två fastighetsbolag, som efter en ministerieundersökning avskedades efter 15 års tjänst med motiveringen "dålig företagsledning". På likartat sätt avskedades det ena företagets direktörer för finanser och administration. De publicerade nyheterna om fallet rapporterade att deras verksamhet inte bara var tillräcklig för disciplinära åtgärder, som avsked, utan också motiverade ett rättsligt efterspel. Det gällde svartväxling med amerikanska dollar, överfakturering, skatteflykt och stöld av pengar i konvertibel valuta. Men undersökningskommissionen kunde inte fördjupa sig i vissa frågor, p g a bristande kunskaper eller kapacitet.

Det här sättet att reagera och de åtgärder som har vidtagits har ökat medborgarnas misstro mot de statliga institutionerna och förstärkt den nuvarande tendensen att sprida en bild av landets politiska, exekutiva och administrativa ledning som korrupt. Denna bild återspeglar en reaktion på den tydliga skillnaden mellan den extrema fattigdomen hos mer än 60 procent av medborgarna och den uppvisning i rikedom som gäller för vissa ekonomiska aktörer inom handel och spekulationsverksamhet och de relativt sett stora höjningarna i förmånerna för personer i den politiska, exekutiva och administrativa ledningen, medan minimilönerna ligger mycket under existensminimum. Arbetsmarknadsministeriet har beräknat att den nuvarande minimilönen på 40.000 meticais i månaden endast räcker för att täcka 54 procent av en arbetares minimala näringsbehov.

Misstron återspeglar också regeringens brist på politik och strategi för att grundlägga konsekventa och öppna åtgärder mot korruptiva beteenden. De fall som har undersökts berör inte indirekta relationer mellan olika aktörer, varför bevisen bara kommer att utgöras av de mest lättillgängliga uppgifterna. Korruptionsfallen kräver ett klarare ställningstagande för att bevisföringen måste förbättras, eftersom detta alltid är det svåraste.

Regeringens attityd gentemot upptäckta oegentligheter har inte varit något öppet och tydligt ställningstagande mot korruption. De undersökningar som genomförs, görs huvudsakligen efter ihärdiga anmälningar mot offentligt kända fall. Regeringsbesluten om dessa fall har publicerats, även om det i allmänhet har tagit längre tid än vad som vore önskvärt. Genomförandet av dessa beslut måste övervakas om man inte ska förlora möjligheten att hålla allmänheten informerad.

Regeringen verkar nu stå inför en ny situation, med ett växande antal anmälningar, utan att vara förberedd för ett konsekvent agerande. Den nationella folkförsamlingen (Assembleia da República) har för första gången genomfört en debatt utifrån ett skriftligt underlag, vilken visade nödvändigheten av att ha effektiva instrument för att förebygga och bekämpa korruptiva beteenden. Dessa måste involvera flera både offentliga och privata institutioner, liksom medborgarna i gemen.

I debatten diskuterades utbredningen av korruptiva beteenden, korruptionens sammanhang och utsträckning, d v s vad är att betrakta som korruption. Kring dessa frågeställningar utvecklades två olika strömningar. Den ena såg korruption som ett generellt fenomen och förefaller uppfatta fenomenet inom mycket vida ramar. Den andra framhåller nödvändigheten av att genomföra mer selektiva åtgärder för att identifiera fall och leda dem i bevis. Genom detta skulle man mer noggrannt kunna definiera vad som är, eller inte är, korruption. Båda dessa strömningar visade sig emellertid ha föga kunskap om den gällande lagstiftningen på området.

Trots en situation, som inbjuder till ökad korruption, har det ännu inte utvecklats något offentligt känt aktionsprogram mot korruptionen, i lagens mening. Följaktligen förmörkas i växande omfattning bilden av statstjänstemännen. Medborgarna ser dem som representanter för hela statsförvaltningens dåliga funktionssätt.

Det verkar följaktligen nödvändigt för samhället att börja skilja mellan sken och väsen, även om det verkar vara svårt just nu. Ett sätt att genomföra denna åtskillnad är att definiera exakt vad korruption innebär i legala termer. Ett annat, komplementärt, sätt är att utnyttja brottssituationer för att utbilda och medvetandegöra offentliganställda och allmänheten, genom att påvisa sambandet mellan gärningen och de lagbestämmlser som finns. I detta sammanhang är inspektionsverksamheten oersättlig. Problemet är att inspektionsenheterna i allmänhet aldrig har fått tillräckligt institutionellt och operativt stöd. Något undantag finns, som exempelvis finansministeriets allmänna inspektionsenhet och revisionsenheten för kontroll av det gratisutdelade katastrofstödet inom DPCCN.

3.1 Identifiering av lagstiftning mot korruption

De normer, som reglerar korruptionsbrott i den aktuella strafflagstiftningen finns främst i artiklarna 318 och 321 i strafflagen från 1886. Den första artikeln reglerar "passiv" korruption hos offentliganställda (den korrupte) och den andra reglerar "aktiv" korruption, vilket gäller den som korrumperar.

3.2 "Passiv" korruption

De regler som finns i artikel 318 definierar korruption så att brott föreligger när en offentligt anställd begär eller tar emot gåvor eller löften om gåvor från en enskild, som motprestation för en handling, eller utebliven handling, som hänger samman med hans arbetsuppgifter, eller uppgifter som han falskeligen tagit på sig.

3.2.1 Tre komponenter

Det finns tre rekvisit för att detta brott ska anses vara genomfört.

(a) Brottslingen ska vara offentligt anställd.

(b) Handlingen ska vara del av den korrumperades arbetsuppgifter, eller simulerade arbetsuppgifter.

(c) Det ska finnas en begäran om gåva eller muta, som accepterats av den korrupte i utbyte mot en handling, eller icke-handling, i den korrumperandes intresse.

3.2.2 Straffsatser

Brottet "passiv" korruption kan ta sig olika former, vilka bestämmer straffutmätningen.

(a) Om den utförda handlingen är korrekt i förhållande till arbetsuppgifterna, bestraffas med suspendering upp till ett år och 30 dagsböter.

(b) Om den utförda handlingen inte är korrekt i förhållande till arbetsuppgifterna, men inte är ett brott i sig, bestraffas med fängelse mellan två och åtta år och 360 dagsböter. Om det gäller en icke utförd handling bestraffas med tre års fängelse och 1000 dagsböter.

(c) Om handlingen är ett brott i sig själv, dömes till det maximala fängelsestraffet.

(d) Vid icke-korrekta handlingar av den korrupte bestraffas alltid med avsked.

(e) Blotta accepterandet av gåva eller löfte om gåva i utbyte mot någon handling till förmån för den korrumperande är straffbart som försök till brott.

(f) Även om den illegala handlingen har inletts och gåva eller löfte om gåva har accepterats, kan ett aktivt avvisande av gåvan eller löftet om gåva, eller återlämnande av gåvan och ett avbrytande av handlingen av den korruptes fria vilja, leda till avkriminalisering av handlingen.

En avgörande komponent i den "passiva" korruptionen är alltså att det är brottsligt att ta emot förmåner för att handla i den korrumperandes intresse, alldeles oavsett om själva handlingen är korrekt och legal eller inkorrekt och illegal.

3.2.3 Indirekt muta

Indirekt muta innebär att ta emot en gåva från någon kring vars verksamhet den offentligt anställde har att fatta beslut, även om det inte finns någon uttalad önskan om beslut i viss riktning. Detta faller också under lagens bestämmelser om "passiv" korruption.

3.3 "Aktiv" korruption

Den korrumperandes beteende klassificeras som "aktiv" korruption i strafflagens artikel 321. Detta brott är fullbordat då en offentligt anställd har accepterat en gåva eller löfte om gåva från den korrumperande, oberoende av om den förväntade handlingen är legal eller illegal.

Detta brott ges samma straffsatser som den "passiva" korruptionen. Det finns i den juridiska doktrinhistorien olika uppfattningar om de lämpliga relationerna mellan straffsatserna för dessa båda brottstyper. En del anser att samma straff som utdöms för den korrupte ska utdömas för den korrumperande, medan andra menar att straffet för den korrumperande självständigt bör kunna variera inom samma ramar som för den "passiva" korruptionen.

Vissa jurister ser i de nuvarande bestämmelserna en avvikelse från viktiga juridiska principer för

att fastställa skuld. Genom att straffutmätningen för en part är beroende av den andra partens beteende, förloras, enligt detta synsätt, principen att varje människa är ansvarig för sina egna gärningar. Det har skapat tveksamhet om det straff som ges åt den korrupte verkligen ska utmätas också åt den korrumperande. Denna diskussion har som sin grund huruvida det finns två olika korruptionsbrott eller om det i själva verket rör sig om ett "enhetsbrott", i vilket den ena brottsrubriceringen inte kan existera utan den andra.

Följaktligen reses frågan om den icke-accepterade mutan utgör en fullbordad "aktiv" korruption eller om det bara är ett försök till "aktiv" korruption. Eftersom ingen "passiv" korruption föreligger när mutan avvisas, så existerar med nuvarande lagstiftning inte heller något försök till "aktiv" korruption. Traditionellt har icke-accepterade mutförsök straffats som "kränkning" av den offentliga auktoriteten. Men detta är inget korruptionsbrott.

Detta sätt att hantera "aktiv" korruption försvårar det juridiska arbetet att utveckla mer effektiva former för att förebygga och bekämpa korruptionen. I praktiken har marknadskrafternas utveckling, tillsammans med den långvariga bristen på varor som är tillgängliga för en statstjänsteman med låg lön, inneburit att tjänstemän allt oftare utsätts för mutförsök från privatpersoner.

3.4 Juridiska värden angrips genom korruption

De juridiska värden som lagstiftningen mot korruption avser att försvara är statens "funktionella autonomi" och dess "administrativa legalitet", d v s förvaltningens möjlighet att arbeta inom ett legalt ramverk utan daglig påverkan från politiska organ. Det är i detta försvar som strafflagstiftningen försöker förebygga och bestraffa denna typ av transaktioner med offentligt anställda.

3.5 Utrymme för "passiv" korruption.

För att avgränsa det utrymme som finns för "passiv" korruption är det viktigt att klargöra betydelsen av att vara anställd eller funktionär i offentlig förvaltning - i straffrättslig mening till skillnad från förvaltningsrättsligt.

I ett regeringsdekret, EGFE, (om statsfunktionärers ställning) från 1987 definieras en offentlig funktionär. Man blir funktionär genom att utnämnas till innehavare av en tjänst i förvaltningen och arbeta i den verksamhet, som utövas inom statsapparatens organ och organisationer. Detta kan vara en permanent eller tillfällig utnämning. Definitionen utesluter personer som inte finns i någon befattningsbeskrivning eller som arbetar under odefinierade förhållanden, som exempelvis för vissa uppgifter inhyrd arbetskraft. Definitionen utesluter också personer med politiskt administrativa arbeten, som utnämns av presidenten. Dessa inkluderas istället i uppförandekoden för statsledningen, som också omfattar valda politiker och domare.

De anställda i statliga eller offentliga företag är inte funktionärer i offentlig tjänst, enligt denna definition. Deras arbete är inte del av statsapparaten. Statsföretagen ses som produktionsenheter, vilka ägs, helt eller delvis, av staten och inom ramen för statliga instruktioner. De har emellertid en egen administration och är egna juridiska personer. För de anställda i sådana företag gäller lagen om arbete (Lei do Trabalho).

Ställningen som verkställande direktör i ett offentligt företag har diskuterats. Det finns en praxis att inte betrakta dessa företagsledare som funktionärer, men det finns heller inget annat regelverk, som är specifikt riktat till företagsledare i offentliga företag.

I strafflagen är betydelsen av begreppet offentligt anställd mer omfattande. Skälen bakom detta är att man vill undvika luckor i lagen, som kan äventyra försvaret av väsentliga offentliga intressen. I strafflagen ingår följaktligen alla som deltar i någon offentlig verksamhet, oberoende av dess administrativa status. Till exempel:

(a) Alla kategorier av statsanställda och funktionärer i offentlig tjänst.

(b) Också de som har tillfälliga eller odefinierade uppgifter inom staten eller offentligt förvaltning.

(c) Anställda inom offentliga företag eller offentlig serviceverksamhet, inklusive ledningspersonalen. liksom i alla företag där staten har ett majoritetsägande.

(d) Personal inom statens militär, polis och säkerhetstjänst, inklusive paramilitära förband.

(e) Geografiskt avgränsade offentliga institutioner, som lokala kommunstyrelser och andra former av geografiskt begränsade samhälleliga organisationsformer.

3.6 Operativt beroende

Även om det aktuella juridiska systemet behöver förbättras och förnyas kan det redan nu användas för mer effektiva åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption och korruptiva beteenden. Nyckelfrågan nu tycks vara de rättsliga institutionerna och deras kapacitet att arbeta med gällande lagstiftning.

4. Institutionellt ramverk för kontroll inom det statliga systemet

4.1 Bristen på inspektion och revision

Det är inte tillräckligt att det existerar legala normer, om det inte också finns kontrollinstitutioner, som kan bringa förvaltningsprocessen i takt med lagstiftningen. De behövs också för att utvärdera verksamheten hos offentliga förvaltningar. Dessa kontrollfunktioner finns på olika nivåer i Moçambiques statsapparat, även om de ännu inte har utvecklats till ett sammanhållet system för kontroll av att konstitutionen efterlevs, av att legaliteten upprätthålls i utvecklingen av statens ekonomiska, administrativa och tekniska verksamhet. Man har ännu inte heller specialiserat eller institutionaliserat de olika formerna för kontroll och utvärdering. Kontroll, inspektion och revision befinner sig i en inledningsfas, där man än så länge bara arbetar med räkenskaper och finanser och några av statens tekniska aktiviteter, som pedagogik, läkemedelshantering, arbetsmarknadsfrågor och handel. Inspektioner och revisioner av reguljär adminsitrativ verksamhet, som också borde inkludera värderingar av verksamheternas effektivitet och institutionella utveckling, lyser med sin frånvaro i denna kontrollapparat.

Bristen på utbildad personal, såväl i kvantitet som i kvalité, är en av de allvarligaste flaskhalsarna i utvecklingen mot en professionell, fristående inspektion och revision. Det finns också en akut brist på finansiella och materiella resurser för att hålla verksamheten igång.

I själva verket är inspektionsenheterna de fattigaste inom den offentliga administrationen. Frågor borde ställas om varför inspektion inte värderas högre. Svaret skulle sannolikt bli att inspektionsenheterna inte har tillräcklig teknisk kapacitet. Men samtidigt så ges de inte möjligheter att skaffa denna kapacitet.

4.2 Kontrollens institutionella utbredning

Kontrollsystem i sin allra vidaste betydelse finns institutionaliserade inom folkförsamlingen, i kontrollen av att konstitutionen följs, inom det juridiska systemet, inom det politiskt-exekutiva systemet och inom den offentliga administrationen.

4.3 Folkförsamlingen

Inom folkförsamlingen (Assambleia da República) finns system för direkt och indirekt kontroll.

Den indirekta kontrollen omfattar:

(a) Regeringens verksamhet, genom bedömningar av regeringens rapporter, statens planering och budget och dess genomförande.

(b) Den legala situationen i landet, genom den årliga rapporten från riksåklagaren.

Den direkta kontrollen består av församlingens egna bedömningar, genom sina permanenta eller tillfälliga utskott och ledamöternas egna individuella aktiviteter. Denna kontroll har inga begränsningar, utan kan omfatta all regeringsverksamhet och alla statliga organ och institutioner. Den inkluderar undersökningar av informationer och klagomål som medborgarna kanaliserar genom ledamöterna och efterforskningar, som ledamöterna begär från utskotten.

Det faktum att folkförsamlingen endast har tre ledamöter på heltid, presidenten och två ledamöter av den permanenta kommissionen, medan de övriga bibehåller sina egna anställningar och arbeten, har försvårat folkförsamlingens utveckling, inklusive dess kontrollfunktioner. Det har föreslagits att folkförsamlingen skulle skapa en egen kontrollinstitution, men inga beslut om detta har fattats.

4.4 Konstitutionen

När det gäller kontrollen av konstitutionens efterlevnad, speciellt lagarnas överenstämmelse med konstitutionen, är det en uppgift för konstitutionsdomstolen (Tribunal Constitucional). Domstolens bedömningar kan inte överklagas. Konstitutionsdomstolen behöver emellertid bli ordentligt konstituerad och reglerad för att kunna börja fungera. Den skapades i samband med förändringarna i konstitutionen 1990 och det finns ingen tidigare erfarenhet i Moçambique av hur en juridiskt specialiserad kontroll av konstitutionen bör fungera.

4.5 Den legala situationen

Den allmänna kontrollen av legaliteten har två typer av institutioner, domstolarna och riksåklagaren.

Förvaltningsdomstolen har som uppgift att hantera juridiskt-administrativa frågor. Dess verk-

samhet regleras genom en lagstiftning från 1992. Den har idag ett större ansvarsområde än tidigare, genom att den nu också ska syssla med frågor som rör skatte- och tullväsendet. Dess ansvar omfattar:

(a) Kontroll av administrationens funktion, inklusive verksamheten inom presidentkansliet, folkförsamlingen, regeringen, domstolarna och konstitutionsrådet.

(b) Kontroll av lagligheten i offentliga utgifter och godkännande av skatteförvaltningens räkenskaper och kassaverksamheten inom den offentliga förvaltningen.

(c) Att döma i administrativa konflikter mellan offentliga och privata intressen, inom ramen för administration, skattefrågor och tullar.

Den viktigaste verksamheten när det gäller kontroll av legalitet har gällt överensstämmelsen mellan gällande lagstiftning och reglementen, å ena sidan, och utnämningar och skrivna kontrakt inom den offentliga förvaltningen, å den andra. Möjligheten att överklaga administrativa beslut och deras verkställighet genom förvaltningsdomstolens juridiska procedurer har hittills aldrig utnyttjats.

Inte ens förvaltningarna själva använder sig av domstolen för att lösa eventuellt uppkomna problem. Ändå är det mycket vanligt med petitioner och klagomål, som rör sig både hierarkiskt och horisontellt inom organisationerna. Det kan handla om såväl anställdas juridiska ställning som disciplinära frågor. Oftast hanteras dessa frågor av chefen, som skickar klagomål eller petitioner på remiss till personalavdelningen. De går sedan runt till olika avdelningar i ett mycket långsamt tempo. Oftast är utlåtanden baserade på subjektiva uppfattningar, som saknar legal grund. Sedan 1987 pågår en process som syftar till att införa ett nationellt system för personaladministration, vilket förväntas ge positiva resultat. Men problemet i grunden är kulturellt. Det behövs i själva verket en förändring av mentalitet i sättet att lösa problem. Man måste lämna subjektivismen och den överdrivna informalismen och grunda sig på objektivitet och normer.

Det finns i förvaltningsdomstolen en brist på jurister, vilket återspeglas i att domstolens president för närvarande är en portugisisk medborgare, med lång erfarenhet från landet.

Omedelbart efter självständigheten var regeringen tveksam till denna typ av extern juridisk kontroll över förvaltningen. Förvaltningsdomstolen hölls därför i ett närmast indolent stadium. En moçambikisk president och några jurister med erfarenheter av förvaltningsrätt utgör för närvarande ett minimibehov för att domstolen ska börja fungera enligt bestämmelserna i konstitutionen och sina egna statuter.

Riksåklagarämbetet har växt fram som en juridisk institution med självständighet och autonomi gentemot alla andra statliga institutioner. Dess uppgift är att kontrollera användningen av lagarna och utöva samhällets bestraffningsfunktioner. Utvecklingen av ämbetets verksamhet och regeringens agerande har emellertid inte varit i överensstämmelse med konstitutionen. Ämbetet har förblivit beroende av den exekutiva makten, genom justitieministeriet och genom en underordning under domstolerna. Den nödvändiga omvandlingen kom 1989 då ämbetet fick en institutionell chef och dess statuter utvecklades. Denna förändring bekräftades i den nya konstitutionen.

Riksåklagarämbetet har nu följande funtioner:

(a) En allmän kontroll av att legaliteten upprätthålls, med makt och plikt att ingripa juridiskt och, om nödvändigt, omedelbart för att korrigera felaktig användning av lagstiftningen.

(b) Att främja samhälleliga och statliga intressen.

(c) Att ansvara för driften av landets fängelser.

(d) Rapportera fall av brott mot konstitutionen eller illegalitet till konstitutionsdomstolen.

Ämbetet ska arbeta utifrån legala principer, objektivitet och opartiskhet. Dess målsättning är att förhindra brott mot den legala ordningen och säkra att ansvar utkräves av de skyldiga.

Riksåklagarämbetet upprätthåller följande institutionella relationer:

Till republikens president, i hans dubbla roll som statschef och regeringschef, inför vilken riksåklagaren svarar dels genom tillfälliga rapporter och informationer, när det gäller ämnen som rör den nationella suveräniteten, medborgarnas fri- och rättigheter och den juridiska utvecklingen.

Till folkförsamlingen, genom en årlig rapport om den legala situationen i landet och genom att delta i de sessioner som diskuterar legala frågor.

Till regeringen genom att följa dess normativa verksamhet och uttala sig om eventuella oegentligheter, och genom att delta i regeringssammanträden, som behandlar frågor om den legala utvecklingen.

Till kriminalpolisen med vilken kontakten är speciellt viktig av operativa skäl. Denna relation gäller framför brottsundersökningar.

Till den offentliga förvaltningen, där relationen har kommit att utveckla sig i två riktningar. Den ena gäller disciplinära fall, i vilka det finns skäl att fortsätta med en brottsundersökning, som eventuellt kan leda till åtal. Den andra gäller åtgärder för att återupprätta legala arbetssätt hos funktionärer, som brutit mot dessa utan att för den skull begå något brott. Speciellt förekommer detta i relation till förvaltnings- och arbetsrätt.

Riksåklagarämbetet har funnits i fyra år och har under den tiden utvecklat följande verksamhet:

(a) Rättsskipning, genom att utöva bestraffningsrätten;

(b) Direkta undersökningar, exempelvis utredningen om oegentligheter vid distributionen av mark i utkanten av Maputo, som genomfördes på uppdrag av regeringen;

(c) Utveckling av normer för den egna funktionen;

(d) Rekrytering, urval och utbildning av domare och funktionärer;

(e) Uppbygge av en materiell bas, med utrustning och ekonomiska resurser för att ämbetet ska kunna fungera. Trots detta har de tillgängliga resurserna inte blivit tillräckliga.

En genomgång av de resurser, som står till riksåklagarens förfogande, visar den extrema brist som råder. Av 118 distrikt har blott 55 domare. Deras utbildning varierar mellan sjätte och nionde klass. Få har elfte eller tolfte klass. Inte en enda har akademisk utbildning. Fyra av elva provinser har ingen åklagare med akademisk grundexamen. På central nivå är det endast riksåklagaren och hans ställföreträdare som har akademisk domarkompetens. Sedan 1978 har antalet domare med akademisk utbildning minskat från 20 till dagens antal. Den viktigaste orsaken bakom detta är de har lämnat sitt arbete när de har hittat bättre utkomstmöjligheter.

De finansiella begränsningarna påverkar allvarligt möjligheten att anta assessorer och att genomföra nödvändiga tjänsteresor i landet. Följaktligen finns det flera utvecklingsprogram, som har inställts på grund av resursbrist. Bristen på kontorsutrustning och transportmedel är också ett allvarligt hinder i arbetet. Budgettilldelningen åren 1989-1992 fyllde i genomsnitt lönekostnaderna till 94 procent och andra löpande kostnader till 64 procent. Endast 9 procent av investeringsbehovet kunde uppfyllas. Dessa 9 procent utgjorde kostnader för renovering av kontorslokalerna och inköp av sju lätta fordon.

4.6 Offentlig förvaltning

Inom den offentliga förvaltningen finns ett institutionaliserat system för kontroll. Det har ett antal olika former.

Den kontinuerliga kontrollen sköts i allmänhet av ledning och handläggare, som en del av deras arbetsuppgifter, ofta i anslutning till budgetplanering och periodiska bokslut. En annan form av kontroll sker genom tillfälliga inspektioner. Dessa sker i allmänhet ad hoc-mässigt. En tredje kontrollform finns i form av särskilda inspektörer eller revisorer, som är fast knuta till en institution.

Det kontrollarbete som sker i samband med planerings- och budgetarbete inom ministerier och statssekretariat sker internt, inom ramen för respektive ekonomidirektion. Detta gäller exempelvis för DEA (Direcção de Económia Agrária) inom jordbruksministeriet. Kontrollfunktionerna i planerings- och budgetarbetet i den centrala förvaltningsapparaten, sker inom respektive administrations- eller finansavdelning.

Inspektionsverksamhet som en allmän funktion inom den centrala förvaltningen, underordnad respektive minister, finns beskriven och utformad i ett dekret från 1981. I allmänhet har de inspektionsenheter, som formellt har skapats inom den centrala förvaltningens organisationsscheman och som ännu fungerar, huvudsakligen inriktats på en teknisk och legal kontroll, samt kontroll av de handläggningsrutiner som finns inom respektive sektor. Det har alltså kommit att handla om kontroller av handläggning och operativ verksamhet. De genomförs emellertid inte med tillräcklig regelbundenhet och inte tillräckligt ofta. De inspektionsenheter som fungerar finns inom presidentkansliet och på finans-, utbildnings-, arbets-, handels- och hälsoministerierna, samt inom DPCCN. Den administrativa inspektionen inom MAE fungerade endast under perioden 1987-88.

Finansministeriet har upprätthållit en egen revisionsenhet inom skatteväsendet. Däremot har budgetkontrollen utförts av handläggarna i samband med bokslutsarbetet eller vid kontrollbesök hos andra institutioner. Först 1990 skapades inom finansministeriet ett generellt inspektionssystem med avsikt att täcka hela den finansiella sektorn.

De som bedriver inspektionsverksamheten gör det i allmänhet som särskild uppgift inom sina normala befattningar, eftersom det inte finns någon yrkesbeskrivning som revisor eller inspektör inom förvaltningssystemet. Inom finansministeriet har man emellertid inom sin generella inspektionsverksamhet skapat en speciell administrativ karriär som inspektör.

I företagssektorn infördes 1991 ett krav på att kontrollråd (Conselho fiscal) skulle finnas i offentliga företag. Sådana krav fanns inte i den tidigare lagstiftningen om statliga företag från 1981. Utan att åsidosätta kontrollrådets verksamhet genomförs nu också en utveckling mot en högre grad av decentraliserat ansvar. Avsikten är att komma ifrån den tidigare extrema centraliseringen, som ledde till att varken interna eller externa kontrollsystem fungerade effektivt, eller ens fungerade alls. Den tidigare modellen från de statliga företagen förlitade sig på den externa kontrollen från överordnade organ, medan den nuvarande modellen för offentliga företag avser att öka det interna ansvaret, genom att företaget självt måste förbereda alla dokument, som krävs för den externa redovisningen.

Den pågående liberaliseringen av ekonomisk verksamhet har också framtvingat en statlig regle-

ring av revision och bokslutskontroll. Följaktligen skapades 1990 ett system med auktoriserade revisorer och bokförare, som därmed får en egen professionell status. Genom existensen av dessa auktoriserade revisorer och bokförare har det blivit möjligt att kräva obligatorisk revision hos företag som har en viss omsättning eller bedriver viss typ av verksamhet.

Statsinspektionen (Inspector do Estado) inom presidentkansliet har företrädesvis hanterat petitioner och klagomål, som riktats till presidenten och specifika undersökningar, som presidenten beordrat, av funktionen hos vissa offentliga institutioner. Dessa har omfattat alla statliga institutioner, inklusive försvaret, polisen och provinsregeringar.

Dess uppdrag är emellertid alltför allmänt formulerat och dess framtid är under utredning. Möjligen kommer någon typ av presidentiell inspektionsverksamhet att upprätthållas.

Bland de inspektioner, som genomförts under senare tid finns en mot APIE i Maputo. Den genomfördes efter presidentbeslut, som byggde på anmälningar från allmänheten. Den genomfördes under perioden maj 1991 till Mars 1992 och upptäckte allvarliga brott mot hyreslagen och dess tillämpningsregler, liksom stölder och missbruk av APIEs tillgångar. Även om det inte officiellt har publicerats några bevis, finns det indicier på att det förekommit korruption på flera olika nivåer, inklusive inom ledningen. Det finns emellertid bevis på att straffbar verksamhet har förekommit. Regeringen har beslutat att disciplinprocesser ska inledas mot de inblandade, att de brottsmisstankar som uppstått i undersökningsarbetet ska överlämnas till kriminalpolisen för vidare utredning och att en revision ska genomföras.

Ansvaret för disciplinära åtgärder åvilar respektive minister. Statsinspektionen har därmed lämnat processen och ska inte påverka fortsättningen. Dess kompetens begränsas till rekommendationer och den kan därför inte ge instruktioner om hur ärendet ska hanteras i fortsättningen. Men om rekommendationerna inte följs rapporteras detta till presidenten, som inom ramen för sin kompetens kan påverka ärendet.

Statsinspektionens personal består av statsinspektör, en assistent, en inspektör och en jurist. Statsinspektören har emellertid samtidigt uppdraget som Frelimos förste partisekreterare i provinsen Cabo Delgado och kan därför svårligen leda inspektionens verksamhet.

Finansministeriets inspektion har tre uppgifter.

(a) Att assistera finansministern i kontrollen av att gällande normer tillämpas.

(b) Att förenhetliga handläggningsrutiner och finna former för koordinering av olika revisions- och inspektionsuppgifter.

(c) Att öka inspektörernas tekniska kompetens.

Dessa uppgifter verkar ge en mycket inåtvänd roll åt inspektionen, mest sysselsatt med att assistera ministern och att utveckla metodologi. Detta förefaller bero på otillräcklig teknisk kapacitet i inledningsskedet.

Arbetsområdet omfattar statliga institutioner och organ, samt statliga företag. Skattefrågor är emellertid undantagna. När det gäller budgetkontroll omfattas såväl löpande kostnader som investeringar.

När det gäller projektverksamhet föreligger en viss brist på kontroll. Den finansiella kontrollen av företag har en egen enhet sedan 1987. Det viktigaste problemet med kontroll av offentliga medel, finns i själva konstruktionen av statsbudgeten. Den har fyra olika delar: statsapparatens löpande kostnader och dess investeringar och motsvarande för de offentliga företagen. Eftersom budgetmedel är koncentrerade till statens konton har det varit svårt att kontrollera projektens verksamhet, enär deras tillgångar i huvudsak är externa. Det är således viktigt att korrigera denna fragmentering av det statliga budgetsystemet och dess hantering. En sådan korrigering har påbörjats.

Finansministeriets inspektionsverksamhet har kommit att koncentrera sig kring undersökningar om försvunna medel och dessas användning. Inom statsapparaten har dessa gällt betalningar från migrantarbetare, pengar till stöd för flyktingar, tullen och finansministeriets egen budgethantering. Kontroller har också genomförts hos företag och institutioner, som är underordnade ministerier, men som har eget budgetansvar. Också provinsdirektioner har kontrollerats. Rutininspektioner förekommer ännu inte, främst beroende på bristande personalresurser.

Beslut om att inleda en inspektion fattas vanligen efter anmälningar, främst de anställda, och oegentligheter, som upptäcks i samband med ordinarie bokslutskontroller inom finansministeriets budgetdirektion (Direcção Nacional do Orçamento). Denna direktion kontrollerar redovisningarna för budgetens löpande kostnader en gång i månaden, investeringskostnaderna varannan månad. Inom kort kommer också kontrollen av investeringarna att bli månatlig. Det kommer också att bli ett krav att bokföringen måste åtföljas av verifikationer, vilket inte är fallet för löpande kostnader.

I denna kontrollverksamhet upptäcks främst avvikelser i användningen av medel, förskingringar och ibland förfalskade verifikationer. Förskingringar av budgetmedel är inte särskilt vanliga. Det rör sig om några enstaka fall. Avvikelser i användning av medel är däremot vanliga och utgör den främsta orsaken till förseningar i rapporteringen till finansministeriet.

Den metodologi som följs i dessa inspektioner har sin legala bas i ett dekret från 1958, från det

dåvarande portugisiska kolonialministeriet. I syfte att komma ifrån dessa antikverade normer och skapa en adekvat institutionell förankring för arbetet har inspektionsenheten ägnat större delen av första halvåret 1992 åt att utarbeta ett förslag till en mer heltäckande finansinspektion.Den nuvarande verksamheten har också en brist på kvalificerad personal. Den har en specialist, två ekonomer, fyra bokförare och en akademiskt utbildad finansexpert.

Utbildningsministeriets inspektionsenhet har följande uppgifter.

(a) Kontroll av hur regeringens utbildningspolitik genomförs.

(b) Kontroll och vidareutbildning av ledningen och handläggare genom stöd och korrigering genom inspektionsprocessen, samt spridning av information, erfarenheter och kunskap.

(c) Att stimulera föräldrars och skolfolks deltagande i utbildningsprocessen.

(d) Att undersöka skolsektorns funktionärers arbete i legal mening.

Den allmänna målsättningen med inspektionsverksamheten inom utbildningssystemet är att förbättra kvalité och resultat inom undervisningen. Hittills har detta skett inom ramen för det nationella skolsystemet, där undervisning har varit enbart statens ansvar. Inspektionen har under sin första fas ägnat sig åt pedagogiska frågor. Sedan 1990 ges en större uppmärksamhet åt ledningsfunktioner och administration.

Som en följd av anmälningar pågår just nu, efter beslut av utbildningsministern, en undersökning på sekundärskolan "Josina Machel" i Maputo. I ett tidigt skede av undersökningen upptäcktes fall av bevisad korruption, i vilka lärare mot betalning höjt betyg för att rädda underkända elever eller för att höja deras snittbetyg.

De vanligaste oegentligheter som upptäcks vid inspektioner har gällt förskingringar och missbruk av resurser, förfalskade intyg, bedrägerier, godkännande av kuggade elever och omoraliskt beteende hos lärare i deras relation till kvinnliga elever. Det är inte möjligt att värdera omfattningen av dessa oegentligheter, eftersom inspektionerna inte är heltäckande och genomförs oregelbundet. Det finns inte heller något system för att samla in informationer om hur dessa problem hanteras på olika håll i landet.

En målsättningen är att decentralisera organisationen till provinsnivå och skapa enheter med personal, som har olika specialinriktningar. Främst vill man inrikta sig på ledningsfunktioner, budget och finansiell organisation och pedagogik.

Utbildningsinspektionen har blott sju funktionärer, av vilka sex är lärare med akademisk utbildning. En är administrativ tekniker med ca 30 års erfarenhet. Ingen av dem har någon specifik utbildning för sitt uppdrag. De vidareutbildas genom sitt arbete och årliga seminarier.

Inom DPCCN finns en revisions- och övervakningsenhet. Dess uppgift är att kontrollera att DPCCNs centrala manual för logistiskt arbete (Manual de Operações) följs i arbetet. Kontrollen gäller flödet av katastrofvaror för gratisutdelning från den första informationen om utlovat stöd till den slutliga distributionen.

Det förefaller som om svinn och förluster har minskat väsentligt efter 1989, då regeringen genomförde en revision av DPCCN, främst i Maputo. Den gjordes av en undersökningskommission, som tillsattes för detta specifika ändamål. Avsikten var att undersöka korruption och stölder av katastrofmedel. Efter upptäckter av stölder genomförda av ansvariga i provinser och distrikt, genomfördes disciplinära och rättsliga processer, som bidrog till att strama upp verksamheten. Detta inkluderade avsked för tre provinsdirektörer inom DPCCN. Införandet av manualen 1989 bidrog till att beskriva och uniformisera hanteringen och definiera ansvarigheten på varje nivå i transport- och distributionskedjan. Fortbildning med utgångspunkt från manualen har ökat personalens kapacitet att följa den.

Revisionen har skett med hjälp av revisorer, men med direkt deltagande av CARE. CAREs egen uppfattning är att åtminstone 80 procent av katastrofvarorna har nått och blivit registrerade på distriktsnivå, inom den transportkedja, som är DPCCNs ansvar. (Tilläggas bör att CARE varit ansvarigt för uppbyggandet av DPCCNs transportapparat och torde därigenom följaktligen ha ett intresse i värderingen av DPCCN.) DPCCNs centrala bekymmer just nu är att undvika att de anställda avviker från manualens instruktionen i sitt arbete. De utsätts för både påtryckningar och ekonomiska frestelser genom den omfattande livsmedelsbristen i landet och att deras löner inte är imponerande.

I dagsläget finns två läckage-punkter i systemet. Det ena finns i hamnarna och involverar såväl ledning som stuvare. Den andra gäller transporterna till slutdestinationen, vilka ofta kräver militär eskort. Dessa militära enheter lever också i en bristsituation, till och med med eftersläpande löneutbetalningar. Det första problemet försöker man lösa genom att förbättra rutinerna med lager- och tullklarering, tillsammans med anställda inom DPCCN. Det andra problemet har analyserats inom regeringen, som beslutade att vissa militära enheter permanent ska syssla med att eskortera livsmedelstransporter. Dessa enheter ska garanteras regelbundna löneutbetalningar och livsmedel för sitt eget uppehälle.

En institutionell konflikt har vuxit fram mellan DPCCN och dess överordnade organ CENE (Comissão Executiva Nacional de Emergência). DPCCN har mest riktat sin uppmärksamhet mot effekti-

viteten i sin operativa verksamhet och i att ha kunskap om ursprung, beskaffenhet och distribution av varje parti livsmedel. CENE och dess ledning har varit mer koncentrerad på att lösa vidare problem med livsmedelsförsörjningen. Dessa konflikter verkar ha förvärrats i de fall när CENEs provinsrepresentation har letts av provinsdirektören för handel. Det ska tilläggas att på provinsnivå är kunskaperna om manualen mindre eller embryonal. Gällande normer har inte presenterats som ett reglemente med juridisk kraft, därför har de inte kommit att uppfattas som obligatoriska. Manualens normer skulle kunna vara tvingande också för grupper utanför DPCCN.

Inom hälsovårdsministeriet finns enbart en teknisk inspektionsenhet, som arbetar med farmaceutiska frågor. Inom det administrativa området har övervakningen fungerat som en del av finansministeriets budgetkontroller och någon eller några funktionärer från olika institutioner har utsetts att delta i sådant arbete när det har varit nödvändigt. I samband med minister- eller viceministerbesök på någon institution, eller i samband med utvärderingar av något samarbetsprojekt, har det tillsatts ad hocgrupper för att genomföra en revison. Man har avsikten att genom det schweiziska biståndssamarbetet involvera en givare, som kan bidra till att förbättra den interna kontrollen. Man hoppas att i fortsättningen kunna skriva samarbetskontrakt, som inte mångfaldigar system och mekanismer för projektledning och kontroll, utan istället förstärker och förbättrar de system, som redan finns inom hälsosektorns administration.

Slutligen bör denna genomgång också beskriva den administrativa inspektion som finns inom ministeriet för statlig administration, så som den formellt ser ut.

Den hade uppgifter som sammanlänkade en "diagnostisk analys" av administrationens utveckling med en övervakning av hur regeringens organisation fungerade, inkluderande dess ledningsfunktioner. På denna basis deltog inspektionsenheten i det diagnostiska arbetet om den offentliga förvaltningen som genomfördes 1987-88 med hjälp av SIDA och det brasilianska konsultföretaget FUNDAP. Dess arbete med organisationsanalys togs emellertid bort när ministeriet omorganiserades 1991 och det skapades en enhet speciellt för statlig administration, inom ministeriets ram.

Inspektionsenheten borde prioritera inspektioner av den lokala administrationen. Under sin korta funktionstid (1987-88) genomfördes en inspektion hos provinsregeringen i Gaza, en annan hos provinsregeringen i Inhambane och en tredje hos kommunstyrelsen i Inhambane. Här ska också noteras att det kan förekomma överlappningar. Statsinspektionen har också inriktning mot provinsiella och lokala organ, inklusive provinsguvernörernas arbete.

4.7 Värdering av inspektionsenheterna

Dessa inspektionsenheter har utvecklats framför allt för intern inspektion inom ett system eller ett ministerium. De har stött på svårigheter och inte fått nödvändig prioritet i diskussioner om målsättningar och resurstilldelning. De har använts på ett improviserat sätt, i huvudsak för tillfälliga kontrolluppgifter. Initiativ till undersökningar och inspektioner kommer som reaktion på yttre tryck, vilket skapar oplanerade insatser baserade på ad hoc-beslut. Endast några få inspektionsenheter har relativt stabila arbetsprogram, med verksamhet som är planerad och godkänd för ett år i taget. Så är fallet med finansministeriets allmänna inspektionsenhet.

Inspektionsenheterna har inte möjligheter att övervaka hela kedjan från beslut om att genomföra en inspektion till dess att besluten efter inspektionsrapporten är tagna. Det finns inga fasta informationssystem och de får ingen information om de åtgärder som vidtas. Ibland blir de inte informerade om beslut som fattas med anledning av inspektionsenheternas rapporter och det dröjer ofta lång tid innan sådan information ges. En utveckling av den interna inspektionen måste ske tillsammans med en gradvis utveckling av en allmän revisionsverksamhet, fristående från förvaltningen. En sådan ska samverka med statsförvaltningen, liksom med folkförsamlingens utskott och stimulera medborgerliga initiativ för att öka effektiviteten i den offentliga förvaltningen. Samtidigt bör den förebygga och på ett decentraliserat sätt med legala metoder bekämpa missbruk och korruptiva beteenden i samhället. Respekten för medborgarnas rättigheter i allmänhet och konsumenternas i synnerhet bör bevakas. Kampen mot korruptionen bör vara en målsättning för varje institution som har att övervaka legaliteten. Så är inte fallet idag.

Gapet mellan lagens bestämmelser och möjligheterna att kunna upprätthålla dem är enormt. Rättsstaten, försvaret av medborgarnas rättigheter och en fördjupning av demokratin kan inte bara hämtas i en institutionell decentralisering och autonomisering, utan kräver också uppbyggandet av ett allmänt juridiskt kontrollsystem och en självständig och trovärdig inspektions- och revisionsverksamhet, som är tekniskt kapabel och legitim. Ett sådant öppet system skulle kunna länka samman revision och inspektion med översyn och fortbildning för de anställda inom institutionerna. En förbättrad teknisk kapacitet hos kontrollorganen skulle möjliggöra en förstärkning av den offentliga förvaltningen, av ekonomiska och sociala institutioner, vilket skulle bidra till bättre effektivitet i hela det moçambikiska samhället.

5. Slutsatser

Det finns ytterligare några aspekter att framhålla, eftersom de har en allmän relevans för det område som har diskuterats.

5.1 Nödvändigheten av ett konsekvent agerande från regeringen mot korruption.

Korruptiva beteenden är ett socialt fenomen, vars orsaker står att finna i själva samhället. En förståelse av korruptionen kräver en bredare analys än en som bara fokuserar staten och regeringens apparat. Detta är speciellt viktigt i dagens övergångsperiod när ett nytt komplext system växer fram, såväl inom statens domvärjo som inom andra institutioner i samhället.

Att effektivt förebygga och bekämpa korruptionen kräver därför inte bara adekvat lagstiftning, utan också offentliga institutioner som fungerar bättre än idag. Man kan inte bara göra deklarationer mot korruptionen, utan att agera konsekvent och kontinuerligt. Det bör noteras att regeringen har agerat, men agerandet har varit reaktivt istället för aktivt. Den reagerar främst på tryck utifrån och tar få egna aktiva initiativ. Reaktionerna bygger i stor utsträckning på anmälningar, framför allt de mest ihärdiga, som kommer från arbetarna, vilkas löner är försenade och vilkas materiella existensvillkor har blivit en bestraffning genom de negativa sociala effekterna av den ekonomiska rehabiliteringen i kombination med kriget. Pressen har offentliggjort bland andra fallen med fastighetsbolagen, med åkeriet Camionagem, med kvarnen MOBEIRA. Det allmänna intrycket är att åtgärderna är torftiga. Undersökningskommissionerna består ofta av företagsledare och tekniker och undersöker andra företagsledare och tekniker. På beslutsnivån finns den sektoransvarige, som också är en företagsledare eller exekutiv politiker.

Det är också viktigt att skapa nya perspektiv på en större social rättvisa. De gamla har förlorat sig i medborgarnas och de offentliga funktionärernas sinnen när de använder illegala metoder för att klara sin överlevnad eller bevara sin status.

5.2 Förbättringar i det legala systemet.

Det nuvarande legala systemet är tillräckligt för att täcka korruptiva beteenden och tillåta en kamp mot korruptionen, såväl "passiv" som "aktiv". Det är emellertid nödvändigt att förbättra det, göra det klarare, mer omfattande och mer aktuellt.

Det gäller exempelvis den "aktiva" korruptionen, i vilken den korrumperande borde bestraffas efter svårighetsgraden i sitt eget brott och straffet utdömas på grund av hans egen skuld. Att som nu låta straffet för den korrumperande vara beroende av straffutmätningen för den korrupte förefaller inte vara korrekt i en kriminalpolitik som bygger på materiella juridiska kriterier.

Försök och anstiftan till korruption måste kriminaliseras, för att minska det tryck, som funktionärer inom den offentliga förvaltningen är utsatta för. Dessutom borde omfattningen av korruptionsbrott breddas till att innesluta alla de som bedrar genom sin position eller funktion, inte bara den offentligt anställde.

Det verkar vara nödvändigt att lagstifta specifikt kring statuter och uppförandekod, rättigheter och skyldigheter för företagsledare inom offentliga företag.

Det verkar också vara nödvändigt att på sikt lagstifta om uppförandekod för anställda i privata företag, speciellt transnationella företag. För dessa finns rekommendationer från FN att tillgå.

Illegalt berikande genom åtgärder, som är lagstridiga, men som inte är straffbara, borde övervägas i en framtida kriminallagstiftning. Illegalt berikande diskuterades i folkförsamlingen i mars 1992. I avsikt att förebygga och bekämpa denna möjlighet kräver uppförandekoden av personer i statsledningen att de ska deklarera alla sina tillgångar, likväl som sina samhälleliga uppdrag och bruttoinkomst, till en enhet, som ministeriet för statlig administration ska organisera.

Det borde övervägas att möjliggöra för medborgare och legalt konstituerade organisationer att agera för att åtal ska väckas mot den som misstänks för brott som korruption, stöld av gods eller pengar eller andra vanliga brott.

5.3 Komplementaritet mellan inspektioner och decentralisering.

Regeringen har utvecklat en politik för att fördela och decentralisera kompetensområden till fler och mindre enheter och institutioner, som ges mer autonomi. Det ökar möjligheterna att upprätthålla de rättigheter och skyldigheter som staten har i en rättsstat. Som ett komplement till detta har det tillskapats institutioner, som har att kontrollera legaliteten. Det gäller Högsta domstolen, förvaltningsdomstolen och riksåklagarämbetet.

Ett brett program för demokratisering och förstärkning av lokala regeringar, som inkluderar skapandet av "kommuner", förbereds. Men de inspektionsenheter, som har sin verksamhet riktad mot lo-

kala förhållanden genomgår ingen förberedelse för denna förändring.

Ansträngningar har också gjorts för att förstärka autonomin för offentliga institutioner och företag, liksom för att skapa kontrollråd inom företagen. Denna autonomisering har mångfaldigat antalet beslutscentra och är ett uttryck för regeringens uppslutning kring administrativ och finansiell autonomisering. Men det kräver samtidigt mer kapacitet och mer adekvata metoder för kontroll och ansvar.

Inspektionsenheterna borde ha en nyckelroll. Privatiseringsprocessen borde vara utsatt för inspektion. Ett tecken på nödvändigheten att inspektera autonomiserade enheter är att en majoritet av pressuppgifterna refererar till denna del av den offentliga sektorn.

5.4 Ett fristående revisionssystem

Inom den offentliga förvaltningen är kontrollfunktioner i form av inspektioner och revision fortfarande under uppbyggnad. Det saknas kommunikation mellan inspektionsenheterna, liksom mellan enheterna och den institution de tillhör. Inspektionsenheterna är interna och fullständigt beroende av sina chefer eller sektorsledningen, vilket förhindrar autonoma utvärderingar. Enheten på finansministeriet representerar, som ett undantag, en viss utveckling i detta avseende.

Arbetet med att skapa inspektionsenheter sker utifrån varje sektors behov. Någon samlad politik eller strategi för denna process finns inte. Det förefaller fundamentalt att de existerande grundenheterna för inspektion, som statsinspektionen och andra, börjar kommunicera med varandra och studerar utvecklingen av verksamheten. De borde göra gemensamma utvärderingar och analyser för etablera gemensamma målsättningar, bland annat för att bekämpa korruptionen. De borde också söka former för att utveckla sin kapacitet. Tillsammans borde de också reflektera över skapandet av en allmän revision och diskutera detta med parlamentet. Beslutsrätten kring dessa aspekter, liksom att utse en koordineringsenhet, ligger hos regeringen. Med tanke på dess funktion att utveckla den offentliga förvaltningen, borde ministeriet för statlig administration stimulera denna process.

Man borde också skapa länkar till de auktoriserade revisorer och bokförare som existerar, liksom till de medborgare och arbetare, som gör anmälningar om problemen, inklusive strejkar i protest.

För den näraliggande framtiden saknar emellertid kontrollorgan och interna inspektionsenheter personal, liksom materiella och ekonomiska resurser.

5.5 Områden med stor korruption

För närvarande är det nästan omöjligt att identifiera med någon exakthet var det finns mest korruptiva beteenden. Det finns inga behandlade specifika data om korruption, inte heller hos riksåklagaren. Han kommer att försöka göra en sammanställning av material från "kriminalregistret" och samla ytterligare material under 1992.

Utifrån ett antal intervjuer, dokument och pressuppgifter går det emellertid att påstå att det mestadels har handlat om att lägga beslag på, behålla och utnyttja livsmedel, utrustning och pengar. Försvaret, polisen och paramilitära enheter, liksom kedjan import, distribution och försäljning av varor, verkar vara de mest utsatta för korruptiva beteenden. Det finns också en tendens till bedrägliga beteenden kring sin arbetsuppgift för att underlätta snabba beslut, dokument eller personliga kontakter med beslutsfattare inom serviceorgan, som APIE, eller skolledare inom sekundärskolan. Tillgång till hälsovård har också blivit en handelsvara för anställda, vilkas löner är extremt låga i förållande till de nuvarande levnadsomkostnaderna. På ledningsnivå finns också korruptiva beteenden, även om man inte känner till dess omfattning. Det har publicerats information om oegentligheter av företagsledare eller direktörer för autonoma institutioner. Fenomenet korruption antar kontinuerligt allt bredare former och det förefaller vara en nödvändighet att snabbt vidta åtgärder för att hålla den tillbaka.

5.6 Utländskt bistånd

Biståndssamarbete och personalbistånd är en delikat fråga i detta sammanhang. Genom att givare redan finns involverade i projekt och i distribution av katastrofgods verkar det idag vara nödvändigt att de också involverar sig i att utveckla en kontrollverksamhet, i linje med demokratiserings- och decentraliseringsprocessen. Om inte detta sker kan denna process leda till oförutsedda perverteringar. Ett sådant bistånd skulle kunna koncentreras till kapacitetsutveckling för ledning av en revisionsverkamhet, förutom det specifika stödet till interna inspektionseneter. Utbildning, erfarenhetsutbyte, metodutveckling, arbetsrutiner och uppbygge av övervakningssystem är lämpliga områden för insatser.

En komplett diagnos av uppgifter, verksamhet, kapacitet och organisation inom kontroll- och inspektionsarbetet är emellertid nödvändig för att formulera en realistisk strategi för detta delikata område inom den offentliga sektorn. Denna rapport har blott strävat efter att vara en enkel kartläggning av frågan.

Decentralisering av regeringsstrukturen i Moçambique

En beskrivande och analytisk genomgång av programdokumenten.

IRAÊ BAPTISTA LUNDIN DE COLOANE
Centret för strategiska och internationella studier - CEEI
Högre institutet för internationella relationer - ISRI

Uppfattningar som framförs i denna rapport är författarens egna och ska inte sammankopplas med CEEI, ISRI eller Moçambiques regering.
(Den urspungliga texten är översatt, förkortad och bearbetad av Anders Nilsson)

I. Introduktion

Tanken på decentralisering är inte ny i moçambikisk politik. Den har diskuterats i olika perioder, inte minst i anslutning till Frelimos fjärde partikongress 1983. Frelimo var då landets enda politiska parti. Diskussionen då koncentrerades kring statens övervikt på central nivå och den vidhängande svagheten i provinser och distrikt.

Med den nya konstitutionen i november 1990 blev det nödvändigt för staten att genomföra ett program för decentralisering av regeringsstrukturen. Artikel 116 i konstitutionen säger att staten ska garantera medborgarnas deltagande i beslut som rör deras lokalsamhälle. Även om konstitutionen inte uttryckligen beskriver hur detta deltagande ska organiseras, så slår den fast att de lokala regeringsorganen åtminstone ska ha administrativ och finansiell autonomi.

Den grundläggande idén bakom decentraliseringen är rätten att fatta beslut om egna lokala angelägenheter och att de lokala regeringsorganen ska garanteras medel (lokala skatter och del i den centrala budgeten) för att genomföra besluten i praktiken. Medborgarna i olika delar av landet ska känna att de har en betydelse när det gäller beslutsfattande och att de får delta i sin egen välfärdsutveckling.

Detta deltagande kommer att förbättra självrespekt och självförtroende hos landets olika befolkningsgrupper, vilket förmodas stärka den nationella enheten och bidra till att skapa en solid nation. Filosofin bakom detta program är sålunda att stärka delarna, d v s den sociala och kulturella stoltheten hos de olika befolkningsgrupperna, för att skapa en solid och fast helhet.

Decentraliseringen ligger i linje med den politiska uppfattningen hos Frelimos förste president Eduardo Mondlane. Mondlane argumenterade under befrielsekriget för att Frelimo skulle ge ett värde åt olika sociala och kulturella modeller hos de olika befolkningsgrupperna i Moçambique. Han menade att centralregeringen måste känna till de grundläggande dragen i dessa olika modeller. Detta var en förutsättning för att kunna skapa en nation, i vilken alla accepterade och förstod att det fanns ett värde i att dessa skillnader kunde fortleva inom ramen för nationen.

Decentralisering är för regeringen idag ett sätt att närma sig de sociala och kulturella skillnaderna mellan de olika befolkningsgrupperna, deras förväntningar och sätt att hantera sin egen omgivning, att organisera sin försörjning och lösa lokala konflikter. Genom detta kommer staten att bli mer operativ. Centralmakten kommer att befatta sig endast med problem som rör helheten. Denna helhet har två komponenter. Det finns en politisk helhet, som representeras av staten, och det finns en kulturell helhet, som benämns nationen. Dessa båda helheter bör kunna möta varandra utan friktioner. Tillsammans kan de ge kraft åt förvaltningen så att den kan möta de krav som följer av de många årens krig och förstörelse av Moçambiques sociala nätverk.

På lokal nivå finns många välutvecklade mekanismer för social kontroll. Men det civila samhälle som omsluter den lokala verkligheten tynar bort om beslutsfattandet flyttas alltför långt bort. Att återföra beslut och ansvar för dess genomförande till den lokala nivån leder till en förstärkning av såväl individerna som detta civila samhälle. Dess sociala kontrollmekanismer kan bli ett ett viktigt bidrag till kampen mot korruptionen. En decentralisering leder till att människor på lokal nivå får en ökad kunskap om den politiska processen, inte minst därför att de deltar i besluten. Följaktligen kommer det inte längre att finnas någon centralmakt, som ger kommandon i frågor som berör lokalsamhället.

Den lokala kunskapen om finansiering av politiska beslut kommer att öka eftersom den lokalt valda församlingen fattar dessa beslut själv. Denna valda församling är ansvarig för sina beslut inför lokalsamhället, där alla familjer deltar i den traditionella beslutsprocessen. Varje avvikelse från fattade beslut blir omedelbart kända i lokalsamhället. Den lokala nivån ger människor mod att använda existerande sociala mekanismer för att intervenera i den demokratiska processen om samhället känner sig förfördelat.

Det är viktigt att komma ihåg att de oskrivna normer, som styr det afrikanska lokalsamhället, har

specifika sanktioner, som kan riktas mot den som skadar kollektivet. Befolkningen följer också idag många av dessa normer, även om det officiella juridiska systemet fortfarande är baserat på en portugisisk tradition.

Programmet för decentraliseringen är baserat på fyra omständigheter.

1. Förändring är föreskriven i den nya konstitutionen.
2. Reformen är ett folkligt krav.
3. Det finns nationell enighet om förändringen.
4. Det finns internationella rekommendationer från Världsbanken och FN. Dessa bygger på utgångspunkten att överdriven centralisering hindrar utveckling i tredje världen.

II. En möjlig afrikansk modell

Många olika modeller för politiskt styre har tillämpats i Afrika, men ingen har hittills kunnat visa upp något riktigt bra resultat. I varje fall inte så bra som i de utomafrikanska länder där modellerna har sina ursprung. Frågan är om om det ens är möjligt att transplantera ett politiskt system från en historisk process till en verklighet, som är del av en helt annan historisk process. De olika kolonialmakterna har antingen exporterat sitt eget politiska system eller skapat nya former, som kunde passa in i deras eget. Britterna skapade indirekt styre, där man styrt via lokala institutioner. Frankrike använde sig av direkt styre, d v s de skapade sina egna modeller. Belgien och Portugal skapade system med assimilerade svarta, som byggde på att afrikanerna skulle bli sociala och kulturella kopior av sina herrar.

Afrika står nu inför ett politiskt dilemma. De gamla modellerna fungerade inte, men vad göra istället? Det är naturligtvis omöjligt att i Afrika skapa och införa ett system som är helt endogent, d v s lokalt skapat uteslutande utifrån lokala erfareneter. Världen är så integrerad att detta inte skulle vara möjligt. Många afrikanska forskare försöker emellertid få till stånd en teoretisk diskussion för att formulera lösningsförslag. Målet är en regeringsform som kan möta de problem som Afrika står inför, inte minst när det gäller den allvarliga identitetskrisen. De seminarier som planeras för Moçambique är en del av denna globala ansträngning för att finna politiska lösningar.

En viktig förutsättning för programmets genomförande är att det fattas politiska beslut, som tar ställning för det civila samhället och överger rädslan för att förändra existerande institutioner. Sådana beslut innebär också ett ställningstagande för att söka nya vägar och former, som i högre grad än de nuvarande regeringsformerna, står i samklang med lokala afrikanska modeller och deras sociala, kulturella och ekonomiska verklighet.

I Afrika söder om Sahara består det civila samhället i princip av sociala nätverk som är baserade på släktrelationer. Vi kan se detta också i Moçambique. I Moçambique förstärks dessa familjebaserade nätverk genom den desperata och kaotiska situation, i vilken många människor lever. Familjen och släkten som institution för en ökad betydelse för att föra lokalsamhället ut ur krigets fasor. Nästan alla moçambiker har inom den egna familjen personer som har dött i kriget eller blivit flyktingar. För att klara denna situation skapas dessutom nya former av släktskap och gamla former kan få en ny innebörd, för att familjegruppen ska överleva i en social kris.

Det är i detta perspektiv som decentraliseringsprogrammet försöker stärka det civila samhället och finna de maktstrukturer som det lokala civila samhället betraktar som legitima. En förutsättning för att politisk maktutövning i dagens Moçambique ska betraktas som legitim är att den utgår från att lokalsamhället har sina egna former för social organisering. Den är baserad på formerna för den lokala jordbruksproduktionen. Legitimitet är i detta sammanhang inte en form av socialt kontrakt, utan ett maktinstrument, som i lokalsamhället bygger på relationen mellan jord, sociala roller, status och socialt agerande. Maktutövning i detta sammanhang kan enbart ske av eller genom människor, som befinner sig tätt intill de vardagliga valsituationerna för bondebefolkningen. Men det är inte mindre viktigt att förstå de krafter som ligger bakom dessa val.

Ett jordbrukssamhälles gemensamma ideologi formas, exempelvis, genom kunskapen om vilken familjegrupp som första sådde på de marker som idag odlas i området. Symboliskt är det denna första sådd som fortfarande gror och garanterar skörd åt gruppen. Denna symbol för kontinuitet upprätthålls genom familjerelationerna.

En annan aspekt på detta är att den primära enheten för jordbruksproduktion måste hållas samman mellan sådd och skörd. Denna sammanhållning är en förutsättning för att alla ska få del av resultatet och ha rätt att använda utsäde från denna skörd till nästa sådd. Denna primärgrupp är familjen. Basen för familjegruppens reproduktion är de förtroliga band med andra familjer, som ingiften kan medföra.

För att kunna förstå förutsättningarna för hur ett sådant samhälle fungerar idag, måste man studera relationerna mellan detta samhälles interna politiska maktutövning och dess ekonomiska sida, d v s kontrollen över produktionsmedel, som jord, utsäde och redskap. Till denna relation hör också den

sociala reproduktionen, d v s kulturella värden och kvinnornas roll.

I alla hierarkiska samhällen leder maktutövningens legitimitet också till att ojämlika förhållanden legitimeras. Genom kulturens reproduktion, via ritualer, cermonier, myter och det lokala språket sprids de normer och regler, som legitimerar hierarkin. Underordnade skikt eller grupper, som kvinnor, barn och "trälfamiljer", lär sig sin egen hierarkiska underordning. Denna ordning fördelar sociala roller, status och uppgifter inom samhället. Ideologins uppgift i ett sådant samhälle blir att förklara skälen bakom status quo, i detta fall den fortgående jämlikheten. Den legitimerar status quo, som ett värde i sig, vilket i sin tur används för att kontrollera konflikter, som kan sätta status quo i fara.

Detta var några korta teoretiska överväganden, som utgör delar av begreppet legitimitet. Detta är också en bas för människors egen syn på maktutövning i sina lokala bondesamhällen.

Den politiska modell, som fungerar på landsbygden i Moçambique, överensstämmer huvudsakligen med denna teoretiska förklaring. Om den nationella politiken strävar efter att möta landsbygdsbefolkningens förväntningar måste den gå detta system till mötes. Denna process är fortfarande inte helt utforskad. Ingen vet ännu hur regeringen kommer att vara organiserad när processen är avslutad. Tanken är emellertid att basen för den nya modellen ska vara väl integrerad med de existerande funktionella strukturerna hos lokala afrikanska samhällen. Den ska inte vara någon väg tillbaka i historien.

Studier av det traditionella samhället

Efter nästan ett år av förberedelser har MAE godkänt en omfattande studie om det traditionella samhället. Studien kommer att behandla den traditionella makten och löper parallellt med det övriga programmet. Målsättningen är att möjliggöra en samordning mellan den traditionella makten och den administrativa reform som nu påbörjas.

De specialister, som arbetar med den traditionella makten har genomfört regelbundna diskussioner och förberett olika dokument. De har behandlat följande ämnen:
- Politiska sätt att närmas sig problemet.
- Metod och teoretiska frågeställningar.
- Tekniska frågor i samband med arbetsplaner och arbetsbeskrivningar.
- Teoretiska reflektioner över ämnesområdet, med en mångvetenskaplig ansats.

Gruppen har producerat sju centrala dokument för projektförmulering, fyra teoretiska-metodologiska dokument och andra med teknisk karaktär.
Hela projektet har beskrivits i ett dokument med följande innehåll:
- Överväganden kring den aktuella situationen för den traditionella makten i hela Moçambique.
- Överväganden av teoretisk och metodologisk art när det gäller politiska effekter av den pågående diskussionen.
- Förslag om vilken roll den traditionella makten ska spela i Moçambique och om på vilken nivå den ska agera.
- Betydelsen av de politiska besluten, som kommer att innebära grundläggande förändringar på lokal nivå.
- En skiss för ett forskningsprojekt.

Gruppen arbetar för närvarande med pilotforskning om olika kulturella regioner i Moçambique. Detta projekt ska berikas genom seminarier, till vilka representanter för olika befolkningsgrupper ska inbjudas för att diskutera forskningsresultaten. Detta arbetssätt förväntas leda till förbättrade teoretiska och metodiska ansatser i forskningen.

Resultaten ska diskuteras på ett internationellt seminarium i slutet av 1992. Moçambique kommer där att presentera en plattform för det vidare arbetet. Teori och metod kommer att diskuteras öppet och ingående. Denna akademiska övning genomförs för att underlätta decentraliseringen av makt, auktoritet, beslut och uppgifter. Under detta seminarium kommer Moçambique att ha kunnat diskutera sina erfarenheter med andra afrikanska länder. Materialet från detta seminarium kommer att publiceras, som ett bidrag till den fortsatta debatten.

Gruppen kommer sedan att inleda ett mer systematiskt arbete för att samla information och diskutera de svåra frågeställningarna lokalt, där problemen finns.

III. Decentraliseringsprogrammet

Organisering

Regeringen godkände i maj 1992 dokumentet "Decentralisering och autonomi för lokala organ", som är det grundläggande dokumentet för decentraliseringen (Bihang 1). Arbetet med programmet kommer att koordineras av MAE, som också har det slutliga ansvaret för att det genomförs. Under den första perioden med pilotverksamheten i olika städer kommer ledningsstrukturen att vara sammansatt av olika regeringsorgan.

Arbetets leds av regeringen. Under regeringen finns en grupp av specialister från regeringen, tillsammans med MAE. En finans- och administrationsenhet under ledning av MAE ska arbeta med genomförandet. En grupp av specialister (koordineringsgruppen) under ledning av regeringen ska redovisa erfarenheterna från pilotverksamheten. Den ska bestå av nationaldirektörerna för lokal administration, för statsbudgeten och för "byggnadsstyrelsen". Dessutom ingår representanter från olika ministerier och lokala kommunstyrelser, samt en jurist från MAE.

Under denna tekniska grupp kommer ytterligare fyra arbetsgrupper att arbeta. En institutionell grupp med en jurist och andra specialister från MAE. En finansgrupp och en planeringsgrupp, som ska hantera frågor kring byggnader och fysisk planering. Till slut finns också en expertgrupp, som ska syssla med miljöfrågor.

Koordineringsgruppen ska vara ansvarig för programmets tekniska genomförande. Den ska kontinuerligt följa programmet och värdera resultatet från den första fasen, i akt och mening att förbättra det inför fortsättningen.

Målsättningar

Inom programmet kommer MAE att driva olika aktiviteter, som studier, forskning och seminarier. En viktigt definitionsfråga måste klargöras på ett tidigt stadium. Decentralisering får inte betyda att den nuvarande centralmaktens institutioner reproduceras på lokal nivå. Den måste betyda att det är en autonom lokal regering, som planerar och hanterar sina egna resurser.Programmet har två målsättningar, en politisk och en administrativ.

Den politiska målsättningen återfinns i konstitutionen. Den säger dels att medborgarna ska delta i arbetet med att lösa sina egna problem, dels att en stark lokal regering är en demokratisk tillgång, som bidrar till integrering av alla befolkningsgrupper och nationell enhet. Dessa politiska mål kan beskrivas i fyra punkter.

1. Deltagande, vilket för individer och grupper betyder möjlighet att påverka beslut och bli del i ett system av rättigheter och skyldigheter.
2. Bättre fördelning och bättre kontroll av resurser genom social kontroll på lokal nivå.
3. Bättre regerande.
4. Stärkt nationell enhet i betydelsen att starka delar skapar en stark helhet.

De administrativa målen kan belysas i tre punkter.

1. Minskad administrativ pappersexercis.
2. Att skapa omedelbara reaktioner på lokala problem.
3. En höjning av ansvarskänslan, genom att beslut fattas och genomförs på lokal nivå.

Trots de aktuella problemen i Moçambique, där budgeten till 60 procent finansieras med externt bistånd, är det viktigt att peka ut de fördelar, som regeringens kan få av reformen. Förutsatt att den genomförs med hjälp av redan existerande resurser och i samklang med exempelvis normer för jordfördelning och befolkningens deltagande i skolbyggen och liknande, så kan en lyckad reform innebära ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser. Den kan också komma att innebära färre lokala konfliktanledningar kring jordfrågor och bättre resultat för regeringspolitiken.

Huvudpunkterna i decentraliseringsprogrammet, enligt dokumentet "Decentralisering och autonomi för lokala organ" är följande.

1. Lokala regeringar (i provinser, distrikt, städer och byar) ska ta hand om primärskola, primärhälsovård, jordbruksrådgivning, socialvård, vattenfrågor, lokala vägar och jordfrågor.
2. Den lokala budgeten ska beslutas lokalt.
3. För att undvika felanvändning av resurser när det gäller anställningar av förvaltningspersonal på lokal nivå måste dessa godkännas centralt.
4. För att lokalt budgetarbete ska kunna fungera måste de lokala organen veta i förväg hur stora resurser de kan räkna med under en viss tidsperiod.
5. Den del av den centrala budgeten som lokala organ ska förvalta kommer att öronmärkas för primärhälsovård, primärskolan, vattenförsörjning, jordfrågor, jordbruksrådgivning, vägar, etc.
6. Centralmakten kommer att kunna stoppa tilldelningen av centrala resurser om det visar sig att dessa inte används på avsett sätt. Ett sådant avbrott kan vara upp till fem år.
7. Det ska finns speciella kostnadskonton för lokal upphandling av servicetjänster.
8. En särskild fond kommer att upprättas för att ge speciellt stöd till särskilt behövande distrikt.
9. De generella riktlinjerna för reformen innebär att centrala organ ska hantera externa resurser, dv s bistånd. All valutaväxling ska göras centralt. MAE ska representera de lokala organen på cenral nivå. I framtiden kommer alla projekt att klassificeras som centrala, regionala eller lokala, för att underlätta resursfördelning.

Finansiering

Programmet har hittills varit kopplat till olika projekt, finansierade av olika givare. De som förekommer i detta sammanhang är Världsbanken, SIDA, UNDP, USAID, Ford Foundation och Friedrich Ebert Foundation från Tyskland. Deras respektive roller är lite olika.

Avdelningen för lokal administration inom MAE arbetar för närvarande med ett projekt som finansieras av UNDP (Project Moz. 91/002) för att stärka lokala regeringar. Under perioden februari-juni 1992 har projektet, som är baserat i de nordliga provinserna Nampula, Cabo Delgado och Niassa, genomfört seminarier med provinsdirektörer och deras ställföreträdare. Ämnet har varit "management"-utveckling för lokala regeringar. Seminarierna genomfördes samtidigt i tre olika provinser.

I november 1991 genomfördes ett seminarium i Maputo, finansierat av Världsbanken, där grundlinjerna för decentraliseringen diskuterades.

Världsbanken har finansierat ett seminarium om decentralisering i november 1991, genom avdelningen för lokala regeringar inom MAE. Detta seminarium producerade viktiga dokument för programmet.

SIDA arbetar med MAE sedan 1989. Man stöder ministeriet genom avdelningen för lokal administration, med målsättningen att avdelningen ska utvecklas som institution och kunna genomföra policybeslut. Detta samarbete är trilateralt, eftersom det involverar också en brasiliansk institution från São Paulo - FUNDAP (Foundation for the Development of Public Administration). De inledande studierna från SIDA/FUNDAP gav en allmän bild av de viktigaste förhållandena i den offentliga förvaltningen i Moçambique. En plan för förstärkning av MAE presenterades också.

Detta samarbete mellan SIDA och MAE har som målsättning att bistå MAE att fylla sin funktion i det statliga förvaltningssystemet. Perioden 1989-92 har huvudsakligen inriktats på organisatorisk förstärkning av MAE och en grundutbildning av personalen för att öka kunskaperna om offentlig förvaltning och resurshantering. Samarbetet har också på experimentbasis utvecklat en "tvilling"-relation mellan Beira stad och Göteborgs kommun.

MAE har för SIDA presenterat ett förslag för perioden 1992-95, men någon överenskommelse har ännu inte träffats. Det nya förslaget omfattar i huvudsak decentraliseringsprogrammet i dess olika faser. Förslaget har delats upp på åtta olika delprojekt.

UNDP har ett program som genomförs av avdelningen för lokala regeringar inom MAE. Detta program har sin bas i Nampula. Målet är att utveckla kapaciteteten hos personalen i de tre nordliga provinserna. Programmet har en internationell konsult och två moçambiker, som är anställda och arbetar i de tre provinserna. Det inleddes i september 1991 och avses sträcka sig över ett år.

USAID har ett avtal om personalbistånd med MAE. Det går ut i september 1992. Målsättningen är att identifiera svårigheter i decentraliseringsprocessen och undersöka förhållandet mellan den traditionella maktens strukturer och lokala regeringsinstitutioner. Man avser också att definiera vilket vidare personalbistånd som krävs för att MAE ska bli kapabelt att fortsätta analysen av dessa frågeställningar och ta sig an deras lösning.

Ford Foundation finansierar den inledande fasen av forskningsprojektet kring den traditionella makten. Avsikten är studera hur kolonialmakten hanterade den traditionella makten, vad som hände efter självständigheten, dess konsekvenser och hur framtiden kan komma att gestalta sig. Denna första fas beräknas ta tio månader i anspråk.

Friedrich Ebert Foundation har föreslagit ett seminarium i Moçambique under 1992 för att diskutera erfarenheter av olika typer av lokala politiska system i Afrika.

Aktiviteter

Den första fasen av programmet kommer att omfatta städerna Maputo, Beira, Quelimane, Nampula och Pemba. Maputo är huvudstad i Moçambique.

Beira är provinshuvudstad i Sofala och landets andra stad. Beira är centrum för all social och ekonomisk aktivitet i Beirakorridoren, som förbinder hamnen med Zimbabwe och Zambia.

Quelimane är provinshuvudstad i Zambeziaprovinsen. Det ligger norr om Zambezifloden och har ett stort antal plantager. Provinsen har en historia av nästan 500 års kolonisering, bland annat genom s k "prazos", som landområden som förlänades till portugisiska familjer.

Nampula är huvudstad i provinsen med samma namn. Nacala är hamnstaden i provinsen och kommer av allt att döma att ingå i programmet i den andra fasen. Nacala har en hamn och en järnväg som sträcker sig till Malawi. När kriget slutar kan Nacalakorridoren blir en väg för frakter till Malawi. Valet av städer till den första fasen har skett efter en bedömning av deras geografiska belägenhet, deras historiska och politiska betydelse och deras ekonomiska framtidsmöjligheter.

Kriget och de säkerhetsproblem det skapar har också påverkat valet av de orter som ingår i den första fasen. I nästa fas kommer "kommunerna" att få ansöka hos regeringen om att få komma med i programmet. I princip kommer varje ansökan att godkännas.

Kapacitetsuppbygge

Kapacitetsuppbygge är en av de viktigaste komponenterna för att garantera programmets framgång. MAE har tillsammans med FUNDAP och SIDA startat en verksamhet för att förbättra utbildningsnivån hos ministeriernas personal. Sedan 1987 driver MAE en egen skola, med administrativ och grundläggande juridisk utbildning. Undervisningen sker på "gymnasienivå" och ger en administrativt inriktad utbildning. Vid sidan av skolan drivs kortare kurser för administrativ personal i provinserna. UNDP har också genomfört ett utbildningsprogram för distriktsadministratörer under 1991-92.

I juli 1992 genomfördes ett seminarium om lokala organ i samarbete med Centrum för brasilianska studier (CEB), Brasilianska institutet för kommunal administration (IBAM) och FUNDAP. Seminariet diskuterade främst decentralisering, finanser, planering och juridiska spörsmål. Den dominerande inställningen var att planering, stadsförvaltning, primärhälsovård och primärskolan borde decentraliseras.

Den generella akademiska nivån hos de anställda inom den statliga förvaltningen är emellertid mycket låg. En framtida decentralisering kräver följaktligen att denna nivå höjs. Det finns planer på att skapa en högre utbildning för förvaltningspersonal. Avsikten är att den ska kunna starta i augusti 1993. Denna högre utbildning skulle samordnas med utrikesministeriets ISRI, vilket skulle få sina utbildningsplaner utvidgade och breddade för att bättre motsvara landets aktuella behov. En arbetsgrupp från de olika institutionerna arbetar med förberedelser för en sådan expansion. Inställningen hos MAE är att en högre utbildning inom förvaltning, statskunskap och sociala vetenskaper är en förutsättning för en framgångsrik decentralisering av det politiska systemet.

IV. Demokratisering och decentralisering

Demokratiseringen som pågår i Moçambique är också en nödvändig förutsättning för decentraliseringen.

Den moçambikiska staten har genom enpartisystemet under femton år på varje nivå varit intimt sammankopplad med Frelimo. För många människor är Frelimo lika med staten, och staten är lika med Frelimo. de olika organen har blandats med varandra på alla nivåer i systemet. Ofta inträffade denna sammanblandning genom att samma person var ledande i båda strukturerna på sin nivå. Ofta förmådde de inte själva separera sina olika funktioner. Ofta fanns inte staten representerad på de lägsta administrativa nivåerna. Där fanns endast partiet. Sedan 1991 finns inte längre dessa dubbelkommandon. Frelimo har nu valt sin egen politiska struktur, som befolkas av andra människor än de som representerar staten på samma nivå. Emellertid är ofta de personer som representerar staten fortfarande Frelimomedlemmar. Detta kan komma att ändras i vissa delar av landet efter de val som ska genomföras efter en vapenvila.

Det juridiska systemet har redan avskilts från statens exekutiva och lagstiftande organ. Det finns planer på att inrätta en ombudsmannafunktion i systemet. En sådan institution skulle kunna bidra till en bättre balans mellan medborgare och lokalsamhällen, å ena sidan och och staten som en överordnad maktinstans, å den andra.

Den nya konstitutionen har förändrat statens profil, i varje fall i formell mening. Tillkomsten av ett flerpartisystem är det största steget som tagits hittills. Det finns omkring 12 politiska grupper med partiambitioner. Ingen har emellertid formellt registrerat sig som politiskt parti.

Regeringen bedriver fredssamtal med Renamo sedan omkring två år. Tre "protokoll" har hittills undertecknats. Freden är emellertid fortfarande inte säkrad. Regeringen hoppas att det breda deltagandet i samtalen, genom närvaron av Italien, USA, Portugal, Frankrike och England, ska accelerera processen fram mot fred. Fred är också en förutsättning för framgång med decentraliseringen. Val kan inte hållas förrän efter en vapenvila och så länge val inte kan genomföras begränsas effekterna av decentraliseringen och demokratiseringen, eftersom Frelimo fortsätter att inneha i stort sett alla politiska poster.

Trots att många reformer har genomförts sedan 1987, då det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet inleddes, fortlever ännu det svåraste problemet - kriget. Kriget förstör allt och leder till misär för befolkningen. Det hindrar dessutom genomförandet av många olika politiska beslut och stoppar utvecklingen av all ekonomisk verksamhet. Tills krigets problem är lösta och dess sår läkta kommer det moçambikiska samhället att vara sjukt i många av sina delar.

Decentralisering och autonomi för lokala organ (Bihang1)

Ministeriet för statlig administration, Maputo.

Detta dokument ligger till grund för den moçambikiska regeringens diskussion och beslut om administrativ decentralisering. Inofficiell översättning och bearbetning av Anders Nilsson.

Frågan om decentralisering i Moçambique är inte ny. Redan Frelimos fjärde partikongress 1983 konstaterade att staten hade blivit alltför tung på central nivå, medan den fortgående hade försvagats i provinser och distrikt. Sedan dess har det varit allmänt accepterat att det behövs en omfattande reform i riktning mot en administrativ decentralisering. Ministeriet för statlig administration (MAE) har genomfört en djupgående analys, som har bekräftat den tidigare bilden.

Framför allt har den överdrivna centraliseringen förhindrat att lokalbefolkningens och de lokala organens kreativitet har kunnat tas tillvara för att bygga en verkligt deltagande demokrati. Långsamhet och extrem byråkrati i den administrativa handläggningen har fått dramatiska konsekvenser för effektivitet, ekonomi och beslutens relevans.

Å ena sidan har bristen på ekonomisk och personell kapacitet på lokal nivå skapat en oundviklig tendens till oansvarighet och löslighet i de lokala organen. Å andra sidan innebär den överdrivna maktkoncentrationen på central nivå en verklig fara för flexibiliteten och effektiviteten i regeringsutövandet. Den främjar maktmissbruk och uppkomsten av sub-system inom maktapparaten, vilka skadar såväl politisk som administrativ och finansiell verksamet.

Utöver slutsatserna från MAE har också erfarenheter från internationella organisationer som FN och Världsbanken pekat på att en överdriven centralisering är en av de viktigaste faktorerna bakom bristen på framsteg i tredje världens länder. Dessa länder har i allmänhet en överdriven maktkoncentration och eliten har oftast en gemensam familjebakgrund. Detta sakernas tillstånd är ett hinder för ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som det bidrar till framväxten och upprätthålllandet av olika former för korruption. Att makteliten hämtar sin legitimitet i familjekretsar skapar legitimitetsproblem i andra delar av samhället. Detta försvårar allvarligt relationen till det civila samhället och slutar ofta i svåra brott mot de mest elementära mänskliga rättigheterna. Dessutom tenderar sådana familjeregimer att sätta sig över själva statens makt.

Filosofin bakom det ekonomiska rehabiliteringsprogrammet ser decentralisering som en av förutsättningarna för dess framgång. Dessa reflektioner från olika håll motsvaras också av tendenserna till nytt tänkande och den verklighet vi lever i. I dagens värld erkänns och värderas i växande utsträckning att lokala behov harmoniskt måste kunna integreras och bli en del av varje lands identitet.

Konstitutionen från 1990 uppmärksammar detta och framhåller i artikel 116 att statens lokala organ måste garantera medborgarnas deltagande och beslutsrätt i frågor som rör deras eget lokalsamhälle. Det rör sig inte om en möjlighet, som konstitutionen lämnar öppen, utan om ett konstitutionellt påbud när det gäller att organisera den politiska makten.

Decentraliseringen är sålunda ett erkännande av att det existerar särskilda intressen och behov på lokal nivå. Trots att författningen inte ger konkreta anvisningar om hur den lokala makten ska organiseras, utan överlåter dettta till den lagstiftande församlingen, så ska de lokala organen åtminstone ha administrativ och finansiell autonomi. Det betyder att de ska ha ett eget kompetensområde och resurser som tillåter dem att genomföra sina uppgifter.

Decentraliseringen framstår som ett sätt att förstärka den nationella enheten och identiteten. Trots att den innebär en överföring av funktioner från staten till andra organisationer kommer decentraliseringen inte att ifrågasätta statens suveränitet, snarare bekräftas den ånyo. Decentraliseringen kommer att lätta på vissa tryck från samhällets bas, vilka kan störa den nationella enigheten och statens suveränitet. Den är en harmonisk utveckling, som minskar avståndet mellan staten och medborgarna, och med nödvändighet förstärker den nationella suveräniteten.

Av detta följer att decentralisering är en politisk fråga, som kräver en omfattande reform i statens administrativa organisation. När de politiska besluten är fattade måste en administrativ reform formuleras och genomföras.

Det arbete som MAE har genomfört tillåter oss att redan nu skissera några grundläggande alternativ för att garantera den tekniska och finansiella kapacitet som krävs för decentraliseringens första utmaningar. Reformen kan omedelbart inledas med studier av de nödvändiga institutionella, legala och finansiella förutsättningarna. De principer, som ska styra reformen, är följande.

Den kommer naturligtvis att genomföras gradvis. Överföringen av arbetsuppgifter från centrala till lokala organ kommer att ske enligt en tidsplan, som anpassats till förutsättningarna i varje enskilt fall. Legitimeringen av de demokratiska lokala organen kommer också att ske gradvis. Inledningsvis kommer de att utses av regeringen. Först när det bedöms som möjligt kommer de att väljas i enlighet med konstitutionens påbud.

Det ska också framhållas att autonomiseringen av de lokala organen ska ske gradvis för att inte ge utrymme för ett totalt brott i underordning och beroende av statens centrala organ. Inledningsvis kommer dessas omsorg att vara brett, framför allt när det gäller finansiell hantering och anställning av personal.

Eftersom decentraliseringen har "kommunen" (municipio) som sin kärnpunkt, kommer reformen att inledas under 1993 med pilotverksamhet i Maputo, Beira, Quelimane, Nampula och Pemba. Deras olika karaktäristika när det gäller geografi, ekonomi och social verklighet kommer att ge erfarenheter, som underlättar arbetet att sprida reformen till hela landet. Det gradvisa genomförandet av reformen tillåter oss att tillvarata erfarenheterna från pilotverksamheterna, för att undvika enkla överföringar av modeller och istället anpassa processen till nationella förutsättningar. Där det är möjligt kan anpassningen ske i varje enskilt fall.

Reformen bör också vara öppen och flexibel. Det är därför vi väljer "kommunen" som basenhet. Den motsvarar historiskt, sociologiskt och kulturellt en naturlig form för medborgarnas deltagande i arbetet med sina egna specifika intressen. Valet av "kommunen" underlättar för medborgarna att ta emot och acceptera reformen som sina egen, vilket gör den till en faktor, som stöder utveckling och nationell integration. Ministeriet, som koordinerar och leder reformarbetet kommer att förbereda nödvändiga tekniska beslut och föra debatten med andra institutioner som deltar i arbetet. Det kommer att garantera rytmen och ekonomin i processen, utan att skada befolkningens aktiva deltagande.

Slutligen bör framhållas att MAE fortsätter sina fördjupade studier av det traditionella samhällets organisationsformer. Målsättningen med detta är att finna en kompatibilitet och kommunikation mellan det traditionella samhällets funktioner och den administrativa reform, som nu inleds. Reformen kommer att förbättra dialogen mellan staten och det traditionella samhället och genom försoning åstadkomma en ömsesidig acceptans och ett givande samarbete. Detta är inte minst viktigt för att skapa ett starkare nationellt medvetande. Det åligger MAE att koordinera och genomföra reformen. Det är en stor utmaning, men vi tror att det finns förutsättningar för att ett fullföljande av denna konstitutionella plikt kommer att leda till en reform som accepteras av alla.

1. Dagens situation

Den moçambikiska staten är i dag höggradigt centraliserad. Det beror på att:

(a) Det finns inga territoriellt organiserade kollektiva aktörer, inom ramen för offentlig rätt, utanför staten. Det innebär att det inte finns några lokala autonoma organisationsformer med bestämda uppgifter och egna institutioner.

(b) Den lokala makten består av avläggare från den centrala administrationen, som är begränsade till att genomföra beslut, som har fattats på central nivå. Man är också hierkarkiskt rapporteringsskyldig till centrala organ.

Detta innebär för statens administrativa apparat:

1. En överbelastning på den centrala administrationen, vilket sänker effektivitet och rationalitet i beslutsfattandet.
2. Att de lokala organens extrema beroendeställning leder till sämre ansvarstagande och motivation i verksamheten.

Därför är beslutsprocessen i statens administrativa apparat:

(a) Långsam, eftersom den är beroende av en väv av hierarkiska relationer, som alla sammanstrålar i det centrala organet.

(b) Oklar, eftersom beslutscentra befinner sig lång från den verklighet, som besluten handlar om.

(c) Ineffektiv, eftersom det lokala organ, som ska genomföra beslutet gör detta enbart som en exekutör, som inte har med beslutet att göra.

2. Målsättningar

De utmaningar mot den moçambikiska staten som finns på politisk, ekonomisk och social nivå framtvingar en administrativ reform för att stärka den lokala makten. Det är också i denna riktning, som konstitutionen från 1990 pekar. Den första slutsatsen, som man kan dra av den aktuella situationen, som den har beskrivits ovan, är enkel:

- Istället för att minska koncentrationen i det exekutiva arbetet, genom att skapa alltfler och mindre statliga organ, är det nödvändigt att skapa centra för lokala beslut.
- Detta kräver en decentralisering och ett uppbygge av organ - fristående från staten - med egna uppgifter och resurser.

Dessa enheter kommer att vara integrerade i landets styrelseskick, men ändå ha sin fristående ställning definierad genom sitt kompetensområde, inom vilket de kan räkna med tillgång till personal-, ekonomi- och materialresurser.

Målsättningarna med en reform av detta slag är många och varierande:

a. Politiska målsättningar

1. Att främja och underlätta lokalsamhällenas deltagande i de beslut som gäller dem. Besluten ska fattas hos befolkningen, i organ som får sin legitimitet genom val.
2. Att garantera en större jämvikt i fördelningen av tillgängliga resurser. Existensen av lokala organ kommer att underlätta en tydligare definition av målsättningar och de prioriteringar som måste göras i varje del av landet. De kommer att öka rationaliteten i resurstilldelningen.
3. Att förbättra regeringsarbetets effektivitet i alla områden och i landet i sin helhet. Denna målsättning är en direkt konsekvens av den tidigare punkten: en större jämvikt och rationalitet i resursfördelning leder oundvikligen till högre regeringseffektivitet.
4. Att förstärka den nationella enheten. Om de första målsättningarna uppfylls, kommer denna att automatiskt följa efter. Uppbygget av fristående organismer med egna uppgifter och resurser för att fullgöra sina uppgifter kommer att främja en harmonisk utveckling i landet och förstärka dess homogenitet.

b. Administrativa målsättningar

Lokala organ kommer att påverka beslutsprocessen genom

1. Att undvika överdrifter i kontaktvägar och hierarkiska relationer mellan beslutscentra och de besluten gäller. Detta underlättar för de centrala organen och möjliggör bättre lösningar på lokala problem.
2. Att underlätta snabbare och mer effektiva svar på konkreta behov i lokala områden. Om de lokala organen kan bli autonoma och kompetenta att fatta beslut i lokala frågor, så kommer dessa beslut med nödvändighet att tas snabbare och vara bättre anpassade till verkligheten.
3. Att ge mer ansvar till de lokala organen genom rätt till beslut och genomförande. Om de är helt självständiga inom ramen för sitt kompetensområde och sina resurser, så kommer de naturligt att öka sitt ansvarstagande.
4. Att skapa motivation för lokala lösningar på lokala problem. Det är lätt att förstå att om de lokala organen får en egen kompetens och egna resurser kommer det att öka motivationen att utveckla det geografiska område, som de har ansvar för.

c. Finansiella målsättningar

Från en finansiell utgångspunkt kommer tilldelningen av lokala resurser att innebära

1. Att statens utgifter kommer till effektivare användning. Om specifika resurser används för att tillfredsställa specifika behov och hanteras direkt av de organ som har till uppgift att lösa just dessa specifika behov så optimeras användningen av tillgängliga resurser.
2. Att statens inkomster kommer att öka. Om de lokala organen ges rätten att behålla och besluta över sina egna inkomster ökar deras intresse av att driva in skatten eller andra förekommande inkomster.
3. Att främja den privata sektorns deltagande i att tillfredsställa de lokala behoven. Decentraliseringen gör det lättare att upptäcka de specifika behoven i en region och den kapacitet som de ekonomiska aktörerna har i denna region. De fristående lokala organen kan därför stimulera den privata sektorns deltagande, när den bedöms vara nyttig för lokalsamhället.

3. Konkretisering

a. De fristående organen

De territoriellt baserade lokala organ som ska bildas kommer i princip att organiseras på följande sätt.

1. Ett representativt organ, valt av befolkningen inom området.
2. Ett exekutivt organ, som utses av det representativa, inför vilket det är ansvarigt.

Dessa fristående lokala organ kommer att ersätta de avläggare från det centrala systemet, som i framtiden kommer att representera staten inom varje territoriell enhet. Deras funktioner och resurser

ska emellertid inte sammanblandas med de lokala organens. Dessutom kan det komma att finnas former av den traditionella makten, som formellt erkänns av staten.

b. Uppgifter och kompetens

De lokala organen ska ha egna arbetsuppgifter och eget kompetensområde, i enlighet med konstitutionen och den lagstiftning, som ska komma till stånd.

I sin verksamhetsutövning ska de lokala organen stå under en administrativ tillsyn från staten. Inledningsvis kan det finnas skäl till en högre grad av tillsyn, när det gäller budgetbeslut, investeringar och personalfrågor. Tillsynen ska dock senare inskränkas till att gälla enbart legala frågor.

c. Finansiella resurser

För att nå de målsättningar som ställs upp måste det finnas finansiella resurser. Dessa kan komma från olika källor.

1. Egna inkomster, såsom avgifter och lokala skatter.
2. Fördelning från de nationella skatterna.
3. Tilldelning genom den centrala statsbudgeten.
4. Kompensationspengar, som kan komma från nationella transfereringar. De ska fördelas efter behov mellan olika territorier, för att främja en balanserad utveckling i landet.
5. Utländskt bistånd. Det förutses att MAE kan komma att representera de lokala organen på central nivå där externa resurser fördelas.
6. Lån, som kan upptas från staten eller inom det nationella bankväsendet.

4. Arbetsplan

I allmänna termer innehåller arbetsplanen följande uppgifter:

- Preliminärt politiskt beslut om de frågor, som beskrivs i nästa avsnitt.
- Uppbygge av en koordineringsenhet för reformarbetet
- Utveckling av arbetssbeskrivning för de institutionella, legala och finansiella delarna av arbetet.
- Att garantera extern finansiering.
- Att förbereda reformen på lokal nivå.
- Att genomföra studier och projektbeskrivningar, som ger innehåll åt reformen.

Ansvaret för att formulera och konkretisera reformen ligger hos MAE. Ministeriet har tillräckliga tekniska resurser för att inleda arbetet omedelbart efter ett politiskt beslut.

Om reformen inleds finns det redan garantier för att Världsbanken, SIDA och andra givarinstitutioner kommer att vara intresserade av att finansiera detta arbete. I vilket fall som helst, för att garantera finansiering är det nödvändigt att innan juni 1992 färdigställa en arbetsbeskrivning, som beskriver målsättningar, delkomponenter, studier och projekt, personalbehov och ekonomiska behov och en tidsplan. MAE har framställt en preliminär arbetsbeskrivning för det legala och institutionella arbetet. Man avvaktar ett politiskt beslut för att färdigställa en definitiv version. Dessutom pågår arbetet med en konkretiserad arbetsplan för förberedelserna ute i landet.

5. Frågor som kräver politiska beslut

Reformen för lokala organ genomförs med bas i städer och distrikt.

Decentraliseringen kräver att det skapas "kommuner", vars politiska organ ska har möjlighet att fatta definitiva beslut utan inblandning från staten (administrativ autonomi) och som självständigt disponerar egna fasta och rörliga tillgångar och budgetmedel (finansiell autonomi).

Decentraliseringen föreslås inledas med pilotverksamhet i några städer, eftersom städerna idag har bättre förutsättningar än landsbygden för att idag inleda en decentralisering.

- Pilotverksamheten ska inledas i städerna Maputo, Beira, Quelimane, Nampula och Pemba.
- Starten ska ske gradvis och i överensstämmelse med de specifika förutsättningarna i var och en av de föreslagna städerna.

I enlighet med planerna kommer det dröja minst sex månader mellan ett politiskt beslut och införande av en ny lagstiftning på området. Det förutsätts att de principer, som föreslagits i dokumentet "Decentralisering och autonomi för lokala organ" ska vara de grundläggande instruktionerna för arbetet.

Kontakterna med finansiärer som Världsbanken och SIDA ska fortsätta.

6. Skapandet av en koordineringsenhet

Om reformarbetet ska inledas omedelbart krävs ett schema för det institutionella samarbetet. Detta schema måste uppfylla följande krav.

- Det ska underlätta koordineringen mellan de enheter, som är mest involverade i arbetet.
- Det ska tillåta informationsflöde.
- Det ska bredda diskussionen maximalt.
- Det ska fungera snabbt och med löpande ekonomi.
- Det ska tydligt skilja på den politiska och den tekniska nivån.
- Det ska ge autonomi åt teknikernas studier, diskussioner och rekommendationer.
- Det ska frambära förslag och rekommendationer, som är tillräckligt underbyggda och mogna, till de politiska instanserna, för att tillåta en debatt om tydliga alternativ.
- Det ska undvika överflödiga, övertunga eller enbart protokollära instanser.

Korruptionen i Södra Afrika

HELENA BJUREMALM

Följande är en sammanställning av rapporter om vad regeringarna i delar av Södra Afrika har gjort och gör för att bekämpa korruption. De har skickats in av ambassaderna i Angola, Botswana, Kenya (inkluderar även Uganda), Lesotho, Namibia, Tanzania, Zambia och Zimbabwe. Först ges några exempel på vilken typ av korruption som förekommer i länderna. Därefter kommer en genomgång av hur revisionsmyndigheterna och rättssystemen ser ut. Sedan följer en genomgång av de politiska och ekonomiska förhållanden som påverkar korruption, med speciell tonvikt på opinionsfriheternas betydelse, statstjänstemannens roll samt vikten av samhällsmoral.

Vanliga fall av korruption

Generellt kan man säga att det finns två sorters korruption - stor och liten. Den stora är när högt uppsatta politiker och tjänstemän roffar åt sig stora summor eller förmåner. Den lilla formen av korruption är den lille tjänstemannens enkla sätt att skaffa sig små summor.

När det gäller stor korruption har t ex den kenyanska revisionsmyndighetens kritik, enligt rapporten från ambassaden i Kenya, handlat om att gällande regler för upphandling negligeras, att underlag för betalningar ibland är obefintliga eller inte följs, att statens ekonomi blandas samman med regeringspartiet KANUs, eller att betalningar har skett för leveranser som aldrig ägt rum. En annan vanlig form av korruption är s k spöken som anställda, d v s tjänster som ingen har men som det ändå utgår lön för. Sådana finns bl a i Nairobis kommunalförvaltning, men brukar inte beröras i revisionsmyndighetens rapport.

När det gäller liten korruption förekommer flera varianter inom den kenyanska trafikinspektionen och polisen, enligt ambassadens rapport; det kan vara krav på extra betalning för att få körkort eller t o m få slippa uppkörningen, eller krav på extra betalning för att polisen ska utreda ett brott. Det finns t o m ett speciellt uttryck på swahili för den typen av mutor: "kitu kidogo" som betyder just "liten sak". Den svenska ambassaden i Kenya påpekar att en del problem inte alltid beror på korruption utan snarare på den för ett u-land "normala administrativa tafligheten".

Förvaltningens struktur

1) Statliga system för revision och uppföljning

Samtliga stater i Södra Afrika har någon form av revisionsmyndighet, avdelning inom myndigheterna eller kommission som undersöker korruption, i alla fall på pappret. I praktiken har de flesta inte någon större genomslagskraft, enligt ambassadernas rapporter. Bristen på resurser är ett genomgående problem.

Revisionsmyndigheter med olika grad av oberoende finns i Lesotho, Kenya, Namibia, Uganda och Zimbabwe. Mer eller mindre permanenta statliga undersökningskommissioner finns i Botswana, Namibia, Tanzania och Zambia.

Namibia har dessutom en ombudsman till vilken allmänheten kan vända sig med klagomål. Ombudsmannen har föreslagit att en permanent kommitté som utreder korruption ska tillsättas. Ombudsmannen själv har små möjligheter att bedriva omfattande undersökningar.

Revisionsmyndigheten i Lesotho är ett exempel på en institution som har "låg status och små möjligheter att påverka och följa upp sina undersökningar", skriver ambassaden i Lesotho. Rapporterna är inte offentliga. Regeringen har dock för avsikt att stärka myndighetens roll genom att dels låta rapporterna bli offentliga, dels göra parlamentet eller en parlamentariskt tillsatt kommission till huvudman.

Zambias "Anti Corruption Commission", däremot, har 110 handläggare och lyder inte under något departement utan rapporterar direkt till presidenten. Ordföranden för kommissionen är domare i Högsta domstolen. Kommission arbetar med utredning av brott, förebyggande verksamhet och utbildning. I ämnet socialkunskap på högstadiet ingår numera avsnitt om korruptionens fördärvlighet.

Kommissionen har medvetet valt att inte rekrytera från poliskåren som anses vara korrupt.

Zimbabwe har "ett på papperet mycket sofistikerat maskineri" för kontroll av betalningsströmmarna, enligt ambassadens rapport. Landet har en revisionsmyndighet, Auditor General, som är ansvarig inför parlamentet. Det finns även ett parlamentariskt utskott som granskar statens finanser. Dessutom är varje statssekreterare i princip personligen ansvariga för vad som tilldelas det egna departementet. Varje departement har en intern revisor.

2) Det legala ramverket

Oklarheter i och okunskap om regelsystemen är korruptionens livsluft. En tjänsteman som gärna vill ta emot mutor "har ju ingen nytta av att medborgarna känner till vilka regler som gäller och kan kräva sin rätt", påpekar ambassaden i Tanzania. Den som ger en muta känner därför inte alltid att han eller hon gör något fel, konstaterar ambassaden. Mutan ges ju inte alltid för att få t ex förtur utan för att överhuvudtaget få något gjort.

Särskilt Zambia och Zimbabwe tycks ha en väl utvecklad lagstiftning mot korruption. Zambia har i princip ett lagstiftande och kontrollerande parlament, en regering som står för ett hederligt, öppet och ansvarsfullt utövande av makt samt en självständig dömande makt - grundvalen för en effektiv bekämpning av korruptionen. Men de olika delarna är "ännu inte fast förankrade", skriver ambassaden. Den svaga länken i Zambia anses vara avsaknaden av en kompetent, effektiv och hederlig poliskår. I Zimbabwe kommer lagen mot korruption ofta till användning. Den anses vara effektiv, åtminstone på de lägre nivåerna. Landet har också påfallande orädda och självständiga domstolar. Även om institutionerna finns på plats "brister det i den politiska kontrollen", skriver ambassaden i Zimbabwe.

I Botswana finns bl a regler om öppen redovisning av ministrars och högt uppsatta tjänstemäns förmögenheter. Det har varit si och så med tillämpningen av dem, konstaterar ambassaden i sin rapport, men den kan komma att skärpas efter skandaler i våras då tre ministrar avgick.

3) Bristen på uppföljning

Trots att flera av staterna har oberoende organ som undersöker misstänkt korruption leder undersökningarna sällan till något resultat. Goda initiativ går om intet just därför att uppföljningen är för dålig. Det finns flera exempel på detta. I Lesotho har få, om ens några, fall av korruption med starka bevis lett till åtal. Rättssystemet, som är nära knutet till det styrande Militärrådet, fungerar dåligt, enligt ambassadens rapport. Det har t o m hänt att högt uppsatta personer i statsförvaltningen har avsatts när de har försökt att dra fram korruptionen i öppen dager! Förflyttning av misstänkta tjänstemän eller avsked för småfifflare är annars vanliga sanktioner i de flesta av de undersökta länderna.

En 3 000 sidor lång rapport om fiskeindustrin i Namibia blev klar i februari 1992, men regeringen har ännu inte bestämt när den ska bli offentlig. Efter en delrapport från en annan undersökningskommission suspenderades 11 statliga tjänstemän, varav en statssekreterare. Två månader senare hade någon ordentlig utredning av deras påstådda brott knappt kommit igång. Trots detta publicerades deras namn i massmedia. I Namibia är det vanligt att publicera namn på misstänkta före domstolsbeslut. I Botswana fick tre ministrar lämna sina poster efter anklagelser om maktmissbruk i samband med förvärv av tomter. Den fria pressens skriverier bidrog stark till att ministrarna avgick trots att de förklarade sig oskyldiga till lagbrott.

I Kenya har parlamentet hitintills inte följt upp rapporter från revisionsmyndigheten med några åtgärder. Finansdepartementet och åklagarmyndigheten brukar inte heller driva igenom några kraftfulla åtgärder, enligt ambassadens beskrivning.

Politiska och ekonomiska förhållanden

Det allmänna ekonomiska klimatet har stor betydelse för uppkomsten av korruption. Den är direkt korrelerad till ekonomisk nedgång, låga löner, byråkrati och statliga regleringar.

Generellt sett verkar stora inkomstklyftor och korruption ha ett samband. Sambandet går förmodligen i båda riktningarna. Botswana är ett bra exempel. Där finns idag få offentliga skrytprojekt. Det finns "knappast några utmärkande lyxvillor" i huvudstaden Gaborone. Avståndet "mellan elit och vanligt folk är litet," skriver ambassaden. I Botswana finns de flesta konsumtionsvaror, även bilar, att köpa. Händelser som de i grannlandet Zimbabwe, där ministrar avskedades efter några skumraskaffärer i bilbranschen, skulle därför inte kunna inträffa i Botswana, bedömer ambassaden. På senare tid har den ekonomiska utvecklingen skjutit fart. Resultaten har dock fördelats ojämnt med ökade inkomstklyftor som följd. Samtidigt har korruption, som tidigare nästan helt saknades, börjat att förekomma, även om den säkerligen fortfarande är tämligen marginell i jämförelse med andra länder i regionen.

Ett instabilt politiskt läge tycks också inverka på graden av korruption, om än indirekt. I exem-

pelvis Lesotho har "den instabila situationen lett till att förvaltningen präglas av låg moral, beslutsobenägenhet" och en allmänt avvaktande hållning. Detta motverkar de åtgärder som är i gång för att bekämpa korruptionen, konstaterar ambassaden i Lesotho.

Korruption kan också främjas av att landets ekonomi sedan länge är genomreglerad av myndigheterna. I Zimbabwe har en snårskog av byråkrati kringgärdat tilldelningen av utländsk valuta. Det medför naturligtvis frestelser både för näringslivet och de ansvariga tjänstemännen. Processen med att liberalisera ekonomin kommer förhoppningsvis att "reducera detta problem", bedömer ambassaden i Zimbabwe.

Opinionsfriheternas betydelse

En stark och organiserad politisk opposition spelar en viktig roll när det gäller att främja en öppen debatt om korruption. Även pressen har en viktig uppgift i att avslöja korruption på hög nivå. I flera av de undersökta länderna skriver pressen, som en följd av demokratiseringen, mer och mer om korruption. Bristen på utbildade undersökande journalister, exempelvis i Namibia, innebär dock att "risken att den som ägnar sig åt korruption ska avslöjas i pressen får anses vara försvinnande liten", enligt ambassaden. I Botswanas fall har regeringskontrollerade media visserligen tagit upp vårens skandaler, men den obundna pressen har kommit med betydligt mer utförliga bakgrunder. Ambassaden i Botswana anser att en fri press är en av de viktigaste faktorerna i bekämpningen av korruption.

Statstjänstemannens situation

Ett vanligt skäl till korruption är att tjänstemännens löner är så låga att de understiger existensminimum. I Tanzania är de så låga att löntagaren ofta har tre veckor kvar av månaden när lönen är slut. Därmed ger staten som arbetsgivare en indirekt "signal till de anställda att försöka skaffa sig extrainkomster", skriver ambassaden i Tanzania. En annan konsekvens är att staten får det svårt att behålla duktiga tjänstemän.

I Kenya kan de statliga tjänstemännen, med lagen i ryggen, driva egna företag. Det öppnar möjligheter att utnyttja telefoner och kontorsrum på den egentliga arbetsplatsen. I Uganda förekommer det, enligt ambassadens rapport, att tjänstemän biter sig fast vid sina dåligt betalda arbeten just för att kunna utnyttja statens egendom till det egna företaget.

I Botswana, däremot, är lönerna mer rimliga. Därigenom minskar frestelsen att utnyttja tillfällen till extrainkomster. Det lär t ex inte gå att muta sig igenom tullen på flygplatsen i huvudstaden Gaborone, skriver ambassaden. Lesotho är ett annat exempel på land där de statliga tjänstemännen kan överleva på sin lön utan att behöva ta till bisysslor. I Namibia har de höga tjänstemännen, ministrarna m fl mycket höga löner. Lönerna, tillsammans med mycket förmånliga lån till bil och husköp, ligger bra mycket högre än vad motsvarande kollegor i Sverige har. Ambassaden anser att korruptionen skulle hämmas även med något lägre löner.

Det allmänna bästa - en samhällsmoral

Korruption förutsätter bristande lojalitet mot statsapparaten. Ett grundläggande problem i många afrikanska samhällen är att medborgarna inte har något förtroende för de gemensamma samhällsinstitutionerna. De "betraktas inte som gemensamma angelägenheter utan som försörjningsinrättningar för de anställda och deras klienter," konstaterar ambassaden i Tanzania. Demokratins viktigaste uppgift i Afrika är att "återupprätta förtroendet för samhällsinstitutionerna och sambandet mellan det enskilda och det gemensamma bästa", enligt samma ambassads förslag. Förtroendet fanns i bysamhället och finns där fortfarande. Men den moral och det samarbetsmönster som utmärkte byn har ännu inte kunnat transplanteras in i det afrikanska samhällets moderna strukturer. Vad som krävs är ett slags samhällsmoral, och det i sin tur kräver nog en privatmoral, anser samma ambassad. Lojaliteten mot nationen och det allmänna bästa kommer troligtvis att öka i takt med att ekonomin diversifieras och att allt fler flyttar till städerna. Det rör sig dock om en långsam process, påpekar ambassaden i Kenya.

Tanzanias näringsliv behöver privatiseras, men samhällsinstitutionerna behöver snarare "kollektiviseras" - bli gemensamma nyttigheter, föreslår ambassaden i Tanzania. I Kenya, för att ta ett annat exempel, är en person lojal mot i första hand familjen och därefter i fallande ordning mot klanen, den etniska gruppen och - allra sist - staten, enligt ambassadrapporten därifrån. Den som fått utbildning och därmed goda inkomster förväntas dela med sig till familjen. Den som uppnått en position med makt förväntas gynna sin etniska grupp vid tjänstetillsättningar och upphandlingar. En parlamentsledamot bedöms av väljarna utifrån vad han lyckas ta hem till valkretsen i form av skolor, vägar eller hälsovård. Men man ska inte glömma att den sistnämnda företeelsen är mycket vanlig även i västländer med personval.

En kenyansk politiker förväntas delta i och bidra med mycket pengar till s k harambee, numera

oftast penninginsamlingar för gemensamma samhällsändamål. De ekonomiska kraven är ofta större än vad politikern skulle kunna klara om han inte hade fifflat till sig extrainkomster. I fallet Uganda förefaller samma mönster styra lojaliterna.

Ytterligare en variant är den alltför vanliga sammanblandningen av statens kassa och det styrande partiets. I Zimbabwe händer det att skattemedel går till partiaktiviteter, att partiet - Zanu (pf) - får stora lån från de statliga bolagen, och att utbetalningar, ibland bistånd, används till att fiska röster, skriver ambassaden.

Korruptionen i framtiden

Framgången i kampen mot korruption beror på om de demokratiska och formella mekanismerna finns på plats och om tjänstemän samt politiker upplever sig ha rimliga levnadsvillkor.

Ambassaden i Kenya är ganska skeptisk inför möjligheten att komma till rätta med den stora korruptionen. Den är ju inte ovanlig ens i i-länder med djupa ämbetsmannatraditioner. Sannolikheten att ett u-land med svag administrativ apparat och tradition skulle kunna lyckas bättre är mycket liten. I Kenyas fall har dessutom många av oppositionspolitikerna tillhört maktapparaten. Att de skulle bryta praxis vid ett regimskifte är knappast troligt, enligt ambassaden. Ett flerpartisystem skulle dock kunna öka parlamentets insyn och bidra till att minska den stora korruptionen.

Den lilla korruptionen är troligen lättare att hantera än den stora, bedömer ambassaden i Kenya. Ett flerpartisystem med ökad insyn och kontroll skulle också här kunna leda till förbättringar. Men så länge samhällets toppar inte ingriper på allvar mot den egna kretsen är det inte lätt att predika moral och hederlighet för småfolket.

Korruption som fenomen

HELENA BJUREMALM

Bo Karlström, på vars skrift Korruptionens anatomi - Orsaker, konsekvenser, botemedel (Debatt-Sida nr 2, 1991), denna promemoria till sin helhet bygger, definierar korruption som mutor, bedrägeri, delning av vinster och vissa former av utpressning utförda av offentligt anställda personer som missbrukar sin tjänsteställning. Begreppet förutsätter en distinktion mellan en privat sfär och det offentliga intresset. Bo Karlströms definition tar alltså inte upp ekonomisk brottslighet, såsom mutaffärer, skattefusk m m, inom den privata sektorn. För att avgränsa ämnet väljer han en definition som baserar på konflikter mellan privat och offentligt agerande. Den är också, enligt Bo Karlström, den allmänt accepterade definitionen i litteraturen. Åsikterna i denna promemoria är Bo Karlströms eller de refererade personernas egna synpunkter.

Definitionerna av korruption är flytande både i tid och rum. Den skarpa gräns vi i västerlandet numera drar mellan privata ekonomiska intressen och det allmännas intressen var så gott som okänd i senmedeltidens kungadömen. Gustav Vasas ekonomi var en del av Sveriges. Ingen såg hans privata grävande i statens kassakista som något felaktigt. Betalningar för att slippa trakasserier under medeltiden skulle idag kallas för muta. Då uppfattades det snarare som en form av skatt. Definitionerna skiljer sig även mellan länder med olika kulturella traditioner.

Två slags korruption

Man kan skilja mellan stor korruption och liten korruption. De högst uppsatta politikernas möjligheter och metoder att tjäna mer pengar är av en helt annan dimension än den lille tjänstemannens. De senare har inga stora kontrakt som kan ge provision. De får använda enkla metoder som ger små pengar. Polisen som stoppar bilisten på väg till flygplatsen hävdar att det var fortkörning och hotar med omedelbart förhör för att få en extraslant.

De båda typerna av korruption påverkar och förstärker varandra. De exempel som de tunga politikerna sätter genom sina tvivelaktiga affärer ger en form av moralisk legitimitet åt tjänstemännens transaktioner.

Den stora korruptionen är skadlig för samhället eftersom den leder till inkomstkoncentration, misstro mot staten, onödigt dyra importkontrakt etc. Den lilla korruptionen är skadlig därför att den dels undergräver statens legitimitet, dels leder till att tjänstemännen har mindre tid att utföra sitt egentliga arbete då så mycket tid går åt till att skaffa sig extrainkomster.

Den yttersta konsekvensen av utbredd korruption är ofta politisk instabilitet och fragmentering av svaga nationsbildningar med statskupper som vanlig slutpunkt. Nigeria är här kanske det mest extrema exemplet, där regeringar från olika delar av det heterogena landet i tur och ordning tagit makten i statskupper mot tidigare regeringar från andra delar av landet. Denna politiska rundgång blev speciellt tydlig efter oljeprischockerna på 1970-talet; de stora intäkterna från oljan plundrades då successivt av de olika regeringarna.

Korruption - skall den ursäktas eller kritiseras

I litteraturen om korruptionens anatomi kan man urskilja två synsätt, det första förstående och det andra kritiskt.

Den förstående skolan ser u-länderna som unga stater med oklara regler för offentlig förvaltning som går igenom ett historiskt skede där det som vi idag i västerlandet betraktar som korruption ses som normalt. Denna syn på korruption påminner mycket om den historiska förklaringsgrunden till fenomenet (se nedan) och var ganska länge dominerande. Den förstående skolan hävdar vidare att i dessa stater blir korruption sammanhållande genom att skapa gemensamma intressen över klangränserna via finansiella kontrakt. Den förstående skolan hävdar också att korruption fungerar som smörjmedel i dåligt fungerande ekonomier med ineffektiva byråkratier.

Den kritiska skolan menar att korruption innebär att pengar alltid betalas uppåt, till dem som redan har makt och pengar. Detta kan leda till en orimligt stark koncentration av förmögenhet och makt. Om tillgångarna dessutom placeras utomlands är resultatet en direkt förlust för landet. Zaire under Mobutu är ett exempel.

Forskningen under senare år tenderar att alltmer betona de negativa konsekvenserna av korruption. När korruption slår rot i ett samhälle och påverkar hela den offentliga förvaltningen kan den al-

drig försvaras, varken moraliskt eller effektivitetsmässigt. Det är inte helt ovanligt att ärligt beteende bestraffas i u-ländernas förvaltningar, exempelvis genom avsked. Detta är inte bara högst omoraliskt, utan också ytterst skadligt för effektiviteten i ekonomin.

Bistånd och korruption

Utrikeshandel, internationellt bistånd och kapitalflöden av kommersiell karaktär är exempel på kontakter som dels luckrar upp traditionella värdesystem, dels skapar möjligheter till ekonomiska transaktioner av korrupt natur. Möjligheterna att snabbt bli rik uppenbarar sig och det finns inga traditionella, moraliska spärrar som hindrar att man utnyttjar dem.

Finansiella kontakter med omvärlden, och i synnerhet stora penningflöden utifrån, är en viktig källa till korruption. Biståndet är en viktig sådan finansiell kontakt i många fattiga länder som befinner sig just i den kulturella brytningspunkt där "modernisering", eller industrialisering, blir allt viktigare, och där statens roll i denna process ökar. Biståndets roll i u-ländernas förändringsprocess är speciellt komplicerad i ett avseende, nämligen därför att offentligt bistånd kanaliseras genom statsförvaltningar i mottagarländerna som i flertalet fall är korrupta. Att förse dessa förvaltningar med stora penningtillskott innebär en mångdubbling av frestelsen till missbruk. Samtidigt är det ofta svårt för en utländsk givare att ändra beteendenormer inom ett system som man bara till en del förstår och kan påverka.

I SIDAs rapport, "I krisens spår. Förändrat bistånd till de fattigaste länderna i Afrika", (Jan Cedergren och Bertil Odén, SIDA 1991) konstateras det att "vid tilltagande korruption är det frestande att öka kontrollen genom att helt enkelt ta över verksamheten. Detta är inte en långsiktig lösning". Rapporten ger därför några konkreta förslag på vad som kan göras inom biståndet för att handskas med korruption:

SIDA bör för det första införa årlig revision i insatsavtalen. En revisionsklausul bör införas vid förlängning av pågående avtal och i alla nya avtal. För det andra ska bevisade fall av korruption aldrig accepteras utan sanktioner. SIDA bör dra sig ur samarbete med institutioner, myndigheter och företag om misstankarna är starka, föreslår författarna. För det tredje bör mottagarländernas egna revisionsmyndigheter stärkas genom exempelvis förvaltningsbistånd. I dialogen måste man betona vikten av ökad öppenhet, insyn och möjligheten att utkräva ansvar. Till sist kan det i vissa länder bli nödvändigt att avstå från att arbeta i vissa sektorer eller förvaltningsområden på grund av risken för missbruk av biståndsmedel.

Till dessa praktiska råd lägger Bo Karlström en förhoppning om att biståndet, genom villkor i samarbetsavtal, i samverkan med Världsbanken och valutafonden etc, kan medverka till att minska de ekonomisk-politiska skevheter (valutapolitik, priskontroller m m) som ofta fungerar som en källa till korruption. Han påpekar även att internationella finansiärer, av biståndsmedel eller krediter, kan bidra till att förkorta den fas av korruption som de flesta samhällen tycks gå igenom på vägen till det moderna samhället. De kan göra det genom att följa klara och öppna redovisningsregler i avtal, och genom att själva spela med öppna kort, d v s inte falla för frestelserna att muta till sig nya marknader i u-världen, vare sig för vapenleveranser, kraftverk eller industriinvesteringar.

Hur uppstår korruption?

Tre förklaringsgrunder till korruption tas upp: ett historiskt makroperspektiv, ett moraliskt mikroperspektiv och ett samhällsekonomiskt. Ofta existerar de parallellt, d v s en förklaringsmodell förstärker en annan. I många av dagens afrikanska samhällen är sannolikt alla tre synsätten giltiga samtidigt. Det finns en viktig skillnad mellan det historiska, "förutbestämda", synsättet och de båda andra - nämligen utrymmet att göra något åt problemet med korruption. I den första modellen finns det inte mycket att göra förrän samhället och tiden är mogen. I de båda andra är utrymmet mycket större. Bo Karlström tar även upp olika sätt att lösa problemet med korruption utifrån vart och ett av de tre synsätten.

1) Ett historiskt makroperspektiv

Enligt det historiska synsättet är korruption ett naturligt och t o m oundvikligt fenomen under ett visst stadium av ett samhälles politiska, ekonomiska och sociala utveckling. En central förvaltningsapparat som rättvist och effektivt kan sköta landets angelägenheter uppstår knappast så länge samhället består av klaner, baserade på geografiska eller etniska lojaliteter, eller dominerande familjedynastier. I ett sådant stadium i samhällets utveckling saknas den politiska och rättsliga basen för en objektiv rättsapparat och förvaltning. Under kungadömenas tid var det de personliga förbindelserna snarare än lagar och förordningar som skapade trygghet för individen.

Det finns inga enkla lösningar på problemet med korruption enligt det historiska synsättet. Korruptionen minskar gradvis i takt med att samhället utvecklas. Ekonomisk tillväxt och ökad läskunnig-

het skapar en medelklass vars lojalitet långsamt flyttas från familjen, klanen, eller stammen till det allmänna bästa. Samtidigt höjs förvaltningens kompetens genom att tjänstemän tillsätts efter förtjänst snarare än på nepotistiska grunder. Allteftersom ekonomin växer får staten också större resurser, bl a genom beskattning, och kan använda dem till att ge sina tjänstemän rimliga löner så att de inte tvingas ha bisysslor. Parallellt växer ett regelverk och en praxis fram för vad som är tillåtet och inte tillåtet. Korruption blir dessutom svårare att dölja när samhället demokratiseras (yttrandefrihet, politisk opposition och större insyn för press och allmänhet).

Orsakerna till korruption i dagens u-länder har många likheter med förhållandena i Europa under senmedeltiden. Flertalet länder i Afrika och delar av Asien har en mycket kort historia som självständiga statsbildningar, stam- och familjelojaliteter ligger ofta djupare än lojaliteten till det allmänna bästa, och tjänstemännen är ofta underbetalda och tvingas därför utnyttja sin ställning för att överleva.

Men det finns också stora olikheter dels vad gäller statens roll, dels vad gäller allmänhetens möjlighet till insyn. Dagens u-länder har genomgående givit den offentliga sektorn och politikerna uppgifter som vida överstiger vad den mest makthungriga renässansfurste kunde drömma om. Den gigantiska omfattningen av dessa uppgifter ökar risken för korruption. Den moderna kommunikationstekniken gör att korruption i u-länderna till skillnad från renässansens furstendömen inte kan hemlighållas i all evighet. Förr eller senare kommer anklagelserna upp till ytan. Samtidigt bör man notera att flera av de regeringar som har kommit till makten i t ex Afrika och Latinamerika på en våg av missnöje med korruptionen nästan genomgående själva blir korrupta.

Man ska inte glömma att frestelserna att begå korrupta handlingar finns i alla samhällssystem. Mekanismerna som motverkar korruption är dock mycket starkare i exempelvis dagens Sverige än t ex i Afrika eller Latinamerika - en fri press, politisk opposition samt fungerande lagar och regelverk.

2) Ett moraliskt mikroperspektiv

Ur ett mer tekniskt-moraliskt och individcentrerat perspektiv kan korruption ses som ett kontrakt, en transaktion mellan två individer. I verkligheten är det dock vanligare att korrupta kontraktsförhållanden involverar ett antal personer som alla känner till de övriga parternas transaktioner. Därigenom håller de fast varandra i ett skruvstäd av potentiellt angiveri. Förutsättningarna för transaktioner av det här slaget är, om vi för enkelhetens skull utgår från att endast två individer är inblandade, av tre olika slag. För det första ska tjänstemannen inte ha några konkurrenter som kan erbjuda samma "förmån" till ett lägre pris. För det andra ska det finnas ett godtycke i beslutsfattandet, d v s att regelsystemet är lösligt. För det tredje ska det inte finnas några överordnade personer eller oberoende revisionsmyndigheter som kan upptäcka transaktionerna.

En upprensning i problemhärden är möjlig om den politiska och sociala miljön ser ut på ett visst sätt. Det bör finnas mättstockar för vad som krävs av offentligt anställda. Det bör finnas en viss distans mellan förvaltning och politik så att politikerna inte använder tjänstemännen som hantlangare. Det bör vidare finnas en viss grad av professionalism i förvaltningen, vilket i sin tur förutsätter rimliga löner. Det bör också finnas ett ramverk av lagar och regler som skapar disciplin i arbetet. Slutligen bör det finnas möjlighet till insyn och kontroll, dels via oberoende revision, dels via ett demokratiskt system som tillåter opposition. Om inte dessa förutsättningar är uppfyllda kan inte en aldrig så motiverad eldsjäl uppnå några bestående resultat.

3) Ett samhällsekonomiskt synsätt

Nationalekonomerna studerar olika samhällsekonomiska och ekonomiska-politiska orsaker till att korrupta beteenden uppstår. Ett exempel som kan illustrera detta synsätt rör ingrepp i prisbildningen såsom priskontroller.

Det allra vanligaste exemplet bland dagens u-länder är förmodligen priset på landets valuta, d v s växelkursen. Som regel bestämmer regeringar och centralbanker priset på sitt lands valuta gentemot andra valutor. I praktiskt taget alla länder i Afrika har priset, växelkursen, satts högre än vad som skulle ha varit fallet om marknaden hade fått råda. Andra valutor blir då artificiellt billiga att köpa. Det leder till en överefterfrågan på utländsk valuta från t ex importörerna i landet. Om alla som skulle vilja ha utländsk valuta till det låga priset också fick det, skulle landets valutareserv snabbt ta slut. För att förhindra detta ransonerar centralbankerna tilldelningen av valuta. Dessutom ransoneras ofta importen, och därmed indirekt efterfrågan på främmande valuta, genom att importlicenser, en form av kölappar, delas ut till importörerna. Två köer uppstår alltså - en för köp av valuta och en för licens att importera.

Här gäller inte först till kvarn, utan snarare tyngst penningpåse eller starkast vänskapsband. De två typerna av köer har blivit några av de viktigaste källorna till korruption i u-länderna. Övervärderade växelkurser har varit ett särskilt vanligt fenomen i Afrika.

Varför väljer då så många länder att övervärdera sin valuta? Det finns flera förklaringar. En över-

värderad växelkurs innebär att importpriserna hålls nere kraftigt. De som vinner på detta är de stora importörerna, ofta staten själv, och politiskt inflytelserika personer som står regeringen nära. En övervärderad växelkurs innebär också att exporten blir olönsam. Exportintressena är svagt organiserade i flertalet länder i Afrika och har alltså mycket litet inflytande i regeringskretsar.

Importörernas starka inflytande gör att de lösningar på korruptionsproblemen som ser enkla ut i teorin blir svåra att genomföra i praktiken. De som ska ta besluten är ju oftast samma personer som blir lidande av dem. Få personer är beredda att rationalisera bort sina egna tjänster och därmed sitt levebröd.

Den korrupta fasen kan förkortas

När det gäller korruption finns det risk att man blir cynisk i arbetet med u-länder. Korruptionens ofrånkomlighet kan kanske förstärkas av historiska paralleller i västerlandet. Sådana paralleller mellan dagens u-länder och gårdagens västländer får dock inte förleda oss till fatalistiska slutsatser om korruptionens oundviklighet. När samhällen går igenom perioder av snabb ekonomisk och social förändring finns det sannolikt skäl att vänta sig att korrupta beteenden ökar. Men hur länge dessa perioder varar är inte på något sätt förutbestämt.

Det finns all anledning att tro att dagens u-länder, som fungerar i en starkt integrerad världsekonomi, som är föremål för intensiv bevakning av journalister, och vars egna medborgare har allt lättare att skaffa sig information om maktmissbruk inom landet, kommer att passera "det korrupta stadiet" betydligt snabbare än vad vi gjorde i Västeuropa. De allt starkare kraven på ökad demokrati som hörs i ett antal afrikanska länder kan kanske ses som att den korrupta fasen trots allt kan förkortas.

SIDAs riktlinjer för minimering av korruption i mottagarländer

Bakgrund

Korruption förekommer i de flesta samhällen i varierande utsträckning. Den kan ha olika förklaringsgrunder och vara av större eller mindre omfattning. Korruption är dock alltid skadlig för samhället.

De tendenser till korruption som funnits i många av de fattigaste länderna har under det senaste årtiondet förstärkts av den ekonomiska kris som många av dessa länder befinner sig i idag. Strukturanpassningsprogrammen som många av mottagarländerna genomför, minskar på längre sikt korruptionstillfällena eftersom såväl utländsk valuta som varor och tjänster kan köpas på öppna marknaden. På kort sikt kan emellertid strukturanpassning förvärra korruptionen genom den ökade pressen på u-ländernas lågavlönade tjänstemän. Ökande handel och internationellt bistånd skapar nya möjligheter till ekonomiska transaktioner av korrupt natur. Genom biståndet kanaliseras stora resursflöden till statsförvaltningens olika nivåer.

Korruption utgör ett problem som måste diskuteras öppet inom ramen för utvecklingssamarbetet. Det är därför viktigt att bevaka och analysera de situationer och metoder som kan inbjuda till eller förvärra korruption i mottagarländerna.

Föreliggande riktlinjer innebär en höjning av ambitionsnivån vad gäller att aktivt stoppa och undvika korruption. Detta gäller i första hand inom den verksamhet som stöds av SIDA och i andra hand i hela mottagarlandets förvaltning. Det senare får ske inom ramen för förvaltningsreformer och andra utvecklingsprogram som syftar till att höja förvaltningens effektivitet.

Definition

Det bredare begreppet "korruption" kan tolkas som ett bedrägligt beteende av offentligt och privat anställda på olika nivåer för personlig vinning oftast på statens och därmed de andra medborgarnas bekostnad. Detta begrepp bör dock i detta sammanhang delas upp i två och begränsas till följande:

1. stöld och förskingring av statlig eller kommunal egendom av offentligt anställd eller förtroendevald person,

2. tagande av mutor (bestickning).

Korruption i praktiken

Stöld och förskingring kan ske genom ett stort antal metoder som kan exemplifieras med:
- stöld och privat försäljning av material och materiel som ingår i projektverksamhet, exempelvis cement, papper, fordon och reservdelar,
- förfalskning av fakturor, verifikationer och inspektionsdokument,
- privat användning och eventuell uthyrning av statlig eller kommunal egendom, t ex statliga fordon, statliga fastigheter och telefonlinjer,
- privat användning och eventuell försäljning av vatten, el-energi och telefonlinjer avsedda för statlig verksamhet eller försäljning,
- stöld av naturtillgångar som tillhör staten, t ex naturlig eller planterad skog, korallrev och mineraler.

Tagande av muta följer i stort sett samma mönster som i industrialiserade länder och är en mycket gammal företeelse.

Den traditionella formen av muta är:
a) att ta pengar eller annan ersättning för att välja ett visst företag i en anbudstävlan,
b) att ta pengar eller annan ersättning för att bevilja tillstånd eller för att se mellan fingrarna i fråga om att bryta mot samhället regler, lagar eller förordningar,
c) att utnyttja sin ställning till att ge sig själv eller närstående särskilda förmåner som annars är svår att få del av.

Denna senare form av korruption kan om den tillåts pågå längre tid, genomsyra hela samhället och bli ett strukturellt hinder för utvecklingen. Ett exempel på detta är den avgift en lärare i Bangladesh måste betala för att rekryteras, som denne i sin tur måste ta igen från eleverna i form av extralektioner.

När det gäller korruption och mutor - enligt definitionen ovan - måste man ha klart för sig att den är starkt beroende av internationella och inhemska företag, liksom enskilda personer, som är beredda

att betala mutor.

De stora skadeverkningarna av denna korruption är störningarna av den optimala resursfördelningen (affärsmässigheten i relationerna mellan stat och privat näringsliv). Korruption kan leda till politiska beslut, som inte gynnar de långsiktiga målsättningarna t ex om ökad välfärd. Korrumperad upphandling av konsulter kan leda till ofullständiga eller oprofessionella utredningar som i sin tur kan leda till investeringar som skadar miljön, ekonomin eller människors säkerhet.

SIDA bör i första hand använda mottagarlandets lagstiftning som norm för ageranden och eventuella påpekanden. Någon lokalt anpassad "förståelse" för u-landskorruption kan inte accepteras, lika litet som SIDA kan acceptera att de fattiga berövas den lilla sociala service som trots allt finns tillgänglig eller att stora belopp genom biståndsprocessen skulle hamna i privata händer och överföras till bankkonton i utlandet. Man skall hålla i minnet att nästan all korruption går ut över dem som har sämst villkor och minst familjekontakter med offentligt anställda, d v s ofta de fattigaste. Korruption drabbar de fattiga dels genom uteblivna fördelar av utvecklingsinvesteringar, dels genom minskad volym och kvalitet i den samhällsservice som är avsedd för dem.

Åtgärder

Åtgärder mot bedrägeri och stöld skiljer sig från åtgärder för att minimera den mer strukturellt betingade korruptionen. I fråga om stöld etc bör SIDA, tillsammans med andra givare, initiera och påskynda realistisk budgetering, redovisning, insyn, revision och annat som ingår i begreppet "god samhällsstyrning" (Good Governance).

Allmänna åtgärder

- Förekomsten av och risken för korruption varierar från land till land och mellan myndigheter och organisationer. Det är därför viktigt att studera hur korruption förekommer i varje land och vilken utsträckning samhällssektorer och myndigheter är påverkade.
- Alla diskussioner om korruption med mottagarlandet bör genomsyras av öppenhet. I dialogen måste utkrävande av ansvar ("accountability") och ökad öppenhet och insyn ("transparency") betonas.
- Bevisade fall av korruption skall aldrig accepteras utan sanktioner.
- I vissa länder kan det bli nödvändigt att avstå från att arbeta i vissa former eller sektorer p g a risken för missbruk av biståndsmedel. Politiker och myndigheter i landet bör informeras om varför vi undviker dessa sektorer/områden.
- De åtgärder som väljs för att motverka eller komma till rätta med korruption måste diskuteras och helst överenskommas med andra givare. Samordning av synsätt och åtgärder mellan givare är avgörande för att positivare resultat skall uppnås.
- SIDA, främst biståndskontoren, bör inta en öppen attityd till massmedia i mottagarlandet. Den svenska offentlighetsprincipen gäller även för svensk förvaltning utomlands.
- SIDA kan också, som ett villkor i t ex insatsavtal, kräva att mottagarlandet redovisar medelsanvändning m m till allmänheten på lämpligt sätt.

Rapportering och revision

- Samtliga avtal skall, såsom idag är normalfallet, innehålla tydliga krav på fysisk och ekonomisk rapportering. Biståndskontoren skall bevaka att rapporteringen inkommer. Om rapporteringen inte kommer in, eller om den är ofullständig, skall sanktioner vidtas. Efter påminnelse skall utbetalningarna stoppas. Avtalen skall vidare ge SIDA rätt att när som helst gå in och granska räkenskaperna.

- I de fall rapporteringen är sådan att det föreligger misstanke om korruption, eller där risken anses stor, skall SIDA anlita en auktoriserad revisionsfirma för revision av insatsen. Revisionsfirman kan, förutsatt att erforderlig kompetens och integritet föreligger, i normalfallet vara lokal eftersom den då besitter lokalkännedom som kan vara av värde för revisionen. SIDAs avsikt att låta genomföra löpande revision skall klargöras för mottagarlandets myndigheter redan vid insatsens början.

MLs kontroll- och revisionssystem förbättras

- Förvaltningsbiståndet bör utnyttjas för att stödja mottagarlandets utveckling av system som motverkar korruption. Så bör t ex ländernas centrala revisionsmyndigheter kunna förstärkas liksom den internrevision som förekommmer inom förvaltningen. SIDA bör vidare kunna ge förvaltningsbistånd till t ex valutahanterings- och inköpssystemen. Frågan bör dessutom uppmärksammas vid allt stöd till

institutionsuppbyggnad eller kunskapsutveckling inom samtliga sektorer.

Tillämpa vedertagna upphandlingsregler

– Den typ av korruption som innebär mutor i samband med statliga upphandlingar, kan inte bekämpas med rapportering och revision. Den måste så långt möjligt förebyggas genom en noggrann tillämpning av vedertagna upphandlingsregler. Dessa regler finns i SIDAs handböcker av vilka de viktigaste är:

1. I alla procedur- och insatsavtal samt i projektdokument och handlingsplaner skall förfarandet vid upphandling av varor och tjänster klart framgå. SIDA skall också delge dessa delar av avtalen till alla berörda i myndigheter och hos konsultföretag som deltar i upphandlingsärenden.
2. SIDA skall skaffa sig god kunskap om landets upphandlingsregler och dess praktiska tillämpning.
3. SIDA skall kräva att landets upphandlingsregler följs, om dessa tillgodoser biståndsavtalens krav på bl a tröskelvärden för sluten upphandling. Eventuella undantag godkänns av SIDA och offentliggörs. Om sluten upphandling skall tillämpas är det särskilt viktigt att anbuden lämnas i slutna anbudskuvert samt att offentlig anbudsöppning och registrering av anbuden sker.
4. SIDA bör bevaka alla större upphandlingar, som mottagarlandet gör för svenska pengar, genom att granska:

- behovsidentifiering och förfrågningsunderlag med tillhörande specifikationer eller uppdragsbeskrivningar,
- utvärderingen av anbuden,
- utformning av kontrakt för att förhindra senare kostnadsfördyringar och "kick-back" inom kontraktets ram,
- eventuella omförhandlingar och tillägg.

5. När SIDA själv handlar upp bör konkurrensupphandling tillämpas så ofta som möjligt. Mottagarlandet skall i förväg ha godkänt att SIDA har ansvaret för upphandlingen.

LITTERATUR

UD/SIDA-dokument

Abrahamsson, Hans; Nilsson, Anders (1992), **Moçambique i förändring**, en landbevakningsrapport författad på uppdrag av SIDA.

Abrahamsson, Hans; Nilsson, Anders (1992), **Makt och vanmakt i svältens Moçambique**, rapport till SEO-byrån, SIDA.

Aid Under Fire: **An Evaluation of the Mozambique-Nordic Agricultural Programme (MONAP)**, The Institute of Development Studies, Brighton, 1990. SIDA Evaluation Report, Agriculture, Mozambique 1991/1.

Bistånd i Siffror och Diagram, januari 1979, april 1982, december 1982, 1984/85, 1987/88,1988/89, 1989/90, 1990/91.

Biståndskontoret i Maputo (1980), **Landöversyn Moçambique**.

Cedergren, Jan; Odén, Bertil (1991), **I krisens spår**. Förändrat bistånd till de fattigaste länderna i Afrika.

de Vylder, Stefan (1992), **Rural Rehabilitation in Mozambique and the Role of the Swedish Assistance**, SIDA.

Eduards, Krister m fl (1990), **Market Intervention and Price Policies for Agricultural Marketing in Mozambique**, rapport till Lantbruksbyrån, SIDA.

En väg ut ur skuldfällan (1992), Förslag till skuldlättnader för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna.

Ernst & Young revisorer (1992), **Audit of the swedish import support programme to Mozambique 1990/91 and 1991/92**.

Expenditures in the 3rd and 4th Education Sector Cooperation Programme, SIDA Education Division.

Finnida/SIDA Education Sector Review (1991).

Follow-up Mission for SIDA Support to Telecommunications in Mozambique, A.S.K. AB, May 1991.

Fortsatt stöd till industrisektorn i Moçambique 1989/90 - 1991/92, SIDA Industribyrån 19 juli 1989.

Fortsatt stöd till skogsindustriprojektet Messica, Moçambique, SIDA, 20 juli 1989.

Förlängning av nuvarande avtal om stöd till jordbrukssektorn i Moçambique 1992/93, SIDA Naturbruksbyrån, 5 juni 1992.

Förlängning av sektorstödsavtalet med Moçambique inom förvaltningssektorn avseende budgetåret 1992/93, SIDA Förvaltningsbyrån, 5 juni 1992.

Greeley, Martin m fl (1990), **Managing Policy Transition**, rapport till Lantbruksbyrån, SIDA.

Halvårsrapporter från biståndskontoret i Maputo 1988 - 1992.

Hermele, Kenneth (1988), **Country Report - Mozambique**, rapport till Planeringssekretariatet, SIDA.

Hydén, Håkan; Gutto, Shadrak (1992), **Mozambique: a study on conditions for democracy**.

Import Support - Accumulated Expenditures as from 1st July 1975,

SIDA Regionsekretariatet för Södra Afrika, 26 september 1989.

Johnston, A (1984), **Education in Mozambique 1975-84**, SIDA Education Division.

Johnston, A; Kaluba, H; Karlsson, M; Nyström, K (1987), **Education and Economic Crisis, SIDA Education Division Documents**, No 38.

Karlström, Bo (1991), **Korruptionens anatomi**.

Katastrof- och återuppbyggnadsbiståndet. Årsredovisningar 1985/86 - 1991/92.

Larsson, K-A (1992), **Principer för importstöd**.

Levin, Göran m fl (1990), **Evaluation of AGRICOM E.E. - A Mozambican Agricultural Marketing Organization**, rapport till Lantbruksbyrån, SIDA.

Mozambican Public Administration Sector Support, Summary of Programmes (1991), SIDA Education Division.

Propositioner: 1962:100, budgetpropositionerna fr o m 1971 t o m 1991/92.

På rätt kurs (1992), En skrift från SIDA om givarnas och mottagarnas nya möjligheter att tala klarspråk när rollerna förändras i biståndsarbetet.

Rebelo, P (1991), **Swedish Commodity Assistance and the Current Context of Commodity Import Support Programmes in Mozambique**.

Regeringsframställningar från SIDA avseende utvecklingssamarbetet med Moçambique med bilagor åren 1975/76 - 1992/93.

Regeringsframställningar och promemorior avseende stöd till Southern African Development Co-ordination Conference, SADCC, med bilagor åren 1982 - 1991.

SIDAs bistånd till de fattigaste länderna i Afrika (1991).

SIDAs fördjupade anslagsframställning 1992/93, 1993/94, 1994/95. Verksamhetsberättelse 1990/91.

SIDAs förenklade anslagsframställning 1993/94.

Sharpley, Jennifer (1991), **Macroeconomic Evaluation of Sweden's Import Support to Mozambique**, rapport till Planeringssekretariatet, SIDA.

SOU 1991:48, **Bistånd genom internationella organisationer**, Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet (1988), **Recovery in Africa**.

Westman, Bo (1978), **Landanalys Moçambique**.

Westman, Bo (1983), **Landanalys Moçambique**.

Världsbanksdokument

A Brief Summery of IDA Financed Projects in Mozambique (1992), The World Bank Resident Mission, Maputo.

Capacity Building Pre-appraisal Mission (1991), IBRD.

Castro, R (1992), **Analysis of Counterpart Funds**.

Chairman´s Remarks on Guidelines for Improving Import Support Programs (1992), SPA-mötet i Washington i april 1992.

Mozambique Agricultural Sector Review (1988), IBRD.

Mozambique - Analysis of Counterpart Funds Management (1991).

Mozambique - Analysis of Counterpart Funds (1992), an update of the October 1991 report prepared by a World Bank mission.

Mozambique CG - 1991: Chairman´s Closing Statement, Paris 1991.

Mozambique Economic Recovery Credit (1992).

Mozambique - Foreign Exchange Management (1991).

Mozambique - Restoring Rural Production and Trade (1990).

Republic of Mozambique, Background Paper on Privatizations (1991).

Republic of Mozambique, Public Sector Pay and Employment Review, Report Prepared by the World Bank for the Consultative Group for Mozambique (1991).

Republic of Mozambique - Second Expenditure Review (1991), Paris.

SPA Meeting Washington 1992: Chairman´s Closing Statement.

SPA Status Report for Mozambique (1991), Prepared for the October 1991 Multidonor Meeting.

SPA Status Report for Mozambique (1992), rapport inför SPA-mötet i Washington i april 1992.

SPA Working Group on Import Support, **Guidelines for Donor Import Support in SPA Countries** (1992).

The Government of Mozambique (1991), **Republic of Mozambique - Strategy and Program for Economic and Social Development 1992-94**, rapport inför CG-mötet i Paris 1991.

World Bank (1985), **Report and recommendation on a proposed IDA credit**, (Report P-4100-Moz).

World Bank (1987), **Report and recommendation on a proposed IDA credit**, (Report P-4608-Moz).

World Bank (1989), **Report and recommendation on a proposed IDA credit**, (Report P-5035-Moz).

World Bank (1990), **Mozambique - Restoring Rural Production and Trade**, Volume I and II, (Report 8370-Moz).

World Bank (1990), **Economic Policy Framework**, 1990-92.

World Bank (1990), **Poverty Reduction Framework Paper**.

World Bank (1991), **Policy Framework Paper 1991-93**.

World Bank (1991), **Capacity Building Policy Framework Paper**.

World Bank (1992), **Report and recommendation on a proposed development credit**, (Report P-5775-Moz).

World Bank (1992), **Mozambique Counterpart Funds Management**.

World Bank (1992), **The Third Report on Adjustment Lending, Private and Public Resources for Growth.**

World Bank (1992), **World Development Report 1992.**

World Bank, **World Debt Tables, 1991-1992.**

Övrigt

Alberts, Tom; Eduards, Krister (1987), **Drought and Destabilization,** Stockholm.

Anderson, Benedict (1983), **Imagined Communities**, Verso, London.

Andrén, Ulla (1988), **Namunoprojektet, en utvärdering.**

Annual Joint Review of the Swedish Support to Education in Mozambique 1988, (1988).

Annual Joint Review of the Swedish Support to Education in Mozambique 1989, (1990).

Anuário Estatistico 1990 (1991), Commissao Nacional do Plano, Maputo.

ARO (1990), **Moçambique, verksamhetsberättelse 890701-900630.**

ARO (1991), **Moçambique, redovisning av ramanslag från SIDA 900701-910630.**

ARO (1991), **Moçambique, verksamhetsberättelse 900701-910630.**

ARO (1991), **Moçambique, verksamhetsplan 910701-920630.**

Bartling, M; Stens, R; Morgan, R (1992), **Evaluation of Training in Import Operations and Techniques**, Project: MOZ/80/81.

Bergström, T (1991), **Relatario da visita ao projecto IFLOMA.**

Björelid, Karin m fl (1988), **Praktisk solidaritet - en lovande idé.**

Brochmann, G; Ofstad, A (1990), **Mosambik: Norsk bistand til et land i krise, Chr. Michelsens Institutt.**

Bruzelius, N (1992), **Transport and Communications in Post-Apartheid Southern Africa - Identification strategies for Donor Support.**

Capela, José; Medeiros, Eduardo (1987), **O Tráfico de Escravos de Moçambique para as ilhas do Indico,** Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

Carlsson, S; Cavanagh, J (1991), **Advice to the Government of Mozambique on Accounting Systems.**

Cawathra, Gavin (1986), **Brutal Force. The Apartheid War Machine,** IDAF, London.

Cedergren, J (1992), **Utvecklingen i Södra Afrika och svenskt regionalt bistånd - en översyn.**

Chr. Michelsen Institute (1990), **Mozambique - Norwegian Assistance in a Context of Crisis**, Fantoft.

Coopers & Lybrand (1992), **Audit of the Personnel Fund.**

DECO (1992), **Norske private hjelpeorganisationer i Mosambik med stötte fra PRIV/NORAD.**

Directivas Económicas e Sociais, (1977), Frelimo, Maputo.

Directivas Económicas e Sociais, (1983), Frelimo, Maputo.

Edström, L-O (1992), **Utredning om katastrofbiståndet**.

Eduards, Krister (1988), **Development Cooperation with War-Stricken Countries**.

Eduards, Krister (1988) **Assistance to a War-stricken country - Mozambique**, InDevelop.

Ermoto E.E. **(under formation) - Appraisal and Amplification of Feasibility Study (1992)**, Swedind AB.

Evaluation of SADCC Project No. 7.9.1. "Rehabilitation of the Regional Sorting Centres in Mozambique"(1990), A.S.K. AB, Stockholm.

Feeder Roads Programme - 1991 Annual Progress Report (1992), Ministry of Construction and Water, Maputo.

Feeder Roads Programme - Proposal for Financial Support from ASDI, (1992).

Flower, Ken (1987), **Serving Secretly**, John Murray, London.

Forsse, A (1987), **MONAP-inspektionen december 1986**.

Gebauer, Hermann (1991), **The subsidized food distribution system in Mozambique and its socio-economic impact,** Maputo.

Gellner, Ernst (1983), **Nations and Nationalism**, Basil Blackwell, Oxford.

Gersony, Robert (1988), **Assessment on Mozambican refugees**, Maputo.

Gibbon Peter m fl (1992), **Adjustment and Agriculture in Six African Countries, Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia**, rapport till Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala.

Gustafsson, A; Petterson, W (1992), **Program Assistance to Mozambique?**, FINNIDA.

Hanlon, Joseph (1986), **Beggar your Neighbours**, Catholic Institute for International Relations, London.

Hanlon, Joseph (1991), **Mozambique - Who calls the shots?**, James Currey, London.

Hermele, Kenneth (1990), **Mozambican Crossroads Economics and Politics in the Era of Structural Adjustment**, Chr. Michelsen Institute, Bergen.

Hettne, Björn (1990), **Etniska konflikter och internationella relationer**, Padrigu Papers.

Informacao estatistica 1975 - 1989, Comissão Nacional do Plano, Maputo.

Interconsult (1990), **Effektivare klädbistånd för större oberoende**.

Interconsult (1990), **SIDAs fraktbidrag till UFF**.

Interconsult (1992), **Midterm Review of Mozambique's National Seed Company SEMOC**.

International Monetary Fund (1991), **Republic of Mozambique - Request for Second Annual Arrangement under the Enhanced Structural Adjustment Facility**, (Report EBS/91/136).

Isaacman, Allen & Barbara (1983), **Mozambique. From Colonialism to Revolution**, Zimbabwe Publishing House.

Jardim, Jorge (1976), **Terra Queimada,** Editorial Intervenção, Lissabon.

Johnson, Phyllis; Martin, David ed. (1986), **Destructive Engagement**, Zimbabwe Publishing House.

Kitson, Frank (1971), **Low Intensity Operations**, Faber & Faber, London.

Kitson, Frank (1969), **Gangs and Countergangs**, Barie & Rockcliff, London.

Macroeconomic Evaluation of Sweden's Import Support to Mozambique (1991), International Development Centre, Food Studies Group, University of Oxford.

Mid-term Review of the Swedish Industrial Rehabilitation Programme in Mozambique (1987), Consultants for Trade and Industry AB, Stockholm.

Ministry of Foreign Affairs, Norway (1991), **Memorandum on Norwegian Development Assistance to Mozambique**.

Minter, William m fl (1989), **The Mozambican National Resistance (Renamo) as Described by Ex-participants**, Maputo.

Mondlane, Eduardo (1983), **The Struggle for Mozambique**, Zed Press, London.

Mozambiquefile, månatlig nyhetsbulletin från AIM.

Mozambique Information Office, News Review, tvåveckors nyhetsbulletin från MIO, London.

Munslow, Barry (1983), **Mozambique: The Revolution and its Origins**, Longman, London.

Nilsson, Anders (1990), **Unmasking the Banditry - The European Connection of MNR**, ECASAAMA, Dublin.

Nilsson, Anders (1991), **Low Intensity Warfare in Mozambique**, Padrigu Papers, Göteborg.

Nogueira da Costa, Inês (1986), **Contribuição para o estudo do colonial-fascismo em Moçambique**, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

OECD/DAC (1991), **Principles for Programme Assistance**, OECD.

Plan of Operation for Institutional Development of Telecommunicaçaões de Moçambique, TDM 1st January 1993 - 30th June 1995, (1992).

Plano Trienal de Investimento Público 1991/93, Comissão do Plano, Maputo.

Preliminary Study for the Creation of a "Joint Venture" between Centro de Formacao Industrial and Swedec International AB, (1992).

Projecto de Revisão da Constituição (1988), Assambleia Popular, Maputo.

Polonia, Maria da Luz (1990), **External Finance for Sub-Saharan Development in the 1990's - Mozambique case study report**, Maputo.

Ratilal, Prakash (1990), **Emergency in Mozambique- Using Aid to End the Emergency**, UNDP, Maputo.

Restructuring Agra Alfa E.E. - a Prefeasibility Study (1992), Prosolvia AB.

Reid Daly, Ron (1983), **Selous Scouts. Top Secret War,** Galago, Alberton, South Africa.

Relatório do Comité Central ao 3° Congresso, (1977), Frelimo, Maputo.

Relatório do Comité Central ao 4° Congresso, (1983), Frelimo, Maputo.

Relatório parcial de actividades (sexto) segundo semestre 1991 e perspectivas de continuidade 1992/95 (1991), Ministerio de Administração de Função Publica, Maputo.

Report of Visit to University Eduardo Mondlane Oct/Nov 1991 (1991), SAREC.

Research for Development in Mozambique (1991), SAREC.

Serra, Carlos ed. (1982-1983), **História de Moçambique. Volume 1-2**, Cadernos TEMPO, Maputo.

Serra, Carlos (1986), **Como a penetração estrangeira transformou o modo de produção dos camponeses moçambicanos**. Volume 1-2, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

South Africa: Time Running Out. The Report of the Study Commission on U.S. Policy Toward Southern Africa, University of California Press, Berkley and Los Angeles.

Steen & Åström (1992), **Appraisal of Mozambique´s State Financial Systems (Budgeting, Accounting, Auditing): Needs Analysis for Reform Support.**

Sœrensen, George (1991), **Democracy, Dictatorship and Development**, Macmillan.

Sœrensen, George (1992), **Democracy and the Development State**, Institut for Statskunskab, Århus Universitet.

Taju, Gulamo Amade (1990), **O Projecto do Engenheiro Jorge Jardim 1971-1974, Tese de Licenciatura**, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.

TDM Operational Management Plan, November 1990 and May 1992, Maputo.

The Impact on Health in Mozambique of South African Destabilization (1978), Ministry of Health, Maputo.

The Messica Forest Industry Project, Evaluation, (1987), ICS Interconsult Sweden AB.

The Role of SATCC and its Technical Unit in a Post Apartheid Perspective (1991), AFI, Göteborg.

Twinning Beira - Gothenburg (1991), Project Document, Göteborg.

UNICEF (1988), **Children in the Frontline. The impact of apartheid, destabilization and warfare on children in southern and South Africa**.

UNDP (1991), **Development Co-operation - Mozambique - 1989 Report**, Maputo.

UNDP (1992), **Development Co-operation - Mozambique - 1990 Report**, Maputo.

UNDP (1992), **Human Development Report 1991**.

UNDP/ODI (1992), **The Dilemmas of Managing Transitions in Weak States, The Case of Mozambique.**

Vines, Alex (1991), **Renamo. Terrorism in Mozambique**, Centre for African Studies University of York, James Currey, London.

Wield, D, **Forging the Links: Evaluation of SAREC Support to Research Development in Engineering and Sciences in Mozambique**, SAREC Documentation, Evaluations 1991:2.

Wuyts, Marc Eric (1989), **Money and Planning for Socialist Transition,** Gower, Aldershot.

Zacarias, Agostinho, red. (1991), **Repensando Sobre Moçambique e Africa Austral,** Instituto Superior de Relacoes Internacionais, Maputo.

FÖRKORTNINGAR

AGRICOM	Moçambikiskt statligt företag för uppköp av jordbruksprodukter
AIC	Arbetarrörelsens internationella centrum
APIE	Statligt förvaltningsföretag i Moçambique för nationaliserade hyresfastigheter
ARO	Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation
BADAEA	Arabisk utvecklingsbank
BCM	Moçambikisk statlig handelsbank
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete
BM	Moçambiques centralbank
BPD	Moçambikisk statlig bank
BRAC	Landsbygdsutvecklingskommitté i Bangladesh
BSD	Bistånd i siffror och diagram – årlig statistik från SIDA
CARE	Amerikansk enskild organisation
CCADR	Moçambikisk jordbrukskreditkassa
CEB	Centrum för brasilianska studier
CENE	Den moçambikiska regeringens samordningsorgan för katastrofinsatser
CORE	FNs kommission för reintegrering
DAC	OECDs kommitté för biståndsfrågor
DEA	Jordbruksekonomisk planeringsenhet inom det moçambikiska jordbruksministeriet
DNEP	Moçambiques nationella väg- och bromyndighet
DPCCN	Moçambiques organisation för katastrofbekämpning
EKN	Exportkreditnämnden
ESAF	IMFs utvidgade strukturanpassningsfacilitet
FAO	FNs livsmedels- och jordbruksorganisation
FCG	Moçambikiskt administrativt valutafördelningssystem
FM	Moçambikiskt administrativt valutafördelningssystem
FRELIMO	Ursprungligen moçambikisk befrielserörelse, efter självständigheten ombildad till statsbärande parti
FUNDAP	Brasilianskt konsultföretag
GCPI	Moçambikisk organisation för administrativ valutafördelning, sedan april 1992 ombildad till rådgivande organ i importfrågor
IATA	Internationell samarbetsorganisation för lufttransporter
IBAM	Brasilianska institutet för kommunal administration
IBRD	Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, utgör – liksom IDA – en juridiskt fristående del av Världsbanken

IDA	Internationella utvecklingsfonden, under Världsbanken
ILO	Internationella arbetsorganisationen
INDER	Moçambikiskt institut för landsbygdsutveckling
IMF	Internationella valutafonden
INIA	Jordbruksforskningsinstitut i Maputo
ISRI	Moçambikiskt institut för internationella relationer
ITC	UNCTAD/GATTs internationella handelscentrum
JEM	Partsammansatt utvärderingsmission av import- och betalningsbalansstöd i Världsbankens regi
MAE	Moçambiques civilministerium
MINED	Moçambiques utbildningsministerium
MINFIN	Moçambiques finansministerium
MNR	Moçambiques nationella motståndsrörelse
MONAMO	Moçambikiskt politiskt parti
MONAP	Samnordiskt biståndsprogram inom jordbrukssektorn, avslutat 1990
MRK	Moçambiques Röda Kors
NARML	Moçambikisk statlig myndighet med ansvar för repatrieringsprogrammets genomförande
NGO	Icke-statlig enskild organisation
NORAD	Norska biståndsmyndigheten
NRB	Norska Redd Barna
NSGC	Moçambikisk administrativ valutafördelningsmekanism
OAU	Den afrikanska enhetsorganisationen
ODA	Offentlig u-hjälp i form av gåvor och lån på koncessionella villkor
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OGL	Marknadsbaserad valutafördelningsmekanism
OJM	Moçambikisk ungdomsorganisation
OMM	Moçambikisk kvinnoorganisation
OPEC	De oljeexporterande ländernas samarbetsorganisation
PDP	Moçambikiskt rehabiliterings- och utvecklingsprogram för prioriterade distrikt
PFP	IMFs/Världsbankens och mottagarlandets policyramar avseende mottagarlandets ekonomiska politik
PER	I samarbete mellan Världsbanken och ett mottagarlands regering utförd genomgång av landets statsutgifter
PESU	Katastrofprogram för stöd till distribution av insatsvaror och jordbruksredskap

PMU	Pingstmissionens u-landshjälp
PRE	Moçambiques ekonomiska rehabiliteringsprogram
PRES	Fortsättning på PRE, inkluderar även en förstärkning av de sociala aspekterna
PRN	Moçambikisk plan för nationell återuppbyggnad
PS	Praktisk Solidaritet
PTA	Ekonomisk samarbetsorganisation i Södra och Östra Afrika
RENAMO	Se MNR ovan
RNM	Se MNR ovan
RSA	Sydafrikanska republiken
SADCC	Samarbetsorgan för samordnad utveckling i Södra Afrika
SAF	IMFs facilitet för strukturanpassning
SAREC	Styrelsen för u-landsforskning
SATCC	SADCCs kommission för transport- och kommunikationsutveckling
SEMOC	Moçambiques nationella utsädesföretag
SGS	Internationell organisation som utför inspektion/kontroll av gods före utskeppning, till och från bl a Moçambique
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
SMR	Svenska Missionsrådet
SNAAD	Icke-administrativt valutaallokeringssystem
SPA	Världsbankens särskilda program för Afrika
SRB	Svenska Röda Korset
SWEDECORP	Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd
SWEDTEL	Svenskt telekonsultföretag
TDM	Moçambikiska telebolaget
UAL	DPCCNs transport- och logistikenhet
UFF	U-landshjälp från folk till folk
UNAMO	Moçambikiskt politiskt parti
UNCTAD	FNs konferens för handel och utveckling
UNDP	FNs utvecklingsprogram
UNDRO	FNs katastrofhjälpskontor
UNHRC	FNs flyktingkommissarie
UNICEF	FNs barnfond
UNSCERO	Organisation som bistår CENE
USAID	Förenta Staternas biståndsmyndighet
WHO	Världshälsoorgansitionen

WFP	Världslivsmedelsprogrammet
ZANU	Zimbabwiskt politiskt parti

KUNGL. BIBL.
1993-03-03
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällsekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader
– budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationen i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdeskattefrågor. [121]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. [99]
Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings möjligheter. [119]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälhavarna. [106]

Socialdepartementet

Psykiskt störda situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt störda situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
90. Biobränslen för framtiden. Jo.
91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
92. Pliktleverans. U.
93. Svensk skola i världen. U.
94. Skola för bildning. U.
95. Den svenska marknaden för projektkapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällsekonomin. Fi.
98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
103. FHU92. A.
104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
106. Civilbefälhavarna. Fö.
107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
109. Investeringar i arrendejordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. Jo.
118. Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
120. Allmänna arvsfonden. S.
121. Vissa mervärdeskattefrågor. Fi.
122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
124. Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. UD.