FLEXIBELT OCH LÅNGSIKTIGT? SVENSKT BISTÅND OCH UTFASNING I MOCAMBIQUE 2005–2026

Sveriges bilaterala bistånd till Moçambique har avvecklats. En utvärdering av de senaste två decenniernas bistånd: ”Flexible and Long-term? Sweden’s Aid and Exit in Mozambique 2005–2026”, visar att biståndet varit såväl relevant som samstämmigt i förhållande till landets behov, långsiktiga svenska biståndsmål och till andra givares insatser.

SAMMANFATTNING 02 2026

Utmaningarna har varit omfattande: upprepade väpnade konflikter, ekonomiska berg- och dalbanor, auktoritär politik, svag samhällsstyrning och återkommande naturkatastrofer. Det har krävt en förmåga att snabbt ändra inriktning på biståndsportföljen och samtidigt hålla kurs mot långsiktiga mål.

Efter en inledande samstämmighet mellan biståndet och landets utvecklingspolitik ändrades läget under 2010-talet. Efter en massiv korruptionsskandal övergavs budgetstödet och förtroendet för staten minskade kraftigt. Stödet styrdes om via civilsamhälls- och multilaterala organisationer.

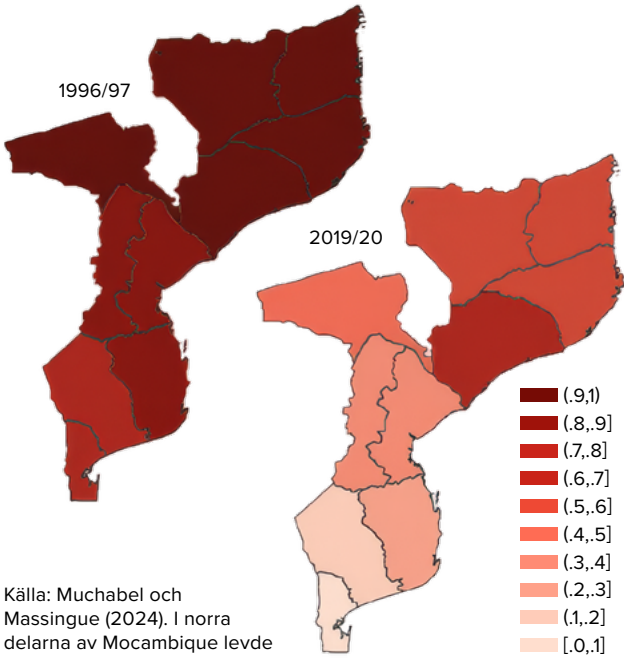
Relevans och samstämmighet bör ses som grundläggande förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete – inte som mål i sig. Insatser har större sannolikhet att nå bestående resultat om de speglar den lokala verkligheten, anpassas till förändrade förhållanden och kopplas till bredare system och aktörer. Men inget av detta kan kompensera för svag samhällsstyrning, konflikt eller ett begränsat inhemskt engagemang för reformer.

Utvärderingen visar bland annat att:

- Större fokus tidigare kunde ha lagts på sociala trygghetssystem i kampen mot fattigdom.
- Klimatresiliens kunde ha fått större satsningar.
- Det fanns utrymme för riktat stärkande av staten även efter korruptionshärvan.
- Valet av samarbetspartner kunde varit bredare.

Under första halvåret 2026 har det bilaterala biståndet avslutats. Utvärderingen riktar kritik mot att utfasningen ensidigt varit inriktat mot att följa administrativa regler. Det saknades en strategi för att värna utvecklingsresultat och begränsa skador för partners och biståndsmottagare.

Andel av befolkningen i multidimensionell fattigdom



Källa: Muchabel och Massingue (2024). I norra delarna av Mocambique levde fler än 90 % av befolkningen i multidimensionell fattigdom 1996/97, en siffra som sjönk till 50–60 % 2019/20. I den sydligaste regionen levde färre än 10 % av befolkningen i multidimensionell fattigdom 2019/20.

EXPERTGRUPPEN FÖR BISTÅNDSANALYS

Syftet med utvärderingen *”Flexible and Long-term? Sweden’s Aid and Exit in Mozambique 2005–2026”* är att bedöma i vilken mån svenskt bistånd varit flexibelt nog att verka mot långsiktiga mål, trots att Moçambique under perioden präglats av genomgripande politiska, ekonomiska, sociala, miljömässiga och säkerhetsrelaterade förändringar. Eftersom regeringen 2026 beslutade att på åtta månader avveckla det 50-åriga bilaterala utvecklingssamarbetet med Moçambique granskar utvärderingen även utformningen och genomförandet av utfasningsprocessen.

År 2005, efter en lång period av befrielse- och inbördeskrig, befann sig Moçambique, ett av världens fattigaste länder, i en period av positiv utveckling. Ekonomin växte snabbt under ett drygt decennium och sociala förhållanden förbättrades. Biståndet gavs i stor utsträckning för att utveckla statlig verksamhet, inte minst genom budgetstöd.

Utvecklingen i Moçambique låg väl i linje med de svenska biståndsmålen om minskad fattigdom, inkluderande tillväxt och demokratiska framsteg. Under 2010-talet centraliserades dock den politiska makten, nya naturgasfyndigheter bidrog till ökade spänningar och inbördeskrig bröt ut igen 2013. Några år senare briserade en korruptionsskandal på högsta nivå, då ”hemliga lån”, utan någon nytta för landet, avslöjades.

Givarländernas förtroende för den moçambikiska regeringen minskade vilket bidrog till den ekonomiska nedgång som följde. Även det svenska biståndet lades snabbt om. Ett nytt fredsavtal trädde i kraft 2018. Då hade dock redan nya strider, med nya stridande parter, brutit ut i den norra provinsen Cabo Delgado. Behovet av humanitärt bistånd har varit omfattande över hela den studerade perioden, även till följd av naturkatastrofer och klimatförändringar. Den kontext biståndet genomförts i har alltså grundläggande förändrats flera gånger.

Tre sammanhängande frågor har styrt utvärderingen:

1. Har det svenska utvecklingssamarbetet varit relevant i förhållande till sina mål och till Moçambiques föränderliga verklighet?
2. Har biståndet varit internt och externt samstämmigt?
3. Hur har utfasningen genomförts och hur kommer den sannolikt att påverka partners, program och Sveriges långsiktiga relationer till landet?

Genomgående bedöms biståndets relevans och samstämmighet mot det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete: att bidra till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.





I Massaca, Mocambique, bevattnas det lokala jordbruket med vatten från en reservoar.
Foto: John Hogg / Världsbanken

Utvärderingens centrala analys gäller förhållandet mellan långsiktighet och flexibilitet – med andra ord förmågan att upprätthålla konsekventa utvecklingsmål över tid samtidigt som biståndsformer och insatser anpassas till förändrade politiska, ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden.

Utvärderingen har därmed inte bedömt resultat eller långsiktiga effekter av det svenska biståndet. Detta skulle ha krävt en annan ansats.

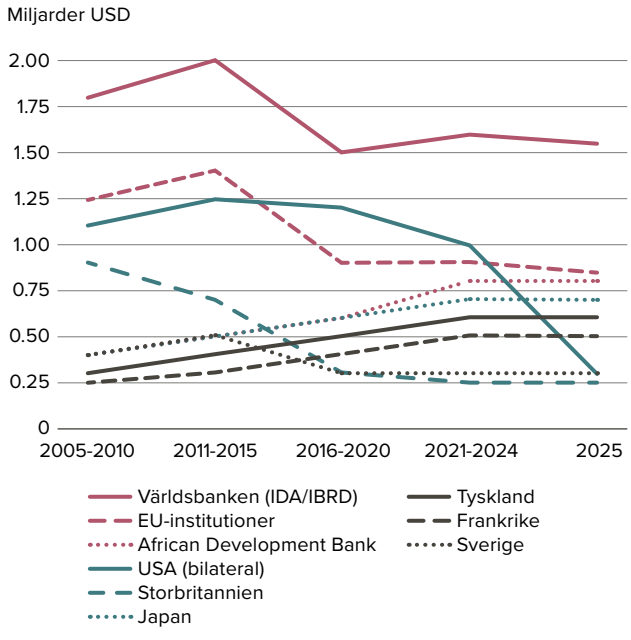
Huvudsakliga slutsatser

Relevans

Utvärderingen konstaterar att biståndsportföljen i hög grad varit relevant i förhållande till Sveriges övergripande mål att förbättra levnadsvillkoren för människor som lever i fattigdom och under förtryck, samt i förhållande till målen i de olika landstrategierna. Under hela utvärderingsperioden har insatserna legat i linje med centrala prioriteringar, däribland fattigdomsbekämpning, demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter, jämställdhet, hållbar ekonomisk utveckling, klimatresiliens och social inkludering. Även om prioriteringarna förändrats över tid har portföljens utformning fortsatt att vara relevant för strategimålen.

Samtidigt förändrades Moçambique alltså dramatiskt. Under 2005–2010 verkade det svenska stödet i ett sammanhang präglat av optimism efter kriget,

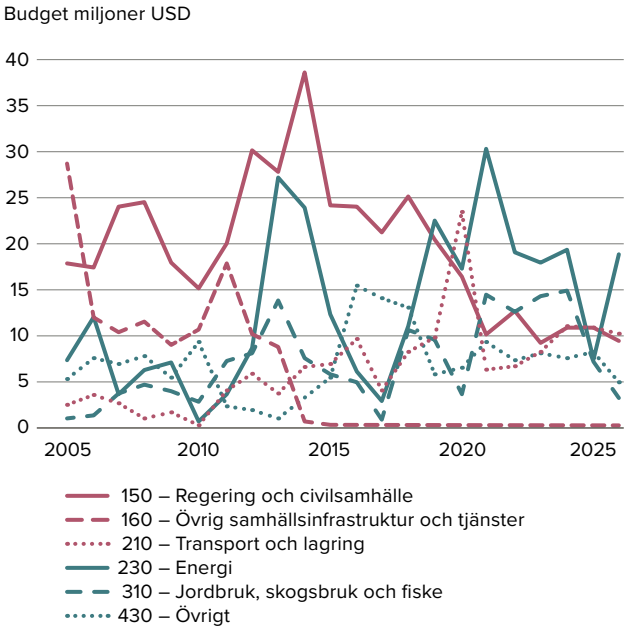
Figur 1. Största givare till Mocambique 2005-2025.



Sverige har under perioden minskat storleken på sitt bistånd, och sjunkit ned i storleksordning bland givarländer.

Källa: www.oecd.org/en/topics/oda-trends-and-statistics.

Figur 2. Svenskt bistånd fördelat på sektorer.



Från 2015 har Sverige avslutat budgetstöd till staten och istället ökat stödet till civilsamhällsorganisationer. Energisektorn har också fått ökat stöd.

starkt givarförtroende och minskande fattigdom. Biståndet anpassning till moçambikiska prioriteringar, statliga system och rådande biståndsparadigm var stark. Relevansen försvagades under 2011–2015 i takt med att samhällsstyrningen försämrades och de politiska spänningarna ökade. Anpassningen av biståndet släpade efter dessa förändringar. Efter krisen kring de dolda lånen 2016 ställde Sverige om sin portfölj till en miljö präglad av ekonomisk instabilitet, konflikt, klimatsårbarhet och ökande fattigdom. Utvärderingen drar slutsatsen att det svenska utvecklingssamarbetet generellt ändå förblev relevant i förhållande till den moçambikiska kontexten, även om anpassningen inte alltid skedde i tid och trots att relevansen blev mer ansträngd efter 2022, då svenska policyförändringar och den planerade utfasningen i allt högre grad påverkade valen i portföljen.

Anpassningen av biståndet gjordes genom tematiska omprioriteringar, ändrad geografisk inriktning och ändrade genomförandeformer. Stödet inriktades efterhand i allt högre grad mot samhällsstyrning, ansvarsutkrävande, civilsamhälle, resiliens, socialt skydd, kvinnors rättigheter samt befolkningsgrupper som drabbats av konflikter och klimatchocker. Program inom områden som sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, stärkande av civilsamhället, försörjning på landsbygden och resiliensuppbyggnad var särskilt väl anpassade till nya behov. Ibland stödde Sverige relevanta program som inte låg i

linje med rådande moçambikiska preferenser och uppfattades därför av regeringen och delar av givarsamfundet som ett ”enfant terrible”, berett att inta ståndpunkter som andra undvek.

Samstämmighet

Den interna samstämmigheten i portföljen har generellt varit stark. Ett konsekvent fokus har legat på rättigheter, samhällsstyrning, jämställdhet, fattigdomsbekämpning och inkludering. Dialog mellan partner har bidragit till att koppla samman insatser, medan initiativ som civilsamhällesprogrammet AGIR skapat synergier mellan olika partner.

Även den externa samstämmigheten var stark, men den förändrades över tid. Före 2016 byggde den främst på samarbete med Moçambiques regering, andra givare och multilaterala organisationer. Efter korruptionsskandalen kring de ’dolda lånen’ 2016 arbetade Sverige i allt högre grad genom civilsamhället och multilaterala organisationer, vilket trots allt gjorde det möjligt att förbli samstämmigt med sina mål och samtidigt anpassa sig till ett förändrat sammanhang.

Samtidigt noterar utvärderingen en växande spänning mellan anpassningen till den moçambikiska regeringens prioriteringar och Sveriges ökande betoning av samhällsstyrning, rättigheter och ansvarsutkrävande. Inom flera områden prioriterade Sverige medvetet stöd till icke-statliga aktörer för att hantera brister i samhällsstyrningen och skydda det demokratiska utrymmet. Även om detta var motiverat av sammanhanget uppstod oundvikligen avvägningar mellan statsbyggnadsmål och stöd till ansvarsutkrävande och delaktighet.

Fattigdomsbekämpning

Svenskt bistånd har under hela perioden utgått från sitt övergripande mål om fattigdomsbekämpning, även om de tillvägagångssätt som använts har utvecklats avsevärt.

Tidigt under perioden bedrevs fattigdomsbekämpning genom statsbyggande, stöd till samhällsservice och brett stöd till socio-ekonomisk utveckling. Med tiden kom fattigdom i allt högre grad att förstås som en mångdimensionell utmaning kopplad till samhällsstyrning, rättigheter, inkludering, resiliens, klimatförändringar och sårbarhet. Sverige svarade genom att kombinera institutionellt stöd med mer riktade insatser för fattiga och utsatta grupper.

Utvärderingen drar slutsatsen att det svenska stödet generellt speglade Moçambiques föränderliga fattigdomsbild, inklusive växande regionala skillnader, klimatsårbarhet och konfliktrelaterad tvångsförflyttning. Att nå de fattigaste och mest socialt marginaliserade har dock varit en bestående utmaning. En mer systematisk användning av sociala trygghetssystem och kontantöverföringar hade kunnat stärka stödet till de mest utsatta.

Utfasningen av det bilaterala samarbetet

Beslutet att avveckla det bilaterala utvecklingssamarbetet innebär ett stort avsteg från mer än fem decenniers svenskt engagemang i Moçambique. Även om Sida tog fram en formell utfasningsplan och utfasningen har genomförts på ett administrativt ordnat sätt, finner utvärderingen att processen har styrts av en mycket pressad tidsplan med fokus främst på att avsluta finansiella åtaganden. Det fanns ingen strategi för att genomföra utfasningen på ett sätt som värnade utvecklingsresultat och begränsade skadan för partner och målgrupper.

> ”Inom flera områden prioriterade Sverige medvetet stöd till icke-statliga aktörer för att hantera brister i samhällsstyrningen och skydda det demokratiska utrymmet.

Partnerna hade begränsade möjligheter att påverka utfasningens utformning, och utrymmet att anpassa processen till olika sektorer och program var begränsat. Följderna kommer därför sannolikt att bli ojämna. Stora infrastrukturinvesteringar förväntas vara relativt hållbara, medan civilsamhällesorganisationer, initiativ för förbättrad samhällsstyrning, sociala trygghetsprogram samt arbete med jämställdhet och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter löper en betydligt högre risk för avbrott.

Mer generellt väcker utfasningen farhågor kring resultatens hållbarhet, kontinuiteten i långvariga partnerskap och Sveriges anseende som en förutsägbar och långsiktig utvecklingspartner. Utfasningens abrupta karaktär står i kontrast till den flexibilitet och det långsiktiga perspektiv som präglat stora delar av Sveriges engagemang i Moçambique.

Förklaringsfaktorer

Det svenska utvecklingssamarbetet förblev relevant och samstämmigt genom att kontinuitet i målsättningarna kombinerades med anpassning av portföljen när omständigheterna förändrades. Denna balans upprätthölls på flera vägar.

För det första skapade långsiktiga partnerskap

förtroende, kontextkunskap och institutionellt minne. Varaktiga relationer med statliga institutioner, civilsamhällesorganisationer och multilaterala organisationer gav kontinuitet och skapade samtidigt en grund för anpassning när omständigheterna förändrades.

För det andra visade sig landstrategiernas breda utformning vara viktig. De gav en stabil inriktning men lämnade samtidigt utrymme för ambassadens personal och partner att justera insatser utifrån en föränderlig verklighet. Denna flexibilitet tycks ha varit en viktig styrka, även om den också gjorde en effektiv operationalisering desto viktigare.

För det tredje var flexibilitet i biståndsformer och partnerskap en central möjliggörande faktor. Övergången från budgetstöd till civilsamhälleliga och multilaterala kanaler efter krisen kring de dolda lånen gjorde det möjligt för Sverige att möta förändrade risker och samtidigt upprätthålla engagemanget inom prioriterade områden.

För det fjärde visade Sverige en vilja att anpassa sig till politiska kriser, konflikter, klimatchocker och förändrad fattigdomsdynamik. Portföljen utvecklades generellt på sätt som speglade förändrade omständigheter, samtidigt som åtagandet för fattigdomsbekämpning upprätthölls.

Kombinationen av dessa faktorer förklarar i stor utsträckning hur det svenska utvecklingssamarbetet kunde förbli relevant och i stort sett samstämmigt trots genomgripande förändringar i Moçambiques utvecklingssammanhang.

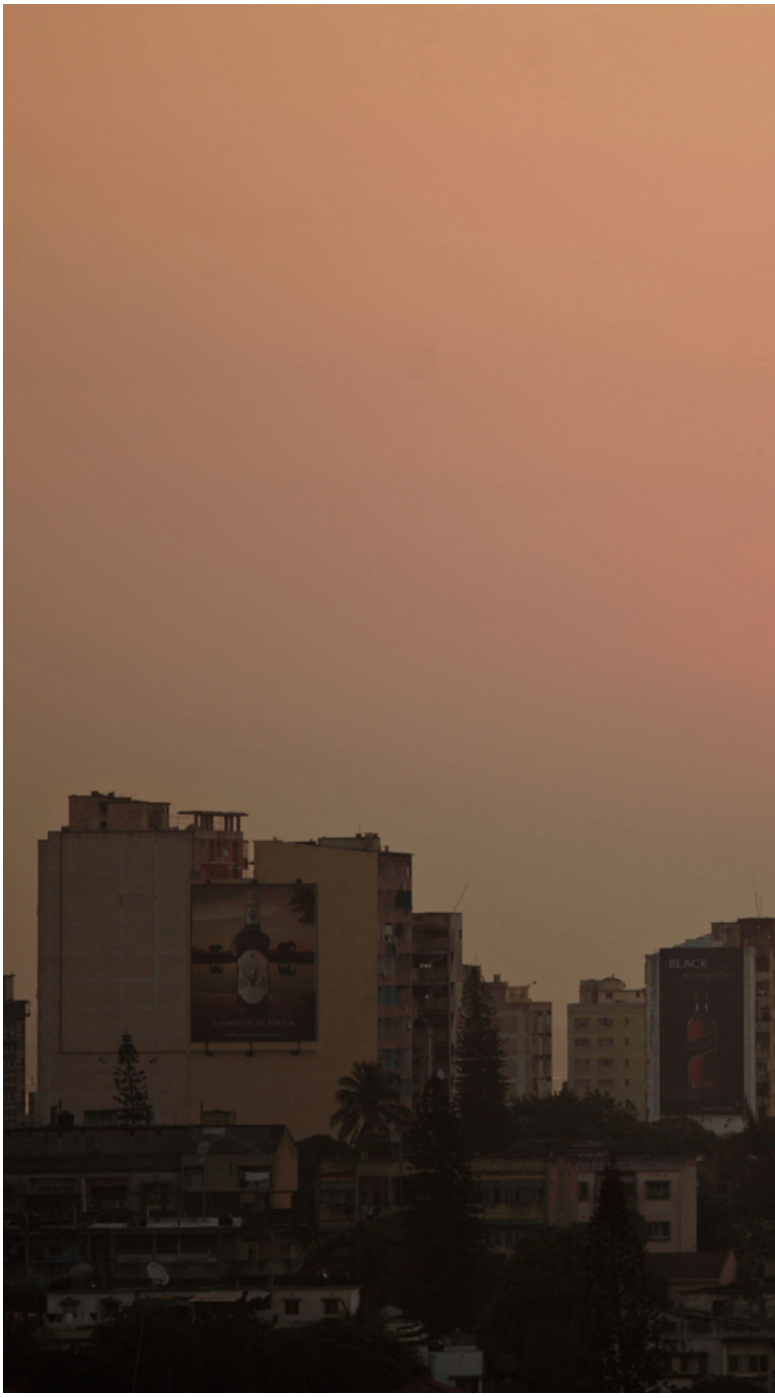
Avslutande bedömning

Erfarenheterna från Moçambique illustrerar både värdet och begränsningarna med utvecklingssamarbete i sammanhang som präglas av upprepade chocker, politisk osäkerhet och bestående fattigdom. Externt stöd kan stärka resiliens, skydda utvecklingsframsteg och förbättra levnadsvillkor, men det kan inte ersätta de inhemska institutioner och politiska processer som i slutändan avgör de långsiktiga utvecklingsresultaten.

> ”Externt stöd kan stärka resiliens, skydda utvecklingsframsteg och förbättra levnadsvillkor, men det kan inte ersätta inhemska institutioner och politiska processer.”

Fallet belyser också en central spänning mellan anpassning och omvandling. Att möta akuta utmaningar är avgörande, särskilt i sköra miljöer, men lyhördhet i sig åtgärdar inte de djupare faktorer som ger upphov till fattigdom och sårbarhet. Utmaningen är därför inte bara att förbli relevant i förhållande till förändrade omständigheter, utan också att säkerställa att anpassningen förblir kopplad till långsiktig förändring.

Mer generellt bör relevans och samstämmighet ses som grundläggande förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete snarare än som



mål i sig. Insatser har större sannolikhet att bidra till bestående resultat när de speglar den lokala verkligheten, anpassas till förändrade förhållanden och förblir kopplade till bredare system och aktörer. Samtidigt kan ingen av dem kompensera för svag samhällsstyrning, konflikt eller ett begränsat inhemskt engagemang för reformer.

Slutligen visar erfarenheterna från att utvecklingssamarbete bör bedömas inte bara utifrån hur stödet genomförs, utan också utifrån hur det avslutas. Resultatens hållbarhet och styrkan i det lokala ägarskapet prövas ofta tydligast när det externa stödet dras tillbaka. I detta avseende är såväl initiering, genomförande och avslut delar av samma utvecklingsprocess. Moçambique-fallet speglar också bredare förskjutningar i internationellt utvecklingssamarbete, där långsiktiga partnerskap i allt högre grad konkurrerar med givarländers inhemska prioriteringar, budgettryck och geopolitiska överväganden. Hur dessa spänningar hanteras kommer att bidra till att forma utvecklingssamarbetets framtida karaktär. Det gäller även Sverige.



Solnedgång över Maputo, Mocambique.
Foto: John Hogg / Världsbanken

Sammanfattningen är baserad på EBA-rapport 2026:02 *Flexibelt och långsiktigt? Svenskt bistånd och utfasning i Mocambique 2005-2026*.

Författare: Inge Tvedten, Ingela Ternström och José Jaime Macuane.

Hela rapporten kan laddas ner på eba.se/rapporter

EXPERTGRUPPEN FÖR BISTÅNDSANALYS
www.eba.se

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) är en statlig kommitté som oberoende analyserar och utvärderar svenskt internationellt bistånd.