



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:6
(2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse av
effektiviteten av norsk bistand
til Mosambik

Dokument nr. 3:6
(2003–2004)

**Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av
norsk bistand til Mosambik**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik.

Riksrevisjonen, 16. januar 2004.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	1
2	Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1	Måloppnåelse	1
2.2	Fattigdomsorientering	2
2.3	Risikovurderinger	3
3	Utenriksdepartementets kommentarer	4
3.1	Kvalitetssikring	5
3.2	Måloppnåelse og oppnådde resultater i utvalgte tiltak	5
3.3	Risikovurdering ved budsjettstøtte	6
4	Riksrevisjonens bemerkninger	6
4.1	Fattigdomsorientering	7
4.2	Kvalitetssikring	7
4.3	Måloppnåelse i enkelttiltak	8
4.4	Risikovurderinger ved budsjettstøtte	8
5	Utenriksdepartementets svar	8
6	Riksrevisjonens uttalelse	14
	Vedlegg: Rapport	17

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik

1 INNLEDNING

Bistandskommisjonen pekte i NOU 1995:5 *Norsk sør-politikk for en verden i endring* på at den offentlige rapporteringen om norskfinansierte bistandstiltak i «svært stor grad» har vært preget av bevilgninger og beskrivelser av formålene med bevilgningene. Det var i langt mindre grad blitt rapportert om hvilke resultater som var oppnådd og hvilke effekter de ulike tiltakene hadde hatt. Kommisjonen uttalte også at det var avgjørende for bistandens resultater og oppslutning at kvaliteten på norsk bistand ble bedret. Regjeringen slo i den etterfølgende St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* fast at resultatene av norsk bistand ofte ikke stod i forhold til de fastsatte målene. Det var derfor behov for en bedre kvalitetssikring av norsk bistand, noe Stortinget sluttet seg til, jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96).

Det overordnede målet for norsk bistand er å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode. Fattigdomsbekjempelse som overordnet mål for bistandspolitikken fikk ny tyngde og oppmerksomhet i siste halvdel av 1990-årene. Målet om fattigdomsreduksjon fikk ytterligere vekt etter at FNs medlemsland vedtok Millenniumserklæringen. Den inneholder konkrete mål for å redusere andelen av verdens befolkning som lever i fattigdom innen 2015.

Mosambik er et av verdens fattigste land og har hatt status som hovedsamarbeidsland for norsk bistand siden 1977. Hovedmålet for norsk bistand til Mosambik har siden 1997 vært å bidra til fattigdomsreduksjon og en vekst som spesielt kommer de fattige til gode. Den bilaterale bistanden til Mosambik har de siste årene vært på om lag 300 millioner kroner per år. I perioden 1992–2002 mottok Mosambik vel 4 milliarder kroner i bilateral bistand fra Norge.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten i norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik og tiltakenes fattigdomsorientering. Dette er gjort gjennom å undersøke hvilke resultater som faktisk er oppnådd i bistandstiltakene i forhold til planlagte resultater og tiltakenes mål,

samt i hvilken grad målet om å bidra til økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen, er operasjonalisert i norsk-finansierte bistandstiltak. Det er også undersøkt i hvilken grad NORAD vurderer risikoer som er knyttet til bistandstiltakene, blant annet risikoen for at bistanden i praksis ikke blir rettet mot fattigdomsreduksjon.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble i brev av 19. august 2003 forelagt Utenriksdepartementet. Departementet har i brev av 24. september 2003 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp, og kommentarene fra departementet er vurdert og delvis innarbeidet i den endelige rapporten. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjen-gitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i stortingsdokumenter og andre styringsdokumenter og i planer for konkrete prosjekter. Funnene er basert på analyse av dokumentasjon for 31 bistandstiltak som i 2000 og 2001 utgjorde henholdsvis 75 og 80 prosent av samlet bilateral bistand til Mosambik. I tillegg ble seks enkelttiltak valgt ut for en grundigere gjennomgang med dokumentanalyse, intervjuer og feltbesøk. Tiltaket som omfatter budsjettstøtte til Mosambiks sentrale statsbudsjett, hvor Norge i perioden 1996–2001 bevilget 500 millioner kroner, er undersøkt særskilt i forhold til problemstillingen om NORADs risikovurdering.

2.1 Måloppnåelse

Undersøkelsen viser at dokumentasjonsgrunnlaget for å vurdere måloppnåelsen i norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik er mangelfullt, og at NORAD i liten grad følger sine egne normer for rapportering. Ingen av de undersøkte tiltakene oppfylte fullt ut normen om at det årlig skal utarbeides en oppsummeringsrapport hvor man vurderer tiltakets framdrift og måloppnåelse. Bare 13 prosent av tiltakene er nær ved å oppfylle denne normen. For hele 58 prosent av tiltakene foreligger det ingen årlig

oppsummeringsrapport med vurderinger av måloppnåelsen. Dette inkluderer store prosjekter med bevilgninger på opp til 175 millioner kroner. Når mindre formelle dokumentasjonskrav enn det som følger av revisjonskriteriene legges til grunn, viser undersøkelsen at NORAD systematisk har vurdert måloppnåelsen i 13 prosent av tiltakene, sporadisk i 64 prosent, mens den aldri er vurdert i de resterende 23 prosent av tiltakene. Videre viser undersøkelsen at rapporteringen for hele 84 prosent av tiltakene i liten eller ingen grad er relatert til de planlagte resultatene, eller at det ikke foreligger slik dokumentert rapportering.

Den grundigere gjennomgangen av de seks enkeltprosjektene viser at det er gjennomgående lav måloppnåelse i forhold til *målene* for tiltakene. Også på *resultatnivå* viser undersøkelsen at det er betydelig avstand mellom planlagte og oppnådde resultater.

Et tiltak for landsbygd-elektrifisering innebar investeringer på 53 millioner kroner i kraftlinjer og to transformatorstasjoner. Installasjonene ble bygd og er fortsatt i god stand, men utnyttes bare i svært liten grad. Kun et lite antall nye husholdninger har fått tilgang til elektrisitet, og antallet nye arbeidsplasser som følge av forbedringen og utvidelsen av strømmettet er også svært begrenset. En av kraftlinjene som skulle bidra til å få i gang igjen driften ved en sukkerfabrikk, har stått helt ubrukt siden linjen var ferdigbygd for fem år siden.

I et annet tiltak innen energisektoren skulle NORAD støtte det statlige kraftselskapet EDM med midler til å anskaffe og ta i bruk et faktureringsystem og et regnskapssystem. Faktureringsystemet måtte stoppes og ble aldri realisert med NORAD-midler. Regnskapssystemet måtte også avskrives før det ble kjøpt inn nytt standardssystem som har vært vellykket. NORADs samlede utbetalinger har beløpt seg til anslagsvis 45 millioner kroner, mens opprinnelig budsjett var 11 millioner kroner for to systemer.

Et tredje tiltak innen energisektoren har vært å styrke en teknisk enhet for gjennomføring av vannkraftprosjekter (UTIP). Den norske støtten var på 22 millioner kroner fra 1999 til 2002. Målet var å gjøre UTIP i stand til å fungere som myndighetenes organ for koordinering og kontroll i forbindelse med planlegging og gjennomføring av kraftutbygginger. Den vannkraftfaglige staben til UTIP består av 2–3 personer og er ikke vesentlig styrket som følge av tiltaket. Undersøkelsen har vist at de planlagte resultatene delvis er oppnådd og at UTIP fyller sine funksjoner, men da i betydelig grad basert på utenlandsk finansiering og faglig bistand.

Innen fiskerisektoren har et sentralt tiltak vært å støtte oppbyggingen av fiskerifaglig kompetanse og forvaltningsinstitusjoner. Det ble utbetalt 14 millioner for en ny avtale som gjaldt for 2000–2001, mens samlet norsk støtte i perioden 1996–2003 var 40 mil-

lioner kroner. Målet var at Mosambik skulle ha institusjoner med kompetanse og kapasitet til å gi vurderinger og forvalte de viktigste fiskeriene innen 2001. Det var formulert konkrete resultater knyttet til etablering og forbedring av systemer for fangstrapportering, innsamling av biologiske data, bestandsvurderinger og rådgivning om ressursforvaltning, og etablering av virkemidler for forvaltning. Undersøkelsen har vist at man har klart resultatmålene for rekefisket. Dette er det viktigste fisket kommersielt sett, men av mindre betydning i forhold til kriterier som sysselsetting, andel av totalt fangstvolum og ernæring. For de andre viktige fiskeriene er både kunnskapsgrunnlaget, kompetansen til å vurdere bestandene og selve forvaltningssystemet svakt, og måloppnåelsen er derfor lav.

Undersøkelsen viser også lav måloppnåelse for et tiltak som skulle støtte gjenoppbyggingen av helsestasjoner etter den store flommen som i 2000 rammet de sørlige provinsene i Mosambik. Planen var at Norge og andre givere sammen skulle finansiere gjenoppbygging eller rehabilitering av 63 helsestasjoner. Norges bidrag var 20 millioner kroner. Til nå er resultatene først og fremst et sett av plantegninger og anbudsdokumenter for byggearbeidene. Faktiske byggearbeider er påbegynt eller ferdigstilt ved 14 av de 63 enhetene. De norske midlene som er utbetalt, har dekket utgifter til konsulenter som har utarbeidet plantegninger og anbudsdokumenter for de 63 enhetene.

Det andre tiltaket innen helsesektoren som er undersøkt i større detalj, er støtte til et program for bedring av reproduktive helsetjenester som ledes av FNs befolkningsprogram (UNFPA). Det har vært en positiv utvikling for delmålene i programmet, selv om bare ett av fem delmål er nådd. På resultatnivå er det vanskeligere å vurdere dette tiltaket, men det har bidratt til økt utdanningstakt innen mor/barn-sykepleie, og det er etablert en vellykket pilotmodell for døgnåpen fødeklinikk ved et sykehus i Maputo.

Undersøkelsen viser at NORADs rapportering og vurdering av resultater og måloppnåelse er mangelfull. Dessuten er måloppnåelsen i forhold til tiltaksmålene i de seks enkeltprosjektene som er undersøkt, gjennomgående lav. Det stilles derfor spørsmål ved om kvalitetssikringen av konkrete tiltak er gitt noen større vekt av NORAD og Utenriksdepartementet etter at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995–96) slo fast at dette var påkrevet.

2.2 Fattigdomsorientering

Undersøkelsen viser at målsettingen om fattigdomsreduksjon og om å bidra til en økonomisk vekst som spesielt skal tilgodese den fattige delen av befolkningen, i liten grad er operasjonalisert i plan- og beslutningsdokumentene for tiltakene. For bare 2 av 31 tiltak redegjør NORADs bevilgningsdokument for

tiltakets fattigdomsorientering eller hvordan det vil bidra til en vekst som vil virke fattigdomsreducerende. Målgruppeorienteringen er generelt sett svak i bistandstiltakene. For 21 av tiltakene er det ikke angitt noen målgruppe i bevilgningsdokumentet. Fem tiltak har en målgruppe som er avgrenset etter sosio-økonomiske eller geografiske kriterier, og fem tiltak har hele befolkningen eller en offentlig institusjon og dens ansatte som målgruppe.

I undersøkelsen er som nevnt seks enkelttiltak vurdert spesielt. For disse er det også sett nærmere på konkrete resultater i forhold til fattigdomsreduksjon. For tiltaket for landsbygd-elektrifisering er det en hovedutfordring at strømprisen til forbruker ligger omtrent på norsk nivå, mens det gjennomsnittlige inntektsnivået er under én prosent av det norske. Fattigdomsorienteringen i elektrifiseringstiltak må derfor først og fremst ligge i den økonomiske veksten og sysselsettingen som elektrifiseringen kan legge grunnlag for, og i at tjenestetilbudet innen helse og utdanning blir bedre som følge av tilgang på elektrisitet. Det er få arbeidsplasser som er oppstått helt eller delvis som følge av installasjonene siden de stod ferdige i 1998. Den ene av de to planlagte hovedavtakerne av strøm, en sukkerfabrikk, er fortsatt ute av drift og i sterkt forfall. Den andre, en pumpestasjon for en oljerørledning til Zimbabwe, har svært liten sysselsettingseffekt. De faktiske resultatene i tiltaket har imidlertid vært positive for det offentlige tilbudet av grunnleggende sosiale tjenester som utdanning og helse.

Undersøkelsen viser at fattigdomsorienteringen i tiltaket for å utvikle UTIP er både svak og usikker. Det er betydelig usikkerhet knyttet til om den mulige kraftutbyggingen som UTIP til nå har arbeidet med, vil bli realisert. Den er tenkt som en utbygging i privat regi hvor kraften i hovedsak skal selges til Sør-Afrika. Sysselsettingseffekten vil derfor være beskjedne, selv om den på lang sikt kan tenkes å bli større. De statlige inntektene som vil være aktuelle i de første 25 årene etter driftsstart, er anslagsvis 4–5 millioner euro per år i royalty for bruk av vannressursene. Det er usikkert både om disse inntektene vil bli tilført statsbudsjettet, og hvilken fordelingsprofil framtidige statsbudsjett vil ha.

Tiltaket for institusjonsutvikling innen fiskerisektoren har gitt få resultater for den delen av sektoren som betegnes som strandfisket. Det er denne delen av fiskeriene som er viktigst både med hensyn til samlet fangst, sysselsetting og inntekt for den fattige delen av befolkningen, og som den viktigste ernæringskilden for protein. Det gjenstår å se hvilken effekt kunnskapsgrunnlaget og forvaltningssystemet som er utviklet omkring det industridominerte rekefisket, kan ha for andre deler av fisket.

Det ene helsetiltaket som skulle bidra til å gjenoppbygge infrastrukturen innen helsesektoren etter flommen i 2000, hadde en klar fattigdomsorientering i og med at man skulle nå dem som var hardest

rammet av flommen. På grunn av den svært svake framdriften i byggearbeidene, er de faktiske resultatene i forhold til fattigdomsreduksjon likevel meget beskjedne så langt. I det andre helsetiltaket, reproduktiv helse, er fattigdomsorienteringen relativt godt ivarettatt.

Svak operasjonalisering av fattigdomsreduksjon i norsk-støttede bistandstiltak og gjennomgående svak fattigdomsorientering i de fleste undersøkte enkelttiltakene, reiser spørsmål ved om i hvilken grad norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik i praksis har bidratt til en økonomisk vekst som spesielt kommer den fattige delen av befolkningen til gode.

2.3 Risikovurderinger

En gjennomgang av dokumentasjonen for 31 utvalgte bistandstiltak i Mosambik viser at NORADs egne rutiner for å identifisere, analysere og håndtere risiko knyttet til tiltakene bare i begrenset grad er fulgt opp i praksis. Med mindre et prosjekt er kortsiktig eller ukomplisert, skal det ifølge NORADs egne rutiner vurderes grundig på forhånd, og det skal normalt skrives en egen forhåndsvurderingsrapport i samsvar med et nærmere angitt format. Undersøkelsen viser at bare 7 av 31 tiltak har en slik rapport.

NORADs egne rutiner slår fast at bevilgningsdokumentene skal inneholde en omtale og vurdering av eksterne faktorer og bærekraftselementer. Undersøkelsen viser at bare 39 prosent av bevilgningsdokumentene inneholder omtale og vurdering av eksterne faktorer eller risikofaktorer. For *bærekraftselementene*, det vil si faktorer som påvirker sannsynligheten for at tiltakets positive effekter vil vare etter at bistanden opphører, blir vurderinger av flere elementer ofte utelatt. For bare halvparten av tiltakene er tiltakets økonomiske og finansielle bærekraft omtalt i bevilgningsdokumentet. Miljømessig og teknologisk bærekraft blir omtalt for 35–40 prosent av tiltakene. I tillegg er omtalen av hvert bærekraftselement vanligvis svært kort. Undersøkelsen reiser spørsmål om mange av disse vurderingene er reelle, eller om deres funksjon først og fremst er å oppfylle formalkrav. Manglende og svake vurderinger av bærekraftselementer svekker forutsetningene for at bistandstiltakene fører til *varige* bedringer i levekårene.

I gjennomgangen av NORADs risikovurderinger i forbindelse med støtten til Mosambiks statsbudsjett, forutsettes det at NORAD systematisk identifiserer, analyserer, prioriterer og håndterer risiko knyttet til denne bistandsformen. Det er lagt vekt på vurderingene må dokumenteres. Undersøkelsen viser at NORAD ved beslutningene om budsjettstøtte har identifisert ulike risikofaktorer knyttet til budsjettstøtten, men i mindre grad analysert disse faktorene med hensyn til sannsynligheter og konsekvenser. NORAD gjør få prioriteringer av hvilke av de identifiserte risikofaktorene ved budsjettstøtten som er de viktigste, og risiko håndteres bare delvis i form

av risikoreduserende tiltak. Undersøkelsen viser ingen tendens til at risikovurderingene blir vesentlig bedre over tid. Risikofaktorene som ble identifisert i 2001, er imidlertid mer relevante og avgjørende enn de som ble identifisert før den første avtalen om budsjettstøtte ble inngått i 1996.

Undersøkelsen peker på at informasjonsgrunnlaget for å vurdere fattigdomsorienteringen i bruken av budsjettstøttemidler i Mosambik er svakt. Store deler av de offentlige ressursene kommer ikke til syne i de offentlige finansforvaltningssystemene, og fordelingsprofilen på de midlene som faktisk er reflektert i budsjetter, rapporter og regnskap, er i stor grad ukjent. Undersøkelsen viser også at budsjettstøtte til Mosambik ble utbetalt i seks år før det i 2002 var mulig å dokumentere at midlene faktisk ble inntektsført på finansdepartementets hovedkonto. På bakgrunn av disse forholdene stilles det spørsmål ved om NORAD og Utenriksdepartementet har hatt det nødvendige grunnlaget for å kontrollere om midlene er brukt etter forutsetningene. Det kan også stilles spørsmål ved om det har vært tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om midlene til budsjettstøtte faktisk har gått til økt satsing på sosial sektor og til finansiering av fattigdomsreduserende tiltak.

3 UTENRIKSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Utenriksdepartementet har i brev av 24. september avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport. Departementet viser til at undersøkelsens spørsmål om mål- og resultatoppnåelse, risiko og kvalitetssikring og bidrag til fattigdomsreduksjon er viktige utfordringer i utviklingssamarbeidet. Departementet mener denne type undersøkelser gir viktige innspill til arbeidet med å forbedre utviklingssamarbeidet og erkjenner at det er et forbedringspotensial når det gjelder å tydeliggjøre målene, utfordringene og risikoen man står overfor. Dette gjelder også kravet til å dokumentere vurderinger som gjøres. Undersøkelsen påviser svakheter i planleggingsfasen og oppfølgingsfasen i bruken av den tidligere tiltakssyklusmanualen, og departementet tar dette alvorlig og vil treffe nødvendige tiltak. Departementet har likevel flere kommentarer til enkelte av tilnærmingene i undersøkelsen og mener disse har påvirket konklusjonene som er trukket i rapporten.

Departementet peker på at det har skjedd viktige endringer i utviklingssamarbeidet med omlegging til bistandsformer som budsjettstøtte og sektorprogrammer hvor aktiv dialog og samarbeid mellom givere og utviklingslandenes myndigheter om overordnede spørsmål utgjør en mye større del enn tidligere da prosjektbistand var dominerende. Departementet mener Riksrevisjonens tilnærming er ensidig tiltaksorientert, og at det i rapporten er en forventning om at alle tiltak skal komme prioriterte grupper

til gode, og at målgrupperetningen skal omtales i NORADs bevilgningsdokumenter. Departementet mener dette er en for snever tilnærming, noe som fører til at det trekkes en hovedkonklusjon som departementet ikke kan se at det er tilstrekkelig grunnlag for. Det er nødvendig å se på profilen i det samlede samarbeidsprogrammet i forhold til fattigdomsutfordringene som Mosambik står overfor.

Departementet mener det overordnede målet om «å bidra til varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på å at hjelpen skal komme de fattigste til gode» må operasjonaliseres. Fattigdomsorienteringen kan være *direkte* i form av tiltak rettet mot spesielle målgrupper, eller *indirekte* i form av å styrke institusjoner og rammebetingelser som er viktige for fattigdomsreduksjon på lang sikt. Fattigdomsorienteringen i Norges stat-til-stat-samarbeid med Mosambik har i hovedsak vært av indirekte karakter og rettet mot å styrke offentlig sektor. Hovedmålet for samarbeidet med Mosambik om å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen er «på et høyt abstraksjonsnivå» og er derfor blitt operasjonalisert i budsjettproposisjoner. Disse operasjonaliseringene er i liten grad omtalt i Riksrevisjonens utkast til rapport. Etter departementets syn har ikke Riksrevisjonen tatt tilstrekkelig hensyn til at fattigdomsorienteringen i stat-til-stat-samarbeidet med Mosambik har vært planlagt til i overveiende grad å være indirekte med vekt på å støtte etablering av og styrke offentlige institusjoner. Det blir dermed lite hensiktsmessig å kartlegge hvor mange tiltak som er rettet mot spesielle målgrupper, eller hvilke andeler av norsk bistand til Mosambik som har kvinner og likestilling som hovedmål.

Departementet mener at Riksrevisjonen mangler grunnlag for å reise spørsmål ved om norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik bidrar til en vekst som kommer de fattige spesielt til gode. Det vises til at Mosambik ved fredsslutningen i 1992 befant seg i en meget vanskelig situasjon, og at det derfor er problematisk å vite hvor raskt det er rimelig å forvente vesentlige forbedringer i fattigdomssituasjonen. Departementet mener det derfor er viktigst å vurdere i hvilken retning utviklingen går.

Departementet mener vurderinger av om norsk utviklingssamarbeid effektivt bidrar til fattigdomsbekjempelse, må gjøres gjennom omfattende gjennomganger og evalueringer knyttet til enkeltland, organisasjoner eller sektorer. Slike evalueringer må ta utgangspunkt i at norsk utviklingssamarbeid skal styrke samarbeidspartneres evne og vilje til å bekjempe fattigdommen, og at gjennomføringsansvaret påligger nasjonale myndigheter. Vurderingene må i stor grad fokusere på samarbeidspartneres politikk, hvorvidt denne er operasjonalisert i nasjonale plandokumenter, og i hvilken grad en slik politikk er gjennomført. Viktige indikatorer på om Norge bidrar

til en positiv utvikling, vil være om samarbeidspartnerne har gode strategier for bekjempelse av fattigdom, om de i samarbeid med sine partnere har gjort en aktiv innsats for å nå målene for sitt arbeid, hvilke resultater de har oppnådd, og hvor godt norske myndigheter og andre relevante aktører har bidratt til at strategiene blir gjennomført på en effektiv måte.

Departementet viser til at det er påbegynt et arbeid for mer eksplisitt å knytte norsk utviklingssamarbeid til de målene i samarbeidslandenes fattigdomskategorier som er relevante ut fra innrettingen av Norges samarbeid med det enkelte land. Det er også et siktemål å bedre rapporteringen til Stortinget på både de nasjonale målene og den norske innsatsen.

3.1 Kvalitetssikring

Departementet stiller spørsmål ved undersøkelsens konklusjon om at det kan reises tvil om kvalitetssikringen av konkrete bistandstiltak er blitt bedre etter at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995–96) slo fast at dette var påkrevet. Departementet viser for det første til at det er utviklet bedre styringsverktøy for kvalitetssikring. For det andre mener departementet at undersøkelsens konklusjon er basert på at NORADs tiltakssyklus-manual er ufravikelig, noe departementet viser til at den ikke er. Departementet erkjenner at det er svakheter i bruken av manualen, men ikke så omfattende som utkastet til rapport fra Riksrevisjonen gir inntrykk av. Bruken av manualen skal baseres på vesentlighets- og hensiktsmessighetsbetraktninger og på en effektiv og rasjonell bruk av tilgjengelige personellressurser. Det må være rom for modifiseringer av formater og prosedyrer. Hadde rapporten lagt til grunn at prosedyrene kunne modifiseres i ulike tilfeller, ville konklusjonen om svakheter i planleggingen og oppfølgingen av tiltak etter departementets syn blitt modifisert. For det tredje mener departementet at prinsippet om nasjonalt eierskap til tiltakene betyr at Norges rolle begrenser seg til å vurdere og ha dialog, og reagerer dersom utviklingen i et tiltak avviker vesentlig fra planer og forutsetninger for støtten. Planlegging og gjennomføring av tiltak er mottakerens ansvar, og det kan lett bli slik at mottakerens formuleringer av mål og planlagte resultater ikke har den formen som er ønskelig fra norsk side. Det må da vurderes om formuleringene likevel er akseptable ut fra en helhetsbetraktning.

Departementet viser til konkrete tiltak av fire ulike typer hvor man mener det er hensiktsmessig å avvike fra manualens prosedyrer, og til eksempler på hvor departementet er uenig i undersøkelsens observasjoner om hvorvidt det er foretatt forhåndsvurderinger i planfasen eller vurderinger av framdrift og måloppnåelse i gjennomføringsfasen.

Departementet peker for det første på at det bør være rom for forenklet prosedyre for planlegging og

oppfølging av tiltak som er små, enkle og av kort varighet. For det andre bør det åpnes for modifiserte prosedyrer i samfinansieringstiltak hvor flere givere er involvert i samme tiltak. I slike tiltak kreves det at den enkelte giver tilpasser egne krav og prosedyrer til et felles opplegg, og at én giver ofte har en ledende rolle i forhold til myndighetene. For denne typen tiltak refererer departementet også til dokumentasjon som viser at NORAD har vurdert tiltaket både i planfasen og gjennomføringsfasen. For det tredje bør manualens prosedyrer kunne fravikes for tiltak som har mottatt støtte under spesielle forhold, og det vises til tre tiltak i undersøkelsen som mer har karakter av nødhjelp enn av langsiktig utviklingssamarbeid. For det fjerde har tiltakssyklus-manualen komponenter som ikke er spesielt relevante for tiltak hvor det gis støtte til lokale frivillige organisasjoner, selv om det også vises til at det er innarbeidet praksis for at manualens prosedyrer skal brukes for slike tiltak.

3.2 Måloppnåelse og oppnådde resultater i utvalgte tiltak

Departementet mener vurderingen av tiltaket for landsbygd-elektrifisering i Midt-Mosambik bør legges vekt på betydningen det har hatt for å sikre jevn og utvidet strømforsyning til offentlige institusjoner. Dette innebærer at langt flere har nytt godt av prosjektet enn om en regner antall nye abonnenter. Departementet er enig i vurderingen om at det så langt har vært lav effektivitet ved prosjektet på grunn av lav kapasitetsutnyttelse av installasjonene, men mener at fire år er svært kort tid for å vurdere effekter av en slik infrastrukturutbygging. Departementet mener undersøkelsen feilaktig trekker inn sukkerfabrikken i vurderingen av måloppnåelsen fordi driften av fabrikken ikke var identifisert som resultatmål eller tiltaks mål. Departementet mener også at utsiktene til å få i gang igjen driften ved fabrikken er mer positive enn framstilt i rapportutkastet.

Departementet mener fattigdomsorienteringen i tiltaket for å støtte UTIP er av indirekte karakter, og omtale av direkte fattigdomsreduksjon og målgruppeorientering er etter departementets oppfatning mindre relevant for dette tiltaket.

Tiltaks målet for støtten innen fiskerisektoren var at Mosambik skulle ha institusjoner med kompetanse og kapasitet til å forvalte de viktigste fiskeriene innen 2001. Det at Mosambik har kommet lenger i sin forvaltning av rekefisket enn av kystfisket, betyr ikke at kompetanseheving ikke har skjedd også innen hele fiskeriforvaltningen. Tiltaket gir mulighet for blant annet økt kontroll med utenlandske industrifartøy som er aktive i rekefisket. Departementet viser til at økte utenlandske investeringer med sikte på eksport av fisk og reker er positivt for betalingsbalansen. Departementet peker på at en mer bærekraftig forvaltning av fiskeressursene vil gi grunnlag

for å øke kystbefolkningens framtidige inntekter, og viser til et annet norsk-støttet integrert program for sosio-økonomisk utvikling langs kysten som ble startet i 2002.

Departementet peker på at programmet for gjenoppbygging av helsestasjoner er et samfinansieringstiltak som støttes av en rekke givere. Målene og forventede resultater i programmet er blitt justert underveis, men uten at disse justeringene er tilstrekkelig dokumentert på norsk side. Departementet mener det er problematisk at Riksrevisjonen legger målet for hele programmet til grunn for sin vurdering av måloppnåelse. Ved vurdering av fattigdomsorientering er det etter departementets mening det samlede programmets fattigdomsorientering som bør legges til grunn, ikke Norges bidrag til en enkeltkomponent i programmet.

3.3 Risikovurdering ved budsjettstøtte

Departementet viser til at budsjettstøtte er en prioritert samarbeidsform som har kommet blant annet som et svar på behovet for å rasjonalisere bistands-samarbeidet for å lette forvaltningsbyrden for mottakerlandene. Forutsetningene for å yte budsjettstøtte til Mosambik er i dag knyttet til vurderinger av fattigdomsstrategi, økonomisk politikk og styresett og til vurderinger av kvaliteten på finansforvaltningen. Tidligere var begrunnelsen for budsjettstøtte av mer politisk karakter for å støtte landet etter fredsslutningen etter den langvarige og ødeleggende borgerkrigen. Departementet ser at det fortsatt er svakheter ved flere av trinnene i risikovurderingen, og vil se nærmere på dette i et igangsatt arbeid med å utvikle retningslinjer for budsjettstøtte.

Budsjettstøtte er fra de fleste givere bundet opp til behandlingen av landets budsjett i IMF. Forut for dette gjennomgås fattigdomsstrategien og budsjettforslagene nøye av IMF og Verdensbanken. Disse institusjonene foretar risikovurderinger i sine gjennomganger. Budsjettstøtte som samarbeidsform krever at forhåndsvurderinger, framdriftsrapportering, gjennomganger og evaluering samordnes med resten av givergruppen, og at givernes krav og anliggender må avstemmes. Det foreligger en betydelig mengde dokumentasjon i form av gjennomganger og studier som har sitt utspring i givergruppa, og som berører alle faser av støtten. Departementet er likevel enig i at NORADs egne vurderinger av det tilgjengelige materialet kunne ha kommet klarere fram i bevilgningssokumentene.

Departementet mener budsjettstøtten må ses i en bredere sammenheng enn det Riksrevisjonen synes å ha gjort, særlig når det gjelder vurdering av risiko. Den må ses i forhold til andre tiltak, både egne og andre givers innen ulike sektorer, for eksempel tiltak rettet inn mot forvaltning. Andre givers oppfølging av helsesektoren vil for eksempel kunne gi et grunnlag for å bedømme myndighetenes prioriterin-

ger av og ressursbruk innenfor helseområdet i statsbudsjettet. Norsk støtte til finansforvaltningsreformen er et komplementært tiltak som bidrar til å minske risiko forbundet med budsjettstøtte. Norsk faglig og finansiell støtte til Mosambiks statistikkinstitut vil også bidra til at grunnlaget for vurderingene blir bedre.

Den daglige oppfølgingen av budsjettstøtten til Mosambik skjer i første rekke i samarbeid med de andre givene av budsjettstøtte og de internasjonale finansinstitusjonene. Givergruppa møtes ukentlig. Oppsummeringer fra disse møtene, sammen med ulike rapporter fra blant andre Verdensbanken og rapportering fra mosambikiske myndigheter, ligger til grunn for vurderinger og beslutninger Norge gjør om videre utbetaling av budsjettstøtte. Norge har som oftest sluttet seg til vurderingene som hele givergruppa gjør. Departementet viser til at NORAD våren 2002 likevel gjorde en mer negativ vurdering av mosambikiske myndigheters håndtering av bankkrisen enn det givergruppa gjorde, men ikke så negativ at NORAD mente det var riktig å stoppe utbetalingene. Departementet slutter seg til Riksrevisjonens merknad om at slike vurderinger ikke alltid dokumenteres tilstrekkelig eksplisitt og systematisk.

Departementet bemerker at det ligger i budsjettstøttens natur at en ikke kan følge egne midler, men at givene til gjengjeld vektlegger å analysere profilen på mottakerlandets budsjett og sentrale plandokumenter samt gjennomføringen av tiltak og resultatene som oppnås.

Departementet viser avslutningsvis til at behovet for større tydelighet i politikktutforming og konsekvensene som nye samarbeidsformer har for forvaltningen av norsk utviklingssamarbeid, vil bli tatt opp med Stortinget på en egnet måte. Det vises til at regjeringen nylig har truffet vedtak om en omfattende reorganisering av administrasjonen på utviklingsområdet som vil innebære en styrking av politikktutforming, strategiarbeid og kvalitetssikring.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen vil peke på at formålet for undersøkelsen eksplisitt har vært knyttet til tiltak, det vil si «å vurdere effektiviteten i norsk-støttede *bistandstiltak* i Mosambik og fattigdomsorienteringen av tiltakene.» Problemstillingene er også fokusert på måloppnåelse, fattigdomsorientering og risikovurdering i *tiltak*. Av dette følger det at bistandssamarbeidet med Mosambik som *ikke* er direkte knyttet til konkrete bistandstiltak, som for eksempel den bredere policy-dialogen og samarbeid om overordnede spørsmål på nasjonalt nivå, ikke har vært objekt for undersøkelsen. Dette skyldes flere forhold, blant annet behovet for å avgrense undersøkelsens omfang. Riksrevisjonen ser også rollemessige og metode-messige utfordringer med å foreta en forvaltningsre-

visjon av en policy-dialog og av Norges opptreden og arbeid i mer overordnede samarbeidsfora. En slik tilnærming vil være mindre relevant ut fra Riksrevisjonens mandat.

Undersøkelsens formål og problemstillinger framgår av revisjonskriteriene som ble forelagt Utenriksdepartementet tidlig i undersøkelsen. Formuleringer av formål og problemstillinger ble også justert som et resultat av denne dialogen. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved at departementet etter avslutningen av undersøkelsen mener en tiltaksorientert tilnærming er for snever.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er uenig i flere av undersøkelsens observasjoner om resultatrapportering, vurdering av måloppnåelse og om det er foretatt forhåndsvurderinger av foreslåtte tiltak. Også i NORADs svar til departementet er det vist til en rekke eksempler hvor NORAD mener det foreligger dokumenterte vurderinger av framdrift og måloppnåelse uten at dette er godskrevet i rapportutkastet. NORADs brev til departementet hadde et omfattende vedlegg med slik dokumentasjon. Riksrevisjonen har gjennomgått hele materialet som var vedlagt NORADs brev. En stor del av det er utarbeidet av andre enn NORAD og anses ikke som relevant dokumentasjon for NORADs egne vurderinger. Det materialet som NORAD eller departementet mener bør kunne anses som forhåndsvurderinger, er imidlertid vurdert. Mye av NORADs dokumentasjon og rapportering om framdrift og måloppnåelse er av mindre formell karakter (interne ambassadenotater, brev, arkivert e-post). Deler av materialet er produsert etter sluttdato for dokumentinnsamlingen. Andre deler av materialet er produsert tett opp til denne datoen og kom derfor ikke med i den supplerende dokumentinnsamlingen Riksrevisjonen hadde i begynnelsen av 2003.

Riksrevisjonen har i den endelige rapporten tatt hensyn til den ettersendte dokumentasjonen uten at dette har endret rapportens vurderinger og konklusjoner i vesentlig grad.

4.1 Fattigdomsorientering

Riksrevisjonen merker seg at departementet mener vurderinger av hvorvidt norsk utviklingssamarbeid bidrar til fattigdomsbekjempelse i et land, i stor grad må fokusere på samarbeidspartners politikk, om denne er operasjonalisert i nasjonale plandokumenter, og i hvilken grad en slik politikk er gjennomført. Departementet mener at den tilnærmingen som er valgt i undersøkelsen, og som fokuserer på hvordan norsk-støttede tiltak konkret er rettet inn mot fattigdomsorientering, er utilstrekkelig.

Riksrevisjonen vil understreke at undersøkelsen har vært knyttet til bistandstiltak. Riksrevisjonen er enig i at en vurdering av Norges bidrag til fattigdomsbekjempelse på nasjonalt nivå i Mosambik krever en bredere anlagt undersøkelse enn det den fore-

liggende undersøkelsen har lagt opp til. Etter Riksrevisjonens vurdering er en tilnærming med å undersøke effektivitet og fattigdomsorientering knyttet til konkrete tiltak likevel prinsipielt relevant og gyldig, tatt i betraktning at samarbeidet om bistandstiltak utgjør en meget vesentlig del av utviklingssamarbeidet med Mosambik i den perioden som er undersøkt.

Departementet har stilt spørsmål ved at Riksrevisjonens undersøkelse har lagt til grunn et kriterium om at alle tiltak skal komme prioriterte målgrupper direkte til gode. Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i NORADs egne retningslinjer om at målgruppe normalt skal angis. Riksrevisjonen har vurdert målgruppeorienteringen i forhold til helheten av 31 tiltak. Det er tatt hensyn til at målgruppeorienteringen i tiltak kan anta direkte eller mer indirekte former. Riksrevisjonen vil fastholde at når bare ca. 30 prosent av tiltakene i utvalget har angitt en direkte eller indirekte målgruppe, er det en indikator på at målgruppeorienteringen er svak.

Hovedmålet for norsk bistand til Mosambik er knyttet til vekst og til vekstens fordelingsprofil, som skal komme den fattige delen av befolkningen spesielt til gode. Funnene fra arkivstudien av 31 tiltak viser at konkrete begrunnelser for hvordan tiltakene skal virke fattigdomsreduserende, bare forekommer for to tiltak. Funnene fra den mer detaljerte studien av seks utvalgte enkelttiltak viser også gjennomgående svak fattigdomsorientering i form av å være direkte eller indirekte innrettet mot å skape vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen. Riksrevisjonen mener derfor det er grunn til å hevde at fattigdomsorienteringen i norsk-støttede bistands-tiltak i Mosambik er svak.

4.2 Kvalitetssikring

Departementet stiller spørsmål ved Riksrevisjonens vurdering av at kvalitetssikringen av konkrete bistandstiltak ikke synes å ha blitt vesentlig bedre.

Riksrevisjonen vil peke på at det er bruken av styringsverktøyet for kvalitetssikring som avgjør innholdet i kvalitetssikringen. Utvikling av nye styringsverktøy er ikke tilstrekkelig dersom verktøyet ikke brukes slik det er forutsatt. Undersøkelsen viser at bare få tiltak oppfyller normen om at ambassaden skal utarbeide en årlig oppsummering med vurdering av framdrift og måloppnåelse i tiltaket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er påvist svakheter når det gjelder å dokumentere vurderingene.

Riksrevisjonen er klar over at rollefordeling og prinsippet om mottakeransvar er sentralt i bistandssamarbeidet. Dette fritar imidlertid ikke NORAD og departementet fra ansvaret med å kvalitetssikre tiltakenes utforming, relevans og bærekraft i planfasen og ansvar for å følge opp tiltakene i gjennomføringsfasen.

4.3 Måloppnåelse i enkelttiltak

Riksrevisjonen merker seg at departementet er enig i vurderingen av at tiltaket for landsbygdelektrifisering hittil har hatt lav effektivitet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er ikke fire-fem år for kort tid til å vurdere effektene for verken næringsutvikling, offentlig tjenesteyting eller private husholdninger. Når det gjelder sukkerfabrikken i Buzi, konstaterer Riksrevisjonen at departementet mener utsiktene til at fabrikken kommer i gang igjen, er gode. Riksrevisjonen understreker at undersøkelsen har vært rettet mot å kartlegge oppnådde resultater, ikke framtidige resultater. I 2002 kunne det fortsatt konstateres at fabrikken var ute av drift og preget av forfall – sju år etter at NORAD i 1995 viste til at Verdensbanken finansierte rehabilitering av fabrikken.

Riksrevisjonen konstaterer at kapasiteten som er bygd opp omkring forvaltningen av rekefisket, vil kunne komme andre fiskerier til gode i framtida. Status per i dag er imidlertid at man ikke har kunnskapsgrunnlag, institusjonell kapasitet og kompetanse til å gi råd om forvaltning av andre ressurser som er betydelig viktigere for sysselsetting og ernæring enn rekefisket.

Riksrevisjonen viser til departementets kommentar om at programmet for gjenoppbygging av helsestasjoner utviklet seg under gjennomføringen, og at målene og forventede resultater ble justert underveis. Departementet erkjenner at endringene i formuleringen av resultatmål ikke er tilstrekkelig dokumentert på norsk side. Riksrevisjonen har i overensstemmelse med undersøkelsens revisjonskriterier lagt målformuleringen i den formelle plandokumentasjonen til grunn for vurderingen av hvert tiltak, og har ikke kunnet vurdere tiltaket i forhold til endrede mål som ikke framgår av slik dokumentasjon. Riksrevisjonen fastholder derfor konklusjonen om lav måloppnåelse i dette tiltaket. Riksrevisjonen ser samtidig at ansvaret for svak måloppnåelse i et fellesfinansiert gjenoppbyggingsprogram som gjennomføres av nasjonale myndigheter, må deles av flere givere og Mosambiks myndigheter i fellesskap. Riksrevisjonen er enig i at det i dette tilfellet må være det samlede programmets fattigdomsorientering som må vurderes, ikke Norges bidrag til en enkeltkomponent i programmet. Status for det samlede programmet våren 2003 var at det i hovedsak forelå plantegninger og anbudsdokumenter, og at bare et mindre antall helsestasjoner var bygd. Riksrevisjonen konstaterer derfor at den praktiske nytten av programmet for den flomrammede befolkningen hittil har vært liten, men at dette kan endre seg i framtida.

4.4 Risikovurderinger ved budsjettstøtte

Riksrevisjonens undersøkelse har vist at budsjettstøtte til Mosambik ble utbetalt i seks år før det i 2002 var mulig å dokumentere at midlene faktisk ble

overført finansdepartementets hovedkonto og reflektert i statsbudsjett og regnskap.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet ser svakheter ved flere trinn i risikovurderingen, og at departementet vil se nærmere på dette i arbeidet med å utvikle retningslinjer for budsjettstøtte.

Riksrevisjonen er innforstått med at NORADs vurdering og oppfølging av den risikoen som er knyttet til budsjettstøtten, må skje i samarbeid med andre budsjettstøttegivere, og at NORAD i stor grad må bygge sine vurderinger på grunnlag av felles gjennomganger og studier. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at NORADs egne vurderinger av det tilgjengelige materialet burde ha kommet klarere fram i bevilgningsdokumentene.

Riksrevisjonen viser til departementets kommentar om at det ligger i budsjettstøttens natur at giverne ikke kan følge egne midler. I stedet legger giverne vekt på å analysere blant annet statsbudsjettets profil og sentrale plandokumenter. Riksrevisjonen konstaterer at informasjonsgrunnlaget er svakt for å vurdere fattigdomsorienteringen i bruken av budsjettstøttemidler i Mosambik. Store deler av de offentlige ressursene kommer ikke til syne i de offentlige finansforvaltningssystemene. Fordelingsprofilen på de midlene som faktisk er reflektert i budsjetter, rapporter og regnskaper, er i stor grad ukjent. Riksrevisjonen har merket seg at departementet sier at giverne har ulike kilder for informasjon som gir et bredere grunnlag for å vurdere budsjettets fordelingsprofil, og at NORAD deltar i givergrupper som også kan gi verdifull informasjon om prioriterte aktiviteter i utvalgte sektorer. Riksrevisjonen vil bemerke at NORAD i 2001 viste til Verdensbankens konklusjon om at svakhetene i finansforvaltningssystemene innebar høy risiko, og at ambassaden selv har vist til at en analyse av budsjettets fordelingsprofil ikke er mulig med dagens rapportering. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved om NORAD og departementet har hatt det nødvendige grunnlaget for å vurdere om midlene blir brukt etter forutsetningene, og for å kontrollere om midlene til budsjettstøtte faktisk har gått til økt satsing på sosial sektor og finansiering av fattigdomsreducerende tiltak.

5 UTENRIKSDEPARTEMENTETS SVAR

Utenriksdepartementet svarer i brev av 5. desember 2003:

«Det vises til Riksrevisjonens brev av 6. november 2003, vedlagt til uttalelse utkast til dokument til Stortinget og en revidert versjon av hovedanalysen vedrørende undersøkelse av norske bistandstiltak i Mosambik. Rapporten tar opp spørsmål som bidrag til fattigdomsreduksjon, mål- og resultatoppnåelse, vurdering av risiko samt kvalitetssikring. Utenriks-

departementet mener den type gjennomganger som Riksrevisjonen har foretatt i Mosambik, gir viktige innspill til arbeidet med å forbedre utviklingssamarbeidet og ser meget alvorlig på de svakheter som Riksrevisjonen påpeker.

Utenriksdepartementet har i brev av 24. september 2003 gitt omfattende kommentarer til et tidligere utkast til hovedanalyse. Deler av Departementets svar er gjengitt i utkast til dokument til Stortinget.

Departementet konstaterer at Riksrevisjonen i utkast til dokument til Stortinget har tatt hensyn til to vesentlige kommentarer som Departementet presenterte i brevet av 24. september 2003. Påpekningen av at vesentlighets- og hensiktsmessighetsbetraktninger må legges til grunn for bruk av den tidligere tiltakssyklusmanualen og den nåværende Bistandshåndboka, har ført til at antall tiltak som omfattes av Riksrevisjonens gjennomgang har blitt redusert fra 35 til 31. Som nærmere omtalt nedenfor, har Riksrevisjonen også modifisert de slutninger som trekkes når det gjelder fattigdomsorienteringen i samarbeidet.

Departementet erkjenner at det er et forbedringspotensiale innenfor utviklingssamarbeidet når det gjelder å tydeliggjøre de mål, utfordringer og risiki man står overfor. Det har skjedd en betydelig utvikling av ulike former for verktøy for kvalitetssikring etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96) En verden i endring. Riksrevisjonens gjennomgang av norsk bistand til Mosambik viser imidlertid at disse instrumentene ikke alltid brukes i tilstrekkelig grad. Det erkjennes således at det fortsatt er rom for forbedringer i forvaltningen av utviklingssamarbeidet, ikke minst når det gjelder å dokumentere de vurderinger som gjøres i planleggingsfasen og i oppfølgingsfasen og å foreta kryssreferanser i arkivmaterialet. For å legge forholdene bedre til rette for rapportering og vurdering av hva den norske støtten bidrar til, vil det også være viktig å legge økt vekt på at mål og forventede resultater i tiltakene som støttes, er realistiske og etterprøvbare.

Bistandssamarbeidet med Mosambik

Innrettingen av norsk utviklingssamarbeid med Mosambik må sees på bakgrunn av at landet etter fredsslutningen i 1992 befant seg i en post-konfliktsituasjon med bl.a. en dyp makroøkonomisk ubalanse, en svak statsdannelse, en tredel av befolkningen på flukt og betydelige gjenreisningsoppgaver etter mange år med borgerkrig. I et land under oppbygging etter en borgerkrig, er det klart behov for å bygge opp statens grunnleggende funksjoner og for å få på plass et minimum av fysisk og institusjonell infrastruktur. Norsk utviklingssamarbeid har vært tilpasset denne situasjonen. Stat-til-stat samarbeidet har således i hovedsak bestått av bistand til å bygge opp institusjoner og infrastruktur. Særlig i den første tiden etter fredsslutningen representerte budsjett-

støtten, i form av betalingsbalansestøtte, et virkemiddel for å avhjelpe den akutte finansielle situasjonen slik at Mosambik kunne få statlige institusjoner til å fungere og foreta import som var nødvendig for gjenreisningen. Denne innrettingen av bistandssamarbeidet, som har vært lagt frem i de årlige budsjettproposisjonene, forklarer hvorfor utviklingssamarbeidet bare i begrenset grad har vært knyttet til konkrete målgrupper.

Den samlede norske bistanden til Mosambik i 2000 (336 mill. kroner) og 2001 (293 mill. kroner), som er de to årene Riksrevisjonens undersøkelse fokuserer på, er beregnet til å utgjøre henholdsvis 4,3 pst. og 3,5 pst. av den totale bistanden til landet. Den samlede utenlandske bistanden utgjør om lag en firedel av Mosambiks bruttonasjonalinntekt på vel USD 3,7 mrd. (2001), hvilket skulle tilsi at samlet norsk bistand over ulike bevilgninger utgjorde om lag 1 pst. av landets BNI.

Mosambik har hatt en betydelig økonomisk vekst etter fredsslutningen. Bruttonasjonalinntekten per innbygger økte fra USD 140 i 1992 til USD 200 i 2001. Departementet vil imidlertid understreke at bruttonasjonalinntekten per innbygger i 2001 fortsatt var meget lav sammenlignet med gjennomsnittet for utviklingsland (USD 1270) og også lav sammenliknet med gjennomsnittet for de minst utviklede land (USD 280)¹. Mosambik er således fortsatt et av verdens fattigste land og står overfor utfordringer på en rekke fronter. Landets videre utvikling vil være avhengig av landets egne bestrebelser, men også av rammebetingelser så som utviklingen i naboland, spørsmål om handel, gjeld, råvarepriser, investeringer etc. Utviklingssamarbeid med enkeltland vil være viktige bidrag, men en koordinert innsats fra givergruppen som helhet, inkludert de internasjonale finansieringsinstitusjonene, er mer betydningsfull.

I et land som arbeider seg ut av en post-konfliktsituasjon, som Mosambik, vil det ta tid før en kan forvente vesentlige forbedringer i fattigdomssituasjonen. Det vil også ta tid før man ser betydelige samfunnsmessige virkninger av bistandsinnsats rettet mot institusjonsbygging. Etter Departementets syn er det i denne sammenheng viktig å ta hensyn til tidsperspektivet og legge vekt på i hvilken retning utviklingen går, både når det gjelder utviklingen i sosio-økonomiske indikatorer og myndighetenes vilje og evne til å ta fatt i landets grunnleggende problemer. I en del tilfeller dreier for øvrig Riksrevisjonens gjennomgang seg om tiltak som er igangsatt for kort tid siden (jf. helsetiltak etter flommen).

Viktige indikatorer på om norsk utviklingspolitikk bidrar til en positiv utvikling på nasjonalt nivå i Mosambik vil dermed kunne være hvorvidt landet har en god strategi for bekjempelse av fattigdom, om Mosambik i samarbeid med sine partnere har gjort

¹ Kilde: Human Development Report 2003

en aktiv innsats for å nå målene for sitt arbeid, hvilke resultater de har oppnådd innenfor områder hvor Norge bidrar med bistand og hvor godt norske myndigheter og andre relevante aktører har bidratt til at strategiene blir gjennomført på en effektiv måte. Det vises til at denne tilnærming er omtalt i St.prp.nr. 1 (2001–2002), s. 61, og St.prp.nr. 1 (2002–2003), s. 60–61.

I takt med at Mosambik i stadig større grad beveger seg bort fra en post-konfliktsituasjon, har givene i stigende grad lagt press på myndighetene for å få til forbedringer i fordelingen av den økonomiske veksten, både sosialt og geografisk. Dette har vært et viktig anliggende der Norge har vært en pådriver i dialogen mellom mosambikiske myndigheter og givene, bl.a. i dialogen om landets fattigdomsstrategi og om budsjettstøtten. I en fersk FN-rapport hevdes det at Mosambik har muligheter til å nå tusenårs målet om å halvere andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgrensen².

Tilnærminger til fattigdomsretting av utviklingssamarbeidet

Riksrevisjonen understreker i utkast til dokument til Stortinget (pkt. 4, 1. avsnitt) at tilnærmingen i gjennomgangen utelukkende er tiltaksorientert, noe som er i tråd med revisjonskriteriene som ble utformet i dialog med Departementet.

I utkast til dokument til Stortinget (pkt. 4, 2. avsnitt) finner imidlertid Riksrevisjonen «grunn til å stille spørsmål ved at Departementet etter avslutningen av undersøkelsen mener en tiltaksorientert tilnærming er for snever.» Departementet vil i denne sammenheng påpeke at kommentaren i brev av 24. september på dette punkt var basert på det tidligere utkastet til hovedanalyse. Denne inneholdt både en vurdering av fattigdomsorienteringen i de tiltak som var omfattet av gjennomgangen, og vurderte i tillegg fattigdomsutviklingen i Mosambik og Norges bidrag til denne. Departementet ga i nevnte brev uttrykk for motforestillinger mot å trekke konklusjoner om slike spørsmål på bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang av norskfinansierte tiltak, og påpekte at denne type vurderinger berører et meget komplekst saksfelt, hva angår utviklingspolitiske utfordringer og sammenhenger, så vel som metodikk, slik det fremgår av beskrivelsen ovenfor. Dertil kommer at norsk bistand utgjør en meget liten del av den samlede bistand til landet og av Mosambiks nasjonalprodukt.

Riksrevisjonens utkast til dokument til Stortinget inneholder ikke en vurdering av utviklingen i fattigdomssituasjonen i Mosambik i forhold til landets økonomiske vekst eller en vurdering av det samlede norske bidraget til fattigdomsbekjempelse i Mosambik. Riksrevisjonen sier seg (pkt. 4.1, 2. avsnitt) «enig i at en vurdering av Norges bidrag til fattig-

domsbekjempelse på nasjonalt nivå i Mosambik krever en bredere anlagt undersøkelse enn det den foreliggende undersøkelsen har lagt opp til.» I beskrivelsen av formålet med undersøkelsen (pkt. 1, 4. avsnitt) er det presisert at vurderingen av fattigdomsorienteringen er begrenset til hvordan denne «er operasjonalisert i norsk-finansierte bistandstiltak». Med denne presiseringen fra Riksrevisjonens side har Departementet ikke ytterligere kommentarer til den tiltaksorienterte tilnærmingen som er lagt til grunn for gjennomgangen, og mener som nevnt ovenfor at dette er i tråd med de opprinnelige kriterier.

Departementet mener likevel det er viktig å understreke at gjennomgangen dermed bare gir grunnlag for å foreta vurderinger av de tiltakene som har vært omfattet av undersøkelsen, og at visse typer viktig og relevant informasjon vanskelig kan fanges opp av undersøkelsen.

For det første vil den løpende dialogen som Norge har med mottakerlandets myndigheter, det være seg bilateralt eller sammen med andre givere, om utvikling og oppfølging av mottakerlandenes fattigdomsstrategier, av sektorprogrammer eller andre relevante og overordnede utviklingsspørsmål, falle utenfor undersøkelsen.

For det andre vil norske vurderinger og dialogen med mottakerlandets myndigheter om innrettingen av det bilaterale utviklingssamarbeidet (som reflektert f.eks. i landstrategier, MoUer og de årlige budsjettproposisjoner), og som går forut for beslutning om støtte til enkelttiltak, vanskelig fanges opp. Denne påpekning er etter Departementets syn relevant bl.a. for Riksrevisjonens observasjon når det gjelder svak målgruppeorientering i tiltakene som har vært med i undersøkelsen. I Departementets brev av 24. september 2003 ble det i omtalen av St. meld. nr. 19 (1995–96) og Innst. S. nr. 229 (1995–96) vist til at Utenrikskomitéens innstilling i tillegg til fattigdomsorienteringen omtaler flere andre sentrale prinsipper for utviklingssamarbeidet som etter Departementets mening i praksis innebærer at

«fattigdomsorienteringen kan være direkte (d.v.s. i form av tiltak for spesielle målgrupper) eller indirekte (d.v.s. i form av styrking av institusjoner og rammebetingelser som er viktige for økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse på lang sikt).» (Brev av 24. september).

I nevnte brev fremholdt Departementet videre at hovedmålet for bistanden til Mosambik for årene 1997–2001 har blitt operasjonalisert i de årlige budsjettproposisjonene på en måte som innebærer at fattigdomsorienteringen innenfor stat-til-stat samarbeidet i hovedsak er planlagt å være indirekte:

«I budsjettproposisjonene for de årene Riksrevisjonen konsentrerer seg om (2000 og 2001), er ho-

² Kilde: UNECA 2003

vedmålet for stat-til-stat samarbeidet konkretisert ved at det presiseres at samarbeidet «skal styrke myndighetenes forutsetninger for å gjennomføre en fattigdomsreducerende politikk» og at «samarbeidet skal bidra til å styrke forvaltningen». Med noe ulike formuleringer de to årene slås det videre fast at programstøtte, herunder gjeldslette, budsjettstøtte og bistand gjennom sektorprogrammer skal vektlegges. I budsjettproposisjonen for 2001 ble det lagt til en ytterligere føring om at den norske støtten skal ta utgangspunkt i Mosambiks egne planer og programmer. Målformuleringene er fulgt av en relativt detaljert oversikt over planlagte virkemidler hvor det klart går fram at det er et sterkt fokus på kompetanseoppbygging og institusjonsutvikling og at stat-til-stat-samarbeidet i stor grad vil skje i form av bistandsformer som budsjettstøtte og sektor/sub-sektorprogrammer. Utenrikskomitéen kommenterte ikke operasjonaliseringen i budsjettinnstillingene.

Operasjonaliseringen av hovedmålet for utviklingssamarbeidet med Mosambik har vært søkt tilpasset post-konfliktsituasjonen i landet, og de derav følgende behov for etablering og styrking av offentlige institusjoner. Dette innebærer etter Departementets vurdering at fattigdomsorienteringen når det gjelder stat-til-stat-samarbeidet har vært planlagt i overveiende grad til å være indirekte. Siden programmet for stat-til-stat bistand har en profil som innebærer budsjettstøtte, sektor/sub-sektorprogramstøtte samt prosjekter som i hovedsak retter seg mot institusjonsutvikling, blir en gjennomgående vurdering i forhold til målgrupperetting derfor problematisk.»

Riksrevisjonen har i utkast til dokument til Stortinget tatt hensyn til denne kommentaren i den forstand at det uttales at målgruppeorienteringen «kan anta direkte eller indirekte former» (pkt. 4.1, 3, avsnitt). Departementet vil imidlertid fastholde at fattigdomsorienteringen i stat-til-stat samarbeidet med Mosambik som operasjonalisert i de årlige budsjettproposisjonene, har vært planlagt til i overveiende grad å være indirekte med vekt på å støtte etablering og styrking av offentlige institusjoner. Dette henger særlig sammen med landets post-konfliktsituasjon. Eksempler på dette finner vi blant de undersøkte tiltakene, slik som UTIP (MOZ 0098) – støtte til en teknisk enhet for koordinering, gjennomføring og kontroll av vannkraftprosjekter; institusjonsutvikling innen det statlige elektrisitetselskapet EDM (MOZ 0030) og institusjonell støtte og samarbeid med det mosambikiske fiskeridepartement (MOZ 0088). Departementet finner det derfor av begrenset interesse å kartlegge hvor stor andel av beslutningsdokumentene som omtaler målgrupper, og da spesielt indirekte målgrupper, slik det er gjort i undersøkelsen. Riksrevisjonens vektlegging av målgrupper begrunnes ut fra NORADs tiltakssyklusmanual hvor det legges opp til at målgrupper normalt skal identifise-

res. Departementet vil imidlertid fastholde at hensiktsmessighetsbetraktninger må legges til grunn i bruken av slike verktøy, og at de strategiske forutsetninger for denne innretning er reflektert i beslutninger utenfor tiltaksnivået.

Forvaltningmessige utfordringer ved nye bistandsformer

De endringer som har skjedd i norsk utviklingssamarbeid de senere år er omtalt i de årlige budsjettproposisjonene og i de utviklingspolitiske redegjørelser som ble gitt Stortinget t.o.m. 2002, og er forankret i Stortingets behandling. Det vil bli redegjort nærmere for de forvaltningmessige konsekvensene av de nye bistandsformene i Stortingsmeldingen om utviklingssamarbeidet som etter planen skal legges frem våren 2004.

Blant de viktigste endringene i samarbeidsformene er den økte vekt som er lagt på samfinansiering med andre bilaterale og multilaterale givere og bedre giverkoordinering. Tradisjonell bistand har bestått av et stort antall enkeltprosjekter, og de særskilte og til dels motstridende krav som ulike givere stiller, bl.a. når det gjelder rapportering, har vært en stor belastning for utviklingslandenes forvaltningsapparat. En slik fragmentert prosjektportefølje gjør det vanskelig for utviklingslandene å ta ansvaret for egen utvikling og innebærer store byråkratiske belastninger for giver såvel som for mottaker, og sløsing med både forvaltningmessige og finansielle ressurser. Omlegging av den internasjonale og norske bistanden har derfor vært nødvendig.

Det nye samarbeidet kan anta ulike former, som sektorprogrammer, budsjettstøtte og samfinansiering av enkelttiltak. De innebærer alle et utstrakt giversamarbeid, både i forberedelsesfasen, i gjennomføringsfasen og på rapporteringssiden. Samarbeidet innebærer normalt bl.a. at giverne vil stille felles krav til myndighetene, samt at oppfølgingen skjer i fellesskap basert på rapporter myndighetene har sendt alle givere. Giverne vil dessuten som regel selv foreta felles evalueringer og gjennomganger. Der som et slikt samarbeid skal fungere, krever det at den enkelte giver tilpasser egne krav og prosedyrer til et felles opplegg. Samfinansiering vil som regel også innebære at giverne fordeler forberedelses- og oppfølgingsoppgavene seg i mellom, oftest også at én giver har en ledende rolle i forhold til myndighetene innen den enkelte sektor. I Mosambik er man kommet langt i å utvikle disse samarbeidsformene. Samarbeidet om budsjettstøtte, som i mer detalj gjennomgås nedenfor, er det tydeligste eksempel på denne samarbeidsformen. Departementet vil også fremholde at støtten til gjenoppbygging av bl.a. helsestasjoner etter den katastrofale flommen i 2000 (MOZ 2465), er et eksempel på en lignende samarbeidsform. Her har giverne fordelt finansiering av ulike deler av totalprogrammet mellom seg. Støtten

til dette programmet var en samfinansiering mellom Belgia, Frankrike, Japan, Nederland, Norge, Sverige, Tyskland og EU, slik at det norske tiltaket var en liten del av den samlede støtten inn mot myndighetenes eget program. Måloppnåelse for programmet vil derfor også avhenge av andre givers bidrag og ikke minst myndighetenes egen gjennomføring.

Nye samarbeidsformer representerer også nye utfordringer i forvaltningen av norsk utviklingssamarbeid. Den omtalte arbeidsdelingen forklarer i noen grad hvorfor NORADs egne retningslinjer ikke fullt ut har vært fulgt, ved at f.eks. vurderinger i flere tilfeller ikke foreligger i skriftlig form fra NORADs side. Departementet erkjenner at man har et forbedringspotensiale når det gjelder å dokumentere selvstendige holdninger til samarbeidspartners vurderinger og gjennomganger. Dette vil bli innskjerpet, samtidig som departementet også vil legge til grunn kostnadseffektivitetsbetraktninger mht. hvor omfattende slike vurderinger må være.

Budsjettstøtte

Departementet vil fremholde at det opereres med i hovedsak to former for budsjettstøtte. I land under gjenoppbygging etter krig vil det vanligvis være en meget akutt finansiell situasjon og et minimum av finansiell bistand er nødvendig for import til gjenoppbygging og for å få statlige institusjoner til å begynne å fungere. I slike situasjoner er budsjettstøtte en avgjørende forutsetning. Den andre og nyere formen for budsjettstøtte knytter seg til omleggingen av utviklingssamarbeidet i retning av samfinansiering og mer effektiv gjennomføring av fattigdomsstrategiene. Her er det viktig samtidig å bidra til en styrket finansforvaltning og sikre oppfølgingen av den faktiske implementeringen av fattigdomsrettingen i statsbudsjettet.

I Mosambik har det vært en gradvis overgang fra den første til den andre formen for budsjettstøtte. De første årene det ble gitt budsjettstøtte, var hovedfokus på valutatilførsel. Mosambiks økonomi var på denne tiden sterkt preget av borgerkrigens ødeleggelser, og landet slet med store gjelds- og betalingsproblemer. Det må erkjennes at risikofaktorene på dette tidspunktet var betydelige, men giverne så på budsjettstøtten som en form for akutt finansiell nødhjelp, der man stilte valuta til disposisjon for å finansiere nødvendig vareimport.

I de senere år er budsjettstøtten lagt om, og oppmerksomheten er i stigende grad blitt rettet mot gjennomføringen av Mosambiks fattigdomsplan (PARPA), og statsbudsjettets fattigdomsprofil og utgiftsside. Det har pågått et kontinuerlig arbeid med å forbedre denne samarbeidsformen med myndighetene. I risikovurderingene har finansforvaltningen stått sentralt, og Norge har parallelt med budsjettstøtten støttet utvikling og iverksetting av en omfattende finansforvaltningsreform (SISTAFE), som et ledd i håndteringen av identifisert risiko.

Departementet konstaterer at Riksrevisjonen anser at identifiseringen av risikofaktorer i forbindelse med budsjettstøtte er blitt bedre over tid, men at det fortsatt er svakheter mht. den samlede risikovurdering. Departementet vil se nærmere på disse i forbindelse med ferdigstillingen av retningslinjene for budsjettstøtte. Når det gjelder slik risikoanalyse, vil Departementet imidlertid peke på at de fleste givere binder sin støtte opp mot behandlingen av mottakerlandets budsjett i IMF's styre, der Norge normalt har sluttet seg til konsensus. Forut for dette igjen ligger det en lang prosess hvor fattigdomsstrategien og budsjettforslagene gjennomgås nøye av IMF og Verdensbanken. Disse institusjonene foretar omfattende risikoanalyser, og samtlige bilaterale budsjettstøttegivere samarbeider om vurderinger, rapportering, gjennomganger og øvrige analyser. Dette samarbeidet omfatter nå 11 sentrale givere, Norge, Sverige, Danmark, Finland, Nederland, Storbritannia, Irland, Frankrike, Belgia, Sveits og EU. Tyskland, Italia og Portugal er i ferd med å slutte seg til samarbeidet. Verdensbanken, UNDP, Japan og USA deltar i gruppen som assosierte medlemmer.

Departementet vil vise til at oppfølging av budsjettstøttemidlene har vært en høyt prioritert oppgave for giverne, og at man over tid har utviklet nye mekanismer for å sikre at overførte midler brukes etter hensikten. I de første årene ble midlene overført til en transittkonto som også ble benyttet til andre statsinntekter. Revisjonen av denne kontoen ble gjennomført av et av de anerkjente internasjonale revisjonsfirmaene, nettopp for å sikre en bedre kontroll. Den viste seg imidlertid å være mangelfull når det gjaldt mandat og gjennomføring. For å skape tilstrekkelig oversikt, ble det derfor i den felles prosedyreavtalen om budsjettstøtte som en rekke givere inngikk med Mosambik i november 2000, inntatt en bestemmelse om opprettelse av en ny transittkonto, øremerket utelukkende for budsjettstøtteoverføringene. Etter at denne kontoen ble opprettet har budsjettstøttegiverne fått vesentlig bedre oversikt over hvordan midlene inngår i statsbudsjettet.

Parallelt er det beskrevet ovenfor i tilknytning til pengeoverføringene utviklet nye prosedyrer som er tilpasset det forsterkede fokuset på oppfølgingen av fattigdomsstrategien og fordelingsprofilen i statsbudsjettet. En egen mekanisme for dette er nå etablert, Performance Assessment Framework (PAF), der oppfølgingen av prioriterte mål i fattigdomsstrategien systematisk skal etterprøves i alle relevante sektorer. Dette gjøres av myndighetene og giverne i fellesskap. Det ligger i budsjettstøttens natur at det ikke er mulig å følge den enkelte givers bidrag gjennom de nasjonale budsjetter og regnskaper, men bare den samlede innsats. Mosambiske myndigheter utarbeider kvartalsvise rapporter om bruken av tilgjengelige midler over statsbudsjettet, i tillegg til den etterprøving som PAF utgjør. Giverne legger i oppfølgingen særlig vekt på at prioriterin-

gene i myndighetenes fattigdomsstrategi følges, at budsjettet faktisk iverksettes som vedtatt, og at det gjennomføres bedre kontroll med midlene.

Oppfølgingstiltak

Som en følge av Riksrevisjonens gjennomgang vil følgende tiltak rettes spesifikt mot forvaltningen av utviklingssamarbeidet med Mosambik:

- Gjennomgang av avtaleverket: Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket et behov for en full gjennomgang av avtalene under stat-til-stat samarbeidet med Mosambik. Siktemålet er særlig å klargjøre mål og forventede resultater for de ulike tiltakene slik at resultatrapporteringen og dermed grunnlaget for å vurdere framdriften kan bedres. Det er også et problem at flere nåværende samarbeidstiltak er basert på tillegg (addenda) til eldre avtaler som hadde et noe annet siktemål. En vil benytte den forestående midtveisgjennomgangen av intensjonsavtalen (MoU) med Mosambik til å påpeke behovet for en gjennomgang av avtaleverket for landets myndigheter. Etter en nærmere gjennomgang av de ulike avtalene og i dialog med mosambikiske myndigheter vil hensiktsmessigheten av en eventuell reforhandling av eldre avtaler bli vurdert. Ved inngåelse av nye avtaler eller ved reforhandlede avtaler vil det fra norsk side bli lagt vekt på at sammenhengen mellom Mosambiks fattigdomsplan (PARPA) og tiltaket som støttes, bør reflekteres i avtaleteksten. En gjennomgang av avtaleverket vil ikke minst være viktig for tiltak innen energi- og fiskerisamarbeidet, der det også er planlagt mer omfattende gjennomganger med tanke på utforming av fremtidig samarbeid.
- Oppfølgingsplan: Ambassaden i Mosambik vil bli bedt om å lage en oppfølgingsplan basert på Riksrevisjonens rapport som bl.a. vil omfatte omtale av eksterne faktorer/risiko samt bærekraftselementer i beslutningsdokumentene, utarbeidelse av realistiske og etterprøvbare mål og forventede resultater, synliggjøring av hvordan tiltakene forholder seg til Mosambiks fattigdomsplan, dokumentasjon av at framdriften i tiltakene er vurdert, dokumentasjon av egne vurderinger i forbindelse med samfinansieringstiltak og bruk av kryssreferanser i arkivmaterialet.
- Forvaltningsgjennomgang: Oppfølgingsplanen vil bli etterfulgt av en forvaltningsgjennomgang som særlig vil vurdere framdriften i oppgavene omtalt i oppfølgingsplanen.
- Ny budsjettstøtteavtale: I arbeidet med en ny budsjettstøtteavtale med Mosambik, vil Departementet påse at vurderinger og dokumentasjon av risiko gjøres i henhold til de nye retningslinjene for budsjettstøtte som er under utarbeidelse, jf. omtalen av retningslinjer for budsjettstøtte ne-

denfor. Det vil også bli lagt stor vekt på å videreføre arbeidet for å sikre at givernes bidrag blir brukt etter hensikten, særlig gjennom aktiv oppfølging av arbeidet med Performance Assessment Framework (PAF) og grundig gjennomføring av den omfattende finansforvaltningsreformen (SISTAFE) i landet i samarbeid med andre givere.

Det er i løpet av det siste året foretatt en omfattende gjennomgang av forvaltningen av det norske utviklingssamarbeidet med tanke på å reformere forvaltningsapparatet slik at det best mulig kan ivareta de utfordringer som nye samarbeidsformer innebærer samtidig som kvalitetssikringen i tilskuddsforvaltningen, herunder tilsynsfunksjonene, styrkes. De organisatoriske endringene som vil bli foretatt fra januar 2004, omfatter blant annet:

- Kapasitetsmessig styrking av utenriksstasjoner med bistandsansvar.
- Samling av land- og regionkompetansen i Departementet som også har det overordnede ansvaret for stat-til-stat samarbeidet.
- Styrking av evalueringsfunksjonen.
- Økt vektlegging av kvalitetssikring av det løpende utviklingssamarbeidet, bl.a. ved å styrke de faglige rådgivningstjenestene. Også tilsynsfunksjonene overfor utenriksstasjoner med bistandsansvar vil bli styrket, gjennom bl.a. hyppigere forvaltningsgjennomganger. Oppfølging av gjeldende retningslinjer, særlig slik disse er nedfelt i Bistandshåndboka, vil stå sentralt.

I tillegg er følgende generelle tiltak for å bedre kvaliteten på utviklingssamarbeidet allerede påbegynt eller under planlegging:

Bedre synliggjøring av hvordan tiltak som Norge støtter, forholder seg til mottakerlandenes fattigdomsstrategier og eventuelt andre nasjonale plan-dokumenter:

- Departementet har allerede påbegynt et arbeid for mer eksplisitt å knytte norsk-støttede tiltak til mål i samarbeidslandenes fattigdomsstrategier som er relevante ut fra innrettingen av Norges samarbeid med det enkelte land. Det tas sikte på at det skal rapporteres på de nasjonale målene såvel som på den norske innsatsen der dette er mulig. Programkategori 03.10 Bilateral bistand i St.prp. nr. 1 (2003–2004) er utarbeidet på grunnlag av en slik mal. Siktemålet er å bedre rapporteringen til Stortinget samtidig som budsjettproposisjonens funksjon som overordnet styringsdokument styrkes. Dette er imidlertid et krevende arbeid slik at det vil ta noe tid før alle aspekter er omtalt i henhold til opplegget.
- Ovennevnte arbeid vil bli fulgt opp med tiltak for å styrke kompetansen på resultatrapportering i relevante deler av forvaltningsapparatet.

- Departementet vil innskjerpe overfor utenriksstasjonene at tiltakenes tilknytning til mottakerlandets fattigdomsstrategier og eventuelle andre relevante nasjonale plandokumenter skal tydeliggjøres i stasjonenes virksomhetsplaner og i mandater for dialog og beslutningsdokumenter for enkelttiltak, i den grad det er praktisk mulig også i avtalene som undertegnes.

Klargjøring av forvaltningsmessige konsekvenser av nye bistandsformer:

- De forvaltningsmessige konsekvensene av ulike former for samfinansiering med andre givere vil bli omtalt i stortingsmeldingen om utviklingssamarbeidet som planlegges lagt fram våren 2004.

Bistandshåndboka:

- Bistandshåndboka vil bli gjennomgått særlig med sikte på å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til alle typer tiltak og når vesentlighetsbetraktninger kan gjøres gjeldende. Videre vil forvaltningsmessige konsekvenser av nye bistandsformer bli tydeliggjort.
- Departementet vil innskjerpe overfor utenriksstasjoner med bistandsansvar at Bistandshåndboka skal følges i alle faser av tiltakene og at foretatte vurderinger skal dokumenteres. Herunder vil det bli presisert at egne vurderinger skal dokumenteres i forbindelse med samfinansieringstiltak.

Retningslinjer for budsjettstøtte:

- Nye retningslinjer for budsjettstøtte med angivelse av hvilke vurderinger som må gjøres i planleggingsfasen og krav til oppfølging er under utarbeidelse. Retningslinjene vil bli ferdigstilt i løpet av kort tid. Når det gjelder planleggingsfasen, vil retningslinjene bl.a. omtale krav til risikovurderinger i tråd med Riksrevisjonens påpekninger vedrørende budsjettstøtten til Mosambik (identifisering, vurdering av sannsynlighet og prioritering, risikohåndtering).»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik har påvist mangler og svakheter ved måloppnåelse, fattigdomsorientering og risikovurderinger.

Riksrevisjonen konstaterer at Utenriksdepartementet mener denne type undersøkelser gir viktige innspill til arbeidet med å forbedre utviklingssamarbeidet og at departementet ser meget alvorlig på de påpekte svakheter. Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er et forbedringspotensial innenfor utviklingssamarbeidet når det gjel-

der å tydeliggjøre mål, utfordringer og risikoer. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet har planlagt en Stortingsmelding om utviklingssamarbeid våren 2004 som vil orientere Stortinget om de forvaltningsmessige konsekvensene av nye bistandsformer, og at det fra januar 2004 vil bli foretatt organisatoriske endringer i forvaltningsapparatet for utviklingssamarbeidet.

Riksrevisjonen har videre merket seg de oppfølgningstiltak som vil bli rettet mot forvaltningen av utviklingssamarbeidet med Mosambik, herunder gjennomgang av avtaleverk og utarbeidelse av oppfølgingsplan. Riksrevisjonen ser det som positivt at flere generelle tiltak for å bedre kvaliteten på utviklingssamarbeidet er påbegynt eller er under planlegging. Riksrevisjonen registrerer at det blant annet er påbegynt et arbeid med å synliggjøre hvordan de bistandstiltakene Norge støtter, forholder seg til mottakerlandenes fattigdomsstrategier og andre nasjonale plandokumenter. Videre registreres at manualen for forvaltning av bistandstiltak innen stat-til-stat-samarbeid vil bli gjennomgått for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles. Riksrevisjonen har også merket seg at nye retningslinjer for budsjettstøtte er under utarbeidelse, og at Riksrevisjonens påpekninger vedrørende risikovurderinger knyttet til budsjettstøtten i Mosambik, vil bli ivarettatt i denne forbindelse.

Utenriksdepartementet fremholder at Riksrevisjonens gjennomgang bare gir grunnlag for å foreta vurdering av de bistandstiltakene som har vært omfattet av undersøkelsen. Riksrevisjonen vil peke på at de 31 bistandstiltakene undersøkelsen omfatter, utgjorde henholdsvis 75 og 80 prosent av samlet norsk bilateral bistand til Mosambik i årene 2000 og 2001. Samlet sett gir disse tiltakene, etter Riksrevisjonens vurdering, grunnlag for å vurdere hvordan fattigdomsorienteringen er konkretisert i planfasen av norsk-støttede bistandstiltak til Mosambik.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet finner det av begrenset interesse å kartlegge om tiltakenes bevilgningsdokumenter omtaler målgrupper. Riksrevisjonen vil vise til NORADs retningslinjer som spesifiserer at målgrupper normalt skal identifiseres. Denne normen er også nedfelt i OECD/DACs prinsipper for effektiv bistand, som Norge har sluttet seg til.

Departementet peker på at det i stat-til-stat-samarbeidet med Mosambik har lagt hovedvekten på en indirekte fattigdomsorientering gjennom institusjonsutvikling og oppbygging av offentlig forvaltning. Riksrevisjonen viser til at plandokumentasjonen i 29 av 31 tilfeller ikke har begrunnelser for hvordan støtten til institusjonene indirekte skal bidra til å nå hovedmålet om fattigdomsreduksjon eller fattigdomsorientert vekst. Etter Riksrevisjonens vurdering må det i land som har store problemer med skjev vekst og fordeling, legges større vekt på å synliggjøre hvordan støtten til offentlige institusjoner

skal bidra til fattigdomsreduksjon på lang sikt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i fremtiden bedre skal synliggjøre hvordan tiltakene forholder seg til mottakerlandenes fattigdomsstrategier.

Riksrevisjonen registrerer at utviklingssamarbeidet i økende grad skjer gjennom former som sektorprogram, budsjettstøtte og utstrakt giversamarbeid. Denne omleggingen er blant annet begrunnet med et ønske om å effektivisere bistanden. Riksrevisjonen er innforstått med at kontrollmulighetene ved disse samarbeidsformene svekkes, da det ikke er mulig å følge den enkelte givers bidrag gjennom de nasjonale budsjetter og regnskaper. Kontrollmulighetene svekkes ytterligere når det er store mangler ved mottakerlandets kontroll- og finansforvaltningssystemer. Riksrevisjonen vil peke på at NORAD i 2001 viste til Verdensbankens konklusjon om at svakhetene i Mosambiks finansforvaltningssystemer innebar høy risiko, og at ambassaden har vist til at en analyse av budsjettets fordelingsprofil ikke er mulig med dagens rapportering. Riksrevisjonen har merket seg at det pågår et kontinuerlig arbeid for å forbedre samarbeidet med myndighetene i Mosambik knyttet til budsjettstøtte, og at de nye retningslinjene vil reflekteres i forberedelsene til ny budsjettstøtteavtale med landet. Etter Riksrevisjonens oppfatning bør bruk av budsjettstøtte og generelle sektorprogrammer vurderes i forhold til risikoen for at midlene ikke blir brukt etter forutsetningene. Riksrevisjonen har merket seg at det heretter vil bli lagt stor vekt på å sikre at givernes bidrag blir brukt som forutsatt, og at oppfølgingen av prioriterte mål i fattigdomsstrategien systematisk skal etterprøves i alle relevante sektorer.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. desember 2003

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Effektiviteten av norsk bistand til Mosambik

Innhold

	Side
1 Innledning	21
1.1 Bakgrunn	21
1.2 Formål og problemstillinger	21
1.3 Avgrensning	22
1.4 Presentasjon av Mosambik	22
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	24
2.1 Arkivgjennomgang	24
2.2 Gjennomgang av seks enkeltprosjekter	24
2.3 Statistikk	25
3 Revisjonskriterier	26
3.1 Hovedmål for norsk bistand	26
3.2 Mål for norsk bistand til Mosambik	26
3.3 Tiltakenes mål og resultater	26
3.3.1 Måloppnåelse i utvalgte bistandstiltak	26
3.3.2 Mål- og resultatstyring	27
3.3.2.1 Planleggingsfasen	27
3.3.2.2 Gjennomføringsfasen	27
3.4 Risikovurderinger	28
3.4.1 Risikovurderinger ved budsjettstøtte	28
4 Faktadel	30
4.1 Innledning	30
4.1.1 Norsk bistand til Mosambik	30
4.1.2 Sosioøkonomisk utvikling 1992–2002	31
4.2 Måloppnåelse	33
4.2.1 NORADs rapportering og vurdering av måloppnåelse	33
4.2.2 Landsbygd-elektrifisering (MOZ 087)	35
4.2.3 Institusjonsutvikling av EDM (MOZ 030)	38
4.2.4 Teknisk enhet for gjennomføring av vannkraftprosjekter, UTIP (MOZ 098)	40
4.2.5 Institusjonell støtte, fiskeriutvikling (MOZ 088)	43
4.2.6 Gjenoppbygging av helsestasjoner (MOZ 2465)	47
4.2.7 Reproductiv helse (MOZ 093)	49
4.3 Fattigdomsorientering	54
4.3.1 Omtale av fattigdomsorientering og målgrupper i bevilgningsdokumenter	54
4.3.2 Målgrupper i NORADs statistikk for bistand til Mosambik	56
4.3.3 Landsbygd-elektrifisering (MOZ 087)	56
4.3.4 Institusjonsutvikling EDM (MOZ 030)	57
4.3.5 Støtte til UTIP (MOZ 098)	57
4.3.6 Institusjonell støtte, fiskeriutvikling (MOZ 088)	58
4.3.7 Gjenoppbygging av helsestasjoner (MOZ 2465)	59
4.3.8 Reproductiv helse (MOZ 093)	59
4.4 Risikovurdering	59
4.4.1 Behandling av risiko i planlegging og oppfølging av tiltak	59
4.4.2 Budsjettstøtte til Mosambik	61
4.4.3 Risikovurderinger ved budsjettstøtte 1996–98	62
4.4.4 Risikovurderinger ved budsjettstøtte 1998–2000	63
4.4.5 Prosedyreavtale (2000)	65
4.4.6 Risikovurderinger ved budsjettstøtte 2001–2003	66

5	Vurderinger	69
5.1	Norads rapportering og vurdering av måloppnåelse	69
5.2	Måloppnåelsen i enkeltprosjekter	69
5.2.1	Energiprojekter	69
5.2.2	Fiskeriprojektet	70
5.2.3	Helseprosjektene	70
5.2.4	Samlet vurdering – måloppnåelse	71
5.3	Fattigdomsorientering	71
5.3.1	Operasjonalisering av fattigdomsorientering	71
5.3.2	Fattigdomsorienteringen i utvalgte energiprojekter	72
5.3.3	Fattigdomsorienteringen i fiskeriprojektet (MOZ 088)	72
5.3.4	Fattigdomsorienteringen i utvalgte helseprosjekter	73
5.3.5	Samlet vurdering av fattigdomsorienteringen i bistandstiltakene	73
5.4	Risikovurdering	73
5.4.1	Vurdering av risiko og bærekraft i planlegging og gjennomføring av tiltak	73
5.4.2	Risikovurdering ved budsjettstøtte	74
	Undervedlegg 1: Utvalget av 31 bistandstiltak	76
	Undervedlegg 2: Grunnlag for å kategorisere NORADs vurdering av framdrift og måloppnåelse	77

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Bistandskommisjonen pekte i NOU 1995:5 *Norsk sør-politikk for en verden i endring* på at den offentlige rapporteringen av norskfinansierte bistandstiltak i «svært stor grad» har vært preget av bevilgninger og beskrivelse av formålene med disse. Det var i langt mindre grad blitt rapportert om hvilke resultater som var oppnådd, og hvilke effekter de ulike tiltakene hadde hatt. Kommisjonen uttalte også at det var avgjørende for bistandens resultater og oppslutning at kvaliteten på norsk bistand ble bedret. I den etterfølgende St.meld. nr. 19 (1995–96) slo regjeringen fast at resultatene av norsk bistand ofte ikke stod i forhold til de fastsatte målene. Det var derfor behov for en bedre kvalitetssikring av norsk bistand, noe Stortinget sluttet seg til i Innst. S. nr. 229 (1995–96). Utenriksdepartementet har seinere nedsatt et eget rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken som skulle styrke evalueringsfunksjonen og bidra til at det ble satt fokus på resultater, kvalitet og fornyelse i utviklingspolitikken.

Det er få evalueringer av utviklingssamarbeidet med samarbeidsland som har tatt for seg større deler av prosjektporteføljen i det aktuelle landet. Dette har gitt begrensede muligheter til å vurdere kvaliteten på helheten i landprogrammene. To evalueringer som har hatt et slikt helhetlig perspektiv, har vært evalueringene av det norske samarbeidet med Tanzania (1999) og med Bangladesh (2001). En utfordring disse evalueringene har stått overfor, er at de har måttet basere seg på lite resultatorientert rapportering. Datagrunnlaget er dermed ofte for svakt til å trekke konklusjoner om tiltakenes konkrete resultater.

Det overordnede målet for norsk bistand er «å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode», jamfør Innst. S. nr. 229 (1995–96). Det har vært et mål å konsentrere bistanden til de minst utviklede landene (MUL), men også at bistanden innen det enkelte samarbeidsland skal innrettes mot fattigdomsreduksjon. Fattigdomsbekjempelse som overordnet mål for bistandspolitikken fikk ny tyngde og oppmerksomhet i siste halvdel av 1990-årene. Målene om fattigdomsreduksjon fikk ytterligere vekt både i Norge og internasjonalt etter at FNs medlemsland høsten 2000 vedtok Millenniumserklæringen med konkrete mål om at en innen 2015 skal ha redusert andelen av verdens befolkning som lever i fattigdom. Regjeringen la i mars 2002 fram

en handlingsplan for hvordan Norge skulle bidra til at disse målene ble nådd.¹

Mosambik er et svært fattig land som har hatt status som hovedsamarbeidsland for norsk bistand siden 1977. Hovedmålet for norsk bistand har siden 1997 vært å bidra til fattigdomsreduksjon og en vekst som spesielt kommer de fattige til gode. Norges bilaterale bistand til Mosambik har de siste årene vært på om lag 300 mill. kroner per år. Mosambik er dermed et av landene som mottar mest norsk bilateral bistand. I perioden 1992–2002 mottok Mosambik vel 4 mrd. kroner i bilateral bistand fra Norge.

Den bilaterale bistanden til Mosambik forvaltes av UD og NORAD og er fordelt på ulike budsjettkapitler. Den klart største delen av norsk bilateral bistand til Mosambik er blitt bevilget over programmet for langsiktig utviklingssamarbeid med Mosambik («landprogrammet») og regionbevilgningen for Afrika. Dette er budsjettposter som forvaltes av NORAD.

NORAD har en relativt desentralisert struktur. Ambassaden i Mosambik spiller en viktig rolle i forvaltningen av bistandsmidler og har fullmakt til å bevilge opp til 15 mill. kroner til et enkelt tiltak, mens større beløp avgjøres i NORAD/Oslo. NORADs styring av ambassaden skjer først og fremst gjennom dialogen om landprogram og landstrategi og gjennom en årlig virksomhetsplan for ambassaden med tilhørende rapportering.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere effektiviteten i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik og fattigdomsorienteringen av tiltakene. Undersøkelsen fokuserer først og fremst på formålseffektivitet og i mindre grad på kostnadseffektivitet eller hvilke resultater som er oppnådd i forhold til ressursinnsatsen.

Følgende problemstillinger er belyst:

- Hva er resultatene av norskfinansierte bistandstiltak i Mosambik i forhold til planlagte resultater og tiltakenes mål?

¹ Utenriksdepartementet: *Kamp mot fattigdom! Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*. Mars 2002.

- Hvordan og i hvilken grad er målsettingen om å bidra til økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige del av befolkningen, operasjonalisert i norsk bistand til Mosambik?
- I hvilken grad vurderer NORAD ved planlegging og under gjennomføring av bistandstiltak ulike risikoer som er knyttet til tiltakene, herunder risikoer for at slik bistand i praksis ikke blir rettet mot fattigdomsreduksjon? Hvilke konsekvenser medfører risikovurderingene i forhold til bistandens design og NORADs oppfølging?

1.3 AVGRENSNING

Undersøkelsen tar ikke for seg den delen av bistandssamarbeidet med Mosambik som ikke er knyttet til konkrete bistandstiltak, og som består av samarbeid og dialog om politiske spørsmål, planer og strategier for utvikling og fattigdomsreduksjon og andre overordnede spørsmål. Dette samarbeidet skjer direkte mellom norske og mosambikiske myndigheter og i større fora hvor mosambikiske myndigheter møter flere giverland samtidig.

1.4 PRESENTASJON AV MOSAMBIK

Mosambik er en republikk med vel 18 mill. innbyggere. Den ligger i det sørlige Afrika mellom Tanzania i nord og Sør-Afrika i sør. Landet grenser mot Zimbabwe, Zambia og Malawi i vest og har en kystlinje mot Det indiske hav på 2400 km. Mosambiks areal er på vel 800 000 km², eller 2,5 ganger Norges størrelse.

Mosambik er et av verdens fattigste land med en bruttonasjonalinntekt per innbygger på om lag 210

USD per år og hvor flertallet av befolkningen lever i absolutt fattigdom. I 2002 rangerte landet som nr. 170 av i alt 174 land på FNs Human Development Index. 80 prosent av arbeidsstyrken er sysselsatt i landbruket, men denne sektoren utgjør bare en firedel av bruttonasjonalproduktet (2000). Viktige eksportartikler er aluminium, reker, cashewnøtter, bomull og sukker.

Landet ble erklært selvstendig fra Portugal i 1975 etter at en væpnet motstandsbevegelse, Frente de Libertação de Moçambique – Frelimo – overtok makten etter 20 års frigjøringskrig mot det portugisiske styret, og etter at det portugisiske diktaturet var styrtet i den såkalte nellikrevolusjonen i 1974. Frelimo førte en radikal sosialistisk politikk og støttet frigjøringsbevegelsen som kjempet mot det hvite mindretallsstyret i nabolandet Rhodesia, nå Zimbabwe. Dette førte til militære represalier fra Rhodesia og til etableringen av en væpnet motstandsgruppe (Renamo) for å undergrave Frelimo-regjeringen. Da det hvite mindretallsstyret i Rhodesia falt, fortsatte apartheidregimet i Sør-Afrika å støtte Renamo. En meget ødeleggende krig med store materielle skader og menneskelige lidelser fulgte og varte til 1992.

I siste halvdel av 1980-årene foretok Frelimo en fundamental kursendring i den økonomiske politikken, og et økonomisk reformprogram ble vedtatt. På partikongressen i 1989 gav Frelimo avkall på sin marxist-leninistiske orientering. Det siste steget mot et tradisjonelt flerpartidemokrati ble tatt da en ny grunnlov ble innført i 1990 som tillot andre politiske partier. I 1992 ble det inngått en fredsavtale mellom de to motstanderne fra borgerkrigen, og Renamo ble omdannet til et politisk parti. Det første frie valget i Mosambiks historie ble avholdt i 1994 med Frelimo og Joaquim Chissano som valgets vinner.



Kart over Mosambik

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er utført ved en arkivgjennomgang og analyse av dokumentasjonen for 31 utvalgte bistandsprosjekter og ved en grundigere gjennomgang av et mindre antall prosjekter med utvidet dokumentanalyse, intervjuer og besøk til prosjektene.

2.1 ARKIVGJENNOMGANG

Ved en omfattende gjennomgang av arkivet i NORAD/Oslo og ved ambassaden i Maputo ble det samlet inn dokumenter for planleggings- og gjennomføringsfasen for 31 bistandsprosjekter som er hel- eller delfinansiert av Norge. Opplysninger fra dokumentasjonen ble registrert og kategorisert før videre analyse.

Alle de 31 prosjektene som er omfattet av arkivgjennomgangen, er finansiert over budsjettkapittel 150 «Bistand til prioriterte land og regioner». Tiltak som er finansiert over andre budsjettkapitler, som utredning og forskning, næringslivssamarbeid, frivillige organisasjoner eller nødhjelp, er dermed ikke tatt med. Utvalget av de 31 tiltakene ble til ved at alle tiltak² finansiert over budsjettkapittel 150 hvor det var utbetalt over 100 000 kroner i minst ett av årene 2000 og 2001, ble identifisert. Tiltak gjennom norske frivillige organisasjoner og som var finansiert over budsjettkapittel 150, ble valgt bort. Fire tiltak som var små og av kort varighet, ble også utelatt etter kommentarer fra UD og NORAD.³ Ett tiltak ble utelatt ved en inkurie.⁴ De 31 tiltakene er listet opp i vedlegg 1. Grunnlaget for utvalget var NORADs prosjektdatabase som inneholder registerdata med informasjon om alle bistandsavtaler med utbetalinger i 2000 og 2001.

² «Tiltak» og «prosjekt» brukes synonymt i denne rapporten. I NORADs norske terminologi opereres det med begrepene «prosjekt», «program» og «tiltak». Tiltak er fellesbetegnelse for både prosjekter og programmer. En «avtale» er en kontrakt mellom Norge og mottakers myndighet som regulerer gjennomføringen av det enkelte tiltaket og fastsetter partenes forpliktelser.

³ Utenriksdepartementets brev til Riksrevisjonen datert 24. september 2003. Dette gjelder: 1. MOZ 045 Kulturelle aktiviteter – teaterbøker; 2. MOZ 045 Kulturelle aktiviteter – internasjonal konferanse Mexico; 3. MOZ 64 Konsulentfond 1999–2000 – Local Government Programme; 4. Konsulentfond 1999–2000 – National Conference on Municipalities. Utenriksdepartementet mente at også at MOZ 045 (Museer) burde tas ut, men dette tiltaket har et samlet avtalebeløp på 3,3 mill. kroner og kontraktsperiode fra desember 1998 til april 2001 og er beholdt i utvalget fordi det verken er lite, kortvarig eller ukomplisert.

⁴ MOZ 2447.

Samlet budsjetttramme for alle avtalene under de 31 tiltakene er på til sammen ca. 1,2 mrd. kroner. Av dette utgjør ett enkelt tiltak for budsjettstøtte til det mosambikiske statsbudsjettet 500 mill. kroner (1996–2003). Norsk bilateral bistand til Mosambik var 336 mill. kroner i 2000. Utbetalingene til de 31 tiltakene i utvalget var 248,6 mill. kroner, eller 74 prosent av norsk bilateral bistand til Mosambik dette året og 84 prosent av bistanden over landprogrammet og regionbevilgningen. Året etter (2001) beløp bistanden seg til 293 mill. kroner. De 31 tiltakene utgjorde 234,7 mill. kroner av dette, eller 80 prosent av samlet norsk bilateral bistand til Mosambik og 90 prosent av bistanden over landprogrammet og regionbevilgningen. Utvalget av 31 tiltak omfatter derfor en beløpsmessig stor del av den samlede prosjektporteføljen i Mosambik. Andelen av det samlede antall tiltak som er med i utvalget, er likevel mindre fordi en rekke beløpsmessig små prosjekter er utelatt.

De fleste tiltakene løper over flere år og flere faser. Dokumentasjonen som er samlet inn for de 31 tiltakene, dekker hele tiltakets løpetid, ikke bare årene 2000 og 2001.⁵ Når et tiltak har hatt flere avtaler, er det avtalen som lå til grunn for utbetalingen i 2000 og 2001 og tilhørende dokumenter, som har vært styrende for tilordningen av verdier i kategoriseringen av tiltakene. Ett tiltak (MOZ 2465 Postflom) utgjør tre tiltak i undersøkelsen fordi tiltaket dekker tre ulike sektorer hvor innsatsen i hver sektor er organisert helt uavhengig av innsatsen i de andre sektorene, og hvor det er rapportert helt separat for hver sektor.

2.2 GJENNOMGANG AV SEKS ENKELTPROSJEKTER

Det andre utvalget av tiltak er seks tiltak innen tre sektorer som har vært sentrale i norsk bistand til Mosambik i lang tid: energi-, helse- og fiskerisektoren. Disse tiltakene ble valgt ut fra kriterier om sektorens vesentlighet i norsk bistand til Mosambik, prosjektets beløpsmessige størrelse og prosjektenes geografiske beliggenhet ved at feltbesøk skulle være praktisk gjennomførbart i løpet av to feltbesøk i 2002 og 2003. Andre kriterier var at prosjektene skulle være planlagt avsluttet før planlagte feltbesøk skulle avvikles høsten 2002/vinteren 2003. Det skulle heller ikke være prosjekter som var stoppet eller ikke vide-

⁵ Dokumentasjon datert t.o.m. 31.12.2002 ble samlet inn.

reført fordi NORAD/ambassaden hadde vurdert dem som mislykkede.

De seks prosjektene er undersøkt i større detalj med et utvidet dokumentasjonsgrunnlag, intervjuer med ansvarlige saksbehandlere ved ambassaden i Maputo og med representanter for ansvarlige myndigheter, virksomheter og institusjoner på mosambikisk side. Referatene fra intervjuene med saksbehandlere ved ambassaden er verifisert, og det er tatt hensyn til kommentarene. Videre ble det foretatt prosjektbesøk i Maputo-området og i Midt-Mosambik.

2.3 STATISTIKK

Det er gjennomført en begrenset statistisk analyse av registerdata med informasjon om alle bistandsavta-

ler med utbetalinger i 1999, 2000, 2001 og 2002. Data er hentet fra NORADs prosjektdatabase for de nevnte årene. Formålet med denne analysen er å vise hvilke andeler av bistanden som har definert henholdsvis kvinner, barn og funksjonshemmede som hovedmålgruppe, og andelen som har kvinner og likestilling som enten delmål eller hovedmål. NORADs statistikk er også benyttet for å vise omfanget av Norges bistand til Mosambik over tid og hvordan bistanden har fordelt seg på ulike sektorer.

Det er benyttet statistiske data fra Verdensbankens *World Development Indicators* og UNDPs *Human Development Report* for å illustrere utviklingen langs enkelte sentrale sosioøkonomiske indikatorer de siste årene.

3 Revisjonskriterier

3.1 HOVEDMÅL FOR NORSK BISTAND

Det overordnede målet for norsk bistand er «å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode» (Innst. S. nr. 229 (1995–96), jamfør St.meld. nr. 19 (1995–96)). Utenrikskomiteen presiserte i sin behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96) at bedringene skulle være *varige*, og at det skulle legges *særlig vekt* på at hjelpen skulle komme de fattigste til gode.

Flertallet i utenrikskomiteen foreslo ved behandlingen av stortingsmeldingen at følgende hovedmål skulle legges til grunn for norsk sør-politikk:

- 1 Bekjempe fattigdommen og bidra til varige bedringer i levekår og livskvalitet og dermed fremme større sosial og økonomisk utvikling og rettferdighet nasjonalt, regionalt og globalt. Sysselsetting, helse og utdanning må stå sentralt for å oppnå en slik utvikling.
- 2 Å bidra til å fremme fred, demokrati og menneskerettigheter.
- 3 Å fremme en forsvarlig forvaltning og utnyttelse av jordas miljø og biologiske mangfold.
- 4 Å bidra til å forebygge og lindre nød i forbindelse med konfliktsituasjoner og naturkatastrofer.
- 5 Å bidra til å fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet.

3.2 MÅL FOR NORSK BISTAND TIL MOSAMBIK

Hovedmålsettingen for Norges bilaterale utviklingssamarbeid med Mosambik er å bekjempe fattigdommen og støtte gjennomføringen av landets fattigdomsplan, jamfør St.prp. nr. 1 (2001–2002). For budsjettårene 1998–2001 var hovedmålsettingen «å bidra til økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige del av befolkningen og bidrar til mindre avhengighet av bistand».⁶ Målsettingen var basert på intensjonsavtalen (Memorandum of Understanding) mellom Mosambik og Norge fra 1997 som fastslo at hovedmålet for utviklingssamarbeidet skal være å

bidra til bærekraftig økonomisk vekst som spesielt tilgodeser de fattige delene av befolkningen.⁷ For årene forut for 1997 varierte formuleringen av hovedmålet noe fra år til år, men var hele tida orientert mot å bidra til økonomisk og sosial utvikling, sikre freden og styrke demokratiseringsprosessen.⁸

Hovedmålene foran er i de årlige budsjettproposisjoner spesifisert i et sett av delmål med tilhørende virkemidler innen fem ulike resultatområder:

- sosial utvikling
- økonomisk utvikling
- fred, menneskerettigheter og demokrati
- miljø og naturressurser
- kvinner og likestilling⁹

3.3 TILTAKENES MÅL OG RESULTATER

3.3.1 Måloppnåelse i utvalgte bistandstiltak

I denne undersøkelsen vil de oppnådde resultatene av utvalgte bistandstiltak vurderes i forhold til tiltakenes mål og planlagte resultater slik de er definert i den formelle plandokumentasjonen for hvert tiltak (avtale med vedlegg, bevilgningsdokument), jamfør underkapitel 3.3.2 nedenfor. Tiltaks mål beskriver den effekten tiltaket forventes å oppnå hvis det blir fullført på en vellykket måte, og bør kunne inntreffe når de planlagte resultatene er realisert. Resultater (output) er faktiske resultater som sikkert oppstår som en konsekvens av at tiltakets planlagte aktiviteter gjennomføres.¹⁰ De konkrete tiltaksmålene og planlagte resultatene er presentert i prosjektbeskrivelsene i kapittel 4 i rapporten. I tillegg vil det vurderes i hvilken grad det er samsvar mellom tiltakenes mål og resultater på den ene siden og hovedmålet for bistandssamarbeidet med Mosambik på den andre siden, jamfør underkapitel 3.2 foran.

⁶ St.prp. nr. 1 (1997–98), (1998–99), (1999–2000) og (2000–2001) for Utenriksdepartementet.

⁷ «The main goal shall be to contribute towards sustainable economic growth which particularly benefits the poor segments of the population.»

⁸ Årlige budsjettproposisjoner for Utenriksdepartementet.

⁹ Årlige budsjettproposisjoner for Utenriksdepartementet for årene 1997–2001.

¹⁰ NORAD: *Programme and Project Cycle Management. Manual for Government-to-Government Cooperation*. (tiltaks-syklusmanual) 1998, s. 45.

3.3.2 Mål- og resultatstyring

I NOU 1995:5 pekte Nord-Sør/Bistandskommisjonen på at det er helt avgjørende for bistandens resultater og oppslutning at kvaliteten bedres, og at det gjennomføres en bedre kvalitetssikring. Kommisjonen foreslo at UD og NORAD skulle pålegges å utarbeide kvalitetssikringsprogrammer for alle deler av bistanden.¹¹ Regjeringen konstaterte i St.meld. nr. 19 (1995–96) at resultatene av norsk bistand ofte ikke står i forhold til de mål som er satt. Regjeringen sluttet seg til kommisjonens «påpekning av behovet for bedre kvalitetssikring av norsk bistand». I Innst. S. nr. 229 (1995–96), jamfør St.meld. nr. 19 (1995–96) uttalte også utenrikskomiteen at det måtte legges økt vekt på kvalitetssikring i norsk bistand.¹²

Prinsippet om mål- og resultatstyring ble konkretisert i «Økonomireglement for staten» med tilhørende funksjonelle krav som trådte i kraft i 1997. Om tilskuddsforvaltning heter det i reglementets § 3.2: «For tilskuddsbevilgninger har departementet spesiell plikt til å formulere målsetting i tilknytning til bevilgningsforslag, til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapport om resultatene i henhold til disse kriterier.»

«Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten» viser til økonomireglementets § 3.2 og 3.3 og fastslår at regelverket for tilskuddsforvaltning skal inneholde følgende elementer:

- formulering av målsetting for hver tilskuddsordning
- utarbeidelse av oppfølgingskriterier
- utforming av rapportmetoder om resultater i henhold til fastsatte kriterier
- oppfølging og kontroll overfor den enkelte mottaker
- rapportering om resultater i forhold til fastsatte målsettinger, med særlig vekt på samfunnsmessige virkninger¹³

Oppfølgingskriterier er kriterier som gjør det mulig å etterprøve i hvilken grad man har oppnådd det som er tilsiktet med en tilskuddsordning. Kriteriene må ha en grad av presisjon som gjør det mulig å foreta oppfølging og kontroll, men samtidig ikke være utformet på en måte som gjør det praktisk umulig å kontrollere uten uforholdsmessig store kostnader. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten den gir. Oppfølgingskriteriene som

skal legges til grunn for rapporteringen fra en mottaker av tilskudd, skal være så entydige som mulig, avhengig av forutsetningene for tilskuddsordningen. Tilskuddsforvalteren skal innhente rapport fra tilskuddsmottakeren om aktivitet og om oppnådde resultater hvert år.

Bestemmelsene i økonomireglementet og funksjonelle krav er nedfelt i NORADs tiltakssyklusmanual for stat-til-stat-samarbeid. Manualen er et verk-tøy for å bedre kvaliteten på bistand.¹⁴

3.3.2.1 Planleggingsfasen

For alle tiltak innen stat-til-stat-bistand skal det foretas en forhåndsvurdering av mottakers prosjektdokument før det bevilges penger til tiltaket. I denne vurderingen skal konsistensen og realismen i tiltaket vurderes, herunder overordnet mål, tiltaksmål, forventede resultater, ressursinnsats og indikatorer for å vurdere måloppnåelsen. Dette skal dokumenteres i vurderingsrapporten eller i bevilgningsdokumentet. Bevilgningsdokumentet er beslutningsgrunnlaget for en konkret bevilgning og skal gi en oppsummering av forhåndsvurderingen. Et sammendrag av tiltaket (prosjektsammendrag) skal beskrive tiltakets overordnede mål, tiltaksmål, planlagte resultater, ressursinnsats og resultatindikatorer og skal følge som vedlegg til avtalen mellom NORAD og mottakerlandet. Manualens vedlegg om kvalitetssikringsbegreper og NORADs håndbok for målorientert planlegging¹⁵ fastsetter at det for hvert tiltak skal spesifiseres målgruppe knyttet til utviklingsmålet og tiltaksmålet. OECD/DACs prinsipper for forhåndsvurdering av bistandsprosjekter anbefaler at målgruppa som prosjektet er tenkt å komme til gode, spesifiseres nøye tidlig i planleggingen.¹⁶

3.3.2.2 Gjennomføringsfasen

Gjennomføringen av et tiltak begynner når begge parter har undertegnet avtalen. Det er mottakeren som er ansvarlig for gjennomføringen av et tiltak, og det er avtalen og vedleggene til denne (prosjektsammendrag og mal for framdriftsrapportering) som definerer prosedyrer og forpliktelser underveis.

Mottakeren skal rapportere om framdriften i tiltaket til NORAD. Det er NORADs ansvar å vurdere framdriftsrapportene og gi mottaker et svar i form av brev og/eller på årlig møte. Dette er et vedtaksdyktig organ hvor NORAD og mottaker behandler rappor-

¹¹ NOU 1995:5. *Norsk sør-politikk for en verden i endring. Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*, s. 129.

¹² Innst. S. nr. 229 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, s. 10.

¹³ Finansdepartementet: *Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*. 1996, kap. 11-1, s. 119. Punkt 4.2.4 i «Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i NORAD» (1998) inneholder en tilsvarende formulering.

¹⁴ NORAD: *Programme and Project Cycle Management. Manual for Government-to-Government Cooperation*. 1998.

¹⁵ NORAD: *The Logical Framework Approach (LFA). Håndbok for objective-oriented planning*. Januar 1999.

¹⁶ OECD: *DAC Principles for Effective Aid. Development Assistance Manual*. 1992, s. 42.

ter, regnskap og planer. Ambassaden skal sende et sammendrag fra det årlige møtet og/eller av framdriftsrapporten til NORAD i Oslo. Sammendraget skal omtale viktige forhold knyttet til avtalen og prosjektsammendraget. Sammendraget skal også inneholde en vurdering av rapportert framdrift i aktivitetene, ambassadens vurdering av tiltakets effektivitet ved å se oppnådde resultater i forhold til tiltakets mål, og en vurdering av hvordan NORAD og mottakeren har oppfylt sine forpliktelser slik de er fastsatt i avtalen og prosjektsammendraget.

3.4 RISIKOVURDERINGER

I St.meld. nr. 19 (1995–96) heter det: «Bistand til utviklingsformål innebærer ofte en risiko for at de mål som er satt, ikke blir nådd. En bør derfor klargjøre og vurdere den risiko som knytter seg til utviklings tiltak som følge av rammebetingelser Norge ikke har kontroll eller innflytelse over.»¹⁷ Utviklingstrekk av politisk, økonomisk og sosial karakter i mottakerlandet trekkes fram som eksempler på slike rammebetingelser. Før et bistandstiltak iverksettes, skal det vurderes om forutsetningene for at samarbeidet vil gi positive samfunnsmessige virkninger, er til stede.

NORADs tiltakssyklusmanual fastsetter at forhåndsvurderingen av tiltak skal omfatte en vurdering av eksterne faktorer. Eksterne faktorer er hendelser eller beslutninger som er essensielle for tiltakets måloppnåelse, men som helt eller delvis er utenfor prosjektledelsens kontroll, og som inntreffer i løpet av tiltakets gjennomføringsfase. Forhåndsvurderingene skal også omfatte vurderinger av faktorer (bærekraftelementer) som påvirker sannsynligheten for at tiltakets positive resultater vedvarer også etter at den eksterne støtten til tiltaket opphører. Disse bærekraftelementene er basert på OECDs utviklingskomiténs prinsipper om hvilke typer forhåndsvurderinger som bistandstiltak bør gjennomgå, og som Norge har sluttet seg til:

- tiltakets politiske støtte og forankring hos myndighetene i mottakerlandet
- institusjonelle faktorer
- finansielle og økonomiske faktorer
- teknologiske faktorer
- sosiokulturelle og likestillingsmessige faktorer
- miljømessige faktorer¹⁸

Vekten som bør gis de ulike elementene, vil variere fra prosjekt til prosjekt. For hvert bærekraftelement viser NORADs manual til eksempler på risiko-

faktorer som er ment som en enkel sjekkliste.¹⁹ Vurderingene skal dokumenteres i vurderingsrapporten og omtales i bevilgningsdokumentet og prosjektsammendraget som følger som vedlegg til avtalen mellom Norge og mottakerlandet. Prosjektsammendraget skal også beskrive eksterne faktorer og mottakers forpliktelser og betingelser i gjennomføringen av tiltaket for å redusere risikoer og sikre prosjektets bærekraft. Mottaker skal i framdriftsrapporteringen gi informasjon om eventuelle problemer og risikoområder i forhold til eksterne faktorer og tiltakets bærekraft, jamfør bærekraftelementene ovenfor.²⁰

3.4.1 Risikovurderinger ved budsjettstøtte

NORADs tiltakssyklusmanual reflekterer ikke de seinere års omlegging til budsjettstøtte. For den del av undersøkelsen som gjelder risikovurderinger ved budsjettstøtte, er det i tillegg til de krav om risikovurderinger som framkommer i St.meld. nr. 19 (1995–96), tatt utgangspunkt i generelle prinsipper for vurdering og styring av risiko.²¹

Det forventes at NORAD har fulgt en systematisk prosess for å identifisere, analysere, prioritere og håndtere risiko som er knyttet til budsjettstøtten til Mosambik. I forbindelse med forhåndsvurderingen bør NORAD ha identifisert uønskede hendelser eller forhold som kan tenkes å ha en negativ effekt på målsettingene for budsjettstøtten. Hver enkelt av de identifiserte risikofaktorene bør være analysert med hensyn til sannsynlighet for å inntreffe²² og betydning dersom de inntreffer, og det bør være foretatt en prioritering av hvilke risikofaktorer som må håndteres. NORAD bør ha vurdert ulike tiltak for hvordan de prioriterte risikofaktorene kan håndteres, og truffet beslutning om slik håndtering. Før beslutning om å gi budsjettstøtte til Mosambik blir tatt, bør NORAD ha vurdert om de potensielle utviklingseffekter rettferdiggjør den gjenstående risikoen når det er tatt hensyn til de planlagte tiltakene for å håndtere risikoen. Disse vurderingene bør være dokumentert som en del av beslutningsprosessen. De tiltak som er

¹⁷ Side 13.

¹⁸ OECD: *DAC Principles for Effective Aid. Development Assistance Manual*. 1992, s. 36; NORAD: *Programme and Project Cycle Management. Manual for Government-to-Government Cooperation*. 1998.

¹⁹ Det er utarbeidet mer detaljerte håndbøker for vurderinger av ulike bærekraftelementer og som fungerer som tillegg til tiltakssyklusmanualen, blant annet håndbok for vurderinger av institusjonell bærekraft, håndbok for å vurdere økonomisk og finansiell bærekraft, sjekkliste for miljøvurderinger m.m.

²⁰ Side 27. Malen beskriver NORADs krav til informasjon. Tiltakssyklusmanualen understreker at man i så stor grad som mulig skal tilpasse dette til mottakers egne rapporteringsrutiner og rapporteringskrav.

²¹ Jamfør for eksempel Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten. Cappelen Akademisk Forlag. 1996.

²² Det forventes ikke at sannsynligheten er gitt et kvantitativt uttrykk mellom 0 og 1, men at det for eksempel opereres med kategorier som høy, middels og lav.

satt i verk for å håndtere risikoen, bør følges opp for å vurdere hvilken effekt de har. Slik oppfølging bør dokumenteres.

NORADs risikovurdering av budsjettstøtten til Mosambik kan tenkes å skje i samarbeid med andre

givere eller til dels være bygd på andre givers vurderinger og analyser. Dette bør likevel ikke fritta NORAD fra å utføre og dokumentere selvstendige vurderinger som beskrevet ovenfor.

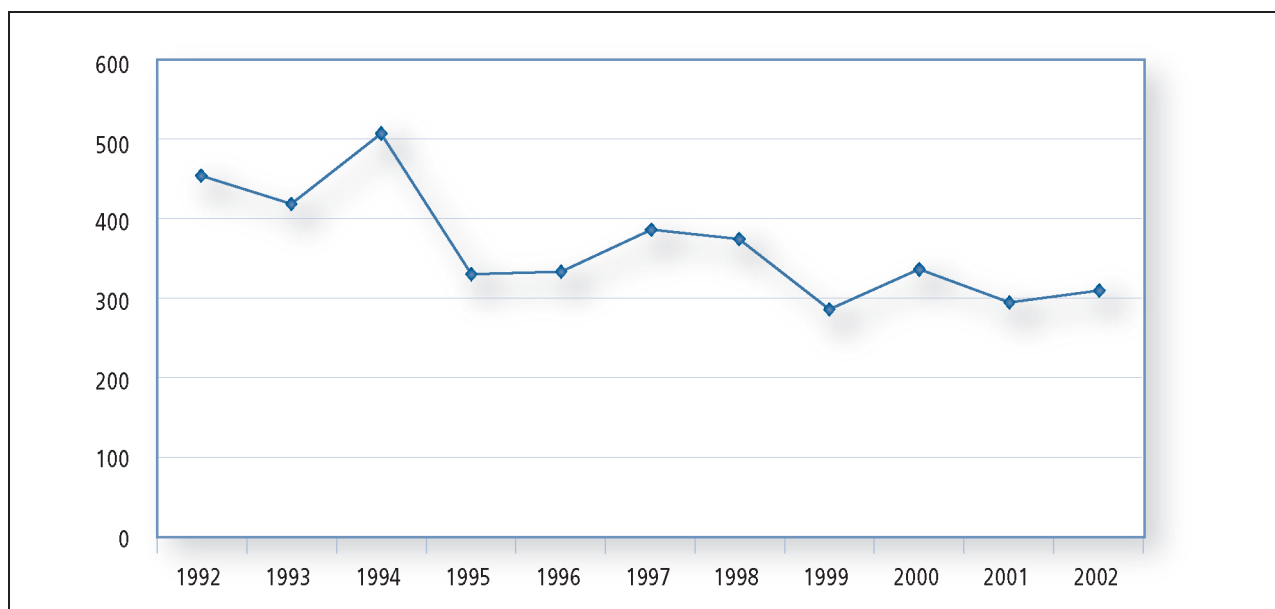
4 Faktadel

4.1 INNLEDNING

4.1.1 Norsk bistand til Mosambik

Mosambik har hatt status som hovedsamarbeidsland for norsk bistand siden 1977 og har lenge vært blant de aller største mottakerne av bilateral bistand fra Norge. Samlet bilateral bistand i perioden 1992–

2002 var på 4 mrd. kroner, mens de årlige overføringene i perioden 1995–2002 varierte mellom 286 og 387 mill. kroner. Det var noe lavere enn for årene 1992–1994, da overføringene var mellom 419 og 509 mill. kroner per år, fordi nødhjelpen ble trappet kraftig ned. Figur 1 viser utviklingen i total norsk bilateral bistand til Mosambik i perioden 1992–2002.



Figur 1 Norsk bilateral bistand til Mosambik 1991–2001 (mill. kroner, løpende verdier)

Den sektorvise fordelingen av bistanden har skiftet noe over tid, men energi, fiskeri, helse, makroøkonomisk støtte og forvaltning/demokrati/fred/menneskerettigheter har lenge vært sentrale områder. I den overordnede samarbeidsavtalen mellom Norge og Mosambik i 1997 var hovedmålet å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen. Delmålene var å bidra til

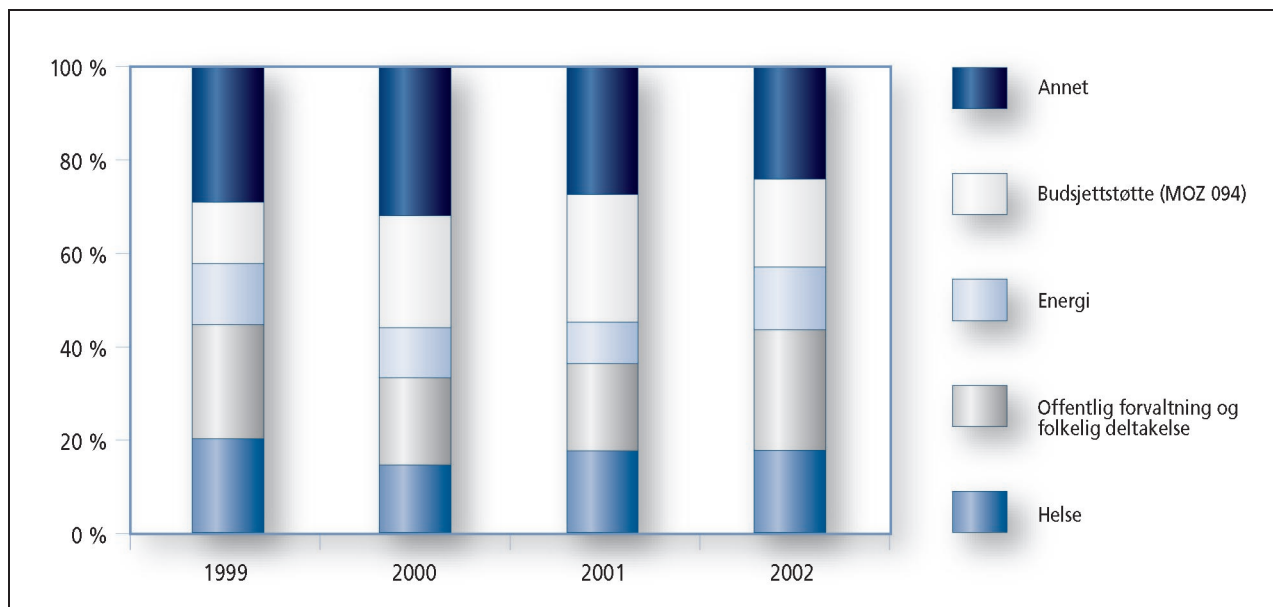
- bedre kvalitet og tilgang på grunnleggende helsetjenester med særlig vekt på tjenester for kvinner og barn
- bedre regulering av og økte inntekter fra utnyttelsen av energiresursene
- økt produktivitet og produksjon på landsbygda
- bedre statsfinanser og økt kontroll med de offentlige utgiftene

- godt styresett og desentralisering
- demokratisk utvikling, forbedring av menneskerettighetssituasjonen og økt sikkerhet for brede grupper av befolkningen
- god miljøforvaltning og bruk av naturressurser
- like rettigheter og muligheter for kvinner, med spesiell vekt på fattige kvinners situasjon

Avtalen fra 1997 ble avløst av en ny samarbeidsavtale i 2000. Her ble helse, energi, fiskeri, budsjettstøtte og makroøkonomisk kompetansebygging samt styrking av administrasjon, produksjon og infrastruktur på landsbygdapekt ut som hovedområder. I tillegg ble det definert et sett av temaer som skal innarbeides innen alle sektorinnsetser: hiv/aids, godt styresett, menneskerettigheter, likestilling, miljø og naturressursforvaltning, utvikling av privat sektor og institusjonsbygging.

Figur 2 viser fordelingen av norsk bistand i årene 1999–2002 mellom ulike sektorer. Helse, energi, budsjettstøtte²³ og offentlig forvaltning og folkelig deltakelse utgjør 70–80 prosent av total bilateral bistand i alle årene. Andelen til budsjettstøtte varierte

mellom 14 og 28 prosent i perioden, mens helse og offentlig forvaltning og folkelig deltakelse utgjorde om lag 20 prosent hver (50–80 mill. kroner hver). Energibistandens andel var 10–14 prosent.



Figur 2 Sektorvis fordeling av norsk bilateral bistand til Mosambik 1999–2002

4.1.2 Sosioøkonomisk utvikling 1992–2002

Mosambik er blant de fattigste landene i verden. For å gi et visst bilde av fattigdomssituasjonen i landet og hvordan utviklingen har vært det siste tiåret, presenteres det i det følgende data for noen sentrale indikatorer for sosioøkonomisk utvikling i perioden 1992–2002.

Selv om Mosambik er blant de fattigste landene i verden, har landet opplevd en høy økonomisk vekst siden fredsslutningen mellom partene i borgerkrigen i 1992. Den årlige veksten i BNP har vært mellom 5 og 14 prosent i hele perioden etter 1992 med unntak av 2000, da en flomkatastrofe rammet landet, jmf figur 3 på neste side. Vekstraten på 1990-tallet og i

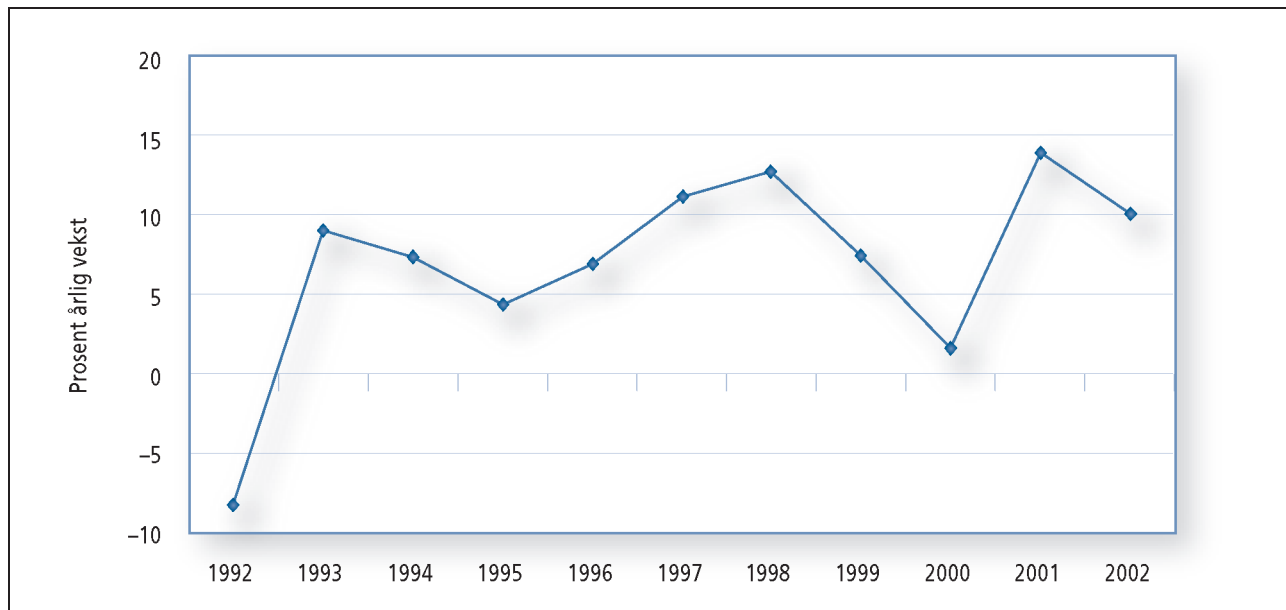
2001 var blant de høyeste i verden. Den økonomisk veksten har vært større enn befolkningsveksten, og bruttonasjonalinntekten per innbygger økte fra 140 USD i 1992 til 210 USD i 2001.

Utviklingen målt ved andre indikatorer viser et mer blandet bilde. Forventet levealder har ifølge data fra Verdensbanken sunket noe, fra 43,4 år til 42,4 år i perioden 1992–2002.²⁴ Hiv/aids-epidemien har slått ut noe seinere i Mosambik enn andre land i regionen, men er forventet å gi store utslag på forventet levealder de kommende åra. Barnedødeligheten er fortsatt høy i Mosambik, men raten har gått ned fra 160 i 1992 til 125 i 2000.²⁵

²³ Inkluderer bare generell budsjettstøtte, ikke sektorspesifikk budsjettstøtte som for eksempel helse.

²⁴ Data fra UNDP (UNDP: *Human Development Report 2002*) viser lavere forventet levealder (39 år) og større nedgang i løpet av den samme perioden enn dataene fra Verdensbanken.

²⁵ World Bank: *World Development Indicators 2002*. CD-ROM og World Bank: *World Development Indicators 2003* (<http://www.worldbank.org/data/onlinebases/onlinebases.html>). Raten uttrykker antall barn som dør før de fyller ett år per 1000 levendefødte barn.



Figur 3 Årlig økonomisk vekst 1992–2001

Kilder: World Bank: World Development Indicators 2002 og IMF: World Economic Outlook 2003

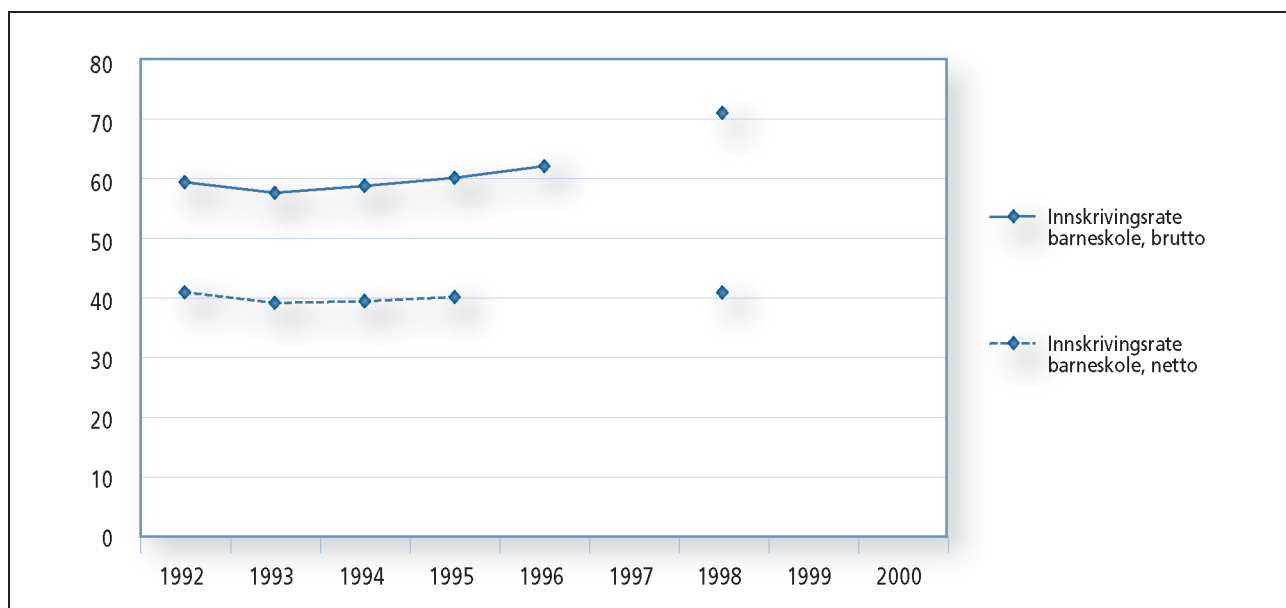
Tabell 1 viser at andelen av den voksne befolkningen som ikke kan lese og skrive, er redusert jevnt siden 1992 til 54,8 prosent i 2001. Det er stor for-

skjell mellom menn og kvinner når det gjelder nivået, men endringstakten er lik for begge kjønn.

Tabell 1 Analfabetisme 1992–2001 (prosentandel av befolkningen ≥ 15 år)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alle	64,5	63,5	62,5	61,5	60,5	59,4	58,3	57,1	56,0	54,8
Kvinner	79,7	78,8	77,9	76,9	75,8	74,7	73,6	72,5	71,3	70,0
Menn	48,6	47,5	46,4	45,3	44,3	43,2	42,2	41,0	39,9	

Kilder: World Bank: World Development Indicators 2002 og World Bank: World Development Indicators 2003



Figur 4 Grunnskoleutdanning, andeler innskrevet på barnetrinnet

Kilde: World Bank: World Development Indicators 2002. Data mangler for enkelte år

For grunnutdanningen viser figur 4 positiv endring for én indikator (brutto innskrivingsrate) og ingen bedring for en annen indikator (netto innskrivingsrate). Nettoraten uttrykker prosentandelen av alle barn i grunnskolealder som er innskrevet i grunnskolen. Bruttoraten uttrykker antall barn (uavhengig av alder) som er innskrevet i grunnskolen som andel av alle barn i grunnskolealder.

Det foreligger lite data for utviklingen for tilgang på infrastruktur som for eksempel vann/sanitær og

elektrisitet, med unntak av elektrisitet hvor det er tall for antall strømabonnenter. Fra 1993 til 2000 steg antall abonnenter med ca. 46 000 til i alt vel 200 000 kunder, hvorav 85 prosent var privatkunder. Over halvparten av alle privatkundene bor i hovedstaden og i den omkringliggende Maputo provins. I landet som helhet har 4,2 prosent tilgang på elektrisitet. Dekningsgraden varierer fra 1 til 2 prosent i noen provinser, til 19 prosent i Maputo (by og provins).

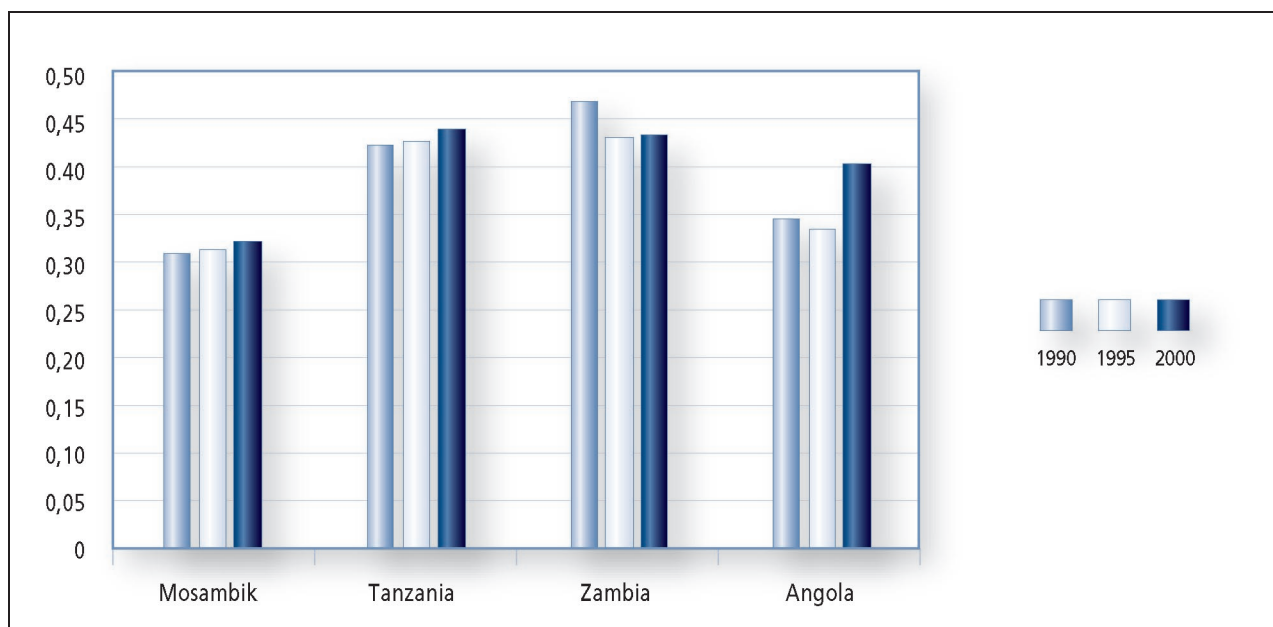
Tabell 2 Antall strømkunder (alle kundekategorier)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kunder		136 328			171 066	177 793	186 208	189 269	202 001

Kilder: Electricidade de Mocambique: *Annual Statistical Report 2000* og Norplan AS: *A review of the electricity sector in Mozambique and the support to the sector by Norway and Sweden*. Juli 1995

UNDP har utviklet et sammensatt mål for utvikling i menneskelig velferd (Human Development Indicator). I denne indeksen inngår mål for forventet levealder, alfabetisme og utdanning og inntekt. Indeksen varierer mellom 0 og 1, hvor 1 er best. Figur 5 viser utviklingen fra 1990 til 2000 i Mosambik og tre andre land i regionen. Indikatoren viser en rela-

tivt beskjeden framgang for Mosambik i løpet av tiåret, omtrent på linje med nabolandet Tanzania og mindre enn i Angola. Med hensyn til nivå ligger Mosambik fortsatt bak de andre landene i regionen. I 1990 rangerte Mosambik som nr. 130 av i alt 135 land, mens i 2002 rangerte landet som nr. 170 av 174 land som indikatoren var beregnet for.



Figur 5 Utviklingen i Human Development Indicator 1990, 1995 og 2000

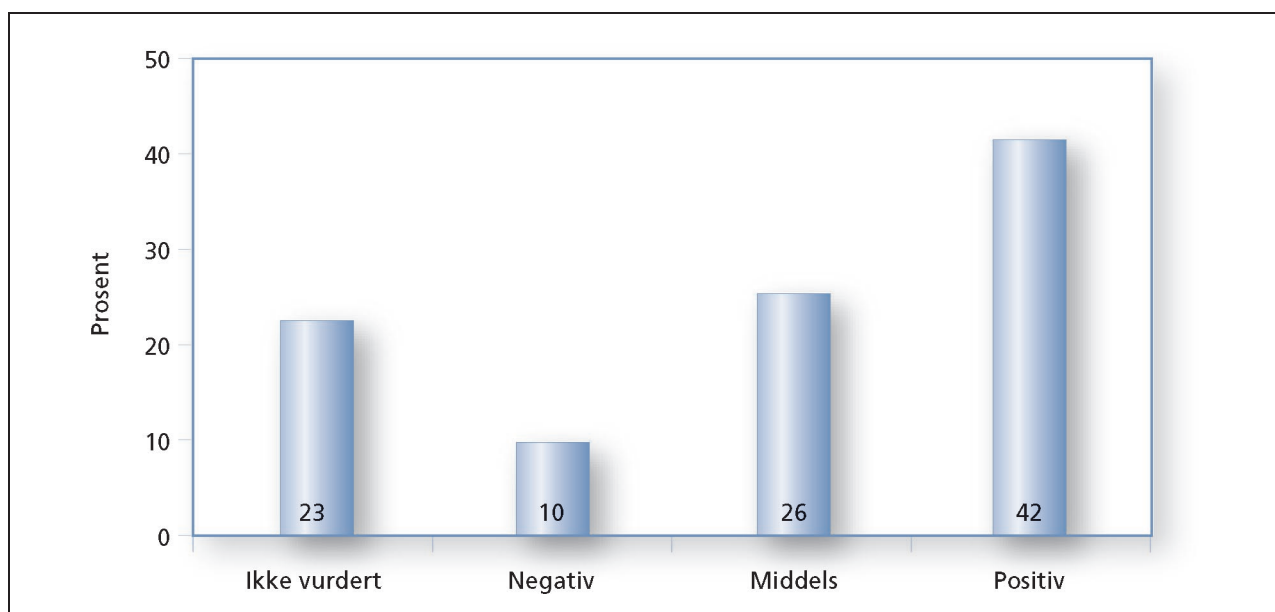
Kilde: UNDP: Human Development Report 2002

4.2 MÅLOPPNÅELSE

4.2.1 NORADs rapportering og vurdering av måloppnåelse

NORADs tiltakssyklusmanual har som norm at det hvert år i løpet av gjennomføringen av et tiltak skal utarbeides en oppsummeringsrapport hvor NORAD

også vurderer framdrift og måloppnåelse. Ingen av de 31 undersøkte tiltakene oppfyller dette kravet. Tre tiltak (10 prosent) er nær ved å oppfylle disse kravene: Det er jevnlig sendt oppsummeringer for de årene som tiltaket har vært i gang, og ambassaden har i de fleste tilfellene vurdert framdriften. Vurderingene er som oftest kortfattede, fra ca. 1 til 4 linjer.



Figur 6 NORADs vurdering av framdrift og måloppnåelse (andel av alle tiltak)

I 18 tiltak (58 prosent) foreligger det ingen årlige oppsummeringer og av den grunn ingen vurderinger som er oversendt NORAD/Oslo i tråd med normen i NORADs manual.²⁶ Ni av disse 18 tiltakene uten oppsummeringer har et budsjett over 10 mill. kroner, og ett har et budsjett på 175 mill. kroner over en femårsperiode. I de øvrige ti tiltakene foreligger oppsummering for ett eller flere år, men det er bare delvis gjort en vurdering, enten ved at vurderingen er substansielt relativt begrenset, eller at den ikke er begrenset, men bare gjort i noen år.

Hvis man ser bort fra normen om at ambassaden årlig skal utarbeide en oppsummering med vurdering av framdrift og måloppnåelse i tiltaket, og også ser på annen NORAD-dokumentasjon av formell eller uformell karakter,²⁷ er konklusjonen at NORAD i fire av tiltakene (13 prosent) relativt jevnlig og systematisk har foretatt en slik vurdering.²⁸ I 20 tiltak foreligger det minst én, men ikke jevnlig, form for dokumentert vurdering av framdrift og måloppnåelse fra NORADs side. For sju tiltak (23 prosent) foreligger det ikke noen dokumentert vurdering av framdrift og måloppnåelse.

I de 13 tiltakene hvor det foreligger årlig oppsummering med vurdering av framdrift og måloppnåelse enten for ett, flere eller nesten alle årene av tiltaksperioden, er NORADs vurdering i oppsumme-

ringene positiv for seks av tiltakene, negativ for to tiltak, middels for tre tiltak, mens tre tiltak ikke lar seg vurdere i så måte.²⁹ Hvis man i stedet legger både årlige oppsummeringer, annen formell og mindre formell arkivert NORAD-dokumentasjon til grunn, fordeler de 24 tiltakene hvor det foreligger minst én vurdering seg som vist på figur 6 med hensyn til hvordan NORAD vurderer framdrift og måloppnåelse. Noe under halvparten av tiltakene (42 prosent) har en positiv vurdering, 26 prosent får middels vurdering og 10 prosent negativ vurdering. 23 prosent er ikke vurdert. Grunnlaget for kategoriseringen er vist i vedlegg 2.

En vurdering av måloppnåelse som baseres på dokumentasjon fra gjennomføringen av tiltaket, krever at rapporterte resultater kan relateres til – og sammenlignes med – forventede eller planlagte resultater slik de framstår i plandokumentene. I undersøkelsen ble derfor alle tiltak kategorisert i forhold til hvilken grad de rapporterte resultatene i årlige oppsummeringer, referater fra årlige møter og trepartsmøter eller mandater for slike møter kunne relateres til de planlagte resultatene. Fordelingen av tiltakene med hensyn til grad av samsvar mellom rapporterte og planlagte resultater er vist på figur 7.³⁰

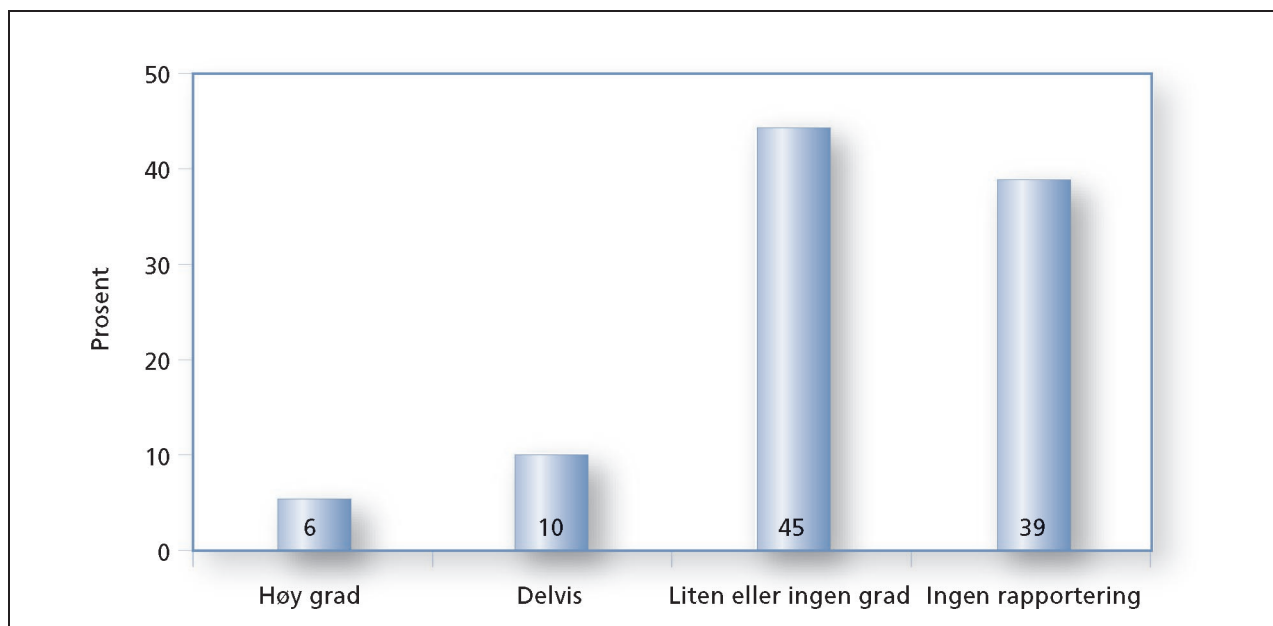
²⁶ De 18 tiltakene er MOZ 002, MOZ 004, MOZ 005, MOZ 045, MOZ 088, MOZ 2443, MOZ 2444, MOZ 2445, MOZ 2446, MOZ 2449, MOZ 2452, MOZ 2456, MOZ 2459, MOZ 2463, MOZ 2465 – energi, MOZ 2465 – helse, MOZ 2465 – jordbruk, MOZ 2467.

²⁷ Dette er dokumenter som for eksempel mandat for årlig møte, referat fra trepartsmøter, interne ambassadenotater, arkivert e-post, m.m.

²⁸ Ett av disse er relativt nystartet (MOZ 2474), og det er gjort én vurdering etter ett år. De tre andre tiltakene har tiltaksnummer MOZ 002, MOZ 006, MOZ 085.

²⁹ Positive: MOZ 006, MOZ 010, MOZ 032, MOZ 085, MOZ 094, MOZ 098. Middels: MOZ 089, MOZ 095. Negative: 003, 077. Lar seg ikke vurdere: MOZ 005, MOZ 093, MOZ 2474.

³⁰ «Høy grad» av samsvar betegner en situasjon hvor det som rapporteres som oppnådd (eller delvis oppnådd/ikke oppnådd), dekker alle eller nesten alle av de planlagte resultatene for tiltaket, «delvis» betegner at flere, men færre enn alle og nesten alle planlagte resultater er dekket, «liten grad» er brukt om en situasjon hvor bare ett eller få av de planlagte resultater er dekket, mens «ingen grad» betegner en situasjon hvor det som rapporteres, ikke kan sies å dekke noen av de planlagte resultatene.



Figur 7 Grad av samsvar mellom rapporterte og planlagte resultater

I 26 av 31 tiltak (84 prosent) er resultatrapporteringen i liten eller ingen grad samsvarende med de planlagte resultatene, eller det foreligger ikke slik dokumentert resultatrapportering.³¹ I de øvrige fem tiltakene er det delvis eller høy grad av samsvar mellom hvilke forhold som det faktisk er rapportert om, og det som det skulle rapporteres om (planlagte resultater). Det er derfor vanskelig på grunnlag av denne dokumentasjonen å foreta en vurdering av i hvilken grad planlagte resultater er oppnådd.

Funnene foran er basert på analyse av dokumentasjon fra NORADs arkiv i Oslo og arkivet ved ambassaden i Maputo. I de følgende avsnittene 4.2.2–4.2.7 presenteres funn fra en mer detaljert gjennomgang av oppnådde resultater og måloppnåelse i seks enkeltprosjekter. Disse funnene er basert på analyse av et bredere sett av dokumenter, intervjuer og feltbesøk.

4.2.2 «Landsbygd-elektrifisering» (MOZ 087)

Bakgrunn

Norge og Mosambik inngikk i 1992 en avtale om et sektorprogram for norsk støtte til utvikling av elektrisitetssektoren i Mosambik. Avtalen lød først på 48 mill. kroner per år, til sammen 192 mill. kroner. Se senere ble avtalen utvidet med i alt fem tillegg, totalsummen for sektorprogrammet ble da 372 mill. kro-

ner.³² Sektorprogrammet var en fortsettelse av tidligere samarbeid på energisektoren som startet allerede på 1970-tallet. I den forutgående perioden 1987–92 var norsk bistand til kraftsektoren i Mosambik ca. 50 mill. kroner per år.³³

Sektorprogrammet bestod av ulike komponenter, der varebistand i form av utstyr og reservedeler til det statlige kraftselskapet Electricidade de Moçambique (EDM) var viktigst. Komponenten landsbygd-elektrifisering var først meget beskjeden og kun beregnet til å dekke kostnader til studier og utredninger, mens faktiske investeringer i nye distribusjonslinjer skulle finansieres med midler fra varebistandskomponenten. I 1996 besluttet NORAD å utvide avtalen med blant annet tillegg nr. 3 og nr. 5 og bevilget til sammen 53,7 mill. kroner til tre konkrete elektrifiseringstiltak i den sentrale regionen av Mosambik i og nær den såkalte Beira-korridoren, som går fra havnebyen Beira til Harare i Zimbabwe.

Mål og planlagte resultater

Det er ikke formulert noe eksplisitt mål for tiltaket MOZ 087, men i vedlegg til landavtalen (tillegg nr. 5) ble det formulert følgende mål og resultater:

- Utviklingsmålet var «å bidra til en positiv utvikling i elektrisitetssektoren i Mosambik».

³¹ Årlige oppsummeringer, mandater og referater for årlige møter eller trepartsmøter. Liten eller ingen grad av samsvar: MOZ 002, 003, 005, 010, 032, 077, 085, 088, 089, 093, 098, 2444, 2452, 2474. Manglende oppsummeringer, mandater eller referater for årlige møter og trepartsmøter: MOZ 004, MOZ 045 – museer, 2445, 2446, 2456, 2459, 2463, 2465 – helse, 2465 – energi, 2465 – jordbruk, 2467, 2469.

³² Totalsummen er reelt sett høyere, vel 480 mill. kroner, fordi det også ble inngått andre avtaler som formelt ikke sorterte under MOZ 042, men som likevel er tett koplet til komponenter som inngår i programmet.

³³ NORAD: *Bevilgningsdokument BD AFR/30/92*. Godkjent 28.11.1992.

- Tiltaks målet var «å støtte og forsterke EDMs evne til å sørge for jevn strømforsyning til sine kunder».
- Resultatet var definert til «landsbygd-elektrifisering».

«Landsbygd-elektrifisering» skulle konkret innebære:

- 1 Gjenoppbygging av 65 km kraftlinje mellom Lamego til Buzi (66 kV) i Sofala-provinsen og til sammen 47 km med 22 kV-linjer fra transformatorstasjon utenfor Buzi til a) selve tettstedet Buzi og b) til en sukkerfabrikk ved Buzi. Buzi ligger i nærheten av Beira (Mosambiks nest største by) i Sofala-provinsen. Kostnadene for disse linjene ble beregnet til vel 20 mill. kroner
- 2 En transformatorstasjon ved Gondola i nærheten av Chimoio i Manica-provinsen, budsjettert til om lag 19 mill. kroner
- 3 En mobil transformatorstasjon bygd på en trailer som kan flyttes ved hjelp av en vanlig trekkvogn. Kostnadene ble anslått til 14 mill. kroner

Tiltakets utviklingsmål anses for å være det samme som hovedmålet i sektoravtalens artikkel I.2, nemlig å «støtte og styrke Mosambiks evne til å sørge for jevn tilgang på elektrisitet til forbrukerne». Investeringer for landsbygd-elektrifisering skulle finansieres fra varebistandskomponenten i sektoravtalen. Tiltaks målet for varebistanden er derfor også lagt til grunn for komponenten for landsbygd-elektrifisering. Dette målet var å «holde systemet for fordeling av elektrisk kraft i teknisk god stand» og «øke innsatsen innenfor distribusjon av elektrisk kraft ved å utvide linjenettet slik at det når nye forbrukere».

Tiltakets planlagte resultater anses i tråd med avtalens tillegg nr. 5 å være at

- 1 linjene til og omkring Buzi er ferdigbygd
- 2 transformatorstasjonen i Gondola er bygd
- 3 en mobil transformatorstasjon er bygd og levert EDM

Begrunnelsen for tiltakene

Linjene til Buzi og sukkerfabrikken var blitt totalt ødelagt av sabotasje fra opprørsgeriljaen Renamo under borgerkrigen tidlig på 1980-tallet. En viktig begrunnelse for gjenoppbyggingen av linjene til Buzi var å få i gang igjen produksjonen ved fabrikkene (sukker og alkohol) og driften på sukkerplantasjene omkring. Før borgerkrigen hadde ca. 5000 mennesker sitt levebrød i tilknytning til fabrikkene og plantasjene. NORADs bevilgningsdokument viste til at plantasjene var i ferd med å bli rehabilitert, og at det forelå konkrete planer for rehabilitering av fabrikkene.³⁴

Bevilgningsdokumentet som gjaldt den mobile transformatorstasjonen, trakk fram behovet for et verktøy som gjorde det mulig å unngå lengre strømløse perioder når det skulle utføres rehabilitering og omfattende vedlikeholdsarbeider på faste transformatorstasjoner. Slike avbrudd kunne få en varighet på 1,5–2 år, og svært mange av transformatorstasjonene var i en så dårlig forfatning på grunn av borgerkrigen at slike sammenbrudd ville forekomme. En annen situasjon hvor en mobil transformator ville kunne være verdifull, var i områder hvor behovet hadde økt raskere enn forventet ved at næringsutviklingen hadde skutt fart og det var blitt installert nytt og mer energikrevende utstyr. Bevilgningsdokumentet pekte på at «Uten midlertidige løsninger i form av mobilt utstyr, vil utviklingen kunne bremses og sårt tiltrengte arbeidsplasser utebli».³⁵

Den tredje komponenten, bygging av en transformatorstasjon i Gondola, skulle forbedre tilgjengeligheten på elektrisitet for pumpestasjonen som var knyttet til oljerørledningen fra Beira til Zimbabwe. Pumpestasjonen var stadig utsatt for strømbrydd og fikk ofte ødelagt utstyr som følge av den dårlige forsyningssituasjonen. Bevilgningsdokumentet viste også til at Gondola lå i Beira-korridoren med betydelig transitttrafikk av varer på jernbane og bil, at distriktet var prioritert i regjeringens distriktsprogram, at området hadde jordbruksproduksjon, og at det lå flere tekstilfabrikker i området.

Bevilgningsdokumentet viste til at de tre prosjektene var gjort til gjenstand for en faglig vurdering som konkluderte med at prosjektene var godt planlagt og gjennomtenkt. I tillegg ville de gi arbeidsplasser og sikre forsyningen i viktige områder.³⁶

Status for tiltaket i 2002

Kraftlinjene og transformatorstasjonene ble bygd og levert av norske firmaer i 1998. Kontraktene ble undertegnet i 1996 og lød på til sammen 53,2 mill. kroner. NORAD har ennå ikke formelt avsluttet sektorprogrammet som de tre investeringsprosjektene faller inn under, så noe avslutningsdokument foreligger ikke. Det er heller ikke foretatt noen sluttgjennomgang eller evaluering av sektorprogrammet eller undertiltaket MOZ 087. Representanter for Riksrevisjonen besøkte alle tre installasjonene i oktober 2002.

Oppnådde resultater

Lamego-Buzi-prosjektet

Buzi er et tettsted ca. 70 kilometer fra Beira i Sofala-provinsen i Midt-Mosambik (se kart). Det har en befolkning på ca. 14 000 og har status som distrikts-

³⁴ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/AFR 74/95*. Godkjent 05.12.1995 og *Bevilgningsdokument BD/REG/SAFR/31/96*. Godkjent 28.11.1996.

³⁵ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/REG/SAFR/31/96*, side 9.

³⁶ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/REG/SAFR/31/96*, side 9.

senter. Riksrevisjonens representanter observerte at den 65 km lange linja fra Lamego til Buzi var bygd og i tilsynelatende god stand. Det samme gjaldt lavspentlinjene (22 kV) fra transformatorstasjonen utenfor selve Buzi til henholdsvis tettstedet Buzi og til sukkerfabrikken.³⁷

Driften ved sukkerfabrikken var imidlertid aldri kommet i gang igjen. Bygningene og installasjonene var preget av sterkt forfall. Det var heller ikke noen sukkerplantasjer som var i drift i området omkring. EDMs representant opplyste at myndighetene var i kontakt med mulige investorer fra Mauritius, men det er svært usikkert om fabrikken vil bli gjenoppbygd. 22 kV-linja fra transformatorstasjonen til fabrikken står derfor ubrukt.

Som en konsekvens av at sukkerfabrikken ikke var i drift, var det heller ikke behov for å operere linja fra Lamego til Buzi på det spenningsnivået den ble bygd for (66 kV). Den drives derfor nå som en 22 kV-linje. Den linja som betjener tettstedet Buzi, er imidlertid i bruk. Linja har en kapasitet på ca. 8 MW. EDM opplyste at den faktiske topplasten på kvelden er ca. 0,2 MW, eller 2,5 prosent av kapasiteten. Antall strømkunder i Buzi er per i dag 192. Disse er fordelt på 156 husholdninger og 36 kunder innen offentlig og privat tjenesteyting og småindustri.

Før Buzi ble koplet til nettet igjen i 1998, var strømforsyningen basert på en lokal dieseldgenerator og mindre private dieseldrevne generatorer. Lokale myndigheter opplyste at antall abonnenter hadde steget betydelig som en følge av nettilknytningen. Den største effekten hadde vært for offentlig tjenesteyting som skole, lokalsykehus, helsestasjoner og vannforsyning. Skolen hadde kunnet innføre doble skift. Gatelys og lys ved leke- og ballplasser hadde økt mulighetene for rekreasjon betraktelig.

Mobil transformator – Catandica

Den mobile transformatorstasjonen har siden den ble levert i 1998, stått i Catandica som er et tettsted i Manica-provinsen med ca. 20 000 innbyggere. Catandica ligger i et jordbruksområde. Den mobile transformatorstasjonen ble observert i tilsynelatende god stand og godt vedlikeholdt. Det hadde ifølge EDMs representant ikke vært tekniske problemer med den med unntak av enkelte innkjøringsproblemer i starten. Transformatoren har tre utgående linjefelt med en samlet kapasitet på til sammen 8 MW. I Catandica blir bare ett linjefelt brukt, og lasten er normalt på 0,2 MW på dagen og 0,3 MW ved topplast på kvelden, eller omtrent 3 prosent av kapasite-

ten. Da Riksrevisjonen besøkte Catandica, var lasten ca. 0,1 MW. I Catandica er det i dag totalt 120 strømap abonnenter fordelt på ca. 80 husholdninger og 40 abonnenter innen industri og offentlig og privat tjenesteyting.

Myndighetenes representant i Catandica opplyste at stedets lokale sykehus og et steinknuseri er viktige strømbbrukere. Eksisterende privat tjenesteyting med bruk av strøm omfatter i dag restaurant, bank, kiosker og et bilverksted. Nettilkoplingen har gitt økt tilgang på helsetjenester. Annen offentlig tjenesteyting med tilgang på strøm er post, politi, skole og lokaladministrasjon. Strømtilførselen og utbyggingen av telefonnettet hadde lagt til rette for etablering av et IT-verksted i tilknytning til skolen. Myndighetsrepresentanten framhevet betydningen av strømtilførselen for å tiltrekke seg ny økonomisk virksomhet. Foreløpig er likevel ikke mange av de forventede nyetableringene blitt realisert. Nye virksomheter under planlegging er mineralvannproduksjon og nye former for jordbruksproduksjon som bomull og solsikke.

Før Catandica ble tilkoplet regionalnettet, var elforsyningen basert på en lokal dieseldrevet generator og flere små private generatorer. Situasjonen var da preget av hyppige og langvarige driftsavbrudd på grunn av dyr diesel og manglende teknisk vedlikeholdskapasitet.

Gondola

Det tredje investeringsselementet i komponenten for landsbygd-elektrifisering var bygging av en transformatorstasjon ved tettstedet Gondola i Manica-provinsen. Også denne stasjonen var i tilsynelatende god stand og godt vedlikeholdt. Den har tre utgående linjer, én til en nærliggende pumpestasjon for oljerørledningen fra Beira til Zimbabwe, én til tettstedet Gondola og én til et annet tettsted i nærheten. Den elektrisiteten som går til småbyen Gondola, selges i sin helhet til jernbaneselskapet CFM som selv transformerer og selger strøm på lavere spenningsnivåer til husholdninger og bedrifter i området. Selve jernbanen er dieseldrevet og har aldri vært elektrifisert.

Transformatorstasjonen betjener i dag 552 abonnenter der pumpestasjonen er den klart største kunden. Av de øvrige 551 kundene utgjør private husholdninger 479, mens det er 72 abonnenter innen industri og offentlig og privat tjenesteyting. Hovedavtakeren av energien som distribueres gjennom stasjonen, er normalt pumpestasjonen. Den er for tida lite i drift på grunn av liten bruk av rørledningen, som igjen er en konsekvens av Zimbabwes problemer med å betale for oljeleveransene. Samlet kapasitet på transformatorstasjonen er 8 MW, mens lasten til pumpestasjonen er ca. 1,2 MW når den er i drift, øvrige abonnenter utgjør ca. 0,7 MW. Da Riksrevisjonen besøkte stasjonen, var den samlede lasten på ca. 1,2 MW, eller 15 prosent av kapasiteten.

³⁷ Stolpene er av furu og hadde kommet ferdig impregneret fra Norge. Vanligvis brukes eukalyptustømmer til stolper. Et problem man hadde erfart med furustolpene, og som man ikke har hatt med eukalyptus, er at de utsettes for haking av spettefugler. EDMs representanter var usikre på hva som kan skje på litt lengre sikt, men til nå hadde det ikke ført til at master eller kabler hadde falt ned.

Før transformatorstasjonen i Gondola stod ferdig i 1998, ble pumpestasjonen og de øvrige kundene betjent av en egen linje fra en nærliggende by (Chimoio). Denne linja var i relativt dårlig forfatning, og forsyningsavbruddene var mange og lange. Forsyningssituasjonen ble ifølge EDMs representant betydelig forbedret med den nye stasjonen.

4.2.3 Institusjonsutvikling av EDM (MOZ 030)

Bakgrunn

Som nevnt i omtalen av MOZ 087 foran inngikk Norge og Mosambik i desember 1992 en avtale om et sektorprogram for norsk støtte til utvikling av elektrisitetssektoren i Mosambik for perioden 1993–1996. Sektorprogrammet bestod av ulike komponenter, der varebistand i form av utstyr og reservedeler til det statlige kraftselskapet EDM var den beløpsmessig viktigste. Komponenten institusjonsutvikling i EDM var i den opprinnelige sektoravtalen budsjettert til 32,4 mill. kroner, men seinere utvidet gjennom tilleggsavtaler, og i perioden 1993–97 ble det utbetalt 58,8 mill. kroner på tiltaket.³⁸ Midlene skulle i hovedsak finansiere norske økonomisk/administrative rådgivere (faglig bistand) og anskaffelse og implementering av nye økonomisk/administrative informasjonssystemer. I Riksrevisjonens undersøkelse av institusjonsutviklingskomponenten er det lagt hovedvekt på de nye informasjonssystemene.

Mål og planlagte resultater

Vedlegg I til sektoravtalen for 1993–1996 angir at det overordnede programålet for hele sektoravtalen var å «assistere EDM i å utvikle seg til en uavhengig og økonomisk sunn organisasjon», og at programmet «gjennom institusjonell og kompetansemessig utvikling skal skape en sterkere administrativ plattform for selskapet». Under omtalen av komponenten institusjonsutvikling ble det vist til at EDM hadde startet et omfattende program for forbedringer i den overordnede og sektorielle ledelse og økonomiske kontroll av selskapet. Avtalen skulle støtte fortsettelsen av dette programmet gjennom rekruttering av fem rådgivere som skulle arbeide i ulike avdelinger og operasjonsområder, dekke kostnader for implementering av administrative informasjonssystemer samt mindre, relaterte studier. Sektoravtalen eller vedlegg I inneholdt ikke noen videre konkretisering av resultater eller indikatorer for måloppnåelse, men avtalen viste til beskrivelsen i Mosambiks prosjektdokument fra 1992.

Prosjektdokumentet «Electricity Sub-Sector Co-operation 1993–1996» gav en mer detaljert beskri-

velse av komponenten «Institutional Development». Prosjektdokumentet viste til EDMs utviklingsprogram for forbedringer i ledelsen og den økonomiske kontrollen av selskapet og beskrev de tre delkomponentene Norge skulle støtte:

- *Faglig bistand*
Denne delkomponenten innebar rekruttering av fem rådgivere for EDMs ulike avdelinger og operasjonsområder. Etter en anbudskonkurranse skulle det inngås en samlet kontrakt med et norsk selskap om rådgiverstillingene. Budsjett for de fem stillingene for perioden 1993–1996 var 20 mill. kroner.
- *Nye informasjonssystemer*
Prosjektdokumentet inneholdt en beskrivelse og plan for implementering av informasjonssystemer for kundeinformasjon og økonomistyring. Det framgikk at forhandlinger om maskin- og programvare for disse systemene hadde startet opp i 1992. Formålet med dette IT-prosjektet var å forbedre den økonomiske og administrative kontrollen i selskapet. Etter en lang periode med full oppmerksomhet mot den tekniske siden av selskapet hadde i noen grad den administrative siden blitt skadelidende. Målet var å implementere et integrert og fleksibelt informasjonssystem, først ved EDMs hovedkontor i Maputo (1992–1994) og deretter i de ulike operasjonsområdene (1994–1996). Budsjett for perioden 1993–1996 var 11,5 mill. kroner.
- *Konsulentstudier*
Prosjektdokumentet inneholder også en mindre studie om forbedringer i måleapparatur med et budsjett på 0,9 mill. kroner.

Oppnådde resultater

I 1992 inngikk EDM og den sørafrikanske datavareleverandøren ICL en kontrakt som omfattet a) et kundeinformasjons- og faktureringsystem og b) et regnskapssystem.

Kundeinformasjons- og faktureringsystem

Kundeinformasjons- og faktureringssystemet som ICL skulle levere, var opprinnelig et standardssystem som gjennom kontraktsforhandlingene ble omgjort til et spesialtilpasset system. Ifølge en gjennomgangsrappport fra det norske konsultentselskapet Norplan AS fra juli 1995 var implementeringen av systemet forsinket og bare delvis operasjonelt våren 1995.³⁹ I gjennomgangsrappporten ble det pekt på at utilstrekkelig design i programvaren for fakture-

³⁸ 1993: 12,7 mill. kroner, jamfør vedlegg til Agreed Minutes fra årlig møte i februar 1995. 1994: 16,6 mill. kroner; 1995: 15,7 mill. kroner; 1996: 9,2 mill. kroner; 1997: 4,6 mill. kroner, jamfør rapport av 20.03.98 utarbeidet av Tore Westberg på oppdrag av ambassaden i Maputo.

³⁹ Norplan AS: *A review of the electricity sector in Mozambique and the support to the sector by Norway and Sweden*. Juli 1995.

ringsdelen av systemet hadde medført kapasitetsproblemer, spesielt for den store kundekonsentrasjonen sør i landet. Norplans vurdering av det NORAD-finansierte kundeinformasjons- og faktureringsystemet var at det ikke møtte stilte krav, og at systemet burde erstattes av et nytt standardsystem.

Grunnet de store problemene med det ICL-utviklede kundeinformasjons- og faktureringsystemet startet EDM i 1995 en prosess for å erstatte det med et nytt kommersielt tilgjengelig standardsystem for kundeinformasjon og fakturering. Formell anmodning om norsk støtte til dette ble fremmet i juni 1996.⁴⁰ Ambassaden ville vurdere slik støtte først når EDM hadde presentert et prosjektdokument.⁴¹ Etter det Riksrevisjonen er kjent med, ble et slikt prosjektdokument ikke framlagt. I det årlige møtet mellom EDM og ambassaden i november 1998 opplyste EDM at det var oppnådd støtte fra Frankrike til anskaffelse av et nytt system.⁴²

Regnskapssystem

Regnskapssystemet som ICL skulle levere etter kontrakten fra 1992, skulle spesialutvikles for EDM. Ifølge Norplans rapport fra gjennomgangen i 1995 møtte også utviklingen av dette systemet en rekke problemer. De anvendte ressurser resulterte ikke i et anvendelig produkt, og EDM sa i 1994 fra seg videre kontraktsforpliktelser overfor ICL. Norplans vurdering av det NORAD-finansierte regnskapssystemet var at det ikke møtte stilte krav, og at systemet burde erstattes av et nytt standard regnskapssystem.

Ved siden av støtte til å utvikle nye informasjonssystemer bestod som nevnt tiltaket for institusjonsutvikling av faglig bistand fra fem norske rådgivere fra Norconsult International AS som var plassert i ulike avdelinger i EDM. Av Norconsults rapport til EDM av februar 1995 framgår det at deres rådgivere siden ankomsten i 1993 og gjennom hele 1994 benyttet store deler av sine ressurser på problemene med implementeringen av de spesialutviklede ICL-systemene.⁴³ I samråd mellom EDM og Norconsult ble det i begynnelsen av 1995 besluttet å gi opp videre satsing på regnskapssystemet fra ICL og i stedet anskaffe og implementere et standard regnskapssystem (Agresso). En tilleggskontrakt mellom EDM og Norconsult, som foruten å redusere antall rådgivere og redefinere deres arbeidsoppgaver også omfattet regnskapssystemet Agresso, ble inngått i februar 1995. EDMs økonomiavdeling skulle utrustes med et nytt regnskapssystem som ville medføre

full reorganisering av EDMs regnskapsenheter. Regnskapssystemet skulle være operativt innen 1. januar 1996 etter utstrakt opplæring og implementering av ny organisasjonsstruktur. Samlet budsjett for 1995 ble satt til 14,6 mill. kroner.⁴⁴

Ifølge EDMs årlige rapport til NORAD for 1995 var implementeringen av regnskapssystemet Agresso startet opp, men ikke fullført ved utløpet av 1995.⁴⁵ Ytterligere norsk støtte til innføring av regnskapssystemet ble gitt både i 1996 og 1997 på henholdsvis 9,2 og 3,6 mill. kroner.

Regnskapssystemet ble ifølge EDM operativt i løpet av høsten 1996, selv om noe opplæring på dette tidspunkt gjenstod.⁴⁶

I et møte mellom Riksrevisjonen og EDMs finansdirektør i oktober 2002 ble følgende opplysninger om innføringen av regnskapssystemet Agresso presentert fra EDMs side:

- Agresso ble i 1996 installert ved EDMs hovedkontor i Maputo hvor det fortsatt er i bruk. Følgende hovedkomponenter var innbefattet: hovedbok, kundefordringer, leverandørgjeld, anleggsmidler og systemadministrasjon. Manualer til systemet ble oversatt til portugisisk ved hjelp av prosjektmidler. Det var 15 brukerlisenser i 1996. EDMs første avsluttede regnskap ved bruk av Agresso var regnskapet for 1996.
- Agresso ble i 2000 installert ved tre områdekontorer i Maputo (ikke NORAD-finansiert). Det ble opplyst at dette hadde vært noe problematisk på grunn av ustabil linjetilknytning mot hovedkontor. Antall brukerlisenser i 2001 var 45.
- EDM oppfatter Agresso som et godt og nyttig system, at det gir gode rapporter, og at systemet er fleksibelt med hensyn til endringer i organisasjonsstruktur. Det ble opplyst at det faktum at Agresso var lite kjent og brukt i regionen, ikke hadde skapt problemer for implementeringen og seinere bruk.
- EDM har siden 1997 hatt vedlikeholdskontrakt med Norconsult Mozambique, hvor det betales et årlig beløp basert på antall lisenser. Norconsult har hatt 1–2 personer i Maputo som har gitt brukerstøtte. Ved oppgradering til ny versjon og andre tyngre oppgaver har det vært benyttet Norconsult-personell fra Norge og Zambia. Vedlikeholdskontrakt med Norconsult Mozambique løper fortsatt.
- Det ble opplyst at det hadde vært problemer med dårlig integrasjon mellom Agresso og nytt kun-

⁴⁰ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/REG/SAFR/31/96*. Godkjent 28.11.1996, s. 2.

⁴¹ Ibid. s. 8.

⁴² Agreed Minutes fra årlig møte mellom ambassaden og EDM 17. november 1998, s. 4.

⁴³ Norconsult International: *Institutional Development in EDM. Quarterly Report No. 5*. Februar 1995.

⁴⁴ Norconsult International/EDM: *Addendum No. 4 to the Agreement between Electricidade de Mocambique and Norconsult International A.S. regarding consulting services for Institutional Development in EDM*. 13. februar 1995.

⁴⁵ EDM: *Power Co-operation 1995–96, Activity Report 1995*. Mars 1996, s. 3.

⁴⁶ EDM: *Power Co-operation Norway – Mozambique, Activity Report 1996*. Juli 1997, s. 4.

deinformasjons- og faktureringsystem (CIS), men at dette var løst i 2001.

Økonomi

Det er vanskelig på grunnlag av de foreliggende data å fastslå eksakt hvor mye av den norske støtten til institusjonsutvikling i EDM som er knyttet til anskaffelse og implementering av nye informasjonssystemer. NORAD utbetalte i perioden 1993–1997 totalt 58,8 mill. kroner til institusjonsutvikling i EDM. Av dette kan om lag 21 mill. kroner knyttes til leveranser fra ICL i perioden 1993–1995 og om lag 24 mill. kroner knyttes direkte og indirekte til Norconsults implementering av regnskapssystemet Agresso i perioden 1995–1997.⁴⁷ Opprinnelig budsjett for de to planlagte informasjonssystemene, slik de framkommer i prosjektdokumentet av juni 1992, var 11,5 mill. kroner inklusiv maskinvare.

4.2.4 Teknisk enhet for gjennomføring av vannkraftprosjekter, UTIP (MOZ 098)

Bakgrunn

UTIP, *Technical Unit for Implementation of Hydropower Projects*, er en egen statlig institusjon under energidepartementet som har som hovedmål å iverksette tekniske studier og følge opp utbyggingen av et definert sett av store vannkraftprosjekter i Zambezi-vassdraget. Til nå har Mepanda Uncua, ca. 60 km nedstrøms for det eksisterende Cabora Bassa-kraftverket, vært det sentrale prosjektet for UTIP. Mepanda Uncua er tenkt som et stort vannkraftprosjekt (1300 MW) etter BOOT-prinsippet (BOOT: Build, Own, Operate, Transfer), hvor utbyggingen hovedsakelig skjer med privat kapital, og hvor driften de første 25 årene skjer i privat regi før anlegget overdras vederlagsfritt til staten.

NORAD besluttet i 1997 å støtte institusjonsbyggingen av UTIP med 20 mill. kroner over en planlagt treårsperiode (1998–2000). Midlene skulle brukes til å finansiere konsulenttjenester, driftsutgifter og uforutsette utgifter. Før avtalen ble undertegnet, ytret Mosambik et ønske om at deler av midlene skulle brukes til å finansiere et internasjonalt ekspertpanel. Ekspertpanelets oppgave skulle være å kommentere og kvalitetssikre utredningen av Mepanda Uncua-utbyggingen. Selve utredningen skulle utføres med tysk og fransk finansiering. I avtalen mellom Norge og Mosambik som ble undertegnet i september 1999, ble dermed ekspertpanelet inkludert. I 2000 ble avtalen utvidet med 2 mill. kroner til finansielle rådgivningstjenester.

Mål og planlagte resultater

Tiltakets overordnede mål var «å forbedre forvaltningen innen energisektoren for å fremme bærekraftig sosial og økonomisk utvikling i Mosambik». Tiltaks målet var «å etablere UTIP som en effektiv institusjon med økt evne og kapasitet til å utføre de oppgaver og ivareta det ansvar den er gitt i statuttene».⁴⁸ Det ble definert seks planlagte resultater:

- 1 En administrativ styringsmodell for UTIP skulle være etablert og innført.
- 2 Et personalutviklingsprogram for ansatte skulle være etablert.
- 3 Praksisbasert opplæring skulle være gjennomført for et definert antall ansatte.
- 4 UTIPs oppgaver i forbindelse med forberedelse til utbygging av Mepanda Uncua slik det var definert i prosjektdokumentet, skulle være gjennomført.
- 5 Et uavhengig ekspertpanel skulle være etablert, og oppgavene som spesifisert i «Terms of reference for the Expert Panel» av 10.3.1999 utført.⁴⁹
- 6 Finansielle rådgivningstjenester for UTIP.

Prosjektdokumentet som det vises til i resultat 4, inneholdt ikke noen nærmere konkretisering eller definisjon av UTIPs oppgaver i forbindelse med forberedelse til utbygging av Mepanda Uncua, men så følgende:

«UTIP må besitte og utvikle den ekspertise som trengs for å ivareta de daglige oppgaver og drift, samt være i stand til å identifisere og administrere nødvendig midlertidig ekspertise utenfor UTIP. Toårsperioden (...) (utrednings- og finansieringsfase) skal brukes til å gi UTIPs mosambikiske personale slik kompetanse. Den etterfølgende design- og byggefasen representerer nye faglige utfordringer som vil gjøre det nødvendig med fortsatt tilgang på utenlandsk ekspertise i UTIP, men da med større vekt på teknisk og økonomisk ekspertise.»

Denne undersøkelsen har lagt formuleringen foran til grunn for resultat 4: om UTIP har gjennomført sine oppgaver i forbindelse med å utrede en utbygging og etablere en finansieringsløsning for Mepanda Uncua ved hjelp av egen og innleid kompetanse.

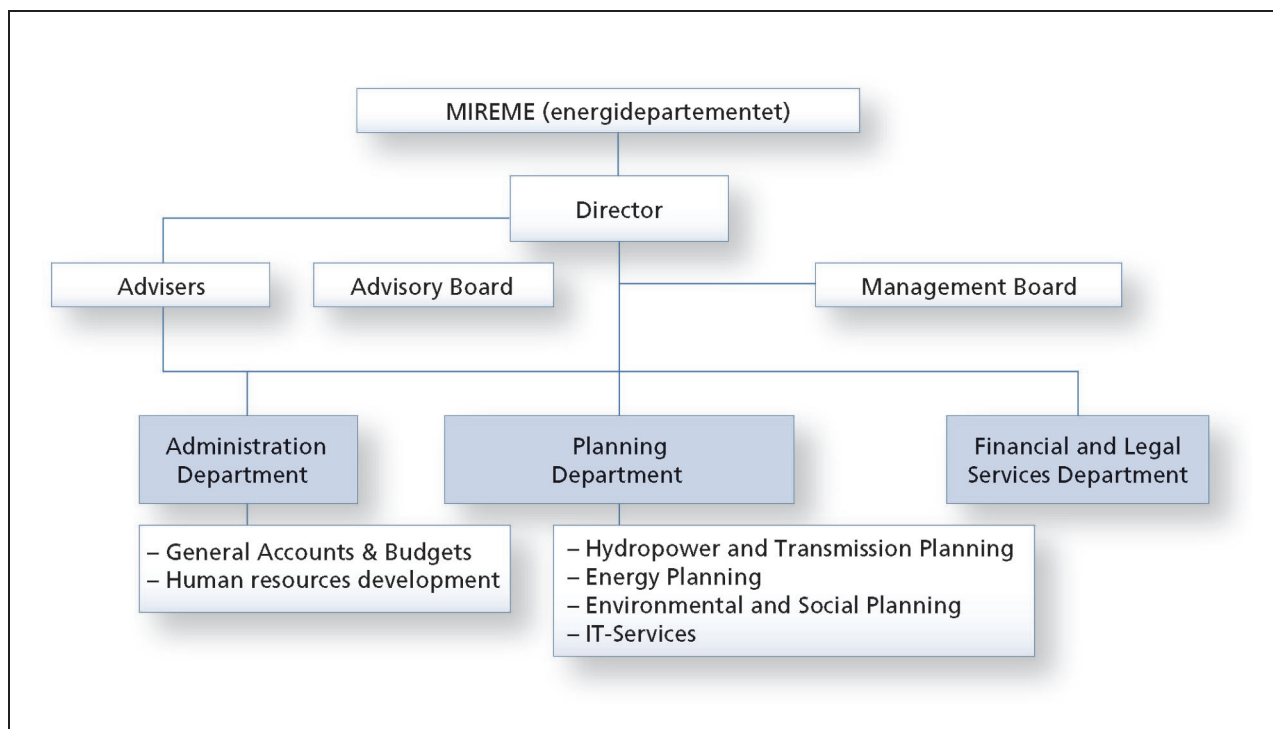
Status for tiltaket 2002

UTIP eksisterer som egen institusjon og flyttet i 2000 til egne innleide lokaler i Maputo. Det NORAD-finansierte prosjektet skulle etter opprinnelig

⁴⁷ Til sammen for 1993–1997 utgjorde Norconsults kontrakter med EDM innen dette tiltaket 39,2 mill. kroner. Det omfattet kontrakten om fem langtidsrådgivere pluss korttidsrådgivere som ble inngått i 1993 og seinere tillegg om leveranse og implementering av Agresso.

⁴⁸ Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Mozambique regarding Support to the Technical Unit for Implementation of Hydropower projects, «UTIP».

⁴⁹ Disse «Terms of reference» er ikke å finne verken hos UTIP, i ambassadens arkiv eller i NORADs arkiv i Oslo.



Figur 8 Eksisterende organisasjonskart for UTIP

plan være ferdig ved utgangen av 2001, men er blitt forlenget ut 2002. Konsulentbistanden ble lagt ut på norsk anbudskonkurranse i 1999, og Norconsult International vant kontrakten. Da Riksrevisjonen besøkte UTIP i oktober 2002, var kontrakten mellom UTIP og Norconsult forlenget til februar 2003.

Oppnådde resultater

Resultat 1: UTIPs organisasjon og bemanning

Det er etablert en styringsmodell hvor UTIP ledes av en direktør som rapporterer direkte til ministeren i energidepartementet. UTIP består formelt av tre avdelinger som ledes av hver sin avdelingsleder. Hver avdeling består av ulike seksjoner som vist på organisasjonskartet på figur 8, hvor seksjonslederne rapporterer til sine respektive avdelingsledere.

Det er etablert en ledergruppe bestående av direktøren, avdelingslederne og utenlandske rådgivere, samt et rådgivende styre.

Dagens organisasjonskart er en relativt begrenset og beskåret versjon sammenlignet med den opprinnelige planen i prosjektdokumentet. I henhold til denne planen skulle fagavdelingen alene besitte kompetanse innen ti områder.⁵⁰

Det er utarbeidet stillingsbeskrivelser for direktøren, avdelingsledere og seksjonsledere, i alt ti stillinger, jamfør figur 8.⁵¹

Videre er det etablert et internt datanettverk som fungerer, en arkivnøkkel, og det er kjøpt inn og installert et regnskapssystem (Agresso). Regnskapssystemet har ifølge UTIP ikke fungert helt etter forventningene. Det har vært mangler ved driftssikkerheten, og det er derfor blitt ført skygeregnskap ved hjelp av annen programvare.⁵²

UTIPs faglige stab i oktober 2002 var direktøren, en ingeniør som primært jobber med IT-relaterte oppgaver, en juridisk rådgiver på deltid og en nyansett elektroingeniør. I tillegg kommer administrativt personale i form av en administrativ leder, en regnskapsfører, sekretær og annet personale for renhold og transport. UTIP har hatt to utenlandske langtidskonsulenter som utarbeidet den omtalte utredningen finansiert av Tyskland og Frankrike. Videre har Norconsult hatt utplassert en langtidsrådgiver i store deler av tida etter februar 2000. Av ti faglige og administrative stillinger som det er utarbeidet stillingsbeskrivelser for, er fem-seks besatt. Av disse er tre stillinger innen IT og administrasjon, noe som betyr at den vannkraftfaglige delen av staben bare utgjøres av to-tre personer. Ifølge UTIP skyldes vanskene med å fylle stillingene først og fremst manglende finansiering.⁵³ Tidligere har UTIP pekt på liten tilgang på kvalifisert personell og det offentlige lønnsregulativet som de viktigste hindrene for å fylle stillingene.

⁵⁰ Vannkraftplanlegging, hydrologi, geologi, damteknikk, bergteknikk, mekanikk, elektroteknikk, «transmission engineering,» miljøkonsekvensanalyser, sikkerhet.

⁵¹ UTIP: *Organisation and Job Descriptions*, prepared by Norconsult International. 22.08.01.

⁵² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og UTIP 14.10.02.

⁵³ UTIP: *Annual report 2001*. Årlig rapport til NORAD. Mai 2002. s. 12.

ne. Regjeringen har ikke tillatt UTIP å gå utover det statlige lønnsregulativet, og det medfører at UTIP er lite konkurransedyktig overfor de relativt få kvalifiserte personene som kan være aktuelle.⁵⁴

Resultat 2: Personalutviklingsprogram

Ifølge planen skulle det være «etablert» et program for å videreutvikle kompetansen hos de enkelte medarbeiderne i UTIPs stab. Et utkast til et slikt opplæringsprogram er formulert, men ikke iverksatt.⁵⁵ Iverksettingen er nå tenkt gjennomført i neste fase fra og med 2003. Ambassaden er av den oppfatning at planen for første fase bare var å formulere et slikt program, og at den ikke omfattet selve gjennomføringen av det.⁵⁶ I kontrakten mellom Norconsult og UTIP heter det imidlertid at et slikt personalutviklingsprogram skal forberedes og innføres («prepare and implement»)⁵⁷.

Resultat 3: Opplæring gjennom praksis

Den praksisbaserte opplæringen har vært en integrert del av arbeidet til prosjektlederen fra Norconsult. Opplæringen har også tatt form av kurs og seminarer. Tre personer har deltatt på kurs ved NTNU i Trondheim. Det har vært holdt kurs og seminarer om økonomiske og finansielle analyser av vannkraftprosjekter, om konsesjonsavtaler og kraftsalg-avtaler og om forhandlingsstrategi. Direktøren har deltatt på kurs i prosjektledelse, og den administrative lederen og regnskapsføreren tar etterutdanning på universitetet. Hvorvidt disse aktivitetene er å betrakte som praksisbasert opplæring eller kompetanseutvikling, vil avhenge av hvilke definisjoner av de to begrepene man legger til grunn. Ambassaden legger til grunn at seminarer og interne kurs av kortere varighet klassifiseres som «on-the-job-training», og pekte også på at langtidskonsulentens daglige veiledning av og rådgivning til UTIPs direktør var å betrakte som en viktig del av denne komponenten.⁵⁸

Resultat 4: UTIPs oppgaver i forberedelsene av Mepanda Uncua-utbyggingen

I henhold til prosjektdokumentet var planen at treårsperioden skulle brukes til å utrede utbyggingen av Mepanda Uncua som vannkraftprosjekt og til å skaffe finansiering for utbyggingen. UTIP skulle være myndighetenes redskap for å sikre framdrift og ko-

ordinering av aktiviteter som var nødvendige for å få dette på plass, slik at design og utbygging av damanlegg, kraftstasjon og overføringslinjer kunne begynne.

Hvilke aktiviteter som var nødvendige for å sikre at man hadde kommet fram til design- og byggefase, er ikke detaljert formulert eller beskrevet i prosjektdokumentet, i den opprinnelige kontrakten mellom UTIP og konsulenten eller i de innledende arbeidsplanene som ble lagt fram for NORAD. I arbeidsplanen som er vedlagt kontrakten mellom UTIP og Norconsult fra desember 1999, står «financial engineering» oppført som en aktivitet som skulle pågå fra september 2001 til januar 2002. I planen for 2001 var målet å etablere prosjektselskapet som skulle bygge ut, eie og drive kraftverket – eventuelt også overføringslinjene – tidlig i 2002. Før det skulle landavtalen mellom Mosambik og Sør-Afrika om prinsippene for dannelsen av prosjektselskapet og om de statlige eierandelene være undertegnet, etterfulgt av prosjektpromotering, prekvalifisering av interesserte investorer og til slutt parallelle forhandlinger mellom Mosambik og konkurrerende allianser av investorer før den seirende alliansen dannet prosjektselskapet. Ett år seinere, i arbeidsplanen for 2002, var tidspunktet for etableringen av prosjektselskapet forskjøvet til desember 2002 / januar 2003.⁵⁹ Finansieringen skulle forhandles etter dannelsen av prosjektselskapet og er planlagt for neste fase av prosjektet parallelt med forhandlingen av ulike avtaler og kontrakter (utbygging, skatt, miljø, kraftsalg etc.). Selve byggingen av kraftverket er beregnet til å ta seks–sju år.

I oktober 2002 var status at utredningen var avsluttet med en ferdig sluttrapport i april 2002. En investorkonferanse var avholdt i mai 2002 hvor UTIP informerte potensielle investorer og ulike lands ambassader om prosjektet og utredningen. Representanter for UTIP skulle foreta en rundreise i Europa oktober/november 2002 for å møte mulig interesserte investorer. Avtalen med Sør-Afrika var forsinket og fortsatt ikke undertegnet, og målet for etableringen av prosjektselskapet var forskjøvet til medio 2003.

UTIP mener selv at man stort sett klarer å fylle oppgavene som er fastsatt i statuttene. Den norske konsulenten mente at man bare i begrenset grad har lyktes med å løse hovedutfordringen, som er å få inn fagfolk som kan nyttiggjøre seg opplæringen som konsulenten skulle gi. UTIP som organisasjon er derfor fortsatt skjør og i relativt stor grad avhengig av utenlandsk konsulentbistand. Også ambassaden mener det gjenstår en del før UTIP står på egne bein i forhold til ansvarsområdene som er nedfelt i statuttene. Hvis man regner med langsiktig og kortsiktig konsulentbistand og ekspertpanelet (se nedenfor),

⁵⁴ Agreed Minutes fra årlig møte 2001 mellom UTIP og NORAD.

⁵⁵ UTIP: HRD-report. Draft from the Human Resource Development Advisor. May 2002.

⁵⁶ Referat fra Riksrevisjonens møte med ambassaden 15.10.02.

⁵⁷ Kontrakt mellom UTIP og Norconsult International AS. Desember 1999, appendix A.

⁵⁸ Referat fra Riksrevisjonens møte med ambassaden 15.10.02.

⁵⁹ UTIP: Annual report 2001, appendix 2.

mener både UTIP og ambassaden at UTIP er fullt ut operasjonell, og at fagområdene i organisasjonskartet er dekket.⁶⁰

Resultat 5: Ekspertpanel

Ekspertspanelet har hatt seks møter mellom november 1999 og februar 2001, og hvert møte hadde en snau ukes varighet. Panelet har vært sammensatt av sju personer fra USA, Europa og Mosambik med ekspertise innen ulike aspekter ved vannkraftutbygginger (økonomi, miljø, hydrologi, geologi, elektromekanikk, dam- og anleggsengineering etc.). Ekspertpanelet har lest, kommentert og evaluert ulike delrapporter og sluttrapporten som dokumenterer studien, og dessuten gitt råd til de utenlandske konsulentenes arbeid i forbindelse med den.

Resultat 6: Finansiell rådgivning

I tilleggssavtalen fra 2000 ble det inkludert 2 mill. kroner som skulle gå til finansiell rådgivning. Norconsult skulle underkontrahere finansrådgiver fordi Norconsult selv ikke hadde den nødvendige kompetansen. Det dreide seg om kompetanse om og erfaring «fra store internasjonale prosjekter for å oppnå en optimal finansiell struktur for utbyggingsprosjektet i Zambezi-elven». Siden det ikke var rom for å leie inn denne kompetansen innenfor den opprinnelige kontrakten og avtalen, ble det bevilget ekstra midler til dette.⁶¹

Det er imidlertid ikke blitt innleid noen finansiell rådgiver. Tilleggsmidlene er i stedet brukt til markedsføring av Mepanda Uncua som investeringsobjekt. Kontrakten mellom UTIP og Norconsult ble utvidet med et tillegg hvor det var tre nye aktiviteter: prosjektpromotering, prekvalifisering av prosjektselskap og forhandlinger med mulige investorer. Disse aktivitetene skulle utføres av Norconsult. Det ble også budsjettet med 1 mill. kroner til «internasjonal ekspertise» til bruk i forhandlingene med mulige investorer.⁶² Tillegget ble godkjent av NORAD. Ved Riksrevisjonens besøk til UTIP i oktober 2002 ble det opplyst at det først vil bli aktuelt å engasjere internasjonal finansiell ekspertise i neste fase av prosjektet.

4.2.5 Institusjonell støtte, fiskeriutvikling (MOZ 088)

Bakgrunn

Norge har siden slutten av 1970-tallet støttet fiskerisektoren i Mosambik. I juni 1996 ble det inngått en avtale om norsk finansiering til et program for vide-

re utvikling av institusjoner og kompetanse innen fiskerisektoren. Dette skulle gjøres gjennom et samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet på norsk side og Det nasjonale fiskeridirektoratet (DNP)⁶³ og Fiskeriforskningsinstituttet (IIP)⁶⁴ på mosambikisk side. Støtten ble gitt for perioden 1996–1998, ble seinere forlenget ut 1999 og utgjorde til sammen 22 mill. kroner. I april 2000 ble samarbeidet utvidet med to nye år (2000–2001) og en bevilgning på 14 mill. kroner. I mars 2003 ble det bevilget ytterligere 4 mill. kroner for å avslutte aktiviteter som var planlagt, men ikke gjennomført i perioden 2000–2001. Samlet bevilgning var da kommet opp i 40 mill. kroner. Det lå et nytt prosjektdokument til grunn for bevilgningen i 2000. Det er likevel stor grad av samsvar mellom målformuleringene i de ulike fasene. Denne undersøkelsen omfatter fasen fra 2000.

Samlet internasjonal bistand til fiskerisektoren i perioden 1996–2001 er anslått til om lag 700 mill. kroner (ca. 88 mill. USD).⁶⁵

Fiskerisektoren

Fiskeriene i Mosambik deles gjerne inn i tre kategorier: industrifiske, semiindustrielt fiske og strandfiske. *Industrifisket* betegner båter over 20 meters lengde. Båtene har fryselager om bord og fisker hovedsakelig på rekebestanden (shallow water shrimp) i Sofala-bukta i Midt-Mosambik og bestander på større dyp. I 2002 var det utskrevet 78 fartøyslisenser for de industrielle rekefiskeriene, og av dem tilhørte 36 utenlandske fartøyer.⁶⁶ De *semiindustrielle* fartøyene er mellom 10 og 20 meter lange. Disse deltar også blant annet i rekefisket, men foretar oftest kortere tokt fordi fangstene som regel lagres på is før de landes for videre behandling. Ved siden av reker er fisket av ferskvannsfisken kapenta i innsjøene Cabora Bassa og Niassa⁶⁷ den viktigste ressursen for fartøyene i denne kategorien. Mesteparten av kapentafangsten eksporteres, særlig til Zimbabwe. *Strandfisket* (artisanal fishery) betegner fiske med ulik redskap fra land og fra båter som er kortere enn 10 meter.

Total årlig fangst innen Mosambiks fiskerier utgjør anslagsvis 115 000 tonn og fordeler seg med 35 000–40 000 tonn på de to første fartøyskategoriene, mens fangsten innenfor strandfisket er anslått til 75 000–80 000 tonn. Det viktigste fisket målt i om-

⁶³ Direccção Nacional de Pescas, utgjør en del av fiskeridepartementet.

⁶⁴ Instituto Nacional de Investigação Pesqueira.

⁶⁵ Ca. halvparten av dette var japansk bistand til rehabilitering av havner. Kilde: Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development (Denmark) and Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *Review of Institutional Co-operation in Fisheries Research and Management. Mozambique-Norway*. Desember 2002.

⁶⁶ Inge Albrigtsen, norsk ekspert i fiskeridepartementet, Maputo: Brev til Riksrevisjonen datert 30.04.2003.

⁶⁷ Benevnes også som Lake Malawi.

⁶⁰ Referat fra Riksrevisjonens møte med ambassaden 15.10.02 og referat fra Riksrevisjonens møte med UTIP 14.10.2002.

⁶¹ NORAD: Bevilgningsdokument datert 19.7.2000.

⁶² Tillegg nr. 3 til kontrakt mellom UTIP og Norconsult International. Juli 2001, s. 2–3.

setning er rekefisket med en årlig fangst på ca. 9 500 tonn, i all hovedsak av industritrålere og semiindustritrålere. Av dette eksporteres vel 90 prosent. Verdien av rekeeksporten utgjør om lag 80 mill. USD årlig,⁶⁸ og reker var inntil nylig landets viktigste eksportprodukt.

Mål og planlagte resultater

Det overordnede målet for tiltaket er i prosjektdokumentet formulert som «institusjoner for fiskeriforskning og administrasjon med bedre evne til å forvalte fiskeriene til størst mulig gagn for landet». Det mer umiddelbare tiltaks målet var definert til å være «styrkede fiskeri-institusjoner i Mosambik med kompetanse og kapasitet til å gi vurderinger og forvalte de viktigste fiskeriene innen 2001.» Tiltaket hadde følgende planlagte resultater:

- et bærekraftig system for overvåkning av fiskeressurser og marint miljø
- et forbedret system for bestandsvurderinger og vitenskapelig rådgivning
- et forbedret system for publisering og dokumentasjon
- forbedrede modeller og systemer for fiskeriforvaltning
- forbedrede administrative rutiner i fiskeriforvaltningen
- forbedret tilsyn og kvalitetskontroll av fisk og fiskevarer
- forvaltningskapasitet for fiskeoppdrett etablert

I tillegg ble det for hvert av resultatene formulert et sett av aktiviteter og detaljerte resultatindikatorer. Tiltaks målet og de planlagte resultatene skulle først og fremst oppnås gjennom opplæring og rådgivning fra fagfolk fra Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet i Norge og gjennom økonomisk støtte til studiereiser, seminarer, kurs og utdanning for mosambikisk personell både i Mosambik og i utlandet.⁶⁹

Oppnådde resultater

Resultat 1: Bærekraftig system for overvåkning av fiskeressurser og marint miljø

Mosambik har nå et fungerende overvåkningssystem for den viktigste rekeressursen (shallow water shrimp). Dette systemet utgjøres av systematisk og løpende rapportering av fangster og innsats basert på båtenes loggbøker på den ene siden og på biologiske data fra årlige forskningstokt på den andre siden. For

dypvannsreker (gamba), som regnes som den nest viktigste fiskeressursen, er datasituasjonen dårligere, både for fangst- og forskningsdata. Det foretas forskningstokt for gamba, men ikke hvert år. Innhentingen av fangstdata fra båtene er i ferd med å bli lagt om, og IIP forventer *fangstdata* av god kvalitet når omleggingen er fullført.

For andre bestander er dataene om ressursene knappe og spredte. I første fase av tiltaket (1996–1999) ble det utviklet et *system* for innsamling av fangstdata for strandfisket og estimering av samlet fangst. Det foreligger nå data for noen provinser, men ikke for landet som helhet. Rapportert fangst innen strandfisket utgjør om lag 1/10 av anslått total fangst innen denne delen av fisket.⁷⁰

En studie av fiskerisektoren i Mosambik utført for NORAD i 2002 konkluderte med at «veldig lite er kjent om det marine fiskeripotensial i Mosambik med unntak av rekefisket. Det som er uttalt i ulike dokumenter om potensialet og faktisk utnyttelse av ulike ressurser, må derfor betraktes som gjetninger belyst av spredte data om fiskerier, generell kunnskap om bestandenes biologi og sunn fornuft».⁷¹ For ressursene i ferskvann er kunnskapsbasen for å beregne potensialet enda mer usikker.

For dette resultatet ble det formulert tre resultatindikatorer, og av dem er én realisert, én er delvis realisert, og én er ikke realisert.⁷²

Resultat 2: Forbedret system for bestandsvurderinger og vitenskapelig rådgivning

En ekstern gjennomgang av tiltaket som ble utført av danske og norske eksperter i 2002, konkluderte med at IIP har forbedret sin evne til å samle inn og behandle fiskeridata.⁷³ Mosambik er nå i stand til å foreta vurderinger av rekebestanden, og IIP gir anbefalinger om totalt uttak hvert år. Dette gjøres delvis med bistand fra utenlandsk ekspertise i form av kvalitetssikring av de teknikkene som blir benyttet. Ekstern kvalitetssikring er vanlig i mange land og øker troverdigheten til bestandsvurderingene.

⁷⁰ Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *A Study of the Fisheries Sector in Mozambique*. Januar 2002, s. 21.

⁷¹ Ibid. s. 17. Riksrevisjonens oversettelse.

⁷² Realisert: kvartalsmessige oppfølgingsaktiviteter for dem som samler inn primærdata for strandfisket; delvis realisert: iverksetting av et system for innsamling av fangstdata av høy kvalitet for dypvannsreker; ikke realisert: årlig seminar for personell som koordinerer innsamling av data i provinsene. Kilder: Ministry of Fisheries: Annual report for 2000 og 2001, samt møte mellom IIP og Riksrevisjonen 18.02.2003.

⁷³ Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development (Denmark) and Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *Review of Institutional Cooperation in Fisheries Research and Management. Mozambique-Norway*. Desember 2002, s. 24.

⁶⁸ Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *A Study of the Fisheries Sector in Mozambique*. Januar 2002, s. 35.

⁶⁹ The National Directorate for Fisheries (DNP) and The Fisheries Research Institute (IIP): *Project Document for the Institutional Cooperation 2000–2001*. Desember 1999.

IIP har lenge forsøkt å utvikle en database for rekefisket som blant annet skal kople fangstdata fra fiskebåtenes loggbøker sammen med biologiske data samlet av IIP selv. Opprinnelig var planen at databasen skulle være ferdig utviklet og klar til bruk i juli 1998. Det har vært en rekke tekniske problemer knyttet til denne databasen mens den ble utviklet. NORAD finansierte i en periode en egen programmerer for å sikre at basen kom i full bruk, men sa i 2002 nei til videre finansiering. NORAD begrunnet dette med at en programmerer på fulltid i IIP til denne kostnaden ikke kunne rettferdiggjøres på permanent basis.⁷⁴ Lønnskostnaden for programmereren ble for 2001 budsjettet til 364 000 kroner, noe som er høyt etter lokale forhold, selv om IT-ekspertise er knapp arbeidskraft i Mosambik. Det lokale inntektsnivået målt ved kjøpekraftkorrigert bruttonasjonalinntekt per innbygger tilsvarer knappe 3 prosent av nivået i Norge.⁷⁵ Da Riksrevisjonen besøkte IIP i februar 2003, var bare den ene delen av databasen i bruk. Delen som inneholder biologiske bestandsdata, er ikke i bruk, og man klarer ikke å kople fangstdata og biologiske data. Ledelsen ved IIP var bekymret for hvilke konsekvenser manglende vedlikehold vil ha for databasens framtid.

IIP har ikke kapasitet til å foreta bestandsvurderinger og gi råd om uttak av andre fiskeriresurser. Begrensningene er først og fremst knyttet til tilgang på data og mindre til de tekniske forutsetningene. Gjennom arbeidet med systemet for å vurdere rekebestanden har man opparbeidet verdifull erfaring og kompetanse som man vil kunne dra nytte av i vurderingene og rådgivningen om andre fiskeressurser.⁷⁶

Det ble formulert fem indikatorer for dette resultatet, og av dem er én oppfylt, tre er ikke oppfylt, og én er delvis oppfylt.⁷⁷

⁷⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden i Maputo 17.02.2003.

⁷⁵ Målt med absolutte USD er forholdet enda skjevare: BNI per innbygger i Norge er 160 ganger høyere enn nivået for Mosambik. Kilde: World Bank: *World Development Report 2002*, s. 233.

⁷⁶ Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development (Denmark) and Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *Review of Institutional Cooperation in Fisheries Research and Management. Mozambique-Norway*. Desember 2002, s. 24.

⁷⁷ Indikatoren som er oppfylt, er produksjon av en rapport med en foreløpig vurdering av fiskeriene i Angoche-Moma. De tre indikatorene som ikke er oppfylt er: 1 et vitenskaplig seminar om metoder for bestandsvurderinger (representanter for IIP mener likevel metodene er blitt vurdert på annen måte enn gjennom det påtenkte forskerseminaret); 2 etableringen av et felles system med Sør-Afrika for bestandsvurdering av dypvannsreker og hummer; 3 et seminar for å presentere IIPs fiskeriforskning. Indikatoren som er delvis oppfylt, er at det skal være minst tre forskere/IT-spesialister som kan operere og vedlikeholde instituttets databaser. Ifølge IIP har man minst tre som kan drive databasen, men ingen som kan vedlikeholde den. Dette truer databasens videre eksistens.

Resultat 3: Forbedret system for publisering og dokumentasjon

I prosjektdokumentet heter det at all forskning ved fiskeriforskningsinstituttet IIP må bli dokumentert og publisert, og at IIP skal ha et funksjonelt og effektivt bibliotek som kan yte bedre tjenester til sine brukere. Det skulle leies inn en profesjonell arkivar/bibliotekar på deltid som skulle lære opp de nyansatte i biblioteket. Det ble etablert to indikatorer; den ene var «en komplett samling av toktrapper og andre rapporter relatert til Mosambiks fiskerier og fiskeressurser», og den andre var å starte opp igjen utgivelsen av IIPs årsrapport.

IIP engasjerte i 2000 en arkivar for å bedre dokumentasjonen på IIP. Biblioteket er flyttet til et nytt rom og har en beholdning på ca. 2000 titler. Tidsskriftene og instituttets egne rapporter er samlet i et arkiv. Instituttet har også gitt ut årsrapporter for 2000 og 2001.

IIPs direktør mente biblioteket er bedre, men ikke fullt ut funksjonelt fordi man nå ikke lenger har midler til å lønne en profesjonell arkivar. NORAD mente det ikke kunne forsvares å ha en arkivar med spesialavlønning på permanent basis finansiert med bistandsmidler. Arkivarens lønn var i 2001 ca. 230 000 kroner, som også er høyt etter mosambikisk målestokk.

Resultat 4: Forbedrede modeller og systemer for fiskeriforvaltning

Prosjektdokumentet slo fast at kapasiteten til å gi råd om forvaltning av bestander var sårbar. Aktiviteter som skulle bøte på dette, var utplassering av en norsk langtidseksper, et faglig utvekslingsprogram, utdanning av to kandidater i henholdsvis fiskerioekonomi og fiskeriforvaltning og dessuten opplæring gjennom kortere kurs. Dette skulle føre fram til utviklingen av en økonomisk modell for fiskeriforvaltning. DNP skulle også innen 2001 kunne gi råd om forvaltning av det industrielle og semiindustrielle rekefisket.

Arbeidet med å utvikle en økonomisk modell pågikk over lengre tid. Det er blitt satt i gang og stanset to ganger og ligger nå nede. I DNP mente man årsaken til dette var at modellene som ble utarbeidet, viste seg å være enten for kompliserte eller for upålitelige.⁷⁸

Mosambik har innført en generell konsesjonsplikt for alle kommersielle fiskere. For fartøy over 20 meter fungerer dette som en adgangsbegrensning til fisket. I strandfisket fungerer det bare som grunnlag for innkreving av en årlig avgift. I tillegg til konsesjonssystemet har man et kvotesystem for industrielle og semiindustrielle fartøy som fisker på reker, dypvannsreker og hummer, hvor totalkvotene tar ut-

⁷⁸ Møte mellom DNP og Riksrevisjonen 18.02.2003.

gangspunkt i vurderinger av hva som er biologisk forvarlig. I tillegg til konsesjoner og kvoter kommer reguleringer om sesongstengning, stengning av områder og bestemmelser om maskevidder.

DNP kan nå gi vurderinger når det gjelder hvordan det viktigste rekefisket bør forvaltes ut fra biologiske og økonomiske hensyn. Rådene er til en viss grad blitt fulgt, blant annet ved at den sesongmessige stengingen av rekefisket er blitt utvidet fra to til tre måneder, og ved at antall konsesjoner til dette fisket ble redusert både i 2000 og 2002. For det industrielle og semiindustrielle rekefisket har man ifølge DNP selv lyktes i å etablere et relativt godt forvaltningssystem. For de andre fiskeriene konkluderer imidlertid den tidligere omtalte sektorstudien med at de i praksis må anses for å være åpne og uten en virksom offentlig regulering og forvaltning.

DNP mener at kontrolldelen av forvaltningssystemet er meget svakt, også for rekefisket. Evnen til å utøve uavhengige og reelle kontroller er liten. Myndighetene har ingen egne kontrollfartøyer. Kai-kontroller av fangstene er derfor vanligst; i de ti første månedene i 2000 ble det foretatt ca. 2000 slike inspeksjoner.⁷⁹ Siden havområdet er stort og kysten lang, er det umulig å ha et system med jevnlig inspeksjon gjennom fysisk tilstedeværelse. Båtene kan også omgå kvotebegrensningene ved å laste om til andre båter som lander fisken ulovlig mens fiskebåten fortsetter fisket.⁸⁰ Satellitt-overvåkning er under planlegging og kan skaffe oversikt over fiskeriflåtens bevegelser til en relativt moderat kostnad, men kan i beste fall bare brukes som hjelpemiddel til å kontrollere fiskeriaktivitet, ikke fangster.

Av fire indikatorer som var formulert for dette resultatet, er én blitt oppfylt, de andre er delvis oppfylt.⁸¹

Resultat 5: Forbedrede administrative rutiner i fiskeriforvaltningen

I denne delen av tiltaket ble det planlagt et sett av aktiviteter for å styrke de administrative rutinene i fiskeriforvaltningen, og det ble formulert følgende resultatindikatorer:

- en evaluering av de administrative rutinene mellom det nasjonale fiskeridirektoratet og provinsene; innkjøp av IT-utstyr til provinskontorene

- felles seminarer om koordinering av fiskeriforvaltning på nasjonalt og lokalt nivå
- seminar om integrering av fiskeriforvaltningen på ulike administrative nivåer
- fiskerireguleringer som er tilpasset et fartøybasert overvåkningssystem
- prosedyrer for kontroll og overvåkning på plass innen 2001

Noen skriftlig evaluering av de administrative rutinene foreligger ikke, men rutinene for informasjonsflyt mellom provinsene og Maputo er ifølge DNP betydelig forbedret. Det er innkjøpt data- og kommunikasjonsutstyr slik at provinskontorene nå har mulighet for å utveksle informasjon direkte med det nasjonale nivået. Det er avholdt møter i et rådgivende utvalg for fiskeriforvaltning (en parallell til Reguleringsrådet i Norge), hvor representanter for ulike administrative nivåer innen fiskeriforvaltningen, forskningen og fiskerinæringen sitter sammen. Seminaret om integrering av fiskeriforvaltningen på ulike administrative nivåer er ikke realisert. De to indikatorene som omhandler reguleringer og prosedyrer for kontroll, er ikke oppnådd. Det er riktignok utført ulike aktiviteter som ledd i arbeidet med å oppnå dette, men arbeidet har ikke nådd det stadiet som var forutsatt i prosjektdokumentet.

Resultat 6: Forbedret tilsyn og kvalitetskontroll av fisk og fiskevarer

For å øke verdiskapningen i fiskerisektoren er det vesentlig å ha systemer for kvalitetskontroll som gir Mosambiks produkter adgang til de mest lønnsomme markedene. Produkttilsyn og kvalitetskontroll har likevel vært relativt begrenset innenfor det NORAD-støttede programmet og har vært komplementært til andre giveres støtte, særlig Danmark og Island. Personell fra forvaltningen deltok på internasjonale møter om sertifisering og mat hygiene både i 2000 og 2001. To utenlandske konsulenter gjennomførte opplæringsaktiviteter med mosambikisk personell om kvalitetskontrollsystemer. Konsulentgjennomgangen av tiltaket i 2002 konkluderte med at det hadde vært betydelig framgang i produkttilsynet i Mosambik, og at landet nå har systemer for kvalitetskontroll som er EU-godkjent, og som dermed har bedret Mosambiks markedsadgang.⁸²

Resultat 7: Forvaltningskapasitet for fiskeoppdrett etablert

Det er etablert en egen avdeling for fiskeoppdrett i fiskeridepartementet. I 2000 ble det avholdt et semi-

⁷⁹ Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *A Study of the Fisheries Sector in Mozambique*. Januar 2002, s. 50.

⁸⁰ Møte mellom DNP og Riksrevisjonen 18.02.2003

⁸¹ Indikator 4.a ble oppfylt (workshop om fiskeriforvaltning avholdt og ekspertutveksling fullført). En av to planlagte mastergrader er avsluttet (4.b); kursing av fire personer i fiskeriplanlegging og forvaltning gjennomført i en annen form enn planlagt (4.c); to av fem planlagte kurs om medbestemmelse i forvaltningen (co-management) avholdt (4.d). Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og DNP 18.02.2003 og DNP/IPP: *Annual Report 2001*.

⁸² Institute for Fisheries Management and Coastal Community Development (Denmark) and Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *Review of Institutional Cooperation in Fisheries Research and Management. Mozambique-Norway*. Desember 2002, s. 27.

nar i Maputo for å drøfte utkast og høringsuttalelser til en forskrift for fiskeoppdrett. Deretter ble det leid inn et konsultentselskap for å ferdigstille forskriften på basis av konklusjonene på seminaret. Konsulentten måtte engasjeres fordi departementet selv ikke har tilstrekkelig kompetanse til å formulere slike forskrifter i en form som er juridisk holdbar.⁸³

Under resultat 7 var det etablert to indikatorer, og av dem er én oppfylt og én ikke oppfylt.⁸⁴

4.2.6 Gjenoppbygging av helsestasjoner (MOZ 2465)

Bakgrunn

Mosambik ble i februar og mars 2000 rammet av en flomkatastrofe som særlig rammet de sørligste provinsene i landet. På en internasjonal giverkonferanse i Roma organisert av FN og Mosambik i mai 2000 presenterte Mosambik et gjenoppbyggingsprogram hvor skadene og behovene i ulike sektorer ble anslått til 450 mill. USD, og hvor behovet i helsesektoren utgjorde 50 mill. USD. Av dette igjen utgjorde kostnadene til rehabilitering ca. 50 prosent. Norge gav tilsagn om 50 mill. kroner i støtte.

NORADs bevilgningsdokument ble godkjent i juli 2000. Bevilgningen ble fordelt med 20 mill. kroner til hver av sektorene energi og helse og 10 mill. kroner til jordbrukssektoren. Avtalen mellom Norge og Mosambik ble underskrevet i august 2000 og regulerte hele bevilgningen på 50 mill. kroner. Beløpet til helsesektoren skulle utbetales over to år, 9 mill. kroner i 2000 og 11 mill. kroner i 2001.

Gjenoppbyggingsprogrammet i helsesektoren er hovedsakelig finansiert av Belgia, Japan, Norge, Sverige, Nederland, EU, Frankrike og Tyskland. Den ansvarlige enheten i helsedepartementet, GACOP, hadde per juli 2002 finansiert ca. 18 mill. USD av programmet.⁸⁵

Mål og planlagte resultater

Landavtalen med Mosambik viste til at de norske midlene skulle inngå i finansieringen av gjenoppbyggingsprogrammet slik det var formulert i programdokumentet av april 2000 som ble presentert på giverkonferansen i Roma. De norske midlene skulle imidlertid øremerkes sektorene helse, energi og jordbruk.

Det overordnede målet var «å sørge for de nødvendige betingelser for at befolkningen skal kunne flytte hjem og å gjenopprette tilbudet av grunnleggende tjenester». Tiltaks målet for bevilgningen til helsesektoren var «gjenoppbygging av helsenettverket og infrastruktur som for eksempel bygninger, utstyr, medisiner og boliger for helsearbeidere».⁸⁶

Vedlegg 1 til avtalen refererte også til «resultater og indikatorer» og viste til at disse ville følge av de detaljerte planene som ble utarbeidet for hver sektor. I NORADs bevilgningsdokument ble det vist til gjenoppbyggingsprogrammet, hvor det for helsesektoren ble identifisert 43 enheter som trengte gjenoppbygging eller rehabilitering i ulik grad. I det endelige plandokumentet datert november 2000 var antallet økt til 63 enheter. Det inkluderte sykehus, helsesentre og lokale helseposter. Gjenoppbyggingen og rehabiliteringen gjaldt bygninger knyttet til selve helseenhetene og tilknyttede personalboliger, elektrisitetsforsyning, vannforsyning og inngjerding. Hver enhet ble kategorisert i henhold til skadeomfang. Litt under halvparten hadde store skader, resten hadde mindre eller middels skader.⁸⁷

Denne undersøkelsen legger til grunn at de planlagte resultatene i dette samfinansierte tiltaket var gjenoppbygging eller rehabilitering av 63 nærmere angitte enheter innen helsesektoren.⁸⁸

Plandokumentet fra november 2000 formulerte fire hovedaktiviteter:

- 1 Bestille konsulenter som skulle vurdere gjenoppbyggingsbehovet, utarbeide plantegninger og anbuds dokumenter for byggearbeidene ved de ulike enhetene
- 2 Bestille konsulenter til å forestå byggeledelse og kontroll ved enhetene
- 3 Inngå kontrakter med firmaer om selve byggearbeidene
- 4 Anbudskonkurranse for innkjøp av utstyr til de ødelagte enhetene

Tidsplanen for tiltaket var at aktivitet 1 skulle avsluttes innen 2000. Selve byggearbeidene skulle startes opp i 2001 og ble antatt å ville vare mellom 6 og 12 måneder for de ulike enhetene. Med en etterfølgende garantiperiode på 12 måneder skulle endelig overlevering skje i løpet av 2002 og første halvår 2003. De mest omfattende gjenoppbyggingene ville kreve noe ekstra tid og skulle bli ferdigstilt i 2004. Finansieringsbehovet for planlegging, bygging og utstyr for de 63 enhetene ble beregnet til 25,5 mill.

⁸³ Møte mellom DNP og Riksrevisjonen 18.02.2003.

⁸⁴ Det skulle a) utarbeides og publiseres en rapport om eksisterende oppdrettsprosjekter i Mosambik, og b) to personer skulle ha deltatt på kortvarige kurs i offentlig administrasjon og forvaltning av fiskeoppdrett. Rapporten er ikke utarbeidet, men fire personer har deltatt på kortvarige kurs. Kilder: DNP/IPP: Annual report for 2000 og 2001, samt møte mellom IIP og Riksrevisjonen 18.02.2003.

⁸⁵ Opplyst av GACOP til Riksrevisjonen i møte 24.02.2003. I tillegg har Belgia gitt tilsagn om ytterligere 8 mill. euro.

⁸⁶ Avtale mellom Norge og Mosambik signert 03.08.2000, Annex 1.

⁸⁷ Store skader: damage level = major, new eller collapsed. Mindre: 20, middels 12, andre: 3.

⁸⁸ En enhet ble lagt til i april/mai 2001 slik at samlet antall enheter økte fra 62 til 63.

USD. Denne summen fordelte seg med 20 mill. USD for byggarbeidene, 3 mill. USD til utstyret og 2 mill. USD til konsulenttjenester for planlegging, design, anbudsdokumenter og byggeledelse og kontroll (aktivitetene 1 og 2 ovenfor).

Ambassaden besluttet i samarbeid med Mosambik at Norges første utbetaling på 9 mill. kroner skulle gå til å finansiere konsulenttjenester under aktivitet 1, for å lage plantegninger og anbudsdokumenter for byggarbeidene ved de 63 enhetene. Den andre utbetalingen på 11 mill. kroner skulle først brukes til medisiner og utstyr, seinere ble det besluttet at den bare skulle brukes til gjenoppbygging. Planen for 2002 fastsatte at utbetalingen skulle finansiere konsulenttjenester for byggeledelse og -kontroll, men nå bare ved 13 av de 63 enhetene (65 prosent av beløpet), delfinansiering av byggarbeidene ved én enhet (31 prosent) og administrasjonskostnader (4 prosent).⁸⁹

Status for tiltaket 2003

NORAD foretok den første utbetalingen rett etter at avtalen ble underskrevet i 2000. Ved besøk i februar 2003 ble Riksrevisjonens representanter informert om at den andre utbetalingen (11 mill. kroner) ikke ville bli foretatt. Beslutningen var tatt ut fra flere forhold: Ambassaden hadde i sin oppfølging merket seg et beløpsmessig avvik som resulterte i en ekstern revisjon i 2002. Samtidig utførte finansdepartementets internrevisjon en avtalefestet kontroll. Det ble blant annet avdekket at en del av den første norske utbetalingen var blitt benyttet til å betale merverdiavgift på prosjekter finansiert av henholdsvis Frankrike og EU som de for sin del hadde nektet å betale. Helsedepartementet benyttet i stedet ca. 1,2 mill. kroner av de norske midlene til dette.⁹⁰ Dette ble kjent for ambassaden oktober/november 2002. Ambassaden viste til landavtalens eksplisitte bestemmelse om at Mosambik skulle avstå fra alle former for toll, skatter og avgifter, og krevde beløpet tilbakeført til helsedepartementets konto for å bli brukt til det formålet det var tiltenkt. Den siste avtaleperioden utløp ved utgangen av 2002.

Oppnådde resultater

Mosambiks helsedepartement har opplyst at status per mars 2003 for de 63 enhetene som inngår i gjenoppbyggingsprogrammet, var følgende:

- Arbeidene var ferdigstilt ved 11 enheter.
- Arbeidene var i gang eller nær avslutning ved 3 enheter.
- Arbeidene var ikke igangsatt ved de resterende 49 enhetene.

Planleggingen i form av plantegninger og anbudsdokumenter var ferdigstilt for alle enhetene.⁹¹

Riksrevisjonens representanter besøkte i februar 2003 én av de 11 enhetene hvor byggarbeidene i henhold til rapportene skulle være fullført (José Macamo-sykehuset i Maputo). Dette viste seg ikke å være tilfelle. Det forelå planer og tegninger, men de fysiske arbeidene, som var kostnadsberegnet til 3,7 mill. kroner (495 000 USD), var ikke påbegynt. Sykehusets direktør opplyste at de planlagte, ikke-påbegynte arbeidene var generelle utbedringsarbeider som ikke var knyttet til skadene etter flommen.⁹² Det var imidlertid utført mindre reparasjoner av regn- og flomskader på taket til ca. 40 000 USD. Disse arbeidene var imidlertid ikke de samme som figurerte i planene og rapportene som ble sendt ambassaden. Riksrevisjonen besøkte også sykehuset i Chokwé i Gaza-provinsen. Her ble informasjonen om at arbeidene skulle være nær avslutning, bekreftet.

Av rapporten som finansdepartementets internrevisjon la fram i august 2002, framgikk det at «investeringsprosjektene i provinsene så langt ikke har blitt fysisk igangsatt, ikke en vegg er blitt bygd. Alt arbeidet som er gjort til nå, er papirprosjekter utført av konsulenter».⁹³ Dette ble også slått fast av helsedepartementet, som viste til at det per september 2002 ikke var bygd «en eneste vegg» med midler mottatt via finansdepartementet.⁹⁴ Et annet av funnene fra internrevisjonens kontroll var at norske midler var blitt brukt til merverdiavgift på EUs og Frankrikes prosjekter. Den eksterne revisjonen som NORAD hadde bestilt, konkluderte også med at den ordningen man hadde valgt for den norske bevilgningen, nemlig at de inngikk i finansdepartementets generelle inntekter og ikke ble styrt utenom statsbudsjettet på en egen prosjektkonto, krevde bruk av administrative prosedyrer som var lite forenlige med behovene ved raske gjenoppbyggingsprosjekter.

Ambassaden mener den viktigste årsaken til den seine framdriften i byggeprosessen har vært de økonomisk-administrative prosedyrene som ble valgt. Helsedepartementet har også hatt begrenset gjen-

⁸⁹ GACOPI: *Programa de reconstrução pos-emergencia 2000–2001. Reabilitação e reconstrução de infra-estruturas do sector saude. Programa de implementacao de actividades com base nos fundos do protocolo de financiamento do governo da Noruega para 2002*. Desember 2001.

⁹⁰ I lokal valuta, meticaís (Mt), utgjorde dette 2 705 536 150. Med vekslingskurser (antatte 2001-kurser) Mt 20 000 = USD 1 = NOK 8,9 tilsvarer dette 1,2 mill. kroner.

⁹¹ Opplyst av GACOPI til Riksrevisjonen i korrespondanse av 24.03.2003.

⁹² Man planla å gjøre om ubenyttede og urasjonelle enkeltrom som stammet fra da sykehuset ble oppført under kolonitida, til mer rasjonelle saler for flere pasienter.

⁹³ Ministry of Planning and Finance, National Directorate of Treasury, Department of Countervalue Management. Note 535/MPF/DNT/DGC/2002 (engelsk oversettelse).

⁹⁴ Ministério de Saude. Direccão de recursos humanos: Memorandum datert 21.09.2002.

nomføringskapasitet. I tillegg har andre faktorer som behov for drenering av områdene, planlegging og anbudsrunder, import av byggemateriell og begrenset byggesesong på grunn av regntida, trukket ut prosessen.⁹⁵ GACOPi, enheten i helsedepartementet som er ansvarlig for styringen av investeringene i helsesektoren, mener de to viktigste årsakene til langsom framdrift var: 1 mangel på likviditet fordi mange givere lar det gå lang tid fra de gir tilsagn til utbetalingen faktisk skjer, og 2 langsom kommunikasjon mellom de berørte departementene på mosambikisk side.

Ambassaden begrunner prioriteringen av konsulenttjenester framfor faktiske byggearbeider med at få andre givere var og er villige til å finansiere nødvendige utgifter til planlegging og kontroll av byggearbeidene. Erfaringene fra gjenoppbyggingen etter borgerkrigen på 1990-tallet tilsa at planlegging og kontroll burde tillegges større vekt. Den gang ble mange helsestasjoner plassert på uhensiktsmessige steder, og byggearbeidene var ofte av dårlig kvalitet. Myndighetene ønsket derfor nå å stille strenge kvalitetskrav til de ulike prosjektene for gjenoppbygging.

4.2.7 Reproduktiv helse (MOZ 093)

Bakgrunn

Norge og Mosambik inngikk i 1999 en avtale med FNs befolkningsfond (UNFPA) om økonomisk støtte til befolkningsfondets femte landprogram for Mosambik (1998–2001). Støtten skulle gå til den delen av programmet som var rettet mot reproduktiv helse. UNFPAs program skulle støtte opp om Mosambiks eget integrerte program for reproduktiv helse og familieplanlegging (heretter PNI⁹⁶). NORAD ble bedt om å støtte fire komponenter innen UNFPAs underprogram for reproduktiv helse:

- 1 Styrking av administrasjonen av PNI og UNFPAs program for reproduktiv helse
- 2 Styrking av personalressursene innen PNI og UNFPAs program for reproduktiv helse
- 3 Støtte til sikre graviditeter, fødsler og tjenester innen reproduktiv helse i Maputo by
- 4 Støtte til PNI og UNFPAs program for reproduktiv helse i provinsen Zambezia

Støtten fra Norge var på 30 mill. kroner og ble utbetalt med 10 mill. kroner per år i 1999–2001. Den norske støtten utgjorde 53 prosent av underprogrammets totale budsjett. NORAD hadde tidligere støttet UNFPAs foregående landprogram med 21 mill. kroner for årene 1996–98. Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til komponent nr. 2 og 3 ovenfor.

⁹⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden 19.02.2003.

⁹⁶ Programa Nacional Integrado.

Mål og planlagte resultater

I avtalen mellom Norge, Mosambik og UNFPA heter det at det overordnede målet for de fire komponentene er «å bidra til bedre livskvalitet for Mosambiks befolkning gjennom bedre tjenester for reproduktiv helse». Tiltaks målet var «å støtte PNI i å nå følgende mål innen 2001:

- øke dekningen av graviditetskontroller fra 73 prosent til 80 prosent
- øke andelen fødsler som skjer innen institusjoner fra 25 til 45 prosent
- øke dekningen av spedbarnskontroller fra 31 til 65 prosent
- øke antallet nye brukere av prevensjonsmidler fra 3 til 9 prosent⁹⁷
- redusere raten for mødredødelighet med en tredel⁹⁸

I avtalen er det spesifisert at UNFPA har det overordnede ansvaret for planleggingen, administrasjonen og gjennomføringen av underprogrammets komponenter, inkludert utviklingen av tilpassede indikatorer og data som utviklingen kan måles mot (baseline).

Verken avtalen eller dens vedlegg definerte eksplisitte planlagte resultater, men i plandokumentene for de ulike komponentene er det formulert resultater, der de tre følgende er relevante for komponentene 2 og 3:

- Resultat 1: Økt kapasitet til planlegging og administrasjon av programmet for reproduktiv helse
- Resultat 2: Bedre faglig nivå blant helsepersonell som er involvert i reproduktive helsetjenester
- Resultat 3: Økt tilgang til reproduktive helsetjenester av god kvalitet for menn, kvinner og ungdom (for delkomponent 3)

Status for tiltaket i 2002

Norge har utbetalt hele avtalebeløpet på 30 mill. kroner. Avtalen ble først forlenget ut 2002. Seinere ble tiltaket utvidet i tid til 2004 og med en ny bevilgning på 25 mill. kroner.

Oppnådde resultater i forhold til tiltaks målene

Tiltaks målene tok utgangspunkt i kvantitative forbedringer i blant annet dekningsgraden for ulike helsetjenester. Seinere viste det seg at det var problemer

⁹⁷ Denne indikatoren betegner andelen av alle kvinner mellom 15 og 49 år som har vært innom en helsestasjon og valgt å bruke moderne prevensjonsmiddel for første gang i sitt liv.

⁹⁸ NORAD/UNDP: *Agreement between the Norwegian Agency for Development Cooperation and the United Nations Population Fund Regarding Provision of Financial Assistance to the Fifth United Nations Population Fund – Government of Mozambique Country Programme: Reproductive Health Sub-Programme*, Article I. Desember 1999.

både med selve indikatorene og nivåene som forbedringene skulle skje ut ifra. Et hovedproblem var at man i UNFPA-programmet og i avtalen mellom UNFPA og NORAD for startåret 1998/99 hadde tatt utgangspunkt i nivåene som hadde blitt registrert for året 1996. Fra 1996 til 1998/99 hadde det skjedd forbedringer som innebar at målene for flere av indikatorene var delvis oppnådd eller mer enn oppnådd før programmet og avtalen startet. En del av forbedringen skyldtes faktisk forbedring, men en annen del av forbedringen var av rent statistisk art: 1996-nivåene var beregnet på grunnlag av en antatt totalbefolkning som i folketellingen i 1996/97 viste seg å være 1,5–2 mill. mindre enn tidligere antatt. Når man dividerte

samme antall konsultasjoner på en ny, nedjustert befolkningsstørrelse, ble resultatet naturlig nok en klar forbedring av dekningsgraden. Et annet problem var at tiltaksmål nr. 5 om å redusere mødredødeligheten med en tredel ikke definerte hvilket nivå reduksjonen skulle skje fra. Estimaten for mødredødelighet varierte i utgangspunktet fra 500 til 1500 døde per 100 000 fødsler.

Utviklingen i indikatorene for svangerskapskontroll, andel av alle fødsler som skjer i institusjoner, og spedbarnskontroller for perioden 1998–2001 er vist i tabell 3.

Dekningsgraden har økt for alle de tre indikatorene siden programmet startet i 1998.

Tabell 3 Dekningsgrad for mor/barn-helsetjenester 1998–2001 og mål for 2001 (prosent)

	1998	1999	2000	2001	Mål for 2001
Fødsler i institusjon	36	38	40	41	45
Svangerskapskontroll	90	94	107	106	80
Spedbarnskontroll	41	43	50	51	65

Kilde: Servicio Nacional de Saude & SDC: *Informacao sumaria*. Desember 2002 (SDC: Swiss Development Cooperation)

Dekningsgraden for svangerskapskontroll⁹⁹ er over 100 prosent. Dette skyldes svakheter med registreringen som man ikke har oversikten over. Ifølge helsedepartementet og UNFPA er tallene for svangerskapskontroll likevel en relativt god indikator på utviklingen over tid. Den faktiske dekningen er sannsynligvis også meget høy; tjenesten er gratis og populær. Ut fra dette er det vanskelig å sammenholde tallene for faktisk utvikling med måltallene slik de ble formulert i avtalen. En annen tilnærming er å se faktisk endring i dekningsgrad (prosentpoeng) i forhold til hvilken endring i dekningsgrad måltallene la opp til (for eksempel andel institusjonsfødsler skulle opp fra 25 til 45 prosent, en endring på 20 prosentpoeng). Dette er vist på figur 9. Figuren viser at dekningen av svangerskapskontroller er større enn det som var målet, mens økningen for andelen institusjonsfødsler og økningen i dekningen for spedbarnskontroller er mindre enn planlagt.

For prevensjon var målet å øke andelen nye preventivbrukere fra 3 prosent til 9 prosent. For 2001 ble andelen anslått til 7,6 prosent.¹⁰⁰ Når det gjelder målet om å redusere raten for mødredødelighet med en tredel, er det svært vanskelig å vurdere utviklingen i perioden, og det har vist seg uhenksmessig å knytte tiltaksmålet til denne indikatoren. De statistiske feilmargenene er så store at det oftest vil være umulig å si noe sikkert om den faktiske utviklingen fra et år til et annet, slik det også er i mange andre

land. I 1992 ble raten beregnet til å være ca. 1250 dødsfall per 100 000 levendefødte barn. I 1996/97 ble denne raten estimert til 500–600, men dette ble antatt å være for lavt og aldri offentlig publisert. Man har riktignok årlige tall for rapporterte dødsfall ved fødsler på sykehus og helsestasjoner (40 prosent av alle fødsler). I 1998 ble det rapportert om 158 dødsfall per 100 000 fødsler, og for 2001 var tallet 165. Dette er imidlertid svært usikre tall på grunn av underrapportering og feilrapportering. Ved å ekstrapolere fra disse tallene kan det beregnes en rate på om lag 500–600, som er det samme som resultatet fra undersøkelsen i 1996/97.¹⁰¹

Alle indikatorene for tiltaksmålet viser en positiv eller stabil utvikling. Målet er likevel bare nådd for én av de fem indikatorene (svangerskapskontroller). Siden helsedepartementets samarbeid med UNFPA står for den største delen av innsatsen innenfor reproduktiv helse, er det rimelig å anta at programmet har bidratt til denne trenden.

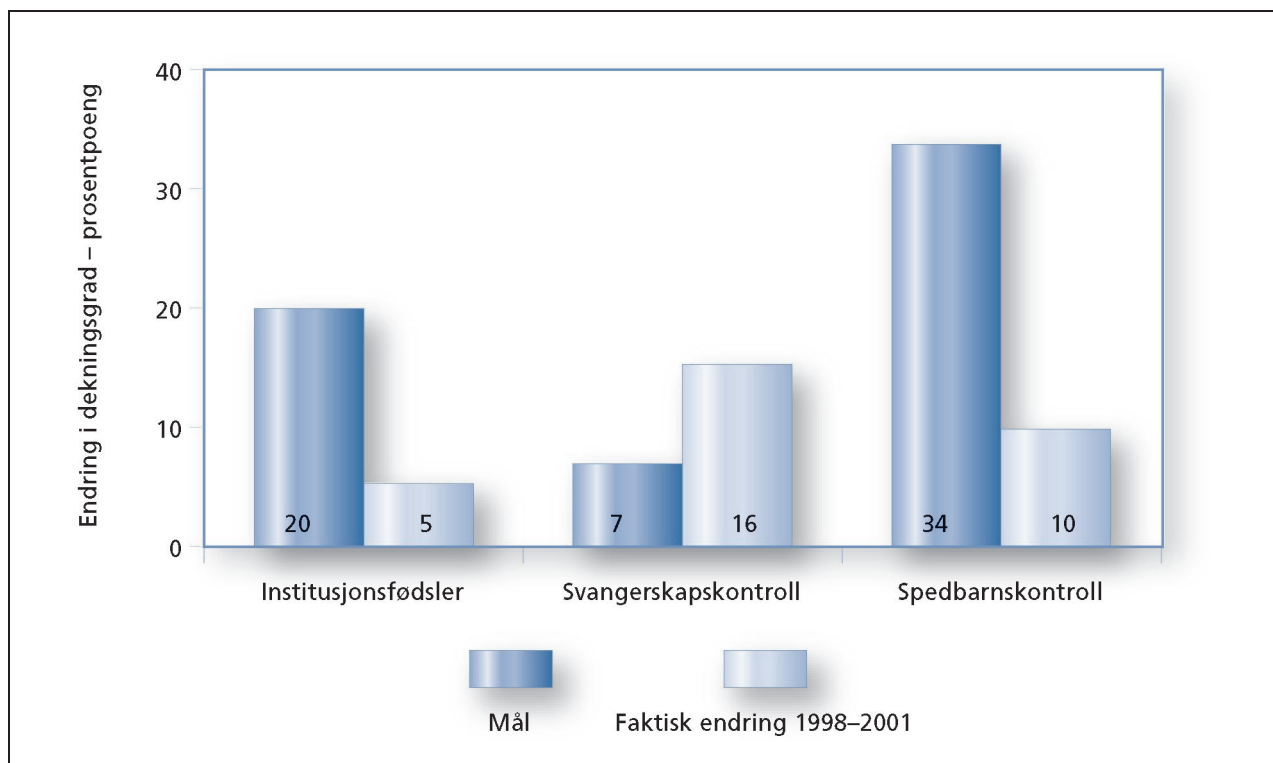
Oppnådde resultater i forhold til planlagte resultater

I motsetning til tiltaksmålene er de planlagte resultatene verken spesifiserte eller kvantifiserte. Hver av komponentene hadde imidlertid et sett av detaljert formulerte aktiviteter knyttet til hvert av de planlagte resultatene for hver komponent.

⁹⁹ Definert som andel av alle gravide kvinner som går til kontroll minst én gang i løpet av graviditeten.

¹⁰⁰ Referat fra Riksrevisjonens møte med Det nasjonale helsedirektoratet i helsedepartementet, 19.02.2003.

¹⁰¹ Referat fra Riksrevisjonens møte med Bruni Piotti, UNFPA-ekspert utplassert i helsedepartementets avdeling for planlegging og samarbeid, 20.02.2003.



Figur 9 Mål for økt dekningsgrad og faktisk endring for ulike mor/barn-helsetjenester 1998–2001, prosentpoeng

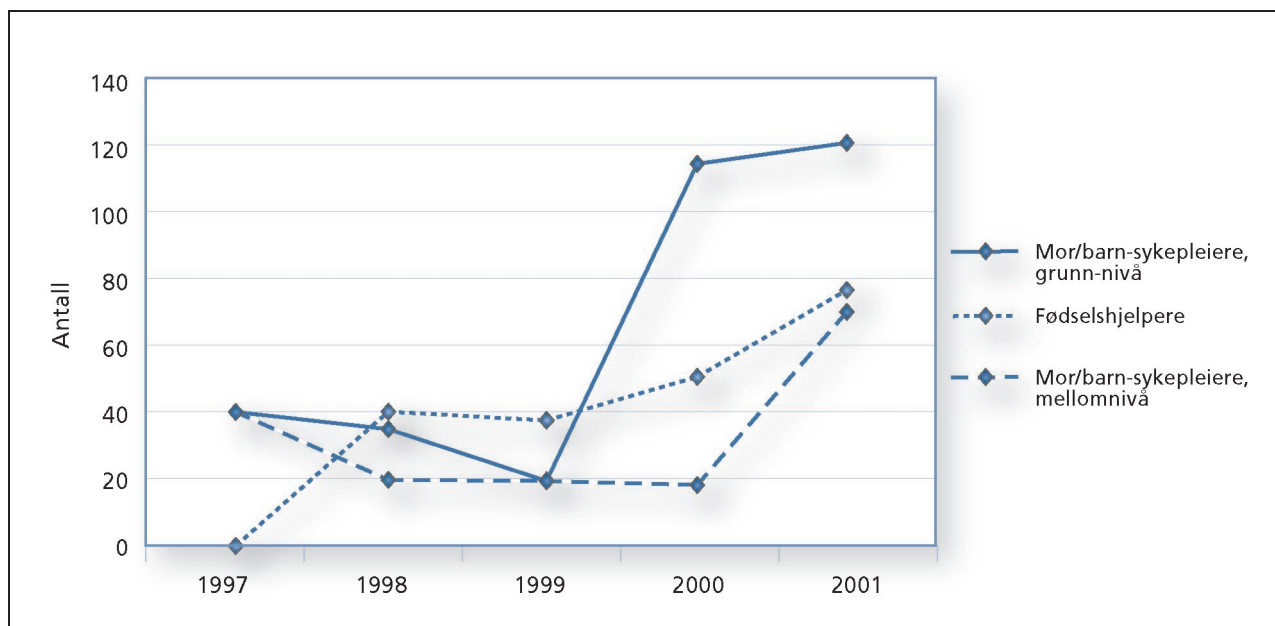
Komponent 2: Personellressurser

Helsesektoren generelt og mor/barn-helsetjenesten spesielt har vært preget av mangel på personell både med hensyn til antall og kvalitet. I 1996 var det bare 31 mor/barn-sykepleiere på såkalt «medium level», som tilsvarer 2 ½-års utdanning etter 10. klasse på grunnskolen, og 854 mor/barn-sykepleiere på «basic level» (2 års utdanning) i tillegg til vel 400 fødsels-hjelpere (1 års utdanning etter grunnskole). Det var tidligere på 1990-tallet utarbeidet en plan for å styrke personellsituasjonen innen helsesektoren både kvantitativt og kvalitativt over en tiårsperiode. Komponenten i UNFPA-programmet skulle bidra til å realisere målene i personellplanen. Det ble definert et sett av aktiviteter som skulle bidra til

- 1 økt forvaltningsmessig kapasitet i opplæringsavdelingen og personaldirektoratet
- 2 høyere faglig nivå blant helsepersonellet innenfor mor/barn-helsetjenesten

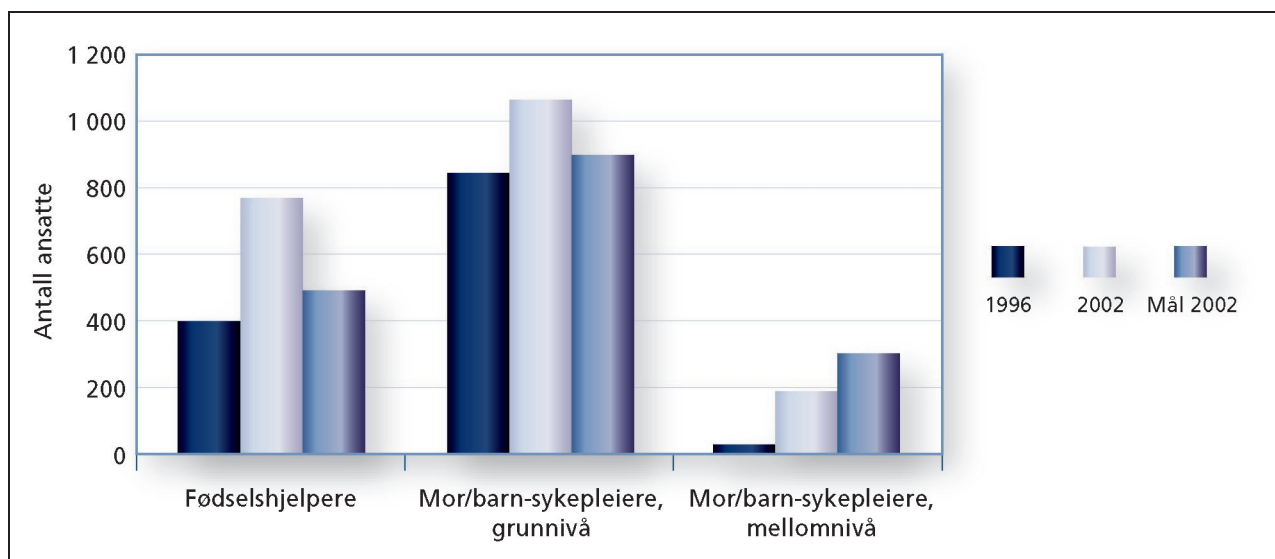
De planlagte aktivitetene for å styrke den *forvaltningsmessige kapasiteten* i personaldirektoratet og opplæringsavdelingen er i hovedsak gjennomført. Det har blant annet vært rekruttering av faglige rådgivere, kurs i forvaltning av opplæringsprogrammer, leveranser av kontorutstyr og administrativ støtte, samt jevnlig tilsyn med institusjonene som er ansvarlige for opplæring av sykepleiere innen mor/barn-helse i distriktene. Aktivitetene for å styrke det *faglige nivået* blant helsepersonellet har vært å evaluere og revidere pensumet for mor/barn-helseutdanningen, kurs og støtte til opplæring av lærere og oppdatering, produksjon og innkjøp av opplæringsmaterieill. De fleste av aktivitetene er blitt gjennomført.¹⁰² Det har blant annet ført til en forbedring av lærersituasjonen. Mosambik har nå 33 lærere i mor/barn-sykepleie mot ti i 1998. Utdanning i mor/barn-helse blir nå gitt ved sykepleieskoler i åtte provinser mot fire i 1998. Pensum og læreplaner er blitt revidert, og lærematerieill er anskaffet. Takten i utdanning av nye mor/barn-sykepleiere har steget betydelig siden 1999 i forhold til årene før, se figur 10 på neste side.

¹⁰² Mosambiks helsedepartement/UNFPA: *Relatorio final do projecto MOZ/98/P02 FNUAP 2002* (sluttrapport). Januar 2003.



Figur 10 Nyutdannet mor/barn-personell i ulike kategorier, 1997–2001

Kilde: Mosambiks helsedepartement/UNFPA: *Relatorio final do projecto MOZ/98/P02 FNUAP 2002* (sluttrapport). Januar 2003. s. 26



Figur 11 Antall mor/barn-personell i ulike kategorier, 1996 og 2002, samt måltall for 2002

Kilde: Mosambiks helsedepartement, opplysninger gitt til Riksrevisjonen 19.02.2003

Den økte utdanningstakten for nye mor/barn-sykepleiere har ført til økning i personellens kvalifikasjonsnivå, men ikke i samme grad som den økte utdanningstakten skulle tilsi. Det skyldes høy avgang, først og fremst fordi mange sykepleiere begynner i privat sektor for frivillige organisasjoner som tilbyr høyere lønninger, men også pensjonering. Dette er illustrert på figur 11.

En gjennomgang av programmet i 2001 pekte på ny på behovet for en sterk økning i antall ansatte på grunn av befolkningsøkning og på grunn av fysisk utbygging av helsevesenet. Et svært lavt utdanningsnivå, særlig for kvinner på landsbygda, gjør det vanskelig å finne tilstrekkelig antall kvalifiserte kandidater til elevplassene på mellomnivået. Videre blir effekten av økt satsing på utdanning av mor/barn-

Tabell 4 Størrelse og sammensetning av personellet i den nasjonale helsetjenesten, SNS, 1990–2000

Nivå	1990		1998		2000	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Høyere nivå	207	1,3	568	3,8	583	3,7
Mellomnivå	865	5,4	2 266	15,0	2 489	15,6
Grunnivå	5 197	32,2	4 409	29,2	4 635	29,1
Elementærnivå	1 660	10,3	1 597	10,6	1 679	10,5
Andre	8 231	50,8	6 242	41,4	6 540	41,1
Totalt	16 160	100,0	15 082	100,0	15 926	100,0

Kilde: MISAU: *Plano de Desenvolvimento dos Recursos Humanos atualizado (PDRH+) 2001–2010*. April 2001, s. 6

sykepleiere redusert ved at mange elever slutter før de er ferdigutdannede; over 40 prosent.¹⁰³ Frafallsprosenten er forklart ved lav kvalitet på det pedagogiske tilbudet og sosiokulturelle faktorer. Et annet stort problem er at effekten av videreutdanning av helsepersonell blir redusert ved at mange som har fått videreutdanning, slutter i jobbene etterpå. Det er også vanskelig å få mor/barn-sykepleiere til å ta jobber i distriktene med lav dekning på grunn av vanskelige arbeidsforhold og fordi de ofte kommer fra andre steder. Gjennomgangen peker også på at utdanningen svekkes kvalitetsmessig ved at læremateriell som er innkjøpt med prosjektmidler, ikke er tilgjengelig for studentene, men blir låst ned på grunn av frykt for tyveri.¹⁰⁴

Tabell 4 viser størrelse og kvalifikasjonsmessig sammensetning av staben i den nasjonale helsetjenesten under ett. Antall ansatte har vært relativt stabilt omkring 15 000–16 000 i perioden 1990–2000, men man har klart å få til en viss økning i andelene med utdanning på høyere nivå eller mellomnivå og reduksjon av andelen ufaglært personell. Denne forbedringen skjedde imidlertid i perioden fram til 1998, og nivåene var stabile i 1999 og 2000.

Komponent 3: Reproductive helsetjenester i Maputo by¹⁰⁵

Komponent 3 hadde en rekke planlagte aktiviteter som skulle bidra til

- 1 styrket forvaltningsmessig og administrativ kapasitet ved det lokale helsedirektoratet og ved fødeavdelingen på et sykehus i Maputo, José Macamo-sykehuset (HJM)
- 2 å øke det faglige nivået blant personell som yter tjenester innen reproduktiv helse i Maputo by

- 3 å øke tjenestetilbudet innen reproduktiv helse og familieplanlegging i Maputo by

De planlagte aktivitetene for å styrke den forvaltningsmessige og administrative kapasiteten i det lokale helsedirektoratet og ved fødeavdelingen ved HJM er i hovedsak blitt gjennomført. Dette gjaldt blant annet aktiviteter for faglig rådgivning, etablering av et informasjonssystem og utvikling og gjennomføring av et pilotsystem for finansiering gjennom egenandeler.

Det var tre planlagte aktiviteter under det planlagte resultatet om å styrke det faglige nivået blant personellet innen reproduktiv helse. Oppfriskningskurs for leger, sykepleiere og kirurgisk personale var den sentrale aktiviteten og er blitt gjennomført etter planen. Det har vært kurs innen åtte temaer med til sammen ca. 320 deltakere. De to andre aktivitetene er ikke fullført i henhold til planen: opplæring av to leger innen kirurgiske familiplanleggingsmetoder (mannlig sterilisering) og praksiskurs for nyutdannede medisinerere.

Det tredje planlagte resultatet, økt tilgang på reproduktive helsetjenester i Maputo, skulle nås gjennom fire aktiviteter som i all hovedsak er gjennomført som planlagt. Den viktigste aktiviteten var opprettelsen av en døgnåpen akuttenehet på fødeavdelingen på HJM gjennom finansiering av utstyr og materiell, samt lønnsmidler til den nødvendige bemanningen i form av leger og sykepleiere. En annen viktig aktivitet var opprettelsen av et system for pasienthenvisning mellom HJM og mindre lokale enheter i Maputo by og provins. Etter noen forsinkelser ble det i april 2000 etablert en døgnåpen akutt fødselshjelpstjeneste ved HJM. Sykehuset har opplevd en sterk økning i antall fødsler og avhjulpet presset på det eneste andre sykehuset i hovedstaden, Maputo sentralsykehus, som har døgnåpen fødeavdeling. Det samlede antall fødsler ved de to sykehuse er imidlertid ikke økt vesentlig. Fra 1999 til 2001 var det en oppgang på vel 500 fødsler per måned ved HJM og en nedgang på 450 ved sentralsykehuset. Ifølge tall fra Maputos helsemyndigheter har imidlertid andelen institusjonsfødsler økt både i Maputo by og provins, se tabell 5.

¹⁰³ MISAU: *Avaliação do PDRH 1992–2002: Componente formação*. November 2002.

¹⁰⁴ Mosambiks helsedepartement/UNFPA: *Relatório final do projecto MOZ/98/P02 FNUAP 2002* (sluttrapport). Januar 2003, s. 30 og UNFPA Country Support Team: *Mid-term review country brief of the fifth GOM/UNFPA country programme (1998–2001)*, 2000, s. 27–28.

¹⁰⁵ Hovedstaden Maputo heter offisielt «Maputo by», mens den omkringliggende provinsen Maputo, som er en av i alt ti provinser, offisielt heter «Maputo provins».

Tabell 5 Dekningsgrad for reproduktive helsetjenester i Maputo by og Maputo provins

	Maputo by		Maputo provins	
	1998/99	2001	1998/99	2001
Svangerskapskontroll	85,1	93,3	68,5	71,1
Institusjonsfødsler	69,0	89,6	33,6	37,1
Spedbarnskontroll	33,0	38,2	37,7	36,9
Regelmessig bruk av prevensjon	26,3	21,8	5,9	9,0

Kilde: Maputos helsedirektorat, opplysninger gitt til Riksrevisjonen 21.02.03

Den døgnåpne akutteneheten ved HJM har vært en suksess og er åpenbart et sted hvor fødende føler seg trygge. Det vises ved at 65 prosent av de fødende kommer utenfra sykehusets geografiske ansvarsområde. Det har også ført til at mange uten vesentlige komplikasjoner kommer til sykehuset for å føde, fødsler som kunne ha vært utført ved helsesentrene i distriktene. En undersøkelse viste at hele 78 prosent kommer til HJM uten å være henvist fra et helsesenter.

Tabell 5 viser utviklingen i dekningsgraden for ulike reproduktive helsetjenester fra 1998 til 2001 i Maputo by og i Maputo provins. Tendensen er stort sett at dekningsgraden er økt. Økningen er større i byen enn i den omkringliggende provinsen.

4.3 FATTIGDOMSORIENTERING

4.3.1 Omtale av fattigdomsorientering og målgrupper i bevilgningsdokumenter

Hovedmålsettingen for norsk bistand til Mosambik fra 1997 til 2001 var å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen. En indikator på i hvilken grad fattigdomsorienteringen er operasjonalisert i norsk bistand til Mosambik, er om bevilgningsdokumentene for de enkelte tiltak inneholder noen redegjørelse for hvordan

det enkelte tiltaket skal bidra til en slik vekst, altså en vekst som spesielt kommer den fattige delen til gode. Gjennomgangen av dokumentasjonen for det brede utvalget av 31 tiltak viste at bare to tiltak har bevilgningsdokumenter som inneholder en slik redegjørelse. For 29 tiltak var det ingen slik redegjørelse.

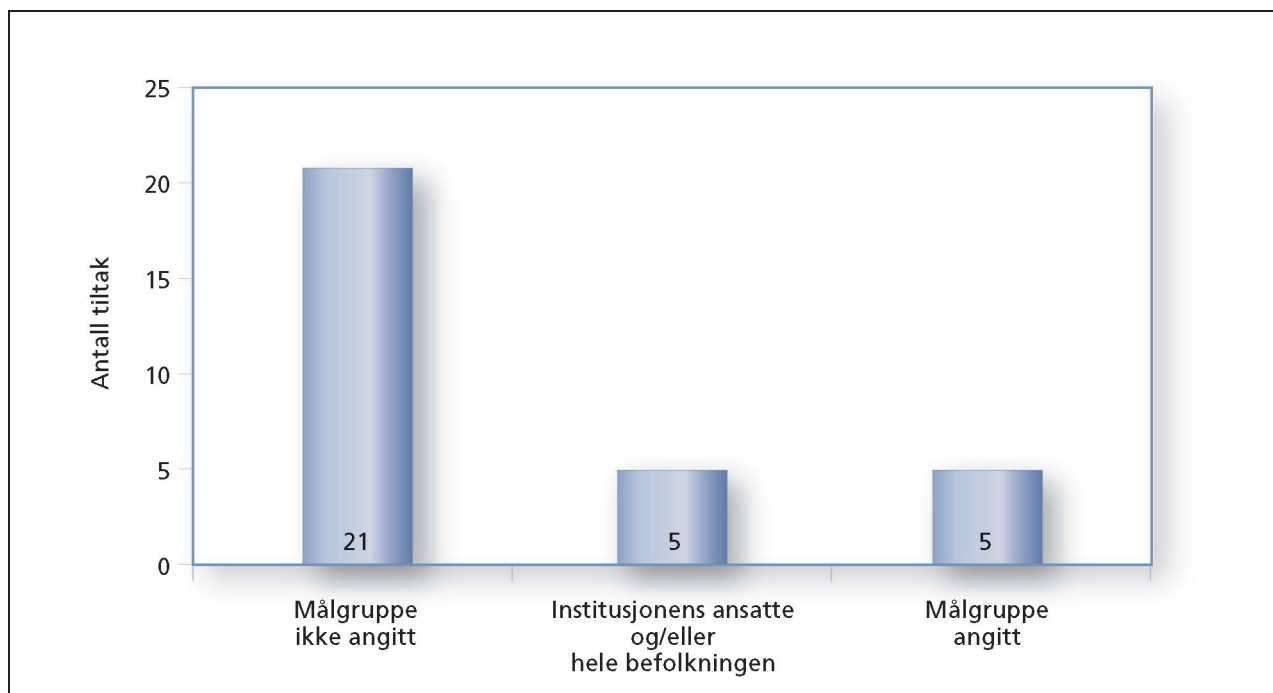
De to tiltakene som har redegjørelse for hvordan prosjektene skal bidra til fattigdomsbekjempelse, og en angivelse av redegjørelsens innhold, er vist i boks 1.

En annen indikator på i hvilken grad fattigdomsorienteringen er operasjonalisert i bistandstiltakene er om det i plandokumentene er definert målgrupper som tiltaket skal forsøke å nå, slik normen er i NO-RADs tiltakssyklusmanual. De 31 tiltakene ble delt i tre ulike kategorier:

- 1 tiltak hvor det er angitt en gruppe mennesker («target beneficiaries») som er avgrenset overfor andre i forhold til sosioøkonomiske kriterier eller eventuelt et relativt avgrenset geografisk område
- 2 tiltak som enten retter seg mot en spesiell institusjon og hvor plandokumentene spesifiserer disse institusjonenes ansatte som målgruppe, eller hvor plandokumentene eksplisitt nevner «befolkningen som helhet» som målgruppe
- 3 tiltak hvor det ikke er noen eksplisitt referanse til målgruppe

Boks 1 Begrunnelse for hvordan tiltaket skal bidra til fattigdomsreduksjon

Tiltak	Begrunnelse for fattigdomsreduksjon
Progresso – lokalsamfunn og institusjonsutvikling	Målgruppa er kvinner og menn i Niassa-provinsen med lav eller ingen formell kompetanse. Tiltaket skal søke å gjøre disse i stand til å sysselsette seg selv. Det vises til evalueringen av programmet for 1998–2000 som blant annet konkluderer med at man har bidratt til å forbedre levekårene for befolkningen på landsbygda i provinsene Niassa og Cabo Delgado, noe man vil fortsette med i neste fase. Et av tiltaksmålene er å forbedre tilgangen på grunnleggende sosiale tjenester for bygdebefolkningen i utvalgte distrikter i Niassa og Cabo Delgado.
Integrert system for husholdningsundersøkelse/levetidsundersøkelse	Det er nødvendig med informasjon fra husholdningsundersøkelse for å kunne si noe om effekten av annen fattigdomsrettet støtte (framskaffe baseline) og dermed kunne korrigere politikk som viser seg å ha liten eller negativ effekt ift. fattigdomsreduksjon.



Figur 12 Antall tiltak som har ulike grader av målgruppeorientering ($n = 31$)

Figur 12 viser fordelingen av tiltakene. Det er bare fem av 31 tiltak som kan sies å ha en målgruppe avgrenset etter sosioøkonomiske og/eller geografiske kriterier. 21 tiltak, eller 68 prosent, har ingen eks-

plisitt målgruppe i bevilgningsdokumentet eller prosjektsammendraget.

Målgruppene som er angitt i de fem tiltakene i søylen lengst til høyre på figur 12, er gjengitt i boks 2.

Boks 2 Målgruppe som blir angitt

Tiltak	Målgruppe som blir angitt
Kulturelle aktiviteter – museer	Befolkningen på Ilha de Mocambique (øy i Nord-Mosambik.)
Mine awareness	Ulike institusjoner, organisasjoner og landsbygdbefolkningen.
Progresso – lokalsamfunn og institusjonsutvikling	Lokalsamfunn i fem distrikter i Cabo Delgado-provinsen og fire distrikter i Niassa-provinsen. Menn og kvinner mellom 18 og 40 år i Niassa med lave eller ingen formelle akademiske kvalifikasjoner.
Link – NGO-forum	NGO-medarbeidere og frivillige organisasjoner. Det angis også grupper som indirekte vil nyte godt av prosjektet: befolkningen i lokalsamfunnene der organisasjonene opererer, myndigheter som samarbeider med NGOs.
Tchuma – mikrokreditt/spare-kooperativ	Små entrepenører og gründere, spesielt kvinner. Småhandlere, eiere av markedsboder, håndverkere og kunsthåndverkere, småprodusenter av høns og kyllinger.

4.3.2 Målgrupper i NORADs statistikk for bistand til Mosambik

NORADs database registrerer tiltak etter hvilken hovedmålgruppe som tiltakene eventuelt retter seg mot. Tabell 6 viser utbetalingene til alle tiltak i Mosambik som hadde henholdsvis kvinner, barn eller funksjonshemmede som hovedmålgrupper og deres andel av samlet norsk bilateral bistand til landet.

Tabell 6 Utbetalinger til bilaterale bistandstiltak i Mosambik som har kvinner, barn eller funksjonshemmede som hovedmålgrupper. Mill. kroner (andel i parentes)

	Kvinner	Barn	Funksjonshemmede
1999	25,8 mill. kr (9 %)	30,7 mill. kr (11 %)	4,8 mill. kr (2 %)
2000	18,2 mill. kr (5 %)	37,7 mill. kr (11 %)	2,9 mill. kr (1 %)
2001	30,7 mill. kr (10,9 %)	27,5 mill. kr (9 %)	38,6 mill. kr (13 %)*
2002	66,4 mill. kr (21,5 %)	29,7 mill. kr (9,6 %)	40,3 mill. kr (13,1 %)*

* Hele tiltaket for støtte til fellesfondet for medisiner (35 mill. kr.) er kategorisert med funksjonshemmede som primær målgruppe, noe det ikke ble for tidligere år (2000 og 1999).

En indikator for i hvilken grad norsk bistand er innrettet mot de fattige delene av befolkningen, kan være i hvilken grad tiltakenes mål er å fremme kvinners utvikling og likestilling mellom kjønnene. I NORADs statistikk blir også bistandstiltak kategorisert etter om de har kvinners rettigheter og likestilling som hovedmål eller delmål eller ingen av delene. Tabell 7 viser bistanden til Mosambik som i sta-

Kvinner er hovedmålgruppe for 5–11 prosent av bistanden i alle årene 1999–2001. Denne andelen steg til 21,5 prosent i 2002. Barn er hovedmålgruppe for ca. 10 prosent, og funksjonshemmede er den primære målgruppa for mellom 1 og 13 prosent av bistanden. Det varierer imidlertid fra år til år hvordan ett og samme tiltak blir registrert, og dette kan gi store utslag.

tistikken er ført opp med kvinner og likestilling som delmål eller hovedmål, og hvor mye dette utgjør av all bilateral bistand til Mosambik. Bistanden som har kvinner og likestilling mellom kjønnene som hovedmål, er meget beskjedent, under 1 prosent fram til 2001 og 3,6 prosent i 2002, mens bistanden som har kvinner og likestilling som delmål, utgjorde mellom 7 og 18 prosent i årene 1999–2002.

Tabell 7 Bistandstiltak som har kvinner og likestilling som delmål og hovedmål. Mill. kroner (prosent av norsk bilateral bistand til Mosambik i parentes)

	Delmål	Hovedmål
1999	24,9 mill. kr (8,7 %)	1,6 mill. kr (0,6 %)
2000	23,5 mill. kr (7 %)	1,1 mill. kr (0,5 %)
2001	32 mill. kr (11 %)	0 mill. kr (0 %)
2002	56,3 mill. kr (18,2 %)	11 mill. kr (3,6 %)

Opplysningene i avsnittene 4.3.1 og 4.3.2 baserer seg på analyse av beslutningsdokumenter og statistikk og representerer mer aggregerte uttrykk eller indikatorer for målgruppe- og fattigdomsorientering. I de kommende avsnittene 4.3.3–4.3.8 presenteres funnene fra undersøkelsen av utvalgte enkeltprosjekter.

4.3.3 Landsbygd-elektrifisering (MOZ 087)

De tre investeringsprosjektene for landsbygd-elektrifisering ligger i provinsene Sofala og Manica. Sofala er den provinsen i Mosambik med lavest gjennomsnittsinntekt, kun 60 prosent av det nasjonale gjennomsnittet. Sofala er også provinsen hvor den absolutte fattigdommen er mest utbredt, hele 88 prosent av provinsens befolkning levde i absolutt fattigdom i 1996–97, mens den tilsvarende andelen for

landet som helhet var 69 prosent.¹⁰⁶ I Manica er situasjonen bedre enn det nasjonale gjennomsnittet, gjennomsnittsinntekten er 20 prosent høyere, og andelen som lever i absolutt fattigdom, er noe lavere (62 prosent). Målt ved forbruksbaserte indikatorer er dermed Sofala blant de fattigste provinsene, og Manica er blant provinsene med relativt sett minst fattigdom, selv om altså vel 60 prosent av befolkningen også her lever i absolutt fattigdom. Hvis fattigdom måles med en levekårsindeks sammensatt av indikatorer for levealder, utdanningsnivå, alfabetisme, an-

¹⁰⁶ Republic of Mozambique: *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2001–2005) (PARPA)*. 2001, s. 23. Grensen for absolutt fattigdom er definert i forhold til summen av den inntekten som trengs for å tilfredsstille et kaloriinntak på ca. 2150 per person per dag, pluss et beskjedent beløp til andre varer enn matvarer i husholdninger som lider av matvareusikkerhet.

del med tilgang på rent vann m.m., ligger både Manica og Sofala omtrent likt med det nasjonale nivået.¹⁰⁷

Et annet grunnlag for å vurdere tiltakenes fattigdomsorientering er å se på tiltakenes lokale innretning og forsøke å identifisere hvem som drar fordel av dem.

Buzi

Hvis sukkerfabrikken med tilhørende aktiviteter som sukkerplantasjer hadde kommet i gang igjen, ville det utvilsomt ha skapt en betydelig sysselsetting og økonomisk oppsving i et distrikt med høy grad av absolutt fattigdom. Dette har altså ikke skjedd. De som per i dag nyter mest godt av strømtilførselen, er de vel 150 husholdningene som nå har tilgang på elektrisitet fra regionalnettet. Forbedringen består i at disse husholdningene har fått en mer stabil strømforsyning enn tidligere, og i mindre grad at flere husholdninger har fått tilgang på elektrisitet, siden mange allerede var koplet til det lokale (stand-alone) nettet da det ble forsynt av en dieselgenerator på stedet. Disse husholdningene er neppe blant de fattige i Buzi ettersom strømprisen er svært høy etter mosambikiske forhold, 25–60 øre/kWt avhengig av forbruk.¹⁰⁸ Mens strømprisen ligger nær norsk nivå, er inntektene svært ulike: Kjøpekraftkorrigert BNI per innbygger i Mosambik utgjør 2,8 prosent av BNI per innbygger i Norge. BNI per innbygger målt i absolutte USD er 0,6 prosent av nivået i Norge.

Befolkningen i tettstedet Buzi har som helhet dratt nytte av de forbedringene i offentlig og privat tjenestetilbud som har fulgt tilkoplingen til nettet, særlig forbedringene i skole- og helsetilbudet, men også de positive effektene av gatebelysning.

Catandica

Den viktigste forbedringen med nettilknytningen er også i Catandica at strømforsyningen er blitt mer stabil for de relativt få husholdningene og næringskundene som tidligere var avhengige av ustabile dieselgeneratorer. Den indirekte fattigdomsreduksjonen gjennom at elektrifisering legger grunnlaget for ny økonomisk virksomhet, sysselsetting og inntektsskaping, har så langt vært beskjeden. For befolkningen i Catandica som helhet har tilknytningen til kraftnettet lagt grunnlag for forbedringer i skole- og helsetilbudet.

Gondola

Hovedbegrunnelsen for å bygge transformatorstasjonen i Gondola var som nevnt foran å sikre mer stabil strømforsyning til pumpestasjonen på oljerørlednin-

gen fra Beira til Zimbabwe. Rørledningen er privat-eid, og selskapet, som har både mosambikiske og zimbabwiske eiere, har hovedkontor i Beira. Pumpestasjonen har et lite antall ansatte, i størrelsesorden 5–10 personer. De andre som har dratt direkte nytte av transformatorstasjonen, er de 480 husholdningene og ca. 70 næringskundene som nå har en mer stabil strømforsyning enn tidligere. Også her er antallet nye abonnenter med tilgang på elektrisitet begrenset siden området også tidligere var tilknyttet nettet. Også for Gondolas vedkommende er det høyst trolig de relativt sett økonomisk bedrestilte husholdningene som har tilgang til elektrisitet, siden elprisen er så høy i forhold til gjennomsnittsinntekten.

4.3.4 Institusjonsutvikling EDM (MOZ 030)

Tiltaket for å styrke EDM som institusjon i form av faglig rådgivning og nye informasjonssystemer har ingen direkte fattigdomsorientering. I bevilgningsdokumentet som lå til grunn for avtalen om elsektorprogrammet for 1993–1996, var det forventet at det i første rekke ville være industri og offentlig sektor i hovedstaden og til dels provinshovedstedene som ville ha fordel av et effektivt EDM, sammen med de private husholdningene som hadde økonomisk evne til å betale for elektrisitet etter selvkostprinsippet.¹⁰⁹

4.3.5 Støtte til UTIP (MOZ 098)

Målet om fattigdomsreduksjon er ikke relevant i forhold til etableringen av selve UTIP som institusjon. Det er snarere vannkraftutbyggingene som UTIP skal bidra til å realisere, som kan medvirke til å redusere omfanget av fattigdom i Mosambik. Prosjektets bidrag til fattigdomsreduksjon vil avhenge av de effektene som i første rekke Mepanda Uncua-utbyggingen vil ha i den nasjonale økonomien. NORADs bevilgningsdokument har ingen omtale av hvordan tiltaket skal nå spesielle grupper eller bidra til økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen.

Siden ingen av UTIPs prosjekter er realisert ennå, vil tiltakets bidrag til fattigdomsreduksjon ligge relativt langt fram i tid. For Mepanda Uncua, som er det prosjektet UTIP har jobbet med så langt, er det betydelig usikkerhet knyttet til om og når prosjektet vil bli realisert. Mepanda Uncua er tenkt som et kraftverk med en installert effekt på vel 1300 MW, noe som er stort både etter mosambikiske og internasjonale forhold. Til sammenligning er den samlede etterspørselen i det mosambikiske sentralnettet

¹⁰⁷ World Bank: *Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper. Report no: 22664 MOZ*. 2001, s. 22–23.

¹⁰⁸ Mt 839–1990, omregnet til kroner med følgende vekslingskurser: NOK 7,50 = 1 USD = Mt 23.500.

¹⁰⁹ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/AFR 30/92*. September 1992, s. 7.

200–250 MW (topplast).¹¹⁰ Mesteparten av kraften vil de 15–20 første årene etter ferdigstilling derfor trolig gå til eksport, særlig til Sør-Afrika. Prosjekt-selskapet (eventuelt to separate selskaper for henholdsvis kraftverk og overføringslinjer) er tenkt som et overveiende privat eid selskap, med små statlige eierandeler for Mosambik og Sør-Afrika.¹¹¹ Det er foreslått at kraftverket overdras vederlagsfritt til den mosambikiske stat etter anslagsvis 25 år.

I løpet av byggeperioden og den 25-årsperioden hvor kraftverket eies og drives av prosjektselskapet, vil utbyggingen ifølge UTIP virke inntektsskapende og fattigdomsreduserende på ulike måter:

- Det vil bli sysselsetting i anleggsperioden som også vil danne grunnlag for annen økonomisk virksomhet og inntektskaping i området.
- Utbyggingen vil gi bedre infrastruktur i området og dermed legge forholdene til rette for annen økonomisk virksomhet.
- Løsningen for overføringslinjene i prosjektet vil knytte de nåværende ikke-sammenknyttede kraftsystemene i nord og sør sammen i et integrert nasjonalt nettverk. Overføringslinjene vil således etablere en «rygggrad» i det mosambikiske nettet og bidra til elektrifisering av landet, både langs den nye linja og ut i distriktene gjennom muligheter til framføring av distribusjonsnettverk.
- Inntekter til statskassen i form av 1 inntektsskatt på kraftproduksjons- og linjeselskapenes overskudd, 2 aksjeutbytte på statens begrensede eierandel, og 3 royalty for bruk av vannressursene. Selskapene vil trolig kreve lange perioder med skattefritak som betingelse for å investere, og faktisk inntektsskatt ligger derfor sannsynligvis relativt langt fram i tid, anslagsvis 15–20 år fra produksjonsstart. Utbyttet på den statlige aksjeposten vil også ligge fram i tid fordi selskapene antakelig vil måtte nedbetale sine lån (anslagsvis 40 prosent lånefinansiering) før det begynner å betale utbytte på aksjekapital. Den viktigste inntektsposten etter produksjonsstart vil derfor være royalty for bruk av vannressursene. Basert på erfaringer fra lignende prosjekter, kan det anslås en årlig royaltyinntekt til ca. 4–5 mill. euro, basert på 1 prosent av antatt årlig produksjonsverdi på 400–500 mill. euro.¹¹²

Hvilken fattigdomsreduksjon disse statlige inntektene vil ha, vil i sin tur avhenge av den sosiale profilen på framtidige statsbudsjetter etter eventuell driftsstart.

4.3.6 Institusjonell støtte, fiskeriutvikling (MOZ 088)

Forhåndsvurderingen av tiltaket for institusjonsutvikling i fiskerisektoren inneholder ingen omtale av hvordan tiltaket skulle støtte opp under hovedmålet for norsk bistand til Mosambik. Heller ikke NO-RADs bevilgningsdokument har noen eksplisitt omtale av hvordan prosjektets mål, planlagte resultater og aktiviteter var relatert til målet om å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen. Dokumentet nevner imidlertid innledningsvis at fiskerisektoren representerer mange arbeidsplasser, og at småskalafisket langs hele kysten er «helt sentralt for matvaresikkerheten og ernæringsstilskuddet for de menneskene som bor der».

Mosambik har både ifølge gjennomgangen av tiltaket i 2002 og sektorstudien fra samme år oppnådd relativt gode resultater når det gjelder overvåking, bestandsvurdering og forvaltning av rekefisket. Rekefisket er i all hovedsak eksportorientert og domineres av industri- og semi-industrifartøy som til sammen tar opp ca. 80 prosent av den totale rekefangsten. Dette tilsvarer ca. 600 mill. kroner per år. Av total fangst innen sektoren utgjør reker ca. 10 prosent målt i vekt. Omtrent halvparten av de industrielle reketrålerne har utenlandske eiere. Utlendinger utgjør også en betydelig andel av mannskapet innen denne flåten, og lønnskostnadene for disse utgjør en stor del av produksjonskostnadene. De fleste båtene innen rekefisket har produksjons- og fryseanlegg om bord og eksporterer direkte uten å sende fangstene innom fastlandet for bearbeiding.

Statens inntekter fra fiskeriene består av inntekter fra salg av kvoterettigheter, konsesjonsavgifter og bedriftsskatt og beløper seg til ca. 45 mill. kroner i året. Av dette går 40 prosent, ca. 18 mill. kroner, til finansdepartementet og inn i statsbudsjettets inntektsside. De resterende 60 prosent, ca. 27 mill. kr, disponeres av fiskeridepartementet og finansierer driften av departementet og tilhørende institusjoner innen forskning, laboratorier etc., og en del går til kreditt for strandfisket.¹¹³

Strandfisket sysselsetter ca. 70 000–80 000 fiskere eller om lag 90 prosent av total sysselsetting i sektoren. I tillegg er antall samlere av blant annet skjell og bløtdyr beregnet til ca. 30 000. Fangstene innen strandfisket er anslått til mellom 80 000 og 100 000 tonn. Kunnskapsgrunnlaget om ressursene

¹¹⁰ I 2000 var topplasten 224 MW for de tre nettene i Nord-, Sentral- og Sør-Mosambik samlet (oktober). I tillegg kommer 450 MW som importeres på separate overføringslinjer fra Sør-Afrika og Swaziland til et aluminiumsverk (MOZAL) utenfor Maputo.

¹¹¹ Anslagsvis 5 prosent til hvert lands stat.

¹¹² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og UTIP 14.10.02.

¹¹³ Opplyst av det nasjonale fiskeridirektoratet i møte 18.02.2003; brev fra UD til Riksrevisjonen datert 24. september 2003.

og evnen til å overvåke fangster og vurdere bestandsstørrelsene innen strandfisket er fraværende eller svak. I praksis er disse fiskeriene frie og i liten grad gjenstand for forvaltning. Overfor strandfisket har tiltakets hovedresultat vært å utvikle et system og en metode for å samle inn fangstdata. Systemet er nå iverksatt i noen provinser, og man har nå fangstdata for ca. 10 prosent av antatt totalfangst innen strandfisket.

Ambassaden mener det er tre mekanismer som er aktuelle for fattigdomsreduksjon i dette tiltaket: *Den første* er myndighetenes inntekter fra konsesjonsavgifter og salg av kvoterettigheter hvor ca. halvparten kanaliseres inn i statskassen og finansierer blant annet offentlige drifts- og investeringsutgifter knyttet til blant annet gjennomføringen av handlingsplanen for fattigdomsreduksjon, PARPA. Den andre halvparten disponeres relativt fritt av fiskerimyndighetene og kan dermed også omfatte støtte til småskalafiske. *Den andre* mekanismen er at evnen til å forvalte rekeressursene har bidratt til å beskytte grunnlaget for den delen av rekefisket som utføres av fiskere med lave inntekter (ca. 20 prosent).¹¹⁴ *Den tredje* mekanismen er at systemet for innsamling av fangstdata for strandfisket på litt lengre sikt kan legge grunnlaget for bestandsvurderinger som i neste omgang muliggjør en bedre forvaltning av strandfisket med økt verdiskapning og økte inntekter.¹¹⁵

4.3.7 Gjenoppbygging av helsestasjoner (MOZ 2465)

Postflomtiltaket MOZ 2465 tok ifølge bevilgningsdokumentet sikte på å gjenoppbygge infrastrukturen for helsetjenester for den delen av befolkningen som var hardest rammet av flommen. De provinsene dette gjaldt, var de fem sørligste provinsene og hovedstaden Maputo. Bevilgningsdokumentet omtalte i grove trekk de skadene som flommen hadde gjort, og hvor mange mennesker som var berørt av flommen. Rundt 2 mill. var direkte eller indirekte påvirket, 700 hadde mistet livet, og ca. 500 000 hadde mistet boligene sine. Bevilgningsdokumentet viste til en mer detaljert gjennomgang og vurdering av skadene i programdokumentet for Roma-konferansen.

4.3.8 Reproduktiv helse (MOZ 093)

Bevilgningsdokumentet har ingen omtale av hvordan tiltaket skal nå spesielle grupper (utover kvinner), eller konkretisering av fattigdomsorienteringen av tiltaket. Forhåndsvurderingen viser til de negative

helseindikatorerne i landet og at tiltaket er svært relevant i forhold til behovene for å bedre disse indikatorene. Forhåndsvurderingen viser også til at én av de fire komponentene er rettet mot Zambezia-provinsen, hvor indikatorene for reproduktiv helse er ekstra dårlige, noe som rettferdiggjør prioritering av denne provinsen. Det faktumet at Maputo by, som hadde og har betydelig bedre score på indikatorer for reproduktiv helse og andre sosioøkonomiske indikatorer enn alle andre provinser, også var prioritert med en egen komponent, ble ikke drøftet.¹¹⁶ Ambassaden mener Maputo-komponenten godt kan begrunnes ut fra et fattigdomsperspektiv fordi sykehuset som inngår i komponenten, i praksis også betjener den omkringliggende Maputo provins, hvor indikatorene for reproduktiv helse er like dårlige som i resten av landet. Maputo-komponenten begrunnes også med at José Macamo-sykehuset har vært et pilotprosjekt som har ført til økt erfaring og bedre trent helsepersonell.¹¹⁷ Modellen med døgnåpen fødeklinikk kopieres nå av andre provinser.

Tiltaket kan sies å være direkte fattigdomsrettet siden det er en satsing på en grunnleggende sosial sektor. Tjenestetilbudet skulle ifølge planen forbedres ved å øke tilgangen på personell og bedre fordelingen mellom by og land og mellom provinser. Personelltilgangen er noe bedret, men det er fortsatt vanskelig å få utdannet personell til å ta jobber på landsbygda. Økningen i dekningsgraden for svangerskaps- og spedbarnskontroller er noe større for landet som helhet enn i Maputo by, se avsnitt 4.2.7, og viser likevel at tilbudet faktisk er blitt noe jevnere mellom by og land enn det var før. For fødsler i institusjon er trenden motsatt med betydelig større økning i hovedstaden enn i landet som helhet. Sykepleierutdanningen tilbys nå i nesten samtlige provinser, og dette vil kunne bidra til en bedre fordeling av kvalifisert personell i framtida.

4.4 RISIKOVURDERING

4.4.1 Behandling av risiko i planlegging og oppfølging av tiltak

Planfasen

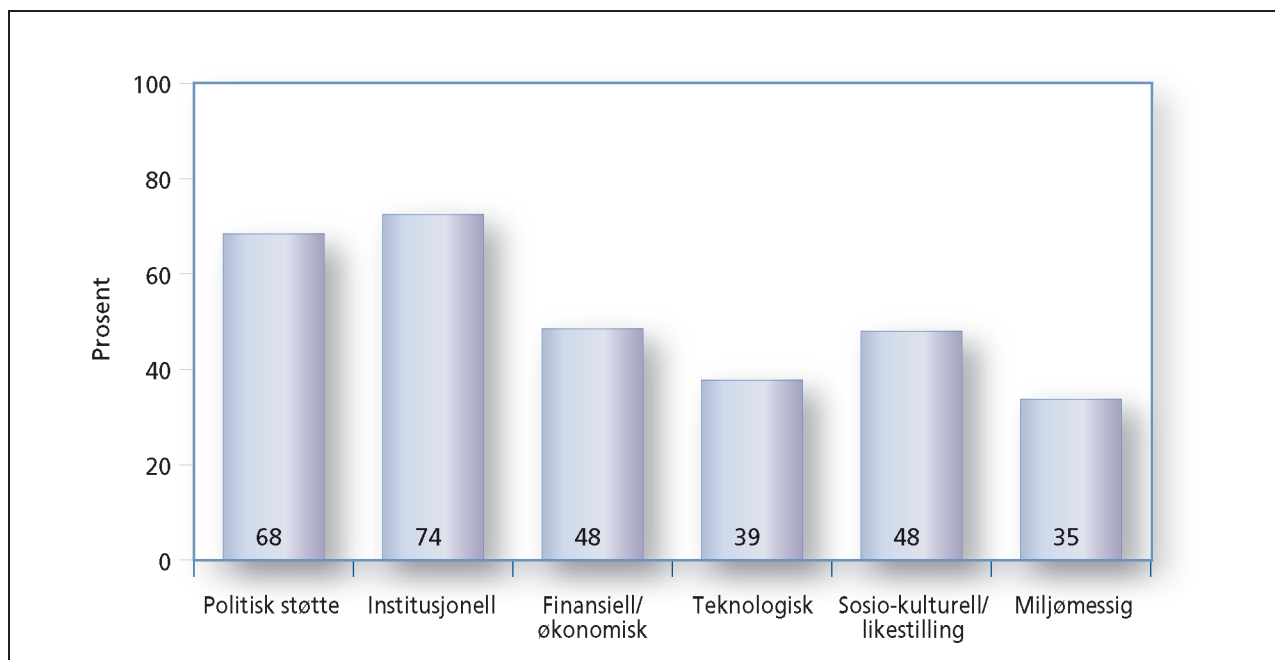
NORADs tiltaksmanual fastslår at det i planleggingsfasen skal gjøres en forhåndsvurdering av alle prosjektdokumenter. For kortsiktige, ukompliserte prosjekter kan forhåndsvurderingen innarbeides og dokumenteres i selve bevilgningsdokumentet. For alle andre prosjektforslag skal det foretas en grundigere forhåndsvurdering og normalt foreligge en separat forhåndsvurderingsrapport i samsvar med et

¹¹⁴ Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø: *A Study of the Fisheries Sector in Mozambique*. Januar 2002, s. 20.

¹¹⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden 17.02.2003.

¹¹⁶ Diakonhjemmets Internasjonale Senter: *Appraisal. UNFPA Reproductive Health Sub-programme in Mozambique*. Juni 1999.

¹¹⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden 19.02.2003.



Figur 13 Andel tiltak hvor ulike bærekraftelementer omtales (n = 31)

nærmere angitt format. Undersøkelsen viser at det foreligger en separat forhåndsvurderingsrapport for bare sju av 31 undersøkte tiltak (23 prosent).¹¹⁸ Norsk støtte er større enn 10 mill. kroner i 15 av de 24 tiltakene hvor det ikke er foretatt en separat forhåndsvurdering, og for ni av tiltakene er støtten større enn 20 mill. kroner.

Ifølge tiltaksmanualen skal forhåndsvurderingsrapporten omfatte en vurdering av *eksterne faktorer og bærekraftelementer*. Kun én av de sju forhåndsvurderingsrapportene inneholder omtale og vurdering av eksterne faktorer. Seks av rapportene inneholder omtale og vurdering av bærekraftelementer. Gjennomsnittlig omfang på rapportenes omtale av bærekraftelementer er på ca. én side (44 linjer).

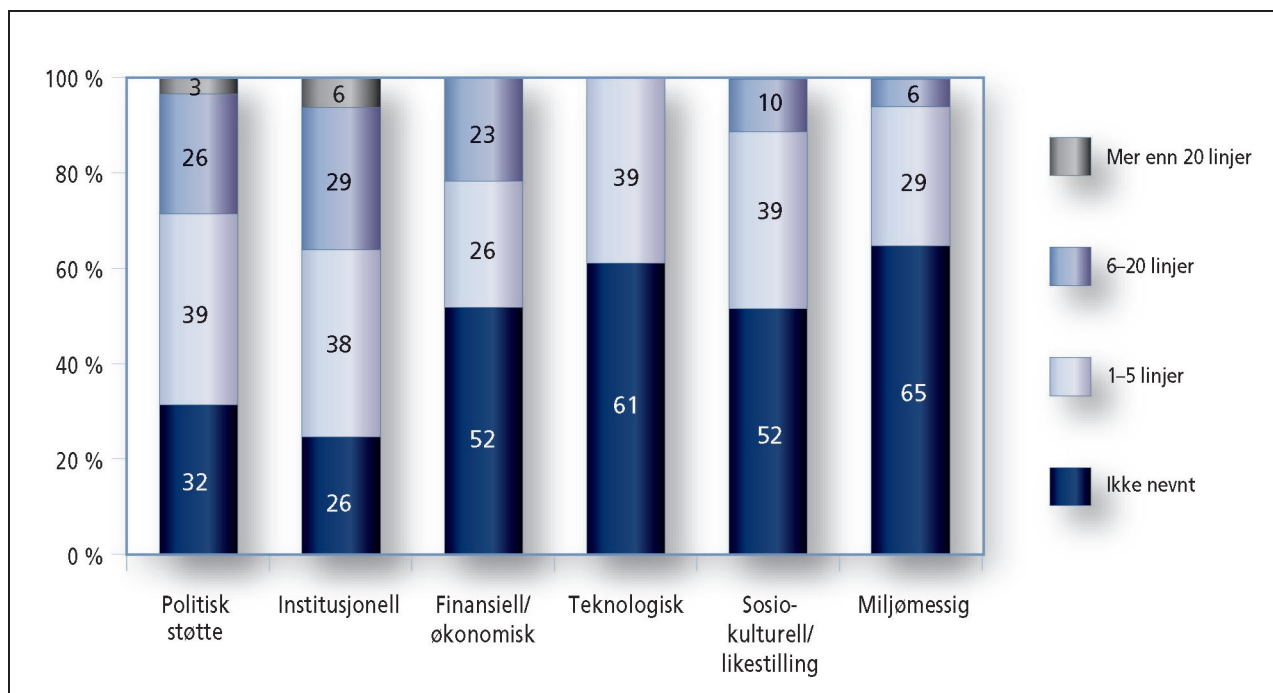
Ifølge tiltaksmanualen skal også bevilgningsdokumentet inneholde en omtale og vurdering av eksterne faktorer og bærekraftelementer. I alt 25 av de 31 bevilgningsdokumentene (71 prosent) inneholder en omtale og vurdering av ett eller flere bærekraftelementer. Institusjonell bærekraft blir omtalt hyppigst, og det omtales i 74 prosent av tiltakene. Figur 13 viser at økonomiske/finansielle, teknologiske, sosio-kulturelle/likestillingsmessige eller miljømessige faktorer blir omtalt i halvparten eller færre av tiltakene. Sjeldnest omtalt er teknologiske og miljømessige faktorer, som er behandlet i henholdsvis 39 og 35 prosent av bevilgningsdokumentene.

Figur 14 viser fordelingen av tiltakene med hensyn til omfanget av omtalen av de ulike bærekraftelementene. I de tilfellene hvor et bærekraftelement nevnes, er omtalen oftest fra en til fem linjer. Omtalen av henholdsvis politisk forankring, institusjonell og økonomisk/finansiell bærekraft er mellom 6 og 20 linjer i ca. 25 prosent av tilfellene. Blant samtlige bevilgningsdokumenter er det bare tre tilfeller hvor et bærekraftelement får en omtale på over 20 linjer. Gjennomsnittlig omfang på den totale omtalen og vurderingen av bærekraftelementene er på ca. en halv side (20 linjer).

Undersøkelsen viser at 12 av de 31 bevilgningsdokumentene (39 prosent) inneholder en omtale og vurdering av eksterne faktorer og risikofaktorer.¹¹⁹ Det skilles ikke mellom «eksterne faktorer» og «andre risikofaktorer». Flere av de forholdene som behandles i disse 12 tiltakene, er heller ikke eksterne faktorer eller risikofaktorer i streng forstand, men snarere beskrivelser av eksisterende forhold som vil gjøre måloppnåelsen vanskeligere. Et eksempel på dette er et samfinansiert tiltak (MOZ 002) for å styrke regjering-suavhengige medier. I dette tiltaket er muligheten for at tiltaket ikke blir fullfinansiert, og den sittende regjeringens sterke representasjon i prosjektets styringsstruktur satt opp som to risikofakto-

¹¹⁸ De sju tiltakene er MOZ 002, MOZ 006, MOZ 088, MOZ 093, MOZ 098, MOZ 2446, MOZ 2456.

¹¹⁹ Tiltakene er MOZ 002, 003, 004, 006, 010, 085, 089, 094, 098, 2444, 2456, 2463. I mange tilfeller har ikke bevilgningsdokumentene eksplisitt referanse til «risikoer» eller «eksterne faktorer», ofte refererer man til «viktige forutsetninger som kan påvirke måloppnåelse» eller «problem areas». Disse tilfellene er regnet inn i de 11 tiltakene hvor risiko og eksterne faktorer er omtalt.



Figur 14 Fordeling av tiltak i forhold til omfang av omtale av ulike bærekraftelementer

rer. Et annet eksempel er et tiltak for institusjonsbygging innen energidirektoratet hvor mangel på kvalifisert arbeidskraft er ført opp som risikofaktor. Mangelen på kvalifisert arbeidskraft er imidlertid et faktum som blir konstatert i bevilgningsdokumentet og ikke noe som kanskje vil oppstå. Det er bare i fem av de 12 tiltakene at det dreier seg om forhold som er utenfor prosjektledelsens kontroll eller hendelser eller forhold som kan komme til å inntreffe på et framtidig tidspunkt.¹²⁰

NORADs manual fastslår at prosjektsammendraget som følger som vedlegg til avtalen mellom Norge og mottakerlandet, skal beskrive eksterne faktorer og de forpliktelsene mottaker skal ha under gjennomføringen for å redusere risikoer og sikre prosjektets bærekraft. Blant de 31 undersøkte tiltakene foreligger det et prosjektsammendrag som vedlegg til avtalen i 28 tilfeller. Kun tre av de 28 prosjektsammendragene (11 prosent) beskriver eksterne faktorer og de forpliktelser mottaker skal ha under gjennomføringen for å redusere risikoer og sikre prosjektets bærekraft.

Gjennomføringsfasen

I henhold til NORADs manual skal mottakeren i den årlige framdriftsrapporteringen gi informasjon om problemer og risikoområder i forhold til eksterne faktorer og prosjektets bærekraft. Manualen fastslår videre at ambassaden i forbindelse med behandling av framdriftsrapportene og årlig møte skal utarbeide en oppsummeringsrapport til NORADs kontor i Os-

lo. Av de 31 tiltakene er det i 11 tilfeller gitt en omtale av problemer og risikoområder i forhold til eksterne faktorer og bærekraft i referatene fra årlige møter med mottakeren eller i ambassadens oppsummeringsrapporter. I sju av disse 11 tilfellene omtales korrigerende tiltak som er satt i verk for å redusere risikoen.

4.4.2 Budsjettstøtte til Mosambik

Budsjettstøtte er en bistandsform hvor midler stilles til disposisjon for et regjeringsprogram som fokuserer på vekst, fattigdomsreduksjon og omforming av institusjoner, og hvor midlene underlegges mottakerlandets eget finansforvaltnings- og rapporteringssystem.¹²¹ Selv om støtten er ubundet, er det etablert mål og kriterier for bruk av midlene. Dette er imidlertid mål og kriterier som gjelder for statsbudsjettet som helhet, siden bistandsmidler inngår på lik linje med nasjonale midler. En viktig begrunnelse for budsjettstøtte er å effektivisere bistanden ved at mottakerlandet kan foreta mer helhetlige prioriteringer i ressursbruken. En annen viktig begrunnelse er at budsjettstøtte innebærer reduserte administrative byrder for mottakerlandet, sammenlignet med enkeltprosjekter.

Norsk budsjettstøtte til Mosambik har siden 1996 vært organisert etter en såkalt «forex-modell» («foreign exchange»). Modellen innebærer at uten-

¹²⁰ Dette er tiltakene MOZ 006, 094, 098, 2456, 2463.

¹²¹ Department for International Development (DFID), Programme Delivery Guidance Team: *Direct Budget Support*. Februar 2003. (http://62189.42.51/DFIDstage/AboutDFID/files/direct_budget_support.htm)

landsk valuta settes inn på en dollarkonto i den mosambikiske sentralbankens navn. Sentralbanken annonserer tilgjengelighet på valuta for offentligheten, kommersielle banker og andre godkjente finansinstitusjoner i Mosambik og selger denne mot mosambikisk valuta. Inntektene i lokal valuta av valutasalget betegnes *motverdimidler*, og disse blir satt inn på en konto i sentralbanken for å finansiere utgifter på statsbudsjettet. Kjøperne av den utenlandske valutaen selger valutaen videre for å finansiere import eller

betjene andre valutabehov. Sentralbanken kan også beholde valuta selv og innbetale motverdimidler til finansdepartementet.

Norsk støtte gjennom tiltaket *MOZ 094 Beta-lingsbalanse og budsjettstøtte* startet i 1996 med en utbetaling på 25 mill. kroner. Samlet norsk budsjettstøtte til Mosambik i perioden 1996–2003 er 500 mill. kroner. Størrelsen på de årlige utbetalingene er vist i tabell 8.

Tabell 8 Årlige utbetalinger til budsjettstøtte til Mosambik (MOZ 094), mill. kroner

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Norsk budsjettstøtte	25	75	60	40	80	84	60	76

Fire landavtaler ligger til grunn for den norske budsjettstøtten. *Den første* avtalen ble inngått i 1996 og lød på 100 mill. kroner for perioden 1996–97. Avtalens formål var å støtte det økonomiske restrukturingsprogrammet som Mosambik gjennomførte i samarbeid med Verdensbanken og IMF (Policy Framework Paper – PFP). Landets gjeldsbyrde truet imidlertid den økonomiske stabiliteten og regjeringens evne til å gjennomføre reformprogrammet. Den norske budsjettstøtten, i likhet med budsjettstøtten fra andre givere, skulle avhjelpe denne situasjonen og bidra til økonomisk stabilitet, utvikling, vekst og fattigdomsreduksjon gjennom støtte til statsbudsjettet for gjennomføringen av prioriterte programmer, særlig innen sosial sektor. *Den andre* avtalen lød på 200 mill. kroner for perioden 1998–2000. Målene var i stor grad de samme som for den første avtalen. *Den tredje* avtalen ble signert i 2000 og gjaldt nye prosedyrer som skulle gjelde for budsjettstøtte. Den inneholdt ikke nye midler. Avtalen ble inngått som en del av en større, felles avtale mellom åtte givere og Mosambik om et felles giverprogram (Joint Donor Programme). Dette programmet skal bidra til å nå målene som er nedfelt i Mosambiks program for fattigdomsreduksjon (PARPA). Hovedmålet i PARPA er å redusere andelen av befolkningen som lever i absolutt fattigdom, fra 70 prosent i 1997 til mindre enn 60 prosent i 2005 og til under 50 prosent i 2010.¹²² *Den fjerde* avtalen ble inngått 2001 og gjaldt 200 mill. kroner for perioden 2001–2003 for å videreføre det felles giverprogrammet.

UD gav i 1996 NORAD en prinsipiell tilslutning til å inngå den første avtalen om budsjettstøtte til Mosambik. Forutsetningene var tilfredsstillende rapportering etter en felles mal som givene og myndighetene var enige om, og at NORAD skulle bidra til og forsikre seg om at sentralbankmodellen bygde

opp under intensjonene i reformprogrammet og medvirket til å styrke den sosiale profilen på statsbudsjettet. UD har ikke utarbeidet særskilte strategier eller retningslinjer vedrørende budsjettstøtte.

I denne undersøkelsen er det lagt til grunn at NORAD har fulgt en systematisk prosess for å identifisere, analysere, prioritere og håndtere risiko som er knyttet til budsjettstøtten til Mosambik.

4.4.3 Risikovurderinger ved budsjettstøtte 1996–98

Bevilgingsdokumentet som lå til grunn for beslutningen om å gi 100 mill. kroner i budsjettstøtte for 1996–97, hadde en kort omtale av risikofaktorer hvor det innledningsvis het at «Mekanismene for kontroll og oppfølging av den foreslåtte ordningen vurderes som god fra de fleste givere. Visse risikoelementer når det gjelder funksjonsdyktigheten av modellen finnes likevel»:

- 1 Det administrative systemets (sentralbanken og finansdepartementet) evne til å klare den forvaltningsmessige siden
- 2 Den administrative kapasiteten innen det kommersielle banksystemet
- 3 Om det kommersielle banksystemet har evne til å absorbere all valutaen (om etterspørselen etter valuta er stor nok)
- 4 Om behovet for motverdimidler inn i statsbudsjettet er stort nok¹²³

Bevilgningsdokumentet hadde ikke noen analyse av sannsynligheten for at den administrative kapasiteten i den offentlige finansforvaltningen eller i det private banksystemet ikke skulle være tilstrekkelig. (faktorene 1 og 2). I bevilgningsdokumentet vurderer NORAD kort sannsynligheten for at faktorene 3 og 4 kunne inntreffe, og konkluderte med at sann-

¹²² Republic of Mozambique: *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2001–2005) (PARPA)*. 2001.

¹²³ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/BU 35/96*. November 1996, s. 5–6.

synligheten var lav. Bevilgningsdokumentet inneholdt ikke noen analyse av konsekvensene av de ulike faktorene.

Det ble foretatt en prioritering av risikofaktorer. Institusjonell bærekraft i form av administrativ kapasitet i det private banksystemet og i forvaltningen ble i bevilgningsdokumentet vurdert som det største risikoelementet ved ordningen.

Bevilgningsdokumentet inneholdt ikke noen omtale av hvordan de identifiserte risikofaktorer kunne reduseres eller overvåkes, annet enn at man skulle overføre støttebeløpet i delutbetalinger, og at man skulle vurdere den administrative kapasiteten i forvaltningen og det kommersielle banksystemet og hvordan ordningen fungerte før hver overføring. I bevilgningsdokumentet ble det også foreslått at man fulgte med på utviklingen i andelen av statsbudsjettets utgifter som gikk til sosiale sektorer, uten at NORAD formulerte noen eksplisitt risiko for at regjeringen ikke ville overholde forpliktelsen om å øke denne andelen.

NORAD foretok i bevilgningsdokumentet ikke noen totalvurdering av den gjenstående risikoen når det var tatt hensyn til de planlagte sikringstiltakene og om denne kunne rettfærdiggjøres av de potensielle utviklingseffektene av tiltaket.

Oppfølging

Det var ikke formulert noen konkrete risikoreduerende tiltak utover å fordele støtten på tre utbetalinger og løpende vurdere den administrative kapasiteten. De vurderingene som i henhold til bevilgningsdokumentet skulle gjøres før hver utbetaling, er utført og dokumentert.¹²⁴

En felles givergjennomgang av budsjettstøtteprogrammet i 1998 konkluderte med at det var oppnådd fundamentale forbedringer i offentlig budsjettstyring hvor viktige elementer for et velfungerende og transparent statsbudsjett var introdusert. Samtidig gjenstod det mye før målet om et «transparent, troverdig og bærekraftig offentlig finanssystem var nådd».¹²⁵ Gruppa som utførte gjennomgangen, pekte på en rekke forhold som kunne forbedres. Ambassaden sluttet seg i hovedsak til disse vurderingene og viste til at man hadde meddelt de sentrale vurderingene overfor Mosambiks myndigheter i den årlige konsultasjonen i juni 1998. Det gjaldt blant annet behovet for og betydningen av å innarbeide norske bistandsmidler i Mosambiks budsjett- og utviklingsplaner. Ambassaden viste til at man hadde foretatt en rekke konkrete oppfølginger overfor mosambikiske myndigheter når det gjaldt forenklinger av forex-modellens krav til rapportering og revisjon av bruk

av utenlandsk valuta, og at tilgangen på data for hvordan budsjettmidler ble brukt, måtte bli bedre.¹²⁶ Et annet sentralt punkt i givergjennomgangen og i ambassadens notat om oppfølgingen av denne var at giverne av budsjettstøtte og Mosambik i fellesskap burde utvikle målbare indikatorer for selve rapporteringen av forbruk av budsjettmidler, regnskapsføring og revisjon.

4.4.4 Risikovurderinger ved budsjettstøtte 1998–2000

Bevilgningsdokumentet for budsjettstøtten i perioden 1998–2000¹²⁷ viste til to kritiske faktorer:

- Det var «betydelige svakheter i Mosambiks statsforvaltning, spesielt når det gjaldt regnskapsføring og revisjon», uten nærmere presisering. Man erkjente derfor at budsjettstøtte var en «noe mer problematisk bistandsform enn tradisjonell prosjektbistand når det gjelder risiko».
- Budsjettstøtte kunne virke som en sovepute for myndighetene når det gjaldt behovet for å generere større egne inntekter.

Andre steder i dokumentet ble flere risikofaktorer identifisert mer indirekte:

- Muligheten for at det ville være utilstrekkelig etterspørsel etter valuta
- Risiko for at forex-modellen ikke fungerte som forutsatt
- Risiko for at det ikke ble samsvar mellom ressursfordelingen i statsbudsjettet og det programmet som lå til grunn for budsjettstøtten (PFP)
- Svakheter i offentlig budsjettering og budsjettstyring

Dokumentet inneholdt ingen drøfting av de mulige konsekvensene av de ulike risikofaktorene. For noen av faktorene vurderte NORAD kort sannsynligheten for at de ville inntreffe. Om forex-modellen ble det uttalt at sannsynligheten for at den ikke ville fungere som forutsatt, var lav basert på erfaringene fra foregående støtteperiode. Sannsynligheten for at budsjettstøtten ville føre til at Mosambik neglisjerte behovet for å generere egne inntekter, ble heller ikke vurdert som stor. Ambassaden fant det vanskelig å gjøre en veldokumentert drøfting av risikoen for at det ikke var samsvar mellom budsjettfordelingen og reformprogrammet.

Bevilgningsdokumentet inneholdt ingen prioritering av de ulike risikofaktorene som ble identifisert.

¹²⁴ Ambassaden i Maputo: Notat datert 28.11.97: MOZ 094 Budsjettstøtte, tredje overføring.

¹²⁵ *Aide Memoire: Joint Review of Balance of Payments Support*, 1998, s. 3.

¹²⁶ Ambassaden i Maputo: Notat datert 05.02.1999: MOZ 094 Betalingsbalanse og budsjettstøtte, oppsummering programgjennomgang.

¹²⁷ NORAD: *Bevilgningsdokument BD/BU 57/1998, MOZ 094 Betalingsbalanse og budsjettstøtte*: Godkjent 26.10.1998.

Når det gjelder hvordan de identifiserte risikofaktorer konkret kunne reduseres eller overvåkes, anførte NORAD følgende for de ulike faktorene:

- Når det gjaldt risikoen knyttet til svakhetene i offentlig regnskapsføring og revisjon, viste NORAD til at myndighetene planla «reformer i det offentlige regnskapssystemet og styrking av «treasury» og revisjonsfunksjoner».
- Med hensyn til at budsjettstøtte kunne komme til å virke som en sovepute for myndighetene, het det at givene måtte fokusere «på at Mosambik ivaretar det potensialet landet har til å generere inntekter fra større prosjekter knyttet til utnytting av naturressurser og infrastruktur og styrker den faglige bistanden som ytes innenfor disse områdene».
- Risikoen for at Mosambik fordelte de statlige midlene på en annen måte enn det som var skissert i programmet som lå til grunn for budsjettstøtten (Policy Framework Paper), skulle NORAD vurdere «løpende kritisk i forbindelse med gjennomganger som gjøres av budsjettstøtten og av Mosambiks økonomi generelt». I bevilgningsdokumentet ble det foreslått et årlig møte mellom givene av budsjettstøtte og Mosambiks finansdepartement hvor partene skulle vurdere bruken av motverdimidlene og måloppnåelsen i programmet. Dette ble nedfelt i avtalen mellom Norge og Mosambik.
- For risikoen forbundet med svakhetene i offentlig budsjettstyring viste bevilgningsdokumentet til at myndighetene hadde satt i gang et ambisiøst reformprogram: «Reformprogrammet omfatter ressursallokering og strategisk planlegging av utgifter, budsjettering, budsjettimplementering og styring, gjeldshåndtering.» Et databasert budsjettstyringssystem ville bli introdusert om kort tid, og offentlige midler utenfor budsjettet ville bli identifisert og innarbeidet i budsjettet for finansåret 2000. NORAD skulle «i samspill med de andre donorene følge dette feltet nøye, og vurdere å gå inn med faglig bistand på dette området (budsjettreformene) dersom det blir identifisert et klart behov for norsk bistand her». Dessuten skulle Norge sikre seg retten til å heve avtalen dersom den årlige gjennomgangen i 1999 skulle vise at reformarbeidet på budsjett- og regnskapsiden ikke viste tilfredsstillende framdrift.

Bevilgningsdokumentet inneholdt ingen vurdering av forholdet mellom den risikoen som gjenstod etter at det var satt i verk sikringstiltak, og de potensielle utviklingseffektene av budsjettstøtten. Det fastslo bare at begrunnelsen for å gi budsjettstøtte var basert på en forutsetning om at «Mosambiks forvaltning av budsjettmidlene og kontrollmulighetene for bruk av midlene er tilstrekkelig god». Begrepet «tilstrekkelig god» ble ikke presisert nærmere.

Oppfølging

NORAD konstaterte i et notat av april 1999 at risikoen forbundet med de svake kontrollmulighetene var høy siden Mosambik så langt ikke hadde noe avsluttet statsregnskap eller en riksrevisjon med kapasitet til å fylle sine revisjonsfunksjoner. Det faktum at en stor del av de statlige midlene ikke var inkludert i statsbudsjettet, og at bruken av disse midlene heller ikke ble rapportert, regnskapsført eller revidert, var også tema i de felles givergjennomgangene i 1999 og 2000. Disse omstendighetene åpnet for misbruk av midler (diversion of funds) og reiste ifølge konsulentene som foretok gjennomgangen, spørsmålet om det da var riktig å yte budsjettstøtte. Ambassaden sa seg enig i vurderingen av at det er usikkerhet knyttet til kontrollmulighetene for bruk av midler til budsjettstøtte, og at bevilgninger til slik støtte «langt på vei vil være basert på et tillitsforhold til myndighetene og den økonomiske politikken som føres i et land». Ambassaden mente likevel at utviklingen i Mosambik rettferdiggjorde denne risikoen. Usikkerheten burde reduseres med blant annet å fokusere på behovet for åpenhet og innsikt i offentlig finansforvaltning, stille strenge krav til budsjett-, regnskaps- og revisjonsrapporteringen og ved å fokusere sterkt på framdriften i prosessen med å reformere og styrke kapasiteten i offentlig finansforvaltning.

NORADs oppsummering av rapporten fra felles givergjennomgang i 1999 tok opp risikoen for at budsjettstøtte ville svekke Mosambiks egne anstrengelser for å styrke det offentlige inntektsgrunnlaget og gradvis redusere avhengigheten av bistand. Det ble vist til at man hadde fremmet disse synspunktene overfor Mosambik i en rekke sammenhenger.¹²⁸

Ambassaden pekte relativt tidlig i avtaleperioden på at man ikke hadde mottatt noen rapporter om hvor mye lokal valuta som hadde blitt generert av budsjettstøtten i form av utenlandsk valuta. Det framgikk også at mange av de andre rapporteringskravene ikke var oppfylt. Det var blitt avdekket at det heller ikke kunne dokumenteres at motverdimidlene ble overført til finansdepartementet og brukt til å finansiere statsbudsjettets utgifter slik avtalen krevde. Ambassaden konkluderte med «at dette ikke kan dokumenteres, er svært alvorlig».¹²⁹ Forholdene ble tatt opp i årlig møte i mai 1999, hvor partene ble enige om at rapporteringen av flyten av utenlandsk valuta fra givere av budsjettstøtte til sentralbanken for omveksling til lokal valuta og videre overføring til finansdepartementets konto måtte bli bedre, og at det skulle gjøres uavhengig revisjon av disse rappor-

¹²⁸ Ambassaden i Maputo: Notat datert 06.01.2000: Donorgjennomgang av programstøtte, oppsummeringsrapport.

¹²⁹ Ambassaden i Maputo: Notat datert 13.04.1999: MOZ 094 Betalingsbalanse- og budsjettstøtte, statusnotat.

tene, og at kontoutskrifter skulle gjøres tilgjengelige som grunnlag for revisjonen.¹³⁰

Partene ble også enige om at Mosambiks rapportering av bruk av midler under statsbudsjettet skulle forbedres. Blant annet hadde ikke ambassaden motatt rapporter om bruk av midler under statsbudsjettet som sa noe om fordelingen av utgiftene mellom sektorer eller om utgiftsprofilen innen hver av de sosiale sektorene.¹³¹

Ambassaden mente i notatet fra april 1999 at det der og da var lite hensiktsmessig å vurdere risikoen for at fordelingen av ressurser i statsbudsjettet ikke var i samsvar med det økonomiske reformprogrammet (PFP). Ambassaden hadde likevel ikke informasjon som tilsa at denne forutsetningen ikke gjaldt. Det ble vist til at Norge i dialogen med Mosambik hadde «uttrykt viktigheten av fattigdomsbekjempelse i flere sammenhenger».¹³²

4.4.5 Prosedyreavtale (2000)

Bevilgningsdokumentet som lå til grunn for beslutningen om å inngå en ny avtale for modellen som skulle regulere videre budsjettstøtte, inneholdt ingen eksplisitt referanse til «risiko» eller «kritisk faktor».¹³³ Bakgrunnen for omleggingen av modellen var likevel å redusere risikoer som forex-modellen var forbundet med. Hovedformålet var å redusere Mosambiks rapporteringsforpliktelser for bruken av utenlandsk valuta og å styrke rapporteringen av flyten og bruken av motverdimidlene fordi man innså at det var her de største svakhetene lå.

Konsulentrapporten¹³⁴ som lå til grunn for bevilgningsdokumentet, pekte på flere kritiske faktorer ved budsjettstøtteordningen slik den hadde vært utformet fram til 2000. Systemet for offentlig finansforvaltning gav relativt begrenset informasjon om den faktiske bruken av offentlige midler. Systemet hadde ikke klart å produsere pålitelig informasjon om faktiske utgifter. Det hadde derfor heller ikke vært mulig å overvåke bruken av budsjettstøtten (motverdimidlene) ved å se på indikatorer for faktiske utgifter som for eksempel utgiftsprofil, størrelse eller fordeling av utgifter mellom sektorer eller sammensetning av utgifter innen sektorer.

Konsulentrapporten understreket at det offentlige finansforvaltningssystemet er en sentral mekanis-

me for å omsette offentlig politikk til konkrete målrettede fattigdomsreducerende tiltak. Et offentlig finansforvaltningssystem innbefatter planlegging, budsjettering, utbetaling av midler, regnskap og revisjon. Svakheter i finansforvaltningssystemet reduserer muligheten for at budsjettstøtte bidrar til fattigdomsreduksjon. Dokumentet pekte på flere forhold ved finansforvaltningen – særlig at statsbudsjett og statsregnskap dekket en så begrenset del av offentlige midler og et svært uoversiktlig og lite rasjonelt statlig kontosystem – som måtte rettes opp for at budsjettstøtte skulle overleve som bistandsform og forhindre at givene gikk tilbake til administrativt mer krevende og kostbar prosjektbistand.

De viktigste nye prosedyrene innebar følgende:

- Mosambiks sentralbank skulle føre all budsjettstøtte (motverdimidler fra alle givere) inn på en separat konto (transitory account). Herfra skulle midlene så overføres til finansdepartementets hovedkonto og føres som inntekt på statsbudsjettet.
- Mosambik skulle hvert kvartal rapportere for flyten av midler inn og ut av valutakontoen, inn og ut av den separate kontoen og inn til finansdepartementets hovedkonto (kvartalsvise finansrapporter).
- Mosambik skulle hvert kvartal rapportere om samlede faktiske inntekter og utgifter sammenlignet med budsjetterte inntekter og utgifter og hvordan sammensetningen av utgifter og inntekter var i henhold til gjeldende inndeling mellom budsjettkapitler og poster.
- Finansrapportene for flyten av budsjettstøtten (valuta og motverdimidler) skulle revideres, og statsregnskapet skulle revideres og oversendes givene av budsjettstøtte. I tillegg skulle det gjøres en årlig forvaltningsrevisjon (value for money) i samarbeid mellom uavhengige revisorer og finansdepartementets internrevisjon.

NORAD foretok seinere en delvis oppfølging av risikofaktorene. Rapporten fra givergjennomgangen i 2001 konkluderte med at det var god framdrift både innen inntektsmobilisering, fattigdomsreduksjon og offentlig finansforvaltning.¹³⁵ Givergjennomgangen noterte framskritt i anstrengelsene for å generere egne inntekter gjennom reformer av skattepolitikken og skatte-innkrevning. Med hensyn til fattigdomsreduksjon viste rapporten til at det var vedtatt en handlingsplan for fattigdomsreduksjon (PARPA), hvor regjeringen har formulert sine mål og sin plan for å øke bevilningene til prioriterte sosiale sektorer. Rapporten pekte på at det var behov for å formulere klare resultatindikatorer for å kunne vurdere PARPA og effekten på fattigdomsreduksjon. Et viktig punkt i

¹³⁰ Ambassaden i Maputo: Notat datert 07.01.2000: MOZ 094 Betalingsbalanse- og budsjettstøtte, oppsummeringsrapport etter årlig møte.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ambassaden i Maputo: Notat datert 13.04.1999: MOZ 094 Betalingsbalanse- og budsjettstøtte, statusnotat.

¹³³ NORAD: *Bevilgningsdokument MOZ 094 Budsjettstøtte. Addendum vedrørende felles mekanismer for makrofinansiell støtte*. Godkjent 27.10.2000.

¹³⁴ Nordic Consulting Group: *Macro Financial Support to Mozambique. Proposed Framework for Support. Final Report*. 14. August 2000.

¹³⁵ *Aide Memoire: Macro Financial Support to Mozambique, 2001 Joint Donor Review*. Mai 2001.

rapporten var bankkrisen hvor to banker i delvis statlig eie fikk likviditetsproblemer på grunn av misligeholdte lån. Staten måtte gå inn med garantier og midler for å unngå panikk i finansmarkedene. Bankkrisen kunne dermed medføre problemer for gjennomføringen av PARPA ved å legge beslag på midler som egentlig skulle finansiere planen for fattigdomsreduksjon.

NORAD viste også til at det var gjort betydelige framskritt i rapporteringen av motverdimidler og for revisjonsrapportene for det felles giverprogrammet.¹³⁶ I 2001 ble imidlertid revisor skiftet ut på grunn av langvarig misnøye med revisorrapportene blant donorene.¹³⁷ Kvartalsrapportene om forbruk av midler under statsbudsjettet (budget execution reports) hadde nå begynt å komme innen tidsfristen. Givergjennomgangen viste til at regjeringen arbeidet med å innføre en mer fingradert budsjettklassifisering (kapitler og poster), noe som ville gjøre det mulig å vurdere fordelingen av ressurser til de prioriterte sektorene i PARPA og fattigdomsprofilen på utgiftene innen hver sektor. Rapporten fra givergjennomgangen gjentok risikoen forbundet med at en så stor andel av offentlige midler ikke var med i budsjett og regnskap. Givergjennomgangen viste på ny til at planlagte reformer i regnskaps- og kontantforvaltningssystemer ville bøte på dette problemet.

4.4.6 Risikovurderinger ved budsjettstøtte 2001–2003

I bevilgningsdokumentet som lå til grunn for budsjettstøtten i perioden 2001–2003,¹³⁸ ble følgende risikofaktorer identifisert:

- Svak sammenheng mellom politikk og planlegging på den ene siden og faktisk budsjettering på den andre, blant annet på grunn av for mange plandokumenter
- Svak evne i Mosambiks finansdepartement til faktisk å styre ressurser og prioritere mellom sektorer
- Svak kapasitet til å gjennomføre programmer og aktiviteter, særlig på lokalt nivå
- Det faktum at statsregnskapet kun fanger opp ca. 25 prosent av statens reelle ressursbruk, fører blant annet til at statsregnskapet ikke kan brukes til å analysere den faktiske ressursbruken
- Svakheter i eksisterende regnskapssystem («behov for utvikling og introduksjon av et regnskapssystem basert på allment aksepterte regnskapsprinsipper som vil imøtekomme behovene til en effektiv finansforvaltning»)

- Svakheter i intern kontroll og revisjon («behov for å øke tempoet i styrkingen av intern kontroll og revisjon»)

Bevilgningsdokumentet viste til Verdensbankens studie av Mosambiks offentlige finansforvaltning i 2001, som konkluderte med at det offentlige finansforvaltningssystemet var preget av høy risiko fordi «mange inn- og utbetalinger ikke er tatt med i budsjettet, og 78 prosent av offentlige investeringsmidler er ekskludert fra myndighetenes regnskaps- og rapporteringssystem, regnskapsføring og regnskapsrapportering er sein både på sentralt nivå og provinsnivå, regnskapssystemer og standarder er foreldet, både intern og ekstern revisjon er svak og ineffektiv, og parlamentet har liten erfaring med kontroll og oversikt».¹³⁹

Andre steder i bevilgningsdokumentet ble andre risikofaktorer identifisert mer indirekte, herunder

- utforming og iverksetting av system for oppfølging av resultater ved å måle indikatorene i PARPA
- mangel på kvalifisert personell innenfor regnskap og økonomiforvaltning som kunne begrense framdrift og evne til å absorbere bistand innen offentlig finansforvaltning
- motstand fra aktører som ikke ønsker en offentlig finansforvaltning preget av åpenhet og innsyn for offentligheten
- regjeringens håndtering av krisen i det private banksystemet

Bevilgningsdokumentet inneholdt ikke noen systematisk analyse av de ulike risikofaktorenes sannsynlighet for å inntreffe og betydning dersom de inntreffer. Det var heller ikke noen konkret prioritering av hvilke av de identifiserte risikofaktorene som måtte håndteres. Imidlertid var det en forutsetning for bevilgningen at Mosambik viste innsats for og framdrift i reformer for å forbedre landets finansforvaltning.

Når det gjelder risikoreduserende tiltak, viste bevilgningsdokumentet til at en ny lov om finansforvaltning var ventet godkjent av parlamentet innen utgangen av 2001. Det framkom at implementering av loven ville gi Mosambik et moderne og effektivt system for offentlig finansforvaltning, inkludert budsjettering av ressurser i henhold til mål, styring av likviditet, regnskap og intern og ekstern revisjon. Bevilgningsdokumentet anbefalte at videre budsjettstøtte til Mosambik ble knyttet til framdrift i styrkingen av den offentlige finansforvaltningen. Det ble lagt inn i avtalen et forbehold om at før andre delutbetaling av budsjettstøtten kunne finne sted, skulle Mosambik ferdigstille en helhetlig handlingsplan for

¹³⁶ Ambassaden i Maputo: Notat datert 23.07.2001: MOZ 094 Budsjettstøtte. Utbetaling av første tranche 2001.

¹³⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden, 24.10.2002.

¹³⁸ NORAD: Bevilgningsdokument MOZ 0094 Budsjettstøtte – avtale MOZ 01/303. Godkjent 21.11.2001.

¹³⁹ World Bank: *Country Financial Accountability Assessment. Mozambique. 2001*, s. 13. Riksrevisjonens oversettelse.

reformer i finansforvaltningen. På beslutningstidspunktet hadde givergruppa en dialog gående med Mosambiks finansdepartement om hvordan man best kunne organisere støtten til reformprosessen. Våren 2002 ble det inngått avtale om norsk støtte på 8 mill. kroner til implementering av reformene i offentlig finansforvaltning.

Bevilgningsdokumentet inneholdt ikke noen utfyllende vurdering av om de potensielle utviklingseffektene rettferdiggjorde den gjenstående risikoen når det var tatt hensyn til planlagte sikringstiltak. Det ble likevel gjort visse vurderinger. NORAD mente at budsjettstøtten til tross for de betydelige svakhetene i finansforvaltningen burde vurderes som et relevant tiltak. Det ble framhevet at budsjettstøtten gav Norge og de andre giverne anledning til å føre en kritisk og konstruktiv dialog om statens funksjon og samlede oppgaver innenfor alle områder, der regjeringen gjøres ansvarlig på en helt annen måte enn i de fleste andre former for utviklingssamarbeid.

Oppfølging

Etter ambassadens vurdering hadde Mosambik oppfylt kravet om en helhetlig handlingsplan for reformer i den offentlige finansforvaltningen før andre delutbetaling sommeren 2002. Handlingsplanen, presentert august 2002, inneholdt en detaljert aktivitetsplan med budsjetter og spesifiserte tidsfrister for de ulike delprosjektene og aktivitetene knyttet til reformene i offentlig finansforvaltning. Videre detaljarbeid med handlingsplanen var forventet utover høsten 2002.¹⁴⁰

En offentlig handlingsplan for implementeringen av reformene i den offentlige finansforvaltningen ble lagt fram i oktober 2002. Med bistand fra IMF og DANIDA er det etablert en egen enhet i Mosambiks finansdepartement, UTRAFE, som skal ha hovedansvaret for reformer i den offentlige finansforvaltning (SISTAFE). Givergruppa følger framdriften i reformene nøye, ved at flere andre deltar i styringsgruppa for reformenes implementering, gjennom rapporter og i samband med kvartalsmøtene mellom Mosambiks finansdepartement og givergruppa.¹⁴¹

I et notat i forbindelse andre delutbetaling i 2002 slo ambassaden fast at de krav giverne stilte til Mosambiks regjering vedrørende bankkrisen i 2001, var videreført på en tilfredsstillende måte.¹⁴²

Ambassaden opplyste høsten 2002 at kvaliteten på mottatte rapporter gradvis var blitt bedre, men at

det fortsatt gjenstår en del. De kvartalsvise rapportene om strømmen av budsjettstøttemidler (financial execution reports) oppfylte inntil 2001 ikke kravene i avtalen, men er seinere forbedret. De kvartalsvise rapportene om bruken av budsjettmidler (budget execution reports) var også blitt bedre, men er fortsatt ikke et godt instrument for oppfølging, blant annet fordi statsbudsjett og statsregnskap fortsatt bare omfatter deler av statens inntekter og utgifter.¹⁴³

Prosedyrene for det felles giverprogrammet for budsjettstøtten som ble fastsatt høsten 2000, innebar blant annet at Mosambiks sentralbank skulle føre all budsjettstøtte (motverdimidler fra alle givere) inn på en separat konto (transitory account) hvorfra midlene deretter skulle overføres til finansdepartementets hovedkonto og føres som inntekt på statsbudsjettet. En slik separat konto var ikke opprettet ved utgangen av 2001. Givergruppa tok i januar 2002 saken opp med Mosambiks finansdepartement, og mosambikiske myndigheter bekreftet i brev datert 21. mars 2002 at kontoen var blitt opprettet.¹⁴⁴

Ambassaden opplyste høsten 2002 at de kvartalsvise rapportene om bruken av budsjettmidler skulle danne grunnlag for ambassadens oppfølging av at virkelig forbruk samsvarte med budsjettvedtakene. Det er imidlertid et problem at budsjett- og regnskapskategoriene er for grove og for lite detaljerte. For eksempel var det rapporterte forbruk til helse første halvår 2002 bare brutt ned på fire kategorier: 1 sykehus, 2 generelle helsetjenester, 3 medisiner, materiell og utstyr og 4 ikke-spesifiserte hestetjenester. Rapportene inneholdt heller ikke de vedtatte budsjettkolonnene, noe giverne gjentatte ganger har påpekt overfor Mosambiks finansdepartement. Ambassaden opplyste at en analyse av fordelingsprofil ikke er mulig med de budsjettkategoriene som er benyttet i rapportene. Når det gjelder målet i PARPA om at en viss andel av statsbudsjettet skal gå til prioriterte sosiale sektorer, har problemet med utenombudsjetterte inntekter og utgifter vært diskutert, men giverne har så langt lagt budsjetttallene til grunn.¹⁴⁵

På spørsmål om hvordan ambassaden følger opp at målsettingene for budsjettstøtten oppnås, opplyste ambassaden at det var et generelt problem at det var for mange indikatorer i de ulike dokumentene og planene. Ambassaden ender derfor opp med å foreta en generell vurdering av utviklingen. Den mosambikiske regjeringens økonomiske og sosiale plan (PES) er lite egnet som oppfølgingsverktøy siden den ikke inneholder målbare mål og ikke er kost-

¹⁴⁰ Ambassaden i Maputo: Notat datert 19.06.2002: Felles budsjettstøtte – Utbetaling II og Notat datert 06.08.2002: MOZ 0094 Budsjettstøtte, avtale MOZ 01/302, Utbetaling av andre tranche.

¹⁴¹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden, 24.10.2002.

¹⁴² Ambassaden i Maputo: Notat datert 19.06.2002: Felles budsjettstøtte – Utbetaling II.

¹⁴³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden, 24.10.2002.

¹⁴⁴ Ambassaden i Maputo: Notat datert 06.08.2002: MOZ 0094 Budsjettstøtte, avtale MOZ 01/302, Utbetaling av andre tranche.

¹⁴⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden, 24.10.2002.

nadssatt. Ambassaden opplyste at den første årlige framdriftsrapporten i forhold til PARPA ville bli presentert i løpet av høsten 2002. Ambassaden opplyste videre at resultatene fra levekårsundersøkelsen

fra Mosambiks nasjonale statistikk institutt (INE) som var ventet klare medio 2003, ville være et av de viktigste verktøyene for å vurdere måloppnåelse.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og ambassaden, 24.10.2002.

5 Vurderinger

5.1 NORADS RAPPORTERING OG VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE

Undersøkelsen omfatter dokumentasjonen til en beløpsmessig sett stor del av hele porteføljen av bilaterale tiltak som var aktive i 2000 og 2001 (31 tiltak). Analysen viser at dokumentasjonsgrunnlaget for å vurdere måloppnåelsen i norsk bistand til Mosambik er mangelfullt. Ingen av de undersøkte tiltakene oppfylte fullt ut NORADs egen norm om at det årlig skal utarbeides en oppsummeringsrapport hvor NORAD vurderer tiltakets framdrift og måloppnåelse, mens bare fire tiltak er nær å oppfylle denne normen. For hele 58 prosent av tiltakene (18 tiltak) foreligger det ingen årlige oppsummeringsrapporter med vurderinger av måloppnåelsen. Dette gjelder blant annet store prosjekter med bevilgninger på opp til 175 mill. kroner. Ved å legge mindre vekt på formalkravene til dokumentasjon og ta hensyn til annen dokumentasjon av både formell og mindre formell art, viser undersøkelsen at NORAD systematisk har vurdert framdrift og måloppnåelse og dokumentert vurderingen i bare fire tiltak. I 20 tiltak er måloppnåelse og framdrift sporadisk vurdert, mens det ikke foreligger noen dokumentert vurdering for sju av de 31 tiltakene.

NORAD vurderer nesten halvparten av tiltakene positivt hva framdrift og måloppnåelse angår. Dette gjelder både når dokumentasjonsgrunnlaget for vurderingene er basert på normene i tiltakssyklusmanualen, og når dokumentasjonsgrunnlaget utvides til også å omfatte annen NORAD-dokumentasjon av mindre formell karakter. De øvrige tiltakene fordeler seg i hovedsak på middels framdrift og måloppnåelse eller at de ikke er vurdert. Bare få tiltak, 10–15 prosent, blir vurdert negativt av NORAD i forhold til måloppnåelsen.

Undersøkelsen har også vist at det bare er fem tiltak hvor rapporterte resultater helt eller delvis sammenholdes med planlagte resultater når den formelle, dokumenterte resultatrapporteringen legges til grunn. I de øvrige 26 tiltakene kan de rapporterte resultater i liten eller ingen grad relateres til planlagte resultater, eller det foreligger ingen dokumentasjon i form av årlige oppsummeringer, referater fra årlige møter eller trepartsmøter eller mandater for slike møter. Dette gir både NORAD selv og andre relativt begrensede muligheter til å vurdere måloppnåelse og effektivitet i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik.

5.2 MÅLOPPNÅELSE I ENKELTPROSJEKTER

5.2.1 Energiprosjekter

Tiltaket som skulle bidra til landsbygd-elektrifisering i midtregionen i Mosambik, har oppnådd gode resultater i forhold til de som var planlagt. Både linjene og transformatorstasjonene ble bygd omtrent etter planen og er fortsatt i god stand, vel fire år etter at de ble ferdigstilt. Utnyttelsen av installasjonene er likevel svært liten. I forhold til tiltaks målet om å nå nye forbrukere med nettet er derfor måloppnåelsen meget lav. Bare en liten del av kapasiteten på kraftlinjene brukes, og en linje (til sukkerfabrikken) har stått helt ubrukt siden 1998. Den samme lave kapasitetsutnyttelsen gjelder for den ene transformatorstasjonen, mens for den andre stasjonen er utnyttelsen om lag 20 prosent når pumpestasjonen på oljerørledningen til Zimbabwe er i drift.

Investeringene i de tre installasjonene på til sammen 53 mill. kroner har derfor så langt kommet svært få til gode. 850 kunder har fått tilgang til regionalnettet. Et flertall av disse hadde tilgang på elektrisitet fra lokale generatorer fra før, men forsyningssituasjonen var da preget av mange og lange strømbrydd. De tre prosjektene har heller ikke bidratt til noe betydelig antall nye arbeidsplasser. Sukkerfabrikken i Buzi, som var den sentrale begrunnelsen for kraftlinjekomponenten i tiltaket, er ikke kommet i drift og vil neppe gjøre det på grunn av kraftig forfall. I NORADs bevilgningsdokument ble de tre delprosjektene som inngikk i tiltaket, vurdert til å være godt planlagte og gjennomtenkte. Den lave måloppnåelsen ved det lave antallet nye forbrukere kan tyde på at planleggingen var mangelfull. Nyttan av investeringene synes derfor liten, både absolutt og i forhold til støttebeløpet på 53 mill. kroner. Et åpenbart problem for å nyttiggjøre seg investeringer som dette, og som NORAD ikke drøftet i plandokumentene, er ubalansen mellom strømprisen og inntektsnivået i Mosambik. Prisen på elektrisitet til husholdninger og småbedrifter er i dag omtrent lik i Mosambik og Norge, mens inntektsnivået i Mosambik er noen få prosent av nivået i Norge.

I tiltaket for å utvikle nye informasjonssystemer til det statlige kraftselskapet EDM er de oppnådde resultatene varierende. Et velfungerende kundeinformasjons- og faktureringsystem ble aldri utviklet og implementert innenfor det NORAD-støttede samarbeidet. Ressursene som ble brukt på et spesialutviklet regnskapssystem, resulterte heller ikke i noe

anvendelig system for EDM. Installering, opplæring og anvendelse av erstatningsløsningen ved EDMs hovedkontor i Maputo har imidlertid vært vellykket. Programmet har vært i bruk i hovedkvarteret siden 1996, og EDMs vurderinger av systemet er positive. De oppnådde resultatene er svake i forhold til de ressursene som er brukt i dette tiltaket. Det opprinnelige budsjettet for de to planlagte informasjonssystemene var 11,5 mill. kroner inklusiv maskinvare. Kun ett av to planlagte informasjonssystemer ble realisert, og NORADs samlede utbetalinger som kan knyttes til det realiserte og de ikke-realiserede systemene, beløper seg til anslagsvis 45 mill. kroner.

Tiltaket som skulle styrke den tekniske enheten for gjennomføring av vannkraftprosjekter, UTIP, hadde et budsjett på 22 mill. kroner og har bare delvis nådd de planlagte resultatene. Planene for opplæring og personalutvikling for UTIPs stab er delvis realisert. Hovedresultatet av tiltaket er at NORAD-finansierte konsulenter har gitt råd og kommentarer og kvalitetssikret en utredning av utbygging av Mepanda Uncua i Zambezi-vassdraget. Selve utredningen er finansiert og utført av andre. En vesentlig mangel i forhold til planene er at UTIPs vannkraftfaglige stab er meget beskjeden, to-tre personer, og ikke nevneverdig styrket i løpet av prosjektperioden. En annen viktig mangel er at den finansielle rådgivningen ikke er utført etter planen fordi planleggingen av Mepanda Uncua-prosjektet ikke hadde kommet tilstrekkelig langt. Det er for øvrig betydelig usikkerhet om hvorvidt og når Mepanda Uncua-prosjektet vil bli realisert.

Tiltaks målet om at UTIP skal være i stand til å fungere som myndighetenes organ for koordinering og kontroll i forbindelse med planlegging og gjennomføring av kraftutbygginger, kan betraktes som oppnådd. UTIP er imidlertid i betydelig grad avhengig av utenlandsk finansiering og faglig konsulentbistand for å fylle sine funksjoner.

5.2.2 Fiskeriprosjektet

Også for tiltaket for institusjonsutvikling innen fiskerisektoren (14 mill. kroner for 2000–2001) er inntrykket blandet når det gjelder forholdet mellom planlagte og oppnådde resultater. Det er nå et relativt velfungerende system for rapportering av fangster og innsamling av biologiske data innen *rekefisket* (ressursovervåkning). For andre viktige fiskerier innen småskalafisket er det utviklet nye systemer for hvordan fangstdata skal samles inn og totalfangster beregnes, men innføringen av disse er ikke fullført. Mosambik har også oppnådd evne til selv å foreta bestandsvurderinger for reker, men ikke for andre fiske- og skaldyrslag. En egenutviklet database som skulle være et viktig hjelpemiddel for bestandsvurderinger for *reker*, er ikke funksjonell, fem år etter at den skulle være klar til bruk. Mosambik besitter heller ikke institusjonell kapasitet eller kompetanse til å

gi råd om forvaltningen av andre fiskerier enn rekefisket. Det er også bare for rekefisket man i praksis regulerer fisket gjennom virkemidler som kvoter, konsesjoner, sesongreguleringer m.m. Utviklingen av en økonomisk modell for ressursforvaltning har mislyktes. Kontrollsystemet er fortsatt svakt og lite effektivt innen alle fiskeriene. Det er imidlertid større grad av samsvar mellom planlagte og realiserte resultater når det gjelder fiskerifaglig publisering og dokumentasjon, forbedrede administrative rutiner, forbedret produkttilsyn og kvalitetskontroll og etablering av forvaltningskapasitet for fiskeoppdrett, selv om det også her er mangler i forhold til planene. Samlet sett er det derfor store forskjeller mellom planlagte og oppnådde resultater.

Tiltaks målet om å ha institusjoner med kompetanse og kapasitet til å gi vurderinger og forvalte de viktigste fiskeriene er bare i begrenset grad realisert. For rekefisket har man i hovedsak klart å etablere fungerende systemer for fangstrapportering, innsamling av biologiske data, årlige bestandsvurderinger og et reelt sett av virkemidler for ressursforvaltning. For de andre ressursene er imidlertid både kunnskapsgrunnlaget, kompetansen til å foreta vurderinger og selve forvaltningssystemet meget svakt. Rekefisket er det kommersielt viktigste og en meget viktig valutainntektskilde, men i forhold til andre kriterier som sysselsetting og inntektsgrunnlag for kystbefolkningen, andel av total fangst og matvaresikkerhet, er rekefiskets betydning atskillig mindre og til dels liten.

5.2.3 Helseprosjektene

Undersøkelsen har vist at tiltaket for å gjenoppbygge helsestasjoner som ble skadet eller ødelagt av flommen i 2000, har hatt dårlig framdrift, og så langt er det betydelig avstand mellom planlagte resultater og det som er oppnådd. Flere givere er involvert i gjenoppbyggingsprogrammet. Tre år etter flommen og ca. 2 ½ år etter første utbetaling var de fysiske arbeidene påbegynt eller ferdigstilt for bare 14 av 63 enheter. Til nå er resultatene først og fremst et sett av plantegninger og anbudsdokumenter for byggearbeidene. De norske midlene som er utbetalt, 9 av i alt 20 mill. kroner, er i sin helhet blitt brukt til konsulentutgifter i forbindelse med utarbeidelse av disse dokumentene. I forhold til tiltaks målet har dette prosjektet derfor meget lav måloppnåelse. Det kan også reises tvil om hvorvidt arbeidene ved enkelte av de 14 enhetene faktisk er ferdige eller påbegynt. Ved én av enhetene kunne Riksrevisjonens representanter konstatere at arbeider som var rapportert ferdigstilt, ikke var påbegynt. Arbeidene som var planlagt her, viste seg heller ikke å være relatert til flomskader.

Tiltaket for å styrke tilbudet av reproduktive helsetjenester (30 mill. kroner i perioden 1999–2001) hadde svært konkrete og kvantitative tiltaks mål om dekningsgrader for tjenestene og liknende som sei-

ner viste seg å være uhensiktsmessige. Hvis man i stedet legger til grunn hvilke forbedringer tiltaket skulle oppnå, er ett av fem delmål oppnådd (svangerskapskontroll) og et annet nesten oppnådd (nye brukere av prevensjon). For de tre øvrige delmålene (fødslar i institusjon, spedbarnskontroll og mødredødelighet) har utviklingen vært positiv eller stabil, men det var langt fram til full måloppnåelse da avtaleperioden utløp.

De planlagte resultatene i tiltaket for å styrke reprodutktive helsetjenester var derimot lite konkrete og ikke kvantifiserte og gjør vurderingene av oppnådde resultater vanskeligere og mer skjønnspreget. Aktivitetene er stort sett gjennomført etter planen. Når det gjelder komponenten for å høyne det faglige nivået blant mor/barn-personellet, er utdanningstakten økt betydelig i løpet av perioden selv om nivået

fortsatt er svært lavt. Økt utdanningstakt slår positivt ut for personellets faglige nivå samlet sett. Trenden er positiv, men det er tegn til at takten i nivåhevingen avtok i 1998–2000 sammenliknet med de tidligere årene. Dataene tyder på at komponenten som skulle bedre tilbudet av tjenester for reprodutktiv helse i Maputo, har bidratt til bedre dekningsgrader. Tiltaket har klart å etablere en fødeklinikk som er sterkt etterspurt av kvinner, og modellen kopieres nå i andre provinser.

5.2.4 Samlet vurdering – måloppnåelse

Tabell 9 inneholder en oppsummering av måloppnåelsen i de seks enkeltprosjektene i forhold til tiltakenes mål og planlagte resultater.

Tabell 9 Måloppnåelsen i seks utvalgte enkelttiltak i forhold til tiltaksmål og planlagte resultater (per mars 2003)

Tiltak	Måloppnåelse i forhold til tiltaksmål	Oppnådde resultater i forhold til planlagte resultater
Landsbygd-elektrifisering	Lav	Gode
Informasjonssystemer i EDM	Ikke undersøkt*	Svake (middels)
Støtte til UTIP	Middels	Middels
Institusjonell støtte, fiskeriutvikling	Lav (middels)	Middels (svake)
Gjenoppbygging av helsestasjoner	Lav	Svake
Reprodutktive helsetjenester (komponentene 2 og 3)	Middels (lav)	Gode (middels)

* Tiltaksmålet var knyttet til et større institusjonsutviklingstiltak hvor informasjonssystemene bare var en del. En annen viktig del var faglig bistand i form av fem langtidsrådgivere.

Funnene fra dokumentanalysen av de 31 tiltakene og fra den grundigere gjennomgangen av de seks enkeltprosjektene viser at det er betydelig avstand mellom planer og resultater i norskstøttede bistandstiltak i Mosambik. Det er gjennomgående betydelige mangler i forhold til tiltaksmålene for de seks enkeltprosjektene som er gjennomgått. Ofte rapporteres ikke resultater, eller de resultatene som rapporteres, kan ikke sammenholdes med de planlagte resultatene. Det kan derfor stilles spørsmål ved om kvalitetssikring av konkrete tiltak er gitt noen større vekt av NORAD og UD etter at Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995–96) slo fast at dette var påkrevd, jamfør Innst. S.nr. 229 (1995–96). Et sentralt element i kvalitetssikringen av bistandstiltak er at prosjektenes bærekraft i politisk, institusjonell, økonomisk, miljømessig, teknologisk og sosiokulturell/likestillingsmessig forstand blir grundig vurdert, og at viktige eksterne risikofaktorer blir analysert og tatt hensyn til i planleggingen og oppfølgingen av tiltakene. Selv om denne undersøkelsen ikke har omfattet noen systematisk undersøkelse av mulige årsaker til lav måloppnåelse, inneholder den likevel en analyse av hvilke vurderinger av tiltakenes risiko og

bærekraft som NORAD foretar i planfasen, og hvordan disse følges opp i gjennomføringsfasen. Funnene fra denne analysen er nærmere vurdert i avsnitt 5.4 nedenfor og indikerer at lav måloppnåelse blant annet skyldes svak planlegging og oppfølging fra NORADs side.

5.3 FATTIGDOMSORIENTERING

5.3.1 Operasjonalisering av fattigdomsorientering

Hovedmålet for norsk bistand har siden 1997 vært knyttet til fattigdomsreduksjon og til å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen. I dette ligger en erkjennelse av at økonomisk vekst i seg selv ikke nødvendigvis fører til mindre fattigdom, men at vekstens innretning og velfungerende mekanismer for omfordeling av inntekt er avgjørende for at veksten skal ledsages av redusert fattigdom.

Undersøkelsen har vist at hovedmålsettingen for norsk bistand til Mosambik og målet for norsk bistand generelt om å «legge særlig vekt på å hjelpen

skal komme de fattigste til gode», jamfør Innst. S. nr. 229 (1995–96), i liten grad er operasjonalisert i plan- og beslutningsdokumentene for norskstøttede tiltak i Mosambik. For bare to av 31 tiltak inneholder NORADs eget bevilgningsdokument en redegjørelse for tiltakets fattigdomsorientering eller for hvordan tiltaket vil bidra til en type vekst som vil virke fattigdomsreduserende. Undersøkelsen viser også at bistanden til Mosambik i liten grad er orientert mot avgrensede målgrupper. Hele 26 av 31 tiltak har enten ikke angitt noen målgruppe eller angir hele befolkningen eller en offentlig institusjon og dens ansatte som målgruppe. Bare fem av tiltakene har definert en målgruppe som er avgrenset i forhold til sosio-økonomiske eller geografiske kriterier. Hvis andelen av bistanden med kvinner og likestilling som hovedmål brukes som indikator på bistandens fattigdomsorientering, viser NORADs egen statistikk for 1999–2002 at en svært liten andel av bistanden (0–3,6 prosent) til Mosambik hadde dette som hovedmål, og mellom 7 og 18 prosent hadde det som delmål.

5.3.2 Fattigdomsorienteringen i utvalgte energiprojekter

De tre linje- og transformatorinstallasjonene i tiltaket for landsbygd-elektrifisering ligger i provinser som ligger omtrent på landsgjennomsnittet dersom fattigdom vurderes etter ikke-forbruksrelaterte kriterier (levelader og utdanningsnivå m.m.). Tatt i betraktning hvor lavt dette gjennomsnittet er, kan tiltaket på et slikt nivå sies å ha en klar fattigdomsorientering. På et lavere og lokalt nivå klarte ikke undersøkelsen å framskaffe data som viste inntektsnivået til dem som fikk tilgang på elektrisitet via de tre installasjonene, eller hvilke nye inntekter som var generert og fordelingen av disse. Man kan hevde at økt antall husholdninger som får tilgang på elektrisitet, er mindre relevant, og at elektrifiseringsprosjekter først og fremst kan være fattigdomsorienterte gjennom den økonomiske veksten og sysselsettingen som skapes ved økt tilgjengelighet til elektrisitet. Det er likevel klart at det er relativt få arbeidsplasser som til nå har oppstått helt eller delvis som et resultat av installasjonene. Sukkerfabrikken i Buzi kunne ha gitt mange arbeidsplasser, men er ikke kommet tilbake i produksjon. Den andre store påtenkte hovedavtakeren av kraft, pumpestasjonen i Gondola og oljerørledningen som den betjener, har få koplinger til den lokale økonomien og genererer få lokale arbeidsplasser og inntekter, men kommer først og fremst rørledningselskapets eiere og ansatte foruten Zimbabwe til gode.

Tiltaket for institusjonsutvikling i kraftselskapet EDM hadde ingen direkte fattigdomsorientering. Det kan tenkes en del indirekte fattigdomsreduserende virkninger av et mer effektivt statlig kraftselskap. Slike eventuelle virkninger svekkes imidlertid av relativt svake resultater.

Fattigdomsorienteringen i UTIPs Mepanda Uncua-prosjekt er både svak og usikker. Prosjektet er i første omgang tenkt eid hovedsakelig av utenlandske aktører, og mesteparten av kraften er ment for eksport. De statlige inntektene som er aktuelle de første 25 årene etter driftsstart (som tidligst vil kunne finne sted om 8–10 år), vil derfor primært være royalty for bruk av vannressursene, anslagsvis én prosent av brutto produksjonsverdi, eller anslagsvis 4–5 mill. euro per år. At disse midlene vil bli ført inn i framtidige statsbudsjettets inntektsside, er ikke sikkert, siden det er vanlig i Mosambik i dag at statlige inntekter beholdes innen etater og enheter som er ansvarlige for innkrevingen. Betydelige statlige inntekter inngår dermed ikke i statsbudsjettet som midler som myndighetene kan finansiere fattigdomsreduserende tiltak med. Hvis midlene likevel skulle bli integrert i statsbudsjettet, er det også usikkert hvilken sosial fordelingsprofil framtidige statsbudsjett vil ha, og hvilken effekt det vil ha med hensyn til fattigdomsreduksjon.

5.3.3 Fattigdomsorienteringen i fiskeriprojektet (MOZ 088)

Mosambik har både ifølge myndighetene selv og nyere evalueringer oppnådd relativt gode resultater i forbindelse med overvåkning, bestandsvurdering og forvaltning av rekefisket, men lite når det gjelder de andre fiskeriene hvor ressursovervåkingen, evnen til å foreta bestandsvurderinger og til å utøve forvaltning enten er meget svak eller fraværende. I hvilken grad dette tiltaket i praksis til nå har vært fattigdomsorientert, er derfor bestemt av i hvilken grad *rekefisket* har bidratt til en økonomisk utvikling som spesielt tilgodeser den fattige delen av befolkningen.

Rekefisket slik det er organisert i dag, synes å ha liten fattigdomsreduserende effekt fordi det gir relativt små inntekter til staten, og fordi dette fisket har svake koplinger til den øvrige økonomien. Det industrielle rekefisket gir ikke nevneverdig bidrag til industriutvikling og sysselsetting på land fordi fangstene eksporteres direkte fra båtene. Store deler av inntektene som skapes i rekefisket, går til eierne og de relativt få ansatte på et begrenset antall kapitalkrevende båter. En stor del av flåten er dessuten i utenlandsk eie. Rekefiskets finansielle bidrag i form av skatter og avgifter som kan tenkes å virke fattigdomsreduserende ved at det finansierer offentlige utgifter til helse, utdanning, infrastruktur m.m. er svært begrenset, ca. 20 mill. kroner per år. Fiskeriforvaltningen disponerer i tillegg inntekter på ca. 20 mill. kroner per år der en del går til kreditt for strandfisket. Disse summene er likevel beskjedne sammenlignet med den årlige verdien av rekeeksporten på om lag 600 mill. kroner.

Tiltaket har gitt få resultater for den delen av sektoren som betegnes som strandfisket. Det er denne delen av fiskeriene som er klart viktigst både med

hensyn til samlet fangst, sysselsetting og inntekt for den fattige delen av befolkningen, og som den viktigste ernæringskilden for proteiner. Det gjenstår å se hvilken effekt kunnskapsgrunnlaget og forvaltningssystemet for reker kan ha for andre deler av fisket. Til nå synes det å være meget beskjedent.

5.3.4 Fattigdomsorienteringen i utvalgte helseprosjekter

Vurderingen av fattigdomsorienteringen i tiltaket for gjenoppbygging av flomrammede helsestasjoner vil være avhengig av om man legger til grunn planlagt gjenoppbygging eller hva som faktisk var gjort ved utgangen av 2002. Ut fra *planen* hadde tiltaket utvilsomt en sterk fattigdomsorientering i og med at det skulle finansiere gjenoppbygging av ødelagt infrastruktur i de områdene hvor den hardest flomrammede delen av befolkningen bodde.

Hvis det i stedet legges til grunn hva som faktisk er utført, og hvem som fram til nå har nytt godt av bevilgningen, er fattigdomsorienteringen dårlig. Hele den norske utbetalingen er gått med til å betale ti firmaer som leverte arkitekt- og ingeniørtjenester. Størsteparten av de resterende 11 mill. kronene skulle også gå til disse firmaene, men da for byggeledelse og kontroll som bare ville dekke 20 prosent av enhetene. Under det samfinansierte gjenoppbyggingsprogrammet som helhet er bare noen få gjenoppbygginger realisert. NORAD forutsatte at andre givere ville finansiere selve byggearbeidene, og at Mosambik hadde kapasitet til å forvalte midlene og sette i gang byggearbeidene. Disse forutsetningene er bare delvis oppfylt. Status per mars 2003 var derfor at den norske bevilgningen hovedsakelig hadde kommet lokale konsulenter til gode, mens bare en liten del av den flomrammede befolkningen hadde hatt nytte av programmet for gjenoppbygging.

Det kan stilles spørsmål ved om valget av Maputo by for tiltaket om reproduktive helsetjenester var det mest naturlige ut fra fattigdomskriterier, siden dekningsgradene for tjenestene var mye høyere i Maputo by enn i resten av landet. På den annen side dekker en annen komponent av tiltaket provinsen Zambezia i Midt-Mosambik. Zambezia hadde en av de dårligste dekningsgradene i landet. Maputo-komponenten har også utviklet en vellykket modell for døgnåpen fødeklinikk som nå skal innføres ved andre sykehus omkring i landet. Personell-komponenten har også bidratt til at det gis utdanning i mor/barnsykepleie i dobbelt så mange provinser som før, og kan dermed bidra til en utjevning av forskjellene i tjenestetilbud og levekår mellom provinser. Samlet er derfor fattigdomsorienteringen relativt godt ivare tatt i dette tiltaket.

5.3.5 Samlet vurdering av fattigdomsorienteringen i bistandstiltakene

Den økonomiske utviklingen på makronivå har vært betydelig i Mosambik etter fredsslutningen i 1992,

og landet har i flere år hatt vekstrater som har ligget meget høyt internasjonalt sett. Reduksjonen av fattigdom og utviklingen i viktige sosioøkonomiske indikatorer har imidlertid ikke vært like positiv. Det kan derfor reises spørsmål ved om den økonomiske veksten har kommet de fattigste til gode.

Undersøkelsen viser at målsettingen om å bidra til en økonomisk vekst som spesielt tilgodeser den fattige delene av befolkningen, i liten grad er operasjonalisert i norskstøttede bistandstiltak. Målgruppeorienteringen er generelt sett svak, og NORADs statistikk viser at det er en liten andel av norsk bilateral bistand til Mosambik som har kvinner, barn eller funksjonshemmede som hovedmålgruppe, eller som har kvinner og likestilling som hovedmål. Konkrete begrunnelser for hvordan tiltak skal virke fattigdomsreduserende, er nesten fraværende i plandokumentene. Den grundigere gjennomgangen av de seks enkelttiltakene viser også at fattigdomsorienteringen gjennomgående er svak.

Svak operasjonalisering av fattigdomsreduksjon i norskstøttede bistandstiltak reiser derfor spørsmål om i hvilken grad norskstøttede bistandstiltak i Mosambik i praksis har bidratt til en økonomisk vekst som kommer den fattige delen av befolkningen spesielt til gode.

5.4 RISIKOVURDERING

5.4.1 Vurdering av risiko og bærekraft i planlegging og gjennomføring av tiltak

Undersøkelsen viser at NORADs egne rutiner for å identifisere, analysere og håndtere risiko knyttet til ulike tiltak bare i begrenset grad er fulgt opp i praksis. Med mindre prosjektet er kortsiktig eller ukomplisert, skal det normalt foreligge en separat rapport som dokumenterer forhåndsvurderingen av prosjektforslaget. En slik rapport foreligger bare unntaksvis. For hele 24 av tiltakene foreligger det ingen separat forhåndsvurderingsrapport, og mange av disse tiltakene er både store, komplekse og av betydelig varighet.

Undersøkelsen viser at bare vel en tredel av bevilgningsdokumentene inneholder omtale og vurdering av eksterne faktorer. For bærekraftelementene, det vil si faktorer som påvirker sannsynligheten for at tiltakets positive effekter vil vare etter at bistanden opphører, blir vurderinger av flere elementer ofte utelatt. Bare halvparten av bevilgningsdokumentene har omtale av et så avgjørende aspekt som tiltakets økonomiske og finansielle bærekraft. Miljømessig og teknologisk bærekraft blir bare omtalt i ca. 35 prosent av tiltakene. I tillegg er omtalen av hvert element vanligvis svært kort. Situasjonen er best for institusjonell bærekraft, til tross for at den enten mangler helt eller er svært kort for 65 prosent av tiltakene. For teknologisk bærekraft er omtalen og vurderingene aller svakest, og den mangler helt i 63 prosent av tiltakene og er svært kort i de øvrige

tiltakene. Det kan reises spørsmål ved om mange av disse vurderingene er reelle, eller om deres funksjon i praksis først og fremst er å oppfylle formalkrav. Manglende og svake vurderinger av bærekraftelementer svekker forutsetningene for at tiltakene fører til *varige* bedringer i levekårene, noe som er et sentralt aspekt ved hovedmålsettingen for norsk bistand, jmfør Innst. S. nr. 229 (1995–96).

Undersøkelsen indikerer at NORAD i liten grad vurderer og håndterer risikofaktorer i gjennomføringsfasen av bistandstiltak i Mosambik. NORADs tiltaksmanual fastslår at mottakeren av bistand skal gi informasjon om problemer og risikoområder i forhold til eksterne faktorer og prosjektets bærekraft i den årlige framdriftsrapporteringen. Ambassaden skal gi respons i brev og/eller i årlig møte med mottakeren. I bare 11 av de 31 tiltak foreligger det et

omforent referat fra årlig møte og/eller oppsummeringsrapport til NORADs kontor i Oslo hvor det også er en omtale av problemer og risikoområder i forhold til eksterne faktorer og bærekraft. Undersøkelsen av dokumentasjonen viser at det i sju av disse 11 tilfellene ble satt i verk korrigerende tiltak for å redusere risikoen.

5.4.2 Risikovurdering ved budsjettstøtte

Undersøkelsen legger til grunn at NORAD har fulgt en systematisk prosess for å identifisere, analysere, prioritere og håndtere risiko som er knyttet til budsjettstøtten til Mosambik. Tabell 10 oppsummerer risikovurderingene som er gjort i bevilgningsdokumentene for de tre avtalene hvor det ble bevilget nye midler til budsjettstøtte.

Tabell 10 NORADs risikovurdering i ulike bevilgningsdokumenter for budsjettstøtte

	1996	1998	2001
Identifisere risiko	Ja	Ja	Ja
Analysere risiko			
– med hensyn til sannsynlighet	Delvis	Delvis	Nei ¹⁴⁷
– med hensyn til konsekvenser	Nei	Nei	Nei
Prioritere risiko	Ja	Nei	Nei
Håndtere risiko	Nei	Ja	Delvis
Totalvurdere risiko	Nei	Nei	Delvis

Tabellen viser at NORAD har identifisert ulike faktorer som kan ha negativ effekt på målsettingene for budsjettstøtten, men at NORAD i mindre grad har analysert faktorenes sannsynlighet for å inntreffe. Hvilke konsekvenser som kan tenkes dersom de skulle inntreffe, analyseres ikke. Dessuten gjøres det få prioriteringer av hvilke av de identifiserte faktorene som er de viktigste. NORAD foretar også bare en delvis håndtering av risiko i form av iverksetting av tiltak som kan redusere risikoene.

Tabellen viser ingen tendens til at risikovurderingene blir vesentlig bedre over tid når det gjelder hvor mange trinn i risikovurderingen som utføres. Bevilgningsdokumentet for avtalen som ble inngått i 2001, er imidlertid relativt fyldig med hensyn til å identifisere risikofaktorer, og faktorene som blir identifisert i 2001, er også betydelig mer relevante og avgjørende enn de som ble identifisert før den

første avtalen om budsjettstøtte ble inngått i 1996. Men faktorene som ble identifisert i 2001, er ikke analysert med hensyn til hvor sannsynlig det er at de vil inntreffe,¹⁴⁸ eller hvilke konsekvenser det vil ha for måloppnåelsen dersom de skulle inntreffe. Faktorene er ikke eksplisitt prioritert etter viktighet. Det eneste tiltaket som NORAD formulerte for å håndtere risikoen, var å gjøre delutbetalingene avhengig av at Mosambik kunne vise til framskritt i den offentlige finansforvaltningen. Dette er et relativt generelt formulert tiltak. Det kan være grunn til å reise spørsmål ved om de ulike faktorene burde vært håndtert med mer konkrete tiltak enn en generell vurdering av hvilke framskritt som gjøres i det offentlige finansforvaltningssystemet. NORAD erkjenner for eksempel at evnen til å sette i verk konkrete fattigdomsreduserende tiltak på lokalt nivå er «ekstremt svak». Dette har åpenbare konsekvenser for hvilken fattigdomsreduserende effekt budsjettstøtten kan komme til å få, og burde ha foranlediget en nærmere drøfting og identifisering av tiltak som retter seg mot dette forholdet spesielt.

¹⁴⁷ Noen av faktorene blir implisitt antatt å ha en sannsynlighet lik 1 (100 prosent) for å inntreffe og kan dermed hevdes å være analysert i forhold til sannsynlighet for å inntreffe. Risiko forutsetter imidlertid vanligvis en eller annen grad av usikkerhet eller sannsynlighet mindre enn 1. Det kan dermed diskuteres hvor fruktbart det er å betrakte hendelser eller situasjoner som sikkert vil inntreffe, som risikofaktorer, eller om disse heller burde vært behandlet som forutsetninger.

¹⁴⁸ Se note 147.

Mens NORAD i bevilgningsdokumentet fra 1996 konkluderte med at kontroll- og oppfølgingsmekanismene for budsjettstøtteordningen var god, viste man i 2001 til Verdensbankens konklusjon om at svakhetene i finansforvaltningssystemet innebar høy risiko. I så måte er det en voksende erkjennelse av at risikoen forbundet med budsjettstøtte er stor. På denne bakgrunn, og ut fra beløpets størrelse, synes NORADs risikohåndtering i form av tiltak som reduserer risikoen, å være mangelfull. NORADs identifisering av risikofaktorer er blitt betydelig mer omfattende og utfyllende, mens håndteringen av risiko ikke har vist samme utvikling.

NORAD er innforstått med at informasjonsgrunnlaget for å vurdere fattigdomsorienteringen i bruken av budsjettstøttemidler er svakt av to hovedgrunner: For det første er det en mindre del av de offentlige midlene som er reflektert i statsbudsjett, forbruksrapporter og statsregnskap. Store deler av de offentlige ressursene i Mosambik kommer derfor ikke til syne i de offentlige finansforvaltningssystemene. For det andre er fordelingsprofilen på de midlene som faktisk er reflektert i budsjett, kvartalsrapportering og regnskap, i stor grad ukjent på grunn av budsjett- og regnskapskategorienes svært grove inndeling.

En annen faktor som har medført risiko for at budsjettstøtten ikke har blitt brukt etter forutsetningene, er at det lenge ikke lot seg dokumentere at de norske midlene faktisk gikk inn på finansdepartementets hovedkonto og ble ført som inntekt i statsbudsjettet. Det gikk tre år før NORAD i 1999 erkjente at dette ikke var mulig med den modellen man til da hadde fulgt, og deretter innledet dialog med myndighetene om å endre modellen. Det gikk ytterligere tre år før Mosambik i mars 2002 faktisk opprettet en separat konto som gjorde det mulig å dokumentere at kontantstrømmen av norske budsjettstøttemidler ble inntektsført på finansdepartementets hovedkonto. Når det ble utbetalt budsjettstøtte i seks år før det var mulig å dokumentere at norsk budsjettstøtte faktisk inntektsføres i statsbudsjettet, er det grunn til å stille spørsmål ved om NORAD og UD har hatt tilstrekkelig kontroll, og dessuten om oppfølgingen overfor de mosambikiske myndigheter for å få opprettet en slik separat konto har vært god nok.

Ut fra ovennevnte forhold kan det stilles spørsmål ved om NORAD og UD har hatt det nødvendige grunnlaget for å vurdere om midlene er brukt etter forutsetningene, og for å kontrollere om midlene til budsjettstøtte faktisk har gått til økt satsing på sosial sektor og finansiering av fattigdomsreduserende tiltak.

Undervedlegg 1**Utvalget av 31 bistandstiltak**

Tiltakets nr.	Tiltakets tittel
MOZ 002	UNESCO/UNDP Uavhengig media
MOZ 003	Budsjettstøtte til programmet for bekjempelse av smittsomme sykdommer
MOZ 004	Medisiner/medisinsk forbruksutstyr
MOZ 005	Provision of budget support to Ministry of Health
MOZ 006	Kraftlinje Alto Molocué-Gurué
MOZ 010	Desentralisert planlegging
MOZ 032	Institusjonsutvikling av Petroleumsdirektoratet
MOZ 045	Kulturelle aktiviteter – Museer
MOZ 077	Program for landsbyrehabilitering /Rural Development Programme
MOZ 085	SIFAP – forberedende prosjekt
MOZ 088	Institusjonell støtte, Fiskeriutvikling
MOZ 089	Institusjonssamarbeid DNE
MOZ 093	Reproduktiv helse/familieplanlegging
MOZ 094	Betalingsbalanse og budsjettstøtte
MOZ 095	Plan- og finansdepartementet – kapasitetsbygging
MOZ 098	Institusjonsbygging UTIP
MOZ 2443	Mine awareness
MOZ 2444	Menneskerettighetsorganisasjonen LDH
MOZ 2445	Progresso – lokalsamfunn og institusjonsutvikling
MOZ 2446	Link – NGO forum
MOZ 2449	Tchuma – Mikrokreditt/spare koop.
MOZ 2452	Støtte til rettsvesenet
MOZ 2456	PODE – Industriutvikling
MOZ 2459	System for industriell statistikk – UNIDO
MOZ 2463	Integrert system for husholdningsundersøkelse
MOZ 2465	Gjenoppbygging etter flommen 2000 – energi
MOZ 2465	Gjenoppbygging etter flommen 2000 – helse
MOZ 2465	Gjenoppbygging etter flommen 2000 – jordbruk
MOZ 2467	Konsulentfond 2001: Gurué-Lichinga Tender Documents
MOZ 2469	Rådgivningstjenester til ENH
MOZ 2474	AIDS – reproduktiv helse for ungdommer

Undervedlegg 2**Grunnlag for å kategorisere NORADs vurdering av framdrift og måloppnåelse**

Tiltakets nr. og tittel	Hvordan vurderer NORAD framdrift og måloppnåelse?	Kategorisert vurdering
MOZ 002 UNESCO/UNDP Uavhengig media	Ingen oppsummering. Referater fra treparts-møter: positive vurderinger.	Positiv
MOZ 003 Budsjettstøtte til sentralt nivå (Programmet for bekjempelse av smittsomme sykdommer)	2001: Forsinket implementering.	Negativ
MOZ 004 Medisiner/medisinsk forbruksutstyr	Ingen årlige oppsummeringer. Notat juni 2000: Middels vurderinger i forhold til avtalte indikatorer. Notat desember 2000: Aktiviteter forsinket eller utsatt på grunn av flommen. Notat mai 2001: Forsinkelser på grunn av flommen. Mangel på kvalifisert personell.	Middels
MOZ 005 Provision of budget support to Ministry of Health	Oppsummering 2000: Målsetting med støtten er oppnådd i form av økt dekningsgrad.	Positiv
MOZ 006 Kraftlinje Alto Molocué-Gurué	2001: Tilfreds, men bekymret for forsinkelser i avslutningsfasen. 2000: Tilfreds med framdrift til tross for ulike problemer. 1999: God framdrift unntatt for transformatoren, tilfreds.	Positiv
MOZ 010 Desentralisert planlegging	2001: Man er tilfreds med resultatene. Beklager at opplæringsprogrammet ikke var gjennomført i henhold til framdriftsplan.	Positiv
MOZ 032 Institusjonsutvikling av Petroleumsdirektoratet	1998: Ingen årlig oppsummering. Internt notat/mandat: Melder om vesentlige forsinkelser på grunn av sein avtaleinngåelse. God framdrift i de aktivitetene som ble holdt gående. 2002: Framdriften i prosjektet har skjedd uten problemer av betydning.	Positiv
MOZ 077 Program for landsbyrehabilitering	Referat fra feltbesøk 2000, gjennomgang 2001 og internt memo februar 2002: Svak framdrift og blandet resultat.	Negativ
MOZ 085 SIFAP – forberedende prosjekt	Det vises til generell tilfredshet blant donorene om framdrift og «leveringsrate». Skepsis til nye elementer og duplisering av tidligere etablerte institusjoner.	Positiv

Tiltakets nr. og tittel	Hvordan vurderer NORAD framdrift og måloppnåelse?	Kategorisert vurdering
MOZ 088 Institusjonell støtte, Fiskeriutvikling	1998: Prosjektet beveger seg i riktig retning, bekymret for situasjonen i IIP, enig i mid-term reviews konklusjon om behovet for enklere verktøy for forvaltning. 2001: Godt samarbeid, fortsatte problemer med reke databasen må bli løst, opplæringsbiten må bli mer fokusert og målrettet.	Middels
MOZ 089 Institusjonssamarbeid DNE	2002: ir. 2001: Fastslår langsom start, men at «resultater har begynt å vise seg». 2000: Rapporterer om noe lavere framdrift enn planlagt på enkelte av elementene.	Middels
MOZ 093 Reproduktiv Helse/familie- planlegging	Oppsummering 2001: Vanskelig å vurdere fordi det bare rapporteres på aktiviteter og ikke på resultater. 2001-gjennomgang: Tilfredsstillende iverksetting.	Middels
MOZ 094 Betalingsbalanse og budsjettstøtte	1999: Statusnotat av 1. sept. 1999: god. 2000: Ingen oppsummering. Andre kilder: usikker. 2001: Oppsummering fra Joint Donor Review: god.	Positiv
MOZ 095 Plan- og finans- departementet – kapasitetsbygging	2002: Rapportering mangler. (Tidligere fase 1: 2001: Ingen egen vurdering (utover kommentar om høy aktivitet). 2000: Man er fornøyd med resultatene med hensyn til økt (kortsiktig) kapasitet for makroøkonomisk planlegging, men misfornøyd med resultatene innen langsiktig kapasitetsbygging i form av rekruttering og opplæring av lokalt ansatte. 1999: Samme som 2000. 1998: God måloppnåelse på kort sikt, men denne er basert på utenlandske eksperter og ikke de lokalt ansatte. Svak måloppnåelse med hensyn til rekruttering. 1997: Noe forsinket framdrift, for tidlig å si noe om måloppnåelse.)	Middels
MOZ 098 Institusjonsbygging UTIP	2002: Framdriften er tilfredsstillende. 2001: Ikke vurdert. 2000: Ikke vurdert ift. planned output.	Positiv
MOZ 2443 Mine awareness	Ingen årlig oppsummering. Avslutningsdokument 03/2002: Planlagte resultater bare delvis oppnådd.	Middels
MOZ 2445 Progresso – lokal- samfunn og institusjonsutvikling	Ingen årlig oppsummering. Internt ambassade-notat aug. 2001 konkluderer med at framdrift er tilfredsstillende.	Positiv
MOZ 2446 Link – NGO forum	Ingen årlig oppsummering. Notat 2000: Resultater oppnådd de siste to år er ikke tilfredsstillende. LINK kan ikke sies å være en vellykket organisasjon.	Negativ
MOZ 2449 Tchuma – Mikro- kreditt/spare koop.	Ingen årlig oppsummering. Notat aug. 2000: Akseptabel resultatoppnåelse.	Positiv
MOZ 2452 Støtte til rettsvesenet	Ingen årlig oppsummering. Referat trepartsmøte 2002: God framdrift.	Positiv

Tiltakets nr. og tittel	Hvordan vurderer NORAD framdrift og måloppnåelse?	Kategorisert vurdering
MOZ 2456 PODE Industri- utvikling	Ingen årlig oppsummering. Notat okt. 2002: God framdrift.	Middels
MOZ 2465 Gjenoppbygging etter flommen 2000 – energi	Ingen årlig oppsummering. Brev 18.10.02: Prosjektene er på det nærmeste gjennomført.	Positiv
MOZ 2465 Gjenoppbygging etter flommen 2000 – jordbruk	Ingen årlig oppsummering. Arkivert e-post 25.7.02: Inntrykk av at FAO og GoM har gjort en god jobb, bekrefter mottatte rapporter og konstaterer at Norges bidrag var positivt for 17 000 familier i Chokwe/Gaza.	Middels
MOZ 2474 AIDS – reproduktiv helse for ungdommer	2002: Statusrapport etter årlig møte viser til gjennomgangsrapport sept. 2002 som er positiv til resultater i oppstartfase.	Positiv