

Partnerlandstrategi for Mosambik

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av *St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen)* i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene, og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helsestystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Mosambik har siden frigjøringen i 1975 vært et viktig samarbeidsland for Norge. Mosambik og Norge har mange felles interesser, som springer ut av landenes langvarige og nære relasjoner, lange kystlinjer og rikholdige naturressursreserver. I tillegg er Norges kompetanse innen fred og forsoning relevant og etterspurt.

Den overordnede visjonen for samarbeidet er å bidra til inkluderende bærekraftig utvikling i Mosambik. Sentralt for visjonen er å utvikle det bilaterale forholdet forbi bistand, og bidra til at landet på sikt skal bli bistandsuavhengig. FNs bærekraftsmål ligger til grunn, og som ansvarlig partner skal Norge ivareta sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft i all virksomhet. I 2018 var total bilateral bistand fra Norge til Mosambik NOK 341,6 millioner. Multilateral bistand var i 2017 USD 50 millioner (se vedlegg).

Mosambik er inne i en avgjørende tid politisk og økonomisk, og mye kan endre seg i løpet av strategiperioden. Det vil derfor være viktig å benytte midtveisgjennomgangen til å justere strategien i tråd med utfallet i politiske prosesser.

Landet står over følgende hovedutfordringer i landet som danner bakgrunnen for norsk innsats:

Fattigdomsbekjempelse, likestilling og klimaendringer

Mosambik er blant verdens fattigste land, og ligger på plass nr. 180 av 189 på FNs levekårsindeks (2018). Gjennomsnittlig skolegang er 3,5 år. Halvparten av jenter i landet er gift før fylte 18 år. Om lag 70 prosent av befolkningen lever av småskala landbruk og 43% av barn under 5 år er kronisk underernært. I underkant av 25% av befolkningen har tilgang til elektrisitet. Landet er sårbart for klimaendringer i form av hyppigere tørke, ekstremvær og flom, noe de omfattende ødeleggelsene etter syklonene i 2019 var tydelige eksempler på.

Demokratisk utvikling, stabilitet, fred og forsoning

Menneskerettighetssituasjonen er utfordrende, spesielt hva gjelder ytringsfrihet. Oppgjøret fra den seksten år lange borgerkrigen i Mosambik er fortsatt ikke over. En fredsavtale mellom myndighetene og det væpnete opposisjonspartiet Renamo ble undertegnet i 2019. Stabilitet er en forutsetning for utvikling, og det vil være behov for god og inkluderende gjennomføring. Fredsprosessen er også en statsbyggingsprosess mot bedre makt- og ressursfordeling og bedre demokratiske prosesser.

Vedvarende uroligheter i Cabo Delgado provinsen i nord siden høsten 2017 gir grunn til bekymring. En ekstremistisk gruppe står bak angrep som øker i brutalitet, og det er foreløpig uklart hvilke aktører og interesser som står bak angrepene. Myndighetene har trappet opp sin militære tilstedeværelse, men et omfattende arbeid for å ta tak i de grunnleggende årsakene som utstrakt arbeidsledighet, fattigdom, korrupsjon, og økt misnøye gjenstår. En helhetlig innsats er avgjørende for å forhindre at konflikten forverres ytterligere.

Korrupsjonsbekjempelse, naturressursforvaltning og energi

Det ble oppdaget enorme naturgassreserver utenfor kysten av den nordre delen av Cabo Delgado provinsen i 2010, funn som vil prege landets økonomi og politiske forhold i mange tiår fremover. Selskapene sikter mot produksjonsstart i 2023, og potensielle investeringer i påfølgende tiårsperiode er i størrelsesorden USD 50 milliarder. Forvaltning av gassressursene på en måte som bidrar til inkluderende og bærekraftig utvikling i hele landet er en sentral utfordring. Korrupsjon er et meget omfattende problem, og de sterke båndene mellom statsapparatet, næringsliv og rettsinstanser er en sentral utfordring i bestrebelsene for å redusere korrupsjonen.

Mosambik har et stort potensiale for vannkraft og fornybar energi, men trenger insentiver og bistand til å utvikle dette. Det er også stort potensial for videreutvikling av fiskeri- og oppdrettsektoren, men også her er kapasitetsøkning og bistand til godt styresett avgjørende.

Mosambiks femårige utviklingsplan (*Plano Quintzenal do Governo*) (2015-2019) har fem hovedmål. En ny plan for perioden 2020-2025 er under utarbeidelse. Målene i den nåværende planen er: 1. Nasjonal forening, fred og suverenitet, 2. Utvikling av menneskelig kapital og sosiale tiltak, 3. Jobbskaping, produktivitet og konkurranse, 4. Utvikling av sosial og økonomisk infrastruktur, og 5. Bærekraftig forvaltning av naturressurser.

Partnerlandsstrategien tar også utgangspunkt i Mosambiks handlingsplan for fattigdomsreduksjon, Mosambiks havstrategi, landets bærekraftsmål, den humanitære responsplanen og behovsvurderingene etter syklonene, samt relevante sektorplaner.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Med utgangspunkt i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer samt handlingsplaner, og Mosambiks uttalte nasjonale prioriteringer, har regjeringen identifisert fire strategiske mål for landstrategien:

1. Fattigdom er redusert gjennom jobbskaping, økt likestilling, beskyttelse og matsikkerhet

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 2 – Utrydde sult, 5 – Likestilling mellom kjønnene, 7 – Ren energi for alle, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 10 – Mindre ulikhet, 13 – Stoppe klimaendringene, 15 – Liv på land, og 17 – Samarbeid for å nå målene.

I Mosambiks handlingsplan for fattigdomsbekjempelse står jobbskaping og matsikkerhet sentralt. Etter at syklonene Idai og Kenneth rammet Mosambik i 2019, har myndighetene i samråd med humanitære aktører utformet detaljerte gjenoppbyggingsplaner for de rammede områdene. I utviklingsplanene er særlig klimatilpasset gjenoppbygging etter *build back better* prinsippet høyt prioritert, med fokus på infrastruktur (tilgang til elektrisitet), jobbskaping, matsikkerhet og beskyttelse av sårbare grupper.

Prioriterte innsatsområder:

- Økt beskyttelse av sårbare grupper med fokus på syklonrammede områder (inkludert klimatilpassing)
- Økt likestilling i Mosambik
- Framgang mot mål om universell tilgang til elektrisitet
- Jobbskaping og økt matsikkerhet gjennom klimasmart landbruk, samt yrkesutdanning

2. Stabilitet, fred og demokratisk utvikling i Mosambik er styrket

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 3 – God helse, 4 – God utdanning, 5 – Likestilling mellom kjønnene, 16 – Fred og rettferdighet, og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Å bidra til fred og forsoning er mål nummer en Mosambiks egen femårige utviklingsplan. Her bidrar Norge allerede på ulike måter, og Norge anses som en betydelig aktør med ekspertise som er relevant for prosessen. Det er et uttalt behov fra partenes side at de ønsker støtte fra det internasjonale samfunn og Norge til implementering av en fremtidig fredsavtale. Dette omfatter også kvinner, fred og sikkerhetsagendaen, der Mosambik og Norge er strategiske partnere.

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte fredsprosessen, herunder desentralisering og støtte til avvæpning, demobilisering og reintegrering (DDR).
- Gjenoppbygging og utvikling i konfliktrammede områder.
- Styrket samarbeid om kvinner, fred og sikkerhet.
- Økt forståelse av årsakene bak urolighetene i Cabo Delgado, og målrettede tiltak.
- Økt demokratisering, gjennom støtte til sivilsamfunn, kulturinstitusjoner, og menneskerettighetsarbeid.

3. Institusjoner som bidrar til godt styresett og bærekraftig naturressursforvaltning er styrket

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 7 – Ren energi for alle, 13 - stoppe klimaendringene og 14 – Liv under vann.

I Mosambiks utviklingsplan er god forvaltning av naturressursene et uttalt mål. På dette området har Mosambik og Norge samarbeidet tett gjennom flere tiår, i det siste med økt vekt på hav. Nå som Mosambik står på terskelen til å få inn store inntekter fra naturgassutvinning, er det viktig for Norge å bidra til godt styresett, god naturressursforvaltning og korrupsjonsbekjempelse.

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte innsatser for redusert korrupsjon og mer åpenhet i beslutningsprosesser
- Bidra til bedre makroøkonomisk styring, og økt nasjonal ressursmobilisering. gjennom styrket naturressursforvaltning og styrket offentlig finansforvaltning, inkl. skatt
- Bidra til reformer og godt styresett i energisektoren
- Støtte tiltak for bærekraftig havforvaltning

4. De bilaterale relasjonene er styrket og utvidet

Bærekraftsmål 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Mosambik og Norge signerte i november 2018 en intensjonsavtale (MoU) om jevnlig bilaterale konsultasjoner. Tanken er at konsultasjonene skal bli en arena for å styrke det bilaterale forholdet, og et ledd i visjonen om å utvide relasjonene forbi bistandssamarbeid. En regelbasert verdensorden og et sterkt FN er uttalte mål som Mosambik og Norge deler.

Prioriterte innsatsområder:

- Styrket politisk dialog, inkludert om fred og stabilitet, menneskerettigheter, ytrings-, tros- og organisasjonsfrihet.
- Styrket samarbeid om felles interesser i multilaterale fora, herunder betydningen av global orden, multilaterale institusjoner og et sterkt og effektivt FN, inkludert handel.
- Bidra til mer forutsigbare rammevilkår for næringslivet, som vil gavne både næringsutvikling lokalt og norsk næringsliv.
- Understreke at det stilles klare forventninger til norske selskaper om at de opptrer ansvarlig, i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap og FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP).
- Oppfordre Mosambik til å utarbeide en nasjonal handlingsplan, som gjør det enklere for næringslivet å etterleve UNGP.

3. Virkemidler for norsk innsats

Norges komparative fortrinn i samarbeidet med Mosambik er:

- langsiktig og forutsigbart partnerskap, ingen kolonial historie.
- fleksibilitet i bistandsforvaltningen.
- engasjement og kompetanse innen fred og forsoning .
- kompetanse og erfaring innen godt styresett, herunder naturressursforvaltning og skatt. Stort potensiale for kunnskapsoverføring innen bl.a. hav, petroleum, landbruk, og energi.
- kompetanse innen anti-korrupsjon og ulovlig kapitalflyt.
- kompetanse innen likestillingsarbeid.

De sentrale virkemidlene for Norge i Mosambik er bilateral og multilateral utviklingsbistand, kombinert med politisk dialog og næringslivssamarbeid. Utviklingsbankene, FN-organisasjoner, norske sivilsamfunnsorganisasjoner og norsk næringsliv spiller en aktiv rolle både som iverksettere og dialogpartnere.

Rammen for den *politisk dialogen* med Mosambik er en intensjonsavtale om jevnlig politiske konsultasjoner fra 2018. Det er viktig å styrke den politiske dialogen om bilaterale- og multilaterale spørsmål. Dialogen bør dekke hele bredden av det norske engasjementet, herunder menneskerettigheter og styresett, fred og forsoning, naturressursforvaltning og levekår, bærekraftsmålene, samt næringsutvikling og handel. En intensjonsavtale fra 2018 om kvinner, fred og sikkerhet muliggjør et tydelig likestillingsfokus.

Den *bilaterale bistanden* forvaltet av ambassaden var på nesten 500 millioner kr i 2019. Bistandsporteføljen dekker bl.a. følgende satsingsområder: Energi, landbruk/matsikkerhet, utdanning, fred og forsoning, godt styresett, global sikkerhet og menneskerettigheter (inkl. likestilling). Faglig samarbeid gjennom kunnskapsbanken og sentralbanksamarbeidet for å styrke offentlige institusjoner har hatt gode resultater i Mosambik og søkes fortsatt. Dette gjelder olje for utvikling, sentralbanksamarbeidet og faglig samarbeid på hav. Det er også relevant å vurdere fagsamarbeid på andre områder, som likestilling og skatt. Den bilaterale bistanden muliggjør tett dialog med mosambikiske myndigheter i relevante sektorer. En rekke norske sivilsamfunnsorganisasjoner er aktive i Mosambik. Både norsk og mosambikisk sivil samfunn er viktige dialogpartnere, som har viktig kompetanse som bør tas hensyn til i utformingen av norsk innsats i Mosambik.

Det er naturlig at den bilaterale bistanden ses i sammenheng med den *multilaterale bistanden*, samt at det er tett koordinering av innsatsen med andre givere om dialogen med mosambikiske myndigheter. Ambassaden vil derfor prioritere deltakelse i, og ledelse av, ulike givergrupper for relevante sektorer. Den betydelige multilaterale bistanden gjør at det er naturlig med tett dialog med multilaterale organisasjoner som FN og utviklingsbankene på landnivå. Det er også viktig å følge med på hvordan FN-reformene gjennomføres på landnivå, samt å bidra til at FN-systemet leverer som forventet. Sammenhengen mellom fred og sikkerhet, langsiktig utvikling og humanitært arbeid er en viktig del av reformagendaen og av avgjørende betydning for Mosambik.

Norge vil støtte norsk *næringsliv* i Mosambik. Mens dette vil ganne norske interesser, vil det også være bra for Mosambik. Økonomiske aktiviteter ledet av norske selskaper skaper arbeidsplasser, generer skatteinntekter til Mosambik, og er sterkt etterspurt av mosambikiske myndigheter. Teknologien og kompetansen disse selskapene bringer med seg vil kunne drive fram innovasjon og bidra til å løse utviklingsutfordringer. Respekt for ansattes helse og arbeidsmiljø, samt høye standarder innen miljø og antikorrupsjon er også verdier norske selskaper kan bidra med å fremme. Næringsfremmearbeidet vil fordre tett dialog med norske næringslivsaktører, men også fortsatt nært samarbeid med lokale aktører, som arbeidsgiverorganisasjonen CTA.

For å få mest mulig ut av vår innsats i Mosambik er en *helhetlig* tilnærming nødvendig. Norges utviklingsinnsats i Mosambik må vurderes i et bredere politisk og økonomisk perspektiv og prioritere innsats der vi har kompetanse. Tverrgående hensyn som anti-korrupsjon, likestilling, klima og miljø og menneskerettigheter skal vurderes for alle initiativ og prosjekter. Norges strategi for digitalisering innebærer også en vurdering av muligheter for styrket innsats for økt

digitalisering. Det gjelder ikke minst innen styresettprogrammene. Synergier mellom innsatser må vurderes, også i samarbeid med andre bistandsaktører. Slike synergier kan oppnås ved at støtte til en sektor kan bidra positivt til flere mål. For eksempel kan økt tilgang til energi kan bidra til bedre helsetjenester og utdanningstilbud, samt økt inkludering av kvinner økonomisk aktivitet. Det er også ønskelig med et *økt synlighet* om det brede samarbeidet, samt om Norges prioriteringer og arbeid i Mosambik, ved hjelp av god ekstern *kommunikasjon*.

4. Risikovurdering

Ekstern risiko:

Korrupsjon og misligheter

Tiltak: Politisk kontekstanalyse og samarbeid på tvers mellom Norges partnerland om hvordan systemisk korrupsjon foregår. Nøye kvalitetssikring av alle prosjekter. Videreføre praksis om spredning i kanaler utover støtte til statlige aktører. Støtte til sivilsamfunnet.

Politisk uro og ustabilitet i lys av den spente politiske situasjonen i landet, som også vil innebære ny statsstruktur som kan føre til økt ustabilitet. Mosambik er et ungt og sårbart land. Mye tyder på at situasjonen vil være skjør også i årene fremover med betydelige utfordringer for sivilt samfunn og menneskerettighetene, herunder ytringsfriheten.

Tiltak: Styrket politisk kontekstanalyse. Styrket nettverksbygging og tett kontakt med nærstående land. Koordinering av politisk tilnærming i viktige saker, for eksempel om menneskerettigheter, rettferdighet og frie og rettferdige valg. Støtte til og tett kontakt med sivilt samfunn og aktører som styrker frie medier.

Usikkerhet om økonomisk utvikling i årene fremover.

Tiltak: styrket økonomisk rapportering og analyse av mulige utfall/konsekvenser så tidlig som mulig.

Voldelig ekstremisme nord i landet - en risiko for de 14 bistandsprosjektene Norge støtter i regionen, men også for stabilitet nasjonalt og regionalt, inkludert økt antall flyktninger i regionen.

Tiltak: Kontinuerlig oppdatert analyse av situasjonen. Sikkerhetstiltak for utsendte og nordmenn. Tett kontakt med nordiske og andre likesinnede for å kunne dele informasjon og ressurser i krise. Fokus på støtte som kan bidra til å forebygge ytterligere forverring.

Mosambik er svært sårbart for klimaendringer og naturkatastrofer. Dette påvirker landets innbyggere og prosjekter i form av tørke/flom.

Tiltak: Styrket dialog om nasjonale og globale klimautfordringer og sårbarhet. Sikkerhetstiltak. Nødvarslingsystemer. Fokus på klimasårbarhet i bistandsplanlegging og ellers.

Ugunstige og uforutsigbare rammebetingelser for næringsliv og investeringer.

Tiltak: Politisk dialog med myndighetene for å forsøke bedre rammebetingelser. Samarbeid med næringslivet.

Politisk dialog vil også være et tverrgående tiltak som gjelder for alle de nevnte risikoer.

Intern risiko:

Svak informasjonsflyt spesielt om multilaterale bidrag og bidrag til globale fond kan redusere muligheten til å formidle fotavtrykket på landnivå.

Tiltak: bedret informasjonsflyt om multilateral støtte og initiativer

Bedre policy-koordinering om norske posisjoner i styremøter

Stor og bred portefølje. Behov for å styrke politisk og økonomisk kompetanse i tillegg til nåværende bistandsfaglig kompetanse.

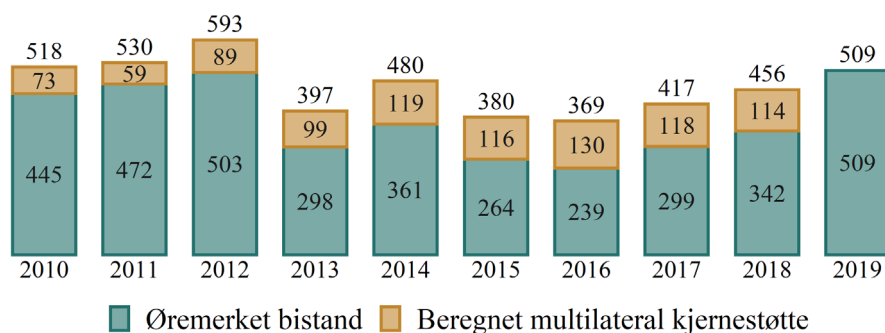
Tiltak: Ytterligere konsolidering av porteføljen

Økt fokus på rapportering og opplæring i politiske og økonomiske forhold, herunder om systemisk korrupsjon

Vedlegg: Norsk bistand til Mosambik

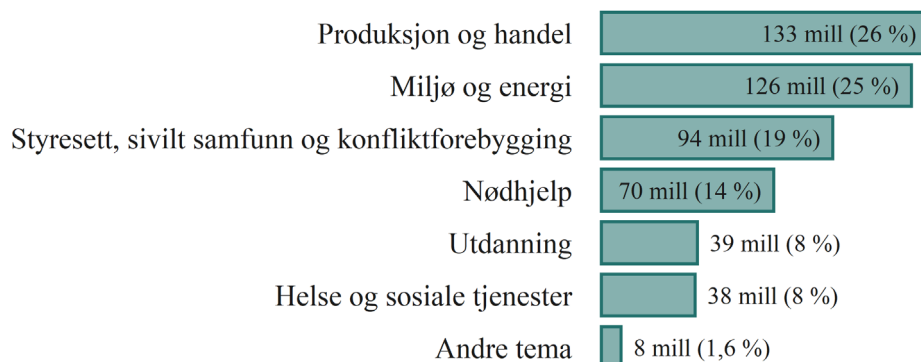
I 2019 utbetalte Norge 509 millioner kroner øremerket bistand til Mosambik gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Mosambik, 2010-2019. NOK mill.

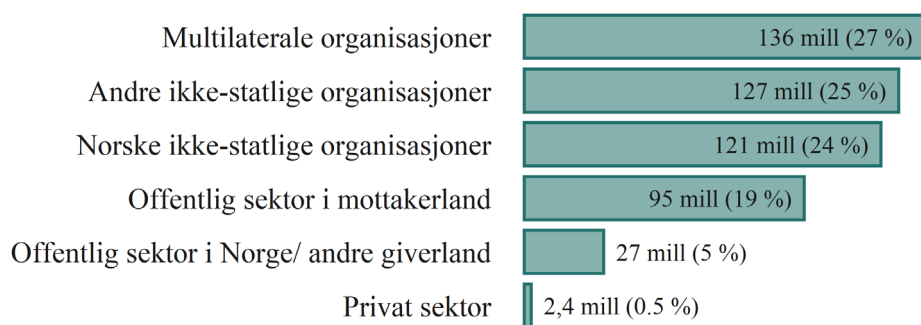


Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Mosambik i 2019



Type partner, øremerket bistand til Mosambik i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Mosambik i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert på de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.