



Ministero degli Affari Esteri
E alla Cooperazione Internazionale
Direzione Generale
per la Cooperazione allo Sviluppo
Unità Tecnica Centrale

Roma,

VALUTAZIONE TECNICO – ECONOMICA

PAESE	Mozambico
TITOLO	PROGRAMMA DI SUPPORTO AI PROGETTI COMUNITARI
SETTORE	Sviluppo Rurale
DURATA	12 mesi
FINANZIAMENTO TOTALE	Euro 500.000,00
FINANZIAMENTO A CREDITO DI AIUTO	
FINANZIAMENTO A DONO	Euro 500.000,00 fondo in loco
CONTROPARTI LOCALI	MINISTERO DELLA DONNA E DELL'AZIONE SOCIALE
ENTE ESECUTORE	Gestione Diretta
ENTE REALIZZATORE	Comunità e amministrazioni mozambicane associate o meno a ONG internazionali

1	GRADO DI SLEGAMENTO:	slegato
2	OBIETTIVO DEL MILLENNIO COLLEGATO:	01- T2
3	SETTORE OCSE DAC	15150 Rafforzamento della società civile

4	TEMA OCSE DAC ASSOCIABILE:	Sviluppo partecipativo/Buon Governo (obiettivo significativo);
5	INDICATORE OCSE DAC RELATIVO A AID FOR TRADE:	N.A
6	RIO MARKERS:	Cambiamenti climatici (Attività non significativa), Biodiversità (Attività non significativa), Desertificazione (Attività non significativa)

SOMMARIO

SINTESI.....	4
<u>PARTE I – CONTESTO GENERALE</u>	<u>9</u>
1.1 Contesto Socio-Economico del Paese.....	10
1.2 Documenti di pianificazione e strategie nazionali si sviluppo.....	12
1.3 Meccanismi di dialogo tra Governo e Partner.....	13
1.4 Descrizione sommaria del settore.....	14
1.5 Finanza Locale.....	18
1.6 L’esperienza del Fondo di Investimento di Iniziativa Locale (7milhoes).....	21
1.7 L’esperienza del PADDEL.....	22
<u>PARTE II – PROGETTAZIONE.....</u>	<u>23</u>
2.1 Identificazione dei problemi.....	23
2.2 Obiettivi del Programma.....	25
2.3 Strategia di esecuzione.....	25
2.4 Beneficiari.....	26
2.5 Risultati attesi.....	27

2.6 Descrizione delle attività.....	27
2.7 Risorse finanziarie, umane e materiali.....	29
2.8 Cronogramma delle principali attività e dei flussi di spesa.....	31
2.9 Analisi dei costi e congruità.....	31
2.10 Monitoraggio e valutazione.....	32
2.11 Modalità e tempi di esecuzione.....	33
2.12 Fattori di sostenibilità.....	33
2.13 Conclusioni.....	34
Allegato 1.....	35
Allegato 2.....	37
Allegato 3.....	38

SINTESI

La mancanza di infrastrutture basiche disincentiva la ritenzione della popolazione nei villaggi, ed è causa di infermità che incidono sulla morbilità e mortalità specialmente nelle fasce più deboli. Le strutture scolastiche sono spesso fatiscenti, maestri ed alunni non frequentano le scuole sia a causa della distanza tra i villaggi e le sedi scolastiche sia perché i primi non usufruiscono di strutture abitative rispondenti ad uno standard di vita minimo sia perché la mobilità è ridotta a causa delle distanze e delle condizioni delle strade; la proposta intende affrontare i problemi derivanti da una offerta scoordinata e inefficiente di servizi di base tramite il coinvolgimento delle comunità e delle amministrazioni locali nella identificazione e realizzazione di infrastrutture che possano rispondere ai bisogni della popolazione in educazione e sanità.

ABSTRACT

Lack of basic infrastructures disincentives people retention in villages, are cause of health problems that in turn have a negative impact on mortality and morbidity of the poorest. Schools are often in ruin, teachers and alumnus do not attend classes due to reduced mobility and long distance between villages and institutes. Absences of adequate education infrastructures as well as teacher's housing facilities are all factors impeding full social development. The project is aimed to bridge the offer and demand of social service, especially in health and education, due to low delivery levels from the local administration to the citizens. The project will operate coupling the needs of communities and local administration by means of a participatory approach both in identification and execution of basic infrastructure.

PROBLEMA CHIAVE

Livello di povertà assoluta delle popolazioni rurali che rappresentano il 60% della popolazione del paese.

- ✓ La maggior parte della popolazione mozambicana vive in ambiente rurale;
- ✓ Il reddito pro capite giornaliero del 90% della popolazione rurale é al di sotto della soglia di povertà (un dollaro al giorno);
- ✓ Nei villaggi e nei quartieri periferici delle città mancano i servizi basici sanitari (acqua e/o posto di salute);
- ✓ L'offerta di servizi sociali é insufficiente così come l'accesso a fonti d'acqua potabile;

- ✓ La mancanza di infrastrutture basiche disincentiva la ritenzione della popolazione nei villaggi, ed è causa di infermità che incidono sulla morbilità e mortalità specialmente nelle fasce più deboli. Le strutture scolastiche sono spesso fatiscenti, maestri ed alunni non frequentano le scuole a causa della distanza tra i villaggi e le sedi scolastiche. Gli operatori scolastici e della sanità non usufruiscono di strutture abitative rispondenti ad uno standard di vita minimo;
- ✓ La scarsità e il degrado delle infrastrutture esistenti sono tra le cause della scarsa qualità dei servizi sociali;

PROBLEMA SPECIFICO

La situazione di degrado è accentuata da un processo di decentramento amministrativo debole ed in una fase tuttora embrionale al quale non ha fatto seguito un reale processo di decentramento finanziario. Le scarse risorse che vengono destinate dal Governo centrale alle strutture periferiche non consentono a quest'ultime di rispondere ai bisogni reali delle popolazioni rurali in termini di offerta di servizi sociali.

OBIETTIVO GENERALE

Contribuire alla riduzione della povertà assoluta in cui versa il 60% della popolazione del paese e il 90 % di quella rurale, favorendo lo sviluppo di strutture sociali comunitarie: scuole, posti di salute, pozzi

OBIETTIVO SPECIFICO

Sviluppare le capacità delle comunità rurali ad individuare le proprie necessità contribuendo alla realizzazione di piccole infrastrutture realizzabili tramite schemi di autocostruzione. Migliorato l'accesso e la qualità dei servizi sociali in ambiente rurale.

RISULTATI ATTESI

Migliorate le infrastrutture rurali di base dei villaggi del Mozambico attualmente le più penalizzate dalle dinamiche dello sviluppo economico endogeno.

ATTIVITÀ GENERALI PREVISTE

1) Educazione

Costruzione di aule, ed acquisto di arredamenti scolastici;
Istallazione di energia elettrica;
Manutenzione e piccoli lavori di riabilitazione di scuole rurali.

2) Sanità e Acqua

Acquisto di materiali per i centri di salute ad eccezione di medicinali e simili;
Costruzione e manutenzione di pozzi;
Cisterne per le scuole rurali;
Costruzione di latrine nelle scuole rurali.

3) Attività escluse

Formazione nell'area dell'ICT;
Progetti di Micro-finanza;
Insegnamento universitario;
Sviluppo di centri comunitari;
Costruzione di edifici religiosi e altre attività connesse;
Centri di sviluppo infantile;
Progetti di ricerca;
Consulenze giuridiche;
Progetti orientati allo sviluppo del settore privato.

4) Costi esclusi

I fondi non coprono le seguenti spese:

Costi correnti e costi amministrativi (salari, affitti, telefono, elettricità, trasporti, costi di monitoraggio, consulenze etc.);
Equipaggiamento e mobilia d'ufficio (computer, stampanti, telefoni, proiettori, fax, armadi etc.);
Cancelleria (risma, penne, archivi etc.);
Viaggi e per diem;
Terreni e permessi legati all'uso della terra (DUAT, licenze, etc.);
Automezzi;
Borse di studio;
Animali in generale (vacche, maiali, galline etc.)

Il costo dell'iniziativa è di: Euro 500.000 in un'unica annualità.

I principali capitoli di spesa sono: realizzazione di piccole infrastrutture rilevanti per lo sviluppo rurale.

La durata è di: 1 anno.

L'iniziativa verrà eseguita, data la natura e la tipologia delle attività previste, in gestione diretta. Le attività da realizzarsi saranno identificate dalle popolazioni stesse e finanziate dopo pubblicazione di specifico bando sui principali organi di informazione. Le domande di accesso ai finanziamenti potranno venire dai seguenti soggetti: Comunità di base legalmente costituite e senza fini di lucro, posto amministrativo, distretto, Municipi che potranno indicare nella proposta come ente realizzatore una ONG internazionale che si assumerà l'onere di correttamente contabilizzare le spese. Le domande, in ogni caso, dovranno essere inoltrate tramite le competenti Direzioni distrettuali o provinciali dei due Ministeri di riferimento (MISAU e MINED). Il costo di ogni singola iniziativa non potrà superare i 30.000 euro e dovrà includere i costi di audit da parte di una società di audit rispondente agli standard internazionali.

L'erogazione del contributo italiano ai singoli progetti avverrà su presentazione di adeguata rendicontazione. E' ammissibile un anticipo pari al 50% del contributo. Il 30% verrà erogata dietro presentazione di un rapporto di medio termine che faccia stato delle attività tecnico finanziarie effettuate. Il saldo avverrà a certificazione della corretta esecuzione dell'opera da parte delle Amministrazioni distrettuali ed a seguito della verifica della correttezza della spesa da parte dell'Ufficio di Cooperazione.

I costi graveranno sul Cap. 2182 a valere sulle disponibilità del Fondo di Rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n.183 (c.d. Legge La Pergola), secondo quanto previsto dall'art.1, comma 249 della Legge n.147 del 27 dicembre 2013 (Legge di Stabilità 2014), che dispone l'assegnazione di 60 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 a favore delle azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal Ministero degli Affari Esteri in coerenza ed a completamento della politica di cooperazione dell'Unione Europea. I contenuti della proposta di finanziamento appaiono, infatti, coerenti e complementari alla politica di cooperazione dell'Unione europea. Il programma di cooperazione della Commissione Europea con il Mozambico prevede, tra le altre azioni, il finanziamento di attività identificate dalla società civile e dalle comunità locali finalizzate a superare la scarsa capacità delle diverse articolazioni del Governo a fornire servizi di base nei settori prioritari identificati dal FES ed in particolare educazione e sanità in ambiente rurale.

QUADRO LOGICO

		INDICATORI	FONTI DI VERIFICA
OBIETTIVO GENERALE	Contribuire alla riduzione della povertà assoluta delle campagne favorendo lo sviluppo comunitario	Rapporti GoM e Distretti, INE	Annual Review GBS
OBIETTIVO SPECIFICO	Rafforzare le capacità dei villaggi, delle comunità e degli Enti Pubblici decentrati nel definire e applicare politiche pubbliche per lo sviluppo sociale	N. nuovi servizi pubblici resi disponibili e N. beneficiari raggiunti Grado di soddisfazione degli utenti sui servizi erogati	Rapporti del Programma Questionari per utenti servizi pubblici
RISULTATI ATTESI	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potenziata e consolidata la capacità propositiva degli attori sociali e decentrati; ✓ Attivati processi di interazione tra i diversi attori pubblici e privati che concorrono alla creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo sociale; ✓ Identificati almeno dieci specifici progetti di investimento in attività di sviluppo rurale comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Qualità sostanziale e formale delle proposte presentate, rapporto proposte approvate/respinte; ✓ Numero di proposte comunitarie presentate tramite gli Organi decentrati della Provincia; ✓ N° di progetti eseguiti; Approvazione e firma di convenzioni finanziarie tra Enti locali e Ufficio di cooperazione 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rapporti organismi decentrati, comunità ✓ Rapporti DPS, SDAE etc; ✓ DGCS. ✓ DGCS, Enti pubblici e comunitari

PARTE I – CONTESTO GENERALE

L'iniziativa origina da specifica richiesta del Ministero dell'Azione Sociale e delle Donne che inquadra i problemi della povertà e fornisce il quadro di riferimento all'interno del quale si articola la presente proposta. Il Ministero dell'Azione Sociale e della Donna (MMAS) è responsabile dell'attuazione e monitoraggio dei programmi di governo nell'area di donne e genere.

In Mozambico, Paese prioritario per la Cooperazione italiana, l'Italia, come indicato dalle proprie Linee Guida, proseguirà il proprio intervento con interventi essenzialmente concentrati nei settori dello sviluppo rurale, della sanità e dell'educazione. Nel settore dell'Educazione l'Italia, in linea con le priorità G8, che sono orientate negli ultimi anni al rafforzamento di meccanismi di sostegno ai programmi nazionali di istruzione nei PVS, sostiene i processi di sviluppo settoriali anche mediante azioni di sostegno settoriale al bilancio, sostenendo in modo particolare lo sviluppo di capacità istituzionali, possibilmente in sinergia con programmi bilaterali già esistenti nel settore dell'istruzione nei Paesi per noi prioritari.

L'Italia, inoltre, promuove una strategia integrata di cure primarie (Primary Health Care, PHC) come piattaforma per organizzare i servizi sanitari, dalle comunità al distretto fino agli ospedali, in modo efficace, efficiente, appropriato e sostenibile. Il rafforzamento, anche in termini di qualità delle cure, dell'assistenza materna, neonatale e infantile tramite approcci integrati nell'offerta di servizi e azioni efficaci a livello delle comunità.

La proposta appare, di conseguenza, coerente sia con le linee guida della DGCS su: educazione, sanità e, più in generale, con quelle di lotta alla povertà favorendo un approccio olistico al problema della povertà in ambiente rurale.

La strategia di riforma del Governo del Mozambico nel settore della Pubblica Amministrazione ha favorito il dibattito sui temi della decentralizzazione, del miglioramento delle strutture di gestione e amministrazione e la formazione del personale a tutti i livelli. I risultati in tale campo si sono riflessi, in generale, in una migliore capacità di elaborazione e attuazione delle politiche settoriali nonché in una migliore gestione della cosa pubblica. In particolare nel settore educativo si sta procedendo alla razionalizzazione delle allocazioni ed all'utilizzo dei mezzi e delle risorse finanziarie. Nel quadro del processo di decentralizzazione si può già constatare un aumento della capacità e responsabilità gestionale a livello provinciale e distrettuale. Si evidenzia, infine, un maggior raccordo tra il livello decisionale ed il livello di attuazione.

L'impatto di queste misure è al momento abbastanza limitato, soprattutto a livello delle Province e dei Distretti.

1.1 Contesto socio-economico del Paese

L'analisi della situazione socio-economica in Mozambico offre segnali contraddittori, di non sempre facile lettura: accanto al buon andamento in ambito economico e ad un lento, ma

costante, progresso in ambito sociale si accompagna una dinamica più debole nella riduzione dei livelli di povertà del Paese.

Nel 2012 il Prodotto Interno Lordo (PIL) mozambicano ha registrato un tasso di crescita del 7,5% (incrementando dello 0,2% rispetto al 2011). Tale indice contribuisce a consolidare la posizione del Mozambico come uno dei Paesi con i tassi di crescita più elevati della regione¹. Tuttavia, nonostante il notevole tasso di crescita, nel 2012 il PIL pro-capite annuo è rimasto a circa 613 dollari².

Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il Paese ha risentito in modo estremamente limitato degli effetti negativi della crisi economica globale. Infatti, il PIL del Mozambico ha continuato a registrare una crescita sostenuta raggiungendo quanto previsto dalle stime e, in alcuni casi, superandole grazie all'incremento delle attività estrattive (carbone) che ha registrato un incremento pari a circa il 58,4%, alla crescita del trasporto e delle telecomunicazioni, al dinamismo del settore terziario, in particolare finanziario. Le esportazioni e gli investimenti diretti stranieri continuano a crescere con ritmo elevato, avendo nel 2012 superato la quota di 2.000 milioni di USD, con conseguente rafforzamento delle riserve monetarie.

Il 2012 si è inoltre caratterizzato per una drastica riduzione del livello di inflazione media annuale, assestata al 2,1%, il tasso più basso nella regione. Questo, secondo la valutazione del FMI, è potuto avvenire grazie ad una politica monetaria più espansiva che ha comportato una notevole riduzione nei prezzi delle merci importate.

Malgrado l'aumento dei rischi legati all'instabilità economica globale e ad un quadro politico interno non del tutto stabilizzato, le prospettive macroeconomiche di medio periodo per il Mozambico sono complessivamente positive. Le previsioni del FMI sul PIL per i prossimi anni, infatti, indicano un tasso di crescita pari al 7,4% per il 2013 e al 8% per il 2014.

Rimane positiva la previsione di flussi finanziari di ingenti proporzioni verso il Mozambico, derivanti in massima parte dalle concessioni affidate ad alcune multinazionali per lo sfruttamento di giacimenti minerari (carbone, gas naturale, minerali e metalli preziosi, etc.). In questo contesto, l'Italia si colloca in una posizione di grande rilievo, grazie alla scoperta, da parte dell'ENI, dei giacimenti di gas naturale nel nord del Paese, stimati in oltre 2.600 miliardi di metri cubi. Dal 2014 si prevede la costruzione degli impianti per la liquefazione del gas estratto, mentre la produzione dovrebbe iniziare, secondo le stime più ottimistiche, a partire dal 2018.

I mega-progetti di investimento il cui importo totale eccede il valore di circa 400 milioni di USD nel corso del 2012 hanno contribuito per il 5,7% alle entrate dello Stato, con un aumento di 2,3 punti percentuali rispetto al 2011. Alle imposte sulla produzione e sui redditi, in costante

¹ Fondo Monetario Internazionale – *Terceira Avaliação no Âmbito do Instrumento de Apoio à Política Económica e Pedido de Modificação de Critérios de Desempenho* - Novembre 2011

² *Ministerio da Planificação e do Desenvolvimento, Balanço do Plano Económico e Social 2012, Maputo, Fevereiro de 2013*).

aumento, si sono recentemente sommati i proventi derivati da transazioni relative alle partecipazioni in imprese del settore estrattivo (*capital gain taxes*), che hanno fruttato al Governo circa 800 milioni di USD di cui 400 milioni di USD derivanti dalla vendita di quote dei giacimenti ENI. Quest'ultimo pagamento, effettuato a fine agosto 2013, rappresenta circa il 2,5% del PIL.

In base all'indice ONU sullo sviluppo umano il Mozambico continua ad occupare posizioni assai basse della classifica, collocandosi nel 2012 al 185 posto su 187 paesi, probabilmente penalizzato dalla nuova metodologia di calcolo, introdotto due anni or sono, che non evidenzia in modo adeguato il progressivo miglioramento negli indicatori in campo sociale ed impedisce un corretto raffronto con gli anni precedenti.

In effetti dall'esame dei diversi indicatori possono apprezzarsi notevoli miglioramenti per quanto riguarda:

- i) L'aspettativa di vita stimata è passata da 50,2 anni a 50,7 anni;
- ii) Il PIL pro-capite (\$PPC) ha registrato un incremento del 7,6% passando da 1.055 \$ nel 2010 a 1.136 \$ nel 2012 (dati UNDP).

Per quanto concerne alcuni dati generali a livello socio-economico, è possibile rilevare quanto segue:

- il tasso di mortalità infantile entro i primi cinque anni di vita si attesta per il 2011 a 97 casi ogni 1.000 nati vivi, avvicinandosi alla meta del millennio (82/1.000);
- la denutrizione cronica, nella popolazione minore di cinque anni di età, è passata dal 49,1% del 1997 al 43% del 2011;
- il tasso di analfabetismo della popolazione si attesta a circa il 50%, con una maggiore incidenza nella popolazione femminile;
- il tasso generale di scolarizzazione è aumentato, anche se molto deve ancora essere fatto relativamente alla qualità dell'insegnamento. Il tasso di scolarità è stimato nel 2012 a 71,8%. Sono stati fatti progressi notevoli per quanto riguarda l'accesso all'insegnamento secondario, mentre il tasso di frequenza del ciclo primario suddiviso per genere vede solo una differenza di due punti percentuali tra maschi e femmine;
- solo il 43% della popolazione mozambicana ha accesso all'acqua potabile ed appena il 19,3% ha a disposizione servizi igienici di base;
- l'incidenza dell'HIV/AIDS in Mozambico rappresenta uno dei maggiori freni allo sviluppo del Paese: i dati raccolti indicano un tasso di prevalenza dell'HIV pari all'11,5% della popolazione compresa nella fascia di età 15-49 anni.

Occorre tuttavia segnalare che, sebbene l'Istituto Nazionale di Statistica abbia migliorato le proprie prestazioni, la qualità e l'affidabilità dei suoi dati è ancora piuttosto bassa. Inoltre esistono discrepanze non trascurabili nel calcolo degli stessi indicatori operati da diverse fonti.

1.2 Documenti di pianificazione e strategie nazionali si sviluppo

Il Piano d’Azione per la Riduzione della Povertà (PARP) rappresenta il documento strategico per la riduzione della povertà per il periodo 2011-2014³, dando continuità al PARPA II (Piano d’Azione per la Riduzione della Povertà Assoluta per il periodo 2006-2010). Esso persegue l’obiettivo strategico di ridurre il livello di povertà dal 54,7% al 42% entro il 2014, attraverso una crescita economica “inclusiva” volta a ridurre la vulnerabilità del Paese. Il PARP 2011-14 si colloca nel quadro del Sistema Nazionale di Pianificazione (SNP), allineandosi con il programma della “Agenda 2025” e con i *Millennium Development Goals* (MDG). In particolare, il PARP 2011-14 persegue tre “obiettivi”: i) aumento della produttività e della produzione agricola; ii) sviluppo umano e sociale; iii) creazione di nuovi posti di lavoro.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi, il PARP si concentra sui seguenti aspetti:

- incremento del reddito medio pro-capite della popolazione e riduzione dei livelli di povertà, in particolare delle popolazioni residenti nelle aree rurali e periurbane;
- aumento della produttività dei settori agricolo e della pesca, considerati come motori diffusi dello sviluppo;
- potenziamento e sviluppo delle risorse umane, da ottenersi attraverso il miglioramento dei servizi educativi e sanitari, la riduzione della malnutrizione infantile ed il sostegno alle fasce deboli della popolazione;
- rafforzamento dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche;
- consolidamento dello Stato di Diritto attraverso il rafforzamento delle istituzioni pubbliche, centrali e periferiche;
- lotta alla corruzione e promozione della trasparenza e dell’accesso alla Giustizia.

³ Ministero della Pianificazione e Sviluppo della Repubblica del Mozambico (www.mpd.gov.mz).

1.3 Meccanismi di dialogo tra Governo e Partner

Nel Paese opera un ampio gruppo di partner di cooperazione bilaterali e multilaterali, ONG, attori della cooperazione decentrata, fondazioni e altri partner privati.

Il coordinamento tra i vari attori della cooperazione internazionale si realizza attraverso diversi meccanismi di dialogo. Il più importante è quello che fa capo al Programma di sostegno al bilancio dello Stato (GBS), che riunisce una ventina di Paesi e Agenzie multilaterali (detti “G-19”) che contribuiscono al Bilancio statale mozambicano. Esso si articola in numerosi gruppi e sottogruppi di lavoro a livello tecnico e settoriale e in meccanismi di dialogo e reciproco monitoraggio con il Governo, formalizzati nel Memorandum d’Intesa firmato nel Marzo 2009. Esso prevede tra l’altro riunioni con frequenza almeno mensile a livello di Capi Missione / Capi Cooperazione / *Senior Economist* etc. e incontri periodici di dialogo politico con il Governo a livello ministeriale e tecnico/settoriale. Tutta l’attività del G-19 è coordinata da una Troika di presidenza. L’Italia ne fa parte per il triennio 2012-2015 e presiede il Gruppo dal giugno 2013 al giugno 2014.

Un altro meccanismo di coordinamento è quello del *Development Partners Group* (DPG), coordinato da UNDP e Banca Mondiale, che riunisce tutti i partners di sviluppo compresi quelli “non tradizionali” come Russia, Brasile, India, Indonesia e alcuni paesi africani. Esso ha come finalità prevalente lo scambio di informazioni sulle rispettive attività. Il dialogo tra il Governo e i Partner di Cooperazione si basa, nel caso dei membri dell’OCSE/DAC, sui documenti nazionali di pianificazione e sui sistemi nazionali di gestione finanziaria. Per migliorare il livello di allineamento, i partner internazionali utilizzano sempre più i sistemi nazionali nella gestione dei flussi finanziari dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo: iscrivendoli come risorse esterne nel Bilancio Generale dello Stato (*on-budget*), utilizzando le procedure interne per l’acquisizione di beni e servizi e realizzazione di opere pubbliche e, infine, utilizzando i sistemi nazionali di revisione amministrativa e contabile.

1.4 Descrizione sommaria del settore

Il processo di decentramento in Mozambico

L'esigenza di riformare il sistema politico-amministrativo mozambicano, avvertita già attorno alla seconda metà degli anni Ottanta, si è posta con forza soprattutto con l'adozione della Costituzione (1990) e la fine della guerra (1992). L'avvio del processo di ricostruzione ed i profondi cambiamenti politici ed economici prodotti dall'introduzione del multipartitismo e dell'economia di mercato hanno reso, infatti, necessaria una parallela trasformazione dei fini e delle strutture dell'apparato politico - amministrativo.

Quadro sinottico della legislazione sul decentramento

<ul style="list-style-type: none">• Legge 2/94 base per la graduale creazione delle municipalità con autonomia finanziaria e amministrativa con organi legislative ed esecutivi eletti dalle locali comunità;
<ul style="list-style-type: none">• Legge 9/96 introduce i governi locali quali organi nella Costituzione del Paese, stabilendo la coesistenza degli organi locali rappresentanti lo Stato e i governi locali eletti dagli elettori della stessa area.
<ul style="list-style-type: none">• Legge 2/97 definisce il quadro legale per la creazione dei Governi Municipali e la loro funzione così come la natura della sua sovranità.
<ul style="list-style-type: none">• Decreto 15/2000 regola le autorità tradizionali e il loro rapporto con gli Organi sia statali che locali.
<ul style="list-style-type: none">• Legge 09/02 sul SISTAFE - <i>Lei do Sistema da Administração Financeira do Estado</i> – conferisce ulteriori autonomie alle provincie.
<ul style="list-style-type: none">• Legge 8/2003 (LOLE) stabilisce che i Distretti siano centri di spesa autonomi.
<ul style="list-style-type: none">• Legge 12/2005, nota come 7 milioni. Fissa un limite di 7 milioni di meticaïs per iniziative di investimento pubblico delegate ai privati e responsabilità degli organi distrettuali. I programmi dovevano essere finalizzati all'aumento della sicurezza alimentare e generazione di profitto.

La Costituzione, e i successivi emendamenti del 1996, hanno rafforzato gli organi del potere locale evidenziandone l'autonomia rispetto al Governo centrale. Ne è quindi risultata l'apertura di una stagione decisiva di riforme, caratterizzata da quattro principali tendenze: l'affermarsi del modello municipale nelle aree urbane con l'istituzione di 52 *autarquias*; la spinta alla deconcentrazione, soprattutto con il nuovo ruolo assegnato ai distretti; il riconoscimento delle autorità comunitarie e l'affermazione delle comunità locali come attori fondamentali dello sviluppo.

Il quadro normativo in materia prevede un sistema di governo locale articolato su vari livelli:

- **11 Province.** Il Governo Provinciale è formato da un Governatore, nominato dal Presidente della Repubblica e dai Direttori Provinciali, nominati dai Ministri settoriali. Le recenti riforme prevedono anche la figura del Segretario Permanente, organo di raccordo fra Governatore e Direttori Provinciali.
- A livello sub-Provinciale, opera un duplice sistema:
 - **Aree urbane: 52 Autarquias (Municipi)**, ovvero unità di territorio e popolazione dotate di autonomia amministrativa, finanziaria e patrimoniale nonché di propri organi

rappresentativi: un'Assemblea municipale e un Sindaco (Presidente del Consiglio Municipale), eletti a suffragio universale diretto, e un Consiglio Municipale esecutivo i cui membri sono nominati dal Presidente stesso e devono provenire per almeno il 50% dall'Assemblea. Le autarchie esercitano potere di imposizione fiscale in ordine ai redditi, alla proprietà, alla vendita di beni e prestazione di servizi.⁴

- **Aree rurali: 128 Distretti** governati da un Amministratore di Distretto, nominato dal Ministro dell'Amministrazione Statale, previa consultazione del Governatore Provinciale ed affiancato da un Segretario Permanente e dai Direttori dei servizi distrettuali.

- Ulteriori livelli amministrativi sono: il **Posto Amministrativo**, la **Località** e la **Comunità**.

Il modello municipale opera in concreto dal 1998, quando si sono tenute le prime elezioni multipartitiche (una seconda consultazione si è svolta nel 2003), ed interessa attualmente le 23 città mozambicane e 10 *vilas* (borghi/cittadine), mentre nel resto del Paese ed in particolare nelle aree rurali, resta parallelamente in vigore il vecchio sistema. Quest'ultimo si fonda, sostanzialmente, su organi di governo nominati a livello centrale e sul principio della "doppia tutela"⁵. Tuttavia, anche all'interno dell'amministrazione periferica dello Stato, si è avuto (a partire dal 1993) un limitato processo di decentramento, dapprima a livello Provinciale, nei settori della pianificazione, del finanziamento e dell'implementazione degli investimenti pubblici. Ne sono esempi, l'elaborazione di un bilancio provinciale e di un piano provinciale triennale per gli investimenti pubblici e l'introduzione del PES provinciale (su base annuale).

La legge sugli organi locali dello Stato (LOLE) del 19 maggio 2003 ed il recente relativo regolamento d'attuazione (approvato nell'aprile 2005) stabiliscono i principi e le norme sull'organizzazione, le competenze ed il funzionamento degli organi locali dello Stato a livello di Provincia, Distretto, Posto Amministrativo, Località ed infine Comunità; obbediscono al principio della deconcentrazione amministrativa, puntando all'avvicinamento dei servizi pubblici alla popolazione.

Il Distretto è individuato, in particolare, come l'unità territoriale principale dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione locale dello Stato. Spetta a tale struttura di realizzare il Programma di Governo, il Piano Economico e Sociale ed è riconosciuto come unità di bilancio e conseguentemente di programmazione.

La legge del 2003 stabilisce inoltre, ed è un aspetto di fondamentale importanza nell'ambito della presente iniziativa, la partecipazione dei cittadini in forma diretta e attraverso le varie forme associative che li rappresentano, nel processo decisionale che li coinvolge. I piani di sviluppo distrettuali devono essere elaborati con la partecipazione della popolazione residente attraverso

⁴ Considerato che le necessità finanziarie eccedono generalmente quanto raccolto, il Governo centrale trasferisce ai Municipi risorse aggiuntive (fondo di compensazione e fondi per investimenti locali). Nonostante ciò le risorse a disposizione restano ben al di sotto del fabbisogno e non sono commisurate all'importanza che i Municipi rivestono nella vita economica e sociale del Paese: benché territorialmente limitati (1% del territorio), essi ospitano il 25% della popolazione e contribuiscono alla formazione del PIL e alle entrate fiscali rispettivamente per il 60% e 95%. Ivi si concentrano anche i grandi problemi della miseria, della disoccupazione e dell'esclusione sociale.

⁵ Il principio implica che, in sostanza, le Province siano subordinate sia ai Ministeri settoriali che al Governatore. A livello di Distretto, i Direttori competenti per materia rispondono sia all'Amministratore di Distretto che alle rispettive Direzioni Provinciali.

la costituzione di Consigli consultivi locali, con lo scopo di attrarre risorse materiali e finanziarie aggiuntive. Gli stessi Consigli si configurano come organi consultivi delle autorità amministrative locali nella individuazione delle misure che interessano la popolazione residente.

Da alcuni anni Governo e donatori lavorano all'introduzione di un sistema di programmazione e gestione finanziaria decentrate attraverso piani di sviluppo distrettuali elaborati con metodi partecipativi. Tale processo, vede la creazione di Istituzioni di Consultazione e Partecipazione Comunitaria (IPPC) quali interfaccia fra la società civile e le autorità distrettuali. Obiettivo futuro è quello di realizzare una pianificazione territoriale dal basso che possa conciliarsi con la logica della pianificazione verticale di settore. In questo contesto, s'inserisce anche la creazione di organismi vari di mobilitazione e discussione delle comunità a livello di base, quali ad esempio, forum e comitati locali.

Uno speciale ruolo d'interlocutori tra la società civile e gli organi locali, sia a livello di distretto che di municipio, è riconosciuto dalle recenti riforme anche alle autorità comunitarie (come i capi villaggio e le autorità tradizionali). In particolare, il decreto n. 15 del 2000 attribuisce a tali figure una serie di compiti di rilevanza nazionale, quali quelli di diffondere la legislazione del Governo presso le comunità, riscuotere i tributi, censire e registrare la popolazione, amministrare la giustizia ed in generale il compito di mobilitare le comunità ed organizzarne la partecipazione alle attività di sviluppo locale.

Al momento, risulta piuttosto problematico tracciare una chiara distinzione di responsabilità tra settori e tra livelli di governo: lacune e duplicazioni di funzioni e compiti sono evidenti in molti campi, ciò che limita la capacità di iniziativa degli organi locali. A questo si aggiungono la carenza di risorse finanziarie e soprattutto la scarsa qualificazione delle risorse umane impegnate nell'amministrazione. Si tratta d'elementi chiave per assicurare un autonomo funzionamento delle amministrazioni locali e quindi, realizzare un efficace decentramento dei servizi pubblici ed il rafforzamento delle capacità locali di gestire i processi di sviluppo.

L'esiguo numero d'impresе e attività commerciali e la diffusa povertà della popolazione, soprattutto a livello distrettuale, incidono pesantemente sulla capacità di sostenere i costi di un apparato amministrativo, per quanto scarno. Ne deriva che la dipendenza dal Governo centrale o da fonti esterne in materia, è praticamente assoluta.

Sin da quando, all'inizio degli anni 90, il Mozambico ha dato inizio al processo di transizione verso un sistema multipartitico il decentramento è stato un tema centrale nelle politiche di cooperazione. Una delle aspettative era quella di favorire il rafforzamento della democrazia attraverso l'elezione di governi locali liberamente eletti ma anche di produrre una migliore prestazione di servizi ai cittadini.

Vent'anni dopo l'inizio di questo processo, i risultati appaiono limitati e numerose appaiono ancora le sfide da affrontare.

La Costituzione del 1990 iniziò un processo di riforma dello Stato e del sistema politico che includeva, tra l'altro, la formazione di organi rappresentativi a livello provinciale e locale che avrebbero avuto come obiettivo quello di organizzare la partecipazione dei cittadini alla soluzione dei problemi legati alla comunità e promuovere lo sviluppo locale.

Il passo successivo del processo di riforma del potere locale venne dato con l'approvazione della Legge 3/94 che creava i distretti municipali e ne definiva i poteri, organizzazione e funzionamento limitandola, in un primo tempo, ai soli territori delle capitali provinciali ed alla Capitale, Maputo.

Nei rimanenti distretti la legge sarebbe stata applicata in data da stabilirsi con Decreto del Consiglio dei Ministri. Nasceva così il cosiddetto “gradualismo” nel processo di creazione degli organi municipali.

La concezione della riforma costituzionale degli organi locali e della legge istitutiva dei distretti municipali che ne conseguì non aveva effettivamente compiuto un percorso decentralizzatore, nonostante i poteri attribuiti sia alla legge che alle municipalità. Si poteva, al contrario, considerare come un processo di riforma dei poteri all’interno del nuovo concetto multipartitico. Con tutta evidenza tale processo conteneva elementi decentralizzatori nel quadro di una diminuzione dell’egemonia dei partiti tradizionali non potendo conseguire un solo partito una posizione egemonica sull’intero territorio di una data area. Naturalmente, questo processo aveva un effetto sul decentramento, infatti la prevedibile coabitazione di poteri di differente orientazione partitica su diversi livelli e territori poneva la questione della decentralizzazione e rappresentazione dello Stato a livello locale nell’agenda del Governo.

I risultati delle elezioni presidenziali del 1994, con la vittoria della FRELIMO, sia pur di misura cambiano il quadro istituzionale e rompono i fragili equilibri stabiliti con il processo di pace culminato negli Accordi di Roma del 92. Con lo stabilirsi di una nuova relazione di forza tra le due principali formazioni politiche la legge sui distretti municipali venne revocata e sostituita, nel 1997, con una nuova legge di concezione assai differente (Legge 2/97). In parte tale necessità si doveva alla necessità di risolvere alcune incongruenze insite nella precedente Legge 3/94 derivanti dalla mancanza di chiarezza dei ruoli esistenti tra la rappresentanza locale dello Stato centrale e i poteri decentrati ma, soprattutto, dalla necessità da parte del partito al Governo di minimizzare le possibilità di accedere a posizioni di governo locale e di mantenere il controllo sui territori rurali dove, invece, l’opposizione era più forte.

La Legge 2/97, con le modifiche apportate, consentì di chiarire la separazione tra gli organi locali dello Stato e i poteri decentrati ma, concentrando questi nelle autarchie cittadine, creava un problema di rappresentanza delle comunità rurali che venivano escluse dal processo di decentramento. D’accordo con il dettato della Legge 3/97 avevano accesso a forme di governo decentrate due tipologie di territorio: le città e i Posti Amministrativi. In tale quadro le località che non sono sede di Posto Amministrativo, e la rispettiva popolazione, vengono escluse dal processo aggiungendosi al problema del gradualismo di per se già abbastanza criticabile. Il processo di decentralizzazione, così come delineato dall’applicazione sia della Legge 3/94 e della Legge 2/97 rimane, di tal forma, nelle mani del potere centrale che poteva decidere come e quale area del territorio potesse accedere ad una forma più o meno avanzata di autonomia amministrativa riducendone la portata in quanto contraddice il concetto di decentramento facendo delle autarchie una diretta emanazione del potere centrale e non una manifestazione diretta di un potere decentralizzato ovvero di un’espressione della realizzazione di uno spazio autonomo di vita politica. Il processo comunque avviato riflette un certo grado di avvicinamento al decentramento e di democratizzazione guidato dalle strutture centrali che si realizza in un contesto di cittadinanza debole. È all’interno della stessa logica che il Governo ha avviato il processo di cooptazione delle autorità tradizionali promuovendo la creazione dei Consigli Locali a livello di Distretto, di Posto Amministrativo e di Località.

Nonostante le debolezze mostrate dal processo di decentramento, la creazione di poteri locali per quanto limitati, ha generato dinamiche politiche locali competitive che si traducono in un miglior disimpegno delle autorità locali nella fornitura di servizi al cittadino.

L’esperienza delle elezioni amministrative in Mozambico dimostra che, indipendentemente dalle politiche del Governo e dalla debolezza delle opposizioni, esse hanno comunque contribuito non solo ad un miglior lavoro dei governi municipali ma anche alla crescita di una coscienza

democratica dei cittadini in un Paese nel quale è ancora dominante una visione paternalistica del potere politico. In altre parole, è cresciuta la coscienza che il potere dei governanti è vincolato ad azioni concrete a favore dei governati, coscienza che alimenta un processo di graduale passaggio da una concezione paternalistica dello Stato e del potere politico verso una nuova forma di responsabilità di tipo contrattuale.

L'esame delle dinamiche elettorali che si sono succedute alle elezioni del 1994 evidenziano due chiare tendenze: la prima una maggiore partecipazione alle elezioni amministrative rispetto a quelle presidenziali, partecipazione in crescita sino a raggiungere, in certi casi, il 70% e la seconda che le autarchie hanno effettivamente costruito spazi di alternanza tra forze politiche rafforzando quanto detto poco sopra sull'assunzione di una nuova responsabilità contrattuale tra elettore e eletto.

Il percorso scelto dal Governo a sostegno della democratizzazione dello Stato, aumentando progressivamente il numero e le tipologie di organi locali non è stato certamente lineare e intrecciato profondamente con la dialettica, spesso conflittuale, tra i principali partiti che agiscono sulla scena politica del Paese; pertanto rimangono irrisolti alcuni problemi fondamentali quali la definizione di regole del gioco consensuali ovvero accettate e riconosciute da tutti gli attori e una revisione del gradualismo in modo da consentire alla totalità della popolazione di eleggere i propri organi di governo locale.

1.5 Finanza locale

Il processo di decentramento richiede un trasferimento di autorità e risorse, dall'alto verso il basso, dall'Autorità centrale ai governi sub-nazionali, aumentandone le fonti finanziarie e le responsabilità di spesa; inoltre, muta anche il controllo sull'uso delle risorse che, teoricamente, dovrebbe passare dalle autorità centrali ai cittadini ed elettori che sono gli utilizzatori finali dei beni e servizi prodotti. Per quanto non esista una relazione chiara sui legami esistenti tra fonti di rendimento dello Stato e le relazioni stato-società, esiste invece, una forte associazione tra generazione di risorse fiscali locali e la formazione di relazioni di confidenza e responsabili tra cittadino e organo di governo locale.

I governi locali hanno diverse maniere di finanziare il proprio bilancio, tipicamente queste includono tasse e imposte locali, trasferimenti finanziari da parte dello Stato centrale, prestiti e, in alcuni casi, gli aiuti internazionali così come contributi comunitari generati localmente.

Quale che sia la fonte dei finanziamenti le relazioni di responsabilità tra governo locale e cittadini è determinata dalla forma con la quale le autorità locali usano i propri bilanci. Il benessere collettivo di una comunità aumenta solamente se le entrate locali vengono impiegate in servizi e infrastrutture locali. Se, al contrario, le entrate venissero spese in maniera inefficiente (predominantemente in salari, beni e servizi per la burocrazia municipale) o venissero impiegate per finanziare programmi ritenuti non prioritari da parte della comunità, l'aumento della pressione fiscale verrebbe considerato contrario al benessere comune. La dimensione, la composizione, la flessibilità e la trasparenza dei bilanci locali sono anch'essi elementi importanti per assicurare che le spese locali rispondano alle esigenze del contribuente. Agli elementi sopra indicati si aggiunge la necessità di poter disporre di bilanci e una autonomia finanziaria adeguati che consentano ai governi locali di dare risposte adeguate alle necessità della comunità. Senza tali pre-requisiti si corre il rischio di aumentare la frustrazione e la disillusione dei cittadini. D'accordo

con questa logica, le dimensioni del bilancio sono certamente correlate alla responsabilità e alla partecipazione del cittadino alla vita della *polis*.

La flessibilità, ovvero la parte del bilancio che può essere allocata secondo le preferenze dei cittadini è un altro elemento chiave nella gestione della cosa pubblica. La flessibilità può essere definita secondo a) il livello di controllo esercitato dal governo locale sulle entrate non proprie e b) la relazione tra la spesa in conto capitale e le spese correnti. Per quanto riguarda il primo punto la flessibilità viene spesso limitata da condizionalità poste alla fonte del finanziamento, ossia da entrate che arrivano alla tesoreria accompagnate da condizioni specifiche e obiettivi predeterminati. Per quanto attiene, invece, al rapporto tra spese correnti e in conto capitale, tale rapporto è influenzato, e influenza la flessibilità, dalla struttura stessa dei bilanci degli organi locali. In Paesi come il Mozambico i bilanci, siano essi statali che locali, hanno una forte componente di spese correnti che appaiono di difficile riduzione influenzando le spese in conto capitale che non appare semplice aumentare. Con alti livelli di spese correnti, il potere del cittadino di influenzare le allocazioni dei bilanci locali dipende in grande misura dalle dimensioni delle voci inserite come conto capitale. Tanto più queste sono alte tanto maggiore la possibilità dei cittadini di influenzarne l'uso non avendo alcuna possibilità di incidere sulle spese correnti.

Per misurare quantitativamente il grado di esecuzione finanziario dei bilanci locali è possibile usare una serie di indicatori che consentono, non tanto di misurare l'equità e l'efficienza dei bilanci e della loro esecuzione, ma di costruire serie temporali che consentano di esaminarne l'andamento nel corso del tempo e derivarne conclusioni che riguardano il rapporto governo/cittadino che, come detto, dipende anche dall'autonomia finanziaria dell'ente locale.

Uno studio condotto su 12 autarchie utilizzando 5 indicatori per misurare i seguenti 3 principi finanziari:

- **Sostenibilità:** la capacità di un governo locale di generare risorse sufficienti a coprire le proprie spese correnti
- **Impegno:** il livello d'impegno che il governo locale mostra nel riscuotere e utilizzare le risorse proprie (imposte e tasse).
- **Dipendenza:** la capacità di coprire le necessità basiche delle spese con entrate proprie.

Tabella 1: Indicatori finanziari

<i>Sostenibilità:</i>	1. Entrate locali/Spese correnti 2. Entrate correnti/Spese correnti
<i>Impegno</i> <i>Dipendenza</i>	3. Entrate fiscali/ Fonti proprie di entrate 4. Entrate non proprie/ Entrate totali 5. Aiuti+ SPS** / Spese in conto capitale

SPS** = Spese Programmi Speciali

⁶

⁶ (1) Entrate locali/Spese correnti: Questo indicatore valuta sino a che punto un municipio genera risorse proprie sufficienti a coprire le sue spese correnti.

ha evidenziato le debolezze del sistema finanziario legato al processo di decentramento amministrativo in atto nel Paese come di seguito illustrato.

1 Sostenibilità

(1) Entrate locali/Spese correnti:

Le analisi dimostrano che, in media, i municipi sono in grado di coprire circa la metà del proprio fabbisogno sebbene tale dato mostri una forte variabilità tra municipi ma una notevole stabilità nella serie temporale. È comunque evidente che nessuno dei municipi analizzati è capace di coprire le proprie spese mostrando una dipendenza strutturale da altre forme di finanziamento.

(2) Entrate correnti/ Spese correnti:

Se alle entrate locali s'addizionano le sovvenzioni generali (FCA) alle quali i municipi hanno diritto per legge (Legge 01/2008), la situazione di dipendenza evidenziata dall'indicatore anteriore parrebbe migliorare. Questo indicatore mostra come tra entrate locali e FCA i municipi analizzati riescono a coprire esattamente le spese correnti. Pur permanendo una certa variabilità statistica alcuni municipi sono in grado di trasferire risorse, sia pur limitate, dalle spese correnti a spese in conto capitale. La serie temporale che è stata derivata da questo indice mostra, inoltre, una diminuzione nel tempo della condizione di dipendenza da finanziamenti esterni.

(3) Entrate fiscali/Fonti proprie di entrate:

L'analisi dei dati dimostra che uno dei problemi principali delle finanze locali deriva dall'incapacità dei governi locali di riscuotere imposte, ossia i tributi slegati dai servizi. A tale tendenza si affianca l'alta percentuale di tasse e licenze legate alla fornitura di servizi. Solo il 16% delle risorse finanziarie dei governi locali deriva da imposte. Questa appare essere una insufficienza strutturale in quanto i pagamenti di tasse e licenze sono legati a servizi specifici legati al mercato lasciando negletta, di conseguenza, la fornitura di beni e servizi pubblici (generalmente finanziati dalle imposte). Inoltre, la limitata capacità dei cittadini di pagare per i servizi e la concomitante bassa resilienza delle entrate derivanti dalle tasse mettono in evidenza le limitazioni di tale forma di finanziamento al bilancio.

(4) Entrate non proprie/ Entrate totali:

Il risultato di questo indicatore mostra come, in media, i municipi siano fortemente dipendenti da finanziamenti esterni. Sebbene anche in questo caso esista la già vista variabilità quantitativa, appare preoccupante la tendenza ad un aumento della dipendenza da finanziamenti esterni come dimostra l'analisi temporale. Nel quinquennio 2005-2009 la dipendenza delle finanze pubbliche locali è infatti aumentata del 10%. Tale tendenza non significa naturalmente che siano in aumento

(2) Entrate correnti/ Spese correnti: questo indicatore prende in considerazione le sovvenzioni per scopi generali che un municipio riceve. Nel caso del Mozambico corrisponde al Fondo di Compensazione Autarchica – FCA. Considerando che i municipi ricevono per legge tale fondo si può considerare una fonte d'entrata stabile.

(3) Entrate fiscali/Fonti proprie di entrate: misura l'impegno dei municipi a riscuotere le imposte. Rappresenta gli sforzi che fa un municipio per riscuotere entrate da destinarsi alla fornitura di beni pubblici locali.

(4) Entrate non proprie/ Entrate totali: misura la dipendenza da fonti non proprie di entrate. In Mozambico queste sono tipicamente formate dal FCA (incondizionato) e del Fondo di Investimento di Iniziativa Locale (FIIL- condizionale, dal 2010 assume il nome di Fondo di Sviluppo Distrettuale FDD), mutui, prestiti, aiuti e da entrate destinate (es. il Fondo Strade – FE)

(5) Aiuti+ SPS** / Spese in conto capitale: mostra la proporzione delle spese d'investimento che sono finanziate attraverso aiuti e sovvenzioni. A causa dei limitati bilanci la maggior parte degli investimenti è finanziata tramite aiuti e sovvenzioni.

i trasferimenti esterni ma essa potrebbe derivare da un rallentamento dell'azione delle finanze locali nel catturare risorse interne come dimostrato da Boex (2011)⁷

(5) Aiuti+ SPS** / Spese in conto capitale:

Questo indicatore che attiene all'importanza delle risorse esterne al finanziamento delle spese in conto capitale (investimenti) mostra chiaramente come la maggior parte di queste, se non la totalità, siano dipendenti da aiuti o per trasferimenti di capitale provenienti dal FILL – Fondo di Investimento di Iniziativa Locale. In altre parole nessuna delle autarchie esaminate sembrerebbe capace di allocare risorse interne per finanziare investimenti e, di fatto, usano diverse fonti di finanziamento per coprire altre spese comprese quelle correnti. L'analisi temporale, inoltre, dimostra come la dipendenza da fonti esterne sia in progressivo aumento

1.6 L'esperienza del Fondo di Investimento di Iniziativa Locale (7milhoes)

Il fondo di investimento di iniziativa locale detto dei “sette milioni” nasce nel contesto del processo di decentramento nel Paese. Quando, nel 2005, il Governo annunciò che ogni Distretto avrebbe ricevuto un fondo destinato alla formazione di un fondo di sviluppo, i Donatori e molti osservatori, si aspettavano che esso divenisse un fondo di pianificazione territoriale partecipativa e decentrata. Contrariamente a questo, si è trasformato in un meccanismo di prestiti vagamente assomigliante a un micro credito, operando i Governi distrettuali come banche locali. I beneficiari dei progetti avrebbero ricevuto finanziamenti in forma di prestiti con l'aspettativa di creare un fondo rotativo con i rimborsi.

In generale, i Distretti allocano i fondi del programma in centinaia di micro progetti stimolando la produzione dell'agricoltura familiare, nel settore della pesca, nell'allevamento di animali, appoggiando il commercio formale e informale di beni di consumo e servizi e attività di bassa tecnologia.

L'applicazione del programma “7 milhoes”, inoltre, non pare facilmente inquadrabile nel contesto delle teorie tradizionali del decentramento. Tra i possibili obiettivi del decentramento: sicurezza, democratizzazione e sviluppo. Certamente il primo (sicurezza) non appare conforme al programma in questione in quanto non appare riconducibile ad alcun dibattito politico ne tanto meno pare possibile inquadrarlo in un processo di deconcentrazione o di rafforzamento amministrativo locale come comunemente inteso di processo di decentramento democratico. Essendo diretto ai Distretti il programma non ha alcun ruolo nell'approfondire la democrazia ad un diverso livello amministrativo o dare il diritto di riscuotere imposte e di pianificare la spesa a partire dagli organi centrali ad organi localmente eletti. In Mozambico, questo è dominio delle autarchie locali. Il programma non implica alcun cambiamento giuridico-legale nelle relazioni tra cittadino e governo. Il programma non ha avuto alcun impatto sulla partecipazione del cittadino nel governo locale nel senso che non ha implicato alcuna riforma istituzionale per favorire tale partecipazione.

Il programma, oltre a tutto, non ha sostenuto un processo di rafforzamento delle amministrazioni locali né ha irrobustito le finanze locali per la fornitura di servizi o investimenti in infrastrutture sociali. Al contrario, il programma ha gravato sulle scarse risorse a disposizione dei

⁷ Boex, Jaime. 2011 An analysis of Municipal Revenue Potential in Mozambique: Summary Report, Nampula, MICOA

Distretti o dei Posti Amministrativi con nuovi compiti non attinenti ai compiti delle amministrazioni pubbliche: l'amministrazione di crediti. Al limite, l'intero processo si potrebbe considerare come un caso di decentramento fiscale, fornendo ai Distretti maggiori poteri di spesa ma a tale potere non è seguito un corrispondente potere di tassazione alimentando di fatto un processo di disaccoppiamento tra politiche fiscali. Tale disaccoppiamento avrebbe potuto essere limitato unicamente se le entrate per interessi derivati dai prestiti avessero creato una fonte locale di introiti distrettuali. Solo in tal caso si sarebbe potuto parlare di decentramento fiscale.

1.7 L'esperienza del PADDEL

Approvata nel 2006 l'iniziativa a sostegno del decentramento locale (PADDEL) rappresenta una delle prime esperienze bilaterale a sostegno dei processi di decentramento e quindi di migliorare l'offerta di servizi ai cittadini, attraverso il rafforzamento delle relazioni tra cittadino e amministrazione pubblica promuovendo un più diretto rapporto tra queste e l'utente finale consentendo a quest'ultimo di svolgere un ruolo attivo nell'identificazione e realizzazione di opere sociali e comunitarie al fine di migliorarne l'accesso a servizi di base quale l'istruzione e la sanità.

L'inquadramento concettuale e strategico dell'iniziativa è molto evidente. Si intende infatti complementare l'azione svolta dalla Cooperazione italiana a livello politico ed economico centrale attraverso il sostegno al Bilancio Generale dello Stato, con un intervento diretto in favore degli strati più vulnerabili della popolazione che vivono in alcuni distretti del paese, lontani quindi dallo sviluppo sociale ed economico della capitale e delle istituzioni governative centrali. Questo approccio è conforme alla strategia sviluppata dai principali donatori e allinea quindi la Cooperazione italiana alle più avanzate operazioni di sostegno socio economico locale elaborate a livello internazionale. Così facendo si riprendono e si sviluppano le azioni avviate dal PDHL approfondendone le tematiche e promuovendo il rapporto tra mondo rurale e amministrazione nelle diverse sue articolazioni.

L'iniziativa opera per il perseguimento di 3 specifiche finalità:

1. Sostegno alle comunità locali per offrire servizi pubblici di base ma di qualità.
2. Rispondere concretamente alle necessità identificate direttamente dalle stesse ed inserite nei Programmi di Sviluppo Distrettuali.
3. Miglioramento delle condizioni strutturali e sociali delle comunità coinvolte nell'iniziativa. Costituzione di un fondo per il finanziamento d'interventi di sviluppo infrastrutturale e sociale nei distretti.

PARTE II – PROGETTAZIONE

2.1 Identificazione dei problemi

PROBLEMA CHIAVE

Livello di povertà insostenibile del 70% della popolazione del paese localizzata nelle aree rurali

In estrema sintesi la causa ultima del *problema* identificato può essere ricondotta all'insufficiente grado di rilancio dell'economia rurale e all'incompleto processo di decentramento soprattutto a livello di Distretto rurale con un aumento della dipendenza dei bilanci locali da fonti esterne. Le risorse finanziarie interne generalmente sono sufficienti solamente a coprire le spese correnti e non gli investimenti.

PROBLEMA SPECIFICO

Estrema debolezza delle Amministrazioni distrettuali, specialmente nei Distretti rurali. Capacità finanziarie dei Distretti ridotte e sufficienti a coprire appena le spese correnti e non le spese di investimento specialmente nei settori sociali (educazione, salute).

Per quello che riguarda il sistema sanitario a livello locale questo è rappresentato per le autorità distrettuali della sanità, i servizi Distrettuali per la sanità, la donna e l'azione sociale (SDSMAS). Questi servizi corrispondono all'ultimo e più basso livello del sistema nazionale e giocano un ruolo diretto nella prestazione di servizi forniti dalla rete di centri di attenzione alla salute pubblica (CSP), i centri e i posti di salute. Gli SDSMAS amministrano e gestiscono tutte le installazioni sanitarie nei distretti e nella maggior parte delle autarchie ed in particolare le risorse provenienti dal Bilancio dello Stato, i fondi provenienti dal PROSAUDE e i fondi dei progetti di cooperazione. Tuttavia, gli SDSMAS non sono centri di spesa così come definiti dall'e-SISTAFE e, pertanto, i fondi di qualsiasi provenienza sono in effetti gestiti globalmente come bilancio del governo distrettuale. Tale confusione di ruoli gestionali si riflette sulla prestazione di servizi. A livello distrettuale, oltre alla rete di CSP, in alcuni casi esistono strutture sanitarie di secondo livello – Ospedali rurali, Generali e Distrettuali. Queste unità sono considerate autonome rispetto agli SDSMAS il che complica ancor più la complessità di organizzazione, pianificazione e gestione del sistema. Inoltre, le unità di secondo livello, al contrario degli SDSMAS sono formalmente considerate centri di spesa ma, nella pratica, ricevono i finanziamenti tramite le Direzioni Provinciali della Sanità (DPS) per quanto attiene beni e servizi, dal Bilancio dello Stato (salari), dal PROSAUDE e dagli SDSMAS.

Il decentramento, nel caso del settore sanitario, è in realtà limitato ad una forma di deconcentrazione e delega. E' stata data più responsabilità alle istituzioni a livello locale senza che, nel frattempo, questa sia stata accompagnata dal necessario grado di autonomia nel processo di pianificazione, finanziamento ai programmi e nell'esecuzione del bilancio che continua ad esser condotto a livelli superiori. Nel settore sanitario il processo di decentralizzazione è rimasto di gran lunga in ritardo rispetto ad altri settori dello Stato.

Il processo di decentramento in atto nel Paese in realtà parrebbe non riguardare la sanità a livello locale. La passata autonomia di gestione ed esecuzione finanziaria che avevano le autorità distrettuali sanitarie è stata, di fatto, ridotta. Poiché' adesso il bilancio della sanità è parte del bilancio del Distretto questo deve conciliarsi con le necessità di altri settori che si trovano in competizione tra di loro. Inoltre siccome gli SDSMAS non sono centri di spesa nell'ambito del e-SISTAFE la loro funzione di gestione del bilancio è stata assunta dal Gabinetto del Segretario Permanente del distretto, che, normalmente, ha le funzioni di centro di spesa. Da un punto di vista istituzionale questo ha ulteriormente indebolito l'architettura gestionale delle risorse per fornitura di servizi sanitari a livello locale dovuta alla mancata riconciliazione delle funzioni decentrate e la gestione delle risorse effettuate attraverso i centri di spesa afferenti al e-SISTAFE. Tale complessa situazione amministrativa incide negativamente sulla prestazione dei servizi sanitari.

Con il processo (incompleto) di decentramento gli SDSMAS hanno perso la maggior parte delle proprie autonomie nella gestione e nella rendicontazione delle spese e questo crea situazioni critiche nel settore che si vede privato della gestione dei fondi provenienti dal Bilancio dello Stato per l'acquisto di beni (ricambi, combustibili, alimenti per i malati etc.) e vede parzialmente compromessa la capacità di svolgere le sue funzioni fondamentali. La perdita di autonomia ha, inoltre, fatto sì che in alcuni casi gli SDSMAS non provvedano alla presentazione dei rendiconti via e-SISTAFE trattenendo le risorse finanziarie derivante dai servizi offerti agli utenti proprio per ridurre l'impatto dell'autonomia finanziaria. La riduzione dell'autonomia nella gestione finanziaria ha inoltre causato una riduzione dell'esecuzione della spesa del Bilancio dello Stato uno dei criteri usati dal MEF per attribuire le risorse del Bilancio. Questo crea un effetto moltiplicatore negativo. Infine, sebbene la politica di decentramento riconosca il ruolo delle amministrazioni locali nei processi di pianificazione e allocazione delle risorse finanziarie al fine di promuovere un migliore servizio ai cittadini, in realtà il loro ruolo è assai scarso principalmente per due ragioni: 1) l'esercizio di pianificazione è fatto allo stesso tempo sia dalle amministrazioni distrettuali che da quelle provinciali e centrali. Questo significa che le pianificazioni distrettuali vengono recepite nei piani programmatici settoriali con estremo ritardo, sempre che questi ne prendano atto. Inoltre, 2) gli strumenti di pianificazione non sono legati in maniera organica al processo di allocazione delle risorse finanziarie di bilancio dello Stato.

L'insieme delle questioni lasciate irrisolte dal processo di decentramento contribuisce in maniera sostanziale alle difficoltà incontrate dal settore nel fornire ai cittadini un servizio di sempre maggiore qualità e impedendo sia una effettiva partecipazione di questi al processo decisionale sia alla definizione delle spese d'investimento.

Quanto esposto per il settore salute si conferma anche per l'educazione.

2.2 Obiettivi del programma

Dai problemi identificati scaturiscono i seguenti obiettivi del Programma:

OBIETTIVO DI SVILUPPO

Contribuire alla riduzione della povertà assoluta delle campagne favorendo la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle Autorità locali nella definizione di investimenti nei settori sociali e l'accesso ai servizi di base.

OBIETTIVO SPECIFICO

Rafforzare le capacità delle Comunità nelle attività di advocacy nell'applicazione delle politiche pubbliche di sviluppo dei settori sociali e di identificazione di opere infrastrutturali prioritarie.

2.3 Strategia di esecuzione

Per il raggiungimento degli obiettivi indicati si intende sviluppare azioni dirette al rafforzamento delle capacità delle comunità di interagire con le Autorità locali preposte allo sviluppo dei due settori della salute e dell'educazione. Il programma prevede il finanziamento su base competitiva di piccole opere infrastrutturali che, identificate dalle Comunità stesse, rientrino nei Piani di Sviluppo settoriali elaborati dalle Autorità decentrate sia distrettuali che dalle autarchie.

A tale fine i **fattori critici di successo** sono identificati in:

- ✓ Capacità delle autorità locali di comunicare efficacemente gli obiettivi elaborati nei Piani di Sviluppo Locali;
- ✓ Capacità delle autorità comunitarie di elaborare, di concerto con le Direzioni Provinciali e Distrettuali, proposte progettuali per la realizzazione di piccole infrastrutture;
- ✓ Disponibilità a compartecipare alle spese;

A fronte dei fattori critici esposti **sono identificati i seguenti vincoli**:

- ✓ Scarsa preparazione delle risorse umane a livello comunitario e, in minor misura, a livello delle Amministrazioni decentrate;
- ✓ Insufficienti dotazioni di fondi d'esercizio. I fondi attuali del Bilancio dello Stato trasferiti alle amministrazioni decentrate non sono in grado di sostenere spese di investimento.

In ragione di quanto detto, il Programma si propone di fornire le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione di piccole opere infrastrutturali necessarie a rispondere alle necessità di

sviluppo comunitarie e delle amministrazioni distrettuali e delle autarchie in maniera rapida, al fine di appoggiare direttamente le organizzazioni comunitarie e i governi locali. Il programma faciliterà l'interazione tra cittadino e autorità locali nella definizione e realizzazione di opere infrastrutturali sempre che esse rientrino nelle priorità sia dei documenti di strategia politica dei Ministeri e Direzioni provinciali ma non necessariamente identificate di forma previa.

L'erogazione di contributi, sino ad un massimo di 30.000 euro, avverrà su base competitiva dopo pubblicazione di apposito bando.

Per candidarsi i beneficiari dovranno presentare un *concept note* nel quale vengano chiaramente identificate le opere da realizzarsi e il loro impatto sulla popolazione della comunità o del distretto. La documentazione tecnica dovrà essere accompagnata da una lettera con la quale le Autorità locali dichiarano l'utilità dell'opera e la sua rispondenza rispetto ai documenti di pianificazione settoriali. Qualora il *concept note* risultasse selezionato, i beneficiari dovranno obbligatoriamente presentare una relazione tecnica accompagnata dalla progettazione tecnica di massima e tre preventivi con l'indicazione dell'opera da realizzarsi.. I progetti selezionati dovranno, inoltre, indicare le risorse che la Comunità o l'Amministrazione decentrata metterà a disposizione per la realizzazione dell'opera, comunque non inferiori al 5% dell'importo complessivo. Sia in fase di *concept note* sia in fase progettuale le comunità o i servizi distrettuali dovranno, obbligatoriamente, indicare la ragione sociale di una ONG internazionale che fungerà da Ente Realizzatore e/o da Direzione Lavori. Le spese afferenti al progetto realizzate dovranno essere debitamente rendicontate.

L'erogazione del contributo italiano ai singoli progetti avverrà su presentazione di adeguata rendicontazione. E' ammissibile un anticipo pari al 50% del contributo. Il 30% verrà erogata dietro presentazione di un rapporto di medio termine che faccia stato delle attività tecnico finanziarie effettuate. Il saldo avverrà a certificazione della corretta esecuzione dell'opera da parte delle Amministrazioni distrettuali ed a seguito della verifica della correttezza della spesa da parte dell'Ufficio di Cooperazione

Si allega modello di contratto/convenzione

2.4 Beneficiari

I beneficiari diretti del programma possono essere raggruppati in due principali categorie: (i) istituzioni pubbliche e (ii) comunità rurali. Nel medio periodo l'impatto sperato delle attività del programma è un importante e misurabile incremento dell'accesso dei cittadini ai servizi sociali di base e alla conseguente riduzione dei livelli di povertà assoluta del paese.

Istituzioni Pubbliche

Il beneficiario istituzionale ultimo della presente iniziativa sono le Autorità distrettuali e decentrate del Governo del Mozambico che saranno messe in condizione di realizzare i propri compiti istituzionali nei settori sociali. L'interazione creata tra cittadino e autorità consentirà di avvicinare queste ai bisogni reali della popolazione realizzando un confronto continuo tra i due attori dello sviluppo.

Comunità rurali

Le singole comunità beneficeranno direttamente delle attività del programma in quanto direttamente interessate alla realizzazione o riabilitazione d'infrastrutture sociali. Oltre alla realizzazione delle opere in questione le comunità beneficiano di un più stretto rapporto con le autorità distrettuali ed, in definitiva, esercitare con maggior efficacia i loro diritti di cittadini.

2.5 Risultati attesi

Migliorate le infrastrutture di base dei villaggi e delle comunità delle Provincie centrali del Mozambico attualmente le più penalizzate dalle dinamiche dello sviluppo economico endogeno.

In quest' ambito generale sono poi identificati risultati specifici, riportati nel seguente quadro:

- ✓ Attivati processi di consultazione e coordinamento tra i diversi attori e soggetti, pubblici e privati, che concorrono alla promozione degli investimenti sociali;
- ✓ Identificate priorità per lo sviluppo comunitario;
- ✓ Lanciato un concorso pubblico all'anno per la realizzazione di programmi comunitari o di infrastrutture distrettuali..
- ✓ Identificati almeno dieci specifici progetti di investimento e messe in atto azioni per la loro realizzazione;

2.6 Descrizione delle attività

Attività oggetto diretto del finanziamento

Le attività oggetto del presente finanziamento si concentrano sulla realizzazione di progetti comunitari destinati a migliorare l'accesso ai servizi sociali ed in particolare nell'area della sanità e dell'istruzione.

Si agirà quindi sulle principali aree critiche, già presentate nel paragrafo 4 del presente documento e qui di seguito riportate:

- ✓ Scarsa preparazione delle risorse umane a livello comunitario e, in minor misura, a livello delle Amministrazioni decentrate;
- ✓ Insufficienti dotazioni di fondi d'esercizio. I fondi attuali del Bilancio dello Stato trasferiti alle amministrazioni decentrate non sono in grado di sostenere spese di investimento.

Attività direttamente finanziate dal Programma

Attività Generali	Attività specifiche
<p>Migliorare la qualità e la quantità dei servizi e il rapporto cittadino/istituzioni</p>	<p>✓ Missioni di servizio nel Paese per la pubblicazione e diffusione di informazioni e per l'organizzazione di eventi pubblici (seminari, forum, etc).</p>
<p>Migliorare le infrastrutture</p>	<p>✓ Ristrutturazione/costruzione di piccole infrastrutture sociali</p> <p>1) Educazione</p> <p>Costruzione di aule, ed acquisto di materiale didattico e arredamenti scolastici Installazione di energia elettrica Manutenzione e piccoli lavori di riabilitazione di scuole rurali</p> <p>2) Sanità e Acqua</p> <p>Acquisto di materiali per i centri di salute ad eccezione di medicinali e simili Costruzione e manutenzione di pozzi Cisterne per le scuole rurali Costruzione di latrine nella scuole rurali</p>

Migliorare la qualità e la quantità dei servizi e il rapporto cittadino/istituzioni

- Seminari, incontri tra rappresentanti delle Istituzioni decentrate e delle comunità.
- Identificazione partecipata di opere sociali nel corso degli incontri.

Migliorate le infrastrutture

- Lancio di bando di gara per raccogliere proposte

- Analisi e revisione delle proposte al fine di consolidarne gli obiettivi con i Piani Distrettuali settoriali
- Aggiudicazione della gara
- Realizzazione delle infrastrutture
- Rendicontazione

2.7 Risorse finanziarie, umane e materiali

Importi per tipologia di spesa

La tabella successiva indica le spese previste per tipologia nei 12 mesi di esecuzione del programma.

	Voci di spesa	Totale
1	Risorse umane	
1.1	Esperto junior	36.000
	sub totale	36.000
2	Forniture	100.000
	Materiale didattico	
	Arredamenti scolastici	
	Apparecchi e arredi biomedicali	
	sub totale	100.000
3	Manutenzione e costruzione infrastrutture	346.000
	Edilizia scolastica	
	Edilizia sanitaria	
	Pozzi	
	Latrine	
	subtotale	346.000
7	Viaggi e rimborsi spesa	10.000
8	Pubblicazioni	2.000
9	Spese di funzionamento	6.000
	Totale iniziativa	500.000

Spese previste per singole attività

Attività generali	Attività specifiche	Principali risorse	Costo totale stimato
Migliorare la qualità e la quantità dei servizi e il rapporto cittadino/istituzioni	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Seminari, incontri tra rappresentanti delle Istituzioni decentrate e delle comunità. ✓ Identificazione partecipata di opere sociali nel corso degli incontri ✓ Monitoraggio in itinere e ex post 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un esperto junior (2.000 euro 18 mesi); 	36.000
		Totale risorse umane	36.000
Migliorare le infrastrutture e il materiale didattico e sanitario	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lancio di bando di gara per raccogliere proposte ✓ Analisi e revisione delle proposte al fine di consolidarne gli obiettivi con i Piani Distrettuali settoriali ✓ Aggiudicazione della gara ✓ Realizzazione delle infrastrutture 	Pubblicazione bandi (2.000 euro) Realizzazione opere (500 euro/mq) Riabilitazione infrastrutture (200 euro/mq) Acquisti materiale didattico e sanitario	2.000 346.000 100.000
		Totale miglioramento infrastrutture e servizi.	448.000
Viaggi e rimborsi spese	Spostamenti sul territorio per seminari e monitoraggio del personale UTL	Totale per viaggi e rimborsi spese (a corpo)	10.000
Spese di funzionamento		Materiale informatico Materiale d'ufficio e telefonia Affitto e pulizia Totale spese di funzionamento	1.000 3.000 2.000 6.000
TOTALE INIZIATIVA			500.000

2.8 Cronogramma delle principali attività e dei flussi di spesa

Cronogramma delle principali attività

Mese 1	Mese 2	Mese 3	Mese 4	Mese 5	Mese 6	Mese 7	Mese 8	Mese 9	Mese 10	Mese 11	Mese 12	
bando												
		Analisi proposte										
				Costruzioni e riabilitazioni								

2.9 Analisi dei costi e congruità

La stima dei costi per la realizzazione delle attività previste è di **Euro 500.000,00**, per un totale di 12 mesi.

Tale importo è definito sulla base di voci di spesa che si possono raggruppare in ordine di importanza in: (i) opere murarie; (ii) equipaggiamenti scolastici e medicali; (iii) personale ; (iv) viaggi e rimborsi spese

Nel merito delle singole voci si segnala quanto segue.

Risorse umane

La voce comporta costi per: (i) contrattazione di personale tecnico qualificato da inserire nel team dell'ufficio. Il periodo considerato è di 18 mesi per attività di monitoraggio congiuntamente con altro personale UTL che proseguiranno sino al completamento delle opere.

Il costo stimato per i **consulenti junior** – tra i 2.000 ed i 3.500 Euro al mese - si colloca sui livelli medi delle tariffe vigenti sul mercato locale per tali servizi a parità di qualifiche e esperienza richiesta.

Opere murarie per ristrutturazioni e costruzioni

L'importo previsto (346.000,00 Euro) é stimato in funzione dell'esecuzione del numero di opere e tipologia delle opere. Per quanto attiene il costo di costruzione questo sul mercato locale viene stimato in 500 euro a metro quadrato che consentirebbe di costruire 18 nuove aule per scuole primarie rurali ovvero ristrutturare, ad un costo stimato di 300 euro al metro quadrato, circa 30 aule di scuole primarie. Il costo effettivo finale, sia individuale che complessivo per questa voce di spesa, verrà determinato in base ai concorsi di aggiudicazione effettuati ed alla consistenza delle opere identificate dalle comunità ed eventuali apporti in lavoro delle stesse. Sono esclusi dai costi i servizi di progettazione e Direzione Lavori che non vengono finanziati dal programma e che restano a carico dei beneficiari.

Acquisto di materiale didattico e attrezzature biomedicali.

La stima è a corpo non potendosi prevedere quali necessità verranno espresse dalle comunità o dai Governi distrettuali.

Viaggi e rimborsi spese

Per questa voce è stato stimato un importo complessivo di 10.000,00 euro. Una parte importante delle attività richiede frequenti missioni di servizio sul territorio nazionale sia per le attività di animazione e informazione, sia per azioni di monitoraggio.

I costi saranno sostenuti in accordo alle vigenti tabelle di diaria in uso nella Pubblica Amministrazione e al costo degli eventuali passaggi aerei in classe economica.

Pubblicazioni

Per questa voce è previsto un importo complessivo di 2.000 euro complessivi. Il finanziamento della voce serve a pubblicizzare sui giornali il bando di gara e si basa sul costo di pubblicazione richiesto dai periodici per analoghe tipologie.

Conclusioni

Alcuni dei predetti valori di costo risultano essere al momento riportati a massimale, ed indicativi rispetto alle singole voci prezzate, in quanto gli stessi verranno definiti dalle diverse tipologie di attività previste dal progetto che andranno accompagnate da adeguati preventivi che costituiscono elemento di garanzia rispetto alla congruità dei costi delle singole attività. Per le altre voci di costo verranno raccolti gli opportuni giustificativi di spesa e l'UTL procederà in accordo alle normali procedure applicate per la gestione e rendicontazione dei fondi in loco.

Tenuto conto di quanto sopra, si ritiene che le somme indicate per ciascuna componente siano adeguate e funzionali per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ammissibili in quanto sia tecnicamente che economicamente giustificate e sostenute, e congrue rispetto ai parametri di riferimento ed alle stime effettuate.

A fronte di quanto sopra si esprime un favorevole parere di congruità sui costi dell'iniziativa e sul loro dimensionamento in funzione del raggiungimento degli obiettivi.

2.10 Monitoraggio e valutazione

L'iniziativa è eseguita in gestione diretta, pertanto, risulta sottoposta al monitoraggio continuo della UTL.

Si prevede ogni due mesi la redazione, da parte del coordinatore, di una relazione di progresso tecnico-amministrativa che faccia stato degli avanzamenti compiuti in relazione alle mete stabilite per il periodo ed agli obiettivi/risultati progettuali.

Al termine del programma verrà predisposta una esauriente relazione tecnico-amministrativa sui risultati raggiunti e sulla gestione, anche finanziaria, dell'iniziativa.

2.11 Modalità e tempi di esecuzione

L'iniziativa sarà eseguita in gestione diretta, mediante costituzione presso l'Ambasciata a Maputo di un fondo in loco. Tale fondo sarà gestito in base alle normali procedure in uso. Gli incarichi, gli acquisti, i lavori ed i relativi contratti saranno tutti affidati localmente attraverso opportune e consolidate modalità di pubblicità e selezione.

2.12 Fattori di sostenibilità

Misure pubbliche di sostegno

Il progetto fornisce un appoggio decisivo all'efficacia delle azioni del Governo relativamente alle principali priorità di intervento e obiettivi di sviluppo identificati nel suo piano di azione per il periodo 2010-2015.

Tale sostegno andrà poi incrementandosi e consolidandosi in virtù dei risultati che si potranno apprezzare.

Coinvolgimento dei beneficiari

Per quanto attiene al coinvolgimento dei beneficiari, siano essi quelli istituzionali governativi che quelli rappresentativi della società civile, si osserva che, l'iniziativa nasce da specifiche richieste e dall'analisi dei problemi che sottostanno all'ampliamento del decentramento nel Paese. Le azioni verranno individuate dai diretti beneficiari.

Il coinvolgimento, quindi, delle parti sin dalle fasi di identificazione dell'iniziativa, nonché la volontà di dialogo e di raccordo tra pubblico e privato, in più occasioni già dimostrata, costituiscono un certo indicatore della volontà di portare avanti, sviluppare, e rendere efficaci nel tempo tale forma di rapporti, ciò in funzione di un sostenibile e concreto sociale.

Tecnologie appropriate

In merito alle tecnologie impiegate dall'iniziativa non si prevedono innovazioni. Le azioni di brokeraggio tese ad approfondire e rafforzare le relazioni tra cittadini ed amministrazioni potrebbero essere considerate innovative nel contesto mozambicano

Fattibilità economica

Per quanto attiene alla fattibilità economico e finanziaria, non appare potersi applicare una vera e propria analisi diretta ma, senza dubbio, a fronte delle modeste spese previste, l'ottenimento di importanti risultati in ambito politico (strategie di settore), creditizio (identificazione strumenti adeguati alla realtà locale e loro promozione), nonché produttivo (progetti e/o iniziative imprenditoriali e loro agevolazione), è di per sé garanzia di un maggior peso della componente benefici rispetto a quella costi.

Aspetti di genere

L'iniziativa è coerente con le Linee guida per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne della DGCS e con le indicazioni dell'OCSE-DAC in merito al *gender mainstreaming* all'interno delle iniziative promosse dalla Cooperazione Italiana. In particolare, le azioni di mediazione tra comunità e amministrazione dovranno considerare la necessità di favorire i bisogni sociali espressi dalle donne nella loro qualità di terminali conoscitivi dei bisogni in termini di educazione e sanità.

Protezione dell'ambiente

Eguale, si procederà, qualora dovessero presentarsi elementi di analisi circa la protezione dell'ambiente. Ciò considerando, comunque, che l'iniziativa, per la propria natura e contenuti, non prevede azioni dirette od indirette comportanti potenziale impatto ambientale.

2.13 Conclusioni

Sulla base di quanto sin qui esposto, si ritiene l'iniziativa adatta a perseguire gli obiettivi prefissati. Il costo complessivo della medesima appare, altresì, proporzionale al raggiungimento dei suddetti obiettivi, adeguato per le singole componenti e per le attività che si intendono realizzare all'interno di ciascuna componente, e congruo rispetto ai parametri di riferimento.

Si ritiene, pertanto, di poter esprimere parere favorevole tecnico - economico sulla iniziativa, e quindi di poterne raccomandare l'approvazione e la conseguente allocazione finanziaria di Euro 500.000,00, da versare in valuta di accreditamento, sul conto di cooperazione dell'Ambasciata d'Italia a Maputo.

L'Esperto



Riccardo Morpurgo

**GRANT CONTRACT
BETWEEN
THE EMBASSY OF THE ITALIAN REPUBLIC IN MOZAMBIQUE
AND
.....
FOR
THE PROJECT**

With a view to contributing to the execution of the project by (hereinafter referred to as “the Recipient”), entitled(hereinafter referred to as “the Project”), The Embassy of the Italian Republic in Mozambique (hereinafter referred to as “the Donor”) will make available to the Recipient a grant up to

In accepting the said grant from the Donor, the Recipient agrees:

- A** to provide the Donor with an official receipt for the grant received;
- B** to provide the Donor with documents relevant to the Project such as procurement contracts for products and/or services upon request by the Donor;
- C** to use the grant properly and exclusively for the purchase of such products and/or services necessary for the execution of the Project as enumerated in the Annex of this contract and not to use those products and/or services purchased with the grant for purposes other than the execution of the Project, without acquiring any prior written approval from the Donor;
- D** to provide the Donor with the following reports on the progress of the Project:
 - (1) one (1) interim report to be provided within six months after the contract date
 - (2) one (1) project completion report (including an audit report on the grant issued by an independent accountant/accounting body) to be provided upon the completion of the Project (The above reports should outline achieved results in the light of the original goals and objectives as stated in the application proposal for the Project. The reports should include a clear accounting report of the allocation and disbursement of the grant.)
 - (3) any other reports on the Project to be provided upon request of the Donor, in accordance with the Donor’s instructions;
- E** to complete the Project within one year after the contract date;
- F** to consult with and receive instructions from the Donor in case the Recipient wishes:

- (1) to change how the grant is spent from the original plan in the application
- (2) to change the contents of the Project
- (3) to suspend and/or terminate execution of the Project
- (4) to extend the completion date of the Project;

G to keep accounting documents that verify how the grant was spent for at least five years after the completion of the Project;

H to bear all responsibilities for deaths, injuries, diseases, and any other damages to the members of the Recipient in the course of the execution of the Project, and to agree that the Donor will not be responsible for anything that happens during the execution of the Project;

I to consult with the Donor promptly on all matters which may have any influence on the execution of the Project;

J to recognize that the Donor reserves the right to claim a refund of a portion or the whole of the grant if:

- (1) a part or the whole of the grant remains unused when the execution of the Project is suspended or terminated;
- (2) the Recipient breaches this contract; and

K that this contract shall be governed by and construed and interpreted in accordance with the laws agreed to by the Donor and the Recipient.

The terms and conditions hereby stipulated are accepted by:

The Donor: The Embassy of the Italian Republic in Mozambique
Name:
Title: Ambassador to the Republic of Mozambique

Signature: _____
Date:

The Recipient:
Name:
Title:

Signature: _____
Date:

Annex

Name of the Project:

Name of the Donor:

The Embassy of the Italian Republic in
Mozambique

Name of the Recipient:

.....

Signing date of the Grant

Contract:

Total amount of the Grant:

In accepting the grant from the Donor, the Recipient agrees to use the grant for the purchase of the products and / or services mentioned below:

Item	Quantity
	1
	1
	1
	1
	1



Rec 23/111

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA MULHER E DA ACÇÃO SOCIAL
SECRETÁRIA PERMANENTE

A
EMBAIXADA DA ITÁLIA
EM MOÇAMBIQUE
Maputo

Nota Nº 59/MMAS/SP/ 995 /2014

Data: 17 de Julho de 2014

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE APOIO FINANCEIRO PARA PROJECTOS COMUNITÁRIOS

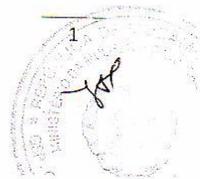
No âmbito dos esforços do Governo de Moçambique no combate à pobreza, várias acções têm vindo a ser desenvolvidas, com grande colaboração de parceiros de cooperação, organizações da sociedade civil e de base comunitária, bem como do sector empresarial.

Embora sejam notáveis os avanços que vêm sendo alcançados, os actuais níveis de pobreza da maioria da população, colocam de forma contínua grandes desafios para o Governo, ao demandarem recursos financeiros crescentes. Assim, o Governo tem apelado às organizações não-governamentais, às congregações religiosas e às empresas privadas que operam no País, para assegurarem o seu contributo no combate à pobreza e à exclusão social, no âmbito das suas actividades, em parceria com as instituições do Governo.

A nível local, foram criadas estruturas representativas das comunidades que têm a capacidade, interpretando os anseios da população, de identificar medidas que, se imediatamente realizadas, podem resolver problemas pontuais que afectam a qualidade da vida da população.

O Ministério da Mulher e da Acção Social está empenhado, em estabelecer parcerias com outras instituições públicas e privadas, com vista a garantir que os grupos populacionais que se encontram em situação de pobreza e exclusão

Av. Ahmed Sekou Touré Nº 908 FAX 21 350323/5 Tel:21350300 Cel:823040790 /823042080



social possam ser integrados nos processos de desenvolvimento, de modo a contribuir para uma plena igualdade de oportunidades entre os cidadãos, assim como para a estabilidade social, e melhorar as condições de vida das populações em situação de pobreza e exclusão social.

É neste espírito que solicitamos, de acordo com a disponibilidade de V.Excias e no âmbito dos objectivos específicos do Sector da Mulher e da Acção Social, apoio financeiro do Governo Italiano para a realização de projectos de pronta resposta a exigências manifestadas directamente pelas populações locais e capazes de produzir impacto imediato nas condições de vida dos segmentos mais pobres das comunidades.

Cientes da atenção que será dispensada ao assunto agradecemos atempadamente e aproveitamos a ocasião para endereçar as nossas cordiais saudações.

A Secretária Permanente

Ivete Ângela dos Anjos Ferrão Alane

