

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



**SLE Publication Series - S229 -**



**SLE**

**Desenvolvimento Económico Local, Vol. 1**  
**O método m-DEL para a planificação distrital**

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



Série de publicações do SLE

# **Desenvolvimento Económico Local em Moçambique**

## **m-DEL para a planificação distrital**

**Um método para identificar potencialidades económicas e  
estratégias para a sua promoção**

### **Vol. 1**

Equipa do estudo:

Diana Cáceres, Edgar Cossa, Julião Gueze, Moritz Ordemann, Alexander Schrade,  
Ute Straub, Sina Uti, Heiko Harms (Coordenação)

Em cooperação com Michael Hagedorn (Consultor)

Chimoio / Berlim, Dezembro de 2007



## Zusammenfassung

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit lokaler Wirtschaftsentwicklung und der Integration von Fördermaßnahmen in die Distriktentwicklungspläne. Auftraggeber sind die mosambikanische Behörde zur Förderung ländlicher Entwicklung (DNPDR) und GTZ-PPFD.

Mosambik ist eines der ärmsten Länder der Welt und Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ungefähr 65 Prozent der Bevölkerung leben in ländlichen Gebieten. In diesem Rahmen wird im Schwerpunkt Ländliche Entwicklung/Dezentralisierung der deutschen EZ die Dezentralisierung von Planerstellung und Entscheidungsprozessen unterstützt. Das Programm GTZ-PPFD führte im Rahmen der mosambikanischen Dezentralisierungsstrategie in einzelnen Distrikten neue partizipative Planungsverfahren ein, die zu verbesserten Distriktentwicklungs- und -jahresplänen (PEDD und PESOD) führten. Es fehlte jedoch eine Methode, Maßnahmen zur lokalen Wirtschaftsförderung systematisch zu integrieren.

### Hintergrund

#### Das mosambikanische Dezentralisierungsprogramm (PPFD)

Der Dezentralisierungsprozess in Mosambik wurde in den 90er Jahren angestoßen und im Jahr 2003 das Gesetz zu lokalen Staatsorganen LOLE (Lei dos Órgãos Locais do Estado) verabschiedet, dem die Ausführungsbestimmungen im Jahre 2005 folgten. LOLE bildet die Basis für die Übertragung größerer Verantwortung und Autonomie an die Distrikte. Es bedeutet eine Dekonzentration des Zentralstaats, bei dem erstmals die Einbeziehung der Dorfgemeinschaften und der traditionellen Führer vorgesehen ist. Die Umsetzung ist bis heute von Distrikt zu Distrikt sehr unterschiedlich erfolgt. Erfolge sind vor allem dort zu verbuchen, wo eine Unterstützung durch Dezentralisierungsprojekte besteht.

Im Jahre 2002 bzw. 2004 starteten unter der Beteiligung der mosambikanischen Regierung drei Programme verschiedener Geber und Durchführungsorganisationen (UNCDF, GTZ-PPFD und Weltbank) im Bereich der Dezentralisierung. 2006 führten diese Organisationen eine gemeinsame Evaluierung ihrer Programme durch und formulierten Empfehlungen für ein gemeinsames nationales Dezentralisierungsprogramm PPFD. Seit August 2007 liegt ein zweiter Entwurf vor, der zurzeit diskutiert wird. In diesem Vorschlag ist auch die lokale Wirtschaftsförderung Bestandteil des Programms.

### Das OIIL (Orçamento de Investimento e Iniciativas Locais)

Neben der politischen und administrativen Dezentralisierung findet auch eine fiskalische Dezentralisierung statt. Dies geschieht einmal über verschiedene Sektorbudgets und zum anderen über Distriktbudgets.

Im Jahr 2006 wurde zum ersten Mal auf Basis des OIIL ein eigenes Budget über 7 Mio. Meticais (ca. 300.000 USD) an die Distrikte ausbezahlt. Dies macht zwar weniger als 3% am Staatsanteil aus, trotzdem wurde das OIIL zum Symbol der zunehmenden Eigenständigkeit der Distrikte.

Zuerst wanderte ein Großteil der 7 Mio. in Ausgaben in die Infrastruktur der Distriktadministration und wurde nicht wie gedacht in Projekte zur Armutsreduzierung verwendet. Darauf hin erließ das Ministerium für Planung und Finanzen im Mai 2006 eine Richtlinie, in der die Verwendung der Distriktbudgets für soziale Infrastruktur und Projekte zur Wirtschaftsentwicklung und Partizipation in Planung und Monitoring vorgegeben wurde.

Nach Besuchen von Präsident Guebuza in einigen Distrikten zwischen März und Mai 2007 änderten sich die Vorgaben erneut. Seither dürfen mit den 7 Mio. lediglich Projekte zur Schaffung von Einkommen und Arbeitsplätzen sowie der Nahrungsmittelproduktion finanziert werden.

Der Schwerpunkt der Budgetverwendung hat sich also von sozioökonomischen Infrastrukturmaßnahmen hin zu lokaler Wirtschaftsförderung verändert.

### **Ziel der Studie**

Wie aufgezeigt wurde fehlt es den Distrikten an einer systematischen Möglichkeit, Wirtschaftsfördermaßnahmen zu definieren und in die Distriktentwicklungs- bzw. Jahrespläne aufzunehmen und somit einen sinnvollen Rahmen für die Verwendung der Distriktbudgets zu setzen.

Ziel der Studie ist die Kompetenz der multisektoralen Planungsteams bei der Planung lokaler Wirtschaftsförderung zu verbessern. Um dies zu erreichen wurde m-DEL, eine Methode zur Identifizierung ökonomischer Potentiale und deren Förderstrategien entwickelt. m-DEL wurde in der Provinz Manica in zwei Pilotdistrikten (Manica und Machaze) mit sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen getestet.

Es wurde ein Vorschlag für einen Planungsleitfaden als Arbeitsgrundlage zur Anwendung von m-DEL für die multisektoralen Planungsteams erstellt. Die Testphase wurde kontinuierlich dokumentiert. Diese Dokumentation dient als Grundlage für einen weiteren Testlauf und die Durchführung der Methode durch GTZ-PPFD.

## **Lokale Wirtschaftsentwicklung in Mosambik**

Um das Wirtschaftswachstum im Land anzukurbeln fördert die mosambikanische Regierung eine Strategie zu lokaler Wirtschaftsentwicklung (DEL- *Desenvolvimento Económico Local*).

Die Hauptidee von DEL ist es, einen Fördermechanismus für die lokale Wirtschaft zu schaffen, der die Identifizierung von ökonomischen Potentialen integriert. Fördermaßnahmen zielen in erster Linie auf die Schaffung von Einkommen und Arbeitsplätzen ab. Die Ziele von DEL sind mit den Zielen von Armutsbekämpfung und der Verbesserung der Lebensumstände v.a. der ländlichen Bevölkerung verknüpft.

Typische Interventionsbereiche sind dabei:

- Schaffung eines günstigen Wirtschaftsklimas
- Infrastruktur (z.B. Straßen, Elektrizitätsnetz)
- Dienstleistungen für Unternehmen (z.B. Marktinformationen, Transport)
- Finanzdienstleistungen (z.B. Mikrokredite)
- Capacity Building (z.B. Fortbildungen für Buchhaltung)

Bis heute existiert jedoch keine einheitliche nationale Strategie für lokale Wirtschaftsförderung.

## **Die Pilotdistrikte Manica und Machaze**

Die beiden Pilotdistrikte Manica und Machaze liegen beide in der Provinz Manica. Manica liegt im Westen des Landes und grenzt an Zimbabwe und die Provinzen Gaza, Inhambane, Sofala und Tete. Manica wird vom sogenannten Beira-Korridor durchquert, der Hauptverkehrsachse zwischen Zimbabwe und der mosambikanischen Küstenzone mit dem Hafen von Beira. Dieser Handelsweg war lange von herausragender Bedeutung und stellt nach wie vor eine der Hauptentwicklungsachsen des Landes dar.

Um die Übertragbarkeit von m-DEL in die verschiedensten mosambikanischen Distrikte sicherzustellen, wurden zwei Pilotdistrikte mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsniveau gewählt.

Der Distrikt Manica hat 155.677 Einwohner und liegt direkt am Beira-Korridor. Das Klima ist relativ günstig um Landwirtschaft zu betreiben. Manica ist einer der am weitesten entwickelten Distrikte in der Provinz mit einer relativ hohen Anzahl an Unternehmen und Händlern.

Machaze mit seinen 98.000 Einwohnern ist im Gegensatz dazu einer der am wenigsten entwickelten Distrikte, liegt 2 Stunden von der Nationalstraße entfernt und leidet unter extremer Trockenheit.

## **m-DEL**

Die entwickelte Methode m-DEL umfasst folgende Elemente. In einem ersten partizipativen Teil findet eine ökonomische Situationsanalyse des Distriktes statt. Dazu wird ein zweitägiger Workshop (Forum Lokale Wirtschaftsentwicklung) organisiert, an dem die Schlüsselakteure lokaler Wirtschaftsentwicklung teilnehmen und die aktuelle ökonomische Situation analysieren sowie über ihre Vorstellungen der wirtschaftlichen Entwicklung des Distrikts diskutieren. Mit dem Forum Lokale Wirtschaftsentwicklung wird gleichzeitig eine Plattform geschaffen, die eine Vernetzung von Privatsektor, öffentlichem Sektor und der Zivilgesellschaft anregt (Dynamisierung des Prozesses). Parallel zu diesem partizipativen Element findet eine Analyse von Sekundärdaten hinsichtlich der Aspekte der vorhandenen natürlichen Ressourcen und der verfügbaren Arbeitskraft statt.

Wichtig für die Durchführung der ganzen Methode ist vorab die Auswahl einer Beraterorganisation, die durchgehend die Arbeit der multisektoralen Planungsteams begleitet und selbst mit durchführt.

In einem weiteren Teil werden wirtschaftliche Aktivitäten mit Expansionspotential identifiziert. Es werden die Engpassfaktoren hinsichtlich der natürlichen Ressourcen, der verfügbaren Arbeitskraft und der Nachfrage berechnet (Triangulierung). Dies führen Beraterorganisation und die multisektoralen Planungsteams gemeinsam durch.

Darauf folgend werden in einem weiteren partizipativen Schritt mit den Schlüsselakteuren für die lokale Wirtschaft (2. Forum lokale Wirtschaftsentwicklung) die förderungswürdigen Potentiale ausgewählt.

In diesem Workshop wird anschließend anhand von Wertschöpfungsketten der Förder- und Dienstleistungsbedarf der ausgewählten Potentiale analysiert.

Die Erarbeitung konkreter Fördermaßnahmen und die Identifizierung der möglichen Dienstleister und Marktpartner erfolgt in einem weiteren Workshop, in dem sich die Beraterorganisation und die multisektoralen Planungsteams den Rat von jeweiligen Experten hinzuholen.

## **Mehrwert von m-DEL**

Was ist an m-DEL für die Distriktplanung neu?

Mit Hilfe von m-DEL werden eine umfassende Analyse ökonomischer Potentiale und die Ableitung systematischer Förderstrategien in die Distriktplanung eingeführt. Dabei setzt m-DEL an den vorhandenen Potentialen eines Distrikts an und nicht an den existierenden Problemen, um konkrete Maßnahmen für die Distriktentwicklungs- und –jahrespläne herzuleiten.

Die Unterscheidung verschiedener Produktionsformen bei der Auswahl der förderungswürdigen Potentiale erleichtert eine Fokussierung der Handlungsempfehlungen auf bestimmte Zielgruppen.

Mit der Schaffung der Foren lokale Wirtschaftsentwicklung wird die aktive Beteiligung der wirtschaftlichen Schlüsselakteure eines Distrikts ermöglicht und lokale Expertise miteinbezogen. Gleichzeitig stellen die Foren durch die Schaffung einer Plattform zwischen Privatsektor, öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft einen dynamisierenden Faktor für die Wirtschaftsentwicklung des Distrikts dar.

In der Vergangenheit fanden Fortbildungen für die Planungsteams in der Regel in Workshops statt, die außerhalb ihrer täglichen Arbeit standen. Mit m-DEL und durch die ständige Begleitung der Beraterorganisation ist es möglich ein *training on the job* durchzuführen, bei dem die Planungsteams in der Methode geschult werden und diese direkt anwenden.

Die Erfahrungen des ersten Testdurchlaufs lassen einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen vor allem in organisatorischer Hinsicht zu.

#### Beraterinstitution

Es ist grundlegend, dass auf Provinzebene die notwendigen Bedingungen für eine Beraterinstitution herrschen, die die Kapazitäten besitzt, den Prozess zu leiten und durchzuführen.

#### Motivation und Ausbildung der Planungsteams

Es ist wichtig und notwendig, dass im Distrikt das Planungsteam von Beginn an in den Prozess integriert wird, damit die Teammitglieder genügend Ownership entwickeln und m-DEL ein vertrautes Instrument der Distriktplanung werden kann.

Des Weiteren muss über finanzielle Anreize (Zahlung von Tagegeldern) für die Planungsteams nachgedacht werden.

#### Distriktregierung

Von großer Bedeutung ist, dass auch die Distriktregierung Ownership für den Prozess übernimmt und die Initiative ergreift. Die Distriktregierung muss m-DEL auf Provinzebene beantragen und den Prozess durchgehend begleiten.

### Privatsektor

Die Einbindung des Privatsektors war eine der größten Herausforderungen während des ersten Testlaufs. Um das existierende Misstrauen zwischen dem Privatsektor und der Distriktregierung zu überwinden, mussten die Ziele von m-DEL sehr genau erklärt werden. In Manica wurde eigens ein Runder Tisch während des zweiten Forums eingerichtet, in dem die speziellen Fragestellungen des Unternehmensektors diskutiert werden konnten.

### Externes Wissen

Es ist maßgeblich, Experten und Kenntnisse außerhalb des Distriktes mit einzubeziehen, um z.B. innovative Potentiale, oder Potentiale, die eine Kooperation zwischen mehreren Distrikten erfordern, zu integrieren.

### Integration der Foren Lokale Wirtschaftsentwicklung in die Konsultativorgane

Innerhalb der partizipativen Distriktplanung fungieren die Konsultativorgane auf den verschiedenen Verwaltungsebenen eines Distrikts als Entscheidungsorgane der Zivilgesellschaft. In einigen dieser Konsultativorgane existieren schon Wirtschaftsausschüsse. Es wäre daher ratsam, die Foren Lokale Wirtschaftsentwicklung in die Struktur der Konsultativorgane zu integrieren, um Synergieeffekte zu nutzen und eine Überschneidung der Aufgaben zu vermeiden.

### Weiterführung der Testphase

Nachdem die Methode gemäß den Erfahrungen des Testlaufs angepasst wurde, ist es empfehlenswert einen zweiten Durchlauf in weiteren Distrikten auszuführen. Für diesen Test wird empfohlen, dass die GTZ weitere Anpassungen gemäß den Realitäten in den Distrikten vornimmt.

Weiter wäre es wichtig, dass die GTZ den Prozess, der in den beiden Pilotdistrikten des ersten Testlaufs angestoßen wurde, weiter begleitet. Dies bezieht sich vor allem auf die Analyse der förderungswürdigen Potentiale, auf die im zweiten Forum Lokale Wirtschaftsentwicklung nicht näher eingegangen werden konnte.