

2011-11-08

STRATEGIRAPPORT FÖR LIBERIA, SEPTEMBER 2010 – AUGUSTI 2011

SAMMANFATTNING

Det finns en god överensstämmelse mellan samarbetsstrategin och insatsportföljen. Det finns inga betydande avvikelser. Resultaten hittills har tydlig koppling till den positiva utveckling som finns i landet, till exempel ökad transparens och ökat ansvarstagande i statsförvaltningen, fredligt och demokratiskt genomförda val, bättre vägnät och förbättrat näringslivsklimat. Resultat av dialogen syns främst genom nya forum för koordinering, men även inom jämställdhet. Skuldavskrivningar via HIPC och EU:s budgetstöd är indikatorer på ett ökat förtroende för landet. Sidas bistånd är fortfarande under uppbyggnad. Omställningen från humanitärt bistånd till ett långsiktigt utvecklingssamarbete, med statsbyggande och kapacitetsutveckling i fokus, bör fortsätta. Största delen av insatsportföljen ger stöd via multilaterala organisationer där regeringen är en avtalspart.

Samarbetsstrategin för Liberia innebär att samarbetet ska omfatta stöd till flera olika aktörer. Utöver stödet till centrala aktörer inom statsapparaten ska samarbetet också inriktas mot decentralisering, civila samhället och privata sektorn. Detta innebär också ytterligare möjligheter till stärkandet av fattigdoms- och rättighetsperspektiven. Politiska spänningar regionalt i Västafrika kan leda till snabbt uppblossande konflikter, vilka får konsekvenser även för grannländerna.

Långsiktiga utvecklingsprogram bör utformas så att de ger fredsvinster i form av snabba och konkreta resultat genom ytterligare satsningar på vägar och på yrkesutbildning. En halvtidsöversyn av samarbetsstrategin med Liberia har nyligen genomförts. I denna återfinns en detaljerad sammanställning och analys av resultat. Under 2012 kommer Sida förbereda arbetet att ta fram en ny samarbetsstrategi med Liberia.

Tidpunkten för detta är lämplig, då den passar ihop med starten av Liberias fattigdomsstrategi, samt flera andra givares strategiarbete, inte minst arbetet med att utveckla en ny strategi för EUs utvecklingssamarbete som Sverige kommer att bidra till.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för Liberia 2008-2013. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Liberia är att stärka freden, respekt för mänskliga rättigheter, ett demokratiskt samhällsstyre och ett effektivt genomförande av Liberias fattigdomsstrategi. Samarbetet är inriktat på följande områden: (i) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och (ii) lantbruksutveckling och näringsliv, inklusive regional och internationell handel.

2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Liberia för 2011 uppgår till 190 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 72 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 36 % av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 och framåt är 350 MSEK, varav 174 MSEK är intecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Demokratisk samhällsstyrning och männsliga rättigheter		56	140
Lantbruksutveckling och näringsliv, inklusive regional och internationell handel		16	50
Totalt	200	72	190
Varav klimatsatsningen	0	0	0

Utbetalningstakten under 2011 har varit låg på grund av förseningar i beredningen av nya insatser. Utbetalningsprognosen för nya insatser (M4P och skog) har nu skjutits över till 2012. Flera utbetalningar är planerade till slutet av året. Utbetalningar till stödet till privatsektor-utveckling och till vägar har dragits ner på grund av förseningar i genomförandet. Utbetalning för stödet till rätts- och säkerhetssektorn har däremot tidigare lagts från 2012 till 2011 på grund av valet i höst. Med tanke på flera osäkerhetsfaktorer, däribland risken för minskad projektaktivitet inom staten i samband med valen, bedömer Sida risken som medelhög att vi inte når upp till planerade utbetalningsnivå om MSEK 190 under 2011. Då flera utbetalningar är planerade i slutet av året är det först i mitten av november som Sida kan bekräfta om utbetalningsprognosen för Liberia kan nås eller ej.

3. RESULTAT

3.1 Samarbetsområde 1: Demokratisk samhällsstyrning och männsliga rättigheter

Antal avtalade insatser: 10

Under perioden januari - augusti 2011 har inga insatser slutförts medan fem nya avtal om insatser har undertecknats.

3.1.1 Resultat på insatsnivå¹

Insats 1: Stöd till Valkommissionen

Insatsens huvudsakliga mål: Stärkt kapacitet hos Valkommissionen, förbättrad valprocess och ökad överensstämmelse mellan legala och administrativa ramverk och internationella standards.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod 2010-2012	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
50	201008-201312	50	UNDP/Liberian Government	Projektstöd	21 %

Resultat: I augusti 2011 genomfördes en folkomröstning, vilken kommer att följas av ett president- och parlamentsval. Folkomröstningen genomfördes fredligt och med god organisation av Valkommissionen. Svenska ambassaden deltog i valövervakningen och kan tillsammans med andra observatörer dra slutsatsen att valet tekniskt sett var välorganiserat. En utbildning om tre dagar, med 453 deltagare, hölls för att öka antalet kvinnliga kandidater från alla partier. Samtal hölls med samtliga partier om vikten av kvinnliga kandidater. Det svenska kärnstödet bidrar till stärkt kapacitet för Valkommissionen, bland annat genom planering av valdistrikt, registrering av väljare, process för nominering av kandidater, utbildning av valarbetare, manualer och utrustning för folkomröstningen. I samarbete med universitetet i Buchanan har 44 journalister utbildats med målet att nå en bra medierapportering.

Resultatbedömning: Det är första gången sedan inbördeskriget som landet genomför ett val som i huvudsak organiseras av landet självt. Valkommissionens genomförande av folkomröstningen överträffade förväntningarna. Andelen kvinnliga kandidater i parlaments- och senatsvalet är dock endast 11%, jämfört med dagens 13% i parlamentet, vilket indikerar en negativ trend. Risker och riskhantering inför det kommande valet är den svårtolkade konstitutionen och Valkommissionens externa kommunikation, vilket kan bidra till oroligheter. För att förebygga detta bidrar Sida till dialog mellan de politiska parterna, via Centre for Humanitarian Dialogue. Finansiering till Valkommissionens efterarbete

¹ De största insatserna inom området är: 1) Valstödet (MSEK 50) vilket presenteras nedan, 2) Kvinna till Kvinna om MSEK 49,6 med start i juni 2011 och första resultatrapporteringen först under 2012 och 3) Stöd till Country Support Team (CST) (MSEK 42), vilket rapporterades om i strategirapporten 2010. Stödet till IFMIS och till Rättvis- och säkerhetssektorn presenteras då resultaten är av särskild vikt för att öka möjligheterna att nå målen för samarbetsområdet.

saknas fortfarande, vilket gör att det finns en risk att målen för insatsen inte nås till fullo.

Insats 2: Stöd till införande av ett elektroniskt integrerat finansiellt informationssystem (IFMIS)

Insatsens huvudsakliga mål (1) Ett operationellt modernt datoriserat elektroniskt redovisningssystem på Finansministeriet som genererar fullständiga, korrekta och tillförlitliga finansiella räkenskaper för regeringen (2) En effektiv budgetprocess genom förbättrat system för budgetallokering, kontroll, upphandling, planering av kassaflöde samt rapportering (3) Förbättrad hantering och användande av personalresurser.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
34	201012-201202	20	Finansministeriet/ Världsbanken	Projektstöd	58 %

Resultat²: Införandet av det elektroniska informationssystemet har lett till en effektivitets- och transparensförbättring inom den offentliga förvaltningen. Ledtiden på utbetalningar har minskat från 14 dagar till tre dagar. Genom ögonblicklig rapportering från informationssystemet har den finansiella kontrollen och medelshanteringen förstärkts. Utbildning, IT-hårdvara och mjukvara för ett internt utbildningsinstitut på finansministeriet har resulterat i att fler tjänstemän nu kan hantera informationssystemet. Externa och interna revisorer har fått kunskap om informationssystemet kopplat till granskning och analys av finansiell information, vilket har förbättrat revisionsrapporterna. Samfinansieringen med Världsbanken har stärkt samarbetet mellan institutionerna och en givargrupp inom PFM har inrättats för att koordinera ett fortsatt stöd till reformprocessen fram till 2014.

Resultatbedömning: Projektet är framgångsrikt och bidrar till en effektiv och transparent medelshantering och budgetering. Projektet har försenats på grund av upphandlingsproblem under 2009, då Sida ännu inte var finansiär av projektet. Det är troligt att projektmålen kommer att uppnås inom avtalad period. En risk har varit att tillräcklig utbildning inte givits för att användarna ska kunna hantera det elektroniska informationssystemet korrekt. Denna risk har minimerats genom att Sida givit finansiering till kapacitetsutveckling, något som tidigare var underfinansierat. Upphandlingar har varit en annan utmaning inom projektet, vilket har

² Ministry of Finance/IMFIS: "Liberia Integrated Financial Management Information System – Measurement of the key performance indicators. Preliminär rapport augusti 2011

avhjälppts genom rekrytering av en upphandlingsspecialist. Elförsörjning är en annan risk som har hanterats.

Insats 3: UNDP Justice and Security Trust Fund

Insatsens huvudsakliga mål: Stärka säkerhets- och rättsinstitutioner inom statsförvaltningen, med fokus också på lokal nivå, för att främja tillgången till säkerhet och rättvisa för liberianska män, kvinnor, pojkar och flickor.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
30	201012-201406	20	UNDP /Justitieministeriet	Trust Fund	42 %

Resultat: Fonden har varit operativ sedan i mars 2011, vilket gör att det är svårt att bedöma resultat på längre sikt, men det finns indikativa effekter som visar på snabb implementering, exempelvis:

- Förstärkt närvaro och kapacitet för Immigrationsmyndigheten vid gränsen till Elfenbenskusten (transport, uniformer, baracker, kommunikationsutrustning).
- Förstärkt patrulleringskapacitet för polisen vid gränsen till Elfenbenskusten (transport).
- Renoverad fängelsebyggnad i Zwedru, Grand Geddeh.

Resultatbedömning: De projekt som stöds genom fonden bygger upp institutioners kapacitet att fungera på längre sikt, även i områden utanför huvudstaden. Förstärkt närvaro för dessa institutioner vid gränsen till Elfenbenskusten är ett viktigt led i den decentralisering som krävs av säkerhetstjänsten ute i landet för att bättre möta befolkningens säkerhetsbehov. För att stärka polisens kapacitet och därmed säkerheten inför det kommande valet har en betydande del av aktiviteter och utbetalningar tidigare lagts. Fonden bidrar till ett bättre samarbete mellan myndighetschefer, FN:s ledning och givare. En risk är att det blir en politisk dragkamp om de svenska medlen, det enda bidraget till fonden som inte är öronmärkt, vilket kan motverka en god prioritering av konkreta säkerhetsbehov.

3.1.2 Bedömning av strategins mål för samarbetsområde för Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Mål för samarbetsområde:

1. Stärkta, effektivare, demokratiskt styrda och mer transparenta institutioner inom statsförvaltningen, inklusive polisen.

2. Stärkt decentraliseringsprocess, inklusive ökat lokalt deltagande och inflytande i politiska processer och strukturer.
3. Ökat kvinnligt deltagande i politiska processer och strukturer.
4. Genomförd process för ägande- och nyttjanderätter.

Strategimål 1 och 2: Liberias centralmakt byggs gradvis upp enligt internationell "best practice" och den demokratiska samhällsstyrningen går i fortsatt positiv riktning³. Det svenska stödet bidrar till reformer inom flera kritiska områden, såsom decentralisering, säkerhet och offentlig finansiell styrning. En sund ekonomisk politik med förstärkt styrförmåga ledde till att Liberia under hösten 2010 beviljades skuldavskrivning genom HIPC. Under 2010 fick Liberia en förbättrad rankning på Transparency International Index, men korruption är fortfarande ett stort problem. Ett generellt problem är de stora behoven av kapacitetsutveckling, inte minst för att åstadkomma en decentralisering. Staten saknar fortfarande grundläggande strukturer och legitimitet, framförallt utanför de stora städerna och särskilt i de avlägsna delarna av landet. Stöd till decentralisering, civil service reform, säkerhetssektorn och offentlig finansiell styrning är ömsesidigt stärkande för att administrationen ska fungera på lokal nivå. Dessa processer går emellertid långsamt och är politiskt känsliga. Det är inte realistiskt att förvänta sig betydande effekter på strategimålen med tanke på att sektorn fortfarande är under uppbyggnad.

Stödet till införande av ett elektroniskt system för finansiell styrning och kontroll har lett till ökad effektivitet och transparens inom den statliga förvaltningen, vilket förväntas bidra till minskad korruption. Den öppna debatten som förts kring brister inom den statliga förvaltningen kan också delvis ses som ett resultat av det svenska stödet till offentlig finansiell styrning. Decentralisering av ett antal funktioner till county-nivå håller på att initieras för att förbättra tillgången av offentliga tjänster inom bland annat utbildning, hälsovård, vägar och vatten. Stödet till uppbyggnad av förvaltning på county-nivå, i kombination med EU:s stöd till policy för decentralisering och lokal demokrati, är viktiga grundstenar för decentraliseringsreformen. En ökning av statliga utgifter till lokala myndigheter har setts under perioden. Det finns ett civilsamhälle som försöker bidra till ansvarsutkrävandet, men de har fortfarande för svag kapacitet för att vara reella aktörer i utvecklingen. Situationen för mänsklig säkerhet är fortfarande sårbar till följd av den oroliga politiska situationen i regionen och en svagt utvecklad rättstat. Säkerhetssektorreformen, inklusive rättsväsendet, har börjat ge ökad kapacitet för polisen, immigrationsbyrån och kriminalvården, vilket är betydelsefullt, särskilt i de delar av landet som vetter mot Elfenbenskusten. Det svenska utvecklingssamarbetet befinner sig i kärnan av dessa processer och flera positiva trender i Liberia är

³ Resultatindikatorn för god samhällsstyrning enligt resultatmatrisen (World Bank Governance Indicator on Voice and Accountability), som mäter hur ett lands medborgare uppfattar sig kunna delta i fria val, yttrandefrihet, föreningsfrihet och medier).

kopplade till de svenska insatserna. Flera av de områden som ges stöd kräver betydande insatser från flertalet givare för att resultat ska uppnås inom samarbetsstrategins områden. Detta gäller bland annat offentlig finansiell styrning, decentralisering och civil service reform, som kräver ett nära samarbete inom givargruppen.

Den svenska finansieringen till Valkommissionen har bidragit till *de tre första strategimålen* och är instrumentellt för att höstens val ska kunna genomföras med acceptabel kvalitet. Genomförandet av valet kommer att vara mycket viktigt för den demokratiska utvecklingen i Liberia. Om segraren accepteras av motkandidaterna, kan detta leda till stärkt legitimitet för demokratin. Ett värsta scenario är att otydligheter i konstitutionen eller misstag av Valkommissionen leder till ett politiskt dödläge, vilket i så fall kan äventyra stabiliteten. Det patron-klient-förhållande som råder i det politiska livet synliggörs och ställs på sin spets. Det är osäkert hur ledningen av de demokratiska institutionerna påverkas om den politiska ledningen byts ut. Det finns en risk att erfarna tjänstemän byts ut.

Strategimål 3. Det finns tecken på att andelen kvinnor som deltar i politiska processer och strukturer minskar snarare än ökar. Trots framsteg inom jämställdhetsområdet inom framförallt utbildning är kvinnors rättigheter fortfarande kränkta på grund av diskriminerande lagar, ojämlik status inom familjen, våld och begränsad tillgång till utbildning, anställning och beslutsfattande positioner. Sveriges höga profil inom jämställdhetsområdet, bland annat genom dialog och stöd till UNFPA, bedöms ha bidragit till Liberias antagande av en handlingsplan mot sexuellt och könsbaserat våld. Konkreta exempel på hittills uppnådda resultat inom insatserna är att kvinnors säkerhet stärkts genom motarbetandet av könsrelaterat våld. Att kvinnor är trygga ses som en förutsättning för att kunna öka deltagande i samhällslivet. Valstödet, med jämställdhet och ökat inflytande för kvinnor som delmål, förmodas ha bidragit till ökat intresse bland unga och kvinnor att delta i den demokratiska processen. Det svenska stödet till säkerhetssektorn bidrar till att bekämpa sexuellt könsrelaterat våld i enlighet med FN:s resolution 1325 och förväntas ge effekt på sikt. I takt med att kvinnor utsatta för våldsbrott får bättre tillgång till säkra hem och att fler brott utreds av polisen och går till domstol, stärks kvinnors ställning som rättssubjekt. Att 77 våldtäktsfall har anmälts till domstol och att några förövare har fällts är små, men viktiga steg i rätt riktning.

Strategimål 4 nås genom stöd till Landkommissionen i dess roll att främja, samordna och verka för reformer. Detta ökar incitament för investeringar inom lantbruket och förutsättningar för ökad produktivitet och sysselsättning. Stödet väntas stärka lokalsamhällenas landrättigheter och bidra till en mer inkluderande utveckling av jord- och skogsbruk. Reformen bedöms vara central för fredsbyggandet då landdispyter utgör ett allvarligt hot mot varaktig fred.

Målen i den svenska samarbetsstrategin är formulerade så att det saknas tydliga riktvärden för när målen har uppnåtts. Bedömningen är dock att samarbetet inom sektorn motsvarar samarbetsstrategin, med den reservationen att stöd till mänskliga rättigheter och demokratiskt deltagande inte har utgjort något centralt eller sammanhållet område. En allmän risk är att kapacitetsutveckling har för lite fokus i insatsportföljen. Ett generellt längre tidsperspektiv kan behövas för att nå en mer bestående och djupgående utveckling av kapaciteten i de statliga institutionerna. En annan risk är den höga andelen av insatsportföljen som slussas till Liberias regeringsinstitutioner, liksom till multilaterala organisationer. Samarbetsstrategin föreskriver dock samarbete med olika aktörer och en breddning av insatsportföljen till att omfatta flera olika typer av aktörer önskvärd.

3.2 Samarbetsområde 2: Lantbruksutveckling och näringsliv, inklusive regional och internationell handel

Antal avtalade insatser: 4

Under perioden januari - augusti 2011 har en insats slutförts medan inga nya avtal om insatser har undertecknats.

3.2.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Reparation av feeder roads (LSFRP)

Insatsens huvudsakliga mål: Ökad tillgänglighet till landsbygden och därmed främja och påskynda den sociala och ekonomiska utvecklingen på landsbygden.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
100	200908-201306	59.4	Ministry of Works	Projekt	100

Resultat: En extern uppföljning av projektet visar preliminärt att trafiken ökat och att priserna på varor sjunkit ute i byarna, samtidigt som befolkningen i byarna säljer mer egna produkter utanför de egna hembyarna⁴. I provinserna Lofa och Bong har insatsen lett till många konkreta resultat, bland annat:

- Sedan projektstart har 156 km av totalt 300 km väg reparerats.

⁴ Monitoring report of Sweden-Liberia Feeder Roads Project

- 65 personer från Ministry of Works och vägentreprenörer har genomgått utbildning i vägombyggnad.
- Sysselsättning om totalt 200 000 arbetsdagar, inklusive 10 000 för kvinnor, har skapats sedan projektstart.

Resultatbedömning: Insatsen visar på positiva resultat trots att den ursprungliga projektplanen inte kunnat följas. Trots svårigheter och låg kapacitet i ministeriet men framförallt hos lokala entreprenörer bedömer Sida att projektet är framgångsrikt och på ett effektivt sätt bidrar till bred lokal utveckling, framförallt för fattiga på landsbygden. Projektet bidrar till stärkt nationell kapacitet och bygger på ett nära samarbete med de liberianska myndigheterna. Förseningar beror på att ministeriet och regionadministrationen har stora personal- och kompetensluckor samt att de små lokala entreprenörerna, som används i projektet, har stora brister. För att hantera detta har insatsen särskild kompetensutveckling för småföretagarna. Utbetalningarna har i år släpat efter, men resterande avtalade medel kommer sannolikt att utbetalas inom kort. En utökning av insatsen är under beredning.

Insats 2: Liberia Reconstruction Trust Fund (LRTF)

Insatsens huvudsakliga mål: Stöd till Liberias regering för att återuppbygga landets infrastruktur med anledning av dess direkta effekter på säkerhet och långsiktig fred.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
80	200812-202012	80	World Bank	Trust Fund	8

Resultat: Ökad volym av insamlat återvinningsmaterial. Uppbyggnad av två depåer för sortering av sopor. En kampanj för att öka medvetandet om sophantering. En anläggning för slutförvaring är klar och fler under uppbyggnad. Reparation av 25 kilometer av vägen till Buchanan, landets viktigaste handelskorridor. Detta bedöms ha bidragit till förutsättningar för ökad sysselsättning och högre inkomster för både män och kvinnor, särskilt på landsbygden.

Resultatbedömning: Det går långsamt med genomförandet av de LRTF-finansierade projekten beroende på den begränsade nationella kapaciteten att utforma och genomföra projekt, men även på att Världsbanken, som administrerar fonden, inte bidrar till utbetalningar på ett konstruktivt sätt. En viktig orsak till detta är det komplicerade upphandlingsförfarandet och den ansats om "Performance-based Road Contracts" som banken använder. Detta medför ett anbudsförfarande som

avskräcker många anbudsgivare. Detta i sin tur skapar förseningar och försvårar möjligheten att få in anbud med hög kvalitet. En givargrupp till LRTF har skapats för att förbättra dialogen med banken. Sida finansierar en JPO på banken för att skapa förutsättningar för detta.

Insats 3: IFC/FIAS Liberia Investment Climate Advisory Services Programme Phase II⁵

Insatsens huvudsakliga mål: Stödja den liberianska regeringens reformsträvanden för förbättrat affärs- och investeringsklimat.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
16	200812-201106	16	IFC	Projektstöd	30-35%

Resultat: En färsk utvärdering uppskattar att 16 300–20 400 nya arbetstillfällen har skapats, 3 300–4 100 nya företag har etablerats och ännu fler tidigare informella företag har registrerats under perioden 2008–2010. Omkring 12 miljoner dollar har investerats i den privata sektorn som också gjort kostnadsbesparingar motsvarande 4,7 miljoner dollar.

Resultatbedömning: Insatsen har bidragit till omfattande reformer för förbättring av affärs- och investeringsklimatet. 39 genomförda reformer har tillsammans förbättrat Liberias ranking i Världsbankens årliga affärsklimatsrapport. Liberia steg från plats 159 (av 181 länder) 2009, till plats 149 (av 183 länder) 2010. Det var ett av de tio bästa reformländerna i världen och näst bäst i Afrika. Nya kompletterande indikatorer visar att Liberias regelverk har gjort landet mer öppet för utländska direktinvesteringar än genomsnittet i både Afrika söder om Sahara och i världen⁶. Sida har tecknat avtal om en tredje fas. En viktig lärdom inför den nya fasen är att en god flexibilitet krävs vid genomförandet, så att insatser som inte visar sig bära frukt snabbt kan justeras eller avvecklas.

3.2.2 Bedömning av strategins mål för samarbetsområde för Lantbruksutveckling och näringsliv, inklusive regional och internationell handel

Mål för samarbetsområde:

⁵ IFC/FIAS (International Finance Corporation/Foreign Investment Advisory Service) program för rådgivning för förbättrat investeringsklimat, fas 2

⁶ Enligt *Investing Across Borders (IAB) 2010 Report*, utgiven av Världsbanksgruppens avdelning för investeringsklimat.

- 1) Ökade produktiva och inkomstbringande sysselsättningsnivåer för fattiga kvinnor och män främst inom lantbruket.
- 2) Ökade förutsättningar för kvinnligt företagande och deltagande inom näringslivet.
- 3) Ökad näringslivsverksamhet och handel genom ett förbättrat affärs- och investeringsklimat.

Trots att den ekonomiska utvecklingen på ett makroplan är tillfredsställande har den planerade omstruktureringen av ekonomin inom framför allt jordbruket hittills uteblivit. Den traditionella plantageekonomin har inte genererat den ökade sysselsättning som förutspåts. Regeringen har dock varit väl optimistisk i sina målsättningar. Arbetslösheten består på en hög nivå, vilket slår hårdast mot ungdomar. Rätt utbildad arbetskraft är fortfarande en bristvara. Data om trender är osäkra, men det finns tecken på att företagande har ökat eller omvandlats från informell till formell verksamhet, vilket är i linje med resultaten från insatsportföljen. Livsmedelspriser har fortsatt att öka, främst beroende på ökade priser på världsmarknaden. I samband med de av Sverige finansierade vägprojekten har man funnit indikatorer på att priserna istället sjunker och att marknaderna fungerar bättre. Insatserna är dock inte tillräckligt omfattande för att genomslag ska ske på nationell nivå. För att bryta plantageekonomins dominans krävs ökade satsningar på småföretagande. Många småföretag har idag inte kapacitet att dra nytta av möjligheterna till bättre handel, exempelvis saknas tillgång till lager av livsmedel eller till andra geografiska marknader inom och utom landet. Sida bereder en insats för att förbättra värdekedjorna samt tillgång till marknader, vilken bedöms bidra till en bättre situation. Yrkesutbildning integreras nu i pågående och planerade insatser, men Sida överväger att utveckla ett mer fokuserat stöd, riktat för att öka effekterna av annat stöd till jordbruk och handel. En grundläggande förutsättning för utveckling inom hela samarbetsområdet är ytterligare förstärkning av vägnätet.

De flesta insatserna bidrar till *samtliga strategimål* för samarbetsområdet. Sida arbetar delvis på ett nytt sätt, med svenska aktörer som Kommerskollegium och direkt med det privata näringslivet. Ansatsen 'Making Markets Work for the Poor' (M4P) planeras att testas inom programmet för utveckling av marknader och värdekedjor. Möjligheten att tillämpa 'business for development' (B4D) genom samarbete med Vattenfall undersöks.

Samtliga insatser i portföljen har bidragit till *strategimål 1*. Genom reparation av landsbygdsvägar har förutsättningarna för bättre försörjning ökat, främst för sysselsatta inom lantbruket. Den förbättrade vägen mellan Monrovia och Buchanan utgör en av de viktigaste handelskorridorerna i landet.

Bidrag till *strategimål 2*, har gjorts genom att integrera jämställdhet i existerande insatser. Brist på könsuppdelad data gör det svårt att påvisa resultat. Insatserna för vägreparationer och reformer av investeringsklimatet gynnar även kvinnor. Sida bedömer att det svenska stödet bidragit till att förutsättningarna för kvinnors företagande och deltagande i näringslivet har stärkts, då kvinnor står för en betydande del av företagandet. För att bättre kunna följa utvecklingen bör rapportering från insatserna i framtiden redovisa könsuppdelad data.

För att bidra till *strategimål 3*, har stödet framför allt inriktats mot de omfattande reformer som regeringen genomfört i samverkan med näringslivets organisationer med hjälp av IFC. Liberias nya regelverk har gjort landet mer öppet för utländska direktinvesteringar än genomsnittet i både Afrika söder om Sahara och i världen⁷. Ett ökat flöde av direktinvesteringar har setts⁸, dock inte på sådan nivå att det ännu börjat ge effekt på den ekonomiska strukturen i landet. Det planerade svenska stödet från Kommerskollegium syftar till att bidra till WTO-anslutning och beräknas ge effekt om 5-10 år. Stödet till Landkommissionen förväntas också bidra till att förbättra affärs- och investeringsklimatet på längre sikt.

Portföljen svarar väl mot både strategimålen och behoven i Liberia, med en balans mellan resultat på kort och lång sikt. Portföljen är sammanhållen och strategisk för att stödja en ekonomisk utveckling som kan överbrygga den sociala och ekonomiska klyftan som skapat fattigdom, ojämlikhet och konflikt. Samarbetsområdet kombinerar insatser som bidrar till att skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivsutveckling med stöd till konkret ekonomisk verksamhet inom lantbrukssektorn, där fattiga kvinnor, män och ungdomar aktivt kan delta. Portföljen visar goda resultat och har bidragit till strategimålen, trots att förseningar uppstått. Förutsättningarna att uppfylla sektormålen är goda. Området är under uppbyggnad och resultat på övergripande nivå finns ännu bara delvis tillgängliga. En viss svårighet kommer sannolikt att bestå när det gäller att tydligt redovisa resultat därför att data på övergripande nivå är osäkra eller saknas.

En riktad satsning på yrkesutbildning väntas kunna ge positiva effekter på de pågående programmen. Renovering av vägar har visat sig vara en framkomlig väg för att öka sysselsättning och handel. En möjlighet finns att utöka detta stöd i framtiden, eventuellt genom att äska mer pengar till landprogrammet.

3.3 Humanitärt stöd

⁷ Enligt *Investing Across Borders (IAB) 2010 Report*, utgiven av Världsbanksgruppens avdelning för investeringsklimat.

⁸ Cirka 12 miljoner dollar har investerats i den privata sektorn, Economist Associati: *Investment Climate in Africa Reform Program Four-Country Impact Assessment, Liberia Country Report*, 2011

Med anledning av den politiska krisen i Elfenbenskusten och den humanitära krisen som följt med cirka 180 000 flyktingar som har sökt skydd i Liberia, har Sidas humanitära stöd till Liberia ökat under perioden. Totalt har stödet uppgått till 49,2 MSEK, vilket motsvarar drygt 5 procent av FN:s appell för Liberia. Stöd till bland annat flyktingläger och fängelser bedöms ha en positiv effekt på stabiliteten eftersom största delen av aktiviteterna genomförs i den riskutsatta östra delen av landet. Sidas stöd omfattar följande organisationer:

Organisation	Ändamål	MSEK
IRC	Utbildning av flickor	3.1
IFRC/SRC	Katastrofförebyggande och hälsa	4.9
MSF	Stöd till överlevande efter våldtäkt	4
NRC	Utbildning	3.9
ICRC	Skydd, humanitärt bistånd och förebyggande	15
MSB Snabbinsatser: - Logistkinsats/WFP - Camp manager/UNHCR - OCHA - UNHCR - WFP - UNHCR - UNHCR	Underhåll för lastbilsflottan för distribution av nödhjälp (3.8 MSEK) Boende och kontor för humanitär personal (1.2) Humanitär samordnare-beredskap (0.4) VA/SA specialist (0.4) Byggingenjör (0.5) Information Manager (0.4) VA/SA specialist, Grand Gedeh (0.8)	7.5
IRC	Sjukvård och läkemedel till flyktingar	0.8
Svenska kyrkan	Multisektoriellt: Vägar, hälsa, VA/SA, skydd, mat	2.0
DRC	Multisektoriellt; Sanitet, skydd, vatten, vägar	1.0
UNICEF	Skydd och nutrition för kvinnor och barn	5.0
Plan Sverige	Skydd och utbildning för barn	2.0
Totalt		49.2

4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Processmål i strategin är:

1. Ökad givarsamordning i Liberia, vilket inkluderar ökad kapacitet och ägarskap hos Liberias regering för samordningen, samt förbättrade samordningsformer bland givarna.
2. Tillämpning i givarsamfundet av principerna i Paris-deklarationen, OECD/DACs "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations", liksom det internationellt överenskomna "Good Humanitarian Donorship".

Givarsamordningen ökar i enlighet med *processmål 1*, men landet och givarsamfundet är fortfarande en bit ifrån att leva upp till *processmål 2*, främst beroende på en avsaknad av sektorpolicyer med resultatramverk, liksom forum för samordning och dialog. Förutsättningarna förbättras i takt

med Liberias omställning från en post-konflikt miljö till ett land med en långsiktig utvecklingsagenda. Trots avsevärda förbättringar sedan konflikten är statens kapacitet fortfarande mycket låg. Genom att bidra till kapacitetsutveckling kan Sida medverka till att stärka staten ytterligare. Liberia har presenterat ett utkast till *Aid Policy*, vilket kan komma att bidra till bättre effektivitet. I takt med att den nationella kapaciteten och ägarskapet förstärks förväntas Liberia föreslå givarna att övergå till biståndsformer som i högre grad stärker de nationella systemen. EU, Afrikanska Utvecklingsbanken och Världsbanken har under perioden beviljat budgetstöd, vilket bedöms öka förutsättningarna för genomförandet av fattigdomsstrategin.

Den svenska portföljen är präglad av projektstöd med multilaterala organisationer, främst FN, som huvudsaklig biståndsform. Under 2010 gick 48 % av det svenska stödet genom multilaterala organisationer. Det svenska stödet har det senaste året ökat via gemensamma givarledda fonder i takt med att dessa etablerats. Under 2010 hade Sverige tre stat-till-stat avtal med Liberia motsvarande 45 % av den svenska biståndsvolymen. Världsbankens procedurer för finansiell administration används och möjliggör denna typ av stöd. Svenska Riksrevisionen har egna medel delegerade för utvecklingssamarbete i Liberia. Rikspolisstyrelsen och Folke Bernadotteakademin har pågående arbete med medel från Sida. Sida samordnar och kvalitetssäkrar dessa insatser så att de är i linje med landets fattigdomsstrategi.

Trots utmaningarna med biståndseffektivitet i Liberia har Sverige lyckats väl med att utforma en biståndsportfölj i linje med principerna för biståndseffektivitet, främst genom att arbeta samordnat inom större program (t.ex. stödet till Valkommissionen; UNDP/Justice, och programmet mot könsrelaterat våld genom UNFPA). Ett planerat stöd inom området Offentlig Finansiell Styrning kommer att kanaliseras genom en Multi-donor Trust Fund. Deltagande i sektorarbetsgrupper inom Offentlig Finansiell Styrning, SSR och Landrättigheter har bidragit till god koordinering. På grund av riskerna i Liberia, den bräckliga stabiliteten och statens begränsade kapacitet, bör Sida i enlighet med Policyn för Fred och Säkerhet ha beredskap att kombinera olika stöd och instrument, samt ha flexibilitet att i en konflikt- och postkonfliktsituation växla mellan dem. Strävan att gå mot större givargemensamma ansatser måste vägas mot förutsättningarna att visa på snabba och synliga resultat. Sverige bör även fortsatt engagera sig i utvecklandet av en ny fattigdomsstrategi och bidra till att fattigdomsstrategin hamnar i fokus för givarsamordningen. Möjligheterna till samordning med EU och andra givare bör utnyttjas, om möjligt även på strateginivå, och Sverige bör engagera sig i EU:s framtagande av en ny landstrategi.

5. DIALOGFRÅGOR

Målen för dialogen är

1. En effektivt genomförd fattigdomsstrategi i Liberia med betoning på rättighetsperspektivet och lokalt deltagande.
2. Större efterlevnad av de mänskliga rättigheterna i Liberia, med särskilt fokus på kvinnors och flickors rättigheter.
- Förbättrade system för ansvarsutkrävande och insyn för minskad korruption i Liberia.

En aktiv dialog har förts med samtliga samarbetspartners, omfattande såväl regering, FN-organ, EU och det civila samhället. Resultat har framförallt kunnat ses i genomförandet av fattigdomsstrategin, program för könsrelaterat våld, samordning av säkerhetssektorn och offentlig finansiell styrning. Dialog om förstärkt resultatfokus och kvalitativ resultatrapportering har varit särskilt angeläget. Stöd till fattigdomsstrategin (*dialogmål 1*) bedöms vara strategiskt eftersom det ger möjlighet att påverka både biståndseffektiviteten och ger ingångar till politisk dialog med regeringsföreträdare. Ambitionen att samordna säkerhetssektorn bidrar till förstärkt dialog om demokrati, mänskliga rättigheter och genomförande av FN:s resolution 1325 (*dialogmål 2*). Sverige har tagit initiativ till samordningsgrupper inom landrättsområdet, säkerhetssektorn och offentlig finansiell styrning. Därtill har Sverige inbjudit olika aktörer såväl från regeringen som från civilsamhället, näringslivet och givargruppen till olika diskussionsforum för ökat informationsutbyte och för att stärka intresset för att samverka inom olika områden (*dialogmål 3*). En hög personalomsättning och vakanser har försvårat dialogen. Genom att ta fram en dialogplan kan UM bli effektivare.

6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Integrering av *jämställdhet* främjas som en del av projektmålen samt genom ett aktivt deltagande av kvinnor i de olika insatserna. Genom dialog har UM bidragit till en ökad medvetenhet om jämställdhet, bland annat i EU:s bedömning inför beslut. I insatsen med Valkommissionen lyfts kvinnors politiska deltagande fram, exempelvis genom den riktade insatsen för att öka andelen kvinnliga politiska kandidater. Jämställdhet ges god prioritet av regeringen, bland annat genom introduktionen av en handlingsplan mot könsrelaterat våld, men flera hinder kvarstår innan reella förbättringar kan väntas.

Som strategin anger är *miljö och klimat* främst en integreringsfråga. Exempel är stödet till upprustning av landsbygdsvägar där arbetsintensiva byggmetoder används, vilka minimerar användandet av tung utrustning och miljöpåverkan. I dialogen kring fattigdomsstrategin diskuteras hur uppföljningen kan bli bättre genom miljöindikatorer i resultatuppföljningen.

Demokrati och mänskliga rättigheter stöds inom ramen för denna sektor, med ett fokus på samhällsstyrning, genom stöd till offentlig finansiell styrning och decentralisering. Stödet till säkerhetssektorn har ett mer konkret fokus på mänskliga rättigheter. Insatserna i portföljen är ömsesidigt stärkande. Insatsportföljen kan stärkas genom ett riktat stöd till mänskliga rättigheter och genom en stärkt analys av konfliktkänslighet.

7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Fattigdomsperspektivet. Liberia är ett starkt segregerat och klanstyrt samhälle, vilket kräver en god analys av konfliktkänsligheten och maktrelationerna. För att denna ansats ska kunna nås fullt ut bör Sida/UM låta göra en studie, speciellt i relation till Sveriges profil och insatser. Satsningar på mikroföretagande och skapande av arbetstillfällen i samband med vägbyggen har på ett konkret sätt bidragit till att minska *fattigdomen* för de individer som deltar. Uppbyggnad av strukturer på lokal nivå ska i framtiden leverera service till medborgarna såsom skola och hälsovård. Stöd till säkerhetssektorn bidrar till fundamentala reformer för att kunna minska fattigdomen. Kvinnors fattigdom förutses minska i och med att deras rättstatus ökar.

Rättighetsperspektivet genomsyrar samtliga insatser. Liberia håller först och främst på att formas som stat och har ännu inte börjat tillgodose de mänskliga rättigheterna i någon betydande omfattning. Rättighetsperspektivet genomförs fortfarande i humanitära insatser och genom enskilda organisationers leverans av tjänster som ligger inom ramen för vad staten ska leverera. För att de två perspektiven ska bli starkare i Liberia krävs en fortsatt uppbyggnad av de strukturer som ska garantera rättigheterna, liksom en ökad kapacitet hos det civila samhällets organisationer att delta i den demokratiska dialogen.

8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

Politiska spänningar regionalt i Västafrika kan leda till snabbt upp-blossande konflikter, vilka får konsekvenser även för grannländerna. Krisen i Elfenbenskusten under våren 2011 ledde till att uppskattningsvis 180 000 flyktingar korsade gränsen mot Liberia. Detta kan komma att försämra stabiliteten och säkerheten i landet, då många av dessa har varit soldater. Detta har även bidragit till ett ökat antal vapen i omlopp.

Det president- och parlamentsval som genomförs under hösten innebär en risk för Sidas verksamhet och kommer bli avgörande för stabiliteten och för utformningen av utvecklingssamarbetet. Insatser kan försenas, beroende på utvecklingen. Försämrings stabiliteten i landet riskerar detta att omedelbart påverka utvecklingssamarbetet. Svenskt stöd kan komma att ges för att förbättra valprocessen och deltagandet, speciellt kvinnors, liksom till andra stabiliserande åtgärder.

Eventuella förändringar i risken för väpnad konflikt måste uppmärksammas tidigt och avspeglas i flexibla tolkningar av strategins inriktning.