



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Ghana-Danmark partnerskabet 2007-2017

Tydelige og afgørende fingeraftryk – men udfordringer med bæredygtigheden, når det danske udviklings-samarbejde afsluttes i 2020.

Danmarks udviklingssamarbejde med Ghana i tiåret fra 2007 til 2017 har på flere områder været en succes. I perioden har hovedområderne for samarbejdet med Ghana været generel budgetstøtte, regeringsførelse (herunder decentralisering og menneskerettigheder), sundhed, skat/toldbehandling og udvikling af den private sektor.

Men af forskellige grunde er samarbejdet samtidig på en række felter uforløst.

Overordnet har omstændighederne i Ghana ikke været befordrende for arbejdet med udviklingsbistand i den periode, evalueringen omfatter, hedder det i rapporten.

Det er den overordnede konklusion i en ny evaluering af Danmarks udviklingssamarbejde med Ghana i perioden 2007-2017, der er udar-

bejdet af konsulentvirksomhederne Nordic Consulting Group og Orbicon.

Bistandssamarbejdet har været udfordret af både de økonomiske og de politiske forhold i Ghana. Siden 2012 er det gået tilbage for landets økonomi, der ellers indtil da havde været igennem to årtier med fremgang og fire-fem år med høje vækstrater, der kulminerede i 2011 med 14 procent. Den økonomiske tilbagegang har blandt andet påvirket de dansk-støttede tiltag for at udbygge Ghanas private sektor.

På den politiske front har Ghana stabiliseret sit demokrati, men på grund af fremgangen i den ghanesiske økonomi og det forhold, at Ghana fandt oliekløder som gav landet status af middelindkomstland i 2011, faldt den ghanesiske regerings interesse for at engagere sig i et ægte partnerskab og en ægte dialog om udviklingssamarbejde med Danmark og andre donorlande.

GOD REGERINGSFØRELSE

Danmark har spillet en afgørende rolle i accelerationen af reformerne i decentraliseringsprocessen i Ghana i

de seneste ti år, skriver evalueringsholdet.

Der er også ros til det danske fokus på sårbare grupper. Det har bidraget til, at de har fået bedre adgang til domstolene, og indsatserne for de sårbare er nået ud til græsrodderne og til fjerntliggende egne af Ghana.

Samtidig er civilsamfundet i Ghana blev styrket og konsolideret, og netop på det område har Danmark sammen med andre donorlande afsat de betydeligste fingeraftryk.

Den institutionelle ramme er delvist på plads, og både centralt og på regionalt og kommunalt niveau er myndighederne blevet bedre til at samarbejde med civilsamfundet. Det er dog - understreger evalueringen - svært at dokumentere, om der er sket ændringer i serviceydelserne i perioden, da der ikke systematisk er indsamlet data.

Danmark har også bidraget til at styrke retsvæsenet og Ghanas Kommission for Menneskerettigheder og Administrativ Retfærdighed (CHRAJ), og det danske bidrag har været afgørende for, at kommissionen er nået ud til befolkningen i landområderne.

Kommissionens ydelser, der er gratis, er især rettet mod de fattiges og de sårbare gruppers behov, ikke mindst unge kvinder, der normalt ville være tilbageholdende med at klage og gå domstolens vej, eller som ganske enkelt ikke ville have råd til det.

Men også her har evalueringen et par forbehold: Ifølge de seneste tal i en undersøgelse fra 2017 er der store huller i ghanesernes viden om og kendskab til menneskerettighederne, trods massive oplysningskampagner udført af det dansk støttede CHRAJ i de seneste ti år. Eksempelvis svarer kun 53 procent af de adspurgte, at kvinder også har rettigheder.

Samtidig har Kommissionen for Menneskerettigheder og Administrativ Retfærdighed - ligesom det dansk støttede retsvæsen - stadig store udfordringer med effektivitet og økonomi. De er begge underfinansierede, konstaterer evalueringen.

SUNDHED

På sundhedsområdet, hvor Danmark har bidraget med 825 millioner kroner fra 2008 til 2017, har Danmarks støtte være afgørende for at få en national sundhedsforsikring stablet på benene, og den danske indsats har været udslagsgivende for at sikre, at de fattigste og mest sårbare grupper bliver omfattet heraf. Samtidig nyder Danmark også anerkendelse for at holde fanen højt på følsomme områder såsom retten til abort, og det er sket, mens de fleste andre donorlande har trukket sig fra disse sensitive emner, konstaterer evalueringens rapport.

Disse succeser er kommet i hus, fordi det fra dansk side er lykkedes at opretholde et velfungerende samarbejde med de ghanesiske myndigheder på sundhedsområdet og et relativt godt partnerskab i arbejdet med at fremme decentraliseringen, fastslår evalueringen.

PRIVATSEKTOR-FREMME

Danmark har været en drivende kraft i bestræbelserne på at koordinere debatten og påvirke dialogen om udvikling af den private sektor (PSD). På trods af regeringens engagement i fremme af den private sektor er der

imidlertid ikke gennemført større reformer i evalueringsperioden. Danmarks vigtigste bidrag på nationalt plan har været at agere talsmand for den private sektor og forsøge at fremme en offentlig-privat dialog om, hvordan man kan forbedre de lokale og nationale rammer for erhvervslivet.

Som følge af manglende fremskridt i den overordnede politiske ramme besluttede Danmark at fokusere sin støtte på virksomhedsniveau og på rammebetingelserne for den private sektor på lokalt niveau. Evalueringsholdet konstaterer, at vægten på opnåelige resultater på lokalt plan var den rigtige løsning på det tidspunkt.

BISTAND TIL SKATTEINDDRIVELSE

Fremme af et effektivt skattevæsen er blevet en ny prioritet i Danmarks

DET BEGYNDE I 1957

Ghana har modtaget dansk udviklingsbistand, siden landet blev uafhængigt i 1957. Bistanden voksede fra 6,9 millioner kroner i 1990 til 536 millioner i 2010. I 2015 beløb bistanden sig til omkring 230 millioner kroner.

Ghana har i de seneste tre årtier gjort store fremskridt i arbejdet med at styrke demokratiet og kaldes ofte Afrikas demokratiske succeshistorie. Men det er også et demokrati domineret af politiske eliter præget af nepotisme. Samtidig har Ghana været friholdt for de borgerkrige og væbnede konflikter, der hærger andre lande i Afrika. Alligevel er det ikke lykkedes landet at holde økonomien på en stabil og bæredygtig kurs. Staten bruger flere penge, end den får ind i indtægter, hvilket fører til stor gæld. Og importen er kronisk større end eksporten – også importen af landbrugsvarer, selvom Ghana her selv har et stort potentiale.

samarbejde med udviklingslandene, hvor det mange steder halter gevaldigt med skatteindkrævningen. I Ghana, hvor hele 62 procent af virksomhederne ifølge en undersøgelse i 2016 ikke betaler skat, blev skatteadministrationen inddraget i det danske udviklingsprogram i 2015. Støtten er planlagt til at løbe frem til 2018, men er nu forlænget og har et budget på 171 millioner kroner. Programmet er blevet revideret og ambitionsniveauet sænket for at skabe mere ejerskab i Ghana Revenue Authority (GRA). Interventionerne fokuserer nu primært på toldafdelingen i GRA.

Evalueringen finder det overordentlig relevant, at Danmark forsøger at bistå med et effektivt skattesystem, fordi det er afgørende, hvis Ghana – ligesom andre udviklingslande - skal blive uafhængige af udviklingsbistand. Men i Ghana er skattevæsenet en af de mest ineffektive institutioner og - påpeger evalueringen - meget svær at reformere, da det støder på modstand internt i institutionen. Skønt den danske indsats angiveligt har bidraget til nogle forbedringer i toldbehandlingen for varer i havne, så konstaterer evalueringen, at fremskridt er begrænsede, og rapporten stiller spørgsmålstejn ved bæredygtigheden, når den danske bistand ophører.

KORRUPTIONSBEKÆMPELSE

Korruption er fortsat udbredt i Ghana trods flere forsøg siden 1990'erne på at komme den til livs gennem lovgivning og etablering af forskellige institutioner. Evalueringen peger blandt andet på, hvordan korruption gør det svært at nå de ønskede resultater med den danske bistand til

OM EVALUERINGEN

Evalueringens formål er at vurdere resultaterne af det dansk-ghanesiske udviklings-samarbejde i årene 2007-2017 og bæredygtigheden, nu hvor bistandssamarbejdet gradvist vil blive afløst af et politisk og kommercielt partnerskab.

den decentrale regeringsførelse. Her er korrupsionen ikke bare årsagen til – men også konsekvensen af – en dårlig implementeret regeringsførelse.

På Transparency International Index ligger Ghana som nummer 81 ud af 180 lande. Ifølge en ny undersøgelse har hver tredje borger i Ghana inden for det seneste år været nødt til at betale bestikkelse for at få en offentlig service. Korrupsionen rammer også virksomhederne, der ser penge under bordet som et af de største problemer for den private sektor.

Danmark har skærpet fokus på korrupsion, og det er sket i takt med, at samarbejdet mellem Danmark og Ghana i højere grad skal være baseret på økonomisk samhandel og mindre på traditionel bistand. Der er sket en ændring i den danske tilgang i de seneste få år med et større fokus på at afsløre korrupsion og uregelmæssigheder i de institutioner, der støttes af Danmark, påpeger evalueringen.

UDVIKLINGSSAMARBEJDET UDFASE

I 2014 besluttede Danmark og Ghana at påbegynde en proces, der skal ændre partnerskabet mellem de to lande. De mange årtier med primært udviklingssamarbejde skal afløses af et strategisk partnerskab baseret på politisk og kommercielt samarbejde.

I partnerskabsaftalen 2014-2018 er der planlagt en fortsat dansk støtte for at stimulere den private sektor som en afgørende vækstmotor. Der skal skabes jobs, og initiativerne skal være grønne. Stærkere handelsforbindelser mellem Danmark og Ghana ses i aftalen som en vigtig del af indsatsen for at sikre en bæredygtig udvikling i Ghana. Sideløbende er udviklingssamarbejdet om at fremme vækst, sociale fremskridt, menneskerettigheder og lighed fortsat, men gradvist med en reduceret økonomisk ramme.

Som det gælder for det egentlige programsamarbejde, er også transitionen mod et strategisk partnerskab baseret på politisk og kommercielt samarbejde blevet hæmmet af uindfrie antagelser om den politisk-økonomisk kontekst i Ghana:

Makroøkonomisk er Ghana fortsat ustabil, forholdene for forretningslivet er fortsat problematiske, og det samme gælder skatteinddrivelsen. Evalueringen anfører, at det har påvirket resultaterne i transitionen negativt, at der ikke fra dansk side har været en regelmæssig vurdering af de potentielle konsekvenser af disse forhold.

For eksempel er samhandlen mellem Danmark og Ghana ikke vokset ret meget i perioden. Dansk eksport til Ghana er ganske vist øget, men den er stadig relativ beskedent, påpeger evalueringen, der også fastslår, at den øgede eksport især er sket i brancher, der i forvejen var aktive i Ghana. Det gælder blandt andre den maritime sektor, drikkevarer og særligt udstyr til industrien. Ghanas eksport til Danmark er lidt større end den danske eksport den anden vej, men den er ikke vokset i perioden (2014-2018).

I dag har 20 danske virksomheder kontor i Ghana. Det er flere end i 2014, og ifølge evalueringen tiltrækkes dansk erhvervsliv først og fremmest af den fred og stabilitet, der kendetegner Ghana, de relativt velfungerende institutioner (sammenlignet med mange andre afrikanske lande), muligheden for gode overskud, relativt kort rejsetid og begrænset tidsforskel til Danmark. Omvendt afskrækker Ghanas korrupsion og bureaukrati de danske virksomheder.

De problemer arbejder den danske ambassade sammen med Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) nu mere målrettet med end tidligere, og der er ifølge evalueringen en række aftaler på vej, der potentielt kan føre til en betydelig vækst i danske kommercielle engagementer, herunder i form af privat-offentlige partnerskaber, i Ghana i de kommende år.

Der er allerede flere eksempler på disse kommercielle partnerskaber mellem private og offentlige investeringer. Virksomheden Margins ID Group, der er en joint venture mellem en lille ghanesisk og en dansk virksomhed, vandt for nylig opgaven

med at fremstille id-kort til alle ghanesere. Id-kortene ventes blandt andet at kunne give en mere effektiv skatteopkrævning, hvilket er et af de områder, som Danmark støtter i Ghanas skattereform.

ER DET BÆREDYGTIGT?

Og hvad er så udsigterne til, at de danske fingeraftryk i Ghana bliver siddende og ikke udvaskes, nu hvor det egentlige udviklingssamarbejde gradvist ophører?

Her er der ifølge evalueringen grund til bekymring med hensyn til den støtte, Danmark har givet til forskellige programmer under overskriften bedre regeringsførelse.

Generelt er de stærkt begrænsede ressourcer en afgørende udfordring, der går på tværs og påvirker alle områder inden for menneskerettigheder og anti-korrupsion i Ghana. Næsten alle statsinstitutioner, der arbejder med at beskytte og

BILLIG INTERNETFORBINDELSE

I Ghana har 18 af landets 26 millioner indbyggere ikke adgang til internettet. Det gælder især i landområderne, hvor store dele af befolkningen er fattige, hvor elforsyning er en mangelvare, og hvor 3G er en alt for dyr løsning.

Men nu er der hjælp på vej. Med støtte fra ambassaden har den danske telekommunikationsvirksomhed Bluetown, der er specialiseret i relativt billige internetløsninger i fjerntliggende områder, indgået et privat-offentligt partnerskab med Ghana Investment Fund for Electronic Communication. Og med en kontrakt med regeringen i Ghana og strømforsyning via solpaneler er det dansk-ghanesiske partnerskab godt på vej med at udbrede Bluetowns hot-spot-løsning i det vestafrikanske land.

respektere retsstaten og efterleve menneskerettighederne i Ghana, er alvorligt underfinansierede. Det gælder både Ghanas Kommission for Menneskerettigheder og Administrativ Retfærdighed, og retsvæsenet og ikke kun med hensyn til finansielle ressourcer, men også mandskab og

logistik. Det er en generel bekymring, der har indvirkning på bæredygtigheden af indsatserne inden for regeringsførelse, konkluderer evalueringsrapporten. Derfor foreslår evalueringsholdet, at Udenrigsministeriet i 2020 ved bistandens udfasning etablerer en mindre pulje til

støtte til civilsamfundsorganisationer og tænketanke, så de fortsat kan være stærke stemmer i det ghanesiske samfund og rette offentlighedens søgelys på menneskerettighedernes overholdelse og bekæmpelse af korruption.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTAR TIL EVALUERINGEN

Danmark og Ghana har haft et langt og godt bistandssamarbejde, der i 2020 overgår til et strategisk samarbejde med fokus på handel og politisk dialog. Udenrigsministeriet er tilfreds med den velunderbyggede rapport, der giver inspiration til det danske udviklingssamarbejde i andre lande, der som Ghana bevæger sig fra bistand til handel og investeringer.

Et gennemgående tema i evalueringen er at finde den rette balance mellem at opbygge lange samarbejdsrelationer med institutioner og at kunne tilpasse sig ændrede situationer ved at finde nye samarbejdspartnere. Udenrigsministeriet er enig i, at denne balance skal findes gennem en kritisk tilgang til eksisterende partnerskaber, hvor man løbende vurderer deres relevans.

Evalueringen konstaterer, at selvom Ghana på mange områder er et velfungerede land med et levende demokrati, så har betingelserne for

udviklingssamarbejdet i perioden ikke været optimale. Der peges på den manglende regeringsdialog med donorerne om udvikling af den private sektor, anti-korruption og reformer af skattesystemer. Udenrigsministeriet er enig i denne analyse, og i at det danske udviklingssamarbejde på disse områder i begrænset omfang har haft held til at bidrage til strukturelle ændringer i det ghanesiske samfund – på trods af gode resultater. Rapporten giver således anledning til mere generel refleksion over i hvilket omfang udviklingssamarbejde kan påvirke fundamentale strukturer, når egeninteresser hos beslutningstagerne blokerer for reform.

Udenrigsministeriet er enig i evalueringens anbefaling, om at bæredygtigheden skal tackles fra begyndelsen i udfasningen med samarbejdspartnerne, og erkender, at der har været blandede resultater i Ghana på dette område. Det er Udenrigsministeriets holdning, at

dansk-støttede aktiviteter ikke blot skal fortsætte til bevillingernes udløb, hvis der ikke er udsigt til, at de kan enten konsolideres eller fortsætte med anden finansiering. I overgangsfasen (transition) til et strategisk samarbejde skal der udarbejdes en Partnership Policy med de nationale partnere. Dette dokument skal indeholde fælles mål og indikatorer og bør være genstand for regelmæssig drøftelse med partnerne.

Evalueringens anbefaling, om at der etableres en mindre pulje til at følge op på strategiske udviklingsprocesser i en periode efter udfasningen af udviklingsbistanden, er en værdifuld anbefaling. Udenrigsministeriet mener, at denne indsats skal begrænses til et mindre antal tænketanke og civilsamfundsorganisationer, som vil kunne forberede analyser og lave fortalervirksomhed på områder som anti-korruption, skattebetaling, handel og miljømæssig beskyttelse.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringkontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Luc Gnago/Reuters/Ritzau Scanpix

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk
