



## UDVIKLINGSSAMARBEJDET MELLEM DANMARK OG GHANA, 1990-2006



# evalueringresumé

2008.03

*Denne evaluering dækker udviklings-samarbejdet mellem Danmark og Ghana i perioden 1990-2006, og en samlet bistand på i alt 3,9 mia. kr. Alt i alt er der tale om en gennemgang af 43 større Danida-projekter, sektorstøtte inden for seks områder, 54 projekter i den private sektor, 18 NGO-projekter, tre rammeaftaler med NGO'er og rådgiverbistand.*

*Hovedformålet med evalueringen er at vurdere hvilke resultater, der er opnået i udviklingssamarbejdet samt at uddrage vigtige erfaringer for det fremtidige bistandssamarbejde. Evalueringen er gennemført af et hold uafhængige europæiske og ghanesiske konsulenter under ledelse af det tyske firma Particip GmbH. Den bygger hovedsagelig på analyser af dokumenter og interviews med en bred vifte af relevante personer. Den er iværksat og koordineret af Danidas Evalueringskontor i samarbejde med den nationale udviklings- og planlægningskommission i Ghana.*

### Overordnede konklusioner

Ghana har gennem årene opnået en betydelig grad af økonomisk og politisk fremgang og stabilitet. I evalueringsperioden er andelen af fattige således faldet til knap 29 pct. i 2005-06, men der er fortsat stor ulighed mellem den nordlige del af landet og de rigere egne i syd. Udenlandsk bistand har stor økonomisk betydning for landet og har haft en positiv indvirkning på udviklingen.

Det danske bidrag har gennem årene været relevant og har bidraget betydeligt til opbygningen af institutionel kapacitet specielt indenfor vand og sanitet, transport og sundhed. Den danske bistand har også konkret medvirket til at sikre et bedre vejnet og bedre serviceydelser indenfor vand og sanitet samt sundhed. Der er gjort en betydelig indsats for at fremme god regeringsførelse og støtte civilsamfundets udvikling. Der er dog også kritiske elementer i evalueringen. Der peges blandt andet på områder, hvor indsatsen kunne have været mere effektiv, og der stilles

spørgsmål om det har været hensigtsmæssigt at undlade støtte til landbrugssektoren.

Danida har benyttet sig af en bred vifte af værktøjer i udviklingsarbejdet i de forskellige sektorer, og den tilgang har været både god og realistisk. Der ses en ændring væk fra projekter over mod sektor- og budgetstøtte, og det har tilsyneladende været medvirkende til at nedbringe omkostningerne ved at gennemføre bistandsaktiviteterne.

Samlet er det evalueringens vurdering, at det danske bidrag til Ghanas sociale og økonomiske udvikling i perioden 1990 til 2006 har været betragteligt. Indsatsen påskønnes også af Ghanas regering, andre donorer og civilsamfundet.

### Baggrund

#### **Ghanas udvikling mellem 1990 og 2006**

Ghana gennemførte en fredelig overgang fra militærstyre til demokrati i 1992, og landet

## Ghana ligger nummer 135 på FN's Udviklingsprogramms indeks for menneskelig udvikling. Bruttonationalindkomsten er på 520 dollars per indbygger. I 2005-06 levede 28,5 pct. af befolkningen under fattigdomsgrænsen.

20 års strukturreformer har betydet, at landet fra 2004 har fået del i gældslettelse til de allerfattigste lande, også kaldet HIPC. Ghana nyder desuden godt af de omkring 1,5 mia. dollars, som ghanesere bosat i udlandet hvert år sender hjem.

### resumé af evaluering / 2008.03

oplevede en ligeså fredelig overdragelse af magt fra en afgående præsident til en nyvalgt i 2000. Landet er hovedsagligt et landbrugsland. De fleste mennesker lever af landbrug eller aktiviteter, der knytter sig til landbrugssektoren.

Fortsat økonomisk vækst i perioden 1990 til 2006 har betydet, at fattigdommen er mindsket, men samtidig er uligheden blevet større. Det er især de nordlige landdistrikter, der ikke kan følge med udviklingen i byområderne i det centrale og sydlige Ghana. En af de allerstørste barrierer for økonomisk udvikling er afhængigheden af ganske få eksportprodukter, men en elendig infrastruktur bremser også for øget eksport.

Det demokratiske system fungerer i dag godt. Regeringen har tilskyndet til åben dialog og har forsøgt at få styr på de mange regionale, religiøse og etniske spændinger, der førhen har ført til konflikt. Et af de centrale værktøjer har været en decentraliseringsproces, hvor større ansvar og flere opgaver er lagt ud i distrikterne. Decentraliseringsprocessen går langsomt, men donorerne anerkender regeringens forsøg på at styrke demokrati og god regeringsførelse. Udbredelsen af korruption trækker dog ned i den samlede bedømmelse.

Ghanas første strategi til bekæmpelse af fattigdom fra 2003 havde sit fokus på opfyldelsen af FN's 2015 Mål. Den nuværende 'Strategi for Vækst og Fattigdomsbekæmpelse' er fra 2005 og har økonomisk vækst i centrum.

#### **Bistandens betydning**

Bistand spiller en central rolle i Ghana. I årene 2003-05 steg bistanden fra 872 mio. til 1,1 mia. dollars. Det svarer til en tiendedel af bruttonationalindkomsten og en tredjedel af de offentlige udgifter. Bistanden har blandt andet taget sigte på at styrke forvaltningen af de offentlige finanser og skabe bedre

rammer for en effektiv bistand. I 2003 blev der etableret en ramme for ydelse af generel budgetstøtte, ligesom der er opnået enighed blandt en række partnere – deriblandt Danida – om en fælles strategi for bistanden.

Forsøgene på at forbedre de overordnede rammer for bistandssamarbejdet går på nogle områder langsomt. Men forsøgene på at omlægge bistanden, så den i højere grad understøtter landets egne prioriteringer samt skiftet fra enkeltstående projekter til sektor- og budgetstøtte forventes alligevel at gøre bistanden mere effektiv i fremtiden.

Civilsamfundsorganisationerne er i høj grad økonomisk afhængige af de udenlandske donorer, hvilket kan blive et problem for deres bæredygtighed på længere sigt. Men støtten har betydet, at de i højere grad tør råbe op om for eksempel korruption og ulighed.

Evalueringen vurderer, at donorerne samlede indsats har haft en positiv indflydelse på udviklingen. Uden disse bidrag ville væksten i Ghanas økonomi have været mindre, nødvendige reformer ville være udeblevet eller forsinkede, og den politiske stabilitet var måske blevet truet. Arbejdet er dog langt fra gjort færdigt. Der kan fortsat gøres meget for at mindske fattigdommen og øge indflydelsen for de mest udsatte mennesker.

#### **Danmarks bidrag**

Siden begyndelsen af 1990'erne har sundhed, transport, vand og sanitet samt erhvervslivet været de centrale områder i den danske støtte. Støtte til transportsektoren har udgjort den største del af budgettet. I 1990'erne blev der ydet støtte til energisektoren, men denne støttes ikke længere. Menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse er vigtige temaer, som det nuværende program har samlet under én paraply, nemlig

'Programmet for god regeringsførelse og menneskerettigheder.'

Landbrug har ikke været en prioriteret sektor i landestrategierne for Ghana, men alligevel var der i 1990'erne projekter på landbrugs- og miljøområdet. At landbruget i dag ikke støttes har blandt andet været en konsekvens af ønsket om at fokusere den danske bistandsindsats. Evalueringen spørger alligevel, om det har været klogt at udelade støtte til landbruget for at fokusere den danske støtte.

#### **Delkonklusioner**

##### **Relevant dansk indsats**

Den danske indsats – og karakteren af den støtte der er ydet – har været relevant i forhold til Ghanas egne strategier for udvikling. Det er godt, at Danmark har ydet gavebistand og ikke lån. Danmark har også været i stand til at arbejde med en bred vifte af samarbejdspartnere fra NGO'er til den ghanesiske regering. Øget samarbejde, koordinering og harmonisering af de forskellige donoreres indsatser ligger fint i tråd med de overordnede strategier, og evalueringen roser Danidas arbejde på disse felter.

##### **Koordinering og sammenhæng**

Helt overordnet har der været god sammenhæng i den danske udviklingsindsats. Det skyldes en fin balance mellem de sociale og de produktive sektorer og mellem indsatser i marken og opbygningen af institutionel kapacitet. Koordinationen mellem de udenlandske donorer har været omfattende, og Danida har hér spillet en aktiv rolle. Selvom Danmark kun yder omkring 5 pct. af den samlede bistand til Ghana, bliver den danske stemme hørt. Generelt har Danida udført et stort arbejde for at koordinere og harmonisere donorindsatserne og tilpasse dem til de ghanesiske prioriteter.

## **Ghana har været programsamarbejdsland for dansk bistand siden 1989. Det nuværende samarbejde bygger på landestrategien 2004-08.**

Danmark har gennem evalueringssperioden hørt til blandt de fem-seks største bilaterale donorer. I 2006 lød den danske støtte på knap 400 mio. kr., hvilket gjorde Ghana til Danmarks femtestørste programsamarbejdsland.

2008.03 / resumé af evaluering

### **Effektiviteten i indsatserne**

Programmerne og indsatserne har vist blandede resultater, når det handler om effektivitet. Karakteren 'rimelig effektiv' går til den danske støtte til vand og sanitet, sundhed, god regeringsførelse, menneskerettigheder og fremme af ligestilling. På andre områder har effektiviteten af den danske indsats lidt under fraværet af nationale strategier og rammer. Det gælder for eks. indenfor transportsektoren. På de fleste – om ikke alle – områder har resultaterne stået mål med omkostningerne.

### **Gode resultater indenfor strategiudvikling og kapacitetsopbygning**

Danmark har spillet en meget væsentlig rolle i forhold til at styrke strategiudvikling og rammer inden for de sektorer, hvor Danida har været aktiv, og evalueringen roser dette arbejde.

Danidas kapacitetsopbygning i sektorerne vurderes som 'relevant' til 'meget relevant'. Effektiviteten er dog blevet hæmmet af en svag donorkoordination og af, at regeringen mangler visioner på området. Anstrengelserne for at opbygge kapacitet lykkes i forskellig grad afhængig af hvilken sektor, der er tale om. I takt med at kapaciteten udvikles er behovet for rådgiverstøtte også aftagende. Institutionel bæredygtighed er dog stadig en udfordring.

### **Blandede resultater og effekter**

Helt overordnet tegnes et positivt billede af de danske støtte gennem 17 år. Der er opnået værdifulde resultater i form af at sikre flere mennesker adgang til rent drikkevand, sanitet, sundhedsfaciliteter og veje. Den danske støtte på menneskerettigheds- og demokratiområdet har blandt andet bidraget til værdifulde ændringer i lovgivningen omkring

vald i hjemmet og overgreb mod kvinder. Den danske støtte til decentralisering har været forud for sin tid – og kræver et langt sejt træk og et langt tidsperspektiv for at give resultater; erfaringerne fra den danske støtte har været nyttige bl.a. for udarbejdelsen af nationale strategier på området.

Hvad angår den danske bistand til den private sektor er billedet mere broget: Støtten til udvikling af den private sektor har generelt kun haft meget begrænset effekt, mens støtten til udvikling af banksektoren bidrog til at forbedre kapaciteten i sektoren. Gennemførelsen af det bredere sektorprogram for bistand til erhvervsudvikling er kun gået langsomt frem og det vurderes, at programmet får svært ved at leve op til målsætningerne for perioden 2004-08.

### **Bæredygtigheden i fare....**

For at bæredygtighed overhovedet kan komme på tale, må de relevante strategier, rammer og ressourcer være til stede. I Ghanas tilfælde er der stadig problemer på alle tre felter, ikke mindst indenfor transportsektoren. Det betyder, at bæredygtigheden af den danske indsats er i fare. Endelig er manglen på exit-strategier ifølge evalueringen et problem i alle sektorer.

### **Anbefalinger**

Overordnet set anbefales at sektorstøtte også fremover bør være kernen i udviklingssamarbejdet; Danmark bør fortsat benytte sig af en bred vifte af bistandsformer og konstant undersøge, hvad der virker bedst i forskellige sammenhænge. Der er fortsat brug for at styrke udviklingen af de nationale systemer på en række områder og specielt for at styrke systemer til styring af de offentlige finanser.

Fattigdomsorienteringen bør bibeholdes. Det ser ud til, at det kan betale sig at afprøve

nye tilgange lokalt og regionalt for derefter at søge at indføre dem nationalt. Evalueringen vurderer, at et langvarigt samarbejde indenfor bestemte sektorer har gjort Danida i stand til at opbygge erfaring og kapacitet, men der er samtidig en fare for, at støtten til en bestemt sektor fortsætter i det uendelige. Der bør derfor udarbejdes 5-års programmer baseret på visioner, der rækker mindst 10 år ud i fremtiden. Strategier for udfasning af donorbistanden bør indtænkes i disse visioner.

Decentrale metoder på transport- og infrastrukturområdet, som er udviklet og støttet af Danida, bør anvendes i andre distrikter og regioner og støtten til vand, sanitet og transport på lokalt niveau bør sammentænkes. Dansk støtte til udvikling og gennemførelse af nationale politikker indenfor transportområdet (øget trafikikkerhed, regulering af udstødningsgasser og en transportdatabase) bør fortsættes. Tilsvarende bør de positive erfaringer med støtte til udvikling af en politik på vandområdet følges op af støtte til udvikling af en politik for bedre sanitære forhold.

På sundhedsområdet har Danida allerede ydet stor hjælp til formuleringen af strategier og bør fortsat give rådgiverbistand for at sikre, at de føres ud i livet. Samtidig kan Danmark være med til at sikre, at de fattige rent faktisk får adgang til sundhedsfaciliteterne.

Næste fase af støtten til erhvervssektoren bør have decentralisering i fokus for at sætte skub i privat foretagsomhed i de fattigste og mest udsatte dele af Ghana. Desuden bør Danida overveje at fokusere Business2Business programmet samt overveje at lægge mere vægt på agroindustriell udvikling.

I de sektorer, der modtager støtte, bør Danida fortsætte med at sætte på strategiudvikling og styrkelse af de institutionelle rammer. Rådgiverbistanden er en vigtig del af kapacitets-

## resumé af evaluering / 2008.03

opbygningen, hvor især ligestillingsområdet trænger til et løft.

Tilgangen til god regeringsførelse og menneskerettigheder bør gøres mere strategisk, men samtidig har brugen af mange små bevillinger været en effektiv måde at adressere

særlige menneskerettighedsproblemer på, f.eks. i forhold til kvinders rettigheder.

Den danske støtte til civilsamfundsudvikling bør fortsætte og styrkes på det lokale niveau. Øgede bevillinger og en længere tidshorisont i 'Programmet for god regeringsførelse og

menneskerettigheder' ville i den sammenhæng være en fordel.

## DANIDAS KOMMENTARER

Det er tilfredsstillende, at evalueringen generelt finder, at Danidas støtte har haft positiv effekt, og at bidraget har været relevant og effektivt. Det er også opmuntrende at høre, at Danmark har ydet en væsentlig indsats for at styrke den sociale og økonomiske udvikling i Ghana. Evalueringen peger også på felter, hvor Danmarks støtte har været knap så effektiv som ønsket, hvilket ifølge rapporten selv for en stor dels vedkommende skyldes mangel på relevante nationale strategier og systemer. Der lægges fra dansk side vægt på dialog om strategi og på at tilpasse danske indsatser til de nationale prioriteter, da det er forudsætning for bæredygtighed. Også selv om det betyder, at det somme tider tager længere tid at opnå de ønskede mål.

Danida er langt hen ad vejen enig i de anbefalinger, evalueringen skitserer for fremtidig støtte. Mange indgår allerede i igangværende programmer og aktiviteter. Det gælder f.eks. den fortsatte fokus på udviklingen af nationale strategier og rammer, øget harmoni-

sering og øget brug af nationale systemer, støtte til en mere samlet indsats vedrørende kapacitetsopbygning, styrkelse af decentraliseringen, yderligere støtte til civilsamfundet, fortsat støtte til sundhedsministeriet og vægt på fattigdomsorientering.

Evalueringen sår tvivl om rigtigheden af at forlade landbrugssektoren. Danmark kan imidlertid ikke være i alle sektorer, og at der allerede er en række donorer, der støtter landbruget i Ghana.

Evalueringen slår til lyd for en fortsat dialog på nationalt plan indenfor transport, vand og sanitet. Danida vil gerne fortsætte denne dialog, men der er ikke afsat penge specifikt til dette, da de økonomiske midler tiltænkes distrikterne med henblik på at sikre lokale serviceydelser. Den danske støtte til distrikterne kan bruges på vand, sanitet eller veje, hvis lokalrådene bestemmer sig for det.

Danida er ikke enig i, at fraværet af udfasningsstrategier er et problem i alle sektorer. På transport- samt vand- og sanitetsområdet er udfasningsstrategier allerede planlagt. Men hverken Danida eller den ghanesiske regering anser det for nødvendigt at planlægge flere udfasningsstrategier lige nu. På længere sigt vil Danida gerne gå i dialog med den ghanesiske regering om at mindske landets afhængighed af bistand.

Alt i alt er Danida tilfreds med evalueringens indgående analyse af 17 års udviklingssamarbejde. Der er meget at lære af erfaringerne. Danida har bidt mærke i, at det anbefales, at der benyttes mange forskellige bistandsformer, dog ikke lån, og at der ikke kun er brug for generel og sektorspecifik budgetstøtte, men også for mindre bevillinger. Og sidst, men ikke mindst i, at der fortsat er brug for innovation og risikovillighed i bistandssamarbejdet.