

Partnerlandstrategi for Ghana

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen) i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte

1. Bakgrunn

Ghana ble i 2010 klassifisert som et lavere mellominntektsland. Fortsatt lever imidlertid en av fire i fattigdom og en av tolv i ekstrem fattigdom (*Kilde*: Verdensbanken, 2018). Myndighetene ønsker å redusere bistandsandelen i økonomien under visjonen «Ghana beyond Aid». Sammenlignet med mange andre afrikanske land er Ghana lite avhengig av internasjonal bistand, som bare utgjør om lag tre pst. av statsbudsjettet (2017). Dette vil synke ytterligere med forventet utfasing av bistand fra partnere som Nederland, Danmark og Tyskland de kommende årene. Makroøkonomien og de stramme fiskale rammene medfører at den lave andelen bistand likevel er avgjørende for å få budsjettet til å gå sammen. Indikative tall for samlet norsk bistand til Ghana i 2019 er kr. 171 mill. Se vedlegg for oversikt over total bistand fordelt på tema og kanal.

Norges forhold til Ghana er godt, med samarbeid på høyeste politiske nivå for å fremme bærekraftsmålene og bærekraftig havøkonomi. Ghana trekkes frem som en av Afrikas mest politisk og økonomisk stabile stater, og blant de med høyest vekst. Ghana er en aktiv regional

og internasjonal aktør både økonomisk, politisk og sikkerhetsmessig, og en pådriver for FNs bærekraftsmål globalt. Ghana har en betydelig rolle i Afrikagruppen i FN, innehar viktige stillinger i AU og blir sete for sekretariatet til den afrikanske frihandelsavtalen (AfCFTA).

Næringsvirksomhet og kompetansebygging preger samarbeidet mellom Norge og Ghana. Over 50 norske selskaper er i dag engasjert i landet. Norsk eksport og investeringer i Ghana ventes å øke de neste årene, særlig drevet av investeringer i oljeproduksjonen. I 2018 var eksporten på 725 mill. kroner og import fra Ghana var 11 mill. kr. Norske direkte investeringer i Ghana var på 217 mill. kr i 2017.

FNs landteam har identifisert følgende hovedutfordringer i Ghana for sin landstrategi:

- *Lav produktivitet:* Ghana er primært et råvareeksporterende land med lav industrialisering og omfattende uformell sektor. Ambisiøse mål om økt verdiskaping vanskeliggjøres av begrenset tilgang til finansielle ressurser og høyt rentenivå, mangelfull infrastruktur, ustabil tilgang til og dyr elektrisk kraft, kvaliteten på grunnutdanningen og mangel på god og relevant yrkesfaglig og teknisk utdanning.
- *Mangelfull implementering:* Ghana har mye godt lov- og regelverk, men begrenset kapasitet og/eller vilje til gjennomføring er et vedvarende problem. Det meste av statsbudsjettet går til betjening av gjeld og offentlige lønninger, med lite igjen til investeringer, nyskaping og vedlikehold. Politikken domineres av to partier og preges av et system med «winner takes it all». Dette fører til politisering av statsadministrasjonen, utbredte klientforhold og betydelig korrupsjon. Næringslivet er også politisert. Dette skaper utfordringer for den langsiktighet, forutsigbarhet og gode rammebetingelser som utenlandske investorer trenger, og som Ghana er avhengig av for å gjennomføre visjonen om «Ghana Beyond Aid».
- *Miljøforringelse:* Økende press på miljø og naturressurser vil skade fremtidig bærekraftig bruk av bl.a. hav, skog, landbruksområder og mineralforekomster. I tillegg påvirker det folkehelsen gjennom knapphet på rent drikkevann og luftforurensing. Alvorlig erosjon rammer kystområdene i stadig sterkere grad. Ulovlig, urapportert og uregistrert fiske og en dårlig forvaltet fiskerisektor har brakt store deler av fiskebestanden til kanten av kollaps.
- *Ulikhet:* Fattigdommen er redusert, men det er voksende ulikhet og vedvarende høy andel ekstremt fattige særlig i nordlige deler av landet. (*Kilde:* Unicef 2019, Verdensbanken 2018). Skjev tilgang til helse, skole, rettsvesen og offentlig tjenester fører til økende polarisering mellom sosiale grupper og regioner.
- *Befolkningsvekst og sammensetning:* Befolkningsvekst og store ungdomskull skaper både muligheter og utfordringer. Bedre tilgang på utdanning og anstendig arbeid vil kunne akselerere økonomisk vekst. I motsatt fall kan befolkningsveksten skape mer migrasjon, sosiale motsetninger og uro, kamp om ressurser, press på urbane områder og kriminalitet/terror.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Både Norge og Ghana er kyststater som gir betydelig potensial for verdiskaping og sysselsetting knyttet til bærekraftig havøkonomi. Økte norske investeringer og bærekraftig forvaltning av ressursene i havet er i begge lands interesse. Gode rammevilkår og politisk og økonomisk stabilitet er forutsetninger for norske selskapers investeringer i Ghana.

Norges erfaring med olje- og gassutvinning, fiskeri og maritim sektor gir Norge et komparativt fortrinn både for norsk næringslivssatsing og for kompetanse- og erfaringsoverføring.

Ghana er politisk stabilt, men Vest-Afrika har vært en region med borgerkrig, konflikter, og sikkerhetssituasjonen i Sahel slår i økende grad inn i også i Ghanas nærområder. Norge har et omdømme som en nøytral, stabil og troverdig partner innen fred og sikkerhet. Det vil brukes til å fremme samarbeid og støtte til norske posisjoner. Tiltak for fred og stabilitet i regionen som helhet vil også påvirke investeringsklimaet positivt.

De strategiske målene i denne strategien er forankret i St.prp. nr. 1 med relevante ordningsregelverk. Videre ligger særlig havstrategien «Blå muligheter» og Meld. St. 35 «Sammen om jobben» til grunn for arbeidet, sammen med Agenda 2030 med bærekraftsmålene (SDG). I tillegg kommer også næringslivsstrategien for Ghana (se videre omtale nedenfor) samt den norske Sahelstrategien. Ghanas prioriteringer er presentert i dokumentet: *The Coordinated Programme of Economic and Social Development Policies 2017-2024*. De fem hovedområdene er: a) Revitalisering av økonomien b) Utvikle og effektivisere landbrukssektoren og industri c) Styrket sosial trygghet og inkludering d) Utvikle moderne infrastruktur, e) Institusjonell og forvaltningsmessig reform.

Følgende mål for arbeidet i Ghana svarer ut både Norges og Ghanas prioriteringer:

1. Økt norsk næringsaktivitet i Ghana

Norsk støtte til fornybar energi, forsvarlig naturressursforvaltning og næringsfremme bidrar til bærekraftig økonomisk utvikling gjennom mer, renere og billigere strøm, bedret styresett, nasjonal ressursmobilisering og jobbskaping.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 2 – Utrydde sult, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 9 – Innovasjon og infrastruktur

Det er en hovedmålsetting for norsk næringsengasjement i Ghana at det bidrar til den næringspolitiske utviklingen av landet. Målet for næringslivssamarbeidet med Ghana er altså at norsk næringsliv og investeringer bidrar til anstendig arbeid, økte skatteinntekter, fattigdoms-reduksjon og økonomisk vekst. Norsk næringsliv kan tilby konkurransedyktige teknologiske løsninger innen oljeutvinning, fiskeri, maritim sektor, landbruk, fiskeri og finanstjenester. Måloppnåelsen vil vurderes ut fra antall norske bedrifter som er aktive i Ghana eller som aktivt viser interesse for å investere eller etablere seg der, samt Statistisk sentralbyrås tall for eksport og direkteinvesteringer.

Innsatsen vil særlig bidra til SDG 8 - Anstendig arbeid og økonomisk vekst, og SDG 9 - om industri, innovasjon og infrastruktur. Det vil fra norsk side vektlegges at det stilles klare forventninger om ansvarlig næringsliv i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap og FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter (UNGP).

Målet er knyttet til Ghanas mål a) om å revitalisere økonomien med blant annet fokus på sikring av gode rammeverk for internasjonale investeringer.

2. Forbedret bærekraftig naturressursforvaltning i Ghana

Norsk innsats gjennom Olje for utvikling og Fisk for utviklingsprogrammene bidrar til å bedret styresett og forvaltning av naturressurser.

Bærekraftsmål 16 – Fred og rettferdighet, 9 – Innovasjon og infrastruktur, og 14 – Liv under vann.

De overordnede målene for programmene Olje for utvikling (Ofu) og Fisk for utvikling (Ffu) er økonomisk utvikling i Ghana gjennom bedret styresett og forvaltning av naturressurser. Gjennom erfaringsutvekslingen og kapasitetsbyggingen står innføring av ny teknologi og digitalisering sentralt. Begge programmene har egne resultatrammeverk, som vil benyttes til å vurdere måloppnåelse i perioden.

Programmene er nært knyttet til Ghanas mål e) om institusjonell og forvaltningsmessig reform med vekt på en velfungerende offentlig sektor.

3. Norges posisjon som relevant partner innen fred og stabilitet i regionen er befestet

Norsk støtte til Kofi Annan Peace Training Centre, arbeid gjennom Frontex samt støtte for fredelig gjennomføring av valg i regionen (Women's Situation Room) bidrar til redusert konfliktnivå, regionale organisasjoners evne til å delta i internasjonale operasjoner samt økt deltakelse og inkludering av kvinner i uformelle og formelle prosesser.

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 3 – God helse, 10 – Mindre ulikhet, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Det er en primær norsk interesse å løse konflikter som skaper fattigdom, nød, irregulær migrasjon og behov for humanitær bistand. Maritim sikkerhet i regionen er også av sentral betydning. Norges posisjon som en langsiktig og konsistent partner for institusjoner som FN, AU og Ecowas er utgangspunktet for innsatsen. Under Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd i perioden 2021-22 vil det være viktig å engasjere Ghana i dialog om regionen. Arbeidet vil særlig være knyttet til Kofi Annan International Peace Training Centre (KAIPTC) og deres arbeid med opplæring av fredsoperativt personell (politi, sivile og militære) i sivile komponenter for FN, AU og Ecowas, samt forskning og utdanning innen fred og sikkerhet. Måloppnåelse vil blant annet vurderes gjennom tilskuddsavtalen med senteret og Sahelstrategien 2018-2020, hvor støtte til KAIPTC er en del av innsatsen.

Ghana er et viktig land i migrasjons- og returspørsmål. Oppsettet på ambassaden, med knutepunktorganisering av visumsaker, en spesialutsending for utlendingssaker og en norsk European Return Liaison Officer (EurLO) ved ambassaden i Accra, underlagt Frontex, har gitt gode resultater og styrket dialogen med Ghana og sideakkrediterte land på migrasjons- og returspørsmål. Dette har også styrket dialogen om organisert kriminalitet og koblingen til terrorisme.

Innsatsen bygger opp under Ghanas mål e) om institusjonell reform er basert på demokrati, politisk stabilitet og fred som grunnleggende elementer. Dette inkluderer fokus på internasjonale forpliktelser og bidrag regionalt og til verdenssamfunnet.

3. Virkemidler for norsk innsats

Bilateral dialog med Ghana: Ghanas status som partnerland for Norge legger grunnlaget for bredere politisk dialog knyttet til økonomisk utvikling, handel og investeringer, bistand, styresett, menneskerettigheter og demokrati. Dialogen vil også fokusere på styrking av FN og den multilaterale orden, inkludert mobilisering for bærekraftsmålene og bærekraftig

havøkonomi. Hvordan FN-reformene implementeres og gjennomføres i Ghana er av interesse. Norge kan påvirke og bidra til at FN leverer som vi forventer.

Ghanas internasjonale rolle og nasjonale planverk knyttet til bærekraftmålene legger godt til rette for dialog om hvordan bærekraftmålene og menneskerettigheter henger sammen i praksis.

Bilateral bistand:

Olje for utvikling. Eksterne gjennomganger konkluderer med at programmet har styrket Ghanas forvaltning gjennom kapasitetsbygging, utvikling av lovverk, etablering av forvaltningssystemer og –strukturer innen ressursforvaltning, miljøforvaltning og forvaltning av petroleumsinntektene. Arbeidet framover rettes mot implementering av rammeverket som er bygget opp og bidra til å sikre ansvarlighet og åpenhet. Dette inkluderer samarbeid med sivilt samfunn. Norge vil fortsette å støtte relevante initiativ hvor Ghana deler kompetanse og erfaringer med naboland.

Fisk for utvikling skal bidra til god forvaltning av fiskerisektoren. Dette vil føre til bærekraftig høsting av fiskeressursene, styrket matsikkerhet, bedre ernæring og langsiktige og ansvarlige arbeidsplasser. Innsatsen skjer gjennom institusjonelt samarbeid mellom norske og ghanesiske institusjoner. Kvalitetssikret statistikk og forskningsbasert informasjon står sentralt, og forskningsskipet Dr. Fridtjof Nansen er en sentral del av programmet. Videre vil programmet bidra til oppdatering av planer og lovverk, tiltak for iverksetting og kontroll/oppfølging av lover, forskrifter og planverk. Støtte til arbeid innen fiskehelse og reguleringer av oppdrettssektoren vil stå sentralt.

Næringslivsarbeid: Som omtalt over er det en egen strategi for næringslivsarbeidet i Ghana. Denne kombinerer næringsfremme og næringsutvikling, og omfatter også samarbeid med Tyskland og deltakelse i G20s «*Compact with Africa*» for bedre rammevilkår og derigjennom økte utenlandske investeringer. Virkemidlene i arbeidet vil vektlegge strategisk utnyttelse av Team Norway i Ghana (primært ambassaden, Norfund, Norad, Norwep), aktiv kontakt med norske aktører, samarbeid med myndigheter og andre aktører rundt bedring av rammevilkår, næringslivets samfunnsansvar og næringsfremmende aktivitet. Norfund innviet regionskontor for Vest-Afrika i Ghana i mars 2018, og vil prioritere sektorer med høy utviklingseffekt.

Samarbeid med andre utviklingspartnere: Videreutvikle positive erfaringer med å styrke dialogen mellom givere, og mellom givere og regjeringen, særlig med problemstillinger knyttet til fiskeri, petroleumssektoren og energi.

Følge og fremme norske multilaterale investeringer i Ghana og regionen: Synliggjøre norsk støtte til de multilaterale organisasjonene og den betydning det har på landnivå i Ghana. Videreutvikle dialogen med FN lokalt for å følge opp norsk FN-politikk. Styrke dialogen med IMF, med særlig vekt på makroøkonomiske analyser og om samarbeidet for økt intern ressursmobilisering gjennom Ofu. Videreføre dialogen med Verdensbanken om næringsutvikling, rammevilkår for næringslivet og for andre relevante analyser. Styrket dialog med Den afrikanske utviklingsbanken bilateralt og regionalt.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helsesystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer. Norge vil bygge videre på et etablerte helsesamarbeidet mellom Ghana og Norge for å sikre målet om alles tilgang til helsetjenester.

4. Risikovurdering

Grunnleggende forutsetninger i Ghana for å nå de strategiske målene:

- *Politisk stabilitet og godt styresett*, med fri og uavhengig presse og aktivt sivilt samfunn.
- *Makroøkonomisk stabilitet og forsvarlig finanspolitikk*, med økt intern ressursmobilisering
- *Stabil og positiv sikkerhetssituasjon*, inkludert maritim sikkerhet.

Risikoanalyse

Økende fare for terror i regionen, økte politiske spenninger og motsetninger internt. Faren for et terroranslag mot Ghana vurderes av sikkerhetsselskaper og eksperter som økende. Konsekvensene av et terroranslag vil kunne bli svært alvorlige. Konsekvensene av politisk uro og konflikt særlig knyttet til valg kan bli store, men det er relativt lav sannsynlighet for at det inntreffer. Økt usikkerhet, konflikt og terror i regionen kan føre til økte flykningestrømmer internt i Afrika og regionen. Ghana vil da av mange kunne bli ansett som en trygg havn og vil måtte håndtere et stort antall flyktninger. Dette kan få konsekvenser også for Ghanas stabilitet.

Det er økt fare for piratvirksomhet i Ghanas farvann, noe som også kan ramme norske skip. Sannsynligheten for det er moderat/høy og konsekvensene alvorlige. Situasjonen vil følges løpende og vil håndteres gjennom tett dialog og oppdatering fra myndigheter og andre relevante partnere, og kontakt med norske aktører.

Uheldige og utilsiktede utslag av norsk næringsvirksomhet kan påvirke Norges og norsk næringslivs omdømme. Sannsynligheten for at det skjer er moderat, og konsekvensene moderat til lav. Norske selskaper forventes å kjenne og følge FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter og OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv. Stasjonen er i tett dialog med næringslivsaktører om dette.

Kapasitetsutfordringer hos partnere. Innen Ofu og Ffu kan mangelfull prioritering av tid og ressurser hos partnerne både i Ghana og i Norge innebære risiko for forsinkelser i implementering og resultatoppnåelse. Tett oppfølging og dialog med partnere om inngåtte avtaleforpliktelser står sentralt for å avbøte slike risiko.

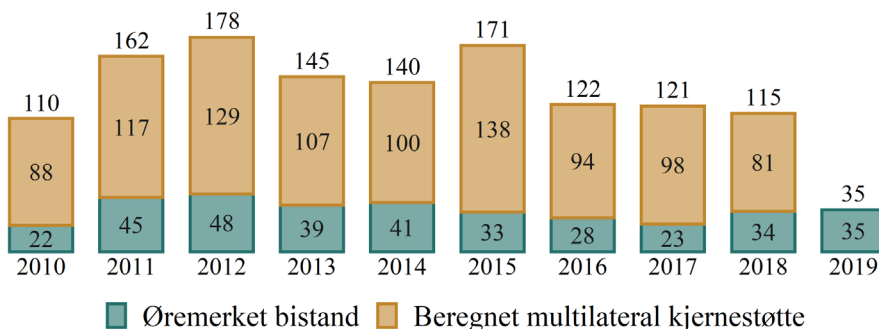
Kapasitet på ambassaden til å følge opp på en adekvat måte økende antall henvendelser og oppgaver i takt med voksende interesse for Ghana. Konsekvensene vurderes å være moderate og sannsynligheten middels stor. For å motvirke dette legges det opp til kontinuerlig dialog internt og med Departementet om prioriteringer og ressursbruk.

Tverrgående hensyn. Alle bevilgningsdokumenter og bistandsavtaler inkluderer en analyse av risiko på de fire tverrgående hensyn: menneskerettigheter, kvinner rettigheter og likestilling, klima og miljø og antikorrupsjon. Kvinner er en prioritert målgruppe. Mye av innsatsen på næringsliv og bærekraftig forvaltning vil være knyttet til områder med mannlig dominans. Det er da særlig viktig å være bevisst hvordan, tiltak, retningslinjer og rammeverk kan påvirke menn og kvinner ulikt. En vil også ha fokus på utvelgelse av deltakere ved for eksempel opplæring og sikre prosedyrer som ikke diskriminerer.

Vedlegg: Norsk bistand til Ghana

I 2019 utbetalte Norge 35 millioner kroner øremerket bistand til Ghana gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

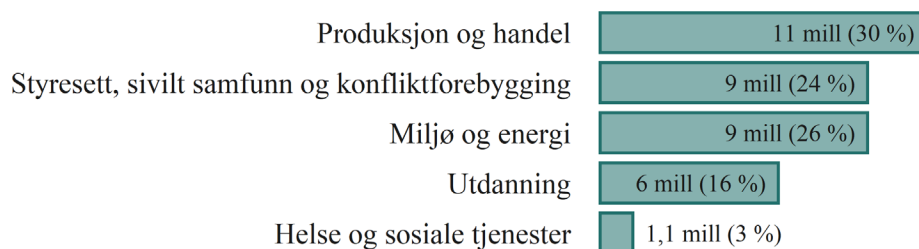
Bistand til Ghana, 2010-2019. NOK mill.



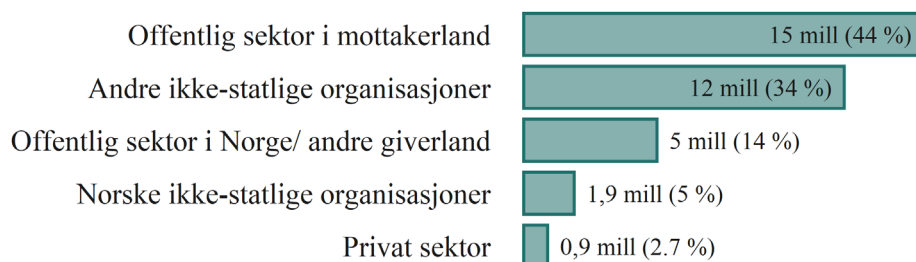
Norsk øremerket bistand i 2019

I 2019 var mest av den øremerkede bistanden til Ghana rettet mot Produksjon og handel (11 mill), Miljø og energi (9 mill) og Styresett, sivilt samfunn og konfliktforebygging (9 mill).

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Ghana i 2019



Type partner, øremerket bistand til Ghana i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Ghana i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.