



EVALUERING AF DEN PRIVATE SEKTORS FORTALERVIRKSOMHED (BUSAC), GHANA

EVALUERING RESUMÉ

2014.06

Manglende regulering, dårlig infrastruktur og uigennemsigtige markeder er ofte begrænsende for den private sektors vækstmuligheder i Afrika. Danida har siden 2004 støttet en række små og mellemstore privatsektor-organisationer i deres bestræbelser på at forbedre forretningsbetingelserne for deres medlemmer gennem Business Sector Advocacy Challenge Fund (BUSAC) i Ghana.

En ny evaluering viser, at BUSAC har været et effektivt redskab til at styrke privatsektor-organisationers fortalervirksomhed. BUSACs støtte til at ændre rammebetingelser for den private sektor i Ghana gennem bl.a. brancheorganisationer og producentgrupper har været særdeles relevant i forhold til både den ghanesiske regerings og Danidas politiske målsætninger.

BUSAC har haft en positiv indflydelse på de mange små privatsektor-organisationers evne til at drive fortalervirksomhed, og der er mange eksempler på positive effekter af støtten, især på lokalt niveau. Alligevel har evalueringen vanskeligt ved at påvise en direkte sammenhæng mellem BUSACs projekter og øget vækst og beskæftigelse gennem forbedring i det overordnede rammeværk for den private sektor i Ghana. Det skyldes dels at det metodisk er vanskeligt at påvise, hvordan fortalervirksomhed påvirker politiske beslutningsprocesser, dels at sammenhængen mellem programmets overordnede målsætninger og programmets aktiviteter ikke har været tilstrækkeligt tydeligt fra starten.

Evalueringen af BUSAC blev foretaget af det britiske konsulentfirma Oxford Policy Management i perioden fra april til oktober 2014.

HVAD ER BUSAC?

Danida har støttet Business Sector Advocacy Challenge Fund (BUSAC) i Ghana som en del af erhvervssektorprogrammet siden 2004. Anden fase af programmet afsluttes i 2015. BUSAC har støttet fortalervirksomhed med det formål at forbedre rammebetingelserne for den private sektor i Ghana. Dette er primært foregået gennem støtte til den private sektors egne organisationer, baseret på ansøgninger om konkrete projekter. I alt er der ydet støtte til over 750 projekter i perioden 2004-2014, og det samlede budget har været ca. USD 35 mio. (ca. DKK 210 mio.). Heraf har Danmark ydet ca. USD 21 mio. mens Storbritannien, USA og EU har bidraget med resten. Danida har udliciteret administrationen af fonden til COWI A/S.

Hvad konkluderer evalueringen?

Både første og anden fase af BUSAC har været særdeles relevante i forhold til Danidas politik, målsætninger og tværgående hensyn. Programmet har også været relevant i forhold til den ghanesiske regerings målsætninger, selvom regeringens rolle i at skubbe på en privatsektordagsorden har varieret siden programmet startede i 2004.

BUSAC har været efterspørgselsdrevet og derfor var de enkelte projekter relevante set fra modtagernes perspektiv, og de havde generelt stort ejerskab til dem. BUSAC-fondens størrelse og det store antal projekter har i sig selv gjort programmet betydningsfuldt for den private sektor, men der er også indikationer på, at BUSAC

ikke i tilstrækkeligt omfang har adresseret de største udfordringer for privatsektorudvikling i Ghana. BUSACs dilemma er, at den både ønsker at bidrage til privatsektorens bredere rammebetingelser og samtidig ønsker at støtte de mange mindre og lokale privatsektor-organisationer. BUSAC har dog øget sin relevans gennem hele programmets levetid, og den større fokus på emner af bred, national interesse i programmets anden fase ses som et vigtigt element af dette.

Evalueringen har fundet klar evidens for at BUSAC har haft en positiv indvirkning på de deltagende organisationers kapacitet til at drive fortalervirksomhed, og især de mindste organisationer har desuden oplevet et løft af deres generelle kapacitet. Men programmet har ikke ændret ved det grundlæggende vilkår, at de fleste

privatsektor-organisationer har et begrænset indtægtsgrundlag, og evalueringen vurderer derfor, at det kun er et fåtal af organisationerne, der vil kunne gennemføre tilsvarende fortalervirksomhed uden ekstern finansiering fremover. BUSAC har også haft aktiviteter rettet mod medierne i Ghana, hvilket ifølge evalueringen har haft en positiv effekt på dækningen og omtalen af emner som er relevante for den private sektor.

BUSAC-fonden administreres af et sekretariat. De deltagende organisationer kan søge om projekter indenfor det definerede formål, og der er et element af konkurrence om de midler der uddeles, idet kun ca. halvdelen af ansøgningerne imødekommes. Evalueringen har sammenlignet programmets omkostninger med andre lignende fonde. Resultatet er blandet, men når man sammenligner BUSAC II med andre fonde som yder tilskud til et tilsvarende antal små projekter, så viser BUSAC sig at være mere effektivt. Omkostningerne ved at administrere hvert enkelt projekt er næsten de samme uanset projektets størrelse, og derfor stiller evalueringen spørgsmålstegn ved om det kan betale sig at støtte så mange små projekter som BUSAC har gjort.

BUSAC har støttet konkrete projekter indenfor fortalervirksomhed, og evalueringen peger på at meget få af disse projekter ville være blevet gennemført uden BUSAC's støtte. Evalueringen har foretaget en analyse af hvilke faktorer der havde betydning for om de enkelte projekter lykkedes. Den viser, at fortalervirksomhed gennem organisationer på lokalt niveau, som f.eks. grupper af bønder og erhvervsdrivende, som var fokuseret på deres egne snævre interesser, var relativt succesfulde. Det skyldtes bl.a., at det var nemmere at få gennemført ændringer over for lokale myndigheder. Desuden havde de projekter, som advokerede for en bedre håndhævelse af eksisterende lovgivning og regler, større chance for at blive gennemført. I de tilfælde ny lovgivning var påkrævet, var processen ofte længere og mere kompliceret.

EKSEMPLER PÅ BUSAC-PROJEKTER

Regulering af mikro-finans. Susu-indsamlere i Ghana er et af de længst fungerende systemer for mikro-finansiering i Afrika. Susu-indsamlere er organiseret i 'Ghana Cooperative Susu Collectors' Association', som bl.a. arbejder for at forbedre kontrollen og tilliden til dette uformelle system for opsparing. Med hjælp fra BUSAC lykkedes det foreningen at opnå en regulering og et mandat fra Ghanas nationalbank til at registrere og overvåge Susu-indsamlere samt indstille dem til en certificeringsordning gennem nationalbanken.

Forbedret afsætning af landbrugsprodukter. Som i resten af Vestafrika forarbejder småbønder i det nordlige Ghana rodfrugten kassava til produktet gari, som kan opbevares i længere tid. 'Northern Volta Gari Processors Association' har 1.120 medlemmer, hvoraf 895 er kvinder. Adgangen til markedet er afgørende for at kunne sikre dem en stabil indtægt fra gari-produktionen. Gennem støtte fra BUSAC lavede foreningen en kampagne overfor myndighederne som skulle sikre at de vigtigste grusveje til markedet blev vedligeholdt efter hver regntid. Herved lykkedes det at opnå en skriftlig aftale om årlig rehabilitering af de vigtigste lokalveje i området.

Regulering af lægelaboratorier. APRIMEL er en forening af private lægelaboratorier med 155 medlemmer. Med hjælp fra BUSAC har foreningen fået gennemført en regulering af området, idet Ghanas parlament i marts 2013 vedtog en lov der regulerer disse laboratorier og anden beslægtet lægelig praksis med det formål at forbedre kvaliteten og slå ned på laboratorier der ikke lever op til almindelig standard. Dette har bl. a. medført, at Ghanas offentlige sygesikring er begyndt at anvende de private lægelaboratorier i stor stil.

Organisationerne rapporterer, at relationen mellem dem og myndighederne er forbedret, og mulighederne for at føre en fortsat dialog styrket; også i de tilfælde, hvor de enkelte projekter ikke har været succesfulde. Det har dog været en svaghed at myndighederne ikke har deltaget mere aktivt i programmets styrekomité.

På nationalt niveau udgør erhvervslivets rammebetingelser i Ghana fortsat en udfordring. På trods af nogle vigtige succeser for BUSAC-støttede organisationer, som resulterede i ændringer i politik eller bedre håndhævelse af eksisterende regler, så fandt evalueringen ikke meget belæg for at programmet har haft en effekt på det overordnede niveau. Det skyldes delvist at fokus for projekterne sjældent har været på nationale rammebetingelser, men det vidner også om forholdet mellem staten og den private sektor samt myndighedernes prioritering og organisering vedrørende privatsektor-reformer.

Forbedring i Verdensbankens 'Doing Business' indikatorer for Ghana var et af BUSAC's succeskriterier, men evalueringen påpeger, at disse indikatorer ikke har været velegnet for programmet da de indsatser BUSAC har støttet ofte ikke er tæt knyttet til 'Doing Business' indikatorerne.

BUSACs interventionslogik var baseret på den antagelse, at en styrkelse af 'efter-spørgselssiden' af bedre rammebetingelser for den private sektor ville få beslutningstagere til at adressere de emner der blev advokeret for. Men det viser sig, at den private sektor i mange tilfælde ikke har den nødvendige indflydelse til at påvirke ændringer. Selvom der opstår enighed mellem den private sektor og myndighederne om behovet for at gribe ind med konkrete tiltag, så er der mange andre faktorer, der skal være opfyldt for at det rent faktisk kan foregå – bl.a. skal tiltagene finansieres.

Interviews foretaget af evalueringen bekræfter, at BUSAC har bidraget til at skabe et bedre klima for dialog, og myndighederne værdsætter i højere grad

konsultation med den private sektor. Men det er ikke muligt at bekræfte forbindelsen mellem BUSAC-finansieret fortalervirksomhed og det overordnede erhvervsklima, og betydningen for vækst og beskæftigelse er endnu vanskeligere at fastslå.

Evalueringen understreger de metodiske vanskeligheder ved at godtgøre BUSACs bidrag til ændringer i rammeværket for den private sektor. Eftersom programperioden går mere end ni år tilbage, vil de relevante personer som har været involveret i nøglebeslutninger, ofte være forflyttet til andre opgaver, og det er vanskeligt at skille indflydelsen fra den konkrete fortalervirksomhed fra andre påvirkninger af beslutningstagerne.

Evalueringens anbefalinger

Evalueringen indeholder en række anbefalinger til en eventuel kommende fase af BUSAC og til andre lignende programmer, bl.a.:

- Hvis der er opnået enighed om en ændring som følge af fortalervirksomhed, skal BUSAC (i) tilbyde myndighederne ressourcer til at udvikle et projektforslag, som kan anvendes til at opnå finansiering og (ii) tilbyde finansiering af juridisk og anden assistance, som kan forberede eventuelt lovarbejde.
- BUSAC bør udbede sig bedre dokumentation fra ansøgerne vedrørende emnets betydning i relation til sektorens generelle udfordringer, og der bør være mere fokus på monitorering af indsatserne, inklusiv monitorering af processen efter selve dialog-processen er overstået og dermed aktivitetens bidrag til overordnede forandringer.
- Hvis BUSACs donorer fortsat ønsker at støtte små og svage organisationer på lokalt niveau, så bør man udvikle en klar forandringsteori og klare resultatomål,

som vil være anderledes end den indflydelse programmet kan have på det generelle erhvervsklima.

- Øget opmærksomhed kunne gives til mere strategisk forskning fremfor den emnebaseerede tilgang, der har eksisteret hidtil. Dette kunne foregå gennem støtte til relevante tænketanke eller i form af en mere sammenhængende støtte til større privatsektor-organisationer, som kunne involvere partnerskab med danske eller internationale privatsektor-organisationer.
- BUSAC kunne have fordel af at begrænse antallet af mulige ansøgere ved at definere nogle relevante temaer i konkrete sektorer, udvalgt bl.a. på baggrund af sandsynligheden for at myndighederne vil gennemføre ændringer på området.
- For at imødegå problemet med at de mindste organisationer ikke er bæredygtige, kunne BUSAC tage initiativ til at etablere samarbejde og netværk mellem disse organisationer på lokalt niveau.
- For at sikre den bedste anvendelse af donormidlerne bør det overvejes at øge partnernes eget bidrag til projekterne.

For formuleringen og implementeringen af andre lignende programmer anbefales det i øvrigt:

- At udvikle programmets interventionslogik fra start, hvilket vil hjælpe i forhold til monitorering og fremtidig erfaringsopsamling.
- At tilføje økonomisk additionalitet som et vigtigt udvælgelseskriterie for projekterne. Herved kan projekter med større økonomisk afsmittende effekter blive prioriteret. Det vil formentligt sænke antallet af egnede partnere, men sammenhængen med økonomisk vækst vil blive styrket.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida værdsætter evalueringens indsats for at vurdere resultatet af støtte til den private sektors fortalervirksomhed efter programmet næsten har gennemløbet to faser. Med mere end 750 projekter til mere end 600 privatsektor-organisationer over de ni år fonden har eksisteret, har det været en kompleks opgave. Erfaringerne vil blive inddraget i en mulig kommende fase af programmet.

Evalueringen bidrager med en vigtig analyse af BUSAC, og Danida er tilfreds med, at der laves en konkret erfaringsopsamling fra arbejdet med fonden. Danida er i stort omfang enig i anbefalingerne, som er konstruktive og fremadrettede.

Danida anser evalueringsspørgsmålene for at være blevet adresseret på en detaljeret måde, som tager højde for den store mængde information om programmet, der findes i monitoreringsrapporter,

reviews og studier foretaget i løbet af programmets levetid. Sammenligningen af BUSAC med andre lignende fonde er ligeledes værdsat.

Dog ville Danida have hilst velkommen, hvis der havde været en mere systematisk analyse af programmets rekonstruerede forandringsteori, såvel som en mere dybdegående analyse af perspektivet set fra de ghanesiske myndigheder, som har været involveret i konkrete processer i forbindelse med BUSAC projekter.

Danida bemærker, at evalueringen vurderer BUSAC som et meget relevant og omkostningseffektivt program, der har udviklet partnerorganisationernes kapacitet indenfor fortalervirksomhed.

Evalueringen konkluderer, at BUSAC formentligt ikke er så effektiv i forhold til de overordnede målsætninger om at

forbedre rammebetingelserne for den private sektor og dermed økonomisk vækst. Danida er enig i at dette især skyldes programmets design og vanskelighederne ved at adskille effekterne af fortalervirksomhed fra andre forhold der påvirker ændringer af rammebetingelserne. Der er behov for bedre indikatorer og et monitoreringssystem, der i højere grad kan dokumentere programmets bidrag.

Danida anerkender, at privatsektor-organisationernes fortalervirksomhed, på den måde det gennemføres i BUSAC-regi, ikke er finansielt bæredygtig for organisationerne på nuværende tidspunkt, men at der er muligheder for at forbedre bæredygtigheden i en eventuel fremtidig indsats. Den nuværende fase af BUSAC afsluttes i 2015, og evalueringens anbefalinger vil hjælpe Danida i overvejelserne om mulig fremtidig støtte.