

UDENRIGSMINISTERIET

**DANIDA** | DANMARKS  
UDVIKLINGSSAMARBEJDE



## EVALUERING AF RESULTATERNE AF AFRIKA- KOMMISSIONEN

### RESUMÉ

September 2016

*Afrikakommissionen fremlagde i maj 2009 rapporten "Realising the potential of Africa's Youth", (Virkeliggørelse af den afrikanske ungdoms potentiale), som indeholder ti policy-anbefalinger og fem konkrete initiativer under den fælles målsætning at understøtte privatsektordrevet vækst og beskæftigelse. Resultaterne af Afrikakommissionens arbejde er nu blevet evalueret.*

*Evalueringen opregner en række konkrete resultater af de initiativer, der kom ud af Afrikakommissionen. Den fortsatte bæredygtighed er lovende for flere af initiativerne. Særligt udviklingen af African Guarantee Fund, som yder garanti til kommercielle bankers udlån til små og mellemstore virksomheder, og udviklingen af en fond i Den Afrikanske Udviklingsbank for støtte til bæredygtig energi betegnes som innovative og med stort potentiale.*

*Afrikakommissionen havde betydelig indflydelse på debatten i Danmark og førte til stigende fokus på privatsektorudvikling i det danske bistandssamarbejde. Det er derimod vanskeligt præcist at fastslå, hvilken effekt Afrikakommissionen havde på den internationale policy-debat om udviklingsbistandens rolle. Debatten i Afrikakommissionen var i god overensstemmelse med den internationale debat i øvrigt – ikke mindst i kraft af Kommissionens medlemskreds. Evalueringen blev udført af konsulentfirmaet Tana Copenhagen.*

Daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen nedsatte i 2008 en Afrikakommission med det formål at fremkomme med anbefalinger til, hvordan Afrika kunne drage bedre nytte af globaliseringen og understøtte vækst og beskæftigelse i Afrika. Kommissionens medlemmer bestod af ledende afrikanske politikere, ledere af

toneangivende afrikanske organisationer og personer anerkendt for deres bidrag til den internationale debat om Afrikas udvikling. Kommissionen var således i høj grad afrikansk domineret for at sikre afrikansk ejerskab af Kommissionens anbefalinger og initiativer.

Kommissionens diskussioner fokuserede på jobskabelse til den voksende unge afrikanske befolkning gennem privatsektordrevet vækst og tiltag til styrkelse af konkurrenceevnen i de afrikanske økonomier.

Diskussionerne omfattede en bred vifte af emner, herunder etablering af anstændige jobs (jobs med ordnede løn- og arbejdsforhold), udvikling af gode rammer for iværksættere og nye muligheder for unge afrikanske kvinder og mænd gennem styrket uddannelse, udvikling af faglige færdigheder og bedre adgang til finansiering af opstart af virksomheder.

Kommissionen afholdt tre højniveau-møder i 2008 og 2009 organiseret af

Afrikakommissionens sekretariat i Udenrigsministeriet. Derudover afholdtes en række møder og tematiske workshops i Afrika og andre steder med en bred vifte af interessenter, herunder mange unge, som deltog i udviklingen af Kommissionens policy-anbefalinger og initiativer.

Afrikakommissionens arbejde blev afsluttet i 2009 og medlemmerne forpligtigede sig til at videreføre kommissionens tanker i deres arbejde. Derefter gik arbejdet i gang med at udvikle og gennemføre initiativerne i et tæt samarbejde mellem Danida og udvalgte internationale partnerorganisationer. Flere af initiativerne er fortsat i gang og har potentiale til at yde meget væsentlige bidrag til vækst og beskæftigelse i Afrika, mens andre er færdiggjort. Implementeringen af de fem initiativer beløb sig samlet til 897 mio. kr.

Formålet med evalueringen er at dokumentere og vurdere resultaterne af Afrikakommissionens arbejde; både dens indvirkning på politikudviklingen og resultaterne af de fem initiativer i perioden fra etableringen af kommissionen i 2008 til marts 2016.

## Effekt af policy-anbefalingerne

Afrikakommissionens ti policy-anbefalinger adresserer behovet for at omdefinere den udviklingspolitiske dagsorden i relation til Afrika. De vigtigste prioriteter er behovet for at skabe jobs til Afrikas stadigt voksende unge befolkning gennem privatsektordrevet vækst og tiltag til at styrke de afrikanske økonomiers konkurrenceevne. Evalueringen vurderede effekten af policy-anbefalingerne på den danske og den internationale udviklingsdagsorden og de afrikanske landes politiske tiltag.

Evalueringen fandt, at Afrikakommissionens anbefalinger havde en betydelig effekt på den danske politikudvikling i relation til Afrika. Der var allerede betydelig støtte til privatsektordrevet vækst, men med Afrikakommissionen

voksende bistanden hertil. Dette skete både i form af øget støtte til gennemførelsen af privatsektorprogrammer i prioritetslandene samt gennem Afrikakommissionens initiativer. Således voksede bistanden til privatsektorindsatser fra 190 mio. kroner i 2009 til gennemsnitligt 459 mio. kr. årligt i perioden fra 2010 til 2015. Herudover ydede Danmark støtte til en række andre privatsektorinitiativer i perioden, bl.a. gennem IFC i Verdensbanken og gennem Danidas erhvervsinstrumenter.

I forhold til den internationale politikudvikling var Afrikakommissionen qua sin medlemskreds en integreret del af den internationale debat om Afrikas udvikling og udviklingsbistandens rolle, hvad angår fremme af privatsektordrevet vækst og beskæftigelse. Det er derfor vanskeligt direkte at pege på mere specifikke bidrag fra debatten i Afrikakommissionen til den bredere internationale debat. Der er dog ét område, hvor Afrikakommissionen bidrog med en ny vinkel, nemlig behovet for at skabe jobs til de voksende generationer af unge afrikanere. Der er dog ikke evidens for at dette aspekt efterfølgende

blev videreført af kommissionens medlemmer.

Tilsvarende havde anbefalingerne også begrænset effekt på den løbende politikudvikling i de afrikanske lande, da anbefalingerne generelt var i overensstemmelse med den igangværende debat i disse lande.

## Resultater af de fem initiativer

Afrikakommissionens fem initiativer blev udviklet i tæt partnerskab med de internationale organisationer, der derefter har været ansvarlige for gennemførelsen af initiativerne. De fem initiativer var:

1. Benchmarking af afrikansk konkurrencedygtighed.
2. Styrket adgang til investeringskapital for små- og mellemstore virksomheder – senere African Guarantee Fund.
3. Slip iværksætterkapaciteten løs – fremme af unge iværksættere.

## AFRIKAKOMMISSIONENS MEDLEMMER:

Formand: Statsminister Anders Fogh Rasmussen/Lars Løkke Rasmussen  
Præsident Jakaya Mrisho Kikwete, Tanzania  
Premierminister Dr. Louisa Diogo, Mozambique  
Formand for Kommissionen for den Afrikanske Union Jean Ping  
Præsident for Den Afrikanske Udviklingsbank Donald Kaberuka  
Præsident for ECOWAS Dr. Mohamed Ibn Chambas  
Eksekutiv direktør for Kenya Manufacturing Association Betty Maina  
Rektor Lauritz Holm-Nielsen, Aarhus Universitet  
Dr. Mo Ibrahim, stifter af Celtel  
Vicegeneralsekretær i FN Dr. Rose Migiro  
Udviklingsminister Ulla Tørnæs  
Direktør i Brenthurst Foundation Dr. Greg Mills  
Direktør i Verdensbanken Dr. Ngozi-Iweala  
International chef i Folkekirkens Nødhjælp Christian Friis Bach  
Formand for Danidas Styrelse Klaus Bustrup  
Robert Calderisi, konsulent  
FN's Særlige Udsending Ellen Margrethe Løj  
EU-ambassadør Koen Vervaeke

4. Adgang til bæredygtig energi.
5. Fremme af videregående uddannelse og forskning.

Alle initiativer er fundet relevante for gennemførelsen af Afrikakommissionens målsætninger. Ikke alle initiativer har en klar resultatramme, og det har således været vanskeligt præcist at vurdere effekten af de enkelte initiativer. Det er derfor heller ikke muligt at vurdere den samlede beskæftigelseseffekt af initiativerne.

*Benchmarking af afrikansk konkurrenceevne:* Gennemført af World Economic Forums (WEF) Global Competiveness Network. Formålet var at udbrede anvendelsen af et konkurrenceevneindeks i Afrika og derigennem bidrage til en dialog om tiltag til yderligere forbedringer i konkurrenceevnen. Bistanden fra Danmark bidrog til at syv yderligere afrikanske lande kunne blive omfattet af indekset, ligesom World Economic Forum kunne engagere sig i nationale og regionale dialoger med en række afrikanske lande om forbedringer af konkurrenceevnen. Den danske støtte gav et ekstra vigtigt skub til WEFs arbejde i Afrika som fortsat er betydeligt i dag.

*African Guarantee Fund (AGF):* Afrikakommissionen identificerede manglende adgang til kapital for små og mellemstore virksomheder, som en væsentlig hindring for vækst. Sammen med Den Afrikanske Udviklingsbank (ADB) udviklede Danida konceptet om en afrikansk garantifond, som skulle yde garantier til banker, der udlåner penge til små og mellemstore virksomheder. Garantien skulle kombineres med kapacitetsudvikling til banker for at styrke deres evne til at handle med de mindre virksomheder, og kapacitetsudvikling af de mindre virksomheders forretningsstyring. AGF blev etableret i 2011 baseret på kapital indskudt af Danmark, ADB og Spanien og er i dag en velfungerende institution. Siden har flere donorer besluttet at bidrage, herunder Sverige og Den Nordiske Udviklingsfond.

## AFRIKAKOMMISSIONENS ANBEFALINGER:

1. Styrk den private sektors rolle for at levere vækst og beskæftigelse.
2. Skift fokus fra donordrevet vækst til privatsektordrevet vækst.
3. Øg bistanden til opbygning af den private sektor.
4. Frem god regeringsførelse.
5. Udvikl og gennemfør nationale udviklingsplaner med fokus på at sikre rammebetingelser for den private sektor.
6. Styrk partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor.
7. Åbn markeder, også for syd-syd handel.
8. Virkeliggør kvinders muligheder for at drive økonomisk vækst og udvikling.
9. Virkeliggør unges muligheder ved at give dem medindflydelse på strategier og planer.
10. Inkluder klimaspørgsmål i alle udviklingstiltag.

AGF vurderes som et innovativt tiltag til udvikling af banksektoren og sikring af kapital til den voksende underskov af små og mellemstore virksomheder i Afrika. AGF er stadig i et tidligt stadie af sin udvikling, men er allerede aktiv i 35 lande på tværs af kontinentet og har indgået samarbejdsaftaler med 62 banker. 850 mindre virksomheder har indtil videre modtaget lån.

*Slip iværksætterkapaciteten løs:* Dette initiativ er gennemført af ILO i Tanzania, Kenya og Uganda. Formålet er at tilbyde unge iværksættere en pakke med iværksættertræning, mentorship, rådgivning og adgang til finansiering. Projektet blev iværksat i 2010 og udløb i 2015 og det vurderes at 40.000 virksomheder blev startet af unge over hele Afrika som et resultat af ILOs program. Iværksætteri er blevet introduceret i den nationale læseplan i grundskolen i Tanzania og Uganda, og et stort antal lærere er blevet trænet heri (f.eks. 4.000 lærere i Tanzania, hvor også 147.000 studerende har deltaget i undervisningen.)

*Adgang til bæredygtig energi:* Initiativet "The Sustainable Energy Fund for Africa" (SEFA) er udviklet i tæt samarbejde med ADB og er forankret her. Udgangspunktet for etablering af fonden var, at bæredygtig

produktion af energi var en væsentlig faktor for vækst og beskæftigelse i Afrika. Målet var at udvikle de fremvoksende markeder for bæredygtig energiproduktion ved at styrke små og mellemstore virksomheders rolle som producenter og distributører af bæredygtig, decentraliseret energi.

Initiativet har været ramt af en række opstartsvanskeligheder, men er nu på et stadie hvor det forventes at kunne accelerere implementeringen. Fonden har identificeret en række vigtige projekter (13 projekter indtil videre) og har tiltrukket betydelige ressourcer fra en række andre donorer og investeringer fra den private sektor i vedvarende energi. Der er dermed skabt en vigtig mekanisme for fortsat udbredelse af bæredygtige energiløsninger i Afrika.

*Erhvervsuddannelse og forskning:* Initiativet består af to tiltag: 1) styrkede erhvervsuddannelser samt 2) innovation i landbrugssektoren gennem samarbejde mellem universiteter, forskning og den private sektor – UniBRAIN. Det første tiltag er gennemført i samarbejde med ILO. Projektet førte til en udrulning af erhvervsuddannelser i Benin, Burkina Faso og Zimbabwe, hvor mere end 12.000 unge har fået job efter endt uddannelse og som

har ført til etablering af uformelle lærlinge-forløb. Projektet synes kun i Zimbabwe at have haft en indflydelse på den nationale politik på området for erhvervsuddannelser. Det er derfor også det eneste land, hvor indsatsen kan forventes videreført efter projektet blev afsluttet i 2016.

UniBRAIN havde til formål at fremme innovation i landbrugssektoren som kunne anvendes kommercielt gennem samarbejde og erfaringsudveksling mellem universiteter og private virksomheder. Endvidere skulle tiltaget bidrage til at udvikle landbrugsfakulteternes læseplan, således at innovation og kommerialisering blev en integreret del af pensum. Projektet blev gennemført af Forum for Agricultural Research in Africa. Fremdriften har været langsom, men det skal ses i lyset af den ambitiøse målsætning om at etablere levedygtige business incubators. Det er lykkedes at etablere "UniBRAIN modellen" som et kendt koncept på tværs af Afrika til fremme af tættere samarbejde mellem universiteter og den private sektor, som kan have stor værdi for andre lande. UniBRAIN har nu institutionaliseret sig som The African Agribusiness Incubation Network. Evalueringen vurderer dog, at dette netværk vil kræve yderligere finansiering for at kunne bestå.

*Fælles monitorerings- og evalueringsmekanisme:* Der blev etableret en fælles monitoreringsmekanisme i samarbejde mellem Den Afrikanske Unions Kommission, ADB og FNs Økonomiske Kommission for Afrika for at sikre afrikansk ejerskab til policy-anbefalinger og initiativer. Dette kom ikke til at fungere efter hensigten. De enkelte initiativer blev dog monitoreret af de implementerende organisationer og af Udenrigsministeriet som led i opfølgningen på Afrikakommissionen.

Samlet set har Afrikakommissionen skabt en række lovende resultater, som peger fremad. Støtten til at måle og sammenligne afrikanske landes konkurrenceevne har f.eks. inspireret til etableringen af et "Competitiveness Council" (Råd for konkurrenceevne) i Nigeria, og der er eksempler på at medierne har taget tråden op og har mobiliseret den offentlige opinion i spørgsmål om konkurrenceevne. Den Afrikanske Garantifond blev etableret helt fra bunden og har været i stand til at generere yderligere finansiering og en række lovende aktiviteter, som vil gøre det muligt fortsat at stimulere udviklingen af små og mellemstore virksomheder i Afrika. "The Sustainable Energy Fund for Africa" anses for at være et innovativt og visionært projekt, som har mobiliseret yderligere

finansiering og er godt integreret i flere andre globale initiativer.

Flere af initiativerne har således påvirket tænkning og politikudvikling på området, men visionen om at initiativerne skulle være demonstrationsprojekter, der kunne danne model for fremtidige indsatser, er endnu ikke opnået.

Evalueringen finder på den baggrund, at følgende erfaringer kan drages af arbejdet med Afrikakommissionen:

- Der burde have været en plan for operationalisering af opfølgningen på de ti policy-anbefalinger.
- Denne plan kunne have bidraget til større politisk ejerskab for opfølgningen, ikke mindst for at sikre større udbredelse af initiativerne, således som det var ambitionen.
- Danida har klare og gennemtænkte retningslinjer for programmering. Disse skal følges, og der skal etableres klare resultatrammer for alle interventioner, således at effekten af interventionerne løbende kan vurderes.

## UDENRIGSMINISTERIETS BEMÆRKNINGER

Udenrigsministeriet er særdeles tilfreds med den positive vurdering af flere af de iværksatte initiativer. Udover de konkrete resultater fremhæver evalueringen også den innovative karakter af flere af initiativerne. Flere initiativer har et stort potentiale til at bidrage til bæredygtig vækst og beskæftigelse i Afrika ikke mindst AGF og "Sustainable Energy Fund for Africa". Samarbejdet med partnerorganisationerne og andre bilaterale donorer har været meget tæt, og der har været stort ejerskab til initiativerne gennem hele processen.

F.eks. har der været et tæt samarbejde med Den Afrikanske Udviklingsbank om opfølgning på de initiativer, der er forankret i den institution.

Kommissionen påpegede på et tidligt tidspunkt behovet for et større fokus på den hastigt voksende afrikanske befolkning – og særligt behovet for beskæftigelse blandt unge. Udenrigsministeriet er enig i evalueringens vurdering af at policy-anbefalingerne var i god overensstemmelse med den internationale debat. Derfor er

det vanskeligt præcist at afgøre konkrete effekter af kommissionens arbejde på den internationale debat.

Udenrigsministeriet er enig i behovet for at følge egne guidelines for forberedelse af projekter og programmer, inklusiv solide resultatrammeverk som muliggør at fremdrift og resultater løbende kan vurderes. Flere af initiativernes innovative natur vanskeliggjorde imidlertid anvendelsen af de sædvanlige retningslinjer for udviklingsbistandens gennemførelse.