

OM VÆKST & BESKÆFTIGELSE

Kapitlet vedr. vækst & beskæftigelse er baseret på den generelle præmis at økonomisk vækst og beskæftigelse er en forudsætning for fattigdomsbekæmpelse, hvilket man kan være helt enig i. En anden præmis, nemlig at økonomisk vækst, der også er holdbar på langt sigt, skabes bedst af det private initiativ i samfund, der understøtter virkelyst, kreativitet og iværksætteri, er noget mere problematisk. I mange tilfælde er det samspillet mellem det offentlige (staten) og den private sektor, der har været drivkraften i samfundsforandringerne og dermed udvikling og økonomisk vækst. Og der findes mange eksempler på, at den offentlige sektor har skabt økonomisk vækst gennem direkte indsatser, som er gået langt videre end at sætte rammer for eller styrke det private initiativ.

På grundlag af ovenstående præmisser ønsker Danmark at øge støtten til udviklingen af den private sektor, især med indsatser baseret på Afrikakommissionens anbefalinger. Hermed har man allerede givet udkastet en specific geografisk orientering. Økonomiske sektorer, herunder landbrug/agroindustri, skal støttes i den bredere sammenhæng af vækst og beskæftigelse. De specifikke indsatser er samlet under fem hovedpunkter, nemlig markedsadgang, rammer for økonomisk vækst, teknologi & innovation, produktion & forarbejdning og etablering af sikkerhedsnet.

Mine kommentarer knytter sig specielt til to sidste, men det skal generelt slås fast at udkastet indeholder en række overvejelser om forholdet mellem den offentlige sektor og de private aktører. I forlængelse heraf er man kommet til den konklusion, at i fremtiden vil Danmark i dialogen med det enkelte partnerland fokusere på, hvor udfordringerne for den private sektor er størst. I forlængelse heraf nævner man en række områder der i stor eller nogen udstrækning tilhører det offentlige regi, som f.eks. infrastruktur, energiforsyning, forskning og teknologi, håndhævelse af love, etc. Disse vil også blive støttet, nu med en prioritering i relation til det private initiativs behov.

Med hensyn til produktion & forarbejdning lægges der vægt på mere alsidighed i produktionen, højere grad af forarbejdning, øget produktivitet og forsøgelse af beskæftigelse, specielt i byerne. Men i sidste instans ender man alligevel med at fokusere på landbrugs- og agroindustrien, som "branchen" der skal skabe økonomisk vækst og beskæftigelse. Man nævner dog, at afhængig af lokale forhold vil andre brancher også kunne bidrage med vigtig beskæftigelse.

Som det nu er blevet en gennemgående tendens, vil man arbejde med alle led i produktionen, som det udtrykkes "fra jord til bord", et slogan hentet fra EU's fødevarerpolitik. Danmark vil arbejde for, at der skabes værditilvækst i alle led af kæden mellem producent og forbruger og i denne sammenhæng fokusere indsatsen på de brancher der har størst udviklingspotentiale, herunder specielt landbrugs- og agroindustrien. Udtrykket "fra jord til bord" virker noget malplaceret idet det stammer fra en helt anden sammenhæng end vækst og beskæftigelse, nemlig at producere sikre fødevarer til Europas forbrugere. Man burde derfor eliminere denne henvisning.

Indgangsvinklen med værdikæder kommer direkte fra Afrikakommissionens rapport, men er ivotrigt ikke ny. Den har har anvendt på globalt niveau over mere end 15 år og i lidt andre sammenhænge (varekæder, forsyningskæder, klyngeanalyse) over en længere periode, på lokalt niveau måske med mest opfindsomhed i nogle latinamerikanske lande. Erfaringerne med værdikæder som indgangsvinkel til udvikling af landbrugssektoren viser ivotrigt, at fattige småproducenter med få ressourcer har meget vanskeligt ved at tilpasse de krav som stilles til organisation, investering, innovation, etc. under denne tilgang.

I 2008 finansierede DANIDA et komparativt studie af landbrug/agroindustri og innovation i seks afrikanske lande: Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, Rwanda og Uganda. (Agribusiness and Innovation Systems in Africa, The World Bank, Washington, D.C., 2009). Fem af de nævnte lande tilhører gruppen af Danmarks samarbejdslande. Studiets resultater er interessante, idet man netop behandler sammenspillet mellem den offentlige sektor og det private initiativ i et markedsoperspektiv.

Således konkluderer man, at der er en fundamental forskel mellem høj-værdi produkter (f.eks. grønsager, frugt, blomster, kaffe) og basisfødevarer (f.eks. majs, maniok, sorghum, hirse). Den private sektor kan i stor udstrækning udvikle og skabe vækst gennem førstnævnte, med den offentlige sektor i en koordinerende og rammegivende rolle, men ikke umiddelbart gennem sidstnævnte, hvor der kræves en helt anden og aktiv rolle af den offentlige sektor.

Det er derfor skuffende, at man i udkastet ikke har formået skabe en bedre balance mellem indsatser til støtte for den private sektor og finansiering af offentlige investeringer i infrastruktur, forskning, etc.. Den øgede støtte til den private sektor vil i stor udstrækning medføre et fravalg af initiativer for at forbedre produktionen af basisfødevarer, som er et fundamentalt problem i de fleste afrikanske lande. Eksempler, der ofte nævnes som argument for privatsektorstøtten, bekræfter dette (mælkeproduktion i Kenya, grønsags/blomstereksport fra Kenya og Uganda, ananaseksport fra Ghana, etc.).

Kapitlets afsnit vedr. sikkerhedsnet er meget lidt tilfredsstillende, idet man ikke har formået at etablere en bedre sammenhæng mellem fattigdom, sårbarhed og udvikling. Man vil selvfølgelig ikke lade de mennesker i stikken, som ikke har de nødvendige ressourcer til at tage del i den økonomiske vækst eller den nødvendige frihed til at gribe en mulighed for at forbedre egne levevilkåre. Man kan være enig i, at en stor del af befolkningen i mange af de nuværende samarbejdslande har få og begrænsede ressourcer. Om disse ikke rækker til at skabe vækst og forbedre levevilkår er dog en sandhed med modifikationer, idet dette jo netop afhænger af offentlige investeringer og den støtte man giver til bestemte befolkningsgrupper.

At give eller subsidiere såsæd og gødning i stedet for fødevarehjælp er selvfølgelig en rigtig betragtning, men ikke særlig relevant idet direkte fødevarehjælp i de senere år er blevet meget mere begrænset til katastrofesituationer end det tidligere var tilfældet. Spørgsmålet er snarere hvilke indsatser i en bredere forstand er mest effektive for befolkningsgrupper med få ressourcer. Her mangler udkastet svar, idet man i de foregående afsnit har undladt at præsentere en analyse af hvem er de fattigste, hvilke ressourcer råder de over og hvilket udviklingspotentiale skal man prioritere. Men man må formode at gruppen "de fattigste" udgør en stor del af befolkningen i mange af Danmarks samarbejdslande?

Forslaget om at udvide forsikringsordninger for at mindske risikoen ved at specialisere sin produktion, hvis høsten slår fejl, virker meget lidt gennemtænkt. Forsikring drejer sig om at sprede en risiko over en længere periode. Finansieringen sker via forsikringspræmier, hvor betalingen kan subsidiere således at den forsikrede ikke skal betale hele præmien. Erfaringerne viser imidlertid, at selv med en høj subsidieringsgrad kan afgødeforsikring ikke alene fungere som sikkerhedsnet for sårbare befolkningsgrupper. Risikoen, som bl.a. er bestemt af yderst variable klima- og vejrmæssige forhold, er simpelthen for stor i forhold til den gennemsnitlige, årlige værdi af afgøderne. Der er derfor brug for andre former for indsats, som f.eks. billig kunstvandingsteknologi, tørke-resistente frøsorter og bedre rådgiving vedr. såningstidspunkter. Sådanne burde inkluderes i kapitlets forslag.

Vagn Mikkelsen
Lead Consultant, Food Security Monitoring
WFP, Rome
vagn.mikkelsen@wfp.org