

Bistand til privatsektorudvikling – erfaringer og forskellige tilgange

Af Henrik Schaumburg-Müller, lektor,
Centre for Business and Development Studies, CBS

1. Indledning

Når man ser på udviklingen i flere af de Afrikanske lande syd for Sahara, så kan man godt blive mistrøst og spørge, om udviklingsbistanden slet ikke har haft nogen effekt? Har bistandspengene været spildt? Når man bare ser på indkomst per indbygger, er der ikke grund til den store optimisme. Lande andre steder i verden, der har fået meget mindre bistand, har været i stand til at sikre sig betydelig større økonomisk vækst. Bistanden til de Afrikanske lande startede i mange tilfælde tilbage i 1960'erne kort efter deres uafhængighed, og med den konstante strøm af udenlandske bistandsmidler er flere af landene blevet afhængig af bistanden for at kunne drive den offentlige sektor.

Nu skal man ikke overvurdere betydningen af den udenlandske bistand for den samlede udvikling i et land, og det ville jo sandsynligvis i de fleste tilfælde ikke været gået bedre uden bistanden, men måske med mindre bistand? Alligevel er det ikke underligt, at man stiller spørgsmålet, om bistanden er blevet givet på den rigtige måde. Meget af bistanden er gået til udbygning af den offentlige sektor og statslig produktion af varer og tjenesteydelser. Den neolibérale bølge i 1970'erne og senere erfaringerne fra de asiatiske landes håndtering af globaliseringens stigende krav til konkurrenceevne, har rejst

spørgsmålet, om det ikke ville være mere hensigtsmæssigt at styrke udviklingen af erhvervslivet og de private virksomheder i stedet for ensidigt at finansiere udbygningen af staten for at opfylde de valgte udviklingsmål. Det er derfor ikke helt forkert at sige, at de seneste årtiers stigende fokusering på privatsektorudvikling må ses som en reaktion på de manglende resultater ved at koncentrere bistanden om udbygning af den offentlige sektor.

Er udviklingen af den private sektor så nøglen til økonomisk udvikling og reduktion af fattigdom i ulandene? Det synes nu at være opfattelsen i mange bistandsorganisationer og blandt ulandenes regeringer. Der er flere grunde til en sådan antagelse, ikke mindst fordi andre strategier over tid har vist deres begrænsninger, og fordi udviklingen af den private sektor i mange udviklingslande hidtil har været holdt nede af nationale regeringer og forsømt af det internationale bistandssamfund. Det er i den private sektor, der skabes produktiv beskæftigelse, og hvor innovationer skabes og bringes til udfoldelse, så værdiskabelsen forøges og produktiviteten stiger. Udviklingsstudier har gennem lang tid interesseret sig for industrialisering og i bølgen af strukturreformer har ikke mindst de internationale organisationer satset på at få markederne liberaliseret. Men fokuseringen har været på de frie markeds kræfter og langt mindre på

virksomheden. Men hvad skal der til for at få virksomheden til at fungere og udvikle sig?

Det er derfor, vi i denne artikel vil undersøge og diskutere spørgsmålene om, hvorfor der er grund til yde støtte til den private sektors udvikling, hvordan gør man det og med hvilke virkninger? Det skal med det samme siges, at selv om det nu er muligt at se på en række forskellige erfaringer, er det endnu for tidligt at give entydige svar på virkningerne af at yde bistand til ulandenenes privatsektorstrategier, fordi den mere systematiske gennemførelse af disse strategier endnu ikke kan siges at være tilendebragt.

I de efterfølgende afsnit vil der først blive set på rationalet bag privatsektorudvikling i en udviklingsmæssig sammenhæng. Dernæst vil vi se på resultaterne af nogle evalueringserfaringer af støtte til privatsektorudviklingsaktiviteter. Dette fører frem til en teoretisk baseret analyse og diskussion af baggrund og indhold af aktiviteter til støtte af privatsektorudviklingen. Efterfølgende vil der på det teoretiske grundlag blive set på indholdet af en række ulandes privatsektorstrategier, og endelig bliver der konkluderet i forhold til artiklens overordnede spørgsmål.

2. Rationalet for privatsektorudvikling som udviklingsstrategi

Tiltroen til privatsektorudviklingens potentiale har ført til en stigende interesse for nye strategier og bistandsinitiativer ikke mindst drevet af de internationale institutioner og bilaterale bistandsorganisationer. Drevet ud fra ønsket om at kunne anbefale nye og mere effektive strategier end de forudgående strukturalpasningsreformer under »Washington Consensus«, der var dårligt tilpassede til vilkårene i de enkelte lande og viste manglende udviklingsmæssige resultater i Afrika. Simple og ukontrollerede privatiseringsløsninger havde vist deres begrænsninger og katastrofale resultater i Rusland (Stiglitz 2003). Med den nye enighed i Verdensbanken og i FN-sy-

stemet om at reduktion af fattigdom er det overordnede udviklingsmål, har der været stor tiltro til, at en mere strategisk tilgang til privatsektorudvikling var vejen frem.

At udviklingen af erhvervslivet og de private virksomheder skulle være en effektiv måde at nå udviklingsmålene om økonomisk vækst og ikke mindst reduktion af fattigdommen, hviler på en række simple antagelser. Disse antagelser er (1) at fattigdomsreduktion opnås effektivt gennem økonomisk vækst, (2) at økonomisk vækst mest effektivt opnås gennem den private virksomheder, der opererer i fri konkurrence på veletablerede markeder, og (3) at staten og udviklingsbistanden effektivt kan støtte denne udvikling (Gibbon & Schulpen 2001; Kragh m.fl. 2000).

Støtte til privatsektorudvikling skal ikke ses som en traditionel understøttelse af en bestemt økonomisk eller social sektor. Privatsektorudvikling drejer sig om principper og betingelser for økonomiens organisering, hvor privat virksomhed og risikodrevne investeringer driver udviklingen (OECD 1995).

Dermed bliver det også forholdsvis svært klart at afgrænse, hvad man kan anse for bistand til privatsektorudvikling. Mange og ret forskellige bistandsinterventioner kan siges at støtte privatsektorudvikling. Dette viser sig klart, hvis man prøver at opgøre privatsektorbistandens andel af den danske bilaterale bistand der i 2005 samlet beløb sig til kr. 7.119 millioner. Ser man på den bilaterale bistands hovedkategorier i Danida årsrapport, kan man i en forholdsvis snæver definition medregne følgende aktiviteter (2005 beløb i millioner kroner):

1. Privat Sektor Programmet m.v. (nu B2B programmet)	171
2. Blandede kreditter	270
3. Støtte til de produktive sektorer industri, handel og turisme	210
Ialt	651

De 651 millioner kroner svarer til lige godt 9% af den bilaterale bistand, hvilket ikke forekommer at være en større satsning. Men som sagt er afgrænsningen svær, for bistanden til andre økonomiske sektorer som landbrug, skovbrug og fiskeri til i alt 629 millioner kr. i 2005 kan for en stor dels vedkommende også ses som støtte til privatsektorudvikling, og det samme kan i stor udstrækning bistanden til økonomisk infrastruktur på i alt 1.042 millioner kr., hvor ikke mindst støtte til vejanlæg og elektrificering vejer tungt. Dog er den bilaterale bistand fortsat koncentreret om de traditionelle sociale sektorer og infrastruktur, der udgør 2.909 millioner kroner i 2005.

3. Evalueringserfaringer

Tilbage til spørgsmålet om privatsektorbistanden virker? For at svare på det spørgsmål, er det nærliggende at se på, hvad der er lavet af evalueringer. Her er status den, at der faktisk er gennemført en hel del, men lad det være sagt med det samme: de synes langt fra at give svar på om privatsektorbistanden er et effektivt redskab til at skabe øget vækst og reducere fattigdom. Hertil har det meste af bistanden på området endnu ikke fungeret i tilstrækkelig lang tid til, at man kan gå ind i den type af undersøgelser. De eksisterende evalueringsrapporter undersøger primært, om bistanden har nået sine mål for aktiviteter og ikke mindst om de planlagte interventioner har været hensigtsmæssigt planlagt og gennemført.

Det vil være for omfattende her at forsøge at opsummere alle evalueringserfaringer og -konklusioner. I stedet vil vi se på nogle diskussioner og resultater fra særlig udvalgte evalueringer. Men først opsummeres kort de konklusioner som Schulpen & Gibbon (2001) når frem til efter at have set på et større antal evalueringer fra seks donorlande:

- Interventionerne mangler ofte klare målsætninger, og der er en manglende sam-

menhæng til organisationernes udviklingsmålsætninger.

- Private organisationer, der gennemførte interventionerne, har ikke sammenfaldende mål og mangler kapacitet.
- Der mangler gennemsigthed i valget af partnere og lande for gennemførelsen af interventionerne.
- Generelt lægges der for stor vægt på simple overførsler af udstyr eller træningsmoduler, og der mangler fokus på institutionsopbygning. Denne tendens forstærkes af bistandens binding.
- De fleste interventioner mangler en forankring i de reelle forhold i den private sektor.

Disse konklusioner fremhæver i hovedsagen negative sider af privatsektorbistandens gennemførelse, men siger meget lidt om den virker. De evalueringer der ses på stammer imidlertid tilbage fra aktiviteter i 1990'erne. Det var før, de fleste modtagerlande fik udarbejdet en strategi for privatsektorudvikling, og før donorerne fik udarbejdet deres egne strategier for at støtte privatsektorudviklingen.

For at supplere hvad Schulpen & Gibbon fandt frem til, er der udvalgt yderligere tre evalueringer foretaget efter år 2000. Alle tre evalueringer er karakteriseret ved at de syntetiserer evaluerings resultater fra flere projekter eller programmer, og samtidig forsøger de hver på deres måde, at sige noget mere generelt om bistand til privatsektorudvikling. Den første er en evaluering af den amerikanske bistandsorganisation USAID's »Enterprise Development Project« i fem Centralasiatiske lande (Duca Consulting International 2004). Den anden er Danida's meta evaluering af privatsektor interventioner fra 2004 (Danida 2004). Den sidste er en synteserapport af tre svenske Sida evalueringer (Danielson 2005).

Evalueringen af USAID's »Enterprise Development Project« er den mest traditionelle

evalueringsrapport, idet den dybtgående, men snævert ser på projektsaktiviteter og -resultater i forhold til de opstillede umiddelbare resultatmål for projekterne uden at se på de mere vidtgående virkninger af projekterne. Projektet havde fem komponenter der alle drejer sig om at stille forskellige forretningssydelser direkte til rådighed for individuelle virksomheder eller erhvervsorganisationer. Hovedkonklusionen er, at de fem komponenter i varierende grad har nået deres mål. Mere principielt rejser evalueringen imidlertid en kritik af, at disse forretningssydelser er blevet tilbudt virksomhederne frit og dermed principielt har været med til at forvride markedet for forretningstjenesteydelser. Et andet væsentligt resultat af evalueringen er at graden af målopfyldelse for de forskellige komponenter for disse interventioner på mikro-niveau, synes at have sammenhæng med de institutionelle omgivelser.

Sida's synteserapport interesserer sig ikke så meget for resultaterne af interventionerne, men mere for konceptualisering og den teoretiske forståelse af privatsektorbistand. Teoretisk skelnes der mellem interventioner i virksomhedens omgivelser (enabling environment), som altid vil påvirke virksomhedens profitmuligheder, og markeds-mæssige restriktioner som hindrer virksomhedernes vækst fordi mulighederne for virksomhedernes markedsadgang er begrænset, markedet ikke giver incitamenter til at øge produktionen (f.eks. på grund af høje transaktionsomkostninger) eller virksomheden ikke har adgang til at anskaffe sig de nødvendige ressourcer. Interventioner i forhold til virksomhedens omgivelser retter sig mod makro og branche (meso) niveauer, mens interventioner på mikro niveauet forsøger at afhjælpe forhold for den enkelte virksomhed. Interventioner på virksomhedsniveauet kan vise sig virkningsløse, hvis ikke forholdene i omgivelserne er på plads. Rækkefølgen af interventioner i hele privatsektorudviklingen kan derfor have betydning for virkningen af den

enkelte donors aktiviteter, ligesom spørgsmålet om, hvor omfattende og sammenhængende de forskellige interventioner er, bliver afgørende for effektiviteten.

Evalueringen ser det som en svaghed, at de gennemførte aktiviteter er isolerede og fortrinsvis foretages på mikro-niveauet, og at Sida ikke har nogen overordnet opfattelse af og strategi for privatsektorudvikling og bistanden hertil. Dette bliver yderligere kritisk fordi organisationen internt har forskellig opfattelse af sammenhængen mellem privatsektorudvikling, økonomisk vækst og fattigdomsreduktion. Der forekommer en opfattelse af, at privatsektor interventioner skal være direkte målrettede mod fattige befolkningsgrupper, men de indirekte sammenhænge mellem virksomhedsudvikling og fattigdom overses. Ligeledes er der i organisationen en diskurs om operationaliseringen af fattigdomsbegrebet og dets mangfoldighed, som gør den kausale relation mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion problematisk. Dette skaber igen usikkerhed om hvilke privatsektor interventioner, der kan tænkes at fremme de overordnede udviklingsmål.

Danida's meta-evaluering er en samlet vurdering af en meget varieret portefølje af instrumenter for privatsektorudvikling, som Danida har benyttet sig af og som tidligere individuelt har været evalueret.¹ Som i de foregående evalueringer siges der ikke meget om udviklingsvirkningerne, hvilket blandt andet hænger sammen med, at mange af instrumenterne ikke havde nogen klare mål og indikatorer for at måle virkningen af interventionerne. De evalueringer der er gennemført, har derfor været subjektive i deres vurderinger og mest bestået af kvalitative analyser. Manglen på klare mål for interventionerne betyder, at sammenhængen mellem interventionerne og udviklingsmål herunder ikke mindst fattigdomsreduktion ikke har været gjort klart i designet af interventionerne.

Et væsentlig kendetegn ved porteføljen af Danida's instrumenter er, at den har bestået både af interventioner på makro og branche niveau til at forbedre institutionelle og markeds-mæssige forhold i virksomhedens omgivelser og af direkte interventioner på virksomhedsniveau, der i de fleste tilfælde har haft karakter af subsidiering af enkelte virksomheder. Mens meta-evalueringen gør en del ud af at diskutere effektiviteten af interventioner, der er nært forbundet med udbredelsen af interventionerne, er den ikke så præcis som den svenske syntese-evaluering med hensyn til subsidiering, men søger mere at argumentere for en balance i forholdet mellem makro/branche interventioner og interventioner i forhold til den enkelte virksomhed. Ud over at fastslå, at virksomhedsinterventioner tenderer til at virke for et begrænset udsnit af private virksomheder, så argumenterer meta-evalueringen også for at mikointerventioner bør koncentrerer om aktiviteter, der giver anledning til afledede (spillover) effekter og har katalyserende virkninger for branchen eller erhvervsudviklingen som helhed.

4. Udviklings- og virksomhedsteori

For at få et teoretisk fundament for at diskutere privatsektorudvikling i et udviklingsteoretisk perspektiv er det nærliggende at tage udgangspunkt i industrialiseringsteoriene. Her har stat versus marked domineret debatten. Senest i den neoliberale udformning, der dannede grundlag for de internationale finansielle institutioners strukturtilpasningspolitikker, formuleret under parolen mindre stat og mere marked og udmøntet i omfattende privatiseringer af statslige virksomheder. Stat-marked modstillingen drejer sig grundlæggende om alternative allokeringssystemer, hvor marked signalerer en allokering i forhold til udbud og efterspørgsel på konkurrenceprægede og gennemslagslige markeder, som grundlag for økonomisk optimering i et kapitalistisk samfund. Alternativet er statens direkte intervention bestemmende for allokering af ressourcer og produktion.

Men i et perspektiv, hvor det drejer sig om udvikling af virksomheder, er det problematisk at sidestille marked med virksomhed. Stat-marked er et marko perspektiv, mens virksomheden og dens udvikling må analyseres på mikro-niveau. Mens markedet er en allokeringssystem, så er virksomheden en aktør, der ikke alene kan forstås ud fra markeds-mæssig profitmaksimering. Dermed kommer der to helt åbenbare forskelle ind i forståelsen af virksomheden i forhold til markedsbegrebet. For det første er virksomheden en aktør med relationer til andre aktører, og disse relationer styres ikke nødvendigvis af markeds-mekanismer. De kan være organiseret på andre måder bestemt af de institutionelle forhold. For det andet er virksomheden en aktør, der råder over ressourcer og viden, og den er en lærende organisation, der har mulighed for at erhverve og bruge viden og udvikle sine ressourcer for at nå sine mål.

En direkte inddragelse af det virksomhedsteoretiske perspektiv gøres dog sjældent konsekvent i forhold til privatsektorudvikling, og de bagved liggende teoretiske overvejelser støtter sig i reglen mest til makro-økonomiske overvejelser om at få markederne til at fungere. I et teoretisk perspektiv er der her en klar linie til *institutionel teori*, der beskæftiger sig med forhold i virksomhedens omgivelser, der påvirker dens udvikling. Her ligger forankringen af mange tiltag for privatsektorudvikling. Mens det institutionelle begreb i teorien er omfattende – dækkende både formelle love og reguleringer og uformelle normer, sædvaner og værdier – så er fokus forholdsvis ensidigt på formelle institutioner og offentlig regulering. Dette er væsentlige forhold for virksomhedens valg af strategi under forskellige grader af usikkerhed med hensyn til de institutionelle rammer, den skal operere i, men tiltagene bliver også meget nemt indlejret i en mere ideologisk diskurs om deregulering og statens rolle i udviklingen.

Transaktionsomkostningsteorien ser på for-

hold, der bl.a. påvirker virksomhedens omkostninger med hensyn til indsamling af information og inddækning af risici ved at indgå kontrakter og aftaler. På den måde kan transaktionsomkostningsteori ses som en del af den institutionelle teori. Men transaktionsomkostningsteorien drejer sig i høj grad også om virksomhedens relationer til andre aktører og de hermed forbundne omkostninger og investeringer for valget mellem at gennemføre aktiviteter og transaktioner internt i virksomheden eller lade transaktionerne gennemføre via markedet eller i samarbejde med eksterne partnere. Der ses her på aktivitets-specifikke udgifter og investeringer i aktiver, som forskellige strategiske valg fører med sig. Transaktionsomkostningsteori beskæftiger sig dermed med relationer mellem aktører, og disse relationer inddrages primært i den konventionelle privatsektorudvikling, når det drejer sig om legale spørgsmål om kontrakter og kommercielle tvister og om forbedring af informationer, der får markederne til at virke og formindsker virksomhedens risici.

Endelig kan man vende blikket fra forhold i virksomhedens omgivelser, og i stedet se på virksomhedens interne ressourcer for at fungere og udvikle sig. Med det *ressource base-rede perspektiv* på virksomhedens udvikling ser man på, hvordan virksomheden tilegner sig ressourcer og viden, hvordan den udnytter disse ressourcer og stimulerer intern læring, samt hvordan den videre kan styrke og udvikle ressourcerne i virksomheden. I en privatsektorudviklings sammenhæng vil det betyde tiltag, der kan forbedre virksomhedens adgang til og brug af ressourcer og innovation og styrke dens evne til at lære og udvikle ny viden. Denne type tiltag vil ofte gribe mere direkte ind i virksomhedens interne måde at virke på, og dermed mere direkte rejse en række spørgsmål af normativ karakter om valg og betingelser for interventionerne.

I et privatsektorudviklingsperspektiv må de

teoretiske tilgange ses i en sammenhæng, og det enkelte tiltag kan være knyttet til forskellige teoretiske perspektiver. Det har været foreslået, at de teoretiske tilgange kunne ses sekventielt forstået på den måde, at det i første række var mest relevant at få de institutionelle forhold i virksomhedens omgivelser på plads, før man begyndte at se på virksomhedens transaktionsomkostninger for derefter meningsfyldt at beskæftige sig med virksomhedens interne forhold og udvikling af ressourcer (Hoskisson et al. 2000:263). Samme forfattere har dog senere fundet, at der ikke er meget mening i at anbefale en sådan sekventiel tilgang, da situationen i de enkelte lande er forskellige og komplekse, og der næppe er tale om lineære udviklingsforløb (Wright et al. 2005:22). Denne opfattelse kan siges både at være teoretisk mere omfattende og samtidig mere nuanceret end diskussionerne i evalueringerne herunder den mere teoretisk funderede svenske evaluering (Sida 2004).

5. Privatsektorudviklingsstrategier

Minimalistisk eller målrettet strategi

Donororganisationerne har været enige om det ønskelige i at støtte privatsektorudvikling for derigennem at opnå økonomisk vækst og fattigdomsreduktion, men der er divergerende opfattelser af om midlerne, man kan og bør bruge for at støtte privatsektorudvikling. Denne uenighed bunder i forskelle af teoretisk og politisk karakter. På den ene side står en opfattelse af, at udviklingen bedst støttes ved at få de institutionelle forhold for markeder og investeringer på plads og ikke gå ind med aktiviteter, der direkte forstyrrer konkurrencen eller selektivt støtter virksomheder. Virksomhederne er bedst tjent med, at statens stramme regulering og styring af den private sektor ophører. Denne opfattelse betegnes også som den »ny minimalistiske tilgang« til privatsektorudvikling (Altenburg & Drachenfels 2006). Over for denne anskuelse står en opfattelse af, at opbygning af markedsinstitutioner og nedbringelse af statens

regulering i sig selv ikke er tilstrækkelig, og ikke nødvendigvis løser hverken den private sektors problemer eller fremmer de samfundsmæssige udviklingsmål. Der er brug for en fleksibel og målrettet tilgang, der også kan gå ind med direkte og selektiv støtte.

Den minimalistiske tilgang står Verdensbankgruppen for sammen med andre bilaterale donorer som for eksempel den britiske bistandsorganisation DFID. Vægten lægges her på støtte til at forbedre forretnings- og investeringsklimaet samt at få væsentlige markeder som kapital-, ejendoms- og arbejdsmarkederne til at fungere. Et eksempel på denne tænkning kommer til udtryk i Verdensbankens »World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone«, hvor vægten lægges på at få de overordnede institutionelle rammer på plads, mens direkte og målrettede interventioner anses for at skabe ubalancer og konkurrenceforvridning (World Bank 2004). Staten menes ikke i stand til at »vælge vindere«, som kan retfærdiggøre offentlig støtte til erhvervslivet. I dette perspektiv har nationale reformer og deregulering af erhvervslivet fået betydelig opmærksomhed. Det er ikke mindst sket gennem de årlige rapporter »Doing Business«, som i 2007 udgaven på tværs af 175 lande måler graden af erhvervsregulering over en meget bred front (World Bank 2006). Sammenligningen mellem landene skal tjene til at skabe inspiration og incitament for nationale regeringer til at reformere vilkårene for erhvervslivet og nedbringe offentlig regulering. Regulering på de mange forskellige erhvervsområder regnes sammen til et enkelt »Doing Business Index«, hvor f.eks. Singapore, New Zealand og USA ligger i top, mens Congo, Timor og Guinea-Bissau ligger i bunden. Det drivende konkurrenceelement i konstruktionen af indekset er: mindre regulering er bedre!

Over for denne tilgang står en opfattelse af, at statslige institutionelle reformer alene er utilstrækkelige, og at minimering af offentlig re-

gulering ikke nødvendigvis altid er ønskelig. Der er brug for en bredere vifte af tiltag og målrettede initiativer, især hvis man skal støtte små og mellemstore virksomheder og sikre opfyldelse af målsætningen om fattigdomsreduktion. Målrettede initiativer kan for eksempel være prioritering og udvælgelse af bestemte industrier, hvor virksomhederne får adgang til finansiel støtte, innovation og andre ressourcer. Fortalere for en omfattende og målrettet privatsektor udviklingsstøtte finder den minimalistiske tilgang direkte fejlagtig. I den minimale tilgang er det for eksempel vigtigt at sikre ejendomsrettigheder, men på den anden side er der ikke noget belæg for, at det i sig selv får små entreprenører til at udvikle deres virksomheder. Tværtimod kan en markedsræssig og kommerciel institutionalisering af ejendomsrettigheder skabe risiko for salg og køb af aktiver, som de fattige sædvanemæssigt har rådet over. En formel institutionalisering kan føre til, at de små og fattige virksomhedsejere nemmere mister deres adgang til og brug af aktiver og ressourcer. Opbygning af mikro-kredit institutioner, der opererer på markedsvilkår, har fået et betydeligt omfang og vist omfattende fattigdomsreducerende resultater. Men der har vist sig begrænsninger for, i hvilken udstrækning mikro-kredit institutioner har nået de meget fattige, og nok så vigtigt i et erhvervsudviklingsperspektiv så er der kun begrænset belæg for, at mikro-kredit til husholdnings- og småvirksomheder i sig selv er nok til at få disse virksomheder til at vokse og udvikle sig til større privatkapitalistiske virksomheder (Altenburg & Drachenfels 2006). Der skal mere til.

Mest kritisk er fortalere for en mere målrettet strategi over for en konkurrence om at minimere statslig regulering. Mindre regulering er ikke nødvendigvis bedre. Når Georgien for eksempel har mindre regulering af ansættelse og firing af arbejdskraft end Danmark, er det ikke nødvendigvis udtryk for, at arbejdsmarkedet er mere erhvervsvenligt eller velfunge-

rende i Georgien end i Danmark. Tilsvarende argumenter kan gøres gældende i forhold til behandling af kommercielle tvister og regulering af miljøforhold og beskatning. Minimering af regulering er i sig selv ikke ubetinget ønskelig. Det er yderligere et paradoks, at samtidig med bestræbelserne på at minimere national offentlig regulering, sker der en kraftig vækst i international offentlig regulering og private standarder, som store internationale virksomheder pålægger deres underleverandører i ulandene. Selv om disse former for regulering kan anses for at være en fordel for virksomhedernes opgradering, så kan de også være både konkurrencebegrænsende, diskriminerende og hæmmende for virksomhedernes udviklingsmuligheder.

Fortalerne for den fleksible og målrettede støtte til privatsektorudvikling, mener derfor at initiativerne til etablering af markedsinstitutioner og reducere af offentlig regulering ikke kan stå alene. Der er ofte brug for mere selektive og fleksible støtteforanstaltninger for at udvikle de private og især de mindre virksomheder.

Strategierne i et historisk og teoretisk perspektiv

Det er oplagt at se på de forskellige opfattelser af støtte til privatsektorudvikling i forhold til de teoretiske tilgange, der blev fremlagt i foregående afsnit. Men forinden kan der være grund til at se på dem i et bredere udviklingshistorisk perspektiv. Den nye minimalistiske tilgang har grundlæggende sit udgangspunkt i den Anglo-saksiske model for kapitalisme, og overser dermed de mange succesfulde varianter for organisering af en kapitalistisk økonomi, der til forskellige tider har været anvendt rundt om i verden i for eksempel i Japan, Tyskland, Skandinavien, Sydkorea, Thailand osv.

Tilsvarende interessante er de erfaringer, der stammer fra den økonomiske historie. Lige siden den industrielle revolution har økonomi-

er, der skulle indhente landene i front benyttet sig af intervenierende og målrettede industrialiseringsstrategier. England og USA kunne ud fra forskellige forudsætninger i bestemte perioder indadtil følge en mere liberal markedsdrevne strategi for udvikling af den private sektor, men det samme har ikke været muligt for andre lande. Foregangslandene var selv gode til at »sparke stigen væk« under efterfølgerne ved udadtil at benytte sig af deres økonomiske magt og indføre protektionistiske foranstaltninger (Chang 2002). I sin artikel »Fallacies in Development Theory« sammenfatter Irma Adelman den velunderbyggede dokumentation af, at der empirisk set ikke kun er en vej og model for erhvervsudvikling, og at industrilande såvel som ulande med succes har benyttet sig af direkte intervention, beskyttet hjemlig industri og målrettet givet støtte til at indhente de førende lande (Adelman 2001). Derfor kan man ikke just sige, at fortalerne blandt donorerne for den nye minimale tilgang til privatsektorudvikling har historien på deres side.

Heller ikke virksomhedsteoretisk har de et solidt fodfæste. Det er klart, at den nye minimale tilgang læner sig tæt op ad institutionel teori. Men det bliver kun til en begrænset forståelse af virksomheden, der primært ser på markedsdannelse, ensartede konkurrenceforhold og regulering. Den ensidige interesse for deregulering er imidlertid ikke bundet op på institutionel teori, men afspejler mest en videreførelse af det neoliberale paradigme. Mere væsentligt, så omfatter den minimalistiske tilgang kun i meget begrænset omfang relationer, der ikke er markedsstyret. Styrkelsen af virksomhedens ressourcer ses alene i et markedsperspektiv med udbud af forretningstjenesteydelser. Teknologioverførsel, innovation og koblinger er næsten fraværende i den minimalistiske tilgang.

6. Ulandenes strategier

Ulandene har gennem lang tid haft mange donorer, der har været interesseret i at støtte

deres privatsektorudvikling. Der har længe været stor interesse for at støtte udviklingen af små og mellemstore virksomheder og finansiere mikro-virksomheder. Siden begyndelsen af 1990'erne har der været stigende interesse for at støtte mere koordinerede indsatser i forhold til den private sektor, og ikke mindst Verdensbankgruppen har argumenteret for, at støtten skulle have en politisk og strategisk forankring. I lyset af den generelle tendens for international bistand hvor der er vægt på partnerskaber og national ejerskab, er ulandene blevet tilskyndet til at udvikle specifikke strategier for privatsektor udvikling integreret i en overordnet national udviklingsstrategi for fattigdomsreduktion.

Sådanne nationale strategier for privatsektorudvikling har været under planlægning og gennemførelse i mange ulande med kraftig støtte fra det internationale donorsamfund til både politikudvikling og gennemførelse af strategierne. I lyset af donorerens store rolle i udformningen, rejser spørgsmålet sig om, hvilken tilgang disse nationale strategier afspejler; den minimalistiske eller den intervernerende og selektive tilgang. Vi vil tage udgangspunkt i strategierne for fire Afrikanske lande: Ghana, Kenya, Tanzania og Uganda. Det er fire lande, der lige for tiden har en ac-

ceptabel økonomisk vækst, men stadig er meget bistandsafhængige (Economic and Social Research Foundation 2006; Government of Ghana 2003; Ministry of Finance 2000; Ministry of Trade and Industry 2006). De er desuden alle blandt Danida's programsamarbejdslande, og i Ghana, Kenya og Tanzania finansierer Danida erhvervssektorstøtteprogrammer. Desuden yder Danida direkte støtte til virksomhedssamarbejdsprojekter i disse lande gennem sit B2B program.

Hvad vi analytisk inden for rammerne af denne artikel kan se på, er hvilken vægt der i strategierne lægges på de forskellige aktiviteter og måder at støtte erhvervslivsudviklingen på. Der tages udgangspunkt i en kategorisering af støtteformer, der inddrager indikatorer, som dels afspejler de to strategiske tilgange til støtte af den private sektor, dels knytter an til de omtalte virksomhedsteorier. Vurderingen af prioriteringerne i strategierne baserer sig alene på de fire landes strategiplaner udarbejdet i perioden 2000 til 2006, og kriterierne for vurderingen har været, hvor omfattende behandlingen af emnet er i strategierne, og hvor konkret aktiviteterne er beskrevet på de forskellige områder.

Man ser, at reformer af offentlige institutio-

Prioriteringer i privatsektorudviklingsstrategier

Støtteform	Ghana 2003	Kenya 2006	Tanzania 2006	Uganda 2000
Fysisk infrastruktur og ICT	Høj	Middel	Høj	Høj
Reformer af offentlige institutioner	Høj	Høj	Høj	Høj
Opbygning af private institutioner	Lav	Middel	Middel	Lav
Udbud af private forretningservices	Middel		Middel	Lav
Kapitalmarkeds reformer	Høj	Middel	Høj	Høj
International handel og investering	Høj	Middel	Middel	Middel på handel; Ingen på investering
Mikro og SMV støtte	Lav	Høj	Høj	Høj mikro og små fokus
Støtte til innovation og udvikling	Høj	Høj	Høj	Ingen
Støtte til værdikæder og koblinger	Ingen	Lav	Middel	Ingen
Direkte støtte til virksomheder	Lav	Ingen	Middel	Ingen
Sektor prioriteringer og selektiv støtte	Høj	Ingen	Høj	Ingen

ner, kapitalmarkedet og til dels investering i fysisk infrastruktur har høj prioritet i alle fire landes strategier. Men bortset herfra er der mange forskelle landene imellem. Strategien for Uganda indeholder forholdsvis få andre elementer, mens der er mange andre højt vægtede elementer i strategien for Tanzania. På tværs af landene ser der ikke ud at være en systematik i, hvordan de mere direkte og intervenserende støttemuligheder tages i brug. Når der er forholdsvis få elementer i Ugandas strategi, kan det hænge sammen med, at strategien er udformet tidligere end de øvrige. En anden mulig forklaring på forskellene mellem landene kan være, at der er forskellige grupper af donorer, der har bistået ved udarbejdelsen af de nationale strategier og ønsket at yde bistand til bestemte privatsektor aktiviteter. Donorernes holdninger til privatsektorudvikling og prioriteringer må antages at påvirke udformningen af landenes strategier.

Når det gælder om at inddrage de internationale økonomiske relationer i strategierne, har det tilsyneladende generelt ikke særlig høj prioritet. Det kan forekomme mærkeligt, når man realistisk må sige, at det er ad denne vej, meget af teknologioverførslen må forventes at komme fra på områder, hvor landene kan udnytte deres konkurrencemæssige fordele. I en dansk sammenhæng kan man konstatere, at der ikke i strategierne er eksempler på så selektive instrumenter som Danidas B2B program, der finansielt subsidierer internationalt virksomhedssamarbejde. B2B programmet må siges at være et eksempel på en problematisk form for intervention, fordi det er direkte konkurrenceforvridende uden at have en strategisk fokusering, der sikrer prioritering og en udbredelse af fordelene ved samarbejdet til andre end de subsidierede virksomheder.

7. Konklusioner

Spørgsmålet, om i hvilken udstrækning privatsektorudvikling er nøglen til udvikling og fattigdomsreduktion, er ikke besvaret i denne

artikel, men det er blevet påvist, at de nationale og internationale bistandsorganisationer i disse år lægger stor vægt på at fremme privatsektorudviklingen, og at mange ulande satser på en sådan udvikling. Endnu er evalueringserfaringerne begrænsede og ser fortrinsvis på bistandens gennemførelse mere end på opfyldelse af langsigtede udviklingsmål og fattigdomsreduktion.

Bag den brede interesse for privatsektorudvikling, ligger imidlertid meget forskellige opfattelser af, hvordan man bedst støtter en sådan udvikling. På den ene side er der en opfattelse af, at blot man får markederne til at fungere ved at støtte opbygningen af nødvendige institutioner og nedbringe statens regulering af den private sektor, så vil fri konkurrence og markeds kræfterne være de bedste redskaber til at skabe et dynamisk og effektivt erhvervsliv. Selv om der er en klar erkendelse af, at markeder ikke fungerer i et vakuum, men kræver statens aktive rolle for at skabe de rette institutioner, så er denne minimalistiske tilgang problematisk og afspejler en monolineær tilgang til organisering og udvikling af virksomheder i en kapitalistisk økonomi. Den er også problematisk, fordi den håndhæver en ahistorisk tilgang til organisering og udvikling af en kapitalistisk økonomi. Ikke engang de neolibérale Anglo-saksiske økonomier kan sige sig fri for at udøve massive indgreb, som fremmer deres nationale virksomheders interesser. Kapitalistisk økonomisk udvikling er ikke entydig, men har udviklet sig i mange varianter – der er ikke nogen »rigtig« model. Økonomier, der har skullet konkurrere og hale ind på fortroppen, har altid benyttet sig af interventioner og selektive midler for at fremme innovation, effektivitet og konkurrenceevne.

Den minimalistiske tilgang til privatsektorudvikling har ud fra et teoretisk synspunkt en manglende forståelse af, hvordan virksomheder fungerer og udvikler sig. Det drejer sig ikke bare om at få markeder og konkurrencen

til at virke, det er også nødvendigt at se på virksomheden som en aktør og lærende organisation. I et sådant perspektiv er det nødvendigt med selektive og målrettede interventioner, der kan bidrage til, at virksomhederne får et råderum til at udvikle deres ressourcer, lære og blive konkurrencedygtige under forskellige institutionelle betingelser.

Ulandene har da også benyttet sig af forskellige strategier for udvikling af deres erhvervsliv, selv om vægten klart er på forholdsvist stereotype neoliberale tiltag, og der kun i begrænset omfang gøres brug af instrumenter, der målrettet kan fremme udviklingen af virksomhedernes ressourcer og udnytte koblinger gennem internationale relationer. Det må dog retfærdigvis siges, at der her til kræves en statslig sektor, der har en autonomi og kapacitet til at støtte en sådan strategi, så korruption, nepotisme og bureaukratisk ineffektivitet ikke tager overhånd.

Note

1. Instrumenterne omfatter blandede kreditter, PS-programmet mv.

Referencer

- Adelman, Irma. 2001. Fallacies in Development Theory i Gerald M. Meier & Joseph E. Stiglitz (eds.): *Frontiers of Development Economics – The Future in Perspective*. Washington D.C: World Bank.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder*. London: Anthem Press.
- Danida. 2004. Meta-Evaluation: Private and Business Sector Development Interventions. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- Danida. 2006. Business Growth and Development. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- Danielson, A. 2003. Support for Private Sector Development: Synthesis and Summary of three Sida Evaluations. Sida Studies in Evaluation 03/05. Stockholm: Sida.
- Duca Consulting International. 2004. Evaluation of the Enterprise Development Project submitted to USAID/CAR.
- Economic and Social Research Foundation. 2006. Private Sector Development Strategy for Tanzania: Final Draft.
- Government of Ghana. 2003. National Medium Term Private Sector Development Strategy 2004-2008, Volume 2: Action Plan.
- Hoskisson, R.E., L. Eden, C.M. Lau og M. Wright. 2000. »Strategy in Emerging Economies«. *Academy of management Journal*. 43:3.
- Kragh, M.V., J.B. Mortensen, H. Schaumburg-Müller og H.P. Slente. 2000. Foreign aid and private sector development i Finn Tarp (red.) *Foreign Aid and Development*. London: Routledge.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development. 2000. Medium-term Competitive Strategy for the Private Sector (2000-2005). Kampala: The Republic of Uganda.
- Ministry of Trade and Industry. 2006. Private Sector Development Strategy 2006-2010. Nairobi: Government of Kenya.
- OECD. 1995. Support of Private Sector Development. Paris: OECD.
- Schulpen, Lau and Peter Gibbon. 2001. Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. *CDR Policy Paper May 2001*. Copenhagen: Centre for Development Research.
- Stiglitz, J. 2003. Towards a New Paradigm of Development i John Dunning *Making Globalization Good*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2004. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington, D.C: World Bank.
- World Bank. 2006. *Doing Business 2007: How to reform?* Washington, D.C.: World Bank.
- Wright, M., I Filatotchev, R.E. Hoskisson and M.W. Peng. 2005. »Strategy Research in Emerging Economies: Challenging the Conventional Wisdom«. *Journal of Management Studies* 42:1.