

# Tommestok og tryllestav

- Målestokke for udvikling
- Privatsektoren som vidundermiddel?

D E N   N Y   V E R D E N  
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

*Faglige redaktører af  
dette nummer:*  
Henrik Egelyng  
Søren Jeppesen  
og Peter Kragelund

*Ansvarshavende redaktør:*  
Jesper Linell

*Omslagsfoto:*  
Scanpix Danmark

*Layout:*  
Allan Lind Jørgensen

*Tryk:*  
Handy-Print A/S, Skive

DIIS  
Dansk Institut for  
Internationale Studier  
Strandgade 56  
1401 København K  
Tlf. 3269 8642  
Fax 3269 8600  
E-mail [publications@diis.dk](mailto:publications@diis.dk)

ISSN 0029 6775  
ISBN 978-87-7605-220-1

*Salg:*  
Den Ny Verden udkommer  
med 4 numre i hver årgang.  
Abonnement koster  
245 kr  
Enkeltnumre koster  
85 kr  
[www.diis.dk/DNVsalg](http://www.diis.dk/DNVsalg)

Adresseændringer skal  
meddeles til  
[publications@diis.dk](mailto:publications@diis.dk)

[www.diis.dk](http://www.diis.dk) > publikationer

# Indhold

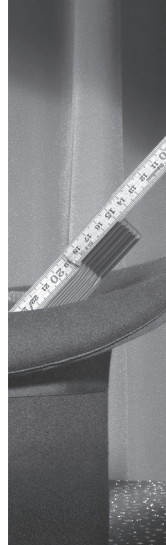
**7** **Søren Jeppesen, Henrik Egelyng  
og Peter Kragelund**  
Introduktion

**19** **Henrik Egelyng**  
Udviklingsens metermål: fra omsætningsvækst til  
ægte fremskridt?

Sammensatte udviklingsindikatorer med mange dimensioner har vundet betydning de seneste årtier, og mindst ét land – Kina – har ophøjet det grønne BNP til officielt politik og reelt forsøgt sig med at anvende samme grønne BNP operationel. Men økonomisk vækst – vækst i bruttonationalproduktet – synes dog fortsat at være det centrale mål for succes i nationernes udviklingsbestræbelser. Det inviterer til analyse, status og eftertanke i relation til de aktuelle og fortsatte bestræbelser på at opfinde og udbrede stadig flere alternative målestokke og måleenheder for udvikling.

**27** **Niels Kærgård, Martin Magelund Rasmussen og  
Henrik Egelyng**  
At måle udvikling: hvordan økonomer måler nytte,  
bæredygtighed og lykke

Samfundsvidenskaberne har brug for metoder til at måle samfundenes udvikling. I teorien prøver forskerne ofte at måle folks lykke eller, som økonomer formulerer det, deres nytte, men hverken lykke eller nytte er lette at måle. Normalt bruger økonomer nationalindkomsttal som udtryk for nytte, lykke og velfærd. Der er mange argumenter mod disse tal, men de fungerer rimeligt for veludviklede markedsøkonomier. Men for mindre udviklede økonomier er der endnu flere argumenter imod at bruge dem. I artiklen ses både på problemerne med nationalindkomsttal og på alternativer.



## 39

**Thorkil Casse**

Kvantitative metoder og den globale fattigdoms-målsætning: hvad er galt?

Der er al mulig grund til at påskønne FNs målsætning fra år 2000 om halvering af fattigdommen på 15 år. Men de multilaterale bistandsorganisationer får problemer, når de skal sandsynliggøre, at målene kan nås. Oftest anvendes modeller, der bygger på Verdensbankens landestrategier, Poverty Reduction Strategy Papers. Men PRSP er lige så lidt som FNs 2015-mål prioriterede, og forsøg på prioritering, som Lomborgs Copenhagen Consensus, der ikke inddrager fattigdom, ender i en blindgyde. Vi må begynde med at forstå fattigdom i de enkelte lande. Det lyder uambitiøst, men FNs og Verdensbankens tiltag virker som en søgen i blinde. Vi må afklare hvordan fattigdom overhovedet måles – det ved vi ikke i dag.

## 51

**Jesper Jespersen**

Kan udvikling måles? Paradokser i udviklingsdebatten

En forudsætning for måling af udvikling er klart definerede politiske mål, og bruttonationalproduktet er en elendig målestok, fordi den kun måler pengeøkonomisk aktivitet. En forudsætning for fremme af udvikling er, at den økonomiske politik hviler på relevant økonomisk teori. Og en forudsætning for udviklingspolitisk succes er politisk vilje og institutionelle strukturer, der understøtter en bæredygtig samfundsudvikling til fordel for de svageste. Disse tre forudsætninger opfyldes ikke af sig selv!

## 63

**Peter Kragelund**

Kontinuitet og forandring i den private sektor i Afrika syd for Sahara

Globaliseringen kan igangsætte forandringer lokalt. Men på kort sigt berøres kun ganske få ledende lokalt-ejede virksomheder – massen af afrikanske virksomheder bliver kun berørt indirekte, og der opstår ikke en homogen privat sektor lokalt. Snarere bliver eksistensen af to parallelle systemer endnu mere åbenlys: et for eliten med et globalt udsyn og et for den store masse med et lokalt syn. På lang sigt kan globaliseringen dog være med til at slippe den private sektors potentielle løs. Det kræver, at ændringerne via institutionelle forandringer spredes fra eliten til massen af lokalt-ejede private virksomheder. Her kan bistand spille en vigtig rolle.

## 73

**Henrik Schaumburg-Müller**

Privatsektorudvikling – forskellige tilgange

Bistandsorganisationerne støtter ivrigt privatsektorudvikling og har hjulpet flere ulande med strategier på området. Men hvad anser man

for hensigtsmæssige tiltag, og hvilke teoretiske overvejelser gør man sig for denne støtte? En ny minimalistisk tilgang, der primært ser på de institutionelle omgivelser og en minimering af statslig regulering, står over for det synspunkt, at en dybtgående forståelse af ulands-virksomhedernes potentialer og barrierer er nødvendig, og at der er brug for direkte støtte til virksomhedernes udvikling. Historien siger, at direkte indgreb er nødvendige for at opnå industrialisering.

## 87

### Deborah Bräutigam

Katalysatorer og forbindelser: gode uformelle institutioner og den globale økonomi i fattige lande

Privatsektorudvikling afhænger både af formelle og af uformelle institutioner, men sidstnævnte er underbelyst i litteraturen. Uformelle institutioner som kæder, netværk og politiske alliancer kan virke katalyserende for at forbinde virksomheder i udviklingslande, tilføre ressourcer og påvirke politikker. Men hvordan fungerer det i praksis – og hvornår er uformelle institutioner ikke katalyserende for privatsektorudvikling? På baggrund af diskussionen påpeges, hvilken rolle internationale institutioner og donorer kan spille for at fremme uformelle institutioner der beforder privatsektorudvikling

## 99

### Jørgen Dige Pedersen

Den anden bølge af indiske udlandsinvesteringer

Indiske virksomheder begynder at gøre sig bemærket uden for landets grænser. De foretager nyinvesteringer i andre ulande og opkøber virksomheder i Europa og USA. Indiske investeringer i andre ulande startede for alvor i 1970'erne, men de stagnerede i en årrække herefter. De seneste investeringer kan betegnes som den anden bølge af udlandsinvesteringer fra Indien. Om investeringerne i ulandene vil være udviklingsfremmende, er endnu svært at vurdere, men de er vigtige at holde sig for øje på linie med de kinesiske virksomheders fremmarch i bl.a. Afrika.



# Introduktion

*Den Ny Verden* har tradition for at søge udblik over udviklingsforskningens rigdomme af temaer og mønstre. I flæng kan nævnes *Kalejdskopi af 1990erne* (1993), *Status over udviklingsforskningen* (1997) og *Evaluering af udvikling* (1998). Når DNV igen vover sig ad traditionens vej, skyldes det måske alene en konference, som Foreningen af Udviklingsforskere (FAU) afholdt i maj 2006. Konferencen producerede en række analyser – mundtlige og skriftlige diskussionsoplæg – som *Den Ny Verden* har fundet interessante og udvalgt til præsentation i dette nummer. Analyserne falder i to klynger. Bidragene i den første klynge – de første fire artikler – spørger: Har udviklingsforskningen omsider fået et enestående alternativ til økonomisk vækst (i BNP pr. capita) som målestok for udvikling? Eller har vi fået en zoologisk have af komplekse og multidimensionelle udviklingsmål, et måleenhedernes babelstårn, som reelt overlader banen til de neoklassiske nationaløkonomers 'enestående' bruttonationalprodukt? Bidragene i klynge 2 – de næste fire artikler – søger at nuancere debatten om den private sektors rolle i udviklingsprocessen ved at se på divergerende opfattelser af privatsektorudvikling blandt internationale organisationer. Privatsektoren har været opfattet som vidundermiddel i forhold til at skabe både økonomisk vækst og social udvikling og til at bidrage til reduktion af fattigdom. Spørgsmål som drøftes er, i hvilket omfang den private sektor er til at ændre, hvilke roller spiller institutioner herfor og hvilke mekanismer, som kan bidrage hertil. Endvidere diskuteres den internationalisering, der er sket af den private sektor i nogle ulande – i dette tilfælde Indien – og udviklingen i indiske udenlandske investeringer.

## Klynge 1: Kan udvikling måles?

Der er flere grunde til, at det klassiske spørgsmål om pengevækst = udvikling igen er aktuelt. Udviklingsforskningens oprør mod bruttonationalproduktet og dermed pengeøkonomisk omsætning som nationalt udviklingsmål, ligger efterhånden langt tilbage, så langt, at det alene af den grund måske er værd at gøre status over. Dertil kommer, at uden



levende debat kan udviklingen slå ind på gale veje. *En verden til forskel* – det officielle Danmarks udviklingspolitiske papir for perioden 2004 til 2008 – kaldte på *value for money* og indvarslede dermed i princippet pengeøkonomiske opgørelser som fremtidigt prioriteringsredskab. Det var dengang uklart, om dette princip tænkte alene at skulle gælde miljø- og udviklingspolitikken, eller om det også skulle medføre cost-benefit-beregninger for udenrigspolitiske indsatser og operationer. Set i bakspejlet, hvor senest den såkaldt ‘kendtokratiske’ prioriteringstilgang har været bragt i anvendelse, er det i dag forsat uklart, i hvilket omfang og hvordan *value for money*-princippet tænkes i relation til udviklingspolitikken. Men i 2004 samlede Copenhagen Consensus-konferencen en række (neoklassiske) økonomer om at “penge-værdisætte” udviklingsproblemer, som “nødvendig” forudsætning for at kunne prioritere udviklingspolitisk. I 2005 besluttede Udenrigsministeriet at gentage Copenhagen Consensus til næste år – altså i 2008. Endelig var der det nu fusionerede Miljøvurderingsinstituts (IMV) konference om “Grønne Veje til Vækst” i Eigtveds Pakhus, sommeren 2006. Konferencen lagde ud med en oversigt over nationernes kapløb om størst mulig økonomisk vækst, uden at stille spørgsmålstegn ved vækstmålet – eller målestokken for denne i form af (vækst i) bruttonationalproduktet, sådan som dét nu engang opgøres. IMVs ærinde var at diskutere, hvordan og i hvilket omfang man kan skabe penge-økonomisk vækst ved at gå ad grønnere (om)veje. Det stiller, i en udviklingsforskers optik, spørgsmålet om udviklingsbegreb, udviklingsmål og veje til udvikling lidt på hovedet. IMVs konklusion blev da også, at miljøproblemer skal løses med ny teknologi. Ved således at undgå at anfægte den grundlæggende måleenhed (økonomisk vækst), undgik også dén konference at forholde sig til alternative – komplekse og multidimensionelle, herunder grønne – udviklingsmål.

Meningen med overordnede udviklingsmålestokke er at muliggøre analyser af sammenhænge mellem politikker og den virkelighed, disse retter sig imod. Mangel på gode målbeskrivelser eller definitioner af investeringsmålsætninger kan resultere i, at nationer fejlallokerer resurserne set i forhold til udviklingsforskningens viden om, hvorledes man bedst når de politiske udviklingsmål. Alle fire bidrag i første klynge forholder sig til spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan udvikling kan måles. Fokus i artiklerne er forskelligt, men alle peger på de dilemmaer, der kan opstå, når en i sin grundlæggende natur umålelig størrelse ønskes gjort til genstand for kvantificering; et dilemma, der bestemt ikke bliver mindre, når der stræbes efter enkle og samtidigt raffinerede måltal. Risikoen for at overse hovedpointen, at ‘udvikling’ er et politisk defineret begreb, bliver herved overhængende. Ser man på paletten af alternative udviklingsmål, har de mest ambitiøse af slagsen tilstræbt at måle såvel pengeøkonomiske som miljømæssige sider af udviklingsprocessen. Henrik Egelyng viser, at Human Development Index (HDI) ikke er alene om budet i dagens landskab for udviklingsmålestokke. Flere alternativer har set dagens lys, herunder Green Development Index (GDI), Index of Sustainable Economic



Welfare (ISEW), Environmental Sustainability Index (ESI) og Genuine Progress Indicator (GPI). Egelyng minder om, at udvikling og brug af et grønt bruttonationalprodukt, som i første omgang strandede i USA, nu af den kinesiske præsident er gjort til officiel kinesisk politik og – under alle omstændigheder – vil leve videre i internationalt regi i form af System of Integrated Environmental and Economic Accounting (SEEA). Videre fokuserer Egelyng på sammenhænge mellem udviklingsindikatorerne og deres underliggende økonomiforståelser. Hvor nationaløkonomien ser eksternaliteter, peger de økologiske økonomer på *cost shifting* og på neoklassikens skæbnsvangre fejlantagelse om pengekapitalens og natur- og økosystemkapitalens indbyrdes substituerbarhed. Og på, at de økologiske økonomer, med Joan Martinez-Alliér, spørger: Hvem har retten eller magten til at forenkle udviklingens kompleksitet og til at gennemtvinge én værdimålestok?

Niels Kærgård, Martin Magelund Rasmussen og Henrik Egelyng skriver, at nationalindkomstmålestokken trods alle forbehold er mindre ringe, når det gælder højtudviklede markedsøkonomier, end for lande hvor størstedelen af produktionsresultatet fordeles uden om markedet. I udviklingslande bliver brugen af priser til værdisætning hurtigere en tvivlsom affære, som betyder, at nationalindkomst her fungerer endnu dårligere som målestok og ledestjerne end i de udviklede markedsøkonomier. Deraf – og fordi globaliseringen øger efterspørgslen efter tværnationale sammenligninger baseret på komplekse udviklingsindikatorer – behovet for dét, som i økonomernes terminologi hedder “bredere sammensatte indekser” [broader composite indexes]. Forfatterne viser, at udfordringen – at måle udvikling i økonomier, hvor produktionsresultatet i høj grad fordeles uden for markedet – har været taget op inden for den økonomihistoriske disciplin, som har stået og står med lignende udfordringer. De konkluderer, at begreber som udvikling, indkomst, nytte, lykke og velvære ikke kan bruges til ret meget, medmindre de netop defineres, præciseres, operationaliseres og gøres målbare – og at det er, hvad økonomer har forsøgt i hundrede år. Ingen af begreberne er endnu så veldefinerede, at de kan stå alene (være ene-stående). Økonomer, som vil være troværdige, må derfor forfølge og skabe overblik over hele feltet af målestokke og anlægge et åbent sind, hvad angår de forskellige måleenheders fordele og ulemper. Det billede, som bliver resultatet, viser sig ofte at være meget kompliceret. Det er den virkelige verden jo også, og netop derfor kan brugen af ét enestående udviklingsmål nemt blive misvisende.

Thorkil Casse har allerede – i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* – diskuteret og besvaret et spørgsmål om, hvorvidt overordnet udviklingspolitisk prioritering på basis af pengeøkonomisk målestok (i sin mest arketypiske form via *cost-benefit-analyser*) kan gøres logisk stringent. I sit bidrag til dette nummer af *DNV* sætter han derfor fokus på et andet og grundlæggende spørgsmål: brug af enestående kvantitative målestokke i relation til fattigdomsbekæmpelse. Casse spørger, hvad prioritering – af den art

som Copenhagen Consensus-konferencerne (CC) foretager – har at gøre med fattigdomsreduktion. Han peger på, at det måske snarere var 2015-målene, også kaldet Millennium Development Goals (MDGs), som burde være prioriteret først, og reflekterer over, om CCs prioritering af mål kunne være begyndt med at definere fattigdomsbegrebet. I relation til Verdensbanken og kvantitative fattigdomsmål i Afrika finder begrebet om enestående mål en helt ny betydning. Casse taler Verdensbanken midt imod og afslører i processen detaljeret viden om mekaniske finesser i Bankens fattigdomsmålemaskine. For Burkina Faso og Madagaskars vedkommende bliver rangordenen i Human Development Index (HDI) nøjagtig omvendt af rangordenen i World Development Indicators (WDI). Casse viser endvidere, at resultatet af CC i 2004 (prioriteringen af hiv/aids) alene skyldtes, at man for så vidt angår hiv/aids ramte prissatte menneskeliv til over fire tusinde dollar i hiv/aids-beregningen, hvorimod man i malariaberegningen satte værdien af menneskeliv til at være under to tusinde dollar. Primært viste Copenhagen Consensus-beregningen således blot, at aids er udbredt i Sydafrika, hvor malaria til gengæld er næsten udryddet. Casses hovedærinde er at de i Afrika vigtige Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) er lige så uprioriterede som 2015-målene, og – hvad der er særligt væsentlig for dette nummer af *Den Ny Verden* – det kniber med at kvantificere PRSPernes målsætninger på en måde, som kan gøre det værd at se på graden af målopfyldelse. Det synes ikke muligt at koble udviklingen i fattigdom med PRSP-indikatorerne. Og det er alvorligt. Kan fattigdommen ikke reduceres målbart, så falder PRSPernes berettigelse væk, skriver Casse.

Fattigdomsreduktion er politisk defineret og til syvende og sidst et spørgsmål om politisk vilje. Der kan derfor ikke findes noget objektivt udviklingsmål. Det skal imidlertid ikke afholde nogen fra målrettet ageren. Jesper Jespersen viser, hvad man – samfund, politikere og donorer – kan gøre. Argumenter og vægte, som hviler på politiske beslutninger, er eneste vej frem. Der findes ikke en sammenhængende økonomisk/relevant teori, som kan gøre (politiske) argumenter sammenlignelige (kommensurable), og – i endnu mindre grad – en teori, som kan muliggøre objektiv afvejning af ét argument over for et andet. Der findes ganske enkelt ikke metoder, som objektivt kan oversætte pengeværdier til udviklingsnytte. Det gælder ikke bare i relation til miljøforhold, men også med hensyn til afvejn timer af tabte liv over for mere uddannelse. Den aktuelle debat om, hvorvidt ulandsbistanden overhovedet batter set i forhold til omfanget af den absolutte fattigdom (mindre end én dollar pr. dag), relaterer Jespersen til USAs Marshall-hjælp efter Anden Verdenskrig. Her blev et beløb svarende til 2 procent af USAs BNP fordelt over fire år. Det mærkede den enkelte amerikaner ikke, da den amerikanske økonomi voksede med knap 20 procent i samme periode; men Europa fik sat et økonomisk opsving i gang. Marshall-hjælpen var således hjælp til selvhjælp, der blev taget ud af det amerikanske overskud. Det krævede ingen specifikke mål for udvikling, et minimum af økonomisk indsigt, men politisk vilje til at tænke globalt.

Udvikling er en gensidig forpligtigelse, som allerede Brundtland-rapporten *Vores fælles fremtid* i 1987 gjorde lysende klart. Når ulandenes regeringer tøver med f.eks. en massiv uddannelsesmæssig indsats i relation til landbefolkningen, så er det et globalt problem snarere af moralsk end af økonomisk karakter. En historisk parallel er folkeskoleloven og socialreformen i Danmark for hhv. 200 år og snart 100 år siden. Det var ikke primært økonomiske hensyn endsige gevinster, der lå bag denne lovgivning, men en erkendelse af et fælles ansvar for etablering af fundamentale rettigheder, hvis effekt ikke kan måles kvantitativt. På denne baggrund kunne vi spørge, om fremskridt i fattigdomsreduktion er en størrelse, vi kan beregne mere eller mindre nøjagtigt, eller om fattigdomsreduktion primært er og skal være et politisk mål? Ej heller velfærdsbegrebet kan jo defineres entydigt endsige beskrives ved nogle få kvantificerbare mål. Vi ønsker os en miljømæssigt bæredygtig udvikling, som samtidig ikke må modarbejde ambitionen om en generel fattigdomsreduktion. Men måske det allerede er ambitiøst nok at tale om global velfærd frem for udvikling?

Miljøets tilstand og forandringer i samme kan beregnes mere eller mindre eksakt. Men miljøforandringer er samtidig ønskværdige politiske mål for at fremme velfærden. Ikke i kroner og ører, men ud fra etiske principper. Debatten i foråret 2007 om CO<sub>2</sub>-reduktioner viste ganske tydeligt, at miljømålene i høj grad er politisk fastsatte og ikke uafhængige af, hvilke omkostninger en målopfyldelse forventes at have. Udviklingsforskningen kan, som Henrik Egelyng skriver, lære af den økologiske økonomis nye metoder til at synliggøre den etiske problemstilling. Det kan være i form af fokus på afledte effekter af velfærdsmæssig karakter, såkaldte eksternaliteter (positive og negative) og ved samtidig at sætte lys på betydningen af naturkapitalen og miljøets livsunderstøttende funktioner. Herigennem belyses, hvorledes specifikke miljøøkonomiske beregninger fører til en række indsnævring af genstandsfeltet. Jesper Jespersen hæfter sig specielt ved diskonteringsfaktoren, der i økonomiske beregninger skal bringe nutid og fremtid på en værdimæssig ens formel med den konsekvens, at fremtiden systematisk nedvurderes.

Vi skal ikke her tage endelig stilling til dilemmaet mellem kvantitativ måling af fattigdom og miljø over for en stærkere fokusering på politiske (etiske) processer. Begge sider må være repræsenteret, når udvikling skal vurderes. Vi er snarere fortalere for, at den danske og delvis europæiske debat om velfærd, dækkende fattigdom og miljø og den samfundsmæssige interaktion, inddrages, når mål for udvikling sættes på dagsordenen i ulandsdebatten. Vi er fortsat påvirket af Brundtland-rapportens understregning af, at de fattige lande og de i disse lande ubegribeligt fattige (samt ofte sygdomsramte) menneskers skæbne uden vanskelighed kunne afhjælpes økonomisk. Der er ca. 1 mia. mennesker, der lever for under én dollar om dagen. En fordobling af deres købekraft ville betyde en udgift på 1 mia. dollar om dagen eller 360 mia. dollar om året. Dette

tal skal ses i forhold til det globale bruttonationalprodukt, der med al mulig usikkerhed er opgjort til lige ved 40.000 mia. USD ifølge *World Development Report 2006*. Det vil sige, at en indkomstoverførsel på godt 1 (én) procent på papiret ville tage toppen af det absolutte fattigdomsproblem. I betragtning af, at den globale økonomi vokser med 2-3 procent om året, så er det ikke en økonomisk, men en politisk problemstilling, der som nævnt (delvist) blev løst i forholdet mellem USA og Europa for 50-60 år siden med Marshall-hjælpen.

Lykke- og velfærdsbegreberne kunne i langt højere grad end hidtil realiseret, omfatte de forhold, der af befolkningerne i mellem- og navnlig lavindkomstlande tillægges betydning. Udviklingsforskningen skylder – med sit disciplinære fokus på trioen udviklingsbegreb, udviklingsprocesser og udviklingsstrategier – ikke kun at levere alternative udviklingsmålestokke eller status over samme. Udviklingsforskningen kunne se mere på, hvilke principper der i sin tid lå bag opbygningen af velfærdstaten og initiativerne bag miljøpolitikken. Hvis den politiske vilje og den almindelige værdiholdning i sidste ende er afgørende, så nytter det næppe at pumpe flere penge i f.eks. uddannelsessektoren. Den fattige pige på landet i Burkina Faso kommer ikke nødvendigvis i skole, selv om pengene er til stede, hvis den lokale politiker er imod og hendes familie er tøvende. Tilsvarende mekanismer gør sig gældende på miljøområdet. Hvis det politiske niveau er blindt over for sammenhængene mellem miljø og udvikling, så reduceres også miljøinvesteringernes udviklingsnytte. Det er derfor af stor betydning, at ethvert udviklingsmål tager afsæt i den aktuelle kontekst både kulturelt, politisk og økonomisk og ses i et globalt perspektiv. Og helt afgørende: at det har teoretisk forankring.

*Hvor* bidragyderne i første klynge efterlader bruttonationalproduktet, de komplekse og multi-dimensionelle udviklingsmål, Bjørn Lomborgs konferencer, kendtokratiske prioriteringstiltag og udviklingsforskningens fremtid, vækstlag og brudflader – for slet ikke at tale om ambitionen med at finde et enestående alternativ til BNP – kan vi tænke over, alle og hver især.

## Klynge 2: Privatsektorudvikling som vidundermiddel

Af en række årsager er udvikling af den private sektor i de sidste 10-15 år blevet fremhævet som et vidundermiddel til at sikre økonomisk vækst, social udvikling og reduktion af fattigdom. Som Peter Kragelund indleder sit bidrag med at sige, så er den private sektor blevet anset som et middel til at sikre indfrielse af 2015-målene (blandt internationale organisationer), opnåelse af økonomisk vækst og fattigdomsreduktion (blandt donorer og ulandsregeringer) samt stabilisering og genopbygning af postkonfliktuelle samfund. Udbredelsen af neoliberal økonomisk-politisk tankegang, kritik af ulandsregeringers evne til at skabe forbedrede forhold for deres

borgere og en tro på markedets evne til at sikre en produktiv (optimal) anvendelse af resurser, har understøttet denne ensidige fokusering på den private sektor. Forskellige kritiske bidrag har pointeret manglen på nuancer. Schulpen og Gibbon (2002) konstaterede dels en bemærkelsesværdig ensartethed i de tiltag og programmer, som bilaterale donorer implementerer, og dels en stereotyp og unuanceret opfattelse af den private sektor i ulandene; en privat sektor, der mere minder om den private sektor i et i-land end om den faktiske private sektor i et givet uland – og hermed en privat sektor, hvor der ofte ikke skelnes tilstrækkeligt mellem f.eks. udenlandske, statsejede, lokale store og små virksomheder. På linie med Schulpen og Gibbon har Wad og Jeppesen (2006) fremhævet den stereotype opfattelse af ulandsregerings rolle i forbindelse med privatsektorudvikling. I forlængelse af den såkaldte Washington Consensus skal ulandsregeringerne bare indtage en faciliterende rolle og sikre det rette erhvervs-klima [the enabling environment]. Som Henrik Schaumburg-Müller fremfører i sit bidrag med reference til Altenburg og Drachenfel (2006), skal den facilitering ofte ske ud fra “et minimalistisk tiltag” – altså at en så lille og effektiv som muligt offentlig sektor overlader mest muligt til markedsmekanismerne. Imidlertid står sådanne anbefalinger i skærende kontrast til de mange erfaringer, som fremhæver den succes, som en række ulande (Malaysia, Sydkorea, Vietnam og senest Kina og Indien) har haft med omfattende styring og regulering af den private sektor og skabelse af økonomisk vækst og fattigdomsreduktion. Også når Syd-Syd-investeringer undersøges, understreger Jørgen Dige Pedersen statens centrale rolle ved at tillade sådanne investeringer fra Indien. Dette nyere fænomen, der er blevet (re)aktualiseret af Kinas stigende betydning i den globale økonomi, inkluderer også andre ulande som f.eks. Brasilien, Malaysia, Sydafrika og Indien (se blandt andet UNCTAD 2006).

Bestræbelserne på at nuancere debatten om den private sektor handler ikke kun om de overordnede – normative – forståelser for, hvordan udviklingen heraf kan foregå, men også om at konkretisere, og især kontekstualisere, hvordan den private sektor fungerer i praksis i forskellige ulande. Et centralt forhold er, som for al slags udviklingsarbejde, at undgå de universelle og stereotype forståelser af et givet uland og i stedet få en dybtgående indsigt i samme med fokus på de dynamikker og processer, der karakteriserer den ghanesiske eller indiske eller kinesiske private sektor. Her udgør ‘institutioner’, formelle som uformelle, en central rolle, og de fire bidrag diskuterer forskellige aspekter heraf, og alle forholder sig til, om der kan tilføjes ny viden angående den private sektors rolle i forbindelse med økonomisk udvikling og fattigdomsreduktion.

Henrik Schaumburg-Müller lægger ud med at diskutere forståelser af privatsektorudvikling blandt forskellige (formelle) institutioner, her internationale organisationer, bilaterale donorer og ulandsregeringer. Hans hovedpointe er, at forskellene i strategier og programmer bunder i forskellige teoretiske tilgange med fokus på makro og mikro. Schaumburg-Müller

starter med at trække et par historiske linier fra moderniseringsteori og statens centrale rolle og indflydelse på ejerforholdene i industrien, over den generelle ineffektivitet og kritik, strukturtilpasning og Washington Consensus til promovning af den private sektor. Schaumburg-Müller er enig med Schulpen og Gibbon i, at privatsektorprogrammerne er temmelig ensartede. Men han fremhæver forskellen på de forskellige teorier, institutionel teori hhv. virksomhedsteorier, som såkaldt resursebaseret teori hhv. transaktionsomkostningsteori. Institutionel teori indeholder et makroperspektiv, der har markedet som den centrale allokeringmekanisme. Den ser derfor statens rolle tilbagetrukket og med Altenburg og Drachelfels term "minimalistisk". Virksomhedsteoriene, derimod, anlægger et mikroperspektiv. De betragter virksomhederne som de centrale aktører og ser derfor statens rolle som mere aktiv og intervenerende med det formål at drage mest mulig nytte af virksomhederne. På baggrund af en diskussion af, hvilke konsekvenser de forskellige forståelser historisk har haft, og en kritik af makrotilgangenes manglende forståelse for virksomhedsniveauet, vurderer Henrik Schaumburg-Müller fire landes (Ghana, Kenya, Tanzania og Uganda) prioriteringer i deres privatsektorstrategier. Han runder af med at fremhæve behovet for nuancerede privatsektorstrategier, der tager udgangspunkt i situationen i det enkelte uland og som fastholder statens centrale rolle.

Peter Kragelund fokuserer på den afrikanske private sektor og i hvilket omfang, den kan påvirkes af tiltag fra afrikanske landes regeringer, internationale organisationer og donorer og af forandringerne i den globale økonomi – eller om den private sektor forbliver upåvirket. Mens regeringer og donorer ser store muligheder for påvirkning, skiller vandene blandt såkaldte globaliseringsforståelser. Mellem homogeniserings- og differentieringslejlighederne står bl.a. en skeptisk politisk-økonomisk opfattelse, der ser nationalstaten som en 'grundsten'. En af disse, den såkaldte *business system*-tilgang, fokuserer på et bredt spektrum af institutioner, især politiske og økonomiske, og påpeger, at deres forskellighed sammen med deres forskellige historiske udvikling fører til mange varianter af kapitalisme. Peter Kragelund analyserer så, hvordan foranderlighed medieres gennem *business*-systemerne, og hvordan hhv. globaliseringsprocesser på den ene side og de afrikanske virksomheder på den anden side påvirker eller ikke påvirker *business*-systemerne. Han diskuterer tre mekanismer (tilstedeværelsen af minoritetsentreprenører i vigtige sektorer, interaktionen mellem de afrikanske virksomheder og globale virksomheder, og udlandsophold for ejere og ledende medarbejdere).

Minoritetsentreprenører spiller en vigtig rolle i en række lande, men ud over bud på, at det skyldes adgang til kapital, markeder og teknologi og en særlig relation og interaktion med den private sektor, er der beskeden viden herom. Deborah Braütigam er en af de få, der har undersøgt dette, og det gør det hendes bidrag til dette nummer så meget mere interessant; mere om Braütigam nedenfor. Den private sektors struktur (også én af

Schulpen og Gibbons vigtige pointer) og tilstedeværelsen af mange små virksomheder begrænser interaktionen med globale virksomheder. Dog påpeger Peter Kragelund, at dette igen har en række nuancer, og at mellemstore og store virksomheder interagerer mere, og at interaktionen er større i nogle lande end andre. Endelig fremhæver han betydningen af udlandsophold for afrikanske virksomhedsledere i forhold til at få nye ideer til at drive virksomhed, og i relation hertil betydningen af diaspora, som med remitter og deres lokale kontakter også udgør en potentiel forandringsfaktor; en faktor som flere afrikanske regeringer er ved at få øjnene op for og forsøger at samarbejde med. Peter Kragelund runder af med at konkludere (på linie med Henrik Schaumburg-Müller), at de eksisterende tiltag i forhold til den afrikanske private sektor har været relativt ensartede og især har haft fokus på virksomheder med globale relationer. Den manglende involvering af den lokalt orienterede del af den private sektor udgør derfor en risiko for en todeling og potentielt en slags sprængning af *business*-systemet. Udfordringen ligger derfor i at få positive forandringsprocesser til at sprede sig til den lokalt ejede del af den private sektor.

Spørgsmålet om institutioner er også Deborah Bräutigams centrale tema. Hendes indgangsvinkel er, at der eksisterer en omfattende litteratur om formelle institutioner på nationalt niveau og om kvaliteten af det lokale bureaukrati og retssystemet, men at vi mangler viden om uformelle institutioner – institutioner, der fungerer som katalysatorer for privatsektorudvikling ved at være bindeleddet, 'limen', netværket mellem aktører som virksomheder, enkeltpersoner og formelle institutioner. Deborah Bräutigams argument er, at det er eksistensen af disse uformelle institutioner, der sætter gang i udviklingen af den private sektor – og at fraværet heraf kan betyde, at der ikke sker en udvikling. Hun fokuserer på tre uformelle institutioner eller mekanismer: netværk, kæder og koalitioner og deres mulige betydning for at mindske transaktionsomkostninger og øge investeringer og beskæftigelse. Deborah Bräutigam giver en række eksempler på, hvordan netværk blandt diaspora med reference til f.eks. Kina, Indien, Nigeria, Mauritius og Sydafrika under bestemte omstændigheder kan generere ideer til nye forretningsaktiviteter, inspirere andre med gode eksempler og yde kapital til start af virksomhed. Og hun peger på at sådan udvikling ikke finder sted, hvis denne slags institutioner ikke fungerer. Værdikæder har tiltrukket sig omfattende interesse de sidste 10-15 år i forlængelse af Gereffis hypotese om den globale organisering af produktion og services (Gereffi 1994). Denne litteratur har fokuseret på formelle aspekter af disse kæder, men uformelle aspekter har også en betydning. Uformelle institutioner som tillid har betydning for at skabe lokal læring, der igen kan skabe nye virksomheder eller udvikle eksisterende. Med reference til Bangladesh illustrerer Deborah Bräutigam, hvordan et samarbejde mellem en koreansk virksomhed og en tidligere embedsmand udvikledes fra et *joint venture* med 130 ansatte til en masse små virksomheder og endelig til en omfattende tøjindustri i dag. Og

samtidig viser hun, hvordan et andet eksempel fra Sydafrika i mangel af katalysatorer ikke førte til nogen form for udvikling af den private sektor. Deborah Bräutigams sidste eksempel på uformelle institutioner er det, hun kalder “vækstkoalitioner”, dvs. samarbejde mellem ulandsregeringer og den lokale private sektor til fremme af politikker, som gavner den lokale økonomi. Disse koalitioner har især en chance for at nå deres mål, hvis de omfatter stærke virksomhedssammenslutninger og kan tilbyde deres medlemmer gennemsigtige fordele i forhold til informationer. Mauritius er et eksempel på, hvordan en sådan vækstkoalition mellem den mauritiske ambassade og lokale virksomheder med en målrettet indsats fik stor indflydelse på udformningen af the African Growth and Opportunity Act (AGOA) som siden gav den mauritiske tekstilindustri en række muligheder og vækst.

Med henvisning til de implikationer for udformningen af donorers politikker på området, som også Henrik Schaumburg-Müller og Peter Kragelund påpeger, slutter Deborah Braütigam med at skitsere, hvilke grundlæggende forhold der skal være til stede, for at de uformelle institutioner kan bidrage positivt til udvikling. I modsætning til en række internationale institutioners fokus på *enabling environment* konkluderer hun bl.a., at vi snarere skal se på et “ikkefjendtligt miljø med eksportmuligheder” og fokusere på forhold på mikro- eller virksomhedsniveau.

Jørgen Dige Pedersen behandler endnu et emne, der har været underbelyst i debatten om udviklingen af den private sektor, nemlig udviklingen af ulandsbaserede globale virksomheder. Mens dette fænomen tiltrak sig en vis opmærksomhed for 20 år siden, har det ført en stille tilværelse siden. Nu har den nye bølge af investeringer fra lande som Sydkorea, Taiwan, Kina og Indien fået et omfang, der vækker interesse. Mens investeringer fra Syd til Nord rejser spørgsmålet, om vi ser konturerne af en ny økonomisk verdensorden, er hovedsigtet med Dige Pedersens bidrag at forstå de udviklingsmæssige implikationer af Syd-Syd-investeringer. Han stiller spørgsmålet, hvilke motiver den indiske regering har haft for at åbne for investeringer i udlandet med tanke på de store behov, der stadig er for investeringer og udvikling i Indien. Mens den eksisterende viden ikke kan give et entydigt billede af dette, peger Jørgen Dige Pedersen på stigende reserver af udenlandsk valuta og en gradvis udvikling af den indiske private sektor som væsentlige forklaringer. Han viser også, at de indiske investeringer i andre ulande ikke er tilfældige, men af en særlig karakter, hvor private virksomheder især indgår *joint ventures* med lokale virksomheder, mens statslige virksomheder investerer inden for olie og gas – med henblik på at skabe en stigende forsyningssikkerhed til den indiske økonomi og industri. Mens Dige Pedersens bidrag igen understreger betydningen af et indgående kendskab til de lokale forhold, påpeger han også, at den seneste udvikling af den indiske private sektor har en række paralleller til det, som han kalder “gængse økonomisk-teoretiske forklaringer fokuseret på markedsvilkår og virksomhedsegenskaber”



(med henvisning til Dunning et al. 1998). På linie med Peter Kragelund giver han et eksempel på betydningen af konteksten, og på at eksisterende teorier og forklaringsrammer med hensyntagen til lokale forhold og sammenhænge godt kan bringes i frugtbar anvendelse i ulandssammenhænge. Vi håber, at en sådan hensyntagen fortsat kan bidrage til at nuancere vores forståelse af den private sektors rolle i ulande, og hvilke potentialer og begrænsninger sektorens udvikling har for økonomisk vækst og fattigdomsreduktion.

God læselyst!

*Redaktionen*

## Litteratur

Altenburg, Tilman & Christian Drachenfels. 2006. The 'New Minimalist Approach' to private sector development: a critical assessment.' *Development Policy Review* vol. 24, no. 4: 387-411.

Brundtland-kommissionen. 1987. Vores fælles fremtid. København: Mellemfolkeligt Samvirke.

Dunning, John H., Roger van Hoesel & Rajneesh Narula. 1998. Third world multinationals revisited: new developments and theoretical implications. In *Globalization, trade and foreign direct investment*, ed. John H. Dunning. Amsterdam: Elsevier.

Gereffi, Gary. 1999. *A commodity chain framework for analyzing global industries*. Sussex: Institute of Development Studies.

Schulpen, Lau & Peter Gibbon. 2002. Private sector development: policies, practice and problems. *World Development* vol. 30, no. 1:1-15.

UNCTAD. 2006. *World investment report 2006. FDI from developing and transition economies: implications for development*. New York and Geneva: UNCTAD

UNDP. 2002. *Human development report*. New York: Oxford University Press.

Verdensbanken. 2000. *World development report: attacking poverty*. New York: Oxford University Press.

Wad, Peter & Søren Jeppesen. 2006. Development strategy, industrial policy and cross-border inter-firm linkages. I *Transnational corporations and local firms in developing countries - linkages and upgrading*, eds. Michael W. Hansen & Henrik Schaumburg-Müller. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.



# Udviklingens metermål

## Fra omsætningsvækst til ægte fremskridt?

Sammensatte udviklingsindikatorer med mange dimensioner har vundet betydning de seneste årtier. Når alt kommer til alt synes økonomisk vækst – vækst i bruttonationalproduktet – dog fortsat at være det centrale mål for succes i nationernes udviklingsbestrebelse. Denne korte artikel inviterer til analyse, status og eftertanke i relation til de aktuelle og fortsatte bestrebelse på at opfinde og udbrede stadig flere alternative målestokke og måleenheder, en invitation som også er efterkommet i de følgende artikler i dette nummer af *Den Ny Verden*.

Allerede Robert F. Kennedy vidste, at BNP “måler alt, undtagen det som gør livet værd at leve”. Man kunne derfor fristes til at spørge hvorfor vækst i bruttonationalproduktet bruges endnu i dag, som var det et universelt enhedsmål, en samlet målestok (måleenhed) og målsætning for et samfunds udvikling. Det behøver vi imidlertid ikke, for det spørgsmål besvarede Cobb og Daly i *For the Common Good*: “den konventionelle økonomilære er – på trods af en række grundlæggende fejlantagelser – udbredt i en grad og et omfang, som betyder, at den vil kunne reproducere sig og vokse, indtil det er for sent at rette op på de skader, den anretter kloden” (Cobb & Daly 1990). Dalys forklaring ligner heri det Al Gore sammenfatter i ét enkelt begreb, *staying power*. Vi vil derfor i stedet spørge, hvor langt de mange alternative eller konkurrerende udviklingsmål over de seneste årtier i virkeligheden har bragt os i henseende til at erstatte gammeldags økonomisk vækst som vore politikeres foretrukne enhedsmål.

## Fra vækstsmål til udviklingsmål

Alternativer til BNP-indikatoren har eksisteret i årtier. Siden UNCED afholdtes i Rio i 1992, har Verdens regeringer ikke haft nogen undskyldning for ikke at udskifte eller komplettere BNP som målestok og målsætning, med alternative udviklingsmål. Agenda 21 opfordrede regeringerne til på nationalt niveau at udvikle og identificere indikatorer for bæredygtig udvikling, som beslutnings- og vidensgrundlag for politik på alle niveauer. Det måske mest kendte alternative udviklingsmål er



dog udviklet af en international organisation (FNs udviklingsprogram, UNDP). Indeks for human udvikling (HDI) har – i en sammenfatning som tilskrives Mahbubul Haq – udviklet sig fra at være et af mange alternative indikatorsæt, som udfordrer BNP til at blive “kronjuvelen af alle disse indekser”, et mål “lige så vulgært som BNP pr. indbygger, men ikke lige så blindt over for menneskeliv”. HDI er naturligvis under stadig udvikling og anses af nogle for ikke blot at have bidraget til ændringer i internationale organisationers analyser og opfattelser af udvikling, men også for at have influeret på makroøkonomisk politik lige fra Asien til Latinamerika. HDI afspejler imidlertid hverken fordelingsdimensionen i udvikling eller forfordelingen. Det er måske en del af forklaringen på introduktionen i 1997 af det multidimensionale Indeks for human fattigdom (HPI) og Indeks for human Frihed (HFI). HDI afspejler ej heller miljømæssige aspekter. Tidlige forsøg på at gøre HDI ‘grøn’ blev opgivet, indtil Indeks for grøn udvikling (GDI) kombinerede ni forskellige indikatorer med det eksplicite mål at udfordre BNP som velfærdsindikator. Et andet forsøg på at skabe begreber om ‘ægte’ udvikling, er Indeks for bæredygtig økonomisk velfærd (ISEW) og Indeks for ægte fremgang (GPI). Skønt tænkt som teoretisk basis er ISEW-målet anvendt i Østrig og Chile, og GPI er udviklet til brug i områder i USA og i Australien. En mindre kendt, men ikke mindre spændende tilgang til samlet at måle og modellere udvikling, omfattende såvel økonomiske som sociale og miljømæssige kapitaler findes i The Millennium Institute’s T21-model (Bassi & Pedercini 2006). Og så er der en række øvrige index, herunder et planetens lykkeindeks, *Happy Planet Index* (HPI), som dividerer livskvalitet og levetidsforventninger med økologiske fodaftryk!

Måling af bæredygtig udvikling er således en ambition over hele verden. Behovet herfor har været åbenbart siden Repetto i 1989 konkluderede, at Indonesiens BNP ville halveres, hvis skovfældning, udpining af jord samt olieudvindingen blev taget i betragtning. Siden da har indikatorer for bæredygtighed været efterspurgt – indikatorer, der er analytisk forsvarelige, målelige og politisk relevante. Den seneste litteratur om grønne regnskaber og opgørelse af naturressourcer påpeger for udviklingspraktikere et udpræget voksende behov for indikatorer for bæredygtig udvikling til erstatning for eller udbygning af nationalregnskabet og indekser for human udvikling (Sloth Carlsen 2006; Mozumder 2004).

## Grønne regnskaber

Det traditionelle nationalregnskab omfatter primært den samlede produktion af markedsvare og tjenesteydelser, men ekskluderer i vidt omfang ikke-vedvarende ressourcer. Denne ulogiske undtagelse har rejst krav om grønne nationalregnskaber, men med undtagelse af Kina har officiel accept af sådanne vist sig at være et højst polariseret og politiseret

anliggende. I USA arbejde Bureau of Economic Analysis (BEA) længe med at integrere miljø- og økonomiregnskaber, men mødte kraftig modstand. Den 103. amerikanske kongres standsede BEAs arbejde med miljøregnskaber. Det skete ifølge Wagner (2001:2) måske af frygt for, at integrerede regnskabssystemer ville give de miljømæssige eftersyn virkelig dollarværdi !

Grønne regnskaber *er* et område med mange metodologiske og erkendelsesteoretiske problemer. Derfor kan det være endog overordentlig svært at opnå enighed om, hvordan miljøhensyn til eksempelvis skove skal integreres i et nationalregnskab. Selv om det er vigtigt at skelne mellem ønskelighed og gennemførlighed, forbliver spørgsmålet imidlertid, hvorvidt 'barske' teoretiske spørgsmål skal afholde os fra at takle disse problemer. Nu er det imidlertid sådan, at et System for integreret miljømæssigt og økonomisk regnskab (SEEA) i virkeligheden er udviklet – ikke af det amerikanske BEA, men som et resultat af internationalt samarbejde omkring statistiske serviceydelser. SEEA's målsætning som 'hybrid', baseret på biofysiske regnskaber og pengeværdi-regnskaber, er via netværksarbejde at hjælpe med at øge eller fastholde den miljømæssige bæredygtighed i økonomiske aktiviteter. Arealanvendelse og materialestrømme er inkluderet for at synliggøre presset på miljøets bæreevne. I SEEA-systemet gøres der rede for de fysiske og monetære beholdninger og brug af naturressourcer samt for forureningen og dens omkostninger. Tidsserier indikerer miljømæssige påvirkning fra økonomisk vækst. SEEA's regnskab over materialestrømme opfanger imidlertid ikke miljømæssige elementer af mere kvalitativ art. Eksempler herpå er ændringer i økosystemers kvalitet, tab af biodiversitet og forringede økologiske hensyn.

Index for miljømæssig bæredygtighed

Index for miljømæssig bæredygtighed (ESI) lanceredes som et måleinstrument for national miljømæssig ansvarlighed og som sidestykke til mål for human udvikling (som i HDI) og økonomisk velfærd (som i BNP). Med sit multidimensionale index (76 datasæt, 21 indikatorer) placerer ESI Finland og Norge som henholdsvis nr. 1 og 2 i OECD-gruppen (Yale 2005).

Man kunne vel have forventet tilsvarende rangering af landenes miljømæssige ansvarlighed i relation til FNs 2015-mål, men det er ikke tilfældet. Hvor Verdensbanken er meget præcis (med en akkuratess ned til én decimal) omkring for eksempel Indekset for generelle handelsrestriktioner (OTRI), arbejdes ved miljømæssige 2015-mål mere overordnet og helt igennem antropocentrisk, 'menneskecentreret', med en procentuel befolkningsandels adgang til "forbedrede vandressourcer" og "forbedrede sanitære forhold" (World Bank 2006: 2005)

## Måleinstrumenter, indekser og forskningsdiscipliner

Der eksisterer en stærk teoretisk-metodisk sammenhæng måleenheder, indekser og videnskabelige discipliner imellem. For eksempel er det omkring udviklingsmål væsentligt at forstå, hvorfor almindelig makroøkonomi og økologisk økonomi frembringer meget forskellige indikatorsæt. Hvor konventionelle eller mainstream makroøkonomer accepterer ydre påvirkninger som præmis for deres modeller og ser BNP som den mindst ringe indikator, ser økologiske økonomer eksterne virkninger som omkostnings-eksport, *cost shifting*, og er mere tilbøjelige til, som Joan Martínez-Aliér (2002), at spørge: "hvem har magten til at påtvinge andre én bestemt værdisætningsmetode og retten til at simplificere kompleksitet?"

En af de discipliner, man kunne have forventet et stærkt modspil til mainstreamøkonomiens dristige simplificeringer fra, er udviklingsøkonomien. Denne disciplin har imidlertid været delvis passiviseret i en længere faglig krise. Udviklingsøkonomer kunne dog stadig forventes at hjælpe med at "standse det svindende engagement i udvikling og interessen for dens betydning" (Nafziger 2005: 16), og udviklingsforskere, som søger et økonomisk metodegrundlag for at arbejde med miljømæssigt bæredygtig udvikling, kan derfor med fordel rette interessen mod den økologiske økonomi.

## Politik og udviklingsmål

Udviklingsindikatorer gør det ikke alene muligt at analysere sammenhænge mellem politikker og realiteter, som politikker hævder at ville ændre. Uden investeringsmålsætninger vil investerede samfundsmæssige ressourcer nemt ende med utilfredsstillende afkast. Denne udfordring gælder i lige høj grad for udviklingsdonorer som for politikere generelt. Hvad angår den overordnede politiske planlægning, har OECD længe arbejdet på at få markedet til at arbejde for miljøet (se for eksempel OECD 2005, Knudsen 1995, OECD 1993). OECD maner fortsat til kamp mod offentlig uddeling af miljømæssigt skadelige subsidier, og på det seneste argumenterede også (det nu fusionerede) Institut for Miljøvurdering i København (IMV) imod statsstøtte, som er skadelig for miljø og samfundsøkonomi. IMV udarbejdede en syntese af række OECD-studier og skabte et dansksproget overblik over, hvorledes en lang række offentlige støtteordninger forvrider markeder og skader miljøet. IMV påviste herved, hvorledes et forbud mod sådan støtte kunne skabe win-win situationer – reducere offentlige udgifter og forurening samt reducere miljøpolitiske omkostninger på en og samme tid – og samme forbud ville yderligere stimulere overordnet økonomisk effektivitet og dirigere teknologiske ændringer henimod forbedret resourceffektivitet – og måske endog tillige øge offentlige indtægter i samme omgang (Kjellengbro & Skotte 2005: 33).

## Vil Danmark ikke, kan Kina måske

Tidens almindelige danske politiske dialog gentager ofte vækstmantraet, som om vi igen levede i 1950'erne, og ambitionen om Danmark som foregangsland udi bæredygtig udvikling har reelt ligget i dvale siden kort efter årtusindskiftet. Men hvad den amerikanske kongres ikke ville, og den danske regering ikke gider, sker i Kina (Economist 2005; UNDP 2003). Den kinesiske præsident ophøjede i marts 2004 'grønt BNP' til officiel kinesisk politik. Det er en politik, som allerede praktiseres: bruttonationalproduktet for Sydkinas Guandong-provins i 2003 reduceredes med ikke mindre end 27% når det som grønt bruttonationalprodukt korrigeredes for miljømæssige omkostninger (Wenfang 2005). Endvidere har Kina indført et initiativ for cirkulær økonomi, som potentielt menes af væsentlig strategisk betydning (Zengwei 2006; Bi Jun et al. 2000). Kinas hastige økonomiske vækst kræver større leverancer af alle basale industrivarer i konkurrence med andre nationer. Omkring 2050 forventes en større befolkning på 1,8 mia. at nå et BNP på USD 4000 pr. indbygger pr. år, fem gange det nuværende niveau. Kina har et mål om at øge effektiviteten i sit ressourcebrug med faktor 10, og kan målet nås, vil også den globale virkning være afgørende. Den statslige forvaltning af miljøbeskyttelse i Kina (SEPA) og Det kinesiske råd for internationalt samarbejde (CCICED) har sat fokus på udformningen af nationale politikker og gennemførelsen heraf som en hård realitet: regeringens udviklingsmål vil ikke kunne nås, medmindre alternative modeller for økonomisk udvikling identificeres og anvendes. Et vigtigt underafsnit i den kinesiske debat om cirkulær økonomi fokuserer på landbrug og på, hvorledes cirkulær økonomi og industriøkologi kan medvirke til at integrere nuværende indbyrdes afvigende tilgange til bæredygtigt landbrug: "Landbrug og fødevareproduktion er den industri, der har den mest umiddelbare afhængighed af økologiske systemer; således regnes den industriøkologiske fremgangsmåde som særlig anvendelig til at forme humane systemer, baseret på økosystemer" (Indigo 2005).

## Sammenfatning

De seneste årtier har budt på en række alternative udviklingsmålestokke, men når alt kommer til alt, står vækst i bruttonationalproduktet fortsat som den vigtigste overordnede ledestjerne. Samtidig med at bestræbelserne på at opfinde og udbrede stadig flere alternative målestokke og måleenheder fortsætter, øges risikoen for at ende med et babelstårn af forskellige mål, måleenheder og målsætninger i (udviklings)politikken. Det synes på den baggrund interessant, at mindst ét land – Kina – har ophøjet det grønne BNP til officielt politik og reelt forsøgt sig med at anvende samme grønne BNP operationelt.

## Litteratur

Bassi, Andrea & Matteo Pedercini. 2006. The Millennium Institute approach to measuring development through computer modelling services for holistic planning including economic, social, and environmental considerations: the T21 Model. Oplæg ved FAU-konferencen "Breaking New Ground: Development Research 2005-2015 and beyond." Copenhagen Business School, 10.-11. maj.

Bi Jun, Yang Jie, Yuan, Zengwei, Huang, Juan. 2000. Circular economy: an industrial ecology practice under the new development strategy in China. Nanjing: Center for Environmental Management & Policy, Nanjing University.

Cobb, Clifford. W., Herman E. Daly & John B. Cobb. 1990. For the common good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future. London: Green Print.

*Economist*. 2005. The greening of China. Oct 20th.

Egelyng, Henrik 1999. Grøn karakterbog til nationerne. *Kontakt* no. 1.

Indigo Development. 2005. *Sustainable agriculture and industrial ecology*. <http://www.indigodev.com/Susagr.html>, 29.06.2007.

Kjellingbro, Peter Marcus & Maria Skotte. 2005. *Environmentally harmful subsidies: linkages between subsidies, the environment and the economy*. København: Institut for Miljøvurdering.

Knudsen, Henrik. 1995. Indledning til Markedets magi – miljøets melodi? *Den Ny Verden*, vol. 28, nr. 4.

Martinez-Alier, Joan. 2002. *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Mozumder, Pallab. 2004. Book Review of Perrings, Charles and Jeffrey R. Vincent, eds. 2003. Natural resource accounting and economic development. Edward Elgar. *Journal of Developing Areas*, vol 38, no.1.

Nafziger, E. Wayne. 2005. From Seers to Sen: the meaning of economic development. Paper presented at a UNU/WISER Conference, June.

OECD. 1993. *Economic instruments for environmental management in developing countries*. Paris: OECD.

OECD. 2005. *Environmental fiscal reform for poverty reduction*. Paris: OECD.

Sloth Carlsen, Anne Marie. 2006. Ecological footprints and wealth of nations – a donor perspective. Oplæg ved FAU-konferencen "Breaking New Ground: Development Research 2005-2015 and beyond." Copenhagen Business School, 10.-11. maj.

UNDP & SEI. 2003. *China human development report 2002. Making green development a choice*. Oxford: Oxford University Press.

Wagner, Gernot. 2001. *Essay. The political economy of greening the national income accounts*. <http://www.gwagner.com/writing/2001/05/political-economy-of-greening-national.html>, 29.06.2007.

Wenfang, Li. 2005. Guangdong pioneers new GDP model. *China Daily*. 20. juli.



World Bank. 2006. *Global monitoring report 2006. Millennium development goals: strengthening mutual accountability, aid, trade, and governance*. Washington D.C.: World Bank.

Yale University. 2005 Environmental sustainability index. Benchmarking national environmental stewardship. Tyale: Yale Center for Environmental Law and Policy.

Zengwei, Yuan. 2006. From growth to development: circular economy strategy and its implementation in China. Oplæg ved FAU-konferencen "Breaking New Ground: Development Research 2005-2015 and beyond." Copenhagen Business School, 10.-11. maj.



# At måle udvikling

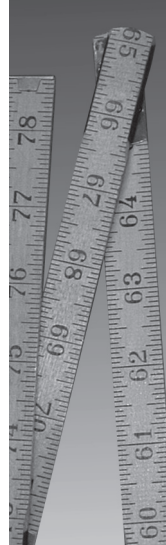
## Hvordan økonomer måler nytte, bæredygtighed og lykke

### Introduktion

I mange situationer er det vigtigt at måle, om samfundsudviklingen er positiv eller negativ. Har et specifikt politiktiltag bidraget til landets velfærd? Er det muligt at beregne velfærdseffekten af en planlagt investering? Hvordan medregner vi eventuelle negative virkninger på vor natur og vort miljø? Der er mange relevante spørgsmål, men det er svært at give rimelige svar. Det traditionelle økonomiske svar er at bruge markedsværdier eller national indkomst. Det svar er baseret på en række restriktive antagelser. Hvis disse reelt ikke er opfyldt, kan resultaterne være meget misvisende. Udregning af nationalregnskabstal er endvidere en yderst datakrævende proces. Når vi diskuterer målestokke og måleenheder for samfundsudvikling, er der endelig en række fælles problemer i udviklingsøkonomien og den økonomiske historie. Går vi tilbage i historien, var Danmark også en slags 'udviklingsland'. For at se, hvad de to fagområder kan lære af hinanden, kan man derfor sammenligne udviklingsøkonomernes og de økonomiske historikers målemetoder. I denne artikel skal nationalregnskabstallene og en række andre indikatorer for udvikling og velfærd derfor diskuteres. Indledningsvis gennemgås brugen af nationalregnskab og markedsværdiberegninger. Derefter diskuteres indikatorer for udvikling, og det følgende afsnit beskriver nogle forsøg på at kombinere indikatorer til sammenfattende indeks. Så følger en introduktion til den nye forskningsretning lykkeforskning [happiness research] og endelig en kort konklusion.

### Nationalregnskabet

Nationalindkomsten og nationalproduktet er beregninger af markedsværdien af den totale produktion i et land. Med udgangspunkt i en række specifikke forudsætninger er det et vigtigt og veldefineret tal. Hvis økonomien er en perfekt markedøkonomi, hvor forbrugerne maksimerer deres nytte, og producenterne maksimerer deres profit, vil både grænsenyttens og grænseomkostningerne afspejle sig i priserne. For en bestemt vare på et



bestemt tidspunkt vil gælde, at grænsenyttens er lig med grænseomkostningerne, der igen er lig med markedsprisen. Selv med fuldstændig perfekte markeder er det imidlertid nødvendigt med en række simplificerende antagelser bl.a. om stabilitet, hvis nytte og velfærd skal kunne måles ved hjælp af observerede priser, for nytte kan ikke måles uafhængigt af rum og tid. Den generelle teori om grænsenytte fremhæver netop, at nytten afhænger af en vares knaphed i en given situation; det er baggrunden for de problemer med svingende priser, som behandles i indeksteorien. Hvis man alligevel antager, at observerede priser er et instrument til at måle både omkostninger og nytte, så er markedsværdierne - pris gange mængde - et mål for såvel forbrugernes nytte som for virksomhedernes produktionsomkostninger. Opfyldes alle disse antagelser, fås nationalproduktet ved at summere værdien af nettoproduktionen i samtlige erhverv. Produktionen kan bruges til forbrug, investeringer, offentlige varekøb eller nettoeksport. Men nettoproduktionen er også lig nationalindkomsten, og den kan bruges til forbrug, opsparing eller skatter. Det betyder, at vi har følgende identiteter:

$$\begin{aligned} \text{Nationalindkomst} &= \text{Nettoproduktion} \\ &= \text{Vareanvendelser} = \text{Forbrug} + \text{Investering} + \text{Offentlige varekøb} + \text{Nettoeksport} \\ &= \text{Indkomstanvendelser} = \text{Forbrug} + \text{Opsparing} + \text{Skatter} \end{aligned}$$

Ovenstående er et meget fint system, som også kan bruges partielt: Hvis man adderer alle ændringerne i markedsværdierne som følge af en specifik investering, kan summen bruges til en cost-benefit evaluering af investeringen. Det gælder vel at mærke dog kun, hvis investeringen er så lille, at priserne ikke påvirkes. Systemet bygger imidlertid på meget idealiserede forudsætninger. Den virkelige verden indeholder mange komplikationer og ufuldkommenheder. Observerede priser afspejler for eksempel ikke perfekte markedsligevægte, ja nogle varer har slet ingen pris. Hele nationalregnskabsteorien er tæt knyttet sammen med den neoklassiske økonomiske teori og dens forudsætninger. Hvis der ikke er substitution mellem de forskellige varegrupper, har det ikke megen mening at lægge forskellige varettyper sammen til et tal. Hvis ikke der er substitutionsmuligheder mellem varettyper, og over tid, opstår også hele problemstillingen om, hvordan 'uerstattelig' naturkapital skal håndteres, jf. Det Økonomiske Råd (1998). Et andet problem er, hvad økonomer kalder eksternaliteter. Priserne inkluderer kun privatøkonomiske omkostninger og ikke samfundsmæssige omkostninger som forurening – vi får for høj en nationalindkomst, når vi ikke inkluderer negative effekter på miljø og forbrug af ikke-reproducerbare naturressourcer.

At nogle varer ingen pris har, kan skyldes manglende statistik for nogle af de faktisk eksisterende markeder. For at beregne markedsværdien er tal for både priser og mængder nødvendige. I mange udviklingslande og

for vore egne samfund i præ-moderne tid, er det svært – ofte helt umuligt – at finde statistik nok til at beregne et fuldstændigt nationalregnskab. Et andet praktisk problem er, at en stor del af produktionen i mindre udviklede samfund anvendes uden at passere formelle markeder, hvor priser, hvis de findes, afspejler meget lokale forhold og bliver regnet i lokale ikke-konvertible valutaer, hvis officielle kurs er langt fra deres købekraft. Under sådanne omstændigheder er det oftest umuligt at beregne en blot nogenlunde præcis nationalindkomst for det pågældende samfund.

For hovedparten af denne type samfund vil sådanne beregninger i lange perioder tendere mod at vise et højere vækststal end det reelle. Et karakteristisk træk i udviklingen er nemlig ændringen fra uformelle sektorer til formelle markedssektorer. Er kun markedssektorerne registreret, vil det betyde, at den registrerede vækst ikke kun reflekterer den reelle vækst, men også bevægelsen fra uregistrerede til registrerede sektorer. I traditionelle landbrugssamfund er uregistreret brug af egne produkter af en betragtelig størrelse. I moderne landbrug har specialiseringen derimod reduceret brug af egen produktion til en meget beskedent størrelse.

Et meget stort antal aktiviteter er ikke inkluderet i nationalregnskabsstatistikkerne: hjemmelavede måltider, rengøring udført af familien osv. Fritidsaktiviteter kan være meget vigtige for folks velfærd, men de er kun med, hvis de betales. En tur i fitnesscenter medtages i nationalregnskabsstatistikken, løbeturen medtages ikke. En naturkatastrofe vil normalt hæve nationalproduktet, idet genopbygningen stimulerer aktiviteten, men fra et velfærdssynspunkt er det selvfølgelig ikke umiddelbart indlysende, at indkomsten stimuleres af en katastrofe.

Moderne nationalregnskabsberegninger har prøvet at tage hensyn til sådanne indvendinger, herunder indvendingerne fra debatten om bæredygtighed. I de såkaldt grønne nationalregnskaber inkluderes en række miljøforhold; ofte er miljøforholdene dog ikke integreret i de egentlige nationalregnskaber, men er supplerende korrektioner til disse. Problemet er selvfølgelig, at en række miljøforhold er dårligt statistisk belyst og slet ikke prissatte. I princippet er det, man skal prøve, at nedskrive nationalproduktet med de belastninger, som produktion og forbrug udsætter miljøet for, og med det forbrug af ikke-reproducerbare naturressourcer, der medgår til produktionen. Man kan da se, om udviklingen er bæredygtig, ved at vurdere om kommende generationer har mindst samme muligheder som os: Om den økonomiske opsparing minus forbruget af naturressourcer og miljøbelastning er positiv. Strengt taget skulle der så også foretages en positiv korrektion som følge af et øget uddannelsesniveau og dermed en investering i humankapital.

Det må også huskes, at priserne afspejler ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Ved værdisætning ved hjælp af priser vægtes de forskellige grupperes synspunkter således med den købekraft, grupperne har. Man

stemmer altså 'efter hoveder og ikke efter hoveder' for at bruge en terminologi fra Danmarks klassiske andelsdebat. De fattiges præferencer indgår altså med ringe vægt. Tilsvarende afspejler priserne nuværende præferencer - fremtidige generationer kan have helt andre præferencer og dermed vælge en helt anden værdisætning. Der er således mange årsager til, at der i mange situationer må stilles spørgsmålstegn ved nytten af de tal for nationalproduktet opgjort i markedspriser, som beregnes med udgangspunkt i den teoretiske økonomi. Samtidig er der mange situationer, hvor det er umuligt at beregne et pålideligt nationalprodukttal. Derfor er der udviklet mange andre indikatorer for vækst og velfærd.

## Indikatorer for udvikling

Specifikke ikke-økonomiske indikatorer er ofte valgt for at belyse betydningen af indgreb på et begrænset område. Det kunne være ændret markedsadgang målt ved toldsatter, betydningen af sundhed målt ved børnedødelighed, af infrastruktur målt ved antallet af nykonstruerede veje eller af vandadgang målt ved antallet af borehuller. Påvisningen over for offentligheden og politikerne i OECD-landene af de positive virkninger af en indsats har ofte været og er stadig en altovervejende faktor bag efterspørgslen efter diverse indikatorer i mange udviklingslande.

Indikatorer for en ønsket udvikling også uden for det økonomiske område bruges ofte af aktører uden for selve udviklingslandet. Her kan det være emner som menneskerettigheder, demokrati og korrupsion, der er i fokus. Indikatorer til at måle disse elementer kan variere fra antallet af uafhængige aviser til antallet af soldater. De sidste 10 år har ført til et skift i bistandspolitikken mange steder og dermed også et skift i efterspørgslen efter indikatorer, idet de nationale udviklingslandes ministerier har fået – og påtaget sig – en langt større rolle i identifikationen og indsamlingen af data. Det er ikke urimeligt at antage, at dette skifte er motiveret af den samlede bistandsverdens fokus på 2015-målene, den stærkere fokusering på donor-koordination og hele processen omkring den – i en ideel verden – nationalt ledede formulering af strategier til nedbringelse af fattigdom, de såkaldte Poverty Reduction Strategy Papers. Disse skift i de internationale bistandsmodaliteter giver først og fremmest langt større fokus på nationalt ejerskab. De nye modaliteter, som inkluderer styring af donor-harmonisering, dirigering af budget- og sektorstøtte og et pres for at forbedre bistandseffektiviteten, fordrer et langt større engagement fra de udviklingslande, der gerne vil tiltrække bistand, lån og udenlandske investeringer. Det skaber i anden omgang en efterspørgsel efter indenlandske institutioner, der er i stand til at producere de mellem værtslandet, donorer og internationale finansieringsinstitutioner (f.eks. Verdensbanken og Valutafonden) aftalte indikatorer (se også Thorkil Casses artikel i dette nummer af DNV).

Mens økonomiske indikatorer som administrationsomkostningernes andel, andelen af befolkningen med en indkomst under 1 \$ om dagen og vækststatistikker er og længe har været integrerede og vigtige indikatorer for udvikling, så er en række mere sociale mål og indikatorer i det seneste årti kommet til, når landes udvikling skal vurderes, eksempelvis Human Development Index (HDI), som er sammensat af tre primære komponenter: forventet levetid, analfabetisme og BNP pr. indbygger (UNDP, 1994), hvor to af komponenterne altså er ikke-økonomiske mål.

Indikatorer designes og målrettes til at evaluere forskellige aktivitetsniveauer, f.eks. projekt-, sektor-, eller politik-niveau. Geografiske indikatorer kan designes til at fange tendenser på lokalt, regionalt, nationalt eller globalt plan, samtidig med at der tages hensyn til nationale karakteristika, kulturforskelle osv. Ydermere bliver indikatorer i højere og højere grad hægtet op på den såkaldte *project management cycle*, som er et forholdsvis præcist defineret interventionsredskab. Denne sammenkobling skaber fire veldefinerede kategorier af indikatorer: input-, output-, outcome- og impact-indikatorer. Valget af indikator afhænger af type og mål for den pågældende intervention – og både for økonomiske og ikke-økonomiske indikatorer også i høj grad af datamulighederne. Den stærkere fokus på integrerede programmer, der (i princippet) følger værtslandets prioriteringer, har især skabt en efterspørgsel efter mere makro-orienterede indikatorer. Der er behov for et begrænset antal indikatorer til at måle virkningen af et givet sektorprogram (hvor en donor stiller midler til rådighed for ministeriers budgetter, mens midlerne ofte allokeres til specifikke aktioner, styrelser og programmer inden for den sektor, der støttes) idet for mange indikatorer vil være umulige at implementere og gå imod den nu herskende filosofi om, at donorerne ikke skal mikrostyle deres støtte. Afvejningen mellem en skov af mikro-indikatorer og få makro-indikatorer er et spørgsmål om at ofre detaljen for overblikkets skyld. Det er hermed ikke sagt, at makro-indikatorer ikke er nyttige – snarere tværtimod – men den stærke fokus på sådanne indikatorer åbner for en mulig indflydelse på indsamlingen af mindre brede indikatorer. Det kan gå ud over statistikindsamlingen på lang sigt.

Mens jagten på makro-indikatorer er intensiveret, er en samlet ramme for klassificering og evaluering af indikatorer stadig til debat. Booyens (2002) noterer, at debatten om et sådant paradigme har været ført siden begyndelsen af 1970'erne. Tabel 1 forsøger at opstille en række generelle forhold, som kan bruges til at klassificere og evaluere udviklingsindikatorer. Karakteristikaene i tabel 1 er ikke nødvendigvis uafhængige af hinanden, men brugen af sådanne karakteristika kan muligvis give en mere systematisk diskussion af overvejelserne om valg af indikator.

Tabel 1. Generelle karakteristika ved udviklingsindikatorer

Karakteristika	Beskrivelse
Indhold	Hvilke forhold måler indikatoren?
Metode og teknik	Måler indikatoren udvikling kvantitativt, objektivt, endimensionalt eller multidimensionalt?
Sammenligningsmuligheder	Sammenligner indikatoren udviklingsniveauet på tværs af sektorer eller over tid? Absolut eller relativt?
Fokus	Måler indikatoren udvikling som forhold til input, output, outcome eller impact?
Klarhed og enkelhed	Hvor klar og enkel er indikatoren i indhold, formål, metode, sammenligningsevne og fokus?
Datakrav	Hvor tilgængelig er data til beregning af indikatoren?
Fleksibilitet	Hvor fleksibel er indikatoren ved ændringer i indhold, formål, metode og fokus?

*Kilde:* Booyesen, 2002 p.117 med egne modifikationer.

## Sammensatte indeks

Med den stadig større opmærksomhed på makro-indikatorer er debatten om aggregerede indikatorer og bredere sammensatte indeks blevet intensiveret. Globalisering skaber en stærk efterspørgsel efter tværnationale sammenligninger af komplekse udviklingsmål. Første bud på et enkeltstående alternativ er det tidligere nævnte Human Development Index (HDI). Men HDI er langt fra alene om buddet. Mange flere alternativer har set dagens lys, herunder blandt de mere ambitiøse: Green Development Index (GDI), Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Environmental Sustainability Index (ESI) og Genuine Progress Indicator (GPI). Disse sammensatte indeks har påkaldt sig megen opmærksom og megen kritik, bl.a. for at blande æbler og pærer. Booyesen (2002) påpeger, at mens aggregerede indikatorer og sammensatte indeks er uvurderlige med hensyn til at simplificere komplekse emner, fokusere opmærksomheden og fange øjet, så vil der altid være store problemer, når man underkaster konstruktionen af disse indeks en nærmere analyse. Han diskuterer, hvordan skalering, vægtning ved aggregering og valg af basisindikatorer åbner for en lang række kritikpunkter. Både skaleringen og vægtningen bliver let temmelig arbitrær.

Kritikken går endvidere på, at det er umådeligt svært at konstruere indeks med henblik på tværnationale sammenligninger, der overbevisende kan håndtere forskellige udviklingstrin og strukturer. Brugen af forskellige vægte til samme elementer i et indeks kan justere for forskellige udviklingstrin, men det komplicerer på den anden side sammenligninger mellem



Tabel 2. De forskellige basisindikatorer i udvalgte sammensatte indeks

Basisindeks \ Sammensatte indeks	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
	Demografisk dynamik	•	•	•	•	•	•		•	•		•
Uddannelse, erfaring og viden	•	•	•		•	•	•	•	•		•	•
Sundhed, fødevarer og ernæring	•	•	•		•	•	•				•	
Menneskelig beboelse, infrastruktur og kommunikation	•		•	•	•	•	•			•	•	
Politisk og social stabilitet			•			•	•					
Kultur, social sammenhæng og familieværdier			•				•					
Miljømæssige ressourcer og pres							•					
Politiske og civile institutioner			•		•	•	•			•		
Indkomst og økonomisk vækst	•		•	•	•	•	•	•	•	•		
Arbejdsløshed og brug af arbejdskraft	•				•	•						•
Fattigdom og ulighed	•		•				•		•			•

*Note:* De sammensatte indeks er følgende: A: General Index of Development, B: Physical Quality of Life index, C: Index of Social Progress, D: World Standard Distance Scales, E: Human Suffering Index, F: Quality of Life Rankings, G: Combined Quality of Life Indices, H: Human Development Index, I: Gender-related Development Index, J: Global Competitiveness Indices, K: Human Poverty Index (developing), L: Human Poverty Index (developed)

lande og over tid, jf. vægtskift i prisindeks. Derfor anvender analytikere oftest uvejede gennemsnit, når basisindeks sammenvejes; af de i Booyen (2002) diskuterede 20 indeks anvendes ens vægte i 14 af dem. I tabel 2 er vist de indgående basisindikatorer i 12 udvalgte sammensatte indeks. Tabellen er konstrueret på basis af Booyen (2002).

At aggregere forskellige indikatorer for udviklingen til et samlet indeks, er ikke en ny foreteelse. Nogle af indeksene i tabel 2 går tilbage til begyndelsen af 1950'erne. De fleste af de refererede indeks er dog begrænset til en specifik tidsperiode; af de i tabel 2 viste indeks er det kun HDI og Global Competitiveness Index, der blive udgivet systematisk hvert år.

Da forskellen i indhold og metode for de sammenvejede indeks er stor, er der betydelige problemer med at sammenligne de forskellige indeks. Forskellene kan dog også tages som et udtryk for nødvendigheden af en mangfoldighed af indikatorer, når et givet lands præstationer skal evalueres rimeligt. Elkan (1995) sammenligner f.eks. HDI og BNP pr. indbygger. Det mest ekstreme eksempel er De Forenede Arabiske Emirater, der flytter 43 pladser ned ved en HDI-rangordning af verdens lande sammenlignet med dets placering efter BNP pr. indbygger. Modsat flytter Sri Lanka 30 pladser op ved rangordning efter HDI sammenlignet med efter BNP-pr.-indbygger.

Selv om sammensatte indeks kan kritiseres for ikke at give en blot nogenlunde præcis information om velfærd, er der næppe tvivl om, at de komplementerer det mere traditionelle nationalindkomstmål. Argumenterne i det foregående indikerer, at forskellige indikatorer kan være nyttige, men at de ikke må bruges isoleret og ukritisk. Denne pointe er også i høj grad relevant i forhold til de sammensatte indeks, som lettere kan fange øjet og give et forsimplet billede. Der kan argumenteres for, at jo flere indeks, jo mere information fås der. På den anden siden skal alle analyser gennemføres med omhu, og jo flere nye indeks, der kommer til, jo vanskeligere bliver det at skabe overblik over alle de mærkelige skabninger, der optræder i vor righoldige 'indikator-zoo'.

Det nuværende store fokus i udviklingsbistanden på nationalt ejerskab og større samlede programmer med budget- og sektorstøtte tilskynder til en kontinuerlig indsamling og analyse af statistik i udviklingslande, hvilket kun kan være positivt. Men den harmonisering og standardisering af indikatorer, der følger af fokus på måling af bistandseffektivitet og som klarest udtrykkes i FNs 2015-mål (IBRD, 2004), kan måske lede til mindre debat om og kritik af de normalt brugte udviklingsindikatorer. Dette er et bekymrende træk ved den nuværende udvikling, for mens litteraturen er uenig på utallige andre punkter, så er der enighed om, at indikatorerne konstant skal debatteres og kritiseres for derved at blive forfintet og forbedret. Desuden kan den store fokus på et relativt begrænset antal makro-indikatorer muligvis have en negativ effekt på indsamlingen og bearbejdningen af andre dele af den basisstatistik, der er essentiel for en yderligere analyse af samfundsudviklingen.

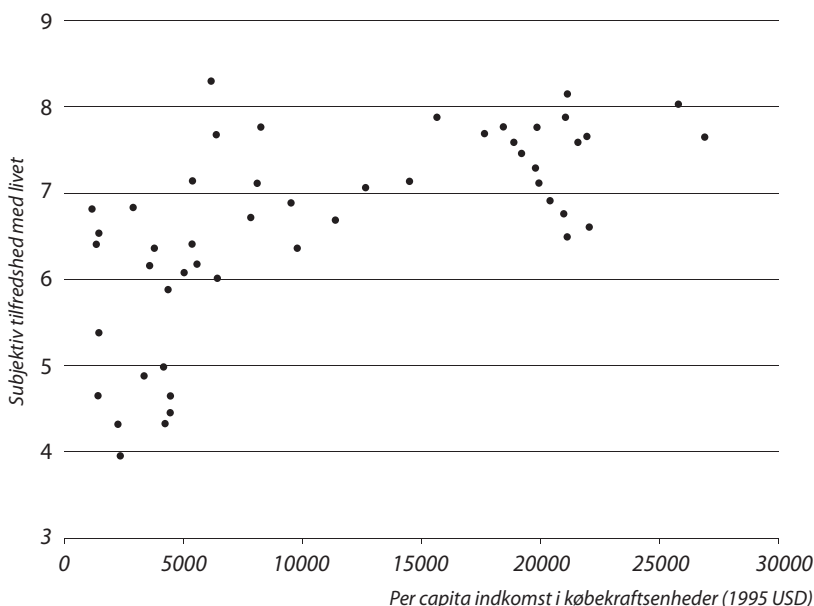
## Lykkeøkonomi

Det har i årtier været en velkendt indvending mod nationalregnskabstal og de fleste udviklingsindeks, at de i virkeligheden ikke siger noget om den velfærd og lykke for befolkningen, som man faktisk søger at måle, for derved at finde ud af om udviklingen er hensigtsmæssig. En forholdsvist ny metode til at måle en befolknings velfærd er at anvende selvrappor- teret – og således subjektiv – velfærd eller lykke. Efter en forsigtig start med nogle få pionerer i 1970erne (f.eks. Easterlin 1974) er en betragtelig økonomisk litteratur baseret på sådanne observationer blevet publiceret i den seneste halve snes år. En oversigt over denne ‘happiness’-litteratur findes blandt andet i Frey og Stutzer (2002; 2002a) og Layard (2005). Disse undersøgelser er absolut ikke kun udviklet af økonomer. Sociologer, psykologer og statskundskabsforskere har bidraget til litteraturen, siden det første arbejde blev publiceret af Bradburns i 1969. Blandt statskund- skabsforskere kan nævnes Lane (2000) og blandt sociologerne Gundelach og Kreiner (2003).

Alle disse mål er baseret på simple spørgsmål som “Taken all together, how would you say things are these days – would you say that you are very happy, pretty happy, or not too happy” (General Social Surveys, se Davis et al. 2001). Relationen mellem den enkeltes subjektive vel- færd og traditionelle mål for indkomst er på ingen måde simpel. Det ser ud, som om der er en positiv korrelation mellem indkomst målt i købekraftsenheder og den subjektivt oplevede lykke, hvis et bredt udpluk af verdens rige og fattige lande sammenlignes, men blandt rige lande alene er der ingen korrelation, se Frey og Stutzer (2002) og figur 1. En sådan sammenhæng ser ud til at være fremherskende i tværsnitsundersøgelser af forskellige lande, men hvis tidsserier for indkomst og lykke for et enkelt land betragtes, så ser der ud til at være mindre korrelation. Frey og Stutzer (2002) refererer en tidsserie for Japan fra 1958 til 1991, hvor den reale BNP pr. indbygger steg med en faktor 6, mens niveauet for subjektiv lykke var næsten konstant. Oswald (1977) finder tilsvarende kun en minimal stigning i tilfreds- hed med livet generelt i Europa siden de tidlige 1970ere, selvom vi er blevet markant rigere.

Der synes at være to grunde til den svage korrelation mellem lykke og indkomst. Den første er, at lykke ikke er bestemt af den faktiske indkomst, men af relationen mellem den faktiske indkomst og den forventede eller ønskede indtægt; i en nogenlunde jævn vækstproces stiger den faktiske og forventede indkomst næsten parallelt. Den anden grund er, at mange andre faktorer end den reale indkomst er bestemmende for lykkeniveauet; indkomstfordelingen, arbejdsløsheden, inflationsraten og institutionelle forhold som demokrati synes også meget vigtige. De mest positive af forskerne finder, at lykkebegrebet vil blive meget vigtigt for økonomisk politik og økonomisk teori.

Figur 1. Tilfredshed og indkomstniveau for tværsnit af lande i 1990'erne



Kilde: Frey og Stutzer (2002)

Som Frey og Stutzer (2002) skriver:

Happiness is not identical to the traditional concept of utility in economics. However, it is closely related. On the one hand, the concept of subjective happiness is a valuable complementary approach, which, however, covers many more aspects of human well-being than the standard concept of utility. On the other hand, subjective well-being can be considered a useful approximation to utility which economists have avoided to measure explicitly (Frey & Stutzer 2002: 30).

og

An important part of anti-poverty policy deals with the question of what “poverty” is. Traditionally, the definition relies on disposable income. Happiness research allows the problem to be approached more fundamentally by considering reported levels of subjective well-being. [...] Happiness functions have sometimes been looked at as the best existing approximation to a social welfare function to be maximized. [...] The optimal values of the determinants thus derived are – according to this view – the goals which economic policy should achieve. It seems that, at long last, the so far empirically empty social welfare maximization of the quantitative theory of economic policy [...] is given a new lease of life (Frey & Stutzer 2002: 31).

Frey og Stutzer (2005) argumenterer endda for at bruge lykke i cost-benefit analyser. Nogle effekter, som normalt negligeres i cost-benefit analyser, kan fås med, hvis lykke bruges i stedet for mere traditionelle markedsværdiopgørelser. Hvis eksempelvis støj er værdisat ud fra ændringerne af huspriserne, så bliver kun den bevidste effekt for forbrugerne inkluderet, mens målinger af lykke vil inkludere faldet i lykke forårsaget af f. eks. dårligt helbred, selvom kausaliteten mellem støj og helbred er ubevidst for forbrugeren. Strategisk opførsel og spekulation i betaling og erstatning syntes tillige mindre oplagt, hvis det er lykke, der måles, i stedet for villighed-til-at-betale.

## Konklusion

Indkomst, udvikling, nytte, lykke og velfærd er alle begreber, som kan have mange og upræcise betydninger. Så længe de er luftige og svært målbare, er de ikke særligt brugbare. Man må forsøge at gøre dem præcise, veldefinerede og målelige, og det er, hvad økonomer har kæmpet med i mere end hundrede år. Nogle af begreberne er dog så veletablerede og veldefinerede, at de ofte får lov at stå alene. En troværdig samfundsforsker må prøve at få et overblik over hele spektret af mulige målbare begreber og indikatorer og med åbent sind analysere fordele og ulemper ved de forskellige begreber, definitioner og beregninger. Billedet kan være kompliceret, men det er virkeligheden oftest også, og en for hårdnakket brug af en enkelt eller nogle få af de nuværende indikatorer kan være fundamentalt misvisende. Der er en lang række af gamle, traditionelle og nye, fantasifulde måder at måle nytte og velfærd på. En del af de utraditionelle mål synes så lovende, at det er værd at gå videre med analyser af deres egenskaber. Hvis analyserne kombineres med en systematisk indsamling af data for udviklingslandene, er der grund til at tro, at vi kan blive meget klogere, end vi er i dag. Man kan så håbe, at der med tiden kan udvikles nogle få indikatorer, som der er mere konsensus om at bruge, og som medtager alle de vigtigste træk ved udviklingen. Men der er vi langt fra nået til endnu, så indtil videre må vi leve med en omfattende samling af meget forskellige indikatorer.

*Niels Kærgård og Martin Magelund Rasmussen er økonomer  
og forskere ved Fødevarerøkonomisk Institut,  
Det Biovidenskabelige Fakultet, KU  
Henrik Egelyng er udviklingsforsker ved DIIS*

## Litteratur

Booyesen, F. 2002. An overview and evaluation of composite indices of development, *Social Indicators Research*, vol. 59: 115-151.

Det Økonomiske Råd. 1998. Dansk økonomi. Efterår 1998 (specielt kapitel 3: Bæredygtighed: balance mellem generationer). <http://www.dors.dk/sw1173.asp>, 29.06.2007

Davis, J. A., T. W. Smith & P.V. Marsden. 2001. *General social survey, 1972-2000: cumulative codebook*. The Roper Center for Public Opinion Research.

Elkan, W. 1995. *An introduction to development economics*. London: Harvester Wheatsheaf.

Easterlin, R. A. 1974: Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In *Nations and households in economic growth: essays in honor of Moses Abramowitz*, eds. P. A. David & M. V. Reder. New York: Academic Press.

Frey, Bruno S. & Alois Stutzer. 2002. What can economists learn from happiness research. *Journal of Economic Literature*, vol. 40: 402-435.

Frey, Bruno S. & Alois Stutzer. 2002a. *Happiness and economics: how the economy and institutions affect human well-being*. Princeton: Princeton University Press.

Frey, Bruno S. & Alois Stutzer. 2005. Happiness research: state and prospects. *Review of Social Economics*, vol. 62: 207-228.

Gundelach, Peter & Svend Kreiner. 2004. Lykke og tilfredshed. I *Danskernes særpræg*, red. P. Gundelach. København: Hans Reitzel.

IBRD. 2004. *World development indicators 04*. Washington D.C.: The World Bank.

Lane, R. E. 2000. *The loss of happiness in market democracies*. New haven: Yale University Press.

Layard, Richard. 2005. *Happiness: lessons from a new science*. Penguin Press.

Oswald, Andrew J. 1997. Happiness and economic performance *Economic Journal*, vol. 107: 1815-1831.

UNDP. 2004. *The human development report 2004*. New York: UNDP.

# Kvantitative metoder og den globale fattigdomsmålsætning: hvad er galt?

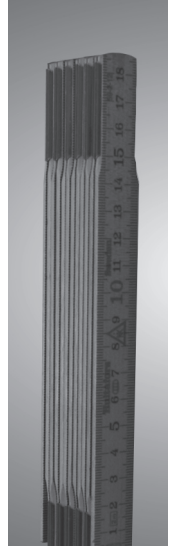
## Introduktion

FNs 2015-mål vil reducere den globale fattigdom med 50% i løbet af 15 år. Denne artikel vil problematisere den model, mange internationale organisationer anvender, når de skal forklare, hvordan fattigdommen kan halveres. En mere konkret forståelse af denne model fordrer, at man vender blikket mod de landstrategier, Verdensbanken og Valutafonden bruger, nemlig PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers). PRSP er lige så lidt som FNs 2015-mål prioriterede. I nogle tilfælde (Burkina Faso og Madagaskar) er de lokale myndigheder og Verdensbanken uenige om, hvorvidt fattigdommen, påvirket af PRSP eller ej, reduceres eller forværres over tid. Samlet set giver det anledning til utilstrækkelig forståelse af tidens måske mest prominente udviklingsmålsætning: fattigdomsreducerende vækst. Måske ved meget få mennesker, trods begrebets hyppige brug, hvad fattigdomsreducerende vækst i virkeligheden betyder.

Andre forsøg på prioritering har været på banen. Et af de mest omtalte forsøg er Copenhagen Consensus og dens liste af prioriterede indsatsområder. Modsat FNs 2015-mål er der her tale om en klar prioritering. I den forbindelse er der to principielle spørgsmål, man bør stille sig: Er prioriteringen logisk stringent, og hvad har prioriteringen at gøre med fattigdomsreduktion? I anden sammenhæng er det første spørgsmål blevet besvaret med et klart nej (Casse 2005). Denne artikel vil i stedet fokusere på det andet spørgsmål. Muligvis burde en analyse af verdens fattigdom tage udgangspunkt i en definition af fattigdomsbegrebet, snarere end at starte med mål som ikke er prioriteret (2015-målene), eller mål som er prioriteret men intet har at gøre med fattigdomsreduktion (Copenhagen Consensus). Artiklen afsluttes med en skitsering af de involverede problemer.

## FNs 2015-mål

I september 2000 vedtog FNs Generalforsamling 2015-målene. Fem år senere mødtes repræsentanter i New York for at vurdere målopfyldelsen en



tredjedel henne i perioden. De fandt, at de otte 2015-mål mangler indbyrdes prioritering. Samtidigt er mål 1 både et del-mål og den endelige målsætning for alle 2015-målene under et: Halvere den andel af Jordens befolkning, som lever for mindre end én dollar om dagen. Ifølge den første større monitorering af 2015-målene går udviklingen i den rigtige retning, idet andelen af fattige på verdensplan er faldet fra 28% i 1999 til 19% i 2002, og skulle udviklingen fortsætte lineært, falder andelen til 10% i 2015. Forskellen er tæt på 75% målt i procentpoint og således langt over målsætningen (World Bank 2005; UN 2006).

Hvad er så problemet? Økonomisk vækst i Indien og Kina, hvor størstedelen af de fattige boede i 1990, er den primære årsag til faldet i andelen af fattige på verdensplan (UN 2005; World Bank 2005). Afrika er den eneste region, som ifølge fremskrivningerne ikke formår at reducere fattigdommen. Diskussionen bliver let et spørgsmål om, hvad målsætningen går på: en gennemsnitsbetragtning på verdensplan eller en reduktion i fattigdom for alle regioner i verden? Umiddelbart virker gennemsnitsbetragtningen mest sandsynlig. Ideen er jo netop at reducere andelen af fattige globalt set med 50%. En mulighed er derfor simpelthen at læne sig tilbage og afvente, at den økonomiske vækst i de to største ulandsøkonomier, Indien og Kina, af sig selv vil fremtvinge en yderligere reduktion i fattigdommen på globalt niveau. I den forbindelse glemmes det undertiden, at en underliggende forudsætning er, at den uomtvistelige økonomiske vækst i de to lande også fører til en intern fattigdomsreduktion. I en lidt anden sammenhæng, nemlig i spørgsmålet om forholdet mellem globalisering og ulighed, har en økonom (Robert Wade), som har fulgt globaliseringsdebatten i mange år, antydnet, at indkomststatistikker fra Kina næppe er helt pålidelige. I hvert har der ikke været foretaget husholdsundersøgelser, som er selve grundlaget for beregning af fattigdom og for ulighed, i Indien siden 1993 og i Kina siden 1985 (Wade 2004).

I det følgende vil udgangspunktet være, at gennemsnitsbetragtningen er ikke tilstrækkelig, hvis Afrika bliver den store taber. Lidet er vundet, hvis uligheden mellem regionerne blot er større i 2015. Ifølge Verdensbanken vil FNs første 2015-mål være opfyldt, hvis de absolut fattiges andel af den samlede befolkning i Afrika er reduceret fra 45% i 1990 til 38% i 2015 (World Bank 2005: 22, tabel 2.1). Beregningen virker lidt besynderlig, fordi man så på forhånd har accepteret, at blot en lille forbedring i Afrika er godt nok for accept af den globale målopfyldelse. Der er netop ikke tale om en halvering af de absolut fattiges andel i Afrika, men beregningen skyldes, at antallet af fattige i Indien og Kina er meget større end det samlede antal i Afrika. Matematisk korrekt, men moralsk nok mere tvivlsom. Mere centralt for argumentationen i denne artikel er imidlertid det faktum, at Verdensbanken selv viser, at udviklingen går den forkerte vej i Afrika. Fra 1990 til 2001 er andelen af de absolut fattige stagneret i Afrika (fra 45% i 1990 til 46% i 2001 og 44% i 2002). Er det så overhovedet realistisk at forstille sig, at andelen pludselig skulle falde drastisk til 38% i 2015?



## Fra fattigdomsindex til fattigdomsreducerende vækst

Der er tre metoder til at opnå reduktion i fattigdommen. Enten ved at skabe økonomisk vækst, som vil trække de fattige med. Eller ved at fordele en langsom økonomisk vækst i retning mod at gavne de fattige mest. En sidste mulighed er at ændre selve fattigdomselasticiteten i væksten. En af Verdensbankens mest betydningsfulde økonomer, Aart Kraay, har analyseret de seneste årtiers økonomiske vækst og fremsætter på den baggrund den regneregulering, at reduktion i fattigdommen for 70 procent vedkommende stammer fra ren økonomisk vækst. De sidste 30 procent skyldes ændringer i de relative indkomster inden for et land. Fattigdomselasticiteten påstås at være konstant mellem de fattige lande (Kraay 2006). Glem alt om at gøre væksten mere fattigdomsorienteret, få bare gang i den økonomiske vækst, synes budskabet at være. Kraay udtrykker sig meget bastant og provokatorisk. Alligevel genfindes retorikken i Verdensbankens mere officielle publikation om FNs 2015-mål. For at opfylde 2015-målene, argumenterer Verdensbanken, skal der skabes makroøkonomisk stabilitet og udvikles politikker og institutioner til fremme af den private sektor (World Bank 2005:19). Det lyder næsten som dengang i 80'erne og 90'erne, hvor strukturtilpasningslån fra Verdensbanken og Valutafonden var recepten på alle ulandes makrosygdomme: gæld og lav økonomisk vækst. Al tankegang om, at 2015-målene var noget kvalitativt nyt, er pludseligt helt væk.

En interessant detalje er, at Kraay mener, at fattigdomselasticiteten er konstant mellem ulande. Elasticiteten er et udtryk for, hvordan fattigdom i det pågældende land reagerer på ændringer i den økonomiske vækst. Jo mere skæv indkomstfordelingen er i udgangspunktet, jo mere bliver overklassen rigere under stærk økonomisk vækst. I 2005-monitoreringsrapporten fremgår det, at f.eks. Ghana og Uganda udgør to ekstremer i Afrika. Ved næsten den samme økonomiske vækst (lidt over 1%), stiger fattigdommen med 2% i Ghana og forbedres med 8% i Uganda. Etiopien og Elfenbenskysten har oplevet negativ økonomisk vækst, og alligevel har begge lande været i stand til i 1990'erne at reducere fattigdommen med 8-15% (World Bank 2005: 18). Oversat til almindeligt dansk viser lande erfaringerne, at der er mulighed for at definere fattigdomsreducerende vækst. Elasticiteten er ikke konstant, som Kraay ellers påstår. Det med at karakterisere fattigdom og specielt at komme med ideer til at reducere den, er altså langt fra let. Det er vanskeligt nok selv på Verdensbankens egne præmisser, eftersom den eksterne balance (betalingsbalancens løbende poster) i de afrikanske lande stadig udviser stort underskud, som tilfældet har været siden 1980'erne. Så det ultimative håb om reduktion i verdens fattigdom er hængt op på udviklingen i Indien og Kina. Her kunne indvendes, at det er FN snarere end Verdensbanken, som bør anvendes som kilde til at forstå 2015-målene. Men FNs egen rapport om fremskridt i opnåelse af 2015-målene er helt tavs omkring, hvilket design økonomisk politik skal ikklædes for at reducere fattigdommen (UN 2005 og 2006). Disse rapporter indeholder blot et væld af næsten ukommenterede resultater om udviklingen i 2015-målene.

## PRSP – fattigdomsreduktion i praksis

Vil man omsætte de ikke-prioriterede 2015-mål i praksis via PRSP-programmer, opstår nye problemer. FN er ansvarlig for 2015-målene og Verdensbanken og Valutafonden for fattigdomsreduktionsprogrammerne PRSP. Alle tre organisationer har gennem årene forsøgt en tæt koordination af opgaven med at omsætte 2015-målene i praksis. Problemerne er ikke opstået i selve koordinationen, men som følge af vanskeligheden ved at gøre indsatsen mod fattigdommen mere synlig. PRSP lanceredes nogenlunde samtidigt som 2015-målene. I 1999 blev de første PRSP gennemført. Udgangspunkt var egentlig ikke at omsætte 2015-målene til enkeltlandstrategier. Snarere var der tale om et delvist brud med de hidtidige strukturtilpasningslån, iscenesat af Verdensbanken og Valutafonden. De fleste ulande blev underlagt strukturtilpasningslån gennem 80'erne og 90'erne. Dårlige resultater med at få gang i den økonomiske vækst i Afrika, pres fra ngo'er og fra de nordiske lande samt Holland og Canada fik i hvert fald Verdensbanken til at tone nyt flag. "Konditionalitet som instrument til at promovere reform er en fiasko" citerer Killick (2004) Verdensbanken for at konkludere på baggrund af næsten 20 års erfaring. Valutafonden var mere tavs, men i praksis erkendte selv de mere hårde økonomer i Fonden behovet for at finde alternativer. Spørgsmålet, om PRSP i virkeligheden repræsenterer et alternativ til strukturtilpasningslåne, har derfor været centralt i debatten. Er der tale om nationalt ejerskab, modsat hvad situationen var under strukturtilpasningslåne? I den anden ende af debatten har spørgsmålet om kontrol over bistandsmidlerne været i fokus. Med mere vægt på programmer og budgetstøtte har nogle set en fare i, at bistandsmidlerne kunne blive misbrugt i endnu højere grad. De fleste kommentatorer af PRSP-processen vedkender det ønskelige i den klare fokusering på fattigdomsreduktion i den nationale politikformulering, men er samtidigt skeptiske over for, om budgetplanlægningen for politikens gennemførelse er blevet bedre. Endvidere har det til tider været svært at bekræfte, at resultaterne på delområder som spædbørnsdødelighed, aids og malariaforekomst har været mærkbare (Booth 2004; Draman & Langdon 2005; IMF/Verdensbanken 2004; OED 2004; Vos & Cabezas 2005).

Fokus i denne artikel er sammenhængen mellem PRSP-målsætninger, kvantificering og målopfyldelse. Der eksisterer endnu ingen samlet analyse på feltet. Det nærmeste man kan komme er Verdensbankens eget evalueringskontor og dets studie fra 2004 (OED 2004). Baseret på en gennemsnitsbetragtning konkluderer evalueringskontoret, at fattigdommen er blevet reduceret, sandsynligvis pga. PRSP. Samtidigt understreger evalueringskontoret, at data er mangelfulde. To kommentarer giver konklusionen fra OED anledning til. For det første, hvad er sammenhængen mellem PRSP og den påståede reduktion i fattigdommen? For det andet, er der virkelig tale om reduktion af fattigdom? Begrænset adgang til data gør det ikke muligt at svare generelt på de to principielle spørgsmål. For at illustrere de iboende problemer ved den type analyse, som Verdensbankens evalueringskontor læg-

ger op til, fremtrækkes to eksempler: Burkina Faso og Madagaskar. I begge lande er de eksisterende PRSP-programmer anskueliggjort gennem en lang 'indkøbsliste' af sektor-specifikke indikatorer, som skal opfyldes i de tre år, som et typisk PRSP-program gennemløber (Ministère de l'Économie et du Développement 2004; IMF 2006). Som tilfældet er med FN's 2015-mål, er PRSP lige så lidt prioriteret. I Burkina Fasos tilfælde indeholder PRSP f.eks. 35 forskellige målsætninger på sektorniveau. Alt fra budgetunderskud og statsindtægternes andel af bruttonationalproduktet til antal af latriner i landsbyer. En så omfattende uprioriteret liste gør det vanskeligt for iagttagere at pege på de basale kernepunkter i PRSP-programmerne. At koble udviklingen i fattigdom med PRSP-indikatorerne er ganske simpelthen ikke muligt. Læser man programmerne lidt grundigere, går det så pludseligt op for én, at ændringerne i fattigdommen i virkeligheden er bundet snævert op på ændringerne i den økonomiske vækst. I de to case-studier, Burkina Faso og Madagaskar, kommer det til udtryk på forskellig måde. Konklusionen er dog den samme. Økonomisk vækst er den reelle motor bag fattigdomsreduktionen, ifølge Verdensbanken og Valutafonden.

I Burkina Faso kan det overordnede udviklingsmål, en stigning i bruttonationalproduktet pr. indbygger og en reduktion i fattigdommen fra 46% i 2003 til 41% i 2006, opnås alene ved opfyldelse af et enkelt delmål, nemlig makroøkonomisk stabilitet. Udviklingsmålsætningen om vækst og fattigdomsreduktion figurerer ganske simpelt også som det specifikke mål for den makroøkonomiske stabilitet. De resterende 34 delprogrammer er helt overflødige. Og i udviklingsmålsætningen er økonomisk vækst og fattigdomsreduktion sidestillet. Fuldstændig uden diskussion. Man kunne endvidere indvende, at der mangler et led i argumentationen. Nemlig at demonstrere, at der eksisterer en direkte sammenhæng mellem makroøkonomisk stabilitet og økonomisk vækst. Først derefter kan man så forsøge at sidestille økonomisk vækst med fattigdomsreduktion. Vi er på det punkt (stabilitet-vækst) tilbage i strukturtilpasningsprogrammernes tid. Hvis ulandene kommer af med de makroøkonomiske ubalancer, på statsbudgettet og på betalingsbalancen, så kommer den økonomiske vækst automatisk. Det var tidligere recepten fra Verdensbanken og Valutafonden. De historiske erfaringer i Afrika synes ikke at understøtte en sådan udlægning. Selv Valutafondens egne evalueringer fra midt-90'erne, dvs. lige inden PRSP blev lanceret, nåede frem til, at strukturtilpasningen ikke fremmede økonomisk vækst (se f.eks. IMF 1995). I Madagaskars tilfælde er PRSP mindre klodset formuleret. I Valutafondens årlige beskrivelse af fremskridtene i 2005 står, at den økonomiske vækst fra 2004 til 2005 gav nede befolkningen på landet og i byerne. Fattigdommen er reduceret fra 72% til 68% (andel af befolkningen som lever under 1\$ om dagen). Denne påstand diskuteres ikke, og Valutafonden forsøger heller ikke senere at argumentere for, hvorfor læseren så skal trækkes igennem 100 sider med 30 sektorspecifikke mål, når den afgørende konklusion allerede optræder på side 3 i dokumentet.

Svaret på spørgsmålet om sammenhæng mellem opfyldelse af PRSP og fattigdomsreduktion er derfor, at der tilsyneladende ikke er nogen. Fattigdoms-

reduktionen kan opnås alene ved økonomisk vækst. Ifølge Verdensbanken og Valutafonden. Der er ikke muligt i denne artikel at undersøge, om denne betragtning kan generaliseres. Blot kan det påpeges, at i to tilfælde, Burkina Faso og Madagaskar, er det præcis, hvad de internationale organisationer argumenterer for.

Tilbage til spørgsmål to om, hvorvidt fattigdommen, som påstået i forskellige rapporter, så rent faktisk falder. Det interessante er, at kampen om fattigdomsreduktion, opfanget i formuleringen af 2015-målene og PRSP-programmerne, i virkeligheden dækker over en kamp om at finde den rette definition på fattigdom. Og at i diskussionen om den rette udlægning af teksten, nemlig den 'rigtige' definition af fattigdom, ligger underneden en kamp om finansielle ressourcer eller en kamp om støtte eller ej til tvivlsomme politiske regimer. Igen illustreret ved de samme to landeeksempler: Burkina Faso og Madagaskar. Om generaliserbarheden bør der fortsat tages forbehold.

Ifølge det burkinske statistikkontor, INSD, steg fattigdommen fra 1998 til 2003 marginalt eller var snarere stagnerende (fra 45% til 46%). Modsat Verdensbanken, som påstår, at fattigdomsprocenten faldt fra 54 i 1998 til 46 i 2003 (World Bank 2004). Hvem har ret? Ikke så let at afgøre. For at forstå uenigheden, må man se på, hvordan fattigdomsgrænsen beregnes. Først tager man udgangspunkt i et dagligt indtag på minimum ca. 2.000 kalorier. Kalorieforbruget omregnes til kg af de basale forbrugsvarer i landet. I Burkinas tilfælde er det fire produkter. Prisen på de fire forbrugsvarer fås på et lokalt marked. Man kan nu udregne, hvilken indtægt der kræves for at få opfyldt et minimumsforbrug. Til tallet lægges en beregning af ikke-fødevarer: tøj, transport osv. Næste skridt er så at kalkulere antal husholdninger, hvis indtægt falder under fattigdomsgrænsen. Husholdningernes indkomst beregnes på baggrund af et skøn over deres udgifter, fordi der hersker stor usikkerhed ved måling af indkomsten for husholdninger, som indgår i den uformelle sektor. Skolepenge, som findes i Burkina Faso, var inkluderet i 2003-opgørelsen, men ikke i 1998. Dette tenderer til at mindske indkomsten i 1998. Derved forværres billedet af fattigdommen i udgangspunktet i Verdensbankens udgave af indkomstberegningen. Endvidere er der uenighed om, hvor mange rurale husholdninger i forhold til urbane, som skal med i beregningen. Jo flere rurale husholdninger undersøgelsen omfatter, jo større er redueringen i fattigdom i den pågældende periode. På grund af høje bomuldspriser i perioden 1998-2003 stiger husholdningernes samlede indkomst, hvis flere rurale husholdninger er inkluderet.

Under denne lidt tekniske diskussion udspiller sig en kamp om en helt anden dagsorden. Verdensbanken har hårdt brug for at fremvise succeshistorier, i Burkina Faso og andre steder. Her overfor står de burkinske myndigheder, som har præcist den modsatrettede dagsorden. Kan de vise, at fattigdommen, i bedste tilfælde, er stagnerende, så kan landet få flere penge fra de bilaterale donorer, Danmark f.eks.

I tilfældet Madagaskar er diskussionen anderledes, og så alligevel ikke helt. I 2002 kom en ny præsident, Ravolamanana, til magten, afsluttende en lang kamp, som på et tidspunkt truede landet med at ende i borgerkrig. Ravolamanana lovede og fik også delvist gennemført store forbedringer på de sociale områder: sundhed og uddannelse. Samtidigt har han ført en meget liberal økonomisk politik og åbnet op for udenlandske varer og investeringer. Spørgsmålet er så nu, om det har ført til en forbedring eller forværring af den økonomiske situation for de fattige. I Verdensbankens sidste evaluering af PRSP-programmet i Madagaskar (2006), noteres, at landet efter et par vanskelige år efter krisen i 2002, nu er tilbage på det rette spor. Husholdninger, som lever under den absolutte fattigdomsgrænse, måles til at udgøre 70% af den samlede befolkning i 2005 (bemærk den markante forskel til Burkina Faso), det samme som ved målingen i 2001. Mens alle observatører er enige om, at der indtraf en forværring under den politiske krise i 2002, og at det havde en slags multiplikatorvirkning i årene herefter, forsvinder enigheden om de seneste år.

Den generelle økonomiske situation i Madagaskar er anderledes end i Burkina Faso. En privat sektor eksisterer i Madagaskar med en eksport af forarbejdede varer på 46% af BNP i 2005 over for 32% i Burkina Faso. Samtidigt konstaterer man, at nationalindkomsten pr. indbygger var 400 \$ i 2005 i Burkina Faso og kun 290 \$ i Madagaskar. Middelalderen og den andel af befolkningen, som både kan læse og skrive, er markant højere i Madagaskar end i Burkina Faso. Så i UNDPs liste over menneskelig udvikling (HDI – Human Development Index) er rangordenen for de to lande nøjagtigt omvendt af Verdensbankens liste over den økonomiske udvikling i verden (World Bank, World Development Indicators og UNDP, Human Development Report, flere år). Madagaskar ligger højere end Burkina Faso i UNDPs opgørelse, selvom nationalindkomsten pr. indbygger er klart lavere. Rent faktisk er Madagaskar placeret som en del af mellemindkomstlandene på HDI-listen. Et eksempel på, at denne liste kan give helt absurde resultater, hvis man alene benytter HDI som indikator for udvikling

Hvad kan vi så bruge disse oplysninger til? Jo, alt tyder på en meget stor relativ ulighed i Madagaskar, som trods en privat sektor og markant bedre sundheds- og uddannelsesniveau, er et land med langt flere absolut fattige husholdninger end Burkina Faso. Her er hovedfokus at forhindre en yderligere marginalisering af middelklassen. I Burkina Faso bør en økonomisk strategi være at skabe et rimeligt grundlag for en økonomisk udvikling baseret på andet end råvareeksport. Madagaskar er på vej mod en stigende grad af diversificering af økonomien, men fordelingen af gevinsten af den økonomiske vækst er yderst ulige. I årene efter Ravolamananas magtovertagelse i Madagaskar har præsidenten, ifølge rygter i landet, forsøgt at udbygge sin økonomiske kontrol over landets forskellige industri- og servicesektorer. Middelklassen er under pres for at blive marginaliseret ud i den absolutte fattigdom. Den påståede stigende ulighed i landet er endnu ikke dokumenteret. Men alle repræsentanter for ministerier har i

efteråret 2006 aflyst deltagelse i et stort anlagt seminar om fattigdom i Madagaskar, hvor Verdensbankens tal skulle fremlægges. En enkeltstående begivenhed måske, men i modsætning til Burkina Faso frygter de officielle repræsentanter i landet, at bankens tal skal blive kritiseret. Den malgesiske regering, modsat den burkinske, ønsker, at tallene omkring udviklingen i fattigdommen viser fremgang under den nye regering. Så hellere aflyse det tilsvarende møde i Madagaskar end at løbe risikoen for, at fortolkningen af udviklingen i den absolutte fattigdom, efter diskussion mellem forskellige eksperter, eventuelt skulle pege på en forværring. Oven i denne mistanke er som sagt den almene, men ikke underbyggede, påstand om en klar forværring i den relative indkomstfordeling i landet.

Konklusionen på den mere detaljerede gennemgang af to landes erfaringer med PRSP bør være forsigtig. Givet er det imidlertid, at der flere steder stilles spørgsmål ved beregningerne af udviklingen i den absolutte fattigdom i Afrika. I Burkina Faso har regeringen en interesse i at vise en forværring, modsat Verdensbanken som ønsker en international accept af PRSP-programmernes berettigelse. Hvis ikke fattigdommen bliver reduceret over tid, så falder PRSPs berettigelse også væk. I Madagaskar deler regeringen Verdensbankens interesse, og ønsker samtidigt at fjerne grundlaget for en mere tilbundsående diskussion af, hvad disse tal dækker over.

## Kan vi blot prioritere os ud af fattigdommen: eksemplet Copenhagen Consensus

Når nu hverken FN eller BENEFIT- og Verdensbanken har et klart grundlag for prioriteringer i kampen mod den globale fattigdom, er det ikke overraskende, at andre forsøger sig. I denne kategori optræder Bjørn Lomborg med sit initiativ med at invitere et stort antal økonomer til at beskrive aspekter med relevans for menneskeheden og derefter at udpege et panel, bestående af bl.a. Nobelpristagere i økonomi, til at tage sig af prioriteringen. I forhold til de store internationale organisationer spiller Lomborg selvfølgelig en marginal rolle. Men han har formået at tilkæmpe sig en stor opmærksomhed omkring sin egen person, og derfor vil Copenhagen Consensus blive omtalt i denne artikel. Ideen med Copenhagen Consensus var at prioritere centrale udfordringer for menneskeheden ud fra en rendyrket cost-benefit-betragtning. Af en oprindelig liste på 32 udfordringer, blev 10 udvalgt til en egentlig sektoranalyse. Inden for hver sektor (f.eks. sundhed) blev tre-fire indsatsområder omtalt (f.eks. aids, malaria og almindelig sundhedsforbedring i ulandene) og resultaterne fra de tilsvarende cost-benefit-analyser fremlagt. Herefter havde et ekspertpanel, bestående af otte udenlandske økonomer, til formål at foretage en indbyrdes prioritering. Øverst på listen kom kampen mod hiv/aids og nederst forskellige forslag til at nedsætte CO<sub>2</sub> udslip (klima).

Modsat den gængse opfattelse fulgte den endelige prioritering ikke en ren cost-benefit-betragtning. Hertil var eksperterne alt for usikre på beregnin-

gerne, og de konkluderede, at prioriteringen var en afvejning af netop cost-benefit-betragtninger, men også institutionelle og politiske forhold spillede ind på eksperternes prioritering. Derved fremstod prioriteringslisten som et rent subjektivt dokument (Casse 2005).

For visse af indsatsområderne var der dog tale om en kvantitativ beregning. Kontrol af aids landede på en førsteplads, og kontrol med malariaudbredelse kom ind på en fjerdeplads. Tilsyneladende fuldstændig logisk, eftersom *benefit/cost*-ratioen for aids var 50 (forholdet mellem de tilbagediskonterede gevinster i forhold til de tilbagediskonterede udgifter) og 17 for malaria (Mills & Shillcut 2004).

Men graver man en anelse dybere, så opdager man årsagen til de meget forskellige resultater. Omkostningerne var meget lavere i tilfældet med malariabekæmpelse (\$ 8 mia.) end for bekæmpelse af aids (\$ 59 mia.). Antallet af reddede mennesker var fire gange så stort i tilfældet malariabekæmpelse (112 millioner) over for 29 millioner ved indsats på hiv/aids området. De helt afgørende faktorer var først prisen på menneskeliv, som var 2½ gange så stor for hiv/aids (\$ 4.460) over for malariabekæmpelse (\$ 1.750). Desuden indeholdt beregningen den besynderlige forudsætning, at mens undgåede aidstilfælde i gennemsnit kunne 'tjene' 23 år, vil undgåede malariatilfælde kun 'tjene' under et år. På dansk: Man dør ikke af malaria (men arbejder mindre effektivt), mens man dør af aids. Det sidste er en særdeles tvivlsom forudsætning, som ikke vil blive kommenteret yderligere.

Hvordan opstår nu en så stor forskel mellem menneskelivsberegningen mellem aids og malaria? Jo, simpelthen fordi malaria i højere grad er en sygdom i de fattigste lande, mens aids er mere fremtrædende i mellemindkomstlandene. Uden at kunne fremlægge et egentligt statistisk bevis er det en udbredt opfattelse blandt økonomer der forsker i aids, at aids i udviklingslandene (i hvert fald i Afrika) sandsynligvis stiger, når den økonomiske vækst tager fart. Præcis den modsatte sammenhæng eksisterer mellem malaria og økonomisk vækst. Så beregningen mellem aids på den ene side og malaria på den anden viser kun, at aids er meget udbredt i Sydafrika, hvor malaria er udryddet. Formuleret på en anden måde: Hvis vi kun fokuserer på cost-benefit-betragtninger og herfra foretager en prioritering, så vælger vi udfordringer eller indsatsområder med betydning primært for mellemindkomstlandene. Cost-benefit-betragtningerne er faktisk næsten det diametralt modsatte af en prioritering af indsats for fattigdomsbekæmpelse. Uanset den manglende logiske opbygning af prioriteringslisten fra Copenhagen Consensus-konferencen var der flere indsatsområder, hvor prioriteringen kunne forsvares ud fra en ren cost-benefit-kalkule. Men netop i disse tilfælde viser en nærmere analyse, at man går helt fejl, hvis man tror, at fattigdommen forsvinder ved at satse på disse områder. Eneste undtagelse fra Copenhagen Consensus' liste var de højt prioriterede indsatser inden for underernæring (nummer 2 og 5 på prioriteringslisten). Men her var problemet, at vi ikke besidder egentlige globale analyser. Kun analyser fra udvalgte lande. Vi er desværre

ikke kommet nærmere en afklaring af, hvordan vi kan prioritere indsætter til bekæmpelse af global fattigdom.

## Konklusion

Der er intet i vejen med en politisk målsætning om at halvere den globale fattigdom over en 15 års periode. Tværtimod er der al mulig grund til at påskønne den udmelding, FN nåede frem til i år 2000. Problemet opstår først, når de multilaterale bistandsorganisationer efterfølgende skal føre bevis på, at det er muligt eller ligefrem sandsynligt at nå disse mål. Verdensbanken var i nogle år yderst skeptisk over for FNs 2015-mål, men valgte i sidste ende at støtte tanken. Omkring 10 år til målet i 2015 synes en halvering af verdens fattige at være mulig, hvis

- 1) den økonomiske udvikling i Indien og Kina fortsætter
- 2) hvis man forudsætter, at økonomisk vækst påvirker den absolutte fattigdom i de to lande i overensstemmelse med mønstret fra midt-1980'erne (Kina) og midt-90'erne (Indien). Verdensbanken har ikke længere tilladelse til at gennemføre husholdsundersøgelser i de to lande. Ingen kender således tallet for absolut fattige husholdninger i de to lande
- 3) fokus er baseret på en global gennemsnitsbetragtning. Tager man hensyn til den relative fordeling af fattigdom i verden, er det sandsynligt, at den absolutte fattigdom i Afrika ikke falder.

I teorien er det muligt at analysere den absolutte fattigdom i Afrika ved at se på udviklingen i PRSP. I praksis er PRSP designet som konkrete landestrategier til at reducere fattigdommen. PRSP er ikke i sig selv formuleret i kølvandet på opstillingen af 2015-målene. De er snarere et udtryk for at pres fra nordiske lande, Holland og Canada samt ngo'er har krævet en reorientering af Verdensbankens og Valutafondens arbejde i udviklingslandene. Imidlertid er formuleringen af PRSP faldet sammen med opstilling af 2015-målene, og reference til 2015-målene findes typisk i de enkelte landes PRSP.

Den største vanskelighed med at analysere fattigdommens udvikling på landeniveau ud fra PRSP er adgangen til data. Hvad Verdensbanken/Valutafonden har tabt på den politiske arena i form af indrømmelser til ngo og de mindre industrialiserede lande, er muligvis vundet via en opnåelse af monopol på monitorering. Observatører og analytikere af fattigdommens udvikling i Afrika er blevet fuldstændigt afhængige af tal fra Verdensbankens kontrollerede husholdsundersøgelser. I to refererede landeeksempler (Burkina Faso og Madagaskar) er der tegn på uenighed om fortolkning af data. På grund af åbenlys uenighed i Burkina Faso og af politiske årsager (præsidentvalget i december 2006) blev der lagt låg på den begyndende diskussion i Madagaskar. Konklusionen er, trods mangel på et egentlig overblik, at vi ved relativt lidt om udviklingen i fattigdommen i Afrika.



Hvilket igen gør den overordnede konklusion om udviklingen i den globale fattigdom til mere end en tvivlsom affære.

Begrebet fattigdomsreducerende økonomisk vækst er uklart defineret. Vi har fortsat problemer med at forstå fattigdommens årsager og mulighederne for en målrettet kamp for dens reduktion. Derfor ender både 2015-målene og PRSP med at blive lange, uprioriterede indkøbslister om alt det, vi også skal huske at gøre. At vende tingene på hovedet kan undertiden være en god idé. Men at starte med prioritering uden at inddrage fattigdom fører til endnu en blindgyde. Prioriteringslisten fra Copenhagen Consensus er et eksempel herpå. Skulle alle mulige eksempler beregnes, ville det sandsynligt vise sig, at investering i motorveje i Kina havde et langt større afkast end noget andet forslag til anvendelse af bistandsmidlerne. *Cost-benefit*-analyser bliver helt afhængige af gennemsnitsindkomsten i udgangspunktet og kan i yderste konsekvens snarere medvirke til at udbygge fattigdommen end det modsatte.

Ambitionsniveauet kunne skrues ned, så vi begyndte med at forstå fattigdom i de enkelte lande. Det lyder uambitiøst, men de nuværende tiltag i FN- eller Verdensbank-regi virker let som en søgen i blinde. Helt afgørende er det at finde en, eventuelt landespecifik, afklaring af, hvordan fattigdom overhovedet måles. Hertil er vi ikke engang nået i dag.

*Thorkil Casse er økonom og lektor ved Roskilde Universitetscenter*

## Litteratur

Booth, David. 2003. *Poverty Reduction Strategy Papers in Africa: are they really making a difference to policies?* London: Overseas Development Institute, UK / ID21 Development Reporting Service.

Casse, T. 2005. Copenhagen Consensus eller discontent? En kommentar til konferencen i København i maj 2004. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 143, nr. 2: 299-310.

Draman, R. & R. Langdon. 2005. *Parliamentary strengths and weaknesses in PRSP processes in four African countries*. Eschborn: GTZ / Parliamentary Centre

Grimm, M. & I. Günther. 2004. How to achieve pro-poor growth in a poor country: the case of Burkina Faso, upubliceret manuskript, University of Göttingen.

IMF. 1995. Record IMF-supported adjustment programmes assessed. *IMF Survey*, no. 31: 233-236.

IMF & World Bank. 2004. *Poverty reduction strategy papers- progress in implementation*. Washington D.C.

IMF. 2006. *Republic of Madagascar: poverty reduction strategy paper annual progress report*. IMF Country Report No. 06/303.

Killick, Tony. 2004. Politics, evidence and the new aid agenda. *Development Policy Review*, vol. 22: 5-29.

Kraay, Art. 2006. When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of Development Economics*, vol. 80: 198-227.

Mills, A. & S. Shillcutt. 2004. Communicable diseases. In *Global crisis, global solutions*, ed. B. Lomborg. Cambridge: Cambridge University Press.

Ministère de l'Economie et du Développement. 2004. *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Ouagadougou.

OED, Operations Evaluation Department, World Bank. 2004. *The Poverty Strategy Initiative*. Washington D.C.

UN. 2006. *Human development report*. New York: UNDP.

UN. 2005. *The millennium development goals report*. New York: UN.

UN. 2006. *The millennium development goals report*. New York: UN.

Vos, R. & M. Cabezas. 2005. *Illusions and disillusion with pro-poor growth*. Stockholm: SIDA.

Wade, Robert. 2004. Is globalization reducing poverty and inequality? *World Development*, vol. 32, no. 4: 567-589.

World Bank. 2004b. *Réduire la pauvreté par une croissance équitable soutenue. Evaluation de la pauvreté*. World Bank Rapport No 29743-BUR.

World Bank. 2005. *Global monitoring report 2005*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. 2006. *World development indicators*. Washington D.C.: World Bank.2

# Kan udvikling måles?

## Paradokser i udviklingsdebatten

### Indledning

Kan udvikling måles? Ja, udvikling kan måles; men det tilbagevendende spørgsmål er, hvad der egentlig måles, og dernæst om hvilke talstørrelser, der overhovedet er relevante som mål for den udvikling, der politisk ønskes fremmet? Med andre ord: Tal uden teori er som skib uden ror. De kausale sammenhænge, der kan forklare udviklingen i tallene, er derfor helt afgørende for tolkningen.

Hermed er tonen i udviklingsdiskussionen slået an. Udvikling kommer ikke af sig selv, den skal politisk understøttes. Teorier for, hvad der skaber udvikling, skal benyttes til at udforme politikken. Tallene skal efterfølgende bruges til at evaluere politikken – gik det, som vi forventede? Og hvis ikke, hvad kan der så siges om årsagerne hertil? Var det teorierne (forståelsen af virkeligheden), der ikke var tilstrækkelige, eller afspejlede tallene ikke de mål, som var genstand for udviklingspolitikken?

Her er der dog lidt semantik, der skal afklares. Et er at måle udviklingen, f.eks. ved bruttonationalproduktet (BNP), noget andet er at opstille udviklingsmål, som politikken så skal indrettes efter. Som diskuteret af Henrik Egelyng i dette nummer af *Den Ny Verden*, er 'udvikling' et mangefacetteret begreb. Heroverfor er BNP i sin konstruktion blot et mål for pengeøkonomiens størrelse. Udviklingen heri kan give en indikation af det økonomiske potentiale, der kan inddrages ved opfyldelsen af en mere konkret målsætning, som eksempelvis bekæmpelse af absolut fattigdom, analfabetisme, reduktion af børnedødelighed osv. Mål, som kendes fra f.eks. FN's 2015-mål. Det er således vigtigt, at mål og middel ikke forveksles. Et voksende BNP kan være et middel til at opnå givne mål, men kun under forudsætning af at den politiske vilje er til stede. Uden politisk vilje og magt har BNP slet ingen umiddelbar berettigelse som mål for et lands udvikling.



## BNP et middel til - ikke et mål for udvikling

BNP er en opgørelse af markedsbaseret økonomisk aktivitet. BNP bliver derfor opgjort til markedspriser, hvilket vil sige varernes pengeværdi. Ud fra en statistisk betragtning er det et særdeles fornuftigt princip, idet opgørelsen af BNP herved baserer sig på transaktioner, der rent faktisk har fundet sted (og som kan dokumenteres). Det har dog den konsekvens, at lande, der er i en transitionsfase fra bytte-/selvforsyningsøkonomi til markedsøkonomi, i BNP-mæssig henseende kommer til at fremstå, som om de var i en rivende vækst, uanset at tallene snarere afspejler overgangen fra én form for økonomisk organisering til en anden. At stigende markedsførelse også kan fremme produktiviteten, vil ofte være med til yderligere at skubbe tallene for den pengemæssige omsætning i vejret.

## Udvikling er reduktion af absolut fattigdom: teori og virkelighed

Pengeindkomst og markedspriser er grundprincippet i nationalregnskabsopgørelserne, hvilket i det omfang, det benyttes som mål for udvikling, yderligere rejser en række spørgsmål. For det første, hvorledes ser den fordeling af indkomster og navnlig forbrug af basale varer, der gemmer sig bag BNP-tallene ud? Og mindst lige så vigtigt, hvorledes bliver indkomstfordelingen påvirket? Hvad siger teorierne om fordeling og ikke mindst reduktion af absolut fattigdom?

Kort fortalt er der to konkurrerende teorier for, hvorledes absolut fattigdom kan mindskes:

- Neoklassisk mikroteori
- Institutionel/keynesiansk makroteori

Disse to skoler inden for udviklingsteori er ikke gensidigt ekskluderende – tværtimod kan de supplere hinanden. Den institutionelle/keynesianske teori sætter den overordnede samfundsøkonomiske ramme og de institutionelle forhold, hvorunder det individuelle økonomiske initiativ kan udfolde sig.

Inden for *neoklassisk teori* er det de individuelle økonomiske incitamenter, der udgør drivkraften for økonomisk aktivitet. Hvis de grundlæggende markedsøkonomiske institutioner er etableret, først og fremmest i form af privat ejendomsret, pålideligt retssystem og betalingsmidler, så er det muligheden for at opnå økonomisk gevinst, der bestemmer udviklingstempoet. Denne teoridannelse ligger bag den såkaldte Washington Consensus tilgang til økonomisk udvikling. Her benyttes traditionel neoklassisk argumentation, der fører til den netop af disse institutioner

fremførte argumentation, at udvikling kræver, at de økonomiske incitamentter styrkes gennem øget konkurrence internt og fra udlandet i kombination med en reduktion af den offentlige sektor og skattetrykket (se f.eks. Stiglitz (2002) og interview med David Held af Pedersen (2007) for kritiske præsentationer).

*Institutionel/keynesiansk* teori lægger ud over en velfungerende markedssektor vægt på, at der også er velfungerende offentlige institutioner, der kan sikre fundamentale velfærdsydelser i form af uddannelse og sundhed, (mikro)kreditter og sidst, men ikke mindst, tilstrækkelig købekraft til at holde sulten fra døren (Thirlwall 2005).

Kernen i den udviklingsteoretiske diskussion kan sammenfattes til et spørgsmål om at finde balancepunktet mellem 'individuel tilskyndelse' (udbud) og 'muligheder for overhovedet at udfolde denne tilskyndelse' bestemt af en række institutionelle forhold og af effektiv efterspørgsel efter arbejdskraft. Besvarelsen af spørgsmålet om placering af balancepunktet er naturligvis kontekstafhængig. Alle lande er forskellige både med hensyn til individuel tilskyndelse og social kapital (sammenhængskraft) (Putnam 1993), hvilket i sig selv vanskeliggør en angivelse af absolut fattigdom. Men ligesom det har været muligt at definere internationalt accepterede krav til menneskerettigheder, så kan absolut fattigdom også afgrænses og beskrives i objektive termer. Det handler om en betingelsesløs adgang til at få et minimum af kalorier om dagen (folkekøkken), at have fast tag over hovedet (herberg), samt adgang til rindende vand, almen uddannelse og sundhedsklinik uanset ens økonomiske formåen (velfærdsydelser).

Her mødes mikroøkonomi (incitamentet) med den institutionelle økonomi, idet en familieforsørger, der ikke er mæt, udhvilet og sund, ikke kan ernære sig selv, endsig sin familie, uanset nok så stærkt et økonomisk incitament. Hertil skal ydermere føjes, at uanset om arbejdskraften er nok så motiveret gennem en reduktion af velfærdsydelser, så fører det ikke i sig selv til beskæftigelse, hvis der ikke samtidig skabes ekstra jobs. Det vil sige, at den makroøkonomiske politik skal være tilstrækkeligt ekspansiv, så et øget udbud kan realiseres gennem en tilsvarende øget efterspørgsel. Er dette ikke tilfældet, fører reducerede sociale ydelser blot til øget ulighed.

En nogenlunde parallel problemstilling gør sig gældende vedrørende potentielle igangsættere af (mindre) virksomheder. Jo vanskeligere det er at opnå de for etableringen nødvendige lån, desto færre investeringer vil blive gennemført. Der er en afgørende forskel på dynamikken i et samfund, der overvejende forudsætter egenfinansiering (en 'spare-op økonomi'), i modsætning til en 'låneøkonomi', hvor opsparingen først kommer efter, at investeringerne er blevet gennemført. Selv nok så profitable investeringer kan være vanskelige at finansiere i en 'spare-op

økonomi'; for her er den finansielle infrastruktur ikke gearret til at yde erhvervslån – store såvel som små – hvorved der er en betydelig risiko for, at etableringsinitiativer vil gå i stå. Derfor har der i de senere år i ulandene været et stigende fokus navnlig i landdistrikterne på betydningen af såkaldte 'mikrolån'. Uden lån er det stort set umuligt at gennemføre nødvendige investeringer i selv nok så små kapitalgoder som f.eks. en mini-traktor, en symaskine, en cykel eller blot en elektromotor (hvilket i øvrigt kræver adgang til el). Den finansielle infrastruktur anses i dag for at være af så stor praktisk betydning, at en af initiativtagerne, Muhammad Yunus fra Grameen Bank, er blevet anerkendt gennem tildelingen af Nobels Fredspris 2006.

## Ulandsbistanden bør *målrettes*

Hvis målet for udvikling er at fjerne (absolut) fattigdom, så kan der selv bag et relativt højt BNP gemme sig endog ganske omfattende fattigdom, som det f.eks. er tilfældet i Brasilien. Her konfronteres vi direkte med et af samfundsøkonomiens stående paradokser - hvorfor der i stort set alle lande, rige såvel som fattige, er en betydelig absolut fattigdom. En del af befolkningen går sulten i seng, har ikke (tæt) tag over hovedet, ikke adgang til rent drikkevand, til sundhedsklinik eller elementær skolegang. Når dette er tilfældet i rige lande, som oven i købet benævner sig demokratier, så kan det knap nok undre, at fattigdom også eksisterer i de egentlige ulande.

Det forekommer derfor som en overflødig økonomisk øvelse at gennemregne, at blot ét års *tilvækst* i det globale BNP beløbsmæssigt ville være tilstrækkeligt til at 'betale for' afskaffelse af absolut fattigdom. Det kan således ikke være selve beløbet, der blokerer for bekæmpelsen af fattigdom, når vi blot taler om ét års vækstmoratorium i den rige del af verden. Alverdens absolutte fattigdom kunne således på papiret fjernes, uden at det ville betyde en indkomstnedgang i de rige lande. Det beløb, vi taler om, kan i størrelsesorden sammenlignes med USAs Marshall-hjælp i årene efter Anden Verdenskrigs afslutning. Her blev et beløb svarende til ca. 2% af USAs BNP fordelt over fire år. Det var ikke noget, den enkelte amerikaner mærkede, da økonomien også dengang var i hastig vækst – men for det krigshærgede Europa blev det en igangsætter af uvurderlig betydning.

Ovenstående regneeksempel over, hvor meget - eller rettere hvor lidt - de rige lande behøver at overføre for at opnå det højest prioriterede 2015-mål, burde kunne være en øjenåbner. Det er ikke penge, men politisk vilje, der mangler. Hvad værre er, så kan denne mangel på politisk vilje dække sig ind under en ukritisk brug af neoklassisk økonomisk teori. Hvis der ensidigt fokuseres på de individuelle økonomiske incitamenter, så vil betydelig økonomisk ulighed, hvilket i

praksis vil sige direkte fattigdom, være både en nødvendig, men også tilstrækkelig forudsætning for, at de fattige 'gider' løfte sig selv ud af fattigdom. (En problemstilling, der i øvrigt kendes fra den hjemlige debat, hvor integrationsydelsen og starthjælpen med vilje er fastsat så lavt, at de skaber fattigdom som et middel til at forstærke 'viljen til selvforsørgelse'. Denne ensidige neoklassiske argumentation er både internationalt (Aghion & Williamson 2002) og nationalt (Graversen & Tinggaard 2005; DØR 2006) blevet anfægtet på et empirisk grundlag.) Heroverfor står den institutionelle/keynesianske teori, der fremhæver, at afhjælpning af absolut fattigdom også kræver en målrettet overførsel af købekraft til de samfundsgrupper, der er karakteriseret ved absolut fattigdom, og ved etablering af et gratis udbud af fundamentale sundhedsydelser, herunder rent vand og uddannelser for lavindkomstgrupper – eller sagt med Adam Smiths ord: "they cannot appear in public without feeling ashamed."

Når der eksisterer fattigdom, så er problemet ikke primært, at produktionspotentialer er for lille, men derimod mangel på organiserende institutioner og købekraft, en mangel som holder udbudet tilbage. Langt de fleste lande kunne brødføde deres egen befolkning, hvis blot befolkningen havde den nødvendige organiserende infrastruktur og blev tilført købekraft. Når analfabetismen og børnedødeligheden er høj, skyldes det primært, at der ikke er offentlige institutioner, thi sådanne forudsætter bevillinger, som overgangsvist må tilføres udefra, da landet simpelthen mangler købekraft, og beskatningsgrundlaget er forsvindende. Etablering af denne infrastruktur og disse velfærdsinstitutioner vil ydermere på det organisatoriske plan kunne lattes gennem et samarbejde med internationale ngo'er.

I den institutionelt inspirerede del af udviklingslitteraturen, (f.eks. Sen 2002), er det anerkendt, at det er mangel på købekraft og udbud af basale velfærdsydelser, der hindrer, at udviklingsprocessen til bekæmpelse af fattigdom kan komme i gang. Her gives der også eksempler fra Indien på, hvorledes der på én og samme gang kan være hungersnød og 'fulde lader', når købekraft eksisterer. På den anden side kan mere vedvarende underforsyning af fødevarer også skyldes for lave priser, der fratager landmændene det økonomiske incitament til at producere. Derfor kan overførsel af f.eks. EUs overskudslagre aldrig blive en varig løsning på sultproblemet, men kan naturligvis løse en akut nødhjælpssituation.

På tilsvarende måde er det vigtigt, at opbygningen af den nødvendige velfærdsstruktur foregår på hvert enkelt lands præmisser. Uddannelse og sundhedsklinikker skal personalemæssigt kunne drives af den lokale befolkning. Noget af udstyret må nødvendigvis importeres (computere, medicin og el-værker). Her kan der være behov for permanent øremærket bistand, så længe den absolutte fattigdom ikke er udryddet

(*British Journal of Medicine* har netop offentliggjort en undersøgelse af, hvad der anses for den største velfærdsgevinst på det sundhedsmæssige område siden 1840, hvor udgivelsen af tidsskriftet blev påbegyndt. Overraskende for nogle blev svaret 'rent drikkevand og kloakering'). Det er dog vigtigt, at den bistand, der bevilliges til at forbedre den fundamentale infrastruktur: vand, sundhed og uddannelse, i videst muligt omfang øremærkes til lokal produktion. Det skal netop ikke være højteknologiske produkter (eksport fra donorlandet), der ender som hvide elefanter, men derimod institutioner, der helt overvejende kan fremstilles og drives lokalt og dermed få en lokal forankring (Ser vi kort på, hvorledes den absolutte fattigdom blev reduceret afgørende i Danmark fra slutningen af 1800-tallet, så var det primært lokale og ofte foreningsbårne initiativer – længe før der var noget der hed velfærdsstat).

Kan ulandsbistand øremærkes? Det går tilsyneladende udmærket, når der er tale om 'militærbistand', men her er der også primært tale om støtte til donorlandets våbenindustri. Det er en tilbagevendende diskussion, i hvilken grad der skal være en 'tilbagefølsprocent' til hjemlandets erhvervsliv, som en præmis for (den politiske accept af) ulandsbistanden. I så fald bliver der en sammenblanding af erhvervsinteresser og bistand. Det vil derfor kræve, at sådanne konditionerede aftaler indgås på modtagerlandets præmisser med sigte mod fattigdomsreduktion. Sker det, så skulle der være basis for et mere langsigtet samarbejde med henblik på at gøre ulandsbistanden til et overgangsfænomen, hvilket også kan formuleres mere slogan-præget, 'hjælp til selvhjælp'. Et frugtbart samarbejde vil kræve, at det er erhvervslivets produktion, der tilpasses ulandets ønsker (og ikke omvendt) - som det formentlig var tilfældet med det højteknologisk affaldsforbrændingsanlæg uden for New Delhi (se Folke & Helgaard 2006).

## Velfærd (reduktion af absolut fattigdom) til forskel fra BNP

Længe før nationalregnskabet og BNP var blevet udviklet, stillede Adam Smith det for ham paradoksale spørgsmål, hvorfor prisen på diamanter er så uendeligt mange gange højere end prisen på vand, når den ringe nytte af diamanter og den uvurderlige nytte af vand indtænkes? For ham var det et åbenbart udtryk for, at markedspriser blev fastsat helt løsrevet fra den nytte/velfærd, der var forbundet med varerne. Hermed foregreb han den kritik, der knap 200 år senere er blevet rejst mod brug af BNP som et mål for velfærd. Rent vand, ren luft og smukke landskaber er BNP-mæssigt værdiløse – måske bortset fra den kommerialisering, der gennem de sidste 10-20 års privatiseringsbølge har fundet sted bl.a. ved vandudvinding. Vand er i stigende grad blevet en handelsvare navnlig i udviklingslande. Det vil øge BNP! Men forringer velfærden!



Det traditionelle BNP duer således ikke, hverken som mål for velfærd eller for udvikling, fordi det ikke tager højde for fordelingen af pengeindkomsten og negligerer de til produktionen knyttede omkostninger, som der ikke bliver sat en (markeds)pris på. Spørgsmålet er, om det så giver bedre mening at udarbejde et 'grønt nationalregnskab', hvori der korrigeres for en række af de miljøomkostninger, som i dag går fri, fordi der ikke betales for dem? Eller man kunne gå et skridt videre og modregne forbruget af naturkapital ved opgørelsen af nettonationalproduktion.

Det sidste forslag er helt nærliggende, da det ligger i umiddelbar forlængelse af den fremgangsmåde, der benyttes for produceret realkapital. Her beregnes der en årlig afskrivning, der opgøres i nationalregnskabet, og som fratrækkes BNP, når årets reelle produktion skal opgøres. Det er jo helt åbenbart, at samfundet ikke bliver rigere af, at olien pumpes op fra Nordsøen, derimod skabes der i den periode, hvor olien realiseres, en øget pengeindkomst, der vil blive omsat til øget forbrug, hvis myndighederne ikke griber ind og reinvesterer olieindtægterne. BNP er blot et mål for pengeøkonomiens størrelse, der ydermere fuldstændig negligerer fordelingen af disse pengebaserede transaktioner. Det betyder, at BNP som nævnt ovenfor *intet* fortæller om omfanget eller karakteren af (absolut) fattigdom, og derfor ikke kan give en indikation af, hvorledes en egentlig velfærdsoverretet politik bør udformes.

Denne fordelingsmæssige problemstilling bliver yderligere accentueret, når bæredygtig udvikling skal analyseres. Bæredygtig udvikling er en vurdering af påvirkningen af fordeling af velfærd mellem generationer. En analyse der i sagens natur rækker langt ud i fremtiden og derfor må være spekulativ – alene af den grund, at de kommende generationer endnu ikke er født. Det er meget få samfundsmæssige forhold, der kan anskues i et 100-årigt perspektiv. Velfærdskommissionen (2004) forsøgte at se 35 år ud i den danske fremtid ved hjælp af en generel ligevægtsmodel baseret på mikroøkonomisk teori, hvor miljøforholdene var totalt udeladt! De generelle ligevægtsmodeller kan dog udvides med efterhængte 'miljø-satellitter', der beregner miljømæssige konsekvenser af udviklingen i BNP over f.eks. en 100-årig periode (Nordhaus & Boyer 2000). Disse modeller mangler en egentlig feedback-mekanisme fra udvikling i miljø og naturkapital til de økonomiske processer. Fremtiden anskues ydermere i lyset af nutiden, hvilket indebærer, som også diskuteres af Casse i dette temanummer, at de fremtidige miljøomkostninger nedskrives med en diskonteringsfaktor ofte bestemt af den nutidige rente. Benyttes f.eks. en diskonteringsfaktor på 5% p.a., vil betydningen af forhold, der ligger blot 30-40 år ude i fremtiden, for slet ikke at tale om 100 år, jfr. tabel 1, være uden betydning for den økonomiske udvikling.

Tabel 1. Nutidsværdi – diskonteringsfaktor

	Antal år ude i fremtiden					
	5	10	20	50	100	
<b>Rente- sats</b>	1%	0,951466	0,905287	0,819544	0,608039	0,36971
	3%	0,862609	0,744094	0,553676	0,228107	0,05203
	5%	0,783526	0,613913	0,376889	0,087204	0,00760
	7%	0,712986	0,508349	0,258419	0,033948	0,00115
	10%	0,620921	0,385543	0,148644	0,008519	0,00007

*Note:* Tabellen viser hvor lille vægt økonomiske forhold ude i fremtiden tildeles efter neddiskontering. En rentesats på 5% indebærer, at forhold der ligger 50 år ude i fremtiden kun tildeles vægten 0,087, hvor vægten uden neddiskontering vil være 1,00.

### Kan traditionel velfærdsøkonomisk teori overhovedet benyttes til at begrunde udvikling?

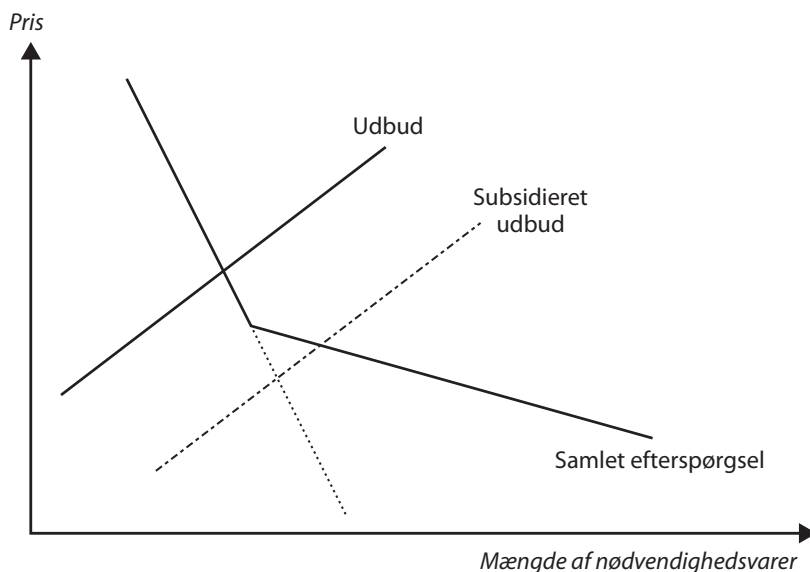
Traditionel velfærdsøkonomi fokuserer grundlæggende på spørgsmålet, om produktion og forbrug af enkelte varer og tjenester foregår på en effektiv (eller efficient, som det hedder i fagjargonen) måde vurderet ud fra markedsøkonomiske kriterier. Herfra ved vi, at f.eks. fødevareproduktion i princippet skulle kunne organiseres, så der kunne findes en mere effektiv anvendelse af produktionsfaktorerne, hvis producenterne bliver beskyttet mod import fra andre landes overskudslagre. Hvis udbudet ydermere kommer fra mange mindre landbrug, beskyttet af privat ejendomsret, så skulle konkurrencen sikre, at produktionen bliver organiseret effektivt. Et forhold der således peger mod jordreformer lidt à la loven om oprettelsen af husmandsbrug fra 1880erne, som var en del af den demokratisering og effektivisering, der fandt sted i Danmark i de første årtier efter indførelsen af demokrati. Reformen, der set med datidens øjne var med til at skabe velfærd på landet gennem selveje, selvværd og en produktion, som kunne holde sulten fra døren og give et overskud, der kunne sælges til den voksende bybefolkning. Så langt, så godt. Om eksempelvis afrikanske lande – på nutidens handelsvilkår – kan følge samme vej, er nok et åbent spørgsmål.

Hvorledes kan markedet sikre en mere retfærdig fordeling af produktionen på efterspørgselsiden? Tegnes det velkendte mikroøkonomiske udbuds-/efterspørgselsdiagram, så skulle der indstille sig en ligevægt på et 'perfekt' marked med, som beskrevet, mange små producenter, der møder husholdningerne i fri konkurrence. Lige netop denne case skulle være indbegrebet af den klassiske lærebogsfremstilling af et perfekt marked med fuldkommen konkurrence, hvor de marginale omkostninger (under

forudsætning af ingen miljøomkostninger), er bestemmende for udbuds- funktionens form, og efterspørgselsfunktionen er bestemt af forbrugernes marginale nytte og indkomst. Men helt så enkelt er det alligevel ikke; for den (neo)klassiske velfærdsmodel tager afsæt i en model, hvor alle husholdninger har samme indkomst, således at én krone (eller shilling) med rimelighed kan antages af have nogenlunde den samme marginale nytte for alle husholdninger.

Men denne forudsætning om lige indkomst er ikke opfyldt i virkeligheden. Lad os i stedet forestille os, at der i et uland er en lille, men rimeligt velstillet middelklasse og en stor, men fattig landbrugsbefolkning. Denne skæve indkomstfordeling får betydning for efterspørgselskurvens udseende, jfr. figur 1, idet kurven har et brud ved det prisniveau, hvor landbefolkningen med den mindre indkomst (og købekraft) får mulighed for at efterspørge den betragtede vare. I figur 1 er skæringen mellem udbud- og efterspørgselskurven dog angivet ved et prisniveau, hvor det kun er overklassen, der har råd til at købe den pågældende vare. Er det en efficient fordeling af varerne mellem forbrugerne? Nej, det er det ikke, da husholdningerne har forskellig indkomst. Når landbefolkningen ikke efterspørger den pågældende vare, kunne det naturligvis skyldes, at landbefolkningen har en helt anden præferencestruktur; men ser vi f.eks. på kyllingekød, så er svaret snarere, at de ikke har den tilstrækkelige købekraft, der kan gøre deres efterspørgsel effektiv, ved det gældende markedsprisniveau.

Figur 1. Et marked med to indkomstgrupper



Note: Efterspørgselskurven er sammensat af 1) en lille højindkomstgruppe og 2) en stor lavindkomstgruppe

For at markedsmodellen skal sikre en efficient fordeling af varerne blandt samtlige potentielle efterspørgere, er det en forudsætning, at de har den samme købekraft. Det er et af markedsøkonomiens grundproblemer, at ulige fordeling fører til inefficent adgang til de udbudte varer. Dette er et velkendt problem, der er blevet søgt løst gennem forskellige velfærdsstatslige initiativer. I en række ulande bliver der som en konsekvens af disse indkomstforskelle givet subsidier til basale fødevarer, hvorved udbudskurven rykker nedad, jfr. figur 1 (den stiplede linje). Det øger produktionen og giver fattige mennesker mulighed for at få kalorier til en pris, som de kan betale, hvilket øger velfærden. Men disse subsidier skal finansieres – en oplagt mulighed er at benytte sig af told på de landbrugsvarer, som bliver dumpet på verdensmarkedet.

Hvis det er umuligt at få subsidierne til de basale fødevarer finansieret, så kan der i stedet introduceres maksimalpriser; men det skaber ubalance på markedet og må ofte suppleres med rationering. Det kan have en form, så alle husholdninger med en indkomst under et vist beløb bliver berettiget til at købe en vis mængde til den politisk fastsatte maksimalpris. Et system der straks vil føre til omgåelser, dels fra producenterne, der hellere vil levere til det frie marked, dels fra de husholdninger som kan købe billigt og dernæst videresælge på det frie marked.

Tilbage står det reelle markedsøkonomiske problem, at husholdninger med små indkomster – og her taler vi om \$1/dag – simpelthen mangler købekraft til at få tilstrækkeligt med kalorier (og medicin) til at kunne gennemføre en arbejdsdag.

## Offentlig velfærd

Vi har i foregående afsnit diskuteret spørgsmålet om efficient (i betydningen velfærdsforøgende) fordeling af privat producerede goder som f.eks. fødevarer. Den teoretiske konklusion var, at markedsprisen for basale fødevarer burde afpasses den enkeltes købekraft, hvis fordelingsefficiens er i fokus. Det støder dog i praksis mod en række barrierer, idet forskellige markedspriser som nævnt vil åbne mulighed for 'arbitrage' mellem forbrugerne. Hertil kommer, at det er vigtigt, at producenterne møder ens markedspriser, hvis der skal opnås en efficient allokering af produktionsfaktorerne.

Her stiller det sig noget anderledes vedrørende egentlige velfærdsydelser som f.eks. uddannelse, sundhed (og til en vis grad også for medicin, el og vand, der leveres direkte til forbrugeren). Disse goder kan ikke videresælges. Det åbner mulighed for individuelt fastsatte priser, afstemt efter modtagerens indkomst, hvorved der i princippet kan finde en efficient fordeling sted. Men som nævnt ovenfor indebærer forskellige producentpriser, at der ikke på markeds-mæssige vilkår kan ske en efficient produktion.

Udbudet vil helt naturligt rette sig mod højprismarkedet med risiko for, at udbudet svigter på lavprismarkedet, hvor velfærden vel at mærke kan være mindst lige så stor - det er blot forskelle i købekraft, der korrigeres for. En generel sænkning af prisen vil, som det blev beskrevet ovenfor, føre til overforbrug hos de velstillede. Dette problem er dog kun af begrænset omfang i en række ulande, hvor der er en skarp adskillelse mellem områder, hvor befolkningsgrupper med forskellig indkomst bor. Skolegang og sundhedsklinikker kunne uden problemer gøres gratis i landdistrikterne og i områder med slumbebyggelse (det kunne også gennemføres i et så forholdsvis rigt land som Brasilien). Hvorimod forbruget af vand og el med fordel kan pålægges en *indtægtsreguleret* brugerbetaling. Hvorfor denne forskel i brugerbetaling? – primært fordi de eksterne effekter af skolegang og sundhed er så åbenbare, hvorimod fravær af en vis betaling for vand og el lettere vil føre til overforbrug – selvom der også her er betydelige eksterne effekter på sundhed og produktivitet.

## Konklusion

Kan udvikling måles? Ja, men det forudsætter nogle klart definerede politiske mål. Bruttonationalproduktet er en yderst ringe indikator for udvikling, fordi det kun måler pengeøkonomisk aktivitet. Kan udvikling fremmes? Ja, hvis den økonomiske politik tilrettelægges på baggrund af relevant (*herunder* økonomisk) teori. Vil udviklingspolitikken lykkes? Ja, hvis der er politisk vilje og institutionelle strukturer både internationalt og nationalt til at understøtte en samfundsmæssig udvikling, som bevarer miljø og naturressourcer og er til fordel for de svageste<sup>1</sup>. Det er tre næsten overvældende krav, der skal være opfyldt, hvis udvikling skal lykkes. Den kommer ikke af sig selv.

*Jesper Jespersen er professor i økonomi ved Roskilde Universitetscenter*

## Note

<sup>1</sup> For nok havde Adam Smith ret i, at egeninteresse er en stærk dynamo bag økonomisk vækst; men hvis navnlig bagtroppen skal med, kræver det, at egeninteressen kan understøttes og koordineres af de svageste grupper. I modsat fald fungerer en ureguleret markedsökonomi som en centrifuge, der sender de svageste længere og længere ud i samfundets periferi – det kan der også læses om hos bl.a. Adam Smith, jfr. Foley, 2006

## Litteratur

- Aghion, Ph. & J. Williamson. 2004. *Growth, inequality and globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DØR, Det Økonomiske Råd, Formandskabet. 2006. *Dansk økonomi. Efterår 2006*. København: Det Økonomiske Råd.
- Foley, D. 2006. *Adam's fallacy – a guide to economic theology*. Cambridge, Mass.: the Belknap Press of Harvard University Press.
- Folke, S. & Jesper Heldgaard, red. 2006. *Den rige mus og den fattige elefant*. Århus: Hovedland.
- Graversen, Brian Krog & Karen Tinggaard. 2005. *Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Nordhaus, W.D. & J. Boyer. 2000. *Warming the world: economic models of global warming*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Pedersen, Th. S. 2007. Vestens udviklingspolitik har slået fejl. Interview med David Held i *DJØF-bladet*, nr. 2: 40-44.
- Pindstrup-Andersen, P. & Ebbe Schiøler. 2000. *Mæthedens pris – bioteknologi, fødevarer og globalt ansvar*. København: Rosinante.
- Putnam, R. 1993. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Sachs, J. 2006. *The end of poverty*. London: Penguin Books.
- Sen, A. 2002. *Development is freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. 2002. *Globalization – and its discontents*, London: Penguin Books.
- Thirlwall, A. 2005. *Growth and development with special reference to the development countries*. 8<sup>th</sup> ed. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Velfærdskommissionen. 2004. *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv. Analyserapport*. København: Velfærdskommissionen.

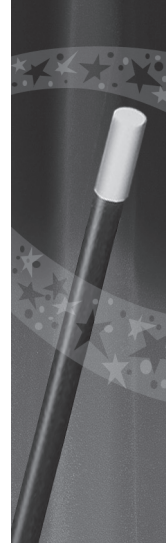
# Kontinuitet og forandring i den private sektor i Afrika syd for Sahara

## Indledning

Den private sektor bliver i dag anset som en væsentlig spiller inden for alle afskygninger af udvikling. Den anses som vigtig for at nå FN's 2015-mål (UNIDO 2004); udviklingsaktører betragter den som et universalmiddel mod udviklingsproblemer (Jeppesen 2005); den spiller en central rolle i de afrikanske landes egne fattigdomsstrategier (Fox 2004); og den vurderes til at kunne indtage en opbyggende rolle i post-konflikt samfund (Kusago 2005).

I løbet af det seneste årti har en stadigt større gruppe af donorer igangsat et stadigt stigende antal interventioner, hvis fremmeste formål er at styrke den private sektors rolle i udvikling. Fælles for disse interventioner er, at de søger at ændre den måde, virksomheder i udviklingslande virker på. Parallelt hermed bliver disse virksomheder påvirket af globaliseringsprocesser gennem interaktion med globale aktører. På trods af disse påvirkninger er der dog en tendens til, at den afrikanske private sektor bliver anset som uforanderlig: bortset fra nogle meget få internationalt orienterede virksomheder er Afrika stadig domineret af meget små virksomheder, der henvender sig til et lokalt marked og som kun har ringe udviklingspotentiale (Liedholm & Mead 1999). Herudover bliver sammensætningen af den private sektor anset som nogenlunde ens på tværs af landegrænserne i Afrika (Pedersen & McCormick 1999).

Formålet med denne artikel er at forøge vores viden om forandringsprocesser i den private sektor i Afrika syd for Sahara. Teoretisk søger artiklen at øge forståelsen af, hvordan såkaldte *business*-systemer forandres mens den empirisk blotlægger nogle af de mekanismer, der kan være med til at forandre, hvordan afrikanske virksomheder agerer. Artiklen lægger ud med at ridse globaliseringsdebatten op, før den kort fremstiller et af bidragene i denne debat, nemlig *business*-system (BS) tilgangen. Herpå følger i afsnit to en diskussion af *business*-systemets stabilitet. Afsnit tre følger op på denne teoretiske diskussion og behandler tre mekanismer, hvorved afrikanske virksomheder påvirkes af globaliseringsprocesser. Dette



afsnit lægger dermed op til diskussionen i det konkluderende afsnit om, hvordan donorer kan være med til at igangsætte en positiv udviklingsspiral i den afrikanske sektor gennem påvirkning af enkelte virksomheder.

## Globalisering: mod homogenisering eller differentiering?

Globalisering er foranderlige tendenser af konvergens og divergens karakteriseret dels ved styrken af globale strømninger, dels ved stabiliteten af lokale institutioner. Globalisering er altså mere end økonomiske transaktioner på tværs af landegrænser – det er i lige så høj grad udbredelsen af skikke og normer for god virksomhedsførelse fra én kontekst til en anden. Denne form for globalisering foregår ikke tilfældigt, men er et produkt af interaktionen mellem virksomheder formet af forskellige nationale institutioner. Sociale aktører, der på den ene eller den anden måde er tilknyttet virksomhederne, kan katalysere udbredelsen af nye normer og skikke.

Globaliseringsprocesser har affødt modsatrettede reaktioner i den akademiske verden. I en ende af et kontinuum findes en naiv entusiastisk vision, der ser globalisering som en uundgåelig, ahistorisk, neutral, og progressiv kraft, som udvisker lokale variationer på vej mod en endelig konvergens til kun én form for kapitalisme. I den anden ende findes et kritisk perspektiv på de (negative) konsekvenser af globalisering for især svage og marginale grupper i samfundet. Imellem disse to yderpunkter findes så en skeptisk opfattelse af omfanget af globalisering, såvel politisk som økonomisk. Denne opfattelse argumenterer for, at grundstenen i det sociale og økonomiske liv skal findes i nationalstaten, hvorfor kapitalismen til stadighed vil manifestere sig forskelligt uanset globaliseringsprocesser.

BS-tilgangen tilhører den skeptiske tilgang til globalisering. BS-tilgangen forholder sig grundlæggende til, hvordan økonomiske agenter agerer, strukturen af relationer mellem de økonomiske agenter og det fremherskende officielle koordinations- og kontrolsystem i samfundet. Tilgangen fokuserer således på særskilte organisations- og ledelsesstrukturer i bestemte typer institutioner. Formålet er at forklare forskelle i virksomheders organisation og forskelle i, hvordan virksomheder agerer i forhold til centrale institutioner (Whitley 1996). Tilhængere forstår 'institutioner' som politiske, legale, og sociale rammer, der styrer, hvordan virksomheder agerer og interagerer, og argumenterer for, at netop institutionernes forskellighed forklarer eksistensen af mangfoldigheden af kapitalismen.

I al væsentlighed repræsenterer et BS en særlig måde at koordinere og kontrollere økonomiske aktiviteter på. Således påvirker visse nøgleinstitutioner i samfundet, såsom staten, det finansielle system, uddannelsessystemet og de dominerende konventioner, der styrer tillids- og autoritetsrelationer, på en ikke-lineær, irreversibel måde den måde, hvorpå virksomhederne agerer



og interagerer. Disse institutionelle træk betinger adgang til arbejdskraft og kapital; påvirker såvel forholdet mellem arbejdstager og arbejdsgiver som individets værdier; influerer på de normer og regler, der kontrollerer privat ejendom; og former de strukturelle rammer i samfundet, der kan påvirke individets kompetencer (Whitley 1999). Det er imidlertid uklart, præcist hvordan disse institutionelle træk påvirker den måde, som transaktioner mellem virksomheder finder sted på.

Fortalere for denne tilgang fremhæver dens historiske dimension: Nuværende relationer mellem virksomheder og markedet er formet af udviklingen i visse institutioner under og efter industrialiseringen. Af særlig interesse for systemets stabilitet er de institutioner, der styrer adgangen til arbejdskraft og kapital, i og med at disse institutioner direkte former den måde, som virksomheder agerer på i en given (national) kontekst. Sagt på en anden måde: Selvom et BS ikke er statisk, forandrer det sig ikke fra den ene dag til den anden. Institutioner er *stiafhængige*, dvs. forandringer afhænger såvel kvalitativt som kvantitativt af institutionernes egen historik. I denne optik er institutioner dermed anset for at være relativt stabile.

### Er *business*-systemets stabilitet truet af globalisering?

BS-tilgangen kan imidlertid udfordres. Kritikere fastholder, at der er en tilbøjelighed til, at globaliseringsprocesser neutraliserer det særegne ved nationale institutioner. Tilhængere hævder derimod, at selvom globale institutioner 'importeres', som kritikerne forfægter, bliver disse institutioner påvirket af allerede eksisterende institutioner, hvorved de alligevel bliver særegne (Kristensen 1999). Tilgangen er tillige blevet kritiseret for ikke at tage hensyn til forandring. Denne artikel tager udgangspunkt i netop disse kritikpunkter og analyserer, hvordan globaliseringsprocesser kan forandre et afrikansk BS. Før de specifikke mekanismer diskuteres, vil det kort blive berørt, hvordan disse processer kan påvirke institutionelle træk.

Langt de fleste studier af BSer er udført i nationer med stabile institutioner. Tilhængerne af BS-tilgangen baserer således argumentet om divergens på temmelig stabile institutioner, som indtil videre har haft held til at fastholde specielle træk og dermed bibeholde det særegne ved systemet. I Afrika er nøgleinstitutionerne skrøbelige. De er enten under udvikling eller har kun få år på bagen. Derfor er der en tendens til, at de er mere modtagelige for forandringer end de institutioner, som BS-litteraturen generelt har analyseret. I og med at disse institutioner er foranderlige og skrøbelige, eksisterer mange virksomheder i udviklingslande ikke qua disse institutionelle rammer, men på trods af disse rammer. De agerer således i fora, der så vidt muligt undviger rammerne eller lægger sig op ad internationale rammer. Eksempler på førstnævnte er mikro- eller småvirksomheder, som ikke, eller kun delvist, er offentligt registrerede,

mens sidstnævnte eksempelvis er *joint ventures* mellem internationale og lokale virksomheder, eller virksomheder, der udelukkende fungerer som underleverandører til transnationale selskaber.

Det er således vigtigt at holde sig for øje, at internationalt orienterede virksomheders ageren og interageren ikke kun afhænger af nationale institutioner, men i lige så høj grad af de ændringer, som fusioner og overtagelser skaber i hhv. ledelse og organisation. Ifølge Yeung (2002) kan ændringer, der finder sted kollektivt blandt ledende virksomheder, igangsætte institutionelle forandringer, som på sigt kan forandre selve *business*-systemet. For at forstå, hvordan globaliseringsprocesser påvirker virksomheder i en udviklingskontekst, er det derfor vigtigt at adskille BSe som vedvarende strukturer (forankret i institutionelle rammer) og virksomheder som agenter for forandring. Ydermere er det væsentligt at sondre mellem radikale og gradvise institutionelle forandringer. Radikale institutionelle ændringer synes usandsynlige på kort sigt på grund af den historiske forankring af nøgleinstitutionerne, mens gradvise forandringer baseret på en partiel genopdagelse af institutionelle træk forårsaget af interaktionen med globale aktører synes mere sandsynlige. I og med at disse gradvise forandringer sker gennem ledende aktører, kan de sprænge ligevægten i BSe's stiafhængighed, således som det f.eks. skete efter den finansielle krise i Asien i slutningen af 1990'erne (Yeung 2002). De gradvise forandringer kan dermed på sigt være med til at forandre institutionelle træk og dermed forandre *business*-systemet. Det kræver dog, at de ledende virksomheder er nationalt forankrede, at de har forbindelser til resten af den private sektor, og at begge disse grupper refererer til samme typer institutioner.

## Interaktion mellem afrikanske virksomheder og globalisering

Afrikanske virksomheder bliver påvirket af økonomiske globaliseringsprocesser gennem forskellige mekanismer, såsom tilstedeværelsen af minoritetsentreprenører i vigtige sektorer i samfundet; interaktion med globale virksomheder gennem underleverandør- og partnerskabsaftaler; og udlandsophold for chefer og ledende medarbejdere. Disse mekanismer diskuteres en for en nedenfor.

Selvom Whitley (1999) fastholder, at den sociale og politiske organisering af migrantsamfund i stor udstrækning afhænger af værtsnationens institutionelle strukturer, hvorfor etniske fællesskaber ikke vil have nogen mærkbar effekt på det nationale BS, peger grupper af minoritetsentreprenører, såsom jøder i Europa og oversøiske kinesere i Asien, på, at migrantsamfund kan have en endog meget stor katalyserende rolle for den private sektor. Studier af disse minoritetsentreprenører peger på en række fællestræk, f.eks. villighed til at tage økonomiske risici og trusler

om udstødning, der har været med til at give denne befolkningsgruppe en afgørende rolle i den økonomiske udvikling (Reid 1997).

Også i Afrika findes minoritetsentreprenører, om end i en anden målestok (Ramachandran & Shah 1999). Libanesere og syrere dominerer visse sektorer i Vestafrika (Falola 1992); indere dominerer andre i Østafrika (Kristiansen & Ryen 2002); og kinesere påvirker i stigende grad det økonomiske og politiske landskab i hele Afrika syd for Sahara (Delman & Kragelund 2006).

Flere modeller er blevet foreslået for at forklare, hvorfor visse minoritetsentreprenører klarer sig bedre end lokale entreprenører. Således foreslår Kilby (1983), at det bl.a. hænger sammen med deres adgang til kapital, markeder og teknologi; og at truslen udefra skaber tillid. Dermed bliver transaktionsomkostningerne mindsket og konkurrencefordelen øget. I denne forbindelse er det dog ikke så meget deres fordele som deres interaktion med den lokale private sektor, der er afgørende. Kun få studier ser på denne interaktion. En undtagelse er Bräutigam (2003), som viser, hvordan minoritetsentreprenører, i dette tilfælde kinesere på Mauritius og i Nigeria, har spillet en katalyserende rolle i forandringsprocesser i lokale virksomheder (se også Bräutigams artikel i dette nummer af *Den Ny Verden*).

Minoritetsentreprenørernes rolle kan dog vise sig at være under kraftig forandring. På den ene side kommer der stadigt flere udenlandske investorer til Afrika, herunder især investorer fra Kina, Indien, Taiwan og Malaysia, som øger denne gruppes relative størrelse. På den anden side vil denne tendens ikke kun berøre den lokalt ejede private sektor i Afrika, men i lige så høj grad andre minoritetsentreprenører, som må se nogle af deres nicheområder blive berørt. De nye investorer koncentrerer de store investeringer i ressourceudvinding, men langt de fleste investeringer retter sig mod industriel produktion, som enten er rettet mod det lokale marked eller udnytter Afrikas præferenceadgang til det amerikanske marked gennem f.eks. AGOA (African Growth and Opportunity Act), og mod service, hvor investorerne benytter sig af manglen på lokal kapital i privatiseringen af nationale serviceydelser (Kragelund 2007). Inden for både den industrielle produktion og servicesektoren kan de nye investorer påvirke de dominerende minoritetsentreprenører i Afrika og dermed også katalysere en ændring i den private sektor, om end det er uvist, hvilken rolle den lokale private sektor vil komme til at spille.

Små virksomheder dominerer det økonomiske landskab i de fleste afrikanske lande. De beskæftiger størstedelen af befolkningen i såvel rurale som urbane områder, og de står for en stor del af befolkningens indkomstgenererende aktiviteter. Som hovedregel forarbejder og sælger de produkter til det lokale marked; de er lokalt ejede, er kun delvist registrerede, og interagerer ikke med globale virksomheder. Globalisering influerer således kun indirekte på den måde, hvorpå størstedelen af

virksomhederne i Afrika agerer og interagerer. Imidlertid er det ikke alle virksomheder i Afrika, der passer på denne karakteristik. Ud over at en række mellemstore og store virksomheder i Afrika har et globalt udsyn, udgør de små virksomheder ikke helt så homogen en gruppe som normalt antaget – der er afvigelser såvel regionalt som nationalt (Liedholm & Mead 1999). Også hvad angår globalt udsyn er der forskelle. Enkelte lokalt-ejede små virksomheder i Afrika er forbundet til globale opkøbere eller producenter via partnerskaber, licensaftaler eller som underleverandører. Disse forbindelsesled betyder dels, at de små virksomheder som minimum er forpligtet til at efterkomme visse skikke og normer for god virksomhedsførelse, dels at de skal tilpasse produktion og processer til visse internationale offentlige og private standarder. Dette segment af gruppen af små virksomheder er således eksponeret til det globale marked via import af halvfabrikata, via integration i globale værdikæder (Gibbon & Ponte 2005) og via importerede produkter på det lokale marked (Caniëls & Romijn 2004).

Selvom der kun findes ganske få større studier af de bredere effekter af transnationale selskabers tilstedeværelse i Afrika – som i øvrigt hverken peger entydigt på positive eller negative effekter på den lokale private sektor – findes der en række casestudier af såvel globale varekæder som af 'traditionelle' underleverandørrelationer, der viser, at opgradering både produkt- og procesmæssigt finder sted i relationerne mellem lokale og internationale virksomheder. Opgraderingen afhænger bl.a. af, hvilken rolle underleverandøren spiller i værdikædens opbygning, den lokale absorptionskapacitet og hvilken sektor, det drejer sig om.

Ifølge Yeung (2006) sker professionaliseringen af den asiatiske managementpraksis i stor stil enten gennem uddannelse af virksomhedsledere på de fineste universiteter i Vesten, eller gennem arbejds erfaring i store transnationale selskaber. Også administrerende direktører i afrikanske virksomheder med et globalt udsyn bliver eksponeret for nye måder at drive virksomhed på gennem udlandsophold, om end i en mindre målestok. Det kræver dog, at de emigrerende forretningsfolk vender tilbage for kortere eller længere perioder.

Historisk set er flere afrikanske forretningsfolk draget ud end kommet hjem. Det skyldes meget overordnet, at den lokale private sektor har spillet en relativt lille rolle i Afrikas nyere udvikling. Under kolonitiden var den private sektor relativt svag; og postkoloniale regimer, hvad enten de har været militære eller civile, har ikke givet den afrikanske private sektor en prominent plads i den lokale udvikling. Der er selvfølgelig forskelle: hvor den ghanesiske private sektor indtil for ganske nylig effektivt blev holdt uden for indflydelse i den politiske/økonomiske sfære, har forholdet mellem staten og den private sektor i Kenya gennemgående været mere positivt (Holmquist 2002; Kragelund 2004). På trods af disse forskelle er flere af de foretagsomme forretningsmænd, der tidligere har forladt

Afrika – enten fordi de har følt, at de har haft svært ved at forfølge deres mål i et fjendtligt politisk miljø eller fordi de reelt har foretaget ulovlige handlinger, som politiske modstandere påstår – nu på vej tilbage. Estimerer peger f.eks. på, at der bor 3 millioner ghanesere uden for Ghana. En større og større andel af denne diaspora er begyndt enten at investere i Ghana eller sende remitter hjem til familien i Ghana, som potentielt set kan investeres. Det økonomiske potentiale af diasporagrupper er ved at gå op for såvel afrikanske regeringer som donororganisationer. Eksempelvis har den ghanesiske regering for nyligt tilbudt diasporaen dobbelt statsborgerskab i det håb, at dette vil få succesfulde forretningsfolk til at investere i hjemlandet (Africa Confidential 2004).

## Donorerens rolle: konkluderende bemærkninger

Specielt siden iværksættelsen af strukturtilpasningsprogrammerne i begyndelsen af 1980'erne har internationale organisationer, såsom Verdensbanken og IMF, spillet en central rolle i udformningen af nøgleinstitutioner i Afrika med det formål at slippe den afrikanske private sektors potentiale løs. Over en bred kam søsatte disse organisationer reformer af centrale institutioner for dermed at påbegynde en liberaliseringsproces af de respektive økonomier. Såvel disse organisationer som andre donorer har siden hen iværksat tiltag for at skabe mere rum for den lokale private sektor, der er tiltænkt en central rolle i den lokale udviklingsproces.

De nøgleinstitutioner, der ifølge BS-tilgangen gør nationale BSer særegne, er derfor ikke nær så særegne i Afrika som først antaget. Dels er de i høj grad designet udefra, dels er deres design skåret over én kam. Især i 1980'erne blev den samme medicin, kaldet Washington Consensus, således udskrevet til alle patienter uanset karakteren af deres sygdom (se også indledningsartiklen i dette nummer). De ændringer, der siden hen er iværksat, lider ikke i samme grad af ensretning, om end der stadig synes at være én opskrift på et forbedret manøvrerum for Afrikas private sektor. Denne opskrift indeholder ingredienser som reformer af lovgivningen på centrale områder, såsom adgang til jord og kapital, begrænsning af såvel bureaukrati som korruption, forbedret incitamentsstruktur og finansiel og teknisk støtte til virksomheder med vækstpotentiale.

Såvel de mekanismer, der blev diskuteret i ovenstående afsnit, som store dele af donorerens privatsektorinterventioner henvender sig til nogle ganske få ledende lokalt-ejede virksomheder, mens hovedparten af de afrikanske virksomheder hovedsageligt bliver indirekte berørt. Der er derfor ingen grund til at tro, at disse globaliseringsprocesser skaber en homogen privat sektor lokalt. Der vil snarere ske en øget lokal differentiering, som på sigt kan sprænge *business*-systemets ligevægt og dermed forandre institutionelle træk. Anskuet positivt kan disse ændringer være med til at slippe den afrikanske private sektors potentiale løs. Der er dog også en risiko for, at

der blot skabes to parallelle systemer: et for eliten med et globalt udsyn og et for den store masse med et lokalt udsyn.

Den store udfordring bliver derfor at få positive forandringsprocesser i disse virksomheder til at sprede sig til det store flertal af lokalt-ejede private virksomheder. Dette er en stor opgave, i og med at interaktionen mellem de forskellige segmenter af den private sektor er begrænset. Således påpeger Pedersen & McCormick (1999), at der kun findes ganske få succesfulde underleverandøraftaler mellem store og små virksomheder i Afrika. Hvor disse aftaler er kommet i stand, har der derudover generelt ikke været noget forsøg på at starte en opgraderingsproces af de mindre virksomheder. På samme måde argumenter Lall et al. (1994) for den klare adskillelse mellem de få moderne virksomheder med et globalt udsyn, de små- og mellemstore virksomheder, og mikrovirksomhederne med lokalt udsyn.

Omvendt kan netop påvirkninger af den afrikanske økonomiske elite på langt sigt være med til at ændre den private sektor i Afrika. Eliten kan således fremstå som rollemodel for andre virksomheder og som eksponent for, at den afrikanske private sektor kan klare sig på et globalt marked. Herudover kan ændringer hos eliten, forårsaget af globaliseringsprocesser, påvirke lokale normer og skikke, der kan skabe institutionelle forandringer og dermed bane vejen for, at den private sektors potentiale kan blive sluppet løs.

*Peter Kragelund er projektforsker ved DIIS*

## Litteratur

Africa Confidential. 2004. Ghana: HIPC Junction. *Africa Confidential* vol. 45, no. 14:6-7.

Bräutigam, Deborah. 2003. Close encounters: Chinese business networks as industrial catalysts in Sub-Saharan Africa. *African Affairs* vol. 102, no. 408:447-467.

Caniëls, Marjolein & Henny Romijn. 2004. Conceptualising technological capability building in SME clusters in developing countries. I *Linking local and global economies. The ties that bind*, eds. C. Pietrobelli & Á. Sverrisson. London: Routledge.

Delman, Jørgen & Peter Kragelund. 2006. Kina i Afrika – gamle alliancer med nye globalpolitiske perspektiver? *Økonomi og Politik* vol. 79, no. 4:35-50.

- Falola, Toyin. 1992. The Lebanese in colonial West Africa. I *People and empires in African history: essays in memory of Michael Crowder*, ed. J. F. A. Ajayi & J. D. Y. Peel. London: Longman.
- Fox, James W. 2004. *The treatment of the private sector in African PRSPs and APRs*. Washington: USAID.
- Gibbon, Peter & Stefano Ponte. 2005. *Trading down. Africa, value chains, and the global economy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Holmquist, Frank. 2002. *Business and politics in Kenya in the 1990s*. Copenhagen: Centre of African Studies, University of Copenhagen.
- Jeppesen, Søren. 2005. Enhancing competitiveness and securing equitable development: Can small, micro, and medium-sized enterprises (SMEs) do the trick? *Development in Practice* vol. 15, no. 3 & 4:463-474.
- Kilby, Peter. 1983. The role of alien entrepreneurs in economic development: an entrepreneurial problem. *The American Economic Review* vol. 73, no. 2 (Papers and proceedings of the Ninety-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association):107-111.
- Kragelund, Peter. 2004. The embedded recipient and the disembedded donor: private-sector development aid in Ghana. *Forum for Development Studies* vol. 31, no. 2:307-335.
- Kragelund, Peter. 2007. Udenlandske investeringer og udvikling i Afrika. Copenhagen: DIIS.
- Kristensen, Peer Hull. 1999. Toward a new sociology of business firms. *International Studies of Management & Organization* vol. 29, no. 2:94-112.
- Kristiansen, Stein & Anne Ryen. 2002. Enacting their business environments: Asian entrepreneurs in East Africa. *African and Asian Studies* vol. 1, no. 3:165-186.
- Kusago, Takayoshi. 2005. Post-conflict pro-poor private-sector development: The case of Timor-Leste. *Development in Practice* vol. 15, no. 3&4:502-513.
- Lall, Sanjaya, Giorgio Barba Navaretti, Simón Teitel, & Ganeshan Wignaraja. 1994. *Technology and enterprise development. Ghana under structural adjustment*. London: MacMillan Press Ltd.
- Liedholm, Carl & Donald C. Mead. 1999. *Small enterprises and economic development. The dynamics of micro and small enterprises*. London: Routledge.
- Pedersen, Poul Ove & Dorothy McCormick. 1999. African business systems in a globalising world. *Journal of Modern African Studies* vol. 37, no. 1:109-135.
- Ramachandran, Vijaya & Manju Kedia Shah. 1999. Minority entrepreneurs and firm performance in sub-Saharan Africa. *Journal of Development Studies* vol. 36, no. 2:71.
- Reid, Anthony. 1997. Entrepreneurial minorities, nationalism, and the state. I *Essential outsiders. Chinese and Jews in the modern transformation of Southeast Asia and Central Europe*, eds. D. Chirot & A. Reid. Seattle: University of Washington Press.

UNIDO. 2004. *Industrialization, environment and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa. The new frontier in the fight against poverty*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.

Whitley, Richard. 1996. Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organisation? *Competition and Change* vol. x, no. 1:411-425.

Whitley, Richard. 1999. The nature of business systems and their institutional securing. I *Divergent capitalisms: the social structuring and change of business systems*, ed. R. Whitley. Oxford: Oxford University Press.

Yeung, Henry Wai-Chung. 2002. Business as usual? Changing business networks in Pacific Asia in a globalizing era. I *New challenges for development and modernization: Hong Kong and the Asia-Pacific region in the new millennium*, ed. Y.M. Yeung. Hong Kong: Chinese University of Hong Kong Press.

Yeung, Henry Wai-Chung. 2006. Change and continuity in Southeast Asian ethnic Chinese business. *Asia Pacific Journal of Management* vol. 23, no. 3:229-254.



# Privatsektorudvikling

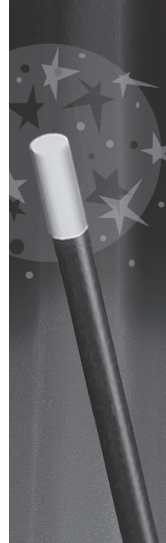
## – forskellige tilgange

### Indledning

Er udviklingen af den private sektor nøglen til økonomisk udvikling og reduktion af fattigdommen i ulandene? Det er i hvert fald en opfattelse, der gennem de seneste 15 år har bredt sig i bistandsorganisationer og regeringer i mange ulande. Der er mange gode grunde til en sådan antagelse, ikke mindst fordi andre strategier over tid har bevist deres begrænsninger, og fordi udviklingen af den private sektor i mange udviklingslande har været holdt nede, og ofte er forsømt af det internationale bistandssamfund. Det er i den private sektor, der skabes produktiv beskæftigelse, og hvor innovation 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 interesseret sig for at få markedet liberaliseret. Fokuseringen har været på markedet og langt mindre på virksomheden. Men hvad skal der til for at få virksomheden til at fungere og udvikle sig?

Med denne nye erkendelse har interessen for privatsektorudvikling (PSU) været stigende, ikke mindst drevet af de internationale institutioner og bilaterale bistandsorganisationer ud fra ønsket om at anbefale nye og mere effektive strategier end de forudgående strukturtilpasningsreformer under Washington Consensus, der havde været dårligt tilpassede og vist manglende udviklingsmæssige resultater i Afrika (se f.eks. Stiglitz 2003). Med den nye enighed i Verdensbanken og i FN-systemet om, at reduktion af fattigdom er det overordnede udviklingsmål, har der været stor tiltro til, at PSU var vejen frem.

Selv om der er en bred enighed om, at udviklingen af den private sektor har potentialet til at skabe vækst og udvikling, så er opfattelsen af, hvordan man i praksis støtter en sådan udvikling mere delte. De internationale bistandsorganisationer har forskellige opfattelser af, hvordan PSU kan støttes. Og ser man på udviklingslandenes egne strategier for PSU, så ser vi også varierende opfattelser. Så der er ikke tale om entydige anbefalinger



af eller strategier for, hvordan politikker og instrumenter bedst fremmer privatsektorudviklingen.

Ud fra et forskningssynspunkt må man stille sig spørgsmålet om, hvad det er for et teoretisk grundlag, strategierne hviler på, når det drejer sig om at støtte private virksomheders udvikling og vækst? De specifikke spørgsmål for denne artikel er derfor formuleret således: *Hvad er det for forskellige tendenser, der gør sig gældende for strategier for og støtte til privatsektorudvikling, og hvordan kan vi se dem i sammenhæng med virksomhedsteorier?*

Diskussionen af disse spørgsmål falder i fire hovedafsnit, hvor det første ser på PSU som primært drevet frem af bistandsorganisationerne. Herefter ses der på teoretiske sammenhænge mellem PSU og virksomhedsteori. Dernæst analyseres to forskellige tilgange til, hvordan PSU bør støttes. Endelig ses der kort på nogle konkrete eksempler på, hvordan nogle ulande har udformet deres privatsektorstrategier. Artiklen afsluttes med en konklusion.

## Donordrevet privatsektorudvikling

### *Privatsektorudvikling*

Interessen for at se på udviklingen af den private sektor som, om ikke nøglen, men så et meget væsentligt element til udvikling, kan spores tilbage til moderniseringsteorierne og interessen for den samfundsmæssige transformation fra traditionel til moderne industrialiseret økonomi. Men i praksis blev denne vision i de fleste udviklingslande udmøntet i, at det blev staten, der ikke blot kom til at styre industrialiseringen, men også i varierende omfang stod for ejerskab og ledelse af de større produktionsvirksomheder i mange ulande. Den betydelige offentlige interesse i erhvervsvirksomhed gjorde mange regeringer og offentlige bureaukrater direkte fjendtlige over for private virksomheder og erhvervsfolk, når det ikke bare drejede sig om udvikling af mindre virksomheder. Det uholdbare i situationen viste sig i ineffektiviteten af offentlige virksomheder i mange ulande, og PSU kan til en vis grad siges at komme på banen med krav om privatisering og øget konkurrence. Krav som dog sjældent kom fra landene selv, men oftest blev stillet af eksterne aktører.

### *Bistandsorganisationernes rolle*

Bistandsorganisationerne har været drivkraften bag PSU som udviklingsstrategi. Det lå allerede i Verdensbankgruppens neoliberale strukturreformpolitik, hvor privatisering og overgang til markedsøkonomi var de centrale elementer. Denne politik viste sig helt utilstrækkelig til at fremme udviklingen af den private sektor. Erfaringer viste, at der manglede grundlæggende formelle og for så vidt også uformelle institutioner

for at få markederne til at fungere og virksomhederne til at udvikle sig (Stiglitz 2003). Hertil kom en række vilkår og betingelser i den internationale økonomi, som påvirkede virksomhedernes udviklingsvilkår positivt såvel som negativt: Global liberalisering af handel og investeringer gav ulandsvirksomhederne nye muligheder på OECD-markederne, men forøgede samtidig konkurrencen på ulandenes virksomheder. Den frie verdenshandel begrænsedes dog af en lang række reguleringer, nogle aftalt i internationalt regi, andre stillet af transnationale virksomheder. Endelig var der internationale handelsaftaler, som gav særlige toldpræferencer for ulandenes producenter.

Den neolibérale strukturtilpasnings politik blev, om ikke helt afløst af, så i hvert fald suppleret med tiltag, der fokuserede på at forbedre virksomhedernes rammebetingelser og investeringsvilkår. Med Verdensbankgruppen i spidsen fokuserede donorerne derfor på at forbedre reguleringen af den private sektor og afhjælpe fejl, som forhindrede markederne i at fungere. Donorerne så desuden manglen af udbydere af forretningstjenesteydelser, som f.eks. revisorer, reklamebureauer, kreditinstitutioner, virksomhedskonsulenter m.v. som hæmmende for virksomhedsudvikling. Endvidere ville man styrke interessegrupperne i den private sektor, så de blev bedre organiseret og i stand til at påvirke og indgå i den politiske proces i forbindelse med regulering af den private sektor. Statens rolle i denne forbindelse ansås som central, men ikke med henblik på at intervenere i markederne eller at stå som udbyder af forretningstjenesteydelser, men ved at revidere og effektivisere de institutionelle rammebetingelser for virksomhederne og skabe ensartede og gunstige vilkår for alle former for investeringer. Donorerens rolle blev at støtte denne politikudvikling og bidrage til etablering af nye institutioner.

Ud over ovennævnte dagsorden har mange donororganisationer støttet PSU på en række andre områder. Det drejer sig ikke mindst om støtte til udbygning af fysisk og telekommunikativ infrastruktur, men donorerne har også fundet det vigtigt direkte at støtte virksomhedernes kapaciteter og innovation. For Danmarks vedkommende kender vi Danidas Business-to-Business (B2B) program, som giver direkte finansiel støtte til samarbejdsprojekter mellem danske virksomheder og virksomheder i en række ulande, og Industrialiseringsfonden for Udviklingslande (IFU) der støtter danske investeringer i ulandene.

Vi ser således en bred vifte af forskellige strategier og former for støtte på forskellige niveauer fra donorerne i de industrialiserede lande (Schulpen og Gibbon 2001; Kragh m.fl. 2000). Mens donorerne er enige om at fremme udviklingen i den private sektor, så er der afgørende forskelle i opfattelsen af, hvordan man bedst støtter opnåelsen af dette mål. Som vi skal se i et følgende afsnit, bunder denne manglende enighed i forskellige opfattelser af, hvad der skal til for at styrke virksomheder og erhvervsudviklingen, og hvilken rolle det offentlige skal spille i den sammenhæng.

### *PSU-bistandsformer*

Langt de fleste multilaterale såvel som bilaterale bistandsorganisationer har støttet PSU på forskellig måde. Der er utroligt mange måder og niveauer, som man direkte eller indirekte kan støtte PSU på. Der findes således ikke nogen samlet opgørelse af, hvor stor en andel af bistanden der går til PSU, og det er ikke muligt at finde en kategori for PSU-udvikling i bistandsstatistikken fra hverken Danida eller OECD/DAC.

Terminologien for bistand til PSU går i hvert fald tilbage til 1995, hvor OECD udarbejder sin *Support of Private Sector Development* (OECD 1995). Blandt donorerne har der udviklet sig følgende kategorisering af PSU-bistanden, som i mere snæver forstand søger at støtte erhvervsudviklingen i ulandene:

- Reform af forretnings- og investeringsklima, herunder reformer i den offentlige sektor og reguleringsændringer.
- Udvikling af forretnings-tjenesteydelser.
- Udvikling af finansielle services og markeder.
- Støtte til forbedring af konkurrencedygtighed (produktivitetsforbedring, innovation).
- Mikrovirksomhedsudvikling og -finansiering og udvikling af små og mellemstore virksomheder (SMV).
- Støtte til industrielle distrikter, virksomhedskoblinger og globale værdikæder.
- Støtte af internationale handels- og investeringstiltag.

Andre kategoriseringer har mere gået på niveauer for og kanalisering af støtten (Schulpen og Gibbon 2001; Kragh 2000), mens kategoriseringen ovenfor går på aktivitetens indhold, uden den derfor nødvendigvis er udtømmende eller fri for overlapninger. Men den afspejler donorerne måde selv at kategorisere aktiviteterne på i forhold til instrumenternes indhold og sigte.

Blandt de multilaterale organisationer er det i første række Verdensbankgruppen og de regionale udviklingsbanker, der har støttet mange PSU-aktiviteter. I FN-systemet har UNIDO og UNDP været de mest aktive. Verdensbankgruppens ledende rolle afspejles ikke mindst i den overordnede politikudvikling for PSU og i udarbejdelsen af analyseredskaber. Eksempler herpå er Verdensbankrapporten for 2006 *A Better Investment Climate For Everyone* og den årlige *doing business*-rapport (World Bank 2005, World Bank 2006). I begge tilfælde er der tale om tiltag, der lægger hovedvægten på institutionelle reformer af erhvervs- og investeringsklimaet. En række bilaterale donorer, herunder de skandinaviske lande (Danida, Norad og Sida), har været særligt aktive. De fleste af disse bilaterale donorer har ligesom de multilaterale udarbejdet specifikke strategier for støtten til PSU (se f.eks. Danida 2006).

## Udviklings- og virksomhedsteori

For at få et teoretisk fundament for at diskutere PSU er det i et udviklingsteoretisk perspektiv nærliggende at tage udgangspunkt i den langvarige debat om industrialiseringsstrategier og udviklingspolitik. Stat versus marked har domineret denne debat. Senest i den neoliberale udformning, der dannede grundlag for de internationale finansielle institutioners strukturtilpasningspolitikker, formuleret under parolen mindre stat og mere marked. Opstillingen af stat–marked-begreberne drejer sig grundlæggende om alternative allokeringsmekanismer, hvor marked signalerer en allokering i forhold til udbud og efterspørgsel på konkurrenceprægede præmisser, som grundlag for økonomisk optimering i et kapitalistisk samfund. Alternativt kan staten træde ind og bestemme allokeringen.

Men i et privatsektor-virksomhedsperspektiv er det fejlagtigt at sidestille marked med virksomhed. Marked er ikke lig virksomhed. Stat–marked er et makroperspektiv, mens virksomheden må analyseres på mikroniveau. Mens markedet er en allokeringsmekanisme, så er virksomheden en aktør, der ikke alene kan forstås ud fra markedsmæssig 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, men disse relationer styres ikke nødvendigvis af markedsmekanismer. De kan være organiseret på andre måder bestemt af institutionelle forhold. For det andet er virksomheden en aktør, der råder over ressourcer og viden, og er en lærende organisation, der har mulighed for at erhverve og bruge viden og udvikle sine ressourcer for at nå sine mål. Derfor er det nødvendigt at inddrage virksomhedsteorier for at forstå PSU.

Inddragelse af det virksomhedsteoretiske perspektiv gøres dog sjældent konsekvent, og de bagved liggende teoretiske overvejelser støtter sig mest til makroøkonomiske 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, som påvirker dens udvikling. Her ligger forankringen af mange tiltag for PSU. Mens det institutionelle begreb i teorien er omfattende – dækkende både formelle love og reguleringer og uformelle normer, sædvaner og værdier – så fokuserer PSU 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 PSU-tiltagene bliver også meget nemt indlejret i en mere ideologisk diskurs om deregulering og statens rolle i udviklingen.

*Transaktionsomkostningsteorien* ser på forhold, der påvirker virksomhedens omkostninger med hensyn til indsamling af information og

sikring mod 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 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 aktivitetsspecifikke 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 PSU, 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 *ressourcebaserede perspektiv* på virksomhedens udvikling vil man se 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 PSU-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 privatsektor-udviklingsperspektiv må de teoretiske tilgange ses i en sammenhæng, og det enkelte PSU-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).

## PSU-strategier: forskelle og teoretiske perspektiver

### *Minimalistisk eller målrettet strategi for PSU*

Mens en samlet donorgruppe har været enig om det ønskelige i at støtte PSU for derigennem at opnå økonomisk udvikling og fattigdomsreduk-

tion, så er der divergerende opfattelser blandt donorer om de midler, man kan og bør bruge for at støtte PSU. Denne uenighed bunder i forskelle af teoretisk og politisk karakter. På den ene side står en opfattelse af, at PSU 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 'nyminimalistiske tilgang' til PSU (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 til virksomhederne.

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 arbejdsmarkeder til at fungere. Et godt eksempel på denne tænkning kommer til udtryk i Verdensbankrapporten *A Better Investment Climate for Everyone*, hvor vægten lægges på de overordnede institutionelle rammer for og deregulering af erhvervslivet, mens direkte og målrettede interventioner anses for at skabe ubalancer og konkurrenceforvriddning (World Bank 2005). Det anses ikke for at være muligt for staten at 'vælge vindere', som kan retfærdiggøre offentlig støtte. I dette perspektiv har nationale reformer og deregulering af erhvervslivet fået betydelig opmærksomhed. Det er ikke mindst sket gennem de nu 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 vilkår for og regulering af erhvervslivet. Regulering af de mange forskellige erhvervsområder regnes sammen til et enkelt *doing business*-indeks, hvor f.eks. Singapore, New Zealand og USA i 2007 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 regulering kan være direkte misvisende. Der er brug for en bredere vifte af tiltag og målrettede initiativer, især hvis man skal støtte SMVer 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 og andre ressourcer. Fortalerne for en omfattende og målrettet PSU-støtte finder den minima-

listiske 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 fattige entreprenører til at udvikle deres virksomhed. 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 fattige nemmere mister deres adgang til og brug af aktiver og ressourcer. Opbygning af mikrokreditinstitutioner, der opererer på markedsvilkår, har fået et betydeligt omfang og vist omfattende fattigdomsreducerende resultater. Men der har vist sig begrænsninger for, i hvilken udstrækning opbygning af mikrokreditinstitutioner har kunnet nå de meget fattige – og nok så vigtigt i et erhvervsudviklingsperspektiv, så er der kun begrænset belæg for, at mikrokredit til husholdnings- og mikrovirksomheder 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 kritiske er fortalene for en mere målrettet strategi over for konkurrencen om at minimere statslig regulering. Mindre regulering er ikke nødvendigvis bedre. Når Georgien for eksempel har mindre regulering af ansættelse og fyring af arbejdskraft end Danmark, er det ikke nødvendigvis udtryk for, at arbejdsmarkedet er mere erhvervsvenligt og velfungerende 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 det paradoks, at samtidig med bestræbelserne på at minimere national offentlig regulering sker der en kraftig vækst i den internationale offentlige regulering og udbredelse af 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 og diskriminerende.

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

### *PSU-strategierne i historisk og teoretisk perspektiv*

Det er oplagt at se på forskellene i perspektiverne om støtte til PSU i forhold til de teoretiske tilgange, der blev fremlagt i foregående afsnit. Men forinden kan der være grund til også at se på dem i et bredere udviklingshistorisk perspektiv. Den nye minimalistiske tilgang har grundlæggende sit udgangspunkt i den angelsaksiske 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 interessant er den erfaring, der kommer fra den økonomiske historie: At lige siden den industrielle revolution har økonomier, der skulle indhente landene i front, benyttet sig intervenerende og målrettede industrialiseringsstrategier. England og USA kunne ud fra forskellige forudsætninger i bestemte perioder indadtil følge en mere liberal markedsdrevet 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 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 én vej og model for udvikling, og at industrilande såvel som ulande med succes har benyttet sig af direkte intervention, beskyttet hjemlig industri og målrettet støtte til at indhente de førende lande (Adelman 2001). Derfor kan man ikke just sige, at fortalene blandt donorerne for den nye minimale tilgang til PSU 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 og ensartede konkurrenceforhold. 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 markedsstyrede, og udvikling af virksomhedens interne ressourcer. Teknologioverførsel, innovation og koblinger er næsten fraværende i den minimalistiske tilgang.

## Ulandenes PSU-strategier

Ulandene har gennem lang tid haft et stort antal donorer, der har været interesseret i at støtte deres PSU. Der har f.eks. længe været aktiviteter til at støtte udviklingen af SMVer og finansiering af mikrovirksomheder. Siden begyndelsen af 1990'erne har der blandt donorerne været 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 politik- og strategiforankring. I lyset af den generelle bistandstendens med partnerskaber og nationalt ejerskab, er ulandene blevet tilskyndet til at udvikle specifikke udviklingsstrategier for den private sektor, strategier, der ved at knytte an til en overordnet national fattigdomsreducerende udviklingsstrategi, er i stand til at prioritere PSU-aktiviteter i forhold

til overordnede nationale udviklingsmål og sætte aktiviteterne ind i en samlet politik og strategi for erhvervsudviklingen.

Sådanne regeringsstrategier for PSU har nu været under planlægning og gennemførelse i mange ulande med kraftig støtte fra det internationale donorsamfund med både politikudvikling og gennemførelse af strategiernes aktiviteter. I lyset af donorerens store rolle i udformningen af de nationale PSU-strategier rejser spørgsmålet sig om, hvilken tilgang disse nationale strategier afspejler: den minimalistiske eller den intervererende og selektive tilgang. Vi vil tage udgangspunkt i en undersøgelse af PSU-strategierne for fire afrikanske lande: Ghana, Kenya, Tanzania

Tabel 1. 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 forretningsservices	Middel		Middel	Lav
Kapitalmarkedsreformer	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
Sektorprioriteringer og selektiv støtte	Høj	Ingen	Høj	Ingen

*Kilde:* Forfatteren, baseret på Economic and Social Research Foundation 2006, Government of Ghana 2003, Ministry of Finance 2000 og Ministry of Trade and Industry 2006

og Uganda. Det er fire lande, der lige for tiden har en acceptabel 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 programsamarbejdslande for Danida, der i Ghana, Kenya og Tanzania har 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 måder og områder at støtte PSU på. Der tages udgangspunkt i den tidligere omtalte kategorisering af støtteformer, der så er videreudviklet ved at inddrage indikatorer, der dels afspejler de to strategiske tilgange til støtte af PSU, dels knytter an til de omtalte virksomhedsteorier. Vurderingen af prioriteringerne i strategierne baserer sig alene på strategiplanerne 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.

Hvad vi ser af ovenstående tabel, er, at reformer af offentlige institutioner, 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. Set på tværs af landene ser der ikke ud til 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 kan være, at der er forskellige grupper af donorer, der har bistået ved udarbejdelsen af strategierne og ønsket at yde bistand på bestemte områder. Donorernes holdninger til PSU og prioriteringer kan således antages at have påvirket 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, og 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-programmer, der subsidierer internationalt virksomhedssamarbejde finansielt. B2B-programmerne må derfor siges at være et problematisk eksempel på PSU-intervention, fordi de er konkurrenceforvridende uden at have en strategisk fokusering, der sikrer prioritering og en udbredelse af fordelene fra samarbejdet.

## Konklusion

Spørgsmålet om, hvorvidt privatsektorudvikling er nøglen til udvikling og fattigdomsreduktion, er ikke besvaret i denne artikel, men det er blevet påvist, at der i disse år lægges stor vægt på at fremme PSU blandt de nationale og internationale bistandsorganisationer, og at mange ulande satser på en sådan udvikling.

Bag denne enighed om, at PSU er væsentlig, 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 den fri konkurrence og markeds kræfterne være de bedste redskaber til at skabe dynamiske og effektive virksomheder. 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 for at få markederne til at fungere, så er denne minimalistiske tilgang problematisk og afspejler en monolineær tilgang til organisering og udvikling af 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 angelsaksiske økonomier kan sige sig fri for at udøve massive indgreb, som fremmer deres virksomheders interesser. Historisk er tilgangen også forfejlet. 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 PSU har ud fra et teoretisk synspunkt en mangelfuld forståelse af, hvordan virksomheder fungerer og udvikler sig, hvor det ikke bare drejer sig om at få markeder og konkurrencen til at virke, men hvor det også er nødvendigt at se på virksomheden som 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.

Ulande, der har udviklet strategier for deres PSU, har da også benyttet sig af flere forskellige modeller, selvom vægten klart er på forholdsvis 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 en sådan strategi kræver en statslig sektor, der har autonomi og kapacitet til at støtte en sådan

strategi, så korrupsion, nepotisme og bureaukratisk ineffektivitet ikke tager overhånd.

*Henrik Schaumburg-Müller er lektor ved  
Institut for Interkulturel Kommunikation og Ledelse,  
Copenhagen Business School*

## Litteratur

- Adelman, Irma. 2001. Fallacies in development theory. I *Frontiers of development economics – the future in perspective*, eds. Gerald M. Meier & Joseph E. Stiglitz. Washington D.C: World Bank.
- Altenburg, Tilman & Christian Drachenfelds. 2006. The 'new minimalist approach' to private sector development: a critical assessment.' *Development Policy Review* vol. 24, no. 4: 387-411.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking away the ladder*. London: Anthem Press.
- Danida. 2006. *Business growth and development*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- 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 & M. Wright. 2000. Strategy in emerging economies. *Academy of Management Journal* vol. 43, no. 3.
- Kragh, M.V., J.B. Mortensen, H. Schaumburg-Müller & H.P. Slente. 2000. Foreign aid and private sector development. I *Foreign aid and development*, eds. Finn Tarp & Peter Hjertlund. 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 & Peter Gibbon. 2001. *Private sector development: policies, practices and problems*. CDR Policy Paper. Copenhagen: Centre for Development Research.
- Stiglitz, J. 2003. Towards a new paradigm of development. I *Making globalization good*, ed. John Dunning. Oxford: Oxford University Press.

World Bank. 2005. *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 & M.W. Peng. 2005. Strategy research in emerging economies: challenging the conventional wisdom. *Journal of Management Studies* vol. 42, no. 1.

# Katalysatorer og forbindelser

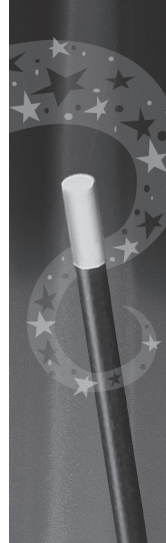
## Gode uformelle institutioner og den globale økonomi i fattige lande<sup>1</sup>

### Indledning

Det er nu almindeligt anerkendt, at institutioner er vigtige for vækst og udvikling. Forskningen vedrørende institutioner er eksploderet i de senere år, og resultaterne peger alle på, at lande, som har 'gode' institutioner, er tilbøjelige til at klare sig bedre på en række indikatorer for udvikling. Hovedparten af denne forskning har dog fokuseret på meget formelle institutioner: kvaliteten af bureaukratiet, retssystemet og beskyttelsen af ejendomsretten samt demokrati. Derudover er størstedelen af forskningen baseret på det nationale niveau, fordi det er her, der er data til rådighed. Disse studier fanger imidlertid ikke alle de centrale måder, hvorpå institutioner hjælper med til at skabe frugtbare investeringer i Verdens fattige lande.

I denne artikel kommer jeg ind på en anden slags institution: De uformelle institutioner, som virker som katalysatorer for den private sektor; institutioner, som forbinder virksomheder med staten og forskellige slags virksomheder med hinanden og muliggør, at der kan finde læring sted. Disse institutioner kan have et sprogligt eller etnisk særkende, være old boys-netværk, eller omhyggeligt opbyggede politiske alliancer. Jeg argumenterer i artiklen for, at disse mindre formelle institutioner kan være lige så vigtige for vores forståelse af mulighederne for frugtbare investeringer, gode jobs og global konkurrenceevne i fattige lande som de mere formelle institutioner.

En katalysator er en slags gnist, som antænder en ild. Katalysatorer kan levere ideen til et produkt, en produktionsproces eller en ny form for organisering. De er ansvarlige for ahaoplevelsen, hvor en entreprenør tænker: "Det er en god ide, og den kan jeg løbe med." En katalysator er en formidler af forandring. I den private sektor kan en katalysator facilitere en ny løsning på investerings- eller produktivetsproblemer, eller de kan lede opmærksomheden hen på en ny idé eller et nyt produkt.



Jeg fokuserer på tre slags mere eller mindre uformelle 'forbindelser' som kan virke som katalysatorer, eller som kan hjælpe spillere i den private sektor med at lære, hvordan man kan løse problemer såvel i forbindelse med markedet som med staten: ved hjælp af kæder, netværk og koalitioner. Artiklens næste afsnit gennemgår kort den rolle, som især uformelle institutioner spiller for udvikling. I det følgende afsnit introducerer jeg kort tre uformelle institutioner, og i resten af artiklen giver jeg eksempler og diskuterer deres styrker og svagheder.

## Institutioner og udvikling

Institutioner er med Douglass Norths (1990: 2) velkendte beskrivelse "begrænsninger der er udtænkt af mennesker, og som udformer menneskelig interaktion". De kommer til udtryk i både formelle og uformelle regler, normer og adfærdsmønstre, der fungerer som guide for folks valg. North skelnede mellem institutioner og organisationer, som han så som "grupper af enkeltpersoner, der er bundet af et eller andet fælles formål med henblik på at opnå nogle mål" (North 1990: 5). I praksis lapper de to begreber dog meget ind over hinanden. Sociologer, som fokuserer på politiske institutioner, er almindeligvis tilbøjelige til at bruge formelle organisationer i deres analyser: politiske partier, regimer, bureaukратиets kapacitet, samtidig med at de også bruger de regler, som styrer disse institutioner: stemmeregler, forfatninger, partisystem osv.

Politologer er for nylig begyndt at opbygge et grundlag for analyse af de uformelle institutioner, defineret som "normalt uskrevne regler, som samfundet deler, og som skabes, kommunikeres og gennemføres uden for de officielt sanktionerede kanaler" (Helmke & Levitsky 2004, 727). Norths definition af institutioner har altid indbefattet mindre formelle "spilregler", som begrænser og tilskynder til en adfærd hos enkeltpersoner og organisationer. For eksempel lagde han, i sin fremhævelse af institutioner, som gjorde producenter i stand til at holde transaktionsomkostningerne nede, vægt på både formelle og uformelle "friktioner", der kunne forhindre udbud og efterspørgsel i at fungere glat. I en markedsudveksling løber der omkostninger på, som f.eks. søgeomkostninger: Den tid det kræver at indsamle informationer om kvaliteten af det produkt som tilbydes, og sælgers eller købers troværdighed; forhandlingsomkostninger: forsikring mod risici, eksplicitte gebyrer som kan komme på tale og håndhævelsesomkostninger, hvis det er nødvendigt til at sikre, at den anden part lever op til handelen (North 1990).

## Katalysatorer og forbindelser: tre 'uformelle' institutioner

Det er mere end femten år siden, jeg første gang blev interesseret i spørgsmålet om uformelle institutioner og den private sektor, da jeg hørte om



en industriel succeshistorie blandt de indfødte i Østnigeria, som bestemt ikke kunne forklares ved 'god regeringsførelse' eller 'gode statsinstitutioner'. En gruppe nigerianske handlende i Biafra bevægede sig hurtigt fra at drive handel over i fremstillingsvirksomhed med brug af teknologi og teknisk assistance fra deres asiatiske leverandører. Det var klart for mig, at selv i et ret ugæstfrit miljø kunne iværksættere, som næsten ingen toldbeskyttelse fik, være konkurrencedygtige og fremstille produkter, som nigerianere og andre vestafrikanere gerne ville købe, hvis bare de kunne løse vidensproblemet. De vidste, hvad de skulle producere, og hvordan det skulle markedsføres, men de vidste ikke, *hvordan* de skulle producere det. Dette problem blev løst gennem deres asiatiske forbindelser, forbindelser som også fungerede som katalysatorer.

Et eksempel fra Mauritius, en lille ø i det Indiske Ocean, der vandt ry som en succeshistorie for sin hurtige industrialisering, peger også i retning af uformelle institutioner. Mauritierne begyndte deres eksportorienterede tekstilindustri lige efter uafhængigheden. De første investorer i den nye eksport-produktionszone-ordning var hovedsageligt fra Hong Kong og Taiwan, men kontakterne mellem disse investorer og dem på Mauritius blev fremmet af et stærkt fællesskab blandt kinesere, som havde slået sig ned på Mauritius. Forbindelser mellem mauritiske iværksættere og iværksættere i udlandet var med til at løse nogle problemer. Men derudover bidrog tre andre ting til, at man fik løst nogle problemer. For det første at de mauritiske kinesere arbejdede tæt sammen med regeringen i fælles bestræbelser på at fremme en eksportorienteret industrialisering udenlands. For det andet var virksomhedssammenslutningerne og staten i Mauritius tæt forbundne, på en måde som man ikke fandt i tilfældet med de nigerianske iværksættere, og endelig var de mauritiske firmaer en del af en global forsyningskæde.

Disse to eksempler peger på vigtigheden af tre slags uformelle 'forbindelser': netværk, kæder og koalitioner.

- *Virksomhedsnetværk*. Netværk er en forbindelsesform, der kan beskrives som et flertrådet 'net', hvor hver tråd er en formel eller uformel forbindelse mellem enkeltpersoner eller organisationer. Et andet centralt begreb i netværksanalysen er formidleren: Folk eller organisationer, som danner bindeled mellem netværk, og muliggør, at ideer og ressourcer flyder mellem netværkene. Man kan tænke på dem som en slags *venture*-kapitaludbydere dvs. typiske mæglere på nye områder.
- *Globale værdikæder*. Jeg bruger 'kæder' som forkortelse for 'globale værdikæder', som forbinder spredte produktionssteder med forbrugssteder. Kæder er en speciel form for netværk, som indebærer vertikale og lineære forbindelser. Gary Gereffi (1999: 1) definerer vare/værdikæder bredt som "hele rækken af aktiviteter fra design, produktion og markedsføring af et produkt". En global kæde indebærer en bilateral, regional og tværregional placering af disse aktiviteter, hvoraf mange

vil være underentrepriser og endda under-underentrepriser til den, der oprindeligt startede kæden. Kæder er institutioner, i og med at de er struktureret af regelsæt, både formelle og uformelle. Medens forskning i globale værdikæder ofte understreger, at de tildels er bundet sammen af en søgen efter det sted, hvor produktionsomkostningerne er billigst, fremhæver forskning i virksomhedsnetværk andre grunde til forbindelsen: kalkuleret tillid, forpligtelse og gensidighed.

- *Vækstkoalitioner.* En koalition er en (midlertidig) alliance blandt aktører, for eksempel virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, dannet med et bestemt formål, for eksempel at muliggøre at en lovgivning bliver vedtaget, eller at en regulering ændres. De kan skubbe på ændringer i politik, eller de kan være med til at sikre, at politikker fortsættes. En koalition er en uformel organisation, som kan være styret af formelle eller uformelle regler. En vækstkoalition er en speciel slags koalition. Den binder aktører i den private sektor og regeringen sammen i et aktivt samarbejde mod et mål om politikker, som begge parter forventer vil give investeringer, stigninger i produktiviteten og konkurrencedygtighed samt bedre beskæftigelse (Bräutigam, Rakner, og Taylor 2002).

Hvordan arbejder disse uformelle forbindelser egentlig, og hvorfor er de vigtige for vores forståelse af muligheder og begrænsninger for den private sektor i fattige lande? I de følgende tre afsnit diskuterer jeg eksempler på disse forbindelser og viser, hvordan de har virket som katalysatorer, reduceret transaktionsomkostninger og på anden måde muliggjort en stigning i investeringer og beskæftigelse, som ellers ikke ville have fundet sted.

## Etniske virksomhedsnetværk

Etniske virksomhedsnetværk består af de professionelle og sociale relationer mellem iværksættere, som har en særlig fælles etnisk eller kulturel baggrund. Disse relationer findes i mindst tre separate former: Familiebånd, som binder dele af en stor familievirksomhed sammen, sociale bånd, som dannes gennem fælles sociale historier, og professionelle bånd baseret på forbindelser knyttet gennem gentagne virksomhedstransaktioner. Disse tre kategorier spænder fra det uformelle til det formelle og lapper ofte over hinanden. Selve netværkene er vævet sammen med tråde af informationer, fælles kontakter, sommetider finansiering og en grad af tillid. Der er et vigtigt element af eksklusion i begrebet netværk, sammenfattet i termen old boys-netværk.

Asien har en lang historie med kinesiske og indiske virksomhedsnetværk, der strækker sig over hele regionen. Disse transnationale diaspora-netværk har været genstand for mange studier, og mange har bemærket deres evne til at bistå de enkelte medlemmer med at komme ind på de globale markeder og med at ekspandere ind i nye territorier. Vi har også

informationer om etniske virksomhedsnetværk i fattige lande i Afrika, hvor mange af de indfødte iværksættere fra lande i Afrika syd for Sahara tilhørte veletablerede virksomhedsnetværk. Hausa-og igbo-stammernes handelsnetværk er legendariske, ligesom 'Mercedes mama'erne', markedskvinderne i Vestafrika, som flyver til og fra Europa med deres handelsvarer i store bylter. Imidlertid viser forskning i indfødte virksomhedsnetværk i Afrika syd for Sahara, at det er mindre sandsynligt, at de i forhold til europæiske og asiatiske netværk (i Afrika) skaffer den slags forbindelser – kredit, information og eksempler – som kan sætte en iværksætter i gang med en globalt konkurrencedygtig produktion (se f.eks. (McCormick 1999; Barr 2000)).

Hvorfor det? Mange virksomheder i Afrika syd for Sahara forbliver i den uformelle sektor, og det kunne forklare nogle begrænsninger for indfødte netværk. Forskere mener også, at indfødte afrikanske virksomhedsnetværk er opdelt efter etnicitet og socioøkonomisk status. Det ser også ud til, at det er mindre sandsynligt, at afrikanske virksomheder har forbindelse til andre grupper uden for regionen, som bidrager med modeller, ideer og ressourcer.

Fafchamps (2000) fandt i Kenya og Zimbabwe, at kun europæiske og asiatiske netværk tilbød deres medlemmer en betydelig fortrinsadgang til leverandørkredit, primært fordi ikke-indfødte grupper havde adgang til informationer om, hvor pålidelige andre i deres netværk var, men ikke om dem udenfor. Meaghers (2005) forskning hævder, at økonomiske resultater i den uformelle sektors netværk påvirkes af det "specifikke institutionelle indhold" i et netværk, "og af karakteren af båndene til det bredere samfund og staten." Mit eget arbejde i Nigeria viste, at etniske virksomhedsnetværk leverede ideer og informationer i langt højere grad end de leverede kapital og kredit, skønt der fandtes uformelle *venture*-kapital-institutioner blandt igbo'erne, og disse var væsentlige for nogle iværksætter-opstarter (Bräutigam 1997). De bånd, som gjorde det muligt for disse netværksdeltagere at komme videre over i fremstillingsvirksomhed, var dem, som blev knyttet gennem forbindelserne til udenlandske virksomhedsnetværk – forbindelser som disse iværksættere var i stand til at få adgang til gennem deres egne handelskontakter.

## Globale værdikæder

Globale kæder er mere formelle end virksomhedsnetværk. Det gælder specielt for de højere niveauer i kæden: Den faktiske underentreprise eller under-underentreprise kan være mindre formel. Det som imidlertid er helt uformelt i dette tilfælde, er de utilsigtede konsekvenser af disse kæder, når de fungerer som katalysatorer for lokale virksomheder. Vi kan dog se særlige mønstre i spredningen af ideer, og regelmæssigheder i den måde, hvorpå værdikæder bliver flossede i enderne, når lokale

virksomheder, som kan blive konkurrenter til de oprindelige firmaer, tages med ind.

To modsatrettede eksempler illustrerer potentialer og problemer i den globale værdikæde for tøj. Bangladesh er en succeshistorie om lokale firmaer, der lærer, hvordan man eksporterer gennem forbindelserne til transnationale selskaber. I Sydafrika fortsatte centrene for en global tøj-kæde med at fokusere på hjemmemarkedet, med færre forbindelser til den globale økonomi og langt mindre afsmittende effekt, når det drejer sig om at klare de forhindringer, der stod i vejen for at komme ind i den globale økonomi.

I eksemplet fra Bangladesh var katalysatoren Daewoo, et stort koreansk konglomerat med interesser inden for mange sektorer.<sup>2</sup> Sidst i 1970erne begyndte Daewoos tøjdivision at søge efter steder i udlandet, hvor den kunne producere tøj, hvilket ville gøre det muligt for firmaet at undgå de tøjkvoter, som var blevet indført af Europa og USA. Bangladesh var på det tidspunkt et kvotefrit land. Noorul Quadar, en tidligere regeringsembedsmand med gode forbindelser, gik ind i en *joint venture*-kontrakt med Daewoo om produktion af skjorter. Daewoo uddannede 130 arbejdere i Korea, og det nye selskab, Desh, betalte Daewoo kommission af salg og royalties til gengæld for teknologi. Desh producerede skjorter til eksport, og i løbet af få år havde denne idé bredt sig i den private sektor i Bangladesh. Det er bemærkelsesværdigt, at ud af de 130 arbejdere, som blev uddannet i Korea, etablerede 115 egne tøjeksportfirmaer, og i 2004 var anslået 1,6-3 millioner mennesker i Bangladesh beskæftiget i næsten 10.000 fabrikker, store som små.

Den koreanske side af den globale værdikæde delte ud af mange af de informationer, som findes om, hvordan man får succes i den globale økonomi. Daewoo lærte Desh, hvordan man på en teknisk vanskelig, men nyttig, måde klarer eksportfinansieringen under en stram valutakontrol. De satte Desh i stand til at bruge et frilagersystem til toldfri import af stof og andre ting til produktionen af eksportvarer, og de rådgav regeringen i effektiv ledelse af systemet. I løbet af fem år producerede 700 bangladeshiske firmaer skjorter og andre tekstilvarer til eksport i Europa og Nordamerika.

I modsætning hertil fortæller Gillian Harts casestudie af taiwansk netværk i en gruppe af tøjproducenter i KwaZulu-Natal i Sydafrika om en række investeringer, som ikke blev til en eksportkatalysator (Hart 2002). Flytningen af dele af en global tøj-værdikæde til KwaZulu-Natal blev først udtænkt af en Hong Kong-industrimand, som havde slået sig ned der. Lokale regeringseksperter blev opmærksomme på det og arbejdede på at tiltrække flere investorer fra Asien. Omkring 1984, på det tidspunkt hvor eksporten fra Bangladesh til USA og Europa steg med raket fart, rejste bureaukrater fra byen Newcastle i Sydafrika til Taiwan og Hong Kong til

et seminar, hvor man fortalte de kinesiske investorer om det attraktive ved deres region. 59 taiwanske firmaer endte med at foretage investeringer i Newcastle og andre godkendte regioner, som hovedsageligt producerede strikvarer til det sydafrikanske marked. Nogle forsøgte at eksportere, men blev mødt af vanskeligheder, fordi hyppige strejker organiseret af en mobiliseret arbejdskraft gjorde det svært at opfylde ordrenes deadlines. Efter nogen tid fik de oprindelige investorer følgeskab af nye små firmaer. Nogle af de ældre firmaer gav kredit til de nye firmaer.

Modsætningen til Bangladesh er slående. For det første findes der i Sydafrika ikke noget, der svarer til den tidligere regeringsansatte iværksætterembedsmand i Bangladesh, som gik ind i en *join venture*-kontrakt med de asiatiske firmaer. For det andet ser det ikke ud til, at nogen af de sydafrikanske arbejdere kom til Asien for at blive uddannet. Og for det tredje etablerede de sydafrikanske arbejdere meget få nye firmaer.

## Vækstkoalitioner

Forskningen i vækstkoalitioner og udvikling har sin oprindelse i studier i Østasien, hvor forskere identificerede 'inkluderende institutioner' og 'indlejret autonomi' som vigtige aspekter af den måde, forretningsvirksomheder og regeringer interagerede på med henblik på at etablere den eksportdynamik, som karakteriserer denne region.

En vækstkoalition indebærer aktivt samarbejde blandt to eller flere aktører med det mål at fremme politikker, som skaber investeringer, beskæftigelse eller forandring. Forskningen viser, at vækstkoalitioner har større chance for at opstå i forbindelse med virksomhedssammenslutninger, som er (a) stærke og omfattende – som dækker mange sektorer og er nationale i stedet for specifikke for en særlig sektor eller region; (b) som kan tilbyde udvalgte, men gennemsigtige fordele for deres medlemmer, som f. eks. adgang til informationer og til internationale handelsmesser, og som (c) omfatter firmaer med forskellige besiddelser, så deres interesser kan fokuseres på de bredere forhold, som skaber vækst, i stedet for de snævrere interesser. Koalitioner må omfatte regelmæssige møder, strategisk arbejde, lobbyvirksomhed og hvad vi kunne kalde 'networking'. Når de arbejder godt, skulle vækstkoalitioner kunne skabe et miljø med bedre muligheder for den private sektor som helhed.

Kun meget få studier har fokuseret direkte på faktisk eksisterende eller potentielle vækstkoalitioner i fattige lande i Syd. Africa Coalition for Trade og den amerikanske Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) giver et interessant eksempel fra synsvinklen uformelle forbindelser. Det omfatter både regeringen og den private sektor i Mauritius og både regeringer og private sektorer i andre afrikanske lande. I december 1994 bad den amerikanske kongres præsident Bill Clinton om at forberede

en lovgivning, som skulle fremme integrationen af afrikanske lande i verdenshandelen. Det endte med at blive til AGOA. Fra begyndelsen var lovens hensigt at opmuntre til økonomiske og politiske reformer i Afrika ved at belønne reformlande med begunstiget adgang til det amerikanske marked. Medens loven blev forhandlet, organiserede Mauritius støtte fra andre afrikanske lande og virksomheder, som var interesseret i, at der blev gennemført en handelslov for Afrika. Over tid førte regeringens og den private sektors fælles bestræbelser til opbygningen af en stærk transnational koalition med henblik på at udforme og dernæst fremme gennemførelsen af loven, som blev til AGOA i 2000.

Med en meget lille og fokuseret bemanning – en ambassadør og tre diplomater – var den mauritiske ambassade i stand til at udvide sin indflydelse gennem partnerskaber, som blev indgået ikke kun med den private sektor hjemme i Mauritius, men også med andre afrikanske ambassader og regeringer og deres ‘virksomhedssammenslutninger’.<sup>3</sup> De indlejrede forbindelser mellem regeringen og den private sektor var meget tætte under hele indsatsen. Mauritius leverer ét eksempel på en meget professionel, velorganiseret virksomhedssektor, som regelmæssigt går til regeringen med politiske spørgsmål. Dette engagement har, som vi har set, nu en global dimension. Begge sider forventer den type samspil. Grundlaget var truslerne og løfterne fra globaliseringen og specielt en tidligere periode med strukturtilpasninger og de senere forhandlinger i GATT og WTO. Det ser imidlertid ud til at have været vigtigt, at virksomhedssektoren og specielt de store eksportsektorer blev kontrolleret lokalt; der var kun få indflydelsesrige multinationale selskaber, som kunne komplicere dannelsen af en bredt funderet vækstkoalition.

## Konkluderende bemærkninger

Hvilke brede konklusioner kan vi uddrage af disse eksempler, og hvilken praktisk anvendelse har de? For det første er det vigtigt at tænke på, hvordan disse uformelle institutioner arbejdede som katalysatorer: De havde *mæglere, som dannede bindeled mellem forskellige verdener*, men det var ikke bare to verdener. Det var to egnede verdener. Det er velkendt, at ukendskab til eksportmarkederne eller produktionsprocesserne fungerer som en barriere for at komme ind, men når man har dette kendskab, kan barriererne forsvinde, som vi så det i eksemplet fra Bangladesh. I Bangladesh f.eks. lærte 130 bangladeshiske arbejdere og en tidligere regeringsembudsmand i deres første kontakt med Daewoo, hvordan man navigerer på de globale markeder. I Nigeria var det kontakt mellem asiatiske virksomhedsnetværk og igbo-handelsnetværkene, men det var først da nigerianerne rejste til Asien, at ideen om at blive en fremstillingsvirksomhed virkelig tog form. Etablering af kontakter kan være med til at få disse katalyserende øjeblikke til at opstå. Det er en mulig rolle for bistandsorganer. Det er imidlertid vigtigt at huske på, at disse grupper

skal være på et passende niveau teknologisk, i hvert fald hvad angår de første trin, hvor der indgår en hel del kopiering og reproduktion. De eksempler, jeg har vist, indebar alle teknologi på et niveau, der lå over det, der eksisterede i landet, men ikke for meget over. Det var “stumper som kunne optages”, som trin på en stige.<sup>4</sup> Det ville måske ikke fungere at bringe skandinaviske virksomheder sammen med virksomheder i et fattigt land for eksempel. Det er måske mest sandsynligt, at det er kontakter af Syd-Syd-typen, der fungerer.

For det andet er der en rolle for udenlandsk bistand i at være med til at fremskaffe den type *information, støtte og rådgivning, som kan hjælpe virksomheder og arbejdere* med at strikke den slags politikker sammen, som afværger to almindelige problemer for den private sektor i starten af et globalt engagement: Strejker, som gør det vanskeligt eller umuligt for firmaerne at levere ‘til tiden’ og udnyttelse af arbejdskraften, som f.eks. børnearbejde eller tvunget overtid, som helt med rette gør et land sårbart som mål for transnationale støttenetværk eller strejkeaktivitet blandt lokale fagforeninger.

For det tredje: Hvorvidt det lykkes denne slags uformelle institutioner at gøre iværksættere i stand til at få succes som investorer, ser ikke ud til at afhænge af, om et land fører en specielt ‘god politik’. Det er vigtigt få mere viden om, *hvilke basale typer politik, som er tilstrækkelige* og nødvendige i stedet for at forsøge at opnå lærebogsperfektion. Vi kan se fra eksemplet i Nigeria, at en industriel dynamik kan blive startet af katalysatorer udefra, og at den kan trives selv i et fjendtligt miljø. Men Nigeria-eksemplet viser også, at hvis disse firmaer skal have succes som eksportører, må der som minimum være eksportvenlige politikker.

Endelig kan eksempler som dette løbe ind i problemer, selv om de bliver støttet af globale kæder, der agerer som katalysatorer, virksomhedsnetværk, der overfører informationer, og koalitioner, der presser på for favorable politikker og love. Nogle af disse problemer handler om svage lokale og nationale uddannelsesfaciliteter og dårlige evner til at fremskaffe certificering af standarder. Et uddannelsessystem som giver *en bred basis i grundlæggende ingeniørmæssige og tekniske færdigheder* for arbejdere og teknikere, som så kan sendes til udlandet til avanceret, *on-the-job*-træning, er stadig vigtig. Hertil kommer behovet for *test-, måle- og kalibreringsfaciliteter*, så firmaerne kan blive i stand til at imødekomme globale kvalitetsstandarder for deres produkter. Regeringer kan være med til at levere stordriftsfordele ved at udvikle laboratorier til dette testarbejde – i stedet for at overlade det til hvert enkelt firma – og med at fremme det, som en undersøgelse har kaldt “en ofte uformel, men konstant *benchmarking*-proces blandt de små firmaer, hvor alle opmuntrede og hjalp hinanden” (Humphrey and Memedovic 2003, 45).

Uformelle netværk, kæder og koalitioner kan ikke helt erstatte statens

formelle institutioner, når der skal skabes et gunstigt miljø for den lokale private sektor. Men jeg håber i denne artikel at have vist, at de kan være vigtige katalysatorer, og at de kan være med til at reducere omkostningerne ved at lære industrialisering og produktion til et globalt marked. Kombineret med en udviklingsstat har disse uformelle forbindende institutioner skabt 'mirakler'. Men selv i mere svage stater med dårligere ledere har de sat lokale private sektorer i stand til at 'lette' på en måde, som en liberalisering af handelen ikke ser ud til at være i stand til at gøre.

*Deborah A. Bräutigam er lektor ved  
International Development Program, School of International Service,  
American University, Washington, D.C.*

*Oversat af Ellen-Marie Bentsen*

## Noter

<sup>1</sup> Artiklen er en bearbejdet version af Deborah Bräutigams keynote præsentation på FAU-konferencen 2006, 10.-11.5.06 (se [www.fau.dk](http://www.fau.dk)). Bearbejdningen er foretaget af Søren Jeppesen og Peter Kragelund.

<sup>2</sup> Denne diskussion trækker på Easterly (2002) and <sup>Rhee</sup> (1990):

<sup>3</sup> Paul Ryberg, interview, Washington, DC, 15 March 2005.

<sup>4</sup> Denne observation skylder jeg David Hirschmann, personlig kommunikation, 26. april 2006.

## Litteratur

Barr, Abigail. 2000. Social capital and technical information flows in the Ghanaian manufacturing sector. *Oxford Economic Papers* vol. 52, no. 3:539-559.

Bräutigam, Deborah. 1997. Substituting for the state: institutions and industrial development in eastern Nigeria. *World Development* vol. 25, no. 7:1063-1080.

Bräutigam, Deborah, Lisa Rakner, & Scott Taylor. 2002. Business associations and growth coalitions in Sub-Saharan Africa. *Journal of Modern African Studies* vol. 40, no. 4:519-547.

Easterly, William Russell. 2002. *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge, MA: MIT.

Fafchamps, Marcel. 2000. Ethnicity and credit in African manufacturing. *Journal of Development Economics* vol. 61:205-235.

Gereffi, Gary. 1999. *A commodity chain framework for analyzing global industries*. Sussex: Institute of Development Studies.



- Hart, Gillian. 2002. *Disabling globalization. Places of power in post-Apartheid South Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Helmke, Gretchen, & Steven Levitsky. 2004. Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics* vol. 2, no. 4:725-740.
- Humphrey, John, and Olga Memedovic. 2003. *The global automotive value industry chain: what prospects for upgrading by developing countries*. Vienna: United Nations Industrial Development Organisation.
- McCormick, Dorothy. 1999. African enterprise clusters and industrialization: theory and reality. *World Development* vol. 27, no. 9:1531-1551.
- Meagher, Kate. 2005. Social capital or analytical liability? Social networks and African informal economies. *Global Networks* vol. 5, no. 3:217-238.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Rhee, Yung Whee. 1990. The catalyst model of development: Lessons from Bangladesh's success with garment exports. *World Development* vol. 18, no. 2:333-346.



# Den anden bølge af indiske udlandsinvesteringer



## Indledning

For omkring 20 år siden opstod der i forbindelse med diskussionen omkring en Ny International Økonomisk Verdensorden en debat omkring de på det tidspunkt voksende økonomiske Syd-Syd-forbindelser. Et af de fænomener, som påkaldte sig en del opmærksomhed, var fremkomsten af multinationale selskaber fra en række ulande – *Third World Multinationals* blev de lidt ambitiøst betegnet (Wells 1983). For nogle blev de nye og voksende økonomiske Syd-Syd-forbindelser set som et led i en mulig fremtidig kollektiv *self-reliance* og dermed som et udviklingsmæssigt positivt fænomen (Sabri-Abdalla 1980). Andre derimod betragtede de nye forbindelser som blot en ny og raffineret form for imperialism, eller subimperialisme, som ville resultere i en yderligere underordning af de fattigste lande (Dutt 1984).

Denne debat omkring Syd-Syd-relationerne døde imidlertid langsomt ud i løbet af 1980'erne i takt med, at de faktiske Syd-Syd-forbindelser også svandt ind, blandt andet på grund af olieboomets ophør i de mellemøstlige lande og den generelle afmatning, som gældskrisen forårsagede især i Afrika og Latinamerika. Et af de lande, som indgik med en vis vægt i fremkomsten af Syd-Syd-forbindelserne og ikke mindst i fremkomsten af internationale investeringer, var Indien. I lighed med det generelle udviklingsmønster stagnerede Indiens handels- og investeringsmæssige forbindelse med de øvrige ulande dog også efter den første opblomstring.

De seneste års spektakulære vækstsucces i Kina og mere generelt i Østasien har imidlertid på ny sat fokus på fremkomsten af nye multinationale selskaber fra disse lande (Dunning et al. 1998). I dag indgår debatten om de nye investeringsstrømme imidlertid som et led i den almindelige globaliseringsdebat. Mest velkendt er naturligvis sydkoreanske, taiwanske og på det seneste også kinesiske selskabers voksende position på verdensmarkedet (UNCTAD 2006). Mindre kendt er det, at også indiske selskaber så småt er begyndt at ekspandere internationalt. Deres ekspansion ses i dag som et tegn på Indiens voksende økonomiske magt

og som et udtryk for landets succesrige deltagelse i globaliseringen. De nyere indiske udlandsinvesteringer har i stort omfang været rettet mod USA, Storbritannien og resten af Europa, men der er stadig en ganske betydelig del, som i lighed med den første bølge af indiske udlandsinvesteringer søger til andre udviklingslande. Derfor er det stadig et vigtigt spørgsmål, om og i hvilket omfang disse investeringer repræsenterer alternativer – måske bedre alternativer – til de traditionelle investeringer fra store vestlige firmaer.<sup>1</sup>

I denne artikel vil jeg præsentere et overblik over indiske virksomheders udlandsinvesteringer fra starten i 1970'erne og frem til i dag. Jeg vil også komme med nogle foreløbige betragtninger omkring årsagerne til udlandsekspansionen og kort diskutere deres mulige virkninger på udviklingsprocessen i modtagerlandene. En hovedpåstand i artiklen vil være, at de indiske udlandsinvesteringer kun kan forstås ved at se på forandringerne i de politiske rammer, inden for hvilke de har fundet sted, konkret den indiske regerings skiftende politik på området. Af samme grund indledes der med en oversigt over regeringens politik på området. Artiklens karakter af foreløbige betragtninger bør understreges, da mange aspekter endnu er ubelyste, men det vil være min påstand, at indiske udlandsinvesteringer vil være et fænomen, som vil få større betydning i fremtiden, og alene af den grund er af stor interesse.

## Den indiske regerings politik over for udlandsinvesteringerne

Den indiske regering har altid befundet sig i et dilemma i forhold til indiske firmaers udlandsinvesteringer. Indien er et fattigt land med begrænsede økonomiske ressourcer, og regeringen har derfor af forståelige grunde været ganske restriktiv i sin politik over for udlandsinvesteringer. Det samme har i øvrigt gjort sig gældende for flere andre udviklingslande med potentialer for investeringer udenlands.<sup>2</sup> En udlandsinvestering vil normalt betyde udførsel af fremmed valuta, og da dette i almindelighed er en knap ressource, og landet selv har så rigeligt brug for investeringer i produktive aktiviteter, har investeringer i udlandet ikke været ubetinget velsete. På den anden side kan sådanne investeringer dog også udgøre et led i en politik, som sigter mod at fremme eksporten af varer og tjenester, og dermed være en mulig valutaindtjenende kilde. Det sidste synspunkt blev fremført i forbindelse med den indiske regerings *Export Policy Resolution* i 1970 (IIC 1981a). Det var netop under udarbejdelsen af eksportpolitikken, at den indiske regering for første gang i 1969 formulerede en samlet politik over for udlandsinvesteringer. Før dette tidspunkt var tilladelser til investeringer blevet givet fra sag til sag uden overordnede retningslinier.<sup>3</sup> Ifølge disse første retningslinier var de indiske myndigheder især opsat på at undgå tab af udenlandske valuta. Af den grund blev indiske virksomheder kun tilladt udlandsinvesteringer, såfremt de indgik med

minoritetseje i et *joint venture* med lokale partnere. Desuden skulle den indskudte aktiekapital bestå af indisk maskineri og *know-how*, og det blev kun tilladt at investere inden for industriel virksomhed. På den måde sikrede man, at eventuelle udlandsinvesteringer samtidig ville betyde eksport af indiske varer. Det fremgik klart af retningslinierne, at de også havde til hensigt at sikre, at de indiske virksomheder bidrog til lokale udviklingsbestræbelser. De skulle ikke kunne udsættes for beskyldninger for dominans og manglende koblinger til lokale virksomheder. Siden 1970 er der blevet opbygget et detaljeret system til godkendelse af ansøgninger om udlandsinvesteringer, og reglerne for investeringsgodkendelser er løbende blevet revideret. Det har betydet en gradvis udvidelse af de sektorer, inden for hvilke virksomheder måtte investere i udlandet, og nye former for investeringer er blevet tilladt, herunder også fuldt indisk ejerskab.

Indiens økonomiske liberaliseringspolitik, som blev påbegyndt i 1991, fik også konsekvenser for politikken over for udlandsinvesteringer. Godkendelsesprocedurerne blev afbureaukratiseret, så kun større investeringer krævede tilladelse fra myndighederne. Samtidig fastholdt man dog den restriktive politik med hensyn til udførsel af finansielle ressourcer, blandt andet ved at fastlægge et loft for de samlede investeringer og ved at indskærpe virksomhedernes pligt til at tilbageføre overskud i udenlandsk valuta. Betalingsbalancehensynet forblev således centralt.

Parallelt med ændringerne i myndighedernes retningslinier for indiske udlandsinvesteringer iværksatte man også en række støtteforanstaltninger. Virksomheder med udenlandske aktiviteter har fået skattemæssige fordele og der blev etableret både forsikringsordninger og særlige lånarrangementer. Sammen med indgåelse af bilaterale investeringsaftaler med en stadigt voksende kreds af lande har det betydet, at indiske virksomheder har fået rammebetingelser, som minder om dem, mange udviklede lande tilbyder deres virksomheder.

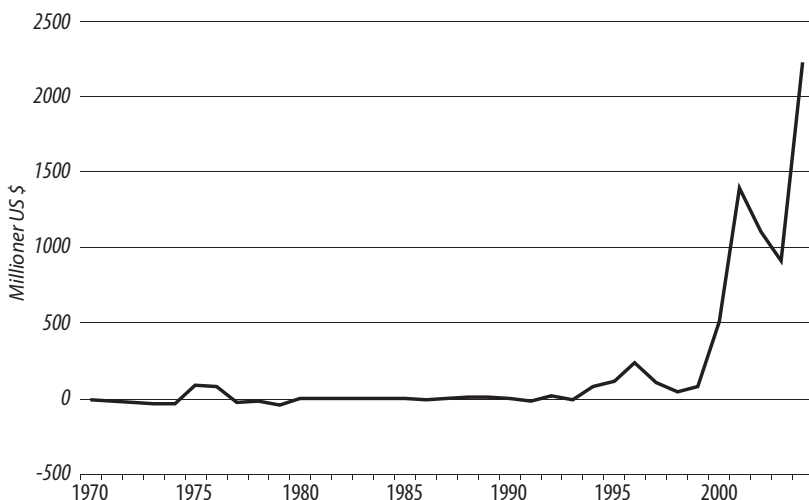
Det gennemgående træk ved den indiske regerings forskellige tiltag til regulering af og støtte til udlandsinvesteringer har dog været den konstante bekymring for, at investeringerne skulle medføre et dræn af investeringsressourcer fra den hjemlige indiske økonomi. I starten af 1980'erne udtrykte regeringen således sin bekymring for, at investeringerne ville "antage et uhensigtsmæssigt stort omfang" (IIC 1981b), og i forbindelse med en revision af retningslinierne i 1995 udtryktes der bekymring for potentielle "...massive udstrømninger af kapital til udenlandske investeringer hvis ikke det blev nøje overvåget" (IIC 1995). Som det følgende afsnit vil vise, var især den sidstnævnte bekymring ikke helt uden hold i virkeligheden.

## De indiske udlandsinvesteringer – et statistisk overblik

Set i langt historisk perspektiv er der ikke noget nyt i, at indiske forretningsfolk opererer uden for landets grænser. Indiske købmænd har i årtusinder handlet på tværs af det Indiske Ocean, og under det britiske herredømme var indiske handelsfolk aktive i mange andre dele af imperiet. I Østafrika, Burma og på Ceylon etablerede indere forskellige former for simple fremstillingsvirksomheder, eksempelvis rismøller (Morris 1987). Den tidligste udlandsinvestering inden for industriel fremstillingsvirksomhed blev dog først foretaget i slutningen af 1950'erne af det indiske industrikonglomerat *Birla*, som etablerede en tekstilfabrik i Etiopien. I løbet af 1960'erne etablerede Birla og en række andre indiske virksomheder flere mindre fremstillingsvirksomheder i Kenya, Uganda, Nigeria, Malaysia, Thailand og på Ceylon. Ved udgangen af 1960'erne eksisterede der således omkring 20 indiske *joint ventures* i udlandet. Det var dog først i løbet af 1970'erne, at der for alvor skete en vækst i antallet af udlandsinvesteringer. Antallet voksede til mere end 120 i 1980 og kulminerede med 160 i 1986.<sup>4</sup> Mange investeringsprojekter kuldsejlede imidlertid i løbet af 1970'erne og 1980'erne, hvilket fik de indiske myndigheder til at stramme op på godkendelses- og overvågningsprocedurerne. Efter midten af 1980'erne stagnerede antallet af udlandsprojekter, og først efter 1992 skete der igen en stigning, så der i midten af 1990'erne var omkring 200 fungerende investeringsprojekter i udlandet.

Der eksisterer ikke pålidelige oplysninger om værdien af de årlige indiske udlandsinvesteringer, men ifølge UNCTADs estimater, som gengives i figur 1, har der været tale om meget beskedne beløb. Dette er ikke så

Figur 1. Årligt nettostrøm af direkte investeringer fra Indien, 1970-2004 (estimat).



Kilde: UNCTAD FDI database ([www.unctad.org](http://www.unctad.org))

overraskende, når man tager den statslige politik omkring ejerskabet i betragtning. Man kan dog tydeligt se den første 'bølge' af investeringer i 1970'erne. Det mest bemærkelsesværdige er naturligvis den voldsomme vækst fra midten af 1990'erne og især efter årtusindskiftet.

Den samlede beholdning af indiske udlandsinvesteringer var ifølge oplysninger indsamlet af *Indian Investment Centre* vokset fra under 100 millioner Rs. i starten af 1970'erne til et niveau på omkring en milliard Rs. i midten af 1980'erne. Dette niveau forblev uændret frem til starten af 1990'erne, hvorefter niveauet i løbet af bare fire år voksede til det dobbelte. Denne udvikling er naturligvis et resultat af den første bølge af investeringer samt påbegyndelsen af den anden bølge i 1990'erne. Stagnationen i investeringsniveauet i 1980'erne kan dog ikke tages som udtryk for et uforanderligt investeringsmønster. Ser man på hovedtrækkene i den geografiske fordeling af udlandsinvesteringerne gennem årene, jfr. tabel 1, fremgår det tydeligt, at hovedparten af investeringerne fandt sted i andre udviklingslande, først og fremmest i Sydøstasien og i Afrika, men også at der var betydelige udsving i den geografiske fordeling, typisk foranlediget af enkelte store projekters skæbne. Samlet faldt andelen af investeringer rettet mod de udviklede lande drastisk i perioden. Over 90% af investeringerne var inden for forskellige grene af fremstillingsvirksomhed med tekstilvirksomhed og maskinindustri som de absolut vigtigste.

Tabel 1. Geografisk fordeling af fungerende indiske investeringsprojekter i udlandet

	27.3.1973			31.3.1983			31.12.1994		
	Antal	Mill. Rs	%	Antal	Mill. Rs	%	Antal	Mill. Rs	%
1. Sydøstasien	11	21.740	30.9	66	390.815	70.1	63	597.820	32.9
2. Sydiasien	3	0.584	0.8	12	8.861	1.6	25	150.171	8.3
3. Afrika	15	22.126	31.5	20	129.697	23.3	28	703.482	38.7
4. Mellemøsten	2	0.750	1.1	15	12.744	2.3	20	131.591	7.2
5. Oceanien	-	-	-	2	1.302	0.2	3	3.051	0.2
6. Europa, Amerika, Australien	5	25.151	35.8	26	14.256	2.6	34	191.070	10.5
7. Tidligere Sovjetlande							4	40.680	2.2
Total	36	70.351	100.0	141	557.675	100.0	177	1817.865	100.0

Kilde: Indian Investment Centre.

Note: Tabellen omfatter kun *joint ventures*, ikke 100%-ejede projekter.

Fordelingen af udlandsinvesteringer i 1994 er imidlertid ikke fuldt dækkende. På dette tidspunkt var det blevet tilladt indiske selskaber at investere i majoritetsejede selskaber, og sådanne investeringer begyndte at spille en langt større rolle i 1990'erne end tidligere. Hovedparten af dem var desuden placeret i Storbritannien, USA, Singapore og Hong Kong, formentlig især i finansielle virksomheder, handelsselskaber og hovedkvarterer for firmaer med aktiviteter andre steder i de respektive regioner.

I 1995 blev investeringsgodkendelserne flyttet til Reserve Bank of India, hvilket har betydet et bedre overblik over størrelsen af de samlede direkte årlige investeringer i udlandet, da bankens oplysninger omfatter alle former for investeringer, dvs. mere end *joint ventures*. Det har desværre også betydet, at der ikke længere offentliggøres detaljer om de enkelte investeringsprojekter, herunder oplysninger om ejerforhold og projekternes status. I stedet må man henholde sig til oplysninger om dels godkendte investeringsansøgningers fordeling på lande og brancher, dels aggregerede data over faktisk udførte investeringsbeløb. Disse oplysninger viser i god overensstemmelse med figur 1 en betydelig stigning i både antal og omfang af udlandsinvesteringerne efter år 2000, og den seneste statusopgørelse viser, at der i 2004 var tæt på 2000 indiske investeringsprojekter i udlandet (Government of India 2005). Hovedparten af dem er i dag placeret i de udviklede lande, og de består primært af majoritetsejede projekter. Investeringerne i udviklingslandene er dog også vokset kraftigt i de senere år, men her har hovedparten stadig form af *joint ventures*. Med få undtagelser er alle udlandsinvesteringer foretaget af private indiske selskaber. Undtagelserne består af et voksende antal store projekter inden for olie- og gasudvinding foretaget af statslige selskaber. Det har især været projekter i de tidligere sovjetrepublikker, men også i flere afrikanske og på det seneste også latinamerikanske lande.

At dømme efter de sporadiske oplysninger om enkeltprojekter, som løbende fremkommer i den indiske presse, har der været en tendens til, at de indiske investorer i USA og i Europa ekspanderer gennem virksomhedsopkøb, hvorimod investeringerne i udviklingslandene stadig i stort omfang består af etablering af nye *greenfield*-projekter. Nogle af de mest omtalte indiske udlandsinvesteringer har netop været virksomhedsovertagelser. Det indiske Tata Tea overtog i 2000 således det britiske Tetley Tea, Tata Motors overtog i 2003 sydkoreanske Daewoo's lastbilsdivision, vindmøllefabrikanten Suzlon Energy købte i 2006 en stor belgisk gearfabrik, og indiske medicinalvirksomheder har opkøbt firmaer i flere europæiske lande.<sup>5</sup> Seneste nyt er, at den indiske stålvirksomhed Tata Steel, har købt den fem gange større engelsk-hollandske stålkoncern Corus – en virksomhedsovertagelse, som er den største indiske udlandsinvestering nogen sinde.



## Årsager og virkninger

Allerede den første bølge af indiske udlandsinvesteringer gav anledning til en debat om baggrunden for, at et fattigt udviklingsland som Indien kunne optræde som ophavsland for direkte investeringer. Tidligere eksempler på udlandsinvesteringer havde jo stort set alle haft deres udspring i de udviklede lande, og teoridannelsen omkring udlandsinvesteringer havde taget sit udgangspunkt i dette forhold. Et andet forhold, som påkaldte sig opmærksomhed, var, at investeringerne var rettet mod andre udviklingslande. Det var derfor oplagt at spørge, om disse investeringer ville have bedre og mere udviklingsfremmende virkninger end de traditionelle investeringer fra de udviklede lande.

## Forklaringer på udlandsekspansionen

De første studier af de indiske udlandsinvesteringer fremkom i allerede i midten af 1970'erne (Balakrishnan 1976). De baserede sig primært på oplysninger om investeringsprojekterne indhentet gennem interviews med et mindre antal af de involverede virksomheder. Senere undersøgelser baserede sig desuden på nøjere analyser af forskellige karakteristika ved investeringerne, herunder deres størrelse, firmamæssige baggrund, branche og teknologisk karakter, geografisk destination med videre (Lall 1982, 1983, 1984; Agarwal 1985; Lall 1986). Ifølge disse studier skyldtes de indiske udlandsinvesteringer en kombination af flere forhold. De vigtigste årsager til udlandsekspansionen skulle findes i forholdene på det indiske hjemmemarked, men der blev dog også peget på tiltrækningen fra voksende markeder i destinationslandene.<sup>6</sup> De forhold i Indien, som analyserne især pegede på som befordrende for udlandsekspansionen, var den lave økonomiske vækst i kombination med den indiske regerings forskellige restriktioner på store virksomheders handlefrihed, især monopollovgivningen. Denne tolkning blev støttet af det forhold, at hovedparten af investeringerne i udlandet netop blev foretaget af virksomheder, som faldt ind under monopolloven. Endelig viste flere undersøgelser, at nogle investeringer i udlandet formentlig som reelt motiv havde haft at omgå den indiske regerings restriktioner på udførsel og anvendelse af udenlandsk valuta. Analyserne var dog begrænset af, at de kun analyserede situationen på bestemte tidspunkter, og derfor kun kunne give et statisk billede.

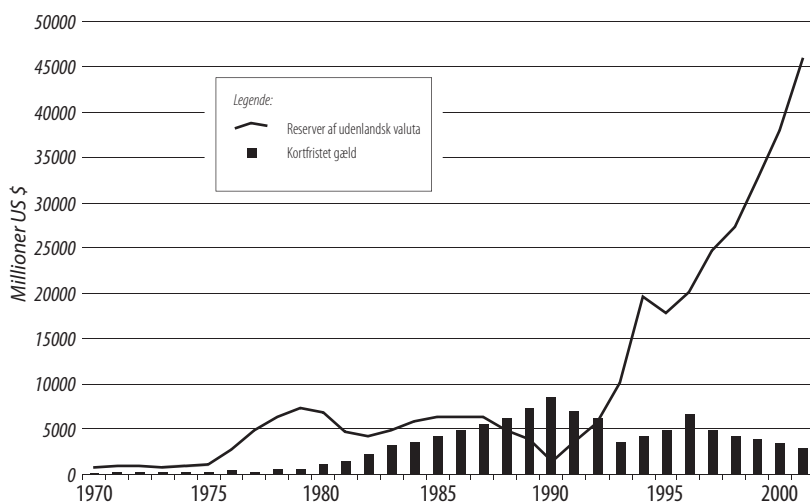
På et mere overordnet plan og på baggrund af en omfattende dataanalyse af samtlige godkendte investeringsprojekter frem til 1993 argumenterede den indiske økonom Nagesh Kumar i en senere analyse for, at ændringerne i branchefordeling og fordelingen på modtagerlande kunne tolkes i overensstemmelse med John Dunning's teori om den typiske udvikling i landes investeringsmønstre [*investment development path*] (Dunning 1981; Kumar 1995). Kort fortalt går teorien ud på, at mønstrene i investeringerne ud af og ind i et givet land afspejler landets generelle udviklingsstadium i

forhold til omverdenen. I Indiens tilfælde betød det, at investeringerne ud af landet først ville ske med udgangspunkt i teknologisk relativt simple erhvervsgrene og rette sig mod mindre udviklede lande, eksempelvis i Afrika. I takt med den fremadskridende udvikling ville investeringerne gradvist bevæge sig mod mere avancerede brancher og rette sig mod mere udviklede lande, eksempelvis i Sydøstasien, for slutteligt at kunne indgå i et mønster med ligeværdige investeringsudvekslinger med de mest udviklede lande, eksempelvis i Europa samt USA. I store træk passer dette billede med forandringerne i branche- og landefordelingen af de indiske investeringer, men det kan ikke rigtig forklare 'bølgebevægelsen' i investeringernes omfang, dvs. den over tid varierende dynamik.

Det interessante ved den anden bølge af indiske udlandsinvesteringer er ikke mindst, at de forhold, som de tidlige analyser så som centrale drivkræfter bag den første bølge, *ikke* har været til stede under den anden og langt større bølge. Den indiske økonomi har siden 1990ernes start udvist pæne økonomiske vækstrater, som ydermere er steget efter årtusindskiftet. Det indiske hjemmemarked har af den grund været stærkt voksende, og derfor skulle man ikke umiddelbart forvente, at indiske virksomheder ville finde det attraktivt at søge udenlands til mindre dynamiske markeder. Den indiske regerings stramme monopollovgivning blev reelt ophævet i forbindelse med den generelle økonomiske liberalisering, så heller ikke hjemlige restriktioner på de store virksomheder kan forklare den seneste ekspansion i udlandet.

En mulig forklaring på udviklingsforløbet, dvs. både på den første bølge, afmatningen samt den anden bølge af udlandsinvesteringer, kan findes ved i langt højere grad at fokusere på den statslige regulering. Som anført tidligere, har hensynet til betalingsbalancen, konkret nødvendigheden af at økonomisere med den udenlandske valutareserve, været et gennemgående hensyn i de statslige politikker på området. Betragter man den skiftende situation på valutaområdet, jfr. figur 2, ser man tydeligt et udviklingsmønster, som minder meget om mønsteret i udlandsinvesteringerne. I en periode i 1970erne var valutaisituationen ganske gunstig, men blandt andet på grund af stigende kortfristet gæld – og faldende valutareserver – forværredes situationen dramatisk i løbet af 1980erne. Først et stykke ind i 1990erne blev situationen bedret – endda ganske betydeligt – og det var jo først på dette tidspunkt, at den indiske regering for alvor lempede på restriktionerne over for udlandsinvesteringer. Det er sandsynligt, at myndighedernes beslutninger om tilladelser til udlandsinvesteringer, og muligvis også firmaernes vurdering af chancerne for at opnå en tilladelse, har været stærkt influeret af situationen på valutaområdet. Det forekommer i hvert fald at være en mere plausibel forklaring på ændringerne i investeringsomfanget end de tidligere forklarings vægt på markedsforhold eller virksomhedsegenskaber. Samtidig bør det dog nævnes, at denne forklaring implicit antager, at de indiske virksomheder gennem hele perioden har været både i stand til og interesserede i at ekspandere internationalt.

Figur 2. Indiens reserver af udenlandsk valuta og kortfristet gæld, 1970-2001



Kilde: World Bank, *Global Development Finance 2003* (cd-rom)

Note: Valutareserverne sammenholdes ofte med omfanget af den kortfristede gæld som et groft mål for et lands umiddelbare betalingsevne. Indiens betalingskrise i de sene 1980'ere ses tydeligt.

Dette strider mod megen gængs visdom, hvorefter de indiske virksomheders ekspansionsevne ses som et resultat af liberaliseringspolitikken i 1990'erne, men passer ganske godt med den tolkning, som omvendt ser liberaliseringspolitikken som et resultat af (blandt andet) den forudgående styrkelse af det indiske erhvervsliv (Pedersen 2000). Endelig betyder denne tolkning, at det først er efter afviklingen af de statslige reguleringer af udlandsinvesteringerne i slutningen af 1990'erne, at det giver mening at anvende gængse økonomisk-teoretiske forklaringer på udlandsinvesteringerne med deres fokus på markedsvilkår og virksomhedsegenskaber uden hensyntagen til de politiske rammebetingelser.

## Udviklingsmæssige konsekvenser

De mulige udviklingsmæssige konsekvenser af investeringerne i andre udviklingslande blev især drøftet i forbindelse med den første investeringsbølge. I den forbindelse blev der blandt andet peget på de indiske investeringers karakter af at være inden for relativt lavteknologiske og arbejdsintensive sektorer, som man kunne formode ville være bedre tilpasset forholdene i andre udviklingslande og af den grund kunne have både større beskæftigelsesmæssige virkninger og hurtigere teknologiske spredningseffekter. Ligeledes kunne man forestille sig, at modtagerlandenes forhandlingsposition i forbindelse med investeringsprojekterne

ville være bedre, fordi de involverede virksomheder typisk var mindre end i-landsbaserede transnationale virksomheder og desuden ikke i samme omfang var bakket op af magtfulde statsapparater. I forlængelse heraf kunne man argumentere for, at selve det forhold, at de indiske virksomheder var nytilkomne, under alle omstændigheder betød en forstærket konkurrence på investorsiden, hvilket alt andet lige ville styrke modtagerlandene. Af negative udviklingsmæssige virkninger kunne man især forestille sig, at de indiske virksomheder ved netop at gøre sig gældende i relativt lavteknologiske brancher, eksempelvis tekstilfabrikation, gennem deres investeringer i udviklingslandene ville vanskeliggøre en lokal industriel udvikling, da de så at sige ville 'optage' de pladser, som ville være de naturlige startpositioner for et lokalt erhvervsliv. Disse spørgsmål, som blev stillet i forbindelse med den første bølge af indiske investeringer i udlandet, er formentlig stadig relevante for diskussionen af den aktuelle bølge af investeringer. Problemet består blot i, at der stort set ikke er blevet foretaget analyser, som kan give et fingerpeg om, hvilke af de ovennævnte mulige udviklingspåvirkende mekanismer, som empirisk kan konstateres, og slet intet om den mulige vægtning mellem dem. Mangelen på solid viden omkring dette, og mere bredt omkring Syd-Syd-relationernes udviklingseffekter, er for nyligt blevet understreget af Verdensbanken (World Bank 2006, I, 27). Banken har selv i et nyere studie af kinesiske og indiske virksomheder i Afrika påpeget, at de indiske virksomheder lader til at være bedst integreret i de afrikanske samfund og økonomier, hvilket kunne tale for, at der i det mindste er en mulighed for udviklingspositive effekter (Broadman et al. 2007). Konklusionen på alt dette er vel, at der består et stort forskningsmæssigt vakuum, hvad angår vurderingen af de udviklingsmæssige konsekvenser af de indiske (og andre ulandes) udlandsinvesteringer.

## Afslutning

Formålet med denne artikel har været at give et kort, første overblik over et fænomen, som dels har en interessant forhistorie, dels efter alt at dømme vil komme til at spille en større rolle i fremtiden. Mange forhold vedrørende indiske virksomheders ekspansion i udlandet mangler stadig at blive belyst. Nogle af dem er af pladsmæssige hensyn udeladt her; andre kræver en større forskningsmæssig indsats at få afklaret. Det vigtigste 'hul' i den eksisterende viden om indiske Syd-Syd-investeringer er uden tvivl den manglende viden om de udviklingsmæssige konsekvenser i de forskellige modtagerlande. En sådan viden kan formentlig kun fremkomme gennem et større antal individuelle studier, så man kan kun håbe, at interessen for at studere de voksende økonomiske forbindelser mellem forskellige udviklingslande vil øges i de kommende år.<sup>7</sup>

*Jørgen Dige Pedersen er lektor ved Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet*

## Noter

<sup>1</sup> Dette er også tilgangen i den seneste UNCTAD-rapport, som netop beskæftiger sig med investeringer fra Syd (UNCTAD 2006).

<sup>2</sup> UNCTAD (2006), Chapter VI.

<sup>3</sup> Den følgende redegørelse for politikken over for udlandsinvesteringer er baseret på oplysninger fra Indian Investment Centre, Ministry of Finance og Reserve Bank of India.

<sup>4</sup> Oplysninger om antallet af investeringsprojekter er hentet fra en lang række forskellige kilder, der alle har Indian Investment Centre som original kilde.

<sup>5</sup> Eksemplerne er hentet fra den indiske presse, først og fremmest fra *Economic Times* (online).

<sup>6</sup> En analyse - Agrawal 1985 - pegede især på gunstige betingelser i modtagerlande for investeringerne, mens en samtidig analyse - Lall 1986 - især pegede på forhold i Indien som motivation.

<sup>7</sup> Jeg skrev for mange år siden i en artikel i *Den Ny Verden*, at Syd-Syd-dimensionen generelt var forskningsmæssigt overset. Selv om der er fremkommet flere studier siden da, er det formentlig stadig en korrekt karakteristik (Pedersen 1989).

## Litteratur

Agarwal, Jamina Prasad. 1985. *Pros and cons of third world multinationals. A case study of India*, Kieler Studien 195. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Balakrishnan, K. 1976. Indian joint ventures abroad. Geographic and industry patterns. *Economic and Political Weekly* vol. 11, no. 22:M3-M48.

Broadman, Harry G., Gozde Plaza, Xiao Ye & Yutaka Yoshino. 2006. *Africa's silk road. China and India's new economic frontier*. Washington: The World Bank.

Dunning, John H. 1981. Explaining the international direct investment position of countries: towards a dynamic or developmental approach. *Weltwirtschaftliches Archiv* vol. 117, no. 1:30-64.

Dunning, John H., Roger van Hoesel & Rajneesh Narula. 1998. Third world multinationals revisited: new developments and theoretical implications. I *Globalization, trade and foreign direct investment*, ed. John H. Dunning. Amsterdam: Elsevier.

Dutt, Srikant. 1984. *India and the Third World. Altruism or hegemony?* London: Zed Press.

Government of India. 2005. *Handbook of industrial policy and statistics 2003-2005*. New Delhi.

Indian Investment Centre (IIC). 1981a. *Indian joint ventures abroad. An appraisal*. New Delhi.

Indian Investment Centre (IIC). 1981b. *Indian joint ventures abroad. Government policies*. New Delhi.

Indian Investment Centre (IIC). 1995. *Guidelines for Indian direct investment in joint ventures and wholly owned subsidiaries abroad*. New Delhi.

Institute of Company Secretaries of India (ICSI). 1983. *Joint ventures abroad*. New Delhi.

Kumar, Nagesh. 1995. Industrialisation, liberalisation and two way flows of foreign direct investments. Case of India. *Economic and Political Weekly* vol. 30, no. 50:3228-3237.

Lall, Rajiv. 1986. *Multinationals from the third world. Indian firms investing abroad*. New Delhi: Oxford University Press.

Lall, Sanjaya. 1982. The emergence of third world multinationals: Indian joint ventures overseas. *World Development* vol. 10, no. 2:127-146.

Lall, Sanjaya. 1983. "Multinationals from India". I *The new multinationals. The spread of third world enterprises*, ed. Sanjaya Lall. Chichester: John Wiley & Sons.

Lall, Sanjaya. 1984. India. *World Development* vol. 12, no. 5/6:535-565 (Special Issue: "Export of Technology by Newly-Industrializing Countries")

Morris, Sebastian. 1987. Trends in foreign direct investment from India (1950-1982). *Economic and Political Weekly* vol. 22, no. 45:1909-1918 og vol. 22, no. 46:1963-1969.

NABHI's. 1993. *Indian joint ventures abroad. Policy, procedures & incentives*. New Delhi.

Pedersen, Jørgen Dige. 1989. Syd-Syd: den oversete dimension. *Den Ny Verden* 22. årgang, nr. 3:73-94.

Pedersen, Jørgen Dige. 2000. Explaining economic liberalization in India: state and society perspectives. *World Development* vol. 28, no.2:265-282.

Sabri-Abdalla, Ismail. 1980. Third world multinationals for collective self-reliance. I *Dialogue for a new order*, eds. Khadija Haq. New York: Pergamon Press.

UNCTAD. 2006. *World investment report 2006. FDI from developing and transition economies: implications for development*. New York and Geneva.

Wells, Louis T. 1983. *Third world multinationals. The rise of foreign investments from developing countries*. Cambridge: MIT Press.

World Bank. 2006. *Global development finance 2006*. Vol. 1-2. Washington.



