

# *Dette er ikke en brønd*

*Om planlægning og  
uforudsigelighed i  
udviklingsbistanden*

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

# Danidas privatsektorprogram i Ghana

– hvilke virkninger har det egentlig?

Bistand til den private sektor i udviklingslandene er blevet en integreret del af alle bistandsorganisationers portefølje. Der er skabt en enighed om, at det overordnede mål om at reducere fattigdom kun kan nås, hvis der samtidig skabes økonomisk vækst. Væksten skal skabes af den lokale private sektor, mens staten skal sørge for ordentlige rammebetingelser for, at denne kan agere. Der er dog ikke enighed om, hvordan man bedst støtter den private sektor, og erfaringer viser da også, at det kan gribes forskelligt an (Schulpen and Gibbon 2002). Den danske tilgang er heller ikke entydig. I dag findes der et stort antal programmer, der har til hensigt at støtte den private sektor i udviklingslande. De to største er privatsektor-programmet (PS), der har eksisteret næsten uændret siden 1993, og erhvervssektor-programmerne (BSPS), der blev introduceret fra 1998.

Denne artikel handler om virkningerne af dansk bistand til den private sektor i udviklingslandene. Mere præcist handler den om virkningerne af Danidas PS-program i Ghana, hvor programmet har eksisteret uafbrudt i over ti år.<sup>1</sup> Hovedargumentet i artiklen er, at virkningerne i al for høj grad er tilfældige, at de hovedsageligt afhænger af den lokale politiske og økonomiske kontekst, og at de ikke spreder sig synderligt fra de tilsigtede modtagere til hverken andre dele af privatsektoren eller det øvrige samfund pga. en kombination af utilpasset design og specifikke forhold i Ghana.

For at forstå, hvorfor programmet ser ud, som det gør, vil jeg først skitsere Danidas indsats på privatsektor-området i et historisk perspektiv. Dernæst vil jeg definere hvad jeg mener med begrebet 'virkning' for derefter at bruge dette begreb i analysen af Danidas PS-program i Ghana, som vil blive belyst på tre niveauer: virksomhedsniveauet, privatsektorniveauet, og samfundsniveauet. Slutteligt vil jeg redegøre for såvel programinterne som programeksterne faktorer af betydning for interventionens virkninger.

## Danidas støtte til den private sektor

Det danske erhvervsliv har altid haft en fremtrædende rolle i dansk bistand. Således nød dansk erhvervsliv godt af de statslån, der i 70erne og 80erne udgjorde ca. halvdelen af Danmarks bilaterale bistand. Disse lån var bundet til køb af råvarer og halvfabrikata i Danmark til produktionen i ulandenes, hovedsageligt statsjede, virksomheder. Lånene var således til gavn for både det danske erhvervsliv, der dermed opnåede en indirekte statsstøtte, og for ulandsvirksomhederne, som fik adgang til råvarer, halvfabrikata, og kapitalgoder. Efterhånden blev det dog mere og mere klart for de involverede parter, at disse statslån medførte en række problemer, som ikke umiddelbart kunne løses, nemlig for dyre varer, utilpasset teknologi, stigende gæld, omfattende korrupsion, snyd og ikke mindst manglende resultater. I Danmark valgte man officielt at gå væk fra denne type lån i 1989, hvilket det danske erhvervsliv så som en kraftig forringelse af dets muligheder. Samtidig blev bistanden omlagt således, at antallet af modtagerlande blev reduceret, og bistanden blev koncentreret til den fattigste del af verden. Også dette anså erhvervslivet for at være begrænsende.

For at imødekomme denne nye situation og for at tilgodese den ændrede situation i ulandenes private sektor efter den første generation af strukturtilpasninger blev der nedsat et udvalg, der fik til opgave at diskutere den private sektors rolle i den fremtidige danske bistand med ministeren. Dette udvalg fremlagde det forslag, der udgør grundstenen i PS-programmet. Hovedargumentet var, at det var vigtigst at fokusere på støtte til enkelte virksomheder gennem danske foretagender, mens generel støtte til eksempelvis erhvervsklimaet var mindre vigtigt (Industrirådet 1992). Selv om PS-programmet altså også tilgodeser dansk erhvervslivs interesser, adskiller det sig på mange måder fra de statsgaranterede lån. For det første henvender det sig direkte til den private sektor i udviklingslandene, og for det andet tilgodeser det en langt bredere del af dansk erhvervsliv.

Kort fortalt giver PS-programmet mulighed for økonomisk støtte til samarbejde mellem danske foretagender og virksomheder lokaliseret i Danidas programsamarbejdslande. Formålet er at skabe økonomisk og social udvikling i udviklingslandene gennem en overførsel af kompetencer gennem disse samarbejder. Dette sker gennem bindende aftaler mellem virksomhederne, der i praksis er ansvarlige for selve interventionen. Danida (og den danske ambassade) fungerer kun som facilitator, ikke som egentlig implementator.

PS-programmet omfatter to slags samarbejde: En igangsætterfacilitet og et partnerskab. Forskellen mellem de to er formålet og tidshorizonten, således at igangsætterfaciliteten er beregnet på at teste mulighederne for samarbejde og til at forholde sig til afgrænsede områder, mens partnerskabet har en mere bindende karakter. Fælles for de to former for samarbejde

er, at stort set alle udgifter forbundet med samarbejdet bliver dækket af Danida. Dog således at langt størsteparten af midlerne er allokeret til træning og teknisk assistance, mens kun en meget lille del kan anvendes til produktionsudstyr – der er dog mulighed for at optage lån til dette.

Siden programmets begyndelse i 1993 er der blevet givet støtte til ca. 100 PS-samarbejder i Ghana. I perioden 1993-2001 blev der bevilliget knap 140 millioner kr.<sup>2</sup> Programmet bliver stadig set som en af hjørnestenene i dansk bistand til den private sektor, og mens størrelsen af den danske bistand generelt er faldende, har bistanden netop på dette område været stigende, og de nyeste tal indikerer, at niveauet holder – i hvert fald til år 2008 (Danida 2005).

Det store spørgsmål er så: Hvad er virkningerne af dette program i Ghana? Der kan ikke herske tvivl om, at PS-programmet, har formået at få danske virksomheder til at interessere sig for den private sektor i lande, hvor de ellers ikke ville være til stede, bl.a. fordi de danske virksomheder får dækket næsten hele den udgift, der er forbundet med at etablere sig på et nyt marked (Kuada 2002). Der er også skabt arbejdspladser i programsamarbejdslandene. Danida selv siger, at PS-programmet i alt har skaffet 10.000 arbejdspladser, og at det i Ghana har skaffet ca. 1.000 (Danida 2001). Disse tal er dog vanskelige at opgøre. Hvad inkluderer man i disse opgørelser, og hvornår skal opgørelsen finde sted? Er arbejdspladserne opstået ved, at konkurrerende virksomheder er lukket, og ville arbejdspladserne være opstået alligevel? Skal man kun inkludere de virksomheder, der har opnået vækst, eller skal man også medregne virksomheder, der er blevet nødsaget til at afskedige medarbejdere? Hvor stor en andel af denne ændring kan med en vis sandsynlighed henledes til PS-programmet, og hvor stor en del skyldes andre faktorer?

## Bistandens virkninger rækker langt ud over de forventede effekter

Groft sagt måles effekterne af udviklingsbistanden for at informere skatteyderne i det land, der giver bistanden. Hovedformålet med evalueringer af udviklingsbistand er at gøre rede for, hvad pengene er blevet brugt til, og om dette stemmer overens med formålet (Cracknell 2000). Evalueringer er således i højere grad blevet brugt som basis for at bedømme ansvarlighed hos den enkelte donor og i mindre grad til at forbedre fremtidige bistandsinterventioner. Denne tendens er yderligere forstærket af, at evalueringer er præget af den herskende planlægnings-tankegang, der bundes i en forståelse af, at udvikling kan forudsiges og kontrolleres, at det er muligt at distancere sig fra fortiden, at udvikling kun kan igangsættes udefra (gennem interventioner), og at modtagerne af udviklingsbistand er homogene grupper med interessesammenfald (Marcussen and Bergendorff 2003).

Forrest i køen af planlægningsværktøjer i udviklingsbranchen er 'Logical Framework Approach' (LFA), der i dag anvendes af alle betydelige donorer.<sup>3</sup> Udviklingsprocessen bliver gennem LFA anskuet som en kausal kæde af hændelser, der kan beskrives i en tabel, som opsummerer og forbinder de enkelte elementer. Denne tilgang bevirker, at der dels skabes en eksplicit sammenhæng mellem den enkelte intervention og det overordnede formål med bistanden, dels en direkte sammenhæng mellem inputs og outputs. Problemet med dette værktøj er imidlertid, at det, fordi det begrænser sig til forventede – og derfor kendte – virkninger af bistanden, modarbejder muligheden for at forstå, hvordan bistand virker.<sup>4</sup>

Hvis man ønsker at forbedre bistanden, og ikke mindst hvis man søger at forbedre bistanden med henblik på at nå de overordnede målsætninger om fattigdomsreduktion mm., er det absolut nødvendigt at opnå en grundig forståelse af, hvordan bistandsinterventioner virker. Antropologer har gennem de seneste snart tyve år studeret bistandsinterventioner som politiske arenaer præget af modsatrettede interesser. Disse studier har til sammen skabt en ny indsigt i de processer, der bliver igangsat i forbindelse med interventionerne. Vigtigst i denne henseende er, at visse resultater af bistanden ikke direkte kan relateres til den enkelte intervention, men til andre faktorer (Long 2001) – især af politisk, økonomisk og kulturel karakter; at bistandsinterventioner er sociale fænomener, der inddrager en række forskellige aktører; og at udviklingsprojekter per definition har uventede effekter (Olivier de Sardan 1988).

Baseret på denne tradition og især på studierne lavet i forbindelse med AID-Programmet<sup>5</sup> skal bistandens virkninger i denne artikel forstås som ændringer, der er forbundet med bistandsinterventioner – det være sig kortsigtede såvel som langsigtede, positive som negative, planlagte som tilfældige, tilsigtede som utilsigtede,<sup>6</sup> direkte som afledte, både i selve interventionsområdet og andre steder.

I det følgende vil de mangeartede virkninger af Danidas PS-program i Ghana blive illustreret gennem en række eksempler, der fokuserer på henholdsvis virksomhedsniveauet, den ghanesiske private sektor og det ghanesiske samfund.

## Is og flyselskab – bistandens virkninger på virksomhedsniveau

Anskuer man parametre for virkninger af PS-programmet på virksomhedsplan, såsom ændringer i antallet af ansatte siden PS-samarbejdets begyndelse eller ændringer i profit, er det tydeligt, at der er hændt meget – både godt og skidt. Nogle virksomheder ansætter, andre fyrer. Nogle ansætter, fordi samarbejdet med den danske virksomhed har bevirket, at der er skabt større omsætning, mens andre ansætter, fordi den økonomiske situation generelt har gjort virksomheden mere konkurrencedygtig. Visse

virksomheder fyrer, fordi samarbejdet har slået fejl, mens andre fyrer for at udnytte kapaciteten mere optimalt. På samme måde er der stor usikkerhed forbundet med andre parametre. En virksomheds profit er dels afhængig af mange andre faktorer end dem, PS-interventionen adresserer, såsom efterspørgsel, konkurrence og omkostninger. Dels koncentrerer interventionen sig iblandt om aktiviteter, som kun udgør en lille del af virksomhedens samlede aktiviteter, hvorfor virksomhedens samlede profitændringer ikke kan henledes til PS-programmet.

Det giver altså kun begrænset mening at opremse disse ændringer i de ghanesiske virksomheder siden PS-programmets begyndelse. Langt mere indsigt giver nogle enkelte eksempler, som viser de mange relaterede processer, der er i spil i forbindelse med en sådan intervention. Af pladshensyn begrænses eksemplerne til to. Den første case peger på, hvordan selve samarbejdet med en dansk partner kan have uventede positive virkninger, mens den anden case påpeger nogle positive afledte virkninger af et ellers mislykket PS-samarbejde.

En dansk producent af mejeriprodukter og en ghanesisk isproducent blev matchet til et PS-samarbejde. Begge parter arbejdede inden for den samme branche, men producerede ikke de samme produkter, og de danske erfaringer kunne derfor ikke direkte overføres til den ghanesiske virksomhed. Opstarten af samarbejdet, der havde til formål at øge produktionen, blev derfor langsommelig. For bedre at kunne vejlede sin partner kontaktede den danske partner den største producent af is og mejeriprodukter på det ghanesiske marked, men gjorde sig ikke klart, at de is, som blev produceret dér, var forskellige fra partnerens på et afgørende punkt: De var vandbaserede, mens partnerens var flødebaserede. De 20 kølebokse, som blev købt til at transportere isene ud til kunderne med, var derfor ubrugelige – det skulle have været egentlige frysebokse. Fejlen blev hurtigt rettet, og to fryser blev anskaffet og opsat på cykler, således at isproducenten kunne få sine produkter ud til helt nye kundegrupper – hvor det før var de velstillede ghanesere, der kom i bil til butikken for at købe større mængder ad gangen, inkluderer kundegruppen nu også mindre velstillede kunder, der køber billige produkter i små mængder fra de mobile fryser. Salget er således som planlagt gået frem.

Det er dog ikke den eneste årsag til, at omsætningen er øget. Samarbejdet med en hvid partner viste sig at være altafgørende for, at den ghanesiske producent kunne få en vigtig aftale i stand om salg af sine produkter. Shell var den eneste af benzinkæderne i Ghana, der endnu ikke havde underskrevet en aftale med Ghanas største mejerivareproducent om salg af produkter. Kort fortalt stipulerer denne aftale, at butikken får en fryser stillet til rådighed, som ingen andre typer produkter må sælges fra. Dette udelukker effektivt andre producenter fra at komme ind på dette marked. Den ghanesiske partner havde gentagne gange forsøgt at få en aftale i

stand med netop Shell, men indtil han tog sin danske partner med ud for at undersøge markedspotentialer, havde disse forsøg ikke båret frugt. Dette ændrede sig radikalt ved synet af danskeren. Ifølge den ghanesiske partner er en hvid mand ensbetydende med effektivitet, og derfor var Shell ikke sen om at underskrive en aftale.

Det andet eksempel drejer sig etableringen af et flyselskab i Ghana. I midten af 90'erne var der i Ghana en stigende interesse for at etablere et nyt indenrigsflyselskab. På daværende tidspunkt eksisterede der allerede tre flyselskaber, men en stigende økonomisk optimisme kombineret med stadig større pres på de eksisterende ruter betød, at muligheden for at etablere endnu et selskab var til stede. Der var imidlertid to overordnede problemer forbundet med en sådan etablering, nemlig de bureaukratiske procedurer i forbindelse med opnåelsen af de nødvendige tilladelser, og finansiering af selskabet.

Begge disse problemer kunne dog løses. En dansker, som tjente sit levebrød ved at initiere (og være konsulent på) donorfinansierede projekter i Vestafrika, og som havde arbejdet sammen med Danida siden 70'erne, havde en ven i en ghanesisk venturefond (GVF). Han var højtstående medlem af det daværende regeringsparti, og havde derfor tætte forbindelser til vedkommende, der havde magten til at udstede licenser til flyruter i Ghana. Danskeren havde qua sin mangeårige erfaring med bistand dels viden om PS-programmet og dels erfaring med at skaffe midler gennem Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU). Penge var således heller ikke noget problem. Der manglede blot en dansk partner. Denne blev fundet ved et tilfælde: Danskerens sommerhus lå nemlig ved siden af en dansk flyselskabsdirektørs sommerhus, hvis flyselskab havde økonomiske problemer, og han var derfor let at overtale til at deltage i projektet, der med held kunne redde hans selskab.

Målsætningerne i det endelige projektdokument var vage, og det eneste konkrete mål, der blev sat op, var at samarbejdet skulle etablere 26 nye stillinger i Ghana over en toårig periode. Projektet fik bevilget godt fire millioner kr. plus et lån på ca. 1½ million. Pengene blev brugt til at betale løn og udgifter til den danske direktør (den samme person som fik projektet igangsat), en danske flyingeniør, en dansk stewardesse, og en dansk kaptajns løn mm. Kun 12% af bevillingen var allokeret til træningsprogrammet i Danmark for otte ghanesiske medarbejdere. Flyet var lejet af den danske partner og indgik derfor som den danske partners aktiekapital. Herudover havde GVF, IFU og den ghanesiske politiker aktier i det nye selskab.

Aktiekapitalen var dog brugt allerede efter fem måneder og selskabet var ikke begyndt at tjene penge. Direktøren og to medlemmer af bestyrelsen blev fyret pga. manglende resultater. Forholdet mellem de danskere,

der skulle stå for træningen, og de ghanesiske medarbejdere blev stadig værre, og beskyldninger om racisme kom frem. En ny direktør blev hyret for at redde stumperne af selskabet, men problemerne fortsatte. Den danske partner kunne ikke længere undvære sit fly, den nye direktør havde mistanke om, at den ghanesiske partner tog penge ud af selskabet, hvorfor en uvildig undersøgelse blev iværksat, og lederen af salgskontoret i Kumasi blev fyret pga. snyd. Flyselskabet kom aldrig på vingerne igen, investorerne mistede deres penge, og PS-samarbejdet indeholdt elementer af snyd, korrupsion og racisme. Den lokale partner gemmer sig nu i Storbritannien, mens økonomichefen gemmer sig i Zimbabwe af frygt for at blive retsforfulgt i Ghana.

Dette er dog ikke hele historien om virkningerne af dette PS-samarbejde. Som en del af den træning, de ghanesiske piloter modtog, fik de internationale flycertifikater – hvor de før var begrænset til at flyve i Ghana, kan de nu flyve internationalt, og én flyver nu internationalt for et transportfirma, mens den anden flyver kommercielt i USA. Også stewardesserne har udnyttet den træning, de har modtaget, til at få job i amerikanske flyselskaber.

## Programdesign mindsker virkningerne på privatsektorniveau

Ideen bag PS-programmet er, at støtten til en virksomhed skal sprede sig til andre virksomheder, således at de positive effekter af programmet også spredes. Broderparten af støtten bliver givet i form af teknisk assistance og træning, og man må således forvente, at det netop er *kompetencer*, der spredes. I en ghanesisk kontekst er de vigtigste måder, hvorpå tekniske færdigheder spredes: Opgradering af underleverandører i forbindelse med produkt- og procesopgradering, opgradering af kunder, konkurrenters kopiering af bedre produkter/processer, informationsudveksling blandt entreprenører, rotation af trænede medarbejdere (enten til fordel for en anden virksomhed eller for at starte egen virksomhed), og gennem en entreprenørs forskellige virksomheder.

Der er dog nogle indbyggede konflikter mellem det brede design af programmet, der på den ene side skal kunne anvendes i alle Danidas samarbejdslande, og på den anden side må tage hensyn til de landespecifikke betingelser for, at private virksomheder kan agere. Således er der en konflikt mellem PS-kravet om længerevarende bindende samarbejde og den manglende tillid til ikke-slægtninge blandt ghanesiske entreprenører; mellem virksomhed-til-virksomheds-tilgangen og de få etablerede relationer mellem virksomheder i Ghana; mellem ideen om at kompetencer skal overføres mellem virksomheder og den hierarkiske ledelsesstil i mange små ghanesiske virksomheder; og mellem begrænsningen på anvendelsen af Danida-midlerne og den vanskelige adgang til kapital i Ghana (Kragelund 2004).

Disse konflikter medfører, at spredningen af kompetencer fra PS-programmet til den ghanesiske private sektor er relativt lav. I ingen af de undersøgte samarbejder havde PS-partnerne forsøgt at opgradere underleverandører eller forhandlere af produkterne for dermed at initiere en mere omfattende effekt af programmet: Partnerne havde udelukkende fokuseret på opgradering af produkt, proces eller administration i selve PS-virksomheden.<sup>7</sup> Den kendsgerning, at mange af de ghanesiske PS-virksomheder effektivt kom til fungere som enten underleverandører for danske virksomheder eller salgsted for danske produkter, har betydet en yderligere reduktion af virkningerne af programmet på den ghanesiske private sektor. Herudover er mobiliteten blandt ghanesiske medarbejdere lille – selv om lønnen i perioder ikke bliver udbetalt, vælger flertallet af medarbejdere at blive i virksomheden i stedet for at søge nyt job. Det skyldes dels den generelle mangel på ledige stillinger, dels forventningen om at 'big man' på sigt vil kunne skaffe nye ordrer. Slutteligt er informationsudveksling mellem virksomheder så godt som ikke-eksisterende: Der findes ingen pålidelige kilder til information om andre virksomheders aktiviteter, og virksomhedsorganisationerne er begrænset af stor indbyrdes konkurrence, lavt medlemstal og manglende kapacitet (Fafchamps 1996; Kragelund 2004).

Der er enkelte negative virkninger af programmet på dette niveau. To virksomheder, en producent af plasticbeholdere og et renovationsfirma, er efter programmets start nu overvejende på ikke-ghanesiske hænder. Der kan argumenteres for, at PS-virksomhederne nok aldrig havde eksisteret i dag, hvis ikke det var for den udenlandske overtagelse af aktierne, men i og med at disse virksomheders relationer til andre ghanesiske virksomheder er af arms-længde, er der kun få kompetencer, der spreder sig. I forbindelse med, at kvaliteten af nogle virksomheders produkter er forbedret, er kravene til kvaliteten af materialer også øget, hvilket har medført, at importen er udvidet. Bl.a. har kvalitetsforbedringen af en lille trykkerivirksomheds produkter medført, at både papir og farver nu må importeres. På samme måde har et lille forlag set sig nødsaget til at få sine bøger trykt i Europa i stedet for i Ghana for at opnå en tilfredsstillende kvalitet.

### Sporadiske positive virkninger i det omgivende samfund

Den begrænsede spredning på privatsektorniveau gør det omsonst at snakke om en større samfundsøkonomisk effekt af programmet: Programmet har i sin levetid kun givet støtte til knap 100 virksomheder i Ghana. Alle disse virksomheder er lokaliseret i den sydlige del af landet med en koncentration i de tre store byer, Accra-Tema, Kumasi og Takoradi-Sekondi. Nogle af de parametre, Danida stiller op, kan dog indirekte pege på virkningerne, nemlig beskæftigelse, miljøforbedringer, kønsfordeling mm., men som nævnt ovenfor er disse parametre statiske og giver i realiteten ikke noget

indblik i de underliggende processer. De kan derfor ikke bruges til at forstå, hvorfor ændringerne er sket. Der er dog sporadiske eksempler på positive effekter på et bredere niveau - undtagelser, der bekræfter reglen om, at virkningerne af den danske PS-støtte til ghanesiske virksomheder ikke spreder sig synderligt.

Et af disse eksempler er et længerevarende PS-samarbejde om skovforvaltning i det vestlige Ghana, til hvilket der blev etableret en udviklingsfond, hvortil partnerne betalte fem dollar pr. fældet m<sup>3</sup> tømmer. Formålet med denne fond var at føre en del af pengene fra skovhugsten tilbage til beboerne i området i form af skoler, sundhedscentre mm. I forbindelse med en revision af loven om bevilling af skovdriftstilladelser blev der indført en klausul om, at en vis procentdel af profitten af skovdrift skulle anvendes til sociale projekter til gavn for beboerne i området. Ifølge repræsentanter for dette PS-samarbejde er denne tilføjelse en afledt konsekvens af PS-samarbejdet.

Herudover har både en virksomhed i træforarbejdningsindustrien og en griseavler, der var med i et PS-samarbejde, haft held til at udvide produktionen i en sådan grad, at de har været nødsaget til at ansætte en række nye medarbejdere. I begge tilfælde har de ansat uuddannede arbejdsløse unge mænd fra de omkringliggende landsbyer. I førstnævnte var hele produktionen rettet mod det danske marked, således at arbejdspladserne dels ikke blev skabt på bekostning af andre ghanesiske arbejdspladser, og dels genererede virksomheden fremmed valuta. Spredningseffekten kan også ses hos en lille producent af organisk gødning, der gennem indsamling og opkøb af kokosnødsaller og kyllingeajle har skaffet de lokale farmere en ekstra indtægt.

Hvis virkningerne ikke i synderlig grad spreder sig til hverken den private sektor eller det ghanesiske samfund, er det relevant at spørge, hvem der så får glæde af disse midler i Ghana? Et fingerpeg om dette kan fås ved at granske, hvem modtagerne af Danidas PS-støtte egentlig er. Her kommer det frem, at knap 1/5 af de 48 studerede virksomheder tilhører de ledende inden for deres branche (bl.a. har tre af de fem største træforarbejdningsvirksomheder fået PS-støtte), godt 1/5 har tætte forbindelser til den politiske elite (to virksomheder har tætte forbindelser til den nuværende finansminister, der sågar virkede som finansiel rådgiver i det ene firma, et firma er ledet af hustruen til den forrige præsidents mest værdsatte politiske rådgiver, en er regional bestyrelsesformand i regeringspartiet mm.), 1/8 har tætte forbindelser til de ledende privatsektororganisationer (medlem af bestyrelsen for Association of Ghana Industries, regional bestyrelsesformand for selv samme, bestyrelsesmedlem i Empretec, et netværk der promoverer små virksomheders udvikling, bestyrelsesmedlem i diverse statsejede virksomheder etc.), og knap 1/10 har tætte forbindelser til Danmark, enten ved at være ledet af en dansker eller ved at have en lang forhistorie med samhandel med Danmark.

## Konklusion

Hovedformålet med Danidas PS-program er, som alle andre af Danidas bistandsinterventioner, at reducere fattigdom, men som indikeret ovenfor er det i høj grad usikkert, om PS-programmet i Ghana formår at gøre dette. PS-programmet har ganske rigtigt øget dansk erhvervslivs interesse for investeringer i Ghana. I Ghana har det skabt et antal arbejdspladser, det har været med til at opbygge tekniske kompetencer i en række virksomheder, produktiviteten er udvidet nogle steder, kvaliteten af produkterne er ligeledes forøget i enkelte virksomheder, og i enkelte tilfælde har det været med til at øge valutaindtjeningen. Men det er kun sjældent, at de enkelte PS-samarbejder opnår, hvad de ifølge projektdokumenterne er sat i verden for at opnå. Det er dog ikke sådan, at der ikke sker noget; der sker bare en masse andet end det forventede.

Tilsyneladende er virkningerne skabt af et sammensurium af tilfældigheder, men kigger man nærmere efter, er der alligevel en vis systematik i tilfældighederne: Således er størrelsen af virksomheden, størrelsen af PS-aktiviteten, tidsperspektivet, og relevansen af PS-aktiviteten af betydning for, i hvor høj grad interventionen kan nå sine mål. Lykkes det at optimere disse parametre, er der dog alligevel ingen garanti for at interventionen går efter planen. Her er det vigtigt at have in mente, at interventionen ikke initieres i et vakuum, men bliver påvirket af den politiske og økonomiske kontekst, de involverede personer, og den bagvedliggende motivation. Omend en større viden om disse aspekter kan minimere de risici, der er forbundet med interventionen, kan den dog ikke helt udviske dem – bistandsinterventioner har pr. definition tilfældige, utilsigtede og afledte virkninger.

*Peter Kragelund er ph.d.-studerende i udviklingsforskningsafdelingen ved Dansk Institut for Internationale Studier.*

## Litteratur

- Cracknell, Basil Edward. 2000. *Evaluating Development Aid. Issues, Problems and Solutions*. New Dehli: Sage Publications ltd.
- Danida. 2001. *Evaluation. Private Sector Development programme*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs. Evaluation Sekretariat.
- Danida. 2005. *Erhverv, vækst og udvikling. Handlingsplan for dansk støtte til erhvervsudvikling i udviklingslandene*. København..
- Fafchamps, Marcel. 1996. The Enforcement of Commercial Contracts in Ghana. *World Development* vol. 24, no. 3: 427-448.
- Folke, Steen and Henrik Nielsen, ed. 2006. *Aid impact and poverty reduction*. New York: Palgrave Publishers.
- Gasper, Des. 2000. Evaluating the logical framework approach towards learning-oriented development evaluation. *Public Administration and Development* vol. 20, no. 1: 17-28.
- Industrirådet. 1992. *Forslag til et program for dansk støtte til udvikling af den private sektor i u-landene*. Synteserapport: København: Industrirådet. Afdelingen for Systemeksport.
- 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.
- Kuada, John. 2002. Collaboration between developed and developing country-based firms: Danish-Ghanaian experience. *Journal of Business & Industrial Marketing* vol. 17, no. 6: 538-557.
- Long, Norman. 2001. *Development Sociology. Actor perspectives*. London: Routledge.
- Marcussen, Henrik Secher and Steen Bergendorff. 2003. The Mythology of Aid: Catchwords, Empty Phrases and Tautological Reasoning. *Forum for Development Studies* vol. 2003, no. 2: 302-324.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1988. Peasant Logics and Development Project Logics. *Sociologia Ruralis* vol. 18, no. 2/3: 216-226.
- Rigsrevisionen. 2003. *Beretning om privatsektor programmer i udviklingslande*. Beretning til Folketinget: 08/02. København: Statsrevisoratet.
- Schulpen, Lau and Peter Gibbon. 2002. Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. *World Development* vol. 30, no. 1: 1-15.

## Notes

<sup>1</sup> For en evaluering af PS-programmets effekter uden for Ghana, se Danida 2001; Rigsrevisionen 2003.

<sup>2</sup> Artiklens konklusioner bygger på et igangværende phd-projekt om virkningerne af dansk bistand til den private sektor i Ghana. Data om PS-programmet er begrænset til perioden 1993-2001.

<sup>3</sup> Danida har anvendt LFA siden 1989, og i dag er LFA, eller dets afarter såsom det tyske ZOPP, det tætteste man kommer på en 'industristandard' for managementværktøjer i udviklingsbranchen.

<sup>4</sup> For en diskussion af faldgruberne ved anvendelsen af LFA i forbindelse med evalueringer, se Gasper (2000).

<sup>5</sup> AID betegner det fireårige forskningsprogram 'Aid Impact: Development Interventions and Societal Processes', forankret først på Center for Udviklingsforskning og sidenhen på Dansk Institut for Internationale Studier. De tilknyttede forskere har offentliggjort en række studier af bistandens virkninger, hvoraf nogle er gengivet i Folke and Nielsen (2006).

<sup>6</sup> Her er det vigtigt at påpege at 'utilsigtet' er en bredere term end 'uventet', idet alle uventede effekter også er utilsigtede, mens nogle forventede effekter tillige kan være utilsigtede.

<sup>7</sup> Især i den første fase af PS-programmet i Ghana (1993-1996) blev der etableret samarbejder med interesseorganisationer, banker og deslige for at støtte den generelle udvikling af den ghanesiske private sektor. Støtten til disse aktiviteter gennem PS-programmet er dog stoppet. Siden 2003 er dette område imidlertid blevet dækket af BSPS.