

# Tommestok og tryllestav

- Målestokke for udvikling
- Privatsektoren som vidundermiddel?

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

# Privatsektorudvikling

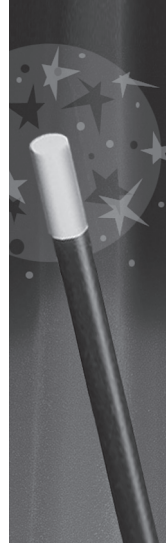
## – forskellige tilgange

### 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. Donorerne 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:

- Reforme af forretnings- og investeringsklima, herunder reforme 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 overlappinger. 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 reforme 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 intervenserende 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 korruption, 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.