

Tommestok og tryllestav

- Målestokke for udvikling
- Privatsektoren som vidundermiddel?

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

Introduktion

Den Ny Verden har tradition for at søge udblik over udviklingsforskningens rigdomme af temaer og mønstre. I flæng kan nævnes *Kalejdoskopi af 1990erne* (1993), *Status over udviklingsforskningen* (1997) og *Evaluerings 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 gennemtvunge 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 CO₂-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 trioens 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.

