

1 INDLEDNING	4
1.1 PROBLEMFOMULERING	6
2 REGERINGENS GLOBALISERINGSSTRATEGI	8
2.1 OVERSIGT OVER GLOBALISERINGSSTRATEGIEN	8
2.1.1 UDDANNELSE I VERDENSKLASSE	8
2.1.2 FØRENDE VIDENSAMFUND MED FORSKERE I VERDENSKLASSE	10
2.1.3 FØRENDE INNOVATIONSSAMFUND	11
2.1.4 FØRENDE IVÆRKSÆTTERSAMFUND	12
2.1.5 HØJTEKNOLOGIFONDEN	12
2.2 OPSUMMERING	13
3 TRADITIONEL ERHVERVSPOLITIK - EN TEORETISK BAGGRUND	14
3.1 SKAL STATEN OVERHOVEDET FØRE ERHVERVSPOLITIK?	14
3.1.1 GOVERNMENT FAILURE	15
3.2 ARGUMENTER OG FORUDSÆTNINGER FOR VERTIKAL ERHVERVSPOLITIK	17
3.2.1 EKSEMPLER PÅ VERTIKAL ERHVERVSPOLITIK	21
3.3 VERTIKAL ERHVERVSPOLITIK OG USIKKERHED	23
3.3.1 DEN TEKNOLOGISKE UDVIKLING	24
3.4 HORIZONTAL ERHVERVSPOLITIK	26
3.4.1 TYSKLANDS SUCCES – ET EKSEMPEL PÅ HORIZONTAL ERHVERVSPOLITIK	27
3.4.2 KAN ERHVERVSPOLITIK UNDGÅ AT VÆRE VERTIKAL?	28
3.5 OPSUMMERING	29
4 EVOLUTIONÆR ØKONOMI OG ERHVERVSPOLITIK	31
4.1 DEN EVOLUTIONÆRE TEORI	31
4.2 VIDEN	35
4.3 GLOBALISERINGEN OG DEN EVOLUTIONÆRE TEORI	37
4.3.1 POLITISKE IMPLIKATIONER	37
4.4 INNOVATION	38
4.5 INNOVATIONSSYSTEMER	40
4.6 POLITISKE IMPLIKATIONER	41
4.6.1 DE POLITISKE MULIGHEDER OG RELATION TIL DEN TRADITIONELLE TEORI	43
4.7 DEN EVOLUTIONÆRE TEORI OG FORSKNINGSPOLITIK	46
4.7.1 POLITISKE IMPLIKATIONER	47
4.8 OPSUMMERING	48
5 ER TEORIEN EGNET TIL EN VURDERING AF DANSKE FORHOLD?	50
5.1 TEORIEN OG DENS ANTAGELSER	50
5.1.1 MIN EGEN ANTAGELSE: DEN TEORETISKE BAGGRUND ER GÆLDENDE	52
5.2 KORT DISKUSSION AF DE ENKELTE ANTAGELSER	52
5.2.1 DEN TRADITIONELLE TEORI	53
5.2.2 USIKKERHED	54
5.2.3 DEN EVOLUTIONÆRE TEORI	54

5.2.4 VIDEN	55
5.2.5 INSTITUTIONERNES ROLLE	56
5.2.6 INNOVATIONENS KARAKTERISTIKA	56
5.3 OPSUMMERING	58
6 REGERINGENS HÅNDTERING AF GLOBALISERINGENS UDFORDRINGER	59
<hr/>	
6.1 DE POLITISKE IMPLIKATIONER	59
6.1.1 DEN INDLEDENDE FASE	61
6.1.2 REGERINGENS STRATEGI – DEN INDLEDENDE FASE	61
6.1.3 DEN OPTIMALE MÆNGDE HUMANKAPITAL	64
6.1.4 REGERINGENS STRATEGI – DEN OPTIMALE MÆNGDE HUMANKAPITAL	64
6.1.5 OPTIMALE MARKEDER OG RAMMEBETINGELSER	66
6.1.6 REGERINGENS STRATEGI – OPTIMALE MARKEDER OG RAMMEBETINGELSER	66
6.1.7 SAMARBEJDE MELLEM VIRKSOMHEDER	68
6.1.8 REGERINGENS STRATEGI – SAMARBEJDE MELLEM VIRKSOMHEDER	68
6.1.9 SAMSPIL MELLEM PRIVAT OG OFFENTLIG FORSKNING	71
6.1.10 REGERINGENS STRATEGI – SAMSPIL MELLEM PRIVAT OG OFFENTLIG FORSKNING	71
6.1.11 UNDGÅ AT FØRE EN PICKING THE WINNERS POLITIK	74
6.1.12 REGERINGENS STRATEGI – UNDGÅ AT FØRE EN PICKING THE WINNERS POLITIK	74
6.2 DISKUSSION AF REGERINGENS GLOBALISERINGSSTRATEGI	80
6.2.1 PROBLEMER MED DEN EVOLUTIONÆRE TEORI?	80
6.2.2 POLITISKE OVERVEJELSER	82
6.3 OPSUMMERING	85
7 KONKRETE POLITISKE TILTAG	87
<hr/>	
7.1 FINANSLOVEN FOR 2007	87
7.1.1 DEN FØRTE POLITIK OG DEN EVOLUTIONÆRE TEORI	90
8 KONKLUSION	92
<hr/>	
LITTERATURLISTE:	95
<hr/>	

1 Indledning

At globaliseringen er i fuld gang, kan der næppe være uenighed om. Effekten af den løbende globalisering har haft en stigende betydning for de enkelte landes, virksomheders og individers mulighed for at agere både på lokalt og globalt plan. Begrebet globalisering er et udtryk for ”*the broadening geographical inter-linkages of products, markets, firms and production factors*”¹. De vigtigste drivkræfter i denne proces er udviklingen i kommunikations- og transportteknologi, den øgede liberalisering af handel og kapitalstrømme samt markedsøkonomiske reformer i bl.a. Østeuropa, Kina og Indien (Se sekretariatet for ministerudvalget, 2005a).

For Danmark medfører globaliseringen på den ene side mulighed for at høste gevinster ved at udnytte den øgede globale arbejdsdeling. Regeringen offentliggjorde således allerede i 2003 rapporten ”Vækst gennem globalisering”, der indeholdt en række initiativer til, hvordan Danmark gennem øget åbenhed og fjernelse af barrierer for bevægelse af varer, investeringer, viden og individer kan optimere omfanget af disse gevinster i fremtiden. Det betyder, at produktionens nærhed til afsætningsmarkedet ikke er lige så vigtig som tidligere, hvilket bl.a. giver virksomheder mulighed for at opnå omkostningsfordele ved at flytte dele af deres produktion ud af Danmark.

Globaliseringsprocessen medfører på den anden side også en række udfordringer for det danske samfund. Muligheden for udflytning af arbejdskraft kan samtidig have omkostninger for virksomheder og individer, der ikke har mulighed for at udnytte disse muligheder. Disse omkostninger vil f.eks. vise sig i form af lønpres og en forskydning i efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft. Samtidig betyder udviklingen i kommunikations- og informationsteknologien, at stadig mere uddannelseskrævende funktioner kan udflyttes. Det betyder, at tidligere beskyttede erhverv også vil opleve øget konkurrence og lønpres.

Hvis vi skal opretholde vores velstandsniveau og vores balancerede indkomstfordeling, stiller globaliseringen altså en række øgede krav om tilpasning og omstilling i samfundet, ligesom der skal ske ændringer af det nuværende uddannelsesmønster for at undgå et overudbud af uunderkvalificeret arbejdskraft. Det medfører, at vi skal satse mere på forskning og udvikling, ligesom vi skal blive langt mere innovative. Derudover betyder den øgede internationale

¹ Citat fra Rycroft (2003) s. 1. Citatet er bevaret på originalsproget, da en præcis dansk oversættelse ikke ville være lige så klar.

konkurrence, at der vil være skærpede krav til at fastholde attraktive rammevilkår for virksomhederne (Se Sekretariatet for ministerudvalget, 2003; DØR 2001)

Der ligger altså nogle klare udfordringer for det danske samfund, som regeringen er nød til at reagere på, hvis Danmark skal undgå at blive for hårdt ramt af de negative konsekvenser af globaliseringen. Den 21. november 2004 omtalte statsminister Anders Fogh Rasmussen på Venstres landsmøde disse udfordringer. I forbindelse med hvordan Danmark, efter regeringens opfattelse, skal forholde sig til den øgede konkurrence på priser og lønninger fra blandt andet fjernøsten, sagde han: ”Når de andre er billigere, så skal vi være bedre. Bedre til at oprette nye arbejdspladser. Bedre til at skabe nye produkter. Bedre til at få nye idéer.”

Efterfølgende nedsatte regeringen Globaliseringsrådet, for nærmere at få belyst de positive og negative konsekvenser ved globaliseringen, samt for at få startet en debat om, hvordan man bedst muligt tackler udfordringerne. Debatten i Globaliseringsrådet har efterfølgende været et input til regeringens arbejde med at lægge en strategi for globaliseringsområdet. Dette arbejde mundede i april 2006 ud i den endelige rapport ”Fremgang, Fornyelse og Tryghed”, der beskrev regeringens oplæg til en globaliseringsstrategi, der skal sætte Danmark i stand til at løse de ovennævnte udfordringer for fremtiden.

Tiltagene i globaliseringsstrategien indeholder dels en forbedring af de generelle rammevilkår som uddannelse, infrastruktur, ændrede skatteregler samt forbedringer af nogle specifikke rammevilkår for innovation og forskning. Dels indeholder de mere målrettede tiltag, der mere specifikt kan påvirke forskningsindsatsen og erhvervslivet i en bestemt retning. Det man også kunne kalde en *picking the winners-strategi*.

Det er ikke kun det danske samfund, der står overfor disse udfordringer. Det er i høj grad hele den vestlige verden, der oplever en øget konkurrence fra lavtlønsøkonomier i rivende udvikling. Således står de øvrige europæiske regeringer i samme situation, hvor de er tvunget til at gennemføre en række ændringer, af den måde deres samfund er indrettet på. Bl.a. i Tyskland, hvor kansler Angela Merkel har igangsat projektet ”High Tech Strategy Germany”. Projektet minder i store træk om den globaliseringsstrategi, den danske regering har fremlagt, med stor fokus på uddannelse og rammebetingelser for erhvervslivet, men samtidig med en vis fokus på at det er højteknologi, der skal drive væksten i samfundet. (Se Angela Merkel, 2006)

Da jeg i denne opgave ser isoleret på den danske reaktion på globaliseringen, vil jeg ikke komme nærmere ind på andre landes tackling af udfordringerne. Selvom der utvivlsomt ville

kunne drages nogle interessante paralleller, har jeg vurderet, at det ville være for vidtgående i forhold til målsætningen med og omfanget af denne opgave.

1.1 problemformulering

Målsætningen med denne specialeopgave er at belyse, i hvor høj grad regeringens globaliseringsstrategi vil sætte Danmark i stand til at løse, de udfordringer vi står overfor i forbindelse med globaliseringen. Herunder vil jeg se på, i hvor høj grad der er tale om, at regeringens strategi indeholder tendenser til at ville føre en picking the winners strategi, og under hvilke forudsætninger en sådan politik kan anbefales.

Analysen vil blive foretaget på baggrund af to retninger indenfor erhvervspolitisk teori: Den traditionelle erhvervspolitiske teori og den evolutionære teori. Jeg vil beskrive de vigtigste pointer og antagelser i de to teorier og særligt komme ind på, hvilke forudsætninger og anbefalinger de to teorier har for at følge en picking the winners-strategi. Efterfølgende vil jeg komme med en vurdering af, hvilken teoretisk retning der er bedst egnet til at analysere den danske reaktion på globaliseringen.

På baggrund af denne vurdering vil jeg i den sidste del af opgaven benytte de teoretiske konklusioner til at vurdere de konkrete politiske initiativer i globaliseringsstrategien og se på, hvordan de følger i tråd med de teoretiske anvisninger.

På baggrund af en gennemgang og en evaluering af de to teoretiske tilgange konkluderes det, at den evolutionære teori er bedst egnet til at beskrive Danmarks reaktion på globaliseringen. Den evolutionære teori har en række politiske implikationer, der medfører, at regeringen skal stimulere og understøtte skabelsen og spredningen af viden samt styrke incitamentet for at føre innovativ virksomhed. En opkvalificering af arbejdsstyrken, forbedrede samarbejdsvilkår for virksomheder samt bedre forbindelse mellem privat og offentlig forskning er centrale dele af disse implikationer. Derudover medfører den basale tilstedeværelse af usikkerhed i den evolutionære teori, at en picking the winners strategi ikke kan anbefales.

Det viser sig, at regeringen overordnet følger anvisningerne i den evolutionære teori. I forhold til de evolutionære anvisninger afviger regeringens globaliseringsstrategi dog på den måde, at den indeholder tendenser til en picking the winners strategi indenfor enkelte områder. Det drejer sig hovedsageligt om strategiske forskningsprojekter samt en vis fokus på højteknologi. Der er dog samtidig tegn på, at den evolutionære teori ikke fungerer som en tilstrækkelig beskrivelse, og at der kan være argumenter, der ikke er omfattet af den evolutionære teori, for at gå retning af en picking the winners strategi. Det viser sig da også, at regeringen rent

faktisk i udformningen af deres instrumenter, indenfor deres politiske råderum, har taget højde for de problemer, som den evolutionære teori foreskriver. Og i selve den politiske udmøntning af forslagene i finansloven for 2007, er der tegn på, at de elementer, der kan anses som picking the winners instrumenter, rent faktisk bliver endnu mindre markante end regeringen umiddelbart lagde op til.

I kapitel 2 beskriver jeg kort oprettelsen af Globaliseringsrådet og giver en kort gennemgang af de vigtigste initiativer i Globaliseringsstrategien. I kapitel 3 præsenterer jeg den første af de to teoretiske retninger, jeg har med i opgaven, den traditionelle erhvervspolitiske teori. Jeg nævner her de klassiske argumenter for at føre erhvervspolitik, hvorefter jeg beskriver henholdsvis de vertikale og horisontale erhvervspolitiske instrumenter og kommer ind på, hvilke forudsætninger der skal være til stede, før disse politiske tiltag vil være relevante. I kapitel 4 beskriver jeg hovedpointerne og de vigtigste antagelser i den evolutionære teori, hvorefter jeg når frem til en række politiske implikationer på baggrund af denne teori. Det er i denne teoretiske baggrund, man finder argumenterne for, at øget fokus på viden og innovation er essentiel i en verden i konstant udvikling. I kapitel 5 kommer jeg ind på, hvordan de to teoretiske retninger ikke udelukker hinanden men nærmere er en teoretisk tilpasning til den historiske udvikling. Jeg evaluerer de vigtigste antagelser i de to teoriretninger og vurderer, at den evolutionære teori er bedst egnet til at beskrive Danmarks reaktion på globaliseringen. Kapitel 6 indeholder en analyse af regeringens globaliseringsstrategi på baggrund af de teoretiske anvisninger, der blev konkluderet i den evolutionære teori. Efterfølgende diskuteres resultaterne og årsagen til politiske afvigelser fra de teoretiske anvisninger. I kapitel 7 giver jeg en kort beskrivelse og diskussion af, hvordan de initiativer der blev fremlagt i Regeringen (2006) konkret er blevet udmøntet i den netop vedtagne finanslov for 2007. Kapitel 8 afslutter opgaven med en konklusion.

2 Regeringens Globaliseringsstrategi

I starten af 2005 nedsatte regeringen det såkaldte Globaliseringsråd med det formål, at diskutere Danmarks fremtid i den globale økonomi og rådgive regeringen om en samlet strategi, hvormed Danmark kan blive et førende vækst-, videns- og iværksættersamfund. Rådet indeholdt for det første de relevante ministre: Statsministeren, økonomi- og erhvervsministeren, finansministeren, undervisningsministeren og ministeren for videnskab, teknik og udvikling. For det andet deltog en bred sammensætning af repræsentanter fra fagforeninger, erhvervslivets organisationer, virksomheder samt uddannelses- og forskningsverdenen.²

Gennem et års tid har Globaliseringsrådet afholdt en række møder, hvor man har diskuteret mulighederne og udfordringerne for det danske samfund i en global økonomi. Dette arbejde mundede d. 20. april 2006 ud i offentliggørelsen af rapporten Fremgang, Fornyelse og Tryghed, der er regeringens endelige strategi for, hvordan vi forholder os til globaliseringen.

I det følgende forklares kort hovedtrækkene i regeringens globaliseringsstrategi. Derudover vil jeg kort komme ind på den såkaldte Højteknologifond, som regeringen oprettede i 2005. Den er ligesom oprettelsen af Globaliseringsrådet en reaktion på globaliseringens udfordringer, og de deraf følgende krav om øget fokus på forskning og udvikling.

2.1 Oversigt over globaliseringsstrategien³

Regeringens globaliseringsstrategi fokuserer på fire hovedmålsætninger, der skal medvirke til at Danmark i 2015 er verdens mest konkurrencedygtige samfund:

- 1) Vi skal have uddannelser i verdensklasse.
- 2) Danmarks skal være et førende videnssamfund med forskere i verdensklasse.
- 3) Danmark skal være et førende innovationssamfund.
- 4) Danmark skal være et førende iværksættersamfund.

2.1.1 Uddannelse i verdensklasse

Regeringens målsætning om uddannelse i verdensklasse skal nås ved at sætte bredt ind med reformer i hele uddannelsessystemet.

² Se www.globalisering.dk

³ Afsnittet er baseret på Regeringen (2006), Fremgang, Fornyelse og Tryghed

For folkeskolens vedkommende betyder dette, at vi blandt andet gennem bedre uddannede og mere specialiserede lærere, en øget mængde tests og evaluering samt mere fokus på de grundlæggende fagområder læsning, matematik, naturfag og engelsk kan opnå en folkeskole der kan måle sig med de bedste i andre lande.

Målet er også, at alle unge skal have enten en gymnasial- eller en erhvervsuddannelse. Dette skal blandt andet nås ved at øge gennemførelsen. Der skal indføres en belønningsordning for kommunerne, således at de har incitament til at følge op, over for unge der endnu ikke har påbegyndt eller har afbrudt en ungdomsuddannelse. Samtidig skal de enkelte institutioner opstille handlingsplaner for at mindske frafaldet. Erhvervsuddannelser skal være mere fleksible, således at de både kan tilgodese de dygtige samtidig med, at de kan rumme realistiske muligheder for de fagligt svage. Der skal desuden skabes det nødvendige antal praktikpladser, så eleverne ikke bremses i at gennemføre deres uddannelse af den grund.

For de videregående uddannelsers vedkommende, er det regeringens mål at halvdelen af alle unge skal have en videregående uddannelse. Samtidig skal de gå i gang tidligere og blive hurtigere færdige med studierne. For at opnå dette skal ungdomsuddannelserne være bedre til at forberede de unge til en videregående uddannelse, og der skal indføres nye SU-regler, der tilskynder tidligere start og hurtigere færdiggørelse. Et andet overordnet mål er, at flere skal tage en uddannelse inden for teknik, natur, IT eller sundhed. Der skal blandt andet oprettes mere attraktive uddannelser indenfor naturvidenskabelige fag for at øge tilgangen. Indsatsen på det naturvidenskabelige område skal desuden styrkes på de gymnasiale ungdomsuddannelser, for bedre at forberede de unge på en uddannelse inden for disse områder.

De korte og mellemlange videregående uddannelser skal samles på færre skoler for at sikre en højere kvalitet. Uddannelsesstederne skal desuden være langt bedre til at samarbejde med erhvervslivet om at udbyde uddannelser, der er mere målrettede mod nye behov i samfundet. For at højne kvaliteten på de lange videregående uddannelser, skal basismidlerne fremover fordeles efter kvalitet ud fra en bedømmelse af mål og resultater. Desuden skal der skabes eliteuddannelser for de dygtigste studerende, og antallet af ph.d.-stipendier skal fordobles. Forskningsmiljøerne skal styrkes ved at integrere sektorforskningen i universiteterne og give universiteterne større frihed til at tiltrække og holde på dygtige forskere. Universiteterne skal desuden i større dialog med aftagerne om uddannelsernes indhold, for at sikre fortsat kvalitet og relevans i forhold til samfundets behov.

Generelt skal der sikres bedre sammenhæng imellem folkeskolen og ungdomsuddannelserne, samt mellem ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. Dette skal ske ved

bedre tilbagemelding mellem institutionerne samt en række brobygningstiltag, således at eleverne bliver bedre kvalificeret til at foretage det rette uddannelsesvalg. Der bakkes endvidere op med en forbedret vejledningsindsats, hvor man sætter tidligere ind og hæver kvaliteten af vejlederes uddannelse.

Øget fokus på efteruddannelsesområdet skal sikre, at arbejdsstyrken bliver opkvalificeret også efter endt uddannelse. Effektivitet og fleksibilitet skal sikre muligheden for efteruddannelse for den enkelte, samtidig med at systemet skal afspejle ændringer i kvalifikationer og nye behov på arbejdsmarkedet.

Samlet set skal tiltagene medføre øget kvalitet igennem hele uddannelsessystemet, samtidig med at man øger mængden af højtuddannede i samfundet.

2.1.2 Førende videnssamfund med forskere i verdensklasse

Midlerne til at gøre Danmark til et førende land på forskningsområdet er for det første løbende at hæve de offentlige udgifter til forskning, så de ligger på 1% af BNP⁴ i 2010.

Desuden skal de samlede offentlige og private udgifter til forskning og udvikling nå op på 3% i 2010.

For at øge kvaliteten i forskningen skal en større del af forskningsmidlerne udbydes i konkurrence mellem universiteterne. De enkelte universiteter byder så årligt med forslag til store langsigtede forskningsprojekter. Den større andel af konkurrenceudsatte midler betyder dog ikke, at basismidlerne sænkes, da den samlede pulje af forskningsmidler øges.

En større andel af de konkurrenceudsatte forskningsbevillinger skal målrettes den strategiske forskning. En styrkelse af den strategiske forskning skal give bedre forskningsresultater på områder, der kan være en drivkraft i velstandsudviklingen eller løse væsentlige samfundsproblemer. For bedst muligt at kunne prioritere fordelingen af midler til strategisk forskning, skal der ske en løbende kortlægning af forskningsbehovene således, at det politiske prioriteringsgrundlag styrkes.

Den danske forskningsinfrastruktur skal udvikles således, at der er 1) Bedre muligheder for tværgående forskningsprojekter mellem universiteterne. 2) At vilkårene for samarbejde mellem virksomheder og offentlig forskning forbedres. De midler der findes i dag til samarbejde mellem privat og offentlig forskning samles i en enkelt pulje. Derudover igangsættes nye initiativer for særligt at få de små- og mellemstore virksomheder til at indgå samarbejde med forskningsinstitutionerne.

⁴ Hvilket også er det mål vi har forpligtet os til i Lissabon-aftalen, se f.eks. DØR (2003)

Den øgede mængde højtuddannede og det forbedrede samarbejde mellem private virksomheder og forskningsinstitutionerne vil medvirke til en større spredning af viden fra universiteterne til det private erhvervsliv.

2.1.3 Førende innovationssamfund

Regeringens målsætning er, at danske virksomheder og offentlige institutioner skal være blandt de mest innovative i verden. Et vigtigt middel til at opnå dette er at forbedre konkurrencen på en række områder, således at langt de fleste industrier opererer under så optimale konkurrenceforhold som muligt. For at nå dette, vil regeringen fortsætte arbejdet med at fjerne handelshindringer for varer og tjenester og forbedre konkurrencemyndighedernes værktøjer til at håndhæve konkurrencelovgivningen.

Infrastrukturen skal forbedres gennem friere konkurrence på områder, der hidtil har været præget af offentlig styring. Det drejer sig f.eks. om en mere effektiv vand- og varmesektor, øget markedsorientering af togtrafikken samt liberalisering af postvæsnet.

Også det offentlige skal være bedre til at benytte markedet til at levere bedst og billigst service. Det betyder at flere opgaver skal i udbud, og flere private virksomheder skal have mulighed for at byde ind på offentlige indkøb.

For at sikre at virksomhederne også i fremtiden har adgang til kvalificeret arbejdskraft, er det, som nævnt ovenfor, en målsætning generelt at øge mængden af højtuddannede. Desuden skal det gøres lettere for velkvalificerede udlændinge at få arbejds- og opholdstilladelse i Danmark, ligesom det på længere sigt er regeringens målsætning at sænke skatten på arbejde.

De bevillinger der gives til danske innovationsmiljøer skal prioriteres bedre i fremtiden.

Målsætningen er at skabe færre innovationsmiljøer end der eksisterer i dag men med stærkere kompetencer. Det betyder at man fremover vil koncentrere bevillingerne til de miljøer, der har potentiale for at opnå de bedste resultater.

Regeringens strategi indeholder en konkret indsats mod at forske mere i brugerdreven innovation. Der skal etableres et samlet tværfagligt forskningsmiljø med det mål at skabe ny og mere systematisk viden om kunder og markeder. Der skal endvidere igangsættes konkrete projekter i mindre virksomheder om brugerdreven innovation. Både forskningsmiljø og konkrete projekter udbydes i åben konkurrence

2.1.4 Førende iværksættersamfund

Nye danske virksomheder skal være langt bedre til at udvikle sig til vækstvirksomheder, end de er i dag. Grundlaget for dette skal lægges i folkeskolen og ungdomsuddannelserne, hvor der i højere grad skal arbejdes med at fremme idéudvikling og innovative kompetencer. Dette skal indarbejdes i fagene i forbindelse med den kommende reform af læreruddannelsen. Der vil blive fulgt op på dette på erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser, hvor alle elever fremover skal have tilbud om at vælge fag i entrepreneurskab og iværksætteri. En række tiltag skal forbedre mulighederne for at starte og drive en virksomhed: 1) Der skal være bedre tilbud om rådgivning af iværksættere. Disse tilbud skal samles i regionale iværksætterhuse, hvor man på ét sted samler al relevant rådgivning for potentielle iværksættere og mindre virksomheder. 2) Der skal indføres skattelettelser for nystartede virksomheder, så virksomhederne har bedre muligheder for at vokse sig store. 3) Der skal være bedre adgang til risikovillig kapital. Blandt andet ved hjælp af en ny kapitalstærk venturefond samt nye former for finansiering gennem vækstfonden og private investorer. 4) En lettelse af de administrative byrder gennem en digitalisering af sagsbehandlingen hos myndighederne. 5) Hurtigere behandling af konkursboer, således at der bliver bedre vilkår for at opstarte ny virksomhed efter en konkurs.

2.1.5 Højteknologifonden

Regeringen har desuden i 2005 oprettet den såkaldte Højteknologifond. Den skal støtte højteknologiske og strategiske satsninger inden for forskning og innovation, med det formål at skabe øget vækst og beskæftigelse. Særlige fokusområder for Højteknologifonden er bioteknologi, nanoteknologi og informations- og kommunikationsteknologi⁵.

Højteknologifondens kriterier for støtte deler endvidere nogen af globaliseringsstrategiens ambitioner om videnspredning, offentligt-privat samarbejde om forskning og har desuden en ambition om at udnytte åbenbart erhvervsmæssigt potentiale⁶.

Selvom Højteknologifonden ikke er en del af regeringens forslag til en globaliseringsstrategi (bl.a. fordi den blev oprettet inden arbejdet i Globaliseringsrådet var færdiggjort), så kan den alligevel ses som en del i en samlet strategi til at tackle globaliseringens udfordringer, hvilket også gør den relevant i denne sammenhæng.

⁵ Se Ministeriet for Videnskab, Teknik og Uddannelse 2004

⁶ Se tema om højteknologifonden på www.vtu.dk

2.2 Opsummering

Det er vanskeligt at argumentere imod de ambitioner regeringen har med deres globaliseringsstrategi. En målsætning om at få bedre uddannelse og forskning samt mere innovation og iværksætterier er en naturlig reaktion på de udfordringer globaliseringen bringer med sig.

Regeringens globaliseringsstrategi indeholder en lang række tiltag, der skal sørge for, at vi står bedst muligt rustet til at klare globaliseringens udfordringer og udnytte mulighederne. Tiltagene indeholder dels en forbedring af de generelle rammevilkår som uddannelse, infrastruktur, ændrede skatteregler samt forbedringer af nogle specifikke rammevilkår for innovation og forskning. Dels indeholder de mere målrettede tiltag, der mere specifikt kan påvirke forskningsindsatsen og uddannelsesområdet i en bestemt retning.

Spørgsmålet er så, hvorvidt den strategi regeringen har lagt for dagen er den rigtige til at opfylde de ønskede ambitioner.

3 Traditionel erhvervs politik - en teoretisk baggrund

Den traditionelle erhvervs politik er baseret på neoklassisk tankegang. Med baggrund i denne teori er picking the winners strategien tidligere blevet benyttet som en del af en vertikal erhvervs politik, hvor målet er, at man gennem støtte til specifikke sektorer og virksomheder kan gøre disse mere konkurrencedygtige og dermed skabe øget vækst og beskæftigelse. Siden 2. Verdenskrig er en sådan politik blevet ført på forskellige måder i en række forskellige lande. Nogen steder med succes og andre steder med mindre succes. I de følgende afsnit gennemgås forudsætninger og argumenter for at føre forskellige former for erhvervs politik på baggrund af den traditionelle teori, ligesom der vil blive illustreret med en række eksempler.

3.1 Skal staten overhovedet føre erhvervs politik?

Det traditionelle argument i økonomisk teori for offentlig indgriben i markedskræfterne er tilstedeværelsen af markedsfejl. Markedsfejl medfører, at virksomhederne ikke har de rette incitament, til at agere på en måde der er optimalt for resten af samfundet. Der er altså potentiale for at opnå en samfundsgevinst, hvis man kan påvirke virksomhedernes incitament. En regering har således mulighed for enten at fjerne markedsfejlene eller mindske deres effekt ved hjælp af politiske indgreb. De klassiske markedsfejl dækker blandt andet over eksternaliteter, koncentration af markedsandele eller deciderede monopoler, informationsproblemer, entry barrierer samt tilstedeværelsen af offentlige goder.

I forbindelse med overvejelser om, hvorvidt man skal føre erhvervs politik eller forsknings- og innovations politik er visse af de klassiske markedsfejl mere markante end andre. Jeg vil kort gennemgå de vigtigste nedenfor.

Positive eksternaliteter i forskning og udvikling nævnes ofte som en af de væsentlige markedsfejl. Dette skyldes, at der i forbindelse med dannelsen af viden vil være en spill-over effekt på andre virksomheder, således at de får en gevinst af den oprindelige investering. Den virksomhed der foretog investeringen vil således ikke opnå hele gevinsten. Dette kan medføre at virksomhedens foretrukne niveau for investering i forskning og udvikling er for lavt, i forhold til hvad der er socialt optimalt. Hvis der organiseres offentlig forskning og udvikling eller skabes bedre incitament for private firmaers forskning, kan denne eksternalitet formindskes (Se Navarro, 2003; Meyer-Stamer, 1995)

Naturlige monopoler opstår, hvis der i en given industri er tale om, at det stigende skalaafkast er tilstrækkelig stort i forhold til markedets størrelse, således at man skal have en meget stor produktion for at udnytte skalaeffekterne. Samtidig er der ofte tale om, at etablering i den givne industri kræver meget store faste investeringer. I en sådan situation vil der være faldende gennemsnitsomkostninger selv ved store produktionsmængder, og den mest effektive produktion varetages derfor med kun én producent på markedet. For at undgå at producenterne i de givne industrier udnytter den dominerende markedsposition, kan det være relevant for regeringen at regulere eller helt selv drive den aktuelle produktion.

Industrier som oftest nævnes som eksempler på naturlige monopoler er el-, vand- og telekommunikationsindustrien, der særlig i deres etableringsfase ofte har haft behov for stor statslig indblanding og støtte. (Se Viscusi et al., 2005)

Entry barrierer kan være relevante i industrier, der er karakteriseret ved stigende skalaafkast. Det kan forhindre nye firmaer i at etablere sig på et marked, særligt hvis der også er tale om store etableringsomkostninger. Regeringen kan f.eks. ved subsidier, billige lånemuligheder eller ved at garantere en hvis efterspørgsel via statslige opkøb give virksomheder mulighed for at komme ind på et marked på trods af skalaeffekterne. (Se Meyer-Stamer, 1995)

Ufuldstændig information og imperfekte kapitalmarkeder kan også medføre, at virksomheder ikke har mulighed for at gennemføre de ønskede investeringer på grund af manglende muligheder for finansiering. Dette kan forstærkes af en situation, hvor der er tale om store faste investeringer eller stigende skalaafkast. Intervention i kapitalmarkedet eller subsidier og handelsbegrænsninger er politiske metoder til at afhjælpe disse fejl (Se Itoh et al., 1991). I forbindelse med forskning og udvikling er der også tale om en stor usikkerhed. Her kan staten vælge at bære en del af risikoen ved at lave en vis mængde offentlig forskning, samt ved at medvirke til finansiering af private forskningsprojekter.

3.1.1 Government failure

Der er dog også en række argumenter imod at lade regeringen blande sig i, hvordan markedet fungerer. Kritikerne af regeringers indblanding i markedet mener således, at det for det første kan være meget vanskeligt for en regering at identificere markedsfejl, og for det andet eksisterer der de såkaldte regeringsfejl, eller government failure, der gør at de negative virkninger af politiske indgreb potentielt overstiger de positive effekter beskrevet ovenfor.

Kritikerne mener ikke, at der er noget grundlag for, at en regering har mere eller bedre viden om markederne end private virksomheder. Informationsproblemer er jo også gældende for den offentlige sektor. Dermed kan man stille spørgsmålstegn ved, om en regering for eksempel har mulighed for at vurdere den teknologiske udvikling i fremtiden. Måske har markedet selv de bedste forudsætninger for dette.

Selve den politiske beslutningsproces kan også have negative virkninger på en eventuel erhvervs politik. Pres fra politiske interessegrupper kan gøre det svært for en regering at opretholde klare betingelser og troværdighed for støtte til specifikke industrier. Særligt i tilbagegående industrier vil der være et pres fra vælgerne. En sådan situation har vi for nylig set i Danmark i forbindelse med en række lukninger af slagterier, hvor et stort antal ansatte blev fritstillet.

Pres fra interessegrupper kan også medføre, at erhvervs politiske tiltag diskriminerer de industrier, der ikke er genstand for støtte. Det kan være vanskeligt at vurdere, hvor behovene for at føre erhvervs politik er størst, og derfor er der en risiko for at politiske forbindelser får for stor indflydelse på politikernes beslutninger. Dette kan i værste fald medføre, at enkelte industrier udnytter den politiske proces til egen vinding på bekostning af den samlede velfærd (Se Meyer-Stamer, 1995; Nicolaides, 1993 s. 5).

Det er også relevant at diskutere regeringens planlægningshorisont. Hvis denne er kortere end planlægningshorisonten for private virksomheder, så vil regeringen ikke være bedre stillet i forhold til at træffe langsigtede strategiske beslutninger. Tilstedeværelsen af valg-cykler taler for en kort offentlig tidshorisont. Dog har danske regeringer flere gange formået at føre en langsigtet politik. Der er eksempelvis gennemført kartoffelkur, fastkurspolitik, efterløns- og dagpengereform og kommunalreform. Alle meget langtrækkende tiltag med relativ succes. En så lang planlægningshorisont som ovenstående indgreb indebærer, og det faktum at politikerne i den grad står til regnskab, hvis et politisk indgreb slår fejl, kan være et argument for, at man måske undervurderer det offentliges evne til at handle fremsynet.

Der findes altså både gode argumenter for og imod statslig indblanding i markedet. Så hvis der skal føres erhvervs politik, skal man altså tage begge sider med i sine overvejelser, således at man undgår de værste af de problemer kritikerne fremfører.

3.2 Argumenter og forudsætninger for vertikal erhvervs politik

Tilstedeværelsen af markedsfejl er altså en forudsætning for, at det kan retfærdiggøres at en regering intervenserer på markedet, blandt andet gennem udførelsen af erhvervs politik. Alt efter hvilken form for erhvervs politik man vælger at føre, er der også en række specifikke forudsætninger, der skal være opfyldt. I det følgende gennemgås argumenterne for at føre en vertikal erhvervs politik. Altså en politik, hvor man målrettet yder en form for støtte til specifikke industrier eller virksomheder.

Vertikal erhvervs politik dækker over det såkaldte traditionelle erhvervs politiske paradigme, hvor regeringens fokus er at opnå bestemte udfald. For at opnå disse udfald indretter regeringen instrumenter, der kan kanalisere ressourcerne imod de industrier og virksomheder, der bedst muligt kan opfylde disse målsætninger (Se Audretsch, 1998). En vigtig årsag til at føre en sådan politik er, at det offentlige kun har adgang til begrænsede ressourcer. For at få mest muligt ud af de midler man har til rådighed til at stimulere erhvervs livet, kan det være nødvendigt at målrette midlerne mod de industrier eller virksomheder, hvor afkastet til den samlede økonomi vil blive størst. Hvis man følger denne fremgangsmåde frem for at føre en generel politik, der kommer alle industrier til gode, vil man kunne opnå de mål man har sat sig med de lavest mulige omkostninger (Se Cowling et al, 1999). Som nævnt ovenfor kræver dette dog, at regeringen har den relevante information.

Et andet aspekt, der kan være en vigtig del af at føre en vertikal erhvervs politik er, at regeringen sender et klart signal om, hvilke industrier den støtter og dermed har en forventning om vil gøre det godt i fremtiden. Der er altså stor signalværdi i de instrumenter, med hvilke man vælger at yde støtte til de udvalgte industrier, da det giver de øvrige investorer i økonomien mulighed for at se, hvilke industrien regeringen satser på. Dermed oplever de private investorer en mindsket usikkerhed ved investeringer i de aktuelle industrier.

I Japans genstrukturering efter 2. Verdenskrig var disse signaler en vigtig del af den japanske regerings målsætninger med den målrettede støtte til udvalgte industrier og virksomheder. (Se Audretsch, 1993)

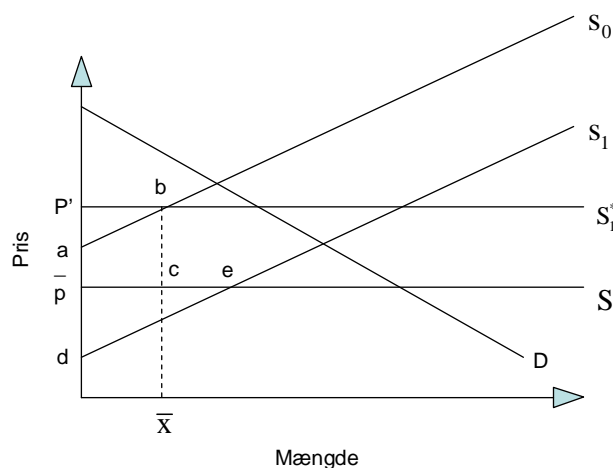
En konkret målsætning har for nogen landes vedkommende været et forsøg på at udvikle en tilbagestående industri ved hjælp af beskyttelse og støtte gennem eksempelvis subsidier og

importbegrænsninger, den såkaldte infant industry teori. Denne strategi har blandt andet været benyttet i Japan efter 2. Verdenskrig og Sydkorea fra 1960'erne.

En vigtig del af infant industry argumentet er, at den industri man målretter sin beskyttelse imod allerede er udviklet i andre lande. Argumentet for at føre en sådan beskyttende politik er så, at der gennem en midlertidig beskyttelse af denne industri eksisterer en mulighed for at forøge den samlede økonomiske velfærd. For en gennemgang af de teoretiske argumenter se boks 3.1.

Boks 3.1 – Infant industry argumentet

En lille åben økonomi vælger at yde beskyttelse til en industri, der allerede er udviklet og eksisterer i stort omfang i andre lande. Industrien er omfattet af dynamisk skalaafkast, hvilket vil sige, at der er tale om en "learning by doing" proces, hvor omkostningsstrukturene forbedres over tid.



figur 3.1

Som udgangspunkt producerer industrien ved en høj marginalomkostning repræsenteret af udbudskurven S_0 . Det dynamiske skalaafkast træder i kraft, hvis industrien i hjemlandet som minimum producerer niveauet \bar{x} . Det vil sige, at hvis der produceres på dette niveau eller højere vil omkostningerne være repræsenteret af den lave udbudskurve S_1 . Hjemlandets efterspørgsel er givet ved efterspørgselskurven D og den givne verdenspris er \bar{p} .

Virksomheder i udlandet vil uden beskyttelse af hjemlandets industri og ved fri handel have udbudskurven S^* , hvorfor \bar{p} bliver ligevægtsprisen uden beskyttelse af industrien.

Hvis hjemlandets regering beskytter hjemlandets industri med et subsidie på $(p' - \bar{p})$ /enhed vil prisen stige til p' . Hermed øges den hjemlige produktion til \bar{x} samtidig med, at den

fremtidige udbudskurve i hjemlandet skifter til S_1 . Og på den måde giver en midlertidig beskyttelse af hjemlandets industri mulighed for at høste de dynamiske skalaeffekter i fremtiden.

For at sikre at industrien ikke har behov for subsidiet i al fremtid, skal det have mulighed for at skabe en profit i fremtiden ved hjælp af de dynamiske skalaeffekter. Uden et subsidie vil industrien ikke kunne skabe profit. Med et subsidie på $(p' - \bar{p})$ har industrien kapacitet til at producere den krævede mængde \bar{x} , hvormed den fremtidige udbudskurve skifter til S_1 .

Hermed kan hjemlandets industri skabe en profit på $\bar{p}de$, hvilket jo er positivt. Hermed kan industrien klare sig uden beskyttelse fra regeringen i fremtiden. (Mill-kriteriet)

For at retfærdiggøre offentlig beskyttelse skal der udover Mill-kriteriet opfyldes, at nutidsværdien af det fremtidige sociale afkast fra beskyttelsen skal overstige omkostningerne ved beskyttelsen. Ellers vil landets samlede velfærd over tid være større uden beskyttelse af industrien. (Bastable-kriteriet) Dette gælder hvis stigningen i producer surplus $\bar{p}de$ overstiger samfundets omkostning ved beskyttelsen $a\bar{p}cb$. (Se Itoh et al., 1991, kap. 4 s. 42-43)

Resultaterne vil naturligvis være anderledes, hvis der er tale om et stort land, hvor et subsidie vil påvirke andre lande. Det vil jeg dog ikke komme nærmere ind på.

Følgende forudsætninger skal gælde før der med fordel kan foretages en beskyttelse af en tilbagestående eller ikke eksisterende industri.

Stigende skalaafkast – Det traditionelle stigende skalaafkast, hvor marginalomkostningerne falder jo mere man producerer. Sådanne specifikke omkostningsstrukturer er dog ikke særlig udbredte, hvorfor det traditionelle stigende skalaafkast nok ikke har megen relevans (Se Brander, 1986)

Dynamiske skalaeffekter – Her er der tale om, at over tid bliver virksomhederne bedre til at producere et produkt. Der foregår altså "learning by doing" i produktionen. Ved beskyttelse af en industri med dynamiske skalaeffekter vil omkostningerne altså gennem effektivitetsforbedringer blive lavere, hvorfor industrien i fremtiden vil være mere konkurrencedygtige (Se Brander, 1986; Itoh et al., 1991 kap. 4)

Markedsfejl – Som nævnt i det forrige afsnit, er tilstedeværelsen af markedsfejl af afgørende betydning for om regeringen skal blande sig i markedet. Ved fravær af markedsfejl vil virksomheder have fuld information om deres fremtidige indtjeningsmuligheder og omkostningsbesparelser, og der ville desuden være perfekte muligheder for at finansiere sine

investeringer. Private virksomheder vil derfor foretage den nødvendige investering, hvis den fremtidige profit overstiger omkostningen ved at hæve produktionsniveauet til det kritiske niveau (\bar{x} i boks 3.1). Men i praksis vil der ofte være tale om *imperfekte kapitalmarkeder* samt *imperfekt information*, hvorfor det kan være vanskeligt at have kendskab til de fremtidige indtjening og besparelser samt at finde investeringsvillig kapital. Man kan dog argumentere for, at regeringen må have lige så svært ved at få adgang til den relevante information. Det handler dog også om, hvorvidt regeringen eller de private agenter er mest fremsynede. Jf. afsnittet om government failure er der både argumenter for og imod, at en regering har en kort tidshorison. De seneste års erfaringer med tæt på perfekte kapitalmarkeder, lav rente og meget volatile aktiemarkeder kan dog også give et indtryk at, at de private virksomheder ikke nødvendigvis har en lang tidshorison. Aktiemarkedets volatilitet gør i sig selv, at det er vanskeligt at lave langsigtede omstruktureringer, da det oftest vil medføre perioder med dårligere resultater, hvilket påvirker aktiekurserne negativt. Globale, ikke-statslige aktører har på grund af den lave rente gode muligheder for at opkøbe store virksomheder. Dette har vi blandt andet set i Danmark med en stor lånefinansieret kapitalfonds opkøb af TDC. Disse aktører har mulighed for at lave langsigtede omstruktureringer med henblik på øget indtjening i fremtiden. Men der ikke tegn på en sådan praksis. Der er nærmere tegn på, at kapitalfondene på kort sigt vil skabe en indtjening på den opkøbte virksomhed.

Hvis fordelene ved omkostningsbesparelserne spredes til flere virksomheder, end den der bærer de initiale omkostninger, vil der være flere om at dele den samlede profit på grund af *dynamiske eksternaliteter*. På den måde vil den enkelte virksomhed ikke have incitament til at foretage investeringen, og man vil derfor ikke kunne udnytte de dynamiske skalaeffekter. Dette er særlig relevant i højteknologiske industrier, hvor der er krav om store investeringer i forskning og udvikling. Dette skyldes at det er vanskeligt at høste hele gevinsten ved investeringer i viden og teknologi. (Se Itoh et al., 1991, kap. 4)

I en industri der er kendetegnet ved *naturligt monopol*, kan det være nødvendigt med statslig indblanding. Særligt i opstartsfasen. Det vil særlig være relevant i meget forskningsintensive industrier, hvor investeringerne er så store, at de måske kun kan foretages i enkelte industrier på en gang. Her kan det være relevant at staten spiller en aktiv rolle og måske endda sidder i førersædet i opbygningen af en sådan industri. Atomkraft er et godt eksempel på dette.

3.2.1 Eksempler på vertikal erhvervspolitik

Japan og Sydkorea er to lande, der tidligere har ført en målrettet erhvervspolitik mod specifikke industrier. Målet var at skabe eksportindustrier, der kunne hjælpe de to lande til at nærme sig velstandsniveauet i den vestlige verden.

I Japan var strategien, at statslige institutioner skulle udvælge uudviklede industrier med lav konkurrenceevne, og at disse med statens hjælp skulle udvikle sig til internationale konkurrencedygtige industrier med stort produktions- og eksportpotentiale. Altså en picking the winners strategi.

De udvalgte industrier blev for det første beskyttet gennem handelsrestriktioner som told, importbegrænsninger, begrænsning på udenlandsk kapital og forbrugsafgifter der tilgodeså hjemmemarkedets produktion. For det andet blev industrierne støttet specifikt gennem subsidier, lån med særligt lave renter, fordelagtige afskrivningsregler og undtagelser fra reglerne om importbegrænsning (de fik lov til at importere den nødvendige teknologi, hvilket ses som en af de vigtigste elementer i den japanske succes (Se Audretsch, 1993, s.72)).

De industrier der blev udvalgt i Japan har udviklet sig i takt med at tidligere udvalgte industrier har udviklet sig succesfuldt. Som udgangspunkt var satsningen på at genopbygge den basale industriproduktion af elektricitet, kul og metal. Senere skiftede fokus mod forbrugsvarer og fra 70'erne og fremad var fokus på højteknologiske industrier.

Tal for Japans eksport til og handelsbalance med USA i 50'erne og 60'erne viser at de udvalgte sektorer, der har været støttet af den japanske regering har været langt mere succesfulde end de industrier, der ikke været en del af støtteprogrammerne. Det tyder altså på en markant forbedring af de udvalgte industriers konkurrencedygtighed. (Se Audretsch, 1993, tabel 2 og 3)

Sydkorea begyndte i 1960'erne ligesom Japan at føre en meget selektiv politik med udvælgelse af potentielle eksportindustrier, der blev støttet af staten. I Korea førte man samtidig en opbyggende eksportfremmende handelspolitik, der dog ikke var rettet mod specifikke sektorer. Også i Sydkorea har man haft succes med denne form for politik. (Se Audretsch, 1993)

Vesttyskland har frem til og med 1980'erne ført en politik, hvor de målrettet har støttet specifikke industrier. Dette har de blandt andet gjort ved hjælp af skattefordele til de udvalgte industrier, statsgaranterede lån, lån til under markedsrenten og deciderede tilskud. I Tyskland har man hovedsageligt udvalgt industrier, der har oplevet tilbagegang og faldende konkurrenceevne, enten på grund af faldende produktivitet eller manglende omstillingsevne.

Dette er en markant forskel fra Japan og Sydkorea, der i stedet fokuserede på industrier med stort vækst- og eksportpotentiale. Den tyske strategi kan således siges at være en defensiv erhvervs politik, hvorimod man i Japan og Sydkorea har ført en offensiv erhvervs politik. (se Audtretsch ,1993; Audtretsch, 1998)

Der er ikke nogen tegn på, at den tyske støtte til industrier i tilbagegang har haft nogen betydning for disse industriers konkurrenceevne. Dette kan dog skyldes, at Tysklands målsætninger med en sådan defensiv politik, ikke har været de samme som Japan og Sydkoreas. Deres fokus var at skabe en eksportsektor på baggrund af industrier med potentiale for fremtiden. I Tyskland har der i højere grad været tale om at mindske de negative effekter af den krævede tilpasning til nye industrielle forhold. Der har altså været politiske bekymringer om de menneskelige omkostninger ved den økonomiske forandring, hvilket har medført, at man har valgt at beskytte særligt udsatte industrier. (Se Schultze, 1983; Audtretsch, 1998) Desuden har visse regioners økonomiske situation været tæt forbundet til specifikke industrier. Der har derfor delvist været tale om en regional støtte, og argumenterne er nok også mere politisk end det er økonomisk funderet. Hvor Japan og Sydkorea har ”picked the winners” har Tyskland forsøgt ”to save the losers”.(se Audtretsch ,1993; Audtretsch, 1998)

Tyskland har dog også oplevet succes med deres erhvervs politik, men det har ikke været i de industrier, der har været mål for den vertikale erhvervs politik. Dette vender jeg tilbage til i afsnit 3.4.1.

Som modsætning til den begrænsede tyske succes med vertikal erhvervs politik fremstår et enkelt europæisk eksempel som succesfuldt. Airbus, en sammenslutning af flyproducenter fra Frankrig, Storbritannien, Tyskland og Spanien, gik i 1960’erne sammen om at skabe en stor flyproduktion, der skulle kunne konkurrere med amerikanske Boeing på markedet for store kommercielle rutefly.

Markedet for kommercielle rutefly er et godt eksempel på, at der eksisterer naturlige monopoler omgæret af en række markedsfejl. Det er kendetegnet ved stigende skalaafkast og dynamiske eksternaliteter, der giver store læringseffekter i produktionen. Desuden er der tale om meget store og langsigtede investeringer i forskning og udvikling, der vanskeliggør muligheden for at rejse privat kapital. Det naturlige monopol på dette marked er så stort, at selv om et enkelt firma opfylder den samlede verdens efterspørgsel, har de endnu ikke til fulde udnyttet de omkostningsfordele der ligger i stordriften. Det vil altså sige at, fra et

produktionsefficienssynspunkt vil det altså være optimalt med kun én enkelt producent på verdensmarkedet. (Se Tyson & Chin, 1992)

De europæiske virksomheder bag Airbus-projektet har fået væsentlig støtte fra deres respektive regeringer, særligt til forskning og udviklingsudgifter i opstarten, men også løbende i form af subsidier. Denne støtte var essentiel for Airbus, da produktionen ellers ikke kunne nå et niveau, hvor man for alvor kunne udnytte skalafordele og læringseffekter. På trods af det naturlige monopol har de europæiske regeringer haft incitament til at støtte airbus-projektet af flere årsager: 1) For at give projektet større troværdighed, hvormed kunder og leverandører har skullet løbe en mindre risiko ved at involvere sig. 2) Man havde forventning om, at man kunne skabe lavere priser ved at bryde det duopol der var med Boeing og McDonald-Douglas. 3) Man forventede at kunne skabe teknologiske spillovers til både den europæiske militærindustri samt til andre kommercielle formål. 4) Man ville ved hjælp af støtte og subsidier kunne flytte *economics rents* fra Boeing og McDonald-Douglas til Airbus (Dette vil dog helt eller delvist blive modvirket af den lavere produktionsefficiens ved, at der på et marked med naturligt monopol er tre i stedet for to aktører). Derudover vil en eventuel profit til Airbus jo også skabe en gevinst for de europæiske økonomier. (Se Neven & Seabright, 1995).

Som et eksempel på en vertikal erhvervs politik fremstår Airbus som en succes. De er kommet teknologisk på linie med Boeing, og i 1994 var de for første gang salgsmæssigt større. Man har satset stort, og har haft succes med at udvælge en vinder, der ikke kunne have udviklet sig uden statslig opbakning. Samtidig har man skabt øget konkurrence og innovation i produktionen af kommercielle fly. Årsagen til succesen skal sandsynligvis findes i industriens karakteristika samt det faktum at de amerikanske flyproducenter ved opstarten af Airbus var væsentligt længere fremme rent teknologisk end de europæiske. Dette har mindsket usikkerheden ved den europæiske investering (Neven & Seabright (1995) nævner desuden, at de negative konsekvenser ved at have udpeget en "taber" ikke ville have været store i forhold til de potentielle gevinster ved en succes)

3.3 Vertikal erhvervs politik og usikkerhed

I forbindelse med at man vælger at yde støtte eller beskyttelse til en industri, vil der altid være tale om en vis usikkerhed. Spørgsmålet er, om det overhovedet er muligt at udpege, hvilke industrier eller virksomheder der vil kunne blive konkurrencedygtige i fremtiden. Dermed er der tale om, at selve udvælgelsen af specifikke industrier er omfattet af et

usikkerhedsmoment. Om denne usikkerhed er stor eller lille vil så påvirke muligheden for at føre en vertikal erhvervs politik.

Flere forfattere giver udtryk for, at bureaukrater og politikere aldrig vil have mulighed for at tilegne sig den mængde relevant viden der kræves, for at kunne udvælge de rette industrier. Dermed vil det altså ikke være muligt at udvælge morgendagens vindere. (Se bl.a. Cowling et al., 1999; Schultze, 1983)

Audretsch (1998) argumenterer for, at usikkerheden ikke nødvendigvis behøver at være stor, og at der derfor kan være argumenter for at udvælge sektorer. Der er dog to vigtige antagelser der skal være opfyldt før en sådan politik kan blive en succes. 1) Produktionen skal bestå af veldefinerede inputs og 2) Inputs i produktionen er relativt faste. Velkendte og veldefinerede inputs betyder at man ved, hvilke produkter der skal produceres og at produktionsmetoden er kendt. Desuden skal man også vide, hvilke industrier eller virksomheder der kan varetage denne produktion. At inputs i produktionen er geografisk faste medfører, at det land der fører en målrettet erhvervs politik mod specifikke sektorer selv kan høste fordelene ved en sådan politik. Hvis produktionsfaktorerne i støttede industrier er mobile, vil der være risiko for spill-over effekter til andre lande. Det vil altså sige, at en vertikal erhvervs politik kan være en succes, hvis udfaldet af de politiske indgreb er kendt.

Japan og Sydkorea er netop eksempler på, at et forsøg på at udvælge og støtte specifikke sektorer kan være en succes. Dette skyldes, at da de begyndte at føre den pågældende politik, var de i en situation, hvor de teknologisk var tilbagestående i forhold til en lang række vestlige lande. Ved at importere kendt teknologi fra vesten og benytte denne til at udvikle industrier, der allerede i vesten var meget længere fremme, opfyldte de mere eller mindre antagelsen om, at have fuld information om produktionsprocessen. Dermed var graden af usikkerhed relativt lille i udvælgelsen af sektorer, og derfor var sandsynligheden for succes langt større.

3.3.1 Den teknologiske udvikling

Der kan altså argumenteres for, at i en fase hvor et land er i en teknologisk catch-up process, kan det være en fordel at føre en vertikal erhvervs politik. Efterhånden som man kommer tættere på de øvrige lande, og industrien nærmer sig den nyeste teknologi, vil den traditionelle vertikale erhvervs politik ikke længere have de samme fordele. Dette skyldes, at de let kopierbare produktionsmetoder vil blive flyttet til lavere udviklede lande med lavere produktionsomkostninger samtidig med, at hjemlandets komparative fordel i højere grad vil være bestemt af ny viden. Blandt andet i form af innovativ aktivitet, hvormed der skabes nye

produkter og nye produktionsmetoder. Men også af en øget mængde human kapital der er bundet i arbejdsstyrken⁷.

Efterhånden som man gennemgår en teknologisk udvikling vil antagelsen om fuld information altså blive svækket. Usikkerheden med hensyn til, hvilke industrier man skal satse på, vil dermed løbende blive større. Og efterhånden som viden udgør en større andel af de komparative fordele, vil det blive vanskeligere at udpege fremtidens vindere, idet man ikke kan sige, hvilke teknologier eller produktionsformer der vil ende med at give de højeste økonomiske gevinster. Vigtigheden af ny viden og store mængder innovativ aktivitet medfører, at hver enkelt virksomhed kan ses som et markedseksperiment, hvor udfaldet er meget vanskeligt at forudsige, både for de private agenter og for en regering. Det vil således ikke være praktisk muligt for regeringen at forudsige, hvilke markedseksperimenter der vil vise sig at være de bedste.

Den traditionelle vertikale erhvervs politik er altså kun relevant i situationer, hvor ny viden spiller en begrænset rolle i produktionen. (Se Audtretsch, 1998)

Japan og Sydkorea har i en lang årrække efter 2. verdenskrig benyttet vertikal erhvervs politik. På den måde har de formået at udvikle deres industrier fra en situation, hvor de var væsentligt teknologisk tilbagestående i forhold til vesten til en situation, hvor de er kommet op på samme teknologiske niveau. Dette betyder altså, at relevansen af ny viden i produktionen i Japan og Sydkorea er steget løbende i takt med denne udvikling, hvorfor usikkerheden ved at føre målrettet vertikal erhvervs politik også er steget. Efterhånden som Japan og Sydkorea har nærmet sig det vesten rent teknologisk, har regeringerne løbende været tvunget til at skifte deres erhvervs politiske fokus mod mere horisontale erhvervs politiske tiltag med målsætninger om generelle forbedringer af konkurrenceevnen og øget grad af innovation, hvilket jeg kommer nærmere ind på i de følgende afsnit. Desuden har de vertikale tiltag været midlertidige, hvilket har tvunget virksomhederne til at sikre en langsigtet konkurrencedygtighed. Det har sammen med den teknologiske udvikling altså været medvirkende til, at virksomheder som Samsung og Sony i løbet af den teknologiske catch-up og med den lavere grad af vertikale tiltag fra staten er blevet mere udsat for både national og international konkurrence. Den højere konkurrence har presset disse og en lang række andre virksomheder i Japan og Sydkorea, således at de i dag er meget innovative virksomheder, der bevæger sig ved fronten inden for udvikling og udnyttelse af ny teknologi. De Japanske

⁷ Her antages det at arbejdskraften ikke er mobil. Der er tegn på, at særligt inden for EU er denne immobilitet faldende således at veluddannet arbejdskraft i fremtiden vil være væsentlig mere mobil. Da mobiliteten dog stadig er relativt lille er det ikke en diskussion jeg vil gå nærmere ind i. (se bla. Andersen, 2003)

virksomheder har desuden været dygtige til at handle globalt og har etableret sig stærkt på bl.a. Det amerikanske marked. En række japanske bilproducenter indgik således i starten af 1980'erne samarbejder med amerikanske virksomheder, for på den måde at forbedre deres konkurrencesituation på det globale marked. (Se Rycroft, 2003)

3.4 Horisontal erhvervspolitik

Ovenfor er gennemgået en række forudsætninger for at kunne føre en vertikal erhvervspolitik. I situationer, hvor disse ikke er opfyldt, kan det altså være nødvendigt at føre en anden form for erhvervspolitik, hvis man har intentioner om at forbedre landets konkurrenceevne. Hvor den vertikale erhvervspolitik orienterer sig imod enkelte industrier eller virksomheder er alternativet, den horisontale erhvervspolitik, i stedet rettet mod at påvirke den samlede økonomiske formåen samt at styrke konkurrenceforholdene mellem virksomheder. (Se Cowling et al., 1999).

Horisontal erhvervspolitik er en naturlig konsekvens af, at viden løbende bliver en vigtigere del af produktionen. Hermed øges usikkerheden ved de mere målrettede vertikale tiltag mod specifikke industrier. I stedet kan man så rette midlerne mod produktionsfaktorerne. For idet den relative beholdning af produktionsfaktorer stadig er essentiel for et lands dynamiske komparative fordele, vil man ved at påvirke disse faktorer implicit kunne påvirke måden de bruges i produktionen, og dermed den samlede økonomiske formåen. (Se Audretsch, 1998) En vigtig forudsætning for en succesfuld horisontal erhvervspolitik er, at man sørger for, at midlerne går i retning af de mindst mobile faktorer. Traditionelt har dette været arbejdskraften, der (i modsætning til kapital og teknologi) dermed egner sig bedst til at være mål for en horisontal erhvervspolitik.⁸ Det handler altså om at forbedre kvaliteten af den arbejdskraft virksomhederne har adgang til. Dette er mest oplagt at gøre gennem forbedringer i uddannelsessystemet både i offentligt regi og på arbejdspladserne. Men også tiltag der øger offentlig og privat forskningsaktivitet, øger spredningen af viden og teknologi eller øger samarbejdet om forskning og udvikling mellem private virksomheder eller mellem det offentlige og private virksomheder kan give forbedringer af arbejdskraftens kvalitet samt forbedre effektiviteten i brugen af arbejdskraften. Øvrige produktionsfaktorer der komplementerer arbejdskraften eller er geografisk faste, vil også egne sig til sådanne tiltag.

⁸ Som nævnt i note 7 er denne antagelse ikke nødvendigvis gyldig, men arbejdskraften er dog stadig relativt immobil i forhold til kapital og teknologi.

Udover direkte at påvirke de immobile produktionsfaktorer og deres komplementær, anses en generel forbedring af rammevilkårene for at føre virksomhed som en central del af den horisontale erhvervs politik. Sådanne tiltag har som målsætning at forbedre det generelle forretningsmiljø, og derved forbedre de enkelte virksomheders effektivitet og mulighed for at blive konkurrencedygtige. Samtidig er meningen, at alle virksomheder påvirkes af den førte politik i samme grad. En generel forbedring af rammevilkårene inkluderer sænkelse af selskabsskatter og andre skatter og afgifter, der er relevante for virksomheder, forbedringer af konkurrenceforhold og konkurrencelovgivning samt forbedringer af infrastrukturen, der jo er relativt fast og samtidig komplementær til arbejdskraften, hvormed den er et oplagt mål for horisontale tiltag. (Se Audretsch, 1998; Cowling et al., 1999)

3.4.1 Tysklands succes – et eksempel på horisontal erhvervs politik

Til trods for, at Tyskland ikke har opnået særlige resultater med deres beskyttelse af specifikke industrier, har de dog samtidig formået at have succes med andre aspekter af deres erhvervs politik. Det har netop været i form af horisontale tiltag.

De vigtigste elementer i den tyske erhvervs politik har været at investere i den relevante infrastruktur og sørge for et stærkt uddannelsessystem. Man har altså forsøgt at påvirke den mindst mobile produktionsfaktor, nemlig arbejdskraft, samtidig med at man har skabt en infrastruktur, der komplementerer en veluddannet arbejdsstyrke. Denne politik er funderet i et stærkt offentligt uddannelsessystem, et veludviklet lærlingesystem, gode muligheder for efteruddannelse og et socialt sikkerhedsnet, der kan beskytte arbejderne i forbindelse med omstruktureringer på arbejdsmarkedet. I kombination med, at man i Tyskland har en relativt høj mindsteløn, har dette gjort at virksomhederne har haft incitament til at videreudanne deres ansatte, hvilket igen forstærker den samlede kvalitet af arbejdsstyrken.

Denne politik har medført, at Tysklands store eksportindustrier ikke har været de industrier, der har været mål for specifikke beskyttelse og støtte. Det har derimod været de industrier, der har haft mest gavn af den horisontale erhvervs politik, og har kunnet udnytte den høje andel af veluddannet arbejdskraft. Det har særligt været såkaldt moderat teknologi industrier, der har haft gavn af den førte politik, og det er da også disse industrier, der igennem de sidste mange årtier har udgjort den største andel af Tysklands eksport. I 1987 var andelen af eksport fra moderat teknologi industrier på 53,8 %, hvorimod højteknologi og lavteknologi havde eksportandele på henholdsvis 18,4 % og 27,8 %. Det er altså den store succes for disse industrier, der har ledt an i Tysklands positive udvikling i anden halvdel af det 20.

århundrede, og en væsentlig andel af denne succes kan tillægges de horisontale tiltag, som den tyske regering har benyttet. (Se Audretsch, 1993).

Der kan dog stilles spørgsmålstegn ved, om der i virkeligheden er tale om rene horisontale tiltag. Det vil der kun være tale om i en situation, hvor alle industrier og virksomheder har lige meget gavn af den førte politik. At dette ikke kan anses som en realistisk mulighed kommer jeg nærmere ind på i næste afsnit.

Generelt har der særligt i løbet af 1990'erne været et markant skift i litteraturen, hvormed fokus er blevet flyttet fra den vertikale mod den horisontale erhvervs politik. Det har desuden udmøntet sig i en række rapporter fra EU, hvor man anbefaler den horisontale erhvervs politik. I 1990'erne har der udviklet sig en større enighed om, at risikoen ved den vertikale erhvervs politik er for stor, og at fokus derfor skal ligge på de horisontale tiltag. (Se Cowling et al., 1999)

3.4.2 Kan erhvervs politik undgå at være vertikal?

Hvis man har ambitioner om at lave en ren horisontal politik, vil målet være at forbedre produktiviteten i samtlige industrier i økonomien. Dette vil involvere en række horisontale tiltag, men det vil paradoksalt nok også kræve, at man laver tiltag, der påvirker industrier i forskellig grad. Dette skyldes, at en bestemt politik gavner industrierne forskelligt. På grund af de knappe ressourcer vil det således ikke være en fornuftig løsning at føre en ren horisontal politik. Det vil kræve for mange ressourcer, at få alle industrier op på et bestemt væksth niveau. Så på trods af, at målene i erhvervs politikken har ændret sig fra at være sektorspecifik til mere at handle om generel støtte, så vil de benyttede instrumenter og implementeringer ikke kunne undgå at indeholde elementer, der favoriserer visse industrier frem for andre. Det er da også sådan, at langt de fleste horisontale tiltag påvirker forskellige industrier på forskellig vis. På den måde kan en politik, der i sit design ser ud til at være horisontal i virkeligheden, langt hen af vejen være en implicit vertikal politik. (Se Cowling et al., 1999)

I det tyske eksempel ovenfor beskrev jeg, hvordan Tyskland ved hjælp af en række horisontale tiltag formåede at skabe en eksportsucces i de moderat teknologiske industrier. Og den førte politik har da heller ikke direkte påvirket enkelte industrier og deres muligheder for at konkurrere. Men indirekte er der ført en politik, der har gavnet visse industrier mere end andre. De moderat teknologiske industrier har vist sig at være dem, der bedst har kunnet udnytte den horisontale politik til at forbedre sine komparative fordele og dermed øge sin eksport. (Se Audretsch, 1993, 1998)

I en verden med ubegrænsede offentlige ressourcer vil en ren horisontal politik være at foretrække, således at man kunne påvirke produktiviteten positivt i alle sektorer. Men på grund af begrænsede ressourcer bliver man nød til at designe en erhvervs politik, der på den bedste måde opnår produktivitetsforbedringer med de lavest mulige omkostninger. Den bedste mulighed for at gøre dette i en situation, hvor der er teknologisk usikkerhed, er for så vidt muligt at føre en horisontal politik. Denne vil så medføre en favorisering af visse industrier, hvormed deres produktivitet forbedres. Der er dog på ingen måde tale om specifik støtte til enkelte industrier, da virksomhederne jo udnytter de forbedringer der sker i produktionsfaktorer og infrastruktur. Der er således ikke tale om en decideret udvælgelse. Men regeringen har dog muligheder for at påvirke, hvilke industrier der påvirkes mest. Særligt gennem indretningen af uddannelsessystemet.

En sådan indretning af erhvervs politikken er ikke nødvendigvis den optimale løsning, men i en situation med begrænsede ressourcer og usikkerhed om den teknologiske udvikling, kan der være tale om en second-best løsning, hvor man under forudsætningerne, får det bedste ud af sine erhvervs politiske investeringer.

3.5 Opsummering

En række argumenter og forudsætninger for at føre forskellige former for erhvervs politik er blevet fremført i dette kapitel. Den vigtigste forudsætning for at regeringen skal føre erhvervs politik er tilstedeværelsen af markedsfejl, f.eks. i form positive eksternaliteter i forbindelse med et for lavt investeringsniveau i forskning og udvikling hos private virksomheder, eller ved tilstedeværelsen af ufuldstændig information.

Den såkaldte vertikale erhvervs politik, hvor man målrettet støtter specifikke industrier eller virksomheder kan være en fornuftig politik, hvis den målrettes mod industrier der er præget af stigende skalaafkast og learning by doing. En sådan erhvervs politik har været ført i Japan og Sydkorea med succes, mens den f.eks. i Tyskland ikke har haft nogen positive effekter. Japan og Sydkorea forsøgte med deres politik at udvælge industrier, der ville være konkurrencedygtige i fremtiden, en såkaldt picking the winner strategi. Tyskland forsøgte derimod gennem deres vertikale politik at beskytte industrier i tilbagegang.

Det viste sig dog, at en vertikal politik kun vil være relevant i situationer, hvor ny viden spiller en begrænset rolle. Som den f.eks. gjorde det i Japan og Sydkorea, der brugte denne politik til at hæve deres velstandsniveau så det nærmede sig niveauet i vesten.

I den horisontale erhvervspolitik erkender man, at der kan være stor usikkerhed i at udvælge specifikke industrier. I denne tilgang fører man i stedet erhvervspolitik ved at påvirke og forbedre de mindst mobile produktionsfaktorer, rammevilkår og den relevante infrastruktur. En sådan politik har været ført i Tyskland med succes.

Det er dog ikke muligt at føre en helt horisontal erhvervspolitik. Der vil altid være vertikale aspekter, da nogle virksomheder og industrier vil have mere gavn af de forbedrede produktionsfaktorer end andre. På den måde har regeringen stadig mulighed for at påvirke, hvor midlerne går hen, selvom der ikke på samme måde som under vertikal erhvervspolitik er tale om, at regeringen kan forsøge at udvælge, hvilke industrier der skal satses på.

4 Evolutionær økonomi og erhvervs politik

De ovenfor fremførte argumenter og forudsætninger for at føre vertikal og horisontal erhvervs politik er alle baseret på den traditionelle økonomiske tankegang. De traditionelle argumenter for erhvervs politik er baseret på, at der eksisterer en række markedsfejl der resulterer i en ikke optimal allokering af ressourcerne. Ved hjælp af bl.a. erhvervs politik kan man forbedre disse forhold, hvormed man øger markedets effektivitet. I denne forbindelse anser jeg både den vertikale og den horisontale erhvervs politik som en del af den traditionelle teori. Dette skyldes, at de er baseret på de samme neoklassiske præmisser, hvor markedsindgreb sker på baggrund af tilstedeværelsen af markedsfejl. Om man fører vertikal eller horisontal erhvervs politik afhænger hovedsageligt af graden af usikkerhed.⁹

Den evolutionære teori har et alternativt syn på den økonomiske udvikling og vækst. Dette syn har en række teoretikere videreudviklet til teorien om innovationssystemer, der har en række interessante implikationer for, hvordan man kan og bør føre erhvervs politik og særligt innovations politik. I de følgende afsnit vil jeg beskrive de vigtigste mekanismer i den evolutionære teori og komme nærmere ind på de helt centrale begreber, viden og innovation. Jeg vil desuden relatere dette til teorien om innovationssystemer, og på den måde komme frem til de vigtigste implikationer for erhvervs politik, som den evolutionære teori medfører. Til sidst i kapitlet vil jeg desuden kort komme ind på, hvilke implikationer den evolutionære teori har for udførelse af forsknings politik.

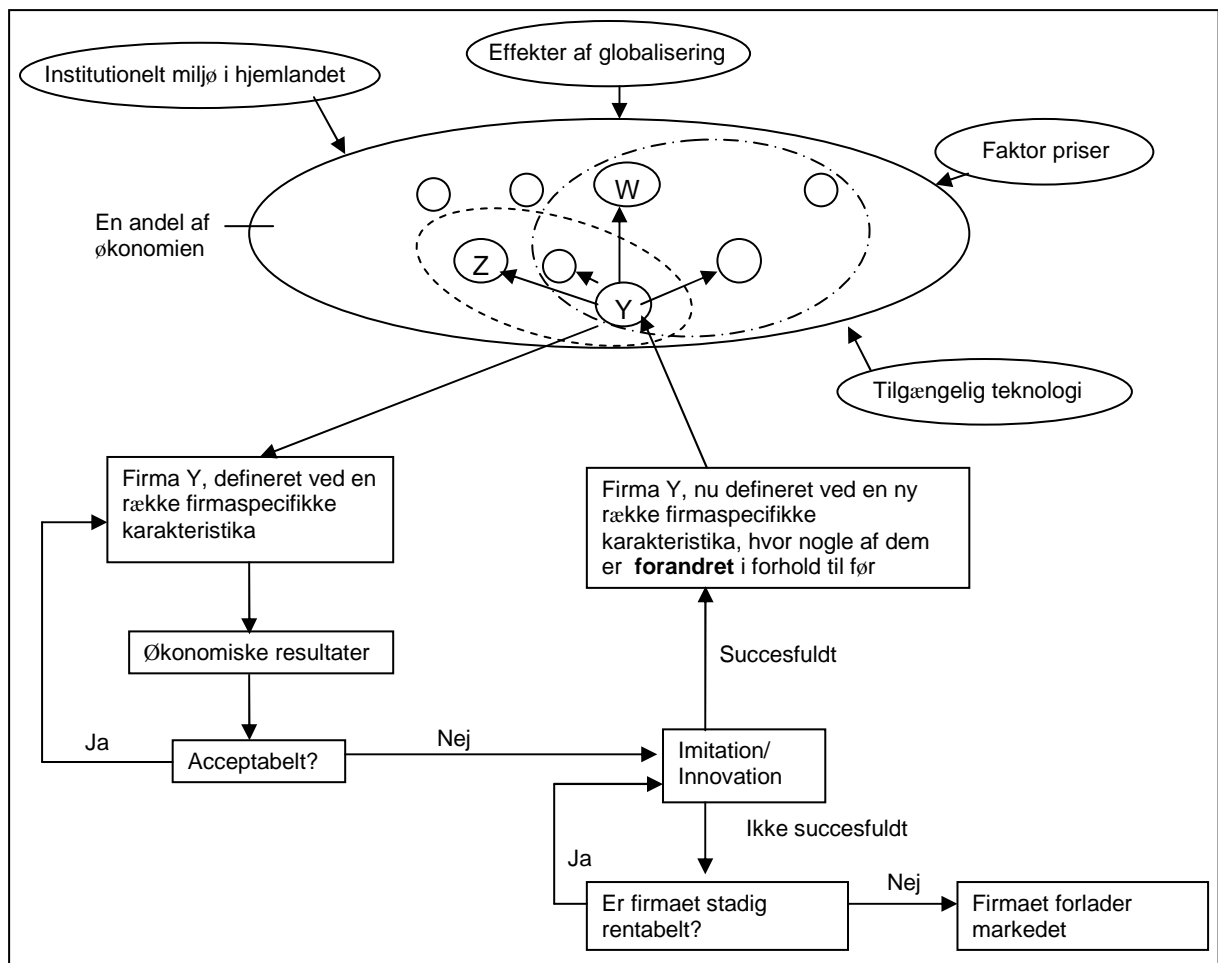
4.1 Den evolutionære teori

I modsætning til traditionel økonomisk teori er der i den evolutionære teori ikke tale om et udgangspunkt med perfekt information. Det enkelte firma har således ikke kendskab til forbrugernes præferencer, ligesom de ikke kender de andre firmaers produktionsmetoder. Teorien forsøger at beskrive disse agents handlinger i en verden præget af usikkerhed og konstant forandring. Konstant forandring viser sig ved, at der ikke eksisterer én fast ligevægt. Økonomien bevæger sig dog altid imod en ligevægt, men denne ligevægt flytter sig konstant i takt med den økonomiske og teknologiske udvikling. Desuden handler agenterne ikke nødvendigvis optimerende. Deres beslutninger er påvirket af såkaldte ”*rules of behaviour*”, der bl.a. dækker over samfundets regler, normer og graden af tillid mellem individer.

⁹ Se tabel 1 for en oversigt over teoriernes hovedpointer

I denne verden er konkurrence altså ikke en statisk proces men derimod en dynamisk proces, der foregår over tid. Processen drives af de enkelte virksomheder, der reagerer på de forandringer, der sker omkring dem. Når en virksomhed bliver presset på indtjeningen, vil den begynde at udforske nye muligheder, hvormed der skabes ny viden og udvikling. Den enkelte virksomheds valg påvirker den information, de øvrige aktører har til rådighed og dermed påvirkes deres handlinger. Den samlede proces kan illustreres ved hjælp af figur 4.1.

I den øverste halvdel af figuren repræsenterer cirklerne selvstændige virksomheder i en lille del af den samlede økonomi. Virksomhederne indgår i denne del af økonomien som konkurrenter, leverandører og aftagere, således at der mellem en stor del af virksomhederne foregår interaktion og løbende kontakt. Virksomhederne skal således konstant tage højde for de øvrige virksomheders formåen og handlinger, når de agerer på markedet. Udover denne interne påvirkning er de enkelte virksomheder påvirket af nogle mere eksterne faktorer og



Figur 4.1¹⁰

¹⁰ Figuren er en modificeret udgave af en figur fra Ferguson, 1994, s. 115.

begrænsninger udefra. Disse faktorer, der bl.a. dækker over det givne institutionelle miljø (som f.eks. lovgivning, tilstedeværelsen af finansieringsmuligheder, uddannelsessystemets udbud af relevant arbejdskraft, social kapital etc.), de udefra givne faktorpriser, den tilgængelige teknologi samt effekterne af en løbende globaliseringsproces¹¹ (her er der både tale om negative og positive effekter: øget konkurrence og dermed øget pres på industrier og virksomheder, men også forbedrede muligheder for at opsøge nye markeder etc.) Den enkelte virksomhed handler således for det første ud fra samspillet i den interne gruppe af virksomheder, der dækker over konkurrerende virksomheder såvel som leverandører og aftagere af ens produkter. For det andet handler virksomheden ud fra nogle rammer der er defineret udefra, men som er afgørende for virksomhedens handlemuligheder.

De kræfter, der driver det enkelte firmas beslutninger, er således illustreret i den nederste del af figuren. Her kigger vi på firma Y, der har en række specifikke karakteristika, der beskriver virksomhedens daglige drift og produktion. Der er både tale om "hårde" karakteristika, der er målbare som f.eks. produktionsmængde, marketingsbudget, geografisk placering og værdi af lokaliteter etc., samt om mere "bløde" karakteristika som f.eks. virksomhedens kultur, regler, incitamentstrukturer og know-how opbygget over tid.

På et givet tidspunkt handler virksomheden således ud fra, hvordan den bliver påvirket af de omkringliggende faktorer og de øvrige virksomheder på markedet. Hvis virksomhedens resultater er acceptable (hvilket normalt vil blive bedømt ud fra, om indtjeningen kan dække aflønning af samtlige produktionsfaktorer) vil man ikke have grund til at ændre den nuværende praksis. Hvis ikke, vil den nuværende praksis ikke længere være rentabel, og man vil i stedet være tvunget til at ændre sin hidtidige praksis for at tilpasse sig presset udefra. Da man ikke på forhånd kender den optimale reaktion, vil virksomheden skulle eksperimentere for at finde ud af, hvordan man kan opnå bedre resultater. Det kan eksempelvis være ved at kopiere mere succesfuld produktion eller ved at igangsætte ny innovativ aktivitet. Der er dog en risiko for, at virksomheden vælger forkert. I den situation vil der så ske en opbygning af virksomhedens vidensfundament, hvormed de igen kan forsøge at lægge en ny strategi. Hvis en virksomhed gentagne gange vælger den forkerte vej, vil den forlade markedet.

Hvis virksomheden har succes med sin innovation eller imitation, vil de være bedre stillet i konkurrencesituationen. Men processen vil dog fortsætte, da det samlede miljø nu er ændret, og de øvrige virksomheder nu skal forholde sig til de ændrede forhold. (Se Ferguson, 1994, kap. 6)

¹¹ Både effekten af globaliseringen samt relevansen af institutioner vil blive behandlet nærmere i senere afsnit

Boks 4.1 – Et eksempel på den evolutionære teori?

For bedre at beskrive de evolutionære mekanismer kan man benytte et mere konkret eksempel. Udgangspunktet vil stadig være den enkelte virksomhed, der i figur 4.1 er repræsenteret ved Y. Et oplagt eksempel kunne være en fiktiv virksomhed i den danske tekstilindustri. Det er en industri, hvor vi i Danmark har en lang tradition men, hvor der samtidig igennem en årrække har været skærpet konkurrence fra lavtlønsøkonomierne i Østeuropa og Asien. Hvis vi betragter en virksomhed i denne industri ud fra rammerne givet af figur 4.1, vil vi kunne forstå, hvordan dynamikken påvirker den enkelte virksomhed. Virksomhederne i den danske tekstilindustri har pga. globaliseringen og den teknologiske udvikling igennem de sidste mange år været nødsaget til at være fleksible i forhold til, hvordan produktionen blev organiseret. Det har krævet forandringer af produktionsmetoderne, men kan også foretages i f.eks. organisationen, designprocessen, markedsføring etc. For det første har globaliseringen medført, at virksomheder først i Østeuropa og senere i Sydøstasien i højere grad har haft mulighed for at eksportere deres produkter til vesten. Og samtidig er kvaliteten på deres produkter steget således, at de vestlige forbrugere har vanskeligere ved at differentiere på kvaliteten fra hhv. Europa og Asien/Østeuropa. Denne udvikling har i sig selv presset de danske virksomheder til at forandre deres måde at drive virksomhed på. Det har f.eks. givet udslag i, at langt de fleste danske tekstilvirksomheder har flyttet selve produktionsdelen ud af Danmark til lande, hvor lønningerne er lavere. (Se Bjørnskov, 2006) Andre reaktioner kunne være at effektivisere organisationen i virksomheden eller at satse mere på eksklusive designprodukter. For det andet skal virksomheden forholde sig til, at konkurrenterne og leverandører også påvirkes af forandringerne på verdensmarkedet. Dette kan påvirke den enkelte virksomheds handlemuligheder og skal derfor tages i betragtning, når der overvejes nye strategier. Virksomheden er samtidig underlagt en række institutionelle forhold, der påvirker dens handlemuligheder og resultat. Det drejer sig f.eks. om adgangen til kvalificeret arbejdskraft og den relevante lovgivning. Et konkret eksempel på dette er de Europæiske kvoteordninger, der i 2005 gav tekstilindustrien store problemer, da en lang række virksomheder ikke kunne hjemtage deres kollektioner, der allerede tidligere var bestilt og betalt. I fremtiden vil dansk tekstilindustri have en stor udfordring med at differentiere sine produkter fra de billigere alternativer. Her er øget fokus på markedsføring og branding af dansk designtradition en oplagt mulighed for at skabe efterspørgsel.

I den evolutionære teori kan man beskrive den enkelte virksomheds innovationer som en midlertidig forbedring i deres markedsandel (Her tænkes udelukkende på de succesfulde innovationer, da innovationsindsatsen som nævnt også kan slå fejl, hvormed virksomheden enten forlader markedet eller lærer af sin fejl og senere vil kunne foretage innovationer med større succes). Den virksomhed der introducerer en innovation vil kunne opretholde sin markedsposition i en vis periode, indtil den bliver presset af en ny eller eksisterende virksomhed, der introducerer en ny teknologi eller nye forretningsmetoder. Denne udvikling, der også kaldes *kreativ destruktion* (et begreb der blev introduceret af Joseph Schumpeter i bogen "Capitalism, Socialism and Democracy" allerede i 1942), giver altså den løbende økonomiske forandring der skaber nye industrier og muligheder og i sidste ende økonomiske vækst. (Se Navarro, 2003; Ferguson 1994, kap. 1 og 6)

I den evolutionære teori er innovation og skabelsen af ny viden er altså essentielle elementer i den løbende økonomiske udvikling og i sidste ende en forudsætning for økonomisk vækst.

4.2 Viden

I traditionel økonomisk teori er viden et offentligt gode. Det har to implikationer: for det første betyder det som tidligere nævnt, at virksomhederne ikke har incitament til at investere i viden. Denne markedsfejl kan forbedres ved a) at det offentlige producerer viden og b) ved at subsidiere udgifter til forskning og udvikling eller ved at indføre intellektuelle ejendomsrettigheder, hvormed virksomhederne kan kontrollere udnyttelsen af den producerede viden i en begrænset periode, således at deres investering kan blive tjent ind. For det andet anses viden som værende en håndgribelig størrelse. Dvs. at viden uden videre kan benyttes i en anden virksomhed end den, der i første omgang har skabt den relevante viden. (Se Lundvall, 2001)

Det er dog næppe en realistisk antagelse, at al viden uden videre kan kopieres og videregives. I den evolutionære teori arbejder man med, at viden eksisterer i to former: *kodificeret viden* og *tavs viden*. Kodificeret viden er formaliseret, og kan derfor uden videre nedskrives, kopieres og videregives. Moderne teknologi har gjort spredningen og brugen af kodificeret viden langt nemmere og har sørget for, at omkostningerne ved at bruge kodificeret viden er blevet markant lavere. Tavs viden derimod, skabes gennem erfaring og learning by doing og er dermed knyttet til individet og produktionsprocessen. Det betyder også, at tavs viden kun kan videregives til andre individer gennem social interaktion, hvilket medfører at kvaliteten af denne interaktion er af stor betydning for spredningen af viden.

En central del af den evolutionære teori er, at kompleksiteten i viden og vidensspredning er stor i forhold til tidligere, og at den innovative proces derfor kræver relativt store mængder tavs viden. Andelen af tavs viden i forhold til kodificeret viden er altså derfor blevet væsentlig større. Det vil sige, at på trods af, at globaliseringen har gjort udbredelsen af kodificeret viden langt lettere og nedbragt omkostningerne ved brugen af kodificeret viden, er behovet for tavs viden steget, da den er komplementær til den kodificerede viden og samtidig har fået en vigtigere rolle i produktionen.

Dette medfører, at store dele af vidensspredningen fra virksomhederne kræver kontakt mellem individer. Derfor vil den geografiske placering i forhold til samarbejdspartnere som f.eks. andre virksomheder eller vidensinstitutioner være med til at bestemme en virksomheds konkurrencedygtighed. Dette kan være et argument for, at virksomheder placerer sig i såkaldte *klynger*, hvor en række virksomheder og institutioner placerer sig i geografisk nærhed af hinanden for på den måde at udnytte de tætte netværk og forbedret udveksling af viden til at opnå bedre produktivitet. Derudover vil en større andel af tavs viden medføre, at mængden af human kapital i produktionen bliver vigtigere. (Se Navarro, 2003; Lundvall, 2001)

Samtidig med at viden (og særligt tavs viden) bliver vigtigere, ændrer brugen af viden sig også. Lundvall og Archibugo (2001) beskriver, hvordan den moderne økonomi har udviklet sig til en såkaldt *learning economy*, eller læringsøkonomi. Dette begreb er baseret på, at vi i de seneste årtier har set en kraftig acceleration i brugen af viden i produktionen.¹² Samtidig har vi også set en acceleration i den såkaldte vidensdestruktion, hvor viden endnu hurtigere end før bliver værdiløs. Dette betyder at kompetencer langt oftere skal fornyes og holdes up-to-date. Derfor er det mest afgørende altså ikke, at man formår at have adgang til eller skabe en stor mængde viden. Det vil i mindst lige så høj grad være afgørende, at individet og virksomheden er bedst muligt i stand til at tilegne sig viden hurtigt og samtidig kunne skille sig af med den viden, der er blevet overflødig. Her kan som eksempel nævnes specifikke rutiner og normer i en virksomhed som i lyset af udviklingen over tid bliver uhensigtsmæssige. Det er helt essentielt for virksomheden at kunne forny disse rutiner for bedre at kunne optage ny viden og dermed være konkurrencedygtige i fremtiden. (Se Nyholm et al., 2001) Hvis man er i stand til på denne måde både at skabe viden og samtidig skille sig

¹² Den øgede brug af viden i produktionen, og at det er de virksomheder der bedst formår at skabe og udnytte viden er dem, der oplever størst vækst er i sig selv ofte nævnt som den såkaldte *knowledge-based economy*, eller vidensbaseret økonomi. (Se Lundvall og Archibugi, 2001)

af med den overflødige viden, er det muligt løbende at ajourføre sine kompetencer til de forandringer omverdenen byder på.

For at være bedst muligt stillet i denne læringsøkonomi kræver det altså, at både samfundet og de enkelte virksomheder har indlæringskapacitet af høj kvalitet samt, at fleksibiliteten i forhold til, at tilpasse sig omverdenens forandringer er i top.

4.3 Globaliseringen og den evolutionære teori

Den evolutionære teori forsøger som udgangspunkt at beskrive virksomhedernes reaktioner på et pres udefra, og hvordan denne proces driver økonomien. Globaliseringen er ikke en forudsætning for forløbet af denne proces, men tilstedeværelsen af globaliseringen har effekter, der påvirker resultaterne af den evolutionære teori. Den har således også implikationer for, hvilken erhvervs politik der skal føres.

En af de vigtigste implikationer af globaliseringen er, at der foregår løbende dereguleringer og liberaliseringer af en række markeder samtidig med, at nye aktører får adgang til voksende markeder. Dette øger den globale konkurrence og har samtidig medført, at konkurrencen i højere grad er baseret på viden og læring. Globaliseringsprocessen har været drevet af teknologiske fremskridt på transport og kommunikationsområdet. Men samtidig har globaliseringen selv haft en enorm effekt på efterspørgslen efter kommunikationsteknologi. Dette har været medvirkende til en kraftigere innovationsproces og teknologisk udvikling samtidig med, at det yderligere har forøget accelerationen af globaliseringsprocessen. Altså en slags selvforstærkende effekt.

Globaliseringen kombineret med den accelererende innovationsproces har været medvirkende til et øget pres på virksomheder om at kunne tilpasse sig forandring. Dette har i højere grad krævet en forbedring af læringskapaciteten og innovationsmulighederne. (Se Lundvall og Borras, 1997)

4.3.1 Politiske implikationer

Globaliseringens effekter giver politikerne en række udfordringer i lyset af den evolutionære teori. Som nævnt ovenfor, skaber globaliseringen et pres på virksomhederne om at forandre sig. Effekten af dette pres på virksomhederne og på økonomien vil afhænge af, hvor gode evner der eksisterer i samfundet til at tilpasse sig og være innovative. Afhængig af disse effekter vil forandringspresset have nogen konsekvenser for samfundet. Særligt vil visse grupper blive udsat for tab, hvis de ikke er i stand til at tilpasse sig. Regeringen har mulighed

for at påvirke alle tre niveauer. Altså 1) de kan påvirke selve forandringspresset (f.eks. via konkurrencepolitik, handelspolitik og den overordnede økonomiske politik) 2) De kan påvirke individer og virksomheders tilpasningsevne (f.eks. via uddannelsespolitik og innovationspolitik) Og 3) de kan påvirke fordelingen af ressourcerne (her tænkes hovedsageligt på at sørge for kompensation til de grupper, der bliver stillet dårligere af forandringerne. Her vil f.eks. være tale om skattepolitik, socialpolitik og regionalpolitik) Regeringen kan prioritere niveauerne forskelligt, men det er vigtigt at de tre niveauer koordineres, så de komplementerer hinanden bedst muligt. F.eks. vil en skærpende konkurrencepolitik ikke have de ønskede virkninger, hvis virksomhederne ikke er fleksible nok eller arbejdskraften ikke er veluddannet nok. Et andet eksempel kan være, at selvom man opnår højere vækst gennem øget konkurrence og fleksibilitet hos virksomhederne, så vil en række marginale grupper på arbejdsmarkedet stadig blive stillet dårligere, hvis ikke samfundet kompenserer dem. Dette kan også være tilfældet med marginale regioner, der kan risikere at sakke bagud, hvis væksten f.eks. er koncentreret på mere centrale regioner. Koordination af en lang række politiske områder er altså nødvendig for at optimere indsatsen af de enkelte områder og opnå vækst og innovation samtidig med, at man forsøger at undgå en for stor grad af polarisering i samfundet. (Se Lundvall og Borrás, 1997)

4.4 Innovation

Som nævnt ovenfor, ser den evolutionære teori innovation som de økonomiske agents reaktion, på det pres den økonomiske udvikling bringer med sig. Der foregår således en løbende proces, hvor den ene virksomheds innovationer øger presset på de øvrige virksomheder. De er derfor nød til at reagere, hvilket blandt andet kan ske ved at igangsætte nye innovationer. Man kan altså sige, at virksomhederne over tid, udover at konkurrere på pris og kvalitet, også konkurrerer gennem innovation. Innovationsprocessen foregår i en verden præget af usikkerhed og imperfekt information, hvorfor agenterne vil begå fejl og lære over tid. Hypotesen om, at vi befinder os i en læringsøkonomi, forstærker yderligere denne proces, og gør dermed innovationskapaciteten i virksomhederne endnu vigtigere. I det følgende vil jeg kort gennemgå nogen af de vigtigste karakteristika ved innovation som samtidig er i overensstemmelse med den evolutionære teori.

Innovation er kumulativ, hvilket vil sige at virksomheden ikke bevidst vælger en bestemt retning ud af en række alternativer. I stedet udvikler retningen sig ud fra en række

eksperimenter, der ved succes åbner nogen nye muligheder samtidig med at nogen andre lukkes af. Innovation er derfor begrænset af denne retning og er altså kendetegnet ved *path dependency*. Dette betyder, at den innovation man udfører i dag påvirker, hvilke innovationer man har mulighed for at lave fremtiden. Hermed påvirkes kapaciteten til læring også af, hvor komplekse de hidtidigt udførte innovationer har været. Dermed kan dagens innovatorer have opnået komparative fordele i morgen.

Denne path dependency medfører også, at de enkelte virksomheders udviklingsforløb er helt unikke og i hvert skridt er afhængig af faktorer fra firmaet selv, den industri den tilhører samt den geografiske lokalitet. Den samlede population af virksomheder bliver altså meget differentieret, selv inden for den enkelte industri. (Se Nyholm et al., 2001; Navarro, 2003)

Interaktion er en forudsætning for innovation, hvilket blandt andet skyldes antagelsen om, at der eksisterer en stor andel af tavs viden, der er bundet i individer og produktionsprocesser samt, at innovationsprocessen er præget af usikkerhed. Når en virksomhed reagerer på pres fra omverdenen, foregår det som tidligere beskrevet ved en læringsproces, hvor virksomheden eksperimenterer for at forbedre sin konkurrenceevne med mulighed for at fejle og lære undervejs. For at forbedre muligheden for succes i denne proces er information om omverdenen helt essentiel. Og da meget af den relevante viden er tavs viden, vil virksomheden være tvunget til interaktion med andre virksomheder, organisationer og institutioner. På den måde kan virksomheden udnytte relevant komplementær viden fra f.eks. kunder og andre brugere af deres produkter eller ekspertise fra konkurrenter og relevante vidensinstitutioner. Udnyttelse af komplementær viden er også med til at forbedre udnyttelse af eventuelle teknologiske innovationer. (Se Nyholm et al., 2001; Navarro 2003)

Innovation kan foregå i flere dele af virksomheden. Innovation drejer sig altså ikke kun om at udvikle nye produkter eller produktionsformer. Der kan i lige så høj grad foretages innovation i selve måden virksomheden drives på. Det kan f.eks. være i form af nye organisationsformer, nye marketingsmetoder, udvikling af nye markeder eller forbedringer af virksomhedens logistik og distribution. Innovation behøver altså ikke at være afhængig af teknologisk udvikling, men kan i stedet opnås ved, at man i højere grad udnytter de eksisterende ressourcer og kompetencer i virksomheden mere effektivt.¹³ (Se Ferguson, 1994, kap. 6; Navarro, 2003)

¹³ Det skal dog nævnes, at i en situation uden teknologisk udvikling ville det teknologiske niveau sætte en øvre grænse for udnyttelsen af ressourcer og kompetencer.

Innovation foregår i hele økonomien. Alle virksomheder i en økonomi bliver påvirket af faktorer udefra. Særlig i en globaliserende verden vil virksomheder opleve et øget konkurrencepres fra konkurrenter i ind- og udland. Dette medfører, at alle virksomheder er tvunget til at reagere på disse forandringer. De får dermed øget deres incitament til at blive innovative. Hvis man ser dette i sammenhæng med, at innovation ikke er begrænset til udviklingen af nye produkter, kan man argumentere for at innovationsmængden ikke er afhængig af om virksomheden er høj- eller lavteknologisk, ligesom der også i servicevirksomheder i stigende grad foregår innovation. De evolutionære læringsprocesser foregår altså i alle industrier i økonomien. Af samme årsag er virksomhedens størrelse heller ikke en faktor der mindsker innovationsincitamenterne (For små virksomheder kan dog der være en række andre begrænsninger i form af manglende muligheder for finansiering, mangel på relevante kompetencer hos medarbejderne, mangel på eksterne netværk etc.). (Se Nyholm et al., 2001, Navarro, 2003)

4.5 Innovationssystemer

Idéen om *innovationssystemer*¹⁴ er udviklet på baggrund af den evolutionære teori. Teorien analyserer det system der omgiver innovativ aktivitet i et land eller et afgrænset område. Teorien om innovationssystemer følger langt hen ad vejen den evolutionære tilgang, men den essentielle tilføjelse er, at institutionerne har en afgørende rolle. Et innovationssystem kan defineres som et samspil mellem virksomheder, organisationer og institutioner, der er involveret i produktion og spredning af viden. (Se Lundvall, 2002) I denne sammenhæng er organisationerne de aktører, der ikke er virksomheder, men som virksomhederne på den ene eller anden måde interagerer med. Det kan f.eks. dreje sig om universiteter, forskningsinstitutter, finansieringsvirksomheder, fagforeninger, regeringsinstitutioner etc. Interaktionen mellem de forskellige virksomheder og mellem virksomheder og organisationer sker under påvirkning af de eksisterende institutionelle rammer. Der er på den ene side tale om lovgivning (f.eks. patentlovgivningen som konkret eksempel) og teknologiske standarder, der direkte kan påvirkes af den politiske proces. På den anden side er der tale om mere uformelle institutioner, der bedst kan betegnes som sociale

¹⁴ Konceptet blev introduceret som National Systems of Innovation, men er her blot betegnet som innovationssystemer. Dette skyldes at det ikke nødvendigvis kun er nationers innovationssystemer man analyserer. Der kan også være tale om regionale eller lokale innovationssystemer (enten inden for eller på tværs af landegrænser) (Se Navarro, 2003)

normer og regler. Det er institutioner, der udvikler sig over tid og derfor er vanskelige at påvirke direkte. Det drejer sig f.eks. om vaner, rutiner, etiske normer, agenternes tidshorisont, graden af tillid mellem agenterne, samfundets normer for interaktion mellem individer, forholdet mellem arbejdsgivere og ansatte, principper for firmaers interne organisation etc. Institutionerne udgør altså en slags "rules of the game", og de former de begrænsninger og incitamenter, som virksomheder og organisationer handler under. (Se Edquist, 2001)

I et innovationssystem opstår innovation som et resultat af interaktion virksomhederne imellem og mellem virksomheder og organisationer. Det vil sige at samarbejde med systemets øvrige aktører påvirker både skabelsen og spredningen af viden i en virksomhed. Dette flow af viden er altså helt centralt for innovationssystemer, da den komplementære viden kan være en forudsætning for innovation.

4.6 Politiske implikationer

Den evolutionære teori og den deraf afledede teori om innovationssystemer har en række implikationer for, hvordan man bedst mulig fører erhvervs- og innovationspolitik.

Det, at man i den evolutionære teori aldrig oplever at økonomien befinder sig i ligevægt gør, at identifikation af problemer er mere vanskelig end i den traditionelle økonomiske teori. Den løbende forandring gør, at det ikke er muligt at identificere markedsfejl, da man ikke kan sammenligne med en optimal teoretisk situation. I stedet er man nødsaget til at identificere problemer eller såkaldte systemiske imperfektioner i et innovationssystem ved at sammenligne med andre systemer, enten historiske eller eksisterende. Dette stiller store krav til at foretage omfattende analyser for at identificere systemets problemer f.eks. ved hjælp af benchmarkinganalyser. (Se Edquist, 2001; Navarro, 2003)

Antagelsen om, at man befinder sig i en læringsøkonomi gør, at et vigtigt fokus i erhvervspolitikken må være at forsøge at øge læringskapaciteten hos både virksomheder, organisationer og individer. En forbedring af læringskapaciteten vil forbedre hele økonomiens evne til at tilpasse sig udviklingen. Forudsætningen om interaktion mellem økonomiens aktører og introduktionen af innovationssystemer betyder endvidere, at erhvervspolitikken i princippet udgøres af en lang række andre politiske områder. Derfor skal den politiske indsats koordineres således, at man på bedst mulig måde påvirker både virksomhedernes konkurrenceevne samtidig med, at de omkringliggende organisationer og institutioner giver de bedste vilkår for at skabe og sprede viden og foretage innovation.

Man kan på den ene side argumentere for, at den store fokus på viden og innovation gør, at erhvervs politikken i praksis blot vil være at føre innovationspolitik. Men på den anden side må indsatsen koordineres mellem alle de politiske områder, der har en relevans for konkurrenceevne, viden og innovation. Det kan dreje sig om så forskellige områder som uddannelse, forskning, arbejdsmarkedet, socialpolitik, finanspolitik, skattepolitik, konkurrenceforhold etc. Målsætningen om, at forbedre konkurrenceevne gennem en effektiv innovationspolitik inddrager altså de fleste af de politiske områder. En koordination af de politiske områder sikrer desuden, at man kan forfølge målsætningen om vækst og innovation og samtidig tage højde for de negative effekter som globaliseringen og det medfølgende forandringspres medfører.

De følgende punkter indeholder de vigtigste konkrete implikationer for erhvervs politikken af den evolutionære teori og innovationssystemer.

- Regeringen skal sørge for, at markedet fungerer og, at de relevante rammebetingelser for at føre virksomhed og særligt for innovation og videnspredning er optimale. Det kan omfatte opgaver som f.eks. at føre en fornuftig makroøkonomisk politik, at sikre adgangen til risikovillig kapital, sørge for gode konkurrenceforhold etc. Der skal dog ikke nødvendigvis føres en decideret horisontal politik som beskrevet tidligere. For det første er det som nævnt ikke muligt at undgå, at et politisk indgreb vil påvirke nogle aktører anderledes end andre. Desuden vil læringskompetencerne være mere lokale end tidligere, bl.a. på grund af at innovation er kumulativ, hvorfor der kan være behov for at tilpasse rammebetingelser til forskellige dele af økonomien. (Se Edquist, 2001; Navarro 2003)
- Man bør undgå at fokusere sin erhvervs politiske indsats på en lille gruppe af (eksempelvis højteknologiske) industrier. For det første har vi set, at innovation foregår i alle industrier samt i både store og små virksomheder. Desuden er den innovative proces karakteriseret ved stor usikkerhed, hvilket medfører, at hverken virksomhederne eller regeringen har mulighed for at forudsige resultatet. Virksomhederne er nødsaget til at eksperimentere, hvormed de kan begå fejl som de dog kan lære af på længere sigt. Man kan dog argumentere for, at på trods af at en regering også kan lære af sine fejl og usikkerheden er den samme, så vil der samfundsmæssigt være mere på spil ved en mulig fejlagtig erhvervs politiks indsats end ved en fejlslagen strategisk beslutning hos en enkelt virksomhed. En picking the

winner politik kan man altså ikke argumentere for ud fra den evolutionære teori. (Se Navarro 2003; Lundvall, 2001)

- Regeringen skal forsøge at øge graden af networking og samarbejde imellem virksomheder og mellem virksomheder og relevante organisationer for på den måde at øge mulighederne for innovation. Dette skal gøres ved at påvirke de relevante institutioner, og derved forbedre incitamenterne til disse former for samarbejde. Dette kan f.eks. gøres ved at regeringen stimulerer dannelsen af innovative klynger. Hvis det lykkedes at forbedre incitamenterne både for virksomheder og organisationer, vil der ske et øget flow af viden i økonomien, hvilket i sig selv vil give mere innovation ligesom virksomhedernes evne til at tilpasse sig vil blive forbedret. Desuden vil den enkelte virksomheds risiko ved den komplekse innovationsproces blive mindre når den deles med andre aktører. Regeringen skal dog i denne forbindelse være opmærksom på at undgå karteldannelser. (Se Navarro, 2003)
- Der skal skabes de bedst mulige vilkår og incitamentter for at skabe samarbejde mellem det offentlige forskningssystem og den private forskning og udvikling. Et sådan samarbejde er et krav, hvis man vil have det optimale afkast af sine offentlige investeringer i forskning. Vigtige redskaber i denne forbindelse kan være påvirkning af universiteternes intellektuelle ejendomsrettigheder samt indførelsen af såkaldte isbryderordninger, hvor staten støtter ansættelsen af akademikere i mindre private virksomheder. (Se Navarro, 2003; Lundvall, 2001)
- Regeringen skal sørge for udviklingen af en tilstrækkelig mængde humankapital. Dette skal på den ene side ske gennem det offentlige uddannelsessystem. På den anden side skal det gøres ved hjælp af arbejdsmarkedsordninger, der giver incitamentter til både virksomheder og enkeltpersoner til at investere i efteruddannelse. (Se Lundvall, 2001)

4.6.1 De politiske muligheder og relation til den traditionelle teori

Overordnet giver den evolutionære teori et billede af, at et lands konkurrenceevne udgøres af, i hvor stor grad man er i stand til at producere viden og innovation og sprede denne. Den samlede kapaciteten til at foretage innovation i et land afhænger således af summen af virksomheder i systemet plus de organisationer der interageres med og de institutioner der omgiver disse interaktioner. Sluttelig afhænger den innovative kapacitet af graden af interaktion mellem aktørerne. Politikerne har som beskrevet ovenfor mulighed for at påvirke

innovationskapaciteten, hvis det er muligt at ændre eller påvirke organisationer eller institutioner således, at incitamentsstrukturen til samarbejde og videnspredning forandres.

I afsnittet om usikkerhed i forbindelse med vertikal erhvervs politik konkluderede jeg, at vertikal erhvervs politik kun er relevant i situationer, hvor ny viden har en begrænset rolle, og usikkerheden derfor er tilstrækkelig lav. Den øgede usikkerhed, på grund af den stigende betydning af viden og innovation, har ført til den horisontale erhvervs politik og øget fokus på rammebetingelser og påvirkning af produktionsfaktorerne. Der er dog stadig tale om, at udgangspunktet er den enkelte virksomhed. Den evolutionære teori og teorien om innovationssystemer tilføjer yderligere elementer. Det drejer sig om at introducere konkurrence som en dynamisk proces, der driver økonomien mod en konstant skiftende ligevægt. Samtidig differentierer man vidensbegrebet således, at en del af den viden der indgår i produktionen er tavs viden. Dette gør, at interaktion mellem aktørerne bliver af større betydning. Derudover introduceres institutioner som en helt afgørende faktor, der medfører, at det ikke længere er den enkelte virksomhed eller organisation, men i endnu højere grad er interaktionen mellem dem der er afgørende for den innovative aktivitet og dermed konkurrenceevnen. Hvor der i beskrivelsen af den horisontale erhvervs politik hovedsageligt blev lagt vægt på at skabe og opretholde de optimale rammebetingelser som f.eks. lav erhvervsbeskatning, optimale konkurrencebetingelser eller sikre adgangen til kvalificerede inputs så tilføjer man med introduktionen af institutioner et nyt fokusområde. Det drejer sig om institutioner, der i højere grad er med til at udvikle virksomhederne og deres muligheder for videnspredning og innovation samt at sørge for deres muligheder for, at få adgang til information og skabe relevante netværk. Eksempler på dette er bl.a. det europæiske ECTS-system, der giver virksomhederne bedre mulighed for at finde relevant arbejdskraft og sammenligne kvalifikationer på tværs af landegrænser. Et andet eksempel er Dansk Eksportråd, der er med til at sænke virksomhedernes omkostninger til at søge information om mulighederne på udenlandske markeder.

Den evolutionære teori indeholder samtidig en erkendelse af, at det hverken er muligt eller hensigtsmæssigt at føre en ren horisontal politik. Det betyder, at selvom det ikke er muligt at udvælge fremtidens vindere, er man nødt til at indrette det institutionelle miljø og rammebetingelserne på en måde, der tager højde for sammensætningen af virksomheder og lokale karakteristika.

Tabel 4.1: De vigtigste erhvervspolitiske pointer fra hhv. den traditionelle teori og den evolutionære

	Traditionel teori	Evolutionær teori
Hvem er målet for analysen	Individet og dets handlinger samt den enkelte virksomhed og dens beslutninger.	Et samlet system af virksomheder og organisationer. Deres interaktion er i fokus med henblik på at analysere muligheder for innovation og vidensspredning
Hovedfokus	Økonomiske faktorer og hvordan disse kan påvirkes af erhvervspolitik	Udover økonomiske faktorer fokuseres på institutioner og organisationer. Det betyder at sociale og politiske faktorer i højere grad er relevante når man vurderer virksomheders konkurrencedygtighed
Metode	Fokus på at identificere markedsfejl og udbedre disse bedst muligt	Pga. den evolutionære tilgang er økonomien aldrig i ligevægt. Derfor er det ikke muligt at identificere markedsfejl. Det gør identifikation af problemer vanskeligere, og det kræver sammenligning med eksisterende eller historiske systemer
Syn på viden	Viden er et offentligt gode, hvilket betyder at der kan være behov for offentlig indblanding eller videnproduktion for at opnå et tilfredsstillende niveau	Der eksisterer to slags viden: kodificeret og tavs viden. Jo større andelen af tavs viden der indgår i produktionen jo vigtigere bliver interaktion mellem aktørerne
Syn på innovation	Innovation sker som konsekvens af faldende indtjening på eksisterende produkter. Den innovative proces foregår udelukkende i den aktuelle virksomhed	Innovation sker som konsekvens af faldende indtjening, der er påvirket af en lang række omkringliggende faktorer. Interaktion med andre virksomheder og institutioner er en forudsætning for innovation. Innovation er ikke begrænset til produktet, men kan ske i alle dele af virksomheden og i alle dele af økonomien uafhængigt af virksomhedens størrelse
Syn på usikkerhed	Graden af usikkerhed afgør om der kan føres vertikal eller horisontal erhvervspolitik. Jo lavere usikkerhed, jo bedre forudsætning for at udvælge fremtidens potentielle vindere	Usikkerhed er en helt central antagelse. Den konstante forandring og krav om nytænkning hos virksomhederne gør, at hverken virksomheder eller regering vil have relevant viden om fremtidens muligheder
Politiske områder	Har som udgangspunkt fokus på decideret erhvervspolitik, der direkte påvirker den enkelte virksomhed/ industri. Horisontal erhvervspolitik søger at påvirke de økonomiske produktionsfaktorer og de rammebetingelser, der påvirker disse. Der er altså stadig tale om påvirkning af de økonomiske faktorer	Fokus på interaktion mellem virksomheder og organisationer. Denne skal vha. politiske tiltag stimuleres. Dette sker ved at påvirke organisationer og institutioner. Sociale kapital som normer og tillid har her en vigtig rolle. Flere politiske områder skal koordineres således at man optimerer indsatsen og tager højde for negative effekter
Graden af selektivitet	Lav usikkerhed: Her er der tale om vertikal erhvervspolitik, hvor der per definition er tale om en stor grad af selektivitet, hvor regeringen udvælger de virksomheder/industrier der skal være mål for erhvervspolitikken	Selektivitet kan ikke undgås af de samme argumenter som i den neokl. teori. Som konsekvens af den evolutionære tilgang bliver virksomheder mere specialiserede og lærings- og innovationsprocesserne sker lokalt. Derfor kan lokale organisationer og institutioner påvirkes, hvilket kan effektivisere et lokalt innovationssystem eller specifikke sektorer. En mindre grad af selektivitet kan altså være ønskværdig.
	Høj usikkerhed: Her bør føres horisontal erhvervspolitik. MEN selektivitet kan dog ikke undgås, da politiske tiltag altid vil favorisere nogen mere end andre. En vis grad af selektivitet er ønskværdig pga. knappe ressourcer til at føre erhvervspolitik. Må ikke have form af specifik støtte	

I tabel 4.1 har jeg opstillet en oversigt over de vigtigste pointer i forhold til erhvervs politik for henholdsvis den traditionelle økonomiske teori (der både dækker over den vertikale og den horisontale tilgang) og den evolutionære teori suppleret med teorien om innovationssystemer.

4.7 Den evolutionære teori og forskningspolitik

Produktion og spredning af viden er centrale begreber i den evolutionære teori. Da en stor andel af den producerede viden kommer fra offentlige vidensinstitutioner som f.eks. universiteterne, er det derfor relevant at diskutere, hvilke implikationer den evolutionære teori har for, hvordan politikerne bør føre forskningspolitik.

Edgerton & Hughes (1989) skriver at, hvis man i udformningen af en forskningspolitik udelukkende skal tage højde for, at forskning kræver stigende omkostninger og har større kritisk masse, så kan koncentration af forskningsindsatsen på specifikke områder være en rigtig reaktion. Den evolutionære antagelse om tilstedeværelsen af usikkerhed gælder dog også for forskning, og Edgerton & Hughes (1989) anser netop dette for at være afgørende for forskningspolitikken. Usikkerheden kombineret med en øget palette af potentielle forskningsområder og en budgetbegrænsning, der gør at det ikke er muligt at være i front på alle områder, medfører, at det er vigtigt at sikre fleksibilitet i forskningen, for på den måde at undgå store tab ved overforpligtelser og irreversibilitet i den førte politik. Et mål i forskningspolitikken bør altså være ikke at koncentrere sine ressourcer og dermed sin risiko. På den måde kan den politiske indsats tage højde for tilstedeværelsen af usikkerhed ved at tillade frihed og fleksibilitet i den offentlige forskning.

Som i en situation med en erhvervsrettet politik, er det altså i forbindelse med forskning ikke muligt for centrale beslutningstagere at forudsige eller påvirke fremtiden. Og forsøg på at foretage sådanne strategiske satsninger i forskningspolitikken kan ende med at give et lavere afkast af de offentlige forskningsmidler, da man risikerer, at satse på forskningsområder der alligevel ikke udvikler sig som forventet. (Se Edgerton & Hughes, 1989)

Andersen (2006) deler ovenstående opfattelse om at strategiske satsninger er uhensigtsmæssige. Det er de, fordi de på den ene side let kan virke som erhvervsstøtte til udvalgte industrier, og på den anden side fordi politikerne ikke har den relevante information til at foretage en udvælgelse af specifikke områder. Han skriver direkte at "en strategisk fordeling af forskningsmidlerne er kun interessant, hvis man på forhånd kan udpege

morgendagens vindere”¹⁵. Politikerne skal altså acceptere den usikkerhed, der ligger i forskningen og derfor ikke bruge øgede forskningsmidler til strategiske satsninger på, hvad han kalder her-og-nu temaer. Andersen (2006) mener at man i stedet bør forbedre den grundlæggende videnproduktion og -spredning, og gennem øget konkurrence om forskningsmidlerne opnå en forbedret kvalitet. Dette vil medføre mere langsigtet forskning baseret på de eksisterende forskningskompetencer.

Analysen i Edgerton & Hughes (1989) er fokuseret på den britiske forskningspolitik under Margareth Thatcher i 1980’erne. Den britiske regering under Thatcher havde en meget liberal ideologi, hvor hovedmålene var mindre offentlig indgriben i friheden for individer og virksomheder, samt en generel indskrænkning af den offentlige sektor. På trods af dette førte Thatcher regeringen en decideret *picking the winners* politik på forskningsområdet, hvor man fra centralt hold forsøgte at dirigere forskningsmidlerne mod områder, hvor man kunne forvente en gevinst på længere sigt. Dette er gjort for at gavne industriens vilkår, men ifølge Edgerton & Hughes evner det offentlige ikke denne opgave. Det skyldes at politikerne har undervurderet effekten af usikkerhed.

I 1990’erne fortsatte John Major-regeringen denne linie i forskningspolitikken, hvor man gennem en række *foresight*-programmer, der skulle klarlægge de optimale strategiske forskningsområder i fremtiden, fortsat førte en politik, der ikke tog højde for kompleksiteten og usikkerheden i forskning. (Edgerton & Hughes, 1995) De nævner desuden, at der på daværende tidspunkt ikke har været eksempler på, at sådanne foresight-programmer har haft en gavnlig effekt på samfundsøkonomien.

4.7.1 Politiske implikationer

Ovennævnte konklusioner om forskningspolitikken følger godt i tråd med de øvrige pointer i den evolutionære teori. Tilstedeværelsen af usikkerhed gør det vanskeligt at forudsige, hvilke forskningsområder, der vil give de ønskede resultater. En strategisk forskningspolitisk indsats, hvor man lægger særligt fokus på specifikke forskningsområder kan altså ikke anbefales. Øget kvalitet i forskningen skal i stedet opnås gennem højere grad af konkurrence om frie forskningsmidler.

¹⁵ Citat fra Andersen (2006) s. 15

4.8 Opsummering

I modsætning til teorierne beskrevet i det foregående kapitel er en af de vigtige antagelser i den evolutionære teori, at man anser verden som præget af usikkerhed og imperfekt information. Samtidig foregår der en konstant udvikling hen imod en ligevægt, der hele tiden ændrer sig som konsekvens af de dynamiske processer.

Virksomhederne reagerer på den løbende forandring, i den proces der kaldes kreativ destruktion. Her opgiver virksomhederne tidligere succesfulde produkter som konsekvens af den forøgede konkurrence, og vælger i stedet nye veje, for igen at kunne være forrest i konkurrencekapløbet for en tid. På denne måde skabes ny viden og innovation som en konkurrenceproces. Der er altså i højere grad fokus på læringsprocesser i stedet for blot økonomiske transaktioner, der lægges vægt på i den traditionelle teori.

Den evolutionære teori er baseret på, at der eksisterer to former for viden: kodificeret viden, der let kan videreformidles uden personlig kontakt, og tavs viden, der er indlejret i produktionsprocesser og individer og derfor kræver interaktion mellem individer, før den kan videregives. En stor andel i produktionen af tavs viden vil således medføre en øget betydning af interaktion med andre aktører. Kravet om interaktion bliver i endnu højere grad relevant, når man introducerer relevansen af institutioner som f.eks. normer, tillid, vaner og regler, der sammen med mere håndfaste institutioner som f.eks. lovgivningen danner en slags "rules of the game".

Antagelsen om at vi befinder os i en læringsøkonomi, hvor ny viden i langt hurtigere bliver ubrugelig stiller større krav til den generelle tilpasningsevne og læringskapacitet hos både individer, virksomheder og organisationer. En forbedring af denne tilpasningsevne skal derfor også være et mål for politikerne.

De øvrige politiske målsætninger skal ifølge den evolutionære teori rettes mod at skabe de optimale rammebetingelser for skabelse og spredning af viden og innovation. Man bør undgå at udvælge enkelte industrier og virksomheder man vil satse på. Det skyldes for det første tilstedeværelse af usikkerhed, og for det andet at innovation foregår over hele økonomien og både i store og små virksomheder. Innovation er altså ikke er begrænset til specifikke sektorer. I indretningen af erhvervspolitikken vil forskellige sektorer dog blive påvirket meget forskelligt, hvilket særligt gør sig gældende, når der fokuseres på viden og læring. Dette skal tages med i betragtning, når erhvervspolitikken udformes. Den politiske indsats skal desuden rettes mod at øge graden af networking og stimulere flowet af information mellem virksomheder og mellem virksomheder og organisationer. Samtidig skal den politiske indsats

koordineres over en lang række områder, så de forskellige områder komplementerer hinanden bedst muligt, og så man bedst muligt kan undgå øget polarisering.

I en forskningspolitiks indsats bør den politiske indsats rettes mod at forbedre konkurrencen mellem frie forskningsenheder, for på den måde at forbedre kvaliteten af forskningen.

Udvælgelse af specifikke strategiske forskningsområder kan altså ikke anbefales, da tilstedeværelsen af usikkerhed vanskeliggør en forudsigelse af perspektivrige forskningsområder i fremtiden.

5 Er teorien egnet til en vurdering af danske forhold?

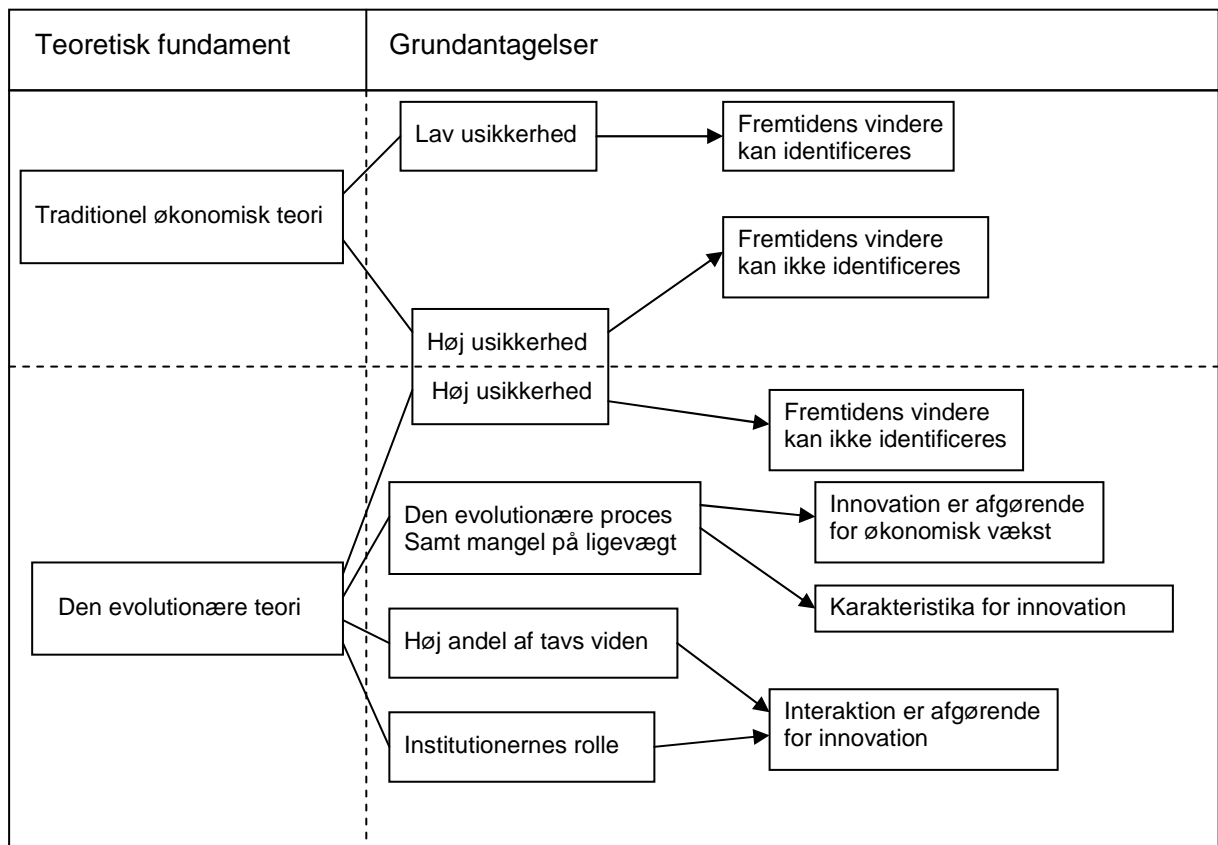
I de foregående kapitler har jeg gennemgået den teoretiske baggrund for at føre erhvervspolitik. Spørgsmålet er nu, om den beskrevne teori giver os mulighed for, at evaluere den danske regerings globaliseringsstrategi. For at finde frem til, om dette er muligt, vil jeg forsøge at vurdere, hvorvidt de forskellige teoretiske tilgange kan benyttes til at sige os noget om, hvordan Danmark bør reagere på de udfordringer globaliseringen medfører. Det vil blive gjort gennem en kort diskussion af de vigtigste af de bagvedliggende teoretiske antagelser, for på den måde at finde frem til, hvilke dele af teorien, der bedst egner sig til at beskrive den danske økonomi.

5.1 Teorien og dens antagelser

De teoretiske argumenter i henholdsvis den traditionelle tilgang til erhvervspolitik og i den evolutionære tilgang skal ikke nødvendigvis ses som modsætninger, hvor en analyse kategorisk skal tage udgangspunkt i den ene eller den anden tilgang. I stedet kan man se de forskellige teoretiske tilgange som en række af antagelser, der har forskellige implikationer for, hvordan man kan føre erhvervspolitik. De forskellige antagelser kan ses som en reaktion på observationer fra virkeligheden, med hvilke man har forsøgt at tilpasse teorien til udviklingen. I dette afsnit gennemgår jeg de vigtigste antagelser fra de foregående kapitler. En samlet oversigt over sammenhængene er illustreret i figur 5.1.

Det teoretiske udgangspunkt er en traditionel økonomisk tilgang, hvor fokuset er på den enkelte enhed (individer eller virksomheder) og på, hvordan man gennem erhvervspolitik kan påvirke den enkelte enhed, så man skaber øget vækst og forbedringer i den internationale konkurrencedygtighed. Det politiske fokus ligger på de økonomiske faktorer, og forudsætningen for at føre erhvervspolitik er, at man kan identificere og udbedre markedsfejl. På denne baggrund er det en antagelse om graden af usikkerhed, der afgør, hvilken form for erhvervspolitik der bør føres. Tilstrækkelig lav usikkerhed gør det muligt at fokusere sin erhvervspolitiske indsats på specifikke industrier og virksomheder. Det skyldes at man med lav usikkerhed kan forudsige, hvilke industrier der vil kunne klare sig godt i fremtiden. Med en højere usikkerhed vil dette ikke kunne lade sig gøre, hvorfor man må rette den politiske indsats mod produktionsfaktorerne og de generelle rammebetingelser i stedet for at påvirke specifikke industrier og virksomheder.

Skiftet til den evolutionære teori ændrer de centrale antagelser væsentligt. Den grundlæggende antagelse er, at økonomien er i konstant udvikling, hvilket betyder at der ikke eksisterer en fast ligevægt. Det betyder, at det ikke er muligt at identificere markedsfejl, da der ikke eksisterer en perfekt situation at sammenligne med. Den konstante udvikling betyder desuden, at der vil være en høj grad af usikkerhed, så hverken virksomheder eller regeringen vil have mulighed for at forudsige fremtiden. En anden vigtig antagelse er, at viden eksisterer i to former: tavs viden og kodificeret viden, hvor en stor andel af tavs viden medfører et øget krav om interaktion mellem virksomhederne i deres bestræbelser på at forblive konkurrencedygtige gennem innovation. Dette forstærkes af antagelsen om, at vi befinder os i en læringsøkonomi, hvor ny viden i højere grad bliver ubrugeligt hurtigere.



Figur 5.1

Selve den evolutionære udvikling medfører, at innovation er det vigtigste element for virksomhedernes muligheder for at forblive konkurrencedygtige og for at skabe vækst i samfundet. Dette forstærkes yderligere af antagelsen om innovationssystemer, der tilføjer de omkringliggende institutioner til den samlede teori, så man i stedet for blot at se på virksomhederne ser på et samlet system af virksomheder, institutioner og organisationer og

på, hvordan der foregår interaktion mellem disse. Af den evolutionære grundtanke følger også en række øvrige karakteristika for innovation: At interaktion er en forudsætning for innovation, at innovation er kendetegnet ved path dependency samt at innovation foregår i alle dele af virksomhederne og i hele økonomien.

Den grundlæggende antagelse om tilstedeværelsen af usikkerhed i den evolutionære teori betyder, at det ikke vil være muligt at udvælge specifikke industrier eller virksomheder med forventning om, at de vil klare sig godt i fremtiden. En erhvervs politik skal derfor være bredere funderet. Antagelserne om en stor andel af tavs viden, at vi befinder os i en læringsøkonomi og tilstedeværelsen af innovationssystemer betyder endvidere, at en erhvervs politik skal kunne øge graden af innovation og tilpasning i samfundet. Dette skal ske både gennem en påvirkning af de overordnede rammebetingelser såvel som en fokus på de institutioner, der er relevante for graden af innovation, interaktion og vidensspredning i samfundet.

5.1.1 Min egen antagelse: Den teoretiske baggrund er gældende

I den følgende analyse antager jeg, at teorien gennemgået i kapitel 3 og 4 er gældende. Det vil sige, at alt afhængig af om de ovennævnte antagelser er opfyldt vil teorien kunne give et svar på, hvordan en eventuel erhvervs politik skal gennemføres. Hvis det f.eks. vurderes at en økonomi kan beskrives ud fra den traditionelle tankegang og er i en situation med lav usikkerhed, vil det betyde, at der i denne økonomi er baggrund for at føre en selektiv erhvervs politik, hvor det vil være muligt at forudsige, hvilke industrier eller virksomheder der skal satses på. I en modsat situation, hvor en økonomi vurderes at opfylde de antagelser, der følger i kølvandet på den evolutionære teori, vil en erhvervs politik i stedet skulle fokusere på at forbedre mulighederne for innovation gennem styrkelse af interaktion mellem virksomheder og organisationer via en forbedring af rammebetingelser og institutioner. I det følgende vil relevansen af de grundlæggende antagelser blive vurderet, hvorefter det vil være muligt at vurdere den danske globaliseringsstrategi ud fra den teoretiske baggrund fra kapitel 3 og 4.

5.2 Kort diskussion af de enkelte antagelser

I de følgende afsnit vil jeg gennemgå de enkelte antagelser og diskutere deres relevans i en analyse af en dansk globaliseringsstrategi. Dermed vil jeg på baggrund af den gennemgåede

teori kunne give et bud på, hvordan Danmark bør indrette sin erhvervs politik for bedst muligt at kunne reagere på de udfordringer globaliseringen medfører.

5.2.1 Den traditionelle teori

Den traditionelle tilgang ser verden værende i en tilstand, hvor man bevæger sig omkring en fast ligevægt. Det betyder, at i enhver situation vil det altid være muligt at sammenligne den aktuelle tilstand med en optimal situation. I den optimale situation eksisterer der ikke nogen markedsfejl, hvorfor det så er muligt at identificere tilstedeværelsen af disse når man foretager en sådan sammenligning. Markedsfejlene gør, at den enkelte enhed på markedet ikke handler optimalt. Det er derfor tilstedeværelsen af markedsfejl, der i den traditionelle teori retfærdiggør politisk indgriben, da det dermed er muligt at bringe verden tættere på den optimale situation.

Der kan næppe være tvivl om, at en række af de markedsfejl der tidligere blev gennemgået i afsnit 3.1, er til stede i en moderne markedsøkonomi som den danske. Positive eksternaliteter i videnproduktion er bl.a. et af argumenterne for offentlig forskning og for lovgivning om intellektuelle ejendomsrettigheder, ligesom der ved manglende statslig indgriben vil eksisterer en række informations- og finansieringsproblemer, samt eksistere skalaeffekter der kan medføre en for lav investeringsmængde eller holde aktører ude fra markederne.

Spørgsmålet er om den traditionelle teori i tilstrækkelig grad kan beskrive dansk økonomi.

Igennem de seneste årtier har verden oplevet en acceleration i graden af samhandel og international integration. Denne udvikling startede allerede efter 2. verdenskrig, men i takt med, at den teknologiske udvikling har gjort transport og kommunikation både bedre og billigere, er udviklingen accelereret (Se Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003). En hurtigere teknologisk udvikling medfører, at ny viden får en større betydning for produktionen, og at der stilles højere krav til, at virksomhederne skal kunne tilpasse sig.

Denne udvikling tager den traditionelle teori ikke højde for, og den har da også, som beskrevet i kapitel 3, hovedsageligt været benyttet til at forklare erhvervs politikken i de første tre årtier efter 2. verdenskrig.

Den traditionelle teori er kendetegnet ved, at den beskriver en verden, der kun i begrænset grad udvikler sig. Det virker ikke som om, at teorien i tilstrækkelig grad er gearret til at beskrive en moderne verden, hvor man oplever et stigende pres gennem globalisering og accelererende teknologisk udvikling.

5.2.2 Usikkerhed

I den traditionelle teori er de politiske muligheder for at føre erhvervspolitik delvist bestemt af graden af usikkerhed. Denne usikkerhed drejer sig om, i hvor høj grad det er muligt at forudsige, hvilke sektorer der vil have gavn af en given erhvervspolitik. Audretsch (1998) argumenterer for, at hvis produktionsformen og inputs i produktionen er velkendte, kan der være situationer, hvor usikkerheden er tilstrækkelig lav til, at en politisk udvælgelse af industrier eller virksomheder kan skabe basis for at føre erhvervspolitik. En sådan situation var til stede for Japan og Sydkorea i årtierne efter 2. verdenskrig, men er næppe aktuell for lande i den vestlige verden i dag. De lande som Danmark konkurrerer med på de internationale markeder er alle på nogenlunde det samme (eller lavere) teknologiske niveau. Det er derfor svært at argumentere for, at vi på forhånd kender de produkter, produktionsformer eller inputs, som vi skal leve af i fremtiden.

I den evolutionære teori er usikkerheden så at sige indbygget, da den er en naturlig del af de evolutionære processer, der driver den økonomiske udvikling. Den indlejrede usikkerhed virker som en mere realistisk beskrivelse af virkeligheden for et land som Danmark, hvilket er endnu en antydning af, at den traditionelle teori ikke vil være relevant i en analyse af, hvordan Danmark bør reagere på globaliseringens udfordringer.

5.2.3 Den evolutionære teori

Grundantagelsen i den evolutionære teori er, at der foregår en evolutionær proces, der på den ene side drives af den økonomiske og teknologiske udvikling og på den anden side forstærker selv samme udvikling gennem virksomhedernes reaktioner på forandringer. Dette bakkes op af antagelser om, at der aldrig vil kunne forekomme fuldstændig information, og at agenterne ikke nødvendigvis handler optimerende, men at de også er påvirket af såkaldte *rules of behaviour*. Derudover ovennævnte antagelse om tilstedeværelsen af en grundlæggende usikkerhed.

Det er vanskeligt at vurdere disse antagelser i forhold til virkeligheden, da ingen af dem er direkte målbare. Det er dog muligt at diskutere, om graden af realisme i antagelserne er tilfredsstillende og at sammenligne disse med antagelserne i den traditionelle teori. I forhold til den traditionelle teori giver de ovennævnte antagelser en teoretisk ramme, der i hvert fald bringer os tættere på en korrekt beskrivelse af virkeligheden. Eksistensen af fuldstændig information er en åbenlys forsimpning af virkeligheden, og jeg har tidligere argumenteret for en grundlæggende tilstedeværelse af usikkerhed. Desuden har bidrag fra litteraturen om *behavioural economics* vist os, at agenter ikke nødvendigvis handler optimerende. I

virkeligheden vil der ikke nødvendigvis eksistere en optimal strategi, og hvis der eksisterer en sådan, kan det kræve urealistisk store mængder information at kende alle aspekter af en beslutning (Se Gigerenzer, 2001). Desuden kan individers deltagelse i en social sammenhæng medføre en række normer og kollektive forpligtelser, der betyder, at agenterne ikke udelukkende vil handle på baggrund af økonomiske faktorer. (Se Lange-von Kulesa, 1997) Der kan derfor godt argumenteres for, at agenterne følger såkaldte rules of behaviour i deres beslutninger.

Selve den evolutionære proces giver en ramme for, hvordan virksomhederne forholder sig til forandringer når de er underlagt ovennævnte antagelser, og er desuden med til at forklare økonomisk og teknologisk udvikling. Det har den traditionelle teori vanskeligere ved, og den evolutionære proces er derfor en mere tilfredsstillende analyseramme, der i højere grad fanger vigtige mekanismer, der kan genkendes fra virkeligheden. Den evolutionære proces beskriver altså en verden i konstant udvikling, hvilket betyder at økonomiens ligevægt hele tiden ændrer sig.

Selvom den traditionelle teori vurderes ikke at kunne beskrive virkeligheden i tilfredsstillende grad, betyder det ikke, at markedsfejlene ikke vil kunne være til stede i en dynamisk verden – det vil de bestemt kunne. Men da der ikke findes en fast ligevægt, vil der ikke på noget tidspunkt eksistere en perfekt situation at sammenligne med, og markedsfejl vil derfor være vanskeligere at identificere.

5.2.4 Viden

Det er et faktum, at de seneste årtiers teknologiske udvikling har forbedret mulighederne for kommunikation, samtidig med at priserne er faldet markant. Det har gjort kodificeret viden langt mere tilgængelig, og det har samtidig medført, at brugen af denne viden er blevet langt mere effektiv. Den teknologiske udvikling har således banet vejen for en mere videnintensiv produktion. Men efterhånden som den kodificerede viden er blevet lettere tilgængelig, er den person- eller organisationsbundne ekspertise, eller den tavse viden, blevet mere afgørende for virksomhedernes konkurrenceevne (Se Alasoini, 2001)

Om vi befinder os i en såkaldt læringsøkonomi, således at fleksibilitet og tilegnelse af nye kompetencer er af større vigtighed, bakked op af, at viden i dag rent faktisk bliver hurtigere ubrugelig end den er blevet tidligere. Det kan måles ved den såkaldte halveringstid, der beskriver, hvor længe der går, før halvdelen af den viden en uddannet person har tilegnet sig bliver ubrugelig. Som gennemsnit er denne halveringstid otte år, mens den f.eks. for computereksperter er helt nede på et år (Se Lundvall, 2006) Man kan dog også argumentere

for, at læringsøkonomien ikke har den samme fart i Danmark som den har i visse andre lande. Dette skyldes at den danske erhvervsstruktur har en udformning, hvor vi har en relativt lille andel af højteknologiske industrier, mens de lav- og mellemteknologiske industrier har en større andel, en erhvervsstruktur som Danmark deler med en række mindre europæiske lande. (Se Dalum, 2003; Lundvall, 2002) En af antagelserne i den evolutionære teori er dog også, at transformationspresset rammer alle dele af økonomien, og de lav- og mellemteknologiske virksomheder vil i høj grad skulle være fleksible og innovative for at bevare en international konkurrencedygtighed. Den danske erhvervsstruktur giver således ikke anledning til at afvise antagelsen om at vi befinder os i en læringsøkonomi.

5.2.5 Institutionernes rolle

Antagelsen om, at institutionerne har en væsentlig rolle for virksomheder og individers handlinger er endnu et udtryk for, at den traditionelle teori maler et forsimplet billede af virkeligheden. Selvom man forestiller sig en situation, hvor agenterne handler optimerende, vil der eksistere institutioner, der påvirker de økonomiske faktorer, der danner grundlag for agenternes beslutninger. Skattelovgivning og patentlovgivning vil f.eks. have betydning for den optimale allokering af ressourcer og påvirker derfor beslutningerne. Mere uformelle eller sociale institutioner kan påvirke agenternes præferencer, og dermed også have en effekt på deres beslutninger. Det kan f.eks. dreje sig om forbrugsvaner eller om agenternes tidshorisont. I en situation, hvor agenterne ikke nødvendigvis handler optimerende, vil institutionerne i endnu højere grad have betydning for beslutningstagen hos individer og virksomheder. Deres incitamenter og begrænsninger bliver påvirket af en lang række formelle og uformelle institutioner.

Antagelsen om en øget mængde tavs viden i produktionen medfører som tidligere nævnt, at interaktion mellem markedets agenter får langt højere betydning for både den enkelte virksomhed og den samlede økonomi. Dette kan yderligere forbedre institutionernes rolle, da disse i høj grad vil have en effekt på formen for og graden af interaktion.

5.2.6 Innovationens karakteristika

Måden innovation foregår på, er naturligvis af stor betydning for, hvordan en eventuel erhvervs- og innovationspolitik skal udføres. Derfor bør innovationens karakteristika kort diskuteres.

Antagelserne om, at innovation kan foregå i flere dele af virksomheden og, at innovation sker i hele økonomien er teoretiske antagelser, der ikke nødvendigvis afspejler det reelle billede af,

hvordan innovationen foregår i virksomhederne. Antagelserne beskriver måske i højere grad, hvordan de bagvedliggende mekanismer påvirker virksomhederne og skaber et innovationspres. Tanken bag antagelserne er så, at innovationspresset vil ramme alle dele af økonomien, ligesom der i en dynamisk verden vil kunne laves forbedringer i mange dele af en virksomhed ud over blot produktionsleddet. I Danmark foregår der mere innovation i store virksomheder end i små, og der foregår vidt forskellige grader af innovation i forskellige sektorer.¹⁶ (Se Lundvall, 2002) Dette kan på den ene side skyldes, at der i mindre virksomheder eksisterer begrænsninger, f.eks. af finansiel art, der forhindrer dem i at gennemføre den ønskede innovative aktivitet. På den anden side kan det skyldes, at det innovative pres ikke er lige stort i alle industrier og virksomheder, hvilket f.eks. kan bunde i at konkurrencesituationen og den internationale integration varierer mellem industrier. Men selvom innovationspresset rammer industrier i forskellig grad, kan der stadig argumenteres for, at det er til stede i hele økonomien. Og det betyder, at der vil være et potentiale for innovation i alle dele af økonomien, og dermed mulighed for at påvirke industrier på tværs af økonomien gennem politiske tiltag.

Reaktionen fra den enkelte virksomhed på innovationspresset kan potentielt ske ved forbedringer i alle dele af virksomheden. Her kan bl.a. mangel på information, administrative begrænsninger og indarbejdede virksomhedsnormer dog komme i vejen, så virksomhederne ikke udnytter deres potentiale til at foretage innovation på tværs af virksomhedens aktiviteter. En af målsætningerne med en innovationspolitik kan netop være at forbedre disse forhold, så virksomhederne inkludere flere af deres aktiviteter i overvejelser omkring innovative tiltag.

At innovation er kumulativ følger af selve den evolutionære proces. Det medfører, at virksomheders eller industriens innovationsmuligheder afhænger af dens hidtidige udvikling og tidligere innovationer. Denne path dependency kan virke som en begrænsning for virksomheders eller industriens udviklingspotentiale, hvilket medfører, at den er vigtig at have for øje i forbindelse med eventuelle politiske indgreb.

At interaktion er en forudsætning for innovation følger af antagelserne om tavs viden i produktionen og om betydningen af institutioner, hvorfor det ikke vil blive diskuteret yderligere.

¹⁶ Det skal dog bemærkes at innovationen i store virksomheder i Danmark ligger under det internationale gennemsnit. Dette skyldes sandsynligvis, at andelen af low-tech virksomheder i forhold til high-tech virksomheder i gruppen af store virksomheder er større i Danmark end i mange andre lande. (Se Lundvall 2002)

5.3 Opsummering

Antagelserne der ligger til grund for de teoretiske tilgange beskrevet i kapitel 3 og 4 skal ses i sammenhæng med den økonomiske udvikling. De kan ses som udtryk for en løbende teoretisk udvikling, med den målsætning hele tiden at kunne beskrive virkeligheden bedst muligt. For at give et bud på, hvilke dele af teorien, der bedst egner sig til at fortælle noget om en eventuel dansk globaliseringsstrategi, kræves der altså en vurdering af de enkelte teoretiske antagelser.

Diskussionen af de antagelser, der ligger bag ved de teoretiske tilgange viser, at den traditionelle tilgang ikke i særlig stor grad egner sig til en analyse af en moderne økonomi som Danmark. Derimod udgør den evolutionære teori en analyseramme, der langt bedre fanger en række relevante mekanismer i en moderne økonomi. Derfor vil den følgende analyse af den danske globaliseringsstrategi tage udgangspunkt i denne teori.

6 Regeringens håndtering af globaliseringens udfordringer

Vi står nu med en antagelse om, at den evolutionære teori giver de bedste muligheder for at beskrive en moderne og dynamisk økonomi som den danske. På den baggrund vil jeg se nærmere på, hvilke retningslinier denne teoretiske baggrund giver for, hvordan Danmark bedst muligt kan udføre en erhvervs- og innovationspolitik, der tager højde for globaliseringens udfordringer.

I afsnit 4.6 gennemgik jeg de politiske implikationer, der følger i kølvandet på den evolutionære teori. Det er disse implikationer jeg vil tage udgangspunkt i den følgende evaluering af den danske globaliseringsstrategi. Evalueringen vil foregå på baggrund af de konkrete udmeldinger regeringen er kommet med i forbindelse med arbejdet i Globaliseringsrådet, og særligt i Regeringen (2006).

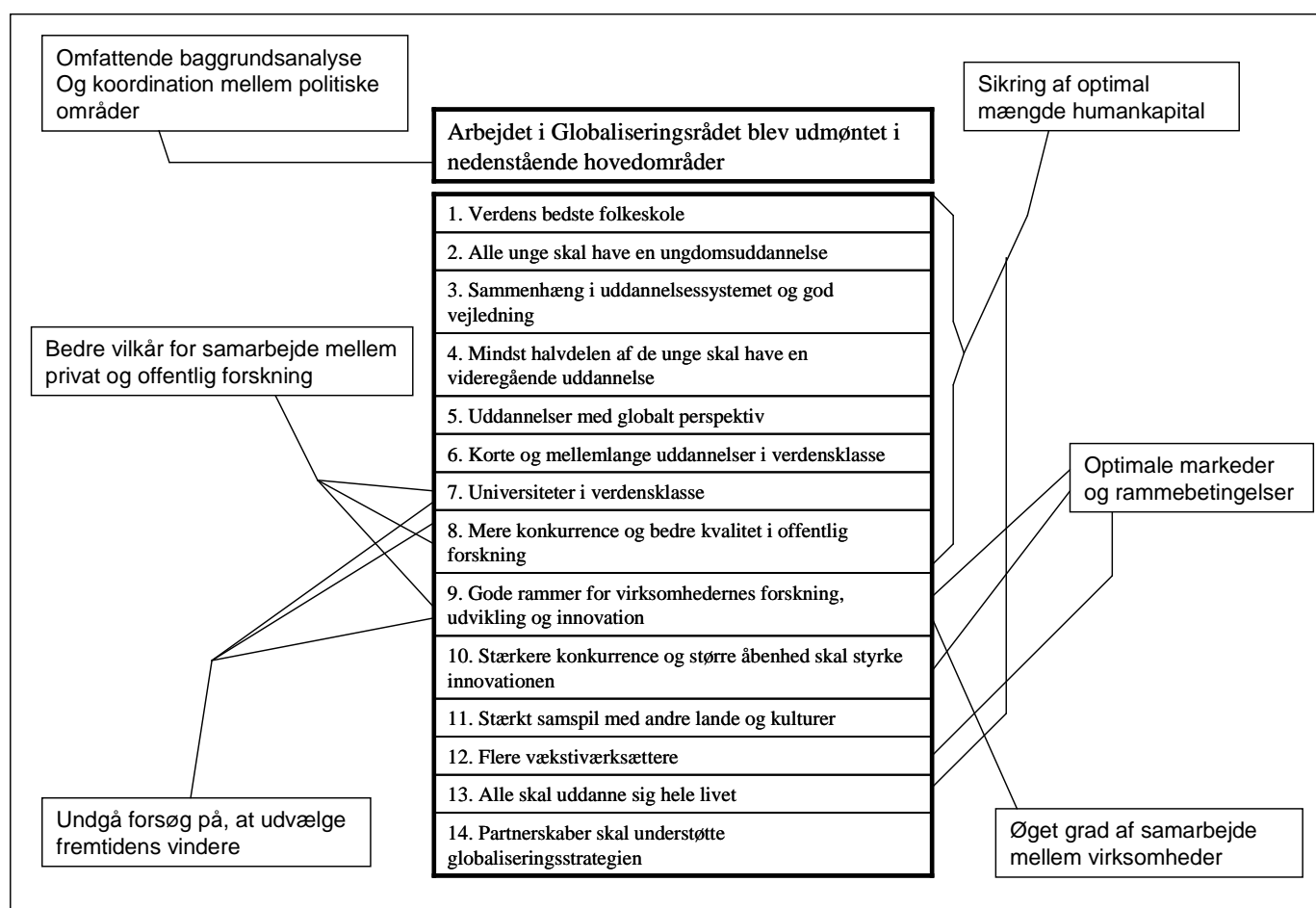
6.1 De politiske implikationer

De politiske implikationer af den evolutionære teori omfatter følgende retningslinier: At politiske indgreb kræver omfattende baggrundsanalyser og at der kræves koordination mellem en lang række politiske områder, at staten skal sikre tilstedeværelsen af en tilstrækkelig mængde humankapital, at man skal sikre at markederne fungerer så optimalt som muligt og at der eksisterer optimale rammebetingelser for at føre virksomhed, at man skal øge graden af samarbejde mellem virksomheder og mellem virksomheder og relevante organisationer, at vilkårene for samspil mellem privat og offentlig forskning skal forbedres og at man ikke bør forsøge at udvælge fremtidens vindere.

På baggrund af den gennemgåede teori, vil jeg ikke have mulighed for at udlede specifikke politiske implikationer for Danmark, da dette kræver et analytisk arbejde, der langt ville overskride omfanget af denne opgave, hvilket jeg også kommer nærmere ind på nedenfor i selve gennemgangen. Alligevel giver teorien os i de ovenstående retningslinier en klar forestilling om, hvilke målsætninger man bør følge med en politisk indsats, og hvilke man skal holde sig fra. Man vil derfor kunne foretage en sammenligning af disse målsætninger, med de konkrete initiativer regeringen allerede har gennemført eller har påtænkt at gennemføre som en del af deres globaliseringsstrategi. Den politiske strategi har desuden endnu kun udmøntet sig i få konkrete lovforslag, men globaliseringsstrategien og dens mål og initiativer giver os mulighed for at vurdere regeringens intentioner i forhold til den teoretiske baggrund. I figur 6.1 er der en tabeloversigt over de 14 konkrete fokusområder regeringens

globaliseringsstrategi indeholder. Figuren indeholder desuden en grafisk oversigt over, hvilke af de overordnede politiske implikationer i den evolutionære teori, der vil påvirke de enkelte fokusområder i globaliseringsstrategien.

Den efterfølgende gennemgang vil tage udgangspunkt i de politiske retningslinier fra den evolutionære teori, og de vil blive sammenlignet med de konkrete initiativer den danske regering har præsenteret inden for det pågældende område.¹⁷



Figur 6.1 – En oversigt over regeringens globaliseringsstrategi – de enkelte fokusområder¹⁸

¹⁷ Hvis ikke andet er nævnt så baserer den følgende diskussion på Regeringen (2006) og gennemgangen af den evolutionære teori. For en nærmere beskrivelse af regeringens initiativer se kapitel 2 eller www.globalisering.dk.

¹⁸ Kilde: Regeringen (2006)

6.1.1 Den indledende fase

Inden selve arbejdet med en politisk strategi går i gang, er der to ting man må have for øje. For det første skal der udføres et meget omfattende analysearbejde, hvilket skyldes, at det kan være vanskeligt at identificere de problemer den endelige strategi skal løse. Den dynamiske natur bevirker, at der ikke eksisterer en perfekt situation, man kan sammenligne med. En mulighed er i stedet at lave omfattende benchmarkanalyser på tværs af lande og tidsperioder, for på den måde at blive klogere på udfordringerne og lære af andres erfaringer. For det andet er det vigtigt at en lang række politiske områder bliver inkluderet i både analyseprocessen og i selve udfærdigelsen af den endelige strategi. Dette er tilfældet, fordi samspillet mellem en lang række politiske områder har relevans for konkurrenceevne, viden og innovation, og fordi det på denne måde i højere grad vil være muligt at tage højde for de grupper, der er mest udsat af globaliseringsudviklingen.

6.1.2 Regeringens strategi – den indledende fase

Hensigterne i regeringens forberedende arbejde op til lanceringen af deres globaliseringsstrategi følger langt hen af vejen de retningslinier den evolutionære teori udstikker. Nedsættelsen af Globaliseringsrådet i 2005 og den lange efterfølgende debat i denne forbindelse kan ses som et forsøg på at gøre en stor indsats for at belyse de mange aspekter af globaliseringen bedst muligt. Dette blev gjort gennem en lang række møder, hvor man til hvert enkelt møde diskuterede enkelte emner på baggrund af omfattende analyser fra regeringen selv og fra de mange interessegrupper og vidensinstitutioner, der var repræsenteret i Globaliseringsrådet. Møderne dækkede de emneområder som Globaliseringsrådet ved dets etablering vurderede at være de vigtigste udfordringer i forbindelse med globaliseringen, og man havde desuden besøg af en række indenlandske og udenlandske eksperter inden for relevante områder. Emnerne dækkede bredt over emner som uddannelse, forskning, innovation og videnspredning, konkurrencekraft, iværksætteri (særligt vækstiværksættere) og samfundets sammenhængskraft. Analyserne inden for de forskellige områder havde til formål bedst muligt at belyse enkelte områders påvirkning, af de udfordringer og muligheder som Danmark står overfor i forbindelse med globaliseringen. (Se www.globalisering.dk)

Regeringen har ved at inkludere en række ministerier, en lang række interesseorganisationer samt repræsentanter fra undervisnings- og forskningsverdenen sikret en bred diskussion omkring globaliseringen til senere brug i forbindelse med udformningen af den endelige globaliseringsstrategi. På denne måde har man i høj grad fået belyst problematikkerne fra langt flere vinkler, end hvis man blot havde udfærdiget en strategi inden for regeringen.

Samtidig har flere relevante ministerier været med i processen, hvilket har medført, at der har været benyttet et bredt politisk og organisatorisk grundlag til at udfærdige globaliseringsstrategien. En sådan koordination af de politiske områder er netop, hvad den evolutionære teori foreskriver, da man på den måde kan optimere indsatsen af de enkelte områder og formindske eventuelle polariseringsproblemer. Et Problem med den koordination af ministerier, der er foregået i forbindelse med arbejdet i Globaliseringsrådet er, at den ud fra forskrifterne i den evolutionære teori ikke har involveret alle relevante områder i processen. Hvis man på bedst mulig måde skal tage højde for negative konsekvenser af globaliseringen, særligt for udsatte grupper, så kræver teorien, at man skal inddrage politiske områder, der har ansvar for skatte-, social-, arbejdsmarkedsområdet, hvilket ikke i særlig høj grad har været tilfældet. Regeringen har dog argumenteret for, at den lave ulighed i Danmark gør problemer med polarisering mindre, og de mener, at eventuelle problemer vil kunne forebygges i tilstrækkelig grad gennem styrkelser af uddannelsesområdet. Men de erkender dog også, at et øget globaliseringstempo, forbedringer i kommunikationsteknologi og højere uddannelsesniveau i Østeuropa og Sydøstasien kan betyde, at flere brancher bliver udsat for konkurrence, og at der derfor vil blive skærpede krav til omstillingsevnen, hvilket kan medføre at uddannelse alene ikke kan løse udfordringerne. (Se Sekretariatet for ministerudvalget 2005b) Netop med den sidste erkendelse kan det undre, at regeringen ikke i højere grad har inkluderet f.eks. beskæftigelses-, social- og skatteministeriet i arbejdet i Globaliseringsrådet.

En af de grupper, der vil være mest udsat i forbindelse med det øgede globaliseringspres er gruppen af indvandrere, der ikke i tilstrækkelig grad er integreret i samfundet. Der er en stor risiko for, at denne gruppe vil blive stillet endnu dårligere i fremtiden. I et dynamisk samfund med store krav til omstilling, vil indvandrere, der ikke i tilstrækkelig grad er integreret, have meget vanskeligt ved at deltage i den krævede opkvalificering, hvorfor de risikerer at blive hæmmet yderligere i deres muligheder for integration og deltagelse i samfundet. (Se Lundvall, 2002). Integrationsministeren var repræsenteret ved enkelte af møderne i Globaliseringsrådet og har således været inkluderet i dele af debatten. Den endelige globaliseringsstrategi indeholder dog ikke nogen initiativer på integrationsområdet, og man kunne forestille sig, at et større samarbejde med integrationsministeriet kunne have sikret, at der i højere grad blev taget højde for integrationsområdet i forbindelse med udfærdigelsen af globaliseringsstrategien. Det skal dog siges, at regeringen både før og efter offentliggørelsen af globaliseringsstrategien har fremsat forslag til fremme af integration af indvandrere. Det er

derfor usikkert, hvorvidt man kunne have opnået fordele ved at inkludere integrationsovervejelserne i globaliseringsdebatten.

Et andet område, der kun meget begrænset er berørt i globaliseringsstrategien, er en eventuel regional polarisering. Når virksomhederne reagerer på øget konkurrence ved øget samarbejde og større brug af tavs viden, og man samtidig fører en politik, der skal fremme samarbejde og networking, så kan der være en tendens til, at virksomheder og vidensinstitutioner vil samle sig i de områder med højest vækst. (Se Lundvall & Borrás, 1997) Dette kan betyde en øget regional polarisering, og kan på sigt medføre større regionale indkomstforskelle. Da der vil være tale om afledte effekter af globaliseringen, ville det have været oplagt, at sådanne regionale spørgsmål i højere grad var blevet drøftet i forbindelse med arbejdet i Globaliseringsrådet således, at man bedre kunne have taget højde for fremtidige problemer på dette område. Regeringen har dog i forbindelse med strukturreformen oprettet regionale vækstfora, der skal sørge for styrkelse af erhvervslivet i de enkelte regioner. Globaliseringsstrategien indeholder i denne forbindelse et initiativ om, at staten og de regionale vækstfora skal indgå partnerskab om regional erhvervsudvikling. Der er altså fra regeringens side blevet taget stilling til regionernes forhold, men uden at det i særlig høj grad har været en del af debatten i Globaliseringsrådet. En mere vidtgående debat på dette område kunne måske have givet bedre muligheder for, at koordinere tiltagene med en række andre områder.

Selvom de teoretiske argumenter taler for en koordination af alle områder, der er påvirket af eller kan påvirke globaliseringsprocessen, så kan der være økonomiske og organisatoriske forhold der taler imod. For det første vil der eksistere en økonomisk begrænsning i en situation, hvor man vurderer, at mindre markante emner vil øge omkostningerne uforholdsmæssigt, i forhold til den gevinst/besparelse man vurderer at kunne få. For det andet er der jo tale om, at jo bredere man favner i sine analyser, jo mere uoverskueligt vil arbejdet blive. Særligt i lyset af, at det vil være omkostningsfuldt for de involverede at tilegne sig den relevante information om de forskellige emner, hvilket vil betyde omkostninger for samfundet, da der er tale om individer med centrale samfundsopgaver. Med udeladelse af områder fra den politiske analyse- og debatproces, som man vurderer som værende mindre markante eller relevante, vil man altså kunne opretholde et samlet overblik i processen, hvor de emner man vurderer som værende de mest centrale vil få den optimale opmærksomhed af de involverede parter.

6.1.3 Den optimale mængde humankapital

Regeringens opgave i forbindelse med udvikling af humankapital er for det første at sikre en tilstrækkelig kvalitet og mængde af arbejdskraft, således at virksomhederne har adgang til de medarbejdere, de har behov for. For det andet skal udviklingen af arbejdskraften være med til at give samfundet de bedste muligheder for at tilpasse sig forandringer og pres udefra.

Tilstedeværelsen af en læringsøkonomi forstærker dette behov, da læringskapaciteten i det enkelte individ har stor betydning for samfundets samlede fleksibilitet.

Opgaven ligger som udgangspunkt i det offentlige uddannelsessystem, der skal sikre en højt kvalificeret arbejdsstyrke. Vilkårene for efteruddannelse har dog også en vigtig rolle, særligt i forbindelse med virksomhedernes tilpasningsevne. Da der i Danmark er en hovedvægt af små og mellemstore virksomheder, har arbejdsgiveren sjældent de rette incitamentter til at uddanne deres ansatte. Derfor har ansvaret for efteruddannelsesopgaven traditionelt ligget i det offentlige. (Se Lundvall, 2002) Der er således en politisk mulighed for at opprioritere efteruddannelse enten gennem en styrkelse af den offentlige indsats på efteruddannelse eller ved at påvirke virksomhedernes incitamentter til at tilbyde deres ansatte efteruddannelse.

En politisk påvirkning af uddannelsessystemet vil således generelt kunne forbedre kvaliteten af arbejdskraften, hvilket vil give alle virksomheder bedre vilkår. Dette gælder både de rent faglige egenskaber samt andre personlige egenskaber, der kan være relevante for samfundets tilpasningsevne (evnen til at lære, iværksætterier etc.). Som jeg tidligere har været inde på, vil industrier dog have forskellig gavn af en forbedret uddannelsesindsats, hvilket giver regeringen mulighed for, at påvirke forskellige dele af økonomien efter behov.

6.1.4 Regeringens strategi – den optimale mængde humankapital

Uddannelsesområdet er et af de områder, regeringen har lagt størst vægt på i udarbejdelsen af deres globaliseringsstrategi, idet otte af de 14 kapitler i strategien omhandler dette emne (Se oversigten i figur 6.1). De ser uddannelse som løsningen, på en række af de udfordringer vi står overfor¹⁹. Nye uddannelsespolitiske tiltag skal således både forbedre det samlede danske uddannelsesniveau, det skal forbedre vores kompetencer inden for særlige områder og det skal forbedre individernes, og dermed samfundets, evne til at lære og tilpasse sig.

¹⁹ Som tidligere nævnt kan dette ses som en af årsagerne til at regeringen har udeladt nogle politiske områder fra debatten i Globaliseringsrådet. Regeringen har en forventning om, at den rette uddannelsespolitik vil kunne forhindre en social polarisering som konsekvens af globaliseringen (Se Sekretariatet for ministerudvalget, 2005b)

Grundlaget for dette er en generel opprioritering og en styrkelse af kvaliteten på alle niveauer i uddannelsessystemet fra folkeskolen over ungdoms- og erhvervsuddannelser til de videregående uddannelser.

En vigtig forudsætning for en højere kvalitet af arbejdsstyrken er, at langt flere kommer i uddannelse. Målet er, at større fokus på grundfærdighederne i folkeskolen og en bedre vejledningsindsats skal være medvirkende til, at alle unge får en ungdomsuddannelse samt, at langt flere tager en videregående uddannelse. Dette kræver dog også et mere attraktivt udbud af uddannelser på alle niveauer samt en bedre tilpasning af særligt ungdoms- og erhvervsuddannelserne, så der i højere grad er uddannelser, der passer både til stærke og svage elever, hvilket er et af regeringens mål. En række praktiske tiltag skal desuden nedsætte starttidspunkter og gennemførelstider samt reducere frafaldet, så vi på den måde vil få en udvidet arbejdsstyrke.

Kvaliteten af de videregående uddannelser skal forbedres gennem øgede bevillinger til undervisning og forskning. Desuden skal sektorforskningsinstitutterne integreres i universiteterne, så denne forskning i højere grad kan ligge til grund for uddannelsen af flere højtuddannede. Denne proces er allerede i gang i forbindelse med Videnskabsministeriets nylige sammenlægningsreform af universiteterne og sektorforskningsinstitutterne. (Se detaljer om regeringens udmelding fra 4. oktober 2006 på www.ubst.dk)

De øgede bevillinger til de videregående uddannelser har to hovedmålsætninger: 1) Det samlede offentlige forbrug på forskning skal op på 1 % af BNP og 2) man skal sikre en forøgelse af mængden af højtuddannet arbejdskraft, hvilket suppleres af en fordobling af antallet af ph.d. stipendier i det offentlige, ligesom antallet af erhvervs-ph.d.er skal øges. For at øge fleksibiliteten i samfundet skal uddannelsesstederne i højere grad have mulighed for at tilpasse deres uddannelser, så de bedst muligt passer til behovene på arbejdsmarkedet. Desuden vil man sætte ind med arbejde med idéudvikling allerede i folkeskolen, samt med et langt større udbud af iværksætterkurser på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. Dette vil styrke de unges initiativrighed og sikre, at individer, og dermed samfundet, får en forbedret læringskapacitet og større fleksibilitet. Dette vil blive yderligere styrket af initiativer, der skal forbedre mulighederne for efteruddannelse. Bedre rådgivningsmuligheder, styring og finansiering skal sikre, at arbejdsstyrken i højere grad har mulighed for og ønske om at holde deres kvalifikationer ved lige gennem efteruddannelse.

For yderligere at sikre adgang til den bedst mulige arbejdskraft, vil regeringen indføre en ny ”green card” ordning, således at det bliver lettere for virksomheder at rekruttere relevant arbejdskraft fra udlandet.

Samlet set følger regeringens initiativer på uddannelsesområdet fint i tråd med de anvisninger, der følger af den evolutionære teori.

6.1.5 Optimale markeder og rammebetingelser

En regering vil til enhver tid have et ansvar for, at vilkårene for at agere på markedet for individer og virksomheder er så gode som muligt. Det betyder, at de skal sikre, at markederne er præget af konkurrence, at der føres en fornuftig makroøkonomisk politik og at de generelle vilkår for at føre virksomhed er til gavn for virksomhederne i stedet for at være en hindring. I forbindelse med udfordringerne fra globaliseringen og tilstedeværelsen af en læringsøkonomi, er en regering i endnu højere grad nødt til at tage stilling til dette ansvar. I en sådan situation skal regeringen sørge for, at der er gunstige rammevilkår for innovation og videnspredning, således at den evolutionære proces bedst muligt kan drive den økonomiske vækst uden for mange hindringer.

6.1.6 Regeringens strategi – optimale markeder og rammebetingelser

Globaliseringsstrategien indeholder en række tiltag, der skal forbedre markedsvilkår og rammebetingelser. Nogle af dem omhandler adgangen til kvalificeret arbejdskraft som gennemgået ovenfor. Andre omhandler konkurrence og infrastruktur, ligesom der er en række tiltag til forbedringer af vilkårene for at føre virksomhed. De vigtigste initiativer fremgår af tabel 6.1.

Tabel 6.1

Optimale markeder og rammebetingelser - de vigtigste initiativer	
<i>Overordnede tiltag</i>	
	Effektivisering af konkurrencelovgivning og infrastruktur
	Måltrettet global markedsføring af Danmarks styrker og kompetencer
	Lavere skat på arbejde
<i>Tiltag målrettet mod iværksættere og små og mellemstore virksomheder</i>	
	Forbedring af rådgivningsindsatsen
	Skattefordele i opstartsperiode
	Bedre adgang til risikovillig kapital
	Digitalisering af offentlig sagsbehandling

En forbedring af konkurrencevilkårene gennem forbedret konkurrencelovgivning og fortsat fjernelse af handelshindringer skal suppleres af effektiviseringer af infrastrukturen gennem bedre konkurrencevilkår på disse områder. Derudover fremfører regeringen initiativer, der skal sikre større konkurrence om løsningen af offentlige opgaver, således at den offentlige service bliver mere effektiv. For på sigt at forbedre konkurrencedygtigheden yderligere, er det desuden regeringens mål at sænke skatten på arbejde. Man kan dog stille spørgsmålstegn ved, om der rent faktisk er politiske vilje til at gennemføre sådanne skattelettelser.²⁰

Som tidligere nævnt lægger regeringen stor vægt på, at vi skal have flere og bedre iværksættere, og at særligt flere vækstiværksættere vil være gavnligt for samfundsudviklingen. Derfor indeholder globaliseringsstrategien en række initiativer, der skal forbedre vilkårene for at starte ny virksomhed. Det skal ske ved, for det første at øge mængden af rådgivning til iværksættere. For det andet vil man give iværksættere større skattefordele de første år således, at de har bedre muligheder for at etablere sig på markedet. For det tredje vil man forbedre mulighederne for finansiering gennem øget adgang til risikovillig kapital, f.eks. gennem en ny venturefond, en iværksætterfond og gennem bedre matching mellem investorer og iværksættere. En forbedret mulighed for finansiering af investeringer og innovative tiltag med høj risiko er helt central. Det giver på den ene side nye virksomheder bedre mulighed for at etablere sig, og samtidig får den store gruppe af eksisterende små og mellemstore virksomheder bedre mulighed for at foretage risikofyldte investeringer, hvilket vil øge deres innovative aktivitet. I lyset af, at gruppen af små og mellemstore virksomheder er relativt stor i Danmark, og at disse kan have dårligere mulighed for at skaffe finansiering til højrisikoprojekter, vil sådanne initiativer medvirke til langt bedre vilkår for at drive innovativ virksomhed.

Man vil desuden arbejde for at sænke de administrative byrder ved at indføre øget digital sagsbehandling.

Implementering af de initiativer regeringen har fremlagt på dette område vil medføre, at vi oplever, at markederne bliver præget af mere konkurrence, og samtidig vil særligt nyetablerede virksomheder have markant bedre vilkår for at etablere sig på markedet. Også her følger de altså anvisningerne fra den evolutionære teori. Med hensyn til, om betingelserne for innovation og vidensspredning forbedres, så kommer jeg nærmere ind på dette i de kommende afsnit.

²⁰ Der lader i hvert fald ikke til at være enighed blandt regeringspartierne om, hvorvidt råderummet er til stede for sådanne skattelettelser. Det er en politisk diskussion, som jeg ikke vil komme nærmere ind på.

6.1.7 Samarbejde mellem virksomheder

Samarbejde mellem virksomheder og mellem virksomheder og organisationer er af stor vigtighed i den evolutionære teori, da det er en forudsætning for udveksling af tavs viden og dermed for graden af videnspredning i samfundet. Et øget flow af viden vil øge graden af innovation, ligesom mængden af innovation vil kunne stige, hvis virksomhederne kan mindske risikoen ved at være innovative gennem samarbejde med andre virksomheder. Med udgangspunkt i teorien bør regeringen altså forsøge at påvirke virksomhedernes incitament til at samarbejde med hinanden og med relevante organisationer, således at man opnår en større grad af networking og samarbejde og dermed får stimuleret innovation og videnspredning.

6.1.8 Regeringens strategi – samarbejde mellem virksomheder

De vigtigste initiativer til forbedring af samarbejdet mellem virksomheder og mellem virksomheder og organisationer fremgår af tabel 6.2.

Tabel 6.2

Forbedring af samarbejde mellem virksomheder - de vigtigste initiativer	
<i>Tiltag administreret af RTI</i>	
	Offentlig medfinansiering af private virksomheders deltagelse i udenlandske forsk. proj.
	Effektivisering af og mere fleksibilitet i de godkendte teknologiske serviceinstitutter
<i>Øvrige tiltag</i>	
	Elektronisk markedsplads til handel med patenter og licenser
	Lancering af nyt forskningsprojekt i brugerdreven innovation

Regeringen vil konkret øge samspillet mellem virksomhederne ved at oprette en elektronisk markedsplads for handel med viden. Den skal gøre det lettere for virksomheder, at skabe et overblik over, hvilke patenter, varemærker og andre rettigheder andre virksomheder har til salg samtidig med, at der skabes et velfungerende marked for handel med denne viden.

For at forbedre danske virksomheders muligheder for at deltage i udenlandske forskningsprojekter skal Rådet for Teknologi og Innovation²¹ kunne medfinansiere sådanne programmer, hvis de bedømmes at fremme innovationen i danske virksomheder.

Med henblik på, at danske virksomheder i fremtiden bliver endnu bedre til at samarbejde om innovation, vil regeringen oprette nye forskningsprojekter om brugerdreven innovation. Målet med dette er, at skabe ny viden om, hvordan man i højere grad skaber innovation i samspil

²¹ En udførlig beskrivelse af arbejdet i Rådet for Teknologi og Innovation kan findes i boks 6.1

med kunder, brugere og leverandører. Projekterne skal således skabe bedre viden om kunde- og brugerbehov samt om markedstendenser.

De godkendte teknologiske serviceinstitutter, der udbyder rådgivning til virksomheder om ny teknologi skal effektiviseres. Dette skal ske ved, at midlerne i højere grad skal fordeles i åben konkurrence, hvor flere aktører indbydes, for på den måde at opnå en højere kvalitet.

Samtidig skal institutterne i højere grad være fleksible, og være tilpasset de behov virksomhederne har. Derigennem vil virksomhederne have bedre mulighed for at udnytte tilbuddene.

Flere af ovenstående initiativer vil være med til, at forbedre virksomhedernes muligheder og incitamenter til at samarbejde med andre virksomheder og med de godkendte teknologiske serviceinstitutter. Man kan dog undre sig over, at regeringen slet ikke har taget stilling til den geografiske placering af virksomhederne i forhold til hinanden, som beskrevet i den såkaldte klyngeteori. Jeg har tidligere været inde på, at virksomheder i geografisk nærhed af hinanden og tæt på vidensinstitutioner i såkaldte klynger, kan øge deres konkurrencedygtighed gennem netværk og udveksling af viden. Dette er jo netop af stor vigtighed, når den anvendte viden i produktionen domineres af store mængder tavs viden. Ved at påvirke incitamenterne for at virksomheder placerer sig i hinandens nærhed, vil man derfor kunne påvirke graden af interaktion og innovation i samfundet. (Se FORA, 2005; Barkley & Henry, 2001) Det vil desuden give mulighed for en bedre fokusering af den erhvervspolitiske indsats, således at man optimerer det sociale afkast af de offentlige midler.

Man kan dog argumentere for, at en forbedring af forholdene for oprettelse af klynger vil være langt mere effektiv, hvis den bliver foretaget lokalt. Bl.a. fordi de regionale myndigheder i samarbejde med virksomheder og lokale vidensinstitutioner måske i højere grad har sans for, hvilke industrier der står stærkest i området. Og denne opgave vil derfor også være en oplagt udfordring for de regionale vækstfora, der er oprettet i forbindelse med kommunalreformen. På den måde vil erhvervspolitikken i højere grad blive tilpasset til lokale kompetencer, hvilket jo er en af de vigtige retningslinier fra den evolutionære teori. I forbindelse med, at staten og de nye regioner skal indgå fælles målsætninger for den regionale erhvervsudvikling, vil klyngeområdet altså være et oplagt sted at sætte ind. I forbindelse med en offentlig opbakning til dannelse af klynger, vil der dog være en risiko for, at der vil foregå en udvælgelse af de industrier og virksomheder, der skal være mål for denne indsats. På den måde kan dannelsen af klynger altså medføre en udvælgelse af sektorer, som den evolutionære teori fraråder.

Boks 6.1 – Rådet for Teknologi og Innovation²²

Rådet for Teknologi og Innovation (RTI) er et råd under Forsknings- og Innovationsstyrelsen, der blev oprettet i maj 2006 med det formål at styrke forskning og innovation. RTI har en vigtig rolle i forbindelse med implementeringen af de initiativer der er fremlagt i regeringens globaliseringsstrategi.

På den ene side har rådet til opgave at rådgive Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om teknologi- og innovationspolitik, men på den anden side varetager rådet de initiativer, der kommer på dette område fra ministeren. Dette inkluderer en række af initiativerne i regeringens globaliseringsstrategi; særligt i forbindelse med samspillet mellem virksomheder og mellem privat og offentlig forskning med det mål at skabe øget innovation, vidensspredning og kommercialisering af forskningen.

Konkret administrerer RTI f.eks. erhvervs ph.d. og videnpilot ordningerne, der skal forbedre mulighederne for at få højtuddannet arbejdskraft ud i virksomhederne. Disse ordninger er særligt rettet mod små og mellemstore virksomheder, der traditionelt ansætter en lav andel af højtuddannede. RTI er hermed medvirkende til at virksomhedernes begrænsninger for ansættelse af højtuddannede mindskes, og de derved får bedre adgang til den forskningsbaserede viden.

RTI administrerer også de godkendte teknologiske serviceinstitutter, der giver virksomhederne mulighed for at købe sig adgang til forskningsbaseret viden. De administrerer desuden en række ordninger der skal forbedre vilkårene for direkte samarbejdsprojekter mellem virksomheder og vidensinstitutioner. Det drejer sig bl.a. om innovationskonsortier og højteknologiske netværk.

I forhold til kommercialisering af viden skabt i det offentlige forskningssystem administrerer RTI bl.a. innovationsmiljøer, der er enheder på med tilknytning til vidensinstitutionerne med den specifikke opgave at give vejledning i forbindelse med kommercialisering af forskningen. Derudover tager RTI sig af en række regionale vækst- og teknologiinitiativer ligesom de arbejder med internationalt samarbejde om udnyttelse af viden og teknologi.

RTI er altså et vigtigt redskab for regeringen i udførelsen af en række af initiativerne i globaliseringsstrategien, særligt i forbindelse med at forbedre mulighederne for vidensspredning og innovation i små og mellemstore virksomheder.

²² Boksens indhold er dels baseret på information på RTI's hjemmeside, der kan findes via www.forsk.dk og dels på Rådet for Forskning og Innovation (2005)

Regeringen har altså med de præsenterede initiativer vist en ambition om at forbedre mulighederne for samarbejde mellem virksomheder, hvilket jo følger den evolutionære teori. Men man kan diskutere, om indsatsen ikke kunne have været mere effektiv, hvis man i højere grad havde inkluderet diskussionen om innovative klynger i arbejdet i Globaliseringsrådet, og på den måde præsenteret nogen klare målsætninger på dette område.

6.1.9 Samspil mellem privat og offentlig forskning

En stor del af ny viden bliver produceret i det offentlige, og for at samfundet kan optimere afkastet af deres investering i offentlig forskning, bør den offentligt producerede viden i højere grad bruges kommercielt. Desuden vil øget samarbejde mellem universiteter og virksomheder medvirke til at øge spredningen af tavs viden i samfundet, hvilket jo er en forudsætning for en øget innovationsindsats og dermed for højere vækst. I dag samarbejder kun 7 % af de små og mellemstore virksomheder og 29 % af de store virksomheder med universiteter og forskningsinstitutioner om forskning og udvikling. Bedre vilkår for disse virksomheder til at indgå i samarbejder om offentlig forskning er en vigtig kilde til at undgå, at øget fokus på offentlig-privat samspil skaber en skævvridning af vidensspredningen til fordel for de større virksomheder, da de store virksomheder som udgangspunkt har flere ressourcer til at indgå i sådanne samarbejder. (Se DØR, 2003)

Da der traditionelt bruges relativt små midler på offentlig forskning, kan privat-offentlige forskningspartnerskaber også benyttes til at opnå en øget effektivitet af de offentlige midler til forskning. På den måde kan man lade det være op til de private virksomheder at skabe nye forskningsområder, og så bakke op fra offentlig side.

Der er altså et stort potentiale for at øge graden af samarbejde mellem virksomheder og universiteter ved at føre en politik, der forbedrer de institutioner, der danner incitamenterne for privat-offentlige forsknings samarbejder. En del af denne indsats bør særlig rettes mod små og mellemstore virksomheder. Det bør desuden være en målsætning, at langt flere virksomheder ansætter højtuddannede, da dette i sig selv er en vigtig årsag til vidensspredning fra universitetsverdenen til erhvervslivet.

6.1.10 Regeringens strategi – samspil mellem privat og offentlig forskning

Tiltagene til forøgelse af den samlede mængde forskning samt til forbedring af samspillet mellem privat og offentlig forskning fremgår af tabel 6.3.

For at forbedre den samlede mængde forskning er det regeringens mål, at de offentlige udgifter til forskning i 2010 skal udgøre 1 % af BNP. De samlede udgifter til forskning og udvikling for både det offentlige og private virksomheder skal i 2010 udgøre 3 % af BNP. Som jeg tidligere har været inde på, skal den offentlige forskning styrkes gennem forøgelse af bevillinger til universiteterne. En forøgelse af den private forskningsmængde skal bl.a. opnås gennem forbedrede muligheder for samspil mellem privat og offentlig forskning, hvilket også skal øge graden af kommercialisering af den offentlige forskning.

Tabel 6.3

Bedre samspil mellem privat og offentlig forskning	
<i>Overordnede tiltag</i>	
	De samlede udgifter til privat og offentlig forskning skal op på 3 % af BNP
	Heraf skal 1 % af BNP gå til offentlig forskning
<i>Tiltag med henblik på mere vidensspredning fra universiteterne</i>	
	Indskrivning af mål om vidensspredning i universiteternes udviklingskontrakter
	Bedre prioritering af midler til samarbejdsprojekter mellem virksomheder og vidensinst.
	Rabat til små og mellemstore virksomheder ved køb af viden hos vidensinstitutionerne
	Matchmakerfunktion skal finde egnede samarbejdspartnere for forskere og virksomh.
	Private virksomheder skal kunne deltage i konkurrence om almindelige forskningsmidler
	Krav om privat medfinansiering af strategiske forskningsprojekter
<i>Tiltag administreret af RTI</i>	
	Flere højtuddannede i virksomhederne gennem videnpilotordninger
	Bedre prioritering af midler til innovationsmiljøer

Kommercialisering af den offentlige forskning og vidensspredning fra universiteterne er en vigtig målsætning i regeringens globaliseringsstrategi. Derfor skal mål for kommercialisering og vidensspredning i fremtiden indskrives i universiteternes udviklingskontrakter. Opfyldelse af målsætningerne skal således have effekt på uddelingen af basismidler til universiteterne. På den måde vil man tilskynde universiteterne til i højere grad at anvende forskningen kommercielt.

Der eksisterer allerede i dag midler til samarbejdsprojekter mellem virksomheder og forskningsinstitutioner. Disse er fordelt i en række forskellige puljer. For at styrke prioriteringen af disse midler skal midlerne samles i en enkelt pulje, således at man i højere grad har mulighed for at give pengene til de bedste projekter, der så skal udvælges i konkurrence. De offentlige midler gives til de offentlige institutioner, der deltager i et projekt, mens virksomhederne selv finansierer deltagelsen. Den offentlige medfinansiering i sådanne

projekter vil dog blive fordoblet, hvis der er tale om projekter med små og mellemstore virksomheder. Desuden vil der blive givet rabat til små og mellemstore virksomheder, første gang de køber viden fra en videninstitution. På den måde effektiviseres prioriteringen af samspilsmidlerne samtidig med, at små og mellemstore virksomheder får bedre muligheder for at deltage. Samspillet skal derudover styrkes af matchmakere, der skal arbejde med at finde egnede samarbejdsprojekter og samle de relevante virksomheder og forskere. Derudover eksisterer der allerede i dag en række innovationsmiljøer, der har til opgave at rådgive inden for en række områder i forbindelse med kommercialisering af forskningen. Disse midler skal i fremtiden også prioriteres bedre, således at den eksisterende infrastruktur til videnspredning fra universiteterne effektiviseres.

Regeringen vil også give private virksomheder bedre muligheder for at deltage i konkurrencen om de grundlæggende forskningsmidler, hvor virksomheder skal kunne konkurrere på lige fod med universiteterne. Mulighederne for at deltage i internationale forskningsprojekter skal ligeledes forbedres, bl.a. gennem forbedret vejledning om EU's forskningsprogrammer. På strategiske forskningsprojekter skal der udvikles et krav om privat medfinansiering, hvis der eksisterer oplagte kommercielle udnyttelsesmuligheder. Jo bedre disse muligheder er, jo mere privat medfinansiering skal der være.

Satsningen på uddannelsesområdet skal, som jeg tidligere har været inde på, øge antallet af højtuddannede, således at en højere mængde højtuddannet arbejdskraft er til rådighed for virksomhederne. Dette er efter regeringens mening den vigtigste metode til at bringe den forskningsbaserede viden ud i virksomhederne. En fordobling af antallet af forskeruddannede skal endvidere forstærke denne proces.

I denne forbindelse blev der allerede i 2004 etableret en såkaldt akademikerkampagne, der ved hjælp af tilskudsordninger skulle øge antallet af akademikere i små og mellemstore virksomheder (Se www.akademikerkampagnen.dk). Så på dette område har regeringen altså allerede forsøgt at sætte ind. Også RTI har opgaver i denne forbindelse, hvor de administrerer en tilsvarende vidempilotordning, der skal øge antallet af højtuddannede i virksomhederne.

De ovenstående initiativer fra regeringens globaliseringsstrategi følger ganske godt i tråd med anvisningerne i den evolutionære teori. Initiativerne skal tilskynde universiteterne til en højere grad af kommerciel anvendelse af deres forskning samt forbedre samarbejdet mellem den offentlige og den private forskning. En konkret gennemførelse af disse initiativer vil således

sandsynligvis øge både videnspredningen og universiteternes kommercialisering af deres forskning.

6.1.11 Undgå at føre en picking the winners politik

En af de grundlæggende antagelser i den evolutionære teori er tilstedeværelsen af usikkerhed. Den gør, at politikerne ikke har adgang til den relevante information, der gør dem i stand til at forudsige, hvilke industrier der vil blive succesfulde i fremtiden. Derudover har vi set, at alle dele af økonomien har potentialet til at skabe innovation. Den evolutionære teori fraråder altså, at man fokuserer sin erhvervspolitiske indsats mod en lille gruppe industrier, hvorfor der ikke er argumenter for f.eks. at satse entydigt på specifikke højteknologiske industrier. På den måde skal man altså undgå at føre en picking the winners politik.

6.1.12 Regeringens strategi – undgå at føre en picking the winners politik

De forrige afsnit har beskrevet en række af globaliseringsstrategiens initiativer, der er med til at forbedre de generelle rammebetingelser for virksomheder, forskning og innovation. Globaliseringsstrategien indeholder dog også antydninger af, at regeringen på nogle punkter vil føre en mere målrettet politik mod specifikke sektorer og forskningsområder.

Dette viser sig tydeligt i afsnittet om uddannelsesområdet. Her lægges der op til, at flere unge skal tage uddannelser inden for teknik, natur og sundhed. Dette skal ske gennem en opprioritering af de naturvidenskabelige fag i folkeskolen og på gymnasierne samt af et øget og mere varieret udbud af videregående uddannelser inden for disse felter.

Der nævnes også, at der skal udarbejdes en strategi for markedsføring af Danmark som uddannelsesland således, at vi bedre kan tiltrække udenlandske studerende og undervisere. Strategien påpeger, at dette er særligt relevant inden for prioriterede uddannelses- og erhvervsområder.

Der er ikke i sig selv noget problem i, at man styrker de basale færdigheder og øger udbuddet og attraktiviteten af naturvidenskabelige uddannelser. Det kan ses som et politisk forsøg på at påvirke sammensætningen af befolkningens kvalifikationer, så den bedre passer til behovet på arbejdsmarkedet. Men hvis man har en forventning om, hvilke industrier der vil være fremherskende i fremtiden, og denne forventning afspejler sig i uddannelsespolitikken, kan man naturligvis støde ind i problemer, hvis forventningerne ikke holder stik. Det er en klar konklusion i den evolutionære teori, at det ikke på denne måde er muligt at forudsige

succesfulde fremtidige industrier, så i lyset af denne teoretiske baggrund kan en sådan prioritering i uddannelsessektoren være problematisk.

I afsnittet om forskning er der en række tiltag, der peger på, at regeringen har særlige områder/sektorer i tankerne. Der skal laves flere store og langsigtede forskningsprojekter, og der skal investeres kraftigt i ”større tværgående forskningsinfrastrukturer i Danmark og udlandet indenfor perspektivrige forskningsområder.”²³ Desuden skal en større andel af de konkurrenceudsatte forskningsmidler ”målrettes strategisk forskning inden for områder, som kan være drivkraft i den fortsatte velstandsudvikling eller løse væsentlige samfundsproblemer.”²⁴ Spørgsmålet er så, hvad ”perspektivrige forskningsområder” og ”strategisk forskning inden for områder, som kan være drivkraft i den fortsatte velstandsudvikling eller løse væsentlige samfundsopgaver” egentlig dækker over. Som jeg tidligere har beskrevet, så medfører den grundlæggende usikkerhed i den evolutionære teori, at den slags forudsigelser om strategiske forskningsområder ikke er mulige. Og så kan definitionen af de ”perspektivrige forskningsområder” nemt gå hen og blive afgjort politisk, hvilket kan medføre satsninger på industrier, som vi i praksis ikke ved om vil klare sig godt eller mindre godt.

I forbindelse med finansieringen af forskning er det regeringens mening, at der skal blive større konkurrence om både basismidler og midler til strategiske forskningsprojekter. Det indebærer, at universiteternes nye ledelser med professionelle bestyrelser selv vælger at satse på de forskningsområder, hvor de a) vil kunne opnå de fornødne resultater og dermed opnå bedre finansiering og/eller b) vil kunne kommercialisere forskningsresultaterne. Dette skal som udgangspunkt ses som et forsøg på at øge effektiviteten af midlerne til universiteterne. Men hvis universiteternes ledelse har en viden om, at forskningsrådene uddeler flere bevillinger til visse specifikke forskningsområder end til andre, kan der efter min mening eksistere en mulighed for politikerne til at påvirke forskningsindsatsens retning. Dog vil øget konkurrence formentlig styrke den frie del af forskningen, således at denne andel af forskningsmidlerne benyttes mere effektivt, (Se Andersen, 2006) ligesom øget konkurrence vil forbedre mulighederne for at identificere de bedste danske forskningsmiljøer. Der kan også argumentere for, at strategiske satsninger i et vist omfang kan være nødvendige, når forskningsbudgetterne er så små som de f.eks. er i Danmark, og man derfor er tvunget til i en

²³ Citat Regeringen 2006, s. 75

²⁴ Citat Regeringen 2006, s. 76

eller anden grad at prioritere midlerne. (Se Fremtidens Vækst, 2004) En ren bottom-up løsning, hvor forskningsprojekter blev udarbejdet af forskerne selv og derefter indgik i fri konkurrence med andre forskningsprojekter, og projekterne udelukkende blev prioriteret på baggrund af konkrete udvælgelsesfaktorer og udførlige forretningsmodeller, kunne være svaret på dette problem, da man dermed sikrer den bedst mulige forskning. Men i en sådan situation ville der være en fare for, at politikere eller f.eks. universiteternes ledelse ville have en mulighed for at påvirke udvælgelsesprocessen og dermed påvirke, hvilken retning forskningen skulle gå eller hvilke emner der skulle forskes i.

Der kan derudover stilles spørgsmålstegn ved, om man ved udvælgelse af strategiske forskningsområder kan risikere, at et specifikt område ikke har den ventede relevans og dermed ikke giver et tilfredsstillende resultat på lang sigt. I en sådan situation kunne man måske have opnået en større gevinst ved at bruge forskningsmidlerne på områder, hvor man ved at man står stærkt i dag. Altså kvalitetsstyring frem for emnestyring. Dette synspunkt deler bl.a. professor Hans Jørgen Whitta-Jacobsen fra Økonomisk Institut ved Københavns Universitet. Han udtrykte dette ved et seminar om regeringens globaliseringsstrategi. Se boks 6.2 for en nærmere beskrivelse af diskussionen på dette seminar.

Boks 6.2: Emnestyring vs. Kvalitetsstyring - Seminar om globaliseringsstrategien

D. 5. maj 2006 afholdt Økonomisk Institut på Københavns Universitet et seminar om universiteterne, forskning og vidensspredning i lyset af regeringens nyligt offentliggjorte globaliseringsstrategi. Seminaret blev ledet af Thomas Alslev Christensen, koncerthef i Center for Forskning og Innovation under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og havde desuden deltagelse af en række professorer og lektorer fra Økonomisk Institut. Hovedtemaet i diskussionen var den øgede konkurrence i uddeling af midler til universiteterne. Basismidlerne skal i fremtiden uddeles efter kvalitet og ud fra, hvor godt universiteterne lever op til målsætningerne i deres udviklingskontrakter. Dette kan på sigt resultere i, at nogle danske universiteter vil blive lukket, hvis deres resultater ikke er gode nok. Den øgede portion af strategiske midler til universiteterne skal også uddeles i konkurrence gennem de forskellige forskningsråd. Her vil der være tale om, at midlerne uddeles til konkrete forskningsprojekter.

Tilhørerne til seminaret gav udtryk for bekymring for denne øgede fokus på konkurrence i den strategiske forskning. Professor Hans Jørgen Whitta-Jacobsen nævnte, at der efter hans

mening var tale om en øget emnestyring i dansk forskning frem for en kvalitetsstyring, der efter hans mening vil være at foretrække.

Kvalitetsstyring er et udtryk for en erkendelse af, at vi ved hvilke forskningsområder, der på nuværende tidspunkt har den højeste kvalitet. Altså de områder, hvor vi har de bedste forskere med de bedste internationale resultater. En styrkelse af disse forskningsområder vil være en fornuftig langsigtet løsning, hvor vi forstærker de styrkepositioner vi har i dag.

Emnestyring er efter Whitta-Jacobsens mening en mere usikker og kortsigtet løsning. Den er et forsøg på at påvirke forskningen i en retning, hvor vi har en forventning om at kunne få stor gevinst om eksempelvis 20 år. Målet for emnestyring er at identificere kommende samfundsproblemer og så med en målrettet og fremsynet indsats sætte ind på disse områder. Problemet i denne model er dog, at vi ikke kender fremtiden, og der derfor er en stor usikkerhed i at vælge en sådan model for forskningsindsatsen.

Det nævnes desuden, at en løbende kortlægning af forskningsbehovene vil give politikerne bedre mulighed for at prioritere midlerne til den strategiske forskning. Den begrænsede effekt af sådanne kortlægninger er tidligere kort nævnt, og dette initiativ kan måske også ses som et tegn på, at regeringen har et ønske om gennem deres politik at påvirke forskningsindsatsen i en bestemt retning.

Ud fra ovenstående er der flere tegn på, at regeringen har en målsætning om at kunne udvælge sektorer, forskningsområder og teknologier som i fremtiden vil skabe vækst, arbejdspladser og forbedrede konkurrenceforhold i Danmark. Udover på uddannelsesområdet bliver der ikke sat ord på konkrete områder, men retorikken i afsnittene om forskning antyder dog, at der kan være en politisk vilje til at satse strategisk på specifikke områder.

Det bakkes i høj grad op af, at regeringen i 2005 oprettede den såkaldte højteknologifond, der skal støtte højteknologiske og strategiske satsninger inden for forskning og innovation.

Oprettelsen af fonden er en del af regeringens målsætning om at gøre Danmark til et af verdens førende højteknologiske lande (Se VTU, 2004) Højteknologiens opgaver er nærmere beskrevet i boks 6.3.

Boks 6.3 - Højteknologifonden

Højteknologifonden blev oprettet i 2004 med det formål at skabe øget vækst og beskæftigelse gennem en satsning på højteknologiske projekter inden for bioteknologi, nanoteknologi og informations- og kommunikationsteknologi. Desuden har fonden en målsætning om at fremme forskning og innovation i små og mellemstore virksomheder. Fondens er et uafhængigt organ inden for den offentlige forvaltning med en selvstændig bestyrelse.

Fondens får løbende tilført kapital fra finansloven, og skal således udbygges løbende fra 2005 til 2012. I 2005 og 2006 har fonden fået tilført hhv. 3 og 2 mia. kr. samtidig med at de begge år har kunnet uddele 200 mio. kr. til højteknologiske projekter. Den løbende tilførsel af midler til fonden skal forøge beløbet til udbetaling, så det i 2009 vil ligge på 440 mio. kr.

Fondens opgave er, at den selvstændige bestyrelse har ansvar for at udvælge konkrete initiativer, der skal modtage støtte fra Højteknologifonden. Udvælgelsen sker på baggrund af en bedømmelse af den faglige kvalitet og den erhvervsmæssige relevans. De forskningsmæssige aspekter skal dog bedømmes af forskningsrådssystemet.

Fonden dækker op til 50 % af omkostningerne til de udvalgte projekter; dog op til 60 % hvis der er tale om små og mellemstore virksomheder.

Højteknologifonden benytter to virkemidler til at støtte højteknologiske satsninger. For det første støtter de højteknologiske projekter, der gennem samarbejde mellem virksomheder og offentlige forskningsinstitutioner fokuserer på afgrænsede resultater inden for relativt velkendte områder. I 2006 er der ydet støtte til projekter om bl.a. optimering af bio-diesel, fremtidens byggematerialer og næste generations IP-net. For det andet støtter de højteknologiske platforme, der gennem samarbejde mellem en række virksomheder på tværs af brancher og forskningsområder har til hensigt at udvikle helt nye forudsætninger for forretning og forskning, og som har potentiale til at finde anvendelse i en række brancher. Eksempler på platforme, der har modtaget støtte i 2006 er en kortlægning af grisens genetiske arvmasse, robotteknologi til fremtiden og biobrændsel til fremtidens biler. (Se Lov om Højteknologifonden; www.hoejteknologifonden.dk)

På den ene side giver oprettelsen af Højteknologifonden og de udmeldinger regeringen har ytret i forbindelse med oprettelsen et indtryk af, at regeringen satser hårdt på at fremtidens vækst og beskæftigelse skal drives af højteknologiske områder. Dette må ses som et skridt i

retning af at føre en form for picking the winners strategi, hvor man anser mere fokus på højteknologi som et af svarene på fremtidens udfordringer. På den anden side er selve indretningen af Højteknologifonden, netop et eksempel på den bottom-up proces jeg har beskrevet lidt tidligere. Det er virksomhederne selv, der udvikler og formulerer projekterne, hvilket, uden indblanding fra f.eks. politikere, isoleret set vil være et skridt væk fra en picking the winners strategi. I denne forbindelse må indretningen af Højteknologifonden med en selvstændig bestyrelse, der har hovedansvaret for at udvælge projekterne uden indflydelse fra politikerne tale for, at der sandsynligvis er tale om en sådan bottom-up proces. Som nævnt tidligere, kan samarbejde mellem privat og offentlig forskning, som det Højteknologifonden lægger op til, desuden medvirke til, at det i højere grad bliver virksomhederne, og dermed markedet, der udvælger de konkrete forskningsområder.

Sammenholdt med oprettelsen af højteknologifonden viser globaliseringsstrategien altså tegn på, at regeringen på visse områder har ambitioner om, at en stor del af Danmarks vækst i fremtiden skal drives af forskning og innovation inden for højteknologiske områder.

Regeringen har altså en målsætning om at satse på sektorer og forskningsområder, hvor man har forventninger om øget vækst i fremtiden. Man kan derfor godt argumentere for, at regeringen på visse områder fører en picking the winners strategi, hvilket er i klar modsætning til de retningslinier, vi fik fra den evolutionære teori. En entydig satsning på specifikke højteknologiske sektorer er omgæret af stor usikkerhed, da vi ikke på forhånd kan sige, hvilke industrier, der vil være succesfulde i fremtiden. På samme måde er det usikkert, om en udvælgelse af strategiske forskningsområder vil afføde entydige resultater, der er at foretrække frem for resultaterne frembragt af mere frie forskning.

De anvendte instrumenter giver dog samtidig det indtryk, at regeringen med deres udspil har udstukket, den retning de mener er nødvendig, mens de så har skabt en række selektionsmekanismer på universitetsområdet og omkring satsningen på højteknologi, der medfører, at der ikke nødvendigvis er tale om en central udvælgelse af industrier eller forskningsområder. Man kan derfor tale om, regeringen muligvis udviser en omtanke med hensyn til, at der kan være problemer med en picking the winners strategi, og at de gennem disse mekanismer forsøger at undgå eventuelle faldgruber. Dette vil jeg diskutere nærmere i det kommende afsnit, hvor jeg vil se på, hvilke argumenter der kan være for, at regeringen delvist afviger fra de retningslinier, der er udstukket i den teoretiske baggrund.

6.2 Diskussion af regeringens globaliseringsstrategi

De initiativer som regeringen har fremlagt som reaktion på globaliseringens udfordringer giver et samlet billede af en todelt strategi. På den ene side følger globaliseringsstrategien langt hen af vejen de retningslinier, der ligger i den evolutionære teori. På den måde sættes der ind med en opkvalificering af arbejdsstyrken, således at kvaliteten og fleksibiliteten forbedres samtidig med, at man øger kvaliteten af de generelle rammebetingelser for at føre virksomhed og påvirker de institutioner, der er bestemmende for graden af innovation og videnspredning i samfundet. På den anden side har regeringen på enkelte områder valgt at gå i den modsatte retning, hvor initiativerne afviger fra anvisningerne i den evolutionære teori og i stedet nærmer sig en form for picking the winners strategi. Dette indebærer en bevidst indsats for at påvirke forskningsindsatsen og erhvervsudviklingen i en bestemt retning.

Den evolutionære teori medfører dog en klar konklusion om, at et forsøg på at udpege fremtidens vindere ikke er vejen frem. På denne baggrund kan forskellige former for picking the winners strategier altså ikke anbefales. Når vi så ser, at visse punkter i den danske regerings globaliseringsstrategi går i retning af et forsøg på at udpege fremtidens vindere, giver det anledning til at spørge, hvilke årsager der kan være til en sådan afvigelse fra teoriens retningslinier. En diskussion af dette vil være formålet med de følgende afsnit.

6.2.1 Problemer med den evolutionære teori?

Jeg har tidligere konkluderet, at på baggrund af teorien jeg gennemgik i kapitel 3 og 4, var den evolutionære teori bedst egnet til en analyse af de danske udfordringer i forbindelse med globaliseringen. Men denne konklusion er ikke lig med, at den evolutionære teori er en perfekt beskrivelse af virkeligheden. En anerkendelse af, at den teoretiske ramme ofte vil have nogle begrænsninger, er en vigtig del af analysen. Sådanne begrænsninger eller utilstrækkeligheder i teorien kan jo være med til at forklare eventuelle afvigelser fra teoriens forudsigelser og anvisninger.

Der kan da også nævnes en række emner, som man kan argumentere for burde have en effekt på den politiske beslutningsproces, men som der ikke tages højde for i den evolutionære teori. Jeg har tidligere nævnt nogen budgetmæssige og organisatoriske begrænsninger, der kan medføre, at det ikke vil være optimalt at inddrage alle relevante parter i den indledende fase af den politiske proces omkring reaktionen på globaliseringens udfordringer. (Se afsnit 6.1.2).

En sådan inddragelse er et vigtigt element i den evolutionære teori, da man ellers ikke formår at optimere den samlede reaktion på udfordringerne. Men det er samtidig klart, at så snart der er begrænsninger på regeringens handlefrihed f.eks. i form af informationsomkostninger eller offentlige budgetter, så er et kompromis med den teoretiske anvisning alt andet lige nødvendig for at nå det optimale resultat i en given situation.

Det samme argument gør sig gældende, når man taler om, at det kan være nødvendigt med en vis fokusering i midlerne til at føre erhvervs politik eller midlerne til forskning (en pointe, der også blev nævnt i forbindelse med diskussionen af den vertikale erhvervs politik i afsnit 3.2). En begrænsning på de offentlige budgetter²⁵ kan gøre det nødvendigt at prioritere midlerne til disse områder. Det tvinger beslutningstagerne til at opsøge løsninger, der kan gå imod de teoretiske retningslinier, der i første omgang ligger til grund for beslutningerne. Det drejer sig altså igen om, at finde en optimal reaktion på en udfordring, hvor man er underlagt begrænsninger. På den ene side skal man altså vægte de retningslinier, der ligger i den evolutionære teori, og på den anden side skal man vægte de økonomiske begrænsninger, der kan være til stede.

En løsning på dette dilemma kan være at udvikle en form for selektionsmekanisme, som f.eks. den regering har lagt op til i deres globaliseringsstrategi. Her vælger regeringen på visse områder at foretage en prioritering, f.eks. i forbindelse med midlerne til Højteknologifonden eller den øgede satsning på strategisk forskning. Men inden for disse områder er det så meningen, at der skal være fri konkurrence om midlerne. Det medfører som udgangspunkt, at man inden for de prioriterede områder vil opnå, at midlerne går til de mest effektive projekter, industrier eller forskningsområder. Som tidligere nævnt kan der dog være problemer med en sådan tilgang, hvis handlinger fra politikere, universiteternes ledelser eller andre relevante aktører kan påvirke denne udvælgelsesproces i en bestemt retning.

Man kan altså argumentere for, at regeringen ved hjælp af de nævnte selektionsmekanismer har forsøgt at opfylde anvisningerne fra den evolutionære teori, i så stor grad som det var muligt for dem med de eksisterende begrænsninger. Dette kræver dog, at de instanser der udvælger projekterne i så høj grad som muligt er uafhængige, så man kan undgå en politisk påvirkning i udvælgelsesprocessen. Om dette bliver tilfældet når strategien skal udføres i praksis må man vente og se.

²⁵ Her er der både tale om en klassisk budgetbegrænsning i form af de samlede offentlige finanser, men man kan også se det som en form for ”politisk budgetbegrænsning”, hvor regeringen er bundet af deres politiske samarbejdspartnere til at begrænse midlerne til et givent område for at opnå politisk enighed.

Selv om regeringen med ovennævnte redskaber undgår en decideret central udvælgelse af specifikke områder, så er det stadig en politisk afgørelse, der ligger bag den overordnede fordeling af, hvor midlerne skal gå hen. Man kan altså sige, at regeringen har udstukket retningen, men når først den retning er udstukket skal konkurrencen råde. Spørgsmålet i forhold til den evolutionære teori er vel så, om det overhovedet er nødvendigt at udstikke retningen for indsatsen. Som udgangspunkt taler argumenterne i den evolutionære teori imod, men de ovennævnte argumenter omkring budgetovervejelser kan trække i den modsatte retning.

I forbindelse med særlige strategiske satsninger inden for f.eks. miljø, sundhed eller energi kan der være økonomiske argumenter for sådanne satsninger, der ikke opfanges af den evolutionære teori. En forskningsmæssig indsats for at forsøge at finde nye løsninger inden for disse områder kan på lang sigt være med til at fremtidssikre samfundet og løse massive problemer, som ofte vil have karakteristisk af at være ”negative offentlige goder”. Da resultater på disse områder kan have meget langt perspektiv, samtidig med at der af samme grund kan være stor uklarhed i forhold til de kommercielle muligheder, kan der argumenteres for, at de private virksomheder måske har begrænset incitament til at afsætte tilstrækkelige forskningsmidler inden for disse områder.

Derudover har strategiske satsninger inden for ovennævnte områder ofte en stor politisk bevågenhed, hvorfor der kan være ikke-økonomiske årsager til, at man vælger at satse i den retning. Man kan derfor argumentere for, at sådanne strategiske satsninger ikke nødvendigvis vil have karakter af at være winners i kommerciel eller vækstmæssig forstand. Der er i højere grad tale om politiske prioriteringer.

6.2.2 Politiske overvejelser

I forbindelse med en analyse af en politisk proces som f.eks. udarbejdelsen af regeringens globaliseringsrapport, er det vigtigt at have for øje, at der både er en økonomisk og en politisk vinkel på processen. Den teoretiske baggrund giver gennem en økonomisk tankegang en række mere eller mindre entydige konklusioner for, hvordan man bør forholde sig til de udfordringer globaliseringen fører med sig. Problemet med disse konklusioner er, at de som nævnt ovenfor ikke nødvendigvis fanger alle de relevante økonomiske mekanismer.

Der kan også være politiske interesser og argumenter, der betyder, at det ikke vil være optimalt for de politiske aktører fuldt ud at følge de teoretiske anvisninger. Her kan der f.eks. være tale om, at forskellige interessegrupper i form af bl.a. industrier eller fagforbund

forsøger at påvirke den politiske proces gennem lobbyarbejde. Der kan også være tale om, at de politiske aktører indretter deres politik på en måde, så de bedst muligt kan sikre vælgerens gunst.

I Danmark er der, relativt til f.eks. i de sydeuropæiske lande, ikke i særlig høj grad tradition for, at særinteresser i industrien har stor indflydelse på den førte politik. (Se Bjørnskov, 2006) De forskellige interessegrupper har dog haft rig mulighed for at give deres mening til kende i forbindelse med debatten i Globaliseringsrådet, hvor en række repræsentanter fra både forskellige industrier, fagforbund og andre organisationer deltog. Se boks 6.4 for eksempler på indlæg i debatten fra forskellige organisationer og instanser.

Boks 6.4 – Eksempler på bidrag til globaliseringsdebatten

Dansk Handel og Service (DHS) og **LO** har i forbindelse med debatten i Globaliseringsrådet bidraget med rapporter, hvor de lægger op til en bred satsning på forskning, kompetencer og rammevilkår frem for en entydig satsning på højteknologi, hvor man risikerer at teknologien ikke formår at skabe arbejdspladser og være værdiskabende, ligesom man risikerer at opnå en øget (særlig regional) polarisering i samfundet

Både LO og DHS ser gerne, at man øger fokus på forskning i værdiskabelse og brugerdreven innovation. Derudover mener de, at man i højere grad skal trække på forskning baseret i andre lande, og slække på ambitionen om, at vi selv skal skabe højteknologiske gennembrud, hvilket ifølge LO og DHS, i højere grad vil give mulighed for at udnytte eksisterende styrkepositioner. (Se LO, 2005; DHS, 2005)

Instanser som regeringen selv har nedsat, har også ytret kritik af en politik, der går i retning af picking the winners. F.eks. **Danmarks Erhvervsråd** eller tænketanken **Fremtidens vækst**, der hovedsageligt bestod af en række danske erhvervsledere. Begge organisationer giver udtryk for, at Danmark ikke skal skabe fremtidens vindere inden for højteknologiske sektorer. Vi bør istedet blive bedre til at gribe og udnytte teknologi andre har udviklet. En øget satsning på forskning i brugerdreven innovation kan forbedre muligheden for at skabe danske nicheproduktioner, der konkurrerer på anvendelsesorienterede løsninger (her nævnes høreapparatusindustrien som et eksempel) Vi skal altså forbedre de generelle rammebetingelser og hæve kvaliteten af uddannelse og forskning. Fremtidens Vækst mener endvidere, at en vis prioritering og fokus i forskningsindsatsen er nødvendig, hvilket kan opnås gennem en større grad af konkurrence om forskningsmidlerne (Se Danmarks Erhvervsråd, 2004; Fremtidens Vækst, 2004)

Igennem det store indledende arbejde i Globaliseringsrådet, har de forskellige implicerede aktører altså haft mulighed for en rig debat om globaliseringens udfordringer. Både regeringen og de øvrige aktører har bidraget med en række input i form af rapporter og analyser, ofte med input, der langt hen af vejen har været på linie med anvisningerne i den evolutionære teori. Fælles for de fleste af disse analyser er, at de på den ene eller den anden måde tager udgangspunkt i økonomiske forhold. Den samlede debatproces har altså givet regeringen et solidt grundlag for at udfærdige sin samlede globaliseringsstrategi, som den er udmøntet i Regeringen (2006). Grundlaget er dog hovedsageligt baseret på økonomisk teori samt hensyn til diverse særinteresser, og da der for regeringen er tale om en politisk stillingtagen til globaliseringens udfordringer, er det ikke tilstrækkeligt at basere sit udspil på økonomiske faktorer. De økonomiske faktorer skal stilles overfor hensynet til, hvordan henholdsvis vælgerne og den politiske opposition tager imod udspillet. Dette vil jo være afgørende for regeringens muligheder for at føre deres strategi ud i livet.

I forholdet til vælgerne er det andre ting end blot økonomiske faktorer, der gør sig gældende. Politikerne skal finde en balance, hvor de økonomiske faktorer vejes sammen med andre politiske hensyn, og hele pakken skal lanceres på en måde, hvor man forventer, at forslagene kan gennemføres uden at påvirke vælgeropbakningen negativt.

Her kan enkle og markante budskaber være med til at give vælgerne et indtryk af, at det politiske oplæg har en substans, der er afgørende enten for den enkelte borger eller for samfundet som helhed. Som jeg så på i afsnit 3.2, kan der også være en vigtig signalværdi overfor virksomheder i, at regeringen markerer, hvilke områder man tror og satser på. Fra regeringens udmeldinger i forbindelse med globaliseringen kan man bl.a. nævne det konkrete mål på 1% af BNP til offentlig forskning, generelle forbedringer af uddannelsesområdet for at nå målet om ”verdens bedste uddannelsessystem”, strategiske satsninger på områder som sundhed og miljø eller oprettelsen af Højteknologifonden som markante budskaber, der har en stor signalværdi for vælgerne. Ordet højteknologi har vel i sig selv til en vis grad egenskab af at være et såkaldt buzzword, der giver de fleste mennesker positive associationer. Brugen af et sådan ord og en fokusering på højteknologi kan derfor også være et bevist valg om at melde skarpt ud på et meget konkret område. Det samme kan være gældende for strategiske satsninger på forskning inden for områder, som vælgerne traditionelt bekymrer sig om, som f.eks. miljø eller sundhed. På denne måde vil retorikken og signalværdien i den valgte strategi kunne have en stor betydning for de politiske muligheder. Når det kommer til den politiske opposition er regeringen nød til at præsentere en samlet strategi, hvor de har en forventning om, at de fleste initiativer senere kan blive godkendt til

lovgivning af folketinget, da strategien ellers let kan fremstå som en fiasko. Dette kan kræve at regeringen går på kompromis med deres ideologiske standpunkt eller med den teoretiske baggrund, der som udgangspunkt ligger til grund for analysen af den givne problemstilling. Dette er selvfølgelig endnu mere relevant, hvis man har intentioner om at nå et bredt politisk forlig om den udmeldte politik. Et bredt flertal bag en så vigtig politisk sag som, hvordan vi forholder os til globaliseringens udfordringer kan jo være essentielt i forhold til, om de gennemførte initiativer er sikret mange år frem, da man på den måde kan dele det politiske ansvar for de politiske indgreb (Se Pierson, 1996) Der har dog, på intet tidspunkt været tegn på, at det ville være svært at skabe bred enighed om en politisk reaktion på globaliseringens udfordringer i Danmark. Og afvigelser i partiernes synspunkter på dette punkt er nok mere et udtryk for, at partierne har interesse i at profilere sig overfor hinanden, end det er udtryk for reel politisk uenighed.

I forbindelse med udformningen af en politisk strategi, vil der altså helt naturligt blive taget nogle hensyn, der kan gå på tværs af eventuelle teoretiske anvisninger eller ideologiske præferencer hos regeringen. Dette har utvivlsomt også været gældende i tilfældet med udformningen af regeringens globaliseringsstrategi, hvor både vælgerinteresser og den politiske opposition har haft en naturlig plads i regeringens overvejelser.

6.3 Opsummering

Eftersom det er blevet konkluderet, at den evolutionære teori er velegnet til at analysere Danmarks reaktion på globaliseringens udfordringer, er næste skridt at foretage en sammenligning af de politiske implikationer fra den evolutionære teori, med de initiativer regeringen har fremlagt i sin globaliseringsstrategi. Dette blev gjort systematisk ud fra de politiske implikationer. Konklusionen på denne sammenligning var, at regeringens strategi overordnet set følger anvisningerne fra den evolutionære teori.

Det betyder for det første, at man for at sikre tilstrækkelig kvalitet og optimal mængde af arbejdskraft vil investere markant i alle dele af uddannelsessektoren. For det andet vil man forbedre de generelle rammevilkår for at føre virksomhed, og sætte særligt ind overfor iværksættere og små og mellemstore virksomheder. Det sker gennem bedre finansieringsmuligheder, skattefordele, bedre rådgivning og lettere offentlig sagsbehandling. For det tredje vil man forbedre rammebetingelserne for innovation og vidensspredning, hvilket er en vigtig del af anvisningerne i den evolutionære teori. Dette skal ske gennem opbygning af

bedre vilkår og incitamenter for samarbejde og networking, bl.a. gennem nye initiativer hos Rådet for Teknologi og Innovation, en ny teknologisk markedsplads til handel med viden samt forbedringer af vilkårene for de godkendte teknologiske serviceinstitutter. For det fjerde er målet, at offentligt produceret viden i højere grad skal spredes til resten af samfundet, ligesom der skal skabes bedre vilkår for kommercialisering af den offentlige forskning. Derfor skal mulighederne og incitamenterne for at virksomheder (særligt små og mellemstore virksomheder) samarbejder med universiteterne om forskning forbedres, hvilket kan øge mængden af privat forskning. Ved at få mål for vidensspredning ind i universiteternes udviklingskontrakter, at få flere højtuddannede ud i virksomhederne samt at forbedre prioriteringen af midler til samarbejde vil man, som foreskrevet i den evolutionære teori, opnå øget spredning af offentlig produceret viden. Ved samtidig at øge bevillingerne til offentlig forskning vil man forstærke denne indsats yderligere.

Der er dog også områder, hvor der er afvigelser fra anvisningerne i den evolutionære teori. Jeg diskuterede således, om man i højere grad burde have inddraget flere politiske områder i den indledende fase med arbejdet i Globaliseringsrådet for at opnå en optimeret reaktion på globaliseringens udfordringer. En anden diskussion var, om regeringen burde have inddraget teorien om klyngedannelse, da politisk opbakning til en sådan måske ville kunne forbedre vilkårene for samarbejde mellem virksomheder og dermed vilkårene for innovation. I forbindelse med, at den evolutionære teori fraråder en picking the winners tilgang, indeholdt regeringens strategi en række initiativer, der havde tendens til at indeholde afvigelser i denne retning. Dele af strategien giver indtryk af, at regeringens ambitioner går i retning af, at specifikke teknologier og forskningsområder skal drive væksten og beskæftigelsen i fremtiden. De mest markante eksempler på dette er satsningen på højteknologi f.eks. gennem oprettelsen af Højteknologifonden samt den øgede fokus på strategisk forskning. Sådanne initiativer er som udgangspunkt en afvigelse fra implikationerne af den evolutionære teori. Den videre diskussion viste dog, at regeringen sandsynligvis har været opmærksom på de problemer, der kan være med en sådan tilgang, hvorfor de har indrettet instrumenterne på en måde, hvor de negative effekter mindskes. Til sidst i kapitlet diskuterede jeg desuden, hvordan en række økonomiske og politiske argumenter, der ikke er omfattet af den evolutionære teori, kan have betydning for en eventuel afvigelse fra de teoretiske anvisninger.

7 Konkrete politiske tiltag

Som nævnt er de enkelte elementer i regeringens globaliseringsstrategi i første omgang politiske indikationer af regeringens målsætninger. Regeringens målsætninger skal efterfølgende udmønte sig i konkrete lovforslag og senere i deciderede politiske aftaler med de øvrige partier i folketinget. I dette kapitel vil jeg kort se på, hvad der indtil videre konkret er gjort på globaliseringsområdet, og som helt eller delvist følger i kølvandet på regeringens globaliseringsstrategi.

Tiltag jeg tidligere har været inde på, som oprettelsen af Højteknologifonden og overdragelsen af en række konkrete administrationsopgaver til Rådet for Teknologi og Innovation er politiske initiativer, der bakker op om intentionerne i globaliseringsstrategien. Mest relevant i denne forbindelse er dog debatten omkring og vedtagelsen af næste års finanslov. Denne finanslov indeholder nemlig en lang række forslag, der er direkte konsekvenser af regeringens globaliseringsstrategi. Ved at se på udvalgte elementer af finansloven for 2007 kan vi altså identificere, hvordan en række af de konkrete globaliseringsinitiativer bliver ført ud i livet. Samtidig giver det et indtryk af, i hvor høj grad det er muligt at finde politisk enighed om, hvordan man forholder sig til globaliseringens udfordringer, og altså om der kan findes politisk konsensus, til de forslag regeringen har fremlagt som del af deres globaliseringsstrategi.

7.1 Finansloven for 2007

En del af finansloven for 2007 omhandler allokeringen af den såkaldte globaliseringspulje, der skal sørge for markante investeringer i fremtiden. Globaliseringspuljen er afsat for de Aftalen om globaliseringspuljen blev indgået d. 2. november 2006 mellem Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Der har altså været tale om en bred aftale, der afspejler en bred politisk enighed om, at globaliseringen stiller os foran nogen markante udfordringer, der skal løses gennem en række fremadrettede investeringer. Selve aftalen betyder investeringer for 2 mia. kr. i 2007, og frem til 2012 vil dette beløb stige til 10 mia. kr. Aftalen omfatter en lang række initiativer, der skal sikre markante ekstra investeringer i forskning og udvikling, forbedring af forholdene for innovation og iværksætteri samt massive forbedringer af uddannelsessektoren. Heraf er de fleste en direkte videreførelse af initiativer fra regeringens globaliseringsstrategi. En samlet oversigt over

bevillinger til hovedområderne kan ses i tabel 7.1. Her kan man også se, at de forskellige hovedområder svarer til specifikke dele af regeringens globaliseringsstrategi.

Tabel 7.1

Overordnet udmøntning af globaliseringspuljen						
Mio. kr. 2007-priser	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Forskning og udvikling	1.000	2.000	3.300	4.600	4.900	5.200
2. Innovation og iværksætteri	350	400	400	500	500	500
3. Alle skal have en ungdomsuddannelse	308	781	1.220	1.702	2.232	2.620
4. Flere skal have en videregående uddannelse	200	285	537	650	1.147	1.461
5. Styrket voksen- og efteruddannelse	141	534	540	547	217	217
I alt*	2.000	4.000	6.000	8.000	9.000	10.000

*) Afrundinger bevirker, at beløbene ikke summer til totalen

Kilde: eftergjort fra tabel i Finansministeriet (2006b)

Som nævnt ligger langt de fleste af initiativerne i finanslovsaftalen i forlængelse af intentionerne i regeringens globaliseringsstrategi, og hovedparten af forslagene er nærmest identiske med de tilsvarende punkter i globaliseringsstrategien. Således er stort set alle²⁶ de initiativer, der blev præsenteret i tabellerne 6.1, 6.2 og 6.3 i kapitel 6, i en eller anden form omfattet af udmøntningen af globaliseringspuljens områder om innovation og iværksætteri (område 2), hvor der f.eks. afsættes 400 mio. kr. til brugerdreven innovation, ligesom der under RTI igangsættes en række initiativer bl.a. med henblik på øget vidensspredning, bedre vilkår for nye samt mindre virksomheder og forbedringer af mulighederne for privat-offentligt samarbejde om forskning. Disse initiativer følger altså direkte initiativerne i globaliseringsstrategien. På samme måde svarer fordelingen af midler til uddannelsesområdet (område 3-5) også i store træk til de fremlagte initiativer i regeringens globaliseringsstrategi.

Inden for de enkelte områder, er der dog også en række mindre afvigelser i forhold til regeringens globaliseringsstrategi som konsekvens af de politiske forhandlinger. Set i lyset af diskussionen omkring en picking the winners strategi, er særlig udmøntningen af midlerne til forskning og udvikling (område 1) af særlig interesse, og det er da også forskning og udvikling, der er mål for den største del af midlerne i globaliseringspuljen. Som det fremgår af tabel 7.1 stiger de ekstra bevillinger til dette område fra 1 mia. til 5,2 mia. frem til 2012, hvilket altså betyder en markant indsats på dette område. Dette skal være medvirkende til, at

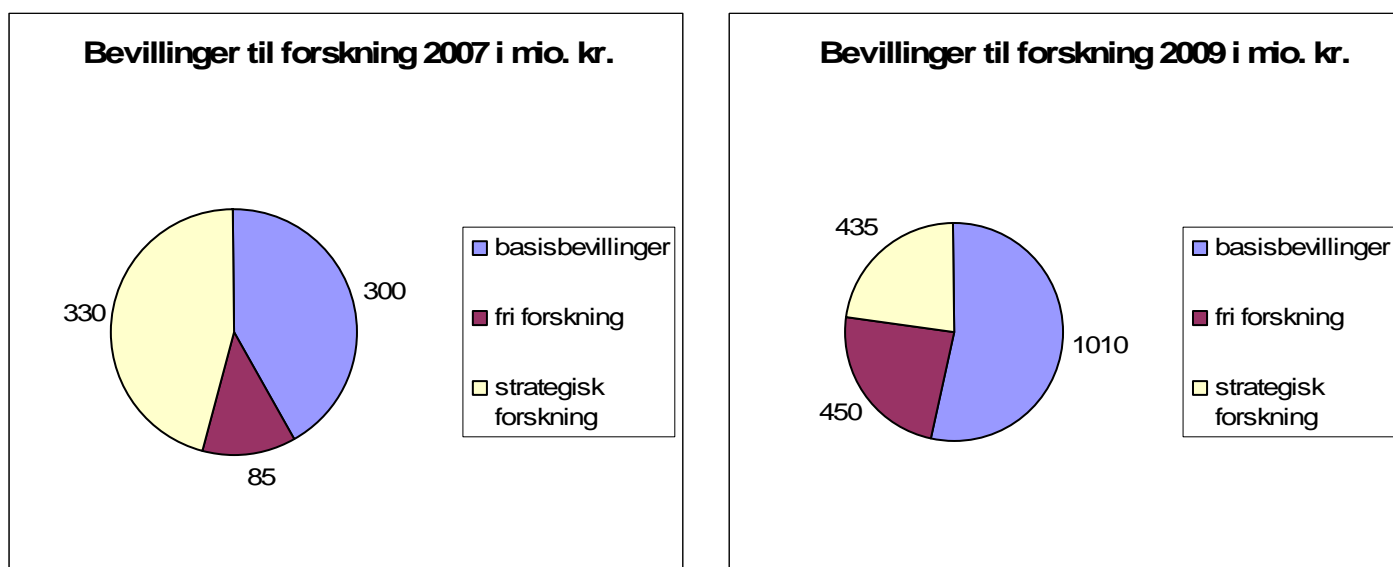
²⁶ Faktisk er det kun initiativet omkring oprettelsen af en elektronisk markedsplads for handel med viden, der ikke i et eller andet omfang er med i udmøntningen af globaliseringspuljen.

Danmark kan nå målet fra Lissabonaftalen om, at der skal bruges 1 % af BNP på offentlig forskning i 2010 og i alt skal bruges 3 % af BNP på privat og offentlig forskning. Således stiger udgifterne til offentlig forskning gennem de kommende år, så vi fra 2010 og frem vil leve op til denne målsætning.

Men hvis man ser nærmere på, hvordan disse midler skal bruges, finder man frem til, at fordelingen ikke helt lever op til retorikken fra regeringens globaliseringsstrategi. Her fik man nemlig indtryk af, at der for regeringen var en vigtig målsætning om, at der skulle flere midler til strategisk forskning inden for udvalgte områder med åbenlyst erhvervsmæssigt potentiale eller områder, der kunne løse vigtige samfundsproblemer. I figur 7.1 kan man se, at andelen af midler til den strategiske forskning faktisk vil falde i perioden 2007-2009²⁷. I figuren har jeg kun præsenteret de poster, der direkte skal gå til offentlig forskning²⁸, hvor både universiteternes basismidler samt midlerne til fri forskning kan anses som ikke-strategiske forskningsmidler. Og på trods af at bevillingerne til den strategiske forskning er stigende frem til 2009, vil den samlede andel af forskningsmidler, der går til strategiske formål altså være væsentlig mindre i 2009 end i 2007. Dog skal det nævnes at der fra 2009 til 2012 er afsat en ufordelt reserve til forskning og udvikling, der løbende skal forhandles på plads på de årlige finanslovsforhandlinger. Der er tale om et beløb på 1.005 mio. kr. i 2009, og beløbet vil så løbende blive hævet så det ligger på 4.050 mio. kr. i 2012. Udmøntningen af denne pulje kan således ændre en smule på fordelingen af midler til forskellige forskningstyper i fremtiden.

²⁷ At jeg ikke har valgt at sammenligne 2007-udgifterne med et senere år end 2009 skyldes, at det kun er beløbet til basisbevillinger der er lagt fast frem til 2012, hvorimod de fremtidige udgifter til fri forskning og strategisk forskning kun er fastlagt i aftalen frem til henholdsvis 2009 og 2010. Udgifterne herfra og frem til 2012 er henlagt som reserver, og udmøntningen skal løbende forhandles på plads i de kommende finanslovsforhandlinger (Finansministeriet, 2006b).

²⁸ Bevillingerne til forskning og udvikling dækker desuden over en post til opbygning af øget forskningskapacitet, midler til samarbejde med private om forskning og udvikling (vidensspredningsinitiativer og forbedring af GTS-institutterne) samt en reservepulje (Se finansministeriet, 2006b)



Figur 7.1²⁹

Derudover er det heller ikke lykkedes regeringen at gennemføre deres målsætning om, at en højere del af midlerne til universiteterne skulle uddeles i konkurrence mellem institutionerne. Da basismidlerne fortsat uddeles efter fastsatte fordelingsnøgler, vil en mindre andel af universiteternes forskningsmidler altså i 2009 blive uddelt i konkurrence end i 2007. Disse resultater, der ikke til fulde lever op til regeringens tidligere udmeldinger, er et resultat af forhandlingerne mellem de politiske partier, der deltog i aftalen om globaliseringspuljen. De øvrige partier formåede at presse regeringen til at afsætte relativt flere midler til den frie forskning, end regeringen som udgangspunkt havde været indstillet på og samtidig øge andelen af basismidlerne, så under 50 % af midlerne uddeles i konkurrence (de 50 % var regeringens eget mål). Dette kan altså betegnes som en succes for både Socialdemokratiet og De Radikale, der havde den frie forskning og øgede basismidler som en vigtig målsætning i forhandlingerne. Det er også et udtryk for, at der er vidt forskellige politiske opfattelser af, hvordan man opnår den maksimale effektivitet og fremsynethed i det offentlige forskningssystem. Denne konklusion vil dog også kunne blive påvirket af, hvordan den senere udmøntning af den ufordelte reserve fra 2009 til 2012 vil komme til at se ud.

7.1.1 Den førte politik og den evolutionære teori

Den endelige fordeling af midlerne i globaliseringspuljen betød altså, at regeringen måtte indgå et politisk kompromis med det resultat, at den førte politik så anderledes ud end regeringen i første omgang havde lagt op til. En konsekvens af dette er, at der i forhold til hvordan den førte politik stemmer overens med den evolutionære teori, vil være to

²⁹ Kilde: Tallene er taget fra Finansministeriet (2006b) tabel 2.0

modsatrettede effekter. På den ene side falder den samlede andel af strategisk forskning, som den evolutionære teori jo som udgangspunkt argumenterede imod. På den anden side er graden af konkurrence om forskningsmidlerne faldet i forhold til, hvad regeringen havde målsætning om. Og selvom der kan være argumenter for, at øget konkurrence om forskningsmidlerne kan trække forskningsindsatsen i en bestemt retning gennem en politisk påvirkning af udvælgelsesprocessen, så er konkurrence om forskningsmidlerne i tråd med intentionerne i den evolutionære teori (Se Andersen, 2006).

Om finansloven for 2007 således kommer tættere på eller længere væk fra hovedpointerne i den evolutionære teori, end regeringens globaliseringsstrategi som udgangspunkt var, er vanskeligt at komme med et endeligt bud på. Men overordnet set, så følger forliget om globaliseringspuljen i store træk, de anvisninger vi tidligere fandt i kapitlet om den evolutionære teori. På visse punkter er der dog stadig en tendens til, at man vil fokusere på højteknologi og satse på en række strategiske forskningsområder. Men for det første har vi set, at midlerne til strategisk forskning er faldende samtidig med, at midlerne til f.eks. Højteknologifonden relativt til den samlede satsning på forskning og udvikling er små³⁰. Det kan måske tolkes i retning af, at regeringen havde behov for at sende nogen tydelige signaler om en konkret indsats inden for specifikke områder. Retorikken kan altså have været et politisk mål i sig selv i forbindelse med offentliggørelsen af globaliseringsstrategien. For det andet kan der som tidligere nævnt være en række andre økonomiske og politiske argumenter for at føre strategisk forskning, der ikke nødvendigvis er omfattet af mekanismerne i den evolutionære teori.

³⁰ i 2009 vil udbetalingen fra Højteknologifonden udgøre 440 mio. kr. (Se www.hoejteknologifonden.dk)

8 Konklusion

Specialets hovedproblemstilling har været at se på, i hvor høj grad regeringens udmeldinger på globaliseringsområdet vil sætte Danmark i stand til på tilfredsstillende vis at tackle, de udfordringer vi står over for. Analysen af dette er foregået på baggrund af to erhvervspolitiske teoriretninger, der hver især har forskellige implikationer for, hvordan man bør føre erhvervspolitik under forskellige forudsætninger. Det drejer sig om den traditionelle erhvervspolitiske teori og den evolutionære teori.

En grundig gennemgang af de to teoretiske tilgange samt en nærmere diskussion af de bagvedliggende antagelser leder frem til en konklusion om, at den evolutionære teori er bedst egnet til en analyse af Danmarks reaktion på globaliseringen. Den evolutionære teori ser verden som værende i konstant udvikling, i modsætning til den traditionelle erhvervspolitiske teori, der ser verden som værende statisk. Derudover vurderes det, at den evolutionære teori giver en mere realistisk beskrivelse af en moderne vestlig økonomi, når den inkluderer relevansen viden og læringsprocesser, institutioner samt interaktion mellem markedets aktører.

Af de to teoretiske baggrunde er det kun den traditionelle erhvervspolitiske teori, der under særlige forudsætninger om relativ lav grad af usikkerhed kan anbefale, at man fører en picking the winners strategi. Den indbyggede usikkerhed i den evolutionære teori medfører, at en picking the winners strategi ifølge denne teoretiske retning aldrig kan anbefales.

Konklusionen om, at den evolutionære teori er bedst egnet til at analysere den danske situation, giver mulighed for en sammenligning af de konkrete initiativer fra regeringens globaliseringsstrategi med de politiske anvisninger, der fremkom af den evolutionære teori.

Regeringens politik på globaliseringsområdet kan deles op i to områder. Den ene del indeholder en række initiativer, der følger forskrifterne i den evolutionære teori. Således indeholder strategien initiativer til at forbedre uddannelsessystemet over en bred kam, således at den samlede kvalitet af arbejdsstyrken bliver forbedret samtidig med, at mængden af højtuddannet arbejdskraft vil blive forøget. Den indeholder også initiativer til at forbedre rammevilkårene for at føre virksomhed. Her bliver der særligt sat ind overfor mulighederne for nystartede virksomheder samt for små og mellemstore virksomheder gennem forbedrede muligheder for rådgivning, køb af viden og bedre adgang til risikovillig kapital. Derudover er

der en række initiativer, der skal forbedre incitamenterne for samarbejde mellem virksomheder og øge mængden af offentlig forskning samt spredningen af denne til virksomhederne.

Den anden del af strategien indeholder initiativer, der som udgangspunkt går imod anvisningerne fra den evolutionære teori ved at have visse karakteristika, der går i retning af en picking the winner strategi. De mest markante eksempler på dette er dannelsen af Højteknologifonden og den store fokus på strategisk forskning. Med disse tiltag viser regeringen et ønske om at ville påvirke den økonomiske udvikling i bestemte retninger. En sådan politik vil ikke være succesfuld ifølge den evolutionære teori, da det ikke er muligt at udpege fremtidens vindere, hvad enten der er tale om specifikke teknologier, industrier eller forskningsområder. Som udgangspunkt er en sådan politik altså en dårlig idé.

En mere detaljeret diskussion viser dog, at konklusionen er lidt mere kompleks. For det første, kan den evolutionære teori nok være en fornuftig analyseramme, men den fungerer ikke som en tilstrækkelig beskrivelse af virkeligheden. Således kan der fremføres en række økonomiske og politiske argumenter for at afvige fra de evolutionære anvisninger, ligesom der kan være økonomiske begrænsninger, der gør en afvigelse nødvendig. For det andet har regeringen i udformningen af de relevante instrumenter forsøgt at minimere, de problemer den evolutionære teori foreskriver, under de forudsætninger man nu engang har haft. Dette er sket gennem indførelsen af en form for selektionsmekanismer, der gennem konkurrence om prioriterede midler vil kunne mindske graden af central udvælgelse. På den måde vil de negative effekter ved et forsøg på at udpege fremtidens vindere blive mindre.

Langt hen ad vejen er regeringens globaliseringsstrategi altså i overensstemmelse med anvisningerne i den evolutionære teori. På de områder, hvor man afviger fra de teoretiske anvisninger lader det til, at regeringen har taget højde for de negative konsekvenser ved en sådan politik gennem deres indretning af de relevante instrumenter. Samtidig er der tegn på, at det har været vigtigt for regeringen at sende nogen stærke og klare signaler om deres intentioner på visse områder, mens de konkrete tiltag på disse områder ikke i samme grad vil være en dominerende del af den førte politik. Dette bakkes op af indholdet i de konkrete politiske aftaler i finansloven for 2007, hvor der indgår en fordeling af den såkaldte globaliseringspulje på 39 mio. kr. frem til 2012. Finanslovsaftalens udmøntning af midlerne til forskning viser, at de målrettede tiltag som strategisk forskning og fokus på højteknologi vil få en relativt lille andel, der desuden vil være faldene de kommende år. Hovedparten af

midlerne gives således til den frie forskning. Derudover indeholder finanslovsaftalen en række elementer, der følger direkte af den evolutionære teori som f.eks. omhandler forbedringer af uddannelsesområdet, rammevilkår for virksomheder, bedre muligheder for samarbejde og vidensspredning mellem virksomhederne ligesom de overordnede midler til forskning bliver øget.

Overordnet har man altså fulgt anvisningerne i den evolutionære teori. Afvigelserne har været små og kan forklares af politisk og økonomiske faktorer, der ikke er omfattet af den evolutionære baggrund. Dette betyder ikke, at den evolutionære teori er en dårlig beskrivelse af den pågældende situation, men er mere et udtryk for, at den nok ikke er en tilstrækkelig beskrivelse, og at man derfor skal tage højde for en række andre faktorer.

Intentionerne i regeringens politiske reaktion på globaliseringen ser altså overordnet fornuftige ud. Men en egentlig vurdering af om strategien bliver succesfuld er vanskelig ud fra den teoretiske baggrund. Den vil afhænge af en række faktorer, der vil blive afgjort ude i fremtiden. For det første vil succesen afhænge af, i hvor høj grad de forventede udfordringer viser sig i fremtiden, hvilket på sigt vil kunne fortælle om regeringen skulle have handlet anderledes. For det andet afhænger det af, om det også i fremtiden vil være muligt at opretholde den politiske konsensus om den linie regeringen har lagt for dagen.

Litteraturliste:

- Alasoini, Tuomo (2001) Where are we moving to in the new world of work? Changing enterprise organization, forms of labour deployment and employee qualification demands in the knowledge based economy. Paper prepared for the 5th Conference of the European Sociological Association Visions and Divisions – Challenges to European Sociology, 2001, Helsinki
- Andersen, Torben M. (2003), European Integration and the Welfare State. Journal of Population Economics, vol. 16, 1
- Andersen, Torben M. (2006), Forskning for Fremtiden. Fra Thomas Bernt Henriksen (ed.), Skabt til Vækst – 15 vinkler på Danmarks økonomiske fremtid. Børsens Forlag 2006
- Audretsch, D (1993), Industrial Policy and International Competitiveness. Fra P. Nicolaides (ed.), Industrial Policy in the European Community: A Necessary Response to Economic Integration?, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
- Audretsch, D (1998), Industrial and trade policies for the emerging market economies. Fra Audretsch, D (ed), Industrial Policy and Competitive Advantage, Volume III, Cheltenham 1998
- Barkley, David L., Henry, Mark S.(2001), Advantages and disadvantages of targeting industry cluster. REDRL Research Report 09-2001-01. Clemson University, 2001
- Brander, J (1986), Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy. Fra Krugman, P (ed), Strategic Trade Policy and the New International Economics, MIT Press 1986
- Bjørnskov, Christian (2006) Adjunkt ved Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus: Globaliseringens udfordringer. Analyse i Berlingske Tidende, d. 21. september 2006.
- Cowling, K, Oughton, C, Sugden, R, (1999) A reorientation of industrial policy? Horizontal policies and targeting. Fra Cowling (ed) Industrial policy in Europe. Theoretical perspectives and practical proposals. Routledge 1999

Dalum, Bent (2003) Erhvervsstrukturen i Danmark – de “rette” erhverv? Fra John Johansen og Jens O. Riis, Vilkår for fremtidig industrivirksomhed. Center for industriel produktion, 2003

Danmarks Erhvervsråd (2004) Danmarks Erhvervsråds årsberetning 2004

Dansk Handel og Service (2005) Forskning i hele værdikæden – globale udfordringer for dansk forskningspolitik. Indlæg i globaliseringsdebatten. Kan findes på www.globalisering.dk

Det Økonomiske Råd (DØR) (2001) – Dansk Økonomi efterår 2001, kapitel 3 – Globalisering og det danske arbejdsmarked. Det Økonomiske Råds Sekretariat 2001

Det Økonomiske Råd (DØR) (2003) – Dansk Økonomi forår 2003, kapitel 8 – Forsknings og erhvervspolitikens perspektiver. Det Økonomiske Råds Sekretariat 2003

Edgerton, David og Hughes, Kirsty (1989) The Poverty of Science: A Critical Analysis of Scientific and Industrial Policy under Mrs Thatcher. Public Administration vol. 67, winter 1989, pp 419-433.

Edgerton, David og Hughes, Kirsty (1995) British science policy in the 1990s: technocracy and the market. Science, Technology and Innovation, august 1995, pp 21-26

Ferguson, P. R., Ferguson, G. J. (1994) Industrial Economics. Issues and Perspectives, London 1994

Finansministeriet (2006a) Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen, Opfølgning på velfærdsaftalen og Opfølgning på aftale om fremtidig indvandring. Finansministeriet 2006.

Finansministeriet (2006b) Resumé af finanslovsaftalerne. Fra www.fm.dk

FORA (2005), Kompetenceklynger – fremtidens vækstmotorer. FORA, juni 2005

Fremtidens vækst (2004) Vision 2020 - Det fleksible og nytænkende samfund. Tænketanken
Fremtidens Vækst 2004

Gigerenzer, Gerd (2001) Decision makin: Nonrational theories. International Encyclopedia of
the Social and Behavioural Sciences (Vol. 5, pp. 3304-3309). Oxford 2001

Itoh, M, Kiyono, K, Okuno-Fujiwara, M (1991) Economic Analysis of Industrial Policy,
Academic Press Inc 1991

Lange-von Kulesa, Juergen (1997) Searching for a Methological Synthesis—Hayek's
ndividualism in the Light of Recent Holistic Criticism. Journal of Economic Methology,
1997, Vol. 4, issue 2, pp. 267-87

Lov om Højteknologifonden af 22. december 2004. Kan findes på www.retsinfo.dk

LO (2005) Innovation på alle niveauer. Indlæg i globaliseringsdebatten. Kan findes på
www.globalisering.dk

Lundvall, Bengt-Åke (2001) Innovation Policy in the Globalizing Learning Economy. Fra
Lundvall og Archibugi (ed) The Globalizing Learning Economy. Oxford University Press
2001

Lundvall, Bengt-Åke (2002) Innovation, Growth and Social Cohesion – The Danish Model.
Edward Elgar Publishing 2002

Lundvall, Bengt-Åke (2006) Knowledge Management in the Learning Economy. Druid
working paper no. 06-6

Lundvall, Bengt-Åke og Archibugi, Daniele (2001) Introduction: Europe and the Learning
Economy. Fra Lundvall og Archibugi (ed) The Globalizing Learning Economy. Oxford
University Press 2001

Lundvall, Bengt-Åke og Borrás (1997) The globalising learning economy: Implications for
innovation policy, Commission of the European Union, 1997

Meyer-Stamer, J (1995) Industrial Policy in Europe – New Options. Paper for Eurokolleg Series, Friedrich-Ebert-Foundation, Bonn 1995

Ministeriet for Videnskab, Teknik og Udvikling (VTU) (2004) – Fokus på Fremtiden
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling – Tema om Højteknologifonden. Kan findes på www.vtu.dk

Navarro, L (2003) - Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for the EU policy. Enterprise papers No 12, 2003.
Europakommissionen

Neven, Damien & Seabright, Paul (1995) – European Industrial Policy – The Airbus Case. Economic Policy, vol. 10, 1995

Nicolaides, Phedon (1993) Industrial Policy: The Problem of Reconciling Definitions, Intentions and Effects. Fra P. Nicolaides (ed.), Industrial Policy in the European Community: A Necessary Response to Economic Integration?, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers

Nyholm, Jens, Normann, Lars, Frelle-Petersen, Claus, Riis, Mark og Torstensen, Peter (Nholm et al., 2001) Innovation Policy in the Knowledge-based Economy – Can Theory Guide Policy Making? Fra Lundvall og Archibugi (ed) The Globalizing Learning Economy. Oxford University Press 2001

Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, World Politics, 48, 2, s. 143-179

Regeringen (2006): Fremgang, Fornyelse og Tryghed – Strategi for Danmark i den globale økonomi

Rycroft, Robert (2003) – Self-Organizing Innovation Networks: Implications for Globalization. Professor of International Science and Technology Policy and International Affairs. The George Washington University, 2003

Rådet for Teknologi og Innovation (2005) – Årsberetning for Rådet for Teknologi og Innovation for 2005

Schultze, Charles L. (1983): Industrial Policy: A Dissent. The Brookings Review, (October 1983)

Sekretariat for ministerudvalget (2005a): Danmark i den globale økonomi. Sekretariatet for ministerudvalget, maj 2005.

Sekretariatet for ministerudvalget (2005b): Notat om globaliseringens effekter på arbejdsmarkedet. Danmark i den globale økonomi. Sekretariat for ministerudvalget, maj 2005.

Tyson, Laura D'Andrea & Chin, Pei-Hsiung (1992) – Industrial Policy and Trade Management in Commercial Aircraft Industry. Fra Tyson, Laura D'Andrea. Who's Bashing Whom?, 1992, Washington, D.C. Institute for International Economics

Viscusi, W, Harrington Jr., J, Vernon, J (2005): Economics of regulation and antitrust, fourth edition, MIT Press

Økonomi- og Erhvervsministeriet (oktober 2003): Vækst gennem Globalisering

Hjemmesider:

Angela Merkel (2006) – tale ved Cebit messen i Hannover, 8/3-2006

http://www.bundesregierung.de/mn_6566/Content/EN/Reden/2006/03/2006-03-08-high-tech-strategy-for-germany.html

Forskning og Innovationsstyrelsens hjemmeside:

URL: <http://www.forsk.dk>

Globaliseringsrådet hjemmeside:

URL: <http://www.globalisering.dk>

Højteknologifondens hjemmeside:

URL: <http://www.hoejteknologifonden.dk>

Universitets og Bygningsstyrelsens hjemmeside:

URL: <http://www.ubst.dk>

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings hjemmeside:

URL: <http://www.vtu.dk>