

Globalisering, industripolitik og økonomisk udvikling i det 21. århundrede

**Laurids S. Lauridsen, professor i internationale udviklingsstudier,
Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, lsl@ruc.dk**

Denne artikel beskæftiger sig med industripolitikens fødsel, død og genfødsel i en udviklingsammenhæng. Den bliver drøftet i lyset af globaliseringens forskellige faser – med en særlig vægt på globaliseringens tredje (1980-2000) og fjerde (2000-) fase. Artiklen forsøger at svare på følgende spørgsmål: Hvilken udformning og hvilken betydning har industripolitikken haft i globaliseringens forskellige faser? Hvilke muligheder og begrænsninger har den økonomisk-politiske globalisering de seneste tre-fire årtier sat for industripolitiske tiltag i udviklingslandene? Hvilke centrale argumenter har der været fremført for og imod industripolitik som et udviklingsinstrument? Hvordan kan en ny industripolitik i det 21. århundrede begrundes i en udviklingskontekst, hvilken udformning ser den ud til at få? Der argumenteres både teoretisk og empirisk for vigtigheden af at bringe både en vækstorienteret makropolitik og en pro-aktiv industripolitik tilbage i udviklingsdebatten, dog tilpasset de ændrede rammebetingelser i det 21. århundrede.

Industripolitikens genfødsel

Gennem mere end 30 år har industripolitik været parkeret i udviklingspolitikens skamsekke. Industripolitik blev betragtet som en hovedkilde til både mikroøkonomisk ineffektivitet og regeringsfejl, og blev derfor ikke anset for at være et brugbart middel til at fremme ulandes bevægelse opad i det internationale økonomiske hierarki. Denne forståelse synes dog at være på vej til at ændre sig dramatisk, blandt andet fordi industripolitikken igen officielt er kommet på dags-

ordenen i OECD-området. Således har EU formuleret »en integreret industripolitik for globaliseringsæraen« (European Commission 2010). I en dansk sammenhæng har bl.a. »Mandag Morgen« fremhævet, at den økonomiske krise er ved at bane vej for en innovativ erhvervspolitik (Strand og Møller 2011). Dani Rodrik (2008) har talt om behovet for en »normalisering af industripolitikken«, så den vurderes på lige fod med andre politikker, og Verdensbankens just fratrådte chef-økonom Justin Lin har fremhævet behovet en pro-aktiv industripolitik, som kan accelerere strukturændringer og teknologisk udvikling. Samtidig ser det ud til, at handlerummet for at introducere industripolitiske tiltag er vokset, nu hvor mange ulande har fået rettet op på deres makroøkonomiske ubalancer. Ligeledes har de nye vækstøkonomier for at beskytte sig imod en destabiliserende global finanssektor opbygget betydelige valutareserver, iværksat styring af kapitaltilstrømning, samt opbygget obligationsmarkeder i lokal valuta. Dermed er der opstået en makroøkonomisk robusthed, der skaber bedre rammer for en aktivistisk udviklingspolitik, som kan udnyttes såfremt de politiske eliter har en institutionel kapacitet og politiske incitamenter til at følge en sådan politik.

I denne artikel vil industripolitikens fød-

sel, død og genfødsel blive drøftet i lyset af globaliseringens forskellige faser – med en særlig vægt på globaliseringens tredje (1980-2000) og fjerde (2000-) fase. De globale rammebetingelser og de globale styringstiltag har altid været, og er fortsat, af stor betydning for de muligheder ulandene har for at udforme og implementere politikker, der skal gøre det muligt for dem at indhente verdens rige lande. Artiklen er derfor rettet imod at svare på følgende spørgsmål: Hvilken udformning og hvilken betydning har industripolitikken haft i globaliseringens forskellige faser? Hvilke muligheder og begrænsninger har den økonomisk-politiske globalisering de seneste tre-fire årtier sat for industripolitiske tiltag i udviklingslandene? Hvilke centrale argumenter har der været fremført for og imod industripolitik som et udviklingsinstrument? Hvordan kan en ny industripolitik i det 21. århundrede begrundes i en udviklingskontekst, hvilken udformning ser den ud til at få? Endelig vil artiklen undervejs, især afslutningsvist, kort berøre industripolitikens placering i en lidt bredere udviklingsstrategisk sammenhæng.

Globalisering og industripolitik – definitioner

Når der i det følgende tales om globalisering refererer det til de grænseoverskridende aktiviteter i form af varer, tjenesteydelser, kapital, arbejdskraft og ideer samt den gensidige afhængighed, der hermed skabes. Globaliseringen er foregået i flere faser. Hvis man holder sig til de sidste 150 år, kan der identificeres fire globaliseringsbølger. Den første globaliseringsbølge (1870-1913) var præget af øget handel, stor migration og kapital-eksport til etablering af infrastruktur i Syd, men samtidig også en periode med engelsk hegemoni og kolonialisme. Den anden globaliseringsbølge (1950-1980) var karakteriseret af øget handel og direkte investeringer samt af Bretton Woods systemet, amerikansk hegemoni, keynesianske ideer og uopfyldte krav om en Ny økonomisk Verdensorden. Den tredje globaliseringsbølge (1980-2000)

var præget af liberalisering af handel og kapitalbevægelser, som sammen med den informationsteknologiske revolution banede vejen for på den ene side produktionsudflytning og globale produktionsnetværk, og på den anden side finansliggørelse og finansiell globalisering med tilhørende finansielle kriser, især i det globale Syd. Idémæssigt var inflationsbekæmpelse og udbudsreformer i centrum – i Syd i form af stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammer. Den fjerde globaliseringsbølge (2000-) ser ud til at blive præget af de asiatiske giganters indmarch på verdensmarkedet for industri- og serviceprodukter, hvilket har haft umiddelbare globale makroøkonomiske virkninger på lønninger, råvarepriser og renter, men også virkninger gennem en forstærket globaliseringsbølge fra Øst imod Syd.

Der er ingen enighed om, hvordan man skal definere industripolitik. I denne artikel referer det til bevidste politikker, der sigter på at have en direkte virkning på industrien som sektor, på industriel vækst, og på industriens forandringspotentiale og strukturelle mønstre (Lauridsen, 2008: 128). Hermed udelades generelle erhvervspolitikker samt politikker, som tilfældigvis har en virkning på den industrielle sektor. Ligeledes udelades generelle makroøkonomiske politikker og valutapolitik, men disse vil dog undervejs blive taget op til drøftelse. Omvendt tager denne definition en bred vifte af politikinstrumenter med, og indbefatter således dele af handelspolitik, innovations- og teknologipolitik, uddannelsespolitik, offentlig indkøbspolitik, skattepolitik og kreditallokeringspolitik. Når der tales om strategisk industripolitik henvises der til målrettede statslige politikker, som sigter på skabe ny industriel aktivitet, diversificere produktionen, skabe inter- og intra-sektorelle koblinger samt fremme læringsprocesser og opgradere produktionen teknologisk. Endelig bruges termen industri i en bred forstand, således at den ud over fremstillingsindustrien også dækker de dele af servicesektoren, der

over tid er blevet udskilt herfra. Industripolitik kaldes i nogle sammenhænge for produktiv udviklingspolitik, hvorved der markeres, at den også kan medtage flere erhvervssektorer f.eks. den ikke-traditionelle landbrugssektor og tjenesteydelser som turisme.

Industripolitik i globaliseringens første to bølger

Under globaliseringens første bølge blev industripolitik flittigt anvendt af de lande, som forsøgte at indhente England, og det blev reflekteret i den økonomiske litteratur (f.eks. Alexander Hamilton og Friedrich List). I forholdet mellem fattige og rige lande udvikledes en klassisk international arbejdsdeling, hvor ulandene blev tildelt rollen som råvareleverandører og importører af industrivarer. I mange kolonier blev dette understøttet af forbud imod, at lokalbefolkningen startede industrivirksomhed. I de uafhængige latinamerikanske lande var det de stærke landbrugs- og handelsinteresser, troen på »at udviklingen kom udefra« og amerikanske stokkemetoder, som understøttede en udadrettet udviklingsmodel med fokus på eksport af primærvare. Dog blev der i den sidste halvdel af perioden startet fremstillingsindustri i flere latinamerikanske lande (f.eks. Brasilien).

Under globaliseringens anden bølge var keynesiansk makroøkonomisk tænkning i højsædet og industripolitik indgik, som en naturligt del af politik-porteføljen i mange udviklede lande. Det forekom derfor ret indlysende, at aktiv statsintervention i form af industripolitik var en nødvendig betingelse for at indhente de førende økonomier (se f.eks. Amsden, 2001 og Chang, 2002). Det blev også reflekteret i den keynesiansk baserede udviklingsøkonomi, hvor fattigdomscirkler skulle brydes gennem en aktiv statsintervention – det være sig som »big push« (Rosenstein-Rodan) eller »ubalanceret vækst« (Hirschman). Som beskrevet af Lindauer og Prittchet (2002) var de store ideer i udviklingsøkonomien i 1962 præget af en kritisk holdning til direkte uden-

landske investeringer (FDI), en betydelig eksportpessimisme, og en stærk tro på, at staten skulle drive den økonomiske forandringsproces bl.a. gennem at sikre stordriftsfordele, skabe eksternaliteter og koordinere investeringer. I forlængelse heraf var importsubstitutionsindustrialisering (ISI) den dominerende industrialiseringsstrategi, der dog i mange lande blev suppleret med enklaver af udadrettet industriudvikling i form af eksportfrie zoner (EPZs). De asiatiske tigerøkonomier satsede dog relativt tidligt på eksportrettede aktiviteter – også uden for EPZ'ere. I både i- og u-lande var det en »gylden periode« med økonomiske vækstrater, som (bortset fra Asien) klart overgik den efterfølgende globaliseringsperiode (se f.eks. ECLAC, 2004a: 22).

Industripolitik og globaliseringens tredje bølge

Den tredje bølge af globalisering var forbundet med et nyliberalt angreb på statsintervention og en tro på markedets velsignelser. John Toye (1987) beskrev skiftet som en »modrevolution« i udviklingsteori og -politik. Lindauer og Prittchet (2002) beskrev de nye herskende ideer om udvikling i 1982 som værende følgende: at staten nu var en del af problemet snarere end en del af løsningen; at privatsektorudvikling var nøglen til udvikling; at handel var vigtig, fordi eksport giver dynamiske fordele medens import sikrer den nødvendige disciplin af lokale virksomheder; at statslig låntagning var et problem, medens FDI burde fremmes. Det var efter denne »modrevolution«, at industripolitik forsvandt under radaren i både det globale Nord og Syd.

Industripolitik blev nu anset for både unødvendig og skadelig. Unødvendig, fordi en liberalisering af de interne markeder kunne give et effektivitetsspring, og fordi globalisering i form af øget handel og øgede FDI i sig selv ville fungere som »en tidevandsbølge, som hæver alle skibe« (Dollar og Kraay, 2002). Videre var den skadelig, fordi det var en ineffektiv og ikke konkurrencedygtig form

for produktion, og fordi den skabte statsfejl og »rent-seeking«. En aktivistisk selektiv industripolitik blev af Pack (2000) beskrevet som værende »en langsomt virkende gift« snarere end en »vækst-eleksir«. Selv i lande som Sydkorea og Taiwan, der havde ført en aktiv og selektiv industripolitik og undgået de værste negative konsekvenser af en sådan politik, var industripolitikken højest et mindre væksthormon. Hertil kom, at den skadede den finansielle sektor og sektorer, som ikke modtog støtte eller beskyttelse. Budskabet var derfor, at u-lande burde satse på en sund makroøkonomisk politik og generelle vækstfremmende tiltag, såsom opbygning af en effektiv infrastruktur, primær- og sekundær uddannelse mv., men helt undgå eller være ekstremt forsigtige med en aktivistisk industripolitik (Noland og Pack, 2001).

Debatten omkring industripolitikken kom i høj grad til at handle om, hvorvidt en markedsbaseret og åben eksportrettet industrialisering (EoI) var bedre end en statsstyret og indadrettet industriudvikling (ISI). Studier af den sidstnævnte fremhævede udbredte »ISI-fejl« i form ineffektivitet, forældede produkter, begrænset beskæftigelseseffekt på grund af høj kapitalintensitet, belastning af handelsbalancen og teknologisk afhængighed. Studier af den førstnævnte pegede omvendt på »EoI-fejl« i form lav lokal værditilvækst, få lokale koblinger og spillovers, overudbygning af typisk unge kvindelige arbejdere samt ustabilitet på grund af stedløse TNS'ere og afhængighed af de mest konkurrenceudsatte dele af verdensmarkedet.

Empiriske studier (f.eks. World Bank, 1987) havde store problemer med at påvise, at åbenhed/lukkethed henholdsvis stat/marked var de afgørende determinanter. Der var således vanskeligt at påvise, at åbenhed fører til øget eksport, som igen fører til øget økonomiske vækst. Den første sammenhæng kom til at fremstå uklar bl.a. fordi de succesrige NIC-lande havde kombineret en selektiv ISI (ka-

pacitetsfremmende protektionisme) med en selektiv EoI (produktivitetsfremmende udadrettethed). Den anden sammenhæng, altså at øget eksport fører til øget økonomisk vækst, var mere oplagt, bl.a. fordi de samme lande var succesrige eksportører. Men her var det kausalitetens retning, der skabte problemer, altså om man blev rig af at eksportere eller det blot var rige lande som eksporterede. Der synes dog, at være en enighed om at kausaliteten i dette tilfælde er kompleks og sandsynligvis går begge vej. Hertil kom, at det måske ikke er hvor meget man eksporterer, men snarere hvad man eksporterer og eksportens kobling til det øvrige produktionssystem, der er vigtig for økonomisk vækst (se f.eks. Rodrik, 1999: 32ff; Booth, 1999: 309).

I den anden halvdel af perioden var der en øget opmærksomhed på regeringsfejl i form af inkompetence, fordelingskoalitioner og korruption, idet disse ansås for at være tæt forbundet med en aktivistisk industripolitik og ISI. Da det viste sig, at disse fænomener ikke forsvandt, da landene gik over til en åben og markedsorienteret politik, blev institutionerne »opdaget«, og 1990'erne satte derfor fokus på god regeringsførelse – afregulering, beskyttelse af ejendomsretten, retsstatsprincipper og korruptionsbekæmpelse (Naim, 2000: 514f). Under pres fra den Japanske regering, som selv havde ført aktivistisk industripolitik, og som udadtil forsøgte at udbrede »den japanske model«, udarbejdede Verdensbanken så en rapport (World Bank, 1993), som præsenterede den institutionelle basis for »shared growth«. Den nåede, omend noget usammenhængende, også frem til, at selektive interventioner havde bidraget til de asiatiske økonomiske mirakler, men advarede imod gentagelser (ibid.: 5-7, 23-25, 87-89, 347-61, 366-67).

Det var imidlertid ikke denne drejning, der blev afgørende for de politikanbefalinger, som Verdensbanken og store donorlande fremførte. I stedet lægger man vægt på, hvad

Altenburg og Drachenfels (2006) betegner som en ny minimalistisk approach (NMA) for privatsektorudvikling (PSD). NMA er for det første karakteriseret ved en kritik af statsstøttede og statsdrevne PSD-politikker. De foreslås erstattet af kommercielle løsninger, der skaber lige konkurrencevilkår, og hvor private servicevirksomheder står for rådgivning og træning indenfor produktudvikling, standardisering, marketing, og logistik. For det andet lægges der vægt på en begrænsning og forenkling af reguleringer, hvilket tydeligt reflekteres i Bankens »Doing Business« rapporter. For det tredje er der en optimistisk tro på den uformelle sektors udviklingspotentiale, hvor »død kapital« vil forvandles til produktiv kapital, når blot de formelle ejendomsrettigheder bliver sikret, og når der samtidig tilføres den nødvendige (mikro-)kredit.

Til trods for den nye politiks pro-fattige udformning, kan der dog stilles spørgsmål ved politikken forudsætninger og resultater (ibid.:399-408). Moore og Schmitz (2008) kritiserer således overbevisende NMA for at prioritere forretningsklimaet (sænke omkostninger ved at drive erhverv) frem for investeringsklimaet (sænke investorernes usikkerhed omkring fastholdelse af resultatet af deres investeringer). Ligeledes kritiseres den for at lægge vægt på statsminimalisme, på armslængdeprincippet, og på begrænsning af politikken indflydelse gennem formelle love og regler, snarere end på at forstå under hvilke forhold, tætte forbindelser mellem politikerne og erhvervsliv faktisk fremmer investeringer og skaber nye sektorer henholdsvis fører til kammerateri (»crony« kapitalisme).

I hvert fald i Afrika og Latinamerika var de faktiske industripolitikker i denne periode også præget af statsminimalisme og opgøret med selektive indgreb. Peres (2009) har således påvist, hvordan de sektorelle politikker i Latinamerika forsvandt ud af billedet i 1980'erne, og i det efterfølgende årti blev erstattet af såkaldte horisontale politikker, som

brugte neutrale instrumenter, der rettede sig imod faktormarkedene, og her benyttede sig af efterspørgselsorienterede incitamenter. Erhvervspolitikken tog overvejende form af konkurrencepolitik og rettede sig imod de eksisterende sektorer. Det var således den primære sektor (olieindustrien, minedrift, kommercielt landbrug), infrastruktur samt visse servicesektorer som turisme – der kom i centrum. I det omfang nye sektorer blev understøttet, skete det især gennem politikker, som skulle tiltrække FDI. Disse bidrog godt nok til diversificering af produktionen, men var samtidig kendetegnet ved lav lokal værditilvækst og få lokale koblinger. Herudover var der også horisontale politikker, som skulle fremme brugen af informationsteknologier eller udvikle virksomhedsklynger på subnationalt eller lokalt niveau. Disse klyngepolitikker, samt de mere målrettede sektorpolitikker, blev imidlertid ikke implementeret særlig succesfyldt, hvilket igen medvirkede til, at industripolitik i Latinamerika mistede sin legitimitet (ibid.: 178-86; se også ECLAC, 2004a: 27-260).

Resultatet var, at de fleste latinamerikanske lande i denne periode oplevede, hvad Ocampo (2004-05: 296) kalder en strukturel forringelse, og hvad Shapiro (2007: 161) ser som resultatet af »for megen liberalisering og for tidligt«. Tilsvarende påviser Dani Rodrik (2011: 30-3), at der fandt en »pervers, vækst-reducerende« strukturel forandring sted både i Latinamerika og Afrika.

Uanset om man mente, at industripolitik var nødvendig eller ej, var der dog stadig spørgsmålet om den var mulig og fortsat relevant i globaliseringen tredje fase. Et aspekt af industripolitikken (u)mulighed drejede sig om statens evne (statskapacitet) og statens vilje (elite-orientering) til at formulere og især at implementere en aktiv industripolitik. Denne diskussion tenderede som nævnt til at bevæge sig i retning af, at dette kun var muligt i ekstraordinære tilfælde (de asiatiske NIC-lande),

og der var som nævnt implementeringsproblemer i mange latinamerikanske lande.

Et andet aspekt var de nye globale *de jure* rammebetingelser i kølvandet på de multilaterale og bilaterale handelsaftaler. Med afslutningen af Uruguay-runden i 1994 og etableringen af WTO blev en række af de politikinstrumenter, som NIC-landene havde brugt, indskrænket eller forbudt. Det var især TRIPS- og TRIM aftalerne, som havde denne effekt. TRIPs-aftalen strammede beskyttelsen af patenter, varemærker og copyrights. TRIM-aftalen begrænsede især muligheden for at opstille særlige betingelser for udenlandske firmaer. Hvor man tidligere havde fokuseret på udenlandske virksomheders pligter (undgå restriktive forretningsmetoder såsom indkøbsklausuler, markedsopdeling og transfer priser) var opmærksomheden i TRIMs nu rettet imod deres rettigheder. Dette betød bl.a., at man ikke længere måtte stille krav om anvendelse af lokale halvfabrikata eller forlange balancering af import og eksport (Morrissey, 2001; Wade, 2003; DiCaprio and Gallagher, 2006). Mange af de restriktive bestemmelser fik dog først virkning efter år 2000.

Industripolitik og globaliseringens fjerde bølge

Der er langt større usikkerhed omkring den fjerde globaliseringsbølge. Den er for det første karakteriseret af den globale finanskrisen, som især berører det nordatlantiske-europæiske område. I den forbindelse er det fortsat uklart, om den finansielle globalisering vil blive udfordret af nye reguleringer og skatter, ligesom de socio-politiske reaktioner først er under udfoldelse, men alt andet lige må disse politikker forventes at ville have samme deflationære virkning, som var tilfældet i resten af verden i 1980'erne og 1990'erne. Den fjerde globaliseringsbølge er dog især karakteriseret af de nye vækstøkonomiers – især Kina og Indiens – fremmarch i det globale syd.

Den manglende tro på at en oppustet finanssektor kan føre til en bæredygtig vækst, samt den fortsatte udflytning af produktion og arbejdspladser til de nye markedsøkonomier har ført til et fornyet krav om industripolitik i det globale Nord. Vi har allerede ovenfor nævnt EU Kommissionens udspil til en integreret industripolitik, som også indeholder sektor-specifikke politikker (European Commission, 2010: 23ff). »Erhvervsministrene« fra Spanien, Portugal, Italien, Frankrig og Tyskland fulgte dette op med et fælles indlæg i Wall Street Journal (10.12.2012) om behovet for en aktiv industripolitik. Inden da havde den britiske erhvervsminister Vince Cable skrevet et brev til premierministeren om behovet for en strategisk og pro-aktiv industripolitik, der kunne udpege samt støtte nøgleteknologier og nøgleindustrier (The Telegraph, 6 March 2012). Hans initiativ blev fulgt op af en rapport om en ny industripolitik fra Confederation of British Industries (CBI 2012). Endelig har Obama-administrationen understreget behovet for at bringe den forarbejdende industri tilbage til USA, og støtte den gennem en selektiv regional- og innovationspolitik (White House, 2013). Alt i alt er der grund således grund til at tro, at den strategiske industripolitik er på vej til at få en renaissance i OECD-landene (se også The Economist, 2010).

De nye tider har også sat sit aftryk på de internationale finansielle institutioner. For Verdensbanken var det indledende skridt en selvkritisk vurdering af 1990'ernes reformer (World Bank, 2005). I denne forbindelse blev det fremhævet, at forsøgene på via vækstregr regressionsanalyser at finde robust evidens for sammenhængen mellem på den ene side bestemte styreform (f.eks. demokrati) eller bestemte politikker (f.eks. frihandel, finansiel liberalisering, reduktion i offentlige overskud, reduktion af inflation), og på den anden side øget vækst havde vist sig at være ufrugtbar (ibid.: 50). I stedet blev der argumenteret for, at der ikke findes reformpolitik, som kan bruges overalt. »Forskellige politik-

ker kan have samme effekt, og den samme politik kan have forskellige virkninger, afhængig af konteksten» (ibid.: 13, oversat af forfatteren). Dertil kom en fremhævelse af, at vækst og strukturel forandring bør stå i centrum, samt at det drejer sig om at identificere og afhjælpe de »bindende væksthindringer« gennem en proces præget af læring og eksperimenter. Tilsvarende blev forestillingen om, at der findes »best practice« institutioner, som kan eksporteres overalt kritiseret, fordi også institutioners virkninger afhænger af konteksten, og fordi der er betydelig institutionel variation, således at forskellige institutioner kan være effektive i forskellige sammenhænge (ibid.: 13-18).

Der blev også gjort op med 1990ernes teknokratiske reformer af den offentlige sektor, som kun havde givet beskedne resultater og ikke taget hensyn til de politiske realiteter. Det sidste førte til en understregning af, at det var nødvendigt med en dybere forståelse af den politiske dynamik bag udviklingspolitikker og – institutioner. På tværs af demokratier og diktaturer var der således et stort behov for at forstå mekanismerne bag ansvarlighed og troværdighed. Formuleret anderledes så skulle man nu fokusere på »det ufuldkomne politiske marked« (Ibid.: 24-5, 313-24).

Nogle af de samme ideer kom til at gennemsyre »Spence-Rapporten« fra den Verdensbank-tilknyttede »Commission on Growth and Development«, dog således, at der i kommissionen ikke kunne opnås enighed omkring vigtigheden af industripolitik (CGD, 2008: 7, 48-9). I denne rapport blev der lagt stor vægt på, at væksten skulle være inklusiv. Det stemte overens med en tilsvarende prioritering i Verdensbanken selv, men banken understregede dog, at en sådan pro-fattig vækst ikke skulle forveksles med industripolitik. »Det at fremme en bred-baseret og inklusiv vækst betyder *ikke* en tilbagevenden til stats-sponsorerede industripolitikker, men betyder i stedet, at vægten lægges på politikker, som

fjerner forhindringer for vækst og skaber lige konkurrencevilkår for investeringer« (World Bank 2009: 1, oversat af forfatteren). Dette stod omvendt i skærende kontrast til de positive vurderinger, som Verdensbankens cheføkonom og vicepræsident Justin Lin samtidigt fremførte, og som vi vil vende tilbage nedenfor. Hvis man ser bort fra praksis og begrænser sig til Verdensbankens ideologi, kan man i denne periode med Naim (2000) tale om en »Washington forvirring« snarere end en »Washington konsensus«.

Denne forvirring og det begyndende opgør med tabuiseringen af industripolitik åbner selvfølgelig også nye muligheder i det globale Syd. Det samme gør den nye østlige globalisering, der tager form af et forstærket handels-, investerings- og bistandsmæssigt samarbejde mellem BRIC-landene (Kina, Indien, Brasilien) og fattigere ulande – bl.a. landene i Afrika syd for Sahara. Industripolitikens renæssance er tydeligst i Latinamerika, hvor heterodoks økonomisk teori og især (neo-)strukturalistisk økonomisk teori er velforankret. I denne sammenhæng lavede FN's organisation for Latinamerika i rapporten om »Productive development in open economies« (ECLAC, 2004a og 2004b) en gennemgribende analyse af regionens socioøkonomiske problemer og kom med et forslag til en ny politik på området. Rapporten tog udgangspunkt i, at til trods for at den økonomiske vækst i perioden 1990-2003 var en smule bedre end i 1980'erne, så var Latinamerika præget af: lav og meget omskiftelig økonomisk vækst; fortsatte handelsbalanceproblemer (importvækst større end eksportvækst); beskedne koblinger mellem eksport og resten af produktionssystemet; beskedne stigninger i investeringer og produktivitet; ødelæggelse af store dele af den eksisterende produktionsbase (gennem importkonkurrence); samt en markant udvidelse af den uformelle sektor og uformel beskæftigelse. (ECLAC, 2004a: kapitel 2). For at komme ud af denne situation foreslog organisation, at der blev introduceret

en omfattende produktiv udviklingspolitik, der tog udgangspunkt i, at økonomisk udvikling er en »ikke-gentagende proces«, der finder sted på et bestemt tidspunkt og bestemt sted«, og som vil være et resultat af en serie af svar på problemer, der løbende opstår. (ECLAC, 2004b: 35).

Som den første komponent i en sådan politik foreslås en makroøkonomisk politik og en finansiel sektor politik, som ikke er indrettet på lav inflation men på økonomisk vækst og produktivitetstgevinster. Det vil sige en politik, som fremmer vækst, makroøkonomisk stabilitet og dermed forbundet forudsigelighed, samt gennem en dynamisk opsparings- og investeringspolitik fremmer både produktive private investeringer og investeringer i den nødvendige infrastruktur (ECLAC, 2004a: 115-22).

Den anden komponent er en produktiv udviklingspolitik, der igen falder i fire dele (Ibid.: kapitel 5-8). Først en politik der forbedrer et lands international position ved at øge og diversificere eksporten og især satse på nye eksportprodukter med et højt teknologindhold, samtidig med at den nødvendige imports substitution understøttes. Dernæst en aktiv national innovationspolitik, der øger produktivitet og konkurrencedygtighed, og dermed skaber forudsætningerne for både eksport og effektiv imports substitution. Her kombineres proaktive horisontale politikker (f.eks. støtte til FoU, teknologisk service og træning) med målrettede, selektive politikker, hvor et centralt element er sikring af en sammenhængende national innovationsstrategi. Der er videre tale om politikker, som understøtter foretagervirksomhed og som fremmer vertikale koblinger mellem store og små virksomheder, horisontale koblinger mellem små virksomheder, samt territoriale koblinger indenfor virksomhedsklynger. Endelig indgår politikker, som sigter på konsolidering og udvikling af strategiske sektorer.

Den tredje komponent handler om de fordelingsmæssige aspekter af en produktiv udviklingspolitik og dermed også dens legitimitet. Mere præcist foreslås en social samhørighedspagt omkring jobskabelse, social beskyttelse samt uddannelse og træning, alt sammen på en måde, som er konsistent med finanspolitisk ansvarlighed (ibid.: kapitel 9-10).

Endelig beskæftiger rapporten sig mere tværgående med institutionel forandring og de overordnede principper bag en produktiv udviklingspolitik. Med hensyn til det institutionelle er budskaberne blandt andet vigtigheden af: at styrke staten (bedre, ikke mindre, regering); at styrke evnen til at implementere politikker; at sikre gennemsigtighed; at udvikle en evalueringskultur; at bygge videre på det man har, snarere end at importere universelle såkaldte »best practice« institutioner; at være opmærksom på betydningen af statserhvervslivs såvel som stat-civilsamfunds institutioner samt i forhold til de internationale relationer proaktivt at skabe »a level playing field.« Vedrørende den produktive politik fremhæves vigtigheden af: at skelne mellem uformelle mikro-virksomheder, små- og mellemstore virksomheder, samt store nationale eller udenlandske selskaber, da det kræver en differentieret politik; at rette politikkerne imod de konkrete væksthindringer på en ikke-dogmatisk måde; at sikre koordinering af politikker; samt endelig at tilpasse politikvalg til de forhåndenværende administrative kapaciteter og politiske ressourcer (ECLAC, 2004a: 83-5, 257-60, 344-50; ECLAC, 2004b: 36, 53, 57).

Vi har valgt at give en forholdsvis udtømmende beskrivelse af ECLAC rapporten, fordi budskaberne heri danner baggrund for en række senere FN-rapporter med samme overordnede budskab. Således har FN's Økonomiske og Sociale Råd i sit årlige survey analyseret årsagerne til »divergent growth« og politikker, som kan modvirke dette (ECO-

SOC, 2006), ligesom UNCTAD i tre årsrapporter om de mindst udviklede lande – i årene 2006, 2007 og 2009 – indgående har fokuseret på teknologisk kapacitet, på udvikling af produktiv kapacitet, samt på betydningen af stat og institutioner (UNCTAD, 2006, 2007, 2009).

Medens der således ser ud til at udvikle sig en udbredt forståelse for nødvendigheden af en aktiv industripolitik, så tilbagestår stadig spørgsmålet, om denne politik nu også er mulig. For så vidt angår *de jure* begrænsningerne er det ikke blevet lettere i det nye århundrede. I kølvandet på forhandlingssammenbruddet i Doha-forhandlingerne er der blevet indgået en række regionale og især bilaterale handels- og investeringsaftaler. Denne »WTO-plus model« har yderligere indskrænket staternes handlerum.

Dog er der samtidig overvejende enighed om, at det fortsat er muligt for at føre en aktiv og selektiv industripolitik inden for WTO-plus rammerne. Der er også enighed om, at der er forskel på »de jure« og »de facto«, og at det kan virke i både mere restriktiv og i mere fleksibel retning. Det første, fordi ulande er svage i forhandlinger og retstvister samt kan være underlagt et betydeligt uformelt pres (f.eks. i forbindelse med bistand). Det andet, fordi flere u-lande i praksis har opretholdt ikke-WTO-kompatible politikker, og fordi det stadig er muligt, at introducere nye politikinstrumenter inden for f.eks. teknologipolitik, kompetenceudvikling og regional politik (se f.eks. DiCaprio og Gallagher, 2006; Mayer, 2009; DiCaprio 2010).

Der er selvfølgelig også andre »de facto« faktorer i spil, hvoraf nogle er tæt forbundet med »de nye økonomiske magter«. Således har mange (især ressource eksporterende) u-lande i Afrika indgået samarbejdsaftaler med Kina, og sidstnævnte har i mange henseender fulgt samme linje som Japan tidligere i historien med vægt på de kommercielle relatio-

ner og en afslappet holdning til (ny)liberale forestillinger om marked og demokrati. Da råvarepriserne samtidig er steget, som følge af især Kina voksende behov for råvarer, har disse lande også fået øgede eksportindtægter, hvilket i sig selv har øget det nationale beslutningsrum. Det giver mulighed for at føre en mere selvstændig politik (herunder også en politik i retning af strukturel afindustri-lisering og stigende real valutakurs – »hol-landsk syge«).

Det er ligeledes i en række mellemindkomst-lande lykkedes at øge den politiske auto-nomi, fordi de i kølvandet på den asiatiske finanskriser har opbygget betydelige valuta-reserver. Det er en dyr måde at forsikre sig på, men i en verden med udbredt mangel på en global finansiell infrastruktur, har det i de seneste fem år vist sig at være en fornuftig disposition.

Som en sidste faktor skal nævnes udviklin-gen inden for internationale underleverancer. Der kan ikke være tvivl om, at udlægning af produktion til lavlønslande under den forrige globaliseringsbølge skabte nogle muligheder for at diversificere eksporten fra landbrugs-varer til letindustrielle varer og senere til arbejdsintensive processer i mere teknolo-gikrævende sektorer. Dette vindue blev formentlig også større med overgangen fra indu-strielle udflytninger (f.eks. Philips) til kom-mercielle udflytninger (f.eks. Apple), idet der blev åbnet et større »window of opportunity« – og blev efterspurgt flere kompetencer – hos lokale u-landsleverandører. Samtidig var det en udvikling, der vanskeliggjorde traditionel national orienteret industripolitik og fordrede en industripolitik, der var orienteret imod op-gradering indenfor globale værdikæder.

Dette billede er nu af flere grunde mere mud-ret. For det første tager globale kontraktpro-ducenter (f.eks. Foxconn) over inden for både elektronik- og bilindustri, hvilket hæver ad-gangskravene for lokale underleverandører,

hvorved disse marginaliseres (se f.eks. Lauridsen, 2008: 726-32). For det andet kan den tredje industrielle revolution med nye digitale produktionsteknologier (samt lønstigninger bl.a. i Kina) underminere fordelene ved udflytning, og føre til en vis tilbageflytning. For det tredje er det spørgsmålet, om opbygningen af kinesiske produktionsnetværk inden for en række middelteknologi varer vil give andre ulande »en ny chance«, eller om de tværtimod vil underminere disse landes eksportmuligheder. Endelig sætter denne udvikling spørgsmålstejn ved holdbarheden af en ensidig eksport-drevet vækst og presser på for en re-balancering af vækst over imod det indre marked (Palley, 2006).

Den nye industripolitik – hvordan kan den begrundes?

Vi kan således konstatere, at der er en stigende interesse for produktiv udviklingspolitik eller industripolitik. Vi har til en vis grad berørt den historiske og empiriske begrundelse for, at industripolitik er vendt tilbage til udviklingsdagsordenen, men ikke diskuteret, hvorledes man teoretisk kan begrunde brugen af industripolitik. Derfor vil vi i det følgende gennemgå nogle centrale teoretiske argumenter for vigtigheden af (ny) industripolitik for økonomisk vækst og strukturel forandring.

Med inspiration fra Shapiro (2007) og ul Haque (2007) kan man argumentere for, at der er to hovedrationaler. Det ene rationale tager udgangspunkt i markedet som en allokationsmekanisme, og forbinder nødvendigheden af en industripolitik med markedsfejl. Det andet rationale er virksomhedsorienteret, og beskæftiger sig med udviklingen af virksomhedernes teknologiske evner, herunder betydningen af virksomhedseksterne faktorer.

Det første rationale tager for givet, at der findes et principielt set sundt markedssystem, men erkender samtidig, at der findes markedsfejl som leder til suboptimale resultater.

Det kan skyldes ufuldkommen konkurrence, eksternaliteter, og utilstrækkelige informationsstrømme. I den klassiske udviklingsøkonomi indgik også markedsfejl som følge af investeringers udelelighed, gensidigt afhængige investeringer, samt vanskelighederne ved privat at tilegne sig frugterne af teknologisk udvikling og opkvalificering af ansatte. Den mere ortodokse tilgang til løsningen af disse markedsfejl vil være at pege på mere effektive private arrangementer og markedsvenlige funktionelle indgreb, men samtidig advare imod selektive statslige politikker. Denne forståelse har imidlertid udviklet sig i retning at pege på nødvendigheden af selektive aktivistiske statslige tiltag.

Således har Verdensbankens tidligere chef-økonom Justin Lin argumenteret for, at det er vigtigt at bevæge ud over *laissez-faire* og en dynamisk privat sektor. Lin anser markedet for at være den basale allokationsmekanisme, men peger samtidig på nødvendigheden af en pro-aktiv stat, der understøtter fremkomsten af nye virksomheder, industrier og sektorer; subsidierer industriel og teknologiske opgradering med små og temporære incitamenter; og understøtter den private sektors evne til at udnytte dens komparative fordele. Lin baserer sin analyse på, hvad han betegner »New Structural Economics« (NSE), som er en neo-klassisk tilgang til struktur og forandring. NSE adskiller sig fra den klassiske strukturalisme ved nok at studere strukturelle forskelle, men samtidig fastholde, at de er endogene i forhold til faktorudrustning og bestemt af markeds kræfterne. For hvert udviklingstrin findes der en forskellig optimal struktur, og snarere end en opdeling i i-lande og ulande, hævdes lande at bevæge sig langs et kontinuum (Lin, 2010: 3, 12-3, 19-21). I modsætning til de ustabile porteføljeinvesteringer anser NSE direkte udenlandske investeringer for at være en central mekanisme i den strukturelle udviklingsproces i u-landene (ibid.: 26-7).

Ud over at pege på, at alle succesrige økonomier historisk har benyttet sig af en pro-aktiv industripolitik, begrundes nødvendigheden heraf i, at udviklingsøkonomier er fulde af markedsfejl. De stammer dels fra informationsproblemer og eksternaliteter, dels fra koordineringsproblemer mellem virksomheders behov for opgradering og de samtidige behov for forbedringer inden for økonomi, finansiering, retslige institutioner og infrastruktur (Lin & Chang 2009). Det leder til en to-ledet »Growth and Facilitation Framework« (GIF), hvor staten er aktiv såvel ved at identificere nye industrier som ved at lette deres udvikling. Lin lægger derfor vægt på statsintervention »som faciliterer strukturel forandring ved at afhjælpe de informations-, koordinerings- og eksternalitets-problemer, der er iboende i industriel opgradering og diversificering. Sådanne interventioner sigter på at give information, kompensere for eksternaliteter, samt koordinere forbedringer i den »hårde« og »bløde« infrastruktur, som behøves, for at den private sektor kan vokse synkront med dynamiske forandringer i økonomiens komparative fordele« (Lin og Monga, 2011: 265, oversat af forfatteren).

Den faciliterende stat skal fungere som en fødselshjælper, der støtter virksomhederne med at udnytte de fordele i form af let teknologiadgang, der er forbundet med at industrialisere sent. Det er ifølge Lin kunsten at støtte de sektorer, hvor der er latente komparative fordele, og undgå at støtte både meget avancerede industrier og industrier, som har mistet deres komparative fordele. Derfor foreslås en seks-trins GIF model, der starter med at identificere en liste af varer og tjenester med udgangspunkt i lange erfaringer fra lande med samme faktorudrustning og med et BNP på cirka det dobbelte af landets eget (ibid.: 279ff).

Rodrik og Hausman peger også på nødvendigheden af målrettet støtte til specifikke industrier, men de er langt mere optaget den

meget specifikke karakter af markedsfejlene, og finder ikke, at standardhandelsteori er til megen hjælp i relation til industripolitik. I deres tilgang er fundamental usikkerhed, stiftafhængighed og agglomerationsfordele derimod helt afgørende. Økonomisk udvikling er grundlæggende et spørgsmål strukturel forandring, og det handler om at producere nye varer med nye teknologier og at flytte ressourcerne over i de nye felter. Diversificering er vigtig, fordi »du er, det du eksporterer« (Hausmann og Rodrik, 2006: 6, oversat af forfatteren). I forhold til den strukturelle forandringsproces anser forfatterne ikke horisontale politikker for at være til megen nytte (Rodrik, 2008: 6). Der er i stedet behov for politikker, som kan takle de utallige specifikke markedsfejl, der karakteriserer denne proces, og som kan bidrage til at forbedre og udvide de meget komplekse og meget specifikke produktive evner, der behøves for at en strukturel tilpasning bliver succesrig (ibid.: 21).

Mere specifikt peger de på tre typer markedsfejl. For det første informationseksTERNALiteter – også betegnet »selvopdagelsesEksTERNALiteter« – som refererer til det at finde ud af, hvilke nye aktiviteter som kan produceres profitabelt i landet til lave nok omkostninger. Her er der behov for politikker, som gennem »gulerødder« (subsidiering) og »stok« (præstationskrav samt monitorering heraf) kan understøtte pionervirksomhedernes eksperimenteren i denne fundamentalt usikre proces, hvor der vil være »first mover« ulemper. For det andet koordineringseksTERNALiteter, som stammer fra, at nye økonomiske aktiviteter kræver samtidige og sammenhængende investeringer (op-/nedstrøms eller parallelt) – og som markeder ikke er gode til at tilvejebringe. Sådanne eksternaliteter er særlig akutte, når der er tale om nye aktiviteter, og derfor er der igen behov for aktivitetsspecifikke industripolitikker. For det tredje er der manglende inputs. Da disse sædvanligvis er meget specifikke er der behov for politikker, som

specifikt er indrettet på at levere disse input – typisk uden om markedet. Når staten ikke hensigtsmæssigt kan levere alle specifikke inputs til alle potentielle aktiviteter, er man ifølge forfatterne tvunget til at vælge, altså at føre selektiv industripolitik (Hausmann og Rodrik, 2006: 21-5; Hausmann *et al.*, 2007: 2ff; Rodrik, 2007: 104-9).

Industripolitik fremstår på denne baggrund som en nødvendig men usikker proces, hvor man kun i begrænset omfang kan forlade sig på *ex ante*-viden. Derfor er en god industripolitik en politik: der fremkalder viden om de specifikke vækstblokeringer i »nye« aktiviteter; der er procesorienteret og baseret på et tæt samarbejde mellem statslige og private aktører; der fremmer generelle samfundsmæssige interesser snarere end snævre bureaukratiske eller virksomhedsmæssige interesser. Videre, da kernen i økonomisk udvikling er diversificering og ikke som hos Lin specialisering; da industripolitik i høj grad er »a state of mind«; og da der er fundamental *ex ante*-usikkerhed, drejer det ikke om at vælge vindere (»picking winners«) men om at lade vindere vælge sig selv (»winners pick themselves«), og om at eliminere tabere (Rodrik, 2007: 107; Rodrik, 2008: 26ff).

Ifølge Rodrik og Hausmann kan industripolitikken antage to hovedformer, nemlig på den ene side »industripolitik i det små«, som gradvist udvikler de eksisterende økonomiske aktiviteter, og på den anden side »strategisk industripolitik«, der kan sikre de større spring fremad, som kan accelerere den økonomiske vækst. Begge former er eksperimentelle, men de institutionelle forudsætninger er forskellige, ligesom risici og gevinster er højere ved den strategiske politik. Hausmann og Rodrik har også udviklet en vækstdiagnose model, hvorigennem man via et problemtræ kan analysere sig frem til, hvad »de bindende forhindringer for vækst« er i hvert enkelt tilfælde (»picking the problem«). Modellen er udtænkt på landeniveau, men kan

måske også udvikles så den bliver anvendelig på sektorniveau (Rodrik, 2007: 56-95).

Samlet set kan man således udvikle et teoretiske rationale, der bevæger sig ud over ortodokse markedsfejl og kigger på de »strategiske fejl«, som kan være forbundet med strategiske valg mellem alternative veje eller typer af strukturel forandring. Her er der dog den afgørende forskel, at medens Lin mener, at man gennem benchmarking kan udpege vindere i modne industrier, så er Rodrik og Hausmann mere forsigtige i den henseende, men til gengæld meget selektive industripolitisk.

Styrken i markedsfejlrationalitet er, at det bygger på en veludbygget teori om markedet som allokeringsmekanisme. Svagheden er, at det tager for givet, at det er uproblematisk for økonomisk vækst, når markedet fungerer godt; at det ikke formår at indfange de forskellige logikker i de forskellige udgaver af kapitalisme; at fokus er på inputs på udbudssiden uden at statslige politikker i forhold til efterspørgslen efter input medtænkes tilstrækkeligt; samt at det privilegerer en form for koordinering af økonomiske aktiviteter (markedet), hvorved man undervurderer betydningen af de ikke-markeds-mæssige former for organisering – hierarki, netværk, sammenslutninger (ul Haque 2007: 3-4; Cimoli *et al.*, 2009: 20-1). Disse svagheder forsøges udbedret i det andet rationale, som vi nu kort vil præsentere. Det skal dog samtidig nævnes, at jo mere man inddrager »first mover«-fordele, stiafhængighed, multiple ligevægtstilstande, stigende skalaafkast, tavs teknologisk viden, kollektiv viden, begrænset rationalitet og fundamental usikkerhed, desto nærmere kommer markedsfejltilgangen til det andet rationale.

Det andet rationale for industripolitik har mindre tiltro til markedet og beskæftiger sig ikke med makroproblemstillinger som faktorudrustning, ligevægte (markedsclearing),

reduktion af transaktionsomkostninger osv., men starter med problemstillinger på virksomhedsniveau især opbygning af teknologiske evner. Videre betragtes komparative fordele ikke som noget lande er udrustet med, men noget de skaber (konkurrencefordele). Endelig tænkes markedet i et evolutionært og schumpeteriansk perspektiv med vægt på: uligevægte, de impulser, der kommer fra konkurrencen, og den udvælgelse, som sker via markedet.

Således anskuer Alice Amsden (2001) økonomisk udvikling som den proces, hvori der opbygges »vidensbaserede aktiver«, der gør det muligt for ejeren at producere og sælge et produkt over de almindelige markedspriser eller under markedsomkostningerne. I dette perspektiv er »rents« ikke en del af problemet (som i »rent-seeking« litteraturen) men en del af en dynamisk økonomisk udvikling, fordi de sikrer overnormale profitter til driftige foretagere. Da producenter i ulandene konkurrerer med mere produktive udenlandske virksomheder må den læreproces, som skaber de virksomhedsspecifikke evner, nødvendigvis subsidieres, hvilket omvendt gør det nødvendigt at disciplinere modtagerne af subsidier med præstationskrav f.eks. eksportkrav (Amsden, 2001: 3, 286ff).

Læring og teknologi er tilsvarende kernen i den »teknologisk evne« tilgang, som Sanjaya Lall udviklede, og hvor kernen var de tekniske, managementmæssige og organisatoriske kvalifikationer, der gør det muligt for virksomheder i ulandene at importere, anvende, tilpasse og forbedre eksisterende teknologier (Lall, 2004: 11). Da teknologi har en tavst element, er der tale om en krævende læreproces, som ikke bare er langsom, men også risiko- og omkostningsfyldt. De politikker, der skal understøtte disse teknologispecifikke læreprocesser, må derfor nødvendigvis være specifikke og dermed være selektive. Det kommer tydeligt frem i de prioriteringer, incitament og institutioner, som indgår i det,

som Lall og Teubal (1998) kalder en markedsstimulerende teknologipolitik (MSTP). Denne kræver et sæt af koordinerede og integrerede politikker, og den adskiller sig markant fra den markedsvenlige politik, som de internationale finansielle institutioner udviklede, og som betragtede teknologi som noget, der kunne »tages ned fra hylden«.

Interaktionen og kollektiviteten kommer endnu klarere frem i Innovationsystem (IS) tilgangen. Den fokuserer på den systemiske interaktion og gensidige afhængighed i produktion, anvendelse, og diffusion af viden. De centrale elementer i et innovationssystem er institutionerne (de formelle og uformelle spilleregler) og organisationerne (spillerne). I denne sammenhæng fremstår virksomheder som en vigtig, hvis ikke den vigtigste, organisation. Innovation forstås i bred forstand og henviser til de aktiviteter, som fører til nye produkter, processer eller forretningsmodeller. I stedet for at forstå innovation lineært med udgangspunkt i FoU, arbejdes der med en interaktiv forståelse, hvor akkumulation af teknologiske evner kan ske gennem firmainterne læreprocesser, gennem relationer mellem virksomheder (»lære fra hinanden«), eller gennem de læreprocesser, som foregår i et tæt samarbejde mellem virksomheder og offentlige/halvoffentlige leverandører af teknologiservice (Lundval, 1992).

I et IS-perspektiv giver det ikke mening at tale om et optimalt innovationssystem. Innovationsprocesser er evolutionære størrelser med et betydelig element af stiafhængighed, så betegnelsen markedsfejl bliver irrelevant. »Vi ved ikke om den potentielt optimale sti er blevet fulgt. Hvad mere er, systemet opnår aldrig ligevægt, og betegnelsen optimal er irrelevant i en innovationssammenhæng. Deraf følger, at vi ikke kan specificere et ideelt eller et optimalt innovationssystem. Derfor bliver en sammenligning mellem et eksisterende system og et optimalt system ikke mulig, hvorfor det ikke giver mening at tale om op-

timale politikker. Hermed mister betegnelsen markedsfejl sin mening og anvendelighed. I stedet taler vi om systemiske problemer. (Edquist og Chaminade, 2006: 115, oversat af forfatter). Hvad staten bør og kan gøre, er at stimulere de faktorer, som har betydning for udvikling og spredning af innovationer, samt at løse de systemiske problemer, som kapitalistiske virksomheder og markeder ikke kan løse spontant. De sidstnævnte indbefatter bl.a. kapabilitetsproblemer (som begrænser virksomhedernes mulighed for at anvende eller producere nye teknologier); lock-in problemer (der kan skyldes socio-teknologisk træghed); institutionelle problemer (stammende fra formelle eller uformelle regler); og netværksproblemer (problemer fra for stærke eller for svage relationer) (ibid.; Chaminade og Edquist, 2006: 7-8).

Det er en vigtig pointe, at de systemiske problemer ikke kan afdækkes abstrakt-teoretisk, men kun analyseres empirisk i en bestemt sammenhæng. Dernæst kan IS-baserede politikker ikke være neutrale, men består af selektive politikker, der kan være lokaliserede på det sektorelle (SIS), det regionale (RIS) eller det nationale niveau (NIS). Der er således behov for en industripolitik, der understøtter såvel udviklingen af de enkelte elementer i en IS som relationerne mellem disse og hele systemet. Derfor er det statens rolle at fungere som en fødselshjælper, som fører en politik, der direkte påvirker innovations- og diffusionsprocesser i virksomhederne, og indirekte styrker den omkringliggende infrastruktur af institutioner og organisationer.

Til forskel fra teknologisk kapacitetstilgangen er IS-teorien udviklet ud fra studier i OECD-området. Man kan derfor spørge om denne tilgang også er brugbar i en udviklingssammenhæng. Det synes at være muligt, men man må nødvendigvis tage højde for, at innovationssystemer, i det omfang de findes i ulandene, er svagere og mere fragmenterede. Derfor bliver der her tale om at opbygge, snarere

end blot at stimulere, dem. Derudover spiller FDI en langt større rolle i ulandene, men de transnationale selskaber har som oftest ikke en tæt opkobling på et lokalt IS. Endelig spiller grænseoverskridende vidensstrømme og -netværk en større rolle i ulandene, der som nævnt ovenfor typisk tilpasser eksisterende teknologier snarere end skaber helt nye (Gu, 1999).

Vi kan altså samlet konstatere, at man med udgangspunkt i både markedsfejlstænkning og teknologisk evne/innovationssystemtænkning kan begrunde nødvendigheden af, at føre en aktiv industripolitik. Der synes også, at være gode teoretiske grunde til, at en industripolitik må have en selektiv udformning, men der er mindre enighed omkring, hvorvidt man skal vælge vindere eller kan nøjes med at vælge problemet, samt om hvorvidt vinderne kan vælge sig selv eller skal vælges af andre, typisk staten. Ikke desto mindre er der mange ligheder mellem de to overordnede rationaler, når man som Rodrik og Hausmann bevæger sig ned på det mikro- og mesoniveau, hvor Amsden, Lall og Lundvall i forvejen befinder sig.

Industripolitik i det 21. århundrede

Igennem det første årti i det nye århundrede bevægede debatten sig fra om man skulle føre en aktiv industripolitik over i en diskussion af hvordan, og specielt hvilke former for industripolitik, der var velegnede under hvilke betingelser. Det giver selvfølgelig også mening, fordi de nu avancerede kapitalistiske lande, som også fremhævet af Lin og Monga (2010: 8-12), alle benyttede en industripolitisk tilgang under deres opstigen, ligesom det har været tilfældet ved alle eksempler på succesrig senindustrialisering efter 2. Verdenskrig.

Der er tilsvarende en mere afslappet holdning til spørgsmålet om generelle versus selektive politikker. Det skyldes dels, at de såkaldte generelle politikker i deres virkning ofte favoriserer bestemte sektorer eller typer af

virksomheder, dels at det selv i en mere ortodoks optik giver mening at udbedre de mange markedsfejl, »der hvor de nu er«, og de er ofte meget specifikke. Heroveni kommer så behovet at spare på de knappe administrative ressourcer, hvilket er særligt betydningsfyldt i en ulandssammenhæng.

Der er også en bred erkendelse af, at den klassiske ISI-politik ikke var uproblematisk, fordi man beskyttede eksisterende virksomheder snarere end understøttede nye virksomheder, nye processer og nye produkter med det resultat, at de nævnte »ISI-fejl« dukkede op. På den anden side har en generel åbning af økonomierne i Syd tenderet til at udradere de produktive kompetencer, man trods alt have fået udbygget under ISI-fasen. Det har betydet, at mange lande i Latinamerika og Afrika befinder sig i en »pervers strukturel forandring«, hvor primære sektorer og uformelle sektorer er vokset på bekostning af fremstillingsindustrien og moderne servicebrancher. Hertil kommer, at en ensidig satsning på montagefunktioner i eksportindustrier ofte har ført til de »EOI-fejl«, som også blev listet ovenfor, men hvis EOI i stedet refererer til udviklingen af internationalt konkurrencedygtige, eksporterende industrier – så er dette netop kernen i den nye industripolitik.

Det betyder også, at en ny industripolitik strategisk må integrere den nationale økonomi i den internationale økonomi, hvilket indebærer: en gradvis importliberalisering, eksportfremmende foranstaltninger; samt selektiv tiltrækning og styring af de transnationale selskaber, som kan bidrage til en økonomisk udvikling. Herudover drejer det sig ikke mindst en stærk styring af kapitalbalancen for at undgå tilstrømning af for megen og for ustabil porteføljekapital.

Hvis den udsigtsløse modstilling af ISI og EOI er forsvundet, så gælder det samme for stat versus marked, hvor den nye industripolitik er mere fokuseret på pragmatisk

problemløsning og på en mere præcis forståelse af problemernes specifikke karakter. I forlængelse heraf er der ingen forestilling om den alvidende bureaukrat, men i stedet opmærksomhed på, hvordan man lokke information ud af de private virksomheder, som alt andet lige må formodes at »have fingeren på pulsen«, når det kommer til den detaljerede problemanalyse. Endvidere er der mindre vægt på *ex-ante* planlægning og mere vægt på processer, der i en verden præget af en grundlæggende usikkerhed, kan føre frem til problemløsninger. Der er også en større forståelse for, at fejl er uundgåelige inden for industripolitik – ligesom inden for andre politikområder. Derfor lægges der vægt på, at man indretter politikprocesserne således, at man kan lære af sine fejl. Videre skal man, som beskrevet i det forrige afsnit, ikke undervurdere betydningen af »industripolitik i det små« – altså en industripolitik, der er præget af de små skridt fremad, af små puf (»nudging«) og af pragmatiske løsninger udviklet i fællesskab med nuværende producenter. Denne form for industripolitik spillede da også ifølge Robert Wade (2010) en vigtig rolle i Taiwan økonomiske udviklingsproces.

Den mere strategiske industripolitik er også i stigende grad præget af »pick-the-problem«-tænkning og systemisk tænkning. Både den klassiske ISI-politik og dens afløser – den neoliberale markedspolitik – er for universelle og for grovkornede til at løse de problemer, udviklingslandene står over for, både når de skal igangsætte en industriudvikling, og når de skal forsøge at indhente de rige lande. Der kræves i stedet en langt mere præcis problemanalyse og en specifik dosering af løsninger, der mindre er præget af »fysikerens generelle lovmæssigheder« og mere af »lægens diagnostiske tilgang.« Det betyder, at man er nødt til at skelne mellem en erhvervsudvikling, som blot udnytter og specialiserer sig i forhold til eksisterende komparative fordele, og én som handler om industriel diversificering, uddybning og opgradering, hvor problemer-

ne omkring kollektiv handlen tager forskellig form alt efter hvilken af de tre processer, et land eller en sektor står overfor.

Derfor starter en strategisk industripolitik også med de strategiske udfordringer i en konkret situation. En sådan politik skal leve op til de fire K'er. Den må være kontekstuel og forlade optimalitets- og ligevægtstænkning. Den må være kohærent, således at de forskellige politikinstrumenter ikke modvirker hinanden, og sådan at tiltag på udbudssiden (f.eks. uddannelse af flere højtuddannede teknikere) suppleres af tiltag, som virker på efterspørgselssiden (f.eks. forbedrede afskrivninger på FoU-investeringer). Den bør være konkurrenceorienteret og understøtte nye producenter og nye konkurrencefordele, som over tid kan ændre landets eksportstruktur over imod områder med højere produktivitet og værditilvækst. Endelig bør politiken være komplementær i den forstand, at den afspejler de styrker og svagheder, som de forskellige økonomiske koordinationsmekanismer repræsenterer.

Endelig har vi set, at den ny industripolitik har en læringsorienteret og temporær kvalitet. Den er læringsorienteret, idet der forsigtigt »trædes fra sten til sten,« udvikles nye løsninger, foregår en konstant monitorering i forhold til klart opstillede mål, og læres af de uundgåelige fejltagelser. Den er temporær, i og med at der fokuseres på at beskytte læreprocesser, hvorfor politikker altid bør have en udløbsklausul, således at man ikke ender med at støtte virksomheder og aktiviteter, som ikke har brug for støtte.

Industripolitik i et bredere udviklingsstrategisk perspektiv

Vi har i denne artikel fokuseret på industripolitik, men for at virke må den nødvendigvis være en del af en bredere vækst- og udviklingspolitik, som igen er funderet i en national udviklingsstrategi (Rodrik, 1999). Som nævnt tidligere i forbindelse med ECLAC's

rapport om produktiv udvikling, og som fremhævet af Ocampo (2005:11-6) og Mayer (2009: 381-4), fører dette til, at man også skal inddrage finanspolitik, pengepolitik, indkomstpolitik, valutapolitik, samt politik overfor kortsigtede kapitalstrømme. Dette bredere perspektiv er også kernen i »New Developmentalism« (ND), som har udviklet Ti Teser som et modsvar til Washington Consensus (og til den gamle udviklingsøkonomiske tænkning). En af hovedfigurerne i denne bestræbelse er Luiz Carlos Bresser-Pereira (2011a, 2011b, 2012), som dels har udviklet en »structuralist macroeconomics of development« (SMD), dels har været initiativtager bag ND (se f.eks. Ten Theses, 2010).

Til forskel fra indeværende artikel lægger Bresser-Pereira mindre vægt på industripolitik og mere vægt på makro-politikker. Industripolitik bør godt nok være strategisk og eksportrettet, men dens betydning overskygges af vækstflaskehalsens efterspørgselsside og af betydningen af ansvarlighed i både fiskal og valutakursmæssig henseende. Bresser-Pereira beskæftiger sig kun med middelindkomstlande (som Brasilien) og hans SMD identificerer to afgørende strukturelle blokeringer for den hjemlige og udenlandske efterspørgsel og derigennem en lav investerings- og opsparingskvote. For det første tendensen til, at lønningerne på grund af det store udbud af arbejdskraft ikke følger med produktivitetens udviklingen. Det skaber ikke bare ulighed og begrænser den hjemlige efterspørgsel, men hæmmer investeringer rettet imod det lokale marked. For det andet tendensen til en cyklisk overvurderet valuta, som via »hollandsk syge« undergraver moderne industrielle virksomheders eksport og dermed væksten.

Løsningen på de to blokeringer er på den ene side en minimumsløn og en indkomstpolitik, der sikrer, at lønninger følger produktivitet, og på den anden side en aktiv valutakurspolitik og en politik, som imødegår kapitalind-

strømning. Det sidste kan lade sig gøre, fordi væksten ifølge forfatteren kan finansieres via lokal opsparring og kan fungere sammen med både betalingsbalanceoverskud og offentlige budgetoverskud. Samlet lægges der op til en særdeles aktiv udviklingsstat, som følger en national udviklingsstrategi, der ud over en strategisk og begrænset industripolitik aktivt driver en makroøkonomisk og valutakurspolitik samt en styring af den finansielle sektor, der alle sigter på en balanceret vækst med både en løndrevet og en eksportdrevet vækst (Bresser-Pereira, 2011a, 2011b, 2012).

Forslaget til en ny makroøkonomisk tilgang i ND, må ses som en del af en ny »Southern Consensus.« Med de ændrede magtforhold i verden og den fjerde globaliseringsbølge er den bedrevidende tilgang til udvikling kraftigt udfordret – ikke mindst, fordi eliterne i Syd siger fra overfor Vestens paternalisme. I denne situation skabes der mere plads til heterodokse, lokalt tilpassede problemløsninger og til en aktivistisk industripolitik, som tillader sig at benytte det udvidede handlingsrum helt til kanten. Industripolitikken vil selvfølgelig som beskrevet tidligere være presset af den hastige teknologiske udvikling, de skiftende globale produktionsnetværk og WTO-plus-bestræbelser. Videre er politikker som nævnt tidligere kun interessante, hvis ikke de bare designes, men også implementeres, håndhæves og monitoreres effektivt, hvilket stiller store krav til den statslige og bredere institutionelle kapacitet. Her er forestillingerne om den centrale betydning af institutionel terapi (god regeringsførelse) for økonomisk udvikling også på vej ud i glemslens tåger. I stedet retter opmærksomheden sig imod at bygge videre på det, som allerede forefindes af institutionel kapacitet, og på de formelle og uformelle institutionelle former, som er »passende«. Derudover er der også en fornyet interesse i analyser og politikker, der fokuserer på de politiske magtforhold og landenes politiske økonomi (Lauridsen, 2012).

Medens der er et tydeligt skift på vej i tænkningen i den akademiske verden, i Verdensbanken og i Udviklingsbankerne, så har praksis det med at halte bag efter. Det er også for tidligt at sige noget præcist om, hvor mange lokale »udviklingskoalitioner«, der vil opstå i Syd, samt hvad den nye konkurrence fra producenter i Kina (og andre BRIC-lande) vil betyde for mulighederne for succesrig strukturel forandring i andre dele af det globale Syd.

Denne artikel har beskæftiget sig med industripolitik og udvikling i det globale Syd, men nu hvor de vestlige lande er i gang med at nytænke erhvervspolitikken, kunne det også være interessant, om denne renæssance kunne få betydning for erhvervspolitikken herhjemme. De nye industripolitikker, hvor det drejer sig om »pick-the-problem« med staten som brobygger, passer fortrinligt til den danske model med lang tradition for samarbejde. Den passer omvendt dårligt til den manglende tradition for en aktiv erhvervspolitik, og måske noget overraskende heller ikke til den fremherskende økonomisk-politiske orientering, hvor kortsigtet erhvervsfremme fortsat prioriteres frem for langsigtet udvikling af nye erhvervsområder gennem offentlig-private samarbejde. Ikke desto mindre kan Danmark hente værdifuld inspiration både i den akademiske debat om »den ny industripolitik« og den udrulning af en sådan, som finder sted rundt omkring i Europa og i udvalgte dele af det globale Syd.

Litteratur

- Altenburg, Tilman og Christian van Drachenfels (2006), »The »New Minimalist Approach« to Private Sector Development: A Critical Assessment«, *Development Policy Review*, 24(4): 387-411.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of »The Rest«*. *Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Booth, Anne (1999), »Initial Conditions and Miraculous Growth: Why is South East Asia Different

- From Taiwan and South Korea?», *World Development*, 27(2): 301-321.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2011a), »Structuralist Macroeconomics and New Developmentalism« Sao Paulo School of Economics of Getulio Vargas Foundation, June 2, Tilgængelig via <http://bresserpereira.org.br/listar.asp?cat=21> [Besøgt 13. februar 2013].
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2011b), »An account of new developmentalism and its structuralist macroeconomics«, *Brazilian Journal of Political Economy*, 31(3), 123: 493-502.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2012), »The New Developmentalism as a Weberian ideal type«, paper in honor of Roberto Frankel in his 70 years Festschrift, September 22, <http://bresserpereira.org.br/listar.asp?cat=21>.
- CBI (Confederation of British Industries) (2012), *Playing our strongest hand. Maximising the UK's industrial opportunities*, London: CBI.
- CGD (Commission on Growth and Development) (2008), *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington: The World Bank.
- Chaminade, C. and C. Edquist (2006), »Rationales for public policy intervention from a systems of innovation approach. The case of Vinnova«, *CIRCLE Electronic Working Paper Series* 2006/04, Lund Sweden: Center for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE).
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking away the Ladder. Development Strategy in a Historical Perspective*, London: Anthem Press.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi og Joseph Stiglitz , red. (2009), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford: Oxford University Press.
- DiCaprio Alisa (2010), »US Free Trade Agreements and Policy Flexibility: Will New Rules Hinder Industrialisation?«, *Development Policy Review*, 28(4): 387-410.
- DiCaprio Alisa and Kevin P. Gallagher (2006), »The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the Bite?«, *Journal of World Investment and Trade* 7(5): 781-803.
- Dollar, David and Aart Kraay (2002), »Spreading the Wealth«, *Foreign Affairs* January/February, 81(1): 120-33.
- ECLAC (2004a), *Productive development in open economies*, Thirties Session of ECLAC, San Juan Puerto Rico 28 June-2 July, LC/G.2234(SES.30/3).
- ECLAC (2004b), *Productive development in open economies, Summary*. Thirties Session of ECLAC, San Juan Puerto Rico 28 June-2 July, LC/G.2247(SES.30/4).
- ECOSOC (2006), *World Economic and Social Survey 2006. Diverging Growth and Development*. New York: The Economic and Social Council of the United Nations.
- European Commission (2010), »An integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage.« *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, COM (2010) 614.
- Gu, Shuling (1999), »Implications of National Innovation Systems for Developing Countries: Managing Change and Complexity in Economic Development«, *UNU-INTECH Discussion Paper Series* 1999-3, Maastricht: United Nations University Institute For New Technologies.
- Hausmann Ricardo, Dani Rodrik og C. Sabel (2007), »Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa«, Revised Version, August 31. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP08-031*, Harvard Kennedy School.
- Hausmann, Ricardo og Dani Rodrik (2006), »Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament«, Paper prepared for the first Blue Sky seminar organized by the Center for International Development at Harvard University on September 9, 2006, First draft September 2, Harvard University, <http://ksg-home.harvard.edu/~drodrik/doomed.pdf>.
- Lall, Sanjaya (2004), »Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness«, *G-24 Discussion Paper Series*, No. 28, April, New York and Geneva: UNCTAD.
- Lall, Sanjaya og Morris Teubal (1998), »»Market-Stimulating« Technology Policies in Developing Countries: A framework with Examples from East Asia«, *World Development*, 26(8): 1369-85.
- Lauridsen, Laurids S. (2008), *State, Institutions and Industrial Development. Industrial deepening and upgrading policies in Taiwan and Thailand compared*, Vol. 1-2. Aachen: Shaker Verlag.
- Lauridsen, Laurids S. (2012), »From Good Governance to Developmental Governance – How Policies, Institutions and Politics Matter«, *Forum for Development Studies* 39(3): 337-66.
- Lin, Justin (2010), »New Structural Economics. A

- Framework for Rethinking Development», *Policy Research Working Paper* 5197, Washington D. C.: The World Bank.
- Lin, Justin og Célestin Monga (2011), »Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change«, *Development Policy Review*, 29(3): 264-390.
- Lin, Justin og Ha-Joon Chang (2009), »DPR Debate. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang«, *Development Policy Review*, 27(5): 483-502.
- Lindauer, David L. og Lant Pritchett (2002), »What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth«, *Economia* 3.1(Fall): 1-39.
- Lundvall, Bengt-Åke (1992), Introduction, in Bengt-Åke Lundvall, red., *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.
- Mayer, Jörg (2009), »Policy Space: What, for What, and Where?«, *Development Policy Review*, 27(4): 373-95.
- Moore, Mick og Hubert Schmitz (2008), »Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries«, *IDS Working Paper* 307, Brighton: Institute of Development Studies.
- Morrissey, Oliver (2001), »Investment and Competition Policy in the WTO: Issues for Developing Countries«, *Development Policy Review*, 20(1): 63-73.
- Naim, Moises (2000), »Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?«, *Third World Quarterly*, 21(3): 505-28.
- Noland, Macus and Howard Pack (2001), »*Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience*«, Prepared for the Fifth Annual Conference of the Central Bank of Chile »Challenges of Economic Growth«, Santiago, Chile, 29-30 November.
- Ocampo, José Antonio (2004-05), »Beyond the Washington consensus. what do we mean?«, *Journal of Post-Keynesian Economics*, 27(2):293-314.
- Ocampo, José Antonio (2005), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford: Standard University Press and The World Bank.
- Pack, Howard (2000), »Industrial Policy: Growth Elixir or Poison«, *The World Bank Observer*, 15(1):47-67.
- Palley Thomas (2006), »Developing the Domestic Market«, *Challenge*, 49(6): 20-34.
- Peres, Wilson (2009), »The (Slow) Return of Industrial Policies in Latin America and the Caribbean«, in Cimoli et al (eds), *Industrial Policy and Development* (Chapter 7)
- Rodrik, Dani (1999), »The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work«, *Overseas Development Council, Policy Essay*, No. 24: 1-165.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2008), »Normalizing Industrial Policy«, *Commission on Growth and Development, Working Paper No. 3*, March, Washington D.C.: IBRD/The World Bank.
- Rodrik, Dani (2011), »*The Future of Economic Convergence*«, Paper prepared for the 2011 Jackson Hole Symposium of the Federal Bank of Kansas City, August 25-27.
- Shapiro Helen (2007), »Industrial Policy and Growth«, Chapter 6 in Ocampo, J.A., K.S. Jomo and R. Vos, eds, 2007, *Growth Divergences. Explaining Differences in Economic Performance*, London and New York: Zed Books (with United Nations), pp. 148-171.
- Strand, Ida og Bjarke Møller (2011), »Erhvervspolitikens renaissance: Pick the problem«, *Mandag Morgen*, 14. juni: 11-15.
- Ten Theses of New Developmentalism* (2010), Tilgængelig via <http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/> [Besøgt 13 Februar 2013]
- The Economist* (2010), »The global rival of industrial policy – Picking winners, saving losers«, August 5th: 54-6.
- The Telegraph* (2012), »Vince Cable's letter on industrial policy in full«, March 6th www.telegraph.co.uk/news/politics/9126795/Vince-Cables-letter-on-industrial-policy-in-full.html.
- Toye, John (1987), *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, First Edition, Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell.
- ul Haque, Irfan (2007), »Rethinking Industrial Policy«, *UNCTAD Discussion Papers*, No. 183, April, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTAD (2006), *The Least Developed Countries Report 2006. Developing Productive Capacities*, Geneva: UNCTAD.

- UNCTAD (2007), *The Least Developed Countries Report 2007. Knowledge, Technical Learning and Innovation for Development*, Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD (2009), *The Least Developed Countries Report 2009. State and Development Governance*, Geneva: UNCTAD.
- Wade, Robert (2010), »After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income countries« *Global Policy*, (1)2:150-61.
- Wade, Robert Hunter (2003), »What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of »policy space««, *Review of International Political Economy* 10(4): 621-44.
- The Wall Street Journal, Opinion Europe: »A New Industrial Policy for Europe« (by José Manuel Soria, Alvaro Santos Pereira, Corrado Passera, Arnaud Montebourg and Philipp Rösler). Tilgængelig via <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324024004578170932984407010.html> [Besøgt 25. februar 2013].
- White House (2013), President Barack Obama's 2013 State of the Union Address, www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2013.
- World Bank (1987), *World Development Report*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle. A World Bank Policy Research Report*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (2005) *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington D. C.: The World Bank.
- World Bank (2009), *What is Inclusive Growth?* <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>.