

Niels Chr. Sidenius:

Danmark: liberalistisk industripolitik - også under krisen

Artiklen behandler dansk industripolitiks målsætninger og instrumenter i perioden 1958-1981. Det vises, hvorledes den generelle og ikke-styrende industripolitik ændres og udbygges i periode, uden at dens grundtræk antastes afgørende. Først i slutningen af 1970'erne fremstår nye og mere selektive støtteordninger. Afsluttende forsøger artiklen at forklare, hvorfor dansk industripolitik adskiller sig fra andre vesteuropæiske landes, ligesom mulighederne for ændring af den liberalistiske politik vurderes.

1. Indledning¹

Det er en udbredt opfattelse, at industripolitik i Danmark er et marginalt fænomen både i forhold til den samlede intervention over for erhvervslivet som helhed og sammenlignet med industripolitikken i andre lande. På denne baggrund fremtræder de seneste års tendenser i industripolitikken kun som noget nyt, men det er kun delvis rigtigt.

Artiklen her argumenterer for, at der også før den økonomiske krises gennemslag i 1974 gennemføres industripolitiske interventioner. Hovedsynspunktet er, at den industripolitiske udvikling siden 1958 er præget af kontinuitet, idet der først i slutningen af 1970'erne gennemføres foranstaltninger, der bryder med industripolitikens grundsætninger. Samtidig udbygges de industripolitiske instrumenter dog betydeligt, ligesom der sker visse ændringer i deres indhold.

Artiklen behandler sammenfattende industripolitikens målsætninger og instrumenter for perioden fra 1958 til 1981. Oversigten går ikke i detaljer med de enkelte ordninger i industripolitikken, idet

1) Denne artikel er et lettere revideret uddrag af et arbejdspapir om dansk industripolitik, der kan fås ved henvendelse til forfatteren. Artiklen er udarbejdet med støtte fra Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Niels Chr. Sidenius:

Danmark: liberalistisk industripolitik - også under krisen

Artiklen behandler dansk industripolitiks målsætninger og instrumenter i perioden 1958-1981. Det vises, hvorledes den generelle og ikke-styrende industripolitik ændres og udbygges i periode, uden at dens grundtræk antastes afgørende. Først i slutningen af 1970'erne fremstår nye og mere selektive støtteordninger. Afsluttende forsøger artiklen at forklare, hvorfor dansk industripolitik adskiller sig fra andre vesteuropæiske landes, ligesom mulighederne for ændring af den liberalistiske politik vurderes.

1. Indledning¹

Det er en udbredt opfattelse, at industripolitik i Danmark er et marginalt fænomen både i forhold til den samlede intervention over for erhvervslivet som helhed og sammenlignet med industripolitikken i andre lande. På denne baggrund fremtræder de seneste års tendenser i industripolitikken kun som noget nyt, men det er kun delvis rigtigt.

Artiklen her argumenterer for, at der også før den økonomiske krises gennemslag i 1974 gennemføres industripolitiske interventioner. Hovedsynspunktet er, at den industripolitiske udvikling siden 1958 er præget af kontinuitet, idet der først i slutningen af 1970'erne gennemføres foranstaltninger, der bryder med industripolitikens grundsætninger. Samtidig udbygges de industripolitiske instrumenter dog betydeligt, ligesom der sker visse ændringer i deres indhold.

Artiklen behandler sammenfattende industripolitikens målsætninger og instrumenter for perioden fra 1958 til 1981. Oversigten går ikke i detaljer med de enkelte ordninger i industripolitikken, idet

1) Denne artikel er et lettere revideret uddrag af et arbejdspapir om dansk industripolitik, der kan fås ved henvendelse til forfatteren. Artiklen er udarbejdet med støtte fra Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

dog de elementer, der kan ses som afvigelser eller nyorientering i forhold til industripolitikens hovedlinje, behandles mere udføreligt. Artiklen afsluttes med et forsøg på forklaring af den danske industripolitiks karakteristika, og hvorfor den adskiller sig fra den, vi finder i en række vesteuropæiske lande.

Overordnet begribes industripolitik i artiklen som formålsbestemt sektorpolitik. Herved forstås statslige foranstaltninger, som har til formål at påvirke industriel vækst og/eller påvirke industristrukturen.² Der fokuseres således på de statslige foranstaltninger, hvis formål er at påvirke enten den enkelte industrivirksomhed eller den branche- og ejermæssige struktur, som virksomhederne tilsammen danner. Denne definition er ret snæver, alligevel bortskæres en række brederevirkende foranstaltninger, hvis formål overvejende er påvirkning af den industrielle vækst. Her tænkes på rækken af beskatnings-, investerings- og fradragsordninger, som mere eller mindre gælder for hele erhvervslivet, men som primært sigter på og har betydning for industrien.

Tilbage bliver en række subsidieordninger, som overfører midler fra statskassen direkte til industrivirksomheder, til disses organisationer eller til institutioner, hvorfra de videreformidles til virksomhederne i form af kapital, viden og service. Konkret behandles især statslige støtteordninger sigtende på industriens lokalisering, kapitalforsyning, eksport, forskning og udvikling, teknologisk fornyelse og produktivitet.

2. Dansk industripolitik 1958-1981

2.1. Industripolitikens målsætninger

Den danske industripolitik er blevet karakteriseret som "... supplerende statslig støtte til en virksomhedsstyret "laissez faire" udvikling",³ en betegnelse, der kort også udtrykker de politiske målsætninger bag de økonomiske støtteordninger. I en sådan industripo-

2) Dette svarer stort set til definitionen i OECD, The Aims and Instruments of Industrial Policy. A Comparative Study, Paris: OECD, 1975, p.7.

3) Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, "Industripolitisk planlægning - kampen om statens rolle", i Niels Arnfred m.fl. (red.), Samfundsplanlægning, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980, p. 289.

litik er næsten pr. definition udelukket mere specifikke, virksomhedsrettede eller produktorienterede målsætninger og foranstaltninger. Og i den udstrækning de forskellige støtteordninger overhovedet har eksplicitte målsætninger, er disse formuleret i forhold til samfundsmæssige problemer. Da virksomhedsstyringen imidlertid er afgørende, er disse samfundsmæssige målsætninger i det store og hele ikke særlig præcise, men centreret om konkurrenceevneforbedring, omstilling til ændrede markedsforhold og lignende. Industripolitikken gennemgående målsætning kan derfor siges at være 'smøring af markedsmekanismen', hvilket i sidste ende betyder tilslutning til princippet 'lad falde hvad ikke kan stå'.

To forhold er dog væsentlige. For det første, at målsætningerne i stigende grad lægger vægt på udviklings- og teknologiaspekterne ved den industrielle omstilling, hvorved der kan åbnes for formuleringen af mere specifikke samfundsrettede målsætninger. Og for det andet er der eksempler på foranstaltninger under den økonomiske krise, hvis målsætning bryder med princippet 'lad falde hvad ikke kan stå',⁴ og således nærmer sig en del af for eksempel svensk industripolitik. Disse eksempler er dog stadig undtagelser, for selv om de senere års kriseforlig med øgede bevillinger til den brede vifte af støtteordninger har haft konjunkturdæmpende sigte er rentabilitetsmålsætningen stort set fastholdt.

På baggrund af private virksomheders traditionelt dominerende stilling i den industrielle udviklingsproces overrasker den brede formulering af de industripolitiske målsætninger ikke. Det statsstyrede alternativ bygger da også på to forudsætninger, der ikke er opfyldt i dag. For det første må de politisk-administrative beslutningstagere kunne udpege de brancher, virksomheder og produkter, der kan dække de sociale behov, der skabes af den økonomiske udvikling eller prioriteres i den politiske debat. Selv om dele af arbejderbevægelsen er fortalere for en sådan politik,⁵ findes den poli-

4) Jeg tænker her på Lov nr. 341 af 26. juni 1975 om statsgaranti for driftslån til håndværks- og mindre industrivirksomheder og på Lov nr. 315 af 26. juni 1975 om fond til midlertidig finansieringsbistand til konjunkturramte erhvervsvirksomheder. Lovene er i dag ændret henholdsvis ophævet. - Støtten til Stålvalseværket behandles nedenfor.

5) Se for eksempel Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, En aktiv erhvervspolitik, København 1978.

tiske vilje ikke i dag; og hvor enkelte støtteordninger peger i den-
ne retning, er målsætningerne stadig ret generelle, og støtten gives
uden egentlig statslig styring.⁶

Den anden forudsætning følger delvis af den første. En mere præ-
cis målretning og statsstyring i industripolitikken kræver viden og
kontrolmuligheder, der ikke er til stede i det eksisterende admini-
strationsapparat, både når samfundsmæssige opgaver formuleres og
produktionsmuligheder udvælges, og når effekterne af de industripo-
litiske foranstaltninger skal evalueres. Således foreligger der ik-
ke systematiske effektevalueringer,⁷ ligesom det i 1980 oprettede
industripolitiske sekretariat ikke i sig selv har de nødvendige ana-
lyseressourcer.

Afsluttende skal vi berøre forholdet mellem de overordnede sam-
fundspolitiske målsætninger og de mere specifikt erhvervspolitiske.
Støtteordningerne er blevet kritiseret for ikke tilstrækkeligt at
afspejle målsætningerne under den økonomiske krise om øget valuta-
indtjening og beskæftigelse.⁸ Dette er delvis rigtigt, specielt
hvad beskæftigelsesmålsætningen angår; men alligevel rammer kritik-
ken ikke plet, fordi der bag ordningerne ligger forestillinger om,
at støtteordningerne medfører øget produktion, eksport og beskæfti-
gelse. Den afgørende kritik af ordningernes målsætninger skal der-
for snarere rettes mod støtteordningernes funktion, og Administra-
tionsdepartementet drager den fulde konsekvens af sin kritik ved
at anbefale en direkte kanalisering af midlerne til de virksomhe-
der, hvor de erhvervspolitiske effekter er størst.⁹ Men dette ville
bryde med ordningernes generelle karakter, og derved er vi tilbage
ved den udprægede mangel på politisk vilje til at prioritere og
styre den industrielle udvikling.

6) Som eksempel kan her nævnes EM-låneordningen, Lov nr. 170 af 4. april 1973 om statsligt indskud i Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk.

7) Se Administrationsdepartementets særudtalelse i Redegørelse for Handelsmini-steriets erhvervsøkonomiske støtteordninger, (udarbejdet af Administrationsdepartementet i samarbejde med en arbejdsgruppe i Handelsministeriet), Køben-
havn 1978.

8) Ibid., pp. 128 ff.

9) Ibid., p. 130.

2.2. Industripolitikens instrumenter

De væsentligste instrumenter i dansk industripolitik består i støtte til virksomhedernes ressourcer af kapital, viden og arbejdskraft. Rækkefølgen er ikke tilfældig, idet støtten til virksomhedernes kapitalforsyning fortsat er dominerende, selv om der omkring Teknologirådet sker en udvikling i de vidensbaserede former for støtte. Instrumenterne kan også beskrives som støtte til eksport, teknologiuudvikling og kapitalforsyning i øvrigt.¹⁰ I modsætning til den sidste kategori er de to første blandede, dvs. de indeholder flere af de førstnævnte instrumenttyper.

Det er nødvendigt at præcisere, at støtte til kapitalforsyning kan være støtte til såvel anlægskapital som driftskapital, og det er typisk for dansk industripolitik altovervejende at støtte i form af anlægskapital. Dette er konsistent med industripolitikens rentabilitetsorienterede karakter, og i den politiske beslutningsproces er det da også en mere eller mindre eksplicit gennemgående holdning, at driftsstøtte kun er tænkelig som en undtagelse.¹¹

Den statslige kapitalforsyningsstøtte består af garantier, rentelettede lån og tilskud (med eller uden skattefritagelse). Alle tre støtteformer findes i dag. Omkring 1960 blev statsgarantier opfattet som det normale, siden er disse garantier blevet suppleret med eller helt erstattet af lån. Ved siden af dem er der opstået adskillige nye tilskudsmuligheder, eksempelvis i egnsudviklingsloven. Bortset fra eksportstøtteområdet afspejler dette, at virksomhederne foretrækker tilskud og lån frem for garantier, således at disse ofte ikke udnyttes fuldt ud.¹²

10) Dette svarer til den opdeling af ordningerne på de tre direktorater, der blev gennemført i begyndelsen af 1980 (Direktoratet for Egsudvikling, Danmarks Erhvervsfond, Teknologistyrelsen):

11) Som eksempel på denne holdning kan der henvises til Ib Stetters indlæg ved behandlingen af den tredje egnsudviklingslov i 1967, Folketingets Forhandlinger 1966/67, 2. samling, A: sp. 2434 og til nævnte Lov om statsgaranti for driftslån til håndværks- og mindre industrivirksomheder, hvor det i bemærkningerne til loven siges om driftsfinansieringen, at den er en "... ekstraordinær foranstaltning af midlertidig karakter", Folketingets Forhandlinger 1974/75, 2. samling, B: sp. 3387.

12) Jvf. for eksempel Lov nr. 229 af 3. juni 1967 om garantier for lån til industrivirksomheder, der blev ophævet i marts 1980 på grund af manglende udnyttelse.

Det er forståeligt, at virksomhederne foretrækker statstilskud, idet disses subsidieværdi er størst. Politisk er denne udvikling sket med en vis betænkelighed, mindre fordi de voksende statstilskud udgør en øget statsudgift, end fordi tilskuddene opfattes som et indgreb i markedsmekanismen. Disse ændringer er accepteret med den begrundelse, at virksomhederne havde behov for en stærkere støtte til den nødvendige omstilling.

De omtalte industripolitiske instrumenter er tænkt som støtteformer, hele den brede vifte af industri- og i mange tilfælde også håndværksvirksomheder kan søge at få del i. Denne ordningernes generelle karakter kombineret med en ansøgnings- og udvælgelsesprocedure på grundlag af overvejende driftsøkonomiske betragtninger er kendetegnende for dansk industripolitik. Det at give særlig støtte til bestemte brancher eller enkelte virksomheder anvendes stort set ikke.

Med hensyn til branchestøtte er en markant undtagelse Skibskreditfonden, der formelt er støtte til rederne, men som også reelt støtter skibsværfterne. På grund af Nationalbankens tilsagn om at overtage de af Skibsfinansieringsfonden udstedte obligationer til parikurs, og de i øvrigt meget gunstige lånevilkår, udgør denne støtte den største enkeltdel i dansk industripolitik, i hvert fald når de statslige omkostninger måles direkte.¹³

Om end støtten er enestående for danske forhold, falder den klart inden for de OECD-aftalte rammer. Den danske stats holdning til værftsindustrien er snarere enestående i bogstaveligste forstand derved, at staten ikke - når bortses fra en vis fremskyndelse af statsordrer til værfterne - har støttet værfterne direkte som i en lang række lande. Handelsministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien har direkte afvist at gå ind i en styring.¹⁴

13) Ifølge Danmarks Nationalbank, Beretning og regnskab 1979, København 1980, p. 87 udgjorde NB's kurstab ved overtagelsen til pari 491 mio kr. i 1979 og 613 mio kr. i 1978. Vedrørende lånevilkårene henvises til Danmarks Skibskreditfond, Beretning og regnskab 1979, København 1980, pp. 34-6. Den Danske Bankforening har opgjort ordningens samlede tilskudsværdi til 800 mio kr. og 824 mio kr. i 1978 henholdsvis 1979, jvf. Management, nr. 11, nov. 1981, p. 15.

14) Jvf. Handelsministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien, Dansk værftsindustri, redegørelse april 1979, København 1979, pp. 39 ff., specielt pp. 44 f.

Udover støtten til skibsværftsbranchen findes støtten til den del af nærings- og nydelsesmiddelindustrien, der forarbejder fisk til konsum. Men hvor den førstnævnte branchestøtte har permanent karakter, er støtten til konsumfiskeindustrien en midlertidig krisedæmpende foranstaltning.¹⁵ Endvidere er denne støtte især begrundet i selve fiskerierhvervets problemer, hvilket viser sig ved, at den er blevet sammenkædet med støtte til ejere af fiskefartøjer i 1975, ligesom den også er en slags kompensation for den manglende EF-fiskeripolitik. Foranstaltningen kan derfor ikke tages som udtryk for, at staten er ved at påbegynde en mere direkte og selektiv støtte til brancher eller delbrancher.

Der findes også eksempler på virksomhedsstøtte. Først skal nævnes B & W, der dog ikke er et helt 'ægte' eksempel på virksomhedsstøtte. Når bortses fra en lånegaranti fra Nationalbanken i 1970 har B & W's forsøg på at løse sine økonomiske problemer - såvel i 1960'erne som i slutningen af 1970'erne - gennemgående været et forsøg på at forøge støtten fra en af de etablerede støtteordninger, eksportkreditordningen under Danmarks Erhvervsfond. Anmodningen om en forøget garanti- eller kautionsramme er hyppigt videreeksperderet til endelig afgørelse i regeringen, som ofte under påberåbelse af de normale regler for engagement med risici for statens midler har været betænkelig ved en imødekommelse. Det specielle i forbindelse med B & W's udnyttelse af eksportkreditordningen er derfor, at regeringen i flere tilfælde enten har krævet yderligere oplysninger og sikkerhedsstillelse fra virksomheden eller - delvis i forbindelse hermed - har krævet en form for omstrukturering af virksomheden gennemført, således at garantitilsagnet kunne holdes inden for visse risiciregler.¹⁶

15) Jvf. Lov nr. 449 af 17. september 1975 om statsgaranti for driftslån til virksomheder inden for konsumfiskeindustrien; Lov nr. 323 af 10. juni 1976 om ændring af lov om ...; Lov nr. 124 af 29. marts 1978 om tilskud til strukturforanstaltninger inden for konsumfiskeindustrien; Lov nr. 22 af 7. februar 1979 om statsgaranti for driftslån til virksomheder inden for konsumfiskeindustrien; Lov nr. 9 af 9. januar 1980 om ændring af lov om tilskud til strukturforanstaltninger ...

16) Det skal nævnes, at det ikke har været muligt at efterprøve om de udvidede garantirammer ligger inden for de normale risici-regler. Er dette ikke tilfældet, må støtten til B & W naturligvis vurderes som væsentlig mere ekstraordinær.

Den megen offentlighed omkring B & W's støtte fra Eksportkreditrådet synes ikke at svare til støttens reelle indhold. Staten har ikke benyttet lejligheden til at stille mere direkte produkt- eller produktionsmæssige krav til virksomheden, idet kravene om omstrukturering og sikkerhedsstillelse udelukkende har skullet sikre en kreditværdig virksomhedsrentabilitet.

Det andet eksempel på direkte statslig virksomhedsstøtte er bi-standen til Det Danske Stålvalseværk i 1978, 1980 og 1981. Det specielle ved denne støtte er for det første, at staten yder støtte uden om de eksisterende, generelle ordninger og for det andet, at støtten har karakter af indskud som ansvarlig lånekapital (alle tre år), og i 1981 også som aktiekapital. Det vil sige, at støtten fremtræder mere økonomisk og politisk forpligtende for staten end tilskud, lån og garantier under de generelle støtteordninger. Hertil kommer, at støttens omfang er ekstraordinært stort.¹⁷

Et sådant engagement kunne være begyndelsen til opbygningen af en større, direkte statslig deltagelse i den industrielle produktion, men er det næppe. Dels argumenteres der politisk konsekvent for støtten som et særtilfælde ud fra virksomhedens betydning med hensyn til den lokale beskæftigelse, genbrug (råvaren er skrot), miljøbeskyttelse (godt 90 pct. af alle danske biler skrottes og indgår som råvare) og forsyningssikkerhed (eneste danske stålværk). Dels er det statslige indskud som aktiekapital langt fra overvældende, idet den statslige andel efter rekonstruktionen i 1981 kun udgør 30 pct. (ganske vist præferenceaktier) på trods af, at den statslige andel i omkostningerne i alle tre år har været større end de private aktionærers.

Intet i behandlingen af denne sag tyder på opbygning af en egentlig statslig ekspertise på området, hvilket må være en forudsætning for et større statsligt engagement som aktionær. Selv om der i for-

17) I alt har staten forpligtet sig for godt 600 mio. kr. (321 + 108 + 54 + 162), hvoraf de 360 mio. kr. (144 + 207 + 10) må afskrives. I hvilken udstrækning resten også må afskrives afhænger af, om Stålvalseværket kan overleve den pågående stålkrisen, jvf. Lov nr. 247 af 8. juni 1978 om kapitalindskud i Det Danske Stålvalseværk A/S; Lov nr. 273 af 16. juni 1980 om kapitalindskud i Det Danske Stålvalseværk A/S, og Lov nr. 283 af 10. juni 1981 om en finansiel rekonstruktion af Det Danske Stålvalseværk A/S.

bindelse med lovforslagene fremlægges en række vurderinger fra Industriministeriets side, er det karakteristisk, at hele grundlaget for de statslige kapitalindskud og for rekonstruktionen opstilles af Stålvalseværket, og at staten ikke handler udfra en egentlig samfundsøkonomisk analyse af Stålvalseværkets positive og negative betydning. At staten med udpegelsen af egen revisor får en vis regnskabsmæssig sikkerhed er netop en bekræftelse af betydningen af det driftsøkonomiske hensyn i dansk industripolitik og ikke et udslag af nye industripolitiske perspektiver.

Det er selvfølgelig ikke udelukket, at staten på et tidspunkt overtager Stålvalseværket. Allerede i forbindelse med indskuddet i 1980 tager staten - med udgangspunkt i sin kommitterede i selskabets bestyrelse - initiativ til øget støtte, og de kommende fire års stålkonjunktur, der er den overordnede uafhængige variabel i rekonstruktionen i 1981, er ret uoverskuelig og kan utvivlsomt byde på lidt af hvert for staten som donor. I denne sammenhæng kunne en statsovertagelse komme på tale, idet de hidtidige indskud ellers måtte anses for helt tabte. Indtil nu har staten især hindret en yderligere værdinedskrivning for de private aktionærer, der ellers nok skulle kunne klare en rekonstruktion alene.¹⁸ Men for disse aktionærer er det virkelige alternativ en lukning af værket.

Statens seneste aktiekapitalindskud i Det Danske Stålvalseværk er et eksempel på et industripolitisk instrument, der i de fleste vesteuropæiske lande spiller en betydelig rolle, nemlig statslig deltagelse i virksomheder eller diceret statsvirksomhed. På dette felt er Danmark ret enestående, idet staten kun deltager som aktionær i ganske få industrivirksomheder. Således viser en opgørelse fra statsrevisorerne, at staten pr. 31/12 1979 var aktionær i 8 aktieselskaber (heraf 3 på Grønland), der med lidt god vilje kan betegnes som industrivirksomheder.¹⁹ Selv om dette antal i dag er lidt højere, jvf. Stålvalseværket, er der ingen faktisk funktionel sam-

18) Blandt aktionærerne kan før rekonstruktionen i 1981 nævnes, med aktieandelen i parentes: A. P. Møller-koncernen (32,1 pct.), Lauritzen-gruppen (9,4 pct.), ØK-gruppen (8,1 pct.), Dansk Arbejdsgiverforening (13,2 pct.), de tre hovedbanker (17,7 pct.), Forenede Bryggerier/Carlsbergfonden (3,3 pct.) og Nordisk Kabel & Tråd (2,1 pct.).

19) Statsrevisorerne, Beretning om rigsrevisionens virksomhed i 1979, Nr. 23, 1978, København 1980, pp. 36 f.

menhæng mellem disse virksomheder for slet ikke at tale om en overordnet strategi eller udviklingsplan bag denne statsdeltagelse, hvilket ofte er tilfældet i andre lande.

Blandt disse 8 virksomheder findes også Dansk Olie & Naturgas A/S, der til dato altovervejende har fungeret som et handelsselskab. Ikke desto mindre udpeges selskabet ofte som fremtidens industrigigant,²⁰ formentlig blandt andet under indtryk af den statsdominerede petro-kemiske industris betydelige og tiltagende vægt i Norge. Helt bortset fra spørgsmålet om man ønsker en sådan parallel udvikling i Danmark, ligger der naturligvis visse muligheder i DONG's deltagelse i udvindingen af Nordsøens ressourcer. Men igen forekommer de industrielle og industripolitiske udviklingsmuligheder at være bundet til etableringen af et i dag ikke-eksisterende politisk flertal for en sådan nyorientering. DONG's industrielle betydning ligger foreløbig i udviklingsarbejdet forud for virksomhedernes tilbud på de store anlægsarbejder samt i DONG's muligheder for og erklærede store vilje til at sikre danske virksomheder 'plads ved bordet'.²¹ Industriimperier bygges ikke på én dag.

De netop behandlede industripolitiske instrumenter er ret enestående eksempler i forhold til hele støttesystemet, der er præget af generelt virkende ordninger. Behandles støtten som helhed, kan ordningerne opdeles i støtte til henholdsvis egnsudvikling, mindre industri (og evt. håndværk), specielle brancher eller virksomheder, eksport og teknologisk udvikling. En sådan opstilling dækker ikke de ændringer og udvidelser af ordningerne, der har fundet sted især i 1970'erne, men med dette forbehold kan den anvendes. Således er der ikke tvivl om, at antallet af støtteordninger er steget betragteligt efter den økonomiske krises gennemslag, idet der kan identificeres 23 ordninger i midten af 1980 (hvortil kunne lægges 4, der er ophævet efter 1974) mod 14 ordninger i slutningen af 1973 og 8 i slutningen af 1957. Ikke overraskende synes der altså at være en vis sammenhæng mellem økonomisk krise og fremkomst af industripolitiske støtteordninger.

20) Se for eksempel Management, nr. 4, april 1981, pp. 8 ff.

21) Berlingske Tidende, 31. december 1981.

Det er dog værd at bemærke, at der findes industripolitiske støtteordninger også før 1958, og at der sker en vækst i antallet af støtteordninger også under højkonjunktoren i 1960'erne. Herunder skal det især fremhæves, at alle 5 støttekategorier er repræsenteret før 1974 og endog før 1958, når bortses fra egnsudviklingsstøtten. Dette viser klart, at nok er økonomisk krise en tilstrækkelig forudsætning for udviklingen af økonomiske støtteordninger, men det er ikke en nødvendig forudsætning i den forstand, at også andre økonomiske konjunkturer kan begrunde eller i det mindste sammenkædes med (flere) industripolitiske støtteordninger. En del taler således for, at opkomsten af de industripolitiske støtteordninger ikke blot er konjunkturelt betinget, men også betinget af ændringer i sådanne strukturelle forhold som markedsdannelser, international arbejdsdeling, teknologiudvikling, branchestruktur med videre. En mere dækkende analyse heraf kan imidlertid først gennemføres i forbindelse med støtteordningernes udvikling efter den økonomiske krises ophør.

Afsluttende behandles nogle nyere instrumenter, der har det til fælles, at de sigter direkte på at bedre produktions- og afsætningsmulighederne for dansk industri. Disse ordninger overfører ikke nødvendigvis midler fra staten til industrien.

Først skal nævnes tre nyere instrumenter, der ligger i forlængelse af den hidtidige industripolitik ved ikke at søge at styre den industrielle udvikling. Det drejer sig om offentlige styrelser stillen ekspertise til rådighed i forbindelse med virksomheders eksportforretninger, hvilket muliggør eksport af omfattende systemer, for eksempel inden for sundhedssektoren. Således er i hvert fald Sundhedsstyrelsen, Civilforsvarsstyrelsen og Miljøstyrelsen siden midten af 1970'erne indgået i sådanne eksportforretninger, lige som der i 1979 er oprettet et projektudvalg under Danmarks Erhvervsfond. Den endelige regulering af systemeksportmuligheden fandt sted i april 1980 efter et udvalgsarbejde i både offentligt og privat regie. I den offentligt udarbejdede rapport hedder det om formålet:²²

22) Redegørelse vedrørende overførsel af offentlig viden som led i systemeksport, København 1979, p. 31 (stencil). Se i øvrigt Rapport vedrørende eksportsamarbejdet mellem erhvervslivet og Vejdirektoratet henholdsvis Post- & Telegrafvæsenet, København 1978; endvidere Finansudvalgets aktstykke 377 af 28. april 1980 og Cirkulære nr. 7 af 14. januar 1981 vedrørende statslige styrelser deltagelse i eksportforretninger.

For at fremme dansk erhvervslivs muligheder for eksport af systemer m.m., hvori offentlig viden indgår, etableres et samvirke mellem offentlige og private instanser, der muliggør, at offentlig viden - principielt på basis af fuld udgiftsdækning - hurtigt og effektivt kan stilles til rådighed for erhvervslivet under former, der sikrer, at det offentliges primære opgaver uforstyrret kan varetages.

Tilsvarende, men med et bredere sigte, er der åbnet for en udbygning af samarbejdet mellem Post- og Telegrafvæsenet og dansk industri.²³

Endvidere er der mulighed for at oprette udviklingskontrakter mellem offentlige institutioner og industrien med henblik på udvikling af produkter til dækning af bestemte offentlige behov eller behov affødt af offentlig aktivitet. Oprettelse af udviklingskontrakter blev mulig allerede i 1970 under Udviklingsfondet, men muligheden udnyttedes næsten ikke. I slutningen af 1970'erne ændres ordningen i form af opstilling af modelkontrakter.²⁴ Herefter forventes det, at antallet af udviklingskontrakter vil øges, fordi resultaterne af udviklingsarbejdet nu principielt tilhører virksomheden og ikke Udviklingsfondet eller den offentlige institution.²⁵

Endelig skal nævnes oprettelsen af en formidlingsorganisation med henblik på udbygning af samarbejdet mellem industrien og den offentlige sektor. Blandt andet på baggrund af erfaringer fra de store investeringer i naturgasprojektet er det formidlingsorganisationens formål at indsamle og formidle viden om den offentlige sektors udviklingsplaner i så god tid, at danske virksomheder kan nå at forberede sig effektivt til licitationsrunden, for eksempel gennem en udviklingskontrakt med den pågældende offentlige institution. Sigtet er således at forbedre beskæftigelsen og betalingsbalancen gennem en specifik støtte til styrkelse af virksomhedernes konkurrenceevne.²⁶ Dette skal også ske i form af et øget samarbejde

23) Finansudvalgets aktstykke 517 af 13. juni 1980.

24) Industriministeriet, Orientering om offentlige udviklingskontrakter, København 1980.

25) Industriministeriet, Erhvervsfremmende og forbrugerpolitiske foranstaltninger, København 1981, p. 15.4.

26) Finansudvalgets aktstykke 373 af 25. april 1980; Finansudvalgets aktstykke 208 af 19. januar 1981; Industriministeriet, Erhvervsfremmende og forbrugerpolitiske foranstaltninger, op.cit., bilag 16, og Teknologi og effektivitet, København: Teknologistyrelsen, 1981, p. 9.

mellem industrien og den offentlige sektor i forbindelse med det offentliges indkøbsvirksomhed i almindelighed.²⁷

Disse nye instrumenter i industripolitikken møder stor velvilje hos Industrirådet, der da også har deltaget i deres udformning. Ganske vist rummer instrumenterne mulighed for, at statslige myndigheder kan udfolde et initiativ over for enkeltvirksomheder; men grundlæggende bygger det statslige engagement enten på betalt rådgivning i modsætning til direkte konkurrence eller styrende subsidiering, eller det bygger på indgåelse af forretningsmæssige kontrakter, hvorved de private virksomheder bevarer valgmuligheder og fastholder styringen over projektet. Netop denne form for samspil underbygges af, at de statslige styrelser ikke går økonomisk ind i samarbejdet som aktionær.²⁸

Over for denne udbygning af den hidtidige industripolitiske linie kan stilles tre instrumenter, der er specielle ved at repræsentere en mere statsstyret eller initiativtagende tendens i dansk industripolitik.

Som det første instrument skal nævnes energiministerens mulighed for at støtte udvikling og eksport af nye energiteknologier. Støtten, der er en del af Maj-forliget 1980, kan være direkte tilskud til en virksomhed, udviklingskontrakter indgået mellem energiministeren og private virksomheder og statslig deltagelse i én eller flere virksomheders udviklings-, produktions- og markedsføringsaktiviteter, både i forbindelse med bestående virksomheder og ved etablering af nye virksomheder.²⁹

Det specielle ved denne ordning er, at samarbejdet kommer i stand på energiministerens initiativ, at staten gennem aktieengagementet opnår de samme rettigheder til resultaterne som de øvrige deltage-re, og at den driftsøkonomiske rentabilitet ikke behøver at være sikret på kort sigt. Herudover skal projekterne være væsentlige for gennemførelse af energipolitikken og projekterne skal fremme en ud-

27) Finansudvalgets aktstykke 374 af 25. april 1980.

28) Jvf. omtalen af Chemcontrol og den aktuelle etablering af et firma med henblik på eksport af systemer til bekæmpelse af olieforurening i Børsen, 1. december 1981, og interview med lederen af Industrirådets Eksportbureau, Erik Winfeld-Lund, i Industrirådet, Dansk Industri, 1981/11, pp. 4-5.

29) Finansudvalgets aktstykke 450 af 25. maj 1981.

vikling, som ellers ikke ville finde sted. Heri ligger der et vist potentiel for en styret udviklingsproces og opbygning af en vis statslig produktionsnær kompetence, der i givet fald på længere sigt kunne indgå i en statslig eller en af staten domineret produktion og afsætning på energiområdet.

Indtil videre er mulighederne dog ganske begrænsede. I første række fordi der for 1981 og 1982 kun er afsat 35 mio. kr. til formålet, men også fordi den efterfølgende politisering af bevillingen fra Industrirådets side har været ganske voldsom.³⁰ Foreløbig er Energiministeriet indgået som aktionær med omkring 30 pct. i Danish Wind Technology, etableret sammen med Vølund og Asea, ligesom ministeriet har oprettet en udviklingskontrakt med Scaniro, med option på eventuel senere tegning af aktiekapital. Herudover har omkring 60 virksomheder henvendt sig, men langt fra alle vil kunne støttes inden for den eksisterende ramme.³¹

Ligeledes som følge af Maj-forliget 1980 har Teknologirådet for 1981 fået bevilget 15-20 mio. kr. til en slags produktudviklingsordning. Det er specielt for denne ordning, at projekterne skal udføres i et samarbejde mellem en producerende virksomhed og en partner (for eksempel en institution eller et rådgivende firma), der repræsenterer en særlig viden. Endvidere skal projekterne tilgodesee samfundsmæssige behov, og endelig skal udviklingen af ideer gælde produkter, hvis umiddelbare rentabilitet er så usikker, at private virksomheder ikke vil indlede projektet af sig selv eller med støtte fra de eksisterende støtteordninger.³²

Denne ordning ligger i forlængelse af et initiativ, som Teknologirådet tog i 1979-80 ved at afsætte 15 mio. kr. til fremme af særligt dynamiske teknologiområder, for eksempel olie/gas, genbrug og teknologiimport. Baggrunden for denne indsats er, at Teknologirådets brede støtteordninger ikke er tilstrækkelige til at sikre

30) Se for eksempel lederen i Industrirådet, Dansk Industri, 1981/9 "Poul Nielsens investeringslyster", hvor bevillingen sættes i direkte modsætning til industriministerens Industripolitiske Redegørelse af 14. maj 1981.

31) Ifølge oplysninger 4. december 1981 fra Energiministeriets forskningssekretariat.

32) Teknologi og effektivitet, op.cit., pp. 8 og 18; Industriministeriet, Erhvervsfremmende og forbrugerpolitiske foranstaltninger, op.cit., pp. 14.8 ff.

virksomhedernes indsats i forhold til den dynamiske teknologiske udvikling, og derfor må balancen i støtteformerne forskydes.³³

De her omtalte ordninger er så nye og de tildelte ressourcer så begrænsede, at en vurdering af deres fremtidige betydning og effekt på den industrielle udvikling og industristrukturen ikke er mulig. Som en foreløbig vurdering skal derfor blot fastholdes, at disse ordninger på væsentlige punkter bryder med etablerede principper i dansk industripolitik. Industrirådet har derfor distanceret sig fra denne tendens, både for støtten til nye energiteknologier, og for den omtalte ikke-rentabilitetsbaserede produktudviklingsordning.³⁴ Spændingsfeltet mellem disse modstridende holdninger til en nyorientering i industripolitikken er således aftegnet.

3. Hvorfor en liberalistisk industripolitik?

Ud fra analysen af industripolitikken's målsætninger og instrumenter har vi fundet det berettiget at betegne dansk industripolitik som liberalistisk, idet de statslige foranstaltninger altovervejende er generelle og ikke-styrende. Herefter vil vi behandle spørgsmålet, hvorfor dansk industripolitik - i delvis modsætning til industripolitikken i de fleste vesteuropæiske lande - har disse kendetegn.

I det følgende belyses derfor en række forhold, som hver for sig og i deres indbyrdes sammenhæng antages at have betydelig forklaringskraft i forhold til dansk industripolitik. Disse forhold kan betegnes som strukturøkonomiske forhold, historisk betingede holdninger og adfærd hos organisationer og partier, herunder de etablerede samspilstraditioner, samt holdninger og engagement hos enkeltpersoner.³⁵

Tidspunktet for den første industrialiseringsbølge i Danmark afviger ikke fra Norge og Sverige, det gør imidlertid andre forhold i den industrielle struktur og udvikling. I første række var den danske industrialisering mindre voldsom og omfattende, lige som indu-

33) Teknologirådet, Årsberetning for finansåret 1979, København 1980, p. 10. Se også Teknologi og effektivitet, op.cit., pp. 17 f.

34) Industrirådet, Beretning 1980/81, København 1981, p. 24.

35) Ingen af disse forhold er - taget for sig selv eller som en helhed - tilstrækkelig teoretisk belyst eller bygger på tilbundsgående empiriske analyser. Dette er dog ikke nødvendigvis et argument mod deres forklaringskraft.

strien i mange år var og stadig er påvirket af især landbruget, men også af handel og håndværk. Hertil kommer endelig den ejermæssige sammenfletning med og indflydelse fra banker, rederier og entreprenørvirksomhed. Denne rolige og noget 'uselvstændige' udvikling må forstås på baggrund af manglen på egentlige industrielle råvarer (kul, jernmalm o.l.) kombineret med en stærk handelskapital og, fra slutningen af 1800-tallet, opkomsten af et ekspansivt landbrug, der åbnede for en decentraliseret og industrielt forarbejdet produktion, dvs. for udviklingen af et landbrugs-industrielt kompleks.

Der kan på denne baggrund opregnes en række kendetegn ved den danske industristruktur. For det første har dansk industris potentiel geografisk været relativt spredt, fordi det i stort omfang var knyttet til landbrug og handel (havnene). Derfor kender Danmark stort set ikke til de meget store kapitalophobninger og arbejdskraftkoncentrationer, der har præget andre landes industriudvikling og -politik.

For det andet bevirker manglen på de mere traditionelle industriråstoffer, at de lette og relativt arbejdsintensive brancher dominerer, herunder den lanbrugstilknyttede nærings- og nydelsesmiddelbranche. Sammenhængende hermed bliver dels kapitalbehovet relativt lille og omvendt omstillingsfleksibiliteten forholdsvis stor, dels de råstofbaserede brancher og virksomheder stort set udelukket, - og det har hyppigt været disse virksomheder, der var forrest i konjunkturedgange, om end også væsentlige i -opgange.

For det tredje er den danske industristruktur og -udvikling såvel historisk som aktuelt præget af mange små og mellemstore virksomheder samt af en ganske kraftig mobilitet og udskiftning i virksomhedsbestanden. Dette forhold har sikkert fastholdt en vis 'antistatsslig ånd' i vide håndværks- og industrikredse, og det har under alle omstændigheder gjort statslige indgreb vanskeligere end i andre lande, såvel på grund af omkostningerne ved at gennemføre effektive og effektfulde foranstaltninger som på grund af politiske legitimerings-hensyn.

Endelig er industristrukturen ikke præget af egentlige industrielle komplekser (bortset fra det nævnte landbrugsindustrielle kompleks), hvorfor de vertikale produktionssammenhænge er forholdsvis få og små. Det betyder, at konjunktursvingninger ikke slår igennem

på samme 'kompleksødelæggende' måde som i andre lande, men rammer mere spredt. Derfor er behovet for omfattende, centraliserede statsindgreb alt andet lige mindre.³⁶

Det er imidlertid nødvendigt at se nærmere på mulighederne for en omfattende industripolitik, fordi de industri-økonomiske og -strukturelle forhold, - på trods af deres betydning - kun afstikker de rammer, inden for hvilke politiske aktøreres forskellige interesser og indbyrdes styrkeforhold afgør industripolitikens indhold og perspektiv.³⁷

Det er i denne forbindelse hævdet, at bærerne af den industrielle struktur og udvikling, dvs. de forskellige kapitalfraktioner og -grupper, udfylder de afstukne rammer på grundlag af deres indbyrdes styrkeforhold og samlede vægt i forhold til arbejderbevægelsen.³⁸ Herved tillægges de skitserede kendetegn ved den industrielle struktur og udvikling en direkte betydning. En sådan umiddelbar kobling mellem økonomiske strukturer og politiske beslutninger og strategi er dog hverken tilstrækkelig teoretisk begrundet eller empirisk forankret. Det er således tvivlsomt, om kapitalfraktioner afgørende kan forstås som direkte politiske aktører, - langt mere frugtbart forekommer det at se deres aktivitet i relation til en organisationsmæssig interesseaggregering, hvor de i øvrigt næppe entydigt handler som fraktioner.³⁹

36) Ovenstående bygger blandt andet på Ole Jess Olsen, Industripolitik i Danmark, Norge og Sverige, København: Paludans Forlag, 1980, især pp. 128 ff., der på visse punkter rummer en mere udførlig dokumentation

37) Se her argumentationen i Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, op. cit., p. 291.

38) Vedrørende denne kapitalfraktionsteori kan der henvises til Niels Arnfred og Klaus Nielsen, "Kapitalfraktioner, strukturproblemer og økonomisk politik" i Isi Grünbaum m.fl. (red.), Krise i Danmark, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag, 1977, pp. 226-78, samt til diskussionen mellem Finn Valentin, "Nogle metodiske og empiriske problemer vedrørende interessestrukturen i det danske borgerskab" i Nordisk Tidsskrift for Politisk Økonomi, nr. 7, 1978, pp. 33-60 og Niels Arnfred og Klaus Nielsen, "Kapitalfraktioner i Danmark - et svar til Finn Valentin", i Nordisk Tidsskrift for Politisk Økonomi, nr. 8, 1979, pp. 58-70.

39) Jvf. Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, op. cit., p. 291. Der foreligger os bekendt ikke systematiske undersøgelser over danske virksomheders direkte politiske aktivitet, men ud fra svenske undersøgelser antages den at være lille, jvf. Roger Henning, Företagen i politiken, Stockholm: SNS, 1977, pp. 164 ff.

Forklaringen på dansk industripolitiks særlige karakter må derfor sammenkoble industri- og fraktionsstrukturen med de industrielle interesseorganisationer, dvs. med deres struktur og historisk udviklede politiske profil samt med deres forståelse af industristrukturens afsmitning på den industripolitiske interesseartikulation. Under danske forhold har interessevaretagelsen typisk form af et kompromisfyldt institutionaliseret samspil⁴⁰ mellem forskellige klasseinteressers organisatoriske udtryk, organisationernes selvstændiggjorte interesser, dele af statsapparatet og valgte politiske beslutningstagere. Denne "forhandlingsøkonomiens blandingsadministration"⁴¹ indebærer, at interesseorganisationerne får en væsentlig indflydelse på industripolitikken; men heri ligger også, at beslutningsprocessens hensyntagen til traditionelle interesser og stræben mod kompromis sætter visse grænser for radikaliteten af ændringerne i den bestående industripolitiske linie.⁴²

Konkretiseres disse overvejelser yderligere med hensyn til dansk industripolitik, må vi tage udgangspunkt i Industrirådets ganske betydelige indflydelse i den politiske beslutningsproces.⁴³ Samtidig fremstår organisationen som den fremmeste fortaler for en generel, ikke-styrende industripolitik, der overlader de væsentlige beslutninger til virksomhederne.⁴⁴ Årsagen til denne holdning til indu-

40) Der kan henvises til Egil Fivelsdal m.fl., Interesseorganisationer og centraladministration, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1979 og til Jørgen Grønnegård Christensen, Centraladministrationen: organisation og politisk placering, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980, specielt kap. 7.

41) Jvf. Gudmund Hernes (red.), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Bergen: Universitetsforlaget, 1978.

42) Vi henviser her igen til Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, op.cit., pp. 292 f., uden dog at give tilslutning til anvendelsen af segmentbegrebet.

43) Synspunktet kan ikke gennemargumenteres her, i stedet skal der henvises til Niels Chr. Sidenius, Industrielle interesseorganisationer og deres placering i den politiske beslutningsproces (indlæg udarbejdet til den VI Nordiske Statskundskabskonference 1981), der publiceres i *Politica* senere i 1982.

44) Industrirådets overvejende, men ikke helt entydige liberalisme er klarest formuleret i Industrirådet, Industrien i samfundet, København 1977. Det er vigtigt at bemærke, at Industrirådet primært er modstander af statens politisering af markedsmekanismen, for eksempel i form af statslig industridrift og selektiv, målrettet industripolitik. Derimod accepterer Industrirådet mere generelt orienterede støtteordninger og anden statslig fremme af de industrielle udviklingsmuligheder.

striel udvikling og industristøtte skal formentlig søges i industristrukturens sammensathed, der afspejles i Industrirådets medlemskreds. Dette forhold vanskeliggør givetvis forslag om eller accept af meget selektive statslige industripolitiske tiltag fra en organisation, der ønsker at fremtræde som varetager af industriens interesser.⁴⁵

Industrirådets afvisning af en politisering af markedskræfterne og samtidige bestræbelser på at lægge en del af industripolitikken beslutninger og administration ud i organisationsregie medfører, at den statslige administration af industripolitikken kommer til at mangle et vigtigt motiv til eller i det mindste begrundelse for, at udbygge sin egen kompetence. Manglen på en kraftig selvekskursiv udvikling i den industripolitiske administration⁴⁶ bliver således en bremse på og i sig selv et argument imod uddybningen og raffineringen af industripolitikken målsætninger og instrumenter, - også i konjunkturer, hvor dette af politisk-økonomiske grunde kunne være nærliggende.

Vi vender os herefter til den anden part i samspillet om industripolitikken, arbejderbevægelsens organisationer. Arbejderbevægelsens synspunkter på industripolitik er præget af den industrielle strukturs særtræk, parallelt med industriens organisationer. Sammenhængende med denne industrialiseringens langsomhed og bundethed til landbrug, handel og håndværk, har den danske arbejderbevægelse aldrig været særlig radikal, - tværtimod, set i et internationalt perspektiv. Dette viser sig blandt andet i, at dansk arbejderbevægelse aldrig bredt har markeret sig med omfattende, teoretisk funderede socialiseringsplaner eller med samfundsændrende planlægningsinitiativer.⁴⁷ Det er faktisk først i de seneste år, dele af arbejderbevægelsen har formuleret samlede industripolitiske perspektiver, der

45) I Jens Frøslev Christensen, Industrikapitalen og krisen, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag, 1978, pp. 124 ff. argumenteres for, at Industrirådet i vid udstrækning varetager storindustriens interesser, specielt den eksporterende dels, idet dets politikforslag i praksis tilgodeser disse interesser. Inden denne konklusion kan accepteres som generelt dækkende, kræves dog et bredere datagrundlag og mere systematiske analyser af blandt andet industri- og anden politiks effekter.

46) Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, op.cit., pp. 305 ff.

47) Ole Jess Olsen, op.cit., pp. 137 ff.

kunne bryde med den industripolitiske liberalisme.

Selv om der historisk og internationalt langt fra er en entydig sammenhæng mellem stærke socialistiske bevægelser og gennemførelse af en omfattende og styrende industripolitik,⁴⁸ vil vi alligevel hævde, at dansk arbejderbevægelses mangel på brede radikale tendenser indgår som en del af forklaringen på dansk industripolitiks kendetegn. Og påstanden bestyrkes af gennemgangen af politiske og personlige forholds betydning for industripolitikken.

Det er selvfølgelig vanskeligt at analysere sådanne forholds konkrete indflydelse på politikken; men som et udgangspunkt vil vi fastholde, at det politiske klima og ledende politikeres engagement spiller en rolle for politikken udformning. Vi vil derfor antage, at hvis industripolitikken tillægges stor politisk vægt, så er den også forholdsvis udbygget. Ligeledes vil vi antage, at en stor og bred politisk enighed modsvares af en forholdsvis lille tilbøjelighed til politiske ændringer.

Hvad angår industripolitikken politiske vægt i Danmark, må den betegnes som forholdsvis lille. Parallelt med væksten i de økonomiske problemer og svækkelsen af de traditionelle politisk-økonomiske instrumenter er den ganske vist tillagt øget vægt; men den efterfølgende udbygning af de industripolitiske instrumenter har kun i ringe grad anfægtet den hidtidige industripolitiks grundtræk. Hvis den antagede sammenhæng derfor har gyldighed, kan vi konkludere, at politikernes opfattelse af industripolitikken muligheder øjensynlig endnu ikke har nået det punkt, hvor en anden strategi søges udviklet og iværksat.

Manglen på afgørende ændringer i industripolitikken kan også hænge sammen med, at der er tradition for en ganske bred opbakning bag de industripolitiske foranstaltninger. Dette kan belyses ved stemmeafgivningen i forbindelse med vedtagelse af de industripolitiske støtteordninger i perioderne 1957/58-1973/74 og 1974/75-1979/80.

Det viser sig, at det overvejende er SD og RV, der fremsætter de senere vedtagne industripolitiske lovforslag; men dette hænger dog sammen med, at disse partier i længere tid end de andre er regeringspartier. Ser vi derefter på, hvilke partier der stemmer for

48) Jvf. diskussionen heraf i Ibid., pp. 11 ff.

lovene, er to forhold bemærkelsesværdige. For det første, at partier fra alle tre grupper⁴⁹ stemmer for i godt 80 pct. af afstemningerne, og at højrefløjspartier i den første periode ikke stemmer for i kun godt 10 pct. af afstemningerne. Og for det andet, at alle partier i Folketinget stemmer for i 60 pct. af afstemningerne i den første periode, mens den anden periode tydelig præges af især VS's og FRP's tilstedeværelse.

På grundlag af de registrerede afstemninger kan det i øvrigt konstateres, at der for perioderne som helhed kun er ét eksempel på, at SD vedtager en lov alene med støtte fra venstrefløjspartier, hvorimod de fire gamle partier - SD, V, RV og KF - stemmer for lovene i 77 pct. henholdsvis 88 pct. af afstemningerne.

Dette afstemningsmønster afspejler naturligvis ikke kun en partipolitisk konsensus, men også vilkårene for politisk flertalsdannelse i Folketinget. Alligevel skal det fastholdes, at afstemningsadfærden langt hen udtrykker grundlæggende fælles holdninger, der i sig selv og i kombination med den udviklede kompromistradition i forbindelse med industripolitikken virker som en bremse på formuleringen af en anden strategi.⁵⁰

Endelig skal personforholds betydning kort berøres. Inddragelse af disse forhold bygger på den antagelse, at der inden for den økonomiske strukturs og udviklings rammer, som hovedsagelig udfyldes og påvirkes af sociale klassers og lags aktivitet, blandt andet gennem disses organisationsmæssige udtryk, også må tillægges personforudsætninger og engagement en vis betydning.

Uden at uddybe påstanden nærmere, forekommer det, at der ikke i Danmark har været fremtrædende socialistiske eller nationaløkonomiske teoretikere og praktikere, der har argumenteret for nødvendigheden af eller blot påpeget fordelene ved en langt større planlægnings- og styringsindsats over for den industrielle udvikling. Ej-

49) Midterpartier: SD, RV, DR; venstrefløj: SF, DKP, VS; højrefløj: resten af partierne. Gruppen tælles med, når mindst et af dens partier stemmer for.

50) Der er selvfølgelig metodiske problemer knyttet til analyse af afstemningsadfærd, men som forsøgt her skønnes de at være små. Der er naturligvis også grænser for udsagnskraften i analyse af afstemningsadfærden isoleret, men pladsen tillader ikke en nærmere indholdsanalyse. Dog skal antydes, at en sådan fremviser flere forskelle mellem på den ene side SD og RV og på den anden side V og KF og mellem især sidstnævnte indbyrdes.

heller virker det, som om nogen minister med industrien som sagområde selv har haft eller har søgt at realisere ideer om en mere styret industriudvikling, dvs. gået i brechen for en ny industripolitisk strategi. Forholdets betydning skal ikke overbetones, men i en historisk sammenligning med Sverige og Norge kan der uden tvivl også påvises forskelle her, som kan bære ved til forklaringen af den danske industripolitiks særtræk.

Vi håber hermed at have anskueliggjort, at forklaringen på dansk industripolitiks liberalistiske karakter ikke er enkel, men tværtimod kræver inddragelse og også yderligere overvejelse af ret forskellige, men samvirkende forhold. - I næste og afsluttende afsnit vil vi kort søge at identificere de kræfter, der kunne pege frem mod en mere selektiv industripolitisk strategi.

4. Kan den industripolitiske liberalisme ophæves?

Staten handler ikke i et socialt tomrum, men inden for visse, historisk bestemte og varierende rammer, der kun tillader en vis, varierende statslig autonomi. Denne delvise statslige afspejling af udviklingen i de klasse- og fraktionsmæssige styrkeforhold skal konkret ses i forbindelse med den lange danske tradition for samspil mellem på den ene side forskellige klasseinteresser, således som de overvejes bearbejdes i og udtrykkes gennem interesseorganisationerne, og på den anden side statsapparatet. På dette grundlag formuleres den tese, at en industripolitisk nyorientering forudsætter opkomst af og koalition mellem forskellige sociale kræfter inden for industri, arbejderbevægelse og statsapparat, som aktivt vil arbejde for og udgøre den politisk-ideologiske tyngde bag nedbrydningen af den industripolitiske liberalisme og opbygningen af en mere selektiv - og måske også mere styrende - statslig industripolitik.

Som bekendt er der allerede inden for arbejderbevægelsen formuleret synspunkter, der peger i retning af en mere selektiv, samfundsorienteret industriudvikling og en hertil hørende politisk styring.⁵¹ Disse synspunkter har et vist fodfæste i nogle af de store fagforbund og efterhånden også i LO.⁵² Men det er stadig som

51) Vi henviser til Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, *op.cit.*, og til Kai Vangskjær, *Industriudvikling og industripolitik*, København 1980.

52) Se for eksempel *LO-Bladet*, nr. 11, 4. juni 1981.

om synspunkternes tyngde og bredde i såvel LO som SD⁵³ endnu ikke er i stand til at bære en omfattende nyorientering i industripolitikken, herunder bruddet med den ovenfor belyste politiske kompromistradition.

I statsapparatet er der i de senere år sket en vækst i de industripolitiske ressourcer. Udbygningen har overvejende fundet sted på politikken og administrationens traditionelle grundlag, men visse kim til en nyorientering kan påvises. I første række skal nævnes oprettelsen af Det industripolitiske Sekretariat i midten af 1980. Dette kontor i Industriministeriets departement er ikke særlig stort, men oprettelsen kan tages som udtryk for ønsket om at styrke den analytiske kapacitet i forbindelse med overvejelser over den industrielle udviklings muligheder og perspektiver. Det kan derfor være indledningen til en ny industripolitisk administrationspraksis, når Det industripolitiske Sekretariat har påbegyndt en analyse af støtteordningernes effekter og af eksportpotentialet i dansk industri. Under ingen omstændigheder vil en sådan praksis dog i sig selv kunne erstatte de nødvendige politisk-strategiske beslutninger.

Andetsteds i statsapparatet, konkret i Teknologirådet og i Teknologistyrelsen, er et udviklingsperspektiv trukket endnu tydeligere op. Vi tænker her på de tidligere behandlede nye og afvigende støtteformer, der må ses som udtryk for bestræbelse på at udvikle nye instrumenter til fastholdelse af positionerne i den skærpede internationale konkurrence. Det er næppe tilfældigt, at disse støtteordninger udformes inden for teknologiområdet. Det hævdes således ofte, at netop udvikling af ny teknologi og anvendelsen af teknologisk avancerede komponenter i hele industriproduktionen (eksempelvis mikroprocessorer) både er en betingelse for industriel ekspansion i 1980'erne og passer til den danske industristruktur. Denne udviklingsmulighed afhænger dog i sidste ende af den politiske vilje til årligt at tilføre Teknologirådet (øgede) ressourcer.

Endelig kan der peges på muligheder andre steder i statsapparatet, konkret Finansministeriet og især Administrationsdepartementet. Sidstnævnte er dybt involveret i fordelingen af store million-beløb til udvikling af ny edb-teknologi, der blandt andet kan anvendes i

53) Jvf. industriministerens "Industripolitiske redegørelse" af 14. maj 1981, Folketingets Forhandlinger 1980/81, A: sp. 11363 ff.

ministeriernes sagsbehandling og som forventes at have store eksportmuligheder.⁵⁴ Da denne udvikling af et såkaldt "lukket, integreret net" kan gennemføres af mere end én dansk elektronikvirksomhed, er der ved en eventuel udpegelse af en enkelt virksomhed lagt op til en betydelig vækst i den selektive industripolitik's omfang. Samtidig belyser eksemplet fremkomsten af forskellige interesser og synspunkter i et koordinerende ministerium henholdsvis et sektorministerium.

Den mindst udviklede forudsætning for en industripolitisk nyorientering er industriens egne holdninger. Manglen på et relativt bredt baseret industripolitisk alternativ til Industrirådets liberalistiske linie kan ikke uden videre kompenseres. Ganske vist er en række industriledere på det seneste trådt frem som fortalere for et tættere samarbejde mellem stat og industri og for en langt mere selektiv statslig støtte til industrien.⁵⁵ Men dels er disse synspunkter blevet kraftigt imødegået af Industrirådet, dels repræsenterer den rapportskrivende arbejdsgruppe i hvert fald ikke endnu en markant del af dansk industri. Hertil kommer, at rapportens opgør med den liberalistiske industripolitik ikke tager det skridt,⁵⁶ der anbefales af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, nemlig en statslig prioritering af samfundets behovsområder og en direkte styring af den nødvendige produktion, eventuelt i form af statslig virksomhedsdrift. Mulighederne for koalitionsdannelse er således nok til stede, men om fuldstændigt interessesammenfald kan der ikke tales.

Vi kan således konkludere, at der for tre af forholdene i forklaringen på dansk industripolitik kan observeres institutioner og kræfter, der peger i retning af en nyorientering.

54) Jvf. for eksempel Finansudvalgets aktstykke 63 af 27. oktober 1981 og Politiken, 17. januar 1982.

55) Vi henviser til den udførlige omtale i Management, nr. 12, december 1981, og til selve rapporten "Hvordan stimulerer vi virksomheder til større internationalisering?", København: DMC, 1981. Umiddelbart er rapporten mest bemærkelsesværdig ved ud over selektiv industristøtte også at advokere en kanalisering af støtten til de større virksomheder og ved at have formanden for Venstre - Danmarks liberale parti, Henning Christophersen, som medunderskriver. Mon det er et forvarsel om, at V vil overhale SD venstre om??

56) Jvf. interviewet med bl.a. Sven Riskær, direktør for Industrialiseringsfonden for udviklingslandene, i Management, op.cit., p. 9.

De fremtidige muligheder for disses vækst og samarbejde kan ikke vurderes entydigt; men inden for de nærmeste år forekommer det ikke sandsynligt, at de på hver deres område samt i fællesskab vil få en sådan styrke, at en alternativ og relativ stabil industripolitisk strategi kan bygges herpå. Dertil er industristrukturen for uforandret, og ikke mindst forekommer trægheden mod omfattende ændringer og det organisatoriske forsvar for den eksisterende politik for stærk.

Udviklingen af dansk industripolitik i de nærmeste år må derfor antages at foregå i forlængelse af den hidtidige linie, dog sandsynligvis med en vis øget vægt på de 'eksperimenterende' støtteordninger. Svaret på spørgsmålet, om den industripolitiske liberalisme kan ophæves, er derfor snarere nej end ja. Dog med den tilføjelse, at der vil ske en løbende nedtoning af liberalismen i form af en gradvis opbygning af nye og alternative instrumenter ved siden af den traditionelle industripolitik.