

Jan Top Christensen og Niels Chr. Sidenius:

Introduktion

Spørgsmålet om industripolitik har fået en central placering i den politiske og økonomiske diskussion om statslige muligheder for at sikre eller forbedre væksten i de nationale økonomier. Den forøgede interesse for industripolitik skal ses på baggrund af den keynesianske politiks uformåenhed over for de generelle recessionstendenser i Vesteuropa, som man har været vidne til siden begyndelsen af 1970'erne. Men allerede inden den økonomiske krises gennemslag kan der konstateres både vækst i og markante ændringer af industripolitikken.

Den kapitalistiske produktions internationalisering viser sig i løbet af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne som en forstærket ændring af mønstret i den internationale arbejdsdeling. Denne såkaldte nye internationale arbejdsdeling medførte en skærpet konkurrence inden for en række industribrancher (for eksempel tekstil, skibe, stål), hvilket skabte behov for nationale foranstaltninger.

Den institutionaliserede handelsliberalisering, der havde fundet sted siden 2. verdenskrig, og som formentlig var gunstig for mange lande under den generelle opgangsfase, indsnævrede nu mulighederne for de nationale tilpasningsprocesser. Landene kunne vanskeligt tage 1930'ernes protektionistiske instrumenter i brug for at mindske den internationale lavkonjunkturs følger i form af branchekriser, arbejdsløshed, faldende investering og i sidste ende eventuelt politiske legitimeringsproblemer.

Denne politiske uvilje mod de naturlige konsekvenser af den kapitalistiske produktions udvikling nationalt og internationalt i form af sektorale og regionale uligevægte medførte udviklingen af andre måder at sikre de nationale økonomier på: direkte subvention, statslige virksomheder, skatteafskrivning, uddannelses- og forskningsbistand, regionalhjælp, koncentrationsfremme, statslig købs- og salgspolitik, regulering af udenlandske investeringer. Dette er blot nogle af de instrumenter, der efterhånden blev taget i anvendelse for at

tilgodese industriens eksistens og udvikling i det enkelte land. Disse foranstaltninger er direkte eller indirekte indgreb i markedsmechanismen, ligesom de ofte er udtryk for en ny form for protektionisme.

Begrebet industripolitik er hidtil anvendt bredt, og i litteraturen fastlægges det på mange måder. Således kan begrebsbestemmelsen være knyttet til institutionelle forhold, til proceduren for kontakten mellem stat og industri, for eksempel i forbindelse med ansøgninger om støtte, eller til politiske aktørers opfattelse af begrebet. Teoretisk forekommer det mest tilfredsstillende definitionsgrundlag at være de statslige politikkers effekt på industriens vækst og struktur; men da de fleste statslige tiltag har en sådan effekt, bliver rimeligt dækkende empiriske analyser yderst vanskelige.

Vi har derfor valgt at indsnævre definitionsgrundlaget til at vedrøre politikens formål. Industripolitik foreslås således her defineret som alle de statslige initiativer, der tages med det sigte at fremme industriel vækst og/eller påvirke industriens struktur. Med denne definition som overordnet ramme søger dette temanummer at behandle forskellige former for industripolitik i Vesteuropa.

Analyser af industripolitik kan berøre forskellige dimensioner og temaer, hvoraf sondringen direkte-indirekte allerede er strejft ovenfor. Som et væsentligt tema skal nævnes sondringen mellem generel og selektiv industripolitik. Begrebsparret horisontal-vertikal anvendes undertiden synonymt hermed. Men dette forekommer ikke korrekt, da horisontale indgreb vel godt kan være selektive. Ved generel industripolitik forstås her foranstaltninger, der sigter på at påvirke virksomhederne uden hensyn til deres branchetilknytning, størrelse og geografiske placering. Den generelle industripolitik er altså ikke diskriminerende i sit sigte. Ved selektiv industripolitik forstås modsætningsvis foranstaltninger, der er udformet med henblik på specielle brancher, enkeltvirksomheder, bestemte virksomhedsstørrelser eller virksomheder i særlige egne. Et undertema til denne overordnede sondring er spørgsmålet, om selektiv industripolitik retter sig mod ekspansive eller stagnerende brancher og virksomheder.

Statslig deltagelse i industripolitikken er et andet vigtigt tema. Det indebærer en identifikation af den samlede statsdeltagelses om-

fang, men ikke mindst en analyse af dens fordeling på forskellige brancher og af eventuelle strategier, der måtte ligge bag en statslig industriel produktion.

Spørgsmålet om statslig industriproduktion hænger sammen med et tredje overordnet tema, industripolitikens styrende eller ikke-styrende karakter. Principielt er det nemlig muligt, at selektive foranstaltninger og statslig virksomhedsdeltagelse kan etableres både med og uden en egentlig statslig styring. Styringen kan rette sig mod overvejende driftsøkonomiske forhold eller mod mere overordnede industripolitiske perspektiver og strategier.

Sammenhængen mellem disse tre temaer består i, at en faktisk industripolitisk styring forudsætter ret nøje udvælgelse af støtteværdige virksomheder og målrettet fremme af en tilsvarende strategi-orienteret udvikling af den statslige industriproduktion. Det er klart, at en sådan styring kan betjene sig af forskellige kombinationer af administrative foranstaltninger, økonomiske instrumenter og præcise udformninger af industripolitikens mål.

Disse tre temaer kan betragtes som overordnede, fordi de bedst karakteriserer forskellige former for industripolitik. En række andre temaer vil det dog også være relevant at behandle, både i analyser af enkeltlande og i forbindelse med komparative analyser. Vi tænker her især på det kompleks af målsætninger, der indgår i den samlede industripolitik, og på om målsætningerne retter sig mod samfundsmæssige, branchemæssige eller bedriftsnære problemstillinger.

Endvidere er det relevant at undersøge udviklingen i den statslige industripolitiks ressourcer, ikke mindst hvorledes de konkret anvendes i forhold til de industripolitiske målsætninger. Dette fører over til måling af industripolitikens effekter, som rummer meget store metodiske og datamæssige problemer. Men det er klart, at det ud fra såvel en erkendelsesmæssig som politisk-administrativ synsvinkel er af afgørende betydning at kunne evaluere effekten af forskellige industripolitiske instrumenter og metoder.

På baggrund af de tre overordnede temaer er det muligt at opstille tre industripolitiske modeller eller paradigmer. Den første model - den liberalistiske industripolitik - kombinerer overvejende generelle støtteforanstaltninger med ringe statslig deltagelse i industriproduktionen og med stort set ingen statslig styring af den industrielle udvikling.

Den anden model - den svagt styrede industripolitik - kan ses som en videreudvikling af den første. Den er nemlig ved siden af en række liberalistiske træk også præget af selektive foranstaltninger, nogen statslig deltagelse i industriproduktionen og en vis statslig styring.

Den tredje model - den stærkt styrede industripolitik - kombinerer endelig mange selektive foranstaltninger med en betydelig statslig industrisektor og statslig deltagelse i industriproduktionen i øvrigt. Denne model er endvidere præget af klare styringsbestræbelser ud fra forskellige strategiske overvejelser.

Det skal understreges, at disse modeller eller paradigmer er analytiske konstruktioner, idet de faktiske industripolitikker ikke kombinerer de tre temaer på nogen eksklusiv måde. Således kan der i for eksempel den stærkt styrede model tænkes anvendt meget omfattende generelle foranstaltninger. Men som pejlingspunkter og udgangspunkt for opstilling af problemstillinger i forbindelse med industripolitik anses modellerne for hensigtsmæssige.

I dette temanummer om industripolitik i Vesteuropa har vi valgt at behandle Danmark, Vesttyskland og Frankrig, idet vi forventede, at disse tre lande bedst kunne illustrere de industripolitiske modeller. Med denne tilgang til emnet håber vi både at formidle konkret viden om industripolitikken i de pågældende lande, gennem de empiriske analyser at muliggøre komparation mellem landene og endelig lægge op til en bredere debat om modellernes anvendelighed.

Ud fra de tre empiriske studier skal to forhold omtales. For det første er det tydeligt, at der er forskelle mellem industripolitikken i de tre lande; men det er også klart, at den industripolitiske virkelighed er noget mere kompleks, end de tre modeller lader ane. Dette nødvendiggør præcisering af modellerne, blandt andet under inddragelse af institutionelle, organisatoriske og politiske forhold, samt beskæftigelse med betydningen af landenes vidt forskellige størrelse og naturgivne grundlag for industriel produktion.

For det andet illustrerer de tre landestudier det tvivlsomme i at tale om industripolitiske strategier, forstået som skabelse af meget bevidste og planlagte sammenhænge mellem industripolitiske mål og midler, der får den samlede industripolitik til at trække i præcis samme retning. De empiriske studier fremkalder, sammen med erfaringerne fra andre lande, snarere et billede af en ofte meget

sammensat og delvis usammenhængende industripolitik, der med større eller mindre held er i stand til at præge og eventuelt dreje den industrielle udvikling i en bestemt retning. Der er derfor bedre grundlag for at sige, at en bestemt strategi slår igennem i dele af industripolitikken i en vis periode - og oftest kun under bestemte politiske, økonomisk-strukturelle eller arbejdsmarkedsmæssige forudsætninger. Denne konklusion er ikke mindst af betydning for Danmark, hvor der snarest er tale om et industripolitisk-strategisk tomrum.

Udover de tre landestudier belyses temaet af to branchestudier af henholdsvis en branche i fremgang - elektronikbranchen - og en tilbagegangsbranche - stålindustrien. Formålet hermed er dels at indfange nationale ligheder og forskelle mere præcist, dels at undersøge i hvilket omfang der på internationalt plan sker en koordination og regulering af de mange nationale initiativer, det vil sige, om industriens internationalisering modsvares af en internationalisering af industripolitikken.

I Danmark er diskussionen af statens rolle i forbindelse med industriel vækst og strukturændring af forholdsvis ny dato. Vi håber, at de foreliggende bidrag kan være med til at rejse flere problemstillinger og skærpe debatten om, hvilke mål og midler der skal og kan indgå i en dansk industripolitik.