

René Bugge Bertramsen

Samfundsstyret vækst: 1990'ernes danske vækstmodel?

Skal Danmark have en fremtid som industrination, vil dette hverken blive sikret gennem en statsstyret eller markedsstyret vækstmodel. Tværtimod skal økonomisk omstilling og vækst tilvejebringes gennem en samfundsstyret vækstmodel, hvormed der menes en vækststrategi formuleret af private »tænketaanke«, institutionelle investorer, offentlige og halvoffentlige institutioner samt kommuner og kollektive interesseorganisationer. Gennem en forfølgelse af tesen om en samfundsstyret vækst søger artiklen at demonstrere frugtbarheden af Bob Jessops neo-gramsicanske statsteori.

Indledning

I 1980'erne blev de vesteuropæiske stater udsat for et krydspres for at løse den krise, der satte ind i begyndelse af 1970'erne. På den ene side var en forandring af den keynesianske velfærdsstat i sine forskellige varianter påkrævet, og på den anden side var der et øget politisk krav om, at staten skulle intervenere på det struktur-økonomiske område for at sikre en succesfuld tilpasning til den økonomiske internationalisering og den japanske udfordring. I 1980'erne udkrystalliseredes to idealtypiske strategier i forsøget på at fremme økonomisk omstilling og vækst. En statsstyret udvikling efter japansk eller fransk mønster, hvor der fra centralt politisk og bureaukratisk hold foretages en aktiv strategisk udvælgelse af virksomheder og vækstområder. En anden strategi er en markedsstyret udvikling efter amerikansk eller engelsk mønster, hvor de individuelle virksomheders udviklingsstrategier uden politisk koordinering og styring skal sikre omstillingen. I begge strategier blev forandringen af staten en afgørende forudsætning for enten at øge statens evne til at styre den økonomiske udvikling eller styrke de økonomiske aktørers beslutningsautonomi.

Påstanden i denne artikel er, at såfremt Danmark skal have en fremtid som industrination, er hverken den stats- eller markedsstyrede udvikling holdbare vækststrategier. Med udgangspunkt i en præsentation af udvalgte teorielementer fra Bob Jessops statsteori vises den neo-gramsicanske statsteoris frugtbarhed med henblik på at identificere nogle politiske forandringstendenser i slutningen af 1980'erne, der antyder en tredje udviklingsstrategi, nemlig en samfundsstyret vækstmodel. Herved forstås en vækststrategi formuleret af private »tænketaanke«, institutionelle investorer, offentlige og halvoffentlige institutioner samt kommunerne og kollektive organisationer. Gennem samarbejde om industrielle komplekser og regionale netværksstrukturer søger disse aktører især at fremme industriel udvikling, blandt andet baseret på en erhvervsmæssig udnyttelse af den avancerede offentlige efterspørgsel og brugerkompetence. Den danske velfærdsstat, der i 1970'erne og 1980'erne blev betragtet som en hindring for økonomisk

René Bugge Bertramsen

Samfundsstyret vækst: 1990'ernes danske vækstmodel?

Skal Danmark have en fremtid som industrination, vil dette hverken blive sikret gennem en statsstyret eller markedsstyret vækstmodel. Tværtimod skal økonomisk omstilling og vækst tilvejebringes gennem en samfundsstyret vækstmodel, hvormed der menes en vækststrategi formuleret af private »tænketaanke«, institutionelle investorer, offentlige og halvoffentlige institutioner samt kommuner og kollektive interesseorganisationer. Gennem en forfølgelse af tesen om en samfundsstyret vækst søger artiklen at demonstrere frugtbarheden af Bob Jessops neo-gramsicanske statsteori.

Indledning

I 1980'erne blev de vesteuropæiske stater udsat for et krydspres for at løse den krise, der satte ind i begyndelse af 1970'erne. På den ene side var en forandring af den keynesianske velfærdsstat i sine forskellige varianter påkrævet, og på den anden side var der et øget politisk krav om, at staten skulle intervenere på det struktur-økonomiske område for at sikre en succesfuld tilpasning til den økonomiske internationalisering og den japanske udfordring. I 1980'erne udkrystalliseredes to idealtypiske strategier i forsøget på at fremme økonomisk omstilling og vækst. En statsstyret udvikling efter japansk eller fransk mønster, hvor der fra centralt politisk og bureaukratisk hold foretoges en aktiv strategisk udvælgelse af virksomheder og vækstområder. En anden strategi er en markedsstyret udvikling efter amerikansk eller engelsk mønster, hvor de individuelle virksomheders udviklingsstrategier uden politisk koordinering og styring skal sikre omstillingen. I begge strategier blev forandringen af staten en afgørende forudsætning for enten at øge statens evne til at styre den økonomiske udvikling eller styrke de økonomiske aktørers beslutningsautonomi.

Påstanden i denne artikel er, at såfremt Danmark skal have en fremtid som industrination, er hverken den stats- eller markedsstyrede udvikling holdbare vækststrategier. Med udgangspunkt i en præsentation af udvalgte teorielementer fra Bob Jessops statsteori vises den neo-gramsicanske statsteoris frugtbarhed med henblik på at identificere nogle politiske forandringstendenser i slutningen af 1980'erne, der antyder en tredje udviklingsstrategi, nemlig en samfundsstyret vækstmodel. Herved forstås en vækststrategi formuleret af private »tænketaanke«, institutionelle investorer, offentlige og halvoffentlige institutioner samt kommunerne og kollektive organisationer. Gennem samarbejde om industrielle komplekser og regionale netværksstrukturer søger disse aktører især at fremme industriel udvikling, blandt andet baseret på en erhvervsmæssig udnyttelse af den avancerede offentlige efterspørgsel og brugerkompetence. Den danske velfærdsstat, der i 1970'erne og 1980'erne blev betragtet som en hindring for økonomisk

vækst, kan dermed vise sig at blive en kilde til økonomisk vækst i 1990'erne, mens eksistensen af kollektivt organiserede interesser og aktører i det danske samfund kan vise sig at blive en forudsætning fremfor en hindring for vækst.

Neo-gramsciansk statsanalyse

Den generelle metodiske og teoretiske baggrund for Jessops udvikling af en neo-gramsciansk statscentreret analyse er præsenteret i Karin Hansens artikel i dette nummer af *Politica*. Hun berører imidlertid ikke de strategibegreber i Jessops statsteori, som kan anvendes til at forklare statens mulighed for at fremme politisk og strukturel forandring med henblik på at tilvejebringe forudsætningerne for økonomisk vækst. Det er disse strategibegreber, der sammen med det institutionelle perspektiv vil blive præciseret i denne sammenhæng. Strategibegreberne tillægges speciel vægt, fordi strategibegrebet er en subkategori af det brede politikbegreb, der står centralt i den neo-gramscianske tradition.

Det brede politikbegreb forbeholdes i lighed med en pluralistisk politik-opfattelse ikke politik som en aktivitet for bestemte aktører, men definerer politik ved de praksisser, der vedrører opretholdelsen eller forandringen af sociale relationer, *in casu* økonomiske relationer (Bertramsen, Thomsen og Torfing, 1991). I modsætning til struktur-marxister som Louis Althusser og den tidlige Nicos Poulantzas reduceres politik således ikke entydigt til en bestemt institution, det vil sige staten. Politik er derfor ikke som hos David Easton (1953: 134) en aktivitet, der alene vedrører autoritative beslutninger om fastsættelsen og fordelingen af værdier med gyldighed for hele samfundet, men omfatter de processer og praksisser, der går forud for denne værdi- og ressourceallokering, hvorigennem problemer og løsninger bliver defineret. I den sammenhæng anvendes strategibegrebet til at analysere denne definition af problemer og løsninger, idet strategier opfattes som »midler« for mobilisering af sociale og politiske aktører på tværs af institutionelle grænser med henblik på en fremtidig interesserealiserings. I overensstemmelse med sit marxistiske udgangspunkt fastholder den neo-gramscianske tradition, at politik indeholder et moment af magt og konflikt også efter, at en politisk konsensus er tilvejebragt. Dette skyldes, at strategier materialiseres i bestemte institutioner, således at institutionsdannelsen bliver en minimumsgaranti for, at de politiske resultater sikres på lang sigt (jf. Esping Andersen, 1985). Institutionsdannelse er derfor et centralt »mål« for strategier.

Det institutionelle perspektiv på staten

Jessops overordnede udgangspunkt er en institutionel definition af staten, ifølge hvilken enhver stat abstrakt karakteriseres ved tre dimensioner (1982: 228-42, 1990: 345; Bertramsen, 1991: 119-20). For det første en specifik intern organisering, der vedrører det formelle og reelle magt- og kompetenceforhold mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt, herunder forholdet mellem ministerier og mellem statslige og decentrale institutioner. For det andet de repræsentationsformer (pluralisme, korporatisme, blandingsadministration, policy-netværk), der angiver, hvordan aktører fra såvel markedet som det civile samfund opnår en mere eller mindre formaliseret adgang til de centrale policy-fora, hvorved

de kan deltage i den statslige politikformulering og -implementering. For det tredje de interventionsformer, der angiver de midler, hvormed staten i større eller mindre grad direkte kan søge at ændre og modificere de økonomiske proces-strukturer og de økonomiske aktørers beslutningsautonomi.

På linje med de weberiansk inspirerede, statscentrerede teorier, der påpeger staters karakter af national-stater, betragter Jessop staten som en institutionel aktør, som kan forfølge egne interesser. Han understreger imidlertid, at staten ikke kan betragtes som en handlende subjekt-aktør. Som et multicentreret institutionelt kompleks kan staten hverken udøve magt eller optræde som en operationel enhed med en formålsbestemt retning i politikker og administrativ organisering (1982: 241). To forudsætninger skal være opfyldt for, at der kan ske en central politisk styring af samfundsudviklingen i overensstemmelse med statens interesser. På den ene side skal der etableres et minimum af enhed og koordinering mellem statsinstitutioner, hvilket Jessop (1985a: 22, 25) betegner som problemet vedrørende statens formelle (organisatoriske) enhed. På den anden side skal der tilvejebringes en overordnet politisk konsensus omkring statens rolle og betydning, der midlertidigt bringer den bureaukratiske konkurrence mellem ministerier til ophør. Jessop (1985a: 22, 25) betegner dette som problemet vedrørende statens substantielle (politiske) enhed.

Kun hvis der etableres en sammenhæng mellem statens politiske og organisatoriske enhed, kan staten effektivt påvirke den samfundsmæssige udvikling. Det er med henblik på at forklare, hvordan de tre institutionelle momenter ved staten sammenføjes og underkastes en politisk regulering og koordinering, at Jessop har introduceret strategibegreberne: Hegemonisk projekt, akkumulationsstrategi, statsstrategi og statsprojekt.

Det strategiske perspektiv på staten

Et hegemonisk projekt refererer til formuleringen af en langsigtet økonomisk udviklings- og vækstmodel i form af et politisk program med henblik på at forene kortsigtede individuelle sær- og sektorinteresser med en almen samfundsinteresse, således at der mobiliseres en bred social opbakning og tilslutning til den økonomiske vækstmodels langsigtede mål (jf. Jessop, 1983: 100-3; Jessop et al., 1988: 162; Gramsci, 1971: 133). På baggrund af udformningen af den økonomiske vækstmodel som et politisk program defineres og domineres den politiske dagsorden, hvorved der sikres en tilslutning til programmet, samtidigt med at andre oppositionelle og konkurrerende projekter midlertidigt neutraliseres (Bertramsen, 1991: 97). Det hegemoniske projekt formår imidlertid kun at tilvejebringe de politisk-ideologiske forudsætninger for realiseringen af vækstmodellen (Jessop et al., 1984: 94). Tilvejebringelsen af de specifikke institutionelle og politiske betingelser skal forklares gennem tre konkrete del-strategier: Akkumulationsstrategi, statsstrategi og statsprojekt. Inddragelsen af disse del-strategier angiver dermed overgangen fra politisk retorik til forsøget på realisering af de visioner, der er udtrykt i det hegemoniske projekt.

En akkumulationsstrategi angiver de forudsætninger, der skal tilvejebringes for at realisere den vækstmodel, der er indeholdt i det hegemoniske projekt. Jes-

sops definition af en akkumulationsstrategi angiver nødvendigheden af at etablere en politisk konsensus blandt økonomiske aktører i flere økonomiske sektorer (1985b: 348-50). Hermed påpeger Jessop, at skabelsen af et politisk hegemoni i det økonomiske sub-system er afgørende for økonomisk omstilling, eftersom sektorforskelle og en række markedssvigt hindrer, at der kan etableres en for økonomien fælles udviklingsstrategi. Derimod forbliver indholdet og akkumulationsstrategiens kvantitative dimension uklar. En sådan præcisering kan ske ud fra, at Jessop (1989), inspireret af fransk reguleringsteori, opfatter post-fordisme som 1990'ernes idealtypiske akkumulationsstrategi, der angiver produktionsteknik, investeringsstrategi, organisering af arbejdsstyrken og teknologianvendelse. En akkumulationsstrategis kvantitative dimension angår dermed dannelsen af bestemte institutioner med henblik på at udbrede en bestemt produktionsteknik, teknologi, arbejdsorganisering og investeringsparadigme til de økonomiske sektorer, der udgør en given nations industrielle basis. En mere omfattende definition af 1990'ernes akkumulationsstrategi vil også indbefatte systemer for løndannelse og sociale sikringsystemer på arbejdsmarkedet (dagpenge, arbejdsskade-forsikring, arbejdsmiljø mm.). Det er imidlertid en central tese, at de institutionelle betingelser ikke fuldstændigt kan tilvejebringes internt i økonomien. Realiseringen af en akkumulationsstrategi betragtes som betinget af en statsstrategi.

En statsstrategi defineres som et over tid udviklet konsistent mønster i statens økonomiske interventioner, der fremmer og understøtter en bestemt økonomisk udviklingsstrategi ved at tilføre relevante økonomiske sektorer direkte og indirekte skattelettelser, lånegarantier, subsidier og retlig regulering. Forudsætningen herfor er imidlertid, at der etableres bestemte repræsentationsformer, der systematisk letter centrale sektorer og gruppers adgang til centre for politikformulering (Jessop et al., 1988: 159-61). Tesen er altså, at de statslige repræsentationsformer og administrationen af de erhvervsrelaterede politikker må gøres til genstand for forandring, hvis staten skal virke befordrende for økonomisk omstilling og vækst. I overensstemmelse med public choice-traditionen antages statens evne til at fremme økonomisk vækst at variere over tid og mellem politik-områder på grund af politiske og institutionelle asymmetrier. I Jessops (1985a: 23, 27) terminologi benævnes sådanne asymmetrier statens strategiske og strukturelle selektivitet.

Begrebet statsprojekt er ikke et selvstændigt begreb i Jessops teoridannelse, men sidestilles typisk med en statsstrategi (1990: 7-9, 346-347, 360). Der er dog behov for et supplerende begreb med henblik på at indfange aspekter af hele statssystemets interne organisering og dermed klargøre det horisontale og vertikale perspektiv på staten, som Jessops institutionelle opfattelse af staten indebærer (jf. Thomsen, 1991: 175). Et statsprojekt refererer til den horisontale synsvinkel, hvor interessen knytter sig til, hvordan statens interne organisering påvirker dels magtfordelingen mellem lovgivende og udøvende statsinstitutioner, dels kompetenceforholdet og opgavefordelingen mellem statslige og halvoffentlige institutioner på den ene side, og mellem stat, amter og kommuner på den anden. Den horisontale dimension siger noget om statens generelle placering i forhold til samfundet i sin helhed og om de styrende principper for statens funktions- og operations-

måde. Den kan operationelt bestemmes ved den overordnede administrations-, forvaltnings-, udgifts- og budgetpolitik. Hermed angives både regeringens overordnede parlamentariske handlefrihed og den offentlige sektors regulative opgaver i forhold til samfundet og erhvervslivet. En statsstrategi refererer til den vertikale synsvinkel, hvor interessen knytter sig til, hvordan staten er sammensat af sektorielt organiserede repræsentationsformer, der giver bestemte sociale og politiske aktører en mere eller mindre formaliseret indflydelse på politikformuleringen på bestemte politikområder. Til forskel fra den i dansk og norsk sammenhæng formulerede sektoriserede statsopfattelse (Damgaard, 1981; Egeberg, Olsen og Sætren, 1978), koncentrerer analysen her om, hvorvidt det er muligt på tværs af ressortgrænser at mobilisere aktører på såvel makro-, meso- som det lokale og regionale niveau, således at der skabes en relativt koordineret strategi. Strategibegrebet anlægger dermed et tvær-institutionelt perspektiv på staten, der går på tværs af de erhvervspolitiske områder.

Civilsamfundsstrategi

Med henblik på empiriske analyser foreslår jessopister typisk et statscentreret top-down perspektiv, hvor vægten lægges på en analyse af, hvorvidt statsstrategien enten fremmer eller begrænser realiseringen af akkumulationsstrategien (Bertramsen, 1991; Thomsen, 1991). Det statscentrerede top-down perspektiv har dog sine begrænsninger, idet de statslige repræsentations- og interventionsformer kan forandres uden at være styret af eller tager sigte på at fremme en akkumulationsstrategi. Statsstrategien kan for eksempel være styret af et statsprojekt, der sigter på at reducere statens udgifter på erhvervspolitiske områder og/eller udelukke interesseorganisationerne fra de statslige policy-fora. Det er derfor en svaghed ved Jessops teoridannelse, at det ikke er muligt at identificere, hvordan sociale og politiske aktører uden at søge indflydelse gennem staten, prøver at fremme økonomisk omstilling og vækst eventuelt i modstrid med den nationale almeninteresse defineret på det centrale politiske niveau. En årsag til denne svaghed er, at selv om Jessop har gjort statsanalysen mere intentionel og aktørorienteret, forbliver aktørperspektivet underudviklet. Denne mangel kan afhjælpes ved at formulere begrebet om civilsamfund, der står centralt i den neo-gramscianske tradition, i strategitermer.

Det civile samfund består af et pluralt kompleks af institutioner, hvorigennem individer organiseres og socialiseres ind i sociale fællesskaber, og omfatter i nutidig forstand uddannelsesinstitutioner, erhvervs- og interesseorganisationer, bredere sociale og politiske bevægelser, frivillige organisationer, bureaukrater i staten, partier og virksomheder samt massemedier (jf. Gramsci, 1971: 12, 55, n. 5, 238-239, 245, 263). Disse institutionstyper står i en dobbelt-relation til staten. På den ene side er de adskilt fra staten i den forstand, at de inden for de rammer, der er fastsat af staten, autonomt kan forfølge egne mål, der defineres gennem forhandlingsprocesser internt i de kollektive organisationer. På den anden side er institutionerne i det civile samfund ikke fuldstændig adskilt fra staten, idet omfanget og karakteren af deres virksomhed begrænses af statslig regulering (jf. Shils, 1991: 4). Introduktionen af civilsamfundskategorien opbløder den skarpe son-

dring mellem stat som sfæren for det politiske og det offentlige og økonomien som sfæren for det private og politisk neutrale, eftersom den samme aktivitet kan varetages af flere institutioner, hvad enten disse formelt er statslige eller private. Udover de allerede nævnte institutioner, vil civilsamfundet ud fra en logisk betragtning også omfatte decentrale offentlige og halvoffentlige institutioner, samt politikere og embedsmænd på det regionale og lokale plan med vægt på de repræsentationsformer på det erhvervsmæssige område med deltagelse af virksomheder og kollektive organisationer.

I Danmark, der har en meget decentraliseret og kommunaliseret opgavevaretagelse, forekommer betragtningen særdeles relevant. Civilsamfundet er dermed en ganske omfattende kategori, der på et teoretisk plan er svær at afgrænse funktionelt og organisatorisk (jf. Anderson, 1977). Forstået i strategitermer er afgrænsningsproblemet mindre, da det hverken er den funktionelle eller organisatoriske placering af de nævnte organisationstyper i forhold til staten, der er afgørende. En analyse af civilsamfundsstrategien bliver relevant i mindst to tilfælde. For det første, hvor statsstrategien blokerer eller hæmmer bestræbelserne på at tilvejebringe betingelserne for økonomisk vækst, og hvor civilsamfundsaktørerne i stedet søger at fremme akkumulationsstrategien uafhængigt af central politisk styring. For det andet, hvor civilsamfundsaktørernes autonomi udvides gennem delegation af statslig kompetence, liberalisering, deregulering, privatisering, udlicitation eller institutionel decentralisering. Imidlertid må de aktører, der forfølger alternative strategier bestemmes gennem en empirisk analyse. En analyse af statsstrategien vil her blive inddraget i den udstrækning civilsamfundsaktørerne aktivt bruger udvalgte aspekter af statsstrategien til eget formål.

Sammenfattende for strategibegreberne kan det siges, at den samfundsmæssige vækst- og udviklingsmodel betragtes som den afhængige variabel, mens akkumulationsstrategien, statsprojektet og statsstrategien betragtes som de forklarende variable, der hver især tilvejebringer de institutionelle forudsætninger for vækstmodellens realisering. Civilsamfundsstrategien placerer sig som en betingende variabel for sammenhængen mellem akkumulations- og statsstrategien, idet det er gennem civilsamfundsaktørernes initiativer og udnyttelse af elementer i statsstrategien, at denne kan få positive afledte konsekvenser for realiseringen af akkumulationsstrategien.

Med henblik på en analyse af bestræbelserne på at fremme økonomisk omstilling og vækst i Danmark formodes begreberne om stats- og civilsamfundsstrategi at være de mest frugtbare og relevante i forhold til artiklens sigte: At påvise, at selv om der fra midten af 1980'erne tilsyneladende blev formuleret og iværksat en statsstrategi, der tog sigte på en mere statsstyret omstilling af dansk industri, betød de politiske forandringer i slutningen af 1980'erne, at en økonomisk udvikling baseret på en civilsamfundsstrategi er mere lovende.

1980'ernes statsstrategi

Det Teknologiske udviklingsprogram (TUP) fra 1983, *Debatoplæg om vækst og omstilling* fra 1986 og den industripolitiske redegørelse fra 1986 markerede et brud med 1970'ernes generelle industripolitik. Vægten i industripolitikken blev

nu lagt på forsknings- og teknologipolitikken som middel til at løse strukturproblemerne i dansk industri: den lave forsknings- og udviklingsaktivitet, de alt for mange små og mellemstore virksomheder og de alt for få store virksomheder. To strukturproblemer, der blev set som årsag til, at dansk industri producerede de forkerte varer og eksporterede til de forkerte markeder (Finansministeriet, 1988; Det Økonomiske Råd, 1987). Dansk industri fik derfor ikke tilstrækkeligt udbytte af 1980'ernes internationale højkonjunktur på de internationale vækstmarkeder (Munk Christiansen og Sidenius, 1988: 253). Industripolitikken blev derfor betragtet som et supplement til de traditionelle makro-økonomiske politikker (finans-, penge-, skatte- og arbejdsmarkedspolitik), der ikke direkte og tilstrækkeligt effektivt kan påvirke strukturproblemer.

En væsentlig forklaring på den industripolitiske nyorientering skal søges i den særegne repræsentationsform i Teknologirådet (Munk Christiansen, 1988a: 314), der prioriterede repræsentationen af viden og ekspertise over repræsentationen af erhvervsorganisationernes interesser (Hansen, 1987: 14; Munk Christiansen, 1988a: 264, 283). Den videnskæssige repræsentationsform betød, at antallet af aktører og problemer på det industripolitiske område blev udvidet betragteligt. Det var denne ændring, der gjorde sig gældende i forbindelse med tilblivelsen af TUP (Annerstedt, 1988). En anden forklaring var, at Folketinget blev mere aktiv på det industripolitiske område (Munk Christiansen og Sidenius, 1988), hvilket understreges af, at Folketinget i 1984 fik et Teknologiuvalg føjet til de stående udvalg – et udvalg, der fungerede frem til 1987.

Placeringen af teknologipolitikken i en strukturpolitisk sammenhæng blev et signal til, at industripolitikken skulle være mere målrettet, selektiv og fleksibel. Den industripolitiske indsats skulle være styret af klare og præcise målsætninger; staten skulle prioritere og koncentrere denne indsats samt løbende evaluere indsatsen med henblik på forbedring. Den tidsbegrænsede programform blev skabt som en ny interventionsform, hvorigennem den målrettede og selektive industripolitik blev realiseret og dermed set som midlet til løsning af industriens strukturproblemer. Det teknologiske udviklingsprogram blev efterfulgt af et bioteknologisk og et materialeteknologisk forsknings- og udviklingsprogram i 1987, et program for design og et for iværksættere og endelig et fødevareteknologisk program i 1989. Den reale vækst i den samlede tilførsel af midler til industrien i perioden 1981-89 er da også sket gennem programmidler (Sidenius, 1989: 55; Munk Christiansen, 1988a: 138-139). Selv om industripolitikken blev mere målrettet, selektiv og fleksibel med introduktionen af programformen, blev den hverken mere styrende eller aktivt intervenserende som hævdet af Holm og Jensen (1989: 71). Tildelingen af programmidlerne sker fortsat efter »markedsefterspørgslen«.

Udviklingen efter 1989 har tydeligt demonstreret skrøbeligheden af den politiske konsensus bag den industripolitiske nyorientering. Teknologirådet og andre råd og nævn udformet efter teknologirådsmodellen blev nedlagt og erstattet med Erhvervsudviklingsrådet ved Lov om erhvervsfremme fra 1990. Hermed er erhvervsorganisationerne atter blevet de toneangivende aktører, idet hovedparten af medlemmerne er indstillet af organisationerne. Selv om Erhvervsudviklingsrådets opgaver ifølge lovgrundlaget er bredere end Teknologirådets, afhænger rå-

dets muligheder for at spille en lige så selvstændig politikskabende rolle som Teknologirådet mere af rådets formand, Industriministeren, og den øvrige politiske situation end lovgrundlaget og rådets sammensætning. Anvendelsen af programinstrumentet peger på, at industripolitikken ikke har været styret af en konsekvent fremadrettet strategi. Således er der sket en reduktion af de planlagte beløbsrammer i de oprindelige programmer, mens andre programmer blev forkortet med et år (som TUP) eller iværksat med betydelig forsinkelse (som det materialeteknologiske program). Afskaffelsen af de mest markedsstyrede og liberale elementer i industripolitikken, Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling (Udviklingsfondet) og Produktudviklingsordningen, tegner en industripolitik, der kun kan beskrives som skizofren. Tilsammen antyder disse forhold, at den selektive industripolitik blev en parentes i dansk industripolitik fra 1984 til 1989.

Selv om der i overensstemmelse med det teoretiske ræsonnement kan identificeres en ændring i repræsentations- og interventionsformerne gennem 1980'erne, er det tvivlsomt, om regeringen har forsøgt at fremme en bestemt akkumulationsstrategi. Flere forhold i forbindelse med tilblivelsen af TUP og den dynamiske erhvervs politik synes at antyde, at andre hensyn har ligget til grund for den industripolitiske nyorientering i 1980'erne. For det første blev den ændrede repræsentationsform i Teknologirådet mere set som en mulighed for at forbedre Industriministeriets politiske og administrative styring på bekostning af erhvervsorganisationernes dominerende indflydelse. For det andet antyder tilblivelsen af TUP og senere programmer, at teknologipolitikken har haft stor symbolværdi, uden at strukturproblemerne på noget tidspunkt blev præciseret. For regeringen blev det en kærkommen lejlighed til at demonstrere politisk vilje og handlekraft på det økonomiske område (Annerstedt, 1988), mens det for Industriministeriet blev set som en lejlighed til at opnå politisk bevågenhed og dermed ny ressource tilførsel (Munk Christiansen, 1988b). For det tredje så Finansministeriet den industripolitiske nyorientering i sammenhæng med regeringens moderniseringsbestræbelser (Munk Christiansen, 1988a: 224-225; Sidenius, 1989: 50). Knopskydningen skulle forhindres, og der skulle rydes op i de industripolitiske ordninger. Derfor blev antallet af styrelser/direktorater i Industriministeriet reduceret fra 19 til 8 og antallet af linjekontorer fra 11 til 5, mens Teknologistyrelsen i 1988 blev en del af Industri- og Handelsstyrelsen for dermed at forbedre den tværministerielle koordinering og planlægning (Munk Christiansen, 1988a: 232-234).

Det eneste, der peger i retning af, at statsstrategien tager sigte på at fremme en bestemt akkumulationsstrategi, er fremhævelsen af de store centraliserede virksomheder som »lokomotiver« for de små og mellemstore virksomheder (Annerstedt, 1988; Sidenius, 1989: 50). Det er dog tvivlsomt, om den økonomiske omstilling og vækst vil komme fra store centraliserede virksomheder. Dansk industris grundlæggende strukturproblem er aldrig blevet præciseret. Det grundlæggende problem er, at der er et meget begrænset antal store danske virksomheder, der kan konkurrere på de højteknologiske internationale markeder med høj værditilvækst (Mjøset et al., 1986; Lundvall, 1987: 32), mens hovedparten af de danske virksomheder producerer »modne« produkter med en lav værditilvækst (Hansen, 1987).

Sammenfattende kan det konkluderes, at forsøget på at fremme en bestemt akkumulationsstrategi gennem 1980'erne i bedste fald har været utilstrækkeligt. De industripolitiske forandringer i slutningen af 1980'erne giver ingen forhåbning om, at staten fremover vil søge eller kan styre den økonomiske omstilling, som er nødvendig for at sikre Danmark en position som industrination i 1990'erne.

En samfundsstyret vækst og omstilling?

I starten af 1988 blev »tænketanken« Forum for Industriel Udvikling (FFIU) oprettet af erhvervsjournalist Erik Rasmussen med det formål at belyse og analysere erhvervsøkonomiske og -politiske problemer. FFIU er et debatforum, der finansieres af Baltica, Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og Pensionskassernes Administrationsselskab (PKA) og blandt sine deltagere har erhvervsfolk, forskere og repræsentanter for fagbevægelsen, Socialdemokratiet og den offentligt sektor. FFIU har blandt andet i sin rapport *Har Danmark en fremtid som industrination?* fra 1988 peget på en akkumulationsstrategi, der bygger på en videreudvikling af det eksisterende fødevarerindustrielle kompleks og på dannelsen af et velfærdsindustrielt kompleks, hvor den avancerede offentlige efterspørgsel og brugerkompetence på sundheds-, uddannelses- og daginstitutionsområdet udnyttes kommercielt. Dannelsen af et fødevarer- og velfærdsindustrielt kompleks må understøttes af bestræbelser på at danne regionale netværksstrukturer til fordel for mindre og mellemstore virksomheder med henblik på at sikre, at disse eventuelt på længere sigt kan blive integreret i de industrielle komplekser og at udviklingen i de to industrielle komplekser kan virke gensidigt forstærkende. En alternativ akkumulationsstrategi vil således omfatte dannelsen af to industrielle komplekser og regionale netværksstrukturer.

Hensigten i det følgende er at identificere og afgrænse de aktører i det civile samfund, der uafhængigt af og uden en central politisk styring har iværksat eller planlægger at iværksætte tiltag i slutningen af 1980'erne, der forventes at ville fremme dannelse af industrielle komplekser og regionale netværksstrukturer.

Et fødevarerindustrielt kompleks

Dansk landbrugs styrke skyldes dets karakter af et landbrugsindustrielt kompleks, hvilket vil sige, at der eksisterer en tæt kobling mellem råvareproduktion i det primære landbrug og industrivirksomheder på forædlings- og forsyningssiden. Samtidig med offentliggørelsen af *Strategi '92* i 1989 udgav Industriministeriet en redegørelse med titlen *Dansk erhvervsliv på vej til det indre marked*, hvor især landbruget blev udsat for en kritisk behandling. Landbrugets andelsorganisering blev set som en hæmsko for det landbrugsindustrielle kompleks' omstillingsevne, idet det blokerede for tilførselen af kapital til FoU-investeringer. Baggrunden var, at forædlingsgraden i landbruget i perioden 1977-86 lå så lavt som 20 pct. mod 40 pct. i den øvrige industri (Industriministeriet, 1989: 37). Den lave FoU-aktivitet betød, at der ikke skete en udvikling af nye produkter. Desuden skulle landbrugets udviklingsstrategi lægge mindre vægt på procesudvikling og kvalitetsforbedringer. FFIU (1988) har fremført en tilsvarende kritik, men anser muligheden for en storstilet forædlingsaktivitet i landbruget for ude-

lukket og mener i stedet, at fremtiden for dansk landbrug er som underleverandør for store udenlandske koncerner. Dannelsen af de store koncerner MD Foods og MD Foods International A/S (MDI) inden for mejerisektoren samt Danisco-koncernen antyder imidlertid, at omstillingen er på vej i landbruget.

I denne omstillingsproces er det især interessant, at en kreds af institutionelle investorer uden for landbruget har været en central drivkraft i denne udvikling. Hafnia, LD og ATP var således involveret i dannelsen af Danisco, mens de sammen med Kommunernes Pensionsforsikring (PK), Kreditforeningen Danmark, Jydske Bank, Andelsbanken og det franske Banque Paribas var med i dannelsen af MDI. Hafnia, Sparekassen SDS, PKA, MD Foods, MD Foods investerings-selskab Medani, LD og ATP var ligeledes medejere af investerings-selskabet SN-invest, der i foråret 1988 forsøgte at omdanne gødnings- og grovvarekoncernen Superfos til centrum for dannelsen af en fødevareregigant med vægt på forædling af kødprodukter. En strategi, der var undfanget af Hafnias direktør, Per Villum Hansen (*Børsens Nyhedsmagasin*, 1989). Denne koalition af investorer blev dog brudt med dannelsen af Danisco, idet Sukkerfabrikken Nykøbing, der havde været drivkraften i SN-invest, blev fusioneret med de Danske Spritfabrikker og den gamle Danisco koncern, og som konsekvens heraf trådte ud af SN-invest. Forsøget på at omdanne Superfos til omdrejningspunkt for SN-invests investeringsstrategi synes dermed midlertidigt at være bremset. I kølvandet på dannelsen af Danisco-koncernen følger to ændringer. For det første skifter SN-invest navn til Foodmarks A/S, og Superfos, landbrugets investerings-selskab (Agroinvest), Andelsbanken, Provinsbanken, PS og den japanske forædlingskoncern Marubeni indtræder i ejerkredsen. Foodmark A/S fremstår herefter som en fødevarerkoncern med interesser inden for brød, fisk og fjerkræ. For det andet forlader ATP og LD Foodmarks A/S på grund af deres engagement i dannelsen af fødevarerforædlingskoncernen Tulip International A/S, hvorved aktieformen introduceres i landbruget, idet Hafnia Erhvervsbank, Unibank, Nykredit, Tryg forsikring, PS og LD ejer 44 pct. af den nye Tulipkoncern.

De nævnte udviklingstendenser peger på muligheden af et kompromis mellem de institutionelle investorer og landbruget, der på sigt kan betyde en kommercialisering af andelsbevægelsen og forfølgelsen af en investerings- og udviklingsstrategi, der kan sikre en tilpasning til 1990'ernes forbrugsmønster. Samarbejdet mellem MD Foods, Tulip og Rahbekfisk om fremstilling og udbringning af færdigretter til pensionister og dannelsen af Danish Crown med henblik på produktudvikling angiver de nye udviklingstendenser i landbruget.

Et øget samarbejde mellem landbruget og universiteter og andre højere læreanstalter er en anden mulighed, der kan medvirke til at sikre en omstilling af landbruget. En række tendenser antyder, at det er tilfældet. Danske Mejeriers Fællesorganisation har oprettet Mejeriernes Forskningsfond med det formål at skaffe midler fra EF og statskassen til FoU-aktiviteter, der udbydes i licitation til universiteter og læreanstalter. Tilsvarende er Danisco-koncernen involveret i et samarbejde med forskere fra Aarhus Universitet i Forskerparken i Århus, mens MD Foods har indledt et samarbejde med Aarhus Universitet om et treårigt forskningsprojekt vedrørende enzymet plasmins betydning for mælk og mælkepro-

dukter. MD Foods samarbejde med Aarhus Universitet er påbegyndt med henvisning til lukningen af Statens Mejeriforsøg, hvilket antyder, at lukningen kan blive startskuddet til et forstærket samarbejde med de offentlige forskningsinstitutioner. Det vil omvendt forbedre de offentlige forskningsinstitutioners mulighed for at opnå støtte gennem det fødevareteknologiske udviklingsprogram. Universiteterne er ikke de eneste offentlige institutioner, der kan fremme udviklingen af et fødevarerindustrielt kompleks. Landbohøjskolen i København har således planer om at etablere et center for fødevarerforskning med støtte fra det fødevareteknologiske program, mens Danmarks Tekniske Højskole (DTH) er i gang med at etablere et bio-teknologisk forskningscentrum ved at sammenlægge DTH's forskellige grene inden for fødevarerforskningen. Tre teknologiske serviceinstitutter i Hirtshals, Kolding og Lyngby er gået sammen med Dansk Teknologisk Institut i Århus om at danne et »Fødevarernes Netværk« med henblik på dels at samarbejde om forskning og udvikling af fødevarer, dels at lette formidlingen af institutionernes viden til virksomhederne.

Et velfærdsinstitutionelt kompleks

Inden for sundhedssektoren har der været tradition for et snævert samarbejde mellem offentlige sygehuse og private virksomheder, der har fremmet udviklingen af nye produkter, eksport og beskæftigelse. Novo-Nordisk, Lundbeck & Co og Løvens Kemiske Fabrik på lægemiddelområdet, Radiometer, Brüel & Kjær, Dantec og S & W Medicoteknik på det elektro-medicinske område og Oticon, Danavox og Widex inden for handicapteknologien er eksempler (Møller og Pade, 1988; Per Buch Andreasen, 1990). På den baggrund har FFIU foreslået, at Danmark kunne sikres en international position gennem en systematisk udbygning af samarbejdet mellem private og offentlige institutioner på sundhedsområdet. Udnyttelse af den offentlige efterspørgsel og brugerkompetence er dog blevet vanskeliggjort med afskaffelsen af udviklingskontrakterne med finansloven for 1990. Dertil kommer, at Indenrigsministeren har været afvisende overfor offentlige myndigheders forsøg på at fremme et sådant samarbejde, medmindre det sker på private virksomheders initiativ og finansiering (*Information*, 6.-7. oktober 1990). En af de få aktiviteter, der er godkendt af Indenrigsministeriet, er etableringen af amternes lægemiddeldistributionselskab, AMGROS (Buch Andreasen, 1990: 30). Trods Indenrigsministeriets modstand har amter, kommuner og sygehuse iværksat tiltag, der peger i retning af et øget samarbejde med private virksomheder.

Amtskommunerne har nedsat et erhvervsudvalg med henblik på at styrke samarbejdet mellem sygehuse og industrien (Buch Andreasen, 1990: 34). Ligeledes finansierer amterne og kommunerne Dansk Sygehus Institut, der deltager i en række sundhedsindustrielle udviklingsprojekter (Buch Andreasen, 1990: 34). Desuden har en række amter og kommuner udarbejdet retningslinjer for samarbejde med private virksomheder og udarbejdet idékataloger over potentielle udviklings- og produktsamarbejder med private virksomheder og nedsat arbejdsgrupper vedrørende sygehusvæsenets erhvervs politik og ansat erhvervs konsulenter og etableret kontaktfora mellem sygehuse, erhvervsliv, universiteter,

handelshøjskoler og teknikum (Buch Andreasen, 1990: 22, 50-62 bilag 2). Der kan identificeres omkring 1000 samarbejdsprojekter, selv om amter og kommuner sjældent udarbejder fuldstændige opgørelser herover (Buch Andreasen, 1990: bilag 2). Et gennemgående træk ved de amtslige og kommunale tiltag er, at aktiviteterne formelt set foregår inden for Finansministeriets regler om indtægtsdækket virksomhed. Amter og kommuner er imidlertid tilbageholdne med at udarbejde formaliserede regler for samarbejdet med henvisning til, at det ville stride mod regeringens moderniseringsbestræbelser om decentralisering og uddelegering af kompetence (Buch Andreasen, 1990: 22). Et andet forsøg på at overvinde de politiske og lovmæssige hindringer for samarbejdet mellem private og offentlige institutioner er Rigshospitalets oprettelse af den erhvervsdrivende fond, Rigshospitalets Forsknings- og Udviklingsfond (RHFU). RHFU er oprettet med det formål at eksportere Rigshospitalets know-how i samarbejde med 30 private virksomheder, herunder Novo-Nordisk, Ferrosan Lundbæk, Glaxo Danmark og Phillips (*Information*, 4. oktober 1990; Buch Andreasen, 1990: 22).

Disse tiltag antyder, at selv om staten er modstander af forsøg på at fremme udnyttelsen af den offentlige efterspørgsel og brugerkompetence på sygehusområdet, hvis det sker med offentlig kapital og i offentligt regi, har amter, kommuner og sygehuse iværksat en række initiativer, der på længere sigt kan betyde, at samarbejdet med private virksomheder på sundhedsområdet forsat kan fremme udviklingen af nye produkter, eksport og beskæftigelse.

Et andet område, hvor der gennem 1960'erne og 1970'erne er blevet opbygget en avanceret offentlig brugerkompetence og efterspørgsel, er på uddannelses-, daginstitutions- og ældreplejeområdet. I modsætning til Indenrigsministeriet har Socialministeriet spillet en mere aktiv rolle, idet systemeksportselskabet EXCOS, bestående af forsorgschefer og Socialstyrelsen, er blevet etableret med henblik på eksport af uddannelses- og organisationssystemer på daginstitutions- og ældreplejeområdet (Buch Andreasen, 1990: 27). I lighed med Boligministeriet, Undervisningsministeriet og Vejdirektoratet har Sundhedsstyrelsen oprettet et systemeksportkontor, Kontoret for International Udvikling. Eksportkontoret skal koordinere styrelsens egne samt Statens Seruminstits, Levnedsmiddelstyrelsens og Rigshospitalets eksportaktiviteter i samarbejde med andre offentlige myndigheder og private virksomheder. Den systemfremmende aktivitet har specielt været rettet mod Japan, hvor der er udviklet en speciel japansk udgave af den danske ældrepleje.

På kommunalt plan søger blandt andet Århus Amt og Københavns Kommune at fremme systemeksporten på ældreområdet gennem Dansk Hjælpemiddel Institut (DHI). DHI er en selvejende institution oprettet i 1980 af den Kommunale Momsfond, der finansieres af amterne og København og Frederiksberg Kommuner. I 1987 blev Dansk teknologicenter for handicappede (DATCH) oprettet som en forsøgsordning med støtte fra Egmontfonden og Århus Amt med det formål at fremme udnyttelsen af den teknologiske udvikling af produkter, systemer og tjenester til ældre og handicappede. DHI og DATCH udarbejdede i oktober 1989 sammen med De samvirkende Invalideorganisationer et handicap- og ældreteknologisk forsknings- og udviklingsprogram på 139 mill. kr. over fire år, der læg-

ger vægt på etableringen af udviklingskontrakter (Buch Andreasen, 1990: 28). Den Sociale Højskole i Århus har sammen med Århus Amt og ingeniørfirmaet Nelleman indledt et tre-årigt projekt vedrørende eksport til Portugal af revalidering omfattende fysisk, psykisk og mentalt handicappede og ældre samt uddannelse inden for social- og sundhedssektoren (Buch Andreasen, 1990: 58; *Information*, 15. september 1989). EGV Tjenesten, det tidligere Ensomes Gamles Værn, oprettede i 1989 et britisk datterselskab med henblik på salg af serviceydelser på ældreområdet. Det seneste initiativ på udnyttelse af institutionernes viden på socialområdet er stiftelsen af Danish Social Systems (Dansoc) med henblik på eksport af nøglefærdige børnehaver. Dansoc er dannet på initiativ af fire professionelle fagforeninger inden for daginstitutionsoverområdet og godkendt af Socialministeriet, som sammen med fagforeningerne, pensionskasser, kommuner, amter og to private virksomheder står bag Dansoc. Dansoc er oprettet som et aktieselskab med indskud fra to private firmaer, men hovedparten af Dansoc's kapital kommer dog fra fagorganisationernes pensionskasser, PBU, børne- og ungdomspædagogernes pensionskasse, PKA på vegne af socialpædagogerne, PMF pædagogmedhjælpernes pensionskasse og KP. Indenrigsministeriet afslog imidlertid kommunernes deltagelse i Dansoc med henvisning til kommunalfuldmagten. Etableringen af Dansoc er derfor udsendt. Projektet har dog vist pensionskasserne og de professionelle fagforeningers vilje til at medvirke til udnyttelse af offentlig viden. Omvendt synes Indenrigsministeriets afslag at føre til en lempelse af kommunalfuldmagten.

Dannelsen af regionale netværksstrukturer

I forsøget på at etablere regionale netværksstrukturer vil kommunerne være en fremtrædende aktør. Kommunerne er i stigende grad interesseret i at føre en beskæftigelses- og erhvervsfremmende politik (Jørgensen og Lind, 1988: 41-43). En væsentlig årsag er den stigende arbejdsløshed, det faldende skattegrundlag og reduktionen af de statslige bloktilskud. Kun gennem en påvirkning af de bagvedliggende årsager til de svigtende kommunale indtægter kan kommunerne slippe ud af deres budgetklemme. Udover ønsket om at afbøde det kommunale budgetpres kan afskaffelsen af egnsudviklingsstøtten kun medvirke til at forstærke kommunernes erhvervspolitiske tiltag. Kommunalfuldmagtens regler og Indenrigsministeriets restriktive fortolkning af kommunalfuldmagten forhindrer imidlertid en mere aktiv og selvstændig kommunal erhvervs politik. En sådan lempelse blev blandt andet afslået af regeringen i betænkningen *Kommunerne og erhvervs politik* fra 1988.

Trods den politiske modstand er der ikke desto mindre gennem de sidste år i 1980'erne sket en administrativ og politisk oprustning af kommunerne. Kommunernes Landsforening (KL) oprettede i 1990 et erhvervs- og arbejdsmarkedsudvalg med det officielle formål at udforme KL's erhvervs- og beskæftigelsespolitik. Uofficielt skal udvalget, ifølge Formanden for KL, Thorkild Simonsen, fungere som idéfabrik for nye kommunale erhvervsprojekter, der skal skubbe grænserne for kommunalfuldmagten (*Det fri Aktuelt*, 5. juli 1990). Derudover er der sket en udbygning af kommunernes erhvervssekretariater, således at hele 89 pct. af pri-

mærkommunerne i 1988 har et erhvervssekretariat (Jørgensen og Lind, 1988: 33), og der er generelt sket en administrativ oprustning på det erhvervspolitiske område (Kommunernes Landsforening, 1987). Desuden har Ålborg, Århus, Odense, Horsens, Randers og Silkeborg kommuner ansat egne lobbyister ved et fælles EF-kontor med det formål at opnå midler gennem EF til kommunale projekter. Endelig har en række mindre kommuner nedsat tværgående kommunale erhvervsråd, mens andre kommuner går sammen om en fælles markedsføring af regionen eller fælles beskæftigelsesprojekter.

Kommunernes erhvervspolitiske engagement viser, at offentlige og halvoffentlige institutioner kan blive aktive og selvstændige aktører i bestræbelsen på at fremme økonomisk omstilling. Et eksempel herpå er et friamtsforsøg i Sønderjyllands amtskommune, hvor man søger at samordne den erhvervspolitiske indsats for regionen i sin helhed. Projektet er opdelt i syv konkrete delstrategier, der udover at styrke sammenhængen mellem de private og kommunale tiltag i Sønderjyllands Erhvervsråd, søger at inddrage lokale offentlige og halvoffentlige institutioner i den erhvervspolitiske indsats, herunder de Teknologiske Informationscentre, Arbejdsformidlingskontorer og erhvervsskoler (Cornett, 1988: 41). De lokale offentlige og halvoffentlige institutioners rolle i projektet er at bistå virksomheder i deres udvikling af nye produkter og produktionsmetoder og at sikre en efterspørgselsstyret efteruddannelse af arbejdskraften til virksomhedernes behov. Dette projekt antyder, at de teknologiske informationscentre, arbejdsformidlingskontorer og erhvervsskoler kan komme til at spille en rolle i dannelsen af regionale netværksstrukturer. En plausibel påstand er, at regeringens liberalisering af arbejdsformidlingsområdet og forsøg på at introducere brugerbetaling i TIC'erne og på erhvervsskolerne, vil betyde, at offentlige og halvoffentlige institutioner i 1990'erne kommer til at spille en større og mere aktiv rolle i bestræbelserne på at fremme økonomisk vækst.

Et andet initiativ, der inddrager offentlige institutioner, er bestræbelserne på at sikre den erhvervsmæssige udnyttelse af grundforskning på universiteter og andre højere læreanstalter. Et interessant tiltag med dette sigte er etableringen af forskerparker så som Forskerparken i Århus, Nordjyllands Videnspark A/S (NOVI) i Ålborg, Odense Forskerpark og Symbion i København. Her er universiteterne, kommunerne og private virksomheder deltagere. Indenrigsministeriet har været skeptisk over for disse tiltag og har iværksat en undersøgelse af forskerparkerne i Århus, Odense og Ålborg. Ministeriet har ligeledes forhindret Københavns Amt og Frederiksberg og Københavns Kommune i at støtte forskerparken Symbion med et beløb på 10 mill. kr., mens Industriministeriet har accepteret Symbion og Undervisningsministeriet har ydet en støtte på 10 mill. kr. Det er således svært at se en konsekvent linje i statens holdning til kommunernes forsøg på at fremme samarbejdet mellem den private og offentlige forskning. Medmindre Indenrigsministeriet i 1990'erne formår at bremse udvidelsen af aktiviteterne i forskerparkerne, kan de både medvirke til styrkelse af de industrielle komplekser og regionale netværksstrukturer. Forskerparkenes bidrag behøver dog ikke nødvendigvis at ophøre på grund af Indenrigsministeriets modstand, dels fordi en række samarbejdsprojekter er igang, dels fordi forskerparkernes or-

ganisering som aktieselskaber bevirker, at investorerne er mindre tilbøjelige til at trække sig. Oprettelsen af teknologiske centre er en anden mulighed, der kan medvirke til at fremme den regionale erhvervsudvikling og omstillingen af dansk industri. Et eksempel er etableringen af et teknologicenter på Randers Tekniske skole med tilskud fra EF på 4 mill. kr. og en lånegaranti fra Århus Amt på 5,4 mill. kr. med det formål at højne især de små og mellemstore virksomheders tekniske niveau og konkurrenceevne. Et resultat af oprettelsen af centeret har været, at 15 højteknologiske virksomheder med støtte fra EF har etableret sig i et nærliggende High Tech Center, idet placeringen tæt ved den tekniske skole anses for en fordel. I High Tech Center har seks jyske firmaer med et netværkstilskud på 1,4 mill. kr. fra Industri- og Handelsstyrelsen oprettet det første privatejede, non-profit center for kvalitetsstyring, måleteknik og calibrering. Dette eksempel viser, at dannelse af teknologiske centre med udgangspunkt i tekniske skoler kan tiltrække og opmuntre private virksomheder til at tilknytte sig disse centre og hermed fremme omstillingen af dansk industri til fremtidens produktionsmetoder og teknologi-anvendelse. Oprettelsen af Syd-Tek og Det grønne Center med EF-midler i 1988 på Vestlolland synes at vise, at regionale teknologicentre kan medvirke til at øge beskæftigelsen, idet arbejdsløsheden er faldet fra 30 pct. i sommeren 1989 til 14,2 pct. i sommeren 1990 (*Ingeniøren*, 4. januar 1991). Udviklingen på Vestlolland understøtter iøvrigt påstanden om, at samarbejde mellem arbejdsformidlingen, Tekniske Skoler, AMU-centrene og erhvervsuddannelserne kan fremme vækst. Desuden viser udviklingen på Vestlolland, at en koalition af institutionelle investorer også på regionalt plan kan fremme den økonomiske omstilling. På Vestlolland er det sket gennem Landia Invest, der finanseres af LD, ATP, Kreditforeningen Danmark, Nykredit, pengeinstitutter og pensionskasser, og hvis bestyrelse består af repræsentanter fra erhvervs- og interesseorganisationerne, private virksomheder og Nakskov Tekniske Skole (*Ingeniøren*, 4. januar 1991).

Erhvervsmæssig udnyttelse af den avancerede offentlige efterspørgsel og brugerkompetence kan også have en mere omfattende regional karakter. Et lovende projekt er dannelsen af den såkaldte Bælt-link-gruppe, hvor Fyns Amt, Korsør, Vestsjællands og Nyborg kommune har fundet sammen med A/S Storebæltsforbindelsen i et forsøg på at gøre Storebæltsområdet til et regionalt og europæisk kraftcenter. Formålet er at styrke samarbejdet mellem offentlige institutioner og private virksomheder med henblik på eksport af undervisning, miljøprodukter, handicapudstyr, børnehaver og plejehjem. Et projekt, der ikke blot kan vise sig at styrke den regionale erhvervsudvikling, men også dannelsen af et velfærdsindustrielt kompleks.

Afslutning

Denne artikel har vist, at de industripolitiske signaler i slutningen af 1980'erne antyder, at staten næppe kommer til at spille en styrende og innovativ rolle i forsøget på at fremme økonomisk vækst i 1990'erne. Det velkendte politologiske spørgsmål om politikens indflydelse sættes dermed i et nyt perspektiv: Er en mindre styrende stat ensbetydende med, at den samfundsøkonomiske udvikling ikke bestemmes af politiske faktorer, men overlades til markedet? På det teoretiske

plan kan spørgsmålet besvares benægtende med udgangspunkt i det brede politikbegreb som Jessops neo-gramsianske statsteori hviler på. Her fastholdes politik som en central determinant i perioder præget af økonomisk omstilling, uden at politik enten entydigt begrænses til aktiviteter på det centralt politiske niveau eller aktører, der søger at realisere deres interesser gennem deltagelse i statslige policy-fora. Dermed er den neo-gramsianske politik-opfattelse i overensstemmelse med dansk politologis *il miglior fabbro*, Erik Rasmussen, der netop betvivler det frugtbare og hensigtsmæssige i at indsnævre interessefeltet til de aktiviteter og aktører, der forbindes med det statslige niveau (Rasmussen, 1971: 76, 108). Det er med henblik på at indfange politikens indflydelse på den samfundsøkonomiske udvikling, hvor denne udvikling ikke søges styret fra centralt politisk hold, at artiklen har opstillet arbejdshypotesen om en samfundsstyret udvikling. Denne arbejdshypotese er søgt sandsynliggjort gennem en identifikation af de aktører, der uafhængigt af staten har iværksat initiativer for at fremme vækst – aktører, der for størstedelens vedkommende har påtaget sig en anden rolle, end de traditionelt har haft, samt aktører, der samarbejder om fælles projekter. De identificerede aktører falder i tre hovedgrupper. For det første banker og forsikrings-selskaber, der investerer på lang sigt, og private virksomheder med en eksisterende tilknytning til den offentlige sektor, for eksempel medicinalindustrien, eller inden for uddannelses- og sundhedsområdet, der ønsker at udnytte den offentlige viden og erfaring. For det andet fagbevægelsens institutionelle investorer og de professionelle pensionskasser, samt de kollektive interesseorganisationer på social- og uddannelsesområdet. For det tredje statsinstitutioner som Rigshospitalet, sygehuse og universiteter, offentlige institutioner på daginstitution- og uddannelsesområdet, offentligt støttede eller halvoffentlige institutioner som ATV-institutionerne, TIC-centre, AF-kontorer, selvejende institutioner som DHI og DATCH samt nye politik-formulerende fora i kommunalt og amtligt regi.

Identifikation af disse civilsamfundsaktørers tiltag og samarbejdsprojekter er behæftet med den svaghed, at der er tale om eksempler, hvor der kun udvælges de tendenser og faktorer, der støtter påstanden, men udelader eller overser dem, der kunne afkræfte den. En mere systematisk analyse er derfor nødvendig, såfremt tesen om en samfundsstyret vækst skal udsættes for en empirisk test. Ligeledes er der behov for at inkorporere mere specifikke meso-begreber, der er konsistente med den generelle analyseramme, som er formuleret med udgangspunkt i Jessops statsteori. Disse forbehold taget i betragtning er tesen om en civilsamfundsstyret vækst et frugtbart udgangspunkt med henblik på at påvise, at skal Danmark skal have en fremtid som industrination i 1990'erne, må dette sikres gennem samarbejde, konfliktløsning og konsensusdannelse blandt de politiske aktører uden for Christiansborg og Slotsholmen. Spilteorien påviser netop, at det sværeste er at få etableret et samarbejde mellem aktører med forskellige interesser og institutionelle tilhørsforhold. Er der først etableret et succesfuldt samarbejde, er det, alt andet lige, mere sandsynligt, at aktører fortsat vil samarbejde. Det kan derfor formodes, at samarbejdet mellem de identificerede tre hovedgrupper af aktører i 1980'ernes slutning vil blive udbygget og styrket i 1990'erne, fordi de igangværende samarbejdsprojekter medvirker til at ændre aktørernes holdninger.

Litteratur

- Anderson, P. (1977). »The Antinomies of Gramsci«, *New Left Review*, nr. 100, pp. 5-78.
- Annerstedt, J. (1988). »Industrimodernister«, *Politica*, 20. årg., nr. 3, pp. 269-82.
- Arbejdsministeriet m.fl. (1986). Debatoplæg om vækst og omstilling. Krav til strukturpolitikken.
- Bertramsen, R.B. (1991). »From the Capitalist State to the Political Economy«, pp. 94-145 i R.B. Bertramsen, J.P.F. Thomsen og J. Torfing, *State, Economy and Society*, London: Unwin and Hyman.
- Bertramsen, R.B., J.P.F. Thomsen og J. Torfing (1991). »From the problems of Marxism to the primary of politics«, pp. 1-34 i *State, Economy and Society*, London: Unwin and Hyman.
- Buch Andreasen, P. (1990). *Industri og sygehuse*, København: Dansk Sygehus Institut.
- Børsens Nyhedsmagasin (1989). »Superfos på slagtebanken«, d. 17. marts.
- Cornett, A. (1988). »Regional erhvervspolitik i klemme«, *Samfundsøkonomen*, nr. 8, pp. 38-45.
- Det fri Aktuelt (1990). »Nyt kommunaludvalg skal hjælpe kommunerne«, d. 5. juli.
- Det Økonomiske Råd (1987). *Dansk Økonomi* maj, København.
- Damgaard, E. (1981). »Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr. 4, pp. 396-411.
- Easton, D. (1953). *The Political System*, New York: Alfred Knopf.
- Egeberg, M., J.P. Olsen og H. Sætren (1978). »Organisationssamfund og den segmenterte stat«, pp. 115-142 i J.P. Olsen (red.), *Politisk Organisering*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Finansministeriet (1988). *Finansredegørelse*.
- Forum for industriel udvikling (1988). *Har Danmark en fremtid som industrination?*, København: FFIU.
- Gramsci, A. (1971). *Selection from the Prison Notebooks*, London: Lawrence & Wishart.
- Hansen, E. (1987). »Dansk erhvervspolitik under forandring«, *Samfundsøkonomen*, nr. 4, pp. 11-15.
- Hansen, K. M. (red.) (1987). *Danmarks position i den verdensøkonomiske liga*, København: Forlaget Management og Samfundslitteratur.
- Holm, J. og C. Jensen (1989). »Ny politik i Danmark?«, *Grus*, nr. 29, pp. 57-79.
- Indenrigsministeriet (1988). *Kommunerne og erhvervspolitikken*, Betænkning, nr. 1153.
- Industriministeriet (1984), *Strategi 2*.
- Industriministeriet/Teknologistyrelsen (1983). *Et teknologisk udviklingsprogram*.
- Industriministeriet/Teknologistyrelsen (1986). *Industripolitisk redegørelse*.
- Industriministeriet/Teknologistyrelsen (1989). *Dansk erhvervsliv på vej til det indre marked*, København.
- Information (1989). »Dansk systemeksport til Portugal« d. 15. september.
- Information (1990). »Rigshospital bliver sundhedskoncern«, d. 4. oktober.
- Information (1990). »Minister lader ikke amt eksportere«, d. 6-7. oktober.
- Ingeniøren (1991). Vestlollands nye ry er driftighed, nr. 1, nr. 4 januar.
- Jessop, B. (1982). *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford: Martin Robertson.
- Jessop, B. (1983). »Accumulation Strategies, State Forms, and Hegemonic Projects«, *Kapitalstate*, no. 10/11, pp. 89-111.
- Jessop, B. (1985a). *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*, London: Macmillan.
- Jessop, B. (1985b). »The state and political strategy«, Upubliceret paper fra IPSA konference, Paris.
- Jessop, B. et al. (1984). »Authoritarian Populism, Two Nations and Thatcherism«, *New Left Review*, no. 147, pp. 32-60.
- Jessop, B. et al. (1988). *Thatcherism: A Tale of Two Nations*, Cambridge: Polity.
- Jessop, B. (1989). »Thatcherism: the British Road to Post-Fordism?«, i *Essex Papers in Politics and Government*.
- Jessop, B. (1990). *State Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Jørgensen, H. og J. Lind (1988). »Decentrale politikker for jobskabelse og erhvervsudvikling i Norden«, *Nordrefo*, nr. 4, pp. 13-49.
- Kommunernes Landsforening (1987). »Undersøgelse af lokale erhvervsrådgivningsinitiativer«.

- Lundvall, B.-Å. (1987). »Strukturpolitik i barnesko«, *Samfundsøkonomen*, nr. 7, pp. 27-34.
- Munk Christiansen, P. (1988a). *Teknologi mellem stat og marked*, Århus: Politica.
- Munk Christiansen, P. (1988b). »Teknologi mellem stat og marked«, *Samfundsøkonomen*, nr. 8, pp. 14-22.
- Munk Christiansen, P. og N.C. Sidenius (1988). »Forsknings- og teknologipolitik i Danmark«, *Politica*, 20. årg., nr. 3, pp. 246-69.
- Mjøset, L. et al. (1985). *Norden dagen derpå*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Møller, K. og H. Pade (1988). *Industriel Succes*, København: Samfundslitteratur.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ Politik*, bd. 1, København: Gyldendal.
- Shils, E. (1991). »The Virtue of Civil Society«, *Government and Opposition*, 26. årg., nr. 1, pp. 3-20.
- Sidenius, N.C. (1989). *Dansk Industripolitik*, Højbjerg: Hovedland.
- Thomsen, J.P.F. (1991). »A Strategic-relational Account of Economic State Interventions«, pp. 146-195 i R.B. Bertramsen, J.P.F. Thomsen og J. Torfing, *State, Economy and Society*, London: Unwin and Hyman.