

Industripolitisk tilgang til håndtering af kritiske afhængigheder

I vores del af verden har den fremherskende tilgang til aktiv industripolitik været overvejende tilbageholdende og funderet på en fagøkonomisk forståelse af, at det kan give gevinster at adressere klart identificerede markedsfejl, men at statslige indgreb i markedet i de fleste tilfælde fører til ineffektive resultater. Men geopolitiske omvæltninger har ført til et stort politisk fokus på at nedbringe kritiske afhængigheder inden for strategisk vigtige værdikæder som fx mikrochips, kritiske råstoffer og energiteknologi. Der er således behov for at forstå, hvornår industripolitik kan være hensigtsmæssigt i forhold til sikkerhedspolitiske og forsyningssikkerhedsmæssige udfordringer, men fortsat modvirke ineffektive resultater fra overdreven statsstøtte og andre statsindgreb. Artiklen skitserer et overordnet rammeværktøj til at forstå, hvornår og hvordan aktiv industripolitik kan være hensigtsmæssigt i forhold til kritiske afhængigheder.

Malthe Munkøe

Ekstern lektor i International Business and Politics | Copenhagen Business School

Udfordringsbillede

En gængs afgrænsning af industripolitik er ”government policies that explicitly target the transformation of the structure of economic activity in pursuit of some public goal”, hvilket traditionelt har omfattet en ambition om at fremme produktivitet, innovation og udviklingen af bestemte sektorer eller regioner, der opfattes som strategisk vigtige (Juhász et al 2023). Dette kan ske via en række forskelligartede tiltag, hvor de væsentligste redskaber typisk knytter sig til i) skattepolitikken (fx skatterabatter), ii) handelspolitikken (fx toldbeskyttelse til de indenlandske industrier, man ønsker at opbygge eller fremme), samt iii) erhvervspolitikken, hvor spørgsmålet om *statsstøtte* har fået særligt stor opmærksomhed og også står centralt i de aktuelle debatter om industripolitik.

Der har fagøkonomisk været en betydelig skepsis over for industripolitik, idet det indebærer en væsentlig risiko for inefficente resultater og dødvægtstab (Neely 1993, Lincicome 2021). Den fagøkonomiske kritik af industripolitik koncentrerer sig primært om følgende forhold; at det offentlige ikke kan fordele kapital (og andre ressourcer) lige så effektivt som markedet, at der mangler en prissignalsmekanisme og ikke ad anden vej kan tilvejebringe de fornødne informationer, og at det offentlige kan have u hensigtsmæssige incitamenter, fx til at ville undgå at trække støtten til en branche, fordi det vil give modstand eller kan koste stemmer (Drazen

2002; Mueller 2003). Der er flere eksempler på kuldsejlede statsstøttede satsninger og ineffektive offentligt ejede virksomheder – senest med den konkursbegærede batteriproducent Northvolt, der har fået statsstøtte (Bruegel 2024; Financial Times 2024d).

De fagøkonomiske argumenter *for*, at statens intervention via industripolitik kan føre til samfundsøkonomisk positive resultater, knytter sig typisk til, at det kan *løse markedsfejl*, navnlig i lyset af informationsasymmetrier, koordinationsfejl og eksternaliteter, herunder opnåelse af skalafordele (Rodrik 2004; Rodrik et al 2024). Dette udgør også i praksis grundlaget for den europæiske konkurrencepolitik (Dullien 2020), hvor statsstøtte kræver en klar evidensbaseret begrundelse i markedsfejl. Det er en tilgang, der ofte vurderes at være en klar økonomisk styrke for EU-samarbejdet (Phillipon 2023), selvom nogle har set det som en begrænsende spændetrøje for industripolitikken (Politico 2024a).

Den udbredte faglige skepsis overfor industripolitik i den vestlige verden står imidlertid i kontrast til andre dele af verden. De østasiatiske økonomier og særligt Kinas opstigen skete i høj grad på baggrund af en aktiv industripolitik (Studwell 2013; Lee & Shin 2021; Choi & Levchenko 2023). Med statsstøtte i ryggen har Kina opbygget en massiv dominans indenfor flere af de sektorer og teknologiområder, man har valgt at satse på (German Marshall Fund 2022). Kina udkonkurrerede fx i 2010'erne en ellers lovende amerikansk og europæisk solcelleindustri via massiv statsstøtte og har nu, hvor vedvarende energi er blevet rentabelt på markedsvilkår, et nær-monopol (New York Times 2024).

Industripolitik har oplevet et større fokus i den vestlige verden i de senere år (Aigninger, Rodrik 2019; Financial Times 2024a). Det skal særligt ses i sammenhæng med, at der er en række fortalere for aktiv industripolitik, der fremhæver det som løsning på bl.a. sikkerhedspolitiske og forsyningsmæssige aspekter af den globale handel og konkurrencesituation (fx Juhász, Lane, Rodrik 2023).

Den stigende politiske opmærksomhed på at nedbringe kritiske afhængigheder, ikke mindst i lyset af en mere geopolitisk volatil verden, øger behovet for en analytisk ramme for, hvilke betingelser der bør være til stede, før aktiv industripolitik kan være relevant i forhold til kritiske afhængigheder og forsyningsikkerhed.

Det kan tale for at opstille et rammeværktøj for industripolitiske greb i forhold til kritiske afhængigheder, som kan sikre balancen mellem på den ene side at understøtte forsyningsikkerhed på et vist niveau, og på den anden side undgå inefficente resultater og dødvægtstab ved den aktive industripolitik.

Løsninger

Når industripolitiske tiltag og lignende statslige indgreb i markedsøkonomien typisk er blevet betragtet med skepsis, afspejler det en fagøkonomisk forståelse af, at udfordringer med fx mangelsituationer eller lignende samfundsudfordringer typisk håndteres mere effektivt og

hensigtsmæssigt ud fra almindelige markedsdynamikker gennem bl.a. prissignalet. Det var fx tilfældet under COVID-19-pandemien, hvor markedets prissignal udgjorde en velfungerende mekanisme til at håndtere mangelsituationer for værnemidler og vacciner.

Der kan dog være tilfælde, hvor det kan være relevant at overveje industripolitiske greb i forhold til kritiske afhængigheder indenfor særligt strategisk centrale værdikæder eller områder. Det forudsætter imidlertid en afgrænsning af karakteren af forsyningssikkerhed, og en forståelse af kritiske afhængigheder og mulige modvirkende greb, herunder alternative virkemidler til industripolitik.

Karakteren af forsyningssikkerhed og forståelse af kritiske afhængigheder

Det er ikke muligt eller hensigtsmæssigt for stater – og slet ikke små økonomier som den danske – at opnå fuld forsyningssikkerhed og søge at producere alle inputs til en moderne økonomi selv. Fra dansk side vil en effektiv håndtering af kritiske afhængigheder derfor nødvendigvis hvile på en fælleseuropæisk tilgang. Det vurderes fx ikke problematisk for Danmark at være afhængig af import fra andre EU-lande, men det kan være problematisk, såfremt EU er afhængig af en bestemt strategisk vigtig forsyningskæde.

Forståelsen af kritiske afhængigheder bygger på en situation, hvor forskellige inputs er af stor betydning for at kunne opretholde en række funktioner, der opfattes som strategisk vigtige, fx for at kunne opretholde samfundets vitale funktioner, strategisk vigtige industrier såsom forsvarsindustri eller samfundets funktionsevne og konkurrenceevne i det hele taget (se fx Arjona et al 2023; Attinasi et al 2025). De senere år har der været voksende politisk forståelse for, at kritiske afhængigheder kan reducere en stats strategiske autonomi, og forsyningssituationen for kritisk vigtige produkter er derfor blevet et vigtigt emne for politiske beslutningstagere. Fx har man fra amerikansk side haft stort fokus på og har gennemført omfattende analyser af USA's kritiske afhængigheder indenfor kritiske råstoffer, farmaceutiske produkter, cleantech og batterier – områder, hvor man er meget afhængig af import, og hvor globale værdikæder er særdeles koncentrerede om Kina (White House 2021).

Der lægges i forståelsen af kritiske afhængigheder *for det første* vægt på, hvorvidt inputs produceres, udvindes, mv. i en række forskellige lande, eller det globale udbud er geografisk stærkt koncentreret (Arjona et al 2023). Det kan fx gælde avancerede halvledere og mikrochips, som udgør vigtige komponenter for fremstillingen bl.a. inden for forsvarsindustrien, bilindustrien og anden elektronisk bilindustri mv. og som primært produceres i Taiwan.

Der lægges *for det andet* vægt på, om det er vanskeligt, urealistisk omkostningsfuldt eller ikke muligt at erstatte produktet. I praksis kan det være en vanskelig overvejelse, idet de fleste produkter principielt vil kunne erstattes af noget, der vil være dyrere, give et inferiørt resultat, være tidskrævende at ændre eller omstille produktionsprocesser. Det er fx muligt at anvende ældre "legacy" chips, som fremstilles i Europa, i stedet for verdens mest avancerede mikrochips (der stort set kun fremstilles i Taiwan), men den lavere ydeevne vil være et problem på nogle

bestemte højteknologiske områder såsom rumfart, forsvarsindustri, og kunstig intelligens (Miller 2022).

Forsyningssituationen for et kritisk vigtigt produkt kan på den baggrund vurderes ud fra, hvor *diversificeret* eller koncentreret det globale udbud er, og hvilke muligheder der vil være for at *substituere* til andre produkter, uden det medfører for alvorlige negative konsekvenser, *jf. boks 1* (Arjona et al 2023). Jo mere kritisk forsyningssituationen er for en strategisk vigtig forsyningskæde eller et produkt (dvs. jo sværere det vil være at diversificere eller substituere som svar på forsyningsudfordringer), jo mere taler det for at tage konkrete redskaber i brug.

Boks 1

Begreber

Kritiske afhængigheder vurderes ud fra, om de er diversificérbare eller ikke, og om de er substitutérbare eller ikke:

Diversifikation: I hvilket omfang et bestemt produkt kommer fra et lille antal lande og leverandører, dvs. kun eller fortrinsvist hhv. udvindes, forarbejdes eller produceres enkelte steder, eller man vil kunne få produktet fra mange forskellige lande og leverandører

Substitution: I hvilket omfang et bestemt produkt vil kunne erstattes med et andet, uden at resultatet bliver væsentligt dårligere, eller at omstillingen i form af bl.a. produktdesign, ændrede produktionsmetoder mv. vil være meget omkostnings- og tidskrævende.

Jo vanskeligere det vil være at håndtere en kritisk afhængighed ved enten at opnå en mere diversificeret adgang til produktet, eller anvende alternative inputs, jo mere alvorlig er forsyningssituationen alt andet lige.

Et rammeværktøj i relation til kritiske afhængigheder

En effektiv industripolitik fordrer, at der er sammenhæng mellem forsyningssituationen for et produkt og omfanget af det tiltag, der anvendes. Industripolitiske greb kan således rangeres efter, hvor vidtgående de vil være og sættes i relation til, hvor udfordret forsyningssituationen er for en given kritisk afhængighed.

Hvis det er muligt at nedbringe en kritisk afhængighed via *diversifikation*, kan en række redskaber bruges, der generelt vil have en mindre vidtgående karakter, *jf. figur 1*. Det kan bl.a. være handelsaftaler, der kan bidrage til at styrke adgangen. EU-Kommissionen har fx indgået en række memoranda of understanding med råstofrige lande for at styrke adgangen, og hvor EUs Critical Raw Materials Act indfører egentlige lovkrav om, at visse virksomheder skal stressteste deres værdikæder.

Hvis det tilsvarende er muligt at nedbringe en kritisk afhængighed via *substitution*, vil det i udgangspunktet være oplagt at anvende forskellige typer af redskaber, der typisk vil have en mindre vidtgående karakter. Det offentlige forsknings- og udviklingssystem og vidensinstitutioner kan fx understøtte forskning og udvikling inden for produktionsmetoder, kemiske løsninger mv., der reducerer behovet for bestemte inputs. Der kan også være tale om tiltag, der gør det muligt at hjemtage forskning og viden fra udlandet, fx målrettede

investeringsfremmeaktiviteter, indgåelse af forskningssamarbejder med relation til kritisk vigtige teknologier og lignende.

Statsstøtte i forskellige former eller "Buy European"-udbudskriterier til at favorisere egenproduktion er eksempler på tiltag, der typisk vil have en mere vidtgående karakter. Det vil derfor alt andet lige være mere hensigtsmæssigt, at de anvendes dér, hvor de mindre vidtgående redskaber ikke kan forventes at være effektive. Løsningen på den kritiske forsyningssituation omkring halvledere har fx fået både USA og EU til at anvende meget store summer på at støtte etableringen af nye fabriksanlæg i hhv. USA og EU. Et andet greb kan være opbygningen af strategiske reserver, der vil give en mindre sårbarhed i tilfælde af midlertidige forstyrrelser, men omvendt kan det typisk ikke i sig selv være en permanent løsning (da reserver med tiden vil blive udtømt, hvis en mangelsituation ikke er kortvarig) og vil ofte forventeligt være dyrt.

Figur 1

Ramneværktøj til håndtering af kritiske afhængigheder

		Substituerbarhed	
		Lav	Høj
Diversificerbarhed	Lav	• Opbygge strategiske reserver • Kriterier for offentlige udbud til at fremme egen industriproduktion ("buy European") • Statsstøtte til at kunne opbygge/fastholde egen industriproduktion • Handelspolitisk beskyttelse (told, EU's antisubsidie-forordning mv.) for at kunne opbygge/fastholde egen industriproduktion	• Offentlig støtte til forskningsindsatser for at udvikle alternative produktionsformer, avancerede materialer mv. Der kan erstatte kritiske inputs • Indgåelse af internationale forskningssamarbejder
	Høj	• Frihandelsaftaler og andre internationale aftaler for at opnå bedre markedsadgang • Støtte til opbygning af en alternativ kapacitet i partnerlande	• Hurtig godkendelses- og tilladelsesprocesser for projekter indenfor kritisk vigtige værdikæder, som kan bidrage til øget resiliens • Aktiv indsats for at tiltrække udenlandske investeringer og eksperter indenfor de områder, hvor det vil være gavnligt at opbygge større egen kapacitet/produktion

Der er imidlertid fortsat behov for at afklare, hvordan effektiv industripolitik bedst tilrettelægges. Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte har udviklet tre principper for erhvervsstøtte (relevans, indretning og administration), hvor der i princippet om indretning er lagt vægt på, at ordningerne har et klart formål, ikke er konkurrenceforvridning og har en udløbsdato.

Tilrettelæggelsen i fx Sydøstasien har været baseret på en kombination af massiv statsstøtte og et stærkt og eksplicit politisk pres for, at de udvalgte virksomheder på relativt kort tid skulle blive i stand til at fremstille produkter af en kvalitet, som kunne sælges på verdensmarkedet.

Dette blev desuden kombineret med en stor parathed til at trække støtten til de virksomheder, der ikke levede op til forventningerne (Studwell 2014; Smith 2023b, 2024b). I Kina har man givet massiv støtte og ofte holdt udenlandske konkurrenter ude fra hjemmemarkedet med henblik på at opbygge egne industrier (Smith 2024b), men det er samtidig sket med stor intern konkurrence imellem de forskellige kinesiske provinser (fx Lee 2018).

Disse erfaringer tilsiger, at man bør have *klart definerede exit-kriterier for*, hvornår og under hvilke betingelser industripolitiske støttetiltag skal indstilles, og *evnen og viljen til at effektuere støttebortfald*, når støttede projekter ikke leverer på deres formål. Det er ikke svært at forestille sig situationer, hvor det vil være politisk vanskeligt at gøre dette.

En effektiv tilgang til at håndtere kritiske afhængigheder vurderes således først og fremmest at skulle være baseret en grundig vurdering af, hvorvidt der er tale om en kritisk afhængighed, herunder karakteren af forsyningssikkerheden. Det vil derefter skulle baseres på a) en klar sammenhæng mellem kritikalitetsgrad og den type af tiltag, der tages i brug, b) en fælleseuropæisk tilgang (snarere end at betragte Danmarks kritiske afhængigheder isoleret set), og c) klart definerede kriterier for exit samt evne og vilje til at effektuere støttebortfald.