

Eli Moen

HELHETLIG NÆRINGSPOLITIKK

Forholdet mellom politikk og næringsutvikling i Finland,
Nederland, Irland, Singapore og Chile

Sammendrag:

Discussion paperet gir en kort framstilling av hvordan fem ulike land har tilpasset seg internasjonale endringer ved å ta i bruk nye politiske virkemidler. Samtlige land har i de siste tiårene investert betydelige ressurser i forskning og utvikling og utdanning. Samtidig har de ført en bevisst klyngepolitikk ved å fremme tiltak for samarbeid, kunnskapsflyt og teknologispredning i nøkkelsektorer. Fellesnevneren bak en vellykket omstilling er en helhetlig næringspolitikk.

No country can progress without a vision of its future. OECD 1987

'Learning by monitoring' refers to an underlying principle of interaction and coordination. Learning means the process of firms' catching-up to the international standards of quality and productivity, which involves generating technical and organizational knowledge.' Sabel 1994

HELHETLIG NÆRINGSPOLITIKK¹

Dette notatet gir en kort framstilling av forholdet mellom politikk og næringsutvikling i fem ulike stater: Finland, Nederland, Irland, Singapore og Chile. Selv om disse landene er svært ulike med hensyn på geografisk beliggenhet, naturressurser, historisk utvikling og kultur, har de det til felles at de representerer økonomiske suksesshistorier. Fellesnevneren bak suksessene er en *helhetlig næringspolitikk*.

Til grunn for suksessene har det i alle landene vært en sterk *bevissthet* om å modernisere og sikre framtidig velferd. Dette er selvfølgelig måsettinger som alle land etterstreber, men det er ikke alle som har lyktes. Spørsmålet er derfor hva disse fem landene har gjort? Hvilke kvaliteter ved næringspolitikken er det som har gitt positive resultater? I all enkelthet kan disse sies å bestå av følgende punkter:

- Klare visjoner og målsettinger
- Utnyttelse av eksisterende muligheter/styrke
- Allokering av midler for å nå målene
- Effektive institusjoner
- Etterprøving og evaluering
- Utforming av strategier basert på praktiske erfaringer

Et fellestrekk ved disse landene at de har formulert *visjoner* for framtidig utvikling, som for eksempel for Singapore 'a global city' og for Finland å bli et ledende informasjonssamfunn. Dernest har de gitt presise målsettinger for politikken, *allokert midler* og etablert *effektive institusjoner* for å sikre at målsettingene nås.

Et annet fellestrekk er at de har prioritert områder der de har hatt best forutsetninger for å lykkes. En slik strategi er i overensstemmelse med gjeldende teori innen politisk økonomi: Siden små land besitter begrensede ressurser, er det optimale for disse å fokusere på spesifikke sektorer. Ikke minst har økt konkurranse som følge av globalisering, gitt *sektorspesialisering* en ny og forsterket betydning for nasjoners konkurransekraft. Liberalisering og utvikling av multinasjonale selskaper har imidlertid gjort det nødvendig å ta i bruk andre politiske virkemidlene enn de tradisjonelt proteksjonistiske. Kort sagt har politikken endret seg fra å verne sektorer, til å gjøre bedrifter og sektorer konkurransedyktige på internasjonale markeder. Sektorspesialiseringen dreier seg med andre ord ikke om en form for selektiv næringspolitikk, men om å legge til rette for konkurransedyktige bransjer.

Et tredje fellestrekk er at de fem landene har tilpasset seg disse internasjonale endringene. Dette har samtidig gjort at de politiske virkemidlene er i ferd med å konvergere, selv om næringsstrukturene er forskjellige. Sektorspesialisering og klyngepolitikk har endret fokuset i næringspolitikken fra kostnadsreduksjon til *oppgradering av kompetanse, kunnskap og teknologi*. Samtlige land har derfor i de siste tiårene investert betydelige ressurser i forskning og utvikling, samt i trenings- og utdanningssystemer. Samtidig har det skjedd en erkjennelse av at et fokus på enkeltbedrifter ikke er tilstrekkelig. Erfaringer fra bevisst klyngepolitikk har utviklet en forståelse av at konkurransekraft skapes best gjennom *effektive næringsmiljøer*. For å lette spesialisering og stimulere til utvikling av positive eksternaliteter, har de fem

¹ Prosjektet er finansiert av Norges Rederiforbund.

landene iverksatt tiltak for å fremme samarbeid, kunnskapsflyt og teknologispredning i sine respektive næringsklynger. Ved siden av kompetansecfokus utgjør etablering av gunstige rammebetingelser og utvikling av effektive infrastruktur de viktigste virkemidlene for å skape attraktive og effektive næringsmiljøer.

Endringene i næringspolitikken har på sin side ført til en forandring i synet på den tradisjonelle oppdelingen av politikkområder. Skapning av attraktive næringsmiljøer har nødvendiggjort en helhetlig tilnærming, fordi en effektiv tilrettelegging omfatter flere politikkområder. En *helhetlig næringspolitikk* forutsetter derfor en sterk koordinering av ulike politikkområder som utdanning, forskning, teknologi, transport, arbeidsmarked samt industri- og økonomisk politikk. En implikasjon av dette er at ikke bare et departement, men hele regjeringen har ansvar for næringspolitikken. Samtlige land har møtt utfordringene med en helhetlig tilnærming, men særlig har denne utfordringen vært eksplisitt behandlet i Finland.

Et fjerde fellestrekk ved de fem landene er at utformingen av næringspolitikken har skjedd i nær dialog med næringslivsaktører. Den er med andre ord i stor grad basert på *praktiske erfaringer* og ikke økonomisk dogmatikk. I Finland er samarbeidet mellom statlige og private aktører institusjonalisert gjennom en rekke råd, utvalg og komiteer spesielt opprettet for dette formålet, i Nederland er de tradisjonelle korporative institusjonene, utviklet i årene etter annen verdenskrig, tilpasset de nye utfordringene, i Irland har man utviklet lokale partnerskap mellom offentlige og private aktører, likeså i Chile, og i Singapore er multinasjonale selskaper representert i statlige institusjoners styre. Slike lokale løsninger innebærer at det ikke finnes *én* optimal løsning på å utvikle et attraktivt næringsmiljø eller et nasjonalt innovasjonssystem, men at det er viktig å ta hensyn til den institusjonelle praksis som eksisterer.

Et femte fellestrekk er at samtlige land har anlagt et *internasjonalt perspektiv* på egen næringspolitikk. Dette innebærer kontinuerlige reformer i takt med endringer i etterspørsel, teknologi, og konkurranse. Aktiv bruk av *benchmarking* er metoden som anvendes for å teste ut og sikre egen konkurransekraft.² Dette vil si kontinuerlig overvåking av konkurrerende systemer og sammenligning med politikken i ledende land og regioner. I hvilken grad næringspolitikken er vellykket, avleses i hvilken grad man klarer å trekke til seg utenlandske investeringer. Samtlige fem land har over tid har lyktes med dette. Både rammebetingelser og kompetanse har bidratt til å gjøre disse landene til attraktive lokaliseringsteder, men også stabilitet og forutsigbarhet i politikken har gjort at multinasjonale selskaper har valgt å satse i disse landene. Tillit til den statlige politikken har vært en viktig faktor. For landenes egen utvikling har det vært avgjørende at samspillet med multinasjonale selskaper har utgjort en del av en helhetlig næringspolitikk. Særlig har Irland, Singapore og Chile brukt utenlandsk kapital og kompetanse som et strategisk instrument i industrialiseringsprosessen.

Globalisering og en kunnskapsbasert økonomi har endret betingelsene for nasjonalstaters næringspolitikk. I motsetning til hva som lenge har vært antatt, har ikke økt integrering og overnasjonal regulering ført til et mindre behov for en statlig politikk. Tvert om er en nasjonal og helhetlig næringspolitikk viktigere enn noensinne. Den globale konkurransen øker presset mot en stadig mer effektiv bruk av nasjonale ressurser. De fem eksemplene som er beskrevet her viser ikke minst dette. I denne sammenheng er det grunn til å understreke at det er de

² I Lisboa-strategien har EU innført en tilsvarende metode: The Open Method of Coordination. Denne benchmarking-metoden ansees som det viktigste instrumentet for å sikre regionens framtidige konkurransekraft.

politiske strategiene som utgjør den avgjørende faktoren for næringsutviklingen, og ikke hvilke grupper som initierer den. Hvilke aktører som er sentrale – det være seg statlige eller private - varierer fra land til land avhengig av landenes historiske utvikling. Det synes likevel å være en trend i retning av økt privat initiativ jo mer kompleks og oppgradert næringslivet blir. Nyere forskning peker også på at samspillet med næringslivsaktører er nødvendig for å utforme en effektiv næringspolitikk.

Tabell 1

Gjennomsnittlig vekst i BNP per capita for årene 1992 – 1995 og 1996 – 2000 for Finland, Nederland, Irland, Singapore og Chile

	1992-1995	1996-2000
Finland	0.95	5.1
Nederland	2.1	3.6
Irland	5.5	9.9
Singapore	9.1	6.4
Chile	8.9	4.6
EU		2.6

Kilde: UN Statistical Yearbook 2000, New York 2003

Finland

Fra skog til telekommunikasjon

Verdens ledende produsent av mobiltelefoner, satsing på FoU, innovasjon, sterk koordinering og samarbeid mellom private og statlige aktører.

Etter en dyp krise på begynnelsen av 1990-tallet har Finland overrasket med å bli rangert som en av verdens mest dynamiske økonomier på begynnelsen av det nye tusenåret. Årlig vekstrate i BNP for årene 1996 - 2000 lå på 5.1 prosent. De tilsvarende tallene for USA var 4.3 prosent og for EU 2.6. Til grunn for veksten lå utviklingen av en ny sektor: IKT og særlig telekommunikasjon. Denne sektoren opplevde en eksplosiv vekst og ble i løpet av få år landets største eksportnæring. Som følge av endringen i sektorspesialiseringen klarte Finland å snu et underskudd på handelsbalansen til et betydelig overskudd ved tusenårsskiftet.

Det er to viktige faktorer som har bidratt til den finske suksessen. Den første er knyttet til de strategiske grep Nokia gjorde i 1992 og som førte til at det tradisjonelle finske konsernet ble verdens største innen mobiltelefoni. Den andre faktoren er relatert til statens næringspolitikk. Midt under den verste krisen landet opplevde siden uavhengigheten i 1917, besluttet regjeringen å skape et 'nytt' Finland: Finland skulle bli ett av verdens ledende informasjonssamfunn. Den nye visjonen ble basert på de skritt Nokia hadde tatt i retningen av å bli en høyteknologisk produsent. På basis av en bred konsensus i befolkningen ble næringspolitikken lagt om, slik at den støttet opp under den nye sektorspesialiseringen. De umiddelbare tiltakene besto i en massiv opptrapping av investeringene i FoU. Regjeringen solgte statsbedrifter for å skaffe kapital, og oppfordret samtidig privat sektor om å slutte opp om politikken. Fra 1992 til 1999 steg FoU-andelen av BNP fra 2.2 til 2.9 prosent. I 2001 sto

FoU for hele 3.4 prosent av BNP. Samtidig fulgte regjeringen opp med en rekke programmer som skulle stimulere utviklingen innen IKT- sektoren.

Parallelt med tiltakene for å oppgradere økonomien, ble store deler av næringslivet deregulert. Liberaliseringen av finanssystemet som hadde startet på 1980-tallet ble sluttført i 1993, da regjeringen fjernet alle begrensninger for utenlandsk eierskap i finske selskaper. Denne endringen hadde sammenheng med et annet viktig grep den finske regjeringen gjorde; innmelding i EU. Et resultat av dereguleringen og integrering med globale finansmiljøer var at Finland på slutten av 1990-tallet hadde utviklet et fungerende venture kapitalmarked. Men staten var også aktiv på dette feltet ved å skaffe til veie såkornkapital til nye høyteknologiske bedrifter. Ved at staten tok på seg denne oppgaven, signaliserte den samtidig sitt ansvar for å stimulere til nyskaping i bedriftssektoren. Den finske stat definerer også offentlig sektor som en del av dette incentivsystemet. En pågående og framtidig oppgave er derfor å bringe offentlig sektor i samsvar med nye organisasjonsformene i næringslivet. Dette innebærer mindre hierarkiske organisasjoner, men bedre koordinering av politisk tiltak. Høsten 2003 utnevnte regjeringen fire ministre som fikk som særoppgave å koordinere ulike politikkområder på tvers av sektordepartementene.

Den dramatiske snuoperasjonen på 1990-tallet kan se ut som et resultat av krisen. I virkeligheten var den oppgraderingen som skjedde et resultat en langsiktig utviklingsprosess. I hele etterkrigstiden hadde det vært et uttalt mål i næringspolitikken å diversifisere industriektoren. Bakgrunnen var den store avhengigheten av skogindustrien. Helt fram til tidlig etterkrigstid sto denne sektoren for nærmere 80 prosent av eksportinntektene. Staten spilte en pådriverrolle i denne politikken. Et viktig skille skjedde på begynnelsen av 1980-tallet da regjeringen gjorde et prinsippvedtak om å satse på teknologiutvikling. Forslaget var fremmet av førende krefter innen finsk industri.

Vedtaket om å satse på en nasjonal teknologipolitikk ble fulgt opp med etablering av nye institusjoner og programmer. I 1983 ble *The National Technology Agency (Tekes)* opprettet. Tekes' mandat var å bli en strategisk aktør for å fremme teknologisk FoU. Tekes bruker 'top down'- så vel som 'bottum up'-strategier for å fremme teknologisk forskning og utvikling. Tekes designer programmer der de ser behov for FoU, men er samtidig åpen for innspill nedenfra. Programmene utformes sammen med universiteter og bedrifter. For å sikre en effektiv politikk blir programmer og andre tiltak kontinuerlig evaluert. Etter at hovedstrategien om å utvikle informasjonssamfunnet ble trukket opp, har Tekes hatt som en viktig annen målsetting å fremme nettverksbygging mellom bedrifter, og mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner. Prosjekter som involverer nettverkssamarbeid er blitt prioritert og dette incentivet har også gitt resultater i form av kompetanseheving av hele IKT-klusteret. Dette miljøet regnes i dag som et av verdens 'noder' innen IKT ved siden av Silicon Valley og Singapore. Videre er det et hovedprinsipp i finansieringen av FoU å ikke spre midlene for mye og dessuten se ulike teknologiområder i sammenheng. Fra nettverksbyggingen akkumulerer dessuten Tekes betydelig kunnskap om hva som er framtidige problem og utfordringer.

Samtidig med styrkingen av FoU, trappet regjeringen også opp satsingen på utdanningssystemet. En viktig målsetting for utdanningen var å sørge for kvalifisert arbeidskraft til næringslivets ulike behov. Den finske regjering oppmuntret derfor ungdommen til å satse på utdanning innen teknologi, matematikk og naturfag. Parallelt med denne oppfordringen ble utdanningssystemet utvidet. På 1960-tallet var det kun to fullverdige

universiteter i Finland. I løpet av et par tiår var dette antallet økt til 20. I tillegg anla staten 30 polytekniske høyskoler rundt omkring i hele landet. Det finske utdanningssystemet er derfor preget av en sterk teknologiorientering og Helsinki Tekniske Universitet har spilt en hovedrolle i denne utviklingen. Politikken har vært vellykket i den forstand at da IKT-næringen fikk sitt store gjennombrudd på begynnelsen av 1990-tallet, kunne de finske bedriftene hente inn en adekvat og høyt kvalifisert arbeidskraft som også var rimelig. Lønnsnivået til finske akademikere utgjorde bare en tredjedel av nivået i for eksempel Silicon Valley. I startfasen representerte det relativt lave lønnsnivået et konkurransefortrinn for de finske bedriftene. Ved inngangen til 2000-tallet lå andelen av studenter innen realfag på 27 prosent. Dette tallet er betydelig høyere enn i andre vesteuropeiske land.

En viktig grunn til at den finske næringspolitikken har gitt vellykkede resultater, er et nært og intimt samarbeid mellom statlige og private aktører. Denne formen for samarbeid er det tatt høyde for i offentlige beslutningsprosesser. Siden 1960-tallet har det vært opprettet utallige råd, komiteer og andre utvalg innen ulike politikkområder med representanter fra ulike samfunnsfærer. På toppen av dette beslutningshierarkiet står *The Science and Technology Policy Council (STPC)*, opprettet i 1987. Rådet ledes av statsministeren og består i tillegg av åtte ministre, ti representanter fra universitetene, industrien, det finske forskningsrådet, Tekes samt arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Rådets viktigste oppgave er å formulere overordnede målsettinger for forsknings- og teknologipolitikken, utarbeide helhetlige strategier og sørge for informasjon til regjeringen. De facto kan rådet fatte beslutninger over departementsnivå.

For å summere opp, er det viktig å understreke at Finlands raske vei ut av krisen, var et resultat av en langsiktig næringspolitikk og en rekke effektive institusjoner som var etablert på 1980-tallet. Uten denne beredskapen hadde landet sannsynligvis ikke klart å få i gang økonomisk vekst så raskt og halvere arbeidsledigheten. At Finland nå blir rangert som en av verdens mest dynamiske økonomier og samtidig scorer høyest på EUs rankingliste i forhold til Lisboa-strategien, er også et resultat av den langsiktige satsingen. Den globale konkurransen gjør at framtidige utfordringer likevel vil bli større. Nokia har fungert som et lokomotiv i det finske 'økonomiske underet', men det er likevel stor enighet i ulike forskningsmiljøer at styrken og kvaliteten på det finske innovasjonssystemet utgjør landets framste konkurransefortrinn.

Nederland

Fra hollandsk syke til hollandsk mirakel

Aktiv sysselsettingspolitikk, reformer av velferdssystemet, sterk konsensus om å fremme transport og kommunikasjon.

'Det hollandske miraklet' refererer først og fremst til suksessen med å redusere en høy arbeidsledighet. Som andre vesteuropeiske land opplevde Nederland en sterk og stigende arbeidsledighet fra 1970-tallet. I tillegg slet landet med en betydelig økonomisk krise. På slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet hadde landet fall i nasjonalinntektene åtte år på rad. Midt på 1980-tallet nådde arbeidsledigheten 800 000, eller nesten 14 prosent av arbeidsstyrken. Ikke nok med det, i tillegg var et svært høyt antall personer gått over på en eller annen form for trygd. Sammen med antall registrerte arbeidsledige utgjorde denne gruppen 27 prosent av hele den nederlandske arbeidsstyrken. Nederland var et fremragende

eksempel på syndromet 'welfare without work'. Til tross for krisens omfang var politikken preget av en sjakk matt-situasjon i flere år. Alle var enige om at noe måtte gjøres, men de politiske partiene kunne verken enes om prioriteringer, politikk eller virkemidler.

Det var først da situasjonen var prekær og følelsen av at grensen var nådd, at reformer ble akseptert - men 'uten at partene var enige'. Vendepunktet kom i 1982 under kristendemokraten Lubbers første koalisjonsregjering (en sentrum-høyre-koalisjon). Regjeringen ble kjent som 'no-nonsense'-koalisjonen. Forut for dette skiftet hadde næringslivet tatt flere offensive tiltak overfor politikerne. En rapport fra *The Scientific Council for Government Policy* i 1980 dokumenterte alarmerende tilstander i hollandsk industri, og en ad hoc-komite, nedsatt for å utrede situasjonen ytterligere, konkluderte med at privat sektor trengte all den hjelp den kunne få.

Politikken som ble ført under Lubbers' ulike koalisjonsregjeringer konsentrerte seg om 1) lønnsbegrensninger (1980-tallet), 2) reformer av det sosiale støttesystemet (1990-tallet), 3) aktiv sysselsettingspolitikk (1990-tallet), 4) aktiv støtte til nøkkelsektorer i den nederlandske økonomien (1990-tallet); dette gjelder først og fremst transport og kommunikasjon, som også omfatter den maritime sektoren.

Som førstehjelp ble det iverksatt tiltak for å redusere lønns- og kostnadsnivået. Fram til 1960-årene hadde Nederland ført en økonomisk politikk som la vekt på lønnsmoderasjon. Av ulike grunner - sammenbrudd i gamle sosiale strukturer og de prismessige virkningene av utnyttningen av gassen fra Groningenfeltet – steg lønnsnivået betraktelig i den etterfølgende perioden. Samtidig utviklet Nederland i perioden mellom 1955 og 1975 en av verdens mest generøse velferdstater. Landet ble et høykostland og fordeling av sosiale goder kom ut av kontroll. Fenomenet ble omtalt som 'hollandsk syke' og referert til i økonomiske lærebøker.³

Samtidig var det åpenbart at ytterligere tiltak måtte iverksettes for å bedre landets økonomiske situasjon. Velferdsbudsjettet var relativt sett et av de høyeste i verden. Av en arbeidsstyrke på seks millioner var 660 000 uføretrygdet. Det var på bakgrunn av disse tallene at statsminister Lubbers i 1990 uttalte at Nederland var et sykt land. Regjeringen la opp til en politisk strategi for å få så mange som mulig tilbake til arbeidslivet. En reformpakke basert på økonomiske initiativ ble innført for å få folk vekk fra sykemeldinger og uføreopplegg. Siden den lave deltakelsen på arbeidsmarkedet ble sett å representere selve akilleshælen i den nederlandske økonomien, ble det samtidig iverksatt en rekke aktiveringstiltak. Andre tiltak var rettet inn mot å integrere ufaglærte og lavt lønnede inn igjen på arbeidsmarkedet.

Sist, men ikke minst, fortsatte regjeringen tradisjonen med å legge til rette for transportsektoren. Nederland har aldri vært noe sterkt industriland på samme måte som nabolandet Tyskland. Derimot har Nederland utnyttet sin strategiske beliggenhet mellom industrilandet Tyskland og havet til å bli en ledende aktør innen transport og kommunikasjon. For å fremme denne sektoren har regjeringen investert i en rekke FoU-programmer. Denne politikken følges opp innen utdanningssystemet. For eksempel er logistikk utviklet til et stort spesialfelt ved det tekniske universitetet i Eindhoven. Videre investerer staten kontinuerlig i alle former for fysisk infrastruktur, veier, jernbaner, luftfart osv. Det er konsensus i det

³ Hollandsk syke blir også referert til som en prosess der prispress fra en begunstiget sektor – høye inntekter fra naturressurser som olje eller gass – forårsaker problemer i andre sektorer. Høy prisutvikling innen den begunstigete sektoren kan hindre utvikling i andre som industri og jordbruk.

nederlandske samfunnet om å støtte denne sektoren. I den makroøkonomiske reguleringen vises det også spesielle hensyn til denne sektoren, blant annet gjennom skattelettelser. Skattelettelser er en politikk Nederland også benytter for å tiltrekke seg multinasjonale selskaper og særlig selskaperens hovedkontorer.

Den offentlige politikken har gitt klare resultater. Fra midt på 1980-tallet og fram til 1997 ble arbeidsledigheten mer enn halvert. I 1997 lå ledigheten på seks prosent, mens gjennomsnittet for EU var 11 prosent. Veksten i BNP lå også over EU-gjennomsnittet. I perioden 1991 – 1996 var årlig BNP-vekst på 2.2 prosent mot 1.5 prosent for EU. Konkret ga politikken seg utslag i økt handelsoverskudd, en sterkere valuta og derigjennom forbedrede offentlige finanser. På 1990-tallet var den økonomiske veksten knyttet til etablering av nye arbeidsplasser. Veksten skjedde innen den delen av næringslivet som var orientert mot hjemmemarkedet, og særlig innenfor tjenesteytende næringer. Denne utviklingstrenden bidro til en strukturell endring av næringslivet i retning av en tjenesteøkonomi. I 1996 sto tjenesteytende sektor for 74 prosent av total sysselsetting. Veksten har vært særlig sterk innen handel og distribusjon, samt innen finans- og forretningstjenester og kommunikasjon.

Innføring av lønnsmoderasjonspolitikken i 1982 ble gjort i samarbeid med fagforeningene sentralt og arbeidsgiverforeningen. Det er likevel grunn til å understreke at enigheten ble nådd innenfor en videre forhandlingsramme. Lønnsmoderasjonen ble akseptert mot reduksjon i arbeidstid, lavere skatter og sosiale avgifter. For staten ble dette gjort mulig gjennom en forbedring av offentlige finanser, reduksjon av offentlige utgifter og et bredere skattegrunnlag ved opprettelse av nye arbeidsplasser. Et annet viktig tiltak var derfor å 'fryse' velferdsgodene i 1983. Et annet var avvikling av støtte til skrantende industrier. Det var videre et mål å innføre desentraliserte lønnsforhandlinger og åpne for større lønnsdifferensiering. Suksess i form av nye arbeidsplasser og bedring i bedriftenes fortjeneste skapte tillit og bidro til at politikken kunne videreføres.

Forhandlingspolitikken skjedde innenfor etablerte institusjonelle rammer. Generelt er det liten fysisk og sosial avstand i Nederland. Siden annen verdenskrig er det dessuten etablert en rekke institusjoner som forskjellige stiftelser, råd, styrever og komiteer for å ivareta kommunikasjonen mellom ulike grupper. Flere av disse kom til som et resultat av en generell korporativ bevegelse på den tiden. Et eksempel er *STAR*, en privat stiftelse for lønnspolitikken etablert i 1945. *STAR* eies av fagforeningene sentralt og arbeidsgiverforeningen og utgjør det viktigste møtestedet for de to sosiale partene. *The Social-Economic Council (SER)*, etablert i 1950, er en organisasjon for tre parter. Den består av arbeidstakere og arbeidsgivere samt medlemmer utnevnt av regjeringen. De regjeringsoppnevnte medlemmene er vanligvis professorer i økonomi. Andre medlemmer er sentralbanksjefen og direktøren for det sentrale planleggingsbyrået.

Fra et rekordhøyt nivå på både statlige utgifter og avgifter fram til begynnelsen på 1980-tallet, har reformer innen arbeidsmarkeds-, sosial- og finanspolitikken gjort at Nederland i internasjonal sammenheng har fått en effektiv statshusholdning. Fra 2001 har både avgifter og utgifter ligget under OECD-gjennomsnittet. For næringslivet har dette betydd styrket konkurransekraft. På EUs rankingliste i forhold til Lisboa-strategien kommer Nederland som nummer to etter Finland.

Irland

Fra utviklingsland til utviklingsmodell

Åpen økonomi, eksportledet industrialisering gjennom utenlandsk direkte investeringer, vekst i kunnskapsintensive industrier, staten i partnerskap med lokalt initiativ.

Helt fram til tidlig etterkrigstid var Irland nærmest for et utviklingsland å regne. Med staten som pådriver er dette bildet blitt totalt forandret. Irland har markedsført seg og blitt kjent som en modell for økonomisk utvikling. I 1958 lanserte regjeringen *The Programme for Economic Expansion*, der hovedstrategien besto i å tiltrekke seg utenlandsk kapital og bedrifter. Virkemidlene var finansiell støtte og skattefordeler. De multinasjonale selskapene ble skattlagt på grunnlag av profitt og ikke inntekt, og med en lav flat rate. Samtidig åpnet regjeringen økonomien for utenlandsk konkurranse. I 1973 gikk Irland sammen med Storbritannia inn i EEC.

Politikken viste seg mer vellykket enn forventet. Mellom 1958 og 1973 økte industriproduksjonen med 6.7 prosent mot 1.7 prosent i perioden 1951-58. Likevel var det et stort 'men' i dette utviklingsbildet. En rapport som regjeringen fikk et amerikansk konsulentfirma til å utarbeide, viste at satsingen på utenlandsk direkte investeringer hadde vært mislykket som en langsiktig utviklingsstrategi. De aktivitetene som de multinasjonale selskapene hadde overført til Irland, hadde ikke ført til ringvirkninger i den irske økonomien. Dessuten var det betydelige risikomoment ved det at multinasjonale selskaper lett kunne relokalisere virksomheten til områder med bedre betingelser. Irske bedrifter var fortsatt preget av å være teknologisk tilbakefallende. Samtidig vokste arbeidsledigheten, særlig fra 1980. Gjennom et 'white paper', som ble presentert i 1984, annonserte regjeringen en ny strategi for industrialiseringen: Vedvarende vekst måtte baseres på irske bedrifter som framstilte produkter med høy bearbeiding, særlig innen elektronikk og telekommunikasjon. Med fokus på innovasjon og utvikling av 'national champions' skulle grunnlaget legges for skaping av nye arbeidsplasser og internasjonalt konkurransedyktige bedrifter. En målsetting var å doble Irlands andel av verdensmarkedet innen år 2000. For å nå denne målsettingen måtte hele samfunnet integreres, og innovasjonspolitikken ble derfor formulert som en visjon som kunne deles av brede lag av befolkningen. Irland skulle bli en modell for utvikling.

Problemet var at irske bedrifter var gjennomgående små. De manglet innovativ evne samt kompetanse innen forskning og produktutvikling. Det ble derfor ikke sett som noen løsning å overføre ressurser til bedriftene direkte. I stedet valgte man å satse på å utvikle en kompetent arbeidskraft. For å fremme prioriterte områder valgte altså regjeringen å allokere ressurser på en ny måte, samt å utvikle områder som ble identifisert som svake ledd i verdikjeden. Det ble derfor fokusert på å

- overføre statsstøtte fra fast kapital til teknologioppkjøp og markedsutvikling
- skaffe risikokapital til lokal industri
- øke integrering mellom MNS, lokal industri og utdanningsinstitusjoner
- forbedre det generelle næringsklimaet
- fremme utdanning, trening og mobilitet på arbeidsmarkedet
- kontinuerlig vurdere og evaluere industripolitikken

The Industrial Development Agency fikk i oppdrag å organisere ulike tiltak for å forbedre konkurransekraften til lokale bedrifter. Med den nye strategien ble også statens rolle

omdefinert. Fra en aktiv deltakelse i økonomien, ble statens nye rolle å stimulere privat entreprenørskap og initiativ. Det ble erkjent at statens aktivitet hadde ført til sosial passivitet. Et viktig virkemiddel ble derfor å stimulere til mer effektiv selvhjelp, samt skape betingelser for å fremme innovasjon og nye bedrifter. I samsvar med utviklingstrendene på internasjonale markeder, ble investeringene i menneskelig ressurser sett å omfatte anvendelse av ny teknologi, utvikling av markedskunnskap, oppgradering av arbeidskraften, utvikling av ledelsesferdigheter, kvalitetsforbedringer i produkter og tjenester.

Rent konkret ble det organisert en rekke kurs og programmer for å implementere politikken. I 1984 lanserte *The National Board for Science and Technology* et program for sysselsetting av ungdom, *The Institute for Industrial Research and Standards* ga teknisk støtte til bedrifters utviklingsprosjekter og *The Department of Labour Enterprise Allowance Scheme* ga støtte til bedriftsetableringer. Det irske eksportrådet investerte betydelige summer i utviklingen av design og modeller for en rekke bedrifter innen tekstil og bekledning. Alle typer tiltak ga seg utslag i nye arbeidsplasser. *The Programme for Action in Education* 1984-87 hadde som formål å øke andelen av ingeniører og annen høyt kvalifisert arbeidskraft. Samtidig ble det etablert tjenester og institusjoner for å lette samarbeidet mellom universiteter og industri. *The National Linkage Programme* hadde som oppgave å støtte utviklingen av den lokale leverandørindustrien.

Til tross for en betydelig økning i den årlige vekstraten i BNP, fra 5.1 prosent i perioden 1973-79 til 6.6 prosent for årene 1980-91, var det på begynnelsen av 1990-tallet tydelig at deler av politikken ikke hadde slått til. Særlig hadde satsingen på å utvikle 'national champions' på basis av 'economies of scale' vært feilslått. Irske bedrifter var ikke blitt konkurransedyktige. En forklaring var at det internasjonalt hadde skjedd en orientering vekk fra masseproduksjon til fordel for fleksible produksjonsmåter.

Erkjennelsen av at makroøkonomisk regulering og strukturpolitikk ikke var tilstrekkelig for å fremme en bred utvikling, førte til en desentralisering av politiske prosesser. Konkret betydde dette opprettelsen av lokale partnerskap. Det abstrakte begrepet offentlig-privat partnerskap fikk på denne måten en praktisk utforming. Hensikten var få lokale myndigheter og lokale aktører til å trekke sammen for på den måten å utvikle initiativ til å løse problemer på lokalt plan. Fordelen er at man kan trekke veksler på lokal ekspertise. Ved å desentralisere og fordele ansvar utviklet man tiltak som rettet seg direkte mot årsakene til problemene. De såkalte *Area-Based Partnership*, som ble dannet eksplisitt for å redusere arbeidsledighet og å motvirke økonomisk desintegrasjon, ble opprettet innenfor rammene av et samarbeid mellom den irske regjeringen og EUs strukturfond i 1991.

Etter om lag fem års eksperimentering viste resultatene at den desentraliserte strategien hadde fungert. Partnerskapsmetoden hadde vært mer effektiv enn man hadde forventet. Det viste seg at selv små bedrifter i tilbakeliggende distrikter hadde vært i stand til å klare kravene som ISO 9000 stiller, dvs. den internasjonale standarden for å kunne delta i kunde-leverandør-forhold. En viktig bakgrunn for denne oppgraderingen var at multinasjonale selskaper hadde utviklet et strategisk partnerskap med lokale leverandører. Leverandørene var blitt involvert på et tidlig stadium i design og produktutvikling. På denne måten hadde lokale bedrifter oppgradert kompetanse og ferdigheter og var i stand til å mestre prosjekter med økende kompleksitet. Mange av leverandørene er blitt beskrevet som 'one-stop shops' som er i stand til å levere komplekse løsninger til kundene. Samtidig viste utviklingen av dette produksjonssystemet at den opprinnelige ulempen med utenlandske multinasjonale selskaper hadde blitt snudd til en

fordel. Ved å bruke lokal aktivisme som drivkraft, hadde man ved hjelp av treningsprogrammer og andre problemløsende teknikker klart å integrere perifere distrikter i den nye globale økonomien. Metoden var virksom fordi tiltakene ble utformet i en praktisk kontekst.

Innen EU-området er det ikke noe annet land som har hatt en så høy økonomisk vekst som Irland etter 1995. Bakgrunnen for den sterke veksten er de offentlig-private partnerskapene som ble dannet innenfor rammene av samarbeidet med den irske regjeringen og EU. Som i det finske tilfellet er det samarbeidet mellom offentlige og private aktører som utgjør den viktigste mekanismen i den økonomiske utviklingen.

Singapore

Fra koloni til global node

Eksportledet industrialisering gjennom utenlandske direkte investeringer, oppgradering, satsing på høyteknologi, staten som hovedregissør.

Singapores utvikling er en av de mest spektakulære transformasjoner i nyere økonomisk historie. Fra å være britisk koloni, grunnlagt i 1819 og frigjort i 1965, har den lille bystaten i løpet av noen få tiår blitt en av verdens mest effektive og moderne økonomier. I dag er Singapore et senter for finanstransaksjoner, et lokaliseringssted for høyteknologisk produksjon og et globalt knutepunkt for transport og kommunikasjon. På slutten av 1990-tallet lå per capita inntekt på nivå med de fleste EU-land. Bystatens lokalisering har vært viktig for utviklingen av dette økonomiske senteret. Singapore har en strategisk beliggenhet mellom flere av verdens metropoler – Tokyo – New York – London. Imidlertid må Singapores imponerende utvikling også tilskrives en aktiv stat og en helhetlig næringspolitikk. I mer enn noe annet land er det regjeringen som har vært hovedregissør av det økonomiske underet.

Når det gjaldt industrialisering var Singapores utgangspunkt lite gunstig. Bystaten var ressursfattig både med hensyn på areal og andre ressurser. Det fantes heller ikke noen gruppe private næringsdrivende som kunne innta rollen som entreprenør. Kort sagt hadde den 'nyfødte' staten verken kapital, ekspertise eller teknologi. Singapores største fortrinn var et effektivt administrativt apparat - arven fra britene. Det var representanter fra dette som dannet basis både i regjeringspartier PAP (People's Action Party) og som sto for utformingen av næringspolitikken. I tillegg hadde Singapore en godt utdannet befolkning i forhold til andre kolonier.

På begynnelsen av 1960-tallet sto Singapore overfor to hovedproblemer: Økonomisk stagnasjon og høy befolkningsvekst. For å møte landets problemer lanserte regjeringen et industrialiseringsprogram i 1960. Etter en kort periode med forsøk på importsustitusjon ble kursen lagt om midt på 1960-tallet, en kurs som siden har vært fulgt. Visjonen som ble skapt var å utvikle Singapore til en 'global city'. Strategien for å realisere denne målsettingen var en eksportorientert industrialisering basert på utenlandske direkte investeringer. Fordelen med direkte utenlandske investeringer var at de representerte pakkedøsningsløsninger for finansiering, ledelse samt produksjons- og markedsføringsteknologi.

De praktiske grep som ble gjort var å utvikle et omfattende incentivsystem for å tiltrekke seg multinasjonale selskaper. For de selskaper som ville etablere seg i Singapore, ga staten betydelige skattelettelser, tilrettelagte tomter og sørget for en disiplinert arbeidskraft. Som et ledd i de industripolitiske strategiene ble utdanningssystemet reformert for å tilpasses industriens behov. Et annet viktig grep var tiltakene for å redusere 'red tape'. Gjennom en 'one-stop shop'-tilnærming klarte myndighetene å redusere saksbehandlingen av søknader til tre uker. Videre bidro staten med utvikling av et omfattende institusjonelt apparat for å sikre implementering og overvåking av politikken. Et eksempel på dette er *The Economic Development Board (EDB)* som ble etablert i 1961. I en viss periode disponerte denne organisasjonen 4 prosent av statens BNP. For å få best mulig informasjon om multinasjonale selskapers preferanser lot regjeringen selskapene bli representert i EDBs rådgivende styre. I 1968 ble EDB omstrukturert og splittet opp i en rekke organisasjoner med en rekke spesialfunksjoner.

Den nye strategien ga resultater i form av en rask og sterk økonomisk vekst. I periodene 1960-70 og 1970-80 lå den årlige vekstraten på henholdsvis 8.7 og 9.4 prosent og i perioden 1980-90 på 7.5 prosent. Allerede i løpet av 1960-tallet var arbeidsledighetsproblemet blitt løst. Den vedvarende økonomiske veksten førte imidlertid til økende etterspørsel etter arbeidskraft. For å demme opp mot en ekspansiv vekst, begynte regjeringen å korrigere kursen på overgangen mellom 1970- og 80-tallet. Fram til dette tidspunktet hadde oljeraffinering spilt en viktig rolle. Kurskorrigeringen er kalt Singapores andre industrielle revolusjon og målsettingen var å styre industrialiseringen i retning av mer sofistikerte varer med høyere bearbeiding. Målet var å basere næringsutviklingen på produksjonsformer med lav arbeidsintensitet. For å stimulere til dette innførte regjeringen en lønnspolitikk som tillot en betydelig lønnsvekst. Hensikten var å få bedrifter til å ta i bruk arbeidsbesparende metoder som mekanisering, automatisering og ulike former for databehandling

Samtidig satset regjeringen enda sterkere på å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Den introduserte nye skattelettelser til industrier man ønsket å satse på. Dette gjaldt i første rekke teknologiintensive bransjer med høyt vekstpotensial. Som på 1960-tallet ble implementeringen av politikken fulgt opp av etablering av en rekke nye institusjoner. I 1980 ble *Committee for National Computerization* nedsatt for å utforme en strategisk plan for å etablere Singapore som et software-senter og *National Computer Board* for å implementere planen. Den nye industrialiseringen ble fulgt opp med en rekke tiltak på ulike områder. Den tekniske utdannelsen ble modernisert og utvidet. Som et ledd i dette arbeidet inngikk myndighetene samarbeidsavtaler med utdanningsinstitusjoner i andre land. I 1981 ble *Institute of Systems Science* etablert som et samarbeid mellom National University of Singapore og IBM. Andre eksempler som kan nevnes er *Japan-Singapore Institute of Software Technology* og *German-Singapore Institute of Production Technology*. Resultatet av disse tiltakene var at antall utdannede innen datafag ble tredoblet i løpet av 1980-årene. Et annet tiltak var å gi finansiell støtte til multinasjonale selskaper for å trene lokal arbeidskraft. Samtidig ble mer arbeidsintensive operasjoner satt ut til Malaysia og Indonesia. Denne formen for 'outsourcing' førte til økt integrasjon med nabolandene og ble stimulert gjennom opprettelse av industriparken.

Videre skulle offentlig sektor gå foran som et godt eksempel og demonstrere regjeringens forpliktelse til en nasjonal satsning på informasjonsteknologi. Offentlige utdanningskampanjer ble tatt i bruk for å få hele befolkningen til å slutte opp om den nye visjonen. I denne perioden ble også tjenestesektoren inkludert i de næringspolitiske

strategiene. I planene om å gjøre Singapore til et transport- og kommunikasjonssenter passet dataindustrien godt inn. Til disse planene hørte også målsettingen om å gjøre Singapore til et av verdens maritime senter. Denne politikken var med på å underbygge visjonen om Singapores globale rolle. Myndighetenes politikk tok sikte på å gjøre Singapore til et senter for internasjonale utstillinger og konferanser for databransjen. Dette var et ytterligere tiltak som skulle underbygge den samme visjonen.

På begynnelsen av 1990-tallet ble det formulert målsettinger om å oppgradere økonomien nok en grad: Singapore skulle transformeres til å bli en kunnskapsbasert økonomi. Konkretiseringen av innholdet hevdes fortsatt å være noe uklar selv om publiseringen av EDBs *Vision of Industry 21* har satt som mål at Singapore skal bli en 'vibrant and robust global hub'. Noen av de tiltakene som har vært gjort så langt er å øke investeringene i FoU. Disse var i utgangspunktet meget lave, men fra 1990 til 2000 ble innsatsen hevet fra 0.8 til 1.9 prosent av BNP. Hovedinnsatsen ble rettet mot elektronikk og telekommunikasjon. Videre inngår nok en opprustning av utdanningssystemet som en del av planene for å utvikle en kunnskapsbasert økonomi. Som i de industripolitiske strategiene benytter myndighetene seg av andre lands utdanningsinstitusjoner for å oppgradere sitt eget system. Ved å få verdenskjente institusjoner til å opprette filialer i Singapore, er målet å gjøre Singapore til et internasjonalt utdanningscenter. Fram til 2002 hadde Wharton, Insead, Chicago Business School, Johns Hopkins og MIT benyttet seg av myndighetenes tilbud om finansiell støtte.

En tredje målsetting er få til en sterkere integrasjon mellom multinasjonale selskaper og innenlandske firmaer for å fremme innenlandsk teknologisk utvikling, som i det irske tilfellet. For å få multinasjonale selskaper til å anlegge regionale hovedkvarter samt å integrere en større del av verdiskapning i Singapore, er det gitt ekstra sjenerøse fiskale og skattemessige fordeler. Selskaper som er villige til å investere i FoU blir i tillegg gitt finansiell støtte ved kjøp av vitenskapelig utstyr og for treningsprogrammer for ansatte, samt at det blir tilrettelagt for bygging av nye lokaler. Det er beregnet at regjeringen betaler omtrent 30 cent av hver dollar som selskapene investerer i FoU. Selv om det hevdes at det fortsatt er mer utvikling enn forskning, har tiltakene svart seg økonomisk. Fra en gjennomsnittlige årlig vekstrate på 7.5 prosent på 1980-tallet, steg den til 8.4 prosent 1990-tallet.

Generelt sett representerer politikken på 1990-tallet en videreføring av den etablerte strategien om å oppgradere økonomien. Men fokuset på innovasjon innebærer samtidig en orientering mot å basere seg på egenutviklet teknologi. For det lokale næringslivet betyr dette økt fokus på kreativitet og dynamisk entreprenørskap. Å få til dette ansees som Singapores største utfordring, fordi denne type aktivitet bryter med de sosiale spillereglene som har utviklet seg mellom staten og det sivile samfunnet. Statens rolle som hovedregissør av den økonomiske politikken har vært basert på en implisitt kontrakt mellom regjering og befolkning. I bytte mot økonomisk vekst har befolkningen akseptert en sterk statsintervensjon i reguleringen av det sivile samfunn. Arbeidslivet har vært preget av en kultur med sterk disiplin og det har også vært begrensninger i personlig frihet. Den paternalistiske politikken har i sin tur vært med på å fostre et sosialt klima der de fleste velger å følge den sikre vei og å unngå risiko. Det påpekes at den disiplinerte arbeidskrafta passer godt til presisjonsarbeid i hardware-industrien og andre typer oppgaver som krever ledelse. Når det derimot gjelder arbeidsoppgaver som krever initiativ og selvstendig tenkning, som utvikling av original programvare, dataspill osv, viser undersøkelser at dette har vært mer problematisk å få til.

Regjeringens store handlingsfrihet har vært basert på dens uavhengighet av ulike interessegrupper. På bakgrunn av en 'ideology of survival' har regjeringen skaffet seg legitimitet gjennom å levere økonomisk framgang og vekst. I bytte har befolkningen fått en høy levestandard og en god utdanning. Et effektivt administrativt apparat har vært sikret gjennom et fungerende meritokrati. Talenter blir valgt ut i ung alder og satset på. Styringsgruppenes fortsatte eksistens er basert på at den fortsetter å levere. Skal den framtidige veksten baseres på egenutvikling, er regjeringen avhengig av å åpne for en større dynamikk i det lokale næringslivet. Regjeringen har erklært at den ønsker å fremme kreativitet, og har satt i gang tiltak for å fremme entreprenørskap og innovasjon. Så langt har det vært få resultater å registrere på dette området.

Chile

En latinamerikansk suksesshistorie

Utvikling basert på eksport av lokale naturressurser. Utvikling gjennom heving av kompetanse og kunnskap. FoU foretatt i fellesskap av stat og private. Statlig initiering av økonomiske reformer. Over tid har statlige tiltak bidratt til å bygge opp lokal entreprenørskap slik at økonomien er blitt mer 'selvgående'.

I latinamerikansk sammenheng representerer Chile en suksesshistorie. Fra midt på 1980-tallet har landet hatt den høyeste vekstraten i regionen, periodevis med en årlig vekstrate på 6 – 7 prosent. Det bemerkelsesverdige ved Chiles utvikling er at veksten er skjedd på basis av eksport av lokale naturressurser. Bakgrunnen for veksten er utviklingen av nye agrarsektorer som frukt, vin, oppdrettslaks, cellulose og treprodukter. Veksten i de nye næringene har samtidig endret eksportstrukturen. I 1980 sto salget av kopper for mer enn halvparten av eksportinntektene. I 1998 var kopperets andel sunket til en tredjedel. Eksempelvis økte verdien av jordbrukseksporten fra \$ 21 millioner i 1973 til \$ 683 millioner i 1988.

Det økonomiske vendepunktet skjedde på 1980-tallet, men det første grunnlaget for suksessen ble lagt på 1950- og -60-tallet. På 1950-tallet opplevde den chilenske økonomien stagnasjon og tilbakegang. Det ble etter hvert skapt konsensus om at det tradisjonelle jordeiersystemet, latifundio, var årsaken til stagnasjonen. Den store konsentrasjonen av jord, besittet av ikke-aktive eiere, ble sett som en hindring for modernisering av jordbruket. Visjonen som ble formulert var at Chile skulle bli et eksportorientert land basert på en konkurransedyktig agroindustri. Landets fortrinn var store kvanta av naturressurser. Problemet var å framstille produkter som var konkurransedyktige på internasjonale markeder.

Den politiske reformperioden, som regnes fra 1964 til 1990, startet med en reformering av latifundio og en delvis nasjonalisering av kopperindustrien. Disse reformene ble videreført og utvidet av Salvador Allendes regjering mellom 1970 og 1973. I tillegg til kopper ble også bankvesenet nasjonalisert og multinasjonale selskaper konfiskert. I reorienteringen av politikken var det de statlige aktørene, ikke forretningseliten, som tok ledelsen. Chile var et sterkt urbanisert samfunn og et av dets særtrekk var at den mest moderne og dynamiske gruppen var byråkratiet. Denne statseliten hadde en meritokratisk kultur.

Reformpolitikken ble ikke stanset eller reversert til tross for militærkuppet i 1973. Oppgaven med å reformere økonomien ble i første omgang gitt til en teknokratisk gruppe som ble kjent under navnet 'The Chicago Boys'. Gruppen besto av om lag 100 økonomer som hadde fått sin

utdannelse ved den kjente Chicago-skolen i økonomi, som en del av et utvekslingsprogram med USA. Men den nye økonomiske politikken som ble innført i 1975, som var basert på en stram pengepolitikk, virket som et sjokk på den lukkede chilenske økonomien. Fram til dette tidspunktet hadde den vært preget av eksportbeskyttelse og et ekstremt avgiftsvelde. Senere studier har vist at avgiftene kunne variere mellom 100 og 650 prosent. Deregulering og åpning til internasjonale markeder skapte et kaos som gjorde at staten måtte intervensjonere. En grunn var at tilgangen til utenlandsk kreditt hadde ført til en massiv utenlandsgjeld og krise i finanssektoren.

I samspill med IMF og Verdensbanken ble kursen lagt om i 1982-83. Ved siden av å bruke offentlige midler for å løse krisen i finanssektoren, ble det innført en rekke indirekte reguleringer av relative priser. De tiltak som ble foretatt medførte en økning av fiskale inntekter, en heving av valutakursen og en reduksjon av reallønnene. Statlige midler for å stabilisere økonomien ble skaffet til veie ved salg av statselskaper. Siden disse ble solgt til underpriser, representerte denne politikken en overføring av økonomiske ressurser fra stat til private aktører. Denne formen for overføring var med på å legge grunnlaget for de nye agroindustriene. En annen følge av de økonomiske overføringene var at de la grunnlaget for en myk gjeninnføring av demokratiet i 1990.

De nye agroindustriene nøt til å begynne med en viss beskyttelse. I tillegg var arbeidsmarkedet sterkt regulert. Beskyttelsen ble avviklet på 1990-tallet. Av større betydning for framveksten av de nye vekstsektorene var det aktive samarbeidet som ble utviklet mellom statlige og private aktører. Selv om veksten er basert på eksport av naturressurser, er det en komplisert prosess å bli internasjonalt konkurransedyktig i disse sektorene. Næringsmidler er meget sensitive produkter som setter krav til omfattende kunnskap om kvalitet, sikkerhet, hygiene og miljø. Utviklingen av de ulike typer kompetanse skjedde gjennom systematiske tiltak av både regjering og bedrifter. Noen av tiltakene hadde sitt opphav på 1950- og 60-tallet, mens andre var et resultat av kursendringen på begynnelsen av 1980-tallet.

De tidlige tiltakene omfattet i stor grad FoU-prosjekter. Blant tiltakene kan nevnes prosjektene til *Chilean Development Corporation (CORFO)*. CORFO var en statsinstitusjon som ble opprettet i 1939, og virksomheten ble finansiert gjennom en 15 prosent skatt på kopper. En av de tidlige prosjektene hadde som mål å heve kompetansen på det marine området. I løpet av 1950- og 60-årene etablerte CORFO en forsøksstasjon for fiskeriene, finansierte fabrikker for produksjon av fiskehermetikk og –mel. Den etablerte også en marinbiologisk stasjon nær Valparaiso. På 1960-tallet fokuserte CORFO på agroindustrien. For å skape konkurransedyktige produkter begynte man å sammenligne praksis i Chile med praksis i ledende land som California, Italia og Portugal. Det første strategiske grepet som ble gjort var å innføre og tilpasse utenlandske innovasjoner til chilenske forhold. Det andre grepet besto i å identifisere svakheter. Svakheterne besto blant annet i for dårlig kvalitet på råvarer og umoderne produksjonsutstyr. For å understøtte dette utviklingsarbeidet bistod staten med et omfattende informasjonsarbeid. Statlige organ skaffet til veie informasjon om utenlandske standarder og markedstrender. De arrangerte reiser slik at chilenske næringslivsfolk fikk besøke utenlandske fabrikker og få ideer til nye produkter. En viktig grunn til gjennombruddet på 1980-tallet var nettopp et nært samarbeid med utenlandske selskaper. Overføring av teknikker og prosesser ble raskt implementert gjennom det at chilenske produsenter arbeidet side ved side med utenlandske eksperter.

En annen viktig grunn til vendepunktet var at regjeringen og chilenske bedrifter gikk sammen for i fellesskap å forbedre eksisterende praksis. I 1982 ble det lansert et regjeringsprogram for oppgradering av produksjonsmetoder og produkter. Det ble gitt direkte finansiell støtte til så vel eksisterende som nye bedrifter, og til å fremme eksport. Suksessen hadde nær sammenheng med det samarbeidet som ble utviklet mellom chilenske bedrifter. Som i Finland på 1990-tallet ble den statlige støtten gitt under forutsetning av at bedrifter samarbeidet. Det ble kun gitt støtte til grupper av bedrifter, ikke til enkeltbedrifter. For å fremme samarbeid ble det opprettet organisasjoner som sørget for koordinering mellom de ulike enhetene. Samtidig bidro koordineringen til en ny organisering av produksjonen. Utviklingen skjedde i konsentrerte områder, klynger. Disse besto av noen få store bedrifter og et stort antall leverandører. I 1995 besto for eksempel tomatindustrien av ni store firmaer og 5000 leverandører. Veksten skjedde gjennom privat initiativ, men disse var blitt katalysert gjennom statlig finansiell støtte.

En annen fordel med den gruppebaserte koordineringen var at bedriftene i fellesskap kom fram til nye standarder for agroindustrien. Gjennom diskusjoner bidro disse standardene til en rask spredning av nye teknikker og ny praksis. Firmaene tok opp disse standardene på frivillig basis, og ikke etter ordre fra myndighetene. I et læringsperspektiv bidro standardsettingen til å omdanne taus kunnskap til eksplisitt kunnskap. Ved det at kunnskapen ble eksplisitt, bidro den samtidig til å identifisere hva de enkelte bedriftene måtte gjøre for å forbedre sin praksis. Det nære samarbeidet om standarder har vært en viktig og virksom metode for å heve kompetansenivået i de chilenske industriene.

Den samme tilnærmingen har vært anvendt innen oppdrettsnæringen. Siden laks ikke opprinnelig fantes i Chile, er denne næringen bygget opp fra 'scratch'. Det første skrittet ble tatt gjennom introduksjonen av et regjeringsprogram på 1970-tallet. Regjeringen bidro også med teknologioverføring fra ledende oppdrettsland som Norge og Skottland. Det første kommersielle selskapet ble startet i 1975 med støtte fra CORFO. I løpet av få år har også oppdrettsnæringen vokst til å bli en viktig eksportnæring. I løpet av vel to tiår har chilenske produsenter klart å erobre en fjerdedel av verdensmarkedet for oppdrettslaks. Etter Norge er Chile blitt verdens nest største produsent. Suksessen har gjort den chilenske oppdrettsnæringen attraktiv for utenlandske investorer. På 1990-tallet bidro utenlandsk investeringene til en ytterligere utvikling av næringen.

I latinamerikansk sammenheng skiller Chile seg ut ved en vellykket næringsutvikling. Som følge av tidlige og langvarige reformer, er det ingen andre land i Latin Amerika som tilnærmevis har hatt en vekst i produktivitet og eksport som Chile siden 1980. Offentlig støtte til FoU i nye eksportsektorer sammen med en bevisst klyngepolitikk, et nært samarbeid mellom offentlige og private aktører har utgjort nøkkelfaktorene i den chilenske suksessen på en tilsvarende måte som de har vært det i det finske og irske tilfellet.

Referanser

- Ann, L. S. (1989), Expansion of the Services Sector, i Sandhu og Wheatley.
- Blomström, M., A. Kokko and F. Sjöholm (2002), Growth and Innovation Policies for a Knowledge Economy: Experience from Finland, Sweden, and Singapore, Stockholm: hhs.
- Cheung, K. (2003), Diffusion of Trust and its Implication for the Development of a National Industry, paper 19th EGOS Colloquium.
- Ferranti, D. De, G. Perry, D. Lederman and W. F. Maloney (2002), From Natural Resources to the Knowledge Economy. Trade and Job Quality, Washington: WBI
- Findlay, R. (1989), Theoretical Notes on Singapore as a Development Model, i Sandhu og Wheatley.
- Hiok, L. B (1989), The Bureacracy, i Sandhu og Wheatley.
- Karl, T. L. (1997), The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Krause, L. B. (1989), Government as Entrepreneur, i Sandhu og Wheatley.
- Martinez, J. And A. Diaz (1996), Chile. The Great Transformation, Washington/Geneva.
- Moen, E. (2002), Globalisering og industripolitiske strategier. En sammenligning av Finland og Norge. Rapport for Makt- og demokratiutredningen, Oslo: Unipub.
- Moen, E. og K. Lilja (forthcoming), Change in Coordinated Market Economies. The Case of Nokia and Finland.
- OECD (1987), Innovation Policy. Ireland, Paris: OECD.
- Perez-Aleman, P. (2003), A Learning-based view of economic development: new cluster formation and institutional change in Chile, paper 19th EGOS Colloquium.
- Rodan, G. (1990), The Political Economy of Singapore's Industrialization: National State and International Capital, Basingstoke: Macmillan.
- Sabel, C. (1994), Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development, i Smelser og Swedberg.
- Sabel, C. (1996), Ireland: local partnerships and social innovation, Paris: OECD.
- Sandhu, K. S. and P. Wheatley (1989), Management of Success. The Moulding of Modern Singapore, Boulder, London, San Francisco: Westview Press/ISEAS.
- Seils, E. (2002), Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden, 1977-2002. Parlamentarisches System und Effekte finanzpolitischer Vereinbarungen, paper Centrum voor Duitsland-Studies.
- Smelser, N. J. Og R. Swedberg (1994), The Handbook of Economic Sociology, New York: Princeton University Press.
- Visser, J. Og A. Hemerijck (1997), 'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- World Economic Forum (2002), The Lisbon Review 2002-2003. An assesement of policies and reforms in Europe, Geneve: WEF.
- Yue, C. S. (1989), The Character and Progress of Industrialization, i Sandhu and Wheatley.