

## Globaliseringsstrategien: hvad kan vi lære?

*Hvad kan vi lære af Danmarks-historiens største og mest ambitiøse, sammenhængende satsning på forskning, viden, uddannelse og innovation. Hvilke greb virkede mindre godt og hvilke har givet stærke resultater? Gennem fire artikler ser REG LAB på, hvad vi kan lære af satsningen.*

Regeringens globaliseringsstrategi fra 2006 var på de fleste områder en stor succes. Strategien løftede bl.a. forskningsbevillingerne, førte til fusioner mellem universiteter, omlagde erhvervs-skolesystemet og skabte professions-højskoler.

Strategien kunne dog have fået stærkere betydning for væksten, hvis den var blevet fulgt bedre til dørs. Den politiske opmærksomhed på området forsvandt for hurtigt igen. Derefter faldt flyvehøjden og strategien blev aldrig rodfæstet.

Reglab ser i denne serie af 4 artikler på, hvad vi kan lære af danmarkshistoriens største og mest ambitiøse, sammenhængende satsning på forskning, viden, uddannelse og innovation. I denne første artikel giver REG LAB først et kort overblik og baggrund og resultater for derefter at gå tæt på embedsmandssiden for, at høre om udviklingen og realiseringen af globaliseringsstrategien. Vi har interviewet centrale embedsmænd i Økonomi- og Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet for at gå bag om arbejdet.

### Baggrunden for etablering af Globaliseringsarbejdet

Danmark har et produktivetsproblem. Siden midten af halvfemserne har Danmark været blandt de lande, der har haft den svageste vækst i produktiviteten. Faktisk viser en rapport fra FORA, at kun Italien har en lavere produktivitetsvækst, når man sammenligner væksten i produktiviteten i de femten rigeste lande fra 1997-2007. Man kan indvende, at den nedadgående trend – heldigvis – skal ses på baggrund af et højt niveau. Men tendensen er uomtvistelig en udfordring.

Denne udfordring medførte et behov for, at nytænke og sammentænke en lang række politikområdet. Svaret blev etableringen af regeringens Globaliseringsråd, der blev nedsat for at lave en vision og strategi for at udvikle Danmark til et førende vækst-, viden- og iværksætter-samfund.

#### Organisering af arbejdet med Globaliseringsrådet

For at lave en strategi og en vision for Danmark i den globale økonomi, nedsatte regeringen et ministerudvalg bestående af statsministeren (formand), økonomi- og erhvervsministeren, finansministeren, undervisningsministeren og ministeren for videnskab, teknologi og udvikling. Til at rådgive ministerudvalget nedsatte regeringen Globaliseringsrådet med repræsentanter for erhvervsliv, fagbevægelse og uddannelses-verdenen. Et sekretariat, med embedsmænd fra de fem ministerier med statsministeriet som formand, blev nedsat til at betjene både ministerudvalget og Globaliseringsrådet.

Globaliseringsrådet repræsenterer et historisk nybrud. Aldrig før er erhvervs politikken blevet prioriteret så markant: Den rykkede helt ind på statsministerens bord. Iværksætter, viden og uddannelse fyldte regeringsgrundlaget allerførste sider. Der blev foretaget massive investeringer på baggrund af en grundig, tværgående og sammenhængende strategi.

I alt investerede regeringen med støtte fra Radikale Venstre, Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne 38 mia. Kr. I uddannelse, forskning, innovation og iværksætter. Forskningsbevillingerne blev løftet til niveauet for Barcelona-målsætningerne (3 pct. af BNP). Uddannelsessektoren fik helt nye rammer med professionshøjskoler og erhvervsakademier. Universiteter fusionerede. Nye væksthuse og innovationsprogrammer så dagens lys.

## Resultater af Globaliseringsstrategien?

Trods den imponerende indsats, så er det på den korte bane vanskeligt at se, at strategien for alvor har virket. Ser vi på de internationale ranglister over nationers konkurrenceevne, kan vi se, at Danmark tilsyneladende ikke rykker den rigtige vej. Danmark bliver fortsat vurderet som en af verdens mest konkurrencedygtige og åbne nationer, men det går ikke mod toppen som planlagt. Tværtimod taber Danmark terræn, se tabel nedenfor.

Selvfølgelig påvirkes den danske økonomi af mange forskellige typer af faktorer som konjunkturer, overenskomster, arbejdsudbud og meget andet. Og formentlig kan vi først se de fulde effekter af Globaliseringsstrategien om 10-15 år, fx er investeringer i forskning og uddannelse særdeles langsigtede.

<b>Mindre konkurrencedygtig</b>		
Ranking af Danmarks Konkurrencedygtighed og globalisering på internationale ranglister		
	<b>2005</b>	<b>2011</b>
World Competitiveness Yearbook (IMD)	7	12
Global Competitiveness Index (WEF)	5	8
Business environment ranking (Economist Intelligence Unit)	1	7
Index of economic freedom (Heritage Foundation)	7	8
Economic Freedom of the World (Fraser Institute)	14	14
A.T. Kearney/Foreign Policy globaliserings-indeks	7	6

## Globaliseringsstrategien – den hemmelige revolution

Globaliseringsrådet – og de mange initiativer der sprang ud af arbejdet – satte den helt rigtige ramme for at skabe gode, langsigtede vækst-

betingelser i Danmark. Det er der bred enighed om blandt de embedsmænd, REG LAB har talt med. Globaliseringsstrategien var både meget ambitiøs og havde fat i alle de rigtige elementer.

*“Med Globaliseringsrådet gjorde vi alt det rigtige. Statsministeriet satte sig hårdt på processen, hvilket skar igennem ressort-uenigheder. Det betød, at vi kunne lave den rigtige diagnose”* fortæller Anders Hoffmann fra EBST. Han var selv med til at støbe kuglerne i sin daværende stilling som kreativ direktør i Erhvervs- og Byggestyrelsens forsknings- og analyseenhed FORA.



Arbejdet med analyser og initiativer var styret helt fra toppen i globaliseringsarbejdet af et sekretariat i Statsministeriet. Sekretariatet havde til opgave at gennemføre analyserne, forberede rådsmøder og ministerudvalgsmøder og fremkomme med forslag.

Netop den centrale styring af analyser og forslag gav en utrolig god dynamik, hvor de klassiske ressortstridigheder kunne træde i baggrunden. De bedste analyser vandt – ikke dem, der havde mest indflydelse de rigtige steder.

Det gav resultater i form af stærke analyser og de helt rigtige forslag.

Peter Torstensen, der i dag er CEO på Symbion Science Park, var den gang erhvervsdirektør i Økonomi- og Erhvervsministeriet: *“Helt grundlæggende var det de rigtige områder vi udpegede, og de 350 forslag vi kom frem med var kloge og velbegrandede. Jeg tror ikke man ville komme frem med noget markant anderledes, hvis man gennemførte øvelsen i dag.”*



Thomas Alslev Christensen, kontorchef i Forsknings- og innovationsstyrelsen

forklarer: *“Vi kan se, at opprioriteringen af forskningsmidlerne faktisk har en stor effekt. Resultaterne begynder at vise sig nu: Andelen af innovative virksomheder er steget fra 2008-09; 41 til 44 pct. Det private FoU ift. BNB er steget fra 1,6 pct. i 2007 til 2,1 i 2009 og prognosen for 2011 er det 2,2 pct. De store universiteter løfter opgaven bedre. Den strategiske forskning er blevet bredt accepteret.*



Når initiativerne alligevel kunne have fået endnu mere kraft, skyldes det først og fremmest, at det momentum Globaliseringsrådet skabte, ikke blev fastholdt og udbredt. Det gav sig udtryk på flere måder:

- For det første blev den centrale styring, der kendetegnede tilblivelsen af strategien ikke fastholdt, når det gjaldt opfølgningen. Den politiske opmærksomhed forsvandt, da strategien forlod skrivebordet – og dermed forsvandt også det fælles projekt på tværs af ministerier.
- For det andet var evnen til at eksperimentere og lære af erfaringerne med de enkelte initiativer ikke god nok.
- For det tredje var der enkeltområder, som haltede, enten fordi forslagene var for dårlige eller fordi analyserne aldrig kom til bunds.
- Og endelig lykkedes det ikke at få skabt en bred folkelig forankring af og opbakning til projektet, som betød, at forandringerne kunne forplante sig helt ud i de yderste led.

### **Manglende opfølgning på globaliseringsstrategien**

Da strategien først var færdig, pengene

fordelt og lovgivningen på plads, blev den politiske opmærksomhed naturligt nedtonet og ministerierne overladt til sig selv.

Peter Torstensen, CEO Symbion fortæller: *"Man fik ikke det nødvendige politiske fokus på sagen. Og så bliver det op til de enkelte ministerier at sætte dagsordenen. Så er det ikke længere en sammenhængende strategi"*

En vigtig pointe med Globaliseringsstrategien var at få belyst vækstdriverne på tværs af ministerier og ressort; At se på sammenhængen mellem uddannelse, forskning, iværksættere og virksomheder. Men i stedet for at fastholde det tværgående og sammenhængende fokus blev det overladt til de enkelte ministerier sammen med de politiske ordførere, at forestå de opfølgende investeringer i 2009.

Anders Hoffmann fortæller: *"Det der skete var, at Globaliseringsforhandlingerne 2 blev baseret på en sammenskrivning af evalueringer af de enkelte igangsatte initiativer. Det kom der en række interessante nye initiativer ud af fx Fornyelsesfonden. Men der kom ikke en ny samlet strategi på tværs af ministerierne"*.

Søren Hansen (tidligere direktør i Undervisningsministeriet) supplerer:

*"Hvorfor er det, at vi ikke i fx Undervisnings- og Beskæftigelsesministeriet tænker mere vækst? Jeg tror vi missede en stor mulighed for et ægte tværgående fokus i den måde vi fulgte op på Globaliseringsrådet. Fokus dør lidt, når det hele bliver ressortministeriernes ansvar. Vi fokuserede fx i UVM kun på 95 pct. mål-*



*sætningen. Det betyder, at vi ser mindre på sådan noget som rentabiliteten af de forskellige uddannelser: Kan det bedst svare sig at satse på automekanikere eller smede?"*

Konsekvensen er, at man i realiteten står uden en samlet strategi for innovationssystemet efter 2012. Man har nemlig forsømt at tage afsæt i Globaliseringsarbejdet ved de senere fælles processer, som regeringens vækstforum eller den virksomhedsrettede innovationsstrategi.

Thomas Alslev Christensen uddyber: *"Vi ville gerne have haft nye mål og visioner ind i strategien - men det kunne vi ikke komme igennem med selvom arbejdet tog godt 2½ år. Resultat er, at der ikke er nogen fælles opfølgingsplan i dag, som der var med globaliseringsstrategien. Vi har derfor i stedet lavet en i RTI-handlingsplan og opfølgingsplan, som resten desværre ikke hænger sammen med. Til gengæld har VTU og ØEM sammen prøvet at skabe en fælles sammenhæng med de øvrige ministerier."*

### **Ringelæring af evalueringer**

Nært beslægtet med den manglende opfølgning peger embedsmændene på et andet problem: Ringelæring evne til at eksperimentere og lære af erfaringer i innovationssystemet.

Ikke at det skorter på evalueringer. Enkeltordninger evalueres flittigt. Men det samlede innovationssystem vurderes ikke i sin helhed. Samtidig kan det være et problem, at det er det enkelte ressortministerium, der har ansvaret for at evaluere egne ordninger. Det kan nemlig ikke udelukkes, at det påvirker evaluatoren, at opdragsgiveren gerne vil fremstå med en succesfuld ordning.

Anders Hoffmann peger på, at man kunne nedsætte en enhed i et centralt ministerium med særlig fokus på, at gennemføre evalueringer og sprede læring, så man kan få belyst de kritiske antagelser vi har om ordningerne ordentligt – en art Innovationsvismænd. Og han uddyber:

*"Et godt eksempel på, hvad vi kunne få belyst er privat medfinansiering. Vi ved det virker, men hvor stor skal den være? Og hvilken form er bedst egnet, penge, timer eller andet? Det kunne man nemt studere og evaluere på, hvis nogen havde det som speciale"*

### **Svært at lave de rigtige diagnoser af problemerne**

Uddannelsesområdet var et centralt element i Globaliseringsarbejdet. Udover et økonomisk løft gennemførte man en lang række nye regler og rammer i folkeskolen, på ungdomsuddannelserne og i de korte og mellemlange videregående uddannelser. Hovedoverskrifterne var: Mere målstyring, akkreditering, større enheder, information og vejledning, bedre lærere og særlig fokus på målsætningen om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse i 2015.

Men efter Søren Hansens opfattelse kom man aldrig til bunds i problemerne, før man begyndte på løsningsforslagene.

*"Vi kom aldrig til bunds i ungdomsuddannelserne med Globaliseringsrådet. Meget hurtigt blev der zoomet ind på frafaldet på erhvervsuddannelserne. Det blev udpeget som hovedskurken. Det er helt klart også et problem, men tingene er mere komplekse. Man må se på ungdomsuddannelserne i sin helhed og sammenhængen til folkeskolen. Fx om der er for mange stærke elever, der*

*vælger det almene gymnasium – og dermed for få bogligt stærke, der kommer ind på erhvervsuddannelserne. Man skal huske på, at fx en mekaniker i dag er helt afhængig af boglig kunnen."*

Når man så samtidig skulle involvere alle interesser fik man aldrig taget fat på de hårde, men nødvendige prioriteringer, af hvilke uddannelser, der er mest rentable.

Ikke at forslagene var dårlige i Globaliseringsstrategien. Tværtimod var nogle fantastisk virksomme. Navnlige at man begyndte at benchmarke skolerne på frafald. Det fokus fra ministeriet betød, at skoleledelserne og bestyrelserne tog problemstillingen med frafald meget alvorligt.

Man kom bare ikke dybt nok. Søren Hansen forklarer: *"Hvis vi tænkte hele systemet fra bar mark – så ville vi helt sikkert ikke have lavet det samme. Man kan stille dette spørgsmål: Ville vi bruge ressourcerne anderledes? Ja, det ville vi. Men fordi vi ikke kom dybt nok og alle skulle tages i ed fik vi aldrig prioriteret."*

### **Erhvervspolitik som folkesport**

At gennemføre store forandringer er en vanskelig disciplin, som kræver, at strategier og indsatser taler til både hjerte og hjerne. At lykkes med et projekt som Globaliseringsrådet kræver ikke alene penge og nye rammer. Det kræver også, at mange mennesker ændrer deres adfærd: Ledelserne på universiteter og uddannelsesinstitutioner, forskere, virksomheder, skolelærere, rådgivere osv. Globaliseringsrådet fik ikke drevet forandringen ordentligt ud i samfundet, hvis man spørger de involverede embedsmænd.

Peter Torstensen uddyber: *"Det er*

*mennesker ude i virkeligheden, der driver forankring. Vi fik aldrig menneskerne med. Ude i verden blev Globaliseringsrådet betragtet som et statsligt styret, elitært projekt. Lærerne, forskerne, kommunerne, regionerne osv. – de blev aldrig en del af projektet. Det er ikke enestående med Globaliseringsrådet, men gælder erhvervspolitikken i det hele taget”.*

Og netop evnen til at skabe forandringer helt ud i systemets hjørner er central. Samtidig er det vigtigt at der i offentligheden er mere indsigt i erhvervs- og innovationspolitikken, som stadig har svært ved at blive forsidestof.

Søren Hansen forklarer det således: *”Sagen er, at vi i realiteten kun styrer en meget lille del af outcome fra centralt hold. På folkeskolen ved vi, at 65 pct. af resultaterne er betinget af relationen mellem lærer og elev. Hertil kommer ledelse for den enkelte skole, bygninger, undervisningsmaterialer osv. Så når alt kommer til alt er det uendelig lidt vi påvirker gennem fx lovgivning.”*

## **Gode råd til den kommende regering**

Skulle man samlet pege på, hvad en ny regering bør tage fat på for at sikre den langsigtede vækstdags-ordenen, kan man koge rådene ned til disse:

- Pas på med at forveksle kortsigtede økonomiske stimuli med vækstpolitik. Danmark har først og fremmest brug for en klar strategi for, hvad vi skal leve af på den lange bane – og det er ikke håndværkerfradrag
- Lav en strategi for viden, innovation, iværksætteri, uddannelse med samme stærke centrale styring og brede involvering – vi har ikke nogen i dag. Og hold fast i den også på det allerhøjeste niveau.
- Gør erhvervspolitik til en folkesport. Det har alle dage været forsømt, at få kommunikeret erhvervspolitikken bredt ud.
- Tag fat i de hårde prioriteringer fx at dimittender fra universiteterne kun skal have bacheloruddannelse, hvilket vil svare til uddannelsesniveaue for dimittender i andre lande.”
- Få skabt en læringskultur, hvor vi aktivt eksperimenterer med forskellige ordninger og gennemfører evalueringer centralt fra.

*REG LAB, september 2011*

### **Om artikelserien**

I denne artikelserie ser REG LAB på, hvad vi kan lære af Globaliseringsrådets proces, aktiviteter og initiativer. Hvad har været godt – og hvad har fungeret mindre godt?

For at undersøge det har vi interviewet en række eksperter, der fra forskellig vinkel vil belyse spørgsmålene.

I denne første artikel sætter vi fokus på en række af de centrale embedsmænd, som har været involveret i udviklingen af globaliseringsstrategien.

I kommende nyhedsbrevsartikler sætter vi fokus på temaet set gennem økonomernes og virksomhedernes øjne.