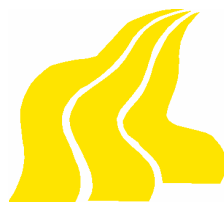


Discussion Paper

No. 29/2006

INSTITUTIONER, DISKURS OG REGIONAL FORANDRING
SCOTTISH DEVELOPMENT AGENCY OG REGIONALUDVIKLINGENS POLITIK
SAMMENFATNING AF INDLEVERET DOKTORAFHANDLING

Henrik Halkier



SPIRIT

School for Postgraduate
Interdisciplinary Research on
Interculturalism and Transnationality

Aalborg University

Department of History, International and Social Studies
Aalborg University

INSTITUTIONER, DISKURS OG REGIONAL FORANDRING
SCOTTISH DEVELOPMENT AGENCY OG REGIONALUDVIKLINGENS POLITIK
SAMMENFATNING AF INDLEVERET DOKTORAFHANDLING

Henrik Halkier

Discussion Paper No. 29/2006

© Henrik Halkier

ISSN 1397-9043

Published by:

SPIRIT

Aalborg University

Fibigerstraede 2

Dk-9220 Aalborg OE, Denmark

Phone + 45 96 35 84 38

Fax + 45 98 15 32 98

<http://www.ihis.aau.dk/spirit>

*SPIRIT – School for Postgraduate Interdisciplinary Research
on Interculturalism and Transnationality*

Director: Professor Henrik Halkier

SPIRIT is an interdisciplinary doctoral school for the systematic study of themes and theoretical issues related to the intertwining of political, transnational and intercultural processes in the contemporary world.

It is dedicated to examining – from the combined vantage point of both the human and the social sciences – cultural, political and communicative issues on a spectrum ranging from the local dimension over the national and the regional to the processes of globalisation that increasingly impinge on the organisation of life and the structure and dynamics of the world.

The thematic issues range from questions of European nationalism or European identity and integration; over transnational processes of migration, subcultures and international marketing; to transatlantic problems or nationalism and religion in Eastern Europe or the USA. What tie them together within the framework of *SPIRIT* are the school's distinctive features: Analysing themes in the context of the meanings and implications of internationality, and taking cultural/communicative as well as political/sociological aspects into account. The thematic area includes a long historical perspective reaching from pre-modern to contemporary Europe.

Considerable emphasis is placed on Europe - its history, politics, social anthropology, place in the world, relations to global issues, and trajectories for the future. On this background, research is conducted within the following four thematic areas:

1. Studies of Identity, Mentality and Culture
2. Global Markets and Organisations: Co-operation and Competition
3. Regions, Cultures and Institutional Change
4. International Politics, Ideas and International Change

Institutioner, Diskurs og Regional Forandring

Scottish Development Agency og regionaludviklingens politik

Sammenfatning af indleveret doktorafhandling

Henrik Halkier

Forord

Nærværende tekst er det danske resumé af min doktorafhandling *Institutions, Discourse and Regional Development. The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, som er udkommet på PIE – Peter Lang (www.peterlang.com). Afhandlingen er af Det Humanistiske Fakultet ved Aalborg Universitet antaget til forsvar for den filosofiske doktorgrad. Forsvaret finder sted fredag d. 19. maj 2006 kl. 12.15 i Auditorium B på Aalborg Universitet.

1. Mål og midler

Bekymrende fortolkninger

Der var engang. I 1960'erne og 1970'erne var britisk regionalpolitik bygget op omkring stærke og effektive instrumenter i form af tvungen godkendelse af virksomhedsudvidelser og finansielle tilskud, der tilsammen flyttede økonomisk aktivitet væk fra velstående sydlige regioner til områder med høj arbejdsløshed i de nordlige og vestlige dele af landet. I Skotland blev disse generelle tiltag suppleret i 1975, da den britiske Labour-regering etablerede *Scottish Development Agency* (SDA), en semi-autonom udviklingsorganisation der fremmede regionens økonomiske vækst gennem investeringer i skotske virksomheder. I 1979 overtog de Konservative regeringsmagten, og under Margaret Thatcher blev britisk regionalpolitik skåret drastisk ned, og SDA måtte forlade sig på 'bløde' instrumenter som information og rådgivning i forsøget på at gøre skotske virksomheder mere konkurrencedygtige. Med andre ord et markant skift fra 'stærk' til 'svag' regionalpolitik i den forstand at presset på den enkelte virksomhed for at handle i overensstemmelse med politiske territorial-målsætninger blev væsentligt mindsket i 1980'erne.

Nogle iagttagere har set udviklingen som en svækkelse af den offentlige indflydelse på de fri markeds kræfters fordeling af beskæftigelse og økonomisk aktivitet mellem regionerne, mens andre iagttagere har udtrykt sympati for introduktionen af en ny og mindre interventionistisk tilgang til regional udvikling. Men det fælles grundlag for de modstridende normative vurderinger er den samme forståelse af regionalpolitikens udvikling i Storbritannien generelt og i Skotland i særdeleshed, hvor overgangen fra 1970'erne til 1980'erne var karakteriseret af

- radikal forandring af regionalpolitikken,
- at forandringerne mindskede den offentlige indflydelse på private virksomheder,
- at forandringerne var blevet iværksat fra centralt hold af den britiske regering, og
- at forandringerne afspejlede Thatcher-regeringens neo-liberale ideologi.

Denne konsensus kunne naturligvis skyldes, at dette var 'hvad der virkelig skete', men eftersom påstanden om 'radikal forandring' til forveksling minder om den officielle fortolkning promoveret af Konservative politikere, kunne enigheden også være et resultat af Thatcherismens diskursive dominans i 1980'erne. Regionalpolitik indebærer tilskyndelse af private virksomheder til at agere i overensstemmelse med territorialpolitiske prioriteter gennem etableringen af incitamentstrukturer, og denne form for intervention var vanskelig at forene med Konservative hensigtserklæringer om at 'rulle staten tilbage' og 'befri markedet' – og når regionalpolitikken blev opretholdt af Konservative regeringer i 1980'erne, så kunne en måde at forlige ideologisk diskurs og politisk praksis på være at præsentere den ny regionalpolitik som 'svagere' og 'markedskonform'.

Det er imidlertid ikke kun den mulige oprindelse af forestillingen om 'radikal forandring' af Britisk regionalpolitik, der giver anledning til bekymring, idet en gennemgang af eksisterende akademisk litteratur vedrørende Thatcherisme rejser yderligere tvivl om grundlaget for denne udbredte fortolkning. Generelt falder litteraturen i to hovedgrupper, hvor nogle fremhæver 1980'ernes konservatisme som et markant ideologisk brud med efterkrigstidens store velfærdsprojekt, der gradvist blev omsat til radikale forandringer på forskellige policy-områder, mens andre insisterer på at nytænkningens praktiske gennemslag var langt mere begrænset, fordi omfattende reformer ville have kommet på tværs af de Konservatives pragmatiske magtpolitiske tilgang, hvor bevarelsen af regeringsmagten var et centralt mål. Ideologiske markeringer er med andre ord ikke konsekvent blevet omsat til praktisk politik, og også inden for det regionalpolitiske område er 'radikal forandring' i 1980'ernes Storbritannien med andre ord noget, der ikke kan tages for givet, men kun kan etableres gennem konkrete empiriske analyser. Dette er imidlertid en udfordring af to årsager: for det *første* fordi den parallelle gennemgang af litteraturen vedrørende regionalpolitik i Vesteuropa, Storbritannien og Skotland viser, at der altovervejende er blevet fokuseret på programmernes økonomiske effekter snarere end organisatoriske eller politiske aspekter, og for det *andet* fordi der samtidig eksisterer en udpræget arbejdsdeling, således at den enkelte tekst fokuserer på *enten* traditionelle top-

down programmer med tilskud til virksomheder i statsudpegede 'problem-regioner' eller på de i 1980'erne stadig mere omfattende forsøg på gennem bottom-up tiltag at afhjælpe den enkelte regions specifikke problemer. I praksis betyder dette, at sammenligning på tværs af regionalpolitiske paradigmer vanskeliggøres af fraværet af et overordnet begrebsapparat, og at politisk-organisatoriske forhold sjældent bliver inddraget i forklaringen af policy-udviklingen på en systematisk måde.

Formål og design

Bogens formål er at analysere SDAs udvikling set i sammenhæng med britisk regionalpolitik i perioden 1975-91 med særligt henblik på at klarlægge forholdet mellem og årsagerne til kontinuitet og forandring. Den empiriske undersøgelse har således to centrale opgaver, nemlig

1. at analysere udviklingen af SDA, både på det organisatoriske plan og inden for de enkelte policy-områder, med henblik på at belyse balancen mellem kontinuitet og forandring med hensyn til mål, implementering og interaktion med private virksomheder, og
2. at undersøge forholdet mellem SDA og dets politiske omgivelser, herunder dets sponsorer i det britiske Ministerium for Skotske Anliggender, andre aktører i det britiske policy-netværk inden for regionalpolitik, og betydningen af ideologiske og territoriale former for politisk diskurs.

Selvom afhandlingens tilgang er interdisciplinær, fordi den trækker på indsigter og argumenter fra en række akademiske traditioner, så er den overordnede struktur klart historisk med fokus på forandringer over tid i institutioner, diskurser og regionale udviklingstiltag. Hertil kommer at studiets konkrete kontekst er et krydspunkt mellem to historiske tendenser, som begge involverer en rekonfiguration af forholdet mellem offentlige og private aktører: på den ene side Thatcherismens og neo-liberalismens fremvækst i Storbritannien, og på den anden side udviklingen af et nyt 'bottom-up' paradigme i europæisk regionalpolitik med vægt på ikke-finansielle policy-instrumenter. I en situation præget af kompleks forandring er det naturligvis særlig vigtigt at anvende en sammenhængende begrebsmæssig ramme, der er i stand til at spænde over forskellige paradigmer inden for regionaludvikling og redegøre for det dynamiske forhold mellem organisationer, udviklingsstrategier og politisk diskurs. En sådan platform har imidlertid vist sig ikke umiddelbart at være til rådighed, og derfor er teoretisk refleksion og begrebsafklaring blevet en selvstændig del af projektet med udgangspunkt i, hvad der generelt kan beskrives som en nyinstitutionalistisk tilgang.

Spørgsmålet om forholdet mellem institutioner og økonomisk udvikling kunne naturligvis have været tacklet på andre måder end gennem et kontekstualiseret case-studie af én region på grundlag af omfattende teoretiske overvejelser, men under de givne forhold vurderes de mest nærliggende alternativer at være mindre attraktive. Et survey-baseret studie af et større antal regioner ville kun kunne have fokuseret på et begrænset antal på

forhåndsdefinerede spørgsmål,¹ og en sådan tilgang ville derfor risikere at reproducere de eksisterende simplistiske begrebsdikotomier og samtidigt gøre det vanskeligt at fastholde processer og relationer mellem regionalpolitiske institutioner, policy-instrumenter og diskurser. Sammenligning af et mindre antal regioner ville have været et mere oplagt alternativ, men vanskelighederne ved at håndtere f.eks. fire detaljerede case-studier i fraværet af et sammenhængende begrebsmæssigt udgangspunkt resulterede i, at ét eksplorativt casestudie fremstod som den mest givtige fremgangsmåde. Og hvorfor så Skotland? Mine ansættelsesmæssige forhold pegede mod de britiske øer, og da de engelske regioner indtil slutningen af 1990'erne var klart domineret af traditionel top-down regionalpolitik, var Wales og Skotland langt mere interessante i et bredere europæisk perspektiv, og da den eksisterende litteratur entydigt pegede på sidstnævnte som havende den mest omfattende og innovative organisation i skikkelse af SDA, så var valget i den sidste ende ikke så svært.

Studiet er afgrænset i tre dimensioner. *Geografisk* betyder fokuset på SDA, at diskussionen af skotske forhold optager mere plads end den britiske kontekst, selvom udviklinger på begge niveauer bliver analyseret på grundlag af originalt kildemateriale. I øvrigt vil spændingen mellem opfattelsen af Skotland som en nation og områdets politisk-administrative position som britisk region, næppe overraskende, vise sig at være en væsentlig dimension i den regionalpolitiske proces. *Tidsmæssigt* fokuserer afhandlingens centrale dele på den periode, hvor SDA eksisterede, dvs. fra oprettelsen i december 1975 indtil organisationen forsvandt gennem sammenslutning med den skotske afdeling af det britiske *Training Agency* og dannelsen af *Scottish Enterprise* i april 1991. Processen, der førte til oprettelsen af SDA, vil naturligvis blive analyseret for at klarlægge den politiske kontekst, som organisationen oprindeligt blev placeret i, ligesom baggrunden for *Scottish Enterprise*-forslaget også vil blive undersøgt detaljeret, fordi det må formodes i nogen grad at afspejle erfaringer med SDA gennem 1980'erne. Endelig er det vigtigt at understrege at afhandlingens *analytiske perspektiv* er regionaludviklingens politik, ikke blot med hensyn til problemidentifikation, men også i relation til de ofte stærkt kontroversielle valg af strategier, policy-instrumenter og organisatoriske rammer. Dette betyder, at mens eksisterende evalueringer og fremherskende opfattelser af bestemte policy-instrumenters succes eller mangel på samme naturligvis vil blive inddraget som væsentlige parametre i den politiske debat, så indeholder afhandlingen ikke et forsøg på at gennemføre en selvstændig evaluering af de økonomiske konsekvenser af SDAs regionalpolitiske aktiviteter.

Den empiriske analyse af SDA og britisk regionalpolitik er primært baseret på originalt kildemateriale, suppleret af en kritisk revurdering af eksisterende forskningsresultater. Det er naturligvis afgørende at være i stand til at trække på samtidige kildetekster, der enten

1 Se for eksempel Halkier & Danson 1997, Damborg & Halkier 1998.

har indgået direkte i policy-processen eller som rapporterer detaljeret herom, men for at kunne følge processen tilstrækkeligt tæt har det været nødvendigt at supplere dette materiale med kilder produceret som led i forskningsprocessen, nemlig på den ene side 33 interviews med centrale aktører fra SDA og det skotske policy-netværk omkring regionalpolitik, og på den anden side konstruktionen af databaser på grundlag af upubliceret materiale til belysning af bl.a. organisationens mest kontroversielle policy-funktioner. Alt i alt udgør fire grupper af kildemateriale således grundlaget for størstedelen af den empiriske analyse, nemlig

- officielle tekster produceret af SDA, regeringen og andre inden for de britiske policy-netværk,
- tekster og dokumenter produceret af interesseorganisationer og politiske partier,
- skotske aviser og fagtidsskrifter, samt
- interviews med personer centralt involveret i skotsk regionalpolitik.

Det er således tydeligt, at analyse af tekster vil være en helt central del af den empiriske undersøgelse, fordi tekster som oftest er den eneste måde at opnå information om policy-processen på, og tekster vil således både på klassisk historiker-vis blive analyseret i forhold til andre tekster for at underbygge kontroversielle påstande om faktuelle forhold, og med henblik på at placere dem i forhold til det diskursive terræn de indgår i.

Afhandlingen falder i 5 dele. Først præciseres problemstillingen med udgangspunkt i en litteraturoversigt over analyser af henholdsvis regionaludvikling og Thatcherisme (Kapitel 2), og en begrebsmæssig ramme for den empiriske analyse etableres med udgangspunkt i en ny-institutionalistisk tilgang til analysen af policy og politisk diskurs (Kapitel 3). Efter en redegørelse for den økonomiske og politiske karakter af 'det skotske problem' (Kapitel 4), analyseres først (Kapitel 5-7) udviklinger for organisationen som helhed – dens oprindelse, ressourcer og udviklingsstrategier – og dernæst fem centrale policy-områder (Kapitel 8-12) med hensyn til kontinuitet og forandring i policy-design og implementering. Den empiriske analyse af SDA og dens aktiviteter placeres systematisk i forhold til parallelle udviklinger i det britiske policy-netværk og i forhold til trends i vesteuropæisk regionalpolitik. Endelig fokuserer Kapitel 14 på det diskursive miljø, SDA opererede i gennem en omfattende analyse af den regionalpolitiske diskussion i Skotland og Storbritannien fra midten af 1970'erne frem til diskussionen om *Scottish Enterprise*-forslaget i begyndelsen af 1990'erne, og på grundlag heraf fremlægger Kapitel 15 undersøgelsens resultater gennem en rekonstruktion af SDAs udvikling og baggrunden herfor.

2. Regionalpolitik på begreb

Den begrebsmæssige ramme for den empiriske analyse etableres i tre tempi: først gennemføres en kritisk refleksion over centrale traditioner inden for nyinstitutionalismen, dette danner udgangspunkt for en reformuleret tilgang til policy-analyse inspireret af især bidrag med fokus på netværk og interorganisatoriske relationer, som så gør det muligt på grundlag af en omfattende læsning af speciallitteratur at opstille en institutionalistisk inspireret ramme for en undersøgelse af regionalpolitiske processer.

Tabel 1 gengiver de centrale elementer i tilgangen, og selvom de argumentatoriske mellemregninger og nuancer på ingen måde kan ydes rimelig retfærdighed i en kort sammenfatning som denne, så er det alligevel værd at fremhæve fem aspekter, som hver for sig kan hævdes at rumme elementer af nytænkning i forhold til den eksisterende litteratur:

- En begrebsmæssigt 'slank' nyinstitutionalisme, primært inspireret af økonomen Douglas North, men alligevel i stand til at inkorporere diskurser som en ikke-formaliseret institution.

Tabel 1 Regionalpolitik - et institutionalistisk perspektiv		
Analyseområder	Dimensioner	Under-dimensioner
Politisk kontekst	Diskursivt terræn	Offentlige-private antagelser Centrale-regionale antagelser Det regionale problems karakter
	Koordinationsregler	Politisk system Policy netværk
	Aktørkonfiguration	Politiske partier Private organisationer Offentlige organisationer
Politisk sponsorering	Interaktionsregler	Organisatorisk sponsorering Policy sponsorering
	Udfald	Ressourceudveksling Organisatorisk forandring
Implementerings- (og andre) organisationer	Ressourcer	Autoritet Information Penge Organisation
	Antagelses-ordner	Regionale relationer Regionale problemer/løsninger Regionale forandringsaktører
	Strategier	Regionale udviklingsstrategier Organisatorisk positionering
Policy implementering	Interaktionsregler	Policy-instrumenter Implementeringsmodi (generering, vurdering, selektivitet)
	Udfald	Policy output Virksomheds-effekter Institutionel effekt
Økonomisk kontekst	Aktørkonfiguration	Eksisterende virksomheder Etableringshindringer
	Koordinationsregler	Ejerskabsstrukturer Konkurrence Virksomhedsnetværk
	Diskursivt terræn	Offentlige-private antagelser Centrale-regionale antagelser Det regionale problems karakter

- Anvendelsen af tre forbundne niveauer i policy-analysen: organisatoriske dimensioner vedrørende den enkelte aktør, relationelle dimensioner med fokus på organisationers gensidige interaktion, og multi-organisatoriske dimensioner vedrørende den videre sociale kontekst inden for hvilke organisationer opererer. Regionalpolitik involverer per definition offentlige tiltag med henblik på at få private virksomheder til at disponere i overensstemmelse med territorial-politiske prioriteter, og derfor vil der i praksis være fem centrale analyseområder inden for studiet af regionaludviklingens politik, fordi den implementerende organisation opererer i to kontekster på samme tid, en økonomisk såvel som en politisk, og har direkte relationer både til de private virksomheder tiltagene retter sig imod og til sine politiske sponsorer.
- Introduktionen af antagelses-ordner (assumptional orders)² etablerer en analytisk forbindelse mellem den enkelte aktør og det diskursive terræn ved at fokusere på aktørens orientering i forhold til omgivelserne med hensyn til sted, tid og aktørroller. I en regionalpolitisk kontekst betyder dette konkret et fokus på forholdet mellem regioner og underliggende værdier, der legitimerer offentlig intervention, problemdefinitioner og løsningsstrategier, samt fordelingen af roller i forskellige faser af policy-processen.
- Udviklingen af en multi-dimensional tilgang til studiet af policy-instrumenter, der videreudvikler Christopher Hoods ressource-baserede tilgang gennem en institutionalistisk-inspireret introduktion af to niveauer af interaktionsregler: de fire centrale policy-ressourcer (autoritet, information, penge, organisation) kan gøres tilgængelige for målgruppen på tre grundlæggende forskellige måder (tvungent, betinget, ubetinget), og samtidig kan der være knyttet yderligere regler, implementeringsmodi, til bestemte instrumenter, i forbindelse med regionalpolitik f.eks. et selektivt fokus på bestemte virksomheder, placeringen af initiativet til konkrete projekter ved private og/eller offentlige aktører, og forskellige grader af gennemsigtighed i forbindelse med vurderingen af hvorvidt individuelle projekter skal nyde fremme.
- Pointeringen af det diskursive terræns flerdimensionale karakter, konkret i forhold til regionalpolitikken med fokus på forholdet mellem center og periferi, offentlige og private aktører, og karakteren af det regionale problem.

Alt i alt gør den institutionalistiske tilgang det muligt at præcisere kontrasten mellem forskellige regionalpolitiske paradigmer, og det kan f.eks. demonstreres at forskellen mellem den traditionelle top-down tilgang i form af tilskudsprogrammer i nationalt udpegede problemområder typisk adskiller sig fra den nyere bottom-up tilgang på alle fem hovedområder i Tabel 1.

2 Inspireret af begrebshistorikeren Reinhart Koselleck (1990) og Niels Åkerstrøm Andersens 'institutionelle historie' (1994), jvf. Halkier 2003.

3. Skotsk kontekst

For at forstå baggrunden for beslutningen om at etablere en særlig regional udviklingsorganisation i Skotland i midten af 1970'erne og den kontekst som den ny organisation kom til at operere i, er det nødvendigt at kende til især tre forhold, nemlig særtrækkene ved den måde regionen blev styret på politisk, karakteren af de økonomiske problemer den stod overfor, og tidligere initiativer med henblik på at fremme den økonomiske udvikling i regionen. Fælles for de tre forhold er deres dobbelte karakter – skotsk og britisk på samme tid – og den måde disse dobbeltheder spillede sammen på, var det der adskilte Skotland fra Wales og de engelske regioner.

Økonomisk set betød skabelsen af den britiske unionsstat i 1707 skabelsen af et fælles indre marked, og det hastigt ekspanderende oversøiske imperium gjorde det muligt for skotske entreprenører at operere internationalt i et hidtil uset omfang. Tilpasning til dette nye marked resulterede i en tidlig og hurtig industrialisering med omdrejningspunkt i et tæt netværk af virksomheder i det centrale Skotland inden for skibsbygning, metal- og maskinindustri. Dette stærkt specialiserede industrikompleks havde en begrænset omstillingsevne, og efterkrigstidens gradvise afvikling af imperiet som et beskyttet britisk marked betød reduktion af den skotske produktionskapacitet og var ofte ledsaget af offentligt ejerskab af kriseramte private virksomheder. Ligesom andre regioner i Storbritannien der havde været domineret af traditionelle økonomiske aktiviteter, var væksten inden for nye industrier relativt begrænset, og selvom Skotland havde succes med at tiltrække investeringer fra multinationale selskaber inden for især elektronik, så var dette ikke tilstrækkeligt til at forhindre et højt niveau af både arbejdsløshed og udvandring. I midten af 1970'erne havde Skotlands økonomiske position således forandret sig fra at være en velstående og central region i det verdensomspændende victorianske imperium til at være præget af industriel tilbagegang, massiv arbejdsløshed, og en stigende grad af 'ekstern kontrol', der inkorporerede skotsk industri i den britiske økonomi som det nederste niveau i interregionale og internationale virksomhedshierarkier. Med mindre variationer kan disse træk genfindes i andre britiske regioner, der blomstrede industrielt og økonomisk i 1800-tallet, men som fra 1930'erne og fremefter i stigende grad blev set som 'problem-regioner' – og dermed potentielle objekter for offentlig politik i efterkrigstidens velfærdsstat.

Mens unionsstaten havde skabt økonomisk integration først via det fælles marked og senere gennem ejerskabsrelationer, så opretholdt det britiske politiske system distinkte styreformere nord for grænsen, først gennem bevarelsen af skotske institutioner inden for lovgivning og retsvæsen, uddannelse og religion, og senere gennem etableringen i 1885 af en territorial enhed inden for den britiske regering, Ministeriet for Skotske Anliggender. Med udvidelsen af den offentlige sektor i 1900-tallet fik det skotske ministerium overført en lang række nye opgaver, og dette bidrog til at sikre, at territorial politik forblev en integreret del af den politiske dagsorden, fordi det gjorde det muligt at fortolke sociale fænomener – også selvom de måtte findes i tilsvarende omfang i England – som specifikt

skotske. Dette blev i høj grad understøttet af den skotske politiske elite, for selvom både Konservative og Labour var tilhængere af unionsstaten, så havde 'preferentiel regionalisme' – fordele til Skotland i forhold til andre britiske regioner – været praktiseret systematisk af begge de unionistiske partier, og forestillingen om Skotland som noget særligt, en nation på samme måde som den engelske, blev naturligvis yderligere styrket i kølvandet på det nationalistiske *Scottish National Party's* eksplosive vælgermæssige fremgang i 1960'erne.

Disse politiske særtræk havde imidlertid kun begrænset indflydelse på den regionalpolitik der blev ført frem til midten af 1970'erne. Britisk regionalpolitik bestod af sammenhængende programmer, der opererede ud fra ensartede retningslinier i England, Wales og Skotland, og set fra de private virksomheders synspunkt var der begrænset forskel på de offentlige incitamenter, der kunne opnås ved at investere i et af de statsligt udpegede regionalstøtte-områder. Ikke desto mindre er det stadigvæk muligt at identificere specifikt skotske elementer i regionalpolitikken i denne periode, især

- etableringen af en stats-sponsoreret semi-autonom udviklingsorganisation, Highlands and Islands Development Board, for det ikke-industrialiserede og tyndt befolkede skotske højland i 1965, og
- en serie højprofilerede planlægningsinitiativer fra Ministeriet for Skotske Anliggender, der forsøgte at integrere fysiske og økonomiske betingelser for udvikling i Skotland.

Men måske endnu vigtigere end disse konkrete tiltag var det politiske forhold, at Ministeren for Skotske Anliggender gradvist blev tillagt et generelt ansvar for skotsk økonomisk udvikling – og dermed fik regionaludviklingens politik per definition en specifik skotsk dimension.

Alt i alt var de skotske særtræk således primært koncentreret i civilsamfundet og det politiske felt, men i efterkrigstiden blev specielt sidstnævnte i stigende grad betydningsfuldt også set fra et økonomisk perspektiv, fordi den offentlige sektor fik en langt mere fremtrædende rolle gennem keynesiansk makro-økonomisk politik, nationalisering af centrale dele af det nu skrantende sværindustrielle kompleks, og en stærkt udvidet regionalpolitik som et svar på regionens økonomiske og beskæftigelsesmæssige misere. Dette betød, at spørgsmålet om hvorvidt den økonomiske politik skulle have en særlig skotsk dimension var nærliggende, og da både de to dominerende unionistiske partier og de skotske nationalister gjorde økonomisk udvikling til et centralt spørgsmål, blev økonomisk og territorial politik i stigende grad sammenflettet. I midten af 1970'erne var den skotske økonomi på flere (og bogstavelige) måder blevet en 'politisk økonomi', ikke bare på grund af den omfattende og konsensusbårne eskalering af statsintervention i regionen, men også på grund af den direkte eller indirekte betydning af territorial-politiske antagelser om Skotlands forhold til resten af Storbritannien.

4. SDA og organisatorisk forandring

Før rekonstruktionen af SDAs historie påbegyndes, er det værd at minde om, at den eksisterende litteratur indeholder meget forskellige opfattelser af organisationen og dens aktiviteter, lige fra det tilsyneladende simple spørgsmål om hvorledes overordnede udviklingsstrategier og konkrete programmer og projekter udviklede sig, til mere komplekse spørgsmål vedrørende årsagerne til kontinuitet og forandring. Tabel 2 giver et overblik over de to mest fremtrædende positioner, der begge er kendetegnet af en høj grad af indre konsistens og af at indeholde udsagn, der dækker en meget stor del af de analytiske dimensioner indeholdt i Tabel 1, og de to fortolkninger kan således fungere som referencepunkter i den empiriske analyse, om end de naturligvis ikke vil komme til at stille sig hindrende i vejen for alternative og mere komplekse fortolkninger.

Tabel 2 Kontrasterende perspektiver på SDAs udvikling	
Ekstern revolution	Intern evolution
SDA blev oprettet af partipolitiske årsager for at øge den offentlige sektors rolle i økonomien og modvirke den stigende vælgertilslutning til det skotske nationalistparti.	SDA blev oprettet fordi eksisterende top-down regionalpolitiske tiltag ikke var i stand til at håndtere skotsk økonomis specifikke problemer.
Strategier og udviklingsaktiviteter ændredes radikalt fra de interventionistiske 1970'ere til de markedsorienterede 1980'ere.	Strategier og aktiviteter udvikledes gradvist, og kontinuiteten mellem 1970'erne og 1980'erne er tydelig også med hensyn til kriterierne for offentlig intervention.
SDAs kapacitet til at influere private virksomheder mindskedes pga. disse ændringer.	Udviklingen af SDAs profil påvirkede ikke i væsentligt omfang organisationens muligheder for at influere private virksomheder.
Forandringerne var parallelle med ændringer i britisk regionalpolitik, der i samme periode reduceredes drastisk.	SDAs udvikling står således i klar kontrast til ændringerne i britisk regionalpolitik, der i samme periode reduceredes drastisk.
Den parallelle udvikling mellem skotsk og britisk regionalpolitik var mulig, fordi SDA i praksis kun havde en begrænset autonomi i forhold til sine politiske sponsorer.	De forskellige udviklinger på det britiske og skotske niveau var muliggjort af, at SDA havde en relativ høj grad af autonomi i forhold til sine politiske sponsorer.
SDA er et godt eksempel på et policy-område, der blev forandret radikalt af Thatcher-regeringerne.	SDA er et godt eksempel på et policy-område, hvor Thatcher-regeringerne kun forårsagede begrænsede ændringer.
SDAs udvikling viser, at semi-autonome udviklingsorganisationer ikke er bedre til at beskytte regionalpolitikken mod politiske forandringer end et politisk ledet ministerium.	SDAs udvikling er et eksempel på at semi-autonome udviklingsorganisationer er bedre til at beskytte regionalpolitikken mod politiske forandringer end et politisk ledet ministerium.
Baseret på Kapitel 2.	

Oprettelsen af SDA: Regionaludvikling og territorial politik

En historisk undersøgelse af perioden fra begyndelsen af 1960'erne frem til midten af 1970'erne viser, at tilslutningen til ideen om en semi-autonom organisation var udbredt i det skotske policy-netværk, om end forestillingerne om hvilke konkrete udviklingsopgaver der skulle prioriteres varierede. Kravene om en skotsk udviklingsorganisation var konsekvent blevet rettet til Ministeriet for Skotske Anliggender, men til trods for at både Labour og Konservative havde en lang tradition for at bedrive preferentiel regionalisme, så havde de to partier konsekvent afvist forslagene, når de havde regeringsmagten, og i stedet primært forladt sig på de eksisterende generelle tilskudsordninger indenfor britisk regionalpolitik. To forhold gjorde at begge partier vendte på en tallerken i løbet af foråret/sommeren 1974: den generelle baggrund var, at forskellen i arbejdsløshed mellem Skotland og det mere velstående Sydengland selv efter et årti med stærkt øgede udgifter til regionalpolitik forblev iøjnefaldende, og med valget i februar 1974 var det pragmatiske nationalistparti blevet en særdeles nærværende politisk trussel. Den Konservative opposition kom først med sit forslag, og kort tid derefter fulgte Labours mindretalsregering med hvad der med rimelighed kunne ses som et oplæg til et kommende parlamentsvalg, og da sidstnævnte vandt valget i oktober 1974, blev det Labour som kom til at gennemføre lovgivningen om oprettelsen af SDA.

Den ny organisations primære formål, at fremme økonomisk vækst i regionen, betød, at dens aktiviteter i høj grad ville blive vurderet i forhold til resultaterne med hensyn til f.eks. jobskabelse eller konkurrenceevneforbedring, men på grund af den specifikke kontekst som forslaget blev fremsat i, var det også nærliggende at se SDA i et territorial-politisk lys, nemlig som et preferentiel-regionalistisk tiltag, der skulle give Labour fordele primært på bekostning af nationalisterne og sekundært de Konservative. Hertil kommer at de mange forskellige aktiviteter, som blev placeret i regi af den ny organisation, betød, at mange kunne hævde at have stået fadder til nydannelsen og samtidig skabtes muligheder for politisering af aktiviteterne ud fra to yderligere perspektiver: På den ene side kunne inkorporering af byfornyelsesaktiviteter ses som et centralistisk forsøg på omgåelse af det kommunale niveau fra Ministeriet for Skotske Anliggenders side, og på den anden side kunne indførelsen af offentlige investeringer i private industrivirksomheder som policy-instrument tolkes som et forsøg på at flytte grænsen mellem offentlige og private aktører i retning af førstnævnte. Omvendt betød tilstedeværelsen af modstridende forventninger til SDAs fremtidige rolle, at det ville blive vigtigt for organisationen at være i stand til at præsentere sine aktiviteter på en måde der kunne bidrage til at opretholde støtten både fra sine politiske sponsorer i Ministeriet og fra det skotske policy-netværk i øvrigt.

De politiske diskussioner om den nye organisation i forbindelse med behandlingen af lovforslaget fokuserede primært på spørgsmålet om grænsen mellem offentlige og private aktører, specielt i relation til den foreslåede investeringsfunktion. Mens SDAs støtter blandt fagforeningsfolk og Labours skotske venstrefløj så offentligt ejerskab som et nødvendigt middel til at udøve indflydelse over private virksomheder, så var både de Konservative og den skotske arbejdsgiverorganisation voldsomt kritiske over for, hvad de

så som en form for snigende nationalisering, om end oppositionspartiet var villigt til at acceptere at kortvarige offentlige investeringer kunne være med til at hjælpe kriseramte private virksomheder under forudsætning af, at det skete uden at udsætte andre virksomheder for 'unfair konkurrence'. Kun Labours skotske ministre gik meget videre end rent normative udsagn om det u/ønskelige i offentligt ejerskab og argumenterede i stedet for, at investeringsfunktionen ville have positive effekter i den regionale økonomi, fordi den kunne bruges aktivt og på et kommercielt grundlag som en måde at støtte nye vækstindustrier på. Selvom de Konservative ikke havde stemt mod loven ved den endelige parlamentsbehandling, så gjorde partiets ihærdige forsøg på at forbinde den ny organisation med 'statssocialisme' det muligt for Labour-regeringen at fremstille de Konservative som 'sene konvertitter' der, hvis de skulle vende tilbage til regeringsmagten på et senere tidspunkt, ville udgøre en trussel mod SDA.

Ressourcer og regionaludvikling

Undersøgelsen af udviklingen i policy-ressourcer har placeret SDA som én blandt et stigende antal af semi-autonome statssponsorerede organisationer inden for regionaludvikling i Storbritannien: begyndende med SDA og dens waliske modstykke i midten af 1970'erne, og fortsættende i England i en meget mere fragmenteret form inden for især byfornyelse og landdistriktsudvikling. SDA var blevet oprettet på grundlag af lovgivning vedtaget i det britiske parlament, og organisationens videre skæbne afhang således i den sidste ende af det politiske flertal i Westminster snarere end dets position i det regionale policy-netværk i Skotland. Britisk regionalpolitik var fortsat domineret af det store London-baserede Industriministerium, men policy-netværket omkring regionalpolitikken forandredes markant fra midten af 1970'erne til begyndelsen af 1990'erne: nye aktører kom til, ikke blot i form af SDA m.fl., men også fra det lokale niveau og sidst i perioden også fra det europæiske niveau, og store forskelle mellem statens engagement i de forskellige britiske regioner peger på, at specifikke regionale forhold, politiske eller økonomiske, må have spillet en væsentlig rolle i den regionalpolitiske udvikling.

Som sponsor var Ministeriet for Skotske Anliggender i stand til at influere SDA gennem en lang række forskellige kanaler, fra udpegning af bestyrelsesmedlemmer via strategiske evalueringer og budgetstyring ned til involvering i beslutninger omkring individuelle projekter. Selvom den formelle delegering af autoritet ikke synes at have ændret sig meget i perioden fra 1975 til 1991, så kan anvendelsen af reglerne naturligvis have varieret, men generelt er det muligt at vise, at SDA ikke alene har haft et væsentligt frirum med hensyn til implementering af de enkelte programmer, men også generelt har været den proaktive part med hensyn til strategiudvikling, og organisationen synes således generelt at leve op til prædikatet om at være semi-autonom i forhold til sine politiske sponsorer. Med hensyn til organisations- og informations-ressourcer havde SDA tydeligvis kapaciteter som Ministeriet ikke havde, specielt i form af en fleksibel projekt-baseret organisationsform og viden om og adgang til private virksomheder, og dette har utvivlsomt bidraget til, at SDA har kunnet fastholde sin generelle position. Samtidig er der

imidlertid også identificeret fire potentielle konfliktfelter, nemlig:

- Modsætningen mellem de nye 'strategisk orienterede' dele af organisationen på den ene side, og de eksisterende organisationer som SDA overtog, og som var traditionelle bureaukratiske organisationer uden tradition for selvstændig strategisk tænkning.
- Modsætningen mellem den grundlæggende projekt-baserede arbejdsform og den gennem 1980'erne stigende vægt på fremadrettet strategisk planlægning.
- På linie med tilsvarende britiske organisationer fik SDA i stigende grad mikro-territoriale kriterier for succes gennem fokus på jobskabelse og økonomisk udvikling i særligt kriseplagede dele af Skotland, noget der ikke nødvendigvis var i overensstemmelse med det overordnede mål om at fremme vækst og effektivitet i regionen som helhed, og disse potentielt modstridende hensyn blev oven i købet institutionaliseret i organisationens interne opbygning.
- Selvom SDAs samlede økonomiske råderum forblev stort set uforandret fra slutningen af 1970'erne frem til begyndelsen af 1990'erne, så ændredes balancen mellem finansieringskilderne, idet der efter regeringsskiftet i 1979 blev lagt større vægt på tiltrækning af medfinansiering fra private virksomheder, og hermed institutionaliseredes endnu et ekstra succeskriterium, nemlig overensstemmelse med private aktørers (ofte mere kortsigtede) finansielle interesser.

Den gradvise reduktion af omfanget af de britiske regionale tilskudsprogrammer i 1980'erne havde imidlertid tvetydige konsekvenser for SDA: inden for det skotske policy-netværk blev den semi-autonome organisation en stadig mere central aktør, men i et bredere britisk territorial-politisk perspektiv var dette ikke ganske uproblematisk i forhold til f.eks. kriseplagede nordengelske regioner, der ikke fik en tilsvarende særbehandling. Alt i alt har analysen af de ressourcemæssige relationer mellem SDA og Ministeriet for Skotske Anliggender ikke alene understreget den centrale karakter af denne interorganisatoriske relation, men også påvist tilstedeværelsen af yderligere succeskriterier, således at den strategiske udfordring for organisationen var at håndtere ideologiske og mikro-territoriale hensyn samtidig med at bidrage til at skabe økonomisk udvikling i regionen.

Strategier for regionaludvikling

Perioden fra 1975 til 1991 var karakteriseret af ændringer af strategierne for regional udvikling både på det britiske og det skotske niveau, men på baggrund af analyser af både policy-ressourcer og strategi-dokumenter har det kunnet konkluderes, at det ikke er muligt at redegøre for disse forandringer med udgangspunkt i simple dikotomier som 'før/efter 1979' eller 'mere/mindre marked'.

SDAs første strategi-dokumenter fra sidste halvdel af 1970'erne definerede det skotske problem i generelle og potentielt modstridende termer – beskæftigelse og effektivitet – og denne situation forblev uændret også selvom den 'tekniske' præcision blev øget efter en

større ministeriel evaluering i 1986 havde reformuleret organisationens mål og midler i den på det tidspunkt foretrukne *market failure*-jargon. Tilsvarende stabilitet kendetegnede de underliggende værdier, der transformererede interregionale forskelle til legitime objekter for offentlig politik, hvor regional konkurrenceevne sameksisterede med 'sociale' værdier som interregional lighed eller social stabilitet. Også med hensyn til policy-instrumenter er kontinuitet det fremherskende billede helt fra begyndelsen – fravær af muligheden for tvangsmæssige foranstaltninger – mens spørgsmålet om den ønskede effekt på virksomhedsniveau var mere kontroversiel: mens SDA tidligt tog afstand fra at redde kriseramte virksomheder blot for at opretholde beskæftigelsen, så stod dette først i Ministeriets retningslinier efter den Konservative regering var kommet til, men omvendt blev sidstnævntes stærke fokus på tiltrækning af udenlandske investeringer aldrig i samme grad en eksplicit strategisk prioritet for udviklingsorganisationen. Langt de mest omfattende ændringer forekom imidlertid med hensyn til udsagn om, på hvilke betingelser det var ønskeligt, at de enkelte policy-instrumenter blev bragt i anvendelse, dvs. med hensyn til implementerings-modi. For det første var antallet af parametre som SDA skulle tage i betragtning ved vurdering af de enkelte forslag til udviklingsprojekter stigende gennem tid, fra et tidligt fokus på privatøkonomisk bæredygtighed og involvering, derefter i stigende grad selektivt med hensyn til industrielle sektorer og geografiske lokaliteter, for endelig mod slutningen af 1980'erne også at inkludere den forventede effekt på regionalt niveau (additionalitet) samt minimering af det offentliges rolle i policy-implementering. I betragtning af at SDA næsten udelukkende var engageret i udviklingsaktiviteter, der krævede en konkret vurdering af det enkelte projektforslags styrker og svagheder, er det næppe overraskende, at sponsor-ministeriet forsøgte at påvirke organisationens praksis gennem udarbejdelse af retningslinier, men under alle omstændigheder betød dette, at Ministeriets platform for at kunne påvirke den semi-autonome organisation gradvist udvidedes. Selvom der kan iagttages et skift i den anvendte retorik – der tales mindre om intervention og mere om entrepreneurship i 1980'erne – så forblev den grundlæggende rollefordeling mellem offentlige og private aktører ikke desto mindre konstant i SDAs strategi-dokumenter: organisationen befandt sig i rollen som det aktive subjekt, mens private virksomheder blev betragtet ikke alene som objekter for udviklingstiltag men også som potentielt aktive medspillere.

Den historiske analyse af strategi-dokumenter fra SDA og Ministeriet for Skotske Anliggender har endvidere understreget, at begge parter har initieret nye udviklinger: udviklingsorganisationen optrappede f.eks. på et tidligt tidspunkt kravet om kommerciel bæredygtighed og branche-baseret selektivitet, men Ministeriet introducerede ideen om additionalitet og kommercielle gebyr på serviceydelser til private virksomheder. Samtidig er det også klart, at begge parter har promoveret ideer, som ikke er blevet taget op af modparten: behovet for proaktivitet blev primært understreget af SDA, mens salg af eksisterende investeringer og mindre offentlig implementering udelukkende blev fremhævet af Ministeriet. Alt i alt antyder denne fordeling af rollerne, at udviklingsorganisationen også på dette område havde en væsentlig grad af autonomi inden for relativt vide rammer etableret af Ministeriet for Skotske Anliggender.

Alt i alt kan det således konstateres, at analyserne af organisationen som helhed – dvs. før der sættes fokus på de enkelte policy-områder – ikke synes at understøtte en ekstern revolution-fortolkning af SDAs historie:

- udviklingsstrategierne forandredes ikke pludseligt eller radikalt ved overgangen fra 1970'erne til 1980'erne, og hvis regeringsskiftet i 1979 har haft en effekt, så må der have været tale om en mere 'gradvis revolution', sådan som det er set inden for andre policy-områder i Storbritannien under de Konservative Thatcher-regeringer, og
- da de ressourcer organisationen havde til rådighed i form af autoritet og penge forblev stort set konstante, er organisationens potentielle indflydelse på private aktører ligeledes forblevet intakt, og det vil derfor være vanskeligt at argumentere for, at der overordnet skulle have fundet et skift sted fra en 'interventionistisk' til en 'markedsorienteret' strategi.

Selvom kontinuitet er et dominerende træk, så er der også elementer, der passer dårligt til den alternative intern-evolution fortolkning, ikke mindst det forhold at Ministeriet for Skotske Anliggender introducerede vigtige strategiske elementer såsom mikro-territorial selektivitet i implementeringen og institutionaliseringen af en kommerciel investeringspraksis gennem kravet om privat medfinansiering.

I forhold til udviklingen i andre dele af det britiske policy-netværk var ændringerne i Skotland med hensyn til udviklingsstrategier og -ressourcer dog relativt beherskede: selvom traditionelle tilskudsbaserede programmer fortsat dominerede den statslige regionalpolitik, så ændredes indsatsens underliggende værdi fra interregional lighed til regional konkurrenceevne i slutningen af 1980'erne, der skete et gradvist skift fra 'automatiske' programmer til en situation, hvor hver enkelt ansøgning skulle vurderes konkret på grundlag af sine individuelle meritter, programmerne blev i stigende grad selektive såvel geografisk som med hensyn til virksomheds- og projektyper, og de samlede udgifter i begyndelsen af 1990'erne var kun ca. 40% af niveauet i slutningen af 1970'erne opgjort i faste priser. Selvom lighed mellem regionerne fortsat spillede en rolle med hensyn til udpegning af støtteberettigede områder, så har britisk regionalpolitik helt klart gennemgået et paradigmeskift i perioden fra 1975 til 1991: i stedet for den traditionelle bestræbelse på at omfordele økonomisk aktivitet fra mere til mindre velstående lokaliteter, blev strategien i slutningen af 1980'erne at styrke de svage regioners konkurrenceevne ved at støtte innovative investeringer og projekter. Dette skift kan ikke, som det ofte sker i litteraturen, reduceres til en simpel forfalds-historie, men ændringerne på det britiske niveau – hvad enten de var mere eller mindre planlagte og/eller gunstige set fra de svage lokaliteters side – resulterede ikke i 'afskaffelsen' af britisk regionalpolitik men betød simpelthen indførelsen af en ny form for top-down intervention. Hermed skete der klart nok en tilnærmelse mellem britisk og skotsk regionalpolitik på det overordnede strategiske niveau, men dette var et resultat af, at den

britiske praksis bevægede sig i retning af SDAs tilgang, og sidstnævnte var fortsat ene om at have mulighed for at agere proaktivt i forhold til private virksomheder. Det er således vanskeligt at hævde, at den skotske praksis har været afledt af den britiske, mens der omvendt kan argumenteres for, at den skotske semi-autonome udviklingsorganisation har været et særdeles innovativt indslag i det britiske policy-netværk omkring regionalpolitik.

5. SDA og policy-forandring

SDAs konkrete udviklingsaktiviteter er blevet behandlet under de fem hovedoverskrifter – industrielle investeringer, sektor-specifikke initiativer, tiltrækning af udenlandske investeringer, virksomhedsrådgivning, og infrastruktur-forbedring – gennem en detaljeret analyse af organisationens policy-design og implementering og udgør et centralt element i afhandlingen. På grundlag af disse undersøgelser har det været muligt at besvare tre af afhandlingens centrale spørgsmål, nemlig forholdet mellem kontinuitet og forandring i skotsk regionalpolitik, relationen mellem organisationen og dens politiske sponsorer, og SDAs placering i forhold til de øvrige regionalpolitiske aktører i det britiske policy-netværk.

På samtlige policy-områder har analysen demonstreret eksistensen af kontinuiteter, der går på tværs af regeringsskiftet i 1979, og dette underminerer naturligvis radikale versioner af ekstern revolution-fortolkningen, som ser de Konservatives tilbagevenden til Ministeriet for Skotske Anliggender som et afgørende vendepunkt i SDAs udvikling. Allerede i sidste halvdel af 1970'erne havde langt den største del af policy-områderne som erklæret hensigt at forbedre regionens konkurrenceevne, enten gennem direkte støtte til private virksomheder eller indirekte gennem forbedring af infrastruktur, og hvor mere sociale rationaler var tilstede inden for en bestemt aktivitet, så var balancen mellem de to hensyn lige så uafklaret i 1980'erne, som den havde været i 1970'erne. Også efter regeringsskiftet anvendte SDA i altovervejende grad policy-instrumenter, der gav betinget adgang til bestemte ressourcer – dvs. virksomhederne skulle leve op til offentligt definerede krav – og inden for næsten alle aktivitetsområder var et væsentligt moment af proaktivitet tilstede. Det har således f.eks. ikke været muligt at påvise en mere kommercielt orienteret praksis med hensyn til industriel investering i 1980'erne, fokuseringen på små og nye virksomheder var en del af SDAs organisatoriske arv i 1975 og blev videreudviklet før 1979, det første standard-sættende sektor-initiativ inden for elektronik var blevet igangsat i april 1978, og de første større skridt i retning af en optrapning af jagten på udenlandske investeringer var foretaget i begyndelsen af 1979 før regeringsskiftet. Kort sagt, hvis SDA i 1980'erne primært fokuserede på profitable virksomhedsinvesteringer, byggede erhvervsejendomme til mindre virksomheder, promoverede højteknologiske aktiviteter og søgte at tiltrække investeringer fra multinationale elektronikfirmaer, så har det været udtryk for inerti snarere end innovation.

Det er imidlertid vigtigt at understrege at til trods for disse kontinuiteter, så var de fleste policy-områder også samtidigt kendetegnet af omfattende forandringer fra 1975 til 1991, og fire former for innovation er blevet identificeret. For det *første* gradvis udbredelse af

eksisterende koncepter til tilstødende områder, som f.eks. når et sektor-initiativ fører til et andet eller når en ny specialiseret virksomhedsrådgivning bliver udviklet på grundlag af erfaringerne med eksisterende aktiviteter. For det *andet* er dele af de eksisterende aktiviteter blevet ændret, enten som resultat af interne læreprocesser – introduktionen af hårdhændet front-end screening af industrielle investeringsforslag er et godt eksempel – eller som resultat af eksterne krav, f.eks. med hensyn til den måde promovningen af Skotland i udlandet blev håndteret eller omfanget af den rutineprægede drift af industriparke. For det *tredje* er nye aktiviteter blevet introduceret, enten på internt initiativ som f.eks. den sektor-baserede tilgang eller efter ekstern tilskyndelse som f.eks. fokus på udvikling af bestemte lokalområder. Og for det *fjerde* har analysen demonstreret, at selvom disse ændringer tilsammen gjorde organisationens samlede policy-profil meget mere omfattende og varieret, så er der en lige så klar tendens i retning af integreret anvendelse af de forskellige instrumenter inden for enkelte projekter. En sådan tilgang havde fra begyndelsen præget SDAs indsats over for mindre virksomheder, men blev senere bærende i sektor-initiativerne, område-initiativerne og indsatsen for tiltrækning af udenlandske investeringer.

Inden for de enkelte policy-områder har SDA været den primære drivkraft i forhold til udbredelse og videreudvikling af eksisterende koncepter, mens eksterne impulser har indskrænket sig til et begrænset antal knudepunkter i organisationens udvikling: på den ene side har Ministeriet for Skotske Anliggender på nogle punkter ændret sin tilgang til reguleringen af specielt aktiviteter, der involverer direkte overførsel af penge eller fysiske ressourcer til private virksomheder, og på den anden side har enkelte forandringer deres oprindelse i andre dele af det britiske policy-netværk, f.eks. det særlige *Leg-Up* tiltag inden for byfornyelse eller etableringen af *Locate in Scotland* som en fælles platform for SDA og Ministeriet med hensyn til tiltrækning af udenlandske investeringer, der udsprang af et parlamentarisk udvalgsarbejde. En arbejdsdeling hvor den semi-autonome organisation tog de fleste strategiske initiativer og den politiske sponsor blot definerede de overordnede rammer ligger i udmærket forlængelse af de generelle forventninger inden for bottom-up paradigmet i regionalpolitik, men i det skotske tilfælde må det konkluderes, at de praktiske konsekvenser af Ministeriets meget offentlige interventioner i forhold til enkelte aktivitetsområder faktisk har været temmelig begrænset: den Konservative regerings nye retningslinier for industriel investering styrkede primært det eksisterende fokus på profitable investeringer ved at formalisere kravet om privat medfinansiering, etableringen af *Locate in Scotland* gjorde reelt Ministeriets finansielle tilskudsressourcer til en del af SDAs selektive oversøiske investeringspromovering snarere end det modsatte, og begrænsningen af den semi-autonome organisations rolle som ejendomsforvalter gennem frasalg af industriparke og -ejendomme – måske det mest succesfulde men også tidsmæssigt meget sene ministerielle initiativ – syntes at have primært symbolsk betydning, fordi SDAs muligheder for at opføre nye ejendomme blev opretholdt.

Disse konklusioner peger på, at også på de enkelte policy-områder er det vanskeligt at opretholde en simplistisk udgave af ekstern revolution-fortolkningen, men det forhindrer

naturligvis ikke, at summen af mange mindre ændringer samt en ændret balance mellem vægten af de enkelte aktiviteter tilsammen kan have haft større strategiske implikationer, der enten lå i forlængelse af ideologiske forestillinger inden for det Konservative regeringsparti eller, måske et mindre ambitiøst kriterium, bevægede sig parallelt med udviklinger i andre dele af det regionalpolitiske policy-netværk. Hvis noget sådant havde været tilfældet, så kunne det være muligt at tale om en 'gradvis ekstern revolution', som havde slået igennem, fordi SDA stiltiende havde accepteret, at nye initiativer ville få lettere ved at blive accepteret af Ministeriet, hvis de var på linie med regeringens generelle politiske linie.

På grundlag af den empiriske analyse af SDAs policy-aktiviteter har det kunnet konkluderes, at 1980'erne var kendetegnet ved sameksistensen af to tendenser. På den ene side var langt de fleste aktivitetsområder – industrielle investeringer, byfornyelse og samtlige informationsbaserede aktiviteter – præget af ændringer, der gik i den modsatte retning af hvad der kunne forventes, fordi de blev stadigt mere proaktive, mere selektive, mere baseret på betinget adgang til ressourcer, og mere præget af individuel vurdering af de enkelte projekter. Kort sagt, private virksomheder blev i stigende omfang udsat for offentlige prioriteter i løbet af 1980'erne. På den anden side er det også muligt at pege på ændringer, som forekommer at være mere på linie med en Thatcheristisk tilgang til offentlig politik: et øget fokus på miljøforbedring og udvikling i centrale byområder kunne ses som et skift væk fra det traditionelle regionalpolitiske fokus på industri og fattige lokaliteter, og en stigende involvering af private aktører gennem bankernes medfinansiering af industrielle investeringer, rådgivning af iværksættere gennem *Enterprise Trusts*, og privatisering af dele af industri-parkerne kunne opfattes som en svækkelse af det offentliges ansvar for regionaludviklingen. Det forhold at SDA i 1980'erne fokuserede på steder og personer, som blev værdsat af den Konservative regering betyder imidlertid ikke i sig selv nødvendigvis, at organisationens muligheder for at påvirke private aktører i den skotske økonomi svækkedes: fokuset på ikke-industrielle aktiviteter lå i klar forlængelse af det generelle fokus på økonomisk modernisering, og inddragelse af private aktører gjorde det muligt at udvide rådgivningstilbuddet til iværksættere og udbuddet af risikovillig kapital i regionen. I praksis er det eneste større tiltag, der for alvor kunne være Thatcheristisk, således privatiseringen af dele af industriparkerne, men da SDAs muligheder for at bygge nyt opretholdes, var de strategiske implikationer heraf begrænsede. Hertil kommer så, at den relative vægt af de policy-områder, der havde været kendetegnet af stigende offentlig indflydelse, voksede kraftigt i løbet af 1980'erne og udgjorde i begyndelsen af 1990'erne næsten 40% af organisationens samlede udgifter. Kort sagt, SDAs policy-profil bevægede sig ikke i retning af den Konservative regerings liberale ideologiske præferencer, og selv den gradualistiske variant af ekstern revolution-fortolkningen er således vanskelig at opretholde.

Denne konklusion er endnu mere bemærkelsesværdig, når den sammenholdes med udviklinger i andre dele af det regionalpolitiske policy-netværk i Storbritannien. Til

forskel fra sit walisiske modstykke, *Welsh Development Agency*, bevægede SDA sig meget længere væk fra sit udgangspunkt som en samling af eksisterende aktiviteter tilsat industrielle investeringer som en ny funktion: det var først i slutningen af 1980'erne at mere innovative udviklinger begyndte at tage form i Wales, og denne forskel synes at pege på at de semi-autonome udviklingsorganisationer må have haft muligheder for at indrette aktiviteterne i forhold til, hvad der opfattedes som den enkelte regions behov. På mange måder udgør den engelske udvikling dog en mere interessant kontrast: her spillede Industriministeriet fortsat en central rolle som sponsor for en fragmenteret implementeringsstruktur i de udpegede støtteområder, de finansielle tilskudsordninger som fortsat var det altoverskyggende policy-instrument bevægede sig kun gradvist i retning af den individuelle projektvurdering, som SDA hele tiden havde praktiseret fra midten af 1970'erne, og der eksisterede ikke noget modstykke til de skotske sektorinitiativer i de engelske regioner. Det er her særligt interessant at notere sig, at skiftet på det britiske niveau fra automatiske støtteformer til programmer med konkret vurdering af individuelle projekter på samme tid forekommer at være langt mere og langt mindre radikal end den skotske tilgang. Mere radikal fordi vurderingen af de enkelte projekter var lagt i hånden på generalistiske embedsmænd og ikke indebar netværkssamarbejde med private banker, men på samme tid mindre radikal, fordi projektvurderingen synes at have fokuseret udelukkende på finansielle spørgsmål – minimering af det offentlige bidrag til det enkelte projekt – snarere end på at forbedre projekterne i stil med SDA, der f.eks. ofte stillede krav om organisatoriske ændringer som betingelse for sine industrielle investeringer. På baggrund af denne analyse er det vanskeligt at se den skotske udviklingsorganisation som kopierende udviklingstendenser på det britiske niveau, men samtidig har Industriministeriets gradvise skift væk fra automatiske subsidier formentlig været politisk set særdeles belejligt set fra et skotsk synspunkt, fordi SDA med rette kunne hævde, at organisationens aktiviteter faktisk altid havde været på linie med den langsigtede målsætning, som den Konservative regering havde formuleret allerede i begyndelsen af 1980'erne.

6. SDA og regionaludviklingens politik

Analysen af SDAs udviklingsaktiviteter har således afdækket en tilsyneladende paradoksal situation, nemlig at Konservative regeringer med liberale ideologisk-retoriske tilbøjeligheder gennem 1980'erne sponsorerer en skotsk udviklingsorganisation, der ikke alene var i stand til at opretholde kontinuitet omkring kontroversielle aktiviteter som industrielle investeringer men samtidig ændrede sine aktiviteter i retning af implementerings-modi, der indebar øget offentlig indflydelse i den regionale økonomi.

Der kan tænkes en række forskellige forklaringer herpå:

- Policy-kontinuiteten er blevet opretholdt på trods af politiske forandringer, fordi kombinationen af en semi-autonom udviklingsorganisation og et på det administrative niveau grundlæggende velvilligt ministerium begrænsede det politiske pres (intern evolution-perspektiv).

- Policy-ændringer gik forud for de politiske forandringer, fordi de Konservatives heftige kritik af specielt den foreslåede industrielle investerings-funktion betød, at både SDA og Ministeriet på forhånd havde tilpasset til sig risikoen for 'nye tider' og regeringsskiftet fik derfor ikke den store praktiske betydning (præventiv ekstern revolution-perspektiv).
- Mere begrænsede politiske ændringer i Skotland end i England betød, at behovet for at tilpasse sig var mindre, fordi der fortsat var grundlæggende tværpolitisk enighed om preferentiel regionalisme gennem proaktiv offentlig involvering i regionaludvikling ('skotsk konsensus' forklaring).
- Policy ændringer på det britiske niveau begrænser behovet for skotsk forandring, da Industriministeriets regionalpolitik gradvist bevæger sig i retning af SDAs meget mere selektive tilgang til regionaludvikling ('policy-konvergens' forklaring).

Hver af disse fire forklaringer rummer ikke blot udsagn om, hvorledes regionalpolitikken praktiseredes, men også dens diskursive kontekst, og derfor har det været en selvstændig opgave at klarlægge udviklingen i den politiske diskussion om regionaludvikling i Skotland og Storbritannien for på denne måde at komme nærmere forståelsen af baggrunden for SDAs udvikling.

Diskursive mønstre

En analyse af parlaments- og avismateriale i perioden 1975-91 viser, at debatten om regionalpolitik i Skotland på centrale punkter afviger væsentligt fra tilsvarende diskussioner på det britiske niveau.

Til trods for, eller måske på grund af, de særdeles omfattende og gradvise ændringer i de britiske programmer for regionaludvikling koncentrerede den politiske debat sig primært om prioriteringen af regionaludvikling i forhold til andre offentlige policy-områder, hvor Labour i 1980'erne konstant slog på det faktum, at udgifterne var blevet reduceret væsentligt, mens de Konservative fremhævede, at gennem afskaffelsen af de automatiske støtteordninger og en mere målrettet selektiv indsats ville der opnås en større effekt af de anvendte midler. Alternativer til det grundlæggende koncept – regionalpolitik som investeringstilskud i problemregioner – var i praksis beherskede: i slutningen af 1970'erne havde de Konservative været voldsomt kritiske over for det af Labour oprettede *National Enterprise Board*, som opfattedes som et instrument for politisk kontrol med økonomien gennem offentlige investeringer i private virksomheder, mens Labours forsøg i begyndelsen af 1980'erne på at overføre ideen om semi-autonome udviklingsorganisationer i stil med SDA til England virkede temmelig halvhjertede.

Debatterne i Skotland udviklede sig anderledes mangfoldigt i den samme periode. Mens sidste halvdel af 1970'erne under Labour naturligt nok var præget af diskussionen omkring SDA, så blev det i stigende grad tydeligt, at den Konservative opposition faktisk havde forliget sig med hovedparten af den nye organisations funktioner, og i valgkampen 1979 blev der fra Thatcher og nedefter ført valgkamp på slogan om bevarelse af SDA, om end

med opstrammede retningslinier for investeringsfunktionen, således at der ikke ville kunne foregå 'snigende nationalisering' eller påføres private virksomheder unfair konkurrence. Mens den Konservative opposition således reelt placerede sig på samme linie som under de oprindelige diskussioner om SDA-forslaget, så gav ministrene i Labours mindretalsregering udtryk for en begyndende utålmodighed med organisationens hidtidige resultater men rejste også konstant tvivl om, hvorvidt SDA ville overleve et regeringsskift. Efter at have overtaget Ministeriet for Skotske Anliggender i 1979 gjorde de Konservative imidlertid, hvad de havde stillet i udsigt under valgkampen, og efter at organisationen således på en meget offentlig måde var blevet "restruktureret" var regeringen generelt særdeles positiv over for SDA og da især dets rolle i moderniseringen af skotsk økonomi gennem tiltrækning af investeringer fra multinational virksomheder inden for elektronik og andre højteknologiske områder. Omvendt holdt Labour i første halvdel af 1980'erne en lav profil i forhold til organisationen – med undtagelse af spørgsmålet om udenlandske investeringer hvor oppositionspartiets forsvar for en selvstændig skotsk indsats i udlandet ironisk skabte en organisatorisk platform, som regeringen efterfølgende kunne bruge til fremme af egne politiske formål – og koncentrerede sig i stedet om at påpege konsekvenserne af Thatcher-regeringens makro-økonomiske politik i form af virksomhedslukninger og arbejdsløshed. Efterhånden som den generelle økonomiske situation bliver mindre ringe, synes en ny konsensus mellem de to store unionist-partier imidlertid at udvikle sig: efter at et embedsmandsudvalg i 1986 havde evalueret SDAs strategier og aktiviteter og konkluderet, at de var på linie med regeringens generelle økonomiske politik, nåede de Konservative skotske ministres anprisning af organisationen nye højder, samtidig med at Labour-oppositionen nu klart tilsluttede sig behovet for modernisering af den regionale økonomi. Kort sagt, en klart markeret enighed om behovet for preferentiel regionalisme inden for regionalpolitikken og konsensus om de konkrete strategier som den semi-autonome udviklingsorganisation havde forfulgt siden sidste halvdel af 1970'erne, kulminerende i forbindelse med vedtagelsen af nye økonomiske rammer for organisationen i efteråret 1987.

Og så et år senere foreslog den Konservative regering, at SDA skulle slås sammen med den skotske arm af det britiske *Training Agency* og blive til *Scottish Enterprise*, en organisation der skulle kombinere udviklingen af virksomheder og ansatte, organiseret med en forholdsvis lille central kerne og en række lokale implementeringsenheder med bestyrelser domineret af den private sektor. En række forhold gør det muligt at fortolke denne pludselig vending ud fra et eksternt revolution-perspektiv, ikke mindst at ideen oprindeligt blev fremsat af en af de relativt få skotske Thatcherister og kort tid efter støttet offentligt af premierministeren, hvorved det SDA-venlige skotske policy-netværk reelt blev omgået. Samtidig fokuserede forslaget primært på organisatoriske forandringer, da hverken de konkrete synergier ved at slå de to organisationer sammen eller arbejdsdelingen mellem det nationale og det lokale niveau var præciseret. SDA havde faktisk foreslået en hurtig sammenslutning, der imidlertid blev ignoreret, fordi den ville have indebåret tilstrækkelige politiske sidegevinster, og dette kunne tyde på at den politisk-symbolske dimension var vigtigere end spørgsmålet om funktionel effektivitet,

jævnfør regeringens villighed til at opgive det internationalt velrenommerede SDA 'brand' til fordel for et ideologisk mere salonfæhigt navn. Samtidig kunne en regionalpolitisk reform, i modsætning til mange andre aspekter af velfærdsstaten der administreredes af labour-dominerede kommuner og regioner, lettere lade sig gøre, fordi Ministeriet for Skotske Anliggender direkte sponsorerede SDA – og så bragte forslaget naturligvis endnu et britisk policy-område under skotsk kontrol. Den underliggende konsensus om preferentiel regionalisme eksisterede forsat – Labour havde tydeligvis betragtelige vanskeligheder med at være imod princippet i forslaget – men den præcise udformning heraf på det regionalpolitiske område var blevet justeret så den ideologisk set passede bedre ind i en Konservativ version heraf.

Måske en overraskende udvikling set i forhold til de parlamentariske 'skåltaler' blot et år forinden, men set i lyset af udviklingen i SDAs udviklingsaktiviteter og det diskursive terræn i perioden fra 1975 til begyndelsen af 1990'erne måske alligevel ikke.

Fortolkningsmæssige udfordringer

Første del af den empiriske undersøgelse vedrørte spørgsmålet om forholdet mellem kontinuitet og forandring i udviklingen af SDA, og som tidligere nævnt konkluderedes det, at organisationens strategier og aktiviteter havde været karakteriseret af en kombination af kontinuitet med hensyn til aktivitetsniveau, problemopfattelse og policy-instrumenter, og gradvis forandring i form af en stigende grad af målgruppe-selektivitet, proaktivitet, og netværkssamarbejde med private økonomiske aktører. Omvendt handler de to mest oplagte tilfælde af radikal forandring i SDAs historie om selve organisationens eksistens: den pludselige beslutning om at etablere en semi-autonom regional udviklingsorganisation i Skotland i midten af 1970'erne, og den endnu pludseligere beslutning i slutningen af 1980'erne om at gøre det ellers angiveligt velfungerende SDA til en del af det ny *Scottish Enterprise* koncept.

Kombinationen af kontinuitet og gradvis forandring af policy-aktiviteterne inden for en organisatorisk ramme udsat for pludselige omkalfatringer udgør en udfordring for de eksisterende fortolknings af SDA. Fra et ekstern revolution-perspektiv er det et problem at organisationens aktiviteter ikke udviklede sig i overensstemmelse med politisk-ideologiske skift på regeringsniveau – eller i det mindste parallelt med regionalpolitiske tendenser på det britiske niveau – mens det ligger lige for at opfatte *Scottish Enterprise* som en forsinket hævn fra Thatcherister i frustration over den manglende succes med at kontrollere, hvad der fra et liberalt perspektiv opfattedes som et levn fra en interventionistisk fortid. Omvendt har et intern evolution-perspektiv lettere ved at redegøre for kombinationen af kontinuitet og gradvis forandring i SDAs aktiviteter, der kunne forklares ved at organisationens semi-autonome position var en effektiv beskyttelse i turbulente politiske omgivelser. Men til gengæld er det så vanskeligt at forstå, hvorfor dette koncept ikke blev overført til de engelske regioner – for slet ikke at tale om hvorfor en succesfuld organisation skulle opløses i mindre geografiske enheder og slås sammen med en meget mere traditionel bureaukratisk organisation for at opnå tvivlsomme policy-

synergier.

Det kunne naturligvis være fristende simpelthen at kombinere de to perspektiver ved at forklare SDAs oprettelse og nedlæggelse ud fra partipolitiske overvejelser – etableret for at stoppe den pragmatiske nationalismes fremmarch og nedlagt af frustrerede Thatcherister efter ni års forgæves forsøg på at bringe den semi-autonome organisation under kontrol – og så lade interne læreprocesser forklare den mellemliggende udvikling af strategier og udviklingsinitiativer. Den empiriske analyse har imidlertid givet fire grunde til, at denne simple kombinatorik ikke skal foretrækkes. For det *første* var oprettelsen af SDA mere end anti-nationalistisk partipolitik: nationalismen var nok den konkrete anledning til, at der var behov for en stor preferentiel-regionalistisk gestus, men den konkrete form initiativet fik, kan kun forstås på baggrund af den intensive debat inden for det skotske policy-netværk, der influerede hvilke muligheder den politisk-trængte Labour-regering anså for realistiske. For det *andet* overser antagelsen om, at den liberale Thatcher-regering altid havde ønsket at nedlægge SDA af ideologiske årsager, de oplagte grunde de Konservative og naturligvis specielt ministrene i Ministeriet for Skotske Anliggender kunne have for at opretholde organisationen: de skotske Konservative havde længe været en del af den preferentiel-regionalistisk konsensus blandt unionist-partierne nord for grænsen, gennem det meste af 1980'erne var partiet helt klart på den moderate fløj i regeringspartiet, og hovedparten af SDAs aktiviteter blev opfattet som nyttige og ukontroversielle. For det *tredje* vil en fortolkning af *Scottish Enterprise* som udtryk for ideologisk frustration komme til at overse andre årsager til forslagets popularitet, herunder den stigende vælgermæssige marginalisering af de Konservative i Skotland og mulighederne for at få overført yderligere policy-områder fra London til Edinburgh.

Og for det *fjerde* underspiller antagelsen om, at en semi-autonom position *vis-à-vis* Ministeriet for Skotske Anliggender betød, at SDA var “left to get on with it” betydningen af både politiske interventioner og den løbende sponsor-relation i forhold til Ministeriet. Dermed får intern-evolution-fortolkning vanskeligt ved at redegøre for forskelle mellem de enkelte policy-områder eller betydningen af organisationens kreativitet med hensyn til at genopfinde sig selv og sine udviklingsaktiviteter gennem institutionel eller diskursiv innovation.

Kort sagt, selv hvad der umiddelbart forekommer at være stærke sider ved de to eksisterende fortolkninger har i bedste fald vist sig at være delvise bidrag til forståelsen af regionalpolitikens udvikling i Skotland, og det er derfor nødvendigt at udvikle en alternativ fremstilling, der er i stand til at fastholde interaktionen mellem politik og policy-aktiviteter i SDAs udvikling.

SDA igen-igen: En historie i 1745 ord

Historien om SDA kan lettest fortælles i fire dele, en opdeling der afspejler Ministeriet for Skotske Anliggendes generelle tilgang til spørgsmålet om en semi-autonom regional udviklingsorganisation. Som det fremgår af Tabel 3 resulterer dette i fire udviklingsfaser, hvor støtten til en sådan organisation først voksede, derefter var stærk under begge de regerende unionist-partier, for så øjensynligt at svinde i slutningen af 1980'erne ved fremkomsten af *Scottish Enterprise* forslaget.

Tabel 3 Faser i SDAs udvikling			
		<i>Støtte til semi-autonom regional udviklingsorganisation</i>	
		<i>Usikker</i>	<i>Stærk</i>
<i>Regerings-parti</i>	<i>Labour</i>	Genesis (tidlige 1970'ere)	Formative (1975-79)
	<i>Konservative</i>	Fusion (1988-91)	Diversificering (1979-87)

Genesis fasen i de tidlige 1970'ere, er interessant blandt andet fordi partiet Labour faktisk var den sidste større politiske aktør, der tilsluttede sig ideen om en semi-autonom udviklingsorganisation. Mange forskellige forslag var blevet fremført i det skotske policy-netværk, og disse faldt hovedsageligt i to grupper: på den ene side en industrielt-orienteret version af det semi-autonome *Highlands and Islands Development Board*, der siden midten af 1960'erne havde været sponsoreret af Ministeriet for Skotske Anliggender, og på den anden side venstrefløjsforslag om et statsligt holdingselskab, der skulle fremme regional udvikling gennem offentlig indflydelse på private virksomheder. Gennem første halvdel af 1970'erne var begge typer forslag rutinemæssigt blevet afvist eller ignoreret af både den Konservative Heath regering og Labour i rollen som Hendes Majestæts

Officielle Opposition, da begge de unionistiske partier foretrak at opretholde og udvide de eksisterende top-down tilskudsprogrammer, der traditionelt havde udgjort ryggraden i britisk regionalpolitik. Det var kun efter nationalistpartiets markante fremgang ved parlamentsvalget i februar 1974 – samt de Konservatives forslag om en *Scottish Development Fund* – at Labours mindretalsregering annoncerede, at den ville etablere en semi-autonom regional udviklingsorganisation. Konkret indebar forslaget sammenslutning af en række eksisterende, og generelt ukontroversielle, organisationer og etablering af en ny industriel investerings-funktion der, via det samtidige forslag om et Britisk *National Enterprise Board*, blev sammenknyttet med ideen om udvidelse af offentligt ejerskab som et mål i sig selv. Den historiske kontekst og den foreslåede policy-profil gjorde det med andre ord muligt at vurdere den ny organisation ikke blot på grundlag af dens mulige bidrag til udviklingen af skotsk økonomi, men også ud fra dens placering i det diskursive terræn med hensyn til forholdet mellem Skotland og det øvrige Storbritannien på den ene side, og forholdet mellem offentlige og private aktører på den anden.

De første år af SDAs eksistens kan ses som den *formative* fase, hvor tilpasningen af 'arvede' policy-funktioner blev påbegyndt og udviklingen af nye funktioner initieret. Begge dele udgjorde hver for sig betragtelige udfordringer, fordi de 'arvede' aktiviteter generelt var kendetegnet ved begrænset strategisk kapacitet, og de nye aktiviteter enten var uprøvede på det regionale niveau – industrielle investeringer og sektor-initiativer – eller potentielt kontroversielle fordi de involverede ansvarsområder som f.eks. byfornyelse eller tiltrækning af udenlandske investeringer, som specielt lokale kommunale aktører hidtil havde varetaget. Organisationens strategiske fokus, og måske ligefrem også Ministeriet for Skotske Anliggenders, var promovning af erhvervsaktiviteter, der ville blive økonomisk bæredygtige, og betoningen af modernisering af virksomheder og branchestruktur blev kun delvist modificeret af Ministeriets introduktion af område-specifikke initiativer i lokaliteter særligt hårdt ramt af virksomhedslukninger, for selvom dette indebar et nyt intra-regionalt succes-kriterium, så var der også økonomiske sidegevinster såsom en mere langsigtet forbedring af regionens image. Perioden 1975-79 var et symbolsk vendepunkt i britisk regionalpolitik, fordi efter mere end ti års ekspansion blev det generelle udgifts-niveau drastisk reduceret som led i økonomiske kriseforanstaltninger og finansielle stramninger krævet af IMF. Samtidig var perioden også kendetegnet ved politisk omskiftelighed, hvor de Konservative under den ny leder Margaret Thatcher i stigende grad satte spørgsmålstegn ved efterkrigstidens konsensus om det offentliges fremtrædende rolle i britisk økonomi og samtidig forsvarede den daværende udformning af unionsstaten imod Labours forslag om øget selvstyre for Skotland og Wales. SDA var dybt impliceret i begge disse spørgsmål på grund af den måde, organisationens oprindelse og aktiviteter placerede den i det britiske diskursive terræn: organisationens blotte eksistens var udtryk for preferentiel regionalisme – Skotland havde noget som engelske regioner med tilsvarende problemer ikke havde – og gennem paralleller til det britiske *National Enterprise Board* kunne den industrielle investerings-funktion opfattes som en form for 'nationalisering ad bagdøren'. I praksis synes SDA dog i nogen grad at have været beskyttet af at være blevet set som primært et

skotsk anliggende, så selvom investeringsfunktionens rolle blev kritiseret af oppositionen, så var der tale om mere begrænsede former for indvendinger – langsigtede offentlige investeringer måtte ikke skade konkurrerende private virksomheder – der ikke antastede princippet om at Skotland kunne gives bedre vilkår end andre dele af Storbritannien.

Efter regeringsskiftet i 1979 gjorde de Konservative, hvad de havde lovet under valgkampen, nemlig at bevare SDA men med nye retningslinier for især investeringsfunktionen. Her introduceredes krav i stil med (den Konservative) 1972 *Industry Act* med hensyn til kommerciel vurdering af de enkelte projekter, salg af offentligt ejede aktieposter og krav om privat med-investering, men i praksis styrkede de nye retningslinier blot eksisterende tendenser i investeringsfunktionen, og deres væsentligste betydning var derfor politisk, nemlig at fungere som en symbolsk markør af forandring der drastisk mindskede betydningen af offentlig-privat dimensionen i fremtidige diskussioner om SDA. Efter de første måneders bekymringer under den ny regering hvor mere radikale elementer havde raslet med sablerne, så fortsatte organisationens udvikling de næste 8 år, i hvad der kan betegnes som *diversificeringsfasen*: det samlede aktivitetsniveau blev opretholdt mens eksisterende aktiviteter gradvist blev udvidet og videreudviklet, nye aktiviteter blev introduceret, og organisationens proaktive, selektive og konkret-vurderende brug af policy-instrumenterne blev endnu mere udtalt. Hertil kommer at både de underliggende antagelser og konkrete aktiviteter blev eksplicit bifaldet af Ministeriet for Skotske Anliggender i forbindelse med den omfattende evaluering i 1986, og i en periode hvor britisk regionalpolitik generelt blev set som en form for geografisk socialpolitik, der omfordelte økonomisk aktivitet til områder med høj arbejdsløshed og i øvrigt blev reduceret i omfang, så opretholdt det konkurrenceevneorienterede SDA sit aktivitetsniveau og blev officielt anerkendt som værende i overensstemmelse med den Konservative regerings økonomiske politik. Det er endvidere interessant at notere, at de to største politiske kontroverser omkring organisationen begge synes at have resulteret i konsensus mellem de to store unionist-partier med hensyn til mål og midler i skotsk regionalpolitik. De tidligere 1980'eres diskussioner om tiltrækning af udenlandske investeringer drejede sig ikke om, hvorvidt en særskilt skotsk indsats var betimelig eller ej, men kun om hvorvidt det oversøiske arbejde skulle foregå uden for det britiske system, og den løsning den Konservative Minister for Skotske Anliggender George Younger endte med at gennemføre svarede i realiteten til, hvad der var blevet foreslået af Labour, noget der fortsatte traditionen for preferentiel regionalisme men også kunne være mindre populær blandt stærkt unionistiske medlemmer af partiet. Tilsvarende var begyndelsen af 1980'erne kendetegnet ved at karakteren af Skotlands regionale problem blev stadig mere omtvistet, idet Labour fokuserede på de traditionelle industriers krise og fraværet af præventive statsindgreb, mens Konservative ministre konstant talte om regionens økonomiske modernisering gennem udenlandske og lokale virksomheders investeringer. Dette 'dobbeltsyn' på Skotland blev imidlertid efterhånden erstattet af enighed blandt de to store partier om behovet for at fokusere på både traditionelle og moderne industrier, på nye såvel som eksisterende virksomheder, og den symbolske apoteose nåedes i efteråret 1987, hvor det finansielle grundlag for SDA – traditionelt en

partipolitisk kampplads – blev kraftigt udvidet, mens begge de store partier roste organisationen og dens aktiviteter.

Fusions-fasen var naturligvis i høj grad præget af kontinuitet med hensyn til strategier og aktiviteter, mens organisationen forberedte sig på sammenlægning og forandring. Mens det policy-mæssige motiv for fusionen ikke havde været centralt i den politiske proces, så er det ideologiske rationale indlysende, lige fra navnet *Scottish Enterprise* til Thatchers personlige intervention i processen, men timingen af forslaget synes at pege på, at ideologisk begrundet mistillid i bedste fald spillede en mindre rolle. I stedet synes politiske overvejelser at have mere betydningsfulde, inklusive både kortsigtet selvpromovering af de skotske ministre og svækkelse af oppositionen, og mere langsigtede ønsker om at trække nye aktiviteter til Ministeriet for Skotske Anliggender – med andre ord et klart eksempel på preferentiel regionalisme. Samtidig ville fusionen blive gennemført på en måde, der ville give det lokale erhvervsliv større indflydelse på offentlige aktiviteter uden, angiveligt, at underminere eksisterende SDA aktiviteter, og specielt det sidste argument er interessant, fordi det understreger, at informations-baserede udviklingsaktiviteter såsom sektor-initiativerne stadig blev opfattet som undværlige og dermed mindre betydningsfulde. Ministeriet for Skotske Anliggender havde betragtet disse udviklingsaktiviteter med varierende grader af skepsis allerede i 1986-evalueringen, i modsætning til industrielle investeringer og tiltrækning af udenlandske investeringer blev de ikke eksplicit nævnt i regeringsforslaget og forblev relativt marginale i den efterfølgende politiske diskussion. Efter mere end ti år med innovation og eksperimenter i skotsk regionalpolitik var det stadigvæk policy-instrumenter med håndgribelige kvaliteter, der dominerede det diskursive terræn, men ved nærmere eftertanke er dette næppe overraskende, da den empiriske analyse har demonstreret, at i perioden fra midten af 1970'erne til begyndelsen af 1990'erne har policy-instrumenter, der åbenlyst udfordrer *enten* grænsen mellem offentlige og private aktører (industrielle investeringer og industri-parker) *eller* forholdet mellem Skotland og resten af Storbritannien (tiltrækning af udenlandske investeringer) været langt mere kontroversielle end de nye og mere lav-profilerede informations- og netværks-baserede tiltag. Til trods for omfattende forandringer i den førte regionalpolitik, så syntes regionaludviklingens politik ikke at have ændret sig meget i begyndelsen af 1990'erne: preferentiel regionalisme var det grundlæggende udgangspunkt, og derfor var skabelse af synlige resultater, enten gennem håndgribelige policy-instrumenter eller organisatoriske forandringer, fortsat afgørende i de partipolitiske diskussioner om skotsk regionalpolitik.

Denne reformulering af SDAs historie fremstår som et bidrag til to forskningslitteraturer. På den ene side er afhandlingen et indlæg i den britiske debat om Thatcherismen, hvor den oprindelige skepsis over for en ekstern revolution-fortolkning ud fra et 'implementation failure' perspektiv i den sidste ende fører til en pointering af betydningen af idemæssig kontinuitet, hvor den skotske konsensus om preferentiel regionalisme er en fælles underliggende faktor fra 1970'erne frem til begyndelsen af 1990'erne. På den anden side er afhandlingen et tre-ledet bidrag til regionalforskningen, der udvikler og afprøver en

paradigme-overskridende begrebsmæssig analyseramme, demonstrerer at semi-autonome organisationer *kan* have en væsentlig grad af selvstændighed under de rette politiske omstændigheder, og sidst men ikke mindst betoner betydningen af bestemte typer antagelses-ordner i regionaludviklingens politik, nemlig forholdet mellem regioner og staten/resten af verden og forholdet mellem offentlige og private aktører. Selv detaljerede diskussioner om mål, midler og policy-instrumenter indebærer eks- eller implicit positionering i forhold til det videre diskursive terræn omkring spørgsmål, der længe har været centrale i ikke mindst europæisk politik, fordi grundlæggende drejer regionalpolitik, uanset policy-paradigme eller italesættelse, sig om forsøg på at få private økonomiske aktører til at tilpasse sig offentlige territorial-politiske prioriteter.

Referencer

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1994) Institutionel historie - En introduktion til diskurs- og institutionsanalyse, *COS-rapport 10/94*.
- Damborg, Charlotte & Henrik Halkier (1998) Regional Development Agencies in Denmark - Towards a Danish Approach to Bottom-up Regional Policy, in Henrik Halkier, Mike Danson & Charlotte Damborg (eds.): *Regional Development Agencies in Europe*, London: Jessica Kingsley, pp 80-99.
- Halkier, Henrik (2003) Discourse, Institutions and Public Policy Change - Theory, Methods and a Scottish Case Study, *Spirit Discussion Paper 23*.
- Halkier, Henrik & Mike Danson (1997) Regional Development Agencies in Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends, *European Urban and Regional Studies* 4 (3): 243-56.
- Koselleck, Reinhart (1990) Sprogændring og begivenhedshistorie, *Den Jyske Historiker* (50): 121-35.