

Kommunerne og erhvervspolitikken

Bilag til betænkning 1153



LOKAL OG REGIONAL ERHVERVSFREMME
dansk praksis og udenlandske erfaringer

Poul Rind Christensen



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-7636-5 (Bil.)
ISBN 87-503-7641-1 (Bet.)

ISBN 87-503-7596-2 (Komp)
Stougaard Jensen/København
In OO-77-bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE	SIDE
1.0 INDLEDNING	1
1.1 Lokal erhvervsfremme - begreb og emne	2
1.2 Lokal erhvervsfremme - hierarki eller system?	3
2.0 RATIONALET FOR LOKAL OG REGIONAL ERHVERVSFREMME	5
2.1 En bred økonomisk-teoretisk forståelsesramme	6
2.2 Alternativomkostningssynsvinklen	7
2.3 Den erhvervsstrukturelle effektivitet	8
2.3.1 Den allokative effektivitet	9
2.3.2 Den tekniske effektivitet	10
2.3.3 X-inefficiency i produktionsstrukturen	13
2.3.4 External Economies of Agglomeration	14
2.3.5 Et nyt infrastrukturbegreb?	16
2.4 Den finanspolitiske synsvinkel	17
2.5 Konkurrenceforvridning	17
3.0 DEN LOKALE ERHVERVSPOLITISKE PRAKSIS I DANMARK	19
3.1 Erhvervsfremmearbejdets udvikling	19
3.2 Det lokale og regionale erhvervsarbejdes organisation	22
3.2.1 Erhvervsfremmearbejdets organisation og opgaver	23
3.2.2 Erhvervsplanlægningens opgave og organisation	29
Landsplanopgaven	
Erhvervs- og arealstrategi i samspil	
Områdecyklus	
3.3 Udviklingsstrategi og analysegrundlag	34
4.0 UDENLANDSKE ERFARINGER - EKSEMPELKATALOG	37
4.1 Erhvervsfremmearbejdets organisation i Holland	37
4.2 Regionale udviklingsselskaber, -fonde og virksomhedsstøtte	38
4.2.1 Holland	38
4.2.2 Sverige	39
4.2.3 Norge	40
4.2.4 England	41
4.2.5 Italien	42
4.3 England - Enterprise Zones	43
4.4 Kommunal virksomhedsstøtte og risikotagning	43
4.5 Sverige - decentralisering af industripolitikken	44
4.6 Lokale og regionale eksportfremmende foranstaltninger	45
4.6.1 Sverige	45
4.6.2 Holland	46
4.6.3 Irland	46
4.6.4 Handelshuse	46
4.7 Italien - udbygningen af industrielle distrikter	47
4.8 Norge og Sverige - udviklingen af regionale kompetencecentre	50
5.0 PERSPEKTIVER OG HOVEDPROBLEMER I LOKAL OG REGIONAL ERHVERVSPOLITIK	52
5.1 Effektiviteten i det lokale og regionale erhvervsfremmesystem	52
5.2 Servicestrukturen	53
5.3 Samvirket mellem den lokale/regionale erhvervsfremme og statslig støtte	54

Den lokale og regionale erhvervsfremmeaktivitet deler skæbne med f.eks. de industripolitiske virkemidler derved, at den unddrager sig egentlige effektivmålinger. OECD (1988, pag. 38) skriver herom: "Given the almost total absence of any socio-economic assessment of local initiatives - assuming that there is agreement on what the aims and criterion of such an assessment should be - it is difficult to appraise their effects objectively".

Der er imidlertid ved flere lejligheder gjort forsøg med at vurdere den regionale støttevirksomhed, men der er da tale om effektivvurderinger af den statslige indsats, som delvis virker sammen med lokale tiltag. Der kan henvises til Møller (1985), Mashell (1983), Gullberg (1985) og NU 1985:8 for nyere forsøg. Der er i disse bidrag elementer, som kan finde anvendelse i lokale og regionale vurderinger.

Der er mange gode grunde til at "egentlige" effektivmålinger er vanskelige. Lokal erhvervsfremme er - uanset om det er tilsigtet - langsigtet struktura-påvirkende af natur. Lokal erhvervsfremme hænger i sit middelarsenal og sin funktionsmåde nært sammen med de erhvervspolitiske initiativer, der udgår fra nationalt hold og kan som sådan vanskeligt udskilles fra disse. Effekterne af lokal erhvervsfremme kan være usynlige, fordi den kreerede beskæftigelse i medfør af lokale initiativer overstiges af job-tab andre steder i den lokale økonomi, fordi arbejdsstyrken er vokset, eller fordi der er sket en tilgang af arbejdskraft fra andre områder.

Disse forhold peger på den lokale erhvervsfremmes partielle karakter, som grundlæggende medfører, at det vil være vanskeligt at tilegne job- og virksomhedseksansion i et område isoleret til de lokale erhvervspolitiske initiativer i området. OECD 81988) peger derfor på den langsigtede, struktura-udviklende effekt. Det hedder (pag. 39): "Local policies help to modernise and stimulate supply, influence behaviour, mobilise resources and enhance the corporate environment. Their major merit is perhaps, to counter inertia and to reverse downward trends".

I dette notat gøres ikke direkte forsøg på at effektivvurdere den lokale og regionale erhvervsfremmeindsats. Med grundlag i forskellige økonomisk-teoretiske tilgange og tilgængeligt modelarbejde gives derimod en redegørelse for det rationale, der ses for offentlig medvirken ved lokal og regional erhvervsfremme. Dette sker i afsnit 2.

I notatets 3. afsnit er der lagt vægt på at belyse hovedlinierne i den praksis, den organisation og de virkemidler, der er bragt i anvendelse i det lokale og regionale erhvervsfremmearbejde i Danmark.

Det vil ske på grundlag af undersøgelsesmateriale, forskningsrapporter og eksempel-materiale. Formålet er - gennem en belysning af praksis - at vurdere, hvorledes det lokale og regionale erhvervsfremmesystem virker, og pege på områder - og fremgangsmåder - som - måske - kan gøre den lokale og regionale erhvervsfremme mere effektiv.

Til dette formål inddrages også udenlandske erfaringer. Det sker i afsnit 4, gennem inddragelse af eksempel-materiale og gennem belysning af hovedlinier i den praksis, som kan iagttages i andre lande. Der er lagt vægt på at belyse initiativer, som belyser den måde, samvirket lokalt og mellem lokale og nationale myndigheder fungerer på. Der lægges også vægt på at belyse politiske og administrative grænser i andre lande samt nogle fundamentale virkninger, som andre grænsedragninger kan have for det lokale erhvervsfremmearbejdes effekt og risiko.

I det sidste afsnit i rapporten fremdrages emner og perspektiver - uddraget af dansk praksis og udenlandske erfaringer - som kan give anledning til overvejelser over erhvervsfremmearbejdets videre organisation og praksis. Det sker i kort punktform.

Som indledning til rapporten, gives i det følgende en kort redegørelse for begrebet lokal erhvervsfremme, den begrebsramme, der lægges ned i dette notat, og de synsvinkler hvorunder der arbejdes videre frem.

1.1 Lokal erhvervsfremme - begreb og emne

Der hersker typisk en høj grad af indforståethed om, hvad lokal erhvervsfremme er. Af hensyn til klarheden i dette notat, kan der være grund til kort at indkredse begrebet og dets mange facetter.

Kommunen er ikke den eneste aktør, som bidrager til lokal erhvervsfremme. En lang række lokale, regionale og nationale organisationer fremtræder som aktører og samspilsparter. Derfor kan der være grund til at skelne mellem lokal og kommunal erhvervsfremme. Kommunal erhvervsfremme er de foranstaltninger og initiativer, den kommunale organisation frembringer, medens lokal erhvervsfremme i det følgende betegner en områdemæssig afgrænsning, ligesom begrebet regional erhvervsfremme.

Primær- og amtskommunerne spiller imidlertid en særlig rolle for lokal og regional erhvervsfremme. De har formel kompetence til erhvervspolitiske formuleringer for området; de øver en væsentlig indflydelse på den lokale og regionale aktivitet gennem tyngden i deres egne beskæftigelse; de kan påvirke den lokale og regionale aktivitetsfordeling gennem udlægningen - eller planlægning herfor - af egne serviceinstitutioner (hvilket ganske vist sker under Planstyrelsens milde opsyn) og de øver indflydelse gennem deres rammefastlæggelse for andres virksomhed. Der tænkes bl.a. på arealudlæg, byfornyelsespolitik, infrastrukturpolitik, miljøregulerende virksomhed m.v. Endelig kan kommuner og amtskommuner medvirke til at forme den lokale og regionale aktivitetsudvikling gennem deres intierende virksomhed, f.eks. i forhold til stat, EF og private organisationer.

Grundlæggende påvirker al kommunal aktivitet områdets udvikling: Den kommunale administration med dens mange forgreninger er ofte blandt områdets største arbejdspladser; kommunerne har f.eks. - gennem deres udbygning af daginstitutioner - spillet en afgørende rolle for kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet op gennem 60-erne og 70-erne; flere kommuner er blevet fremhævet for den betydning deres kulturpolitik har haft for udviklingen i lokalområdet. Dette blot som illustration af at kommunernes samlede aktivitetsområde kan gøres til genstand for mere eller mindre bevidste overvejelser i en erhvervspolitisk sammenhæng.

Som sådan er kommunernes erhvervspolitik: Den bevidste eller strategiske overvejelse af, hvorledes kommunens aktivitetsniveau og -sammensætning bør se ud for at befordre beskæftigelse og erhvervsdannelse en ønsket regning.

Selvom der i dette notat gøres afgrænsninger i forhold til denne brede fortolkning af kommunal erhvervspolitik, er der grund til at holde den i erindring i det følgende.

I de udredninger, "Statens Industriverk" har givet om kommunal næringspolitik defineres kommunal erhvervsfremme, som de aktiviteter, der har deres parallel i de industripolitiske opgaver. SIND, 1984:8.

Specielt i forhold til de beskæftigelsesfremmende foransaltninger kan afgrænsningen forekomme uheldig. Ikke desto mindre har afgrænsningen solidt fodfæste i den adskillelse, der er her i Danmark mellem beskæftigelsesfremme og erhvervsfremme. En adskillelse, som synes cementeret med afskaffelsen af job-skabelsesordningen i 1985.

Men der savnes et større stykke forsknings- eller udregningsarbejde, hvor samvirkefladerne gøres op, og hvor de mulige lokale og nationale perspektiver for en koordineret indsats udpeges. Der er mange udenlandske erfaringer i den henseende at øse af. Se for eksempel OECDs (1985) oversigt. Afgrænsningen er imidlertid også utilstrækkelig, fordi den ikke inddrager den rolle, arealudlæg og infrastrukturpolitikken spiller i kommunernes erhvervspolitiske program.

I dette notat følges den definition, det norske Kommunal- og Arbejdsdepartement har givet (KAD, 1978). Det hedder:

"Tiltagsarbeid er å legge forholdene fysisk til rette for lokal næringsaktivitet, å hjelpe frem det lokale næringsliv på andre mater, samt aktivt drive informasjon og oppsøkende virksomhet overfor bedrifter og offentlige myndigheter med sikte på ny og utvidet næringsvirksomhet." (H-41/78, side 1)

Definitionen er meget generel, men den har den styrke, at den ikke alene rummer hvervspolitiske tiltag, som har til formål at skabe nye arbejdspladser, men også inddrager reguleringen af det fysiske grundlag hvorpå erhvervsvirksomheden skal finde sted. Også informationsvirksomhed og opsøgende virksomhed med henblik på at skabe større gennemskuelighed og samvirke i erhvervspolitikken er inddraget.

Men Kommunal- og arbejdsdepartementets afgrænsning har den svaghed, at den ikke udtrykkeligt placerer det lokale - og regionale - erhvervsfremmearbejde og dets rolle i forhold til nationale erhvervsfremmende programmer. Dette forhold vil blive inddraget i det følgende.

Definitionen følges, fordi det ikke er muligt i dette notat at tilgodese den helhed, som fremkommer i samvirket mellem den regionale arbejdsmarkedspolitik, beskæftigelsesfremmeforanstaltninger og uddannelsespolitikens regionale gennemslag, herunder ikke mindst erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelsernes betydning. Disse emner berøres derfor ikke systematisk i det følgende.

De begrebsmæssige grænser, der er sat i det foregående, er i praksis ofte flydende og uklare. Der bliver derfor ikke gjort særskilte forsøg på at klare dem op, med mindre det er fundet formålstjenligt i forhold til de problemer, notatet har til opgave at belyse.

1.2 Lokal erhvervsfremme - hierarki eller system

Samfundsplanlægningen opfattes ofte hierarkisk, typisk med tre niveauer: Staten, amtskommunerne og primærkræfterne, svarende til tre beskrivelsesniveauer.

Gennem den hierarkiske tilgang sættes focus på den plads, der er - eller bør være - i det politiks-administrative hierarki for kommunal og amtskommunal støttevirksomhed.

I denne tilgang ligger en tendens til kun at se den ene vej, nemlig de rammer og ressourcer de overordnede niveauer giver for aktiviteten på de lavere trin.

I lyset af den diskussion, som føres i flere lande, om decentralisering af de industripolitiske opgaver, anfører SIND (1983) i værket

"Industripolitikens kundskabsbehov", at der kan være grund til at se den kommunale erhvervspolitiske indsats som et system med flere aktører, afhængig af ressourcer fra omverdenen (herunder staten), men også med bidrag til den samlede samfundsøkonomiske effektivitet. Se også OECD (1985).

Ved at betragte den lokale erhvervsfremme som et system, som på forskellig vis har løse og tætte koblinger til andre erhvervsfremmesystemer i omverdenen og i sig selv består af løse og tætte koblinger mellem aktører med forskellig status i systemet, sættes andre perspektiver for de betingelser, lokalt og regionalt erhvervsfremme arbejder under i forhold til det statslige erhvervsfremmesystem.

I afsnit 2 behandles rationalet for lokal og regional erhvervsfremme. Dette sker bl.a. ved at vurdere de lokale og regionale erhvervsfremmeopgaver i tilknytning til de grundlæggende opgaver det industripolitiske system tillægges. Der er ikke på nogen måde gjort forsøg på at dække alle aspekter af problemstillingen. Der lægges alene vægt på at belyse væsentlige sider af den rolle det lokale og regionale system kan spille.

Studier af samvirket på lokalt eller regional niveau kan give indsigt i, hvorledes det lokale/regionale system virker og hvorledes det eventuelt kan præges med henblik på at opnå bedre eller andre præstationer.

De ressourcer og den praksis det lokale og regionale erhvervsfremmesystem arbejder med, kan fortælle om den kapacitet dette system aktuelt har at bidrage med til de opgaver det statslige erhvervsfremmesystem ønsker fremmet. Omvendt kan vurderinger af ressourcer og praksis måske medvirke til at finde punkter hvor det lokale/regionale systems kapacitet kan bedres. Afsnit 3 omhandler de ressourcer og den praksis, som præger systemet idag. Studier af det statslige systems indre samvirke kan give lignende indsigt, som tilfældet er for det lokale og regionale system. Men det er gennem analyser og vurderinger af systemernes samvirke, vi får egnetlige helhedsmæssige rammer for at vurdere indsatsen.

Studier af det statslige systems indre samvirke kan give lignende indsigt, som tilfældet er for det lokale og regionale system. Men det er gennem analyser og vurderinger af systemernes samvirke, vi får egentlige helhedsmæssige rammer for at vurdere indsatsen.

2.0 RATIONALET FOR LOKAL OG REGIONAL ERHVERVSFREMME

Det stigende kommunale engagement i erhvervsfremmearbejdet begrundes ofte med den bagstopperfunktion, kommunerne har fået tildelt i beskæftigelsespolitikken. De nærmere omstændigheder ved denne sammenhæng kan der bl.a. læses om i Dalsgaard m.fl. (1988) og f.eks. Hjalager m.fl. (1982) eller OECD (1985).

Denne begrundelse fortæller imidlertid næppe hele historien bag den vækst, der har været herhjemme og i andre lande i kommunernes engagement i det lokale erhvervsfremmearbejde.

En del af baggrunden kan formentlig findes i, at de beskæftigelsesarbejder, kommunerne har kunnet iværksætte, kun sjældent har kunnet tilfredsstille konstruktive idéer om at anvende beskæftigelsesmidlerne proaktivt til udviklingen af nye produktioner og arbejdspladser med mere fremtid i, end de, som har bukket under.

Samtidig har kommunerne og amtskommunerne op gennem 70-erne måttet se i øjnene, at en række af de virkemidler, som traditionelt har været udset til regulering og stimulering af erhvervsaktiviteten enten er blevet uvirk-somme eller lammet,

Den servicecenter-filosofi, som udgør en af grundstenene i regionplanlægningen, er mere eller mindre faldet til jorden. Det er svært i nedskærings-tider at finde midler til at udbygge de regionale centre, egnscentrene og de lokale centre med de amtskommunale og kommunale institutioner, som skulle befordre udviklingen efter de mønstre, regionplanerne har lagt.

Samtidig med, at de økonomiske rammer har stækket regionplanmyndighedens mulighed for at understøtte den udpegede centerstruktur, er arealreguleringen som erhvervsregulerende redskab mere eller mindre faldet til jorden.

I de udnersøgelser, Planstyrelsen lov foretage i begyndelsen af 1980-erne (Plansstyrelsen, 1986) påpegede regionplanmyndigheder således, at der var rigelighed med arealer overalt, men at erhvervsarealerne ofte var forkert placeret i forhold til erhvervenes efterspørgsel.

Landsplanredegørelserne op gennem 70-erne var præget af gentagne advarsler fra landsplanmyndigheden, om de uheldigheder denne rigelighed ville afstedkomme.

Planstyrelsen gennemførte i 1984 en undersøgelse som viste, at mange kommuner ønskede at tilbageføre betydelige arealer til landzone. Endelig har Planstyrelsen nyligt lavet opgørelser, som viser, at arealrammerne i almindelighed række langt ud over de ca. 12 års forbrug, som er forudsat i planberedskabet. Planstyrelsen (1988).

Disse tre forhold - stramninger af de kommunale og amtskommunale budgetter manglede mulighed for at forfølge servicesenter-strategierne og rigeligheden med arealer - har givetvis medvirket til, at kommunerne såvel som amtskommunerne har søgt andre veje i forsøgene på at stimulere erhvervsudviklingen i eget område.

Det falder da lige for at søge andre - og mere ressourcerige - parter inddraget i bestræbelserne på at vitalisere lokalområdets erhvervsstruktur. Statens støtteprogrammer, EF's forskellige fonde og ikke mindst erhvervsorganisationer og enkeltvirksomheder, som har en naturlig egeninteresse i at der foreligger et varieret erhvervsklima, har været naturlige parter at inddrage i erhvervsfremmearbejdet.

Man har så at sige søgt at vende reaktive løsningsveje til proaktive strategier for på længere sigt at løse nogle af de økonomiske og beskæftigelsesmæssige problemer, man har stået overfor. Derfor også den megen tale - specielt i de øvrige nordiske lande - om selvtillidsstrategier og mobilisering af egne ressourcer for at vende udviklingen. Fornemmelsen af særegne forhold og problemer i lokalområdet koblet med opfattelsen af, at de statslige politikker så at sige virker for langsomt og ikke tager hensyn til enkeltområdernes forhold og problemer medfører givetvis også i fremtiden en stigende aktivitet på området. At denne problemstilling ikke blot er gældende i Danmark, men også i det øvrige Europa, i USA og Canada, kan OECD's dokumentationsarbejde på området bevidne (OECD, 1985, 1988-1 og 1988-11).

Det - mere fundamentale - spørgsmål, som melder sig i forhold til ovenstående "praktiske" begrundelser for at de lokale og regionale myndigheder er gået aktivt ind i erhvervsfremmende aktiviteter, er, om der også i økonomisk-teoretisk sammenhæng kan gives begrundelser for kommunernes støtte til den lokale og regionale erhvervsudvikling.

2.1 En bred økonomisk-teoretisk forståelsesramme

Lad det være sagt med det samme: Der kan ikke ud fra økonomisk teoriuddannelse gives nogen universel bekræftelse eller afkræftelse af det samfundsøkonomiske rationale for lokal, regional såvel som national erhvervsfremme. Det er der flere grunde til.

Svaret afhænger af, hvilke teoribriller vi har på. Forskellige teoretiske traditioner har forskellige opfattelser af markedsmekanismerne og statens rolle i forhold til reguleringen heraf. Det interessante er måske, at disse opfattelser jævnt hen gælder, når talen falder på den nationale industripolitik. Der ses kun sjældent grundlæggende økonomisk-teoretiske drøftelser af lokale myndigheders plads i erhvervsfremmearbejdet. I den anledning har OECD (1988:1) bemærket:

"Despite widespread preoccupation with economic growth there is really no commonly accepted definition of local economic and employment development or its aims."

(OECD, ILE, part 1, pag. 4)

Men alt i alt må man sige, at de vurderinger, som gælder for spillerummet for statslige industripolitik ofte gøres gældende for lignende lokale og regionale foranstaltninger, dog således, at problemstillinger, som eksternaliteter og ressourcspild i det lokale og regionale erhvervsfremmearbejdes koordination - eller mangelen på samme - kommer til på dette analyseniveau. Denne problemstilling vil blive berørt i dette notat.

I en bred makroøkonomisk forståelsesramme af offentlig intervention vil man hæfte sig ved, at støtte til erhvervene kan retfærdiggøres, hvis den medfører en nettoforøgelse af den økonomiske velfærd i samfundet.

Med dette enkle udsagn følger imidlertid en række komplikationer. For det første er den økonomiske velfærd vanskelig at opgøre under ét. For det andet er der åbenlyse vanskeligheder forbundet med at dele den op på forskellige velfærdskomponenter og indarbejde tidsmæssige afvejninger i velfærdsfunktionen. For det tredje foreslår Public Choice-teorien, at vi kun med vanskelighed kan anvende de præferencefunktioner, der direkte eller indirekte opstilles i det politiske system. For eksempel kan institutionspolitiske interesser tænkes at gribe afgørende ind.

Endelig er der det - måske oversete - fænomen, at en række velfærdsdimensioner er nært knyttet til forholdene i lokalsamfundet, mens andre så at sige kommer til udtryk gennem lokalsamfundsrammen. Væsentlige forskelle i lokalsamfundsrammen - og her tænkes ikke kun på størrelser som disponible indkomster, beskæftigelse og udbuddet af offentlige goder - men også forskelle i erhvervsstruktur, levevis, miljø, afstande mellem hjem og arbejde o.m.a. giver anledning til differentiering i velfærdsfunktionen i lokalområderne imellem.

Alle disse vanskeligheder har givet anledning til mere partielle og enkle måder at vurdere rationalet for lokal og regional erhvervsfremme.

2.2 Alternativomkostnings-synsvinklen

Udredningen "Statslig næringsstøtte i distrikterne" (NOU 1984:21A) har forsøgt at opstille partielle vurderinger af støtten til erhvervene. Udgangspunktet er den såkaldte alternativomkostnings-norm. Den aktive jobskabelse gennem erhvervsudbygning sættes her i forhold til de omkostninger, samfundet afholder gennem en passiv forsørgelsespolitik.

På det personelle niveau kan samfundets alternativomkostning til jobskabelse og virksomhedsstøtte være udgifterne til understøttelse, omskoling, bistandshjælp o.l.

Alternativomkostningen til erhvervsfremmeindsatsen kan på samfunds niveau være de omkostninger, der er forbundet med at opretholde bosætningsmønstre, serviceniveau og infrastruktur i et givet område under forudsætning af uhindret afvandring.

Alternativomkostnings-betragtningen har den styrke, at dynamiske træk i tid og rum reflekteres i modellen. I perioder eller områder med høj ledighed vil omkostningerne ved passiv forsørgelse af personer, opretholdelse af servicestandarder og f.eks. fastholdelse af bosætningen være omfattende. Dermed kan der være høje budgetmæssige og samfundsøkonomiske fordele forbundet med skabelsen af arbejdspladser i lokalsamfundet, idet produktionsresultatet heraf også skal indregnes overfor den passive forsørgelse.

I perioder og områder med mange beskæftigelsesalternativer vil jobskabelse og virksomhedsstøtte lettere kunne lede til samfundsøkonomisk suboptimale løsninger ifølge udredningen. Sandsynligheden for, at de job-alternativer, som markedet giver, vil frembringe en højere produktionsværdi for samfundet end den understøttede arbejdsplads, vil stige.

Alternativ-synsvinklen kan specielt bidrage med nogle overordnede retningslinier og nonner for offentlig erhvervsstøtte i forbindelse med vurderinger af relationen mellem erhvervsstøtte og arbejdsmarkedsforanstaltninger. Og den har speciel interesse, hvor der er tale om lokalområder truet af afvandring på grund af virksomhedsnedlæggelser. De samfundsmæssige alternativomkostninger for at opretholde service, infrastruktur, basale sundhedsydelser og uddannelsesfaciliteter vil da kunne udvikle sig drastisk, specielt fordi afvandringen typisk består af de ressourcestærke grupper i samfundet.

Hermed sætter alternativomkostnings-synsvinklen også focus på det forhold, at jo flere ansvarsområder, der udlægges til de lokale og regionale myndigheder, jo større vil alternativomkostningerne - og dermed rummet for erhvervsfremmeinitiativer - kunne være for disse myndigheder.

2.3 Den erhvervsstrukturelle effektivitet.(*)

Alternativomkostnings-synsvinklen indeholder imidlertid en begrænset rationalitet i vurderingerne af den erhvervsstrukturelle effektivitet og den offentlige sektors bidrag hertil.

For at få denne synsvinkel repræsenteret må vi vende os til den økonomiske disciplin, som ikke har nogen særlig markant tradition her i landet. I den industriøkonomiske litteratur findes en omfattende drøftelse af sammenhængen mellem virksomhedsadfærd, erhvervsstrukturel udvikling og samfundsmæssig effektivitet. Disse drøftelser er i stort omfang sket under model-overskriften "Structure-performance-conduct". Det vil blive alt for vidtløftigt her at gengive blot de væsentligste hovednuancer i denne teoriudvikling. Derfor skal der kun gives » meget kort og komprimeret fremstilling af kernen i teoridannelsen. En mere dybtgående gennemgang kan findes i bl.a. Scherer (1980) og Ferguson (1988).

Udgangspunktet er, at virksomhedernes adfærd bestemmes ved den markeds- eller erhvervsstruktur, hvori de arbejder. Forskellige erhvervs- og markedsforhold betinger med andre ord forskellige konkurrenceformer. De er ikke alle lige fremmende for den samfundsøkonomiske effektivitet, men gennem strukturpåvirkning kan adfærden også påvirkes.

I sin neoklassiske form vil "structure-conduct-performance"-modellen advokere for industripolitiske indgreb i det omfang, de erhvervsstrukturelle forhold og virksomhedernes adfærd afviger fra det fuldkomne konkurrence» ideal. Monopollovgivningen er det næsten klassiske eksempel herpå.

Nyere teoridannelser har imidlertid med styrke fremhævet, at det fuldkomne konkurrenceideal kun eksisterer i skrivebordenes abstrakte modelverden. For det første ses der ikke nogen entydig sammenhæng mellem bestemte adfærdsformer ved

virksomhederne og bestemte markedsformer. Dermed er der heller ikke nogen sikker samfundsøkonomisk effekt forbundet med givne erhvervsstrukturelle mønstre. For det andet har for eksempel den østrigske skole (Walra, Menger m.fl.) længe afvist, at de økonomiske agenter - herunder f.eks. også forbrugerne - har perfekt viden om de forhold, der er relevante for deres økonomiske beslutninger. Williamssons (1975) synspunkt om, at de økonomiske aktører handler med en bundet eller begrænset rationalitet, har fået stor tilslutning de senere år. Endelig er det en udbredt opfattelse, at virksomhedsledelsen ofte kun har et tåget billede af efterspørgselspotentialiet for deres produkt (Ferguson, 1988).

(*) De følgende betragtninger fra til afsnit 3 har til formål at drøfte nogle grundlæggende opgaver nedlagt i industripolitikken. Det sker alene med henblik på at belyse den rolle og de bidrag det lokale og regionale system kan give.

I et nationalt perspektiv har industripolitikken til opgave at styrke effektiviteten i produktionsstrukturgrundlaget. Heri indgår en række forskellige effektivitetsdimensioner og ofte en afvejning af forskellige effektivitetshensyn.

I den industriøkonomiske teoridannelse indgår grundlæggende to erhvervsstrukturelle effektivitetsdimensioner, nemlig den allokative og den tekniske effektivitet. Disse to dimensioner kan i en række tilfælde ses som modstående størrelser - herom i det følgende - og de kan betegnes som markedsrelaterede effektivitetskriterier. Det skyldes, at de begge er nært knyttet til samspillet mellem markedsformer og virksomhedsadfærd.

Herudover kan man tale om en række erhvervsstrukturelle effektivitetsdimensioner knyttet til samfundskollektivets præferencefunktion. Da denne præferencefunktion er sammensat, er der også her en række afvejningshensyn. Eksemplerne kan være erhvervenes beskæftigelsesmæssige absorberings-evne, virksomhedernes miljøværnsmæssige effektivitet, virksomhedernes internationale konkurrenceevne o.m.a.

Endelig er det værd at nævne, at industripolitiske indgreb i almindelighed accepteres, hvor der forekommer træghed i de private beslutningstageres tidspræferencer. Eksemplet kan være uacceptable udskydelser af investeringsaktivitet.

2.3.1 Den allokative effektivitet

Den allokative effektivitet betegner i al korthed den effektivitet, hvor med samfundets knappe ressourcer allokeres til produktive formål. Denne effektivitet hæmmes af monopoldannelsestendenser, uigennemsigtighed i markeds- og prisdannelsen, produktdifferentiering o.l. forhold. De traditionelle industripolitiske midler herimod har været monopollovgivning, patentlovgivning o.l.

Småindustrien og håndværket har indtaget en særlig begunstiget rolle i industripolitikken i nogle perioder, netop af hensyn til højnelsen af den allokative effektivitet i erhvervsstrukturen. Se nærmere herom i (Christensen, 1985).

Synsvinklen er, at støtte til mindre virksomheder og iværksættere mindsker etableringsbarriererne og dermed mulighederne for en u hensigtsmæssig prisdannelse i erhvervene.

Denne synsvinkel er imidlertid først og fremmest aktuel i lande ned en høj grad af lukkethed i transaktionerne med omverdenen - USA og Indien kan være eksemplerne - og på erhvervsområder hvor importkonkurrencen er minimal. I sidstnævnte tilfælde påkalder navnlig serviceerhvervene og bygge- og anlægssektoren sig opmærksomhed.

Disse erhverv er samtidig erhverv, hvor de regionale og lokale forskelle i dækningsgrad og indbyrdes konkurrence må antages at være ganske omfattende. De geografiske forskelle i dækningsgraden og de problemer, det giver anledning til, forstærkes af, at serviceerhvervene rettet mod industrien i disse år gennemgår en omfattende specialisering, således at efterspørgernes alternativer lokalt kan være endog særdeles små. Mig bekendt er der ikke på dette område foretaget undersøgelser af prisdannelsen og effekter for det kvalitative indhold af de ydelser, virksomheder med specielt lokalt og regionalt monopol måtte have.

Også den lokalisermæssige dimension indgår i den allokativ effektivitet. Indgreb kan her betegnes af virksomhedernes manglende eller langsomme reaktion overfor regionale forskelle i lønninger, arealpriser, byggeomkostninger etc. "Sløring" af reale forskelle regionerne imellem kan omvendt ske gennem lokale og regionale myndigheders takstpolitik og prispolitik på f.eks. arealer.

Udviklingen i industrilokaliseringen, med en stigende tyngde i det jyske område, herunder ikke mindst i de tyndt befolkede områder af landsdelen, har skabt en betydelig ubalance mellem industrilokalisering og lokaliseringen af de erhvervsrettede service- og rådgivningserhverv. En ubalance, som kan virke produktionshæmmende og dermed hæmmende for den videre vækstproces i disse områder. P. Marskell (1988) nævnes således, at serviceerhvervene fortsat synes at koncentrere sig omkring de store byområder og de specielt i Hovedstadsområdet. Illeris (1988) har foretaget gennemgribende undersøgelser med lignende resultater.

Hensynet til den allokativ effektivitet i produktionsstrukturen kan, med andre ord sammenfattende betinge regulering af og støtte til erhvervene. Hvorledes - og i hvilket omfang - regulering og støtte kan foretages må i høj grad afhænge af konkurrencens geografiske rækkevidde. På den ene side er der idag en række produktområder, hvor konkurrenceelementet i al væsentlighed har et internationalt tilsnit. På den anden side er der erhvervsområder, hvor konkurrencen i overvejende grad er lokalt og regionalt funderet. Der er således næppe tvivl om, at der for en række erhvervsrettede service- og rådgivningsvirksomheder er tale om meget store lokale og regionale forskelle, som kan betinge vidt forskellige tiltag i de forskellige områder.

Der vil formentlig i de kommende år kunne iagttages stigende tendenser til, at erhvervs- og arbejdsmarkedssituationen i de enkelte regioner eller arbejdskraftoplande udvikler sig med sin egen dynamik. Det skærper behovene for regulering, som tager hensyn til de allokativ behov, der opstår i de enkelte områder.

Segmenteringen på arbejdsmarkedet - som har både en faglig og en geografisk dimension - kan således medføre særskilte paradoxproblemer i de enkelte lokalområder. Samspillet mellem erhvervenes udvikling og efterspørgselen efter kvalifikationer hos arbejdsstyrken kan spille ganske forskelligt ind på uddannelsesområdet.

Udpegningen af servicecentre i regionplanerne er i høj grad sket af hensyn til planlægningen af, hvor amterne og kommunerne kunne placere egne servicefaciliteter for borgerne. Planlægningen af dette net har været stærkt boligorienteret. Se bymønsterrapporten (1979). Der er næppe tvivl om, at nærmere overvejelser over centrestrukturen og ikke mindst mulighederne for at placere den erhvervsorienterede service- og rådgivningsvirksomhed heri vil kunne styrke allokativ effektivitet på erhvervsserviceområdet i flere regioner.

2.3.2 Den tekniske effektivitet

Den tekniske effektivitet i produktionsstrukturen er nært forbundet med virksomhedernes udnyttelse af stordriftsfordele i f.eks. indkøb, forsknings- og udviklingsarbejde, produktion og markedsføring. Som sådan har den tekniske effektivitet ikke blot at gøre med, om virksomhederne anvender den nyeste eller mest hensigtsmæssige teknik, men drejer sig også om virksomhedernes organisatoriske, videnskabsmæssige og ledelsesmæssige effektivitet.

De teoretiske drøftelser af, i hvilket omfang den tekniske effektivitet i produktionsstrukturen kan knyttes til udnyttelsen af stordriftsfordele er lang og usikker i sit perspektiv. Her skal kun fastslås, at den tekniske effektivitet i produktionsstrukturen ofte sidestilles med virksomhedernes driftsøkonomiske effektivitet. Derfor orienteres de industripolitiske tiltag i mange lande mod en effektivisering af den enkelte virksomhed. Det er selvsagt nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt for at tilgodese den tekniske effektivitet i produktionsstrukturen. Herom følger nærmere i afsnittet om X-inefficiency og externaliteter.

For danske forhold har Perregaard (1977) gennemført et studie af sammenhængen mellem virksomhedsstørrelse og vækst. Han har ikke fundet belæg for nogen nær sammenhæng mellem disse størrelser. Mange udenlandske resultater synes at følge lignende konklusioner. For en oversigt kan henvises til Kock (1974). I konsekvens heraf har Kjeldsen-Kragh (1977) betonet den betydning, opbygningen af specialiseringsfordele har for virksomhederne og for en lille, åben økonomi som den danske, hvor brede satsninger næppe er mulig.

I det omfang produktionsstrukturens tekniske effektivitet ses i sammenhæng med virksomhedernes stordriftsfordele, kan man sige, at rationalet for industripolitiske indgreb navnlig ses ,hvor:

- den økonomiske struktur er stærkt præget af små og mindre virksomheder

Nøgleindikatorerne er normalt antallet af ansatte eller virksomhedens omsætningsstørrelse; men centralt står virksomhedens størrelse i forhold til det marked, den arbejder på og konkurrenternes muligheder for at udnytte skalaøkonomiske fordele.

- der er tale om en lille, åben økonomi, hvor virksomhederne kun vanskeligt kan opnå de minimale stordriftsfordele med grundlag i hjemmemarkedet. Denne problemstilling skærpes principielt ved stigende specialisering i produktionsstrukturen, idet virksomhedernes krav til det minimale, geografiske break-even markedet da ofte udvides i rum.

Problemstillingen kendes under begrebet "Infant industry argumentet". I f.eks. toldforhandlinger har argumentet været brugt i forbindelse med nye produktioner i industrielt og efterspørgselsmæssigt svagt stillede områder. Den såkaldte opdragelseslovd.

- industriens - eller andre sektors - virksomheder udviser stor træghed eller risikoaversion mod inddragelse af nye og mere effektive teknikker eller metoder i produktionen.
- industrien ikke investerer i produktudvikling. I perioder med svækkede afsætningsperspektiver kan virksomhederne have incitament til at investere i procesrationalisering - det sikre alternativ - fremfor produktudvikling.

I en innovativ sammenhæng kan der f.eks. ses et rationale for offentlige indgreb og støtte, hvor;

- politisk definerede behovsområder ikke umiddelbart kan efterkommes på tilfredsstillende vis. Som eksempler kan nævnes mediko-teknik, miljøtekniske produkter, energiteknik.
- der er behov for at stimulere den erhvervsstrukturelle fornyelse og turbulens, det vil sige gennemtrækket af små, nye virksomheder. Det kan ske gennem stimulering af iværksætteraktiviteten og selektion, så der opnås højere succesgrad for dem, som starter. Se nærmere herom i OECD (1988, II).

Væsentlige dele af den industripolitiske indsats består i barrierenedbrydning i den enkelte virksomhed. Der kan være tale om finansielle, ledelsesmæssige, markedsføringsmæssige, vidensmæssige, uddannelsesmæssige og procestekniske barrierer for blot at nævne nogle af dem, som normalt findes væsentlige.

I den industripolitiske indsats går der et væsentligt skel mellem direkte, finansiel støtte på den ene side og rådgivningsmæssig støtte og videns-tilførsel på den anden side.

Flere danske og udenlandske undersøgelser har vist, at de finansielle barrierer ikke er de mest omfattende. Se f.eks. Strandskov (1987), Christensen (1988), Århus amt (1988) og Lindmark (1984). Samtidig peger flere analytikere på, at direkte finansielle tilskud let virker fordrejende på virksomhedernes markedsmæssige overskudsorientering. Se f.eks. Broms (1974), Burton (1983). Det er den såkaldte sovepudeeffekt.

Lokal og regional erhvervsfremme og -regulering kan have flere roller at spille i forbindelse med den tekniske effektivisering af produktionsstrukturen. I lokalsamfundsrammen kan opstå barrierer for virksomhedernes effektive produktion, som kun kan løses lokalt. I det følgende nævnes nogle af de væsentligste.

Gennem arealplanlægning, infrastrukturudbygningen og f.eks. formning af uddannelsesstrukturen i det lokale og regionale område skabes en række grundlæggende forudsætninger for virksomhedernes aktivitetsudfoldelse. Behovene er meget forskellige i de forskellige områder. En undersøgelse foretaget for Planstyrelsen (1986) viste, at virksomhederne på en lang række områder reagerer på de stedlige produktionsbetingelser, de arbejder under. Mangel på arealer og bygningsplads kan kompenseres gennem produktionens tekniske tilrettelæggelse, problemer med kvalificeret arbejdskraft søges løst bl.a. gennem teknikanvendelse, produktionstilrettelæggelse, intern uddannelse eller f.eks. underleverandøraftaler. De rammer der gives virksomhederne påvirker deres adfærd, ligesom virksomhedernes behov ikke er entydige, specielt i et længere tidsperspektiv.

Nærheden til virksomhederne spiller en betydende rolle på en række felter. I forbindelse med det såkaldte projekt "Erhvervsudvikling" (1977) gennemførtes en særlig ordning i Nordjylland. På forsøgsbasis blev de afsatte midler til konsulentindsats overfor virksomhederne markedsført og ledet regionalt. Den nærhed og fortrolighed, der opstod konsulent og virksomhed imellem gav ifølge evalueringsrapporten gunstige resultater. Anvendelsesfrekvensen blev højere og effektmålingerne var relativt set positive, ifølge "Evaluering af projekt RINA" (TI, 1977). Lignende resultater kom frem på grundlag af en særlig konsulentindsats overfor de små servicevirksomheder, som arbejder på Hirtshals havn. Se Ørskov m.fl. (1979).

Endelig har undersøgelser vist, at de mindre virksomheder bruger eksport-relevant og f.eks. teknologiorienteret bistand mere og bedre, hvis den foreligger nær ved hånden. (Christensen, 1988), (Århus Amtskommune, 1988). Fortrolighed, kontinuitet i indsatsen og mulighed, for dialog, når der er behov for det, er væsentlige nøglestørrelser for en succesfyldt indsats.

Ideelt set har de lokale og regionale erhvervsfremmeinstanser også en væsentlig rolle at spille med hensyn til oparbejdelse af et detaljeret viden grundlag om områdets erhverv og de forhold, som omgiver erhvervene i området. Jo større selektivitet, der ønskes i den nationale industripoli-

tiske indsats, jo større betydning har denne detailviden, dens organisering og samordning med f.eks. nationale agenter.

Endelig kan de lokale og regionale instanser have en væsentlig betydning for effektiviseringen af den nationale industripolitiske indsats på området. Inddragelsen af lokale og regionale instanser i f.eks. selektering og evaluering af ansøgninger, kan virke disciplinerende på ansøgerne, sortere useriøse ansøgninger fra og dermed aflaste centraladministrationen og effektivisere støttevirksomheden og dens administration. Nærmere herom følger.

I det foregående har vi stort set kun beskæftiget os med erhvervsstrukturens tekniske effektivitet ud fra den såkaldte "economies of scale"-synsvinkel og de barriere-eliminerende opgaver, som kan følge heraf.

Den tekniske effektivitet i erhvervsstrukturgrundlaget har imidlertid andre dimensioner, som kort skal omtales ved hjælp af begrebet X-inefficiency.(*) (*)

2.3.3 X-inefficiency i produktionsstrukturen

Leibenstein så oprindeligt begrebet X-inefficiency som et udtryk for organisatorisk spild og løslagtighed i organisationer, som ikke i tilstrækkelig grad er udsat for konkurrencemæssigt pres. Begrebet kan imidlertid også bruges i en samfundsøkonomisk sammenhæng til at illustrere spændet mellem det faktisk realiserede produktionsresultat (som kan måles ud fra forskellige effektivitetsdimensioner) og det produktionsresultat, som samfundet kunne frembringe (produktionsmulighedskurven), hvis samfundsøkonomien var organiseret "optimalt".

Begrebet er vidtløftigt og sætter fingeren på en lang række størrelser, som er involveret i forklaringen af afstande mellem realiseret produktionsresultat og det ideelt opnåelige. Der er spørgsmål om den tekniske effektivitet hos den enkelte aktør, uddannelsesniveau og -struktur, den allokative effektivitet, hensigtsmæssigheden i virksomhedernes indbyrdes lokalisering etc., etc.

Men der er også et spørgsmål, som påkalder sig stigende interesse i disse år, nemlig spørgsmålet om samvirket i produktionsstrukturen, og hvor effektivt dette samvirke fungerer.

I et overordnet industripolitisk perspektiv har samvirket i produktionsstrukturen vakt interesse ud fra skalaøkonomiske betragtninger: De danske virksomheder er for små til at udnytte de stordriftfordele, markedet kræver.

Samvirket har imidlertid også andre dimensioner, nemlig mulighederne for at uddybe specialiseringen i produktionsstrukturen gennem samvirke mellem komplementære enheder. Denne synsvinkel er mindre påagtet herhjemme, men påkalder sig stor opmærksomhed i flere andre lande.

Der er tale om samvirket mellem den private og den offentlige sektor, samvirket mellem sektorer med forskellig status i det økonomiske kredsløb, men også mere detaljerede samspilssituationer mellem industrielle virksomheder, som kan bibringe hinanden øget kundskab og gensidige ressourcetilskud. Gennem sammenføring af kompetence fra forskellige forretnings- eller produktionsområder opstår muligheder for at danne nye kompetenceområder. Se herom i f.eks. Møller (1988).

*Begrebet har ikke umiddelbart nogen dansk oversættelse

I en produktionsstruktur domineret af små og mindre virksomheder - eller rettere præget af mangelen på helt store virksomheder - som den danske produktionsstruktur, kan en effektivisering af samspillet mellem forskellige kompetencebærende enheder udgøre en betydende vej ud af det dilemma, at den økonomiske struktur kun vanskeligt lader sig forme, således at virksomhedernes "internal economies of scale" kan udnyttes på en bred basis. Med småskalastrukturen kan man i stedet for forsøge at bedre det gensidigt understøttende samvirke, således at manglen på indre stor-driftfordele så at sige vendes til "external economies of scale".

I et overordnet industripolitisk perspektiv indebærer denne synsvinkel en stimulering af samvirket mellem aktører, som gensidigt kan give hinanden kundskabs- og ressourcetilskud. Det kan være samvirket mellem virksomheder, som har gensidigt supplerende kompetenceopbygning, det kan være samvirket mellem forskningsinstitutioner og virksomheder eller f.eks. samvirket med udenlandske virksomheder, som sidder inde med viden og produkter af værdi for danske virksomheder.

Mindre virksomheder har typisk ikke den geografiske rækkevidde i deres kontakter til andre virksomheder og organisationer, som større virksomheder har. Derfor er det væsentligt, at virksomhedernes muligheder for at inddrage andre virksomheders og organisationers viden og ressourcer i produktionen styrkes i det lokale og regionale område. Det kan ske ved at stimulere til et øget udbud og differentiering. Samspillet mellem små og store virksomheder kan på dette område spille en betydelig rolle.

I et lokalt og regionalt perspektiv indebærer synsvinklen, at de lokale og regionale forudsætninger for et bedret samvirke vurderes. Denne type af forudsætningsanalyser ses sjældent i dansk sammenhæng. De benævnes ofte "external economies of agglomeration"(*),

2.3.4 External economies af agglomeration

Begrebet "external economies of agglomeration" er af ældre dato. Det blev skabt af Marshall i forrige århundrede i forbindelse med iagttagelser af, hvorledes tekstilindustrien i Birmingham-området gav anledning til indbyrdes arbejdsdeling, specialisering og dannede det fælles grundlag for opbygningen af en række specialvirksomheder og en institutionel rigdom rettet mod industrien og den videre udvikling.

I begrebet "agglomeration economies" ligger to forskellige udgaver gemt. På den ene side "urban economies", traditionelt knyttet til bysamfundets masse af efterspørgsel, som giver grobund for specialisering. På den anden side "locational economics", som knyttes til de specialiseringsmuligheder, samlokaliseringen af virksomheder indenfor samme produktionsområde kan give anledning til.

De senere år har "agglomeration economies" vundet fornyet opmærksomhed på grund af, at et stigende antal lokale industriområder med særligt stærke vækstrater er blevet iagttaget internationalt. "Agglomeration economies" knyttes her sammen med det stigende vidensindhold i produktionen, virksomhedernes stigende specialisering såvel i produkt som i proces og det dermed forbundne behov for at inddrage andre virksomheder - deres materialer, deres viden og deres markedsforbindelser - til støtte for denne specialisering. Man kan læse mere om virksomhedsadfærd og lokalisering i f.eks. OECD (1988-11) og Christensen (1987).

*Nærmeste danske oversættelse er: eksterne økonomiske fordele ved tæt, ophobet lokalisering.

Pointen er, at samlokaliseringen af industri kan give anledning til særlige specialiseringsfordele, som ikke kan tilskrives den enkelte virksomhed og som ikke kan opstå uden det nære geografiske samvirke med andre virksomheder med komplementær specialisering. Det har især interesse ved vidensintensive og såkaldt fleksible produktionssystemer. Der er imidlertid også den pointe, at det "berigende" samvirke ikke nødvendigvis kommer i stand af sig selv. I et institutionsfattigt område eller områder med en "tynd" industristruktur, kan virksomhederne have vanskeligheder med at finde egnede samspilspartner. Flere danske undersøgelser har peget på problemstillinger langs disse linier. Se Grøn (1985), Pedersen (1986),

Systemets selvregulerende kapacitet kan også nedsættes i takt med, at den indre differentiering og specialisering i området øges. På den måde øges områdets afhængighed af forbindelser ud af området. Det er ikke nødvendigvis u hensigtsmæssigt, men beror på en balance.

I forbindelse med udviklingen af "Det Indre Marked", har Kommissionen ladet udfærdige en rapport om industriens fremtidige konkurrencevilkår. Heri hedder det bl.a., at udviklingen i medlemslandenes industri i stigende grad vil bero på enkeltvirksomhedernes evne til at profilere sig og de lokale og regionale myndigheders evne til at støtte virksomhedernes specialisering gennem udviklingen af industrielle miljøer i de enkelte områder. European Economy (1988).

I lyset af disse forhold er det interessant, at Maskell (1984) på baggrund af undersøgelser af danske forhold konstaterer, at: "Industrikommunerne har generelt gunstigere udvikling end landets kommuner totalt set og de ensidige industrikommuner klarer sig bedre end industrikommunerne" (1972-82; f.f.-anm.).

Disse resultater bekræftes af andre nordiske undersøgelser, hvoraf nogle refereres af Maskell.

Heroverfor står imidlertid, at mange danske kommuner i deres erhvervspolitiske målformulering klart markerer, at de ønsker at undgå afhængighed af enkeltvirksomheder eller dominerende enkeltbrancher. Ønsket er at opnå øget robusthed. I hvilket omfang enkeltvirksomheder giver grund til usikkerhed om fremtiden afhænger imidlertid i høj grad af, hvor mange forskellige produktområder og markeder, virksomheden arbejder på. Gennem produkt- og markedsspredning kan en enkelt stor virksomhed sikre sig langsigtet stabilitet. Eksemplerne herpå er Grundfoss, Danfoss og Lego. Det samme forhold vil gælde for enkeltbrancher, hvor produkt- og raarkedsspredningen udmærket kan være omfattende.

Rationalet for lokale og regionale erhvervsfremmeaktiviteter i forhold til disse problemer er da, at de enkelte områders forudsætninger for at opbygge større samvirke i produktionsstrukturen er meget forskellige, at analyser og overvejelser af områdets erhvervsstrukturelle helhed i stigende grad har betydning for, hvorledes området og dets virksomheder vil klare sig.

Det er i lyset af ovenstående væsentligt at skabe og udvikle nærhed på områder, hvor den fælles specialisering kan øge external economies og områdets konkurrenceevne. Det kan være afgørende, at de lokale og regionale myndigheder tilstår mulighed for at fastholde nøglevirksomheder gennem stabiliserende støtte. Et eksempel på denne problemstillings vigtighed kan gives med udgangspunkt i Hirtshals.

På Hirtshals havn virker en lang række små virksomheder som servicevirksomheder for den anløbende fiskerflåde. Hver for sig har disse virksomheder ikke den store betydning for området. De er små både i økonomisk og beskæftigelsesmæssig forstand. Men samlet betyder de alfa og omega for området. Deres effektive virke er en forudsætning for flådens effektivitet og for, at det er attraktivt for udenlandske flåder at lande i Hirtshals. Dermed er disse virksomheders effektivitet og tilstedeværelse en nøgelfaktor for havnens virke og internationale status. Nærmere herom i Christensen (1980).

2.3.5 Et nyt infrastrukturbegreb?

Der synes at være almindelig enighed om, at kommunerne og amtskommunerne har en væsentlig opgave i forbindelse med tilvejebringelsen af tilstrækkelig eller hensigtsmæssig infrastruktur for erhverv og befolkning. Det er imidlertid mindre klart, hvor grænserne for dette infrastrukturbegreb går.

Der er mange forhold, som peger på, at den traditionelle opfattelse af den erhvervsrettede infrastruktur begynder at være utilstrækkelig. Det hænger sammen med en række forhold begravet i de foran givne betragtninger samt det forhold, at den tekniske udvikling på en række punkter udfordrer den kollektive investering i infrastruktur.

Tegnene kan blandt andet ses af, at mange erhvervs-"parker" har set dagens lys. De er ofte udstyret med en række fælles servicefaciliteter, som rækker ud over det, man normalt forstår ved infrastruktur.

Internationalt, såvel som her hjemme, skyder en række forskerparker, teknologiparker, teknologiceentre, kompetencecentre, i.ir.cventionscentre op som paddehatte. De er ydre tegn på, hvorledes den nye planlægning i stigende grad inddrages for at give rum til lokalt og regionalt samvirke. Udviklingen på dette område ses også af, at den norske idé med distriktshøjskoler, som fagligt retter sit overskuelige uddannelses- og forskningsmiljø mod centrale emner, der har tyngde i den regionale erhvervsstruktur, er ved at dukke op andre steder. Universiteter og andre læreranstalter drages i stigende grad ind til støtte for udviklingen i det område, hvori de ligger. Emnet behandles f.eks. i OECD's nyhedsbrev nr. 4, 1986.

Det centrale forhold er, at virksomhedernes lokaliseringsbetingede adfærd er under opbrud. Der kan konstateres en stigende tendens til, at virksomhederne lægger mere vægt på omgivelsernes herlighed og det videns- og kompetencemiljø de placeres i, end på den umiddelbare pris for jord og bygninger.

Små og mindre virksomheder er i stigende grad afhængige af udviklingen af en sektororienteret infrastruktur, som kan levere nøgelfunktioner til virksomhederne. Marketing- og teknologistøttende funktioner samt administrative hjælpefunktioner må anses som nøgleområder i årene fremover.

Design- og vidensbaserede strategier i virksomhederne danner et pres for at styrke de konsultative relationer, som i nogle tilfælde kræver geografisk nærhed, i andre tilfælde vil øge i værdi, hvis de er nære og i atter andre tilfælde er afstandsneutrale.

En amerikansk undersøgelse - her efter OECD (1988-11) - har foreslået en række indikatorer, som søger at peje, hvilket lokalt industrielt miljø, der - efter amerikanske forhold - vil være understøttende for industriel virksomhed. Undersøgelsen påpeger, at det industrielle miljø har ændret sig betydeligt. Det traditionelle syn præget af en masseproduktions-økono-

mi, med lave lønninger, lave skatter, lave jordpriser og dermed følgende lave infrastrukturinvesteringer, er ikke længere bærende. De stater, som følger den linie, har typisk et relativt ringe erhvervsmiljø.

Jeg tror derfor, vi i de kommende år vil stå overfor en industri, som vil lægge mere vægt på de områdemæssige herligheder og faciliteter fremfor prisen for jorden; som lægger mere vægt på uddannelsessystemets kapacitet og flexibilitet end på den på et givet tidspunkt tilstedeværende kvalifikation hos arbejdskraften; som lægger vægt på, at der er mulighed for tæt samvirke med agenter, der kan nå markederne, mere end det at ligge nær ved de i øvrigt ofte flygtige markeder; som vil lægge vægt på acces til relevante vidensinstitutioner og deltage i vidensudvikling på eget kompetenceområde. Det stiller på en række områder nye krav til, hvad vi opfatter som infrastruktur og udviklingen heraf i lokalområdet.

2.4 Den finanspolitiske synsvinkel

For at gøre listen over de forskelligartede rationaler, der er blevet fremført herhjemme og udlandet for lokal og regional erhvervsfremme fuldstændig, bør den svenske model afslutningsvis nævnes.

Modellens udgangspunkt er, at der er store regionale forskelle i erhvervenes aktivitetsniveau. Nogle områder udviser et højt aktivitetsniveau, andre områder stagnation eller tilbagegang. På samme måde kan der iagttages store forskelle i de regionale arbejdsmarkeders funktionsmåde og dermed forskelle i løndannelsen og det regionale lønpres.

Problemet er, at det da vil være vanskeligt at føre en generel finanspolitik. Forenklet sagt, står de centrale myndigheder i en valgsituation. Skal man føre en stram finanspolitik af hensyn til de højaktive områder og den latente fare for overophedning der, eller skal man føre en ekspansiv finansieringspolitik af hensyn til de erhvervsmæssigt svagt udviklede områder. I tilfælde af det sidste valg, vil f.eks. pris- og lønspiralen i de højaktive områder forstærkes.

Rehn-modellen - som den er blevet benævnt - vil da medføre en stram finanspolitik tillempet forholdene i de højaktive områder. Til støtte for de svage områder gives en kompenserende - eller mere end kompenserende - støtte til udviklingen i disse områder. Denne støtte kan have mange former. Reduktioner i lokale skatter, overførsler, udvidede rammer for lokalt erhvervsfremme, transportstøtte, energistøtte etc., etc.

Modellen er interessant - mere end aktuel, måske - fordi den ud fra en række makroøkonomiske betragtninger viser, hvorledes lokal og regional erhvervsfremme - ikke bare i et langsigtet, strukturudviklende perspektiv - kan have betydning i sammenhænge med makroøkonomisk politik.

Den kommunale udligningsordning vi kender her hjemmefra kunne ved første øjekast forekomme parallel til den svenske model; men udligningsordningen har næppe været knyttet sammen med finanspolitiske overvejelser, som de svenske.

2.5 Konkurrenceforvridning

I den almindelige debat, der har fulgt med optrapningen af de industripolitiske midler og den lokale erhvervsfremmeaktivitet, har konkurrenceforvridningsdiskussionen stået centralt placeret.

I alt sin enkelhed er problemstillingen, at støtte til en virksomhed kan medføre konkurrencefordele for denne virksomhed fremfor andre konkurrerende

virksomheder på produktområdet. Dermed vil den støtte som det offentlige giver denne ene virksomhed for f.eks. at hæve dens beskæftigelsesmæssige absorberingsevne i de konkurrerende virksomheder, som ikke får offentlig støtte. Nettovirkningen antages ofte at være negativ. Problemstillingen er imidlertid betydelig mere kompliceret end ovenstående lader antyde. Det interessante er imidlertid at konkurrenceforvridningsdebatten er dårligt belyst, hvorfor den sjældent reflekterer de dynamiske komplikationer. I det følgende skal disse komplikationer søges belyst, uden at der dog i denne sammenhæng kan blive tale om en gennemlysning. For det første kompliceres de konkurrenceforvridende effekter af virksomhedernes dynamiske adfærd. De konkurrerende virksomheder vil næppe sidde stille og se på, at deres konkurrencesituation forværres gennem offentlig støtte. De vil reagere gennem forsøg på at bedre deres produktionstilrettelæggelse, nedbruge organisatorisk slack, bedre markedsføringen etc. etc. Derfor kan støtte til en virksomhed i visse tilfælde virke stimulerende for andre.

For det andet vil støttens form kunne være afgørende for i hvilket omfang, der opstår konkurrenceforvridning. Der er væsentlige forskelle mellem direkte finansielle inprøjtninger og indirekte støtte gennem f.eks. tekniske faciliteter eller tiltag, som ændrer på konkurrencegrundlaget uden at gribe ind i konkurrencemidlerne.

Det bør endelig nævnes, at den internationale orientering i konkurrencen erhvervene imellem på en lang række produktionsområder er blevet et så dominerende element, at det ikke længere har mening at tale om, at støtte til produktion i en lokalitet vil hæmme produktionen fra virksomheder i andre lokaliteter i Danmark.

Denne argumentation er dog næppe heller holdbar i et videre perspektiv, idet vi kan iagttage, at den offentlige sektors regulering på andre områder griber ind og påvirker virksomhedernes indbyrdes konkurrenceevne. Det mønster, hvorefter naturgasnettet er udlagt, har favoriseret nogle teglværker og energiintensive virksomheder og disfavoriseret andre. Blot for at nævne eet enkelt eksempel, hvor offentlig virksomhed uvægerligt griber ind.

Rent faktisk griber den offentlige sektor til stadighed ind og påvirker både den allokative og den tekniske effektivitet i produktionsstrukturen. Veterinærlovgivningen i slutningen af 50'erne lukkede utallige små iscremeproducenter og banede vejen for 2-3 store producenter og iøvrigt også for indtrængningen af udenlandsk kapital. Etableringen af tekniske standarder for høreapparater har slået mange små - og ineffektive-producenter ihjel og banet vejen for én stor, i dag internationalt markedsdominerende virksomhed.

Burton (1983) anfører, at velfærdsøkonomen kun vil interessere sig for det sæt af ressourceallokeringer, som giver samfundet maksimal velfærdsværdi. Han anfører videre, at den tilstrækkelige betingelse herfor er at der er fuldkommen konkurrence på alle erhvervsområder og ingen eksternaliteter i produktion og forbrug. Det er derfor dette konkurrenceideal i det tidligere blev henført til modelverdenens skrivebordsskuffer.

Afvigelser fra ovenstående situation kaldes af Burton og andre for "market failure" og kan som sådan begrunde erhvervspolitike, herunder erhvervsfremmende, indgreb for dermed helt eller delvist at tilsidesætte de konstaterede ufuldkommenheder i markedet.

På den lokale og regionale erhvervsfremmeområde kan man som eksempel forestille sig, at opstillingen af normer og standarder for service- og rådgivningserhvervenes ydelser i forbindelse med, at de inddrages i erhvervsunderstøttende virksomhed, ville befordre gennemsigtigheden på dette marked og dermed virke fremmende for den succesgrad, hvormed forbindelserne mellem småindustri og service etableres.

Sammenfattende er det derfor - set med industriokonomiske øjne - en restriktiv holdning, at kommunerne ikke må engagere sig i erhvervsaktivitet, som kan virke konkurrerende i forhold til den private sektors produktion og markedet. Både af allokative hensyn og af hensyn til den tekniske effektivitet i lokalsamfundsrammen kan sådanne indgreb eller aktiviteter, hvor kommuner eller amtskommuner er indblandet, være effektivitetsfremmende. Udvalgte dele af den lokale servicesektor er nævnt, nøgleindustrier af betydning for funktionsdueligheden i lokalsamfundet kan tænkes, m.m.

Men det er naturligvis ikke alle tiltag, til alle tider i enhver lokalitet, der kan forsvares som konkurrencestimulerende eller teknisk effektiviserende. Ofte kan der være tale om svære afvejninger mellem hensynet til den allokative og den tekniske effektivitet. For ikke at nævne de overvejelser, hensynet til præferencefunktionen i lokalsamfundsrammen - som også indbefatter den kommunaløkonomiske risiko, der tages - kan give anledning til. Herom følger i afsnit 4.

Alt afgørende for vurderingen af den lokale og regionale erhvervsfremmeaktivitet må være, at den ikke medvirker til at flytte utilsigtet rundt på velfærden, men bidrager reelt til fremme af effektiviteten i såvel produktionsstrukturen som det samlede støttesystem.

Der gives derfor ikke lette svar på, hvor grænserne skal drages - i alle tilfælde ikke ud fra argumentet om konkurrenceforvridning.

3.0 DEN LOKALE ERHVERVSPOLITISKE PRAKSIS I DANMARK

Dette afsnit giver et overblik over den praksis, der gør sig gældende i erhvervsfremmearbejdet lokalt og regionalt.

Hensigten med afsnittet er, at pege på nogle centrale problemstillinger, kommunerne og amtskommunerne står overfor i det fremtidige erhvervsfremmearbejde.

De fremtidige problemer afhænger selvsagt af opgavens karakter, de ressourcer der er til rådighed, de parter, der kan trækkes på, og den organisation, der skal binde tingene sammen til en helstøbt opgaveløsning - ideelt set.

I praksis er udgangspunktet lidt anderledes.

3.1 Erhvervsfremmearbejdets udvikling

De første lokale erhvervsinitiativer blev taget i 20-ernes og 30-ernes Danmark. Det var de større bysamfund, som med baggrund i den verdensomspændende økonomiske nedgang, søgte at gøre en ekstra indsats for den lokale erhvervs- og beskæftigelsesudvikling. Flere bysamfund havde i denne periode såkaldte initiativ-udvalg, hvis opgave var at fremme erhvervsudviklingen i lokalområdet.

De første erhvervsråd blev oprettet i forbindelse med - eller rettere op til - egnsudviklingslovens vedtagelse i 1958. Opblomstringen af vestjyske erhvervsråd tillige med skriftet "Vestjyllands Fremtid" udfærdiget af direktør Andreassen, Cheminova var nemlig væsentlige faktorer bag skabelsen af egnsudviklingsloven.

Hvis etableringen af erhvervsråd tages som udtryk for den kommunale erhvervsfremme-aktivitet, er udviklingen gået fra de små kommuner mod de store og fra vest mod øst. Men det er næppe rimeligt alene at tage erhvervsrådsbeslutningen som et sådant udtryk.

Det er mere interessant direkte at se på, hvorledes de opgaver, kommunerne og amtskommunerne påtager sig, har udviklet sig. Inspireret af SIND (1984:3) kan udviklingen i den kommunale og amtskommunale erhvervsfremmeaktivitet beskrives ved en trappetige af midler, der hen over tiden er blevet taget i anvendelse. Denne trappetige er afbildet i det følgende.

DEN KOMMUNALE TRAPPESTIGE

HANDELSHUSE
STØRRE UDVIKLINGSPROJEKT
SAMARB. PROJEKTER
INDUSTRIHUSE/FÆLLESFAC.
ERHVERVSRAÐ (SERV./RÅDGIVN.)
AKKVISITIONSVIRKSOMHED
AREAL-UDLÆGNING

DEN AMTSKOMMUNALE TRAPPESTIGE

FORSKERPARKER
REGIONALE UDVIKL. FONDE
STØRRE UDVIKL. PROGRAMMER
UDVIKLINGSPROJEKTER
MOBILIS. AF RESS. (IVÆRKS. O.L.)
CENTERSTRUKTUR
\REAL-RAMMER

Der er en dynamik i optrapningen af virkemidler. På den ene side kan den tilskrives den øgede bevågenhed, erhvervsudviklingen i de enkelte områder har påkaldt sig. Det har selvsagt at gøre med udviklingen i beskæftigelsen op gennem 70'erne og en øget erkendelse af, at ad hoc-mæssige beskæftigelsesprojekter - "mens vi venter på bedre tider" - ikke har kunnet løse problemerne. Der er en stigende erkendelse af, at beskæftigelsesproblemerne har rod i erhvervsstrukturelle omstillingsproblemer, som kun løses på længere sigt. De sidste år er også det innovative - eller fornyende - element kommet til udtryk.

Ud fra denne synsvinkel kan man sige, at så længe industrien, den generelle økonomiske politik eller industripolitikken ikke kan skabe tilstrækkelig med industribeskæftigelse, vil der blive stillet flere krav til den kommunale og amtskommunale indsats.

I den formulering udtrykkes et modsætningsforhold, som ofte ses mellem den lokale/regionale indsats på den ene side og den statslige på den anden. En modsætning, som overser den betydning det har at få et stærkere som virke mellem de to systemer istand. Således at den statslige erhvervsfremmende indsats i højere grad inddrager de enkelte områders særlige forudsætninger og ressourcer, og således at de enkelte områder i højere grad bringes til bidrage til det nationale erhvervsfremmende system i pagt med de forudsætninger områderne har og under hensyn til den udvikling man gerne ser fremmet i det lokale og regionale område.

Den modsætning er imidlertid næppe den eneste forklaring på optrapningen af de lokale og regionale virkemidler. Anvendelsen af virkemidler sker i et dynamisk samspil med omgivelserne. Der sker en afsmittende læreproces, således at idéer taget op af andre, - idéerne spredes. Udviklingen i erhvervsstrukturen bevirker, at nogle midler bliver uvirksomme. Endelig medfører "overanvendelse" at atter andre midler mister deres effekt. Man kravler op ad stigen. Et par eksempler - illustrere problemstillingen.

Eksempel 1:

Som nævnt er der idag rigeligt med erhvervsarealer. Hejlesen (1986) anslår, at der er arealer til mellem 17 og 31 års forbrug! Denne situation må tilskrives, at mange kommuner i de indledende faser efter planlovsreformen så arealudlæg og prispolitikken på jord som centrale elementer i erhvervsfremmearbejdet. Amtskommunerne gav givetvis rigelige rammer for arealudlæggene af frygt for ikke at få del i erhvervsekspansionen. Resultatet af denne "konkurrence" har været, at midlet har mistet kraft, og at det overordnede vejnet og arealudlæggene udgør utilstrækkelige midler i koordineringen af erhvervsudviklingen, som Planstyrelsen skriver (1988, pag. 10).

I Sverige, hvor kommunerne har frie hænder til at deltage i opførelsen af industrihuse, er man kommet til næste trin på stigen. Her konstaterer SIND 1984:8: "Kommunägda industrilokaler har kraftigt ökat under 1980-talet, vilket i kombination med låg efterfrågan har lett till svårigheter för kommunerna att få dem fulltuthyrda. De kommuner som ger subventioner i någon form lyckas inte bättre med uthyrningen än andre." (pag 108).

I Danmark - hvor kommunernes adgang til at deltage i industrihusbyggeri som bekendt er begrænset - synes kapaciteten at være veludviklet alligevel. Udbygningen er her i højere grad baseret på lokale konsortier, bygherrer eller større udefra kommende entreprenører. Jyllands Posten (6/9-1988) skrives f.eks., at der står flere halvfærdige projekter i kommunerne, og en del steder er det vanskeligt at finde lejere til "industriparken". (Eksempler: Grindsted og Aarhus).

Eksempel 2:

Gennem 70-erne blev industrivirksomhedernes mobilitet over lange afstande - dvs. mellem regionerne - i betydelig grad nedsat. Det har medført, at kommunernes erhvervsfremmeaktivitet i stigende grad har vendt sig mod fremme af forholdene for de virksomheder, der allerede findes i områderne - søge dem ekspanderet og konsolideret - og mod iværksætteraktiviteter. På det sidste har flere kommuner også forsøgt sig med akkvisitionsvirksomhed overfor udenlandske virksomheder. Nordjyllands Erhvervsråd: Virksomheder fra Sydnorge og Sverige; Kolding Erhvervsråd: Virksomheder indenfor rustfrit stål/USA; Silkeborg Erhvervsråd: Virksomheder fra USA.

Det formentlig mest kostbare projekt har imidlertid været det såkaldte "FANTUS"-projekt, som Nordjyllands Erhvervsråd satte igang i sidste halvdel af 70-erne. Idéen var at tiltrække udenlandske multinationale virksomheders udviklingsafdelinger til Nordjylland.

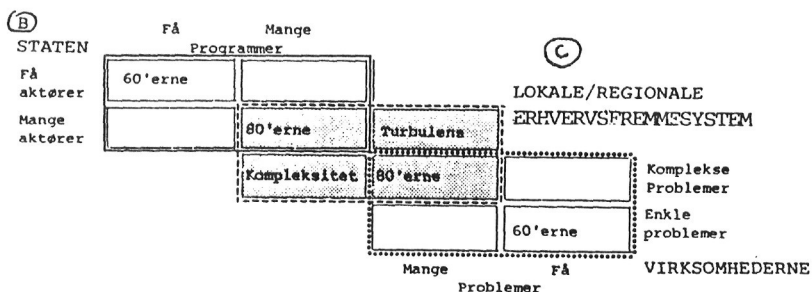
Udviklingen i den kommunale og amtskommunale erhvervsfremmeaktivitet kan imidlertid også ses i sammenhæng med to parallelle udviklingstræk.

De mindre virksomheder - som er den typiske målgruppe - oplever flere problemer, og de er af mere kompleks karakter end tidligere. Se figur A. Nye produktionsmetoder, specialisering i produkt og øget pres for eksport er blot noget eksempler. Med den begrænsede ledelseskapacitet har disse virksomheder i stigende grad brug for at tilknytte ekstern assistance for at løse disse problemer. Mange af problemerne kan løses via markedet, men den enkelte virksomhed behøves ofte mange parter involveret og har ofte svært ved at overskue problemkomplekset og de mange muligheder, der er for at knytte et system af ekstern assistance til sig.

Det lægger pres på det lokale og regionale erhvervsfremmesystem, som ser det som en opgave at effektivisere erhvervsstrukturgrundlaget. Der skal skaffes overblik for den enkelte virksomhed, og der skal etableres en fast broker-funktion, som kan hjælpe virksomhederne med at finde vej i assistancesystemet, stykke en ekstern støttestruktur sammen og eventuelt hjælpe med gennemførelse og evaluering af nogle af problemernes løsning.

På den anden side er antallet af statslige støtteprogrammer steget. Se figur B. Vel netop som en konsekvens af, at den problemverden, virksomhederne står overfor, er blevet mere kompleks. De lokale og regionale erhvervsfremmeagenter får dermed ofte den opgave:

- 1) at overskue en problemverden, som forekommer de mindre virksomheder stadig mere kompleks og sammensat
 - 2) at overskue udviklingen i det offentlige støttesystem og dets relevans for virksomhederne og være indstillende enhed til programkasserne - altså være den første selekterende enhed. Se figur C.
- og regionale erhvervsfremmeinstanser.



Set fra de lokale og regionale erhvervsfremmeaktørers side sker der derfor både en vækst i erhvervsfremmearbejdets kompleksitet og i den turbulens, arbejdet omgives med. Kompleksiteten består i, at man i stigende grad er afhængige af eksterne parter - ofte flere styrelser, og ikke blot staten, men også virksomheder og andre interessenter. Dermed mindskes den kommunale og amtskommunale autonomi i erhvervsfremmearbejdet. Kravene til den administrative og politiske kapacitet øges.

Turbulensen består i, at de rammebetingelser omgivelserne giver er i stigende bevægelse. Der er en tendens til at de betingelser hvorunder erhvervene arbejder er under hurtig omstilling, de statslige støtteordninger og deres administration ændres oftere, lovgivningen har stor ændringstakt og der sker en stigende program- og projektorientering i det nationale og internationale støttesystem. Problemet er programmernes ofte korte levetid og den manglende horisontale koordination, jvf. for eksempel Debatoplægget om vækst og omstilling (1986, pag. 19).

Dette øger alt i alt kravene til det kommunale forvaltningssystem. Kravene til politik- og programformulering på tværs af traditionelle forvaltningsgrene skærpes. Evnen til ledelse - ikke blot af et lukket kommunalt forvaltningssystem - men af et forvaltningssystem, der er åbent for dialog og forpligtigelse overfor omverdenen, skærpes.

3.2 Det lokale og regionale erhvervsarbejdes organisation

Det vil være synd at sige, at kommunerne - og amtskommunerne - har det nødvendige ressourcemæssige beredskab til at tumle udviklingen i den opgave, de står overfor. Nogle kommuner - og det er specielt de store - har et rimeligt ressourcegrundlag, og andre kommuner er netop i disse år på vej med en ressourcemobilisering, men under vanskelige ressourcemæssige vilkår. I langt de fleste tilfælde har kommunerne kun få og utilstrækkelige ressourcer til rådighed.

Det skal i den forbindelse indskydes, at der i det følgende skelnes mellem de ressourcer, kommunerne afsætter til erhvervsplanlægning og dem, som afsættes til erhvervsfremmende aktiviteter.

Ressourcer til erhvervsplanlægning

En undersøgelse foretaget for Planstyrelsen (1986, baggrundsrapporterne) viste således, at de undersøgte kommuner - på egnscenterniveau - kun havde 1 eller 2 medarbejdere, som - på ad hoc-basis - arbejdede med erhvervsspørgsmål og -planlægning. Herudover er der selvfølgelig medarbejdere, som kender virksomheder fra skattespørgsmål, fra arbejdsgiverkontrollen, fra byggesagsbehandlingen, etc.

Men kontaktmønsteret til virksomhederne er spredt, giver ikke grundlag for videnssamling og disse kontakter er derfor næppe umiddelbart anvendelige, som grundlag for den kommunale administrations beredskab i erhvervspolitisk formulering og i erhvervsfremmespørgsmål.

I den nævnte undersøgelse var der kun een kommune, som havde mere end 3 medarbejdere beskæftiget med erhvervsplanlægning på fuld tid. Det var Grenå kommune. Denne bemanding hidhører imidlertid fra de særlige miljøbelastende virksomheder, kommunen har, og de forsøg, man i kommunen gør for at løse problemerne - lokalplaner, miljøgodkendelser og fremtidige udlæg af arealer.

Grenå er i øvrigt et godt eksempel på, hvorledes særligt belastende industri ud fra regionale og national hensyn gives en udvalgt lokalisering uden at denne anvisning følges op med de til opgaven nødvendige ressourcer, f.eks. **til** de særlige lokalplanproblemer eller de særlige miljøberedskabsproblemer, lokalsamfundet står overfor.

Ressourcer til erhvervsfremme

På erhvervsfremmesiden er der gennem de seneste 10-15 år sket en betydelig kapacitetsopbygning i kommunerne under eet. At der alligevel er stærke grænser for den ressourcemæssige formåen, kan man få et indtryk af ved at studere den redegørelse, Kommunernes Landsforening har udgivet (1987). Sammenstillinger af tabelmaterialet heri viser, at de 225 kommuner, som har etableret sig med erhvervsrådgivning i gennemsnit har 1,09 medarbejder (udregnet på fuldtidsbasis og inkluderende alle sekretariatsmedarbejdere). Omkring dette gennemsnit er der selvsagt forskelle efter engagement og ikke mindst kommunestørrelse. Set i forhold til alle kommuner er den lokale bemanning imidlertid fortsat under én medarbejder pr. kommune.

Erhvervssekretariatet i kommunen er imidlertid nok den enhed i lokalområdet, som har den tætteste og mest fortløbende kontakt med virksomhederne i området. På netop dette punkt opstår imidlertid en række problemer.

3.2.1 Erhvervsfremmearbejdets organisation og opgaver

Organisation

KL's undersøgelse (1987) viser, at erhvervssekretariatet i langt de fleste tilfælde er organiseret under et fritstående erhvervsråd, men med stærk finansiering fra kommunen. De større kommuner har i højere grad etableret sig med et erhvervssekretariat "inde i" selve den kommunale forvaltning.

Formen med frit placerede erhvervsråd har en lang tradition i Danmark. Gode erfaringer fra forsøgene i de første kommuner er blevet overført til andre. Der er da næppe heller tvivl om, at traditioner har den styrke, at de kan spare (lokal)samfundet for en række lærepenge. Men man kan - med rette eller urette - stille spørgsmålet, om de fremgangsmåder og den praksis, som udspringer af 60-ernes og 70-ernes problemer, er velegnet til at løse de opgaver, kommune og lokalsamfund står overfor her i slutningen af 80-erne. Det spørgsmål skal belyses i det følgende ved at gennemgå nogle af de hovedproblemer, denne organisationsform er forbundet med:

- Kommunalbestyrelsen kan ikke forpligte erhvervsrådet til at arbejde for de erhvervspolitiske programmer, kommunalbestyrelsen vedtager.
- Erhvervssekretariatet er typisk den enhed i lokalområdet, som har den tætteste kontakt med virksomhederne og den bedste løbende indsigt i erhvervsstrukturens udvikling.

Disse kontakter og den viden står ikke uden videre til den kommunale organisations disposition. I praksis betyder det, at den kommunale administration afskæres fra direkte kontakt med erhvervene og ikke er ude at vise "flaget".

Erhvervsrådene er typisk baseret på de allerede etablerede virksomheder i området. I princippet kan disse virksomheders interesser virke blokerende for nye tiltag. Sådanne blokeringer er der flere eksempler på, bl.a. i forbindelse med udefra kommende virksomheders ønsker om etablering i området (Eks.: Monroe-sagen fra Hjørring).

Erhvervsrådet har ikke uden videre adgang til de detaljerede specialkørsler, Danmarks Statistik udarbejder, idet hensynet til enkeltvirksomheder betinger sløring af datamaterialer, når der ikke er tale om offentlige myndigheder som rekvirent.

Videnssammenføringen mellem den fysiske planlægning, miljøplanlægning og erhvervsfremme svækkes. Problemerne herved kan findes nærmere beskrevet i Planstyrelsen (1986) og (1987).

Erhvervsrådets daglige arbejde er ikke en del af den kommunale administration. Det påvirker de erhvervspolitiske debatter i kommunalbestyrelsen. Erhvervsrådsoplæggene er udefra kommende, færdige oplæg.

Erhvervsrådets erhvervspolitiske oplæg udgør i praksis ofte det grundlag, hvorpå kommunalbestyrelsen udformer sin erhvervspolitik. Dette kan nedtone den erhvervspolitiske dialog i og udenfor byrådet. Erhvervspolitikken bliver til "ekspertstof".

Der er både styrker og svagheder forbundet med de opregnede problemer. På den ene side kan man hævde, at det er en styrke, at den erhvervspolitiske formulering sker i nær tilknytning til erhvervene, deres problemer, indsigt og interesser. Man kan også hævde, at tendensen til at erhvervsrådene er dem, som formulerer det erhvervspolitiske grundlag, skærper dialogen mellem erhverv og kommunalbestyrelse. Den bliver åben og inviterer derfor til en bredere dialog.

På den anden side kan man hævde, at når kommunalbestyrelserne i så stort omfang baner vejen for lokale erhvervsråd, skyldes det en indbygget "berøringsangst" overfor erhvervspolitiske emner. Man føler ikke, man har tilstrækkelig viden, man mener, emnet er "ekspert-præget", og at selvstændige erhvervspolitiske formuleringer i kommunalbestyrelsen kan træde betydende vælgergrupper over tærne.

Man kan også hævde, at når erhvervsrådene laver de erhvervspolitiske oplæg, har de en tendens til at blive brede og intetsigende, idet en sådan bredde giver de bedste muligheder for en løbende tilpasning til forholdene i lokalområdet. Endelig kan man hævde, at der er en indbygget tendens til, at de erhvervspolitiske drøftelser i kommunalbestyrelsen nedtones. Debatten indskrænker sig ofte til en "ja eller nej"-debat om det oplæg, erhvervsrådet fremlægger. Denne debat er ofte nært knyttet til holdninger til erhvervsrådet og kommunens finansiering heraf i almindelighed, idet erhvervsrådets oplæg ofte er forbundet med ansøgninger om midler til sekretariatets videre drift. Dermed forstærkes iøvrigt tendensen til flygtighed i den erhvervspolitiske formulering, idet der er en indbygget tilbøjelighed til, at der skal ligge nye planer og idéer på bordet. Det kan skade kontinuiteten i arbejdet.

Endelig kan der konstateres en klar tendens til, at de erhvervspolitiske planer isoleres fra den øvrige planlægning i kommunernes regi. Det skyldes bl.a., at erhvervskontorerne tager udgangspunkt i de emner og sagsområder, man arbejder med der, medens kendskabet til boligpolitiske, trafikpolitiske eller institutionspolitiske forhold er begrænset.

Eksempel:

Situationen i Viborg kommune kan på udmærket vis illustrere problemstillingen, idet det skal bemærkes, at der er tale om en regional centerkommune med en god erhvervspolitik formuleringssevne i den forholdsvis store forvaltning. I Nyt fra Planstyrelsen (27/87) hedder det, under overskriften: "Fælles fodslag efterlyses", at kommunalbestyrelsen gerne ser en satsning på uddannelser og service medens erhvervsrådet vil satse på industrierhvervenes udvikling. Viborg kommunes tilfælde illustrerer i øvrigt ganske godt andre sider af problemstillingen. Borgmesteren citeres for følgende:

- "Man kan med rette tale om organisatoriske barrierer. Den ene hånd ved ikke, hvad den anden gør."
- "Vores første kommuneplan er påfaldende tavs på dette punkt." (Erhvervsudviklingen - f.f. arm.)
- "Ingen af vore politikere er medlem af erhvervsrådet."

Hvis man går direkte til Viborg Erhvervsråds "Forslag til kommunal erhvervsfremmeplan", 1986-1988 (aug. 1986) får man et mere direkte indtryk af, hvorledes erhvervsrådet ønsker at gribe tingene an. Oplægget kan gengives i følgende hovedpunkter

- 1) Hjælp til den etablerede industri i området
- 2) Rigelighed med arealer til udvidelser og nyetablering
- 3) Kommunegaranti til privat erhvervsbyggeri
- 4) Etablering af virksomhedsservice: Kurser, fællesarrangementer, orienteringsblade
- 5) Erhvervsregister
- 6) Markedsføring af Viborgs image som erhvervsby
- 7) Kommunal indkøbsstrategi: Køb lokalt
- 8) Fuld kommunal dækning af erhvervskontorets drift.

I forslaget findes kun en enkelt passus om, at uddannelsesmiljøet i Viborg bør styrkes.

Det er eksemplarisk, at erhvervsrådets oplæg ikke indeholder overvejelser over den erhvervsstrukturelle status endsige analyser heraf. Der findes ikke i oplægget henvisninger til kommuneplanens ganske vist åbne beskrivelser, og erhvervsrådets oplæg forholder sig ikke til Viborgs status i regionplanen og de deraf følgende "forpligtelser".(*)

Problemerne har også vist sig andre steder. Eksempelvis har byrådet i Silkeborg besluttet selv at etablere sig med et erhvervssekretariat ved siden af erhvervsrådets. I Ry kommune har man etableret en kontaktorgan mellem erhvervsrådet og byrådet. En kontaktorgan, der har til formål at behandle de løbende sager af fælles interesse, udveksel information og forholde sig til langsigtede problemstillinger. I Dronninglund kommune har man på lignende vis forsøgt at fremme dialogen. I "Organisering af lokal selvudvikling - 2" (1986) findes flere eksempler, ligesom Planstyrelsen (1987) har gennemgået samvirket med udgangspunkt i 8 kommuner.

(*) Det bør fremhæves, at byråd og erhvervsråd i Viborg senere, har fundet fælles fodslag i erhvervspolitikken.

Der er næppe tvivl om, at erhvervsrådsordningen, i tidligere perioder med spredte initiativer og almindelige forsøg på at bedre erhvervenes vilkår, har været en fortrinlig løsning på mange lokale erhvervsudviklingsproblemer.

Men i den periode, vi nu er ved at gå ind i, hvor ressourcerne er knappe, hvor behovet for samordnet viden og handling styrkes, og hvor behovet samler sig om en styrket erhvervspolitisk formuleringsevne, da er det af afgørende betydning, at kommunalbestyrelsen styrker sin egen forvaltnings viden og kontakt på området. Det er bl.a. en forudsætning for, at den fysiske planlægning og erhvervsfremmearbejdet kan virke bedre sammen. Det kan også frame det behov, der er for at bringe erhvervsfremmepolitikken ud af sin isolation fra bredere felter som bolig- og institutionspolitik, kollektiv trafikforsyning etc.

Øget kontakt og viden i forvaltningen udgør en forudsætning for at styrke det organisatoriske beredskab med henblik på

- 1) at inddrage kommuneplanen som et mere aktivt redskab, som skal gøre erhvervspolitikken synlig og lægge udviklingen i rammer
- 2) at vedligeholde kommuneplanen fremover og
- 3) etablere det temagrundlag, hvorpå forskellige interessenter kan inddrages i dialog omkring kommunens erhvervsudvikling.

Det er således slående, at formuleringen af erhvervspolitiske programmer stort set sker uafhængigt af kommuneplan-processen. Se nærmere herom i Planstyrelsens arbejdsrapport om erhvervspolitik og kommuneplanlægning (1987). Denne rapport indeholder også detaljer om de varianter, hvorunder samordning søges sikret.

Der kan findes mange forskellige løsninger på ovenstående organisatoriske problemer. Rønde kommune har forsøgt med en kommunalt ansat "erhvervschef" som samtidig skal tage sig af den fysiske planlægnings spørgsmål. Hermed forsøger man i kommunen at bedre samvirket mellem den fysiske og den erhvervsfremmæssige del af erhvervspolitikken. Man kunne også tænke sig en erhvervsforvaltning i kommunalt regi baseret på en eller anden form for § 17-udvalg med udefra kommende deltagelse i udvalgsarbejdet. Konkrete løsninger må imidlertid afhænge af kommunestørrelse, ressourcer og ikke mindst den form, hvori erhvervspolitikken ønskes udmøntet.

Den generelle tendens til at temaplanlægningen styrkes, et større programelement og inddragelsen af f.eks. industripolitiske midler til styrkelse af lokal erhvervsfremme, skærper generelt behovet for organisatoriske nydannelser på området. Det er vigtigt at undgå organisatoriske løsninger, hvor organisationen er kløvet mellem forskellige hensyn.

Derfor bør det måske overvejes, hvorledes der kan etableres en kommunal erhvervsforvaltning for at styrke og retningsgive dialogen, for at styrke samvirket mellem erhvervsplanlægning og -fremme, for at styrke det analytiske vidensgrundlag og for at styrke helhedsperspektivet i erhvervspolitikken.

Opgaver

Det er ikke her stedet at opregne de mangeartede opgaver og projekter, de kommunale organisationer, herunder erhvervsrådene, har påtaget sig til støtte for erhvervsfremmet i området.

Kommunernes Landsforening (1987) har i detaljer redegjort for erhvervskontorernes tidsanvendelse og de konkrete opgaver, som optager kontorerne. Der skal derfor henvises til detaljerne der.

Man kan dele erhvervskontorernes opgave op i flere principielt forskellige, men i praksis ofte overlappende dele. På den ene side arbejdet med at skabe et erhvervspolitisk arbejdsgrundlag for erhvervsfremmearbejdet, på den anden side konsulent- og rådgivningsarbejdet i forhold til etablerede virksomheder og iværksættere i området, for det tredje kursusvirksomheden og endelig kontorets henvisningsvirksomhed. Herudover er en del erhvervskontorer i perioder optaget af specifikke udviklingsprojekter af generel interesse for området.

Det bør også nævnes, at erhvervskontorerne implicit i ovennævnte opgaver har haft den opgave at råde virksomhederne i deres ansøgningsvirksomhed til f.eks. egnsudviklingsdirektoratet (herunder at fraråde ansøgning), hjælpe med udformningen (hvilket har og kan nedsætte Direktoratets tidsanvendelse på den enkelte ansøger) og bistå med ansøgningens effektivering. Herigennem har erhvervskontorerne ofte en effektiviserende rolle i forhold til centrale instansers arbejde.

Da ganske betydelige dele af erhvervskontorets virksomhed optages af konsulent- og rådgivningsvirksomhed og henvisningsarbejde, kan der være grund til kort at se nærmere på disse to arbejdsfelter. Men først lidt om det behovsgrundlag, der er herfor.

Der er leveret flere vidnesbyrd om, at den danske erhvervskonsulenttjeneste ikke fungerer tilfredsstillende i forhold til små og mindre virksomheder. Projekt RINA (TI, 1977) er nævnt; der findes også erfaringer fra et forsøg i Hirtshals (Christensen, 1980). Endelig er der lavet en undersøgelse over eksportvirksomhedernes inddragelse af service og rådgivning i eksportspørgsmål (Christensen, 1988). Maskeli (1988) har endvidere generelt påpeget den stigende ubalance mellem service- og industrilokalisering og dens uheldige virkninger. Illeris har ved flere lejligheder (1984; 1988) peget på den koncentrerede lokaliseringsmønster for serviceerhvervene og den betydning servicelokaliseringen har for den øvrige aktivitetsudvikling på længere sigt.

Hovedindtrykket af disse rapporter er i al korthed følgende:

- Erhvervskonsulenttjeneste er - med enkelte undtagelser - geografisk og organisatorisk centraliseret.
- Erhvervskonsulenttjenesten er specialistopbygget, medens de mindre virksomheders indledende problemer i langt de fleste tilfælde er helhedsproblemer.
- Virksomhederne skal have en betydelig størrelse før de selv kan finde, styre og evaluere det "kobbelt" af specialister, der skal til for at dække virksomhedens problemfelter ind.
- Her overfor står, at de mindre, ressourcetsvage virksomheders videre vækst i høj grad er betinget af evnen og muligheden for at inddrage eksterne ressourcer til støtte for egen virksomhed.
- Orden i eget hus er for de mindre virksomheder en grundlæggende forudsætning for at kunne medvirke frugtbart i samarbejde med andre virksomheder.

Det er også vist, at nærhed og fortrolighed udgør væsentlige ingredienser for de mindre virksomheders anvendelse og nytte af konsulentindsatsen.

Som sådan kan de lokale og regionale erhvervskontorer have en væsentlig betydning som indledende generalist rådgivere,

- der ikke har et "taxameter i tasken";
- der er placeret i virksomhedens lokalområde
- der kan vurderes virksomhedens helhed og den måde den videre - specialiserede - indsats bør sammensættes;
- der kan hjælpe med at henvise til egnede specialister og dermed skabe gennemskuelighed i rådgivningssystemet;
- der - efter hjælp til selvhjælpsprincippet - kan lære virksomhederne at styre, evaluere og følge op på den specialiserede konsulentindsats.

Rådgivningsvirksomheden på generalist-niveau og henvisningsvirksomheden går her hånd i hånd. Den kan have betydning for en effektivisering af samvirket mellem industri og service. Et samvirke, det tidligere er påpeget er af afgørende betydning for effektiviseringen af erhvervsgrundlaget i en erhvervsstruktur med mange små og mindre virksomheder.

Flere steder i landet har erhvervskontorerne opbygget en egentlig konsulenttjeneste. Denne opbygning bliver givetvis forstærket i de kommende år. Der er imidlertid flere problemer forbundet hermed.

På den ene side er der ofte en modsætning mellem erhvervskontorerne egen konsulentvirksomhed og henvisningsopgaven, således at henvisningstilbøjeligheden falder, når konsulenttjenesten opbygges. Det falder ikke helt i tråd med, at konsulenttjenestens styrke netop skulle være at give bedre grundlag for at henvise. Men nærmere undersøgelser på dette område er påkrævet.

På den anden side er det ofte svært selv for erhvervscheferne at gennemskue det markedsbaserede konsulentsystem. I alle tilfælde viser en undersøgelse af den rådgivning og henvisning erhvervschefer giver i det jydske område, at erhvervscheferne ofte har et "stereotypet" henvisningsmønster. Der er en tilbøjelighed til at henvise til samme, få rådgivningsinstancer uanset hvilke sagsområder, der er på tale.

Problemet forstærkes af, at de private rådgivere kun sjældent henviser til andre specialister. Hele systemet er med andre ord temmelig uigennemskueligt og bestemt ikke effektivt, hverken i teknisk eller allokativ forstand. Vi har at gøre med et område, hvor honorarsatserne er meget uensartede og ofte skruet op på et niveau (timesatser på op mod 1.000 kr. er ikke et særsyn), der virker uoverskueligt specielt for mindre brugervirksomheder. Baggrunden skal søges i uigennemsigthed i markedet, herunder udbyderne og ydelsernes karakter.

Alene af ovennævnte grunde er der behov for at styrke erhvervskontorerne henvisningskapacitet. Men man kan stille et stort spørgsmålstegn ved den nuværende struktur af flere grunde. Det lokale område er ofte for lille til at bære opbygningen af en lokal konsulenttjeneste. Den bliver uforholdsmæssigt dyr. Sideløbende opbygning i alle kommuner i et nabolag vil ofte være ressourcespild og forspilde den mulighed, der er for at opbygge

et lidt mere specialiseret - men dog stadig generalistbaseret - konsulentssystem på egnen. Erhvervscheferne må nemlig erkende, at bredden i deres rådgivningsvirksomhed er så stor, at de ikke med den bemanding, de med rimelighed kan regne med at få stillet i udsigt de kommende år, kan tumle hverken konsulentopgaven eller henvisningsopgaven alene. Der er ofte tale om rådgivning i teknologispørgsmål, eksportfremme, almindelige emner som lagerstyring, organisation, indkøb, markedsføring, lokalisering, medarbejderspørgsmål og iværksætteri. Så brede emneområder kan selv den mest velorienterede generalist kun sjældent tumle alene.

Den tidligere nævnte undersøgelse af østjyske eksportvirksomheder (1988) viste da også - i den del, hvor erhvervscheferne blev udspurgt - at der er store forskelle i den vægt, hvormed rådgivning og henvisning til andre indgår.

Erhvervskontorerne i de små kommuner har ikke ressourcer til i nævneværdigt omfang at give rådgivning. Man holder sig i al væsentlighed til henvisning til andre og til rådgivning i forhold til støttesystemet (i al væsentlighed de industripolitiske midler). De store kontorer har omvendt så omfattende et antal virksomheder, at rådgivning overfor virksomhederne ikke med rimelighed kan ske i kontorets regi. Derfor får henvisningen også der hovedvægten i opgavesammensætningerne. Kontorerne på egnscenterniveau derimod har på den ene side ressourcer - eller de mener, de har det - og på den anden side et erhvervsstrukturgrundlag, der kan give basis for fuldtidsansættelse af konsulenter.

Der er behov for samlede overvejelser af, hvorledes det lokale og regionale konsulentssystem kan styrkes, således at det komplementerer det landsdækkende, specialiserede konsulent- og rådgivningssystem bedst muligt. Det skal øge nærheden til den enkelte virksomhed, det skal øge virksomhedernes evne til at udnytte hele systemet, og det skal skabe gennemskuelighed.

Som sådan er generalistrollen og mægler -rollen gensidigt befrugtende til gavn for hele systemet. Men det er væsentligt at det nære system af generalister og henvisere fastholdes i denne rolle og bakkes op i den, ellers får vi afgørende konflikter mellem hensynet til nærhed og hensynet til tilstrækkelig specialviden.

Det er derfor også væsentligt, at erhvervskontorerne stimuleres til

- 1) at virke sammen med opbygningen af et fælles konsulent- og henvisningssystem i stedet for selv at opbygge deres eget og
- 2) at der tages skridt til en samlet overvejelse af, hvorledes egnehensyn, specielt i servicefattige egne kan tilgodeses.

3.2.2 Erhvervsplanlægningens opgave og organisation

Kommunernes erhvervsplanlægning indgår som ét blandt flere temaer i den samlede kommuneplan. Den første generation af kommuneplaner har almindeligvis været præget af forholdsvis generelle erhvervsbeskrivelser i den såkaldte forudsætningsdel. Kun få planer indeholder forsøg på prognoser, næsten ingen indeholder mere kvalitative vurderinger af den fremtidige udvikling i erhverv og arbejdsmarked. Se Planstyrelsen (1986, 1987) og Nyt fra Planstyrelsen (27/1987).

Generelt må man også konkludere, at den 1. generation af kommuneplaner kun indeholder meget generelle målsætninger for erhvervsudviklingen i området. Blandt disse målsætninger står f.eks. ønskerne til bestemte branchers udvikling stærkt, ønskerne om ikke at yore området afhængig af enkelte virksomheder eller brancher. Mere generelle målsætninger har dog været almindelige.

Disse målsætninger blev formuleret i en periode, hvor erhvervsorienteringen i plangrundlaget endnu stod svagt. Der er dog klare meldinger om - f.eks. i amternes 2-års redegørelser, som reflekterer udviklingen i kommunerne - at erhvervsorienteringen vil blive stærkere i de kommende forudsætningsdele.

Men den meget generelle formulering, der som oftest vælges i beskrivelsen af erhvervspolitikens målsætning, er i bedste fald intetsigende, i værste fald kan den lede det lokale erhvervsfremmearbejde på vildspor. Det er f.eks. tilfældet, hvor målformuleringen knytter an til en generel trend i lokalsamfundene mere end til vurderinger af lokalområdets ressource- og kompetencegrundlag.

Rammedelen er den, som lægger rammerne for lokalplanlægningen. Som sådan er det her, reguleringen af arealanvendelsen, bebyggelsesforhold og områdeudseende sker. I den rapport, Planstyrelsen har ladet udarbejde (1987), hedder det konkluderende om rammedelen i de der undersøgte kommuner:

"Konkluderende om rammedelen kan anføres, at mange er skabelonagtige, at en del kommuner opererer med meget få sådanne erhvervsområder og at de fleste ikke har indført en zoneringsplan af større sammenhængende erhvervsområder. Dette kan tages som et udtryk for, at kommunerne kun i mindre omfang benytter kommuneplanens rammedel som et erhvervspolitisk instrument".

(Planstyrelsen, arbejdsrapport nr. 1, 1987)

Denne skabelonagtige rammenplanlægning medfører, at problemerne må ordnes i de enkelte lokalplaner, i konkrete sager vedrørende f.eks. miljø- og byggelovgivningen. Hermed bliver kommunalplanlægningen ikke synlig og kan som sådan ikke bruges til at profilere og understrege kommunens erhvervspolitik, hverken indadtil i forhold til de forvaltningsgrene, som direkte er involveret og de mere "fjerne" forvaltningsgrene, som gerne skulle inddrage erhvervspolitiske hensyn i deres beslutningsgrundlag, eller udadtil i forhold til andre aktører og samarbejdspartner i det lokale område.

Det medfører også, at kommunalpolitikkerne - og amtsrådspolitikkerne, når det gælder regionplanerne - får friere spil til at imødekomme virksomheders ønsker på tværs af udstukne, generelle retningslinier og "ånden" i region- og kommuneplan. De mange tilfælde af virksomhedslokalisering i områder, som ikke har været bestemt hertil, vidner om dette spil. Det medfører, at forvaltningen bliver uklar m.h.t. hvilket plangrundlag der arbejdes på.

De mange nabogener, der er blevet konstateret virksomhederne imellem vidner om, at plangrundlaget har væsentlig betydning for effektiviteten i produktionsstrukturen, jvf. det følgende.

Med grundlag i de undersøgelser, der blev udført for Planstyrelsen (1986) om virksomhedernes lokaliseringsbetingede adfærd skal i det

følgende kort skitseres nogle af de opgaver, den kommunale planlægning formentlig kommer til at stå overfor i de kommende år.

- Arealprisen er et signal til omgivelserne om, hvilke virksomhedstyper, kommunen ønsker til området. For mange virksomheder og brancher har arealprisen vigende betydning, fordi den udgør en mindre og mindre del af de samlede investeringer i bygninger og maskinpark. Og fordi flere virksomheder - specielt de med højt uddannet arbejdskraft - vil søge at fastholde deres "maskinpark" - arbejdskraften - livslangt og derfor søger varig lokalisering.

- I undersøgelserne fra 1986 viste det sig, at tre fjerdedele af de undersøgte virksomheder enten havde problemer med nabovirksomhedernes miljøbelastning eller følte at de selv voldte nabovirksomheder problemer. Det viste sig også, at udlægning af særligt miljøbelastende virksomheder til såkaldte kap. 5-områder ikke i sig selv løser det problem. Miljøbelastning har mange sider og kan være gensidigt generende i området.

Det er derfor vigtigt, at kommunerne i de kommende år i langt højere grad indarbejder zonerings af de enkelte arealer og arealdifferentiering, hvor det mere detaljeret bekendtgøres, hvor virksomheder med forskellige miljø- og omgivelsesprofiler må ligge.

Herigennem vil den fysiske planlægning kunne virke produktivitetsfremmende og omkostningsdæmpende for erhvervene. Det bør understreges, at virksomhederne selv i højere grad er blevet bevidste om nødvendigheden i denne reguleringsvirksomhed.

- Miljøproblemerne og de løsningsmuligheder, der gives, indtager også en stigende betydning for virksomhederne. Derfor bør miljøplanlæggere inddrages på et tidligere tidspunkt i erhvervsarealets udformning. I vor undersøgelse klagede mange planlæggere over, at miljøfolkene ikke blev inddraget, før det var for sent. Ofte efter at lokalplan for området var udformet. Der blev også konstateret problemer med at oversætte miljøstandarder til standarder i den fysiske planlægning.

- Stadig flere virksomheder kan forventes at lægge betydelig vægt på de nære omgivelser karakter eller herlighedsværdi. Virksomhederne ønsker ofte at knytte medarbejderne til sig for livstid og der investeres betydelige midler i medarbejdernes uddannelse. De skal holdes i huset. Man kan derfor påregne, at tilbuddet om faciliteter i og omkring arbejdspladsen kan blive et konkurrenceparameter virksomhederne imellem om velkvalificerede medarbejdere. Dette forhold forstærkes af den forventede "årgangsutdying" og øget vægt på vidensintensiv produktion.

Også i forhold til omgivelserne må det påregnes, at de nære omgivelser vil udgøre et mere betydende signal. Placering i parklignende omgivelser giver indtryk af orden, kompetence og soliditet i forhold til kunder, leverandører etc.

Dette stiller krav til differentieringen og zonen af fremtidige arealer. Det melder også om det behov, der i mange kommuner er for at give etablerede industriområder "en ansigtsløftning". Interessant nok har hverken kommuner eller arkitektvirksomheder endnu interesseret sig for dette emne.

Landsplanopgaven

Det foregående er alene en illustration af nogle af de detailproblemer, kommunernes erhvervsplanlægning kan forventes at stå overfor de kommende år. De rejser imidlertid mere grundlæggende problemstillinger for plansystemet. Områder, hvor den fysiske planlægning i stigende grad står i centrum.

Bengt-Åke Lundvall (1986) påpeger den betydning, udbygningen af den tekniske infrastruktur har for erhvervsudviklingen i lokalområderne. De første forsøg på etableringen af forskerparker peger i samme retning. Her spiller den fysiske planlægning en central rolle i synliggørelsen af samspillet mellem viden og produktion. Når bortses fra, at undervisningsministeriet har bevilget nogle mill.kr. til disse forsøg, er det bemærkelsesværdigt, at ingen centrale instanser har forholdt sig til forsegene, så vidt det har kunnet oplyses. Der ligger således væsentlige opgaver i at definere forskerparkernes udbredelse, placering og opgave af landsplanmæssige hensyn.

I samme retning peger den tendens, der synes at være til centeretableringer - grønne centre, miljøforskningsmiljøer, elektronikcentre, etc., etc. Udviklingstræk, som synes inspireret af f.eks. Nordsøcentrets succes - ikke mindst på finansieringssiden. Der er næppe tvivl om, at vi i årene fremover vil se mere af denne center-etableringsvirksomhed. Og der synes klart at være behov for studier af de områdemæssige forudsætninger tillige med vurderinger af, hvilke følger for stor spredning kan få - f.eks. i tilfælde med de såkaldte grønne centre (Storstrøm, Viborg, Bornholm og Sønderjylland).

Erhvervs- og arealstrategi i samspil

Ovenstående eksempler på fremtidige opgaver i den fysiske planlægning peger imidlertid også på det samspil, der er mellem erhvervspolitisk strategi og for arealudlægstrategier. Denne sammenhæng er søgt afbildet i det følgende. Læseren bør ikke fortabe sig i opstillingens detaljer - det tåler den næppe. Den er ment som en illustration af de strategiske alternativer, der findes i den kommunale erhvervspolitiske formulering.

På den ene side kan kommunen vælges at tage mod, -vad der kommer (undtaget f.eks. særligt miljøbelastende industri, som vil kræve særlige regionale arealudlæg). Det er kaldt den udifferentierede erhvervsstrategi i figuren.

Den udifferentierede erhvervsstrategi går dårligt i spænd med en udifferentieret arealstrategi. Det skyldes, at virksomhederne, som måtte komme, meget vel kan være uforenelige naboer. De må adskilles.

Den differentierede erhvervsstrategi vælger nogle virksomhedstyper fra. Der kan være tale om virksomheder med særlige støj- eller støvproblemer, virksomheder med særlige arealkrav eller f.eks. virksomheder med særligt negative virkninger for områdets almindelige fremtræden. Det kan også være særlig tung industri. Koblet med den udifferentierede arealstrategi, får et traditionelt erhvervsområde tilegnet f.eks. betegnelsen "let industri". Koblet med en arealdifferentieringsstrategi, fås et erhvervsområde, hvor man søger at indrette området efter forskellige branchebehov, f.eks. et område for jern- og metal med fælles skrotsamleplads, eller et område, hvor arealudlæg og virksomhedsplacering sker på mere individuel basis.

Den koncentrerede erhvervsstrategi er baseret på en positivliste over virksomhedstyper, man gerne vil have. Den giver større muligheder for, ved hjælp af den udifferentierede arealstrategi, at specialindrette hele erhvervsarealer. For eksempel håndværkerbyer med forskellige former for fællesfaciliteter, som er møntet på virksomheder indenfor en bestemt

størrelsesgruppe. Der kan også være tale om koloniplacering af erhverv med samme produktionstekniske behov. Eksemplerne kan være gartnerier med fælles opvarmningsbehov og -løsning eller tekstilvirksomheder med fælles behov for farverikapacitet og prøvefaciliteter.

Den koncentrerede erhvervsstrategi giver også udvidede muligheder for at skræddersy arealer og arealudformningen til individuelle virksomhedsønsker.

AREAL-STRATEGI:

ERHVERVS-STRATEGI		Den udifferentierede arealstrategi	Den differentierede arealstrategi
	Den udifferentierede erhvervsstrategi	*Udviklingsplanlægning, som kan være udviklings-blokerende	*Arealdifferentiering *Zoning af enkeltarealer *Blandede bolig-erhvervs-arealer
	Den differentierede erhvervsstrategi (t nogle)	*Traditionelt erhvervsområde, fx forbeholdt let industri	*Arealudlæg efter særlige branchebehov eller *Arealudlæg på individuel basis
	Den koncentrerede erhvervs-strategi (positiv-liste)	*Specialindretning af arealer, fx med fællesfaciliteter møntet på den udvalgte kategori af virksomheder.	*Arealer udlagt efter individuelle, skræddersyede behov. Udlæg sker i tæt dialog med lokaliserende virksomheder. Naboer inddrages evt. også i områdets videre udformning.

Område-cyklus

Ethvert erhvervsområde gennemgår en livscyklus. I meget grove træk kan vi tale om

- 1) etableringsperioden, hvor området skabes
- 2) vækst- og udvidelsesperioden, hvor området fyldes op og udvidelsesproblemerne trænger sig på
- 3) fraflytningsperioden, hvor virksomheder dør eller flytter på grund af pladmangel
- 4) perioden for anden eller fornyet anvendelse.

Allerede ved områdets start, er det væsentligt at være opmærksom på, hvorledes problemerne skal tumles i de efterfølgende faser og søge at tage hensyn til problemerne allerede ved starten af området. For lidt rum mellem virksomhederne kan medvirke til, at virksomheder fraflytter området hurtigere end ellers. Manglende tilsikring af grønt "look" og fælles miljø kan medføre konflikter i arealet, som slår tilbage i senere perioder.

Det er væsentligt allerede ved områdets opstart at gøre sig overvejelser over, hvilke fornyelsesmuligheder og andre anvendelsesmuligheder området kan have på langt sigt. Det kræver et tæt samspil mellem erhvervsplanlægning og erhvervsfremme.

3.3 Udviklingsstrategi og analysegrundlag

Der er en række forhold, som bevirker, at de kommunaløkonomiske og lokale beskæftigelsesmæssige effekter af en given lokal erhvervsfremmeindsats er usikre - og måske bliver mere usikre de kommende år.

De arbejdspladser, der etableres i kommunen gennem en succesfuld erhvervsfremmeaktivitet, vil ofte blive besat med medarbejdere bosat i andre kommuner. Dette problem forstærkes, jo mindre kommuner vi taler om, og jo stærkere pendlingsintensiteten er.

Set med nøgterne kommunaløkonomiske øjne, kan man da udmærket forestille sig, at en kommune ville være bedre tjent med at lade nabokommunen ofre midler til udlæg af erhvervsarealer, udviklingen af industrielt rettet infrastruktur o.m.a. "Vor" kommune kan da høste frugten af denne aktivitet i nabokommunen gennem sin boligpolitik, sine udlæg af fritidsfaciliteter, institutioner eller gennem sin skattepolitik.

Eksemplet peger på de ofte omfattende eksternaliteter, det lokale erhvervsfremmearbejde kan give anledning til.

Disse eksternaliteter afhænger grundlæggende af balancen på det lokale arbejdsmarked og strukturelle forhold mellem arbejdsstyrkens sammensætning og sammensætningen af de arbejdspladser, der er til rådighed i området.

Men eksternaliteterne kan forstærkes gennem en manglende opmærksomhed overfor flaskehalse på f.eks. institutionsområdet, boligbyggeriet, den kollektive trafik.

I forbindelse med Planstyrelsens undersøgelse i 1986 blev der foretaget undersøgelser af en række af de grundstørrelser, hvorpå kommunernes erhvervspolitik bør baseres (Sørensen m.fl. 1987). Undersøgelserne koncentrerede sig om fire kommuner i Øst- og Vestjylland.

Disse undersøgelser viste, at kommunerne befinder sig i vidt forskellige ressource- og udviklingssituationer, og at den kommunale erhvervspolitik og de midler, der blev givet ud til erhvervsfremmende foranstaltninger kun delvis tilgodeså disse forskelligartede situationer.

Der blev udpeget tre nøglestørrelser, som blev fundet afgørende for den erhvervspolitiske problemstilling i området. Det var

- 1) udviklingen i erhvervsfrekvenserne og balancen på arbejdsmarkedet
- 2) områdets placering i forhold til større befolknings- og erhvervscentre og
- 3) områdets størrelse og hidtidige erhvervsudvikling, herunder områdets placering i den udpegede centerstruktur.

Der blev på grundlag af balancen på arbejdsmarkedet fundet tilfælde på, at kommunernes erhvervsfremmeforanstaltninger ville øge kravene til det geografiske arbejdskraftopland betydeligt. Der blev fundet tilfælde, hvor der kunne forventes mangel på faglært arbejdskraft, hvis erhvervsfremmebestrebelserne bar frugt.

De forholdsvis begrænsede undersøgelser pegede også på, at både erhvervsråd og kommunalforvaltning generelt baserer deres erhvervspolitiske strategier på et for spinkelt analytisk grundlag.

Dette forhold reflekteres også i kommuneplanerne, hvor beskrivelsesdelen er temmelig aggregeret og næppe reflekterer kommunens situation i den detalje, der er behov for som grundlag for erhvervspolitiske formuleringer og strategidrøftelser.

Mange mindre kommuner i det jyske område har således i deres erhvervsudviklingsstrategi sat deres lid til meldingerne om, at de mindre kommuner i Jylland generelt har en tilvækst i industrien op gennem 70-erne og 80-erne. Spøttrup kommune (1984) har f.eks. formulerede forventninger til, at kommunen vil ligge i denne udviklingsstrøma med referencer til generelle undersøgelser heraf.

Mere detaljerede undersøgelser har vist, at industrispredningen i Jylland - i udkantsamterne og de mindre kommuner - er stærkt koncentreret. Se Maskeli (1986). Det er også tilfældet i andre amter. Se Christensen (1985). Mange små kommuner har haft en negativ udvikling. Samtidig kan nettotallene - specielt i de større kommuner - dække over modsatrettede problemer, som kun bruttotal ville vise. Stor afgang og samtidig stor tilgang, altså en dobbelt problemstilling for den kommunale erhvervsplanlægning, nemlig på én gang et afviklings- og et udviklingsproblem, som hensigtsmæssigt bør søges flettet sammen. Men det bliver det kun, hvis datamaterialet, der rådes over, giver mulighed for at se problemet.

De områdemæssige eksternaliteter, der følger med kommunalt erhvervsfremmearbejde og -planlægning peger på, at kommunerne står overfor forskellige strategiske faser i erhvervsfremme og -planlægning. De afhænger af balancen på arbejdsmarkedet - forholdet mellem antal arbejdspladser og erhvervsaktive - strukturelle forhold mellem udbud af arbejdspladser og kvalifikationsstruktur i lokalområdet og erhvervsmønstre i området.

De strategiske alternativer kan også afhænge af kommunens placering i forhold til større erhvervs- og arbejdscentre i området. Hadsten kommune - som ligger i en udviklingskorridor mellem Århus og Randers - har således ved flere lejligheder drevet akkvisitionsvirksomhed med positivt resultat. Førnævnte undersøgelse har imidlertid påpeget, at placeringen mellem Århus og Randers tilsyneladende medfører en øget pendling gennem erhvervsudbygningen i området. I dette tilfælde kan boligpolitiske, institutionspolitiske overvejelser og initiativer være af større kommunaløkonomisk effekt end tiltrækningen af virksomheder.

Eksternaliteterne i det lokale erhvervsfremmearbejde afhænger ikke alene af, hvor stor kommunen er, eller hvor den er placeret i forhold til andre centre eller transportkorridorer i området. De afhænger også af, hvilke opgaver vi taler om. Der er nogle erhvervsfremmende opgaver, som bedst varetages isoleret i kommunalt regi - givet kommunestørrelse, beliggenhed og udviklingsfase. Men der er andre opgaver, som kun sjældent egner sig til at blive varetaget isoleret i den enkelte kommune.

Et iøjnespringende eksempel på dette er planlægningen af erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelserne. Vi har det regionale niveau, kan man sige, men egnsniveauet, som ofte modsvarer det "naturlige" arbejdskraftopland udgør en betydende planenhed, som så at sige falder mellem kommuneplan- og regionplanniveauet. Dette niveau synes ofte forsømt.

Egnsniveauet synes også ofte at være det centrale geografiske grundlag, hvorpå samarbejde omkring erhvervskonsulenttjeneste, tværkommunale arealudlæg, trafikplanlægning o.m.a. erhvervspolitiske emner ofte kan samordnes. Der er med grundlag i den foregående opregning af ressourcespil i erhvervskonsulenttjenesten, erhvervsfremmearbejdet og de opregnede eksternalitetsproblemer et klart behov for at stimulere samarbejdet på de enkelte egne.

Heroverfor står, at der er gjort mange forsøg på at etablere sådanne samarbejdsrelationer. En del af dem virker fortrinligt også idag, men **der** er mange eksempler på, at **f.eks.** fælles kommunale erhvervssekretariatsordninger ikke fungerer.

Der er et stort behov for at styrke det vidensgrundlag, hvorpå den lokale og regionale erhvervsfremmeaktivitet føres. Mange instanser er begyndt at oparbejde dette analysegrundlag. Det sker gennem datafangst ved virksomheder og institutioner, opbygningen af databaser, vedligeholdelse og udvidelse af disse.

Alt i alt foregår der en ukoordineret datafangst og analysevirksomhed, som langt hen ad vejen betegner dobbeltarbejde og unødigt opbygning af analysekapacitet, samtidig med at samordning og f.eks. selektiv brugeradgang ville kunne give ressourcer til en betydeligt mere omfattende, detaljeret, samstemt og måske også kvalificeret analysevirksomhed.

Der er næppe tvivl om, at en bedring af det analysegrundlag, hvorpå erhvervspolitikken formuleres, kan medvirke til at kommunerne i højere grad baserer deres udviklingsstrategi på egne forudsætninger og muligheder. Det vil på sin side medvirke til at nedbringe den mellemkommunale konkurrence på virkemidler, som kan opstå, når "man kigger hinanden over skulderen". Det kan formentlig også medvirke til, at samarbejdet omkring middelsiden forbedres.

4.0 UDENLANDSKE ERFARINGER - EKSEMPELKATALOG

Den lokale og regionale erhvervspolitik afviger fra danske forhold på en lang række punkter, både hvad angår de overordnede rammer, de konkrete foranstaltninger, de inddragne aktører i lokalsamfundet og den måde, samvirket med nationale initiativer er organiseret på.

I det følgende gives en række eksempler på lokale og regionale erhvervsfremmeinitiativer, som er fundet interessante for danske forhold. Udvælgelsen har beroet på, om de kan belyse

- 1) andre samarbejdsformer
- 2) alternative grænser for lokal udfoldelse
- 3) nationale perspektiver af lokal erhvervsfremme

Det indhentede materiale er koncentreret omkring Sverige, Norge, Holland, Italien, Irland og UK. Der foretages dog enkelte afstikkere til forholdene i andre lande. Der er ikke gjort forsøg på at fremdrage sammenligninger landene imellem, men snarere at fremdrage emner og problemstillinger fra det enkelte land.

4.1 Erhvervsfremmearbejdets organisation i Holland

Erhvervsfremmearbejdet i Holland er på afgørende vis organiseret i de 34 handelskamre. Der er et handelskammer i alle provinser og i de større kommuner. Handelskamrene er organiseret i en fælles sammenslutning, som er en central forhandlingspart i det nationale erhvervsfremmesystem og en central enhed for udviklingen af fælles databaser og informationsvirksomhed. Så godt som alle virksomheder i Holland er tilsluttet et handelskammer. Handelskamrene er selvejende institutioner.

Handelskamrene er dialog-partnere til de lokale og regionale myndigheder med hensyn til udformningen af erhvervsfremmeprogrammer.

På centralt niveau udgør handelskamrene en forhandlingspart f.eks. i forbindelse med programlægning af støttevirksomheden eller i forbindelse med boligministeriets udformning af "Policy intention" i den fysiske planlægning for så vidt erhvervstemaer berøres, (Ministry of Housing, 1988)

Denne organisation virker særdeles slagkraftig på grund af handelskammerenes interesse i og evne til at koordinere dataindsamling, service og rådgivningsindsats, forhandle centrale og afveje lokale og regionale hensyn med nationale rammer.

Som eksempel på de initiativer, denne organisation har medført, kan nævnes:

- Regionaløkonomisk informationssystem. Det indeholder antallet af virksomheder, deres beskæftigelse, aktivitet og status. Disse oplysninger er organiseret efter størrelse, alder, lokalisering. Systemet indeholder også informationer om nedlæggelser og oprettelser af virksomheder i de enkelte områder, erhvervsområder, ledige lokaler, demografiske data, arbejdsløshed m.v.
- Restmaterialebørs. Denne børs er databaseret og landsdækkende. Den er baseret på producent- og brugeroplysninger om restmaterialer til overs i produktionen. Den er et resultat af nationale tiltag m.h.p. at øge genbrug og nedbringe forureningskilder.

- Det enkelte handelskammer kan trække på et net af eksportfremmerådgivere, ligesom handelskammerne i fællesskab driver et informationssystem for identifikation af service og rådgivning til rådighed for medlemsvirksomhederne. Se nærmere herom andetsteds.
- Handelskammerne har taget initiativ til at inddrage pengeinstitutternes filialsystem i bredere initiativer i forhold til iværksættere.

(Informationsmateriale fra Den Danske Ambassade i Haag, 1988).

Væsentlige elementer i de lokale og regionale erhvervsfremmeinitiativer er inspireret af de tiltag og udviklingsprogrammer, økonomiministeriets sekretariat for investeringsfremme (NFIA) iværksætter.

Det betyder, at væsentlige dele af det lokale og regionale erhvervsfremmearbejde koordineres med nationale industripolitiske tiltag gennem udformningen af programpakker. Så vidt det indhentede materiale kan dokumentere, forhandles og allokeres disse programpakker gennem en intern dialog i handelskammerenes sammenslutning i samarbejde med berørte kommunale myndigheder.

4.2 Regionale udviklingsselskaber, - fonde og virksomhedsstøtte

I en række lande findes såkaldte regionale - og lokale - udviklingsselskaber. Formålene varierer bredt, men kan sammenfattes til

- 1) at skaffe finansieringsmæssigt grundlag for udviklingsprojekter i området
- 2) at identificere, programlægge og udføre lovende projekter, som enten er nyttige i sig selv eller findes nyttige til understøttelse af erhvervsstrukturgrundlaget i området og
- 3) følge erhvervsudviklingen i området - og i flere tilfælde være international udkigspost - for løbende at sikre initiativrigdom på strategisk vigtige erhvervsområder.

4.2.1 Holland

De hollandske initiativer er først startet de senere år. Udviklingsselskabernes aktivitet synes i første række at være møntet på mindre virksomheder i de enkelte områder. Formålet er på provinsniveau at skabe finansielt grundlag for at udvikle småindustrien, dels gennem direkte støtte til projekter i de enkelte virksomheder, dels gennem støtte til udviklingsprogrammer for teknologi, rådgivning, service o.l. Også virksomhedsetableringer støttes.

I Holland involveres de private pengeinstitutter imidlertid også i fondslignende bestræbelser for på en gang aktivt at finde og udvælge nye virksomheder og støtte disse på en række punkter. Siden 1981 har MMB banken i Amsterdam udviklet et net af "workshops", som forsyner nystartede virksomheder med fysiske faciliteter og en finansieringspakke. Banken har også startet en iværksætterafdeling, som giver vejledning og tilskyndelse til iværksætterprojekter, som findes levedygtige. I bankens iværksætter-pakke indgår kort- og langsigtede finansieringsløsninger, leasingarrangementer, forsikring. Bankens filialnet er stærkt involveret for at skabe nærhed og fortrolighed til den enkelte iværksætter. Programmet er udarbejdet i samarbejde med de hollandske handelskammer. Se nærmere i OECD (1988-11).

4.2.2 Sverige

De regionale udviklingsselskaber i Sverige skylder 70-ernes krise deres oprettelse og eksistens. Deres ressourcegrundlag er typisk skabt gennem rigsdagsbeslutning - det gælder f.eks. Västerbotten og Jämtland - eller gennem fondsindskud fra større industrivirksomheder i områderne. Baggrunden er i begge tilfælde regionale beskæftigelseskriser baseret på enten en række virksomheders lukning, statsvirksomheders indskrænkning eller enkeltstående store virksomheders lukning, indskrænkning eller flytning. Dala Invest er således dannet efter donation af 10 mill. kr. fra Stora Kopparberg. SIND, 1983:4 giver nærmere detaljer og eksempler.

De regionale udviklingsselskaber har vidt forskellige formål og arbejdsgrundlag. For detaljerne heri kan henvises til SIND (1983:4); SIND (1984:1) og SIND (1984:8). Her skal kort redegøres for spændvidden i opgavesammensætningen.

Virksomheden i selskaberne går fra opsøgning, vurdering og finansiering af produktidéer, bidrag til etablering af licensaftaler, over deltagelse i ejendomsfinansiering, opførelse af industrihusbyggeri, kapitalindskud i virksomheder, finansiering af virksomhedssamarbejde helt eller delvist, opkøb og drift af virksomheder, etablering af helt nye virksomheder, joint-venture med udenlandske selskaber, bidrag til finansiering af større udviklingsprojekter.

Tidsperspektiverne, teknologitilgangen, de beskæftigelsesmæssige hensyn og det driftsmæssige grundlag, de enkelte regionale udviklingsselskaber arbejder under, er vidt forskellige. Også her må henvises til ovenstående skrifter.

De regionale udviklingsselskabers virksomhed bedømmes imidlertid ikke særlig positivt i de driftskalkuler og organisationsanalyser, der er gennemført. På driftssiden har de fleste af selskaberne haft vanskeligheder ved at vedligeholde deres kapitalgrundlag, og de fleste af dem har med mellemrum fået fornyede tilførsler af kapital. Det hedder herom:

I ett något längre perspektiv är det dock viktigare att fråga sig om de bolag i vilka utvecklingsbolagen gått in, har förutsättningar att överleva och expandera. Det förefaller som om detta i många av fallen kan ske endast om ytterligare kapital tillförs, varvid ändå inte överlevnaden av egen kraft är garanterad"

SIND 1983:4 side 80

Samme rapport konstaterer, at de regionale udviklingsselskaber i perioden 1977-81 havde anvendt 220 mill SEK til forskellige udviklingsopgaver. Af disse 220 mill. kr. var 170 mill. kr. realiseret kapitaltab.

Om beskæftigelsesperspektivet hedder det i rapporten:

Man skall inte underskatta betydelsen för en kommun eller region av även små sysselsättningstillskott eller bevarandet av sysselsättningstillfällen. Det förefaller dock som om de studerade bolagen, med eet undantag, endast haft marginell betydelse för sysselsättningen i ett kort tidsperspektiv. Undantaget är Regioninvest som på relativt kort tid er blivit en viktig arbetsgivare i Norrbotten.

SIND 1983:4 side 81

De gennemførte studier af udviklingsselskaberne i Sverige tyder også på, at der ofte er svage koblinger til industrien. SIND 1983:12 skriver, at udviklingsselskaberne ofte henvises til at investere i såkaldte B-projekter fremfor A-projekter. Det skyldes, at virksomheder med udviklingsperspektiver og lønsom produktion normalt har mindre interesse i at arbejde sammen med udviklingsselskaberne end virksomheder, hvor lønsomhedsperspektiver er mindre åbenbart.

Det skyldes også, at udviklingsselskaberne er kløvede i deres styrelse mellem lokalpolitiske hensyn og forretningsmæssige hensyn. F.eks. mellem bevarelse af gamle arbejdspladser kontra skabelse af offensive initiativer på nye produktionsområder.

Oversigtligt synes udviklingsselskaberne navnlig at være succesrige i rollen som projektledere - sammenføring af interessenter og styring af projektforløbet. Samtidig er udviklingsselskaberne typisk alene om denne rolle i den lokale og regionale ramme.

Udviklingsselskaberne synes også at være særlig succesrige, når det drejer sig om at skabe virksomheder og produktioner på produktområder, som er placeret i innovative faser af et livsløb. Der kræves ofte betydelige investeringer i udstyr, viden, design, organisationsopbygning, produktudvikling og markedsanalyse før selve produktionen overhovedet kan påbegyndes. Disse omkostninger er ofte prohibitive og udviklingsselskaberne har i en række tilfælde haft succes med start på sådanne områder, fordi de har udviklet evalueringsprocedurer til ud- og fravælgelse af projekter og fordi de har skaffet risikovillig kapital.

SIND 1984:1 har undersøgt de kommunale udviklingsselskaber, deres aktivitet og økonomi. Dette studie viste, at 86 af 100 kommunale udviklingsselskaber har et negativt resultat for året 1981. Læsten ligeså mange havde et positivt driftsresultat.

Med baggrund i de erfaringer, man har gjort i Sverige, er der sket en forskydning i de opgaver, udviklingsselskaberne koncentrerer sig om. Der er således en tendens til, at selskaberne har øget deres virksomhed i rådgivningsspørgsmål, stimulering af samarbejde, op søgning af finansieringskilder og produktudviklingsopgaver.

4.2.3 Norge

Også i Norge engagerer kommunerne og amterne sig i enkeltvirksomhederne gennem erhvervsudviklingsselskaber. I Norge findes eksempler på tværkommunale selskaber.

Så vidt det kan oplyses, gives der ikke i samme grad statslige tilskud til de lokale og regionale udviklingsselskaber, men de kan søge midler fra industriens udbygningsfond og fra de industripolitiske midler. De kan tilsyneladende ikke påregne støtte til grundkapitalen som i Sverige.

Hjalager m.fl. (1982) giver en grundig oversigt over erhvervsudviklingsselskabernes virksomhed op til 1982. Heraf fremgår, at de forholdsvis store tab, selskaberne har haft i Norge op til 1982 - som i kraft af det manglende statslige engagement har ramt kommuner og amter forholdsvis hårdere end i Sverige - har medført en mere forsigtig aktivitetsudvikling. Se også NOU (1984:12A)

Jæren udviklingsselskab er et eksempel på nydannelser indenfor norsk tradition med udviklingsselskaber. Jæren udviklingsselskab afviger således i sin samarbejdskonstruktion og sit opgavegrundlag fra mange andre selskaber i Norge.

Selskabet er dannet af 7 kommuner omkring Stavanger. De 7 kommuner har den bestemmende indflydelse i selskabet. Selskabets formål lyder som følger:

"Selskabets formål skal være i samråd med kommunene å sette igang og utvikle samarbeidstiltak på ulike sektorer som er av interesse for to eller flere kommuner i regionen, herunder at tilrettelegge inter-kommunale bolig- og næringsområder"

(Jæren Utviklingsselskap A.S. Årsberetning, 1987)

Selskabet har - på flerkommunal basis - overtaget en række opgaver fra dels de kommunale administrationer, dels de kommunale tiltagsadministrationer (svarende til erhvervscheferne). Opgavesammensætningen ser i hovedtræk således ud:

- Udlæg af boligområder, fælles boligbyggeri på tværs af kommunegrænser
- Koordinering af forureningsbekæmpende virksomhed
- Telematik (i sygehussektoren)
- Interkommunale udlæg af erhvervsområder, modning og opførelse af bygninger
- Initiativtager til mellemkommunale samarbejdsprojekter
- Rådgivning og service til virksomhederne i området
- Informationscentral for erhvervsejendomme (ledige)
- Fælles markedsføring af området

(Informationsfolder, J.U. 1986)

4.2.4 England

I England findes en særlig paragraf i Local Government Act (sec. 137), som giver de lokale og regionale myndigheder ret til at inddrive en særskat op til en grænse på 2p pr. £ provenu. Disse midler kan alene bruges til formål ikke omfattet af anden lovhjemlet finansiering. Disse midler har været hovedhjørnестenen i de lokale og regionale myndigheders støtte til enkeltvirksomheder og iværksættere. De senere år er midlerne i stigende omfang blevet kanaliseret over i separate fonde og selskaber, som - med varierende "policy guidelines" - har til formål at stimulere den lokale/regionale erhvervsaktivitet og beskæftigelse. OECD (1988-11) opgør, at der er dannet over 70 udviklingsselskaber lokalt.

Disse "Enterprise Boards" har også ofte pensionsmidler med i den finansieringsmæssige grundstamme, hvorpå en række mere risikobetonede finansierings- og ventureselskaber bygger deres indskud. Der rådes ofte over betragtelige midler.

Medens de første udviklingsfonde i høj grad var fikseret på at skabe alternative beskæftigelsesprojekter til de arbejdspladser, som blev lukket og interesserede sig for vitalisering af bestående virksomheder, er interessen nu i højere grad orienteret mod virksomheder og projekter, som kan virke for ændringer i erhvervssammensætningen på lang sigt: Nye produktområder, højteknologiske virksomheder.

Fondene er de senere år blevet mere forsigtige i deres dispositioner. Der sættes fortrinsvis på projekter og virksomheder, som med stor sandsynlighed kan hvile i egen drift. Se for en nærmere gennemgang af lovgivning og praksis i Kousgaard (1988) og Bennington (1986).

4.2.5 Italien

De italienske myndigheder har en lang tradition - specielt i det nordlige Italien - for at udvikle skræddersyede støttesystemer til nye produktionsområder med stor vægt på at bryde ind i nye markedsområder og med det formål at sætte på nye former for teknik, service og organisation. Best (1986); Bianchi (1988).

Et eksempel på dette er finansieringsselskabet Friuli-Venezia Giulia Region. Gengivet af OECD (1988-11).

Friulia-selskabet har over 35 institutioner som aktieholdere. Det drejer sig hovedsagelig om nationale, regionale og lokale pengeinstitutter, forsikringsselskaber, men også de lokale og regionale myndigheder deltager.

Selskabet har været i operation siden 1966. Det arbejder i en region, hvor over 97 procent af fremstillingsvirksomhederne har under 20 medarbejdere. Gennem de sidste 10 år har selskabet hjulpet mere end 150 virksomheder med etablering. Mest i industrien og på områder, hvor forskningsindholdet i produktionen har været højt, og hvor produktet har fremtiden foran sig.

De ordinære støttesager gennemføres efter evaluering af virksomhedens forretningsgrundlag og bestyrelsens godkendelse. Særlige støttesager gennemføres kun efter godkendelse fra de regionale myndigheder.

Friulia tager typisk minoritetsinteresser i de støttede virksomheder. I ordinære sager op til 35%; i sager med særlig offentlig interesse tages op til 49%. Samtidig involveres da typisk offentlige institutioner, således at den samlede finansielle kontrol er tilstede. Friulia kan give særlige gunstige lån og garantistillelser for virksomheder, hvori det har interesser.

Selskabet har et hold eksperter, som dels inddrages til finansiell, organisatorisk, teknisk og markedsræssig vurdering af etablerings- og finansieringsforslagene - ofte sammen med udefra kommende eksperter. Egne eksperter stilles også til rådighed for de virksomheder, hvori selskabet har investeret.

Friulia har ved flere lejligheder arbejdet sammen med statslige udviklingsselskaber, bl.a. IRI, som navnlig arbejder i det sydlige Italien, men lejlighedsvis opererer i Norditalien.

Det er en hovedregel i Friulia, at man kun støtter nye virksomheder og ikke forsøger at rekonstruere gamle virksomheder. Man går heller ikke ind og støtter virksomheder, som blev startet med Friulia's hjælp og viser sig ikke at kunne klare sig.

Se videre i afsnittet om distriktsudbygningen i Italien.

4.3 England - Enterprise Zones

I 1980 fremsatte den daværende Thatcher-regering forslag til Enterprise Zones. De skulle medvirke til løsningen af de større byers erhvervsmæssige affolkning/forfald. Den oprindelige idé var, at fjerne al offentlig kontrol med områderne for dermed at give virksomhederne lettere administrative byrder og frie markedsmæssige tøjler. I zonerne gives idag 100% afskrivning for erhvervsmæssige bygningsinvesteringer, et forenklet plangrundlag, en 100 procent fritagelse for lokale skattebetalinger og en stærkt lettet indberetningspligt for statistisk information. (Kousgaard 1988).

The London Dockland Area er et af de succesfulde erhvervsområder, hvor nybyggeri og renovering har afløst forfald og tilbagegang i 70-erne. Områdets succes gives imidlertid ikke lang levetid af kritikere, idet den manglende fysiske planlægning siges at give alvorlige nabogener og i det lange løb nedbringe områdets herlighedsværdi af den simple grund, at den enkelte bygherre ikke har mange kontrolmuligheder i forhold til udviklingen på nabogrunde og i nabolaget. Et problem, som ventes at stige med generationsskiftet i virksomhederne.

4.4 Kommunal virksomhedsstøtte og risikotagning

Kommunernes og amternes engagement i udviklingsselskaber, støtte til enkeltvirksomheders start, udbygning eller overlevelse, garantistillelse, opførelse og udlejning af industrihuse m.m. kan give anledning til betydelig kommunaløkonomisk risikotagning.

Denne risikotagning er behandlet gennemgribende i norsk og svensk litteratur, specielt ved case-gennemgange. Se f.eks. Joensson og Söderholm for en forholdsvis ny case (1986). En oversigt over flere norske studier kan fås hos Sand m.fl. (1988) og for svenske forhold kan henvises til SIND (1984:6). Dette studie giver også en principiel analyse af risikotagningen med basis i de svenske erfaringer.

Alene i renter af ikke udlejede industrilokaler beroende i offentligt regi anslås tabene i 1983 til mellem 65 og 135 mill.kr. alt efter skyggerente og forskydning i forudsætninger i øvrigt.

Rapporten fremholder, at jo mere omfattende kommunernes og lånenes engagement er, jo større tabsrisiko indgår. Det er specielt et problem for de mindre kommuner og de svagest stillede kommuner og lån.

Bergendahl og Hjern (1987) viser, at navnlig de kommuner, hvor beskæftigelsesproblemerne er omfattende, er villige til at indgå i virksomheds-overtagelser direkte eller via udviklingsselskaber.

Undersøgelserne rejser flere forskellige problemstillinger. På den ene side er det netop de svageste kommuner og specielt da de kommuner, som har høj arbejdsløshed, som har de svageste handlingsalternativer til virksomhedsovertagelser og anden risikobetonet virksomhed. På den anden side er det også netop disse kommuner, som har høje alternativomkostninger, hvorfor indsatsen bedre kan forsvares.

Udviklingen i Sverige og Norge peger imidlertid også på en anden problemstilling, nemlig at der i disse lande tilsyneladende er skabt tradition for at gribe ind overfor kriserammede virksomheder med bevaringsforsøg. Hermed betræder de norske og svenske kommuner - og amter - netop den vej, som bl.a. danske og engelske industripolitiske støtteordninger til f.eks. værfter er blevet kritiseret for, nemlig etableringen af "pensions-

ordninger", som har den egenskab, at pensionistens alder principielt er uendelig. Se f.eks. Burton (1983).

SIND 1984:6 gør den interessante iagttagelse, at de investeringer, der gøres i mere fremtidsorienterede, nye virksomhedsetableringer, tilsyneladende ikke har samme tabsrisiko, som støtte i forbindelse med redningsaktioner har. Denne iagttagelse falder godt i tråd med de erfaringer, OECD (1988-11) opregner med basis i flere landes erfaringer.

SIND 1984:6 gør yderligere den betragtning, at resultaterne umiddelbart kunne føre til at stramme kommunalfuldmagten. Men at problemet er, at det næppe løser de betrængte kommuners beskæftigelsesproblemer.

I stedet konkluderer rapporten, at man må højne den kommunale kompetence i spørgsmål om virksomhederne i kommunen, så den er på højde med de aktiviteter, man involverer sig i. Meget taler for, at den kommunale næringspolitiske aktivitet ikke kan dæmpes, hedder det.

Derfor anbefaler rapporten, at samvirket mellem centrale industripolitiske instanser og lokale tiltag øges og gøres mere offensive, baseret på en viden dels om markedsudviklingen, dels om det industrielle miljø, virksomhederne har behov for - i form af service, andre komplementære produktioner, institutioner o.l.

4.5 Sverige - decentralisering af industripolitikken

Det er ikke muligt at skaffe oplysninger om, på hvilken måde landene har decentraliseret de industripolitiske virkemidler. OECD (1988-1, II) taler om behovene, men ikke om, på hvilke måder det er sket eller kan ske.

I Sverige har man imidlertid gennemført en decentralisering af den industripolitiske støttevirksomhed på nogle områder.

Dele af de industripolitiske midler fordeles til länenes dels gennem grundbevillinger, dels som sagsafhængige bevillinger. Grundbevillingerne står til länenes frie udnyttelse gennem de såkaldte udviklingsfonde. De sagsafhængige bevillinger anvendes f.eks. til selektive eksportfremmeforanstaltninger, som anført andetsteds.

Grundbevillingerne kan anvendes til forsøgsvirksomhed, udredninger, konsultationer, virksomhedsindsatser o.l. Hensigten er at tilgodese regionale særegenheder og helhedsbetragtninger i støttepakken.

Der er en tendens til, at sagsbevillingerne, der går over de regionale fonde, øges i disse år. Det skyldes nye initiativformer, hvorefter Statens Industriverk (SIND) satser betydelige midler på selektiv, opsøgende virksomhed overfor virksomheder, der menes at have de ledelsesmæssige, produktmæssige og markeds-mæssige perspektiver, som kan betinge succes for indsatsen.

Det er sket i medfør af rigsdagsbeslutning om regionalpolitikken i 1985 (DSI 1987:6). Udredningen, som ligger bag denne beslutning skriver bl.a.:

"De koncentrerande krafterne utgörs nu i hög grad av de positiva egenskaper som vissa miljöer erbjuder näringslivet. I rätt miljö kan företag dra nytta av fördelar, som skapas av ortens näringslivssammansättning, yrkesstruktur, företagstradition, infrastruktur etc."

SOU 1984:74 (her efter DSI 1987:6)

4.6 Lokale og regionale eksportfremmende foranstaltninger

Det er ved flere lejligheder blevet fremholdt, at det danske eksportfremmesystem har problemer med at nå ud til specielt de små og mindre virksomheder, som ofte har få ressourcer og lille erfaring i eksport. Vilstrup (1986) har lavet undersøgelser af eksportfremmesystemet generelt og Christensen (1988) har lavet en undersøgelse af den regionale eksportassistance. To hovedproblemer har meldt sig, nemlig problemet med at finde "eksportmodne" virksomheder og problemer med at nå ud til virksomhederne, eller opnå nærhed i støttesystemet.

I det følgende gennemgås et par eksempler fra andre lande på, hvorledes man der har søgt at fremme specielt mindre virksomheders eksportpræstationer med hjælp fra lokale og regionale instanser.

4.6.1 Sverige

De svenske erfaringer er nært knyttet til de regionale udviklingsfonde nævnt andet steds. Disse fonde anvendes i stigende grad til at give de industripolitiske tiltag større selektivitet og til at decentralisere de industripolitiske initiativer. Således også på eksportfremmeområdet.

I 1980/81 gennemførtes et såkaldt projekt "Vacuum Clean". En af de regionale udviklingsfonde udvalgte 1500 virksomheder, som gennemgik en første grov vurdering m.h.t. deres eksportpotentiale. Der blev udtaget 717 virksomheder til nærmere evaluering - en såkaldt mini-eksport-diagnose - som resulterede i, at 492 virksomheder blev endeligt udvalgt, fik lagt en individuel eksportudviklingsplan og fik støtte til udvikling af de centrale områder, hvor planen pegede på særligt svage punkter (det være sig produkt, marketing, service, organisation o.m.a.). Ressourcerne her til kommer fra de regionale udviklingsfonde.

En evaluering allerede i 1982 viste, at de deltagende virksomheder havde en fremgang på 59% i eksporten, medens en kontrolgruppe med virksomheder i samme størrelse og omfang kun havde en fremgang på 30% i perioden.

Ordningen er nu permanent. De regionale udviklingsfonde inddrager lokale erhvervsfremmeorganisationer i den 1. udpegning af egnede virksomheder. Fonden gennemfører grovsorteringer analyser m.h.p. at selekttere virksomheder med et godt eksportpotentiale og styrer den rådgivning, der sættes ind overfor virksomhederne. Det findes vigtigt, at der er én fast koordinerende enhed, at virksomhederne er motiverede for at gå ind i processen, at der i virksomheden er ressourcer til at gå gennem en støttet eksportekspansionsproces. De nærmere udvælgelses- og analysekriterier er beskrevet i Unctad/Gatt (1983).

Ordningen er bemærkelsesværdig, fordi den er

- 1) opbyggende
- 2) evaluerende gennem dialog og syning
- 3) den samler på vindere og
- 4) de lokale og regionale instanser inddrages aktivt.

Ordningen kan - og er - blevet kopieret på andre industripolitiske områder. Informationerne herom er imidlertid sparsomme.

4.6.2 Holland

Repræsentanter for de hollandske provinser og kommuner er løbende involveret i tilrettelæggelsen og driften af den hollandske eksportfremmepolitik. Det følgende er baseret på indmeldinger fra Den Danske Ambassade i Haag . Der afholdes 2 månedlige møder, hvor der sker en samordning af de lokale og regionale eksportfremmeinitiativer med nationale eksportfremmebestræbelser gennem EVD. De lokale myndigheder opsamler bl.a. eksportnotitser fra virksomheder i lokalområdet, inddrages ved udformningen af prospekter om særlige produktområder, inddrages ved kollektive eksportfremstød, ligesom de lokale instanser virker som betydende informationsspredere. Der samarbejdes også - på uspecificeret vis - omkring assistansen til enkeltvirksomheder på eksportområdet.

Endelig udvikles i samarbejde med centrale eksportfremmende myndigheder såkaldte eksportprofiler for enkeltvirksomheder og lokalområder. De lokale handelskamre og erhvervsfremmeinstanser er involveret i opdatering og vedligeholdelse. Eksportprofilsystemet er et on-line system, hvor brugerne kan søge relevante producenter, som matcher givne importforespørgsler. Også projekteksport-forespørgsler kan besvares, idet systemet indeholder informationer om virksomheder - ofte i samme regionale område - som aktuelt eller potentielt kan præstere større eller mindre saraproduktioner.

For fuldstændighedens skyld bør nævnes, at Holland i disse år gennemfører et succesfuldt, men stærkt selektivt program m.h.p. at tiltrække udenlandske investeringer til Holland. Programmet lægger vægt på, at dokumentere forsknings-, videns- og kompetencemiljøer i forskellige egne af landet. I programmets regi er gennemført 307 projekter med en samlet beskæftigelse på 10.494 arbejdspladser i perioden 1980 til 1986, jvf. indberetning fra den danske ambassade i Haag (13.11.1987).

4.6.3 Irland

I forbindelse med Irlands problemer med at øge irsk ejede virksomheders eksportpræstationer, er den irske regering inde i overvejelser om at opbygge et net af lokale og regionale eksportfremme-konsultationer, som skal bistå de mindre virksomheder ved at sammenføre forskellige lokale og nationale service- og rådgivningsinstanser og samtidig sikre en bedre markedsplanlægning i virksomhederne.

4.6.4 Handelshuse

Bortset fra de initiativer og den offentlige drøftelse, der p.t. foregår i Danmark, har det kun været muligt at finde lignende initiativer i to af de undersøgte lande, nemlig Irland og Italien. Sidstnævnte behandles senere.

I Irland ønsker regeringen at etablere et antal handelshuse som almindelige aktieselskaber, således at indskydere tildeles særlige skattefordele. Handelshusenes geografiske placering og produktmæssige specialisering er uklar endnu. Tanken er imidlertid gennem disse handelshuse på én gang at skabe nærhed til mindre virksomheder med levedygtige eksporterbare produkter og overtage eksportmarkedsopgaverne fra disse forholdsvis ressourcetsvage virksomheder.

Som sådan ligner tankerne de, som er gjort i Danmark, bortset fra, at der i Irland er tale om et regeringsinitiativ. For en oversigt over danske initiativer, se Bak og Lund (1988).

Der kan være grund til i den forbindelse at berøre det dilemma, lokale og regionale handelshusinitiativer typisk vil stå overfor. På den ene side ønskes nærhed gennem etablering i et lokalt eller regionalt område med henblik på at betjene virksomhederne der. På den anden side kræver et handelshus en ekspertise opbygget, som kun kan opnås gennem branche- eller eventuelt landespecialisering. Og da bliver det lokale og regionale klientgrundlag ofte for tyndt. Dette dilemma har initiativtagerne bag handelshus-ideen i f.eks. Horsens søgt at løse: Specialisering først, lokale hensyn siden.

Lokale og regionale handelshusinitiativer står også i et dilemma vedrørende tilknytningsgraden af de mindre eksportvirksomheder. På den ene side kan vælges en model, hvorefter virksomhederne betjenes af handelshusets eksportorganisation indtil virksomhederne kan opbygge deres egen. I det tilfælde får handelshuset start- og oplæringsomkostningerne, men ikke de indtægter, der følger, når virksomheden er etableret i markedet. Dermed undermineres handelshusets egen mulighed for at opbygge ressourcer til aktivitetsudvidelse og -forbedringer. Vestjyllands Udviklingsråd tog initiativ til VJ Export Development Co. Dette selskab har oplevet et sådant dilemma. Se Bak og Lund (1988).

Alternativet til denne "eksport-iværksætter"-model er en model, hvorefter handelshuset på forpligtende og langsigtet basis overtager virksomhedernes hele eksportorganisation og udnytter de specialiserings- og stor-driftsfordele, overtagelsen fra en række mindre virksomheder indebærer. Denne varige tilknytning gør det også muligt at tilknytte finansieringsløsninger til eksportmarkedsføringen. Denne model sammenlignes ofte med de japanske handelshus-modeller, men f.eks. de danske landbrugeres eksportorganisationer eller GASA er gode eksempler på, at det kan lade sig gøre at finde egnede modeller på dansk grund.

Men det kræver nøje vurderinger af det organisatoriske grundlag og formentlig også en holdningsbearbejdelse hos mange mindre virksomheder.

4.7 Italien - udbygningen af industrielle distrikter

Det italienske produktionssystem i de nordlige regioner har gennemgået en intens omstrukturingsproces siden slutningen af 70'erne. Foruden den voldsomme vækst, som er fulgt med denne omstrukturering, har omstillingsprocessen givet anledning til flere andre bemærkelsesværdige udviklingstræk.

Udviklingen er i omfattende grad båret af en lang række små virksomheder, som er gensidigt forbundne gennem et kompleks og finmasket netværk af formelle og uformelle samarbejdsaftaler, underleverandøraftaler og udlieferingssystemer.

Derigennem er skabt en fleksibel og stærkt specialiseret produktionsstruktur, som ikke er båret oppe af den enkelte virksomheds interne stordriftsfordele, men udnyttelsen af "external economies of scale".

De industrielle distrikter er kendetegnet ved en - ikke nødvendigvis - stærk dominans indenfor forskellige brancher i de forskellige distrikter; Best (1986). Undersøgelser (Sforzi, 1988) - viser imidlertid, at branchespredningen faktisk er temmelig stor i distrikterne. Det kan tillægges det forhold, at produkterne mere end brancherne er de centrale enheder, hvorom specialiserede virksomheder fra mange brancher giver bidrag.

Systemet med den komplekse uddelegering af produktionsopgaver mellem virksomhederne giver mulighed for at sprede omkostninger og risici mellem virksomhederne og opbygge interne specialiseringsfordele gennem stærk koncentration om de opgaver, den enkelte virksomhed finder er dens kernekompetence. Samtidig giver systemet mulighed for hurtige om-lægnings af produktionen og følgende offensive markedsjusteringer. Det kan ske gennem skift i underleverandører, gennem nye konstellationer i samarbejdsaftalerne o.l.

Det er karakteristisk - ifølge OECE (1988-11) - at produktion og salg i disse distrikter i vidt omfang ikke sker via det åbne marked, men genereres gennem en serie direkte kontakter mellem virksomhederne. Der er sket et skift fra formelle markedsrelationer til et system, med gensidig indsigt og reciprokke arrangementer, som tillader en grad af fleksibilitet i produktionsstrukturen, som traditionelle produktionssystemer ikke tillader. Samtidig har entreprenørvirksomheden en betydende rolle i systemet gennem opfyldning af "lommer" i specialiseringsprocessen.

Opriindelsen til produktionsstrukturens udvikling får stå hen i denne sammenhæng. Se nærmere hos Piore og Sabel (1984) og Brusco (1982).

Det centrale i denne sammenhæng er, at de regionale og lokale myndigheder har spillet en betydende rolle for systemets udvikling og vedligeholdelse, idet et system med mange små, specialiserede virksomheder let mister evnen til selvregulering efterhånden som differentieringen og specialiseringen øges. Det kan give anledning til betydelige åbninger på input-siden, som kan medføre, at systemet mister sin interne dynamik.

Der er to centrale elementer i myndighedernes rolle. For det første forsøgene på at stimulere iværksætteraktiviteten, idet den er en væsentlig forudsætning for, at de specialiseringsbetingede vjller i produktionsstrukturen fyldes op, hvor det er muligt. For det andet støtten til opbygningen af en fælles institutionel overbygning, som er af afgørende betydning i et system af små virksomheder, der ikke kan rumme disse opgaver i egen organisation og som ikke kan tilsikres via de ordinære markeds mekanismer. Dermed sikres, at de eksterne stordriftsfordele, arbejdsdelingen kan give anledning til, udnyttes.

Det har været en ledetråd i distriktsudbygningen, at se servicesektorens udbygning som en del af infrastrukturudbygningen. Denne udbygning ses som et alternativ til det administrative hierarki i store, vertikalt integrerede virksomheder, hvor opgaverne løftes inden for organisationens rammer.

Mindre virksomheder er med andre ord afhængige af en industrielt - og ofte sektormæssigt - orienteret infrastruktur, som kan forsyne virksomhederne med kritiske funktioner indenfor specielt teknikudvikling, materialeudvikling og markedsføring. Disse funktioner skal leveres til det industrielle system i en form, som tillader virksomhederne en effektiv koordination mod de ofte nicheprægede markeder, virksomhederne satser på.

De lokale og regionale myndigheder har været involveret i udbygningen af infrastrukturen på en række punkter, men der er tre fremtrædende områder, som kort skal omtales her. Nemlig

- 1) opbygningen af marketingkonsortier
- 2) opbygningen af lånegaranti-konsortier og
- 3) opbygningen af industrielle distriktscentre.

Marketing-konsortierne: Marketing-konsortierne er en sammenslutning af virksomheder, som på fælles basis frembringer en service på markedsføringsens område. Deres virksomhed er lovreguleret.

De fleste konstruktioner har form af kooperative marketingselskaber. Deres antal voksede fra 48.000 i 1970 til 79.000 i 1977. Nu præges udviklingen af sammenslutninger og sofistikering af den service, der gives.

Selskaberne arbejder med eksportpromotion-opgaver for virksomhederne, udstillingsvirksomhed, udfører eksportmarkedsundersøgelser, ejer lagerfaciliteter, engagerer sig i speditionsvirksomhed, giver computerservice på relevante markedsføringsfelter, organiserer fælles indkøb, opsøger udenlandske klienter o.m.a.

De støtter brancheudviklingen ved at fremme udviklingen af komplementære produkter og koordinere produktudviklingsarbejdet medlemmer imellem.

Medlemmerne kontrollerer marketingselskaberne på andelsvis: Hver virksomhed én stemme. De får ofte støtte fra centralregeringens eksportfremmemidler, regionale og lokale myndigheder og finansieringsinstitutter.

Lånegaranti-konsortier: Consortierne er opbygget for at skabe bedre lånemuligheder for risikobetonede projekter, herunder produktudvikling.

Konsortierne garanterer den enkelte virksomheds låntagning. Ulempen ved at være en lille virksomhed søges dermed elimineret.

Konsortiet gennemfører låneforretningerne for virksomheden efter indhentning af detaljeret information om virksomhed, projekt og markedsudsigter.

Konsortiet involverer sig ofte i ledelsesmæssige og driftstekniske udviklingsprojekter i medlemsvirksomhederne. En del af dette arbejde overgives til f.eks. udvalgte marketingkonsortier eller tekniske institutioner i området.

Industrielle distriktscentre:

De industrielle distriktscentre involverer ofte den mest direkte støtte fra de lokale myndigheder. Flere af de industrielle distriktscentre er fundet i udnyttelsen af lokaliseringsekonomiske fordele - altså de fordele, som knytter sig til samlokalisering af virksomheder indenfor samme, beslægtede eller komplementære produktionsområder.

Centrenes virksomhed er typisk mere generel i deres tilsnit. De forsyner virksomhederne og institutioner på samme produktionsområde med rapporter om den internationale udvikling indenfor mode, teknik og udstyrsforsyning. De udarbejder detaljerede analyser af udviklingen i den lokale produktionsstruktur for at sætte fingeren på kritiske forhold for den videre udvikling, og de søger at skabe forbindelser mellem produktionssystemet og

forhandlernetternene rettet mod nationale og internationale markeder.

De virker også ansporende på de tekniske institutter; søger at forpligte dem på udviklingsprojekter, som er af afgørende betydning for at holde trit med de nyeste muligheder og udfordringer på de internationale markeder.

Nærmere detaljer kan findes i Best (1986); Russo (1985) og Bianchi (1988)

Grundlaget for den forstærkede indsats fra de regionale og lokale myndigheds side blev lagt i 1977 gennem et såkaldt Presidential decree (no. 616), hvormed væsentlige sider af statsmagtens virksomhed blev decentraliseret. Se Avveduto (1988). Regioner med ordinær status fik imidlertid ikke lov hjemmel til direkte at involvere sig i industrielle udviklingsprojekter, men derimod til at virke for udviklingen af erhvervsområder, mindre virksomheder og iværksætteraktiviteten såvel som erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelser. Vigtigt er, at de regionale myndigheder fik øgede beføjelser til at involvere sig i "Development and Promotion Boards". Disse udviklingsselskaber har været hjørnestenen i den senere udbygning, idet en række specialiserede institutioner er blevet opbygget af disse selskaber. De har ydermere virket initierende for en række specielt markedsorienterede organer. Se Bianchi (1988).

Den afgørende filosofi bag udbygningen af den industrielle serviceinfrastruktur har været vigtigheden af at identificere den strategiske betydning, serviceopbygningen på et givet område kan have. Serviceopbygning betragtes som strategisk i det omfang den udgør en nøgle-service for moderniseringen af en gruppe virksomheder.

Dette hænger igen sammen med, at design- og vidensledet produktion i en erhvervsstruktur med mange små virksomheder danner et pres for konsultative relationer mellem brugere og producenter på forskellige trin i produktionskæden. Disse konsultationer kræver geografisk nærhed for at dialog, demonstration, forsøg og gensidig indsigt kan etableres. Og til de innovative, de designmæssige og de markedsmæssige opgaver kræves en tredje koordinerende part.

Der kan ses paralleller i Danmark til disse forhold. For eksempel i det nordjyske elektronik-miljø - se Gelsing og Brændgaard (1988) - i det tekstilindustrielle miljø i Herning-området, de fiskeindustrielle miljøer omkring Esbjerg og Hirtshals, det træindustrielle miljø i det midtjyske højland, landbrugsindustrielle miljøer omkring bl.a. Viborg og f.eks. det gartneritekniske miljø omkring Odense.

⁴ - ⁸

Norge, Sverige, Holland og EF - udviklingen af regionale kompetencecentre.

De perspektiver, som synes at tegne sig for produktionsstrukturens fremtidige udvikling, med et stærkt islæt af vidensbaseret produktion, mere fleksible produktionssystemer og hurtigere gennemløb af innovative cykler på de enkelte produktionsområder, har virket inspirerende på den regionale analyses område. Der tales i stigende grad om kreative regioner og områder. Se f.eks. Åke Anderssons bog om kreativitet og storbyens fremtid (1986). Der tales om områder, hvor infrastrukturopbygningen - i den udvidede betydning - og virksomhedernes samvirke gensidigt støtter hinanden og virker for udviklingen af synergieffekter og nye kompetenceområder. Se f.eks. Spilling (1986). Viden og kompetence skal føres sammen, der skal indbygges fleksibilitet i produktionsstrukturen og det kreative element skal dyrkes.

I Norge har det såkaldte Thulinudvalg i 1981 lanceret begrebet regionale kompetencecentre. De ses på den ene side som led i den nationale forsknings- og udviklingsstrategi, dels som et middel til at overkomme regionale skævheder i forsknings- og udviklingsaktiviteten og endelig som middel til at bygge en bro mellem forskning og udviklingsaktivitet og særlige stærke træk i den lokale erhvervsstruktur.

Hensigten med disse centre minder meget om den italienske distriktsudbygning. I norsk sammenhæng forsøger man dels at bygge videre på distriktshøjskolernes nære relation til områdets erhverv, dels at stimulere en række initiativer, som bryder med afstandsbarriererne mellem industrielle brugere og vidensproducenter. Se f.eks. herom hos Vegge-land (1986).

I Sverige er en lignende udvikling i gang, jvf. den tidligere nævnte udvikling af selektiv støtte til "winners". Med vanlig udredningsmæssig grundighed har man sat et større forskningsprogram i værk: "Funktioner och samspel i regionale nätverk" (CERUM, 1988). Formålet er, at studere hvorledes udviklingen i den internationale transport- og kommunikationsteknologi, fleksible produktionssystemer og den lokale og regionale næringsudvikling spiller sammen og stiller nye krav til industri- og regionalpolitikken i Sverige. Se også Törnquist (1987).

I Holland er der taget beslutning om at åbne 21 regionale innovationscentre. Disse centre har til formål at nedbringe afstanden mellem den enkelte virksomhed og de nationale myndigheder involveret i diverse støtteprogrammer. Centrene har bl.a. til formål at indsamle viden om enkeltvirksomheder, virke for udviklingen i det lokale samvirke og koordinere den statslige støttevirksomhed i de enkelte områder, jvf. indberetning herom fra Ministerie van Volkhuysvesting (nov, 1988).

Endelig bør det nævnes, at EF-kommissionen i følge De Europæiske Fællesskabers Tidende Nr. C 214/65 (aug. 1988) har fremsat forslag om en fællesskabsaktion med henblik på at etablere og udvikle et net af erhvervsfremme- og innovationscentre. Formålet med disse centre er at støtte oprettelsen af innovative SMV samt modernisere og styrke allerede eksisterende. Om disse centre hedder det bl.a. i ovenstående kilde:

-Der kan indskydes kapital i EIC af lokale og regionale myndigheder, lokale og regionale sammenslutninger, banker, virksomheder og privatpersoner.

-Kommissionen kan yde tilskud til følgende foranstaltninger: forberedelse og igangsætning af EIC med op til 50% i op til to år. Udvikling af metoder og modeller, som kan bedre EIC's service.

Foranstaltninger til oprettelse af EIC'er.

-EIC er lokalt, halvoffentligt og erhvervsmæssigt ledet. Det skal identificere potentielle iværksættere og innovative erhvervsmuligheder, tilbyde udvalgte SMV et fuldt program af serviceydelser m.h.p. at fremme nye aktiviteter.

5.0 PERSPEKTIVER OG HOVEDPROBLEMER I LOKAL OG REGIONAL ERHVERVSPOLITIK

I en erhvervsstruktur med mange små virksomheder er det af afgørende betydning, at de behov virksomhederne har for eksterne konsultative relationer indenfor teknologiudvikling, markedsføring, organisation og ledelse søges tilgodeset.

Der er et stigende antal redegørelser og analyser, som lægger vægt på udviklingen i det industrielle miljø, virksomhederne arbejder i lokalt og regionalt. Optoningen af det industrielle miljøes betydning er sket på grundlag af forventninger til stigende vidensintensitet i fremtidens produktion og produkter; på grundlag af iagttagelser af, hvorledes fleksible produktionssystemer vinder frem og endelig med grundlag i de iagttagelser, der er gjort i USA, Japan, Italien, Sydtykland, Sverige, England af, hvorledes geografisk afgrænsede industrimiljøer udviser særlige dynamiske karaktertræk.

I andre lande er der samtidig konstateret en stigende aktivitet for at understøtte den tekniske, den videnskabsmæssige, den finansielle og den innovationsorienterede del af lokalområdernes infrastruktur. Det har i mange tilfælde betydet en optrapning af de programmer, som sættes i værk, i nogle tilfælde betydet, at den statslige industripolitik decentraliseres og i stigende grad formes efter behovene i de lokale områder og i atter andre tilfælde medført stigende selektivitet i udvælgelsen af de virksomheder, man ønsker at understøtte.

Som en overordnet konklusion kan man sige, at det i stigende grad synes væsentligt, at erhvervsfremmesystemets ydelser er

- 1) efterspørgselsstyrede
- 2) fremtidsorienterede og
- 3) styret af de problemer, virksomheder oplever som barrierer for deres videre udvikling.

5.1 Effektiviteten i det lokale og regionale erhvervsfremmesystem

I det foregående har en række problemer i den praksis og den organisation, erhvervsfremmesystemet arbejder med, været berørt. De skal ikke gentages her. Men ud af de mange emner, som har været berørt kan udledes nogle forholdsvis enkle hovedproblemer, som følger:

- Det er af afgørende betydning, at det organisatoriske grundlag, hvorpå den lokale - og regionale - erhvervspolitik formuleres ikke er kløvet mellem forskellige uforenelige hensyn.
- Det er væsentligt, at de sparsomme ressourcerammer, der står til rådighed til lokal og regional erhvervsfremme udnyttes effektivt. Det peger på en eller anden form for erhvervsforvaltning i kommunerne, hvor viden kan sammenføres og hvor erhvervsplan- og erhvervspolitikgrundlaget for en videre dialog i lokalområdet kan samles.
- Udenlandske erfaringer peger på, at det kan lade sig gøre at samle risikovillig kapital i lokalområdet, som kan bedre de ressourcerammer, der står til rådighed for erhvervsfremmearbejdet.

- Det er væsentligt, at erhvervsfremmearbejdet og erhvervsplanlægningen funderes på geografiske størrelser, som ikke giver anledning til omfattende eksternaliteter. Der bør kunne påregnes en rimelig grad af **overensstemmelse mellem den ramme, hvori udgifter afholdes** og den ramme, hvori effekterne viser sig.

Det forhold peger på behovet for at stimulere specielt erhvervsfremmesamarbejdet kommunerne imellem, men punktvist også erhvervsplanlægningen.

- Der kan konstateres et betydeligt behov for at koordinere den lokale og regionale vidensindsamling. Hver kommunes egen dataoparbejdelse giver alt for stort ressourcespild.
- De erhvervspolitiske formuleringer i kommuneplanens rammedel og i regionplanen bør i højere grad fremadrettes og bruges til at gøre grundlaget for lokalt og regionalt samvirke i erhvervsfremmearbejdet mere synligt.

Det betyder også en stærkere forpligtelse for det politisk/administrative system lokalt og regionalt.

- Med grundlag i de nævnte svenske erfaringer synes det væsentligt, at de lokale og regionale erhvervsfremmesystemer ikke udvikler en "picking looser"-tendens, men understøttes i erhvervspolitiske formuleringer og erhvervsfremmende initiativer, der mere selektivt går efter "winners".

Der er meget i de udenlandske erfaringer, som tyder på, at det er muligt at opbygge dialogformer og evalueringer, som gør det muligt at udpege såkaldte vinder-projekter. Det kan imidlertid være værd at mærke sig Burtons ord (1983) om, at det er vanskeligt på forhånd at vide hvilke entreprenører og projekter, som virker lovende og hvilke, som ikke gør det. Dette kunne pege på, at der i det mindste må ske en adskillelse mellem den støtte, der gives til iværksætteri og de eventuelle forsøg, der kunne gøres med at udpege lovende projekter og virksomheder. Sidstnævnte må ske med grundlag i senere faser af den mindre virksomheds udvikling.

5.2 Servicestrukturen

I en erhvervsstruktur med mange mindre virksomheder er det af væsentlig betydning, at servicesektoren bringes i et effektivt samspil med de industrielle brugere.

På en række områder er der fundamentale afvejninger mellem nærheden til industrielt orienteret service og tilsikringen af tilstrækkeligt specialiseringsgrundlag.

Servicecenterpolitikken - udlægningen af servicecentre i regionplanerne - har en afgørende rolle at spille i disse spørgsmål. Servicecenterstrukturen er imidlertid i langt højere grad tilrettelagt efter linierne i en boligorienteret regionplanlægning end efter en erhvervsorienteret regionplanopfattelse. Det bør overvejes, på hvilken måde servicecenterpolitikken kan aktiveres i forhold til den industrielle servicedækning.

Samtidig kan der konstateres - med grundlag i diverse undersøgelser - at den industrielt rettede service er temmelig uoverskuelig for de mindre virksomheder. En styrkelse af henvisningssystemet og af normerne for industrielt rettet service kan givetvis bringe disse forhold på plads.

Endelig kan der på landsplan konstateres væsentlige ubalancer mellem serviceerhvervenes lokalisering og den standende udvikling i industrilokaliseringen. En fortsættelse af denne ubalance kan virke hæmmende for samvirket mellem industrielle brugere og serviceerhverv.

5.3 Samvirket mellem den lokale/regionale erhvervsfremme og statslig støtte

Antallet af programmer i den statslige støttevirksomhed synes stigende ikke blot i Danmark, men også i andre lande.

Hos virksomhederne og det lokale erhvervsfremmesystem kan det skabe uoverskuelighed, med mindre der findes en eller anden form for koordination i det statslige erhvervsfremmesystem. "Top-down"-fordelingsformen synes i stigende grad at blive forladt til fordel for en eller anden for "Bottom-up"-løsning, hvor lokale initiativer, problemkredse og erhvervsforhold præger middelanvendelsen.

Under alle omstændigheder synes det væsentligt, at der gives mere plads for mere generelle programmer, som kan tilpasse støtten til den problemverden, det enkelte foretagende har, eller til den helhed, man ønsker at udvikle i givne lokale og regionale samfund.

Erhvervsudviklingsproblemerne lokalt og regionalt er blevet mere komplekse. Der er sammenhæng mellem den teknologiske udvikling, man sætter i gang, de uddannelsesbehov, der skal dækkes, den virksomhedsstruktur, der betjenes, og de serviceopgaver, der bør støttes. Det nødvendiggør i stigende grad, at ressourcer fra flere forskellige programmer og organisationer kobles sammen til løsningspakker for enkeltvirksomheder og områder.

Samvirket mellem det lokale støttesystem og det statslige kan ikke kun beskrives gennem den betydning, ressourcerne fra det statslige system har for aktiviteten lokalt. Der lægges i andre lande - og i EF - stigende vægt på den rolle det lokale system kan spille for effektiviteten i det samlede erhvervsfremmesystem.

Der synes at være en stigende opfattelse af, -t vi :år fra en international konkurrenceevne baseret på komparative fordele - en konkurrence-situation baseret på forskelle i landenes generelle faktorudrustning - til en konkurrence baseret på enkeltvirksomhedernes satsning og en konkurrence mellem industrielle miljøer. Kommissionens rapport synes at understøtte dette (European Economy, no. 35).

Udviklingen af virksomhedernes lokale og regionale produktionsbetingelser kan have afgørende betydning for deres evne til at trænge igennem på internationale markeder. Det er vigtigt at opretholde en lokal erhvervsstruktur, som understøtter den enkelte virksomheds fleksibilitet og mulighed for at udnytte eksterne stordrift- og specialiseringsfordele. Nærhed til service, rådgivning og tekniske faciliteter er væsentlige faktorer, specielt for små innovative virksomheder.

Som sådan har udviklingen af lokale og regionale produktionsmiljøer betydning for effektiviteten i den samlede produktionsstruktur.

Det lokale erhvervsfremmesystem kan have en rationaliserende betydning for det statslige erhvervsfremmesystem, idet det kan bibringe nærhed og det kan medvirke til at effektivisere de administrative procedurer. Jo større selektivitet, der ønskes i f.eks. det industripolitiske støttesystem, jo større detailkendskab fordres som grundlag for en effektiv udvælgelse og fordeling. Det fordrer en inddragelse af lokale og regionale instanser med detailkendskab til virksomhederne og deres problemverden.

De udenlandske erfaringer, der er refereret i det foregående, tyder på, at man i flere lande har indledt en decentraliseringsproces, som aktivt inddrager lokale og regionale myndigheder og aktører i realiseringen af statslige industripolitiske programmer.

I alle tilfælde kan man konstatere en stigende opmærksomhed overfor det lokaliseringsmæssige aspekt af den erhvervsstrukturelle effektivitet. Det er ikke så meget det traditionelle omlokaliseringsspørgsmål, som egnsudviklingspolitikken traditionelt har interesseret sig for, der her er på tale. Det er i højere grad forsøgene på at opbygge industrielle miljøer, skabe infrastrukturelle forudsætninger for vidensbaseret produktion og forsøgene på aktivt at inddrage lokale og regionale ressourcer til støtte for nationale udviklingsprogrammer. Kort sagt forsøg på at øge effektiviteten i erhvervssamvirket og i det administrative samvirke.

Der er to ting, som - rent spekulativt - synes at begrunde betydningen i disse udtiklingstendenser. For det første kan det være et væsentligt initiativområde for at skabe gode betingelser for udviklingen af fleksible produktionssystemer. For det andet kan man forestille sig, at de harmoniseringsbestræbelser, der følger med realiseringen af Det Indre Marked, indebærer en nedtoning af medlemsstaternes midler og rammer til industripolitiske opgaver.

KILDEFORTEGNELSE

I citationsrækkefølge

1. OECD: Implementing Change: The Role of Local Employment and Business Development. Report nr. I and II
Paris, 1988
2. Møller, M.: Hvad er optimal subsidiepolitik?
NordREFO, 1985
3. Maskell, P.: Shift share-metoden, et regionalpolitisk analyseredskab?
NordREFO, 1983
4. Gullberg, M.: Att utvärdera regionalpolitikens effekter - en umöjlig uppgift?
NordREFO, 1985
5. NU: Industristöd och offentliga finansieringsordningar i Norden.
Nordisk Råd
Oslo, 1985:8
6. SIND: Kommunal Näringspolitik - Huvudrapport.
Stockholm, 1984:8
7. OECD: Creating Jobs at the Local Level.
Paris, 1985
8. Kommunal- og arbeidsdepartementet: Om tiltaksarbeidet i mindre og mellemstore kommuner.
Rundskriv. H-41/78
9. Breivik, P. og Eriksen, Ø.: Kommunalt tiltaksarbeid i Norge.
NordREFO, 1984
10. SIND: Industripolitikens kundskapsbehov. Forsknings- og utredningsråden.
Stockholm, 1983:12
11. Dalsgaard, L. og Hjalager, A.M.: Kommunerne som arbejdsmarkedsaktører - Danmark.
Udkommer i NordREFO ultimo 1988
12. Hjalager, A.M., m.fl. Kommunale og amtskommunale erhvervsfremmende initiativer.
AKF
København, 1982
13. Planstyrelsen: Betingelser for lokal industriudvikling. Rapport nr. 5
København, 1986
14. Planstyrelsen: Erhvervsfremmepolitik og fysisk planlægning. Arbejdsnotat/6.+7. kontor
København, 1988
15. Scherer, F.M.: Industrial market structure and economic performance.
London, 1980

16. Ferguson, P.R.: Industrial economics: Issues and perspectives
London, 1988
17. Williamsson, O.E. Markets and Hierarchies: Analyses and Antitrust Implications
New York, 1975
18. Christensen, P.R. Metodiske problemstillinger ved studiet af små virksomheder i en regional sammenhæng. Nordisk Småvirksomhedsforskning, bind 1.
M. Mønsted (ed.)
Iværksætterserien
København, 1985
19. Maskell, P.: Danmarks fremtidige erhvervs- og samfundsmæssige udvikling - ændringer inden for servicesektoren.
Oplæg til teknologinævnet.
København, 1988
20. Illeris, S.: Byer og service,
AKF
København, 1988
21. Planstyrelsen: Rapport om det fremtidige bymønster.
København, 1979
22. Perregaard, H.: En simpel model til beskrivelse af nogle danske virksomheders størrelse og vækst.
Memo, AU.
Århus, 1977
23. Koch, J.V.: Industrial Organization and Prices,
Illinois, 1974
24. Kjeldsen-Kragh, S. International handel og specialisering.
København, 1977
25. Strandskov, J.: Hvor internationale er danske virksomheder?
København, 1987
26. Christensen, P.R.: Østjyllands eksport - en undersøgelse af servicesektorens betydning af eksporterhvervene.
Århus, 1988
27. Århus Amtskommune: Ny teknologi - en undersøgelse af fremme af ny teknologi i fremstillingsvirksomhederne i egnsudviklingskommunerne i Århus amt.
Århus, 1988
28. Lindmark, L. m.fl. Regionalpolitikken i stødpolitiken
FE-publikation nr. 74
Umeå, 1984

29. Broms, J.: Valutakurs och internationale konkurrencekraft.
Memo-serie 9b, Sveriges Industriforbund
Stockholm, 1974
30. Burton, J.: Picking Losers?
London, 1983
31. Teknologisk Institut: Evaluering af projekt RINA
København, 1977
32. Ørskov, T. m.fl.: Serviceindustri på Hirtshals havn.
Endelig projektrapport
Hirtshals, 1979
33. Møller, K.: Virksomheder i netværk (I)
Roskilde Universitetscenter
Erhvervsanalytisk serie.
Roskilde, 1988
34. Grøn, J.H.: Arbejde - virksomheder - regioner.
SUC
Esbjerg, 1985
35. Pedersen, P.O.: Erhvervsservicestrategier - en undersøgelse
af erhvervsservice i Esbjerg.
SUC
Esbjerg, 1986
36. Commission of the European Communities: European Economy
Marts, 1986
37. Maskell, P.: Ensidige industrikommuner - bind 2
Danske erfaringer 1972-1982
TTR
København, 1984
38. Christensen, P.R.: Industriel fleksibilitet og lokalisering i et
netværksperspektiv
NordREFO, 1987:4
39. Christensen, P.R.: Problemer ved erhvervskonsulenttjenesten -
set i et lokalt beskæftigelsesfremmende
perspektiv.
Aalborg, 1980
40. OECD's Nyhedsbrev: Feed Back ILE; no. 4 1986
41. Andreasen, G.: Vestjyllands fremtid.
Pjece.
Harboøre, 1957
42. Hejlesen, S.: Planlægning af erhvervsområder.
Rapport fra byplanforskersmøde.
Esbjerg, 1986

43. Jyllandsposten: Industriparker er ofte halve succes'er.
Århus, den 6.9.1988
44. Arbejdsministeriet, m.fl. ministerier Debatoplæg om vækst og omstilling - krav til strukturpolitikken.
København, 1986
45. Kommunernes Landsforening: Undersøgelse af lokale erhvervsrådgivnings-initiativer.
København, 1987
46. Planstyrelsen: Erhvervspolitik og kommuneplanlægning i 8 kommuner.
Arbejdsrapport nr. 1
København, 1987
47. Nyt fra Planstyrelsen nr. 27,
1987
48. Viborg Erhvervsråd: Forslag til kommunal erhvervsfremmeplan.
Viborg, 1986
49. Århus Amtskommune: Organisering af lokal selvudvikling.
Rapport nr. 1 og 2
Århus, 1986
50. Illeris, S.: Lokaliseringsudviklingen i den private servicesektor. AKF.
København, 1984
51. Lundvall, B.Å. Innovationsprocessen set i et rumligt perspektiv - teknologiske revolutioner og international arbejdsdeling.
Rapport fra Byplanforsker møde
Århus, 1985
52. Sørensen, O. m.fl.: Erhvervs- og arbejdsmarkedsforhold i fire kommuner.
Baggrundsrapport udarbejdet for Planstyrelsen
Århus, 1987
53. Spøttrup Kommune: Forslag til kommunalplan 1984-92
Spøttrup, 1984
54. Maskell, P.: Industriens flugt fra storbyen.
København, 1986
55. Christensen, P.R.: Kommunal og amtskommunal industriplanlægning
KMD-Plannyt nr. 11, 1985
56. Ministry of Housing: On the road to 2005. Policy intension.
Den Haag, 1988
57. SIND: De regionala utvecklingsbolagen - instrument för industriell utveckling?
Olofsson, C.
Stockholm, 1983:4

53. SIND: Kommunal näringspolitik. Kommunala bolag med industriutvecklingsuppgifter - en kartläggning och analys.
Olofsson, C.
Stockholm, 1984:1
59. Jæren Utviklingsselskap A.S.: Årsberetning, 1987
60. Jæren Utviklingsselskap A.S.: Informasjonsfolder, 1986
61. Jæren Utviklingsselskap A.S.: Informasjon, nr. 3 og 4, 1987
62. Norges Offentlige Utredninger: Statslig næringsstøtte i distriktene.
NOU: 1984:21A
63. Kousgaard, P.: Trends in local economic development in England in the 1980's
København, 1988
64. Bennington, J.: Local Economic Strategies.
Journal of Local Economy, No. 1, 1986
65. Best, M.: Strategic Planning and Industrial Policy.
Journal of Local Economy. Nr. 1, 1986
66. Bianchi, P.: Industrial Policy in Italy at a Local Level.
Bidrag til Regional Science Association Congress.
Stockholm, 1988
67. Jaensson, J.E. og Sønderholm, A. Så kan det gå - tvåfallstudier av kommunal næringslivspolitik.
FE-publikationer, nr. 89
Umeå, 1986
68. Sand, M. m.fl.: Tiltagsarbeid, En bibliografi.
Østlandsforskning, rapport nr. 1
Lillehammer, 1988
69. SIND: Kommunal näringspolitik - Företagsstöd och kommunalt risktagande.
Lindmark, L.
Stockholm, 1984:6
70. Bergendahl, U. og Hjern, B.: Kommunal näringspolitik - ansvar og kompetens
Svenska kommunförbundet
Stockholm, 1987
71. Industridepartementet: Geografien i Politiken - en kartläggning av statliga resursöverföringar av betydelse för infrastruktur och sysselsättning.
DSI 1987:6
72. Vilstrup: Eksportfremmerådet og de danske eksportvirksomheder
København, 1986

73. Unctad/Gatt: Case Studies on Selected Export Promotion Methods for Small and medium-sized Firms. Geneva, 1983
74. Bak, F. og Lund, J. Handelshuse i Danmark
Århus, 1988
75. Sforzi, F.: Spatial analyses of the economic development in Italy: The identification of industrial districts.
Bidrag til RSA-Congress, Stockholm, 1988
76. Piore, M.J. og Sabel, F. The Second Industrial Divide
New York, 1984
77. Brusco, S.: The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration.
Cambridge Journal of Economics, 167-184, 1982
78. Russo, M.: Technical change and the industrial district.
Research Policy, nr. 14, 1985
79. Avveduto, S. m.fl. Scientific cooperation in a marginal area: Problems, proposals and initiatives in Italy's Mezzogiorno.
Bidrag til RSA-Congress, Stockholm, 1988
80. Gelsing, L. og Brændgaard, A. Elektronikindustrielle miljøer i Nordjylland
Ålborg, 1988
81. Andersson, Å.E.: Kreativitet - storstadens fremtid. En bok om Stockholm.
Stockholm, 1985
82. Spilling, O.R. Kompetanceutvikling som strategi for lokalt og regionalt næringsliv.
Lillehammer, 1984
83. Veggeland, N. Kompetansesentra i hver grend?
Seminarrapport landskonferansen i tilltagsarbeid.
Lillehammer, 1986
84. CERUM: Forskningsprogram: Funktioner och samspel i regionala nätverk.
85. Törnqvist: Funktioner och samspel i regionala nätverk - produktions och beslutsmonster i förändrad tekniskmiljö.
Programoplæg
Uemå, 1987
86. Europæiske Fællesskabers Tidende Nr. C 214/65; 1988

