

# Kommunernes rolle i erhvervspolitikken

Henrik Kjær  
Indenrigsministeriet

*SUMMARY: This paper outlines a theoretical framework for industrial policy and on this background discusses the benefit of local industrial policy. It is argued that the local government should confine itself to facilitating private enterprise, providing a good social and commercial climate, primarily through improvement of the local infrastructure. Direct industrial policy should be employed by the local government only in cases where the benefit is restricted to the local community.*

---

I kommunerne har man i de senere år i stigende omfang vist interesse for erhvervspolitik.

Denne interesse udspringer af et ønske om at medvirke til løsningen af de samfundsmæssige balanceproblemer, men må også ses i sammenhæng med kommunernes erfaringer med beskæftigelsesordningerne. Mange kommuner finder det således utilfredsstillende, at de har en pligt til at sørge for de ungdomsarbejdsløse og langtidsledige, men ikke har lov til at omsætte de passive beskæftigelsesmidler i egentlig produktiv aktivitet. Kommunerne finder i forlængelse heraf, at det er en naturlig kommunal opgave at medvirke til at øge realindkomsten i det lokale samfund og at begrænse belastende sociale udgifter.

Formålet med denne artikel er med udgangspunkt i det teoretiske grundlag for erhvervspolitik at vurdere grundlaget for at kommunerne kan føre erhvervspolitik.

»Den generelle begrundelse for erhvervspolitik må søges i forhold, der indebærer, at markedskræfterne overladt til sig selv ikke leder frem til den bedst mulige anvendelse af ressourcerne i samfundet.« (Det Økonomiske Råd 1987, s. 68).

## **Teorien om kollektive goder**

Et af de områder, hvor markedet svigter, er i forbindelse med produktion af kollektive goder.

Et kollektivt gode i økonomisk forstand kan defineres som et gode for hvilket det gælder, at det kollektive og det private forbrug er det samme (Samuelson 1954). Modsat er et individuelt gode et gode, hvor det totale udbud kan beskrives ved summen af det udbud, der er til rådighed for alle individerne.

# Kommunernes rolle i erhvervspolitikken

Henrik Kjær  
Indenrigsministeriet

*SUMMARY: This paper outlines a theoretical framework for industrial policy and on this background discusses the benefit of local industrial policy. It is argued that the local government should confine itself to facilitating private enterprise, providing a good social and commercial climate, primarily through improvement of the local infrastructure. Direct industrial policy should be employed by the local government only in cases where the benefit is restricted to the local community.*

---

I kommunerne har man i de senere år i stigende omfang vist interesse for erhvervspolitik.

Denne interesse udspringer af et ønske om at medvirke til løsningen af de samfundsmæssige balanceproblemer, men må også ses i sammenhæng med kommunernes erfaringer med beskæftigelsesordningerne. Mange kommuner finder det således utilfredsstillende, at de har en pligt til at sørge for de ungdomsarbejdsløse og langtidsledige, men ikke har lov til at omsætte de passive beskæftigelsesmidler i egentlig produktiv aktivitet. Kommunerne finder i forlængelse heraf, at det er en naturlig kommunal opgave at medvirke til at øge realindkomsten i det lokale samfund og at begrænse belastende sociale udgifter.

Formålet med denne artikel er med udgangspunkt i det teoretiske grundlag for erhvervspolitik at vurdere grundlaget for at kommunerne kan føre erhvervspolitik.

»Den generelle begrundelse for erhvervspolitik må søges i forhold, der indebærer, at markedskræfterne overladt til sig selv ikke leder frem til den bedst mulige anvendelse af ressourcerne i samfundet.« (Det Økonomiske Råd 1987, s. 68).

## **Teorien om kollektive goder**

Et af de områder, hvor markedet svigter, er i forbindelse med produktion af kollektive goder.

Et kollektivt gode i økonomisk forstand kan defineres som et gode for hvilket det gælder, at det kollektive og det private forbrug er det samme (Samuelson 1954). Modsat er et individuelt gode et gode, hvor det totale udbud kan beskrives ved summen af det udbud, der er til rådighed for alle individerne.

	International udstrækning	National udstrækning	Lokal udstrækning
Kollektive goder	Videnskab Teknologi Produktionsmuligheder	Pengevæsen Retsvæsen Uddannelse Økonomisk klima Arbejds miljø	Lokalt arbejdsmarked Infrastruktur Fysisk miljø Forsyningsvirksomheder
Private goder			Arbejdskraft Patenter Ledelses kvalifikationer Kapitalapparat

Fig. 1.

Et ægte kollektivt gode kan beskrives ved følgende tekniske egenskaber:

(1) Forsyning til et individ eller til en virksomhed tillader identisk udbud til alle uden ekstra omkostninger. (Dette gælder f.eks. goder som sygdomsforebyggelse eller vejbelysning, men også et område som varmforsyning, hvor omkostningerne ved en ekstra forbruger er meget lave, fordi hovedparten af de samlede omkostninger er faste).

(2) Forsyning af et gode til et individ eller en virksomhed gør det umuligt at udelukke nogen fra forbruget. (Som eksempel kan nævnes reovering af en forfalden bygning, hvor ikke blot ejeren, men også naboer m.fl. har glæde af resultatet. Beslægtet hermed er også områder, hvor der er uønskede bieffekter af en given aktivitet (eksternaliteter) f.eks. forurening fra en virksomhed, der generer tredjemand).

Det kan fremføres, at kun meget få goder er ægte kollektive goder. Alligevel opfylder de fleste offentlig udbudte goder tilstrækkelig af de nævnte tekniske egenskaber til at begrunde offentligt engagement.

Et af resultaterne af disse kollektiv-gode-egenskaber er nemlig, at der ikke er noget økonomisk incitament for en virksomhed til at udbyde et kollektivt gode, idet andre virksomheder frit ville kunne forbruge godet uden at betale omkostningerne.

Kollektive goder kan have forskellig geografisk rækkevidde (Bennet, 1988). Nogle goder er internationale; »videnskab« kan være et eksempel herpå. Andre goder har en udstrækning som svarer til nationalstaten, f.eks. retssystemet. Endelig er der goder, hvis geografiske udstrækning er det lokale niveau, f.eks. gadebelysning. Man kan således sondre mellem internationale, nationale og lokale kollektive goder, jævnfør figur 1.

### Makroøkonomisk uligevægt

Samtidig forekomst af betalingsbalanceproblemer og langvarig ledighed er et udtryk for, at erhvervsvirksomhederne har en utilstrækkelig konkurrenceevne. En produktion,

der enten går til eksport eller erstatter import, vil have en større samfundsmæssig nytte end produktion til hjemmemarkedet, der ikke erstatter import. Dette skyldes, at en produktion, der går til eksport eller erstatter import vil bidrage til at bedre betalingsbalancen, og samtidig give mulighed for, at der kan føres en beskæftigelsesfremmende økonomisk politik.

Imidlertid er det uden betydning for den enkelte virksomheds rentabilitet, om dens dispositioner virker positivt eller negativt på de samfundsmæssige balanceproblemer (Det Økonomiske Råd 1987, s. 83).

Begrundelsen for erhvervspolitik er da, at man med div. erhvervsstøtteordninger har mulighed for direkte at påvirke den enkelte virksomheds handlingsparametre, således at virksomhedens interesser i højere grad vil være sammenfaldende med samfundets.

#### **Produktionsfaktorernes mobilitet**

Anvendelse af erhvervspolitik kan være begrundet i ønsket om at påvirke produktionsfaktorernes mobilitet i forbindelse med, at en eller flere sektorer i økonomien rammes af krise. En sådan krise kan enten være en følge af almindeligt konjunkturtilbageslag eller være et resultat af en chokvirkning som f. eks. oliekrisen i 1973.

Formålet med erhvervspolitikken er da at søge at tilskynde til en ny markedsligevægt, hvor den/de kriseramte sektorer formindskes relativt i forhold til de ikke kriseramte sektorer. Waagstein (1986) sondrer mellem en defensiv erhvervspolitik (industristøtte), der er rettet mod den kriseramte sektor, og en offensiv erhvervspolitik, der er rettet mod ikke krise-ramte sektorer.

*En defensiv erhvervsstøttepolitik* kan især begrundes med, at man ønsker at undgå arbejdsløshed i tilpasningsfasen. Kontraktionen af den kriseramte sektor må derfor ikke foregå hurtigere end at de ikke-kriseramte sektorer kan nå at anvende den ledigblevne arbejdskraft.

Kritik af en sådan erhvervspolitik er, at man derved hæmmer en naturlig tilpasningsmekanisme, der via faldende lønninger sikrer, at arbejdskraften overføres til de ikke kriseramte sektorer. Defensiv erhvervspolitik kendes fra støtteordningerne overfor værftsindustrien.

Begrundelsen for *en offensiv erhvervsstøttepolitik* er, at man ikke har tiltro til, at markedsmekanismen sikrer en tilstrækkelig ekspansion af den ikke kriseramte sektor. Denne sektor kan derfor ikke opsluge de ledigblevne ressourcer fra de formindskede kriseramte sektorer.

#### **De erhvervspolitiske instrumenter**

Denne gennemgang af de økonomiske begrundelser for erhvervspolitik skal i det følgende anvendes til at vurdere, hvilke erhvervspolitiske instrumenter, der er til rådighed for kommunerne.

De erhvervspolitiske instrumenter kan grupperes i følgende 4 grupper:

1. Skattemæssige instrumenter
  - Fremme afskrivninger
  - Skattenedslag for investeringer, m.v.
2. Forvaltningsmæssige instrumenter
  - Sagsbehandling for virksomhederne
  - Rådgivning og serviceydelser
3. Finansielle instrumenter
  - Direkte tilskud
  - Låneordninger
4. Kollektive goder
  - Infrastruktur
  - Ny teknologi

#### **Skattemæssige instrumenter**

Det er et spørgsmål, om kommunerne gennem skatte- og takstpolitikken vil kunne fremme den lokale erhvervsudvikling. I Danmark kan en kommune f.eks. lette erhvervslivets vilkår ved lav grundbeskatning og (inden for rammerne af hvile-i-sig-selv-princippet) gennem udformningen af takstpolitikken, f.eks. for vandforsyning og spildevandsrensning. Derigennem kan kommunen medvirke til at begrænse virksomhedernes omkostningsniveau og bidrage til at gøre dem mere konkurrencedygtige og dermed gøre det muligt for virksomhederne at udvide produktionen og dermed antallet af medarbejdere.

I Danmark kan kommunerne ikke opkræve selskabsskat. I stedet modtager kommunerne en vis procentdel af den statslige selskabsskat. Hermed undgås det, at virksomhederne beskattes forskelligt i forskellige kommuner. begrundelsen er, at virksomhederne anses for at være mere mobile og følsomme, end personer overfor skatteforskelle (Lotz, 1987).

Det kan således anføres, at kommunerne kan lette omkostningsniveauet for virksomhederne via lave grundskatter eller takster. Kommunerne må dog ikke føre en egentlig erhvervs politik via skattemæssige instrumenter, f.eks. at give skattenedslag for investeringer. Dette hænger sammen med, at forskelle i skatter ville forvride konkurrenceforholdene på en uigennemsigtig måde.

#### **Forvaltningspolitik**

En række offentlige regler pålægger virksomhederne direkte administrative omkostninger såvel som indirekte omkostninger, dels i kraft af en eventuel begrænsning af virksomhedernes handlefrihed, dels på grund af ventetid og lignende.

En del af disse regler (planlovgivning, bygningsreglement, skattelovgivning) administreres af kommunerne.

Kommunerne kan derfor gennem deres politik f.eks. på planområdet, både ved de restriktioner der pålægges virksomhederne og de administrative procedurer, påvirke erhvervslivets omkostninger. Dette kan ikke mindst være af betydning for nyetablerede virksomheder, der ofte ikke vil have specialressourcer til at tage sig af relationerne til de offentlige myndigheder.

Dette vil altså sige, at hvis kommunen kan levere serviceydelser til en lav pris, vil dette kunne tiltrække virksomheder præcis på samme måde som tilstedeværelsen af kvalificeret arbejdskraft eller gode transportmuligheder.

#### **Finansielle instrumenter**

Formålet med de erhvervspolitiske instrumenter er at påvirke økonomiens udbudsside. Derimod sigter erhvervspolitikken ikke mod at påvirke efterspørgselssiden.

Denne problemstilling vil blive klarest belyst for så vidt angår *direkte erhvervsstøtte* til en enkelt virksomhed. Hvis støtten fører til, at virksomheden overlever, vil konsekvensen være, at efterspørgslen efter andre virksomheders produkter tilsvarende reduceres. Den samlede beskæftigelse i økonomien bliver således ikke forøget, men beskæftigelse og aktivitet flyttes mellem kommunerne. Den samlede effekt vil således være nul. Der kan være et naturligt lokalt ønske om at give direkte erhvervsstøtte til en lokal virksomhed. Men set fra et samfundsmæssigt synspunkt bør en sådan erhvervspolitik ikke fremmes. Der gør sig yderligere det forhold gældende, at der opstår et samfundsmæssigt tab i den udstrækning, at en virksomhed, der får støtte, udkonkurrerer virksomheder der ikke får støtte og derfor er mere effektive. Resultatet for den samlede økonomi er følgelig en lavere produktivitet.

Det er spørgsmålet, om samme argumenter gælder for den mere indirekte støtte i form af lån eller garantier for lån. Svaret må her være, at kommunale garantier eller lån vil give anledning til, at virksomheder, der alene er henvist til det almindelige kreditmarked bliver udkonkurreret af virksomheder med offentlig støtte.

Konklusionen er derfor, at selvom der kan synes at være gode lokale begrundelser herfor, bør kommunerne ikke kunne yde direkte tilskud til enkelte virksomheder eller indirekte tilskud i form af lånefinansiering og lignende.

#### **Lokale offentlige goder**

Den samfundsmæssige nytte af en kommunal erhvervspolitik synes således alene at vedrøre lokale offentlige goder. En række typiske eksempler er allerede nævnt;

- Fysisk infrastruktur: f.eks. transport, kommunikation og offentlige værker.
- Fysiske omgivelser: f.eks. sikring mod forurening, sikkerhedsforhold, fritidsmuligheder.

- Økonomiske og sociale forhold: f.eks. generelt virksomhedsklima, daginstitutionspladser.
- Menneskelig kapital: f.eks. uddannelse.

Viden og teknologi har mange af de tekniske egenskaber, som kendetegner kollektive goder.

Omkostningerne ved at sprede en allerede eksisterende viden eller teknologi til andre virksomheder er meget små. Udvalget om kommunerne og erhvervspolitikken har i sin betænkning (Indenrigsministeriet 1988) netop foreslået, at kommunerne kan fremme spredningen af ny teknologi ved at bidrage med udbygningen af den teknologiske infrastruktur.

Udvikling af ny teknologi er i vid udstrækning også blevet betragtet som en offentlig opgave. Der er en række årsager til dette. For det første kræver udvikling af ny teknologi ofte meget store ressourcer til forskningsaktiviteter, forsøgsanlæg m.v. En enkelt virksomhed vil ikke være i stand til at afsætte tilstrækkelige midler hertil. For det andet er der mange områder, hvor der både er en privat interesse og en samfundsinteresse, f.eks. energiområdet og transportområdet. Det offentlige har derfor en naturlig indgang til at deltage i udviklingen af ny teknologi. Det samme gælder indenfor sundhedsområdet (Coombs et al. 1987).

Offentlig deltagelse i forskning og udvikling af ny teknologi kan hovedsagelig begrundes med, at et af følgende 2 forhold gør sig gældende: (1) Den samfundsmæssige nytte af en innovation er større end den privatøkonomiske, (2) der er store risikomomenter forbundet med et givet projekt og/eller omkostningerne ved projektet er meget store.

For så vidt angår forholdet mellem det samfundsmæssige afkast og det privatøkonomiske afkast af innovation, er dette grundigt beskrevet af Edvin Mansfield et al. 1977. I undersøgelsen er det samfundsmæssige afkast og det privatøkonomiske afkast af 17 innovationer fra en varieret samling nordøstamerikanske industrivirksomheder beregnet. Undersøgelsesresultatet er for det første, at det samfundsmæssige afkast af innovationerne er meget højt, det uvejede gennemsnit er 56%. Forfatterne mener selv, at dette er lavt sat. For det andet er det privatøkonomiske afkast af innovationerne en del lavere end det samfundsmæssige afkast, det uvejede gennemsnit er opgjort til 25%. For det tredje viser undersøgelsen, at i ca. 30% af innovationerne var det privatøkonomiske afkast så lavt, at de ikke ville være blevet gennemført, hvis man på forhånd havde kendt dette resultat, mens det samfundsmæssige afkast var højt nok til at projekterne burde gennemføres. Tankegangen i undersøgelsen er, at nytten af en innovation ikke blot tilfalder opfinderer i form af profit, men også brugerne af den pågældende innovation gennem lavere priser eller kvalitative forbedringer.

Undersøgelsen giver altså en teoretisk begrundelse for, at det offentlige understøtter udvikling af ny teknologi. Imidlertid vil dette resultat kun være relevant som begrundelse

for at kommunerne kan medvirke til udvikling af ny teknologi, hvis fordelene af en given innovation kan begrænses lokalt.

#### **Grundlaget for kommunal erhvervs politik**

Erhvervs politik må først og fremmest ses som et supplement til den almindelige økonomiske politik.

Det er almindelig anerkendt, at det ikke er en kommunal opgave at føre generelt virkende økonomisk politik. Dette er forbeholdt staten. Begrundelsen herfor er især, at den kommunale økonomi er en så lille enhed i forhold til den nationale økonomi, at virkningerne af f.eks. en kommunal finans politik i udpræget grad ville blive følt i andre kommuner.

Når man skal vurdere en given erhvervs politisk foranstaltning, er det nødvendigt ikke blot snævert at betragte umiddelbare gevinster ved en given foranstaltning. Man må nødvendigvis afveje gevinsterne mod samtlige omkostninger forbundet ved at iværksætte det erhvervs politiske middel, og det må erindres, at kommunal erhvervs politik finansieres over kommuneskatten.

Udgangspunktet for at føre generel erhvervs politik er, at de samfundsmæssige hensyn er forskellige fra de privatøkonomiske hensyn, og at man ikke kan forvente, at markedet vil føre til den for samfundet ønskede tilstand. Men der er kun tale om en kommunal opgave, hvis de samfundsmæssige fordele er lokalt begrænsede.

#### **Litteratur**

- Bennet, Robert. 1988. Local Government Economic Development Policy and finance, *Paper presented at International Workshop on «Local Finances in the Contemporary State: Theory and Practice»*, Oslo 5.-8. maj 1988.
- Indenrigsministeriet 1988. *Betænkning nr. 1153*, afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunerne og erhvervs politikken, december 1988. København.
- Coombs, Rod, P. Saviotti, V. Walsh. 1987. *Economics and technological change*. London
- Lotz, Jørgen. 1987. *Kommunernes finansiering*. København.
- Mansfield, Edwind, J. Rapoport, R. Anthony, S. Wagner, G. Beardsley. 1987. Social and private rates of return from industrial innovations, *Quarterly Journal of Economics* 9, p. 221-249.
- Samuelson, Paul. 1954. The pure theory of public expenditure, *The Review of Economic and Statistics*, 4, p. 387-389.
- Waagstein, Thorbjørn. 1986. Industristøtte, Teknologistøtte og konkurrenceevne. *Memo nr. 151*, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Økonomiske Råd. 1987. *Dansk økonomi* maj 1987, København.

for at kommunerne kan medvirke til udvikling af ny teknologi, hvis fordelene af en given innovation kan begrænses lokalt.

#### **Grundlaget for kommunal erhvervs politik**

Erhvervs politik må først og fremmest ses som et supplement til den almindelige økonomiske politik.

Det er almindelig anerkendt, at det ikke er en kommunal opgave at føre generelt virkende økonomisk politik. Dette er forbeholdt staten. Begrundelsen herfor er især, at den kommunale økonomi er en så lille enhed i forhold til den nationale økonomi, at virkningerne af f.eks. en kommunal finans politik i udpræget grad ville blive følt i andre kommuner.

Når man skal vurdere en given erhvervs politisk foranstaltning, er det nødvendigt ikke blot snævert at betragte umiddelbare gevinster ved en given foranstaltning. Man må nødvendigvis afveje gevinsterne mod samtlige omkostninger forbundet ved at iværksætte det erhvervs politiske middel, og det må erindres, at kommunal erhvervs politik finansieres over kommuneskatten.

Udgangspunktet for at føre generel erhvervs politik er, at de samfundsmæssige hensyn er forskellige fra de privatøkonomiske hensyn, og at man ikke kan forvente, at markedet vil føre til den for samfundet ønskede tilstand. Men der er kun tale om en kommunal opgave, hvis de samfundsmæssige fordele er lokalt begrænsede.

#### **Litteratur**

- Bennet, Robert. 1988. Local Government Economic Development Policy and finance, *Paper presented at International Workshop on «Local Finances in the Contemporary State: Theory and Practice»*, Oslo 5.-8. maj 1988.
- Indenrigsministeriet 1988. *Betænkning nr. 1153*, afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunerne og erhvervs politikken, december 1988. København.
- Coombs, Rod, P. Saviotti, V. Walsh. 1987. *Economics and technological change*. London
- Lotz, Jørgen. 1987. *Kommunernes finansiering*. København.
- Mansfield, Edwind, J. Rapoport, R. Anthony, S. Wagner, G. Beardsley. 1987. Social and private rates of return from industrial innovations, *Quarterly Journal of Economics* 9, p. 221-249.
- Samuelson, Paul. 1954. The pure theory of public expenditure, *The Review of Economic and Statistics*, 4, p. 387-389.
- Waagstein, Thorbjørn. 1986. Industristøtte, Teknologistøtte og konkurrenceevne. *Memo nr. 151*, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Økonomiske Råd. 1987. *Dansk økonomi maj 1987*, København.