

Fra ekskluderende til inkluderende erhvervspolitik: mod et geografisk og branchemæssigt mere sammenhængende Danmark

Nye perspektiver på landdistrikterne – kampen om stedet

Artiklen diskuterer mulighederne for at adressere den geografiske skæve erhvervsudvikling, som har kendetegnet Danmark i en årrække, gennem mere helhedsorienterede og stedtilpassede tilgange i erhvervs- og innovationspolitikken. Der er behov for i højere grad at udvikle samspilsrelationer mellem erhvervssektorer og integrere by- og landområder i fælles strategiske erhvervsudviklingsindsatser. Artiklen beskriver først de seneste årtiers erhvervsudvikling med fokus på den geografiske dimension og diskuterer dernæst kritisk hovedlinjerne i Danmarks

erhvervspolitik med en særlig opmærksomhed på den seneste reform af erhvervsfremmesystemet i 2018. Den diskuterer, hvorvidt begrebet Foundational Economy kan pege på alternative tilgange og konkluderer, at en mere holistisk erhvervspolitik med fordel kunne inkorporere begrebets lokale udviklingselement. Endelig diskuterer vi mulighederne for en mere inkluderende og holistisk erhvervspolitik med udgangspunkt i planerne om Bornholm som bæredygtig energi-ø.

Erhvervspolitikken forstærker en ulige erhvervsudvikling

Erhvervsudviklingen i Danmark har over de seneste årtier været præget af en fremvoksende vidensøkonomi, hvor højteknologiske brancher, højtuddannet og specialiseret arbejdskraft, forskning, universiteter og uddannelsesinstitutioner har haft afgørende betydning for økonomisk vækst og jobskabelse. Denne erhvervsudvikling har særligt været koncentreret i og omkring de største byområder (Hansen og Winther, 2012).

I tråd med denne udvikling har erhvervspolitikken i Danmark (og andre vestlige lande) fokuseret på at fremme udviklingen af særligt produktive og internationalt konkurrencedygtige brancher og at skabe institutionelle rammer for innovation og vidensudvikling inden for disse. Erhvervspolitikken har således bidraget til at fremme en teknologisk og kompetencemæssig omstilling fra en industriel produktionsøkonomi til en højproduktiv, vidensbaseret økonomi.

➤ Dette "vidensøkonomiske" erhvervspolitiske paradigme har dog utilsigtet tilgodeset erhvervs- og indkomstudvikling i og omkring de største byer med større innovationskapacitet og mere specialiserede arbejdsmarkeder, leverandørsystemer, forskningsinstitutioner, offentlig service mv.

Dette "vidensøkonomiske" erhvervspolitiske paradigme har dog utilsigtet tilgodeset erhvervs- og indkomstudvikling i og omkring de største byer med

JESPER MANNICHE

Seniorforsker, Center for Regional og Turismeforskning, jesper.manniche@crt.dk

TEIS HANSEN

Professor, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi Københavns Universitet, teis.hansen@ifro.ku.dk

større innovationskapacitet og mere specialiserede arbejdsmarkeder, leverandørsystemer, forskningsinstitutioner, offentlig service mv. Det er således fortsat en udfordring at adressere en geografisk ulige erhvervsudvikling, der forstærkes af erhvervs politikens afledte effekter (ikke dens intentioner).

Som belyst andetsteds i temanummeret (Pedersen, under udgivelse) sker der betydelige mellemkommunale pengeoverførsler i Danmark mhp. at udligne kommunernes uligheder i skattegrundlag. Der kunne være argumenter for at overveje alternative modeller til mere aktivt at imødegå problemerne med geografisk ubalanceret økonomisk udvikling herunder gennem erhvervs politik. Diskussionen er ikke kun relevant i Danmark, men i Europa generelt set (Rodriguez-Pose et al., 2019). Gennem de seneste år er flere alternative modeller for økonomisk udvikling blevet introduceret og diskuteret flittigt, herunder Foundational Economy, som lægger op til et fokusskifte fra internationale eksporterhverv til de lokale ("foundational") basiserhverv (f.eks. forsyning, byggeri, detailhandel, sundhed og skoler), der spiller en afgørende rolle for bosætningsmønstre og befolkningens oplevelse af livskvalitet.

I artiklen opsummerer vi først de seneste årtiers erhvervsudvikling med fokus på den geografiske dimension, hvorefter vi diskuterer hovedlinjerne i den nationale erhvervs politik i Danmark med særlig opmærksomhed på den seneste reform af erhvervsfremmesystemet. Derefter introducerer vi begrebet Foundational Economy (FE) og spørger, hvorvidt det kan pege på alternative tilgange i erhvervs politikken. Vi konkluderer, at en mere holistisk erhvervs politik med fordel kan inkorporere det lokale udviklings element fra FE. Endelig diskuterer vi mulighederne for en mere inkluderende og holistisk erhvervs politik med udgangspunkt i de nationale planer om og investeringer i Bornholm som energi-ø.

Erhvervsudviklingen i Danmark

Fra slutningen af 1990'erne er værditilvækst og jobskabelse både i Danmark og internationalt i stigende grad sket inden for vidensintensive, højteknologiske fremstillings- og servicebrancher som medicinal- og biotekindustri, IT- og kommunikationsservice, og erhvervsrådgivning, som tilsammen ofte betegnes "vidensøkonomien". Store dele af de lavteknologiske fremstillingsbrancher, som voksede frem som succesrige eksporterhverv i provinsen i 1980'erne (Maskell, 1986), er derimod gået stærkt tilbage, ligesom landbrug og fiskeri i yderområderne har været udsat for fortsat teknologisk rationalisering og jobtilbagegang.

Geografisk har jobskabelsen efter finanskrisen i 2008 været stærkt centreret i og omkring København og de største byområder, mens kommunerne uden for disse har mistet job (Tabel 1). Inden for stort set samtlige brancher har beskæftigelsesudviklingen været bedre i de store byer end i de øvrige dele af landet, hvor der kun har været stigende beskæftigelse inden for ganske få private brancher. Desuden har landkommunerne tabt arbejdspladser inden for

offentlig administration, undervisning og sociale institutioner siden kommunalreformen i 2007¹.

Tabel 1: Udvikling i beskæftigelse 2008-19 fordelt på brancher og kommunetyper (procent)

	Hovedstads- kommuner %	Storby- kommuner %	Provinsby- kommuner %	Oplands- kommuner %	Land- kommuner %	I alt %	Beskæftigede 2019 (N)
Landbrug, skovbrug, fiskeri	-25,3	-15,4	-10,2	-10,9	-8,3	-10,1	69.018
Råstofindvinding	110,7	-10,3	-30,3	15,7	-26,9	-6,7	4.246
Fremstilling	-2,0	-4,8	-19,4	-16,6	-18,5	-14,6	309.438
Forsyning	-16,5	23,3	11,5	-4,0	-28,3	-5,5	23.045
Bygge og anlæg	5,2	8,4	-1,1	-6,2	-15,3	-2,6	176.983
Handel	3,4	1,0	-1,2	-0,9	-9,7	-1,1	444.644
Transport	-6,1	-8,4	5,8	-9,7	-13,6	-5,7	132.468
Hoteller og restauranter	63,3	54,7	34,1	23,2	15,9	41,5	123.203
IT-service og Kommunikation	16,4	27,2	9,7	12,5	-5,9	16,1	118.961
Finans. & forsikring	3,9	5,5	-15,2	-28,7	-31,1	-5,7	82.387
Ejendomshandel og -udlejning	13,0	17,5	17,6	32,6	21,8	18,3	48.518
Rådgivn., forskn., reklame mv.	21,6	19,1	-5,8	12,5	-17,6	10,7	175.076
Rejsebureau, rengøring mv.	23,8	0,0	26,7	21,7	18,4	19,4	161.410
Off. adm., forsvar, politi	8,6	17,8	1,9	-8,3	-2,8	4,6	146.303
Undervisning	17,3	17,8	6,1	2,0	-8,1	7,8	228.289
Sundhedsvæsen	14,8	13,7	12,7	16,4	3,2	12,4	189.444
Sociale institutioner	8,0	-2,2	-3,6	-3,7	-5,5	-1,0	332.907
Kultur og fritid	28,0	32,2	23,6	27,5	25,9	27,3	60.601
Andre private serviceydelser	11,3	5,3	-2,9	2,7	-4,9	3,8	76.711
Total	11,6	9,1	0,0	-1,7	-8,2	2,8	2.918.362

Kilde: Danmarks Statistik, egne beregninger.

En opdeling af erhvervslivet i henholdsvis konkurrenceudsatte eksporterhverv, (private) lokale erhverv og offentlige erhverv viser en relativ ensartet fordeling mellem landsdelene (Tabel 2). Eksporterhvervene er beskæftigelsesmæssigt ganske spredt i Danmark. De står særligt stærkt i Sønder- og Vestjylland, hvor eksporterhverv som landbrug/fødevarer, fremstillingsindustri og turisme er vigtige. Samtidig er beskæftigelsen i lokale erhverv særlig stor i Københavns by og mindre i provinsen. Også i denne periode (2014-19) har beskæftigelsesudviklingen været mere fordelagtig i de fire største byområder end i de øvrige kommuner. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at (private) lokale erhverv i de fleste landsdele har skabt flere job end eksporterhvervene fra 2014-19 (Tabel 2).

Løn- og produktivitmæssigt er der dog store regionale forskelle (Tabel 3). Især eksporterhvervene i Københavnsområdet (inkl. Nord- og Østsjælland) og i mindre grad de jyske landsdele har i den undersøgte periode skabt høje indkomster. Eksporterhvervene har i stort set alle landsdele stået for den største vækst i indkomst, men indkomstudviklingen har ligget på nogenlunde samme niveau i alle landsdele og de geografiske indkomstforskelle er således fastholdt over den seneste årrække. Overordnet set er Storkøbenhavn kendetegnet ved større beskæftigelsesvækst og højere lønninger (om end de ikke stiger hurtigere) end resten af landet.

Tabel 2. Beskæftigelse i eksporterhverv, lokale erhverv og offentlige erhverv*, fordelt på landsdele

Landsdel	Beskæftigede 2019				Udvikling i beskæftigelse 2014-19			
	Eksport erhverv %	Lokale erhverv %	Offentlige erhverv %	Antal (N)	Eksport-erhverv %	Lokale erhverv %	Offentlige erhverv %	I alt %
København by	18,8	51,2	29,9	485.828	16,9	15,0	4,9	12,1
Københavns omegn	25,7	48,7	25,6	356.665	7,4	15,3	3,7	10,1
Nordsjælland	25,0	45,9	29,1	184.089	8,6	7,1	0,5	5,4
Bornholm	20,0	45,9	34,0	17.043	2,6	4,8	-2,6	1,7
Østsjælland	18,3	50,3	31,4	98.051	10,6	12,4	3,9	9,3
Vest- og Sydsjælland	17,7	46,7	35,5	231.115	0,7	5,6	4,1	4,2
Fyn	22,4	45,5	32,1	221.610	10,2	7,0	1,6	5,9
Syddjælland	27,0	44,7	28,3	365.615	3,4	6,9	5,1	5,4
Østjylland	23,3	47,4	29,4	442.527	11,6	12,3	3,5	9,4
Vestjylland	29,4	42,7	27,9	222.833	0,8	8,1	1,9	4,1
Nordjylland	23,7	45,3	31,0	281.062	4,4	7,9	0,9	4,8
I alt	23,2	47,1	29,7	2.906.438	7,5	10,4	3,2	7,5

Kilde: Danmarks Statistik og CRT.

* Eksporterhverv er defineret som brancher med en eksportkvote på mindst 20 pct. Definition og afgrænsning af, hvilke brancher der hører til de tre erhvervsgrupper Eksporterhverv, Lokale erhverv og Offentlige erhverv, ses i Larsen et al. (under udgiv.)

Tabel 3. Løn per beskæftiget i forskellige eksporterhverv, lokale erhverv og offentlige erhverv* fordelt på landsdele (indeks)

	Løn per beskæftiget 2019				Udvikling i løn per beskæftiget 2014-19			
	Eksport-erhverv (indeks)	Lokale erhverv (indeks)	Offentlige erhverv (indeks)	I alt (indeks)	Eksport-erhverv %	Lokale erhverv %	Offentlige erhverv %	I alt %
København by	147	103	110	113	10,0	7,6	8,6	8,7
Københavns omegn	163	108	106	122	11,1	8,5	12,4	10,0
Nordsjælland	139	78	98	99	12,0	8,1	7,2	9,3
Bornholm	84	68	93	80	7,7	10,5	10,4	9,4
Østsjælland	122	80	105	96	13,0	11,1	7,1	9,8
Vest- og Sydsjælland	99	74	97	87	8,8	7,6	9,6	8,4
Fyn	100	79	101	91	13,8	6,6	7,3	8,5
Syddjælland	112	85	98	96	10,8	8,9	10,1	9,7
Østjylland	115	84	98	96	11,4	8,6	6,0	8,5
Vestjylland	106	80	97	93	9,4	8,9	7,5	8,2
Nordjylland	102	80	100	92	11,2	6,5	10,5	8,8
Hele landet 2019 (indeks 100=281.682 kr.)	122	88	101	100	11,4	8,5	8,8	9,2

Kilde: Danmarks Statistik, egne beregninger.

* Eksporterhverv er defineret som brancher med en eksportkvote på mindst 20 pct. Definition og afgrænsning af, hvilke brancher der hører til de tre erhvervsgrupper Eksporterhverv, Lokale erhverv og Offentlige erhverv, ses i Larsen et al. (under udgiv.)

Alt i alt er der tale om vedholdende geografiske uligheder i erhvervs- og indkomstudviklingen i Danmark gennem en længere årrække, hvor jobskabelsen

har været koncentreret i de største byområder og i særdeleshed Hovedstadsområdet, mens mindre provinsbyer og landdistrikter generelt har oplevet tilbagegang eller stagnation i både den private og offentlige beskæftigelse.

Erhvervspolitikken i Danmark

Erhvervspolitik er et mangesidet fænomen og vanskelig at beskrive som ét sammenhængende politikfelt². Denne artikel omhandler alene den statslige erhvervspolitik i Danmark og to specifikke elementer heraf. For det første den politik, der udstikker de overordnede rammer, mål og midler for det nationale og decentrale erhvervsfremmesystem, dvs. systemet der leverer rådgivning og støtte til virksomheder og iværksættere. For det andet (og mindre indgående) støttemidler kanaliseret gennem enkeltstående programmer, administreret af Erhvervsstyrelsen, målrettet udvikling af danske virksomheder, herunder støtte til innovation, teknologiudvikling, eksport og netværksdannelse.

I de sidste mange år har erhvervspolitikken fokuseret på at fremme særligt konkurrencedygtige erhvervsområder (Nørgaard og Brendstrup, 2012). F.eks. blev det i Lov om Erhvervsfremme fra 2005 (Erhvervsministeriet, 2005) formuleret som et krav til regionerne og de nu nedlagte Regionale Vækstfora, at de afgrænsede et mindre antal ”erhvervsspecialiseringer”, som skulle være i fokus for den regionale erhvervsudviklingsstrategi og for tildeling af tilskud til såkaldte ”erhvervsklyngeorganisationer”. Kravet om en fokuseret tilgang til innovationsstøtte blev yderligere skærpet i forbindelse med udmøntning af midler via EU’s Social og Regionalfondsmidler i perioden 2014-2020, hvor antallet af regionalt støttede erhvervsklynger blev begrænset til to per region.


Med den seneste lov om Danmarks erhvervsfremmesystem (Erhvervsministeriet, 2018) er regionale aktører blevet afkoblet erhvervsfremmesystemet, som herefter kun har et nationalt og et lokalt/kommunalt niveau. En nyetableret national Erhvervsfremmebestyrelse udstikker rammer og pejlemærker for både den nationale og decentrale erhvervsfremme. Kommunerne og de seks kommunalt ejede Erhvervshuse tildeles ansvaret for generiske typer af erhvervsservice, forbundet med iværksætterrådgivning, forretningsudvikling o.l., samt kompetencer (men ikke nationale midler) til lokale, stedtilpassede erhvervsfremmeindsatser, som dog skal koordineres ift. førnævnte nationale pejlemærker.

Erhvervsfremmereformen konsoliderer fokuset på særlige konkurrencedygtige erhvervsspecialiseringer. 13 succesfulde eller spirende ”erhvervs- og teknologiområder” er udpeget og de tildeles særlig opmærksomhed i erhvervsfremmesystemet gennem etablering af nationale klyngeorganisationer, der afløser regionale og lokale klyngeorganisationer (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020).³ De 13 erhvervsområder er ikke afgrænset skarpt efter branchekoder, og deres beskæftigelse og geografiske lokalisering kan derfor ikke kortlægges. Teknologisk og kompetencemæssigt repræsenterer de den mest produktive del af dansk erhvervsliv, men beskæftigelsesmæssigt udgør de en relativ begrænset andel (en delmængde af de 23 pct. af beskæftigelsen,

som samtlige eksporterhverv står for (Tabel 2)). Flere af de udvalgte erhvervsområder, såsom ”Fødevarer og bioressourcer”, ”Avanceret produktion” og ”Turisme”, må forventes at være velrepræsenterede i landdistrikter og mindre byer, men andre såsom ”Life science og velfærdsteknologi”, ”Digitale teknologier”, ”Finans og fintech”, ”Robot- og droneteknologi” og ”Animation, spil og film” er med al sandsynlighed koncentreret i og nær ved de største byer. Inden for stort set alle erhvervssektorer er den videnstunge beskæftigelse koncentreret i Hovedstadsområdet og universitetsbyerne (Hansen et al., 2014).

Der kan være gode grunde til at løfte erhvervsfremme- og innovationsindsatsen, målrettet strategiske erhvervsområder, ud af regionerne og op på et nationalt niveau med mere specialiserede rådgivningskompetencer, ikke mindst i lyset af at Danmark i international sammenligning kan betragtes som én sammenhængende ”region”. Mere problematisk er den kategoriske adskillelse mellem en stedsblind national indsats for strategiske eksporterhverv og lokale stedstilpassede indsatser for det øvrige erhvervsliv.

Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 (Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, 2020) specificerer ikke skillelinjerne mellem rådgivningsydelser til virksomheder inden for de prioriterede erhvervsområder og den resterende del af erhvervslivet. Den udpeger heller ikke samspillet mellem de to erhvervssegmenter, f.eks. mht. underleverancer og arbejdskraftsanvendelse, som særskilt indsatsområde. En risiko herved er, at man overser, at de prioriterede erhvervsområders produktivitet og innovationsevne også afhænger af tilgangen til basale infrastrukturer og serviceydelser, tilvejebragt af lokalt forankrede erhverv (f.eks. energiforsyning, byggeri, transport, operationel forretnings- og ejendomsservice). Der er med andre ord risiko for, at de udvalgte erhvervsområder løber med opmærksomheden og de strategiske støttemidler, mens den resterende, beskæftigelsesmæssigt og økonomisk betydningsfulde del af erhvervslivet får mindre gunstige udviklingsvilkår.

 **Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 fremhæver i forordet målet om balanceret erhvervsudvikling i alle dele af landet, men giver ingen anvisninger på, hvordan dette sikres og decentraliserer ansvaret for lokale erhvervsfremmeindsatser til kommunerne**

Problemerne med en sådan todeling af erhvervslivet kunne ikke mindst være alvorlige i forhold til at opnå en geografisk balanceret erhvervsudvikling. Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 fremhæver i forordet målet om balanceret erhvervsudvikling i alle dele af landet, men giver ingen anvisninger på, hvordan dette sikres og decentraliserer ansvaret for lokale erhvervsfremmeindsatser til kommunerne. På dette punkt synes erhvervsfremmestrategien at være i tråd med den ”neoendogene udviklingsstrategi” for planlægning af landsbyudvikling, som er beskrevet andetsteds i særnummeret, og i følge hvilken

ansvaret for udvikling i landsbyer i udbredt grad er overdraget til lokalsamfundene selv (Thuesen og andre, under udgivelse).

Brendstrup og kolleger (2020) har undersøgt udmøntningen af støttemidler siden 2001 via diverse danske erhvervs- og innovationsstøtteprogrammer, f.eks. Innovationsfondens mange støttepuljer. De fandt, at flertallet af støtteprogrammerne kan kategoriseres som stedsneutrale, dvs. ikke målrettet specifikke lokaliteter, men ønskværdige udviklingsmål uanset hvor disse måtte være lokaliseret. Forfatterne fandt også, at virksomheder i Hovedstadsregionen er blevet tildelt en langt større støtteandel via de fleste ordninger end deres andel af virksomhedsbestanden tilskriver, og at det modsatte gør sig gældende for virksomheder i de øvrige regioner, formodentlig pga. forskelle i ansøgningskapacitet. På den baggrund konkluderer de, at udmøntningen af danske erhvervs- og innovationsstøttemidler utilsigtet favoriserer en vækstcenterbaseret udvikling selvom den foretages ud fra en stedsneutral erhvervsfremmestrategi (Brendstrup et al., 2020).

Udmøntningen af erhvervsstøttemidler var således allerede geografisk skævvredet før 2018-Erhvervsfremmereformen yderligere fokuserede den nationale erhvervsfremme- og innovationsindsats på 13 styrkeområder. Det kunne skabe bekymring for fortsat centralisering af støttemidlerne i de største byregioner og for fortsat geografisk ubalanceret erhvervsudvikling.

Et Foundational Economy-perspektiv på erhvervsudvikling

Bl.a. som en respons på geografisk ulige udvikling er flere alternative modeller for økonomisk udvikling blevet introduceret. Foundational Economy (herafter FE) er en af disse. FE er en tilgang til økonomisk udvikling, som er udarbejdet af et netværk af europæiske forskere over det seneste årti (Bentham et al., 2013). Kernen i tilgangen er en fundamental gentænkning af fokus for økonomisk udviklingspolitik. I stedet for at prioritere eksportindustrier bør økonomisk udviklingspolitik, ifølge FE tilhængerne, fokusere på at styrke de dele af økonomien, der leverer de goder og serviceydelser, som er centrale for borgeres hverdag, såsom energi-, vand- og elforsyning, fødevarer, detailhandel, byggeri, samt velfærdstjenester som uddannelse og sundhed.⁴

Et hovedargument for denne ide er, at den hidtidige prioritering af højteknologiske industrier har fokuseret på en relativ lille del af økonomien målt på beskæftigelse. Ved at flytte fokus til FE-erhverv vil udviklingsindsatsen fokusere på en bredere del af økonomien og skabe mulighed for, at en stor del af de beskæftigede vil opleve forbedringer f.eks. ift. arbejds- og uddannelsesvilkår⁵. Desuden vil et større fokus på denne del af økonomien muliggøre forbedringer i udbuddet og kvaliteten af de services, som leveres, f.eks. forsyningen af energi, vand, uddannelser og detailhandel, hvilket kommer alle borgere til gode.

Private og offentlige basiserhverv udgør ofte et krævende hjemmemarked for eksporterhverv, som giver vigtige input til udviklingen af produkter og tek-

nologier, f.eks. gennem italesættelsen og specificeringen af ”problemer” i centrum for en innovationsindsats, men også i form af avanceret viden om specifikke brugspraksisser og -kontekster (Hansen og Winther, 2011). Det gælder inden for danske styrkeområder som fødevareproduktionsteknologi, energi- og miljøteknologi, medicinalindustri og sundhedsteknologi. Betydningen af kunder og brugere som medskabere af innovationer er kun sporadisk nævnt i Danmarks Erhvervsfremmestrategi, som generelt har fokus på produktionsaspekter (Korsgaard et al., 2021). Det ses f.eks. i måden at afgrænse styrkeerhverv, som har et bredt værdikædeperspektiv, men alt overvejende fokuserer på afgrænsning af sammenhængende produktionssystemer. Endelig viser undersøgelser af jobmobilitet i Danmark (Larsen og andre, under udgiv.), at en betragtelig del af arbejdskraften i Danmark (ca. 15 pct.) i løbet af en femårsperiode skifter job på tværs af de tre erhvervssektorer eksporterhverv, private lokalerhverv og offentlige lokalerhverv, hvilket er en indikation på kompetencemæssige fællesskaber og afhængigheder.

Et andet hovedargument for en FE-tilgang omhandler specifikt by/land dimensionen. FE-erhverv er borgernære og lokaliserede i alle typer af regioner – også dem med en relativt begrænset eksportindustri. Ved at gøre FE-erhverv til udgangspunktet for udviklingspolitik forbedrer man således mulighederne for stedtilpassede udviklingstiltag, fordi afsættet tages i de erhverv, der betyder noget i et område. Kombineret med en stærkere decentralisering er forventningen at dette vil skabe bedre muligheder for udvikling i yderområder. Spørgsmålet er så, i hvilken grad dette faktisk er tilfældet? Baseret på tidligere forskning kan vi identificere fire udfordringer, som fortsat bør adresseres.

For det første er der spørgsmålet omkring implikationerne af digitalisering. I dag er fysisk nærhed mellem producent og forbruger central for mange FE-erhverv, men digitalisering ændrer i stigende grad dette, f.eks. inden for sundhed og uddannelse. Spørgsmålet er, om mange basale serviceydelser i fremtiden kan leveres fra afstand, hvilket vil have implikationer for FE-erhvervenes mulighed for at være en drivkraft for udvikling i yderområder (Hansen, 2022).

For det andet vil et FE-fokus kombineret med decentralisering ikke nødvendigvis være garanti for at lokale og regionale myndigheder har tilstrækkelige kompetencer til at lede denne udvikling. Forskning viser, at offentlige myndigheders kompetencer er en nøglefaktor for at forstå forskelle mellem regioners økonomiske udvikling (Rodriquez-Pose og Garcilazo, 2015). Der er således ingen garanti, for at decentralisering er en fordel for yderområder. Tværtimod kan det blive en ulempe, hvis beslutningskraft og ressourcer allokeres til dårligt fungerende regionale myndigheder. Det peger på nødvendigheden af også at forbedre regionale og lokale offentlige myndigheders kompetencer (Hansen, 2022; Morgan, 2018).

For det tredje kræver det, at yderområder rent faktisk ønsker at prioritere FE-erhverv. I dag er det i større grad kommunerne i og omkring de store byer, der prioriterer udvikling af FE-services, mens de får mindre opmærksomhed

i mindre byer og på landet (Nygaard og Hansen, 2020). Dette peger på, at FE fortsat betragtes som aktiviteter, der kan prioriteres, når økonomien er i vækst snarere end som udgangspunkt for økonomisk udvikling.

For det fjerde og måske vigtigst er der spørgsmålet om, hvorvidt FE-tilgangen faktisk giver yderområder bedre muligheder for at fastholde beskæftigelse over tid. Resultaterne af en nylig analyse af svenske kommuners beskæftigelsesudvikling siden 2007 (Martynovich et al., 2022) giver et blandet svar. Nok stod FE-erhverv for den eneste egentlige jobskabelse i de mest perifere regioner i tiden efter den finansielle krise, men denne vækst var stadig utilstrækkelig ift. at bringe beskæftigelsen tilbage til 2007-niveau. Analysen viser desuden, at en nøglefaktor for at forstå beskæftigelsesudviklingen over tid er sammenhængen mellem FE-erhverv og eksporterende industrier. Kommuner hvor FE-erhverv og eksportindustrier er stærkt relaterede, dvs. har overlappende kompetencer, oplevede større beskæftigelsesvækst over hele perioden.

➤➤ Perspektiverne ved at involvere lokale basiserhverv i udviklingen af eksporterhvervenes produkter og teknologier er ikke blot at sprede innovationskapaciteten og fremme sammenhængene på tværs af erhvervssektorer og geografiske områder, men også opnåelse af bedre eksportprodukter og større konkurrencedygtighed

Det indikerer, at det ikke nødvendigvis er en løsning på yderområders udfordringer at vende fokus 180 grader fra eksportindustrier til FE-erhverv. Men samtidig er det en indikation på vigtigheden af at inkorporere FE-tilgangens lokale udviklingselement i den strategiske erhvervs- og innovationspolitik. Perspektiverne ved at involvere lokale basiserhverv i udviklingen af eksporterhvervenes produkter og teknologier er ikke blot at sprede innovationskapaciteten og fremme sammenhængene på tværs af erhvervssektorer og geografiske områder, men også opnåelse af bedre eksportprodukter og større konkurrencedygtighed (Korsgaard og andre, 2021).

Inkluderende, brugerdreven innovation kunne f.eks. tage udgangspunkt i de tværgående indsatsområder i Danmarks Erhvervsfremmestrategi 2020-2023 om ”Grøn omstilling og cirkulær økonomi” og ”Digitalisering/automatisering” (Danmarks Erhvervsfremmestyrelse, 2020: 6). På begge felter må fremtiden forventes at byde på radikale omstillingsprocesser for både private lokalerhverv såsom byggeriet (cirkulær økonomi) og detailhandlen (online handel) og offentlige erhverv som sundhedsområdet. Involvering af lokalerhverv i innovation på disse felter kunne være et fælles udviklingsområde for de 13 nationale klyngeorganisationer og de decentrale erhvervshuse og kunne fungere som et vigtigt element i en sammenhængende, koordineret erhvervsfremmeindsats for eksport- og lokalerhverv i alle dele af landet.

Mod et nyt erhvervspolitisk paradigme

Mulighederne for inkluderende erhvervspolitiske tilgange kan illustreres med udgangspunkt i de nationale planer om og investeringer i Bornholm som energi-ø.⁶ De nationale planer om etableringen af en energi-ø på Bornholm sigter på at reducere afhængigheden af fossile brændsler, men også at videreudvikle dansk havvindmølleindustri eksportmuligheder. Som led i Østersølandenes planer for udbygning af vindenergi, skal der bygges en 3 GW havmøllepark ved Bornholm, som forventeligt vil kunne producere strøm til ca. tre millioner husstande i Danmark og andre Østersølande.

Energi-ø Bornholm eksemplificerer et fortsat stedsneutralt fokus på udvikling og eksport af generiske teknologier, her teknologier til produktion af vedvarende energi. De lokale erhvervsmæssige og samfundsmæssige implikationer af investeringerne, f.eks. hvordan de nye energiteknologier kan bruges til en bæredygtighedsomstilling af Bornholm som lokaløkonomi, adresseres ikke som mål for investeringer og aktiviteter.

Det rejser spørgsmålet: ”Hvordan ville en mere holistisk erhvervspolitisk tilgang se ud med afsæt i de nationale investeringer i Energi-ø Bornholm har et partnerskab af offentlige og private aktører udviklet projektet Nationalt Center for Grøn Energi (NCfGE).⁷ Dette lokale initiativ er interessant på grund af intentionerne om at koble udviklingen af et miljø for grøn innovation og erhvervsudvikling på Bornholm op på de nationale planer om etablering af en energi-ø og eksport af vedvarende energi. Initiativet tager afsæt i lokale erfaringer med test af energiteknologier via et langvarigt partnerskab mellem bl.a. Bornholms forsyningselskab BEOF og DTU.⁸

Mens de nationale eksportperspektiver, forbundet med udviklingen af nye bæredygtige energiteknologier, synes relativt begribelige og realistiske at indfri, mangler der imidlertid endnu kød på forestillingerne om, hvad aktiviteterne kan medføre af grønne lokale erhvervs muligheder bortset fra forskellige former for underleverancer til etableringen og vedligeholdelsen af de fysiske energianlæg. Der er stor lokal opmærksomhed på mulighederne for at integrere forskellige energiformer og materialestrømme og udvikle en ny generation af bæredygtige el-, fjernvarme- og vandforsyningssystemer, som etableringen af en energiø og en evt. Power-2-X produktion vil give. Men derudover indeholder de foreløbige aktivitetsplaner kun i overskriftsform anvisninger på, hvordan lokale erhverv som landbrug, byggeri, transport, detailhandel, sundhed, skoler, offentlig administration osv. kunne involveres i udviklingen af bæredygtige, energiteknologiske løsninger, og hvordan et samspil mellem eksterne energieksperter og lokale virksomheder, myndigheder og borgere kunne organiseres. I en landkommune som Bornholm er de lokale institutionelle og politiske ressourcer til at løfte denne opgave alene begrænsede.

I en holistisk tilgang ville disse spørgsmål være udgangspunkt for erhvervspolitikken, da de er centrale ift. at sikre en udvikling, der også reelt kommer lokalsamfundet til gode og ikke reducerer yderområderne til passive ”ressour-

ceperiferier” (Murphy og Smith, 2013). Samtidig kunne det medføre stærkere koblinger på tværs af eksporterhverv, lokale erhverv og offentlige erhverv, som kunne bidrage til en højere beskæftigelsesvækst (Martynovich et al., 2022).

National erhvervspolitik bør også inkludere lokalerhverv og landdistrikter

Erhvervsudviklingen i Danmark har i lang årrække været koncentreret i hovedstads- og storbykommunerne, mens områder udenfor disse har oplevet tilbagegang i beskæftigelsen. Den nationale erhvervs- og innovationspolitik har ikke bidraget til en geografisk balanceret udvikling, da den gennem sin udmøntning af støttemidler utilsigtet har tilgodeset de største byområder med større innovationskapacitet. Fokuset på højteknologiske erhvervsområder konsolideres i den seneste reform af erhvervsfremmesystemet fra 2018 med en klyngebaseret national udviklingsindsats for udvalgte eksportmæssige styrkepositioner, som primært må forventes at komme storbyområderne til gode. Erhvervsfremmestrategien 2020-2023 har geografisk balanceret udvikling som mål, men overlader ansvaret for udvikling af de øvrige vigtige dele af dansk erhvervsliv til et decentralt, nu udelukkende kommunalt niveau, og den adresserer ikke den eksisterende geografisk ulige erhvervsudvikling som et problem, der skal løses nationalt.

Vi argumenterer for, at Foundational Economy-tilgangen, der lægger vægt på betydningen af lokale (”foundational”) basiserhverv som energiforsyning, transport, fødevarer, byggeri, detailhandel, sundhed og skoler kan inspirere til nytænkning af erhvervspolitikken. Dette betyder ikke nødvendigvis, at man udelukkende (som foreslået af tilgangens udviklere) skal tage udgangspunkt i FE-erhvervene, men derimod at man gør dem til en del af den strategiske erhvervs- og innovationspolitik ved at involvere dem i udviklingen og udrulningen af eksporterhvervenes produkter og teknologier. Det vil ikke blot indebære udvikling af udbytterigt samspil mellem forskellige erhvervssektorer, men også mulighed for mere stedstilpassede og geografisk inkluderende tilgange, der integrerer by- og landområder i fælles strategiske erhvervsudviklingsindsatser.

Planerne om etablering af en energi-ø ved Bornholm illustrerer implikationerne ved en sådan ændring. Det statslige udviklingsprojekt Energi-ø Bornholm er et eksempel på fortsat stedsneutralt fokus på udvikling af generiske teknologier, hvor planerne ikke adresserer lokal erhvervs- og samfundsudvikling. Det er imidlertid tilfældet med det lokalt initierede projekt, Nationalt Center for Grøn Energi (NCfGE), som sigter på at udvikle et miljø for grøn erhvervsudvikling på Bornholm med afsæt i de nationale energiøaktiviteter, samt øens erfaringer med energiteknologiske testaktiviteter. Det er dog stadig uklart, hvordan lokale basiserhverv og en landkommune med begrænsede institutionelle ressourcer i praksis kan delagtiggøres i en udvikling og skalering af nye energiteknologier, domineret af store globale virksomheder og univer-

siteter. I en holistisk erhvervspolitisk tilgang ville spørgsmål som dette være centrale og ikke kun blive rejst og adresseret lokalt.

Noter

- 1 Danmarks Statistiks kommunetypologi opdeler primært kommunerne efter bymæssighed. Størrelsen på den største by samt tilgængeligheden til job indgår som kriterier i opdelingen. Den nærmere definition ses her: www.dst.dk/Site/Dst/SingleFiles/GetArchiveFile.aspx?fi=3151484056&fo=0&ext=kvaldel
- 2 Erhvervspolitik berører mange ressortområder såsom penge- og finanspolitik, uddannelse og forskning, beskæftigelse og arbejdsmarkeder, transport og infrastrukturer, fysisk planlægning, samt miljø- og klimapolitik. Erhvervspolitik bedrives derfor af mange typer af offentlige og private aktører på både internationalt, nationalt, regionalt og lokalt niveau, som nærværende studie imidlertid ikke har mulighed for at inddrage.
- 3 Se IRIS Group og CRT (2019) for en nærmere beskrivelse af metoden for udpegningen af brancherne på en "bruttoliste", der blev anvendt til udpegningen af prioriterede erhvervs- og teknologiområder. Alene internationalt konkurrenceudsatte brancher, såkaldte "traded industries", var i betragtning. Non-traded brancher ("lokale" og "natur" erhverv, baseret på lokale kunder, markeder eller naturressourcer) blev metodisk defineret som ikke-relevante.
- 4 FE-erhverv er defineret ved at forbruget og ikke nødvendigvis produktionen er lokal. En lignende definition er anvendt i afgrænsningen af "eksporterhverv", "private lokale erhverv" og "offentlige erhverv", vist i tabel 2 og 3 ovenfor.
- 5 Fortalerne for FE tankegangen understreger vigtigheden af en større grad af regulering, hvor udbydere af FE-services (både private og offentlige) forpligtes til at opfylde forskellige krav ift. f.eks. efteruddannelse af medarbejdere.
- 6 www.energiobornholm.dk/om-energioen
- 7 Se <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/nationalt-center-groen-energi-0>. Partnerkredsen bag Nationalt Center for Grøn Energi har august 2022 dannet et nyt partnerskab, Baltic Energy Island (se <https://balticenergyisland.com/>), hvis præcise form og aktiviteter stadig er under udvikling.
- 8 For en beskrivelse af disse testaktiviteter, se www.beof.dk/test-island.

Referencer

- Bentham, J., A. Bowman, M. de la Cuesta, E. Engelen, I. Ertürk, P. Folkman, J. Froud, S. Johal, J. Law og A. Leaver (2013), Manifesto for the Foundational Economy, CRESC working paper series 131, Manchester: University of Manchester.
- Brendstrup, Stefan, Frederik Milling Petersen, Poul Rind Christensen og Mads Bruun Ingstrup (2020), Regional fordeling af erhvervsfremmemidler – En eksplorativ undersøgelse, Syddansk Universitet.
- Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (2020), Erhvervsfremmestrategien 2020-23, <https://erhvervsfremmebestyrelsen.dk/Erhvervsfremme-i-Danmark-2020-2023>
- Erhvervsministeriet (2005), LOV nr. 602 af 24/06/2005. Lov om erhvervsfremme, www.retsinformation.dk/eli/lta/2005/602.
- Erhvervsministeriet (2018), LOV nr. 1518 af 18/12/2018. Lov om erhvervsfremme, www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1518
- Hansen, Teis (2022), »The foundational economy and regional development«, *Regional Studies* 56(5): 1033-42.
- Hansen, Teis og Lars Winther (2014), "Competitive low-tech manufacturing and challenges for regional policy in the European context—lessons from the Danish experience", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2014(7): 449–70.
- Hansen, Høgni Kalsø og Lars Winther (2012), *The Urban Turn. Cities, talent and knowledge in Denmark*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Hansen, Teis, Lars Winther og Ronnie Fibæk Hansen (2014), »Human Capital in Low-Tech Manufacturing:

- the Geography of the Knowledge Economy in Denmark”, *European Planning Studies*, 22(8): 1693-1710.
- IRIS Group og CRT (2019), *Erhvervsmæssige styrkeområder - Kortlægning af erhvervsstyrker i dansk erhvervsliv*, Center for Regional og Turisdeforskning, <https://crt.dk/project/erhvervsmaessige-styrkeomraader/>
- Korsgaard, Steffen, Majbritt Rostgaard Evald, Mads Bruun Ingstrup og Jens Enevold Kristensen (2021), ”Skuffende reform af erhvervsfremme vidner om en forældet politikforståelse”, *Altinget*, 11. februar, www.altinget.dk/erhverv/artikel/debat-skuffende-reform-af-erhvervsfremme-vidner-om-en-foraeldet-politikforstaaelse
- Larsen, Karin Topsø, Jesper Manniche og Anders Hedetoft (under udgiv.), *Arbejdsmarkeder og arbejdskraft i landdistrikterne*, Hasle: Center for Regional- og Turisdeforskning.
- Martynovich, Mikhail, Teis Hansen og Karl-Johan Lundquist (2022), »Can Foundational Economy Save Regions In Crisis?«, *Journal of Economic Geography*, 2022, lbac027, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbac027>.
- Maskell, Peter (1986), *Industriens Flugt fra Storbyen*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Morgan, Kevin (2018), *Experimental governance and territorial development*, Paris: OECD.
- Murphy, J og A Smith (2013), “Understanding transition-periphery dynamics: Renewable energy in the highlands and Islands of Scotland”, *Environment and Planning A*, 45(3): 691–709.
- Nygaard, B. og T Hansen (2020), »Local Development through the Foundational Economy? Priority-setting in Danish Municipalities«, *Local Economy* 35(8): 768-86.
- Nørgaard, Jesper Viemose og Stefan Brendstrup (2012), ”Erhvervs politik i yderområder med udgangspunkt i styrkepositioner”, i Jesper Lindgaard Christensen, red., *Nordjyske Udviklingsperspektiver - afvikling eller udvikling?*, Center for Regional Udvikling, Aalborg Universitetsforlag, pp. 169-93.
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (under udgivelse), “Landdistrikterne i den kommunale økonomi – afspejles de i økonomiaftaler og udligning?”, *Økonomi & Politik*.
- Rodríguez-Pose, A og E Garcilazo (2015), »Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions«, *Regional Studies* 49(8): 1274-90.
- Thuesen, Annette Aagaard, Kasper Friis Bavnbæk og Egon Bjørnshave Noe (under udgivelse), ”Udfordringer i den neo-endogene normativitet i kommuners strategiske planlægning for landsbyer”, *Økonomi & Politik*.