

Kommunernes erhvervsstruktur

Målet for en kommunes erhvervspolitik vil sædvanligvis være at øge beskæftigelsen og at mindske sårbarheden ved virksomhedsslukninger. Man ønsker derfor flere arbejdspladser og indbyggere for at komme ind i en positiv udviklingsproces, hvor der med udvikling forstås en udbygning af kommunen i det hele taget. Dette er illustreret i figur 1. Flere fastboende, sommerbeboere og turister øger beskæftigelsen indirekte ved at der skabes baggrund for at handel, serviceerhverv og institutioner udvides. Flere arbejdspladser skaffes direkte, ved at man får virksomheder til helt eller delvist at flytte til kommunen, ved at nye virksomheder etableres i kommunen og ved at kommunens eksisterende virksomheder bevares og evt. udvides. Også etablering af nye institutioner og udbygning af eksisterende har en direkte beskæftigelsesvirkning.

For at komme ind i en sådan positiv udviklingsproces har de fleste kommuner iværksat en række erhvervsfremmende foranstaltninger som f.eks. bygning af industrihuse og oprettelse af erhvervsråd. Fra samfundets side må der imidlertid skelnes mellem foranstaltninger, som blot flytter arbejdsløsheden fra eet område til et andet, og foranstaltninger, som medfører at industrien og virksomhederne i

øvrigt får en hensigtsmæssig lokalisering. Man kan således ikke være interesseret i at lokalpatriotisme medfører en irrationel erhvervslokalisering og erhvervsstruktur i det hele taget. Det kan ikke være ønskeligt, at små ikke-konkurrencedygtige og dårligt placerede virksomheder fremmes blot for at øge beskæftigelsen i en kommune. Det kan heller ikke være hensigtsmæssigt, at virksomheder overtales til at lokalisere sig, hvor de kan risikere ikke at måtte vokse eller hvor de på et bestemt tidspunkt skal til at hente arbejdskraft langvejs fra.

Figur 1. Udviklingsprocessen i kommunerne



Samfundsmæssigt er det derfor et problem

1. at kommunerne handler autonomt og
2. at kommunerne kun er interesseret i beskæftigelsen og erhvervsudviklingen i deres eget område.

Spørgsmålet er imidlertid hvad man

egentlig skal forstå ved en hensigtsmæssig erhvervsstruktur for kommunerne og dermed hvilke erhvervspolitiske foranstaltninger, man skal tilstræbe at de sætter i værk. Dette skal diskuteres i det følgende. Her tages der udgangspunkt i kommunernes muligheder eller måske snarere manglende muligheder for at tiltrække virksomheder og for at bevare og udvikle det eksisterende erhvervsliv, og på baggrund heraf foreslås at der i kommunerne anlægges en ny synsvinkel på erhvervsudvikling og erhvervsstruktur. Denne synsvinkels konsekvenser for arbejdet med at fremme erhvervsudviklingen diskuteres så i artiklens sidste afsnit.

Virksomheders lokaliseringsvalg ved udflytning

Hvis en virksomhed overvejer at flytte ud fra nogle snævre og uhensigtsmæssige lokaler eller bygninger eller at placere en ny afdeling et sted, så må det antages, at den vil samle information om forskellige placeringsmuligheder. På baggrund af dette beslutningsgrundlag vælges så den lokalitet, der bedst opfylder det krav, man betragter som væsentlige for virksomhedens fremtidige drift.

Første betingelse for at en kommune vil komme i betragtning som en seriøs placeringsmulighed må derfor være, at den pågældende virksomhed bliver opmærksom på kommunen og får viden om en række relevante forhold her. Anden betingelse må være, at forholdene i kommunen sammenlignet med andre placeringsmuligheders forhold, er så fordelagtige, at man foretrækker lige netop denne kommune, og her vil de forskellige virksomheders valgkriterier være afgørende. Inden en kommune begynder at sprede informationer til virksomhederne og gøre sig store anstrengelser for at tiltrække virksomhe-

der og afdelinger, må den flg. gøre sig klart, hvad det er for lokaliseringskriterier, som virksomhederne typisk har, og om den pågældende kommune i det hele taget kan tilfredsstille nogle af disse.

I litteraturen om virksomheders lokaliseringsvalg beskæftiger man sig især med virksomhedens transportomkostninger, både for dens færdige produkter og for dens tilførsler af råvarer, halvfabrikata, komponenter og materialer i øvrigt. Også omkostningerne ved etablering og omkostningerne ved arbejdskraften, - især lønningerne, - lægges der vægt på¹⁾. Den klassiske lokaliseringsteori siger derefter, at man skal vælge den lokalitet der minimerer disse omkostninger og man opstiller forskellige modeller herfor.

Teorien er imidlertid statisk og må suppleres med andre kriterier, hvis den skal forudsige virksomheders placeringsvalg i et dynamisk samfund. En virksomheds-etablering er en langsigtet investering og ledelsen må derfor have sikkerhed for, at man i en årrække ikke kommer i bekneb for albuerum og for kvalificeret arbejdskraft. Man må heller ikke blive hæmmet i væksten på grund af forskellige miljørestriktioner, og det vil bl.a. sige, at man skal kunne komme af med spildevand og affald også ved en udvidet produktion. Også denne type overvejelser må bygges ind i en model for virksomheders lokaliseringsvalg.

Alle de nævnte lokaliseringsfaktorer, klassiske som ikke klassiske, taler for at placere en virksomhed i større, etablerede industriområder i nærheden af motorveje, jernbaner, havne og lufthavne, og det kan da også konstateres, at det fortrinsvist er her, at større virksomheds-etableringer finder sted.

For mange kommuner vil det derfor alene på grund af virksomhedernes lokaliseringskriterier være yderst urealistisk at

søge at få større virksomheder til at lokalisere sig dér.

Det vil følgelig være irrationelt, set både fra kommunernes, erhvervsvirksomhedernes og samfundets side, at man udfolder de store anstrengelser på dette felt. En nøgtern informationsspredning, der giver virksomhederne et objektive beslutningsgrundlag, kan derimod være gavnligt for alle parter.

Etablering af nye virksomheder

Hvis man ser på de større virksomheder, som eksisterer i dag i de forskellige kommuner, så har de for langt hovedpartens vedkommende udviklet sig fra små lokale virksomheder. Det synes derfor nærliggende at søge at fremme beskæftigelsen i en kommune ved at hjælpe folk til at etablere egen virksomhed, og i den senere tid har man da også i kommunerne søgt at lægge mere og mere vægt på aktiviteter, som skal tjene dette formål.

Det er imidlertid en ofte dokumenteret kendsgerning, at størsteparten af de nyetablerede virksomheder lukker igen af forskellige grunde. Det finansielle grundlag var ikke i orden, markedsføringen kiksede eller man var ikke i stand til at klare produktudviklingen. Det kan imidlertid også være, at der slet ikke har været noget behov for de pågældende virksomheder, eller at de pågældende iværksættere ikke egnede sig til at drive selvstændig virksomhed. Ofte fortælles, hvor stor en procentdel af de nyetablerede virksomheder der lukker igen, underforstået at det skal der rettes op på, men hvis disse nyetablerede virksomheder nøgternt set ikke havde nogen berettigelse, skulle de slet ikke have været etableret. Hvis man forsøger at trænge ind på etablerede markeder med produkter, som ikke adskiller sig fra de eksisterende, og hvis man ikke er i

stand til at producere til væsentligt lavere omkostninger, så vil en ny virksomhed næppe have de store muligheder for at overleve, også selvom kapitalgrundlaget er i orden. Den første betingelse for at en iværksætter kan udvikle sin virksomhed er derfor, at der er tale om en bæredygtig ide til et produkt eller produktion. Den bedste hjælp, man kan give en iværksætter, vil i første omgang flg. være en ordentlig vurdering af virksomhedens idegrundlag og fremtidsmuligheder på de forskellige markeder.

Det er imidlertid ikke så meget på denne kritiske front at kommunerne arbejder - tværtimod. Nogle kommuner er direkte gået igang med at yde bistand og tilskynde iværksættere til at etablere sig i de pågældende kommuner. Man fremskaffer industrihuse, laver iværksætterkurser og yder gratis konsulentbistand, samtidig med at de lokale erhvervschefer også skal virke som virksomhedskonsulenter. Det er imidlertid diskutabelt, om dette på lidt længere sigt er en frugtbar måde at fremme beskæftigelsen på. Det kan også være et skråplan, man bevæger sig ud på. Dette gælder ikke mindst når kommunerne begynder direkte at finansiere virksomhedsetableringer ved at yde større lån. Man kan meget let komme ind i en egentlig underbudspolitik, hvor det efterhånden bliver kommunerne, der bærer en stor del af virksomhedernes etableringsomkostninger og dermed også tabene, hvis virksomheder må lukke. Nye virksomheder vil som følge af en sådan politik blive placeret hvor støtten er størst og ikke hvor det efter normale økonomiske kriterier er mest fordelagtigt, og det er samfundsmæssigt set naturligvis uheldigt.

Hjælp til iværksættere vil for det meste være spildt, hvis ikke den er baseret på et grundigt analysearbejde både af projektet og af dets indpasningsmuligheder i kom-

munens eksisterende erhvervsliv. Det kan ikke være hensigtsmæssigt, at kommunen optræder som fødselshjælper for enhver iværksætter, som henvender sig, ligesom det heller ikke kan være frugtbart at forsøge at presse nogen til at begynde for sig selv. Det synes derfor som om der er et behov for en eller anden form for sorteringsmekanisme, hvorefter en kommune kan finde frem til hvilke virksomhedstyper, der bedst passer ind i netop dens struktur.

Opretholdelse af virksomheder

Mange mindre bysamfund er domineret af een eller et fåtal store virksomheder, og det betyder en høj grad af afhængighed af om det går godt for den eller disse virksomheder eller ej. Dette er der mange eksempler på - Stålvalseværket i Frederiksværk, Glasværket i Korsør, Skibsværftet i Nakskov, Danfoss på Nordals og Lego i Billund - for blot at nævne nogle få.

Virksomheder lever ikke evigt og de mindre byers dominerende virksomheder kommer sandsynligvis også på et eller andet tidspunkt i vanskeligheder og må evt. lukke. Når en sådan situation opstår, sker der som regel det, at alle gode kræfter i kommunen samler sig i en desperat kamp for at få virksomheden til at overleve jvnf. Glasværket i Korsør, Slagteriet i Rudkøbing, Rank-Arena i Horsens og skibsværfterne i Nakskov og Helsingør. Spørgsmålet er imidlertid, om der i de fleste tilfælde ikke blot er tale om en branches nødvendige strukturrationalisering, og at man ved sine anstrengelser blot opnår at trække pinen ud og kun midlertidigt at stikke en kæp i hjulet på en i øvrigt uafvendelig udvikling. Samfundet er omskifteligt og det påvirker erhvervsmønstret og det kan ikke være et mål at beva-

re virksomheder, der ikke er konkurrencedygtige.

Hvis det efter en smule analysearbejde viser sig, at et erhverv er i tilbagegang, fordi eksistensgrundlaget er borte, så er det omsonst at kæmpe imod med næb og kløer. Man må derfor i en kommune prøve at bedømme, hvad der er realistisk og hvad der er urealistisk, inden man offer penge og kræfter på bevaringsaktioner.

Udvikling af eksisterende virksomheder

Fornyelser af en kommunes erhvervsliv sker ikke blot ved, at der etableres nye virksomheder eller ved at der flyttes virksomheder til kommunen, men også ved at de etablerede virksomheder fornyr sig og udbygges - med nye produkter, nye metoder og nye markeder. Det er derfor væsentligt for såvel de enkelte kommuner som samfundet i det hele taget at denne fornyelsesfunktion fungerer. Det er imidlertid noget virksomhederne helst selv skulle kunne klare, for direkte hjælp og engagement er ikke tilladt. Det offentlige kan skabe de nødvendige rammer og virke som formidler af samarbejde, dels virksomhederne imellem og dels mellem virksomhederne og myndigheder og institutioner, som f.eks. teknisk forvaltning, arbejdsformidling m.m. Samarbejdet mellem virksomhederne kan f.eks. vedrøre problemer i forbindelse med etablering af eksport eller det kan være almindelig erfaringsudveksling.

Hvis rammerne er til stede, er det op til virksomhederne selv at udnytte dem bedst muligt, og en kommune kan ikke gøre meget andet end at forsøge at medvirke til at skabe et dynamisk miljø og prøve at fremme, at kommunen får virksomheder, der passer sammen på en eller anden må-

de, som supplerer hinanden og som har en afsmittende effekt. Derimod kan det ikke være godt samfundsmæssigt set, at man prøver at fremme lokale virksomheder, ved at man bevidst favoriserer dem med hensyn til indkøb af varer og ydelser eller mere eller mindre skjulte tilskud.

Problemet er her hvilke rammer, der skal skabes i form af rensningsanlæg, byggemodning og faciliteter i det hele taget og hvor meget der skal ofres. Også på dette punkt kan en konkurrence kommunerne i mellem medføre en dårlig udnyttelse af ressourcerne.

Et andet syn på erhvervsudvikling

I det foregående er kommunernes muligheder for at tiltrække virksomheder og for at etablere og udvikle virksomheder blevet diskuteret. Heraf fremgik det, at der ikke er så forfærdelig meget af det man gør, som må anses for at være effektivt, og at det man gør sandsynligvis i vid udstrækning er omkostningskrævende, strukturforvridende og uden virkning, fordi det ikke harmonerer med løsningen af virksomhedernes problemer og udviklingen i erhvervsstrukturen i det hele taget. Ingen kan derfor være interesseret i at der fortsættes på samme måde også i de kommende år, hvor det må forventes at arbejdsløsheden fortsat vil være stor.

Måske er også færre og ikke flere arbejdspladser og indbyggere et bedre mål for nogle kommuner end en forøget beskæftigelse. Det er muligt, at man om nogle år ser tilbage på de beslutninger, man tager i disse år, og ville ønske, at man havde gjort noget andet. Disse år kan også betragtes som en chance for kommunerne til at omstrukturere og til at arbejde sig hen imod det, man vil betragte som en mere ideel ligevægtstilstand.

Baggrunden for en kommunes er-

hvervsfremmende foranstaltninger må i forlængelse af denne tankegang være en analyse af kommunens eksisterende erhvervsstruktur og af hvad den ønskede ligevægtstilstand er. Hvordan kunne man egentlig tænke sig, at kommunen på længere sigt var indrettet? Hertil hører en vurdering og klarlæggelse af, hvad man egentlig skal forstå ved, at kommunen har succes ved sin erhvervsudvikling. Skal der være tale om en stadig vækst eller skal der måske »kun« være tale om en vis fornyelsesproces? Skal man være færre i kommunen, hvor man kommer ned på et stabilt niveau med lige tilgang og afgang af arbejdspladser? De erhvervsfremmende foranstaltninger er i vid udstrækning rettet mod fremstillingsvirksomhed, men det kunne jo være, at andre typer af arbejdspladser var mere ønskværdige.

Man må således gøre sig klart, hvad man skal forstå ved en hensigtsmæssig erhvervsstruktur for kommunen, og indrette anstrengelserne i overensstemmelse hermed. Første trin i en kommunes erhvervsfremmende aktiviteter bør derfor være en grundig analyse af kommunens situation, hvor dens fundament og muligheder klarlægges, og hvor man derefter fastlægger sine mål for de efterfølgende aktiviteter. Uden en sådan analyse vil erhvervsfremmende foranstaltninger uvægerligt blive tilfældige og forhindre enhver form for kontrol og måling.

En kommune må også gøre sig klart, hvad der er realistisk at foretage sig. En analyse af kommunens erhvervsliv skulle derfor også gerne vise hvilke muligheder, man har for at nå de ønskede mål. En overensstemmelse mellem samfundets og kommunernes interesser vil eksistere, hvis virksomhederne placeres, hvor de har de største muligheder for udfoldelse, og hvor det omgivende miljø i bredeste forstand fremmer væksten. Dette kræver, at virk-

somheder, herunder iværksættere, og kommuner finder ud af hvordan de matcher bedst, og i hvert fald at kommunerne, inden de går i gang med deres erhvervsfremmende aktiviteter, bliver klar over hvilke typer virksomheder, der bedst passer ind i den eksisterende struktur. Derefter kan anstrengelserne udformes således, at de er i harmoni med virksomhedernes kriterier.

En analyse af kommunens fundament

Når man i en kommune skal til at vurdere, hvorledes erhvervsstrukturen helst skal se ud, kan man trække på produktpolitikkens porteføljeteori²⁾. Den opdeler en virksomheds produkter efter deres andel af virksomhedens samlede omsætning, relative markedsandel, og om de tilhører vækstmarkeder eller ej. Herudfra får man et overblik over virksomhedens strategiske position og kan afstemme indsatsen på produktudviklingsområdet herefter.

Overført på kommunerne betyder det, at man ser på kommunens eksisterende virksomheder og analyserer, om de er i vækst, stagnation eller tilbagegang - eller tilhører brancher, som kan karakteriseres således.

En sådan analyse af en kommunes erhvervsliv vil give en forestilling om, hvad man kan vente sig rent beskæftigelsesmæssigt i fremtiden. Man kan se, hvor sårbar kommunen er. Man kan ganske vist ikke udfra en branches stilling se, om en bestemt virksomhed i kommunen vil vokse, stagnere eller forsvinde. Det afhænger bl.a. af ledelsen og om man bliver i stand til at forny sig på forskellig vis. Også virksomheder i vækstindustrier må lukke. Men man har mulighed for et groft skøn.

Af analysen vil det fremgå, hvad der har været grundlaget for kommunens eksistens tidligere. Har det f.eks. været landbruget og dets forædlingsvirksomheder eller har det været jernbane, færger m.m.? Har forholdene ændret sig betragteligt, således, at fremtidsmulighederne for vækst og nye arbejdspladser i de traditionelle erhverv er små? Har kommunen fået nye muligheder f.eks. i forbindelse med turisme, uddannelse, nye industrier m.m.? Vil kommunen som følge af forandringer i omgivelserne være prissgivet rent udviklingsmæssigt, fordi den er uden fundament?

Mulighederne for erhvervsudvikling vil utvivlsomt være meget forskellige for de forskellige kommuner, og erhvervsudviklingsarbejdet må flg. også blive meget forskelligartet. Den forskelligartede erhvervsstruktur kan give visse indikationer for, hvor man skal lægge tyngden af anstrengelserne. Der vil være nogle faktorer, som skiller kommunerne, m.h.t. erhvervsudvikling og erhvervsstruktur. Dette kan være rent branchemæssigt og det kan være med hensyn til eksportorientering.

Porteføljeteorien fremhæver nødvendigheden af, at der også er vækstvirksomheder i kommunen og problemet er, hvorledes denne fornyelsesproces kan komme igang eller accelereres. Udgangspunktet må være kommunens fundament, som er det eksisterende erhvervsliv, omgivelserne, placeringen, arbejdskraften, grunde og bygninger, samt de udbygningsmuligheder som kommunen rummer.

En kommune, der vil satse på iværksættere, må således have et grundlag herfor. Hvis man ikke i kommunen i forvejen har et fundament af mindre og større forskelligartede virksomheder, så vil der ikke dukke mange iværksættere op. Det samme krav om fundament gælder, hvis

man vil forsøge at øge beskæftigelsen ved at fremme forholdene for de eksisterende virksomheder.

Vækst- og fornyelsesprocessen er for det meste tilfældig, fordi den skyldes nye produkter og initiativrige og dynamiske personer. Men kommunerne kan i deres aktive erhvervsarbejde forsøge at satse på lovende former for virksomheder - prøve at skabe dynamiske miljøer. Det vil givetvis være frugtbart at indsnævre målgruppen betydeligt, og her kan man hente inspiration i en analyse af fundamentet. Det realistiske vil sandsynligvis være at oprette eller udbygge specielle typer af virksomheder og/eller tiltrække mindre filialer indenfor disse brancher.

Udfra erhvervsanalysen kan man således forsøge at fremme erhvervsstrukturen i den ønskede retning under hensyntagen til konkrete mål m.h.t. brancher, størrelsesfordeling og eksportorientering og i overensstemmelse også med samfundet mål.

Noter

1. Den klassiske lokaliseringsteori er bl.a. beskrevet i Dean, Leahy & McKee (eds): *Spatial Economic Theory*, Free Press 1970.
2. Produktpolitikens porteføljeteori er gennemgået i Yoram J. Wind: *Product Policy - Concepts, Methods, and Strategy*, Addison-Wesley 1982.