

Dobbelt udfordring for Danmarks yderkommuner

Der er bred politisk enighed om at skabe vækst i alle dele af Danmark. Det er dog ikke lykkedes politikerne at realisere dette. Beskæftigelsen i industrien og landbruget er samlet faldet med ca. 31 pct. i perioden 2000-2012. Nedgangen har været rimelig jævnt fordelt, når man sammenligner yderkommuner, landkommuner, mellemkommuner og bykommuner. Men konsekvenserne for den samlede beskæftigelse har været størst for yder-, land- og mellemkommunerne, da industri og landbrug fylder mere uden for bykommunerne.

For yderkommunerne har der desuden været tale om en ond cirkel, hvor faldende beskæftigelse i industri og landbrug samt i befolkningstallet har ført til et lavere behov for lokal service. Beskæftigelsen er derfor også faldet i den private og offentlige servicesektor (med 4,3 pct.). Yderkommunerne har således oplevet en dobbelt udfordring, nemlig at faldet i én type af beskæftigelse ikke er blevet kompenseret af en stigning i en anden type beskæftigelse, men at der ligeledes har været tale om beskæftigelsestab i servicesektoren. Den samlede beskæftigelsesudvikling i yderkommunerne (opgjort på arbejdssted) har dermed været på -13 pct. i perioden 2000-2012 (mod 1, -5 og -7 pct. i hhv. by-, mellem- og landkommunerne). I de øvrige kommunetyper er der i langt højere grad tale om en automatisk tilpasning, hvor nedgang i ét erhverv bliver kompenseret af øget beskæftigelse i et andet erhverv. Ud fra udviklingen i perioden 2000-2012 er denne tilpasning klart stærkest i bykommunerne, rimelig i mellemkommunerne og svag i landkommunerne.

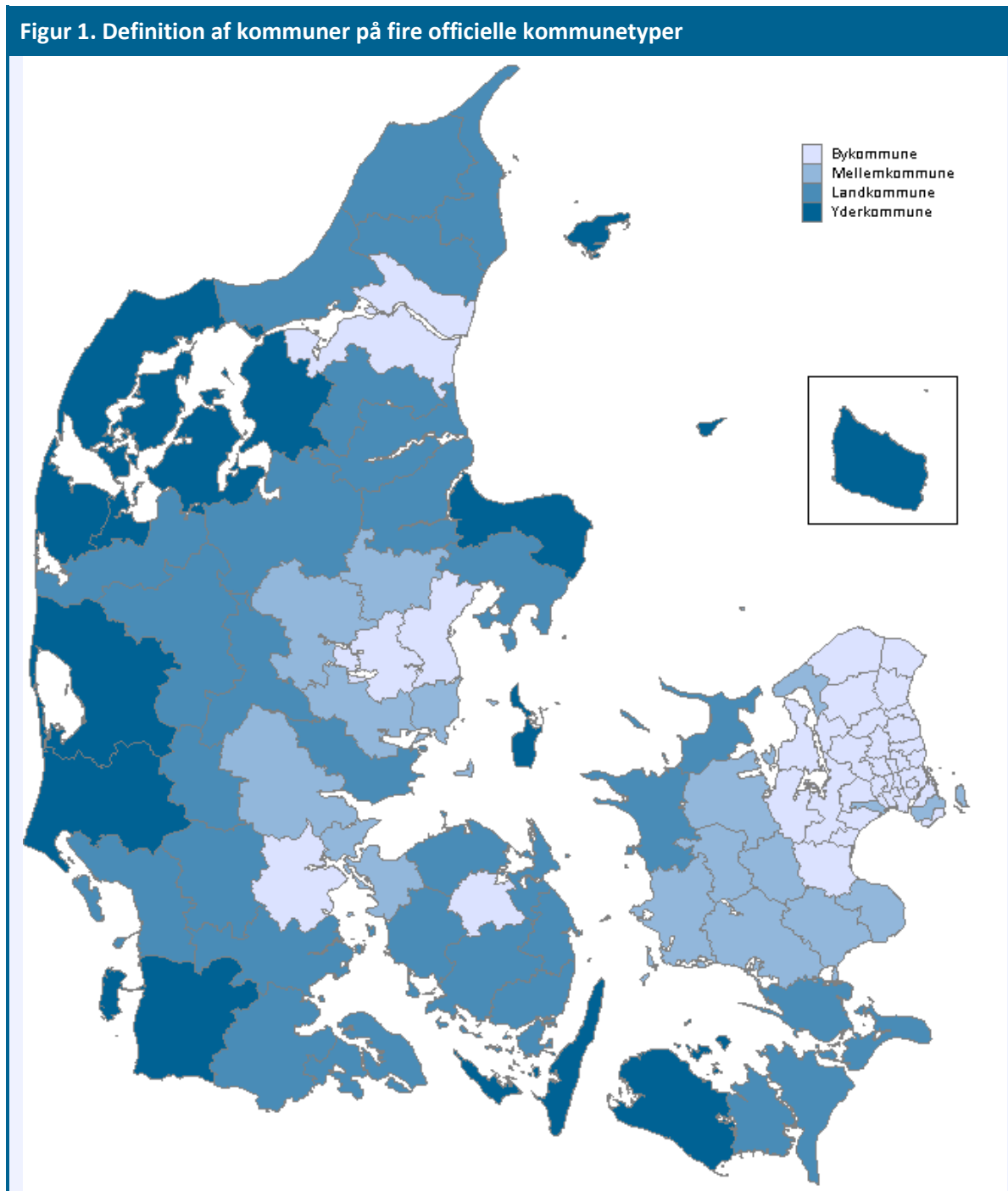
Servicesektoren trak generelt beskæftigelsesvæksten under højkonjunkturen, men i yderkommunerne kunne den end ikke kompensere for nedgangen i industri og landbrug mv. Det er derfor tvivlsomt, om politikerne kan forbedre yderkommunernes udsigter ift. vækst i servicesektoren. For yderkommunerne bliver det således endnu vigtigere at øge konkurrenceevnen, så der fortsat er grundlag for industribeskæftigelse. På den måde kan beskæftigelsestab i yderkommunerne mindskes. Det kan derfor anbefales at reducere eller helt at fjerne de arbejdsgiverbetalte sociale afgifter, da det vil reducere de samlede medarbejderomkostninger direkte, og dermed forbedre industriens konkurrenceevne. Det anbefales ligeledes at forbedre erhvervslivets rammevilkår ved at bringe fx klima- og miljøafgifter samt byggesagsregulering og -gebyrer ned på et internationalt konkurrencedygtigt niveau. Sidst kan det anbefales at reducere selskabsskatten, så afkastet efter skat af en given investering stiger, og det dermed bliver mere attraktivt at investere i dansk produktion.

I dette notat ser vi på udviklingen i beskæftigelsen i forskellige kommunetyper og brancher, og vi finder klare tendenser. Om end en negativ beskæftigelsesudvikling ikke nødvendigvis fører til en negativ befolkningsudvikling på kommuneniveau, er antallet af beskæftigede i eller omkring kommunen med til at øge sandsynligheden for at tiltrække erhvervsaktive til kommunen.¹ Det er med andre ord vigtigt for ikke mindst yderområder, at der er beskæftigelse og dermed økonomisk aktivitet inden for rækkevidde.²

¹ Ifølge Indenrigs- og Socialministeriet (2009). Regionalpolitisk Redegørelse 2009 – Analyser og baggrund stiger sandsynligheden for, at en erhvervsaktiv vil flytte til en given kommune med den økonomiske aktivitet i og omkring kommunen.

² Alternativt kan man styrke mulighederne for pendling. På den måde kan man styrke bosætningen i områder med svag beskæftigelsesudvikling og reducere de regionale indkomstforskelle, selv om den økonomiske aktivitet bliver mere og mere koncentreret.

Vi arbejder i det følgende med fire forskellige kommunetyper, hhv. bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommuner. Figur 1 viser inddelingen af kommuner på de fire typer, hvilket følger Fødevarerministeriets definitioner.



Kilde: CEPOS på baggrund af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Bred regionalpolitisk enighed

Skiftende regeringer har formuleret forskellige målsætninger om at modvirke den negative udvikling i landet yderområder. Generelt har politikere på tværs af Folketinget og over tid fundet det problematisk, når områder i Danmark har været præget af en negativ udvikling ift. beskæftigelse og befolkningstal. Det er bl.a. afspejlet i forskellige regeringers regeringsgrundlag, jf. nedenstående.

"Aktiv hjælp til yderområderne

Nogle af de yderste egne af Danmark er præget af stagnation og tilbagegang. Der skal også skabes en positiv udvikling i yderområderne."

Regeringen Helle Thorning-Schmidt (2011). Et Danmark der står sammen.

"En afbalanceret udvikling i Danmark

Den danske befolkning skal sikres gode og ligelige levevilkår, uanset hvor i landet man bor. Regeringen ønsker, at alle områder af landet bliver attraktive områder for udvikling og bosætning, således at der kan oppebæres en geografisk spredning af befolkningen og den økonomiske aktivitet. Regeringen vil tilstræbe, at den regionale udvikling på lang sigt fører til mindre ulighed i service, beskæftigelse og økonomiske vilkår i regionerne."

Regeringen Anders Fogh Rasmussen (2001). Vækst, velfærd - fornyelse.

"Regionalpolitik

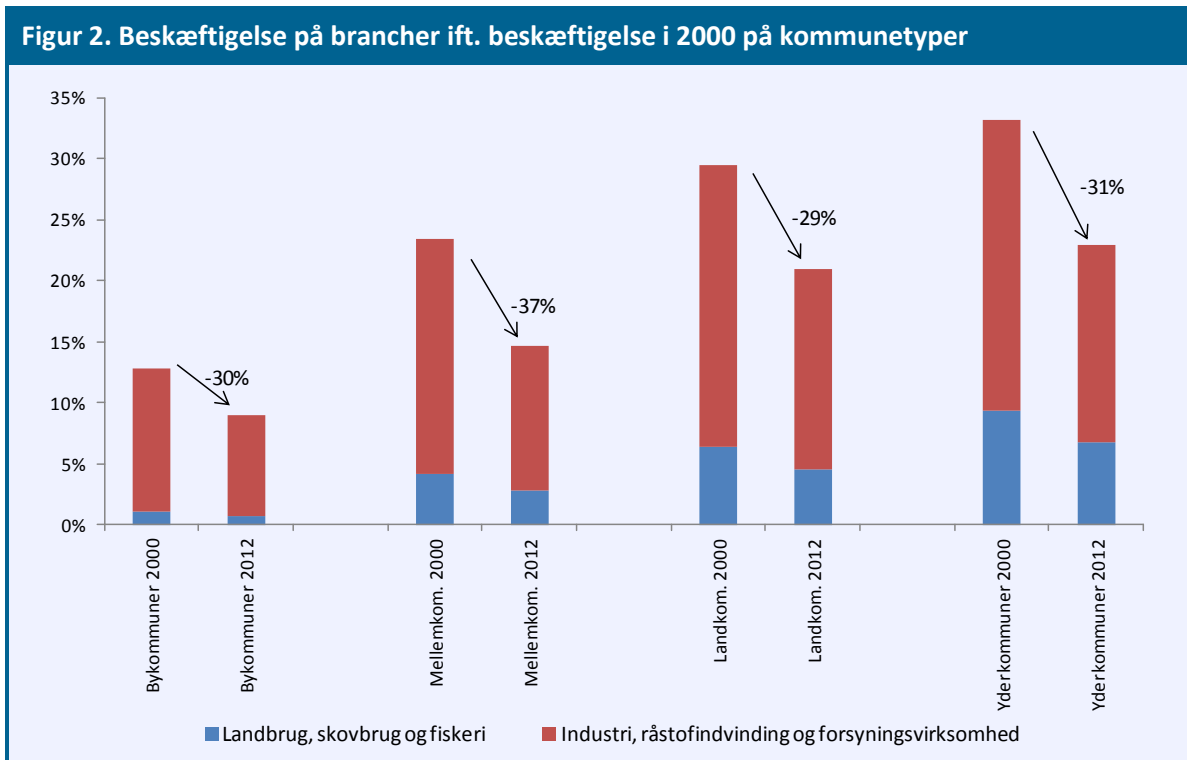
Regeringen vil arbejde for, at alle områder i landet har gode udviklingsmuligheder. Og at de ressourcer, der findes lokalt, udnyttes bedst muligt. [...] Regeringen vil sammen med kommunerne undersøge, hvorledes man i endnu højere grad kan understøtte en positiv udvikling i de økonomisk svagere dele af landet."

Regeringen Poul Nyrup Rasmussen (2000). Fremgang, velfærd og nye udfordringer

På trods af bred politisk vilje er det ikke lykkedes politikerne at skabe en positiv udvikling i yderområderne. Det er uklart, i hvor høj grad det overhovedet er muligt at skabe en 'balanceret vækst' fra politisk hold, og hvor store omkostningerne det i givet fald vil have (fx i form af lavere samlet vækst i Danmark). Hermed ikke sagt at politiske beslutninger ikke - positivt eller negativt - kan påvirke befolkningsudviklingen for bl.a. yderområderne i et eller andet omfang.

Generel nedgang i industrien rammer ujævnt

I perioden 2000-2012 har der været en stor nedgang i industribeskæftigelsen. Samtidig har også landbrug mv. reduceret beskæftigelsen. Den procentvise nedgang har været rimelig jævnt fordelt på tværs af landet; dog med en større nedgang i mellemkommunerne, jf. figur 2.



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort på arbejdssted. Der er anvendt samme opgørelsesmetode som Danmarks Statistiks RAS-database, hvorved beskæftigelsen for et givent år er opgjort på baggrund af beskæftigelsesstatus i november måned året inden.

Kilde: CEPOS på baggrund af data fra Center for Regional- og Turismeforskning

Eftersom industri- og landbrugsbeskæftigelsen udgør en større andel af den samlede beskæftigelse i yder-, land- og mellemkommuner, har den generelle nedgang i beskæftigelsen dog ramt hårdere i disse kommuner end i bykommunerne. Den faldende beskæftigelse i industrien og primærsektoren har således haft størst konsekvenser i yder-, land- og mellemkommunerne.

Beskæftigelse i service falder i yderområderne

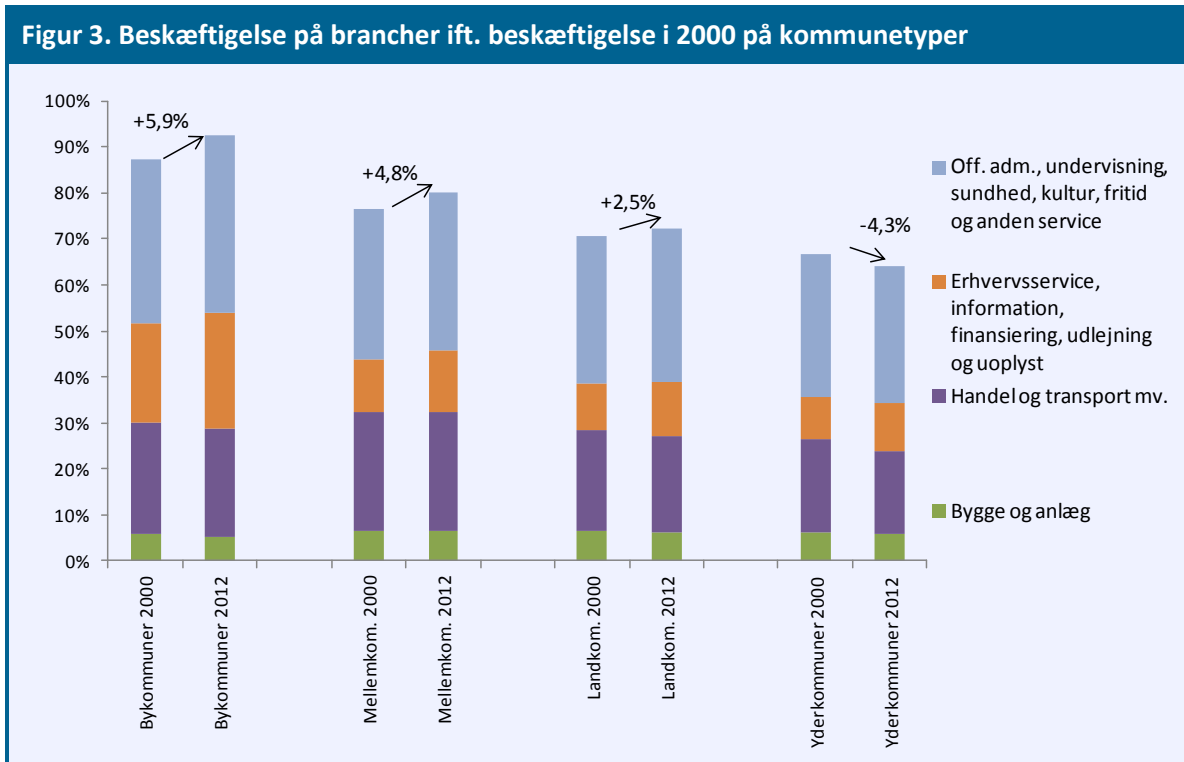
En fri markedsøkonomi vil medføre en automatisk tilpasning. I denne sammenhæng ville man derfor kunne forvente, at en nedgang i beskæftigelsen inden for den primære og sekundære sektor i store træk ville blive opvejet af stigende beskæftigelse inden for servicesektoren; den tertiære sektor.³

Når man ser bort fra kortsigtede konjunkturfænomener, vil økonomer således forvente en tilpasning på nationalt plan. På trods af finanskrisen har der faktisk været en beskæftigelsesvækst i servicesektoren fra 2000 til 2012 på 4,2 pct., svarende til ca. 91.000 beskæftigede. Beskæftigelsesniveauet i servicesektoren er dermed højere i 2012 end i 2006, hvor der var højkonjunktur i Danmark.

Når man opgør beskæftigelsen på kommuneplan ud fra arbejdssted, er tilpasningen imidlertid mere kompliceret. Her kan en del af tilpasningen også ske ved, at personer pendler til arbejde i andre kommuner, eller at de flytter til en anden kommune, hvor der er mulighed for beskæftigelse.

³ Dette kan både skyldes, at personer fra primær- og sekundærsektoren frivilligt søger over i tertiære sektor (fx fordi de kan blive aflønnet bedre), eller fordi de bliver fyret og skifter branche for at finde et nyt arbejde. Sidst kan udviklingen være drevet af forskelle i kompetencer mellem dem, der forlader arbejdsmarkedet, og dem, der træder ind på arbejdsmarkedet.

På trods af en samlet beskæftigelsesvækst i servicesektoren på 4,2 pct. fra 2000 til 2012, har yderkommunerne oplevet en negativ beskæftigelsesudvikling inden for servicesektoren. Netto er 4,3 pct. af beskæftigelsen i servicesektoren således forsvundet i yderkommunerne, jf. figur 3.



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort på arbejdssted. Der er anvendt samme opgørelsesmetode som Danmarks Statistiks RAS-database, hvorved beskæftigelsen for et givent år er opgjort på baggrund af beskæftigelsesstatus i november måned året inden.

Kilde: CEPOS på baggrund af data fra Center for Regional- og Turismeforskning

Samme overordnede resultat ses, hvis man kun ser på udvikling i yderkommunernes beskæftigelse inden for bygge og anlæg, handel og transport samt erhvervsservice mv., hvor beskæftigelsen er 3,7 pct. lavere i 2012, end den var i 2000.

Udviklingen i yderkommunerne kan måske forklares ud fra en kombination af specialiseringseksternaliteter (Marshall-Arrow-Romer) og urbaniseringseksternaliteter (Jacobs).

Specialiseringseksternaliteterne skaber en situation, hvor det er fordelagtigt for virksomheder (eller dele af virksomheder) at placere sig i nærheden af andre virksomheder inden for samme branche, og hvor virksomheder, der ligger tæt på konkurrenter og samarbejdspartnere, har bedre muligheder for vækst. Et specialiseret miljø kan fx føre til et højt innovationsniveau. Det fører til, at den økonomiske aktivitet inden for enkelte brancher klumper sig sammen i specialiserede erhvervsklynger. Lautrupparken i Ballerup er et dansk eksempel på dette. Sådanne eksternaliteter kan føre til, at mange virksomheder (bl.a. inden for service) placerer sig i bykommuner samt evt. mellemkommuner, fordi det ofte er her, der findes et specialiseret erhvervs- og forskningsmiljø.

Urbaniseringseksternaliteterne skaber derimod en situation, hvor økonomisk aktivitet inden for forskellige brancher er til fordel for virksomhederne. Dette kan både skyldes, at det er en fordel at være placeret tæt på sine kunder og leverandører, men også fordi et dynamisk samspil med virksomheder fra forskellige brancher kan føre til øget innovation, fordi de kan lære af hinanden. Sådanne eksternaliteter gør det mere attraktivt for ikke mindst virksomheder i servicesektoren at placere sig i områder med en høj økonomisk aktivitet for at være tættere på kunder og

samarbejdspartnere. Her står bykommunernes stærkest i kampen om servicevirksomhederne, efterfulgt af mellemkommunerne, landkommunerne og til sidst yderkommunerne.

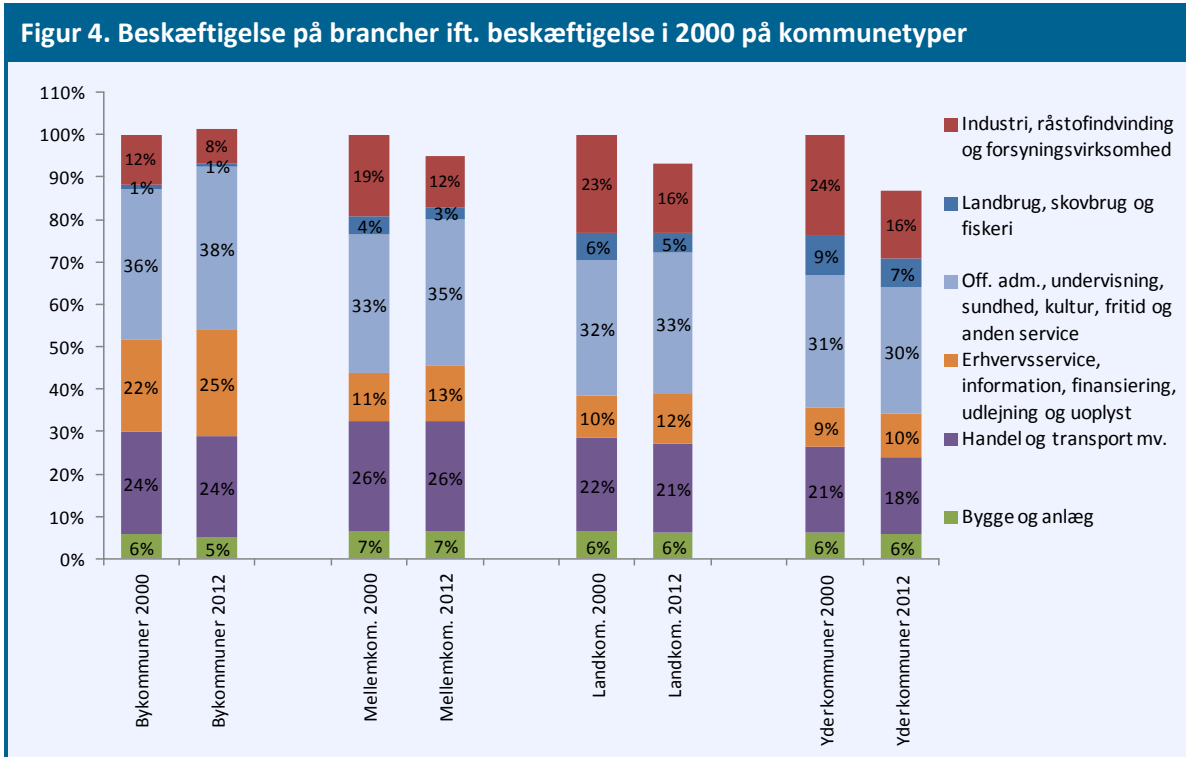
Faldet i den offentlige administration, undervisning, kultur mv. på 5 pct. i yderkommunerne skal i øvrigt ses i lyset af, at befolkningstallet også er faldet med ca. 5 pct. i samme periode, hvorved behovet for service også er faldet. Faktisk viser en simpel korrelation mellem kommunernes befolkningsvækst og vækst i antal beskæftigede i offentlig administration, undervisning, kultur mv. fra 2000 til 2012 en samvariation på 1,00. En procent befolkningsvækst (nedgang) synes således umiddelbart at føre til en procent vækst (fald) i antallet af ansatte inden for offentlig administration, undervisning, kultur mv. En samlet befolkningsvækst på hhv. 7,7 pct., 5,5 pct. og 4,5 pct. i by-, mellem- og landkommunerne er således også med til at forklare væksten i beskæftigelse inden for offentlig administration, undervisning, kultur mv. i disse kommuner.⁴

Figur 3 viser desuden, at de øvrige serviceerhverv (bygge og anlæg, handel og transport samt erhvervsservice mv.) har haft størst beskæftigelsesvækst i bykommunerne (4,7 pct.), næststørst i mellemkommunerne (4,2 pct.) og tredjestørst i landkommunerne (0,8 pct.). For især landkommunerne - men også mellemkommunerne - har det desuden betydning for den overordnede beskæftigelsesvækst, at disse erhverv udgør en mindre andel af den samlede beskæftigelse end i bykommunerne. For landkommunerne har bygge og anlæg, handel og transport samt erhvervsservice mv. således stort set ikke modvirket faldet i industri- og landbrugsbeskæftigelsen.

Yderkommunerne er imidlertid klart mest udfordret inden for bygge og anlæg, handel og transport samt erhvervsservice mv., idet yderkommunerne (som tidligere nævnt) har oplevet et fald på 3,7 pct. Der har således ikke været en samlet automatisk tilpasning på beskæftigelsen i yderkommunerne. Faktisk er det modsatte sket.

Vi ser derfor, at der har været faldende beskæftigelse i yderkommunerne inden for stort set alle brancher, hvorimod nedgangen i industri- og landbrug i bykommunerne er mere end opvejet af beskæftigelsesvækst i serviceerhvervene, jf. figur 4.

⁴ I mellemkommunerne har beskæftigelsesvæksten inden for offentlig administration, undervisning, kultur mv. dog oversteget befolkningsvæksten med godt 2 pct. point i perioden 2000-2012, mens det modsatte har været gældende for landkommunerne.



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort på arbejdssted. Der er anvendt samme opgørelsesmetode som Danmarks Statistiks RAS-database, hvorved beskæftigelsen for et givent år er opgjort på baggrund af beskæftigelsesstatus i november måned året inden.

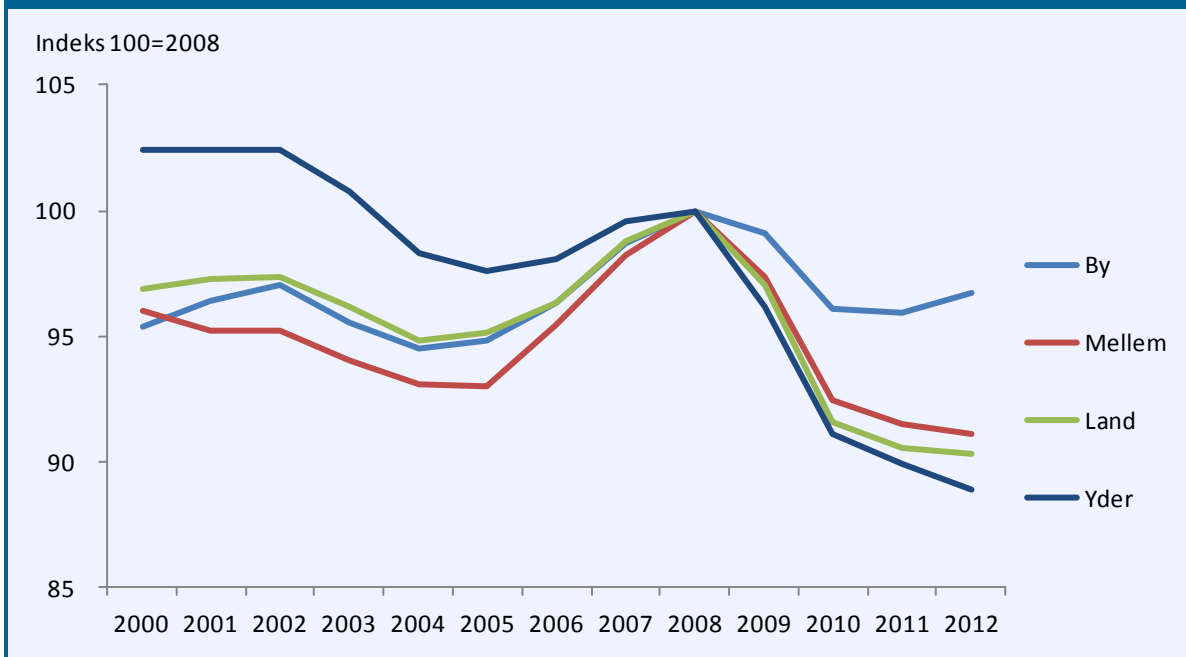
Kilde: CEPOS på baggrund af data fra Center for Regional- og Turismeforskning

Yderkommuner klarede sig dårligst op til finanskrisen og bykommunerne bedst efter

Der er også tegn på, at de beskrevne agglomereringseffekter (hhv. specialisering og urbanisering) er stærke, hvis man ser på udvikling fra 2000-2008, hvor den danske højkonjunktur var på sit højeste, og beskæftigelsessituationen var positiv i alle dele af landet.

I denne periode steg den samlede beskæftigelse i bykommunerne med 4,8 pct., i mellemkommunerne med 4,1 pct. og i landkommunerne med 3,2 pct. De positive vækstrater blev båret af vækst i servicesektoren. I yderkommunerne faldt beskæftigelsen imidlertid med 2,4 pct. på trods af en overordnet kraftig vækst i servicesektoren. Yderkommunerne skiller sig således negativt ud i forhold til de øvrige kommunetyper i perioden 2000-2008, jf. figur 5.

Figur 5. Udvikling i samlet beskæftigelse kommunetyper, 2000-2012



Anm.: Beskæftigelsen er opgjort på arbejdssted. Der er anvendt samme opgørelsesmetode som Danmarks Statistiks RAS-database, hvorved beskæftigelsen for et givent år er opgjort på baggrund af beskæftigelsesstatus i november måned året inden.

Kilde: CEPOS på baggrund af data fra Center for Regional- og Turismeforskning

Figur 5 viser også, at bykommunerne har været mindst påvirket af finanskrisen, idet faldet i beskæftigelsen skiller sig positivt ud fra de øvrige kommunetyper. Yder-, land- og mellemkommuner har mistet hhv. ca. 11 pct., ca. 10 pct. og ca. 9 pct. af beskæftigelsen, hvor forskellen alene kan tilskrives forskelle i, hvor meget industribeskæftigelse de forskellige kommunetyper har mistet. Bykommunerne har derimod kun mistet ca. 3 pct. af beskæftigelsen.

Forskellen mellem udviklingen i bykommunerne og yderkommunerne siden finanskrisen kan primært forklares ud fra udviklingen i industribeskæftigelsen, men også beskæftigelsen inden for handel og transport er faldet mere i yderkommunerne. Sidst har også offentlig administration, undervisning, kultur mv. spillet ind, hvilket i store træk kan henføres til forskelle i befolkningsudviklingen, jf. tidligere.

Konkurrenceevne er særlig vigtig for yderkommunerne

På baggrund af ovenstående synes der at være en tendens til, at servicesektoren trækker beskæftigelsesvæksten i opgangstider, men i yderkommunerne er væksten så svag, at den end ikke kan kompensere for den nedgang i industri og landbrug mv., som naturligt følger i erhverv med produktivitetstigninger. Det er tvivlsomt, om politikerne kan forbedre denne situation for yderkommunerne, idet den er baseret på grundlæggende incitament for servicevirksomheder til at placere sig, hvor der er branchespecialisering eller høj økonomisk aktivitet.

Til gengæld er yder-, land- og mellemkommuner følsomme overfor situationer, hvor efterspørgslen efter danske industriprodukter falder. Kombinationen af international krise, med faldende efterspørgsel og en relativ svag lønkonkurrenceevne, har vist sig at føre til et væsentligt tab af industriarbejdspladser i disse kommuner. I et regionalpolitisk perspektiv er en høj konkurrenceevne derfor et vigtigt element i at mindske tabet af beskæftigelse i kommuner uden for de store danske byer - og ikke mindst for yderkommunerne.

Det kan derfor anbefales at reducere eller helt at fjerne de arbejdsgiverbetalte sociale afgifter, da de øger de samlede medarbejderomkostninger direkte og dermed forringer industriens

konkurrenceevne. Det anbefales ligeledes at forbedre erhvervslivets rammevilkår ved at bringe fx klima- og miljøafgifter samt byggesagsregulering og -gebyrer ned på et internationalt konkurrencedygtigt niveau. Sidst kan det anbefales at reducere selskabsskatten, så afkastet efter skat af en given investering stiger, og det dermed bliver mere attraktivt at investere i dansk produktion.

Ud over at understøtte beskæftigelsen kan politikerne overveje at svække sammenhængen mellem beskæftigelse og bosætning ved at forbedre mulighederne for pendling. Man kan fx reducere beskatningen af privatbilisme generelt i stedet for at foretage arbitrære udpegninger af kommuner, hvor der gives særligt befordringsfradrag. Der er fx landkommuner, der er begunstiget med et særligt befordringsfradrag af politikerne, mens nogle af yderkommuner ikke har denne skattemæssige fordel for pendlere. Privatbilisme er i øjeblikket overbeskattet, selv når man medregner de negative eksternaliteter for miljøet. Det vil derfor medføre en samfundsøkonomisk gevinst at reducere registreringsafgiften og andre afgifter på privatbilisme. Man kan også arbejde for at sikre en bred tilgængelighed med kollektiv transport. For at dette skal kunne hjælpe, skal fokus dog ligge på pendlertrafikken frem for på præstige projekter mellem storbyer. Konkret kan time-modellen mellem de fire største danske byer øge udfordringerne for yder-, land- og mellemkommuner, hvis antallet af togstop reduceres, og hvis fx busnettet i yder- og landkommuner nedprioriteres.

På lokalt plan kan kommunerne også selv forbedre udviklingen. Det tidligere Indenrigs- og Socialministeriet (2009) viser, at en lav kommuneskat øger sandsynligheden for, at en given erhvervsaktiv person, der står til at flytte, vælger at bosætte sig i kommunen. Det kan derfor generelt anbefales at fx yderkommuner trimmer budgetterne, så det bliver muligt at nedsætte kommuneskatten eller reducere byggesagsgebyrerne for erhvervslivet.