

## Erhvervszoner som erhvervspolitisk instrument

kronik i Børsen 1992

Wolfgang Mostert

Den 15. juni har folkettinget tredjebehandling af et forslag om oprettelse af 10 erhvervszoner i tre udvalgte amter - Storstrøms, Bornholms, og Nordjyllands amt. Konceptet går ud på i et bestemt afgrænset område på typisk 50 hektarer, at give erhvervsvirksomheder særligt gunstige betingelser. De omfatter:

- særligt gunstige skattemæssige begunstigelser - fritagelse for kommunal og amtskommunal grundskyld, hurtigere afskrivning af virksomhedernes driftsmidler og fritagelse fra stempelafgift ved køb og pantsætning af fast ejendom indenfor zonen;
- en særlig hurtig sagsbehandling i amter og kommuner med hensyn til byggemodning, byggetilladelse, miljøgodkendelse m.m..
- en række dispensationer fra arbejdsmarkedets parter, også fra lovgivningen, omkring ferieforhold, arbejdstid, lukkelov, merarbejde og ansættelsesregler.

For at blive en af de 10 zone-kommuner skal kommunen være igang med særligt omfattende erhvervsmæssige omstillinger og have høj eller væsentligt stigende ledighed. Forslaget er en del af det store aktiveringsforlig, og er fremsat af Fremskridtspartiet, der siden midten af 1980'erne har markedsført erhvervszonetanken med baggrund i de britiske erfaringer med forsøget.

Udgifterne til de ti danske erhvervszoner vil ifølge Budgetdepartementets beregninger løbe op i 40 millioner kroner - 20 til staten og 20 til de involverede kommuner. Det er derfor hensigtsmæssigt at spørge, hvad man vil få ud af de offentlige i form af jobskabelse i de berørte zoner. Ud fra de britiske erfaringer er svaret, at bruttoeffekten er at 160 bliver ansat i de 10 erhvervszoner, eller 16 per erhvervszone. Nettoeffekten for områderne er noget lavere, da en del vil komme fra arbejdspladser andre steder i amtet.

Det siges, at den daværende finansminister Sir Geoffrey Howe udkastede ideen til oprettelse af "erhvervszoner", da han førte valgkampagne i et økonomisk særligt hårdt ramt område - Londons docklands i 1980. Samme år blev virksomhedszonerne indført på det britiske statsbudget. I en introducerende brochure fra det britiske miljøministerium blev deres formål beskrevet som følger: "Hensigten er at undersøge, i hvor stor udstrækning industriel og kommerciel aktivitet kan blive fremmet af at visse skattepålæg fjernes, og ved at anvendelsen af visse lovpligtige eller administrative former for kontrol enten fjernes eller bliver fremskyndet".

Tanker om at fritage erhvervszonerne for bestemmelser i arbejdsmarkedslovene (findes i Fremskridtspartiets forslag) og miljølovene blev opgivet. De finansielle og administrative incitament er supplerer eksisterende egnsudviklingsinstrumenter. Dvs., at virksomheder, der flytter ind i erhvervszoner, der er beliggende i egnsudviklingsområder, også har fuld adgang til traditionelle egnsudviklingstilskudsordninger. I modsætning til det danske forslag, omfatter de gunstige afskrivningsregler kun investeringer i bygninger, ikke i driftsmidler.

Indtil nu er der i Storbritannien oprettet 36 erhvervszoner. Konceptet anvendes dels som et instrument til byzoneudvikling, hvilket er årsagen til at miljøministeriet har ansvaret for lovens administration, dels som et egnsudviklingsinstrument. I afgørelser om ansøgninger vedrørende tildeling af zonestatus indebærer dette en potentiel konflikt mellem ønsket om at imødegå områdets bymæssige forfald (og dermed vælge fysisk mindre attraktive områder) og ønsket om skabelse af arbejdspladser (og dermed vælge områder, der umiddelbart egner sig til industriel udvikling).

I USA har 38 stater siden 1982 oprettet 600 erhvervszoner som et middel til at genoprette forfaldne områder i de indre byer. Bush administrationen har nu forelagt et forslag om at investere \$ 1.9 milliarder over fem år for at skabe 50 nye erhvervszoner. Ansatte og erhvervsvirksomheder i zonerne tilbydes reduktioner i den statslige indkomstskat, henholdsvis "capital gains" skat. 15 af erhvervszonerne skal ligge i landområder, således at de også i USA nu bliver et kombineret byzone - og egnsudviklingsinstrument.

I begge lande er erhvervszonekonceptet omstridt. Dels fordi det fører til konkurrenceforvriddning mellem virksomheder i samme område der er lokaliseret indenfor henholdsvis udenfor en virksomhedszone. Dels fordi virksomhedernes effekt på job og aktivitetskabelse drages i tvivl. Dels fordi de kræver store offentlige tilskudsmidler.

De høje offentlige tilskud er en nødvendighed, fordi det ene af de to grundlæggende instrumenter bag erhvervszonetankegangen - fjernelse af "red tape" og andre administrative omkostninger for virksomheder, der slår sig ned i zonerne området - ikke har nogen udbudsfremmende effekt i praksis. Undersøgelser har vist, at muligheden for administrative forenklinger spiller ingen eller kun en meget begrænset rolle for en virksomheds beslutning om at flytte ind i zonen. De administrative forenklinger fører ikke til en nævneværdig reduktion i virksomhedernes administrative forberedelser - de formelle kontakter bliver blot erstattet af uformelle.

Årsagen er, at de tekniske forvaltninger i kommunerne ikke blot spiller en kontrollerende, men i høj grad også en rådgivende rolle for virksomheder ved gennemførelse af konkrete investeringer. Selv når virksomheder opfylder zonestatutterne og ikke behøver særskilte igangsætningstilladelser fra de tekniske forvaltninger, konsulterer de hyppigt forvaltningerne for at få oplyst, hvad der er gængs praksis mht forhold som parkeringspladsers udformning, tilkørselsmuligheder, etc. En fremskyndet offentlig forvaltningsprocedure fremskynder ikke tidspunktet for en investerings gennemførelse. Virksomheder sender normalt ansøgninger om projekttilladelser ind på et tidligt tidspunkt af deres projektforberejdelser. Den tid virksomhederne herefter anvender for at færdiggøre detaljer i projektet, kan strække sig over en lige så lang periode som selve myndighedsbehandlingen.

Labour-oppositionen udtrykte på sin side bekymring for, at lettelsen i de offentlige kontrolforanstaltninger ville føre til en reduktion i miljø-og bygningsstandarderne i zonerne. Af flere grunde gik heller ikke denne spådom i opfyldelse. Zonestatutterne fastsætter en række minimumsbestemmelser, som projekterne skal opfylde, og det britiske bygningsreglement skal overholdes også indenfor zonerne. Meget industrielt byggeri er standardbyggeri og påvirkes ikke af liberaliseringer. Endeligt repræsenterer investeringerne i zonerne et aktiv for investorerne, der gerne skal have en pæn salgsværdi.

Konceptet er blevet yderligere diskrediteret af erfaringerne fra London Docklands, hvor den manglende koordinering af investeringer i fornøden infrastruktur på transportområdet er en medvirkende faktor til det finansielle sammenbrud af investeringerne.

De britiske erfaringer viser, for det første, at det ikke er den spontane udfoldelse af markedskræfterne, men solide investeringer i infrastruktur og markedsføring af offentlige myndigheder, der sammen med de finansielle incitament skaber resultater. Det er byrådene der tager initiativ til oprettelse af erhvervszoner. Det praktiske arbejde med investeringer i modning af industri-og byggegrunde, i udbygning af fornøden infrastruktur, i industribygninger og i markedsføringen gennemføres af de offentlige Urban Development Corporations eller Commission for the New Towns". Direktionen ("zone authority") for erhvervszonen spiller en

vigtig rolle under markedsføringen og med at bistå virksomheder under løsningen af praktiske problemer.

Virksomhedszonen viste sig at være et effektivt instrument for markedsføringen af de enkelte egnsudviklingsområder. Det var den "knag, som man kunne sætte sin generelle markedsføringshat på". I pressen og i offentligheden fulgte man nøje med i dette instrument, og de områder, hvor zonerne lå, havde følgelig bedre adgang til medierne.

Den positive effekt forstærkedes af, at oprettelse af en virksomhedszone fører til en koncentration af indsatsen, hvilket indebærer to fordele. Den koncentrerede indsats kan være mere effektiv til at skabe tillid til området og bedre tiltrække aktivitet end mere spredte støtteordninger. Endvidere skabes en koncentreret målsætning også for andre programmer, såsom byfornyelse generelt, der sammenlagt kan skabe en bedre effekt for området end enkeltstående sektorprogrammer.

Den største engelske succeshistorie er Corby, hvor 300 virksomheder har oprettet godt 5000 arbejdspladser. De samlede offentlige udgifter pr. skabt arbejdsplads i Corby beløb sig til 250,000 kr. Hovedparten af virksomhederne kom ikke fra selve amtet, der var således tale om en høj grad af nettoskabelse af arbejdspladser. Det positive resultat må søges i Corbys uhyre centrale placering midt i England blot halvanden timers kørsel fra storbyer som Manchester og London.

Det normale billede i andre zoner er at hovedparten af virksomhederne kommer fra den umiddelbare nærhed af zonerne eller fra det samme amt. De færreste virksomheder flytter impulsivt i søgen efter gunstige incitament. De, der gør det, er som regel virksomheder med svag ledelse og dårlige driftsresultater, der ser en flytning som den sidste udvej for overlevelse. Da den dårlige ledelse og eventuelle uheldige markedsforhold flytter med, er disse virksomheders overlevelseschance beskedent.