

EGNSUDVIKLING —

teoretiske aspekter og internationale erfaringer¹

Af P. NYBOE ANDERSEN*

Det er en talers skyldighed at formulere titlen på sit foredrag således, at den giver tilhørerne en forhåndsvejledning om foredragets indhold. Denne vejledning gives positivt ved en angivelse af emnet og de sider af dette, som man især vil behandle. Derimod plejer man jo ikke i selve titlen at sige, hvad man ikke vil tale om. I den henseende overlader man det til tilhørerne selv at drage eventuelle modsætningslutninger ud fra emnets positive formulering.

Jeg vil gerne straks sige, at i det foreliggende tilfælde vil det være fuldtud berettiget at slutte modsætningsvis ud fra ordene »teoretiske aspekter og internationale erfaringer«. Det er nemlig ikke min tanke at sige ret meget om de sider af problemet egnsudvikling, som man kunne kalde »politiske aspekter og vestjydske erfaringer«. Disse synsvinkler spiller en afgørende rolle i den aktuelle danske debat om egnsudvikling, og det kan ikke undgås, at jeg kommer ind på dem i det følgende. Men mit udgangspunkt er et andet. For det første vil jeg gerne se på, hvorledes eksistensen af regionale forskelle i henseende til økonomisk aktivitet eller industriel udvikling passer ind i den bestående økonomiske teori. Og dernæst vil jeg søge at belyse de aktuelle danske problemer på den herved tilvejebragte teoretiske baggrund.

Forholdet mellem mere udviklede og mindre udviklede regioner har fra gammel tid beskæftiget den nationaløkonomiske teori, men navnlig i den form, at man ved regioner forstod lande, således at problemet blev et led i den internationale handels teori. Således var det Ricardo magtpåliggende at vise, at to lande havde fordel af at handle med hinanden, selvom det ene på alle produktionsområder var det andet overlegent i effektivitet, jævnfør hans teori om de komparative omkostninger. Den eneste undtagelse herfra var den i praksis utænkelige situation, at det ene land var det andet lige meget overlegent på samtlige områder. Men selv dette tilfælde blev senere bragt ind under teoriens rækkevidde gennem påpejning af stordriftsfordele, altså op-

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. oktober 1958.

* Dr. oec., professor ved Handelshøjskolen i København.

EGNSUDVIKLING —

teoretiske aspekter og internationale erfaringer¹

Af P. NYBOE ANDERSEN*

Det er en talers skyldighed at formulere titlen på sit foredrag således, at den giver tilhørerne en forhåndsvejledning om foredragets indhold. Denne vejledning gives positivt ved en angivelse af emnet og de sider af dette, som man især vil behandle. Derimod plejer man jo ikke i selve titlen at sige, hvad man ikke vil tale om. I den henseende overlader man det til tilhørerne selv at drage eventuelle modsætningslutninger ud fra emnets positive formulering.

Jeg vil gerne straks sige, at i det foreliggende tilfælde vil det være fuldtud berettiget at slutte modsætningsvis ud fra ordene »teoretiske aspekter og internationale erfaringer«. Det er nemlig ikke min tanke at sige ret meget om de sider af problemet egnsudvikling, som man kunne kalde »politiske aspekter og vestjydske erfaringer«. Disse synsvinkler spiller en afgørende rolle i den aktuelle danske debat om egnsudvikling, og det kan ikke undgås, at jeg kommer ind på dem i det følgende. Men mit udgangspunkt er et andet. For det første vil jeg gerne se på, hvorledes eksistensen af regionale forskelle i henseende til økonomisk aktivitet eller industriel udvikling passer ind i den bestående økonomiske teori. Og dernæst vil jeg søge at belyse de aktuelle danske problemer på den herved tilvejebragte teoretiske baggrund.

Forholdet mellem mere udviklede og mindre udviklede regioner har fra gammel tid beskæftiget den nationaløkonomiske teori, men navnlig i den form, at man ved regioner forstod lande, således at problemet blev et led i den internationale handels teori. Således var det Ricardo magtpåliggende at vise, at to lande havde fordel af at handle med hinanden, selvom det ene på alle produktionsområder var det andet overlegent i effektivitet, jævnfør hans teori om de komparative omkostninger. Den eneste undtagelse herfra var den i praksis utænkelige situation, at det ene land var det andet lige meget overlegent på samtlige områder. Men selv dette tilfælde blev senere bragt ind under teoriens rækkevidde gennem påpejning af stordriftsfordele, altså op-

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. oktober 1958.

* Dr. oec., professor ved Handelshøjskolen i København.

hævelse af Ricardo's forudsætning om konstante omkostninger. Også andre af Ricardo's specielle forudsætninger — hans arbejdsværdilære og hans antagelse af faktorimmobilitet mellem landene — er blevet ophævet forlængst, men den grundlæggende tanke er bevaret og uddybet: Muligheden af økonomisk ligevægt uanset udviklingsniveau, og handel som et middel til større velstand for alle parter og som et middel til udjævning af såvel varepriser som faktorpriser mellem landene.

Der har dog hele tiden været sat spørgsmålstegn ved denne forestilling om harmoni og ligevægt, blot handel og faktorbevægelser fik lov at foregå frit. Ideen om opdragelsestold kom frem før midten af sidste århundrede netop som udtryk for, at i praksis kunne gnidningsmodstand forhindre et mindre udviklet land i at komme ind i den udvikling, som det i og for sig havde naturlig betingelse for. Tanken er, at det først udviklede land i kraft af selve sin udvikling opnår yderligere fordele (både indre og ydre stordriftsfordele), således at forskellen overfor det mindre udviklede land forøges. For at undgå dette kan man ved told midlertidigt hæmme konkurrencen og skaffe det mindre udviklede land et pusterum til at udvikle sine industrier. En sådan midlertidig told tjener altså til at virkeliggøre den på langt sigt optimale arbejdsdeling. Her møder vi ideen om betydningen af en tidlig start, en idé, der i virkeligheden fører over i tanken om kumulative processer bort fra ligevægt i modsætning til den gængse teori's forestillinger om harmonisk udvikling og tendens til ligevægt.

Sålænge sagen drejede sig om Englands forspring i industrien fremfor Tyskland, var den af beskeden størrelsesorden også som modifikation til den teoretiske grundbetragtning. Her var nemlig udviklingsbetingelserne nogenlunde ens, når kun bortses fra selve den tidlige start i England. Det var lande med omtrent de samme sociale, kulturelle og naturbetingede forudsætninger, m.a.o. lande, som man med god mening kunne sammenligne. Anderledes ligger det med kløften mellem det industrielle Europa og Amerika i vore dage på den ene side og de underudviklede oversøiske lande på den anden. Efter henved 200 års eksplosiv stigning i velstand i de førstnævnte lande er de sidstnævnte stadig på et eksistensminimum . . . lad så være, at dette minimum kan skaffes til mange flere millioner end dengang.

Efterhånden som disse områder har fået mulighed for at føre deres egen økonomiske politik, har de ivrigt taget protektionismen i brug under henvisning til en lignende tankegang, som ligger bag opdragelsesargumentet. Det turde dog være klart, at hermed er problemet ikke løst. Industrien blomstrer ikke op i disse lande, blot man lukker for import. Det drejer sig om at bryde, hvad Nurkse har kaldt fattigdommens onde cirkel. Det kræver ikke blot investeringer, men også dybtgående ændringer i social struktur, oplysning og mentalitet.

Overfor dette problem kommer den internationale handels teori i sin

gængse form til kort. »Grå er al teori og mest grå er den nationaløkonomiske« skrev forleden en anmelder i anledning af den danske udgave af Myrdal's bog om Verdens økonomiske ulighed¹. Helt så grå er teorien nu ikke, som man måtte få indtryk af ved at læse Myrdals bog. Der er tværtimod ydet værdifulde bidrag i de senere år til en teoretisk udforskning af de underudviklede landes vækstproblemer og deres forbindelse med væksten i den øvrige verden, også bidrag som er langt mere konkrete og præcise end Myrdals egne. Men rigtigt er det, at disse bidrag endnu ikke er integreret med den traditionelle teori for den internationale handel. I det hele taget har jo denne teori, således som den fremstilles i lærebøgerne — min egen ikke undtaget — endnu i vore dage i ret høj grad præg af at være en statisk ligevægtsteori.

Den samme karakteristik kommer da til at gælde også for teorien om forholdet mellem forskelligt udviklede regioner indenfor samme land — hvis man overhovedet kan tale om eksistensen af en sådan teori. Hos Ricardo var det som bekendt således, at værdilæren indenfor det nationale markeds grænser var en anden end i forholdet mellem landene. Det var en konsekvens af hans forudsætning om faktormobilitet nationalt, men ikke internationalt. En integration af den interregionale og den internationale handels teori måtte vente helt til Heckscher's artikel om »Utrikeshandels verkan på inkomstfördelningen« i *Ekonomisk tidsskrift* (1919), som senere blev fulgt op og uddybet af Ohlin i hans velkendte arbejder. Efter denne betragtning tillægges der ikke landegrænserne en så principiel afgørende betydning som hos klassikerne, men med visse gradsforskelle må de samme forhold blive afgørende for bevægelser af varer og produktionskræfter mellem regioner og mellem forskellige lande, og i begge tilfælde må disse bevægelser tendere mod udligning af priser og faktor aflønning.

Denne parallellisme i betragtningen af interregionale og internationale problemer går også Myrdal ind for i nævnte bog. Han bygger endda fremstillingen op ganske tilsvarende som Ohlin i sin »Interregional and International Trade«, idet han først analyserer forholdene indenfor et enkelt land, der omfatter forskellige regioner, og derefter går over til forholdet mellem landene.

Men medens Ohlin mener at finde ligevægtssøgende kræfter i virksomhed overalt både nationalt og internationalt, så er det Myrdal's opfattelse, at kræfternes frie spil normalt søger bort fra en ligevægtstilstand, og at kun statsmagts indgriben kan forhindre disse kræfter i at føre til stadig voksende forskelle i realindkomst, det være sig mellem et lands forskellige regioner eller mellem landene indbyrdes. Han siger det endda sin sædvane tro meget drastisk:

1. Gunnar Myrdal: *Verdens økonomiske Ulighed*. Det danske Forlag 1958.

»Hvis udviklingen var overladt til de økonomiske kræfter uhæmmet af nogen former for politiske indgreb, ville industriproduktionen, handels-, bank- og forretningsvæsen, søfart og i virkeligheden al økonomisk virksomhed, som i et samfund i vækst giver en overnormal afkastning — og i tilgift hertil desuden videnskab, kunst, litteratur, undervisning og overhovedet al højere kultur — klumpes sammen i visse egne og områder, medens resten af landet mere eller mindre ville havne i et dødvande.«¹ Og han fortsætter:

»Arbejdskraftens, kapitalens, varernes og tjenesteydelseernes bevægelser modvirker ikke af sig selv den naturlige tendens til ulighed mellem de forskellige områder. I og for sig er vandringer, kapitalbevægelser og handel snarere hjælpemidler for de selvforstærkende processers udvikling — opad i de heldige områder, nedad i de uheldige.«²

Myrdals udgangspunkt er givetvis forholdet mellem de industrialiserede lande og den underudviklede del af verden, og i den forbindelse er der som allerede nævnt også god grund til at kritisere den gængse teori med dens ligevægtsbetragtninger som utilstrækkelig og urealistisk. Det spørgsmål, som interesserer os her, er imidlertid, om det er berettiget at generalisere denne kritik også til forholdet mellem et lands forskellige regioner i en sådan udstrækning, som Myrdal gør det. Svaret herpå er åbenbart vigtigt, hvis man vil tage stilling til, om det skal være en opgave for det offentlige at tage sig af egnsudvikling ved specielle foranstaltninger, eller om problemet kan løses på anden måde og da hvilken.

Lad os først se lidt nærmere på selve det spørgsmål, hvad det vil sige, at en egn er underudviklet i forhold til andre dele af samme land. Der findes en slags definition i den danske egnsudviklingslov³, hvor der i paragraf 1 tales om »sådanne områder af landet, som med hensyn til industriel udvikling står tilbage for det øvrige land, eller som er ramt af særlige økonomiske vanskeligheder«. Her er altså antydning af to forskellige former. Det man typisk forstår ved et underudviklet område, knytter sig vel til det første kriterium: manglende industriel udvikling i sammenligning med det øvrige land. Men desuden kan der forekomme områder, hvor indkomsten er lav, fordi et bestående, måske oprindeligt særdeles effektivt produktionsapparat ikke mere udnyttes på grund af svigtende efterspørgsel efter de pågældende produkter. Det er formentlig hovedeksemplet på lovens andet kriterium: at være ramt af særlige økonomiske vanskeligheder.

Fra udlandet er det ikke svært at finde ret rendyrkede eksempler på regional ulighed af begge disse typer. Syd-Italien eller sydstaterne i USA er eksempler på den første, Englands »depressed areas« på den anden. De dan-

1. Anf. skr. s. 43.

2. Anf. skr. s. 44.

3. Lov nr. 211 af 16. juni 1958.

ske problemer synes derimod at være en ret uklar og kompliceret blanding af begge kriterier.

Før jeg går ind på dette, er det dog nødvendigt at se lidt nærmere på indholdet og formuleringen af det første kriterium. Søger man en generel definition på økonomisk underudvikling, må udgangspunktet formentlig være, at realindkomsten pr. indbygger i en vis region er lav og stagnerende. Her må igen principielt sondres mellem to forskellige muligheder, som dog i praksis normalt vil være til stede samtidig i en eller anden kombination.

I det ene tilfælde arbejdes der i den pågældende egn i alle eller i hvert fald i de vigtigste fag med ringere produktivitet end i resten af landet. Det kan skyldes dårlig jord, uheldigt klima, ringere uddannet arbejdskraft eller utilstrækkelig forsyning med realkapital og teknik. Det kan også være en afsides beliggenhed, der gør transportomkostningerne høje, både ved tilgang og afgang af varer, og derved reducerer regionens realindkomst.

I det andet tilfælde har regionen en lavere realindkomst end landets gennemsnit, fordi den har en særlig stor andel af sådanne fag, som også i det øvrige land producerer med forholdsvis ringe effektivitet, f.eks. landbrug sammenlignet med industri.

Sammenligner man et underudviklet land med et mere fremskredent, gør begge disse forhold sig gældende. Produktiviteten er lav overalt, men samtidig har man en erhvervsstruktur, der fastholder det meste af befolkningen i en primærproduktion, hvor produktiviteten og realindkomsten er ganske særlig ringe.

På tilsvarende måde viser en undersøgelse foretaget af United Nations' Economic Commission for Europe¹, at fattige regioner har en større landbrugs- og en lavere industriprocent end de rige regioner i samme land. Undtagelser er kun de egne af England og Belgien, hvor problemet ikke er egentlig underudvikling, men svigtende efterspørgsel efter en specialiseret industriproduktion.

Ofte synes man at gå ud fra en så ufravigelig sammenhæng mellem industrialiseringsgrad og velstandsniveau, at man tager selve industriprocenten som udtryk for et lands eller områdes udviklingsniveau. Noget i den retning ligger vel bag den nævnte formulering af kriteriet i den danske lov. Man identificerer altså økonomisk udvikling med industrialisering. Så enkel er sagen dog ikke. Således kan landbruget i så høj grad være præget af industrielle produktionsmetoder, at det giver sine udøvere en til deres antal svarende andel af nationalproduktet. Medens landbruget ellers overalt i Europa har en lavere andel af nationalproduktet end af folketal og arbejdsstyrke, gælder dette i de senere år ikke ubetinget dansk landbrug, som nogenlunde har kunnet fastholde samme nationalindkomst pr. beskæftiget som andre

1. Economic Survey of Europe in 1954, Geneva 1955, ch. 6.

erhverv i gennemsnit. Dette er sket i kraft af mekanisering og landbrugsfaglige fremskridt, som stærkt har forøget produktiviteten af landbrugets arbejdskraft udtrykt i tekniske enheder og derved nogenlunde har ophævet virkningerne af et dårligt bytteforhold for erhvervet. Men resultatet har været en stærk afgang af arbejdskraft fra landbruget, som det har været vanskeligt fuldtud at opsuge i andre erhverv. Så kan man bagefter diskutere, om årsagen til den herved opståede ledighed er den svage udvikling af industrien eller den stærke industrialisering af landbruget.

En anden vanskelighed ved at benytte industriprocenten som kriterium ligger i de tjenesteydende fag (handel og omsætning, administration og liberale erhverv m.v.). Behovet for disse fags ydelser vokser med stigende velstand, og fagene har derfor normalt den højeste andel af befolkningen i de mest velstående regioner. Dette kan bevirke, at industriprocenten i disse regioner bliver noget lavere end i regioner med lavere realindkomst, således at man også af den grund skal være forsigtig med at lægge industriprocenten til grund for en afgørelse af en regions udviklingsniveau. Meget tyder på, at industriprocenten i et langt tidsrum med økonomisk vækst vil gennemløbe en række værdier i bestemt rækkefølge, nemlig først svagt stigende, så kraftigere stigende, derefter stagnerende og tilsidst noget aftagende.

Relativt lav realindkomst i en bestemt egn kan altså fremkomme på to måder: Efterspørgslen kan vende sig bort fra denne egns hidtidige hovedproduktion, således at egnen synker ned på et lavere velstandsniveau end før i sammenligning med det øvrige land og måske også i absolut forstand. Eller der kan indtræde en stigning i produktiviteten i det øvrige samfund, som af en eller anden grund ikke drager den pågældende egn med opad.

I begge tilfælde vil den gængse teori hævde, at tilpasningsprocesser må træde i virksomhed, som skulle tendere mod at udligne den således opståede forskel i realindkomst pr. indbygger. Disse processer samler sig om følgende to mekanismer: For det første må forskellen i indkomst og beskæftigelsesgrad føre til, at folk flytter bort fra den pågældende egn. Og for det andet må lønkrav, husleje og andre omkostninger på egnen falde enten absolut eller i al fald relativt til omkostningsudviklingen andetsteds, og dette må virke i retning af at gøre eksisterende virksomheder mere konkurrencedygtige og tiltrække nye investeringer fra andre egne indenfor brancher, som måske ikke hidtil har været stærkt repræsenteret i regionen.

Teorien hævder ikke, at denne tilpasningsproces fører til genoprettelse af status quo i alle henseender. Men den skulle medføre en udligning af beskæftigelsesgrad og realindkomstniveau, således forstået, at arbejdskraft med samme kvalitet aflønnes ens. Derimod er det nok muligt, at resultatet bliver en varig tilbagegang i egnens folketal som følge af vandring til de mere ekspanderende områder.

Hvor effektivt fungerer nu denne tilpasningsproces? Det vil i høj grad bero

på beskæftigelsesgrad og ekspansionstempo i de mere veludviklede dele af landet. Har man her en høj aktivitet, vil der være relativt gode muligheder for at trække arbejdskraft fra det dårligt stillede område. Er der derimod en vis tendens til arbejdsløshed også her, omend i mindre grad end i det førstnævnte område, vil den altid eksisterende træghed med hensyn til flytning til en anden del af landet og måske samtidig til et andet fag slå stærkere igennem og hindre en hurtig tilpasning.

Beskæftigelsesgraden spiller også en rolle for den anden side af tilpasningsprocessen, nemlig tilstrømningen af nye virksomheder til det underudviklede område på grund af lavere omkostningsniveau. Er der ligefrem mangel på arbejdskraft i det øvrige land, virker et rigeligt udbud i en bestemt egn som en tiltrækkende faktor i sig selv helt bortset fra eventuelle forskelle i lønniveauet. Under en tilstand af undernormal beskæftigelse i det øvrige land skal der derimod væsentlige lønforskelle til for at flytte industrien. Chancen for, at sådanne lønforskelle skal opstå, er desuden i vore dage kun små, i hvert fald i de mere udviklede lande, hvor fagbevægelse og sociallovgivning sætter undergrænser for lønnen, også i områder med stor ledighed.

Ved høj beskæftigelse overvindes også lettest den træghed, der beror på, at arbejdskraft ikke er en homogen vare, men har forskellig uddannelse og kvalitet.

Beskæftigelsesgradens afgørende betydning for styrken af en tilpasningsproces er der mangfoldige eksempler på. Fra USA kan nævnes, at medens det i 30'erne trods bevidste anstrengelser fra unionsregeringens side var uhyre vanskeligt at opnå en tilnærmelse i levestandard mellem de underudviklede sydstater og den øvrige union, så er der under den høje beskæftigelsesgrad i krigs- og efterkrigstiden sket store fremskridt i så henseende, både i kraft af bortvandring fra sydstaterne — trods alle farvebarrierer — og i form af industrialisering af visse sydstatsområder under indflydelse af rigeligt arbejdsudbud, lav løn og svage fagforeninger.

Italien frembyder et andet eksempel på beskæftigelsesgradens betydning, idet en ret høj arbejdsløshed i Norditaliens industriområder har lagt sig hindrende i vejen for en stor indvandring fra det overbefolkede og industrielt underudviklede Syditalien. Omvendt har i Frankrig en høj beskæftigelsesgrad i de mere industrialiserede regioner omkring Paris og i nordøst ført til en affolkning af visse fattige egne i det centrale og sydlige Frankrig. Derimod ikke af Bretagne, hvilket måske kan skyldes, at befolkningen her har et stærkt lokalt særpræg og derfor nødigt tager hopæl i andre egne af landet.

I Tyskland har den voldsomme ekspansion i de centrale industriegne omkring Rhinen i de senere år virket som en magnet, der har tiltrukket arbejdskraft fra de af flygtninge overbefolkede områder, herunder ikke mindst Slesvig-Holsten.

Omvendt er løsningen af de danske egnsproblemer, specielt den relativt store ledighed i Nordjylland, i høj grad blevet hæmmet af den forholdsvis langsomme ekspansion og ret betydelige arbejdsløshed, som har kendetegnet det danske erhvervsliv som helhed siden 1950. Boligmanglen i de mest ekspansive områder og organisatoriske hindringer på arbejdsmarkedet i forbindelse med forskelle i arbejdskraftens uddannelse har ikke gjort tilpasningen lettere.

Man kan formentlig drage den konklusion, at en stærk ekspansion i et lands økonomi formindsker risikoen for store og varige regionale uligheder. I en relativt stagnerende økonomi derimod vil forskellene kunne blive mere alvorlige og langvarige. Og jo langsommere tilpasningen arbejder, desto større risiko er der for, at den går helt i stå og afløses af Myrdal's kumulative processer henimod stadig voksende ulighed.

En sådan proces kan f.eks. forløbe efter følgende mønster: Lav indkomst giver stor skattebyrde på grund af store sociale udgifter og ringe lokal skatteevne. Samtidig bliver forsyningen med skoler, veje og andre offentlige faciliteter forringet. Både skattebyrden og den ringere forsyning med de nævnte goder virker hæmmende på tilflytning af ny virksomhed. Egnen får måske end ikke sin normale andel af væksten i landets erhvervsliv og sakker dermed mere og mere bagud i forhold til andre egne, af hvilken årsag forskellen i skattebyrde og offentlige goder bliver større og større.

Man risikerer også, at arbejdskraftens kvalitet forringes. Ikke blot virker stor og langvarig ledighed uheldigt ind på arbejdsevnen, men i en egn med stagnerende erhvervsliv, vil ungdommens dygtiggørelse også ofte blive forsømt. Forældre har dårligt råd til at bringe ofre derfor og forsyningen med lokale skoler og med egnede lærepladser er under landets gennemsnit, således at uddannelse ofte kræver rejse til andre egne og derved bliver uforholdsmæssigt dyr. Sammenlignet med landets gennemsnit forringes altså arbejdskraftens kvalitet i den pågældende region, og selvom man efter et åremål atter når frem til en ligevægt med fuld beskæftigelse, vil det blive på et lavere realindkomstniveau end før.

Også her står en statisk ligevægtsbetragtning i modsætning til en mere dynamisk analyse. Den førstnævnte betragtningsmåde skulle nemlig føre til, at effektiviteten i regionen skulle stige. Når arbejdskraft vandrer bort, må grænseproduktiviteten af de tilbageblevnes arbejde være forøget — alt andet lige. Men alt andet er ikke altid lige. Selve tilpasningen kan ændre arbejdskraftens kvalitet og dermed produktivitetskurvens beliggenhed, måske også på den måde, at det er de dygtigste, mest energiske og veluddannede som vandrer bort. I hvert fald vil bortvandringen sikkert omfatte forholdsvis mange af de unge.

Også på kapitalbevægelsernes område kan kumulative processer optræde. Således er det ikke givet, at kapitalen vandrer fra de rige til de fattige regio-

ner. Måske går den i modsat retning, fordi de rige regioner samtidig er de mest ekspanderende og derfor kan byde den største forrentning og sikkerhed.

Endvidere skal forbrugsgodeproducerende virksomheder i en fattig egn betale fulde transportomkostninger for tilførte råstoffer, men de færdige produkter kan man i ringe omfang sælge på stedet, hvor købeeften er lav. Man må altså eksportere en forholdsvis stor del af sin produktion til markeder udenfor regionen. Imidlertid er der i vore dage en stigende tendens til, at en producent tager samme pris for sin vare overalt på det nationale marked, idet prisen ofte indgår i selve den landsomfattende reklame for varen. Under disse omstændigheder må producenterne af mærkevarer med et landsomfattende marked være interesseret i at lægge deres fabrikker nær ved de områder, der byder på den største koncentration af købekraft. Derved kan den for hele landet gældende pris sættes så lavt som muligt, idet der er et stort antal nærboende kunder, som er med til at betale underskudet på de varer, der sælges til samme pris i fjerntliggende dårlige markeder med dyre transportomkostninger og måske også med forholdsvis stor detaillistavance, fordi de enkelte butikkers omsætning er så lille i disse områder.

Teorien går ud fra, at interregional såvel som international handel vil føre til udligning af priserne excl. forskelle i transportomkostninger, men i virkeligheden kan det ske, at priserne interregionalt udlignes incl. disse omkostninger til skade for de fjernt fra det store marked liggende producenters konkurrenceevne.

Endelig ligger der også en mulighed for en kumulativ proces i den før nævnte typiske forskel mellem underudviklede og mere udviklede områders erhvervsstruktur. Med stigende velstand vil sekundære og tertiære erhverv optage en stigende andel af folketallet på bekostning af landbrug og anden mere primær produktion. Selve den forskydning i efterspørgslens sammensætning, som begunstiger de sekundære og tertiære erhverv, vil imidlertid blive yderligere forstærket, jo mere disse erhverv i forvejen betyder og jo højere velstandsniveauet derfor er. Dette teorem er en meget gammel kending i nationaløkonomien, en vækstmodel der er 100 år ældre end de klassiske ligevægtsmodeller, idet Colin Clark har fundet den beskrevet i Sir William Petty's »Political Arithmetic« fra 1690 og derfor givet den navn af Petty's lov.

Anvender man dette på de regionale forskelle, vil en egn kunne komme ind i en selvforstærkende opgang derved, at den har særligt gode vækstbetingelser for netop de fag, der ligger højt på indkomstskalaen. Omvendt hæmmes de egne, der har lidet gunstige betingelser for sådanne erhverv. Man skal dog næppe tillægge dette nogen meget stor betydning. En dansk beregning af Petty-effekten er søgt foretaget i Kjeld Bjerke og Niels Ussing: Studier over Danmarks Nationalprodukt 1870—1950, side 38 f. Man kommer til det

resultat, at for hele den af bogen omhandlede periode under eet skulle realindkomsten i 1929-priser være forøget med ca. 10 % som et resultat af vandringskraften af arbejdskraft fra landbrug til byerhverv. Hertil kommer sikkert en vis stigning indenfor byerhvervene som følge af vandring fra lavere lønnede (husligt arbejde) til højere lønnede, men dette har ikke kunnet undersøges.

Også de nævnte ca. 10 % må vel tages med et vist forbehold. Men da realindkomsten i alt er mere end fem-doblet i den undersøgte periode tyder alting på, at virkningen har været særdeles beskeden sammenlignet med virkningerne af fremskridt i produktivitet indenfor de enkelte fag. Dette kunne tænkes at skyldes, at landbruget i Danmark har vist så kraftig en stigning i produktivitet i hele det nævnte tidsrum. Tilsvarende undersøgelser foretaget af P. Nørregaard Rasmussen på materiale fra Norge, Italien og USA, tyder dog heller ikke på, at Petty's lov i disse lande forklarer nogen særlig stor andel af stigningen i velstand¹.

Jeg har i det foregående dels talt om de faktorer, der trækker imod ligevægt i udvikling mellem regioner indbyrdes, dels beskrevet en række destabiliserende kræfter. Ifølge gængs teori skulle de førstnævnte tendenser som regel være de stærkeste, medens Myrdal går ind for den modsatte opfattelse. Det er dog næppe muligt med generel gyldighed at udpege det ene sæt kræfter som sejrende i kampen. Resultatet synes at måtte afhænge af det milieu -- økonomisk, socialt og kulturelt -- hvori kampen foregår.

Hvis det virkelig var således, at vækst i velstand var ledsaget af dominerende tendenser til øget forskel mellem et lands fattige og rige regioner, så måtte vel disse regionale forskelle være størst i de rige lande, som jo har haft den stærkeste og mest langvarige vækst i velstand. Det forholder sig imidlertid modsat, hvilket klart fremgår af materialet i Economic Survey for 1954. Det er netop de fattigste lande i Europa, der har de alvorligste regionale modsætninger.

Hvad er forklaringen på dette forhold? Er det eksistensen af et højt velstandsniveau, der hindrer dybtgående regionale forskelle, eller er det hastigheden af den nutidige vækst, der spiller den afgørende rolle? Formentlig en kombination af disse to forhold. Et højt velstandsniveau er normalt ledsaget af en social og organisatorisk struktur, som fremmer tilpasningstendenser i højere grad end strukturen i et samfund med lavt velstandsniveau. (Man kan så diskutere, om det ikke må siges at være politiske forhold, der her er udslagsgivende.) Men samtidig spiller ekspansionstempoet en betydelig rolle. I depressionsperioder kan der selv i de mest fremskredne lande meget vel opstå kraftige kumulative processer henimod større regionale forskelle, men

1. P. Nørregaard Rasmussen: Om Realindkomst. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1952 s. 19ff.

under en tilstand af høj beskæftigelsesgrad og stærk ekspansion synes sådanne tendenser at måtte være svage sammenlignet med de udlignende kræfter.

Myrdal's interesse for de underudviklede lande har vistnok ført ham til at generalisere for stærkt og tillægge kumulative regionale processer større betydning end berettiget for de mere fremskredne landes vedkommende. Det er givet, at den gængse teori for interregional og international udvikling trænger til et supplement, som fremhæver muligheden for kumulative processer. Men deraf følger ikke, at den sidstnævnte betragtning kan ophøjes til en ny generel teori.

Hvorledes er nu for Danmarks vedkommende det indbyrdes styrkeforhold mellem de ligevægtssøgende og de destabiliserende tendenser? I betragtning af vort økonomiske udviklingsniveau må formodningen være for, at de Myrdal'ske betragtninger må være af ret begrænset gyldighed for os. Danmark er utvivlsomt også et af de lande i verden, der har de mindste regionale udviklingsforskelle. (Jeg ser her naturligvis helt bort fra Grønland og Færøerne og holder mig alene til det egentlige Danmark.) Jeg nævnte før, at egnsudviklingsloven giver mulighed for bistand i form af rådgivning eller finansiering »til ophjælpning af produktiv beskæftigelse i sådanne områder af landet, som med hensyn til industriel udvikling står tilbage for det øvrige land, eller som er ramt af særlige økonomiske vanskeligheder«.

Hvilke egne af landet er det, man her har haft i tankerne?

Det må vel blive en af de første opgaver for det i henhold til loven oprettede egnsudviklingsråd at gøre det klart — først for sig selv og dernæst for offentligheden — hvordan man vil fortolke den geografiske rækkevidde af lovens ord. Vil man overhovedet forsøge at karakterisere visse egne som så meget mere tilbagestående end de andre dele af landet, at de førstnævnte omfattes af loven, medens de sidstnævnte holdes udenfor? Og ud fra hvilke kriterier vil man gennemføre en sådan eventuel sontring?

Jeg har allerede i det foregående kritiseret brugen af industriprocenten som udtryk for et områdes økonomiske udvikling, men selvom man ville mene, at den kunne give et fingerpeg om de bestående forskelligheder i realindkomst mellem landets egne, hvilke konsekvenser vil man så egentlig drage deraf? Ingen kan dog for alvor ville påstå, at man kan eller bør sætte sig som mål, at alle amter skal have samme procent af befolkningen beskæftiget ved industri. Spørgsmålet om underudvikling må i det mindste altid ses i relation til det foreliggende grundlag for en industrialisering hvad angår naturforekomster, arbejdskraftreserver, transportmuligheder, markedsnærhed etc. Man kan næppe udfra nogen forhåndenværende statistik belyse dette til bunds, men enhver sammenligning må for en stor del vedrøre potentielle størrelser, muligheder som ikke hidtil er udnyttede.

Heller ikke arbejdsløshedsprocenterne er uden nærmere kommentarer

anvendelige som kriterium på særlige økonomiske vanskeligheder, der kan motivere øget industrialisering¹. Der er f.eks. flere mennesker, som rammes af arbejdsløshed i hovedstaden end i de nordjydske amter, uanset at de sidste har en væsentlig højere procent ledige og dermed også længere arbejdsløshedsperioder for den enkelte. Det er klart, at dette sidste rejser særlige sociale problemer for de pågældende. Men det er ingenlunde givet, at langvarig arbejdsløshed på en bestemt egn skal bekæmpes ved industrialisering på samme egn. Måske skal industrien udvides andetsteds i landet og folk flyttes dertil. Arbejdsmarkedskommissionen stillede for nogle år siden forslag om at fremme fraflytningen fra de jyske arbejdsløshedsøer. Jeg har ikke indtryk af, at disse forslag i nævneværdig grad er blevet fulgt op, hvorimod man har været mere interesseret i at gennemføre den del af kommissionens forslag, der gik ud på at fremme industrialiseringen i de pågældende landsdele. Egnsudviklingsloven ligger jo også på den sidstnævnte linje.

Spørgsmålet er vel, om lovens formulering ikke er så vid, at den kan bringes til at omfatte alt, hvad der ligger vest for — om ikke Valby bakke, så i alt fald Ringvej B 3. Dette falder godt i tråd med, at der i den sidste tid synes at være sket en væsentlig forskydning i hele debatten om egnsudvikling her i landet. I adskillige år efter krigen opfattedes det først og fremmest som et spørgsmål om arbejdsløshedsøerne i Nordjylland og enkelte andre steder, hvor der af særlige årsager var opstået et overskud af ufaglært arbejdskraft, som det var svært at opsuge på stedet og heller ikke let at flytte, så længe boligmarkedet ikke var frit og arbejdsløsheden ikke afskaffet i det øvrige land. Her forelå åbenbart et eksempel på, hvad loven kalder »særlige økonomiske vanskeligheder«, også på den måde, at den nordjydske industri især omfatter brancher, hvis beskæftigelse er steget mindre end gennemsnitligt for hele industrien.

Med direktør Gunnar Andreasens pjece om Vestjyllands fremtid kom sagen imidlertid ind i et andet perspektiv, idet vægten nu blev lagt på mangelende industriel udvikling. På dette grundlag startedes en lavine, idet vi nu meget hastigt nærmer os et stadium, hvor samtlige områder udenfor hovedstaden har meldt sig selv som underudviklede gennem oprettelse af regionale arbejdsløshedsudvalg, udviklingsråd, erhvervsråd, initiativudvalg og hvad det altsammen hedder.

Det passer udmærket ind i dette billede, at den betænkning, som i sidste uge blev afgivet af et udvalg nedsat af arbejdsministeriet, hedder »Erhvervsudvikling i provinsen«². Den bringer meget nyttigt stof af beskrivende karakter, men opstiller ikke noget klart kriterium for at udpege visse områder

1. Der kan henvises til artiklen »Omkring egnsudviklingsloven« i Erhvervsøkonomiske Meddelelser, juli-august 1958, s. 1 ff.

2. Betænkning nr. 206, 1958.

i provinsen som så meget mere underudviklede end andre, at eventuelle foranstaltninger kunne afgrænses til den.

Alt dette stemmer meget godt med de foran udviklede teoretiske betragtninger og internationale erfaringer. Dels måtte man vente forholdsvis ringe regionale forskelle i et land med Danmarks geografiske og økonomiske struktur og udviklingstrin. Dels er netop hovedstadsområdet relative størrelse det eneste forhold, som placerer Danmark i noget af en særstilling blandt Europas lande, hvad forholdet mellem forskellige regioner angår. — Den førnævnte ECE-rapport har en tabel over befolkningens fordeling efter byernes størrelse i forskellige europæiske lande. Det fremgår heraf, at intet land har så stor en andel af sit folketal koncentreret i et enkelt byområde som Danmark med 27 % i hovedstadsområdet. Østrig følger tæt efter med 25 % i Wien. Disse to tal kommenteres med den bemærkning, at både Danmark og Østrig har mistet landområder, og at deres hovedstæder af den grund er blevet så forholdsvis store. For Danmarks vedkommende er den forklaring dog lidet relevant, eftersom byens andel i folketallet først for alvor er steget i de sidste menneskealdre. Endnu for 100 år siden var den kun en halv snes procent.

At København er relativt større end andre europæiske storbyer er jo imidlertid ikke et bevis for, at den er for stor, således opfattet, at den danske befolknings samlede realindkomst ville være større, såfremt en mindre andel af folketallet var samlet i hovedstadsområdet. Jeg skal ikke forsøge at gå i lag med dette problem, som næppe har nogen entydig videnskabelig holdbar løsning. Man kunne jo forestille sig, at det, Warming i sin tid kaldte »storbyernes blændværk«, ville lokke så mange mennesker til København, at arbejdsløsheden her procentvis blev større end i det øvrige land. Som bekendt er dette ikke tilfældet. Tværtimod er beskæftigelsesniveauet højest i hovedstaden og aftager desto mere jo længere man kommer bort fra denne. Det er just dette forhold, som er baggrunden for planerne om at fremme mere intensiv erhvervsudvikling i provinsen.

Det er imidlertid værd at lægge mærke til, at den førnævnte betænkning om erhvervsudvikling i provinsen indeholder materiale, som nærmest bringer en til at tvivle på selve udgangspunktet for det pågældende arbejdsministerielle udvalgs arbejde, nemlig at der er en afgørende forskel mellem hovedstaden og provinsen. Jeg citerer: »I tiden siden 1938 er industribeskæftigelsen i provinsbyerne, såvel relativt som absolut, steget mere end i Storkøbenhavn; der er hermed begyndt en udligningsproces, der dog endnu ikke er resulteret i en egentlig udjævning«¹. Og senere hedder det: »Regnet efter de absolutte tal er Storkøbenhavn det område, der har haft den største tilvækst i begge de to her omhandlede perioder. Ser man derimod på den rela-

1. Anf. skr. s. 13.

tive vækst, lå Storkøbenhavn lavest i tiden 1938 til 1948 og næstlavest i perioden 1948 til 1955. Størst procentuel tilvækst kan konstateres i Vest- og Sydjylland, d.v.s. i de to områder, der har haft det laveste udgangspunkt. Dette indikerer, at der allerede nu er startet en udjævningsproces, en udvikling, der dog . . . endnu ikke er kommet særligt langt¹.

Disse citater stemmer udmærket med den betragtning, jeg har gjort gældende, nemlig at tilpasningstendenserne trods alt er forholdsvis stærkere i det danske samfund, og at vore regionale udviklingsproblemer derfor er af beskeden størrelsesorden. Dette er tilfældet til trods for, at vi i adskillige år har haft en forholdsvis langsom stigning i industriproduktionen og en ret lav beskæftigelsesgrad. Så meget mere ville det have været tilfældet, om ekspansionen havde været hurtigere. Høj beskæftigelse og aktivitet for landet som helhed er uden tvivl en afgørende forudsætning for en rationel løsning af egnsudviklingsproblemerne, og det er helt nødvendigt at betragte den mangfoldighed af planer og initiativer, som knytter sig til det nyskabte begreb egnsudvikling, netop ud fra denne helhedssynsvinkel.

Disse planer omfatter navnlig egnsudviklingsloven, der skal muliggøre støtte til ophjælpning af produktiv beskæftigelse i form af rådgivning og finansiering (statsgaranti eller statslån). Endvidere det endnu ikke vedtagne forslag til ny beskæftigelseslov, der bl.a. åbner adgang til at yde støtte til udbygning af industriarealer og til opførelse af fælles værkstedshuse i særligt ledighedsramte egne, og endelig en række forslag i den nysnævnte betænkning om erhvervsudvikling i provinsen, hvoraf det vigtigste er oprettelsen af et centralt erhvervslokaliseringsudvalg, der skal administrere en landsomfattende erhvervslokaliseringsstjeneste.

Foruden disse offentlige foranstaltninger og forslag må også nævnes et betydeligt antal lokale private projekter, navnlig vedrørende Nord- og Vestjylland.

Om hele denne aktivitet kan i hvert fald siges det gode, at den foregår på et tidspunkt, hvor der er brug for et maksimum af initiativ i forbindelse med udbygningen af dansk industri som helhed. Ikke blot har vi i adskillige år haft en betydelig gennemsnitlig ledighed og en i sammenligning med andre europæiske lande meget langsom vækst i industriproduktionen. Men nu står vi yderligere overfor den forøgede liberalisering, som deltagelse under en eller anden form i et europæisk samarbejde vil medføre. Vi ved, at den rummer chancer for øget dansk industrieksport, men også risiko for nedgang i produktion og beskæftigelse på sådanne områder, hvor dansk industri ikke er konkurrencedygtig på et frit marked.

Det forekommer mig at være aldeles afgørende, at planerne om egnsudvikling helt og fuldt bringes ind under denne videre synsvinkel. Dette er

1. Anf. skr. s. 24.

så meget mere nærliggende, som det kan være fristende at anvende selve egnsudviklingens terminologi på Danmarks stilling i et økonomisk forenet Europa. Handelsministeren gjorde det i en kronik i sommer¹, hvor han formulerede problemet således: Skal Danmark blive Europas Gladsaxe eller dets Jetsmark? Spørgsmålet er dette: Vil den vækst og udvikling, som Europas økonomiske integration må antages at medføre, fortrinsvis samle sig om de i forvejen mest industrialiserede områder, altså industriområderne i Vesttyskland, Holland, Belgien og Nordfrankrig, eller vil den tværtimod virke udjævnende på industrialiseringsniveauet og således gavne de mest tilbagestående områder relativt stærkest?

Der kan meget vel anføres en række grunde til at frygte, at de central-europæiske industriområder i et europæisk marked vil forøge deres forspring. Kul- og stålunionen har således bidraget til at øge de regionale forskelle i både Tyskland og Frankrig, idet den har bidraget til en rationalisering af netop de sektorer af tysk og fransk erhvervsliv, som fortrinsvis er placeret i de højest udviklede regioner i begge lande. Som et historisk eksempel på virkningerne af integration i et større marked kan videre nævnes Italiens samling i årene efter 1859². Dengang var Syditalien overvejende et primitivt landbrugsområde, dog med en lille smule industri, der holdtes oppe ved stærk protektionisme. Norditalien havde en mere effektiv og mindre beskyttet industri og iøvrigt samtidig et mere effektivt landbrug. Man kunne nu mene, at Syditaliens billige arbejdskraft måtte tiltrække kapital fra det mere kapitalrige Nord, således at de regionale forskelle ville blive formindsket. Det gik imidlertid ikke således. Tværtimod blev det Norditaliens industri, der drog fordel af det større marked, medens den sydtalienske bukkede under. Det skyldtes uden tvivl, at hele baggrunden for industrialisering var ringere mod syd: Forsyning med trafikmuligheder, uddannelsessteder, pengeinstitutter etc.

Eksemplet kan selvsagt ikke overføres på Danmarks forhold til Central-europa. Danmark er ikke noget Syditalien, men kan tværtimod i flere henseender byde på ganske gode faciliteter for en industriel udvikling. Igen må man understrege, at risikoen for kumulative bevægelser bort fra ligevægt er langt større, når det drejer sig om egentlig underudviklede områder, end i forholdet mellem regioner, der begge befinder sig på et højt udviklingstrin. Vi behøver næppe at frygte, at Danmark bliver et europæisk Jetsmark. Men et Gladsaxe bliver vi nok heller ikke. Hertil ville bl.a. kræves, at kapital fra USA i større omfang end gennemsnitligt skulle vælge at placere sig i Danmark end andetsteds i et integreret Europa. Dette er formentlig meget lidt sandsynligt, allerede fordi adgangen til et stort marked er lettere ved pla-

1. Politiken, 10. juli 1958.

2. Jfr. *Economic Survey of Europe in 1953*, Geneva 1954 pp. 131 ff.

cering enten i nærheden af Rhin-egnene eller i England, hvor man formentlig får fordelene ved adgang også til Commonwealth-landene. De senere års investeringer af amerikansk kapital i Europa peger tydeligt i retning af en koncentration om de nævnte områder, medens Danmarks andel har været uhyre beskedent.

Der er imidlertid en lang skala af muligheder mellem Jetsmark og Glad-saxe, og det er temmelig afgørende, hvor vi placeres på denne skala. — Her er det vigtigt at gøre sig klart, at et stort marked kræver stordrift, hvilket atter forudsætter en strengt gennemført specialisering i den enkelte virksomhed. Udfra denne erkendelse må man vurdere alle nuværende og kommende projekter, som ønskes fremmet af hensyn til egnsudvikling. Der løses ingen problemer i det lange løb ved at yde hjælp til oprettelse eller opretholdelse af industrielle småvirksomheder af lokal karakter indenfor sådanne brancher, hvor de store specialiserede virksomheder — danske eller udenlandske — med deres ensartede priser og reklameindsats kommer til at betyde mere og mere. Ej heller er det forsvarligt at ophjælpe større industrivirksomheder indenfor sådanne produktionsområder, hvor det antages, at Danmarks forudsætninger for at hævde sig på et frit europæisk marked er forholdsvis små. Noget anderledes stiller det sig indenfor de industrielle områder, hvor det må forudses, at vore bedste muligheder ligger for ekspansion gennem øget eksport. Den fornylig offentliggjorte undersøgelse fra Varedirektoratet af markedsplanernes indflydelse på industriens udvikling¹ nævner især sådanne grupper som nærings- og nydelsesmiddelindustrien, modeprægede kvalitetsvarer indenfor trikotage og konfektion samt møbler, kemisk-teknisk industri og jern- og metalindustrien. Indenfor disse områder må det forudses, at der i de kommende år vil finde nyinvesteringer sted i et ikke ringe omfang. Der melder sig da det spørgsmål, om det er forsvarligt eller endog ønskeligt at lede disse investeringer i en vis udstrækning over til at foregå i lidet udviklede områder af landet.

Dette spørgsmål er ikke klaret med den bemærkning, at erhvervslivet ved bedst selv, hvor det er mest fordelagtigt at placere en ny virksomhed. Faktisk viser foretagne undersøgelser, at mere tilfældige omstændigheder ofte spiller en ret stor rolle for lokaliseringen. Det må derfor i hvert fald være en naturlig opgave at søge fremskaffet de bedst mulige oplysninger om de faktiske forhold i forskellige egne af landet og stille disse oplysninger til rådighed for alle interesserede. Blot man sørger for fuldstændig objektivitet, så man undgår, at oplysningerne farves af lokalpatriotiske interesser, skulle en sådan lokaliseringstjeneste kunne blive et naturligt sidestykke til den offentlige arbejdsanvisning.

1. Danmark og de europæiske markedsplaner nr. 1, Markedsplaner og erhvervsudvikling inden for industriområdet, Kbhvn. 1958.

Offentlig konsulentvirksomhed på frivilligt grundlag kan man vel heller ikke indvende noget mod. Men skal man gå videre som sket er med egnsudviklingsloven og tilbyde finansiel støtte til virksomheder, der kan bringes ind under egnsudviklingens efter loven temmelig vide rammer? Søger man en økonomisk motivering for noget sådant, må den ligge i det forhold, at en erhvervsøkonomisk lokaliseringskalkule for en virksomhed ikke nødvendigvis falder sammen med en samfundsøkonomisk. Placeres en stor ny virksomhed i et bysamfund med fuld beskæftigelse og boligmangel, vil det offentlige møde krav om støtte til boligbyggeri og måske forøgelse af skolekapacitet etc., hvilket undgås ved placering i et område med stor arbejdsløshed. Det totale investeringsbehov incl. boliger, skoler m. v. bliver således mindst i det sidstnævnte tilfælde, hvorfor det kan være berettiget, at det offentlige ved økonomisk støtte opfordrer virksomheden til at vælge dette alternativ uanset, at det ifølge virksomhedens erhvervsøkonomiske kalkulation ikke er det fordelagtigste.

Argumentet har dog begrænset bærekraft i praksis. Mange af elementerne i en lokaliseringskalkule lader sig kun beregne med stor usikkerhed. Det vil derfor bero på en ret skønsmæssig afgørelse, hvorvidt og i hvilket omfang offentlig støtte i det enkelte tilfælde er berettiget, og ved udøvelsen af dette skøn kan det ikke undgås, at også ikke-økonomiske synspunkter spiller en rolle. Det går let som med anvendelsen af opdragelsestold: I princippet kan tanken være rigtig, men i praksis er det svært at finde de rette muligheder og begrænse sig til dem.

Man må ikke glemme, at argumentationen med mangel på arbejdskraft og boliger i visse områder contra ledige mennesker og huse i andre egne til syvende og sidst er af statisk karakter. Jo hurtigere vækst man har, desto større bevægelighed får man. Men problemet ligger ikke mindst deri, at bevægelighed også er en forudsætning for vækst. Manglende bevægelighed er i øjeblikket en af de faktorer, der hindrer, at den nuværende tilstand afløses af en stærkere vækst. Specielle foranstaltninger til fremme af bevægeligheden på arbejdsmarked og boligmarked og måske også kapitalmarkedet kan derfor været et led i en almindelig ekspansionspolitik.

En særlig vanskelighed ligger i, at udviklingen navnlig peger henimod produktionsstigning på vareområder, hvor faglært arbejdskraft i ret stort omfang er nødvendig. Beskæftigelsesproblemet i de underudviklede egne vedrører imidlertid den ufaglærte arbejdskraft. Det gør det dobbelt svært at forene hensynet til egnsudvikling med nødvendigheden af at koncentrere de industrielle nyinvesteringer om de progressive vareområder. Det understreger derfor behovet for omskoling og eventuel flytning af ufaglært arbejdskraft og for sådanne ændringer på arbejdsmarkedet og boligmarkedet, at der skaffes adgang for ufaglærte også til andre beskæftigelser end dem, hvortil de hidtil har været henvist.

Vigtigt er det i hvert fald, at man modstår fristelsen til at forcere beskæftigelsen af ufaglærte på felter, der ikke i længden er konkurrencedygtige. Som det rigtigt påpeges i Varedirektoratets betænkning¹, vil dette nemlig i betragtning af Danmarks store afhængighed af udenlandske tilførsler føre til, at produktionsudvidelsen vil standse på et for lavt totalt aktivitetsniveau.

Udtrykt lidt mindre diplomatisk vil dette sige, at overdrevne og misforståede bestræbelser for egnsudvikling kan bidrage til at gøre hele Danmark til en underudviklet egn af Europa. Dette ville i sandhed være det værste, der kunne ske, også udfra synspunktet egnsudvikling. Thi både danske og internationale erfaringer viser klart, at den sikreste vej til de mindst mulige regionale forskelle går over den stærkest mulige ekspansion og den størst mulige velstand for landet som helhed.

1. Anf. skr. s. 191.