NOGLE KOMMENTARER TIL EGNSUDVIKLINGSPOLITIKKEN

THOMAS HENRIKSEN

EGNSUDVIKLINGEN I DANMARK

Gennem den sidste halve snes år er bestræbelser på at hjælpe tilbageståede egne med i den økonomiske udvikling blevet en stadig mere anerkendt politik i de fleste industrialiserede lande. I Danmark kom den første lov[1]) om egnsudvikling i juni 1958 et halvt år før betænkningen[2]) fra det udvalg under arbejdsministeriet, der var nedsat til at undersøge spørgsmålet. Loven er blevet ændret og fornyet i 1962 og sidst i 1967[3]).

Det kan være svært at angive præcist, hvilke foranstaltninger der skal regnes med til egnsudvikling, fordi en meget stor del af det offentliges aktivitet i virkeligheden har et geografisk aspekt. I almindelighed plejer man imidlertid at regne med to hovedformer for egnsudvikling, nemlig 1) udbygning af infrastrukturen i de dårligt stillede egne og 2) tilskyndelse til etablering af virksomheder – private eller offentlige – i disse områder.

I Danmark har udbygning af infrastrukturen, hvilket i hovedsagen vil sige anlæg inden for trafik- og undervisningssektoren, kun i ringe grad været anvendt med henblik på egnsudvikling. At man ikke har fundet en større indsats på dette felt påkrævet, hænger formentlig sammen med, at landets ringe udstrækning og de ret medgørlige naturforhold har bevirket, at der ikke har været tale om større underforsynede områder. Enkelte projekter af denne art kan dog nævnes, f. eks. Hanstholm Havn og statshavnen i Havneby på Rømø. Ligeledes kom egnsudviklingshensynet op i forbindelse med diskussionen om den jyske motorvejs linieføring, uden at det dog fik nogen indflydelse på den endelige afgørelse. Endelig kan nævnes, at man i diskussionen om nedlægning af urentable jernbaner har været inde på, at der skulle tages særligt hensyn til egnsudviklingsområderne.

Hvad angår udflytningen af offentlige (statslige) institutioner, har der længe været ført en diskussion om betimeligheden af at foretage en udtynting i hovedstadsområdet, og et udvalg har i to betænkninger[4])[5]) behandlet spørgsmålet. Først i den allerseneste tid er der imidlertid begyndt at ske noget på området, idet der er truffet politisk beslutning om udflytning af en række, hovedsageligt militære institutioner til egnsudviklingsområderne.

Tilskyndelsen til private virksomheders etablering i egnsudviklingsområ-

derne er efter loven om egnsudvikling hovedsagelig blevet givet i form af statsgarantier for lån. Garantierne er ydet virksomheder, der ville etablere sig i de udpegede områder, og som ikke uden en sådan garanti kunne opnå fornøden finansiering. Siden 1958 er der efter ordningen ydet garantier på knap 300 mill. kr. ved finansieringen af projekter på tilsammen godt 500 mill. kr. Der har for størstepartens vedkommende været tale om industrivirksomheder, men der er dog ydet garantier til enkelte hoteller og servicevirksomheder. Skønsmæssigt anslået er der med de pågældende virksomheder skabt knap en halv snes tusinde nye arbejdspladser[6]).

Udover lånegarantierne er der ydet direkte statslån til kommuner til opførelse af industrihuse. Denne form for støtte er nået op på knap 50 mill. kr. Endelig ydes der i mindre omfang støtte til udarbejdelse af projekter af interesse for egnsudviklingsområderne samt til rådgivning og lokaliseringsundersøgelser for virksomheder. Endelig ydes der i et vist omfang tilskud til de regionale erhvervs- og udviklingsråd. Disse organer, der ligesom de erhvervsråd, der findes i mange byer, er oprettet på lokalt initiativ, har allerede længe inden den statslige egnsudviklingspolitik blev startet, gjort en indsats for at skabe ny erhvervsaktivitet i egnsudviklingsområderne.

I den gældende egnsudviklingslov fra 1967 er der som noget nyt indføjet, at virksomhederne i en vis periode kan få tilskud til oplæring af arbejdskraft. Efter de nye forslag, der er fremsat i 1968, skal der sættes yderligere ind med omskoling af arbejdskraft, ligesom der skal ydes særlige investeringstilskud og gælde ekstra gunstige afskrivningsregler i egnsudviklingsområderne[15]).

EGNSUDVIKLINGEN I SVERIGE, NORGE OG STORBRITANNIEN

Som nævnt ovenfor føres der egnsudviklingspolitik i en lang række lande[7]). Her skal blot kort omtales forholdene i Sverige, Norge og Storbritannien.

I *Sverige* har man ført lokaliseringspolitik helt siden 1940-erne. Sigtet med denne politik har dog fra starten i mindre grad været det egnsudviklingsmæssige end det at fremme en hensigtsmæssig erhvervslokalisering. Man har lagt hovedvægten på at få udnyttet arbejdskraftressourcerne og på at få virksomhederne placeret, hvor de samfundsøkonomiske omkostninger var lavest. Dette mål søgtes hovedsagelig nået ved oplysning og rådgivning overfor virksomhederne. Efter fremkomsten af en betænkning om lokaliseringspolitikken[8]) er man imidlertid i højere grad kommet ind på at supplere dette med en egentlig egnsudviklingspolitik. I 5-års perioden 1965–70 er det tanken, at der skal anvendes 1 milliard sv. kroner som støtte til virksomheder, der etablerer sig i egnsudviklingsområder, hvilket i første

række vil sige Norrland. Hovedparten af støtten gives som lån, en mindre del som tilskud.

I *Norge* blev det straks efter 2. verdenskrig nødvendigt at iværksætte foranstaltninger til genopbygning af Nordnorge, der var blevet stærkt ødelagt under krigen. Da det drejede sig om en landsdel, der alene på grund af sin erhvervsstruktur og sin beliggenhed ville have svært ved at følge med i den almindelige økonomiske udvikling, blev disse foranstaltninger indledningen til en egentlig egnsudviklingspolitik i Norge. I Nordnorge satte man straks ind med en genopbygning af infrastrukturen, og samtidig blev der gennemført gunstige afskrivningsregler og lettere adgang til kredit for virksomheder, der gennemførte investeringer i området.

Det specielle program for Nordnorges udbygning er senere blevet suppleret med en generel egnsudviklingspolitik, hvorefter der kan ydes lån og garanti for lån samt visse skattelettelser ved etablering af virksomheder i andre dårligt stillede egne af Norge.

Storbritannien er formentlig det land, hvor man tidligst og med størst energi har sat ind for at fremme udviklingen i bestemte egnsudviklingsområder[9]). Allerede under 30-ernes depression kom man ind på at yde støtte til virksomhedsetableringer i dele af landet, der skilte sig ud ved at have en arbejdsløshed, der lå langt over den for hele nationen gældende. Under 2. verdenskrig og i den første efterkrigstid frembød egnsudviklingen ikke noget særligt problem på grund af den generelt høje aktivitet, men fra slutningen af 50-erne så man sig pånyt nødsaget til at sætte effektivt ind.

Egnsudviklingsområderne har i Storbritannien gået under forskellige benævnelser, siden 1960 er de blevet betegnet som »development districts«. Områderne omfatter i store træk Nordvest-England, Skotland, Wales og Nord-Irland, og de anvendte virkemidler har været lån og tilskud til virksomheder samt ikke mindst opførelse af fabriksbygninger for statens regning til salg eller udleje på favorable vilkår. Det gælder iøvrigt for den britiske egnsudviklingspolitik, at indsatsen ikke spredes jævnt ud over de udpegede områder, man har i stor udstrækning koncentreret indsatsen i et forsøg på at skabe vækstcentre, der kunne komme ind i en selvforstærkende proces. I denne forbindelse må også nævnes, at indsatsen i udviklingsområderne i en halv snes tilfælde er sket i form af anlæg af helt nye byer.

Medens store dele af Storbritannien har kæmpet med arbejdsløshed og økonomisk stagnation, har situationen været en helt anden i landets storbyområder, specielt i London. Her har virksomhedernes ønske om at etablere sig eller udvide været så stærkt, at det har givet en permanent tendens til overfyldning med heraf følgende pres på ressourcerne såsom arbejdskraft, boliger, trafik og andre offentlige investeringer. Problemet har således været det omvendte af det, der fandtes i udviklingsområderne, og det har derfor været nærliggende at søge begge områders problemer løst sam-

tidig gennem en overflytning af virksomheder fra de ekspansive områder til udviklingsområderne. For at fremme en sådan udvikling har man derfor suppleret støtteordningerne i udviklingsområderne med restriktioner på virksomheders etablering i storbyområderne. Restriktionerne rettede sig i første omgang mod fabriksbyggeri, men blev senere udvidet til også at omfatte kontorbyggeri.

BAGGRUND OG MÅLSÆTNING FOR EGNSUDVIKLINGEN

Selv om der vel altid har eksisteret regionale forskelle i indkomst, beskæftigelse, befolkningsudvikling o. s. v., så er det specielt i de senere år, man er begyndt at interessere sig for forskellene samt at diskutere, hvorvidt og hvordan, man skulle prøve på at udjævne dem. Om baggrunden for forskellene kan man sige, at den ændrede erhvervsstruktur har været meget afgørende. De primære erhverv, hvoraf landbruget er det vigtigste, er inde i en meget kraftig tilbagegang, medens byerhvervene er inde i en endnu stærkere vækst. De egne, der er domineret af landbrug, og hvor byerne er svagt udviklede, kommer under denne proces i vanskeligheder, fordi byerhvervene ikke kan opsuge afvandringen fra landbruget. Der opstår derfor tendens til større arbejdsløshed her, og indkomsterne stiger langsommere end i det øvrige land. Når indkomstgrundlaget forringes, bliver kommunerne endvidere ude af stand til at honorere de stigende krav om service fra det offentliges side.

I et økonomisk system, der i hovedtrækkene må karakteriseres som en liberal markedsøkonomi, må vurderingen af de nævnte tendenser til geografisk skævhed primært være den, at sådanne strukturelle ændringer hverken kan være uventede eller uønskelige. De er simpelt hen udtryk for, at det økonomiske system fungerer effektivt. Lige som der hele tiden sker ændringer i erhvervsstrukturen, således at visse virksomhedstyper og erhverv går tilbage, mens andre blomstrer, således vil også ændrede vilkår betinge en ændret geografisk fordeling af befolkning og erhverv. Hvis man søger at standse eller hæmme denne tilpasning, går det ud over økonomiens effektivitet, d. v. s. nationalproduktet bliver mindre, end det kunne være.

Ud fra et sådant ræsonnement må konklusionen blive, at det, det gælder om, er at smøre systemet, så den geografiske omflytning kan ske så let og hurtigt som muligt, og opmærksomheden må rettes mod de faktorer, der er af betydning for den geografiske træghed. Hvad der for Danmarks vedkommende i første række falder i øjnene, er spørgsmålet om de regulerede huslejer samt indgrebene i boligbyggeriets geografiske fordeling. Det er utvivlsomt således, at de kunstigt lave huslejer i den ældre boligmasse i nogle tilfælde afholder folk fra at flytte til et andet område med en højere

indtjening, fordi de der ville komme til at betale markedsprisen for en bolig. Huslejereguleringerne medfører med andre ord en forvridning af den enkeltes kalkule vedrørende boligudgift og indtjening. Også restriktionerne for boligbyggeriet der var gældende i årene 1960–1966 i hovedstadsområdet og tildels også i de største provinsbyer, var et indgreb, der hæmmede den geografiske tilpasning. Efter byggereguleringernes ophævelse og den omend langsomme proces hen mod en frigivelse af huslejerne, synes den træghed, der stammer fra boligmarkedet, at skulle blive af aftagende betydning.

Bortset fra at fjerne bestående hindringer for den geografiske mobilitet, kunne man fra statens side også gribe mere aktivt ind for at fremme mobiliteten, for eksempel ved at yde flyttehjælp til arbejdssøgende til flytning fra egnsudviklingsområderne til de ekspansive områder. Mangel på faglig mobilitet vil endvidere ofte indeholde et moment af geografisk immobilitet, og foranstaltninger til omskoling af arbejdskraften vil derfor også kunne virke i retning af øget geografisk bevægelighed.

Selv om man søger at løse problemet ved at fremme koncentrationen i de mest ekspansive områder, kommer man imidlertid næppe uden om, at der stadig består et problem for den befolkning, der under alle omstændigheder bliver boende i tilbagegangsområderne. De vil opleve forringede indkomstmuligheder, og via det forringede skattegrundlag vil også kommunernes service blive ringere. Gennem statslige tilskud til dårligt stillede kommuner vil en del af disse ulemper kunne fjernes.

Uanset de argumenter, der kan anføres for at befolkningskoncentrationen i de ekspansive områder bør fremmes og ikke hæmmes, så føres der som skildret i artiklens første afsnit i en række lande en egentlig egnsudviklingspolitik gående ud på at fremme byerhvervene i de områder, hvor det ellers ikke er muligt at beskæftige afvandringen fra landbrug m. v. I Storbritannien går man endog så vidt, at man gennem restriktioner søger at bremse ekspansionen i storbyområderne, samtidig med at man ved forskellige støtteordninger fremmer udviklingen i egnsudviklingsområderne. Interessen synes således i vid udstrækning at have rettet sig mod at komme de beskæftigelsessøgende til hjælp på stedet frem for at søge dem flyttet til de ekspansive områder. Det må derfor være rimeligt at se lidt nærmere på de motiver, der kan ligge bag egnsudviklingspolitikken.

Den førte egnsudviklingspolitik har da også både herhjemme og i udlandet givet anledning til en vis debat. For Danmarks vedkommende har debatten imidlertid mest koncentreret sig om egnsudviklingens midler eller om de kortsigtede politiske aspekter i spørgsmålet, medens man i udlandet synes at være kommet længere i den principielle debat om politikkens målsætning[10,11]). De målsætninger, der er formuleret mere eller mindre klart i egnsudviklingsdiskussionen, kan sammenfattes i følgende fire:

1. *Størst muligt nationalprodukt i landet som helhed.*

Denne målsætning kan som nævnt ovenfor føre til, at man afviser en egentlig egnsudviklingspolitik, idet man enten hævder, at det økonomiske system af sig selv fører til dette resultat, eller at man anbefaler indgreb for at fjerne de træghedsmomenter, der hindrer den i at gøre det. Det kan imidlertid også hævdes, at man netop gennem egnsudviklingen får en mere effektiv økonomi forstået som en større totalproduktion. Hvis f. eks. en ny virksomhed har valget mellem at placere sig i et ekspansivt storbyområde og et stagnerende egnsudviklingsområde, vil beslutningen blive truffet på grundlag af en privatøkonomisk kalkule, der ikke behøver at føre til det samfundsøkonomisk set bedste resultat. En placering i storbyområdet vil nemlig kunne give anledning til øgede offentlige investeringer til trafikanlæg, skoler, hospitaler o. s. v., uden at omkostningerne herved pålignes virksomheden. I det omfang man i egnsudviklingsområdet kunne have klaret sig med det bestående apparat, kan der altså blive tale om en samfundsøkonomisk set fejlagtig beslutning. Man kunne forestille sig, at man søgte at påligne virksomhederne disse afledede offentlige meromkostninger i de ekspansive områder gennem et særligt afgiftssystem, men en korrekt beregning af deres størrelse ville nok i praksis vise sig yderst vanskelig.

Hvis man i ovennævnte eksempel ser bort fra omkostningerne og i stedet retter opmærksomheden mod produktionssiden, kan man formulere spørgsmålet: ved hvilken af de to placeringer vil virksomheden skabe den største nettotilvækst i nationalproduktet? Igen kan man komme til, at en privatøkonomisk beregning ikke behøver at føre til den samfundsøkonomisk set bedste beslutning. Hvis vi modsat ovenfor ikke regner med, at der kan tiltrækkes arbejdskraft udefra, vil virksomheden ved en placering i det ekspansive område trække arbejdskraft til sig fra andre, mindre effektive virksomheder i området. Nettotilvæksten i produktionen vil blive lig forskellen i arbejdsproduktivitet i den nye virksomhed og de gamle virksomheder, de beskæftigede kommer fra. Ved en placering i et egnsudviklingsområde kan man opstille samme regnestykke, men her vil virksomheden ofte rekruttere en stor del af sin beskæftigelse blandt arbejdsløse eller underbeskæftigede i f. eks. landbrug, og dens produktion vil derfor være udtryk for en næsten ren nettotilvækst. At virksomheden vil vælge sidstnævnte placering er ikke givet, idet den ikke vil interessere sig for det produktionstab, den forårsager i andre virksomheder.

Til sidstnævnte eksempel kan indvendes, at der altid vil være nogen geografisk bevægelighed, og at denne ydermere som tidligere omtalt kunne forøges gennem ydelse af flyttehjælp, omskoling og lignende. Trods dette bevarer betragtningen stadig en væsentlig del af sin gyldighed, fordi der

findes træghedsmomenter, der ikke eller i hvert fald først på langt sigt lader sig overvinde, selv med diverse former for ydelser.

Konklusionen af disse betragtninger må derfor blive, at selv om målsætningen er den størst mulige effektivitet for økonomien som helhed, føres man ikke nødvendigvis frem til en forkastelse af egnsudviklingspolitikken.

Imidlertid kan målsætningen også tænkes at være en anden, nemlig:

2. *Muligheder for at tjene godt overalt samt god service overalt.*

Formuleringen af denne målsætning vil normalt være ret vag, det væsentlige i den er ønsket om en vis ligelighed i chancer og vilkår for befolkningen i landets forskellige dele. Ingen vil formentlig gå ind for, at enhver ulighed straks bør fjernes, det vil hverken være gennemførligt eller ønskeligt. På den anden side ønsker man ikke at affinde sig med alt for store geografiske forskelle i indkomst m. v., og man er villig til at acceptere de nødvendige indgreb, selv om de kan føre til en mindre totalproduktion. Målsætning om en vis geografisk ligelighed kan eventuelt omformes derhen, at man gennem denne ligelighed søger at opnå:

3. *Den størst mulige samlede velfærd i landet.*

Dette mål behøver ikke at falde sammen med målet størst mulig total produktion. Hvis vi vender tilbage til virksomheden i eksemplet ovenfor, kan vi denne gang forudsætte, at det er de samme personer, der bliver beskæftiget i den uanset placeringen. I egnsudviklingsområdet beskæftiger den et antal arbejdere til en årsløn på 25.000 kr., placeres den i stedet i hovedstadsområdet, trækkes de samme mennesker til, men nu til en årsløn på 30.000 kr. Selv om man tænker sig, at forskellen går ud over forskellen i prisniveau, er det ingenlunde sikkert, at de ansatte vil foretrække sidstnævnte placering, idet den indebærer en flytning for dem. Ser man bort fra de komplikationer, der kommer ind ved forskel i virksomhedens overskud de to steder, ejerens velfærd og lignende, kan eksemplet illustrere, at den placering af virksomheden, der giver den største tilvækst i nationalproduktet ikke altid giver den største tilvækst i det samlede velfærd.

Hvis man i eksemplet ændrer forudsætningerne, således at det helt eller delvis er forskellige personer, der ansættes ved de alternative placeringer, mister resultatet sin entydighed. Nu vil der blive tale om at forøge indkomsten for nogle mennesker i hovedstadsområdet eller at forøge den for nogle andre i egnsudviklingsområdet. Det leder ind i det i nationaløkonomien kendte – og principielt uløselige – problem med de interpersonelle nyttesammenligninger. I det omfang der sker vandringer fra egnsudviklingsområderne til de ekspansive områder, synes imidlertid forudsætningen om

det identiske personel at være mest rimelig. Er der ikke sådanne vandringer, er det næppe muligt at give ønsket om ligelighed en mere præcis formulering.

Som en sidste målsætning kan nævnes:

4. *Ønsket om at bevare de lokale kulturer.*

Sammenlignet med målsætning 2) og 3) interesserer man sig nu ikke alene for befolkningen i egnsudviklingsområderne. Man går nu videre og ser det som en national interesse stadig at have befolkning og dermed økonomisk og kulturel aktivitet i alle egne af landet. Synspunktet har været fremme i den udenlandske debat[12]) og kan måske siges at have større betydning i lande med større afstande og regionale forskelle end Danmark. Der kan måske iøvrigt være en tilbøjelighed til at afvise den nævnte målsætning og betegne den som udtryk for noget rent følelsesmæssigt, en romantisk indstilling eller deslige. Det er naturligvis uberettiget. Specielt i et velstående samfund som det danske vil det være fuldt forståeligt, om der tages hensyn til andet end den rene økonomiske effektivitet.

HVORLEDES FORENE ØNSKET OM EFFEKTIVITET MED ØNSKET OM GEOGRAFISK LIGELIGHED?

En sammenfatning af det foregående afsnit fører til, at der ved udformningen af egnsudviklingspolitikken er to hovedmål at tage hensyn til: der ønskes en så effektiv økonomi som muligt forstået som størst mulig totalproduktion, men samtidig ønsker man at undgå, at befolkning og økonomisk aktivitet forsvinder fra visse egne. Bag sidstnævnte hensyn kan som nævnt ligge en antagelse om, at der gennem den ligelige udvikling skabes det største samlede velfærd i landet. Ser man på den gældende danske egnsudviklingslov, finder man ligelighedshensynet udtrykt i § 1, hvorefter der skal sættes ind i de egne, hvor det er »af væsentlig betydning for befolkningens adgang til at opnå andel i samfundets almindelige økonomiske, sociale og kulturelle fremgang«. Loven overlader det derefter til handelsministeren efter indstilling fra egnsudviklingsrådet at afgøre, hvilke områder der konkret skal nyde godt af lovens begunstigelser. Hensynet til effektiviteten kommer frem i lovens § 5, hvor det hedder, at der indenfor disse områder igen skal udpeges steder, der fortrinsvis bør nyde godt af loven, hvorved der skal tages hensyn til »stedets egnethed, eventuelt på længere sigt, for en videregående erhvervsmæssig udvikling«.

Af årsberetningerne fra egnsudviklingsrådet[6]) fremgår det, at man ved lovens administration har søgt at tage hensyn til effektiviteten bl. a. ved at søge virksomhederne lokaliseret fortrinsvis i de lidt større bysamfund.

Man har ment, at de var bedst egnede til at tage mod en erhvervsmæssig udvikling.

Hvis egnsudviklingsstøtten koncentreres i et begrænset antal byer inden for de efter loven udpegede områder, kan det siges at indebære en vis fravigelse fra kravet om en ligelig udvikling. En sådan indvending kan dog imødegås med det argument, at der i givet fald kun vil blive tale om en kort flytning for arbejdskraften, og at man iøvrigt under nutidens forhold med den store mobilitet må regne med store arbejdskraftoplande, så kravet om flytning bliver mindre påtrængende.

Givet er det i hvert fald, at vægtige grunde taler for en koncentration af indsatsen frem for en jævn spredning af den ud over egnsudviklingsområderne. En koncentration vil nemlig kunne give det, der betegnes som agglomerationsfordele eller external economies. Ser man specielt på den offentlige sektor udtrykker man det undertiden på den måde, at den giver en bedre forsyning med bygoder.

Inden for den offentlige sektor betyder koncentrationen i færre, større byer, at der kan ydes en højere og mere differentieret undervisning, og byerne bliver i det hele taget bedre i stand til at løse de kommunale opgaver inden for socialvæsen, kultur, sport, byggemodning o. s. v. Set fra virksomhedernes synspunkt betyder en større by, at erhvervslivet er mere alsidigt, således at der bliver større muligheder for indbyrdes leverancer over små afstande, d. v. s. der kan gennemføres en mere vidtdreven arbejdsdeling. Da virksomhedernes arbejdskraftbehov ofte vil være svingende, er der større muligheder for en stabil beskæftigelse for bysamfundet under et, hvis der er mange virksomheder med modsat sæson. Hvis en virksomhed må standse, vil virkningerne blive mindst i et større bysamfund, idet arbejdskraften lettere finder anden beskæftigelse, ligesom bygninger og andet anlæg også lettere vil kunne afhændes.

Af ovennævnte grunde og fordi man mente, at en koncentreret indsats lettest ville kunne sætte en selvforstærkende proces i gang, har man flere steder i udlandet interesseret sig for tanken om at skabe særlige vækstcentre i egnsudviklingsområderne. Som beskrevet ovenfor har man i England i høj grad satset på den koncentrerede støtte, og man er gået så vidt som til at anlægge helt nye byer. Også i Norge har idéen om vækstcentre været fremme i debatten[13]).

For Danmarks vedkommende kunne man tænke sig, at man udfra de anførte betragtninger koncentrerede egnsudviklingsstøtten i et vist antal byer over en vis størrelse fordelt ud over egnsudviklingsområderne. Anlæg af nye byer vil her i landet næppe være aktuelt. Problemet ville så være at få fastlagt hvor mange byer, der skulle med. Her kunne man indledningsvis se på fordelingen efter indbyggertal af byerne i de nuværende egnsudviklingsområder, der i 1965 var følgende:

Indbyggere 1965	*Antal byer*
2.000– 5.000	34
5.000–10.000	15
10.000–30.000	15
over 30.000	2
I alt over 2.000	66

Som det ses, vil den minimumsgrænse, der sættes for, hvornår en by er stor nok til at være »økonomisk effektiv«, betyde meget for, hvor stærkt indsatsen må koncentreres. Fastlæggelsen af denne minimumsgrænse vil uden tvivl byde på store vanskeligheder, blandt andet fordi en bys effektivitet kan tænkes mere at være bestemt af dens kommende end af dens nuværende størrelse. En enkelt dansk undersøgelse[14]) tyder på, at udflyttende industrivirksomheder fra hovedstadsområdet fortrinsvis er søgt til byer af størrelsen 10.000–30.000 indbyggere. Materialet i undersøgelsen er imidlertid lille, ligesom den ikke omfatter virksomheder med under 20 beskæftigede. Hvis man accepterer virksomhedernes krav til bystørrelsen som udtryk for byens effektivitet, må man endvidere regne med, at kravene kan variere både med branchen og med virksomhedsstørrelsen. Alt ialt kan man derfor tænkes at komme til det resultat, at effektivitetskravet nok tilsiger en koncentration af indsatsen et begrænset antal steder, men at de udvalgte byer størrelsesmæssigt kan spænde over et ret vidt register. Det skulle i så fald blive muligt at få alle egnsudviklingsområder forsynet med vækstcentre, måske med undtagelse af småøerne.

Hvis man skal videre i retning af en koncentration af egnsudviklingsindsatsen, må der fra politisk hold foretages en klarere afgrænsning af, hvor støtten kan ydes. Den upopulære opgave at sige ja til støtte nogle steder og nej andre steder kan da næppe alene ligge hos de administrative organer, således som det i øjeblikket stort set er tilfældet.

KONKLUSION

Den modstand mod egnsudviklingen, der kan træffes for eksempel blandt politikere og økonomer, begrundes normalt med, at egnsudviklingspolitikken er et forsøg på at bremse en naturlig udvikling, hvorfor den fører til mindre effektivitet forstået som en mindre totalproduktion, end man kunne få. I denne artikel søges det påvist, at argumentet ikke nødvendigvis er rigtigt, og at egnsudviklingen på grund af visse træghedsmomenter tværtimod kan tænkes at give en større effektivitet.

Såfremt det må erkendes, at egnsudviklingen medfører forringet effektivitet målt ved totalproduktionen, og at denne politik altså »koster« noget, kan den stadig forsvares, men ud fra en anden målsætning. Man må i så

fald postulere, at egnsudviklingen giver et større samlet velfærd i landet trods den lavere totalproduktion, eller at en større geografisk ligelighed med hensyn til indkomst, offentlig service og lignende er et mål i sig selv.

Meget tyder på, at ønsket om en større geografisk ligelighed er hoveddrivkraften bag den førte egnsudviklingspolitik, men at man samtidig ønsker at opnå denne ligelighed så billigt så muligt, d. v. s. med opgivelse af mindst mulig økonomisk effektivitet. I artiklen er der argumenteret for det synspunkt, at det dobbelte krav om ligelighed og effektivitet bedst lader sig opfylde ved en koncentration af egnsudviklingsindsatsen på et mindre antal byer fordelt ud over egnsudviklingsområderne. Det vil imidlertid kræve, at politikerne i højere grad end hidtil kommer ud af busken, når det gælder om at fastlægge, hvor støtteforanstaltningerne skal sættes ind.

Thomas Henriksen

LITTERATUR

1) Lov om egnsudvikling, nr. 211 af 16. juni 1958.
2) Erhvervsudviklingen i provinsen. Betænkning nr. 206. Kbh. 1958.
3) Lov om egnsudvikling, nr. 172 af 16. maj 1962 og
Lov om egnsudvikling, nr. 228 af 3. juni 1967.
4) Udflytningsudvalget: 1. betænkning. Betænkning nr. 350. Kbh. 1964.
5) Samme: Betænkning om udflytning af Den kongelige grønlandske Handel. Betænkning nr. 442. Kbh. 1967.
6) Egnsudviklingsrådet: Beretning. Årgang 1958/59–1966/67.
7) EFTA: Regional Development Policies in EFTA. Genève 1965.
8) Komittén för näringslivets lokalisering: Aktiv lokaliseringspolitik. S.O.U. 1963 : 58. Sth. 1963.
9) Wright, Mark: Industrial Location and Regional Policy. London 1968.
10) Lindbeck, Assar: Lokaliseringspolitiken. I Skandinaviska Banken 1946 : 2.
11) Guteland, Gösta: Har vi råd med den nuvarande lokaliseringspolitiken? I Myrdal, Gunnar: Bostadspolitik och samhällsplanering. Sth. 1968.
12) Newman, Jeremiah: New Dimensions in Regional Planning. Dublin 1967.
13) Utvalget for industrivekstsentra: Instilling om utbyggning av industrivekstsentra. Oslo 1965.
14) Henriksen, Thomas: Øresundsregionen og industriens lokalisering. Kbh. 1967.
15) Lovforslagene er i mellemtiden blevet udmøntet i følgende 3 nye love: 1) en ændret egnsudviklingslov, se lovbekendtgørelse nr. 56 af 25. februar 1969, der i et vist omfang åbner mulighed for tilskud til dækning af anlægsudgifter i visse af egnsudviklingsområderne, 2) lov nr. 36 af 20. februar 1969 om investeringsfradrag i egnsudviklingsområder, hvorved der i stort set de samme områder midlertidigt gives ret til ekstraordinære afskrivninger på bygninger og 3) lov nr. 49 af 20. februar 1969 om støtte til omskoling, der i særlig grad tager sigte på egnsudviklingsområderne.