

Niels Refslund Poulsen

DANSK EGNSUDVIKLINGSPOLITIK, med særlig vægt på styrings- og planlægningsaspektet

1. Problemstillingen

Intentionen er ikke her at præsentere en fremstilling af dansk egnsudviklingspolitik i alle dens aspekter i bred almindelighed. Derimod er det hensigten at lægge tyngdepunktet i fremstillingen således, at planlægnings- og styringsaspektet af den statslige egnsudviklingspolitik holdes i fokus. Imidlertid er det ikke muligt at søge egnsudviklingspolitikken belyst i betydningen økonomisk planlægningsinstrument uden i vidt omfang at gå deskriptivt til værks - netop i nogenlunde bred forstand. Videre må det fremhæves, at den nævnte synsvinkel ikke indebærer et underforstået postulat om, at der faktisk finder en egentlig planlægning sted inden for rammerne af egnsudviklingspolitikken. Tværtimod er dette et underliggende spørgsmål.

Hvad angår planlægning som begreb, findes en eksklusiv definering uhensigtsmæssig eller snarere unødvendig.¹⁾ En tilstrækkelig fælles forståelse antages at være til stede, når blot begrebet forbindes med elementer som overordnet mål-/opgaveformulering, en vis strategi for de valgte midlers anvendelse samt en tidshorisont, som i det mindste må være af en sådan vidde, at der ikke rimeligt kan siges at være tale om rene ad hoc foranstaltninger som modsvar på kortsigtede, "dagsaktuelle" problemer.

En afgrænsning af egnsudviklingspolitikken er ikke problemløs. Under en funktionel synsvinkel måtte man hertil henregne alle mulige politikker, der tilsigtet eller utilsigtet medfører effekter for den erhvervsmæssige udvikling i geografisk afgrænselige egne, som i henseende til beskæftigelse, personelt indkomstniveau,

1) For en nærmere diskussion af forskellige planlægningsbegreber se eksempelvis: J. Lundberg Petersen, "Et forsøg på at afklare begreberne planlægning, fysisk planlægning, økonomisk planlægning og funktionsplanlægning", Fem Faglige Bidrag, red. A. Geel Andersen, Århus 1973, samt Poul Meyer, Offentlig Forvaltning, 2. udg., Kbh. 1975, pp. 245-281. For en videre problematisering af begrebet planlægning - samt om mulige tilgange til studiet heraf - se indledning til Politica, nr. 3, 8. årg. 1976, temanr. om planlægning.

Niels Refslund Poulsen

DANSK EGNSUDVIKLINGSPOLITIK, med særlig vægt på styrings- og planlægningsaspektet

1. Problemstillingen

Intentionen er ikke her at præsentere en fremstilling af dansk egnsudviklingspolitik i alle dens aspekter i bred almindelighed. Derimod er det hensigten at lægge tyngdepunktet i fremstillingen således, at planlægnings- og styringsaspektet af den statslige egnsudviklingspolitik holdes i fokus. Imidlertid er det ikke muligt at søge egnsudviklingspolitikken belyst i betydningen økonomisk planlægningsinstrument uden i vidt omfang at gå deskriptivt til værks - netop i nogenlunde bred forstand. Videre må det fremhæves, at den nævnte synsvinkel ikke indebærer et underforstået postulat om, at der faktisk finder en egentlig planlægning sted inden for rammerne af egnsudviklingspolitikken. Tværtimod er dette et underliggende spørgsmål.

Hvad angår planlægning som begreb, findes en eksklusiv definering uhensigtsmæssig eller snarere unødvendig.¹⁾ En tilstrækkelig fælles forståelse antages at være til stede, når blot begrebet forbindes med elementer som overordnet mål-/opgaveformulering, en vis strategi for de valgte midlers anvendelse samt en tidshorisont, som i det mindste må være af en sådan vidde, at der ikke rimeligt kan siges at være tale om rene ad hoc foranstaltninger som modsvar på kortsigtede, "dagsaktuelle" problemer.

En afgrænsning af egnsudviklingspolitikken er ikke problemløs. Under en funktionel synsvinkel måtte man hertil henregne alle mulige politikker, der tilsigtet eller utilsigtet medfører effekter for den erhvervsmæssige udvikling i geografisk afgrænselige egne, som i henseende til beskæftigelse, personelt indkomstniveau,

1) For en nærmere diskussion af forskellige planlægningsbegreber se eksempelvis: J. Lundberg Petersen, "Et forsøg på at afklare begreberne planlægning, fysisk planlægning, økonomisk planlægning og funktionsplanlægning", Fem Faglige Bidrag, red. A. Geel Andersen, Århus 1973, samt Poul Meyer, Offentlig Forvaltning, 2. udg., Kbh. 1975, pp. 245-281. For en videre problematisering af begrebet planlægning - samt om mulige tilgange til studiet heraf - se indledning til Politica, nr. 3, 8. årg. 1976, temanr. om planlægning.

offentlig servicevirksomhed, befolkningsudvikling og lignende dimensioner kan karakteriseres som relativt tilbagestående.¹⁾ Imidlertid vælges her den mindre krævende formelle tilgang, hvorefter egnsudviklingspolitikken primært omfatter den decideret egnsudviklingspolitiske lovgivning. På den anden side er dette velbegrundet i den grad, man må formode, at den statslige opfattelse af egnsudviklingsproblematikken er manifest på dette felt.

2. Den ene side af et marked

Det kendetegner egnsudviklingspolitikken, at den vel er bestanddel af arbejdsmarkedspolitikken som sådan,²⁾ men at den dog umiddelbart alene retter sig mod efterspørgselssiden m.h.t. arbejdskraften og herindenfor ytrer sig geografisk selektivt.³⁾ Hvor den komplementære side af arbejdsmarkedspolitikken søger at flytte arbejdskraften hen, hvor virksomhederne er (inkarneret ved arbejdsformidlingslovgivning⁴⁾), søger egnsudviklingspolitikken omvendt at påvirke virksomhedernes stedlige placering. Principielt er der på dette sted ingen grund til at sondre mellem private og offentlige virksomheder, men når talen falder på egnsudviklingspolitikken midler, vil der naturligvis - i et privatkapitalistisk samfund som det danske - være stor og principiel forskel på disse to målgruppers styrbarhed.⁵⁾ Når størrelsen af den statslige/offentlige arbejdsgivning tages i betragtning, synes det nødvendigt at medtage statens interne lokaliseringspolitik i vor problematik.

3. Erhvervsudviklingen som historisk baggrund for egnsudviklingspolitikken

Egnsudviklingsproblemerne må karakteriseres som forhold, der i særlig grad hører industrisamfundet til, selv om udviklings-

-
- 1) En konkret undersøgelse af karakteren af et udpræget egnsudviklingsområdes relative tilbagestående findes hos Hans Kristensen, "Levevilkår og udkantsområder", Økonomi og Politik, nr. 2, 1972.
 - 2) Per Kirstein, Arbejdsmarkedspolitik, Viborg 1974, p. 111.
 - 3) Ibid., pp. 56-57 og 126-127.
 - 4) Rikke Posborg og Lone Scocozza, Arbejdsløs/Fredløs, Viborg 1973, pp. 11-107.
 - 5) Bjarne Sloth Jensen, Udflytning af Statsinstitutioner, et instrument i lokaliseringspolitikken, Landsplanudvalgets Sekretariat, 1972, pp. 13-15.

mæssige skævheder historisk set findes til alle tider, men af samme grund er skævhederne historisk specificerede ved de kendetegn, som betinges af produktionsmådernes gennemslag i den konkrete samfundsformation.

I Danmark sætter en kraftig industriel ekspansion ind sidst i 1950'erne.¹⁾ Der er tale om, at en international højkonjunktur med en vis forsinkelse forplanter sig til den danske økonomi og derved skaber basis for en stærkt accellererende ekspansion af industrisektoren, hvorved landbruget fortrænges som det førende erhverv. Med megen ret kan man henhøre Danmarks 'egentlige industrialisering' til denne periode, kendetegnet ved en absolut forskydning af den erhvervsmæssige dominans. Næsten samtidig ses de såkaldte serviceerhvervs tiltagende styrke.²⁾ I stedet for at se sidstnævnte bevægelse som en udvikling hen mod det "post-industrielle samfund", forekommer det træffende at iagttage servicesektorens vækst som udtryk for en udvikling hen mod samfundets 'totalindustrialisering',³⁾ d.v.s. gennemindustrialisering også af sektorer uden for den egentlige produktion (distribution, kommunikation etc.). Under denne synsvinkel bliver ovennævnte industrialiseringstese yderligere befestet.

Den erhvervsmæssige urbanisering, som er betinget af industrialiseringen (effekt af kapitalkoncentration og -centralisation), er imidlertid geografisk set ikke ganske entydig. Hovedstadsområdets hidtidige vækstmonopol ophører omkring 1960, hvorefter provinsens regionale hovedstæder tegner sig for hovedparten af væksten i den industrielle beskæftigelse.⁴⁾ Fra et vist tidspunkt indtræder endog en absolut tilbagegang i hovedstadsområdets egentlig industrielt beskæftigede.

Men denne decentralisering af urbaniseringen er alene begrundet i en iagttagelse af placeringen af de industrielle arbejds-

1) Erling Olsen og Erik Hoffmeyer, Dansk Pengehistorie, bd. 2, Odense 1968, p. 278 ff. og Svend Åge Hansen, Økonomisk Vækst i Danmark, bd. 2, København 1974, pp. 167-183.

2) Poul Milhøj, Erhvervsstruktur og Nationalindkomst, København 1972, p. 81.

3) Et synspunkt, som findes argumenteret hos Ernst Mandel, Der Spätkapitalismus, Frankfurt a.Main 1973, p. 177.

4) Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver, Landsplanudvalgets sekretariat 1970, København 1970, p. 19.

re.¹⁾ Ses på funktionærernes geografiske placering, vil tendensen til udjævning være yderst svag. Iagttager man endelig den industrielle udvikling efter produktionsgrene, fremtræder den skæve udvikling blottet for camouflage. Det fremherskende træk er, at de simple og arbejdsintensive virksomheder flytter ud²⁾ - f.eks. fodtøjs- og beklædningsindustrier - mens de ekspanderende og kapitalkrævende brancher som kemisk og elektroteknisk industri hober sig sammen i de større bycentre.³⁾ Heri afspejles tillige de forskellige krav til arbejdskraftens kvalifikationer. Alt i alt er der således ingen grund til at tro, at "udviklingen" af sig selv vil bringe udkantområderne på niveau med centerområdernes erhvervsmuligheder. Den faktisk udflyttede industri vil ofte være skubbet ud af centrene af rent konkurrencemæssige grunde og således ikke på længere sigt repræsentere noget ekspansivt erhvervspotentiale på det lokale plan.⁴⁾ Den nødvendige eksistensbetingelse for sådanne virksomheder vil være egnsudviklingsområdernes rigelige og bl.a. derfor billige arbejdskraft.

Endnu en type af udflyttende virksomheder må nævnes, filialerne, idet disse virksomheder har en særlig status. På den ene side vil filialerne kunne hæve det lokale beskæftigelses- og indkomstniveau umiddelbart med lønsummen og dennes inducerede effekt, men på den anden side vil den egentlige værditilvækst være unddraget filialens dispositionsret i kraft af bindingen til moderselskabet⁵⁾ og f.eks. resultere i en regulær overskudsoverførsel til et centerområde.

-
- 1) Med arbejdere hhv. funktionærer refereres til den traditionelle kategorisering efter formel stillingsbetegnelse.
 - 2) Karin Hovgård Christiansen, Jørgen Rasmussen, Birgitte Simonsen, Egnsudvikling i et historisk-teoretisk perspektiv, Sociologisk Institut, København 1973, p. 124.
 - 3) Erling Olsen, "Erhvervslivets Lokalisering", Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1965, 1.-2. Hefte, pp. 26-27.
 - 4) Denne opfattelse deles af to af de foregående forfattere (note 2 og 3 ovenfor), mens et modstående 'optimistisk' synspunkt findes hos Holger Gad m.fl., Egnsudvikling under økonomisk Vækst, Århus 1968, pp. 12-18. Man synes her at nære den fejlagtige opfattelse, at strukturelle udviklingsskævheder vil forsvinde i og med den konjunkturrelle prosperitets fortsatte gennemslag. Heri ligger tillige en manglende erkendelse af den industrielle cyklus' historiske karakter; m.a.o. at et opsving ikke varer evigt, og at højkonjunkturrens tilsyneladende udjævningseffekt følgelig ikke vil fortsætte 'lineært' af sig selv.
 - 5) Karin Hovgård Christiansen m.fl., op.cit., p. 124.

Sidst i 1950'erne har den tiltagende højkonjunktur i væsentlig grad elimineret den hidtidige relativt høje ledighed. Tilbage står fremdeles store strukturelle problemer (geografiske, branchemæssige, uddannelsesmæssige m.h.t. arbejdskraften etc.), som accentueres under indtryk af den generelle ekspansion. For udkantområderne går tendensen mod affolkning hhv. betydelig arbejdsløshed, hvilket har selvforstærkende effekt, idet den heraf afledte svigtende investering i infrastrukturelle anlæg og offentlig servicevirksomhed blokerer for private kapitalers lokalisering. Omvendt findes et vældigt og mangesidigt pres på de større byers kapacitet. I denne situation tages på parlamentarisk plan en række initiativer med erhvervspolitisk sigte, såvel generelle: f.eks. meget væsentlige ændringer i skattemæssige afskrivningsregler,¹⁾ som selektive: f.eks. egnsudviklingsstøtte.

4. Parlamentariske hovedpositioner i relation til interventions- og styringsproblematikken

De politiske partier er i den omhandlede periode enige om det ønskelige i en erhvervsøkonomisk udligning mellem landets forskellige områder, men bag denne bredt holdte enighed ligger fundamentalt afvigende opfattelser af en statslig, regulerende indgriben på investeringssiden.

Socialdemokratiet har i det hele taget været initierende og bærende part i egnsudviklingslovgivningens eksistensperiode. Man anser det for en samfundsmæssig ret og pligt at gribe ind over for en skæv udvikling²⁾ og henter inspiration i iagttagelse af statsstøtteordninger og byplanlægningsforsøg i udlandet (bl.a. England og Holland). Samtidig spores dog under den første lovs vedtagelse (1958) en til det naive grænsende optimisme med hensyn til egnsudviklingsstøttens virkninger, idet vedtagelsestidspunktet anses af betydning for den aktuelle sæsonledighed i udkantområderne. Det socialpolitiske sigte har en fremtrædende plads i form af ønske om at bekæmpe arbejdsløsheden. - I forbindelse med 1967-loven fremhæves³⁾ imidlertid i højere grad et erhvervspolitisk sigte, idet man lægger vægt

1) Erik Ib Schmidt, Dansk Økonomisk Politik, Fremad 1971, pp. 164-167.

2) Folketingstidende, 1957-58, 109. årg. bd. III, sp. 4386 ff., 4636 ff., 5142 ff., 5290 ff.

3) Folketingstidende, 1966-67, 118. årg. bd. I, sp. 1547 ff., 2424 ff., 4291 ff., 4415 ff.

på, at egnsudviklingsloven ikke er nogen planlægningslov, hvormed erhvervslivets lokalisering søges styret, men at almindelige erhvervsøkonomiske synspunkter må være i forgrunden. Denne synsvinkel betones yderligere i forbindelse med 1972-lovens vedtagelse.¹⁾ Nu appelleres særdeles direkte til erhvervslivet om at bruge egnsudviklingsbistanden med henblik på udnyttelse af de samfundsmæssige ressourcer, som findes i udviklingsområderne. Som administrativt tildelingskriterium fastholdes hensynet til almindelige forretnings- og rentabilitetssynspunkter.

Det radikale Venstre støtter i hele perioden den socialdemokratiske egnsudviklingspolitik. Bl.a. antages egnsudviklingsstøtten at kunne betinge en præcisering af kravene til investering, dvs. styrke disses "saglighed".

Absolutte modstandere af egnsudviklingslovgivningen er både partiet Venstre og Det konservative Folkeparti helt frem til den tredje egnsudviklingslov.

Venstre vender sig i 1958 skarpt mod dette statslige engagement i erhvervslivet. Dels frygtes en almindelig eskalering af den statslige intervention (boligsektorens udvikling fremholdes som uønsket analogi), dels ytres en dyb angst for en begyndende socialisering og styring af erhvervslivet via denne lovgivning. - Først med den geografiske stramning af egnsudviklingslovens virkefelt (1967) giver man forsigtigt loven sin parlamentariske støtte, hvilket udvikler sig mere helhjertet ved de efterfølgende lovændringer.

Det konservative Folkepartis hovedindvending retter sig mod selve den statslige finansieringsaktivitet, m.a.o. mod bevægelsen ind over de almindelige pengeinstitutters område. Selv om også dette parti fra 1967 støtter egnsudviklingslovgivningen, ytres en fundamental mistænkksomhed over for det eventuelle resultat heraf: en statslig investeringsbank, og underforstået offentlig investeringsstyring via en sådan institution.

Både Danmarks Kommunistiske Parti - og, senere, Socialistisk Folkeparti - støtter den socialdemokratiske egnsudviklingspolitik, men plæderer for såvel øgede midler til dette formål som forbedret styring af aktiviteterne, f.eks. ved statslig deltagelse i støttede virksomheders ledelse. Endelig fremhæves gentagne gange behovet for overordnet planlægning.

1) Folketingstidende, 1971-72, 123. årg., bd. II, sp. 3011 ff., 3680 ff.

5. Egnsudviklingslovgivning

Den specifikke lovgivning vedrørende egnsudvikling har visse udredende arbejder til grund. Arbejdsministeriet nedsatte i 1949 en arbejdsmarkedspolitisk kommission, der i 1952 afgav en rapport over sine undersøgelser vedrørende produktion og beskæftigelse.¹⁾ I 1955 følger en betænkning fra kommissionen²⁾ vedrørende arbejdsløshedsøerne i Jylland. Et udvalg nedsat 1957 afgiver i 1958 betænkning vedrørende erhvervsudviklingen i provinsen.³⁾ Nogle få måneder forinden sidstnævnte betænkning udgives vedtages den første lov om egnsudvikling. I kronologisk rækkefølge produceres nu følgende love:

1. Lov om egnsudvikling af 16. juni 1958⁴⁾
2. Lov om egnsudvikling m.v. af 16. maj 1962⁵⁾
3. Lov om egnsudvikling af 3. juni 1967⁶⁾
4. Lov om ændring af lov om egnsudvikling af 20. febr. 1969⁷⁾
5. Lov om ændring af lov om egnsudvikling af 7. juni 1972⁸⁾

5.1. Egnsudviklingslovgivningens målformuleringer

1958-lovens formål er at muliggøre støtte til ophjælpning af produktiv beskæftigelse i egne af landet, som med hensyn til industriel udvikling står tilbage for det øvrige land, eller som er ramt af særlige økonomiske vanskeligheder.

Når man erindrer sig det forudgående udredningsarbejdes præcise udpegning af egnsudviklingsområder, kan det forekomme overraskende, at det nævnte formål er formuleret så bredt og elastisk. Dette kan lede til den fortolkning, at loven i virkeligheden snarere

1) R. Posborg og L. Scocozza, op.cit., pp. 118-119.

2) Ibid., p. 122.

3) Erhvervsudvikling i provinsen, betænkning nr. 206, udg. af det af Arbejdsministeriet den 6. nov. 1957 nedsatte udvalg, København 1958.

4) Lovtidende 1958 A, lov nr. 211, pp. 613-614.

5) Lovtidende 1962 A, lov nr. 172, pp. 615-617.

6) Lovtidende 1967 A, lov nr. 228, pp. 830-832.

7) Lovtidende 1969 A, lov nr. 40, p. 92.

8) Lovtidende 1972 A, lov nr. 219, pp. 414-416.

kendetegnes ved at være en generel beskæftigelsesfremmende foranstaltning end en geografisk set selektiv støttelov.

Med 1962-loven understreges det generelle sigte i egnsudviklingslovgivningen, idet lov om lån og garantier til visse erhvervsvirksomheder¹⁾ indarbejdes i egnsudviklingsloven. Formålet er nu slet og ret at yde bistand til fremme af egnsudviklingsbestræbelser og til fremme af en med henblik på markedsforholdene hensigtsmæssig erhvervslokalisering og erhvervsudvikling.

Såfremt dette formål fortolkes markedskonformt, må man samtidig konkludere, at egnsudviklingsbestræbelserne på forhånd er berøvet muligheden af selvstændig og retningsgivende indflydelse på erhvervsudviklingen, m.a.o. at egnsudviklingsstøtten mister enhver karakter af selektivt instrument. Imidlertid må 'markedsforholdene' formentlig forstås som ikke blot markedet i snæver forstand, men til lige dele af det offentlige virksomhed. Dette betyder, at det ovenfor antydede hensigtsmæssighedskriterium bl.a. vedrører intentionen om en samordning af egnsudviklingsforanstaltningerne med den statsligt initierede landsplanlægning,²⁾ som har taget sin begyndelse året i forvejen.

De følgende tre love hviler alle på 1967-lovens formålsformulering. Der kan nu ydes bistand til fremme af industriel og anden erhvervsmæssig udvikling i egne af landet, hvor dette må antages at være af væsentlig betydning for befolkningens adgang til at opnå andel i samfundets almindelige økonomiske, sociale og kulturelle fremgang. Samtidig fremhæves kravet om bistandens hensigtsmæssighed såvel i relation til det private erhvervsliv som i forhold til andre offentlige udviklingsfremmende foranstaltninger. - Man ser stadig en modsætningsfuld formålsbestemmelse, idet et lighedskrav står over for et hensigtsmæssighedskrav: Et krav eller en intention om nivellering af de forskellige egne erhvervsmæssige udviklingsniveauer over for et krav om hensigtsmæssig anvendelse af udviklingsstøtten, hvor hensigtsmæssighedskriteriet for en dominerende parts vedkommende (markedshensynet) i sig selv repræsenterer den eksiste-

1) Lovtidende 1960 A, lov nr. 144, p. 435 samt Folketingstidende 1961-62, tillæg A, sp. 726-727.

2) Ibid., sp. 725, endvidere "Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver, op.cit., p. 60.

rende ulighed.¹⁾

I den mere konkrete administrative strategi for anvendelsen af egnsudviklingsinstrumentet sætter formålet sig igennem på flere måder. For det første afvises pure den ofte manifesterede primærkommunale drøm om "hver (lille) by sin industri". Det lokale perspektiv udelukkes. For det andet anlægges bevidst den synsvinkel, at det optimalt mulige udviklingspotentiale fås ved at lægge hele regioner til grund som bærende enheder i egnsudviklingspolitikken. Endelig antages den eneste farbare vej til mere varig og selvhjulpne regionsudvikling at være støtte til forstærket byudvikling,²⁾ eller m.a.o. skabelse af et begrænset antal stærke, urbaniserede vækstcentre, som indirekte vil fremme den økonomiske vækst udenfor centrene.

Her udtrykkes således en høj grad af overensstemmelse mellem den offentlige egnsudviklingsstrategi og det private erhvervslivs præferencer repræsenteret ved en allerede pågående lokalisering.

Med hensyn til lovens geografiske målefelt finder der en præcisering sted i og med loven af 1967, hvor samtidig lov om lån og garantier til visse erhvervsvirksomheder atter udskilles af egnsudviklingsloven. Efter indstilling fra Egsudviklingsrådet³⁾ kan handelsministeren definere de områder, som skal kunne komme i betragtning, hvilket skete på grundlag af følgende statistiske kriterier: Urbaniseringsgrad, industrialiseringsgrad, indkomstniveau, ledighed og befolkningsforskydninger. Udpeget blev⁴⁾ Thisted, Bornholm, Hjørring, Tønder, Viborg, Maribo, Ålborg, Ringkøbing, Haderslev, Aabenraa og Ribe amter, Grenå Handelsdistrikt, samt øerne Samsø, Langeland og Ærø. Blandt disse egnsudviklingsområder er senere (1969) fo-

1) En diskussion dækkende denne modsætning findes hos Thomas Henriksen, "Nogle kommentarer til egnsudviklingspolitikken", Økonomi og Politik, nr. 2, 1969. - For en diskussion ud fra en marxistisk tilgang kan generelt henvises til Karin Hovgård Christiansen m.fl. op.cit., samt "Ulighed mellem Regioner", arbejdsrapporter om den danske regionale udvikling, Sydjysk Universitetscenter, Esbjerg 1975. Endelig Fagligt Forum's Danmarksgruppe, "Udjævning af regionale forskelle - en umulighed under Kapitalismen", Byplan 150, nr. 2, 1974.

2) Dir. Richardt Larsen, "Egnsudvikling og lokaliseringspolitik" (u-publiceret notat) 1968, pp. 8-9.

3) Administrerende organ oprettet i henhold til 1958-loven.

4) Dir. Richardt Larsen, "Redegørelse for indholdet af den danske regional og egnsudviklingspolitik" (stencilat), 1971, p. 3.

retaget en differentiering,¹⁾ således at visse områder har fået prædikat af særlig vanskeligt stillede områder (jfr. nedenfor om bistand i form af tilskud).

5.2 Egnsudviklingslovgivningens midler

5.2.1 Administrative ressourcer

Det administrative apparat bag iværksættelsen af egnsudviklingslovenes bestemmelser var oprindeligt meget beskedent, idet det alene bestod af Egnsudviklingsrådet (3, fra 1962 5 mdl.) i et vist samarbejde med Handelsministeriet. Rådet havde stort set intet selvstændigt initiativ, men kunne befordre henvendelser om bistand. - Med 1967-loven styrkes den administrative kapacitet væsentligt, idet Egnsudviklingsrådet udvides (11 mdl.) og tillægges besluttende myndighed i en række henseender. Samtidig oprettes Egnsudviklingsdirektoratet til varetagelse af den løbende administration af rådets beslutninger.

5.2.2 Bistandsformer

Den økonomiske bistand bestod i begyndelsen først og fremmest i garantiydelser (statskaution) for lån til anlægsfinansiering af industrivirksomheder. På et senere tidspunkt, 1962, åbnedes mulighed for direkte statslån til kommunerne til opførelse af industrihuse med henblik på udlejning eller salg. Hovedstammen i bistandsordningen var dog ydelse af garanti for lån til anlæg, til driftskapital og til finansiering af rationaliseringsundersøgelser. Hertil kom visse tilskudsordninger. - På grund af ufuldstændig udnyttelse af garantiordningerne fandt der med 1972-loven om omlægning sted til ydelse af rentelette statslån.²⁾ For indeværende omfatter egnsudviklingsloven følgende støtteordninger:

1. Rentelette statslån

- a) til industri- og servicevirksomheder til dækning af anlægsudgifter ved nyoprettelse, flytning, udvidelse etc.
- b) til kommuner til dækning af udgifter ved opførelse af industrihuse, herunder grunderhvervelse.

1) Ibid., p. 5.

2) Folketingstidende 1972, Tillæg A, sp. 2439-2442.

2. Statsgaranti for lån

- a) til industrivirksomheder til fremskaffelse af driftskapital, og
- b) til udførelse af rationaliseringundersøgelser.

3. Tilskud

til industri- og servicevirksomheder i særlig vanskeligt stillede egne af landet til dækning af anlægsudgifter ved oprettelse, udvidelse, flytning etc.

4. Lån/tilskud

til særlige grundlagsinvesteringer, dvs. specifikt påkrævede infrastrukturelle anlæg, som ligger udenfor stat/kommune's sædvanlige opgaver.

5.2.3 Bistandens omfang

Omfanget af den samlede maksimale støtte, som kan ydes via egnsudviklingsloven, røbes af dens spor i finansloven.¹⁾ Således var tilsagnsrammen for statslån i finansåret 1972-73 på 100 mill. kr., for lån til kommuner til opførelse af industrihuse 25 mill. kr. (senere forhøjet til 40 mill. kr.) og for tilskud til anlægsinvesteringer i særlig vanskeligt stillede områder 30 mill. kr. Endelig en symbolsk beløbsramme på 5 mill. kr. til infrastrukturelle kommuneinvesteringer.

I finansåret 1974-75 var de tilsvarende poster:²⁾ Statslån 100 mill. kr.; industrihuse 20 mill. kr.; tilskud 30 mill. kr. og baggrundsinvesteringer 5. mill. kr.

5.3 Egsudviklingslovgivningens effekt

Når det allerede indledningsvis kan fastslås, at præcise udsagn om effekten af egnsudviklingsstøtten er yderst vanskelige at opstille, er der samtidig leveret et konkret bidrag til karakteristik af egnsudviklingspolitikken planlægnings- og styringskapacitet. Et instrument i den økonomiske og sociale planlægnings tjeneste er formentlig mindre anvendeligt uden et effektivt tilbagemeldings- og evalueringssystem.

Alligevel kan visse mål antyde virkningerne.

1) Ibid., sp. 2441-2442.

2) Beretning fra Egsudviklingsrådet, for tiden 1. april 1974 til 31. marts 1975, pp. 4-5.

5.3.1 Investeringsseffekt

Man kan her sammenholde ovennævnte bevillingsrammer med de (omtrent) samtidige totale, nationale investeringer i industrien, som for kalenderåret 1972 udgjorde 3254 mill. kr.¹⁾ og for kalenderåret 1973 androg 3993 mill. kr.²⁾ På denne baggrund får man et umiddelbart indtryk af egnsudviklingsstøttens uhyre beskedne omfang.

Et andet sammenligningsgrundlag kan tilvejebringes i form af de totale industriinvesteringer i egnsudviklingsområderne alene,³⁾ hvilke i finansåret 1972-73 androg i alt 1050 mill. kr. På denne baggrund vinder støtten naturligvis betydeligt i relativ vægt.

Endelig er der grund til at fremhæve den betydelige inflationære udhuling af bistandens omfang, som er det logiske resultat af stort set uændrede nominelle bevillingsrammer over en flerårig periode med betydelig og generelt stigende inflationsrater.

5.3.2 Beskæftigelseseffekt

Et andet mål på effekten kan ses i antallet af nyskabte arbejdspladser. Officielle skøn anfører her, at der i perioden 1958-1972 skulle være skabt 13.000 arbejdspladser⁴⁾ hhv. 18.000 arbejdspladser i perioden 1958-75⁵⁾ via egnsudviklingsstøtten. Imidlertid indgår ingen overvejelser over den reelle nettoforøgelse af beskæftigelsen. På den ene side må man antage en relativ ringe bestandighed for de støttede arbejdspladser som helhed, og på den anden side vil de faktisk fungerende (rentable) virksomheder have visse positive, modsatrettede virkninger for beskæftigelsen - spredningseffekten til underleverandører, handlende etc. Den nøjagtige resultant er ukendt.

5.3.3 Anticyklisk effekt

Med absolut sikkerhed kan man ved iagttagelse af den re-

1) Statistisk Årbog 1975, Danmarks Statistik, København 1975, pp. 148-149.

2) *Ibid.*, pp. 148-149.

3) Beretning fra Egsudviklingsrådet, *op.cit.*, p. 6.

4) Richardt Larsen, "Egsudvikling som et led i lokaliseringspolitik", Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 6, 1972, p. 184.

5) Helge Nielsen, "Landsplanredegørelse", Byplan 157, nr. 3, 1975, p. 65.

gionale ledighed konstatere, at den seneste lavkonjunktur - traditionen tro - slog først og dybest igennem i de veldefinerede egnsudviklingsområder som Bornholm, Nord- og Vestjylland.¹⁾ Ingen kunne med rimelighed forvente, at egnsudviklingsstøtten som sådan skulle kunne modvirke en generel recessions horisontale gennemtrængning af den nationale økonomi, herunder naturligvis egnsudviklingsområderne, men intet tyder på, at egnsudviklingsbistanden har kunnet tage blot den værste brod af den regional-strukturelle skævheds karakter. Reaktionsmønstret i udkantområderne afspejler en følsom branchestruktur og ofte den enkelte virksomheds konkurrencemæssigt svage position.

6. Om statens interne lokaliseringspolitik

Udenfor egnsudviklingslovens rammer, men i tråd med dens intention, falder problematikken omkring statsinstitutioners udflytning fra hovedstaden, som historisk set altid har været disse institutioners hjemsted. På dette felt, hvor den offentlige planlægnings- og styringsmulighed måtte formodes at være stor, hersker der megen træghed og nogen tvetydighed. Træghedens årsag er af kompleks karakter, men må bl.a. henføres til gældende regler for statstjenestemænds ansættelse,²⁾ uanset at den seneste tjenestemandslov åbner muligheden for større personelmobilitet, end tidligere. I mobilitetsfremmende retning virker især den efterhånden udstrakte brug af overenskomstansættelse.

Den faktisk stedfundne udflytnings omfang er beskeden og har nærmest eksperimentets karakter. På den ene side er der statueret eksempler ved udflytning af Hærens Materielkommando (HMAK) til Hjørring,³⁾ Kongelige Grønlandske Handel (KGH) til Ålborg samt Direktoratet for Egsudvikling til Silkeborg.⁴⁾ På den anden side er en vis tvetydighed kommet til syne derved, at en beslutning om udflytning af Statens Vejdirektorat til Skanderborg atter blev opgivet.⁵⁾

1) Jens Larsen og Søren Villadsen, "Hovedproblemer for den regionale planlægning", Juristen og Økonomen, Nr. 3, 1975, p. 59.

2) Lov nr. 291 af 18.6.1969.

3) Bjarne Sloth Jensen, op.cit., p. 58 ff.

4) "Egsudviklingsstøttens betydning for landets kommuner" (enquete), Dansk Teknisk Tidsskrift, nr.1-2, 1974, pp. 17-19.

5) Jens Larsen og Søren Villadsen, op.cit., p. 60.

med de komplikationer et sådant frafald kan afføde for den 'modtagende' lokalitet.¹⁾ - Undertiden har egnsudviklingshensynet ytrret sig i form af opretholdelse af institutioner, der ellers i en landsplanssammenhæng stod foran bortrationalisering, f.eks. Tønder Statsseminarium.

En opgørelse over arbejdspladsskabelsen i offentlige institutioner i egnsudviklingsområderne²⁾ viser for perioden 1965-1974 en bruttotilgang på ca. 3500 stillinger, mens ca. 1100 stillinger blev nedlagt. Der er næppe tvivl om, at en aktiv og planlagt statslig udflytningspolitik kunne bidrage væsentligt til denne positive nettoeffekt. Som helhed må dette aktivitetsområde imidlertid karakteriseres som propagandamæssigt velegnet, men i den hidtidige praksis uden tilsvarende reel, økonomisk vægt.

7. Om egnsudviklingspolitikens fremtidsperspektiv

7.1 Egnudviklingsloven i et planhierarki

Hvor egnsudviklingslovgivningens planlægningsaspekt og styringskapacitet synes yderst beskeden, er dele af et komplement etableret i og med den ganske omfattende planlovsreform, som er ført igennem i begyndelsen af 1970'erne. Vigtigst er her det planlovshierarki, som udgøres af lov om lands- og regionplanlægning³⁾ sammenhængende med lov om kommuneplanlægning.⁴⁾ Skønt førstnævnte lovs hovederinde er en sammenfattende planlægning af areal- og naturresourceudnyttelsen under en samfundsmæssig helhedsvurdering, fremhæves dog en lighedsmålsætning som et fundamentalt kriterium. Egnudviklingsbistanden må nødvendigvis operere indenfor denne rangorden af målsætninger, hvilket betyder, at man som resultat af et samspil mellem egnsudviklingsloven og planlovene må forudse en vis præcisering af den stedlige placering af egnsudviklingsstøtten.

1) Komplikationerne opstår, når den lokale planlægning - som i dette tilfælde - allerede har indrettet sig på modtagelse af en statsinstitution, jfr. også dagbladet Information d. 1.12.1975, p. 8.

2) Beretning fra Egnudviklingsrådet, op.cit., pp. 8-9.

3) Lovtidende 1973 A, lov nr. 375, pp. 1115-1117. Endvidere "Lands- og regionalplanloven - en orientering", udg. af Miljøministeriet, nov. 1973, p. 9.

4) Lov nr. 287 af 26. juni 1975.

Nogen ændring af de egnsudviklingspolitiske midlers omfang og art er der imidlertid ikke tale om. Den politiske erkendelse af dette forhold har senest givet sig udslag i tanker om iværksættelse af en landsomfattende, obligatorisk (lovbunden) lokaliseringsvejledning for alle eksisterende virksomheder, der påtænker flytning eller udvidelse, såvel som for virksomheder under nyetablering.¹⁾ Forbilleder herfor findes i både Sverige og Norge. Selv om en sådan ordning må antages at blive sat i værk på baggrund af bred tilslutning på parlamentarisk plan,²⁾ må det fastholdes, at der alene er tale om effektiviseret reklame for allerede eksisterende egnsudviklingspolitiske incitament. Man viger m.a.o. fremdeles tilbage for en direkte styring.

7.2 Dansk egnsudvikling og EF

Med dansk medlemskab af de Europæiske Fællesskaber blev egnsudviklingspolitikken gennemtrængt af nye dimensioner.³⁾ Som fuldgyldigt medlemsland er Danmark underlagt Romtraktatens (Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs) frikonkurrenceimperativ og dermed berøvet den legitime anvendelse af egnsudviklingspolitiske midler i den udstrækning, disse ikke eksplicit er tilladte i henhold til traktatteksten⁴⁾ samt de sekundære fællesskabsretlige regler. Udgangspunktet er nu et principielt forbud mod enhver statsstøtte, som kan antaste konkurrencevilkårene - "forvride" disse - hvilket i sidste instans er så uskarpt et begreb, at dets praktiske fastlæggelse i ikke ringe grad afhænger af konkrete politisk-økonomiske magtforhold indenfor EF - et forhold som næppe begunstiger den danske positi-

1) "Ulighed mellem Regioner", op.cit., p. 86 samt Helge Nielsen, op.cit., pp. 66.

2) Dagbladet Information, 13.-11.-1975, p. 6.

3) Se for en kort orientering f.eks.: "Egnsudviklingspolitik", (Danmark i EF, 17) udg. af Udenrigsministeriet, København 1975.

4) Indenfor den primære fællesskabsret drejer det sig især om artiklerne 92-94 og 129 smh. med 130 i Traktaten om Det europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF). Artiklerne indeholder bestemmelser om statsstøtte til virksomheder såvel som til bestemte produktioner, samt bestemmelser vedrørende Den Europæiske Investeringsbank (EIB), hvis hovedaktivitet er udlånsvirksomhed, som har ophjælpning af mindre udviklede områder for øje. - Endvidere er i henhold til art. 235 oprettet Den Europæiske Regionalfond, som kan supplere de nationale støtteordninger med tilskud.

on.¹⁾

Den koordinering af medlemslandenes egnsudviklingsordninger, som søges gennemført, synes at tage form af en rangordnet opdeling af det samlede fællesskabsområde på baggrund af en række udviklingsmæssige kriterier. For hver kategori bestemmes dernæst et maksimalt tilladeligt støtteniveau. I et forslag fra Kommissionen fra februar 1975²⁾ er selv de mest tilbagestående danske udviklingsområder placeret i den - i fællesskabsregie - bedst stillede halvdel af udkantområder. De danske egnsudviklingsproblemer er med andre ord ikke særligt påtrængende nivelleret efter en europæisk målestok,³⁾ hvilket kan komme til at betyde en retardering af dansk egnsudviklingspolitik i forhold til det ellers optimalt mulige. Eksempelvis kan nævnes, at den finansielle nettofond, som står til rådighed for dansk egnsudviklingspolitik, formindskes ved medlemskabet,⁴⁾ idet Danmark er nettobidragyder til Den Europæiske Regionalfond. På den anden side styrkes dansk egnsudviklingspolitik derved, at delagtighed i EF's egnsudviklingsressourcer er betinget af udarbejdelse af regionale udviklingsprogrammer, hvortil er knyttet et krav om løbende registrering af de opnåede resultater.⁵⁾ Det vil sige, at man kan forudse den tidligere nævnte mangelfulde tilbagemelding og effektivt vurdering styrket væsentligt, hvilket må kunne danne grundlag for forbedret planlægning.

8. Afslutning

8.1 Konklusion

Konkluderende må det siges, at egnsudviklingspolitikken

- 1) Man må her erindre de ganske talrige nationale, men fællesskabsstridige, statsstøtteordninger, som er etableret i andre EF-lande - ikke mindst siden den internationale krise brød igennem ca. 1973 - og heroverfor de vedvarende danske protester, som efter alt at dømme snarere kendetegner en "gøren dyd af nødvendigheden" end egentlig idealisme på fællesskabets vegne.
- 2) Beretning fra Egsudviklingsrådet, op.cit., p. 7.
- 3) Her bortses fra Grønland, som indtager en særlig stilling - også i relation til egnsudviklingsloven, som jfr. § 19 ikke gælder for Grønland.
- 4) For tiden mod et årligt beløb svarende til ca. 75 mill. kr. Se Kåte W. Andreassen, "Regionalpolitik i EF", Byplan 157 nr. 3, 1975, p. 77.
- 5) Troels Madsen, "Regionalprogrammer m.v. i forbindelse med EF's regionalfond", Byplan 157, nr. 3, 1975, p. 80.

ikke hidtil har haft styrke til fundamentalt at gå på tværs af den "spontane" erhvervsudvikling og -lokalisering, som er årsag til den ulige udvikling. De egnsvisse forskelligheder med hensyn til beskæftigelse, indkomster, offentlig service og lignende gensidigt forbundne forhold er fremdeles meget markante og næppe aktuelt udsat for nogen påviselig udjævning. Tværtimod peger visse investeringsstatistiske opgørelser på,¹⁾ at egnsudviklingsområdernes industri-potentiel har undergået en relativ svækkelse gennem de senere år. Når status ytrer sig således - trods egnsudviklingsstøtte - må årsagen søges i utilstrækkelige midler til rådighed for egnsudviklingsformål. Dernæst må årsagen søges i det generelle, markedskonforme sigte, som har været dominerende i forhold til den samtidige lighedsmålsætning. Med denne påpegning refereres samtidig til egnsudviklingspolitikens ringe selvstændige styringskapacitet og til fraværet af en egentlig planlægningsproces, hvilket tillige må ses i sammenhæng med støtteordningernes helt igennem fakultative karakter.

Det er på denne baggrund tvivlsomt om egnsudviklingsloven bærer sit navn med rette.

8.2 Skitse til arbejdets fortsættelse

Vi tangerer her den overordnede problematik vedrørende de historisk-objektive muligheder/grænser for statslig intervention i økonomien. Relevante områder for videre undersøgelser ville være spørgsmålet om de underudviklede områders nødvendighed som sådanne for centerområdernes fortsatte udvikling og herunder spørgsmålet, om egnsudviklingsbistandens eventuelle karakter af - reelt - at bidrage til en kapitaladækvat reproduktion af regionale erhvervsstrukturelle skævheder, m.a.o. skabelse og fastholdelse af de relative uligheder på et højere niveau. Det er givet, at man under en sådan arbejdstese, meget hurtigt må bevæge sig ind i nærmere analyse af branchestrukturer, forskellige kapitalfraktioners forholdene sig til udviklingsbistand samt positioner i fagbevægelsen.

1) Beretning fra Egsudviklingsrådet, op.cit., p. 6.

9. Litteraturliste

- Andersen, A. Geel, (red.), Fem faglige Bidrag, Århus 1973.
- Beretning fra Egnsudviklingsrådet for tiden 1. april 1974 til 31. marts 1975.
- Byplan 150, nr. 2, 1974.
- Byplan 157, nr. 3, 1975.
- Christiansen, Karin Hovgård; Rasmussen, Jørgen; Simonsen, Birgitte
Egnsudvikling i et historisk-teoretisk perspektiv, Sociologisk Institut, Kbh. 1973.
- Dansk Teknisk Tidsskrift, nr. 1-2, 1974.
- Egnsudviklingspolitik, (Danmark i EF, 17) udg. af Udenrigsministeriet, nov. 1973.
- Erhvervsudvikling i provinsen, Betænkning nr. 206, udg. af det af Arbejdsministeriet den 6. nov. 1957 nedsatte udvalg, Kbh. 1958.
- Folketingstidende, div. årgange.
- Gad, Holger, m.fl., Egnsudvikling under økonomisk vækst, Århus 1968.
- Hansen, Svend Åge, Økonomisk Vækst i Danmark, bd. 2, Kbh. 1974.
- Information, dagbl. 13.-11. og 1.-12.-1975.
- Juristen og Økonomen, nr. 3, 1975.
- Kirstein, Per, Arbejdsmarkedspolitik, Viborg 1974.
- Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver, Landsplanudvalgets Sekretariat 1970, Kbh. 1970.
- Lands- og regionplanloven - en orientering, udg. af Miljøministeriet, nov. 1973.
- Larsen, Richardt, Egnsudvikling og lokaliseringspolitik, upubliceret notat, 1968.
- Larsen, Richardt, "Redegørelse for indholdet af den danske regional- og egnsudviklingspolitik", (stencilat), 1971.
- Lovtidende, div. årgange.
- Mandel, Ernst, Der Spätkapitalismus, Frankfurt a. Main, 1973.
- Meyer, Poul, Offentlig Forvaltning, 2. udg., Kbh. 1975.
- Milhøj, Poul, Erhvervsstruktur og Nationalindkomst, Kbh. 1972.
- Nyt fra Arbejdsdirektoratet, nr. 6, 1972.
- Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1965, 1. - 2. Hefte.
- Olsen, Erling og Hoffmeyer, Erik, Dansk Pengehistorie, bd. 2, Odense 1968.
- Politica, nr. 3, 8. årg. 1976.
- Posborg, Rikke og Scocozza, Lone, Arbejdsløs/Fredløs, Viborg 1973.
- Sloth Jensen, Bjarne, Udflytning af statsinstitutioner, et instru-

ment i lokaliseringspolitikken, Landsplanudvalgets Sekretariat, 1972.

Statistisk Årbog, 1975, Danmarks Statistik, Kbh. 1975.

Schmidt, Erik Ib, Dansk Økonomisk Politik, Fremad 1971.

"Ulighed mellem Regioner", arbejdspapirer om den danske regionale udvikling, Sydjysk Universitetscenter, Esbjerg 1975.

Økonomi og Politik, nr. 2, 1969.

Økonomi og Politik, nr. 2, 1972.
