

Redaktionelt forord

Temanummer: By og land – eller by mod land

”Generelt gælder det om byerne, at de største blev større. De mindre købstæder havde næsten ingen vækst i denne periode – de var ramt af konkurrencen fra de nye stationsbyer. De større provinsbyer blev derimod forsyningscentre for stationsbyerne. Byernes problemer med den hastige vækst blev yderligere forstærket derigennem, at det var yngre i den produktive alder, der flyttede ind fra landet og for hovedstadens vedkommende tillige fra provinsbyerne.” (Dybdahl, 1982, s. 18)

Ovenstående citat stammer fra det bind i Dansk Socialhistorie, der dækker perioden 1871-1913, altså den danske industrialisering. Det virker overraskende velkendt. Vi lever nemlig midt i en tilsvarende omkalfatring af det danske samfund, hvor de store byer vokser, de mindre byer kæmper for at overleve, og landområderne generelt affolkes.

Dette temanummer af Samfundsøkonomen forsøger at kaste lys over den nuværende udvikling, men citatet minder os om, at byernes vækst ikke er et nyt fænomen. Og det ser heller ikke ud til at stoppe her. FN estimerede fx i 2018, at den andel af verdensbefolkningen, der bor i millionbyer, vil vokse fra 23 procent i 2018 til 28 procent allerede i 2030. Så byernes vækst er hverken en historisk undtagelse eller et lokalt, dansk fænomen.

Den stigende urbanisering er derimod en ”megatrend” i samfundets udvikling, endnu mere overordnet end fx befolkningens aldring, digitalisering og klimaproblemer. Den påvirker os i vores dagligdag, og den udfordrer vores opfattelse af, hvordan et samfund overhovedet kan (og bør) se ud.

En øget urbanisering fører næsten automatisk til en diskussion om by mod land. Denne dikotomi er naturligvis en grov forenkling, for som allerede citatet ovenfor signalerer, så er grænsen mellem by og land uklar. Men opdelingen er populær, fordi begrebsparret giver umiddelbar mening. Der har altid været markante forskelle mellem by og land, og på mange dimensioner opfattes de som hinandens modsætninger. Land forbindes med natur, tradition, fællesskab og føde- og råvareproduktion, mens by beskrives med begreber som kultur, forandring, individualisme og industri- eller serviceproduktion.

By og land har dog også altid været hinandens forudsætninger. Fra starten har land været den absolutte forudsætning for byernes fødevareforsyning. Ingen byer uden maden fra landet. Men snart blev byerne også en forudsætning for landet. Byernes mere effektive produktion overtog forarbejdningen af både

fødevarer og andre produkter, såsom redskaber til brug i landbrug og anden naturbaseret produktion. Byernes handelsnetværk sikrede en afsætning af landområdernes produkter, også videre end til det lokale bymarked, ligesom byerne tilbød mulighed for samling omkring sociale aktiviteter, såsom religion, uddannelse og administration.

På trods af den gensidige afhængighed har forholdet mellem by og land dog ofte været konfliktfyldt. Bønderne har altid ønsket sig høje priser på deres fødevarerprodukter, mens byboerne havde den modsatte interesse. Det var et simpelt nulsumsspil, hvor den ene side nogle gange vandt, og andre gange den anden. Men hver side var som udgangspunkt tilfreds med sin rolle.

I dag har vi også nulsumspil om fx udligningsordninger. Men med byernes fortsatte vækst har brudfladen mellem by og land fået en mere eksistentiel dimension. Land oplever en generel nedgang i population og beskæftigelsesmuligheder, og by vokser (næsten) hele tiden. Land taber således systematisk til by. Derfor drejer konflikten sig nu ikke kun om øjeblikkelige bytteforhold eller kompensationsordninger, men lige så meget om fremtiden: Vil land fortsat svinde ind i forhold til by, og hvad betyder det i givet fald for land?

Dette temanummer belyser udvalgte aspekter af denne højaktuelle problemstilling. I tråd med Samfundsøkonomens formål er artiklerne udvalgt, så de ikke kun viderebringer nogle interessante analyseresultater. De præsenterer også en række nye metoder fra samfundsforskeres værktøjskasse. Analyse-resultater er aldrig bedre end de metoder, der er anvendt. Kendskab til den anvendte metode giver derfor et grundlag for at vurdere resultaterne kritisk og konstruktivt. Hvis man forstår metoden, kan man måske endda selv ræsonnere sig frem til yderligere resultater.

Temanummerets første artikel, Niels Nyholts ”Politisk adfærd langt fra Slotsolmen”, præsenterer temaet by og land fra et politologisk perspektiv og analyserer på befolkningens politiske reaktioner på forskydningen fra land til by. Diskussionen om ”udkantsdanmark” har jo fået en enorm betydning for dansk politik, og artiklens formål er at komme bag om denne udvikling: Hvad er det for forestillinger i vælgerens hoveder, der presser disse dagsordener frem?

På baggrund af data fra Den Danske Valgdatabase udforsker Nyholt den lange og komplicerede forbindelse mellem de basale udviklinger i demografi og erhvervsudvikling på tværs af by og land og så de politiske holdninger, som ender i en konkret stemmeafgivning. En lang række politologiske perspektiver bliver bragt i spil, og artiklen opsummeres med en anvendelse af Katherine Cramers begreb om ”rural consciousness” eller ”landlig bevidsthed”. I de danske valgundersøgelser kan Nyholt vise en klar, geografisk-baseret forskel i 1) vælgerens følelse af at blive ignoreret, 2) deres vurdering af at netop deres område er blevet underprioriteret politisk, og 3) opfattelsen af at andre nedvurderer deres kulturelle værdier. I forening med et stærkt lokalt tilhørsforhold udgør disse elementer den såkaldt landlige bevidsthed, som kan forstås som

den linse, folk fortolker verden ud fra. Grundopfattelsen bliver, at landboer som dem bliver urimeligt behandlet.

De næste tre artikler behandler nogle af de udviklinger, der har understøttet udviklingen af denne opfattelse.

Først bliver Danmark skrevet i mandtal, både bagudrettet og fremadrettet. Artiklen ”Fremtidige perspektiver for befolknings- og indkomstudviklingen i danske kommuner” af Marianne Frank Hansen, Mikkel Sønderby og Tobias Markeprand præsenterer først og fremmest en regional befolkningsfremskrivning for 2045. I de seneste 25 års udvikling har vi set en høj befolkningsvækst i byområderne, specielt omkring København og Århus, og tilbagegang i yderområderne. De næste 25 år forventes væksten endnu mere koncentreret omkring København, og affolkningen i yderområderne at være både mere geografisk omfattende og hastigere.

Som et interessant resultat fra analysens fremskrivningsmodel, SMILE, kan forfatterne tillige udtale sig om indkomstforskellene på tværs af landet. Resultatet af analysen er, at de nuværende indkomstforskelle ikke vil øges. Tværtimod vil der være en lille konvergens. Så overordnet vil befolkningerne i de store byer vokse, mens indkomstforskellene på tværs af landet mindskes, dog stadig med større indkomster i byerne.

De to næste artikler handler så om, hvorfor byerne vokser. Baseret på begrebet ”agglomeration” forsøger begge artikler at kaste lys på årsagerne bag byernes fordele. Agglomeration er den tekniske betegnelse for geografisk, erhvervmæssig tæthed, og allerede den store, engelske økonom Alfred Marshall (1842-1924) hævdede, at tæthed eller agglomeration af erhvervsaktiviteter gav store fordele.

I artiklen ”Mobilitet og agglomeration i Danmark” prøver Elias Stapput Knudsen og Ninette Pilegaard direkte at måle byernes fordele eller mere præcist, de erhvervmæssige gevinster ved at være lokaliseret sammen med andre virksomheder.

Artiklen estimerer disse fordele på baggrund af to oplysninger: For det første måles agglomerationen, altså den erhvervmæssige tæthed. Det sker på basis af transporttid og -omkostninger mellem arbejdspladserne. For det andet registreres lønningerne i hvert område. Da lønningerne antages at afspejle produktiviteten, kan man få et mål for agglomerationselasticiteten, dvs. hvor meget produktiviteten øges, hvis tætheden øges.

Det vigtigste resultat fra analysen er naturligvis, at denne elasticitet kan beregnes til at være positiv. Dermed bidrager analysen til den voksende internationale litteratur, der understøtter Marshalls påstand om, at tæthed giver øget effektivitet.

Deres resultat har dog ikke kun teoretisk værdi. For med en konkret (positiv) agglomerationselasticitet kan man raffinere de såkaldte cost-benefit-analyser af mulige transportprojekter. Hvis et transportprojekt således reducerer transporttiden, så har det samme effekt på produktiviteten som kortere afstand, altså større agglomeration. Artiklen viser ved et eksempel om en mulig Kattegatforbindelse, hvordan man kan anvende elasticitetsmålet i praksis.

Temanummerets tredje artikel arbejder videre med agglomerationseffekterne. Under titlen ”Byer, produktivitet og velfærd – en geografisk ligevægtsmodel for Danmark” vurderer Nicolai Kaarsen og Jonas Bødker i deres artikel effekterne af to tænkte samfundseksperimenter. Til det anvender de en geografisk ligevægtsmodel, hvor borgere og virksomheder beslutter deres lokalisering i et samspil, hvor lokale lønninger og huslejer bestemmes. Modellen er kalibreret til danske data, blandt andet med pendlingsomkostninger, geografiske produktivitsforskelle og personlige præferencer for geografisk bosættelse.

De to opstillede eksperimenter er hhv. udbygning af Københavns bygningsmasse med plads til 35.000 flere indbyggere og 35.000 flere arbejdspladser (hvilket svarer til Lynetteholmen) og en generel reduktion af pendlingsomkostningerne på en femtedel.

Det første tankeeksperiment har i modellen den konsekvens, at den samlede produktivitet stiger, fordi bygningsmassen placeres i København, hvor agglomerationen og dermed produktiviteten i forvejen er højest, jf Knudsen og Pilegaards artikel. Hvis den tilsvarende udbygning var sket andre steder i landet, ville det ikke have givet så positivt et resultat.

Det andet tankeeksperiment har et mere overraskende resultat. Det virker logisk, at hvis pendling bliver billigere (ved fx at kunne arbejde hjemme en dag om ugen), så bliver det også mere attraktivt at bosætte sig længere væk fra arbejdspladsen. Men ligevægtsmodellen peger samtidig på, at det ikke vil gøre det mere attraktivt også at lokalisere virksomhederne mere decentralt. Tværtimod peger modellen på, at virksomhederne i højere grad vil koncentrere sig i byerne. I denne modelverden vil man altså se en mere decentral bosættelse uden, at der følger arbejdspladser med. De vil bevæge sig den modsatte retning.

Dette resultat er også i overensstemmelse med nyere international forskning, som også tilføjer andre interessante vinkler. Et empirisk studie af Baum-Snow (2020) viser således, at bedre transportmuligheder ud og ind af byer i et vist omfang kan føre til udflytning af arbejdspladser. Men denne udflytning vil både være markant mindre end befolkningens udflytning og er kun påvist inden for storbyområder (svarende til Storkøbenhavn). En oversigtsartikel af Rosenthal og Strange (2020) peger på, at virksomhedernes fordele af agglomeration varierer på tværs af brancher og udpeger videnintensive brancher som erhvervsservice (fx konsulenter, revisorer, advokater, reklamer), finansiering og pension, forskning samt iværksættere generelt som særligt afhængige af erhvervsmæssig tæthed. De vil dermed være mindst udflytningsinteresserede.

Den sidste egentlige artikel er en kortfattet historisk/politisk forklaring på, hvorfor den danske valglov indeholder en ”arealfaktor”, og hvilke konsekvenser den har for den regionale fordeling af Folketingsmandaterne. Jørgen Elklit beskriver, hvordan man med udgangspunkt i ”fremmøde-afstemninger” i enkeltmandskredse efter demokratiets indførelse i 1849 måtte sikre en rimelig transporttid for alle og derfor var nødt til at give tyndtbefolkede områder en vis fordel. Det hensyn er efterfølgende skrevet ind i Grundloven og giver derfor de tyndere befolkede områder en lidt større indflydelse på Folketingets personelle sammensætning. Elklit vejer i sin konklusion for og imod hensynets opretholdelse.

Uden for denne samling af egentlige artikler bidrager undertegnede gæsteredaktør med en længere ”personlig beretning” i form af essayet ”Sjællands kvaler”. Ofte er det ”svært at se skoven for bare træer”, så essayet løfter perspektivet både med hensyn til tidsperiode og genstandsområde. Det beskriver de helt forskellige dynamikker, som by (København) og land (eksemplificeret ved provinsbyen Sorø og landsdelen Vest- og Sydsjælland) har gennemløbet siden industrialiseringen. Essayet søger dermed efter de konkrete mekanismer, der ligger bag de to områders meget forskellige ”skæbner”.

Essayet beskriver Københavns kraftige vækst under industrialiseringen, forklarer hvordan Københavns Kommune i 1970’erne og 1980’erne både med hensyn til befolkningstal, kommunalt budget og erhvervsaktivitet kom i dramatisk krise, men følger også Københavns genopstandelse som en sammenhængende metropol, hvor den gamle kerne i form af København og Frederiksberg kommune nu spiller effektivt sammen med den omegn, der overtog både indbyggere og industri fra dem efter 2. Verdenskrig.

Men hvor storbyen blev revitaliseret af et internationalt konkurrencedygtigt erhvervsliv, fortsatte erosionen af eksistensgrundlaget i provinsen. Alle de materielle produktionsprocesser, fra landbrug over industri til transport gennemgik dramatiske effektiviseringsprocesser, der eliminerede behovet for arbejdskraft, og meget lidt nyt er kommet til siden krisen i 1970’erne. Specielt galt gik det under finanskrisen, hvor op til hver fjerde arbejdsplads i disse (og andre) erhverv forsvandt – og stort set ikke er kommet tilbage.

Denne ”scene” med to naboregioners helt forskellige udviklinger er en oplagt mulighed for en undersøgelse af drivkræfterne bag byens succes. Essayet leverer ikke videnskabelige beviser for årsager og effekter, men peger på specifikke områder, specielt arbejdsmarkeder, hvor storbyens tæthed, agglomeration, har givet vidensintensive virksomheder gode vækstbetingelser.

Det giver udfordringer for Sjælland. På den ene side er Sjælland som helhed ekstremt privilegeret ved at have en så stærk ”erhvervsmotor” som København. Men på den anden side udstiller Københavns vækst den penible situation på andre dele af Sjælland.

Det er denne udvikling, som kan give de politiske reaktioner, som Nyholts artikel beskriver. Der vil være mange i Vest- og Sydsjælland, der føler sig overset og måske endda urimeligt behandlet. I hvert fald er det en af de landsdele som har stemt mest ”gult” ved de seneste valg.

Forhåbentlig leverer dette temanummer information og inspiration til yderligere analyse og til en konstruktiv politisk debat om Sjællands fremtid.

God læselyst!

Peter Lotz

Redaktør af temanummeret

Referencer

- Baum-Snow, N. (2020). Urban transport expansions and changes in the spatial structure of U.S. cities: Implications for productivity and welfare. *Review of Economics and Statistics*, 102(5), 929-945. doi:10.1162/rest_a_00855
- Dybdahl, Vagn (1982). *Dansk socialhistorie. Bind 5: Det nye samfund på vej. 1871-1913*. København: Gyldendal.
- Rosenthal, S. S., & Strange, W. C. (2020). How close is close? The spatial reach of agglomeration economies. *Journal of Economic Perspectives*, 34(3), 27-49. doi:10.1257/jep.34.3.27