

7. Et Danmark i dynamisk balance

Af Lise Lyck, cand. polit., lektor CBS

7.1. Indledning

Vi har en udvikling i Danmark, der har skabt en opdeling af landet. Der er derved kommet mange ubalancer, som udgør en fare for bevaring af sammenhængskraften i Danmark. Denne artikel ser på følgende aspekter:

- Hvad er årsagerne til problemet?
- Hvad er der sket den seneste tid med hensyn til ubalancerne?
- Hvordan behandles problemstillingen i vores nabolande?
- Hvad kan der gøres, hvis der er politisk vilje til at skabe et Danmark i dynamisk balance?
- Sammenfatning og konklusion.

7.2. Hvad er årsagerne til problemerne?

Dette kapitel analyserer mulighederne for økonomisk vækst i Danmark, dvs. en dynamisk samfundsudvikling, som finder sted, samtidig med at der er en balance mellem byer og yderområder, således at sammenhængskraften i Danmark bevares. Det er derfor ikke et spørgsmål om hovedstads- og storbyudvikling versus udkantsudvikling, men et spørgsmål om en balance mellem storby- og udkantsudvikling, der analyseres.

Udgangspunktet er det faktum, at bybefolkningen absolut og relativt over hele verden vokser, samtidig med at landbefolkningen mindskes relativt. Det afspejler således en udvikling, hvor præferencerne i hele verden er ændret i retning af, at stadig flere bor i byer frem for på landet. Det skal i den forbindelse nævnes, at denne udvikling på verdensplan er meget kraftig. I 1950 var det således 29 pct. af verdens befolkning, der boede i byer, men i 2009 (FN 2010) oversteg bybefolkningen for første gang landbefolkningen.

I forbindelse med ændring i bosætningsmønstre er det altid vanskeligt at afgøre, om folk flytter overvejende på grund af dårlige beskæftigelsesmuligheder eller på grund af ændrede behov, typisk i

form af ønsker om et større service- og kulturforbrug i forbindelse med stigning i indkomstniveau, som det typisk ses i større byer.

I Danmark ved vi, at mange flytter til store byer for at få en uddannelse og for at få job. Samtidig ved vi fra en række undersøgelser, at mange gerne vil bo på landet og ville flytte, hvis det var muligt. Vi ved også, at en del, der bor på landet, gerne ville flytte til større byer, hvis det var muligt at få solgt deres ejendom. Kort sagt ved vi, at mange har et ønske om at bo et andet sted i landet og ville flytte dertil, hvis det var praktisk muligt, eller sagt med andre ord: Hvis der var en bedre balance mellem udviklingen i de større byer og på landet.

Målet i dette kapitel er at afdække de forhold, der hindrer en balanceret vækst mellem storbyer og landdistrikter, og at identificere instrumenter, der kan bidrage til en balanceret vækst og udvikling.

I kapitlet bruges betegnelsen Udkantsdanmark. Betegnelsen er ikke brugt stigmatiserende, men som udtryk for et fænomen, der dækker områder i Danmark, hvor der mangler job- og uddannelsesmuligheder, hvor der er en vis affolkning og en aldersfordeling med relativt mange ældre, hvor der er tomme boliger og vanskeligheder med salg og finansiering af ejendomme, hvor forsyningen med bredbånd og mobilnet er dårlig, hvor transportmulighederne er dårlige og unødigt tidskrævende, og hvor antallet af læger er lavt og sundhedsvæsenet utidssvarende.

Der eksisterer ikke en præcis definition af fænomenet. Ordet Udkantsdanmark blev brugt første gang af journalist Ulrik Høy i Weekendavisen i 1992 (L. Lyck 2014 side 9). Ca. 800.000 mennesker bor i Udkantsdanmark, jf. L. Lyck 2014 side 28 samt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, opgørelser i 2013 og 2014.

Udviklingen har fundet sted i en årrække, men problemet er nu, at befolkningsgrænsen for meningsfuld fortsat bosættelse er ved at være nået mange steder, og det skaber behov for en politik, der kan sikre en balanceret udvikling med sammenhængskraft i Danmark.

7.3. Hvorfor er ubalancen opstået?

Der kan inddrages mange forhold, og her skal en række af de vigtigste præsenteres:

- **Landbrugets rolle** i samfundet er ændret. Det indebærer, at produktionen er blevet mere kapitalintensiv, samtidig med at den teknologiske udvikling har muliggjort en produktion med mindre anvendelse af arbejdskraft og færre landbrug. Hertil kommer, at viderebearbejdelsen af produkterne er kommet til at foregå i fabrikker i byerne og med et større serviceindhold. Der har ikke i tilstrækkeligt omfang været satset på nye produktioner.

- **Globaliseringen og liberaliseringen har bidraget til et fokus på centralisering** som en uimodsagt og entydig fordel til opnåelse af økonomisk vækst. Her adskiller Danmark sig stærkt fra de lande, som vi normalt sammenligner os med, fordi der ikke i Danmark er tradition for at lave cost-benefit-beregninger i forbindelse med økonomiske beslutninger. På den måde kommer centraliseringsfordelene til at stå alene uden inddragelse af omkostningerne ved centralisering. Sådanne omkostninger indebærer udgifter til nye veje, boliger, skoler, sundhedsvæsen etc. på tilflytningsstedet og omkostninger på fraflytningsstedet i form af tomme boliger og overskydende kapacitet i de offentlige institutioner. Med andre ord bliver centralisering uden fradrag af omkostninger et entydigt plusord. Herved skabes en overvurdering af centraliseringens fordele, hvorved ubalancen mellem land og by udvikles.
- **Diskussionen af nye teknologiske fordele foregår i Danmark ofte på et unuanceret grundlag.** De rejste spørgsmål formuleres ofte som enten-eller-spørgsmål. Dette sker typisk inden for sundhedsområdet. Spørgsmålet formuleres ofte som: ”Vil du ikke have den mest avancerede behandling inden for et sygdomsområde?” Og selvfølgelig svarer folk ja til dette. Herefter bliver resultatet en ensidig satsning på mammutsygehuse. Spørgsmålet stilles ikke i relation til konkrete, mindre alvorlige sygdomme. Det er selvfølgelig klart, at folk ønsker den bedst mulige behandling, men på en lang række områder inden for folkesygdomme og ganske almindelige uheld gælder det, at behandlingen lige så godt kunne foregå mere lokalt, hvilket er bedre, fordi det er tættere på hjem og familie og de faktorer, der har stor betydning for generhvervelse af helbredet.
- **De store rammelovgivninger, vi har i Danmark, er ikke tilpasset den dynamiske samfundsudvikling.** Det gælder især planloven og lovgivningen for kystnære områder, der vedrører de fysiske udviklingsmuligheder i planlægningen som den ene samt udligningen mellem kommunernes indkomster fra beskatningen som den anden.
- **Hvad angår planloven og de kystnære områder, er den lokale indflydelse hos borgere og kommuner for begrænset til at sikre et økonomisk bæredygtigt grundlag lokalt.** Det skyldes, at lovgivningen er blevet meget detaljeret, og at det i praksis ofte bliver Planstyrelsen, der politisk kommer til at styre udviklingsmulighederne. Resultatet er en konservativ og rigid proces, som medfører, at demokratiet kan blive ”overrulet” af embedsværket. Samtidig er sagsbehandlingen meget langvarig og bureaukratiet voldsomt. En mindre detaljeret planlov vil øge det demokratiske element og den lokale indflydelse. Det vil ikke indebære, at miljøet ikke tilgodeses, da næsten alle i Danmark prioriterer miljøet højt.

Lad os se på nogle konkrete eksempler, som mange kender til:

- 1) Strandvejen fra København til Helsingør. Den er en af de største attraktioner på Sjælland, men den ville aldrig kunne være anlagt, hvis de nugældende love havde eksisteret.
- 2) Kystvejen fra Allinge-Sandvig til Nexø på Bornholm. En af Bornholms største attraktioner. Ej heller denne kunne være anlagt med de nugældende love.
- 3) De eksempler, de enkelte borgere oplever, i forhold til hvad de kan få tilladelse til: Bent Falbert har i en artikel med titlen: ”Vandkantens kamp med magten” i bogen ”Oprør fra Udkanten”, 2015, omtalt en række af de mere end 100 eksempler, som han er blevet præsenteret for.

Planloven er som bekendt delt op i byzonebestemmelser, sommerhusbestemmelser og landzonebestemmelser, og især landzoneafgørelserne er problematiske for udviklingen i Udkantsdanmark og bidrager til den manglende balance i Danmark.

Trods planlov og miljøbestemmelser er det et faktum, at der rundt om i landskabet er placeret faldefærdige og ofte ubeboede huse, der for længst burde have været saneret. I storbyerne har der siden 1980'erne været et omfattende byfornyelsesprogram med saneringer, fjernelse af baggårde etc., men landområderne og de mindre byer har ikke været omfattet af et program, selv om ændringen i landbruget og i bosætningen længe har gjort det klart, at der har været et meget stort behov for sanering og renovering.

Ministeriet For By, Bolig og Landdistrikter har vurderet antallet af saneringsmodne ejendomme til at være mellem 60.000 og 100.000. Statens Byggeforskningsinstitut har vurderet tallet til ca. 60.000 og udgiften til ca. 6 mia. kroner (se L. Lyck, 2014, kapitel 6D).

- **Vedr. udligningen mellem kommunerne** stammer ubalancerne fra flere forhold, hvoraf nogle af de vigtigste er følgende:
 - 1) Ændringer i folketal indgår parallelt ved befolkningstilvækst og ved befolkningsnedgang. Virkningen er imidlertid ganske forskellig. Ved befolkningstilvækst øges byggeri og anlægsarbejde, og jobantallet stiger. Der er med andre ord tale om en betydelig positiv indkomstmultiplikatorbaseret udvikling, der skaber en positivt afledt økonomisk udvikling, der breder sig som ringe i vandet i form af nye indkomstskabende aktiviteter. Ved fraflytning sker der typisk det, at de offentlige institutioner lokalt bliver for store, skoler skal nedlægges, etc. Denne tilpasning tager tid, og undervejs i processen formindskes stordriftsfordelene i den offentlige produktion hele tiden, hvorved de afledte

negative virkninger bliver langt større, end den umiddelbare nedgang i folketallet betinger. Det betyder, at tilflytningsområder overkompenseres, mens fraflytningsområder underkompenseres ved den kommunale udligning. Dette modvirker hensigten med den kommunale udligning, hvorved der skabes øget ubalance.

- 2) Ejendomsvurderingerne i Danmark er, som påvist af Rigsrevisionen, utrolig fejlagtige og med en bias, der overvurderer værdien af fast ejendom i Udkantsdanmark i forhold til de store byer. Herved bliver konsekvensen, at lejeværdien eller indkomsten af fast ejendom i Udkantsdanmark indgår med for høje værdier, hvorved udligningen til Udkantsdanmark bliver mindre, end den skulle være, hvis ikke ejendomsvurderingerne var fejlagtige. Denne fejl tiltager ydermere over tid, da salgspriser på ejendomme i Udkantsdanmark slet ikke kan følge med salgspriserne på fast ejendom i storbyerne.
 - 3) Herudover gælder, at udligningen ikke er transparent, at de regulatorer, der anvendes, henhører fra forskellige kilder og forskellige perioder, hvilket betyder, at kun få i Danmark kan beregne udligningens samlede konsekvenser.
- Udligningen i Danmark sker via indkomsterne. Imidlertid udvikler de offentlige udgifter sig meget over tid. Tidligere gik de offentlige udgifter typisk til militær, forsvar, politi og basal forvaltning. Men i dag spiller de offentlige udgifter en stadig større rolle inden for andre områder. Udviklingen kan ses ved at følge formåls- eller funktionsfordelingen, som den også kaldes, af de offentlige udgifter. Denne er anført nedenfor i tabel 1 og 2 med udgangspunkt i data fra Danmarks Statistiks 10-årsoversigt fra 2014.

Tabel 1. Offentlige udgifter i Danmark i 2003 og i 2013 med fordeling på byrde og opgave

	2003	2013
Offentlig forvaltning og service i alt, mia. kr.	774,570	1057,183
Heraf statslige opgaver	261,240	342,853
Byrde (overvejende skattebetalinger til staten)	471,231	740,883

Kilde: Danmarks Statistik 10-årsoversigten fra 2014 side 128 og 129.

Tabellen viser den store stigning i den offentlige forvaltning, men den viser også, at stigningen i statslige opgaver er mindre end stigningen i byrden. Det skyldes især Strukturreformen i 2007. Byrden i relation til staten var i 2003 60,84%, men i 2013 70,08%. Opgaverne for staten udgjorde i 2003 33,73% og i 2013 32,43%, dvs. der kun er tale om en mindre ændring. Det viser, at kommunerne nu udfører en meget større opgave – fra 45,74% i 2003 til 51,22% i 2013. Det vil sige, at mere end halvdelen af de offentlige opgaver nu ligger i kommunerne. De overførte opgaver betales ikke via kommuneskatterne, men via overførsler fra staten. I det omfang, de overførte opgaver koster mere

end forudsat ved fastlæggelsen af overførselsbeløbet, får kommunerne problemer med at overholde budgettet.

Det, der især diskuteres i forbindelse med statens udgifter, er anvendelsen af statens midler til de forskellige formål. Tabel 2 viser den relative funktionelle fordeling af statens opgaver i 2003 og 2013.

Tabel 2. Den relative funktionelle fordeling af statens opgaver i 2003 og i 2013

	2003	2013
Opgaver i alt	100,00	100,00
Generelle offentlige tjenester	12,34	10,65
Forsvar	2,88	2,44
Offentlig orden og sikkerhed	1,66	1,78
Økonomiske anliggender	3,22	3,48
Miljøbeskyttelse	0,50	0,30
Boliger og offentlige faciliteter	0,78	0,28
Sundhedsvæsen	0,17	0,20
Fritid, kultur og religion	1,27	1,41
Undervisning	6,14	7,75
Social beskyttelse	4,77	4,13

Den store forskydning i tallene relaterer sig til undervisning, og det er her, centraliseringen har været særlig stærk, hvilket bidrager til ubalancen mellem de større byer og den øvrige del af landet.

Et af problemerne ved denne udvikling er, at de øgede udgifter ikke prioriteres på samme måde af borgerne i hele landet, alt efter om folk bor i de store byer eller i landområderne. Kort sagt bliver spørgsmålet: Hvordan er enigheden med hensyn til prioriteringen af størrelsen og arten af de offentlige udgifter?

Alle kender diskussionen af Det Kongelige Teater. Får folk i landområderne samme gavn af udgifterne til teateret som folk, der bor i København og omegn? For at sikre alle mulighed for at se Det Kongelige Teaters produktioner blev der tidligere arrangeret visninger i TV, men det sker stort set ikke mere. Diskussionen af, om kulturstøtten er en særlig støtte til Københavnsområdets museer og andre kulturarrangementer, drøftes også livligt. Det paradoksale er imidlertid, at udgifterne til kulturområdet er en beskedent del af de statslige, offentlige udgifter, mens andre dele af statens offentlige udgifter er langt større og kun debatteres i mindre omfang. De spørgsmål, der kan rejses i forbindelse med de statslige udgifter, er derfor, om alle dele af landet skal bidrage lige meget, eller om der skulle være en udligning, så de, der har en mindre "nytte," skal kompenseres. Det knytter direkte an til spørgsmålet om placeringen af statslige styrelser. I hvilket omfang skal styrelserne ligge i de større byer, og i hvilket omfang skal de placeres i landområderne, så der disse steder kan komme en direkte indkomstskabelse?

- Vedr. indkomstskabelsen rejser det spørgsmål om mulighederne for at skabe indkomst i yderområderne. I den forbindelse er det uomtvisteligt, at bredbånd og mobilforbindelser har afgørende betydning for at drive virksomhed, for læring og for velfærd i hele landet. Her drejer det sig ikke alene om forsyningen med disse ting, men også kvaliteten af disse, og da det er områder med en hastig dynamisk udvikling, ligger der her en meget stor opgave for staten. En opgave, der hidtil ikke har været prioriteret højt nok til at sikre en balanceret udvikling mellem land og by.
- Fysisk mobilitet, herunder anlæg af veje, havne, færger m.fl., vurderes i regionalforskningen og fra de udførte anlægsarbejder at have afgørende betydning for erhvervsudvikling og bosætning og dermed for balancen mellem by og land. Beslutninger på disse områder bør have en høj grad af folkelig opbakning.
- Placering af uddannelsesinstitutioner og uddannelses tilbud har stor betydning for økonomisk vækst og bosætning. Der er i de senere år sket en stærk centralisering på dette område, som har store konsekvenser for udkantsproblematikken. Man kan, som et tankeeksperiment, prøve at forestille sig, hvordan Nordjylland ville have været i dag, hvis ikke Aalborg Universitet var blevet etableret.
- Alle de nævnte forhold hviler på politiske beslutninger. Det spørgsmål, der rejses i disse år, er, om der er et demokratisk underskud i beslutningsprocessen.

I hvilket omfang er Folketingets partier og politikere repræsentative for befolkningens ønsker?

Hvor kommer politikerne fra? Hvad er deres baggrund etc.?

Spørgsmålet om et balanceret Danmark er belyst i en række undersøgelser af folks mening, senest i 2015 i undersøgelsen udført af YouGov og offentliggjort februar 2015 i Jyllands-Posten. Her tilkendegav 8 af 10, at de ønskede et Danmark i balance med vækst og sammenhængskraft.

Spørgsmålet om demokratisk underskud blev debatteret i relation til Strukturreformen i 2007. Reformen indebar, at amter blev til regioner uden selvstændig skatteudskrivning, og at antallet af kommuner blev reduceret til 98 – med større opgaver. Ved reformen fik Danmark kommunistørrelser, der gennemsnitligt er langt større end i de lande, vi normalt sammenligner os med jf. tabel 3. I tillæg har kommunalbestyrelserne i Danmark færre medlemmer, end eksempelvis tilfældet er i Sverige. Der er således tale om en betydelig koncentration på det kommunalpolitiske område, samtidig med at opgaverne, som kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal tage sig af, er meget store. Det diskuteres derfor, om kommunalbestyrelsesmedlemmerne, som typisk har et job udover at være kommunalbestyrelsesmedlemmer, har mulighed for at varetage deres politiske arbejde

tilstrækkeligt kvalificeret, eller om beslutningerne i høj grad overlades til embedsværket. Der er således en diskussion af demokratisk underskud i relation til to dimensioner: Har embedsværket for stor indflydelse? Har borgerne og lokalsamfundet tilstrækkelig politisk indflydelse på samfundsudviklingen?

Table 3. Indbyggerantal i kommuner i udvalgte europæiske lande

	Under 1.000	1.000- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 50.000	50.001- 100.000	Over 100.000	Samlet antal	Gennem- snitlig størrelse
	Pct.							
Danmark 2005	0	5,9	41,7	46,1	4,8	1,5	271	19.900
Danmark 2007 ¹	0	3,1	1	61,2	28,6	6,1	98	55.200
Finland	5,1	46,3	25	20,4	1,8	1,4	432	12.100
Frankrig	76	19	2,7	2,1	0,2	0,1	36.565	1.600
Holland	0,2	2,1	12,6	71,3	8,4	5,6	467	34.900
Italien	24,2	47,1	14,6	12,4	1,2	0	8.101	7.200
Norge	5,3	50,3	21	20,6	1,6	1,2	433	10.500
Spanien	60,7	24,3	6,6	6,8	0,9	0,7	8.109	5.300
Sverige	0	4,5	21	59,7	10,7	4,1	290	31.100

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005): Kommunalreformen kort fortalt.

Samlet kan man konkludere, at de mange nævnte årsager alle bidrager til den ubalancerede udvikling i Danmark. Det kan samtidig konstateres, at udviklingen er en følge af, at politikkerne i Danmark ikke har prioriteret en dynamisk balanceret udvikling for hele Danmark.

7.4. Hvad er der sket den seneste tid med hensyn til ubalancerne?

Mange har i de senere år prøvet at få problemerne med ubalancerne adresseret i den økonomiske politik i Danmark, men det har været vanskeligt at få en landspolitisk bevågenhed. Da Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter blev etableret, var der en begyndende tiltro til, at ubalancerne ville komme højere op på den politiske dagsorden. Det er imidlertid ikke gået af sig selv, men i den seneste tid synes der at være kommet et forøget pres for forandringer politisk og i den offentlige diskussion. De fleste tiltag befinder sig dog i en proces mod forandring, imens kun få ting er endeligt vedtaget.

Blandt de mange aktører, der er aktive for forandringer, er det værd at nævne Sammenslutningen af Danske Småøer, der igennem flere år har kæmpet hårdt for forandring. Det samme har også andre

1 For kommuner med 1-5.000 indbyggere og 5-10.000 indbyggere er der tale om ø-kommuner og kommuner, der indgår i forpligtende samarbejder.

organisationer inden for landdistriktsområdet samt Kommunernes Landsforening. Også Realdania har gennem sine kvalitetsprojekter i yderområderne arbejdet for forandringer, ligesom initiativer som Oprør fra Udkanten og Danmark på Vippen har bidraget. Det gælder også Jyllands-Posten og andre medier, der har været vedholdende i at fastholde fokus på udkantsproblematikken. Ingeniørforeningen er som den eneste af de akademiske organisationer gået alvorligt ind i Udkantsproblematikken. Endvidere har en række forskere også studeret ubalancerne, heriblandt jeg selv med bogen: ”Udkantsdanmark og sammenhængskraft i Danmark”, der er den første helhedsanalyse af problematikken. Også de årlige Folkemøder i Allinge på Bornholm har bidraget til grundige diskussioner af ubalancerne.

Hvordan ser det så ud i april 2015?

- Landbruget har haft en meget vanskelig situation som følge af de storpolitiske forhold med Ukraine og Rusland og på grund af de store fald i priserne på landbrugsejendomme. Der har således været tale om lavere priser på produkterne, især svinekød, og betydelige finansieringsproblemer. Der er afgivet løfter om politiske ordninger til lettelse af disse byrder, men de er endnu ikke effektueret. LAG-programmet for landbruget fortsætter, og der kommer et fiskeriudviklingsprogram i EU, der også vil kunne gavne dele af udkanten. Overordnet set er problemerne inden for landbruget dog fortsat meget store.
- Nogle politiske partier er begyndt at tale om udflytning af statsinstitutioner og mindre centralisering, men intet er besluttet. Der er ikke kommet en forvaltningsmæssig praksis med anvendelse af cost-benefit-beregninger i relation til ubalancerne.
- Regeringen har en målsætning om, at alle husstande og virksomheder i 2020 skal have adgang til bredbåndshastigheder på mindst 100Mbit/s downstream og 30Mbit/s upstream. En IDA-analyse viser, at omkring 600.000 personer er utilfredse med deres mobildækning og 400.000 med deres adgang til bredbånd (IDA-analyse, 2015). IDA giver eksempler på, hvordan kreativ tænkning forskellige steder har kunnet udbedre manglerne. Det gælder andelsprojekter i Danmark og Sverige samt Djurslandsnettet finansieret med brugerbetaling, men IDA's anbefaling er, at der udvikles en præcis handlingsplan for, hvordan de sorte huller lukkes. Regeringen har afsat en mindre låneramme, men der er ingen samlet handlingsplan.
- Planloven. Kommunernes Landsforening har lavet en grundig og omfattende gennemgang af planloven, miljøbeskyttelsesloven og naturbeskyttelsesloven og har publiceret 32 konkrete løsningsforslag i marts 2015. Dansk Byggeri har i marts afholdt konference om emnet med deltagere fra hele landet. Gennemførelse af mange af disse løsningsforslag vil være af fundamental betydning for mindskelse af ubalancerne. Forskellige politiske partier fra ”blå blok” har tilkendegivet, at planloven skal ændres, hvis det bliver muligt efter folketingsvalget.

- Regeringen har fået gennemført lovgivning om flexhuse, således at boliger mange steder i landet kan sælges uden bopælspligt. I praksis er der samtidig kommet en udvidet dispensationsret for, at udlændinge kan erhverve sådanne ejendomme. Det gælder for øjeblikket især i Nordjylland, hvor en del nordmænd har erhvervet sådanne ejendomme. Regeringen har i marts 2015 nedsat et udvalg til undersøgelse af belåning i forbindelse med køb og salg af ejendomme i landområderne. Det drejer sig om ejendomme, der ikke kan belånes med realkredit pga. lav ejendomsværdi (typisk under 500.000 kr.) og for lang liggetid.
- Regeringen har nedsat en udligningsgruppe, der skal fremkomme med forslag til ny udligning i januar 2018.
- På transportområdet sker der pr. 1. juni en nedsættelse af godstaksterne på færgerne med op til 80%. Kommunalbestyrelserne for kommuner med øer skal også gøre rede for, hvordan det tilskud, kommunen har fået, anvendes med henblik på, at tilskuddet bruges efter intentionerne. Dette punkt har været centralt for mange øer. Trafikal ligestilling – også kaldet landevejsprincippet – har været intensivt drøftet med udgangspunkt i svensk regionalpolitik. Det førte til, at Folketinget i juni 2014 opfordrede regeringen til at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge, 1) om landevejsprincippet kunne indføres i Danmark, 2) om fastboende på ikke-brofaste ø-kommuner kunne opnå gratis personbefordring, som på de 27 små øer (her bor under 5000 personer), 3) forventede udgifter og finansieringsmodeller for implementering. Arbejdet skulle afsluttes 1. marts 2015. – Rapporten angiver, at prisen i 2015 pr. kilometer vil være 1,27 kr. pr. passager (til fods eller i bil og det samme for cykler), 3,62 kr. pr. personbil og campingvogn, 1,81 kr. pr. knallert eller motorcykel og 6,11 kr. pr. bus. Der er beregnet 2 modeller: én model (a), der i en bilbillet inkluderer 2,5 personer, og én model (b), hvor der betales separat for bil og passagerer. Beregningerne omfatter småø-færgerne, Bornholmstrafikken og Ærø- og Samsøruterne. Beløbet for indførelse af model (a) er beregnet til 282 mio. kr. og i model (b) til 182 mio. kr. Det er værd at bemærke, at disse beløb er beregnet UDEN inddragelse af benefit, dvs. uden inddragelse af erhvervs- og specielt turismeudvikling. Det er altså udelukkende costs og ikke benefits, som er inkluderet i de anførte beløb!
- Uddannelse. På dette område er der intet sket fra regeringens side, og også andre politiske partier har været tilbageholdende. Ingeniørforeningen er kommet med konkrete forslag. IDA har bl.a. spurgt IDA's lederpanel (2014) og konstateret, at dér, hvor graden af automatisering er lav, også er dér, hvor investeringerne i virksomhederne er forholdsvis lave. IDA foreslår ordninger, der inddrager ledige ingeniører samt et tættere samarbejde med uddannelsesorganisationerne om afgangsprojekter og feltarbejde. Ligeledes lægges vægt på mulighederne for fjernarbejde, iværksætterpiloter o.l. Endvidere foreslås et tættere

samarbejde mellem kommuner, uddannelsesorganisationer og de organisationer, der organiserer de uddannede.

Det kan afsluttende konkluderes, at der er processer i gang om ændringer af forholdene, således at ubalancerne kan mindskes. Det kan også konkluderes, at kun forholdsvist få ændringer er gennemført på nuværende tidspunkt. Værd at notere sig er også, at stadig flere aktører medvirker i debatten.

Dette skyldes både, at information og viden bliver mere og mere tilgængelig for befolkningen, men også det faktum, at der bor ca. 800.000 mennesker i Udkantsdanmark, og at vi i skrivende stund nærmer os et Folketingsvalg i Danmark.

7.5. Hvordan behandles ubalancerne i vores nabolande?

Vi kender regioner eller lande, hvor markedsudviklingen stort set har fået lov til at foregå uden regulering fra statens side. Som eksempler kan nævnes Mexico City og en række byudviklinger især i udviklingslande.

Økonomisk udvikling er normalt en kombination af konkurrence og samarbejde – i praksis den markedsudvikling og statsregulering, som bestemmes i statens økonomiske politik.

Dette aspekt har været styret i Danmark under Egnsudviklingsloven, der var gældende fra 1958 til 1990. Centralt i denne lovgivning var at flytte arbejdspladser til områder med stor ledighed og at give støtte til dobbelt husførelse, så arbejdskraften kunne bevæge sig til steder med mangel på arbejdskraft. Ved Danmarks medlemskab af EF i 1973 blev det ikke længere muligt at støtte flytning af private virksomheder, da det er i strid med EF's konkurrencelovgivning. Reglerne om hjælp til dobbelt husførelse kunne derimod fortsætte, da denne lovgivning er en del af finanspolitikken og dermed ikke er omfattet af EF's regulering.

I 2005 blev loven om Erhvervsfremme vedtaget, og der blev oprettet regionale vækstfora, der skulle udarbejde regionale erhvervsudviklingsstrategier og handlingsplaner. Vækstfora skulle desuden indstille til Erhvervs- og Byggestyrelsen om anvendelse af strukturmidlerne fra EU og repræsentere det regionale erhvervspolitiske partnerskab.

I praksis betød det, at den nationale regionale lovgivning fik en lavere prioritet, idet det ikke blev et Folketingsanliggende, men overvejende blev knyttet til EU's regionale fonde (Strukturfonden, etc.) og til tiltag i relation til EU's landbrugsordninger, (se f. eks. nærmere herom i L. Lyck 2014 side 191 ff).

I både vores nabolande og mange andre lande har de politiske prioriteringer været anderledes, (se f. eks. L. Lyck 2014 kapitel 8). Indledningsvis skal nævnes, at regionalpolitikken i vores nabolande – bortset fra Norge – er ændret under hensyn til udviklingen i EU's regionalpolitik. I dette kapitel ses nærmere på, hvordan ubalancerne er søgt imødegået i den økonomiske politik i Sverige, Tyskland og Norge. Selv om EU's regionalpolitik er en fælles ramme, er regionalpolitikken i Storbritannien, Sverige og Tyskland ganske forskelligartet. De tre stater har i modsætning til Danmark fastholdt et stærkt nationalt fokus på den faktiske regionalpolitik. I Storbritannien har udgangspunktet været centralistisk. I Sverige er politikken fra at være centralistisk blevet stadig mere decentral. I Tyskland er politikken meget decentral og meget forskellig i de enkelte delstater. I Danmark har der overvejende været tale om tilpasning til EU-politikken uden selvstændig national regionalpolitik. I Norge har de nationale hensyn været helt styrende for den konkrete regionalpolitik.

7.5.1. Storbritannien

Loven fra 1932 (Town and County Planning Act) regnes som regel som begyndelsen til regionaløkonomien, selv om også skabelsen af Industrial Transferred Board i 1928 kan nævnes. I lovens kapitel 48 står:

”An act to authorize the making of schemes with respect to the development and planning of land, whether urban or rural, and in that connection to repeal and re-enact with amendments and enactments relating to town planning; to provide for the protection of rural amenities and the preservation of other objects of interest or beauty; to facilitate the acquisition of land for garden cities; and to make other provisions in connection with matters aforesaid.”

Målet var med andre ord en helhedsopfattelse af regional udvikling for by og land og med fremme af “garden cities”, som de fleste af os kender fra TV, hvor detektiven Barnaby netop bor et sådant sted. Problemstillingen var at sikre en regional udvikling med jobskabelse overalt i Storbritannien i en tid med stor arbejdsløshed. I 1934 kom Special Areas Act, der betød store indkomstoverførsler til områder med økonomiske problemer.

Regional Economic Development Policy er af RSDP2 defineret som “Government's use of the state budget, through its expenditure and taxation powers, to seek to influence economic perfection of the regions. Since the responsibility for the use of treasury funds and the levying of taxation lies with the Government, centralization – in terms of decision-making – will be a feature of such policies.” Det er grundlaget for, at regionalpolitik i Storbritannien er centralistisk.

Under 2. verdenskrig fik Storbritannien et ministerium for By- og Landsplanlægning, og loven blev kraftigt udbygget.

Med nedlæggelsen af kulminerne og de store ændringer blev loven yderligere udvidet i flere tempi og efterhånden ret uoverskuelig.

Problemet var de store forskelle mellem London, Sydøstengland og Østengland på den ene side og Nordirland og Nordengland på den anden side. Ledigheden er i Sydøstengland på ca. 5%, i Nordøstengland på ca. 9%, i West Midlands på ca. 8½%, i North West ca. 8%. De konstitutionelle ændringer har betydet, at Wales og Skotland reguleres på anden vis, og skabelsen af otte 'regional development agencies' (RDA) har bidraget til skabelsen af mange nye jobs og har forbedret både by- og landområder gennem tættere kontakt mellem den private sektor (business) og den offentlige sektor.

Da den regionale forskel efter recovery-politikken 1992-93 ikke blev formindsket, blev der fokuseret på nye former for regional politik og på oplevelsesøkonomi. Sidstnævnte har i dag kun en underordnet rolle, da positive virkninger ikke har kunnet identificeres tilstrækkeligt præcist.

Siden Public Spreading Agreement 2002 og den nye regionalpolitik fra 2005 har regionalpolitikken bygget på en række erfaringer og "læringer" gennem tiden. Der er opnået enighed om en måling for regional ubalance. Den bygger på Gross Value Added (GVA) pr. person. Det er med andre ord et outputmål, ikke et indkomstmål.

Den ny regionalpolitik er også blevet til på baggrund af EU-udvidelsen i 2006, der betød mindre EU-støtte til de fattige regioner i UK.

Argumenter for, at det er London, der driver økonomien fremad, betegnes som "unhelpful", fordi det tegner et ukorrekt billede af, hvordan der skabes værdi mellem regionerne. Der er sket en udflytning af statsinstitutioner fra London. Det kan også nævnes, at London Development Agency (LDA) har ydet støtte til at flytte regeringskontorer ud af London. Også forskningsrådene er flyttet ud af London.

Der er i regionalpolitikken lagt vægt på indkomstskabelsen, ikke på indkomstoverførsler. Der afgrænses og identificeres regionale områder, hvor styrkepositioner defineres, og disse underbygges med uddannelser og R&D-midler. Der lægges vægt på tæt samarbejde mellem den offentlige og private sektor.

Politikken er centreret om "drivers of regional prosperity." Målet er "overall prosperity", og resultatet måles, som ovenfor nævnt, ved Gross Value Added (GVA). GVA fremkommer ved beskæftigelse og produktivitet. Beskæftigelsen måles i relation til alder og i relation til beskæftigelsen i den erhvervsaktive befolkning samt som erhvervsaktives andel af befolkningen. Alder spiller især en rolle, fordi mange undersøgelser i Storbritannien viser, at det især er de unge, der bliver iværksættere. Produktiviteten måles som GVA pr. timearbejde multipliceret med antal arbejdstimer pr. ansat.

Drivkræfterne for beskæftigelse og produktivitet omfatter følgende: 1. Efficiens på boligområdet, 2. Efficiens på arbejdsmarkedet, 3. Færdigheder, 4. Innovation, 5. Enterprise og 6. Konkurrence. Disse drivkræfter kanaliseres via offentlige og private investeringer over i beskæftigelse og produktivitet.

De politiske instrumenter omfatter: 1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik, 2. Uddannelse og vedligeholdelse af kvalifikationer, 3. Regionale selektive hjælpeinstanser, 4. Transportinvesteringer, 5. R&D og skattekreditter og 6. Identifikation af styrkepositioner.

Regionalpolitikken er styret af staten og indrettet direkte mod indkomstkabelsen med vægt på beskæftigelse og produktivitet, transport, IT og uddannelse og med styrkepositionsbestemte regioner uden centralisering som overordnet styringsprincip, men uden centralisme som styrende element.

(Ovennævnte gennemgang er baseret på en analyse af de nævnte love, beretninger fra de nævnte institutioner samt på en række forskningsartikler af bl.a. H. Armstrong, E. Balls and J. Healey, I. Gordon, T. Travers and C. Whitehead, I. McLean and A. McMillan).

7.5.2. Sverige

Ubalancerne i Sverige er primært knyttet til ubalancerne mellem Stockholm på den ene side og Nordsverige og det sydøstlige Skåne på den anden side. Hertil også problemstillinger i relation til øerne. Sverige har 392 beboede øer, dvs. langt flere, end vi har i Danmark.

Landevejsprincippet omtalt ovenfor er gennemført i Sverige og har været gældende i mange år. Det betyder, at udgifter til vejtransport og søtransport ligestilles. De ”gule færger” er gratis for biler og passagerer. En del færgeruter finansieres af kommunen og staten gennem 5-årige aftaler, og billetpriserne er betydeligt lavere end i Danmark. Herved øges mobiliteten, samtidig med at regionalpolitikken muliggør udvikling af turisme og selvstændig indkomstkabelse på mange øer, der ellers har et begrænset erhvervsgrundlag.

Sverige havde oprindeligt en stærkt centralistisk regionalpolitik, men mens regionalpolitikken i Danmark er blevet mere og mere centraliseret, er regionalpolitikken blevet mere decentraliseret i Sverige. Regionerne og borgerne i regionerne i Sverige har fået stadig mere indflydelse på samfundsforholdene i regionen.

Den svenske regionalpolitik for 2014-2020 har titlen: ”National strategi for regional vækst og attraktionskraft”. Den følger den tidligere politik fra 2007-2013. Politikken er tæt knyttet til EU-regionalpolitikken, og den er styrket gennem betydelige overførsler fra EU’s strukturfonde til især Nordsverige.

Sverige har opstillet specifikke mål for yderområdernes udvikling. Det kan være på fødevarerområdet eller turismeområdet eller relateret til produkter af ting som glas- og trævarer.

Den regionale politik bygger på stærk folkelig støtte til, at ”hele Sverige skal leve”. Uddannelserne er decentralt placeret, således at der er gode uddannelsesmuligheder overalt i Sverige. Også bredbånd og mobilnet er veludviklet og muliggør erhvervsvirksomhed overalt i Sverige. De mobilitetsfremmende faktorer har været centrale i politikken. Norland (Nordbotten) har været i fokus og har haft en prioriteret stilling, hvad enten det drejer sig om transport, uddannelse eller teknologiske muligheder pga. de mange midler fra EU.

Som et fremragende eksempel på svensk regionalpolitik kan nævnes etableringen af Luleå Universitet i 1971 med hovedvægt på de tekniske videnskaber, som har betydet meget for udviklingen. I 2011 blev en person i Luleå (Matz Engman) opmærksom på særlige stedkvaliteter i Luleå, der kunne udnyttes til produktion, nemlig billig elektricitet pga. vandkraft, dvs. mulighed for en grøn teknologi samtidig med de klimatiske forhold med høje kuldegrader og eksistensen af universitetet. Han så, at disse produktionsforhold var særdeles velegnede til cloud teknologi og big data. Han tog derfor til USA og kontaktede de store virksomheder på dette område. Resultatet er blevet, at Facebook i dag har det største cloud center uden for USA i Luleå. Som en konsekvens heraf er befolkningen og indkomsterne i Luleå vokset, og det samme gælder antallet af studerende på universitetet i Luleå.

Der har i Sverige været politisk enighed om den regionale politik. Der lægges vægt på skabelse af ”kompetenceplatforme”, hvor repræsentanter fra arbejdslivet og fra uddannelsesområdet indgår. De skal bidrage til en regional velfærdsudvikling (demografi), fremme en bæredygtig regional udvikling og fremme grøn vækst i alle regioner.

Cost-benefit-beregninger har altid spillet en central rolle inden for regionalpolitikken. Ekspertgruppen for forskning om regional udvikling (ERU), som blev dannet i 1965, er forgængeren for det nuværende regionalforskningsinstitut, og disse institutioner har haft en central rolle for politikudformningen på det regionale område. Udviklingen har med andre ord i høj grad været forskningsbaseret. Et centralt mål for ubalancer har været spørgsmålet om affolkning. Der er således ofte taget initiativer, hvis der har været tendens til betydelige befolkningsnedgange. Overvejende har der været tale om en balanceret nedgang i befolkningstallet, selv om der selvfølgelig også er flere, der flytter til storbyerne.

7.5.3. Tyskland

Regionalpolitik i Tyskland er et interessant område, men samtidig et meget komplekst og relativt vanskeligt emne at få indsigt i.

Som nationalstat blev Tyskland først en realitet i 1871. Den nuværende stat er en fortsættelse af den vesttyske forbundsrepublik fra 1949. I 1990 blev det daværende DDR en del af forbundsrepublikken, hvorved der kom yderligere 5 østtyske delstater i Tyskland, således at Tyskland nu omfatter 16 Länder eller delstater.

De tyske delstater er meget forskellige både med hensyn til historie og størrelse. Historien indebærer betydelige kulturforskelle og holdninger til prioriteringen af vækst og lighed, og det at have været en del af Østtyskland betyder stadig meget for disse fem delstater. Størrelserne varierer meget. Mindst er Bremen med 263.000 indbyggere – Bremen er nærmest en bystat. Nordrhein-Westfalen med Düsseldorf som centrum har en befolkning på ca. 18 mio. personer, Bayern med München som centrum har ca. 12½ mio. indbyggere, og Baden-Württemberg med Stuttgart som centrum har en befolkning på 11 mio.

Formålet med regionalpolitikken er at skaffe befolkningen samme livsbetingelser overalt i Tyskland, og det er derfor vigtigt at skaffe arbejdspladser i hele Tyskland.

Det komplicerede består i forskellighederne i de enkelte delstater og i de mange instanser, der er involveret i politikken, samt i de forskellige opfattelser af, hvad en god regionalpolitik bygger på.

Kompleksiteten indebærer, at det er en nødvendighed med kendskab til den institutionelle organisering, til den vertikale kompleksitet i systemet og til den horisontale kompleksitet med sammenhængen til andre politikker. Samtidig er det nødvendigt at kende til de forskellige teoretiske opfattelser, der ligger bag den konkrete regionalpolitik i de enkelte delstater.

Institutionelt er der rammer, hvor første niveau er EU-rammerne for strukturpolitik. Herefter kommer de nationale rammer, hvor de enkelte delstater indgår i et råd, der ledes af økonomiministeren (Planungsausschuss). Tredje led er delstatspolitikken. Fjerde niveau er kommuner og andre lokale instanser.

I 1950'erne var det mere simpelt med en mere overordnet delstatsprioritering, og i 1969 kom loven, hvor det blev en fælles opgave at forbedre den regionale økonomiske struktur (GRW) med opgavepræcisering i artikel 91a. Målene omfatter de fleste erhvervsområder efter deres betydning i de enkelte delstater. Det teoretiske udgangspunkt var Solows vækstmodel med fokus på kapital som vækstfaktor. I 1990'erne har infrastruktur fået større vægt som skaber og drivkraft for økonomisk udvikling.

EU-tilgangen omfatter konvergensregioner, indfasnings- og udfasningsregioner samt beskæftigelsesregioner, jf. EU-Kommissionens hjemmeside.

Fordelingen af midler til finansiering af regionalpolitikken har ændret sig, således at EU-delen spiller en stadig større rolle, og den er nu ca. syv gange så stor som den nationale finansiering fra GRW.

Fordelingsnøglen for de nationale midler omfatter fire indikatorer: 1) Den gennemsnitlige arbejdsløshed de sidste 4 år (vægt 50%), 2) Bruttoårs løn til socialforsikringsbeskæftigede (vægt 40%), 3) Erhvervsbeskæftigelsesprognosen for de kommende 7 år (vægt 5%) og 4) En indikator for måling af virksomhedsnær infrastruktur (vægt 5%).

Hertil kommer kommunale og andre lokale, regionalpolitiske tiltag, der foretages i de enkelte delstater.

Problemerne på det vertikale niveau omfatter især følgende: 1) EU mindsker den nationale indflydelse på udviklingen, dvs. på arten og retningen af projekter, 2) Match financing, dvs., de enkelte projekter skal bruge midler fra flere forskellige finansieringskilder, 3) De nationale midler reduceres løbende. (Kilde: Conzelmann, Th. (2005): Zwischen Baum und Borke).

På det horisontale niveau består problemerne i at skabe sammenhæng mellem EU, stat, delstat og region (lokalt). Det gælder rammepolitik såvel som landbrugspolitik, omverdenspolitik – typisk miljø – samt infrastrukturpolitikken. Problemerne i relation til den horisontale politik mærker vi eksempelvis tydeligt i Danmark i forbindelse med den tyske stillingstagen til Fehmern-forbindelsen.

Hertil kommer formålene med politikken i form af krav til lighed, differentiering og vækst, der har forskellig vægt i de enkelte tyske delstater.

Som det gerne skulle fremgå af ovenstående, bliver koordinering en selvstændig og krævende opgave, og den løses ikke lige godt i de enkelte delstater.

Det er derfor interessant at se på effiensen af regionalpolitikken. Her skal det bemærkes, at udviklingen oven i købet også påvirkes af, at teorien bag regionalpolitikken er forskellig i delstaterne: Er kapitalen den afgørende faktor (Solow)? Er clusters og netværk afgørende (Krugmann)? Eller er den humane kapital den afgørende faktor?

Effiensen af regionalpolitikken er senest undersøgt af Bade F. J. og Alm B. i 2010. Resultatet af evalueringen er overraskende entydig, og den gælder for både nye og gamle delstater og for år med god og mindre god konjunkturudvikling: Beskæftigelsesvirkningen har været signifikant dynamisk, hvor der har været ført regionalpolitik, men omfanget af succesen har været varierende. Det har bevirket, at fokus er kommet på regional management og strategi som afgørende faktor for succes.

Der er ikke fundet evidens for, at metropoler generelt er motorer for økonomisk vækst. Der er desuden ikke fundet ensidig sandsynlighed for, at den neoklassiske vækstmodel (Solow) virker generelt. (I denne teori bliver der som regel ingen modsætning mellem vækst og lighed). Der er heller ikke fundet ensidig sandsynlighed for, at polarisationsteorien (Myrdal, Hirshman, Perroux) virker generelt. (I denne teori er der altid konflikt mellem vækst og lighed). Med hensyn til teorien om økonomisk geografi (Krugman, Fujita, Venables) er der ikke fundet en entydig sandsynlighed for, at politikken generelt virker.

Konsekvensen er, at der samlet lægges afgørende vægt på regional management, strategi og stakeholders.

For at konkretisere disse forhold må der derfor ses på konkrete cases fra praksis. En stor succes er regionalpolitikken i Ruhr-området. Det er Tysklands tidligere kulmineområde, og der bor ca. 5 mio. mennesker. Det omfatter store byer som Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen og Köln samt mange mindre byer, i alt 53 byer samt landsbyer, og området er dermed det største økonomiske område i Europa målt i forhold til værdiskabelsen.

Det imponerende er, at området fra at være et ret beskiddt område med relativt lave indkomster for flertallet af indbyggerne har udviklet sig til at være et spændende højindkomstområde baseret på service- og oplevelsesøkonomi og en grøn udvikling. Udviklingen blev igangsat af kulkrisen og de økonomiske og økologiske problemer i 1960'erne. Det har ikke været en ensidig storbyudvikling, men en helhedsudvikling, hvor der samtidig er skabt liv og indkomster i de små byer.

Hvordan har denne transformation fra industriproduktion til tertiær sektorproduktion med økonomisk vækst i byer og landområder været mulig?

Det begyndte med udgangspunkt i en neoklassisk vækstmodel (Solow) med vægt på kapital. Ret hurtigt kom der også en satsning på transport, kultur, informationsteknologi, universiteter og miljø. Ved regional strategi og management og aktiv inddragelse af stakeholders er transformationen lykkedes. I Ruhr-området har man mestret at udnytte det komplicerede tyske reguleringssystem på en sådan måde, at regionale præferencer har været styrende for udviklingen. Det vil være for omfattende i dette kapitel at gå i detaljer med dette, men regionaludviklingen i Ruhr-området er klart en case, der fortjener, at danskere får nærmere kendskab til detaljerne.

7.5.4. Norge

Norge har den mest omfattende regionalpolitik. Der er ikke noget, der benævnes udkant, men der er tale om en distriktspolitik for hele landet. Der er flere komponenter, der danner baggrund for

den norske politik på området. Her skal blot nævnes: 1) Beliggenheden og hermed nærheden til det tidligere Sovjetunionen og det nuværende Rusland. Det har givet anledning til en række sikkerhedspolitiske overvejelser. Desuden er der spørgsmålet om suveræniteten over Svalbard og den lange kyststrækning, hvor beboelse er ønskværdig. 2) Norge er en forholdsvis ung stat, hvilket giver grobund for en stærk nationalfølelse og inklusion af alle, dvs. en stor sammenhængskraft. 3) Den norske mentalitet og et ønske om selv at bestemme over egne samfundsforhold.

Nogle fremfører, at olien i Norge er en afgørende faktor for distriktpolitikken, men politikken var af samme karakter, før olien blev en del af den norske økonomi. Oprettelsen af Distrikternes Utbygningsskud fandt sted allerede i 1965, og den var resultatet af erfaringerne med Nord-Norgeplanen fra 1951-1961, som havde til formål at få Nordnorge kompenseret for de omfattende skader under 2. verdenskrig.

Den norske politik omfatter en selvstændig landbrugspolitik, der gør landbrugsprodukter meget dyre, men som samtidig åbner mulighed for meget små landbrugsbedrifter mange steder i Norge.

Norge har ligesom Sverige gennemført "landevejsprincippet" med samme priser for landevejs- og søtransport.

Norge har siden 1975 haft differentierede arbejdsgiverafgifter, således at disse varierer fra 0% i udsatte regioner, hvor det er svært at sikre arbejdspladser, til 14,3% i Oslo.

Norske kandidater kan afskrive en del af deres gæld (10% pr. år), hvis de arbejder i regioner, hvor der mangler højtuddannede.

Der kan være skattemæssige fordele i form af lavere topskat og flere børnepenge i distrikter, der har svært ved at følge med den økonomiske udvikling.

Der er for nogle fag tale om, at personer, der har afsluttet deres studie, kan være forpligtede til at arbejde i en periode i regioner, hvor der mangler uddannet arbejdskraft.

Der skabes centre i distrikterne med en række funktioner såsom lærere, biblioteker, butikker og offentlige servicevirksomheder, og der anlægges gode transportsystemer i tilknytning hertil.

Der lægges vægt på indkomstskabelsen, og de fleste subsidier er knyttet til fremme af indkomstskabelsen.

Politikkens formål er: "At alle skal have reel frihed til at bosætte sig, hvor de vil, at sikre ligeværdige levevilkår og aktivere ressourcer i hele landet, at opretholde hovedtrækkene i bosættelsesmønsteret

for at videreføre og udvikle den mangfoldighed i historie, kultur og ressourcer, der ligger i dette, samt at en aktiv lokal- og regionalpolitik skal medvirke til værdiskabelse, arbejdspladser og velfærd, der hvor mennesker bor.”

Det er karakteristisk, at nogle af de norske småsamfund kan udvise fremragende resultater. Som eksempel kan nævnes den lille nordnorske kommune Skjervøy med 2.900 indbyggere. Kommunen er den største arbejdsgiver med 450 ansatte. Der er alle former for service.

Den største private virksomhed er verdens næststørste lakseproducent, hvor der er 130 ansatte. Størstedelen af eksporten går til Rusland, men ny lokal produktudvikling er lykkedes til det japanske marked. Der er tale om udvikling af et frisk produkt, der flyves til Japan med Finnair. Kommunen har mange udlændinge til at hjælpe med produktionen, heraf mange fra Rumænien. Og udlændinge er velkomne. Arbejdsgiverafgiften er 0%.

7.6. Hvad kan der gøres i Danmark?

Kapitlet viser gennem præsentationen af regionalpolitikken i Storbritannien, Sverige, Tyskland og Norge, at det er muligt at have en sammenhængende national regionalpolitik, hvor der er økonomisk vækst, samtidig med at ubalancerne mindskes. Hvis en tilsvarende positiv udvikling i Dan-



mark skal realiseres, vil det kræve en stærkere statslig involvering, end tilfældet er i dag, og det er baggrunden for forslaget fra bl.a. Finn Slumstrup om nedsættelse af en kommission for balanceret vækst i de danske regioner. En sådan kommission ville skulle inddrage EU's regionale politik, det vertikale og horisontale niveau, som bliver præsenteret under sektionen om Tyskland, og en politik på mobilitetsområdet, der inkluderer transport og IT-området med fokus på bredbånd og mobilnet, samt uddannelsesområdet.

Ligeledes bør fokus være på indkomstkabelsen. Hertil kommer et tættere samarbejde mellem det offentlige, erhvervslivet og uddannelsesområdet, både med institutioner, der uddanner, og de organisationer, der organiserer de uddannede. Hertil kommer en helt klar nødvendighed – at sikre hensigtsmæssig rammelovgivning, planlov og beskatning/udligning.

Der er i øjeblikket intet, der tyder på, at der vil blive tale om en sammenhængende regionalpolitik i Danmark, men tværtimod ser det ud til, at der kommer en række tilpasninger af mere ad hoc-karakter. Dette er ikke den bedste løsning, men en slags "second best solution", der under alle omstændigheder vil kunne mindske ubalancerne – men hvor meget vil selvfølgelig afhænge af, hvilke ændringer der gennemføres både med hensyn til antal og indhold.

Centralt er her de igangværende processer hen imod en ændring af rammelovgivningerne og de mobilitetsforøgende områder, som der er redegjort for tidligere i dette kapitel.

Hertil kommer behovet for nødvendige beslutninger vedrørende anvendelse af cost-benefit-beregninger i relation til, hvordan centralisering skal håndteres, herunder spørgsmålet om udflytning af statsstyrelser. Og uddannelsespolitikken må inddrages direkte som en ikke-polariserende faktor.

Skal regionalpolitikken lykkes, må fokus være på indkomstdannelsen. Mange steder vil udvikling af economics of scope være central, da economics of scale (stordriftsfordele) ikke giver mening ved små produktioner. Her kan hentes inspiration fra kompetencecentre i Norge og fra en arbejdsdeling, hvor flere "erhverv" inkluderes. Eksempelvis skal turisme formentlig flere steder udvikles sammen med grøn energi, transport og lokale fødevarerprodukter, for at indkomstdannelsen kan ske på et bæredygtigt grundlag.

Det kan være aktuelt at etablere en idebørs og case-samling på internettet med åben adgang for alle med interesse for og viden om regionale spørgsmål, således at der kan ske en erfaringsudvikling og diskussion og en spredning af viden samt en netværksopbygning til styrkelse af regional udvikling.

For at ubalancerne kan reduceres, kræves også en hensigtsmæssig dialog mellem storbyer og udkantssområder. Et udgangspunkt kan være at studere udviklingen mellem London og andre regioner

i Storbritannien, der er præget af åben dialog og nedbrydning af fordomme mellem storbybeboere og folk i regionerne.

I dette kapitel er de overordnede regler og principper præsenteret til fremme af en dynamisk samfundsudvikling hen imod mindre ubalance. Der vil ikke blive anført de mange enkeltforslag, der i Danmark har været fremsat i den senere tid, da det falder uden for kapitlets rammer.

7.7. Sammenfatning og konklusion

Dette kapitel har præsenteret den grundliggende og verdensomspændende udvikling med de voksende storbyer og den relativt vigende befolkning uden for byområderne. Denne udvikling kan foregå rent markedsbaseret eller på en måde, hvor staten fører en politik, der skaber mulighed for balanceret vækst mellem storbyer og andre dele af et land, således at sammenhængskraften bevares.

Der er ingen tvivl om, at mange gerne vil flytte til storbyerne, ligesom mange gerne vil flytte til landområderne. Hvis dette valg frit skal kunne foretages af borgerne, kræver det, at der er en direkte indkomstkabelse begge steder, dvs. at der er job og levevilkår, der gør et frit valg muligt. Dette er ikke tilfældet i Danmark i dag, hvor jobmuligheder etc. ofte ikke er til stede uden for de større byer. Samtidig mener 8 ud af 10 indbyggere i Danmark, at livsvilkårene i Udkantsdanmark skal gøre en indkomstkabelse mulig, så der kan leves et liv uden for storbyerne på tilfredsstillende vis. Der er således et overvejende flertal i Danmark, der ønsker bedre levevilkår for de 800.000, der bor i Udkantsdanmark, og som dermed har et krav til politikerne om at føre en politik, der kan mindske ubalancerne.

I kapitlet er præsenteret, identificeret og grundigt analyseret de mange forhold, der har skabt og skaber ubalancer mellem udviklingen i større byer og andre områder i landet. Endvidere er udviklingen i den seneste tid præsenteret, og det er demonstreret, at de politisk implementerede ændringer indtil nu er forholdsvis få, men også, at mange processer er i gang, der vil kunne ændre den nuværende situation. Det kommende folketingsvalg bidrager til, at problematikken er kommet på den politiske dagsorden. I hvilket omfang det betyder ændringer af forholdene, kan ikke vurderes særlig præcist for nærværende.

Den danske regionalpolitik, der især var aktiv i Egnsudviklingslovens levetid fra 1958 til 1990, ophørte på mange måder, da Danmark blev medlem af EF(EU), og da EF's regionalpolitik især fra 1984 blev en realitet. Kapitlet analyserer og præsenterer den regionalpolitiske udvikling i vores nabolande i Storbritannien, Sverige, Tyskland og i Norge. Alle vores nabolande har en selvstændig national profil. Norge har den største grad af regionalpolitisk autonomi, men også de andre nabolande har bibeholdt en national politik mod ubalancerne og samtidig været en del af EU's regionale strukturpolitik. Forskellene mellem Storbritannien, Sverige og Tyskland er meget store.

Storbritannien har en centralistisk politisk styring på alle områder, hvor der er offentlige udgifter finansieret af staten og i relation til EU, men har udviklet en lang række instrumenter, hvorigennem der er mulighed for lokalstyring af EU-politikken. Det har således været muligt at føre en politik, hvor land- og bytiltag understøtter hinanden. Bemærkelsesværdigt er det, at statsinstitutioner flytter ud af London, og sådanne tiltag anbefales og støttes også af byen London for at mindske transportproblemer og forurening og ejendomsprisernes himmelflugt

Sverige har bevæget sig fra et stærkt centralistisk system til en lovgivning med større lokal indflydelse. Samtidig er det lykkedes for Sverige at bevare en meget central del af den svenske nationale regionalpolitik og landevejsprincippet, der sidestiller landevejs- og søtransport. Herved er der skabt mange arbejdspladser i regionerne, bl.a. fordi det fremmer turismen og andre erhverv, hvor billig transport er af afgørende betydning for konkurrencedygtigheden.

Tyskland har et meget komplekst og diversificeret regionalt system. Det betyder, at nogle regioner har været gode til at forene EU-lovgivningen, den nationale lovgivning og initiativer fra delstater og kommuner samt andre lokale initiativer succesfuldt, mens andre ikke har klaret det så godt. Dog viser den forskningsbaserede udførte evaluering, at regionalpolitikken alle steder har haft en positiv indflydelse. Interessant er det også, at ingen af de teoretiske hovedkomplekser, der udgør det regionalpolitiske genstandsområde (den neoklassiske model, polarisationsmodellen, økonomisk geografmodellen, den trafikbaserede infrastrukturmodel, metropoler som drivkraft for udvikling, modellen baseret på human kapital) har kunnet give en entydig generel sandsynlighed for succes, men at regional management og strategi samt direkte involvering af stakeholders har været af fundamental betydning.

Norge har den mest selvstændige regionalpolitik. Der er norsk enighed om, at hele Norge skal bebos, og at dette skal sikres ved en række reguleringer og tilskud. Politikken har fuld opbakning i den norske befolkning. Politikken indeholder særlig støtte til landbruget, arbejdsgiverafgifter, hvis størrelse er betinget af regionens særlige behov, og skatteregler, der sikrer uddannet arbejdskraft alle steder. Hertil kommer et fokus på indkomstskabelsen via strategiske erhvervstiltag som for eksempel dannelse af kompetencecentre.

Der ses i vores nabolande anvendelse af økonomiske og politiske instrumenter, der kan tjene til inspiration i Danmark med henblik på en national politik samordnet med EU's strukturpolitik, og som på én gang kan skabe økonomisk vækst og nedbryde ubalancerne i Danmark.

Ved fastlæggelse af en ny politik i Danmark er der i øjeblikket intet, der peger i retning af en sammenhængende balancepolitik, men derimod en række mere ad hoc-prægede ændringer, der peger i retning af en "second best solution" tilgang. Dette vil nok under alle omstændigheder være at foretrække frem for de nuværende forhold. Hvis rammelovgivningerne (planlov etc. og udlignings-systemet) ændres, vil ubalancerne kunne reduceres. Ligeledes vil mobilitetsfremmende lovgivning

på transportområdet og på teknologiområdet med bredbånds- og mobildækning og på uddannelsesområdet styrke levevilkår og konkurrenceevne i udkantsområderne.

Også anvendelse af metoder med mere fokus på adfærd og på cost-benefit-betragtninger vil kunne bidrage til efficiens og til mindskelse af ubalancerne.

Vigtigst er fokus på indkomstdannelsen, koordinering i form af regional management og strategi samt direkte inddragelse af stakeholders.