

CEPOS ARBEJDSPAPIR NR. 61: REGIONAL OMFORDELING I DANMARK 2007-2018 – MEGET MERE END DEN KOMMUNALE UDLIGNING

04-03-2020

AF FORSKNINGSCHEF KARSTEN BO LARSEN | CEPOS | MOBIL: +45 41 22 04 76

Denne analyse opgør alle de typer af offentlige pengestrømme over kommunegrænser, som udtrykkeligt kan henføres til borgerne i de enkelte kommuner. Det gælder borgernes skatter til staten og de overførselsydelse til borgerne, som staten finansierer. Ligeledes gælder det statens tilskud til kommunerne og den omfordeling, som staten gennemfører gennem den kommunale udligningsordning.

Analysen konkluderer blandt andet at:

- Den kommunale udligning udgør kun ca. 1/4 af den samlede regionale omfordeling, når man også ser på de skatter og overførselsindkomster, der kan henføres direkte til borgerne i de enkelte kommuner. Udligningen er således kun "toppen af isbjerget", da 3/4 af omfordelingen sker via skattesystemet og overførselsindkomster.
- I den kommunale udligning er det nogle få kommuner, der er de helt store bidragydere. Borgerne i disse kommuner betaler også langt den største andel af de statslige udgifter til eksempelvis overførselsindkomster, infrastruktur, politiet, forsvaret osv.
- Siden 2007 er betalingerne fra de kommuner, der bidrager mest steget markant. Deres bidrag er således steget med ca. 25 pct.
- Hvis man forestiller sig det tankeeksperiment, at alle indbyggere i de 16 kommuner med et positivt nettobidrag udvandrer, ville det give et "hul" i statskassen 52,3 mia. kr., hvilket svarer til en stigning i den statslige bundskat med 7,12 pct.point.

Forord

I CEPOS har vi to gange tidligere kortlagt den økonomiske regionale omfordeling, som foregår mellem kommunerne gennem ikke blot det kommunale tilskuds- og udligningssystem, men også gennem andre kanaler for offentlige betalingsstrømme over kommunegrænserne. Ikke mindst i kraft af regeringens forslag til en revision af det kommunale tilskuds- og udligningssystem har vi fundet det relevant at opdatere kortlægningen og analyserne af de kommunale betalingsstrømme.

Dataanalyserne er gennemført af studentermedarbejderne Ingrid B. Svalgaard, Karen Thule Jensen og Anna Bille Larsen.

Februar 2020

Karsten Bo Larsen

Forskningschef i CEPOS

Indhold

1. Sammenfatning
2. Den regionale omfordelings kanaler
3. Pengestrømmene mellem kommunerne
4. De enkelte pengestrømme
5. Udviklingen i den regionale omfordeling siden 2007
6. Udvikling i socioøkonomisk befolkningssammensætning
7. Nogle politiske implikationer

Referencer

Bilag:

- Tabel med pengestrømmene til og fra de enkelte kommuner
- Familietypeberegninger

1. Sammenfatning

Der foregår en betydelig geografisk økonomisk omfordeling i Danmark mellem velstående og mindre velstående dele af landet og mellem socioøkonomisk stærkere og svagere dele af landet. I sidste ende er det Folketinget, som fastlægger præmisserne for denne omfordeling. I denne analyse har vi opgjort alle de typer af offentlige pengestrømme over kommunegrænser, som udtrykkeligt kan henføres til *borgerne* i de enkelte kommuner, og som har indflydelse på disse borgeres aktuelle velstand og velfærd. Det gælder borgernes skatter til staten og de overførselsydelse til borgerne, som staten finansierer. Ligeledes gælder det statens tilskud til kommunerne og den omfordeling, som staten gennemfører gennem den kommunale udligningsordning. I tabellen er beregnet konsekvenserne for den regionale fordeling af velstand af den tænkte situation, at alle landets indbyggere betalte det samme beløb i skat til staten og modtog det samme beløb i overførselsydelse samt at alle landets kommuner modtog det samme beløb per indbygger i tilskud og udligning fra staten.

Opgørelsen medtager ikke andre typer af pengestrømme fra borgerne til staten. Særligt skal bemærkes, at momsbetaling er en betydelig indtægtskilde for staten, men statens momsindtægter er vanskelige at henføre til bestemte personer og disses kommunetilhørsforhold. PAL-skat er ligeledes en betydende skat, som ikke er medtaget, da den ikke umiddelbart indvirker på borgernes disponible indkomster.

Hvor meget der skal flyttes mellem kommuner, hvis alle indbygger skal betale/modtage det samme beløb.

	Skatter	Indtægter fra tilskud og udligning	Indkomstoverførsler
Beløb, der skal flyttes (mia. kr.)	20.5	18.9	16.2
Andel, der skal flyttes	7.6%	25.2%	5.4%

Kilde: Danmarks statistik

Den politiske diskussion om den regionale omfordeling fokuserer primært på den kommunale udligning, men analysen her godtgør, som det fremgår af ovenstående tabel, at der foregår en mindst lige så betydelig økonomisk omfordeling på tværs af kommunegrænserne ad andre kanaler.

Analysen viser, at det er et relativt begrænset antal kommuner, hvor borgerne direkte bidrager til finansieringen af velfærdsstaten. Nettobidraget fra disse kommuner er vokset betydeligt i perioden fra 2007 til 2018.

Der peges på, at det umiddelbart vil være forbundet med betydende velfærdsmæssige omkostninger at skærpe den regionale økonomiske omfordeling yderligere, uanset om skærpelsen sker gennem skatter, udligning eller indkomstoverførsler til personer. Det kommunale tilskuds- og udligningssystem er baseret på objektive udgiftsbehovskriterier og på et princip om kommunalt selvstyre, hvor udgiftsprioriteringer foregår i kommunerne. Et sådant system tåler ikke større forvridninger uden at det trækker incitamentet til ineffektivitet og centralisme med sig. Skatteopkrævningen til staten kan få skærpet progressionen, men det rammer arbejdsudbuddet. Det samme er tilfældet, såfremt overførselsindkomsterne udmåles mere rigeligt.

I en afsluttende diskussion behandles spørgsmålet, om der da i det hele taget gives duelige veje til regional omfordeling, som ikke også er forbundet med betydende velfærdstab?

I den forbindelse peges der på muligheder i to dimensioner:

Understøttelse af velstand i landets kommuner og regioner kan ikke alene fremmes ved omfordeling, men også ved understøttelse af lokalområdernes egen mulighed og evne til at fremkalde vækst. Her taler meget for, at der ikke er gjort en rationel og systematisk eftersøgning efter effektive tilgange. Der udflyttes nok statslige arbejdspladser, men med betydelige omkostninger og uden nogen sikker evidens for effekten. Der gøres bestræbelser for at sprede uddannelser, men de uddannelsessøgende accepterer i vid udstrækning ikke sådan en politik. Derimod er det gået trægt med eksempelvis udbredelse af bredbånd og anden infrastruktur til udkantsområderne.

Det kommunale tilskudssystem rummer ligeledes reformmuligheder, hvis der er en politisk vilje til nytænkning. Først og fremmest skal peges på, at det er muligt både at opretholde et højt udligningsniveau og samtidig øge incitamenterne til effektivitet. Dette kræver en differentiering af de gennemsnitlige og de marginale effekter i systemet ved en opdeling af tilskuds- og udligningssystemet i to led. Det kan gøres ved fastlæggelse af en økonomisk grænse for, hvor langt op i dækning af udgifter i forhold til udgiftsbehov, der skal bedrives udligning på. Der fastlægges således et minimumsserviceniveau på landsplan, som alle kommuner får økonomi til at opretholde. Eksempelvis kan der indføres en høj eller eventuel fuld udligning for udgifter i forhold til udgiftsbehov op til det niveau, som findes i kommunen med de laveste udgifter i forhold til udgiftsbehov. Derefter kan videre udligning ophøre, så et højere serviceniveau end minimumsstandarden udelukkende skal finansieres af borgerne i kommuner. Dette indebærer, at der på marginalen sker en kraftig øgning af de enkelte kommuners incitament til effektivitet, uden at den samlede omfordeling ødelægges. Det vil tendere til at landets udkantkommuner, hvoraf mange drives med et højt skatteniveau, styrker deres attraktivitet ved effektivisering og sænkning af den høje skat, hvilket vil skabe bedre vilkår for økonomisk vækst i udkantkommunerne.

2. Den regionale omfordelings kanaler

Det indgår som en central del af rationale for den danske velfærdsstat at bedrive omfordeling i stor skala. Det afspejles også i den økonomiske teori om politiske og bureaukratiske beslutninger om ressourceanvendelse, hvor det er en gængs tilgang at opfatte de moderne velfærdsstater slet og ret som systemer for omfordeling, jfr. eksempelvis Alesina, Glaeser og Sacerdote (2001). Borgerne oplever omfordelingen derved, at de betaler skatter og afgifter m.v., uden at betalingerne direkte modsvarer af en bestemt levering eller ydelser, og ved at de modtager ydelser uden at skulle svare en betaling, som modsvarer omkostningerne ved at fremstille disse ydelser. Skatter og afgifter opkræves såvel af staten som af kommunerne. Ydelserne leveres ligeledes såvel af staten som af kommunerne, men de enkelte kommuner er ikke bundet til en balance mellem de betalinger i form af skatter og afgifter, som leveres af de lokale borgere til det offentlige, og på den anden side de træk på offentlige

serviceudgifter og overførselsbetalinger, som foretages af de lokale borgere. De enkelte kommuners afvigelse fra balance udlignes i princippet af staten via tilskud og regional omfordeling. Staten kan dog holde overskud eller underskud. I et vist omfang kan de enkelte kommuner også i det enkelte år fravige fra budgetbalance, hvorved den finansielle status reguleres, men kommuner er på sigt bundet til budgetbalance.

Omfordeling mellem landets kommuner foregår såvel direkte mellem kommunerne som via omfordeling på personniveau:

Direkte omfordeling mellem kommunerne foregår gennem det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Sigtet med denne omfordeling er at muliggøre, at kommuner med forskelligt beskatningsgrundlag og med forskellige udgiftsbehov i hovedsagen har de samme økonomiske muligheder for at tilbyde velfærdsservice til deres borgere, givet at de holder samme lokale skattetryk. Systemet og dets rationale findes beskrevet i Mau Pedersen (2007).

Indirekte omfordeling mellem kommunerne foregår gennem statslig opkrævning af skatter og afgifter m.v. blandt kommunens indbyggere, og ved statens overførsel af overførselsydelser til kommunens borgere. De forskellige kanaler for regional omfordeling er delvist sammenhængende. Omfordelingen på personniveau har således afgørende betydning for den direkte omfordeling mellem kommunerne, fordi omfordelingen på personniveau er med til at fastlægge kommunernes beskatningsgrundlag og derved deres evne til selv at opkræve kommunale skatter til dækning af udgiftsbehovet.

Fælles for alle former for omfordeling mellem kommunerne er, at der er tale om, hvad man kan betegne som ensidige mellemkommunale betalinger. Skatter, afgifter, overførselsydelser og kommunale udligningsbetalinger overføres over kommunegrænserne uden at disse pengestrømme direkte er betalinger for levering af bestemte specificerede ydelser.

Det er under alle omstændigheder staten, som fastlægger præmisserne for de ensidige betalingsstrømme mellem kommunerne. I den opgørelse af disse betalingsstrømme over kommunegrænserne, som bliver foretaget nedenfor, beskrives derfor de enkelte kommuners nettopositioner i forhold til staten for hver af

de fungerende betalingstyper. Udtrykt anderledes bliver det beregnet, med hvor meget indbyggerne i gennemsnit i de enkelte kommuner bidrager med til at finansiere det fælles samfund, staten, når først alle udgifter til service og overførsler til kommunens indbyggere og virksomheder er betalt ud fra de skatter og afgifter, som betales i kommunen.

I figur 1 er vist, hvilke hovedtyper af mellemkommunale overførselsbetalinger, som bliver inddraget. Opstillingen rummer alle de typer af betalinger, som udtrykkeligt kan henføres til borgerne i de enkelte kommuner, og som har indflydelse på disse borgers aktuelle velstand og velfærd.

Denne afgrænsning er ensbetydende med, at flere skatteformer, som borgerne betaler til staten, ikke er medtaget. Særligt skal bemærkes, at momsbetaling er en betydelig indtægtskilde for staten, men statens momsindtægter er vanskelige at henføre til bestemte personer og disse kommunetilhørsforhold. PAL-skat er ligeledes en betydende skat, som ikke er medtaget, da den ikke umiddelbart indvirker på borgernes disponible indkomster.

Figur 1. Hovedtyperne af ensidige betalingsstrømme over kommunegrænserne.

(1): Skatter til staten pr. indbygger:

Opgøres som den samlede skattebetaling fra den pågældende kommune i det givne år delt med kommunens indbyggertal pr. 1. januar i det givne år. De samlede skatter kan dekomponeres til følgende: 1) Topskat, 2) Bundskat, 3) Ejendomsværdiskat, 4) Virksomhedsskat, 5) Andre Skatter og 4) Arbejdsmarkedsbidrag.

(2): Indtægter fra tilskud og udligning pr. indbygger:

Opgøres som nettoindtægter i tilskuds- og udligningsordninger i den pågældende kommune i det givne år delt med kommunens indbyggertal pr. 1. januar i det givne år. Et negativt tal indikerer, at kommunen er nettobidragyder til ordningen, mens et positivt tal betyder, at kommunen modtager penge.

(3): Indkomstoverførsler pr. indbygger:

Opgøres som summen af de samlede indkomstoverførsler til pågældende kommune i det givne år delt med kommunens indbyggertal pr. 1. januar i det givne år. Indkomstoverførslerne kan dekomponeres til følgende: 1) Dagpenge, 2) SU, 3) Efterløn, 4) Kontanthjælp, 5) Tjenestemandspension, 6) Folkepension, 7) Før tidspension, 8) Boligstøtte, 9) Børnepenget og 10) Grøn check.

Nettobetaling til staten pr. indbygger beregnes ved

$$\text{Nettobetaling til staten} = (1) - (2) - (3).$$

Det regionale offentlige niveau i Danmark er ikke direkte inddraget i analysen. Ræsonnementet her er, at den regionale virksomhed, som altovervejende består af driften af sygehusene, kan opfattes som aktivitet i forlængelse af den statslige aktivitet. Sygehusene finansieres altovervejende af en statslig skat, og det kan antages, at der holdes et ensartet serviceniveau overalt i landet.

Sådan som den mellemkommunale omfordeling her opgøres, er det i sidste ende (borgerne i) de enkelte kommuners samlede nettobidrag til dækning af statens finansieringsbehov, som bliver beregnet.

Der er ganske store regionale variationer i dette nettobidrag. I den kommune, hvor borgerne bidrager mindst til at finansiere det danske samfunds fælles aktiviteter, betales overhovedet ikke noget samlet bidrag, men hver borger i kommunen trækker i 2018 netto omkring 90.000 kroner fra indbyggerne i det øvrige Danmark til finansiering af rent lokale kommunale aktiviteter. Det skal ses i forhold til, at borgerne og virksomhederne i den mest bidragende kommune bidrager netto med omkring 110.000 kroner per indbygger til at betale for samfundets fælles aktiviteter.

Når analysen er udformet, så den belyser kommuners samlede nettobidrag til dækning af statens finansieringsbehov, hænger det sammen med, at borgerne i alle landets kommuner for deres større eller mindre nettobidrag i princippet modtager det samme niveau af ydelser fra staten. Alle er dækket på samme måde af forsvarets indsats, alle nyder i princippet den samme retsbeskyttelse, alle nyder den samme politibeskyttelse osv.

Hvor forbruget af de statslige ydelser kan antages at være ligeligt fordelt over kommunerne, så er det samme ikke tilfældet for så vidt angår produktionen af disse ydelser. Dette forhold er blevet problematiseret i forbindelse med den intensiverede debat om udkantsproblematikken, hvor fokus har været på den geografiske placering

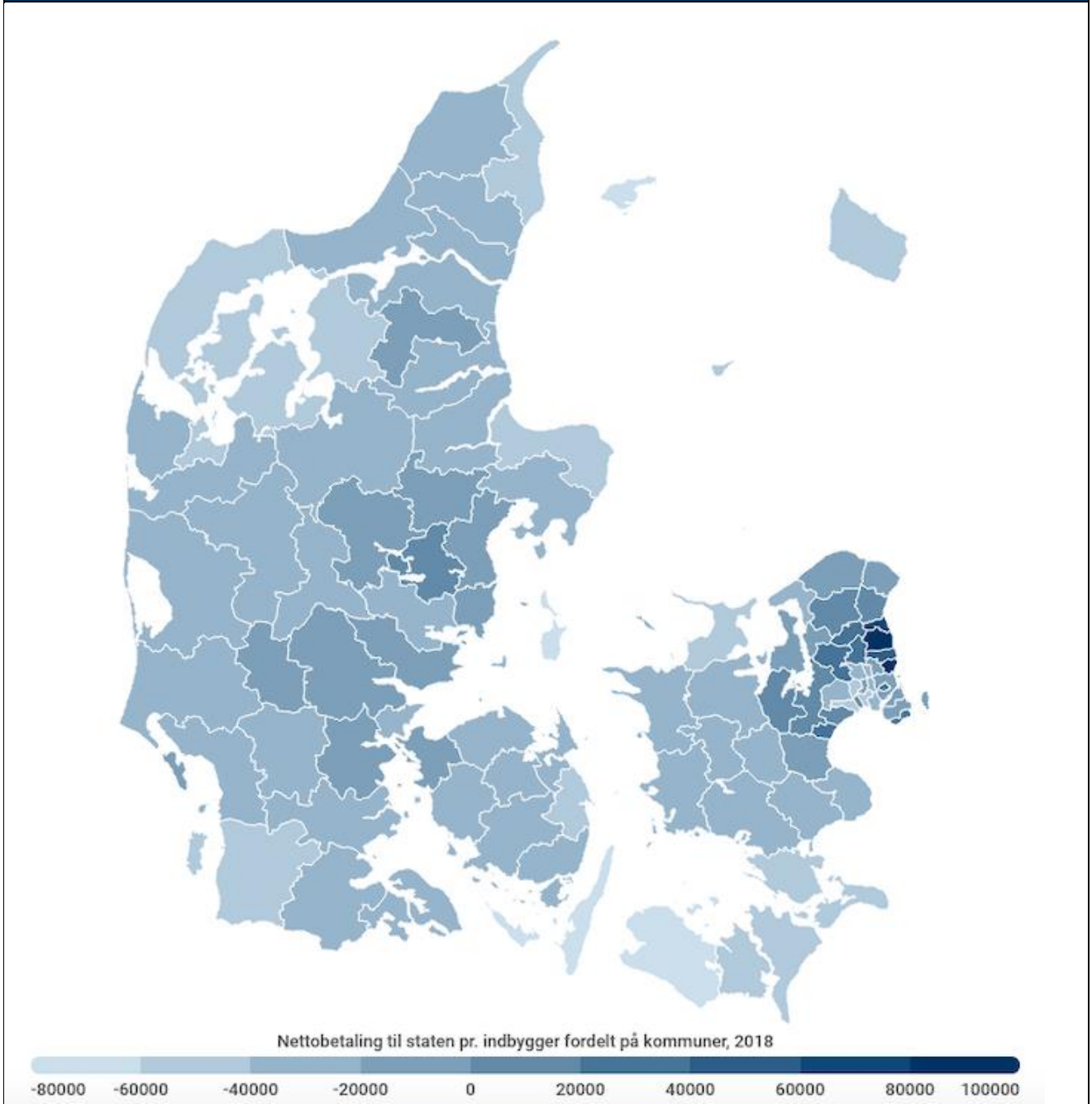
af de statslige arbejdspladser. I relation til den nærværende analyse er det væsentligt at pege på nogle sammenhænge:

De her opgjorte betalingsstrømme og betalingerne fra staten til dækning af lønninger og andre udgifter i de statslige institutioner fordelt over landet udgør betalinger af fundamentalt forskellig karakter og med principielt forskellige regionaløkonomiske effekter. Disse betalingsstrømme lader sig således ikke summere, hvad typisk er gjort i den offentlige debat og i en række publikationer, jfr. eksempelvis Dybvad (2014). Effekten af de her kortlagte betalingsstrømme er en økonomisk vækst-effekt, som direkte virker ind på indkomstniveauet blandt indbyggerne i et geografisk område. Derimod virker effekten af statslige betalinger til statslige institutioner snarere ind på bosætningen, såfremt der i det hele taget fremkommer nogen effekt. Flere statslige arbejdspladser i et geografisk område kan indebære tilflytning til området, hvorved der kan fremkomme en øgning af den samlede indkomstmasse i området men også en øgning af befolkningsunderlaget, således at en egentlig væksteffekt i form af øgning i indkomstniveauet forbliver usikker. Det bidrager også til usikkerhed, at der i Danmark i stor udstrækning bedrives pendling mellem bosted og arbejdssted, og at udplacering af statslige arbejdspladser eventuelt blot øger denne pendling.

3. Pengestrømmene mellem kommunerne

Hovedtyperne af ensidige offentlige pengestrømme er opgjort for 2018 og belyst på Danmarkskortet i figur 2. 2018 er det seneste år med et fuldt datasæt til rådighed på tidspunktet for analysens udarbejdelse.

Figur 2. Nettobetaling til staten (kr. per indbygger), 2018



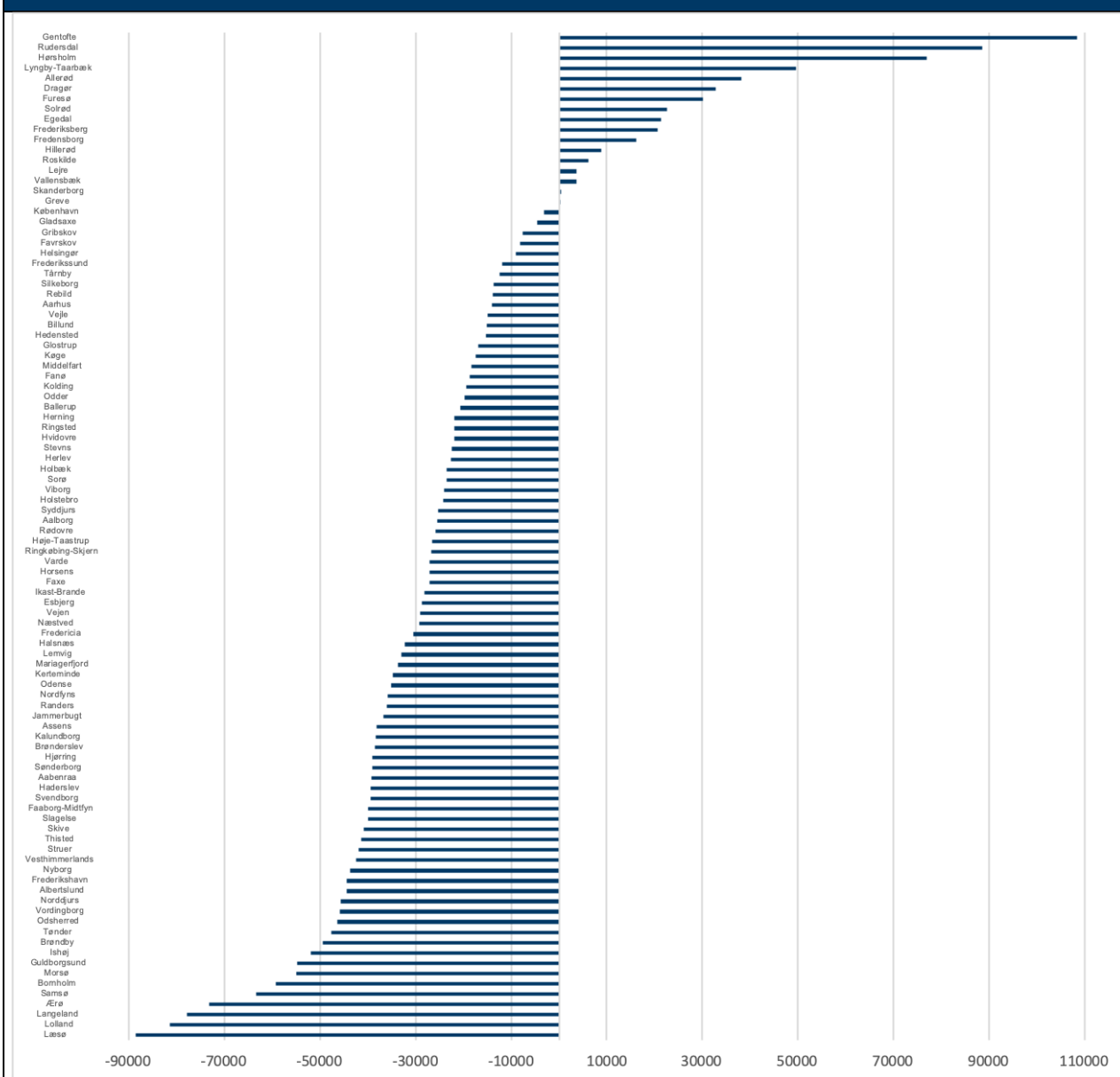
Kilde: Danmarks statistik

Det er et forholdsvis tydeligt geografisk mønster, som bliver afdækket på Danmarkskortet. Der løber netto væsentlige betalingsstrømme til statskassen fra landets største centerområde i hovedstadsområdet. Det jyske centerområde i Århus/Midtjylland-området står også relativt stærkt. Det er ganske få kommuner,

som leverer meget store nettobetalinge per indbygger til staten, og disse kommuner er alle beliggende i hovedstadsområdet. I alt 17 kommuner leverede i 2018 positive nettobetalinge til staten, når nettobetalingerne opgøres som her.

De enkelte kommuners bidrag fremgår af figur 3 og findes specificeret i bilagstabellen.

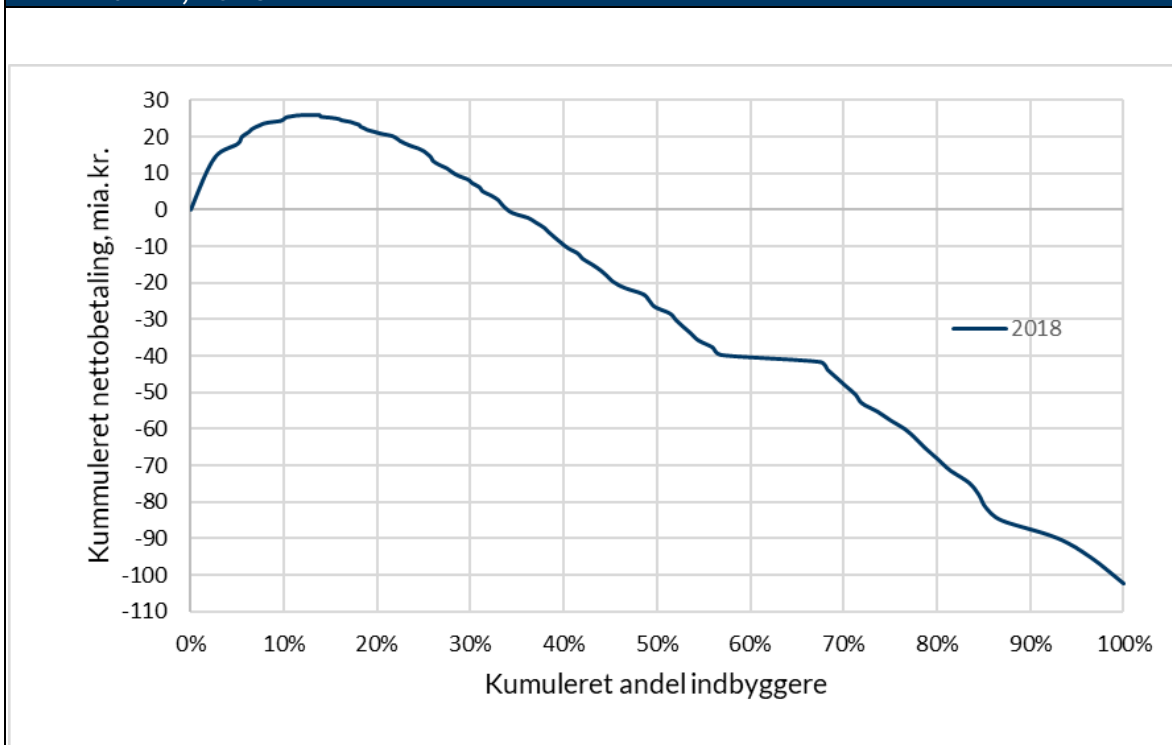
Figur 3. Nettobetaling til staten (kr. per indbygger), 2018



Kilde: Danmarks statistik

Den skæve fordeling i kommunernes bidrag til staten findes også beskrevet i figur 4. Her kan eksempelvis aflæses, at kommuner med godt 10 procent af landets indbyggere bidrager positivt med nettofinansieringsbidrag til staten, idet kurven er opadgående de første ca. 12 procent på x-aksen.

Figur 4. Kumuleret nettobetaling til staten ud fra kumuleret andel af indbyggere i kommunen, 2018.



Kilde: Danmarks statistik, noegletal.dk

4. De enkelte pengestrømme

Som det fremgår af figur 1, er den samlede nettostrøm af offentlige midler, som passerer kommunegrænser, sammensat af et stort antal delstrømme. Der er væsentlig forskel på den økonomiske tyngde af disse forskellige delstrømme. De forskellige pengestrømme har også umiddelbart forskellige konsekvenser i de enkelte kommuner. Tilskud og udligning berører i første omgang de kommunale økonomier og dermed præmisserne for fastlæggelse af udgiftsniveau og lokalt beskatningsniveau i kommunerne. Skatter og afgifter samt indkomstoverførsler virker i første omgang ind på borgernes og virksomhedernes økonomier og dermed præmisserne for private beslutninger om forbrug, opsparing og investeringer. På den anden side har alle disse betalingsstrømme det til fælles, at de påvirker velstandsniveauet hos borgere og virksomheder i kommunen, og påvirkninger af kommunens økonomi forplanter sig til borgerne, som da udsættes for reducerede kommunale udgifter eller øget kommunalt skattetryk. Ligeledes påvirkes kommunens økonomi af de betalingsstrømme, som i første omgang har udgangspunkt hos borgerne og virksomhederne, idet kommunens beskatningsgrundlag da bliver ændret.

Størrelsesforholdet mellem de forskellige betalingsstrømme er belyst i bilaget.

Det ses af figur 5, at der siden kommunalreformen i 2007 er foregået temmelig betydelige forskydninger i de enkelte pengestrømme. Samlet set er netto pengestrømmen fra staten til kommunerne uændret. Den direkte omfordeling mellem kommunerne via det kommunale tilskuds- og udligningssystem er øget. Tillige har en øgning af skatteprovenuet i det progressive skattesystem til staten en omfordelende effekt, og det samme gælder en øgning af de statslige betalinger til overførselsydelse.

Figur 5. Hovedtyperne af ensidige betalingsstrømme fra kommunerne til staten, 2007 og 2018 (2018 priser).

	2007	2018	Ændring
(1): Skatter til staten:	220 mia. kr.	273 mia. kr.	53 mia. kr.

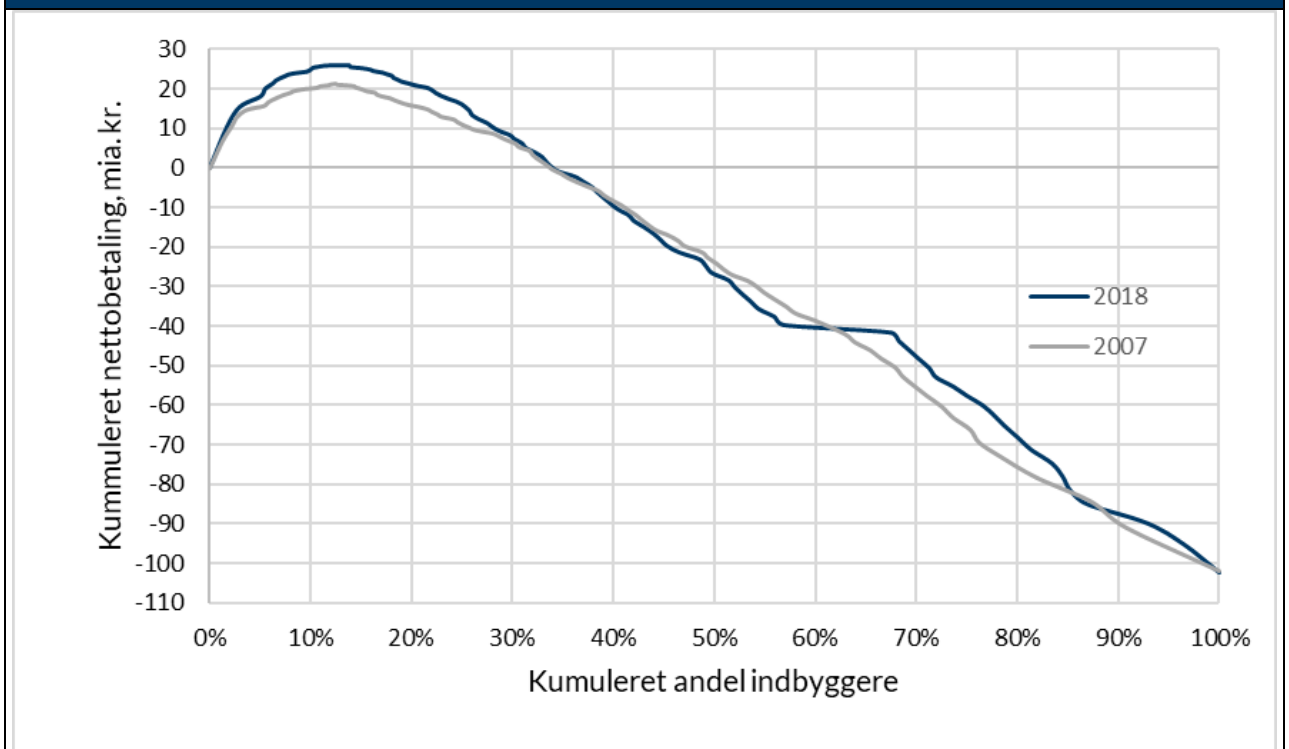
(2): Indtægter fra tilskud og udligning	53 mia. kr.	75 mia. kr.	22 mia. kr.
(3): Indkomstoverførsler	269 mia. kr.	300 mia. kr.	31 mia. kr.
Nettobetaling, (1)-(2)-(3)	-102 mia. kr.	-102 mia. kr.	0 mia. kr.

Kilde: Danmarks statistik.

5. Udviklingen i den regionale omfordeling siden 2007

Som det allerede blev vist i figur 4, så stod alene kommuner med ca. 12 procent af landets samlede befolkning for positive nettobetaling til staten i 2018 (Ses ved, hvor langt den opadhældende del af kurven når ud ad x-aksen). I 2007 var det fortsat kommuner med omkring ca. 12 procent af alle indbyggere, som bidrog med positive nettobetaling, men de bidrog med større positive nettobetaling til staten, end det var tilfældet i 2007, sådan som det kan aflæses i figur 6.

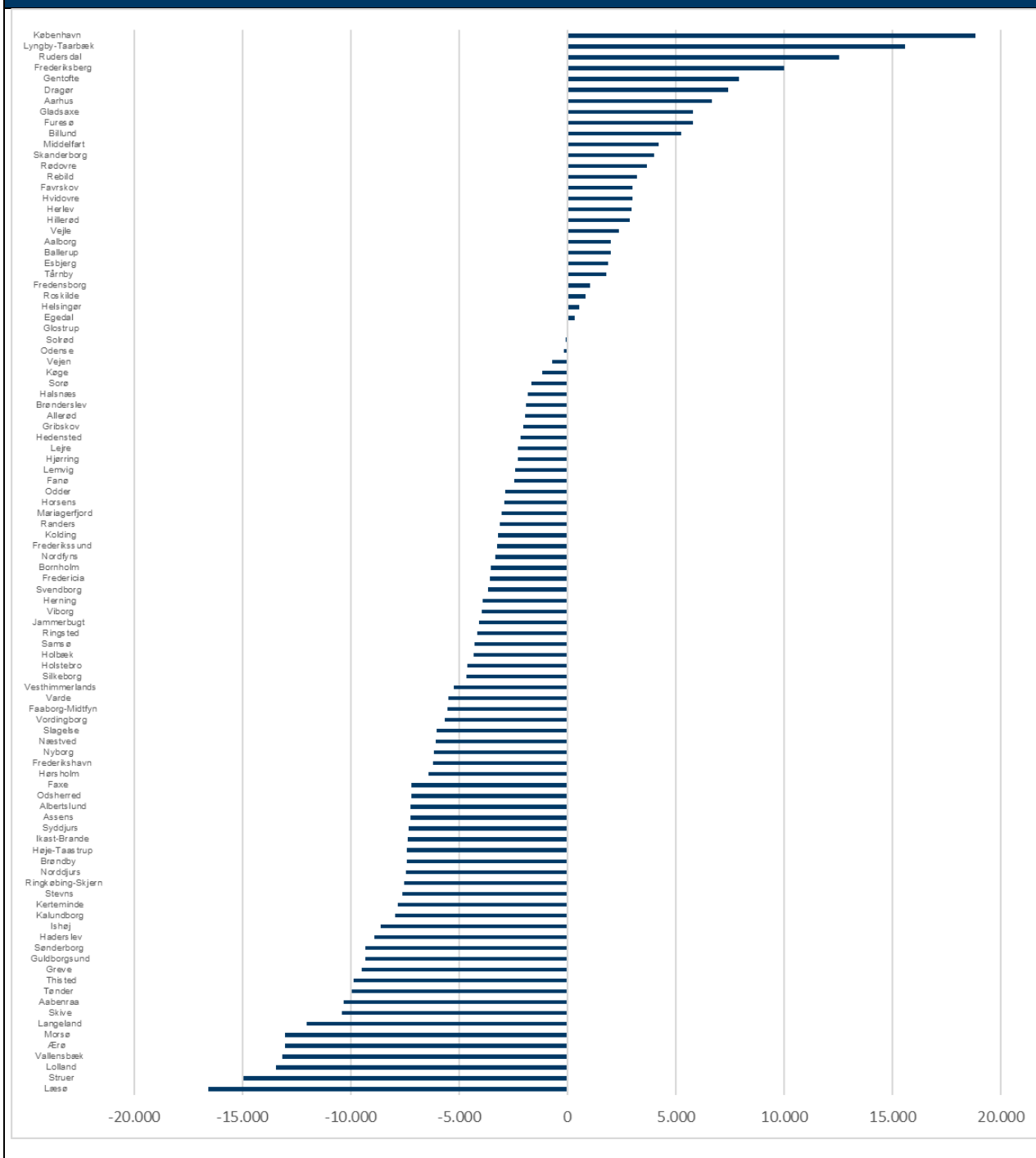
Figur 6. Kumuleret nettobetaling til staten ud fra den kumulerede andel af indbyggere i kommunen (2018-priser) i 2007 og 2018.



Kilde: Danmarks statistik, noegletal.dk.

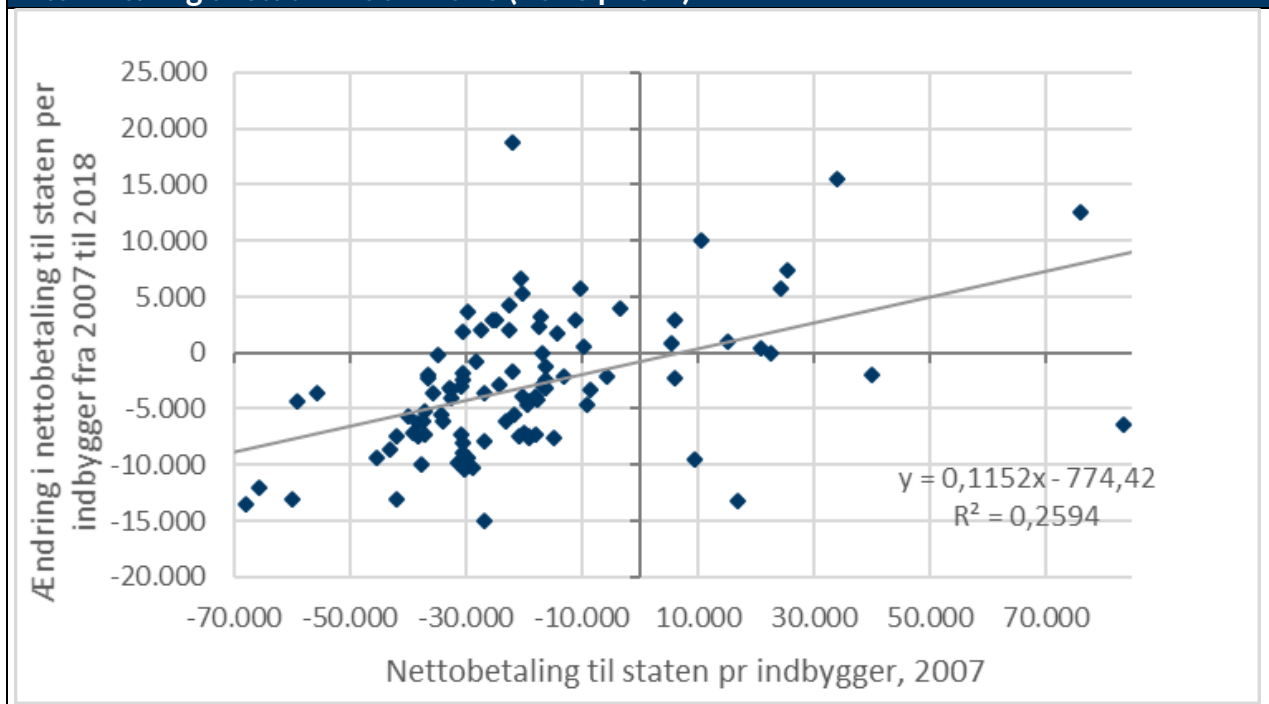
Udviklingen er altså gået i retning af, at det er en koncentreret del af landet, som anses at have økonomisk kraft til at mobilisere en stigende positive nettobetaling. Af figur 7 fremgår de økonomisk stærke kommuner, der har øget nettobetalingen til staten siden 2007

Figur 7. Ændring i nettobetaling i kr. per indbygger fra 2007 til 2018 (2018-priser).



Kilde: Danmarks statistik.

Figur 8. Sammenhængen ml. kommunernes nettobetaling til staten i 2007 og ændringen i nettobetaling til staten 2007-2018 (2018 priser).



Kilde: Danmarks statistik.

Den statistiske sammenhæng mellem historisk nettobetaling til staten og ændring i nettobetalingen siden kommunalreformen i 2007 er undersøgt i figur 8. Det ses, at der er en klar tendens til, at jo højere nettobetaling kommunen leverede til staten i 2007, jo mere er nettobetalingen vokset siden eller jo mindre er den blevet reduceret.

6. Udvikling i socioøkonomisk befolknings sammensætning

Den regionale omfordeling er et særdeles kontroversielt politisk emne. Den politiske debat koncentrerer sig imidlertid omkring en enkelt af de forskellige kanaler til regional omfordeling, nemlig de kommunale tilskud og den kommunale udligning. Det er bemærkelsesværdigt, at denne omfordelingskanal ikke er den væsentligste

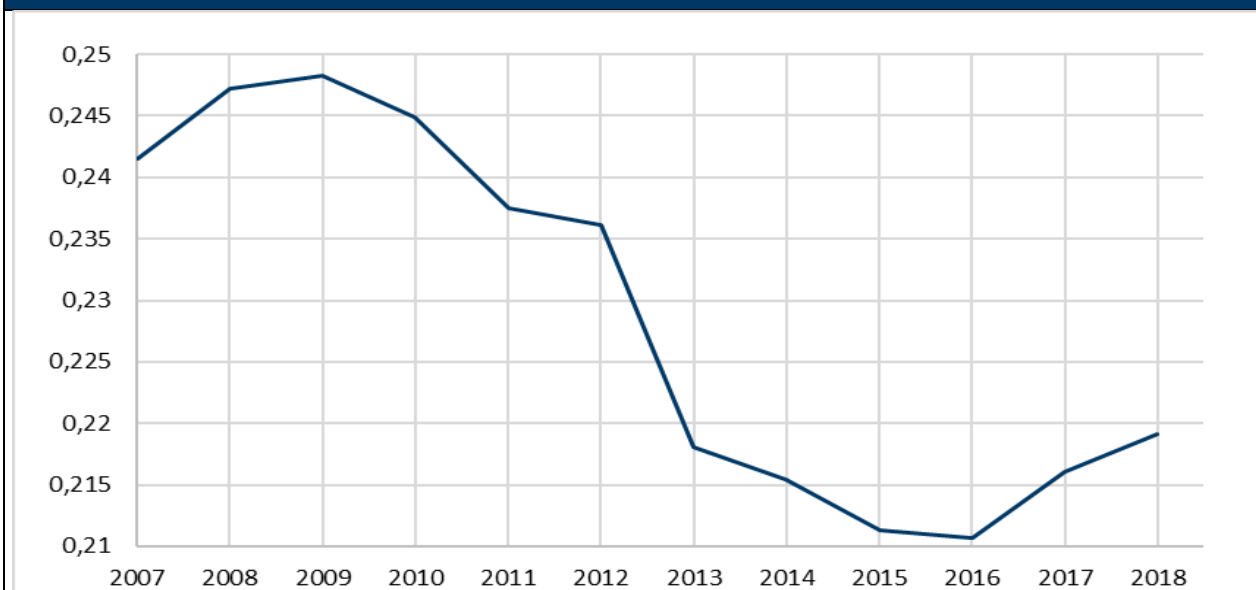
kanal til regional omfordeling. Den væsentligste kanal er derimod det statslige skattesystem og indkomstoverførslerne, som er kommet til at bidrage væsentligt mere til regional omfordeling.

Når betalingerne af skat til staten er øget, så er det især indbyggerne i kommuner med et højere indkomstniveau, som har øget deres bidrag. Derimod er det især indbyggerne i kommunerne med svag socioøkonomi, som har nydt godt af, at statens betalinger af indkomstoverførsler og af at tilskud til kommunerne er gået i vejret. Nettoeffekten af disse bevægelser har i sig selv været en øget omfordeling.

Denne udvikling er sket på trods af, at der også i den demografiske udvikling været træk, som peger i retning af en øget regional ligelighed, selvom end befolkningskoncentrationen i byområderne er fortsat.

Figur 9 giver et indtryk af betydningen af socioøkonomiske og demografiske forandringer. Figuren viser spredningen mellem kommunerne i det socioøkonomiske indeks, som beregnes af Social- og Indenrigsministeriet til anvendelse ved beregningen af kommunernes udgiftsbehov. Finanskrisen ses at være slået svagt igennem, men først og fremmest har udviklingen været præget af en markant reduktion i de regionale socioøkonomiske og demografiske forskelle. Det har i sig selv bidraget til at reducere den regionale omfordeling, såvel fordi behovet for overførselsydelse derved er blevet svækket, som fordi statens tilskud og udligning derved er blevet påvirket i udjævnende retning. Der ligger flere forklaringer bag udjævningen af de regionale forskelle i socioøkonomisk tyngde. Konjunkturudviklingen er gået i retning af en høj beskæftigelsesgrad i stort set hele landet. Hertil er der foregået en regional udjævning af beskæftigelsen i kraft af, at de gennemsnitlige pendlingsafstande er blevet øget. På trods af dette har den regionale omfordeling via de forskellige offentlige pengestrømme altså været stigende.

Figur 9. Spredning af kommunernes socioøkonomiske indeks, 2007-2018.



Kilde: noegletal.dk

7. Nogle politiske implikationer

Den her præsenterede analyse godtgør, at der bliver omfordelt penge mellem kommunerne via det kommunale tilskuds- og udligningssystem, men at hovedparten af den økonomiske omfordeling på tværs af kommunegrænserne foregår via statsskatten og via finansieringen af overførselsydelse.

Figur 10. Hvor meget der skal flyttes mellem kommuner, hvis alle indbygger skal betale/modtage det samme beløb.

	Skatter	Indtægter fra tilskud og udligning	Indkomstoverførsler
Beløb, der skal flyttes (mia. kr.)	20.5	18.9	16.2
Andel, der skal flyttes	7.6%	25.2%	5.4%

Kilde: Danmarks statistik

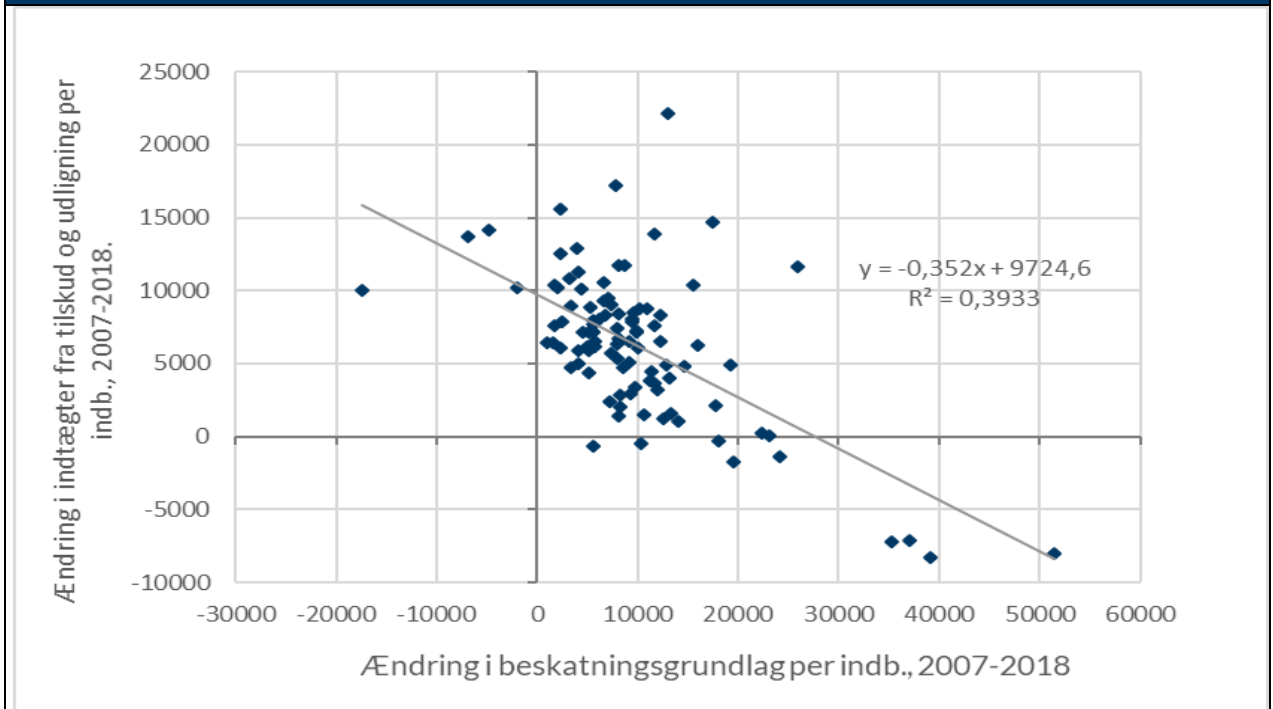
Det fremgår af figur 10, at hvis indbyggerne i alle kommuner skal bidrage med samme beløb i kroner og ører til staten via skatter, skal der flyttes skatteopkrævning på 20,5 milliarder kroner til indbyggerne i kommuner med skattebetaling per indbygger under landsgennemsnittet. Der skal flyttes tilskud og udligning per indbygger på 18,9 milliarder kroner, såfremt alle indbyggere i alle kommuner skal opnå det samme beløb i tilskud og udligning fra staten. Også den statslige finansiering af indkomstoverførsler udgør en betydelig kilde til regional omfordeling. Den samlede analyse af pengestrømme kan derfor primært tjene til belysning af, at der alt i alt i Danmark foregår en meget omfattende regional omfordeling, og at denne omfordeling undervurderes, når alene de statslige tilskud og udligningen betragtes. For at illustrere omfanget af den samlede omfordeling yderligere er der i bilaget angivet en beregning af konsekvenserne af et tankeeksperiment, hvor alle borgerne i kommuner et positivt nettobidrag udvandrede.

Selv om der altså findes kilder til regional omfordeling, som i økonomisk henseende er større end den kommunale finansiering, vil det være vanskeligt og forbundet med et betydeligt velfærdstab at øge den regionale økonomiske omfordeling ved at trække mere på disse andre kilder. En skærpelse af topskatten vil indebære en styrkelse af den økonomiske omfordeling, men sådan en skærpelse vil også lægge en dæmper på arbejdsudbuddet og altså begrænse velstandsfremgangen. Det samme vil være tilfældet med en lempelse af tildelingen af overførselsydelse.

Det vil også være stærkt problematisk at øge omfordelingen via det kommunale finansieringssystem, da systemet allerede i dag er drevet så vidt i omfordelmæssig henseende, at systemet er kommet til at rumme en væsentlig svækkelse af incitamentet for kommunerne til effektivitet og understøttelse af lokal økonomisk vækst. Figur 11 belyser et aspekt af denne problematik. Finansieringssystemet er indrettet således, at der også på marginalen findes en stærk begrænsning af kommunernes udbytte af at fremkalde en øget lokal økonomisk vækst. Hvis beskatningsgrundlaget lokalt bliver løftet med eksempelvis 25.000 kroner, så bliver kommunens tildeling af tilskud og udligning reduceret med omkring 9.000 kroner. Det svarer til, at kommunen stort set intet får ud af at

fremkalde sådan en lokal økonomisk vækst. Det meste af gevinsten havner i stedet hos de kommuner, som ikke får løftet deres vækst.

Figur 11. Sammenhængen mellem ændringen i kommunernes beskatningsgrundlag pr. indb. og ændringen i indtægter fra tilskud og udligning pr. indb., 2007-2018 (2018 priser)



Kilde: noegletal.dk

I denne situation melder spørgsmålet sig, om der gives duelige veje til regional omfordeling, som ikke også er forbundet med betydende velfærdstab?

Her skal peges på eventuelle muligheder i to dimensioner:

Understøttelse af velstand i landets kommuner og regioner kan ikke alene ske ved omfordeling, men også ved understøttelse af lokalområdernes egen mulighed og evne til at fremkalde vækst. Her taler meget for, at der ikke er gjort en rationel og systematisk eftersøgning efter effektive tilgange. Der udflyttes nok statslige arbejdspladser, men med betydelige omkostninger og uden nogen sikker videnskæssig evidens. Der gøres bestræbelser for at sprede uddannelser, men de uddannelsessøgende accepterer i vid udstrækning ikke sådan en politik. Derimod er

det gået trægt med eksempelvis udbredelse af bredbånd, som uden tvivl er af betydning for lokalisering i landets yderområder.

Det kommunale tilskudssystem rummer ligeledes reformmuligheder, såfremt der er en politisk vilje til nytænkning. Først og fremmest skal peges på, at det er muligt at differentiere de gennemsnitlige og de marginale effekter i systemet, hvis det opdeles i to led. Det kan gøres ved fastlæggelse en økonomisk grænse for, hvor langt op i dækning af udgifter i forhold til udgiftsbehov, der skal bedrives udligning på. Eksempelvis kan der indføres en høj eller eventuel fuld udligning for udgifter i forhold til udgiftsbehov op til det niveau, som findes i kommunen med de laveste udgifter i forhold til udgiftsbehov. Derefter kan videre udligning ophøre, hvorved der på marginalen sker en kraftig øgning af de enkelte kommuners incitament til effektivitet, uden at den samlede omfordeling ødelægges. For en nærmere beskrivelse af, hvordan et alternativt udligningssystem kan udformes, henvises til Christoffersen og Larsen (2014)

Referencer

Alesina, Alberto, Edward Glaeser and Bruce Sacerdote (2001): Why doesn't the United States have a European style Welfare State. Brookings Papers on Economic Activity 2:2001, s. 187 – 247.

Cepos (2017): Kommunepotentiale. www.cepos.dk.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2016): Kommunernes skat og service – en analyse af udviklingen siden 2007. Cepos Arbejdspapir.

Christoffersen Henrik og Karsten Bo Larsen (2017): Regional omfordeling i Danmark 2007 – 2016 - En analyse af de offentlige betalingsstrømme over kommunegrænserne. Cepos Arbejdspapir.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2014A): "Finansiering og incitamenter i kommunerne – en undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel. CEPOS arbejdspapir.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2014B): Regional omfordeling i Danmark 2007 – 2014. Cepas Arbejdsrapport.

Christoffersen, Henrik og Karsten Bo Larsen (2011): Regional omfordeling i Danmark. Cepas Arbejdsrapport.

Christoffersen, Henrik, Red. (1991): Regionale forskelle i levevilkår. AKF forlaget.

Christoffersen, Henrik (1978): Det offentlige og samfundsudviklingen. Træk af udviklingen efter 1945. Akademisk Forlag.

Dybvad, Kaare (2015): Udkantsmyten. People'sPress.

Madsen, Edith (2015): Udflytning af statslige arbejdspladser – skaber det jobs i den private sektor? Analyse. Kraka.

Nørskov, Anders (1991): Offentlige mellemregionale pengestrømme i Danmark i 1988. AKF Forlaget.

Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007): Den offentlige sektor i flere niveauer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Strukturkommissionen (2004): Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nummer 1434.

Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansieringsudvalget (2012): Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål. Betænkning nr. 1533.

Bilagstabel

Table B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2018 (kr.).

Kommune	Nettobetaling pr indb	Skatter til staten pr indb	Indtægter fra tilskud og udligning pr indb	Indkomstoverførsler pr indb	Ændring i nettobetaling fra 2007 til 2018 (2018 priser)
Albertslund	-44.442	37521	28.417	53.546	-7256
Allerød	38.205	66509	-9.814	38.118	-1957
Assens	-38.109	40101	20.628	57.582	-7258
Ballerup	-20.715	46291	13.087	53.919	1977
Billund	-15.118	45462	8.471	52.109	5253
Bornholm	-59.190	35425	26.231	68.384	-3527
Brøndby	-49.487	37537	30.416	56.607	-7420
Brønderslev	-38.529	38249	20.758	56.020	-1925
Dragør	32.770	66950	-8.668	42.849	7397
Egedal	21.298	58443	-1.319	38.464	336
Esbjerg	-28.737	43198	16.632	55.302	1866
Fanø	-18.685	43651	4.548	57.789	-2447
Favrskov	-8.114	46254	9.881	44.487	2990
Faxe	-27.157	42263	15.914	53.506	-7201
Fredensborg	16.114	64181	989	47.078	1019
Fredericia	-30.552	42744	17.326	55.970	-3578
Frederiksberg	20.599	63336	-926	43.663	10011
Frederikshavn	-44.354	39344	19.933	63.765	-6187
Frederikssund	-11.873	48116	9.434	50.555	-3258
Furesø	30.180	69284	-2.330	41.434	5775
Faaborg-Midtfyn	-39.879	39468	20.518	58.829	-5523
Gentofte	108.450	113861	-30.794	36.205	7909
Gladsaxe	-4.502	50235	9.278	45.459	5775

Table B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2018 (kr.).

Kommune	Nettobetaling pr indb	Skatter til staten pr indb	Indtægter fra tilskud og udligning pr indb	Indkomstoverførsler pr indb	Ændring i nettobetaling fra 2007 til 2018 (2018 priser)
Glostrup	-16.889	45299	11.971	50.217	-64
Greve	42	52728	6.164	46.522	-9483
Gribskov	-7.674	48631	4.148	52.156	-2049
Guldborgsund	-54.864	35857	24.619	66.103	-9332
Haderslev	-39.432	39937	20.853	58.517	-8933
Halsnæs	-32.287	42934	17.768	57.453	-1828
Hedensted	-15.336	45819	12.897	48.258	-2160
Helsingør	-8.999	52713	8.371	53.340	555
Herlev	-22.578	44593	16.427	50.745	2963
Herning	-21.818	44102	14.362	51.559	-3901
Hillerød	8.887	55315	2.624	43.804	2866
Hjørring	-38.978	38886	19.755	58.109	-2305
Holbæk	-23.515	44409	15.108	52.816	-4314
Holstebro	-24.159	42047	14.502	51.704	-4625
Horsens	-27.093	43711	18.341	52.463	-2913
Hvidovre	-21.971	43356	16.472	48.855	2981
Høje-Taastrup	-26.511	42493	20.939	48.066	-7408
Hørsholm	77.015	96517	-24.747	44.249	-6435
Ikast-Brande	-28.243	41559	17.588	52.214	-7377
Ishøj	-51.879	36209	36.655	51.433	-8616
Jammerbugt	-36.702	39028	17.977	57.753	-4084
Kalundborg	-38.404	40065	17.430	61.039	-7970
Kerteminde	-34.805	42443	17.169	60.079	-7835
Kolding	-19.332	46233	14.120	51.445	-3196

Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2018 (kr.).

Kommune	Nettobetaling pr indb	Skatter til staten pr indb	Indtægter fra tilskud og udligning pr indb	Indkomstoverførsler pr indb	Ændring i nettobetaling fra 2007 til 2018 (2018 priser)
København	-3.123	49884	10.958	42.050	18799
Køge	-17.420	47401	14.611	50.210	-1175
Langeland	-77.810	31617	32.211	77.216	-12044
Lejre	3.707	53899	4.806	45.387	-2288
Lemvig	-32.897	41698	17.234	57.361	-2412
Lolland	-81.465	32627	37.525	76.567	-13472
Lyngby-Taarbæk	49.679	77431	-14.203	41.955	15563
Læsø	-88.603	35019	48.712	74.910	-16555
Mariagerfjord	-33.774	41261	18.447	56.587	-3063
Middelfart	-18.353	46895	11.347	53.902	4210
Morsø	-55.051	36939	28.024	63.967	-13033
Norddjurs	-45.752	37172	21.499	61.425	-7456
Nordfyns	-35.853	39964	18.919	56.898	-3331
Nyborg	-43.670	39047	20.431	62.287	-6173
Næstved	-29.299	41656	15.558	55.397	-6098
Odder	-19.806	44501	11.061	53.246	-2865
Odense	-35.163	40463	18.018	57.608	-188
Odsherred	-46.359	37351	16.190	67.520	-7219
Randers	-35.965	40253	19.133	57.085	-3125
Rebild	-13.904	45378	13.053	46.229	3208
Ringkøbing-Skjern	-26.710	42051	15.233	53.528	-7542
Ringsted	-21.822	44254	16.065	50.011	-4164
Roskilde	6.218	55625	3.615	45.792	821
Rudersdal	88.616	105104	-24.480	40.968	12532

Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2018 (kr.).

Kommune	Nettobetaling pr indb	Skatter til staten pr indb	Indtægter fra tilskud og udligning pr indb	Indkomstoverførsler pr indb	Ændring i nettobetaling fra 2007 til 2018 (2018 priser)
Rødovre	-25.899	43547	18.474	50.971	3675
Samsø	-63.366	38105	30.065	71.406	-4279
Silkeborg	-13.679	47434	10.744	50.368	-4660
Skanderborg	505	50553	6.777	43.270	3993
Skive	-40.827	39500	21.274	59.054	-10408
Slagelse	-39.970	39549	21.574	57.945	-6039
Solrød	22.656	60428	-3.386	41.158	-101
Sorø	-23.561	43985	14.303	53.243	-1677
Stevns	-22.383	44990	13.818	53.555	-7629
Struer	-41.851	39058	21.639	59.270	-14940
Svendborg	-39.434	39023	18.889	59.568	-3661
Syddjurs	-25.236	43167	12.831	55.572	-7315
Sønderborg	-39.086	41310	21.171	59.225	-9323
Thisted	-41.340	39081	21.283	59.139	-9875
Tønder	-47.699	36548	25.723	58.524	-9941
Tårnby	-12.455	45574	12.181	45.847	1794
Vallensbæk	3.655	50559	6.849	40.055	-13153
Varde	-27.081	41128	15.460	52.749	-5517
Vejen	-28.965	42008	19.620	51.353	-722
Vejle	-14.975	47998	13.254	49.720	2354
Vesthimmerlands	-42.376	37824	22.764	57.436	-5249
Viborg	-24.121	43470	15.276	52.315	-3952
Vordingborg	-45.793	38232	20.856	63.169	-5667
Ærø	-73.132	32284	32.434	72.982	-13037

Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2018 (kr.).

Kommune	Nettobetaling pr indb	Skatter til staten pr indb	Indtægter fra tilskud og udligning pr indb	Indkomstoverførsler pr indb	Ændring i nettobetaling fra 2007 til 2018 (2018 priser)
Aabenraa	-39.291	39123	22.049	56.365	-10331
Aalborg	-25.414	42892	13.625	54.681	2006
Aarhus	-14.013	47855	9.351	52.518	6648

Kilde: Danmarks statistik

Bilag: Familietypeberegninger

Nedenfor er angivet en beregning af konsekvenserne af et tankeeksperiment, hvor alle indbyggere i kommunerne med et positivt nettobidrag udvandrer (Allerød, Dragør, Egedal, Fredensborg, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Hillerød, Hørsholm, Lejre, Lyngby-Taarbæk, Roskilde, Rudersdal, Skanderborg, Solrød, Vallensbæk). Dette ville give et "hul" i statskassen 52,3 mia. kr., hvilket svarer til en stigning i den statslige bundskat med 7,12 pct.point¹.

I beregningen er det antaget, at de udvandrede eller "løsrevne" borgere køber deres varer og dermed betaler moms i de øvrige kommuner. Desuden antages det, at ingen selskaber forlader landet. Skatteloft hæves tilsvarende.

Ændring i disponibel indkomst for familietyper ved stigning i bundskattesatsen på 7,12 pct.point, 2020

KR.	Disponibel indkomst, før	Disponibel indkomst, efter	Forskel
LO-par med 2 børn i børnehave og SFO, lejebolig	515.500	474.100	-41.400
Par på kontanthjælp (op til 6 måneder) med 2 børn i børnehave og SFO, lejebolig	306.300	286.700	-19.600
Par på kontanthjælp (efter 6 måneder) med 2 børn i børnehave og SFO, lejebolig	305.100	285.600	-19.500
Enlig LO-arbejder uden børn, lejebolig	244.400	223.700	-20.700
Pensionistpar med en ATP, lejebolig	257.300	243.100	-14.200
Enlig pensionist, lejebolig	169.700	160.100	-9.600

Enlig pensionist med ATP, lejebolig	174.200	163.500	-10.700
Enlig dagpengemodtager uden børn, lejebolig	170.600	157.900	-12.600
Enlig udeboende studerende, lejebolig	168.700	156.000	-12.700
LO-par med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig	562.600	521.100	-41.400
LO-par med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig i første år	568.300	526.900	-41.400
LO-par, ingen børn, ejerbolig	536.300	494.900	-41.400
Enlig LO'er, ingen børn, ejerbolig	279.900	259.200	-20.700
Privatansatte funktionærer med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig	763.700	700.600	-63.100
Pensionistpar med en ATP, ejerbolig	283.500	269.300	-14.200
Privatansatte funktionærer med 2 børn i børnehave og SFO, lejebolig	704.900	641.800	-63.100
Direktørfamilie med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig	997.200	899.200	-98.000
Enlig pensionist med ATP, ejerbolig	204.400	193.800	-10.700
Enlig førtidspensionist på ny ordning, lejebolig	178.400	165.500	-12.900
Par på førtidspension, ny ordning, lejebolig	279.400	258.500	-20.900
Enlig efterlønsmodtager på ny ordning, lejebolig	155.700	144.400	-11.300
Enlig kontanthjælpsmodtager uden forsørgerpligt, over 25 år, lejebolig	109.600	103.100	-6.500

ⁱ 52,3 mia. kr. efter tilbageløb, før adfærd (2018-niveau) svarer til et umiddelbart provenu på 67,9 mia. kr. Bundskattesatsen skal hæves med 7,12 pct.point for at indbringe et umiddelbart provenu på 67,9 mia. kr. fra øvrige kommuner ud fra CEPOS' skattemodel. Skatteloft hæves tilsvarende.