

15. september 2020

Udvikling i kommunepotentiale 2007-2019

CEPOS Analyse

Forord

Kommunepotentiale er et udtryk for, hvor meget kommunerne kunne reducere deres udgifter, hvis de havde samme udgiftsniveau som den mest udgiftseffektive kommune. Udgiftsniveauet er beregnet som de faktiske udgifter set i forhold til udgiftsbehovet, der årligt bliver beregnet af Social- og Indenrigsministeriet til brug for fastlæggelse af statslige tilskud og den mellemkommunale udligning. Cepos har siden 2009 årligt beregnet og analyseret kommunepotentialet, hvor vi hvert år har kunnet konstatere betydelige forskelle i potentialet mellem kommunerne. I denne analyse går vi i dybden med at analysere mulige forklaringer på disse forskelle samt udviklingen i kommunepotentialet over tid i perioden fra kommunalreformen i 2007 og frem til i dag. Formålet med denne analyse af kommunepotentialet er – i lighed med alle de tidligere analyser vi har lavet siden 2009 - at sætte fokus på de betydelige forskelle mellem kommunerne i forvaltningen af de kommunale udgifter, der samlet set på landsplan udgør ca. 15 pct. af BNP. I den forbindelse er det afgørende spørgsmål, om de observerede forskelle mellem kommunerne udelukkende, er et udtryk for forskelle i de lokale vælgers præferencer på tværs af kommunerne – som det bliver beskrevet i den traditionelle kommunaløkonomiske litteratur – eller der også kan være andre mekanismer som varetagelse af særinteresser og andre politikfejl på spil.

Dataanalyserne er gennemført af studentermedarbejderne Karen Thule Jensen, Anna Bille Larsen og Kasper Nørgaard Kjeldsen.

Analysen har været i review hos to anonyme eksterne forskere, som jeg skylder stor tak for deres bemærkninger og forslag til forbedringer, der har ført til en betydelig styrkelse af analyserne i dette arbejdsrapport. Eventuelle fejl og mangler er naturligvis alene undertegnede ansvar.

September 2020

Karsten Bo Larsen

Forskningschef i CEPOS

1. Sammenfatning

Analysen i dette arbejdspapir undersøger, hvilke faktorer, der i perioden 2007-2019 har kunnet bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgiftsniveau - målt som udgifterne i de enkelte kommuner set i forhold til det af Social- og Indenrigsministeriet beregnede udgiftsbehov¹.

Der kan konstateres en betydelig variation i udgiftsniveauet på gennemsnitligt 20 procent mellem kommunerne svarende til samlet set ca. 30 mia. kr. Størrelsen af denne variation i udgifter set i forhold til udgiftsbehovet mellem kommunerne har dog svinget mellem ca. 23 mia. kr. og ca. 37 mia. kr. Analysen viser, at ca. 75 pct. disse variationer i det kommunale udgiftsniveau ikke lader sig forklare i en statistisk analyse. Desuden kan det konstateres, at variationen i kommunernes udgiftsniveau faldt meget betydeligt i årene efter finanskrisen, hvorefter det steg til det tidligere niveau. Dette viser, at der umiddelbart fortsat er et meget betydeligt potentiale for øget effektivitet og sparsommelighed i kommunerne.

Den del (ca. 25 pct) af variationen i udgiftsniveauet mellem kommunerne, der kan forklares i en statistisk analyse, kan tilskrives følgende fire hovedforklaringer.

- Kommuner med et højt beskatningsgrundlag (høje indtægter blandt kommunens borgere) har generelt set et højt udgiftsniveau set i forhold til udgiftsbehovet.
- Kommunerne med en høj udskrivningsprocent (kommunal skatteprocent) har generelt set et højt udgiftsniveau set i forhold til udgiftsbehovet.
- Kommunerne, som stod uden for kommunesammenlægninger i forbindelse med kommunalreformen i 2007, holder også generelt set særligt høje udgifter.
- Kommuner, hvor en særlig stor andel af de lokale vælgere er ansat i den offentlige sektor, holder generelt set særligt høje udgifter.

Analysen afdækker desuden, at der bag disse resultater i høj grad ligger et regionalt mønster, hvor kommuner i hovedstadsområdet og Østjylland gennemgående har reduceret deres udgifter i forhold til udgiftsbehovet, mens det modsatte har gjort sig gældende i den øvrige del af landet. Her ser det ud til,

¹ Se nedenstående for en nærmere beskrivelse af beregningen af udgiftsbehov

at udviklingen i den kommunale udligning har spillet en rolle. Der påvises en sammenhæng, så øgede udligningsbetalinger til en kommune leder til øgede udgifter i forhold til udgiftsbehovet. Modsat ses derimod ikke nogen tendens til, at modtagelse af flere udligningsmidler har ført til lavere kommunalt skattetryk. Denne udvikling er sket på trods af, at udkantskommunerne i langt højere grad er kendetegnet ved at have et højt beskatningsniveau fremfor et lavt udgiftsniveau. Der forekommer således at have været et problem med manglende incitament til udgiftseffektivitet og skattelettelse i den hidtidige styringsmodel for kommunerne.

Udligningsreformen fastlagt af et flertal i Folketinget i maj 2020 løser ikke dette fundamentale problem, der sætter spørgsmålstegn ved det fundamentale rationale for det kommunale selvstyre i Danmark. Analysen viser derimod, at udligningsreformen i meget høj grad kun indebærer marginale ændringer i kommunernes økonomi i forhold til den tidligere model. I den forbindelse viser analysen, at det således i langt højere grad er effektiviteten i den kommunale serviceproduktion end resultatet af udligningsreformen, der er afgørende for den skat borgerne betaler og kvaliteten af de kommunale velfærdsydelser, som borgerne modtager. Derfor er der fremover - både i de enkelte kommuner og i statens overordnede styring af kommuner - behov for, at der bliver fokuseret på reformer, der skaber incitament til effektivitet og skattenedsættelse. Hidtil forekommer det største fokus - både lokalt og nationalt - at have været rettet mod marginale omfordelinger henholdsvis mellem kommunerne og fra staten til kommunerne.

1. Kommunepotentiale som mål for udgiftsudviklingen

I dette arbejdsrapport analyseres udgiftsudviklingen i kommunerne siden kommunalreformen i 2007. Analysen tager udgangspunkt i kommunernes udgifter målt i forhold til Social- og Indenrigsministeriets beregnede mål for udgiftsbehov. Ved beregningen af udgiftsbehov tager ministeriet udgangspunkt i kommunernes faktiske adfærd. Ved hjælp af statistiske analyser (regression) forsøges variationen i de kommunale udgifter forklaret ved en række udgiftsbehovskriterier. Metoden bygger på, at der gennem regressionsanalyser identificeres en række kriterier i forhold til borgernes aldersmæssige og socioøkonomiske sammensætning, der har en statistisk signifikant samvariation med de forskellige kommunale udgiftsområder - eksempelvis til

daginstitutioner, folkeskoler, ældrepleje, sociale ydelser mv. Med udgangspunkt i de identificerede kriterier beregner Social- og Indenrigsministeriet det forventede udgiftsniveau i en kommune, der betegnes udgiftsbehovet. Denne beregning er således et udtryk for det udgiftsniveau, som man ud fra den statistiske model skulle forvente i en kommune med den pågældende befolkningssammensætning, såfremt kommunen havde et udgiftsniveau svarende til landsgennemsnittet. Denne metode har således en høj grad af objektivitet, da den er baseret på meget grundige statistiske analyser af objektive kriterier, som kommunernes faktiske udgiftsadfærd og befolkningssammensætning, se desuden Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012) og Social- og Indenrigsministeriet (2019) for en nærmere beskrivelse.

Forholdet mellem de faktiske udgifter og det beregnede udgiftsbehov i en kommune betegnes i dette arbejdsblad udgiftsniveauet². Med henblik på at belyse den relative udgiftsudvikling i de enkelte kommuner sammenlignet med de øvrige kommuner beregnes desuden afstanden mellem den enkelte kommunes udgiftsniveau og udgiftsniveauet i kommunen med det laveste udgiftsniveau. Denne afstand betegnes i det følgende for kommunepotentialet. I boks 1 er beregningsmetoden for kommunepotentialet specificeret nærmere.

Boks 1. Beregning af kommunepotentialet anvendt i analysen

² Målet betegnes normalt i den kommunaløkonomiske litteratur serviceniveauet, jf. Pedersen (2007). Frem til 2018 blev målet også beregnet og offentliggjort af Social- og Indenrigsministeriet med betegnelsen "Serviceniveau". I denne analyse anvendes samfundslæggende beregningsprincipper, som dem Social- og Indenrigsministeriet hidtil har anvendt. Hvorvidt målet rent faktisk er udtryk for serviceniveau afhænger af kommunens effektivitet i opgaveløsningen. Desuden er fokus i denne analyse udgiftsudviklingen. Derfor har vi ud fra en samlet vurdering valgt at bruge betegnelsen udgiftsniveau i dette arbejdsblad.

Kommunepotentiale er et udtryk for, hvor meget borgerne i en given kommune kunne spare årligt, hvis kommunen blev indrettet som det mest udgiftseffektive kommune. Dette beregnes ved at sammenholde kommunernes faktiske udgifter med deres udgiftsbehov. Udgiftsbehovet er beregnet af Social-og Indenrigsministeriet på baggrund af en række socioøkonomiske kriterier f.eks. antallet af børn i familier med lav uddannelse. Ud fra dette tal beregnes først den enkelte kommunes udgiftsniveau:

$$Udgiftsniveau_i = \frac{\text{nettodriftsudgifter}_i}{\text{udgiftsbehov}_i}$$

Dernæst findes kommunen med det lavest udgiftsniveau, hvilket bruges til at beregne de efficiente udgifter for den enkelte kommune:

$$Efficiente\ udgifter_i = Udgiftsniveau_{lavest\ niveau} * udgiftsbehovet_i$$

Herefter kan kommunepotentialet beregnes som forskellen mellem faktiske og efficiente udgifter:

$$Kommunepotentiale_i = \text{nettodriftsudgifter}_i - \text{efficiente udgifter}_i$$

Dette er i analysen gjort for hver enkelt kommune for de enkelte år 2007-2019. Det vil sige, at der løbende er justeret således, at den mest udgiftseffektive kommune kan variere år for år. Desuden er beregningerne i analysen lavet pr. indbygger i kommunen, sådan at der fås et udtryk for kommunepotentialet pr. indbygger.

Kommunepotentialet er således udtryk for en forskel i udgiftsniveauet imellem kommunerne. Hvorvidt der er en sammenhæng mellem udgiftsniveauet og den service borgeren rent faktisk modtager afhænger af flere forhold.

For det første vil den service borgeren modtager afhænge af effektiviteten i kommunens serviceproduktion, derfor er et højere udgiftsniveau ikke nødvendigvis udtryk for et højere serviceniveau, hvilket netop er årsagen til, at betegnelsen "udgiftsniveau" anvendes i dette arbejdsrapport.

For det andet skal beregningen af udgiftsbehovet også være retvisende, hvis udgiftsniveauet skal have en sammenhæng med den service borgerne modtager. Der kan i alle statistiske analyser være forhold, som ikke indgår fordi der ikke findes kvantitative data, der kan anvendes som indikator/kriterie for disse forhold i en statistisk model. Til gengæld må man sige, at den anvendte beregning af udgiftsbehov er udviklet på baggrund af meget grundige analyser gennemført over en længere tidsperiode i regi af Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, se eksempelvis Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012) og (2018), hvor stort set alle tænkelige udgiftsbehovskriterier er gennemtestet.

Det er i den forbindelse sigende, at den nye model for kommunal udligning, som et flertal i Folketinget nåede til enighed om i foråret 2020 er kendetegnet ved,

at den kun indebærer meget marginale ændringer af ressourcefordelingen mellem kommunerne i forhold til den eksisterende model, jf. afsnit 6 og bilag. Desuden er den nye udligningsmodel ikke statistisk set bedre – den er faktisk marginalt dårligere - til at beregne udgiftsbehovet end den gamle, jf. www.finansministeriet.dk samt Social- og Indenrigsministeriet (2020). Det indikerer, at potentialet for forbedringer af modellens forklaringskraft ser ud til at være udtømt.

Beregningen af kommunepotentialet sammenligner de enkelte kommuners udgiftsniveauet i forhold til udgiftsbehovet med den mest udgiftseffektive kommune, der har de laveste udgifter set i forhold til udgiftsbehovet. I den forbindelse vil det være relevant at overveje, hvorvidt alle kommuner rent faktisk i praksis kan producere velfærdsydelserne med de samme omkostninger, som det er tilfældet i den mest udgiftseffektive kommune. Det afhænger af, om der er forhold, som kommunerne ikke kan ændre på, der gør produktionen af velfærdsservice dyrere i nogle kommuner. I produktionsøkonomien vil man sige, at kommunerne som udgangspunkt skal have adgang til den samme produktionsteknologi og have samme omkostningsstruktur, hvis alle kommuner skal kunne opnå at levere de samme ydelser med de samme udgifter som den mest udgiftseffektive kommune. I den forbindelse er der to forhold, der giver særlig anledning til overvejelser. Det ene er kommunernes geografi, der indlysende ikke er ens. I nogle kommuner er der således en mindre befolkningstæthed, hvilket alt andet lige øger transportafstandene til skole, daginstitution, plejehjem mv, hvilket kan øge transportomkostningerne knyttet til kommunens serviceleverancer og muligheden for at udnytte stordriftsfordele mv. Derfor kan det alt andet lige være dyrere at levere service i kommuner med større transportafstande. Dette har Social- og Indenrigsministeriet dog taget højde for ved beregningen af kommunernes udgiftsbehov, hvor rejsetid til nærmeste 2.000 medborgere indgår som et udgiftsbehovskriterie, jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012). Der er således ved beregningen af kommunepotentialet taget højde for de særlige omkostninger, der er knyttet til store transportafstande.

Ud over transportafstande kan indbyggertallet også påvirke kommunernes muligheder for at drive kommunen effektivt. Der er således en række faste omkostninger – f.eks. til administration, politisk sekretariatsbetjening mv. – som kommunerne skal afholde uanset deres størrelse. Desuden kan der være

andre typer af stordriftsfordele i produktionen af velfærdsservice til mange borgere.

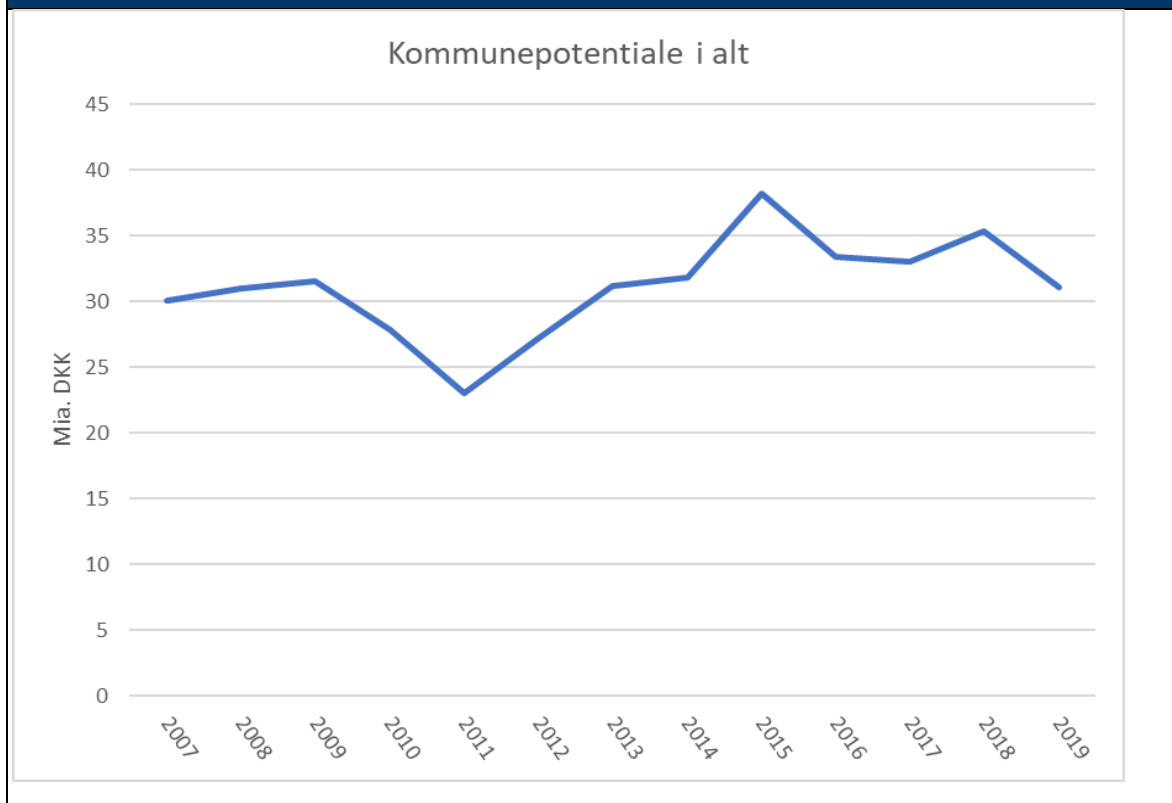
Ø-kommunerne i Danmark er kendetegnet ved både størrelsesmæssige og geografiske forhold, der indebærer, at de ikke er sammenlignelige med de øvrige danske kommuner. Derfor udelades ø-kommunerne af analyserne i dette arbejdsrapport.

I forhold til de øvrige kommuner bygger beregningen af kommunepotentiale på en antagelse om, at der er konstant skalaafkast i produktionen af de kommunale velfærdsydelser. Det betyder, at det er antagelsen, at alle kommunerne i analysen kan op og nedskalere størrelsen på deres produktionsenheder – skoler, plejehjem mv. – så de har den optimale størrelse. Bortset fra de små kommuner i Danmark, så har kommunalreformen bevirket, at alle kommuner i Danmark i dag med rimelighed kan antages at have et tilstrækkeligt stort antal indbyggere til, at de ikke er for små til at kunne opnå den optimale størrelse af institutioner mv. Det kan dog ikke afvises, at der i en række centrale administrative funktioner kan være enten stordriftsfordele eller stordriftsulemper. Derfor analyserer vi i nedenstående, om der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem kommunestørrelse og kommunepotentiale, hvilket ikke er tilfældet.

2. Kommunepotentialet - de forklarende faktorer

Udviklingen i kommunepotentialet i faste priser på landsplan for perioden 2007-2019 fremgår af figur 1. Det ses at kommunepotentialet set over hele perioden er omtrent uændret. I løbet af perioden har der dog været betydeligt større udsving, hvor kommunepotentialet i lavkonjunktoren efter finanskrisen faldt betydeligt, hvorefter det steg med ca. 15 mia. kr. svarende til ca. 65 pct. i perioden fra 2011 til 2015 – herefter har det stabiliseret sig på et niveau omkring 30-35 mia. kr. Disse betydelige udsving i kommunepotentialet over tid peger i retning af, at der er et betydeligt potentiale for udgiftsreduktion i kommunerne, når de får et tilstrækkeligt incitament hertil i form af et udefrakommende økonomisk pres, som det var tilfældet i årene efter finanskrisen.

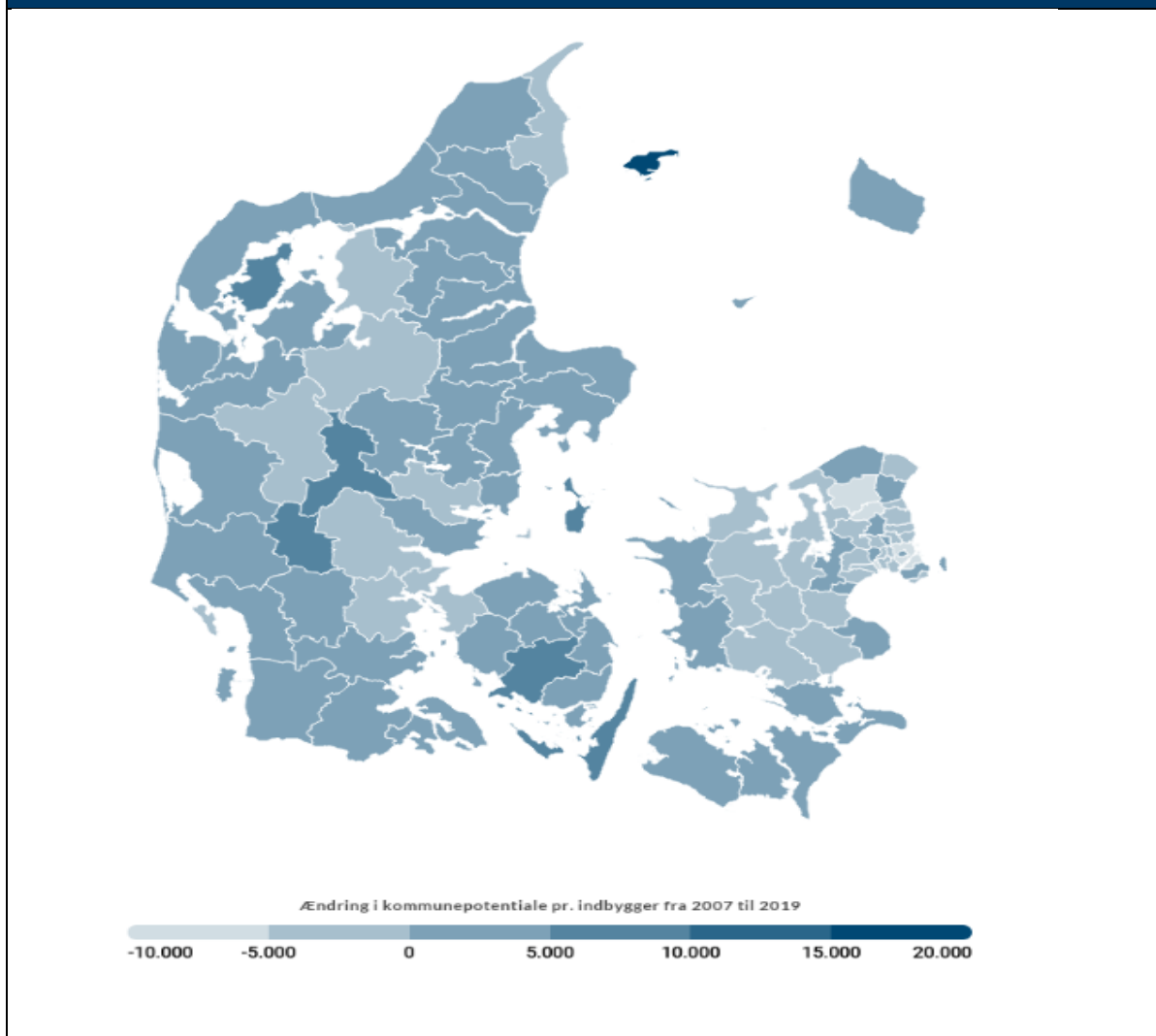
Figur 1. Udvikling i kommunepotentiale fra 2007 til 2019 (2019-priser)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Figur 2 viser, at udviklingen i kommunepotentialet for den samlede primærkommunale sektor dækker over betydelige forskelle mellem kommunerne, hvor nogle kommuner har haft en betydelig stigning i kommunepotentialet, hvorimod andre har formået at reducere kommunepotentialet betydeligt. Det er hovedsageligt kommuner i vækstcentrene og deres opland – København og trekantområdet i Jylland – at kommunerne har formået at reducere kommunepotentialet. De, der har den stærkeste økonomiske position og udvikling, har således reduceret deres udgifter set i forhold til udgiftsbehovet, hvorimod kommunerne med den svageste økonomiske position og udvikling har formået at øge deres udgifter set i forhold til udgiftsbehovet. Dette er et klart tegn på, at den kommunale udligning i løbet af perioden 2007-2019 er øget meget betydeligt, jf. Christoffersen, Gjedsted og Larsen (2018).

Figur 2. Ændring i kommunepotentiale per indbygger fra 2007 til 2019 (2019-priser).



Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Udviklingen i kommunepotentiale på landsplan er resultatet af store forskelle i udviklingen for kommunepotentialet på tværs af kommunerne, hvilket fremgår af 2. På den baggrund er det i særdeleshed interessant at analysere hvilke faktorer, der kan forklare både de store forskelle mellem de danske kommuner og deres udvikling over tid. Der kan tænkes flere forskellige forklaringer på kommunernes udgiftsniveau- og udvikling. Derfor analyseres det, i hvilken udstrækning kommunepotentialet i perioden 2007-2019 kan forklares ud fra en række særlige karakteristika ved de enkelte kommuner. Der gennemføres således en statistisk undersøgelse, hvor faktorerne oplyst i tabel 1 indgår som mulige forklarende faktorer.

Tabel 1. Oversigt over hypoteser og variable	
Hypoteser og variable	Variabelforklaring
Forklaret variabel	
Kommunepotentiale fra 2007-2019	Kommunepotentialet pr. indbygger beregnet på baggrund af faktiske udgifter sammenholdt med udgiftsbehovet
Forklarende variable	
<i>Hypotese 1: Skala og stordriftsfordele</i>	
H.1.1: Sammenlagt ved kommunalreformen	Dummy for om kommunen blev sammenlagt ved kommunalreformen. Antager værdien 1, hvis kommunen blev sammenlagt. Der kan forventes negativ sammenhæng, hvis sammenlægningen stadig sætter sit præg.
H.1.2: Indbyggertal	Logaritmen til befolkningstallet i kommunen. Der forventes negativ effekt af befolkningstallet, såfremt stordriftsfordele gør sig gældende.
H.1.3: Aftagende effekt af kommunalreform	Interaktionsled mellem afvigelse fra år 2007 og variabelen for om kommunen blev sammenlagt ved kommunalreformen. Det kan forventes at effekten af kommunalreformen er aftagende over tid.
H.1.4 Størrelsen på største kommune ved sammenlægning	Dummy for at den største kommune ved sammenlægning udgjorde halvdelen af størrelsen på den nye kommune (opgjort ved befolkningstal). Antager værdien 1, hvis den største kommune udgjorde mindst halvdelen af den nye kommune. Der forventes negativ effekt.
<i>Hypotese 2: Kommunale forhold</i>	
H.2.1: Likviditet	Likviditeten i kr. pr. indbygger opgjort efter kassekreditreglen ultimo 4. kvartal. Der kan forventes positiv sammenhæng af likviditeten, da høj likviditet kan indikere, at kommunen ikke har noget større pres for besparelser.
H.2.2: Udskrivningsprocent	Udskrivningsprocenten i kommunen. Der kan forventes positiv effekt af udskrivningsprocenten på kommunepotentialet.
H.2.3: Beskatningsgrundlag pr. indbygger	Logaritmen til beskatningsgrundlag pr. indbygger. Der forventes positiv effekt af beskatningsgrundlaget.
<i>Hypotese 3: Politiske forklaringer</i>	
H.3.1: Borgmesterens politiske tilhørsforhold	Dummy for om borgmesteren repræsenterer Venstre eller De Konservative. Der kan forventes negativ sammenhæng.
H.3.2: Kommunalbestyrelsen fragmentering	Herfindahlindeks for politisk fragmentering. Der kan forventes negativ effekt på kommunepotentialet.
<i>Hypotese 4: Strukturelle forhold</i>	
H.4.1: Socioøkonomisk indeks	Kommunalt nøgletal: De socioøkonomiske forhold i kommunen. Dette forventes ikke at have en effekt, da det allerede er korrigeret for.
H.4.2: Andel 17-64-årige	Antal 17-64-årige i procent af antal indbyggere i kommunen pr. 1 januar. Dette kan forventes ikke at have en effekt, da det allerede er korrigeret for.
H.4.3: Velfærdskoalitionen	Andelen af indbyggere i kommunen, der er offentligt ansatte eller modtager overførselsindkomst eksklusive studerende. Der kan forventes en positiv effekt.
H.4.4: Andel på overførselsindkomst	Andel af indbyggere i kommunen, der er på overførselsindkomst eksklusive studerende. Der forventes positiv sammenhæng.
H.4.5: Andel offentligt ansatte	Andel af indbyggere i kommunen, der er offentligt ansatte. Det vil forventes en positiv sammenhæng.

Boks 2. Bemærkninger til data

Alle kr. og øre værdier er opgjort i faste 2019-priser

Likviditet: Opgøres ikke i faste 2019-priser på noegletal.dk. Egne fastprisberegninger er lavet på baggrund af Udgiftsbehovet i løbende priser og faste 2019-priser opgivet på noegletal.dk

Andel offentligt ansatte og andel på overførselsindkomst: Data er taget fra Danmarks Statistisk oversigt over personindkomst for personer som er skattepligtige i Danmark. Andel af offentligt ansatte er taget ud fra den arbejdsplads, hvor personen får størst erhvervsindkomst (VIRKF_13), hvor der er medtaget hhv.: *Statslig administrativ enhed, Selvstændig offentlig virksomhed, Amtskommune, Region, Primærkommune, Menighedsråd og Folkekirkelige Institutioner*. Andel på overførselsindkomst er dannet ud fra personens væsentligste indkomstkilde (BESKST13), hvor der er medtaget hhv.: *Lønmodtager med understøttelse, Pensionist og ejer af virksomhed, Pensionist, Efterlønsmodtager, Arbejdsløs mindst halvdelen af året, Modtager af dagpenge, Kontanthjælpsmodtager og Ikke i AKM*. Grundet manglende data for 2019 (først tilgængelige fra Danmarks Statistik ultimo 2020) er 2019 sat lig med 2018. Dette er gjort på baggrund af egne beregninger, der viser, at standardafvigelse over årene fra 2007-2018 alene er 0,023, mens den overordnet standardafvigelse er på 0,013.

Kommunale lønmodtagere med arbejdssted i kommunen (jf. tabel 4): Grundet manglende data for 2007 og 2019, er 2007 sat lig 2008 værdier og 2019 sat lig 2018 værdier. Dette er gjort på baggrund af egne beregninger der viser, at whitin standardafvigelse fra 2008-2019 alene er 0,04, mens den overordnet standardafvigelse er på 0,62. Data er taget fra Statistiskbankens tabel RAS305.

3. Den statistiske analyse

I analysen er der opstillet en model til forklaringen af kommunepotentialet for kommunerne i årene 2007-2019. Analysen er lavet på baggrund af paneldata, dvs. der er både variation over tid og kommune. Regressionsmodellen der bruges, er en random-effect model, for at undersøge i hvilken grad de enkelte forklarende variable påvirker kommunernes kommunepotentiale. Den anvendte statistiske metode undersøger altså såvel forskellene i kommunepotentiale mellem kommunerne i de enkelte år som forskellene i udviklingen i kommunepotentiale over perioden fra 2007 til 2019.

I regressionen er ø-kommuner som tidligere nævnt udeladt. Først er regressionen udført med alle de mulige forklarende variable, dog er der opstillet fulde modeller, én med velfærdskoalitionen og én med andel på overførselsindkomst og andel offentligt ansatte. Dette er gjort med afsæt i den høje korrelation mellem velfærdskoalitionen og andel på overførselsindkomst. Dernæst er der stepvis udført reduktion af modellerne, hvor de mindst signifikante udelukkes én ad gangen, indtil de endelige reducerede modeller står tilbage. Resultaterne af analysen fremgår af tabel 2 nedenfor.

Tabel 2. Forklaring af kommunepotentialet i årene 2007-2019

Variable	(1) Baseline med koalition	(2) Baseline med overførsel og ansatte	(3) Reduceret med koalition	(4) Reduceret med overførsel og offentligt ansat
Hypotese 1: Skala og stordriftsfordele				
H.1.1 Sammenlagt kommune	-0.470** (0.237)	-0.456** (0.225)	-0.511** (0.203)	-0.613** (0.179)
H.1.2 Indbyggertal	-0.245 (0.222)	-0.253 (0.216)		
H.1.3 Sammenlagt x afvigelse fra 2007	0.0143 (0.021)	0.0161 (0.0215)		
H.1.4 Største kommune udgjorde halvdelen ved sammenlægning	-0.162 (0.158)	-0.176 (0.158)		
Hypotese 2: Kommunale forhold				
H.2.1 Likviditet	-0.0000163 (0.0000228)	-0.000017 (0.0000228)		
H.2.2 Udskrivningsprocent	0.370*** (0.116)	0.367*** (0.115)	0.414*** (0.129)	0.390*** (0.130)
H.2.3 Beskatningsgrundlag pr. indbygger	3.525*** (0.957)	3.468*** (0.971)	3.539*** (0.850)	2.888*** (0.795)
Hypotese 3: Politiske forklaringer				
H.3.1 V eller K borgmester	-0.132 (0.134)	-0.131 (0.134)		
H.3.2 Herfindalindeks	-0.00324 (0.006)	-0.00323 (0.006)		
Hypotese 4: Strukturelle forhold				
H.4.1 Socioøkonomisk indeks	-0.000207 (0.000377)	-0.000125 (0.000450)		
H.4.2 Andel 17-64-årige	0.116** (0.0541)	0.100 (0.0682)	0.0808** (0.0350)	
H.4.3 Velfærdskoalitionen	11.69*** (2.898)		11.44*** (2.397)	
H.4.4 Andel på overførselsindkomst		10.85*** (3.155)		8.886*** (2.360)
H.4.5 Andel offentligt ansatte		14.67*** (4.405)		15.32*** (3.901)
Konstant	-53.14*** (15.48)	-51.59*** (15.88)	-55.26*** (14.59)	-41.52*** (13.50)
Observationer	1222	1222	1222	1222
R ²				
Over årene	0.1613	0.1619	0.1515	0.1494
Over kommunerne	0.3201	0.3244	0.2992	0.2905
Samlet	0.2560	0.2586	0.2398	0.2327

Anm: Panel robuste standardfejl i parentes. ***p<0,01; **p<0,05; *p<0,1.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Analysen udpeger fire betydende forklarende variable. Heraf er de to forklarende variable vedrørende udskrivningsprocent og beskatningsgrundlag stærkt sammenhængende, som det påvises i korrelationsmatricen i tabel 1. Her er det en standardkonvention at betragte korrelationer på ca. 0,3 og derover for at være betydende korrelationer. Korrelationskoefficienten mellem udskrivningsprocent og beskatningsgrundlag er -0,57. Generelt set er der

således en stærk tendens til, at kommuner med lavt beskatningsgrundlag har en høj udskrivningsprocent og omvendt.

De sammenhængende signifikante forklaringer udtrykker de forskellige kommuners økonomiske styrke på indtægtssiden. Det er et tydeligt signifikant resultat, at jo stærkere borgernes økonomi er i en kommune (beskatningsgrundlaget), jo højere holder kommunen udgifterne set i forhold til udgiftsbehovet. Når beskatningsgrundlaget er højt, er der som tidligere nævnt samtidig en tendens til at udskrivningsprocenten er lav.

For denne type kommuner giver det gode indtægtsgrundlag altså begrænsede incitamenter til sparsommelighed, hvilket ikke kommer som en overraskelse. Når en relativt lav beskatning kan sikre et relativt højt udgiftsniveau set i forhold til udgiftsbehovet, kan man ikke umiddelbart forvente et betydeligt pres for effektiviseringer fra borgerne. Desuden må det også forventes, at højere indtægter blandt borgerne i kommunen giver en større efterspørgsel efter kommunal service, ligesom efter private forbrugsgoder.

Derimod ser det også ud til, at kommuner med en høj udskrivningsprocent ligeledes har et højt udgiftsniveau i forhold til deres udgiftsbehov, hvilket er mere bemærkelsesværdigt. Man skulle således umiddelbart tro, at en relativt høj beskatning af borgerne – alt andet lige - ville føre til et øget pres for sparsommelighed. Det kan naturligvis være, at kommuner med høj udskrivningsprocent har stærkere præferencer for et højt udgiftsniveau sammenlignet med udgiftsbehovet. Det forekommer dog ikke indlysende, hvorfor dette umiddelbart skulle være tilfældet, derfor behandles dette resultat mere indgående i de følgende afsnit.

Det viser sig også at spille en systematisk rolle, hvorvidt der er tale om kommuner, der blev sammenlagt i kommunalreformen i 2007 eller om kommunen er videreført i uændret form. Sammenlagte kommuner har et lavere kommunepotentiale end ikke-sammenlagte kommuner. De sammenlagte kommuner ser således ud til at have opnået stordriftsfordele eller andre typer af effektiviseringer i kraft af sammenlægningen. Blandt de mulige forklarende variable i modellen indgår også en indikator for, hvorvidt betydningen af sammenlægning er blevet udtyndet over tid. Det viser sig, at dette ikke har været tilfældet. Det peger i retning af, at der med sammenlægningerne har indfundet sig en ny struktur, som også er forbundet med nogle nye egenskaber.

Der kan dog også være en geografisk dimension i forklaringen på dette resultat, da en stor del af de kommuner, der ikke blev sammenlagt, ligger i Københavnsområdet. En række af de københavnske omegnskommuner har gennem hele perioden netop været kendetegnet ved have et højt udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovet.

Tabel 3. Korrelationsmatrice for variablene

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Log til kommunepotentiale pr. indbygger (1)	1														
Sammenlagt kommune (2)	-0,205	1													
Socioøkonomisk indeks (3)	0,126	-0,222	1												
Likviditet pr. indbygger (4)	-0,039	-0,384	0,168	1											
Log til indbyggertal (5)	-0,135	0,063	0,104	0,149	1										
Udskrivningsprocent (6)	0,235	0,420	0,143	-0,374	-0,214	1									
Log til beskatningsgrundlag (7)	0,150	-0,419	-0,387	0,240	-0,079	-0,573	1								
Andel 17-64-årige (8)	-0,069	-0,276	0,271	0,236	0,621	-0,279	-0,200	1							
Herfindahlindex (9)	-0,025	-0,019	0,142	0,041	-0,099	-0,084	-0,078	0,020	1						
V/K borgmester (10)	-0,124	0,072	-0,293	0,022	-0,169	-0,102	0,171	-0,240	-0,009	1					
Sammenlagt x afvigelse fra 2007 (11)	-0,040	0,665	-0,075	-0,139	0,046	0,368	-0,183	-0,421	-0,072	0,173	1				
Største kommune udgjorde halvdelen (12)	-0,183	0,503	-0,126	-0,136	0,158	0,073	-0,082	-0,006	0,055	0,062	0,334	1			
Andel på overførsel (13)	0,070	0,330	0,441	-0,267	-0,283	0,585	-0,482	-0,525	-0,003	-0,057	0,404	0,007	1		
Andel i velfærdskoalition (14)	0,100	0,310	0,476	-0,297	-0,187	0,628	-0,551	-0,373	-0,056	-0,202	0,317	0,033	0,935	1	
Andel offentligt ansat (15)	0,076	-0,089	0,047	-0,054	0,291	0,053	-0,135	0,470	-0,142	-0,388	-0,280	0,068	-0,284	0,073	1

Endelig viser det sig, at andelen af vælgerne i kommunen, der modtager hovedparten af deres indkomst fra den offentlige sektor enten i form af løn til offentligt ansatte eller overførselsindkomst har en signifikant forklarende kraft. I tidligere analyser har det vist sig, at velfærdskoalitionen samlede forklaringskraft i forhold til den kommunale udvikling på en række andre områder hovedsageligt henføres enten til de offentligt ansatte vælgere eller vælgerne på overførselsindkomst. Derfor gennemføres analysen også, hvor velfærdskoalitionen er splittet op i forklarende variable for de to gruppers andel af vælgerne i kommunen. Disse analyser viser, at i forhold til kommunepotentialet, så udgør begge grupper i velfærdskoalitionen en betydende faktor.

Den normale fortolkning af velfærdskoalitionen er, at vælgergrupper, der får hovedparten af deres indkomst fra den offentlige sektor, støtter høje offentlige udgifter. I forhold til andelen af overførselsmodtagere er det dog vigtigt at være opmærksom på, at overførselsmodtagerne i sig selv naturligt påvirker størrelsen af de kommunale udgifter, da kommunerne skal finansiere en del af overførselsudgifterne til egne borgere. Dette er der søgt at tage højde for ved beregningen af udgiftsbehovet, men der er ikke fuld udligning af udgiftsbehov i det danske udligningssystem. Derfor er det tvivlsomt i hvilket omfang sammenhængen mellem andelen af vælgere på overførselsindkomst og kommunepotentialet, kan henføres til, at lokalpolitikere ønsker at tilfredsstille præferencerne hos en stor vælgergruppe, eller til at overførselsmodtagere belaster kommunekassen mere end der tages højde for i tilskuds- og udligningssystemet.

I modsætning til overførselsmodtagerne så får de offentligt ansatte, der er bosat i en kommune ikke nødvendigvis deres indkomst fra kommunekassen, da de også kan være ansat i en anden kommune, i regionen eller i staten. For at undersøge dette nærmere er sammenhængen mellem kommunalt ansatte med arbejdssted i kommunen og offentligt ansatte med bopæl i kommunen analyseret. Hvis man anvender den almindelige tommelfingerregel om, at korrelationer over 0,3 har betydning, så er der en betydende – men ikke voldsomt stor – korrelation mellem andelen af offentligt ansatte vælgere og antallet af kommunalt ansatte. Den begrænsede korrelation kan skyldes, at de kommunalt ansatte ikke bor, hvor de arbejder, samt at der også er andre typer af offentligt ansatte (i regioner og stat), der indgår i opgørelsen af andelen af offentligt ansatte vælgere i kommunen.

Sammenlignet med andel af vælgere på overførselsindkomst er det således i relation til de offentligt ansatte mere sandsynligt, at den traditionelle fortolkning af velfærdskoalitionen, hvor lokalpolitikere forsøger at tilfredsstille lokale vælgeres præferencer, har en betydende forklaring på sammenhængen mellem kommunepotentiale og andelen af offentligt ansatte vælgere i kommunen.

Tabel 4. Korrelationsmatrice for kommunalt ansatte lønmodtagere pr. indbyggere og bosiddende offentligt ansatte pr. vælger i kommunen i år 2007-2018

	(1)	(2)
Kommunale lønmodtagere pr. indbygger (1)	1	
Bosiddende offentligt ansatte pr. indbygger (2)	0,3241	1

Som tidligere nævnt undersøger den anvendte statistiske metode såvel forskellene i kommunepotentiale mellem kommunerne i de enkelte år som forskellene i udviklingen i kommunepotentiale over perioden fra 2007 til 2019. I tabel 2 er beregnet mål for, hvor stor en del af forskellene mellem kommunerne i de enkelte år, som kan forklares ved de forklarende variable i modellen, og tillige er der beregnet på for, hvor stor en del af forskellen i udvikling, som forklares af modellen. Disse mål er angivet som R^2 størrelser. Beregningen viser, at modellen forklarer knap en tredjedel af forskellene mellem kommunerne, og at den forklarer godt 15 procent af forskellene i udviklingen over tiden.

Herved viser det sig væsentligt sikrere at forklare forskellene på tværs mellem kommunerne end at forklare forskellene i udviklingen af økonomisk potentiale i de enkelte kommuner. Nogle har siden kommunalreformen i 2007 øget udgifter i forhold til udgiftsbehov relativt stærkt, og andre har udviklet sig modsat, men der gives altså kun i begrænset omfang systematiske og strukturelle forklaringer af det samlede mønster. Nogle kommuner er lykkedes med at håndtere deres økonomi mere stabilt og driftsøkonomisk effektivt end andre. Disse forskelle skal altså i betydeligt omfang forklares af andre forhold end de testede generelle kommunale karakteristika i forhold til organisering, befolkningssammensætning, indtægtsgrundlag og politik.

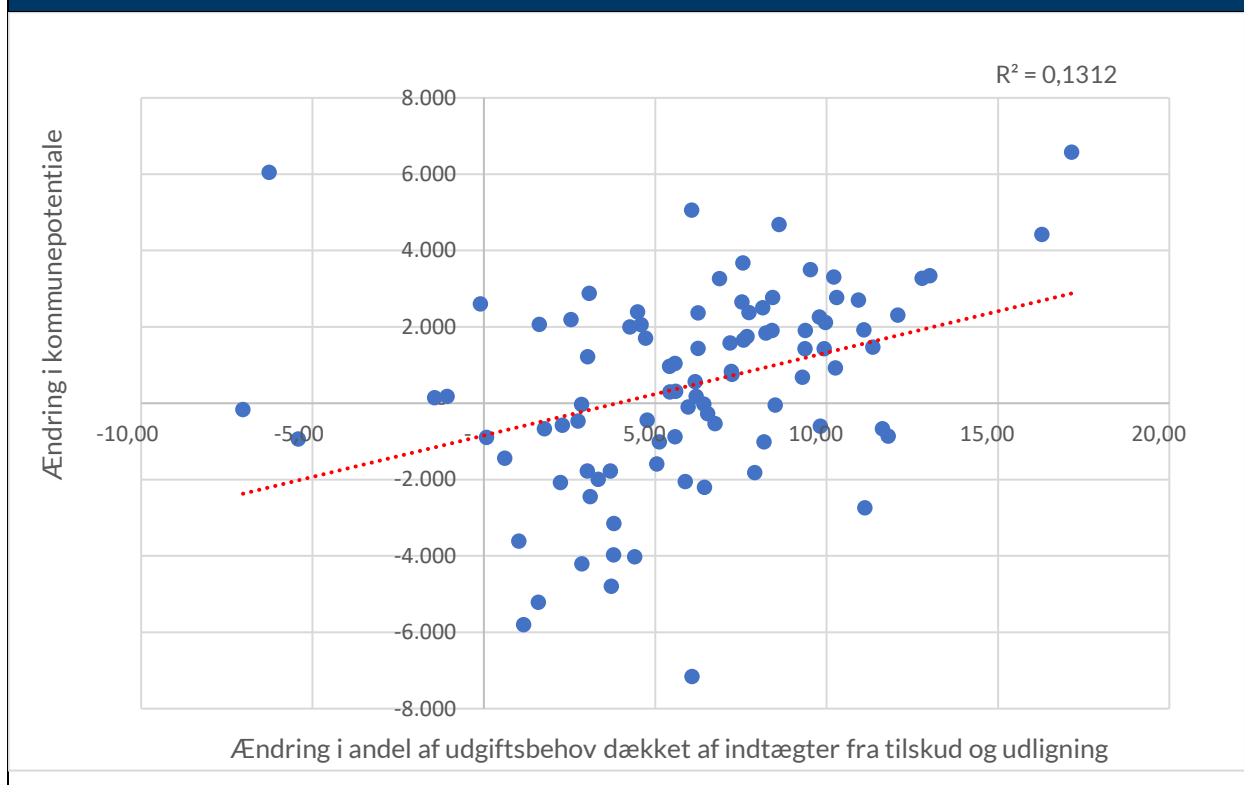
Forklaringer på forskellene i udviklingen i kommunepotentialet mellem de enkelte kommuner skal således i høj grad enten findes i mere lokale konkrete omstændigheder, eller ud fra en analyse af ændringer i overordnede samfundsstrukturer, der har ramt kommunerne generelt set. I forhold til sidstnævnte er udviklingen i tilskuds- og udligningssystemet den mest oplagte forklaring på en generel strukturel ændring, der kan have påvirket udviklingen i kommunepotentialet i de enkelte kommuner.

4. Geografisk udvikling i beskatningsniveau, velfærdskoalition og kommunepotentiale

Figur 2 udpeger relativt tydelige forskelle i udviklingen i kommunepotentialet på tværs af kommunerne. Det ser ud til, at der findes et overordnet regionalt mønster, så der er foregået en forskellig udvikling i kommunepotentialet i vækstcentrene – hhv. trekantområdet og hovedstadsområdet med pendlingsopland – og den øvrige del af landet siden kommunalreformen.

Sammenhængen mellem udviklingen i regional omfordeling via den kommunale udligning og udviklingen i kommunepotentiale er undersøgt nærmere i figur 3. Der ses en sammenhæng, så kommuner, der siden 2007 har fået dækket en stadig større andel af deres udgiftsbehov gennem modtagelse af udligningsbetalinger, også har øget udgifterne i forhold til udgiftsbehovet relativt stærkt. Sammenhængen er statistisk signifikant, men den er dog med en R^2 på 0,13 langt fra fuldstændig. Sammenhængen svarer til en udvikling, hvor den kommunale udligning i perioden har flyttet stadig større beløb fra vækstområderne til den øvrige del af landet.

Figur 3. Ændringen i kommunepotentiale og ændringen i andelen af udgiftsbehov dækket af indtægter fra tilskud og udligning og 2007-2019 (2019-priser)



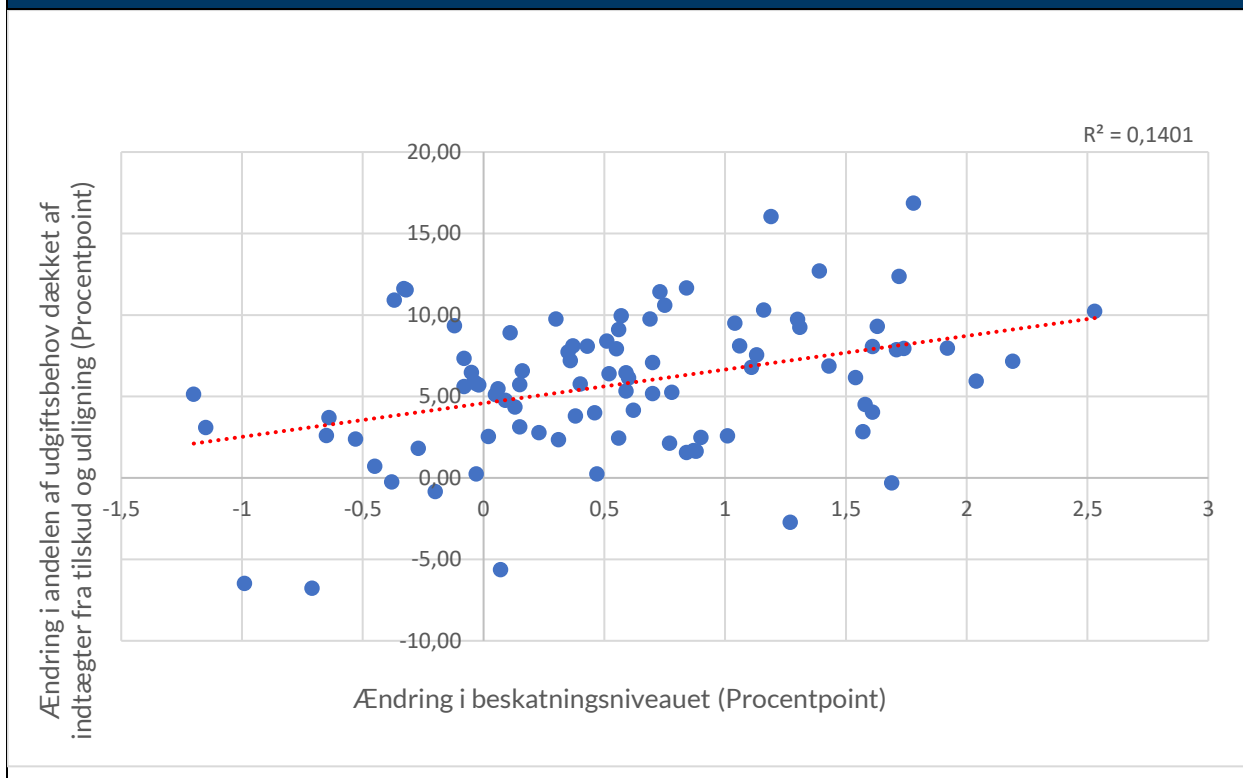
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Note: Sammenhængen er signifikant ($p < 0,01$). Små Ø-kommuner (Læsø, Samsø, Fanø, Ærø og Langeland) samt Vallensbæk (outlier) er udeladt af analysen

Hvor det ser ud som om modtagelse af stadig større beløb i kommunal udligning har ført til øgede udgifter i forhold til udgiftsbehovet, så ser det ikke ud til, at modtagelse af større beløb i kommunal udligning udvirker reaktioner i form af lettelse af den kommunale skatteudskrivning. Figur 4 angiver således en positiv korrelation mellem udviklingen i andelen af kommunens udgiftsbehov dækket af tilskud og udligning og ændringen i det lokale beskatningsniveau, der er defineret som kommunens indtægter fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat i procent af kommunens udskrivningsgrundlag tillagt en andel af de afgiftspligtige grundværdier. Beskatningsniveauet er således en beregnet størrelse for kommunens samlede beskatning af borgerne på baggrund af provenuet fra indkomstskat, grundskyld og ejendomsværdiskat ift. kommunens beskatningsgrundlag. Figur 5 viser endvidere at større kommunepotentiale for kommunen udtrykt ved højere

udgifter i forhold til udgiftsbehovet generelt set følges af højere lokalt skattetryk.

Figur 4. Ændringen i beskatningsniveau og ændringen i andelen af udgiftsbehov dækket af indtægter fra tilskud og udligning og 2007-2019 (procentpoint)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Note: Sammenhængen er signifikant ($p < 0,01$). Små Ø-kommuner (Læsø, Samsø, Fanø, Ærø og Langeland) samt Vallensbæk (outlier) er udeladt af analysen

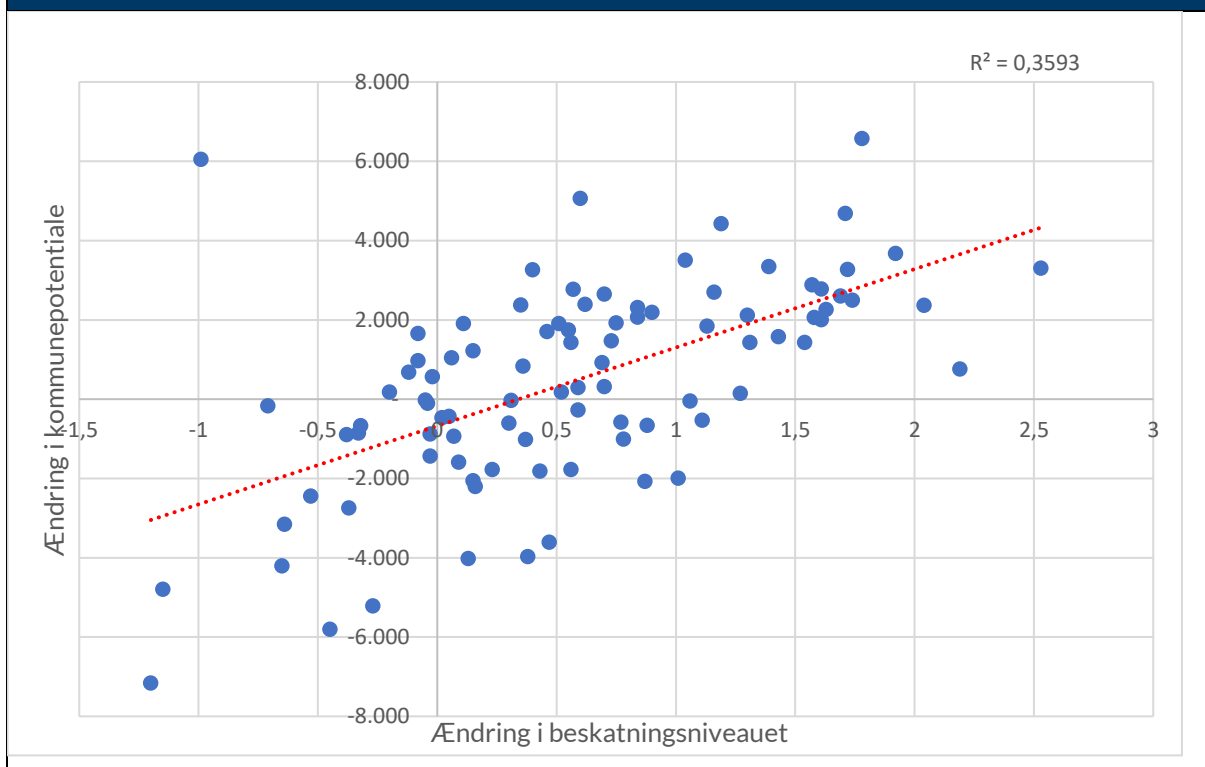
Ovenstående fænomen er ikke ukendt i litteraturen om offentlig økonomi og herunder empiriske analyser af de danske kommuner, hvor den betegnes "fluepapireffekten", hvilket dækker over, at "pengene" har en stærk tendens til at blive "hængende hvor de rammer". Mere præcist siger litteraturen, at generelle tilskud er tilbøjelige til mere eller mindre fuldstændigt at blive brugt til offentlige udgifter. Det gælder også, selvom de – ligesom udligningen – fordeles efter objektive kriterier, hvor kommunen frit kan anvende tilskuddet til enten kommunale ydelser eller til en lavere skat, jf. Pedersen (2007) og (2020) samt Gamkhar og Shah (2007) og Pallesen (2003).

Dette kan være en væsentlig forklaring på, at der på Danmarkskortet i figur 2 tegner sig et relativt tydeligt regionalt mønster. Kommunerne i hovedstads- og

trekantområdet er gennemgående lyse, hvad der udtrykker en reduktion i kommunepotentiale. Det modsatte gør sig gældende for hovedparten af kommunerne i de øvrige dele af Danmark. Målt i forhold til landsgennemsnittet har den gennemgående tendens således været, at kommunerne i hovedstadsområdet har sænket udgifterne i forhold til udgiftsbehovet, og at kommunerne i provinsen har øget deres kommunepotentiale.

En forklaring kan være, at løbende øgning af udligningsbetalingerne til en kommune kan opleves af kommunen som om skatteprisen på kommunale serviceudgifter er blevet lavere. Når prisen bliver lavere, er det en naturlig reaktion at købe mere, se desuden Christoffersen, Gjedsted og Larsen (2018).

Figur 5. Ændringen i beskatningsniveau og i kommunepotentiale 2007-2019 (procentpoint)



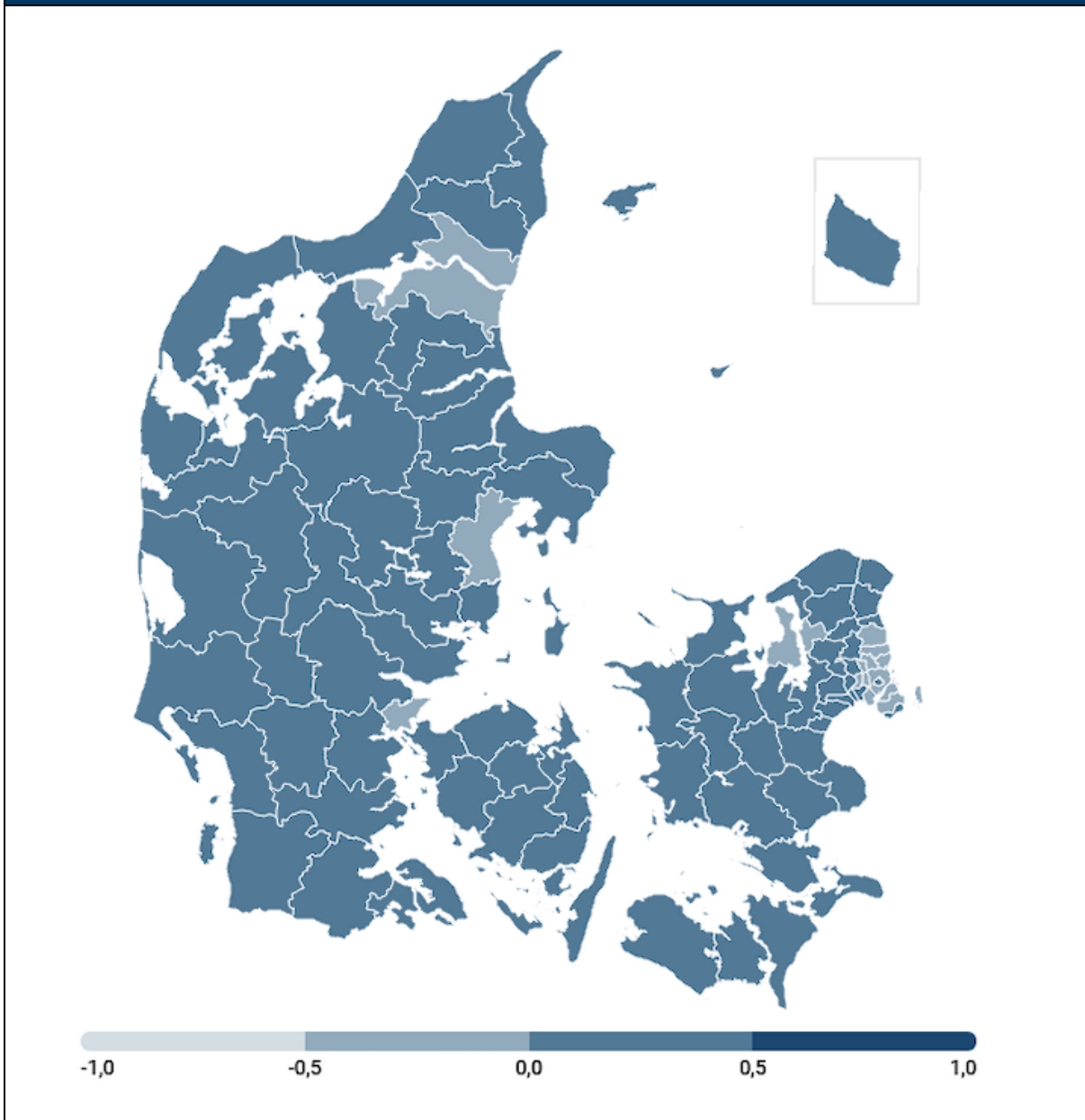
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra noegletal.dk og dst.dk

Note: Sammenhængen er signifikant ($p < 0,01$). Små Ø-kommuner (Læsø, Samsø, Fanø, Ærø og Langeland) samt Vallensbæk (outlier) er udeladt af analysen

En anden mulig supplerende forklaring på de regionale forskelle i udviklingen i kommunepotentialet kan være den overordnede demografiske udvikling, hvor der over tidsperioden er sket en ændring af befolkningssammensætningen.

Figur 6 viser, at personer på overførselsindkomst og offentligt ansattes andel af vælgerne er steget i hele landet bortset fra dele af Hovedstadsområdet og Østjylland.

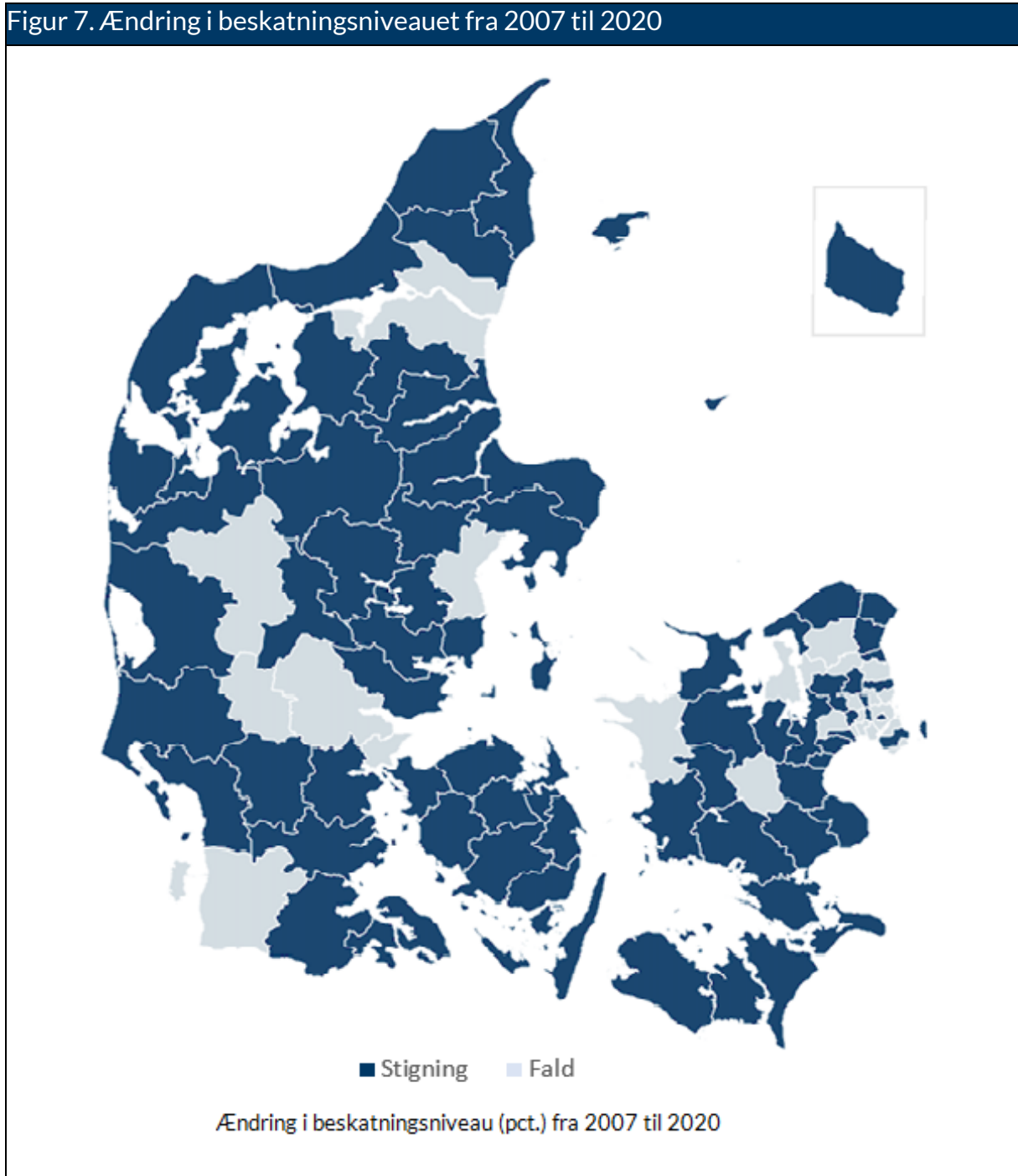
Figur 6. Ændring i velfærdskoalitionens størrelse (procentpoint) fra 2007 til 2018



Kilde: Danmarks Statistik

Disse vælgergrupper vil have et øget ønske om stigende offentlige udgifter og skatter. På længere sigt kan de øgede skatter i høj grad hæmme udviklingen i den lokale vækst og beskæftigelse, hvilket kan føre til en afvandring og dermed yderligere reduktion af personer i den erhvervsaktive alder med høj indkomst

mod vækstcentrene. Dette understøttes af, at det af figur 7 fremgår, at det hovedsageligt er i områderne med faldende velfærdskoalition, der har været et fald i beskatningsniveauet.



Kilde: www.noegletal.dk

5. Perspektiver for den fremtidige kommunale udvikling i udgifter og beskatningsniveau

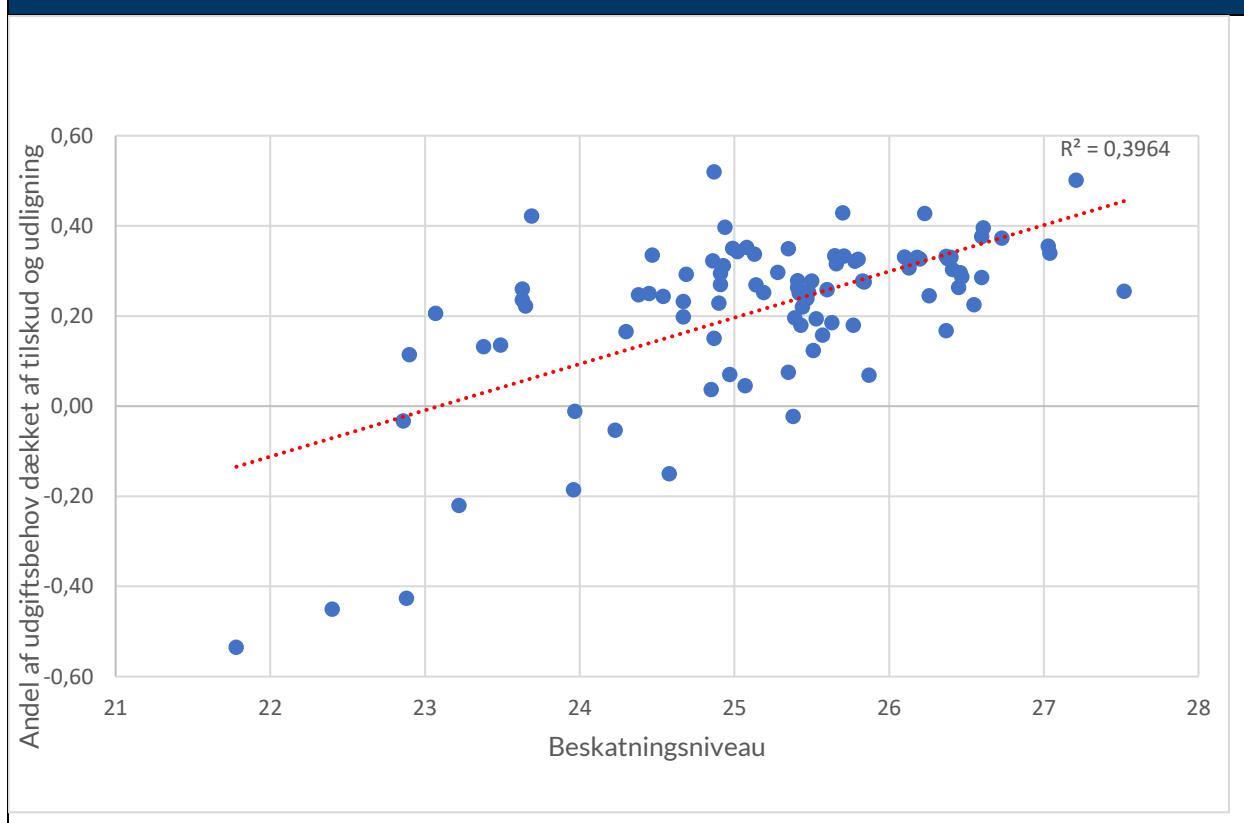
Velfærdskoalitionen er defineret som andelen af vælgerkorpset, der har hovedparten af deres indkomst fra den offentlige sektor i form af enten løn til offentligt ansatte eller overførselsydelse. Det er grundtesen vedrørende velfærdskoalitionen, at medlemmerne må antages at have særlige interesser i et højt udgiftsniveau, da de har hovedparten af deres indkomst fra den offentlige sektor. De offentligt ansatte og personer på overførselsindkomst kan således danne en koalition, der kan presse politikere – uanset partifarve – til at øge udgifterne og dermed skatterne. Denne tese er bl.a. blevet eftervist i relation til udlicitering – jf. Christoffersen og Paldam (2003).

Andelen af personer over 18 (vælgerkorpset) med hovedparten af deres indkomst fra den offentlige sektor har været relativt stabil i perioden 2007-2019. Denne udvikling dækker dog over klare regionale forskelle. Det fremgår således af figur 6, at velfærdskoalitionens andel af vælgerkorpset er faldet i hovedstaden og de nordlige københavnske omegnskommuner samt i Århus og Ålborg. Med få andre undtagelser er velfærdskoalitionens andel af vælgerkorpset vokset i samtlige andre kommuner. Ændringerne over tid er dog begrænsede, men de har været med til at forstærke situation, hvor medlemmerne af velfærdskoalitionen hovedsageligt er bosat i kommunerne udenfor hovedstaden, Århus og Ålborg.

Vi befinder os altså i en situation, hvor borgerne i en række kommuner har en stor interesse i et højt offentligt udgiftsniveau. Derfor skulle man også forvente en større stigning i beskatningsniveauet i disse kommuner, og det fremgår af figur 7, at dette i høj grad er tilfældet. Udover en stigende kommunal beskatning af borgerne i kommunerne med en stor velfærdskoalition, kan man også forvente, at borgerne i disse kommuner anvender deres landspolitiske indflydelse til at forsøge at få en større andel af deres kommunale udgifter dækket af borgerne i andre kommuner gennem det kommunale tilskuds- og udligningssystem. I perioden fra 2007 og frem er den kommunale omfordeling

øget betydeligt, og den har nu nået til et niveau, hvor de vanskeligt stillede kommuner ikke udmærker sig ved et lavt udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovet, jf. Christoffersen, Gjedsted og Larsen (2018), men derimod ved, at de i betydeligt omfang har et højt beskatningsniveau, jf. figur 8. Det hæmmer udviklingen i lokal indkomstvækst og beskæftigelse. Problemet er bare, at flertallet af borgerne i disse kommuner er medlemmer af velfærdskoalitionen, derfor vil det lokale demokrati fremadrettet sikre, at øgede midler i høj grad vil blive anvendt på at øge et i forvejen højt udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovet fremfor skattelettelser.

Figur 8. Sammenhæng mellem beskatningsniveau og andel af udgiftsbehov dækket af tilskud og udligning 2019



Kilde: www.noegletal.dk

Note: Sammenhængen er signifikant ($p < 0,01$). Små Ø-kommuner (Læsø, Samsø, Fanø, Ærø og Langeland) er udeladt af analysen

Den seneste reform af udligningssystemet er et godt eksempel på denne problemstilling, da hovedparten af de kommuner, der får flere midler til rådighed ved reformen, er kendetegnet ved, at velfærdskoalitionen udgør over halvdelen af vælgerne, jf. figur 9 og 10. Der kan således forventes, at hovedparten af gevinsten ved reformen vil blive omsat i øgede kommunale

udgifter i disse kommuner fremfor skattelettelser, selvom en række af kommunerne er kendetegnet ved hovedsageligt at have et højt skatteniveau og ikke et lavt udgiftsniveau i forhold til udgiftsbehovet.

Denne erkendelse er tilsyneladende til dels afspejlet i reformen, hvor man øremærker en del af udligningsgevinsterne til skattelettelser i udvalgte kommuner. Desuden forsøger man mere generelt set at give et øget incitament til skattelettelser ved at kompensere kommunerne for en stor del af provenutabet.

De indlagte incitamentter til skattelettelser i udligningsreformen er dog kendetegnet ved, at de i høj grad er finansieret via øgede tilskud til kommunen. Det er således tilsyneladende vurderingen, at i det nuværende system vil det være meget vanskeligt – måske næsten umuligt – at få kommunerne til af egen kraft at sænke skatten fremfor et øge udgiftsniveauet, selvom kommunen måtte have et relativt højt udgiftsniveau set i forhold til udgiftsbehovet.

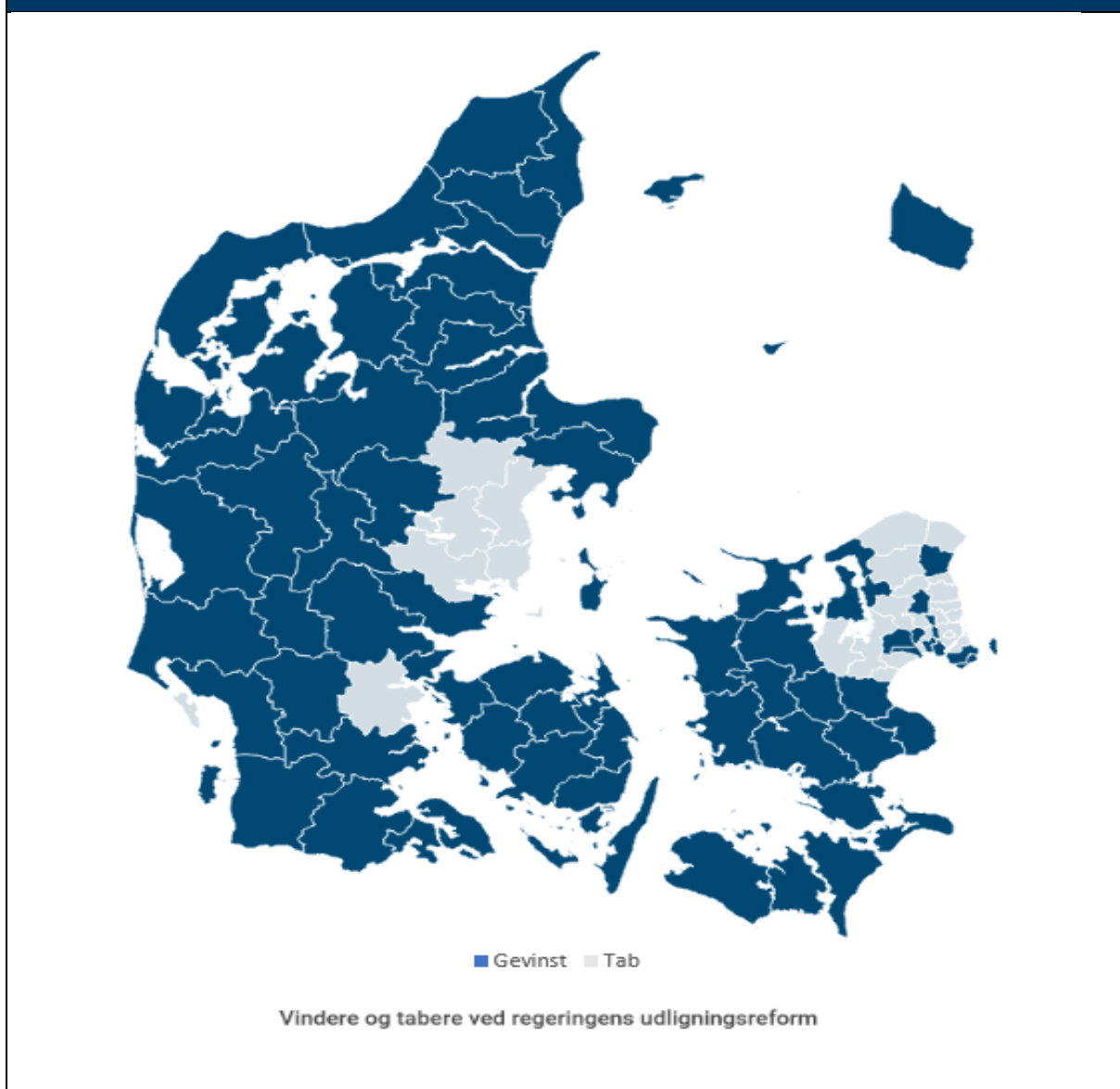
Det er i den forbindelse tankevækkende, at de gevinster som en række kommuner opnår ved udligningsreformen er langt mindre, end deres kommunepotentiale, og at gevinsterne kun udgør nogle få procent af kommunernes samlede nettodriftsudgifter, jf. bilaget. Umiddelbart burde hovedparten af de kommuner, der har fået øget finansiering ved udligningsreformen, således selv have kunne frigøre betydelige beløb til skattelettelser indenfor deres eget budget, hvis de blev mere udgiftseffektive.

Den udligningsreform der blev fastlagt af et flertal i Folketing i maj 2020 var i høj grad en videreførelse af det eksisterende system. Derfor løser reformen ikke i sig selv problemet med, at hovedparten af kommunerne har meget begrænsede incitamentter til udgiftseffektiviseringer og skattelettelser. Det ville have krævet en mere fundamental reform af udligningssystemet, jf. Christoffersen og Larsen (2014) samt Christoffersen, Gress og Larsen (2015).

Problemet med det manglende incitament til skattelettelser i en række kommuner kan således indenfor rammerne af den politiske aftale om den nye udligningsmodel umiddelbart kun løses ved at gå endnu længere af vejen med direkte påbud samt helt eller delvis finansiel kompensation til kommunerne, der skal sænke skatten. Dette vil dog blot i endnu højere grad reducere disse kommuners incitament til udgiftseffektivitet, da sammenhængen mellem udgiftsniveau og beskatningsniveau bliver endnu mindre.

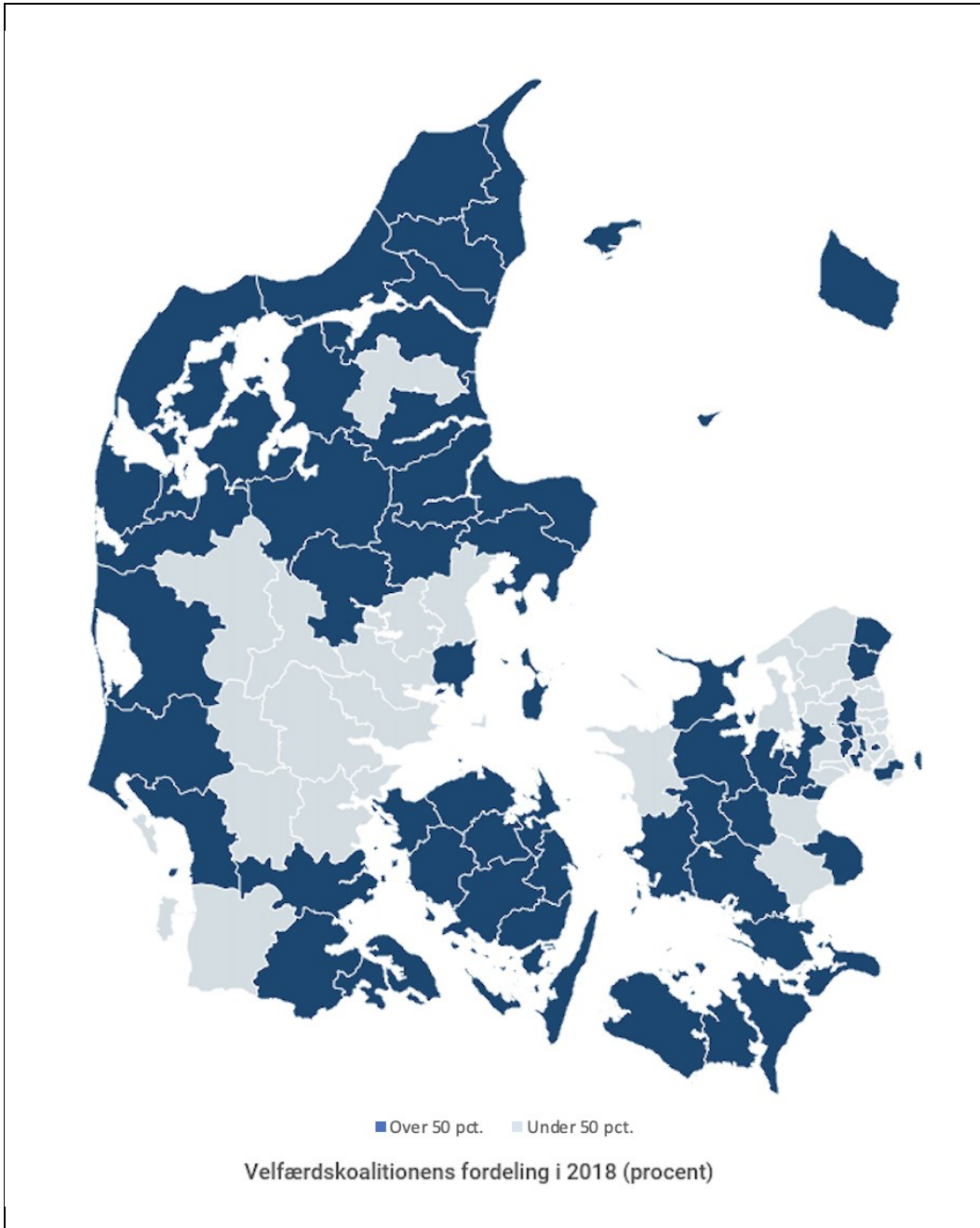
Den kommunaløkonomisk litteratur påviser, at der kan være en betydelig samfundsmæssig gevinst ved decentralisering i den offentlige sektor, men det kræver, at man decentralt i kommunerne **både** har ansvaret for størrelsen af de lokale offentlige udgifter og den tilhørende finansiering via de lokale skatter mv., jf. Pedersen (2007). Derfor sætter den fortsatte reduktion af sammenhængen mellem udgiftsniveau og beskatningsniveau et væsentligt spørgsmålstejn ved, hvad der egentlig efterhånden er den samfundsmæssige gevinst ved, at vi stadig har kommunalt selvstyre i Danmark.

Figur 9. Landkort over "vindere" og "tabere" ved regeringens udligningsreform



Kilde: Finansministeriet (<https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/aftale-om-et-nyt-udligningssystem/>)

Figur 10. Velfærdskoalitionens fordeling i 2018



Kilde: Danmarks Statistik

Litteratur:

Christoffersen, Henrik; Søren Havn Gjedsted & Karsten Bo Larsen (2018): "Kommunal service – et Giffen-gode?". Samfundsøkonomen nr. 3 – temanummer om kommunal udligning.

Christoffersen, Henrik; Thomas Gress & Karsten Bo Larsen (2015): "Indførelse af ny finansieringsmodel og udvidet selvstyre i kommunerne – overgangsløsninger ved indførelse af CEPOS' kommunale finansieringsreform". CEPOS arbejdspapir nr. 29.

Christoffersen, Henrik & Karsten Bo Larsen (2014): "Finansiering og incitament i kommunerne – en undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel". CEPOS arbejdspapir nr. 24.

Christoffersen, Henrik & Martin Paldam (2003): "Markets and Municipalities: A Study of the Behavior of the Danish Municipalities", *Public Choice*, bind 114, nr. 1-2, s. 79-102.

Finansministeriet (2020):

<https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/aftale-om-et-nyt-udligningssystem/>

Gamkhar, S. og A. Shah (2007): "The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of Conceptual and Empirical Literature". Kapitel i R. Boadway & A. Shah (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington, DC: The World Bank.

Pallesen, Thomas (2003): "Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark". Aarhus Universitetsforlag

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

Pedersen, Niels Jørgen Mau; Niels Ejersbo, Kurt Houlberg, Christophe Kolodziejczyk og Nikolaj Krisenten (2020): "Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet – Økonomiske og organisatoriske konsekvenser". Rapport fra VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Social- og Indenrigsministeriet (2020): "Notat om udgiftsbehovet i udligningen - grundlaget for kriterier og vægte"

Social- og Indenrigsministeriet (2019):"Kommunaludligning og generelle tilskud 2020"

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018):"Afrapportering fra Finansieringsudvalget".

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012):"Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål – betænkning 1533 fra Økonomi og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg".

Bilag:

2019	Kommunepotentiale pr. Indbygger (kr.)	Beregnet virkning af reform pr. indbygger (-=tab) (kr.)	Gevinst fra udligningsreform i andel af kommunepotentiale	Gevinst fra udligningsreform i andel af nettodriftsudgifter
Ballerup Kommune	13.742	-62	0%	0%
Albertslund Kommune	12.301	194	2%	0%
Hvidovre Kommune	10.360	121	1%	0%
Halsnæs Kommune	10.133	675	7%	1%
Rødovre Kommune	9.899	143	1%	0%
Glostrup Kommune	9.701	-295	-3%	0%
Bornholms Kommune	9.699	1.370	14%	2%
Høje-Taastrup Kommune	9.314	255	3%	0%
Lolland Kommune	8.891	935	11%	1%
Dragør Kommune	8.829	11	0%	0%
Lyngby-Taarbæk Kommune	8.469	-50	-1%	0%
Billund Kommune	8.423	486	6%	1%
Odsherred Kommune	8.071	2.360	29%	4%
Allerød Kommune	7.970	-83	-1%	0%
Gribskov Kommune	7.942	-65	-1%	0%
Helsingør Kommune	7.914	-368	-5%	-1%
Roskilde Kommune	7.807	-213	-3%	0%
Brønderslev Kommune	7.806	1.677	21%	3%
Syddjurs Kommune	7.792	1.176	15%	2%
Ishøj Kommune	7.754	1.228	16%	2%
Morsø Kommune	7.661	934	12%	1%
Herlev Kommune	7.650	992	13%	1%

Brøndby Kommune	7.629	731	10%	1%
Frederikshavn Kommune	7.505	961	13%	1%
Nordfyns Kommune	7.422	1.545	21%	2%
Faaborg-Midtfyn Kommune	7.218	1.168	16%	2%
Hjørring Kommune	7.189	922	13%	1%
Furesø Kommune	7.119	184	3%	0%
Lejre Kommune	7.103	-415	-6%	-1%
Fredensborg Kommune	7.084	374	5%	1%
Hillerød Kommune	7.079	-479	-7%	-1%
Køge Kommune	7.008	303	4%	0%
Egedal Kommune	6.569	-459	-7%	-1%
Frederikssund Kommune	6.542	86	1%	0%
Solrød Kommune	6.472	-929	-14%	-2%
Aalborg Kommune	6.336	169	3%	0%
Skanderborg Kommune	6.260	-691	-11%	-1%
Jammerbugt Kommune	6.242	931	15%	1%
Svendborg Kommune	6.138	1.556	25%	3%
Nyborg Kommune	6.107	1.618	26%	3%
Norrdjurs Kommune	6.098	1.505	25%	2%
Odder Kommune	6.034	-2	0%	0%
Rudersdal Kommune	5.936	-2.040	-34%	-4%
Vallensbæk Kommune	5.780	-1.002	-17%	-2%
Kerteminde Kommune	5.751	903	16%	1%
Ringkøbing-Skjern Kommune	5.733	740	13%	1%
Haderslev Kommune	5.566	1.472	26%	2%
Fredericia Kommune	5.563	632	11%	1%
Ringsted Kommune	5.502	1.074	20%	2%
Silkeborg Kommune	5.465	155	3%	0%
Esbjerg Kommune	5.446	313	6%	0%
Ikast-Brande Kommune	5.438	764	14%	1%
Guldborgsund Kommune	5.429	1.973	36%	3%
Randers Kommune	5.393	834	15%	1%
Assens Kommune	5.362	710	13%	1%
Aabenraa Kommune	5.313	1.114	21%	2%
Vesthimmerlands Kommune	5.303	2.409	45%	4%
Vordingborg Kommune	5.292	2.121	40%	3%
Rebild Kommune	5.197	744	14%	1%
Sønderborg Kommune	5.181	281	5%	0%
Sorø Kommune	5.126	1.707	33%	3%
Tårnby Kommune	5.097	319	6%	1%
Mariagerfjord Kommune	4.873	1.150	24%	2%
Faxe Kommune	4.696	914	19%	2%
Kalundborg Kommune	4.656	2.118	45%	3%
Stevns Kommune	4.611	152	3%	0%

Skive Kommune	4.522	926	20%	1%
Hørsholm Kommune	4.479	-1.345	-30%	-2%
Odense Kommune	4.478	230	5%	0%
Gentofte Kommune	4.451	-2.181	-49%	-4%
Struer Kommune	4.423	927	21%	1%
Slagelse Kommune	4.398	667	15%	1%
Horsens Kommune	4.390	-326	-7%	-1%
Varde Kommune	4.288	1.048	24%	2%
Holstebro Kommune	4.280	80	2%	0%
Gladsaxe Kommune	4.144	-352	-8%	-1%
Thisted Kommune	4.139	676	16%	1%
Tønder Kommune	4.133	1.173	28%	2%
Vejen Kommune	4.006	33	1%	0%
Hedensted Kommune	3.790	78	2%	0%
Aarhus Kommune	3.723	-227	-6%	0%
Kolding Kommune	3.719	-224	-6%	0%
Favrskov Kommune	3.683	-415	-11%	-1%
Københavns Kommune	3.616	-747	-21%	-1%
Frederiksberg Kommune	3.592	-27	-1%	0%
Middelfart Kommune	3.576	838	23%	1%
Viborg Kommune	3.563	790	22%	1%
Greve Kommune	3.502	-1.077	-31%	-2%
Herning Kommune	2.697	454	17%	1%
Lemvig Kommune	2.154	168	8%	0%
Næstved Kommune	2.036	1.332	65%	2%
Holbæk Kommune	1.677	1.320	79%	2%
Vejle Kommune	0	1.008		2%