



# Kommunal omfordeling i Danmark 2011 – 2023

Af Aksel Bak-Jensen og Karsten Bo Larsen

Kontakt: Forskningschef Karsten Bo Larsen (T: 41 22 04 76)

11-05-2025

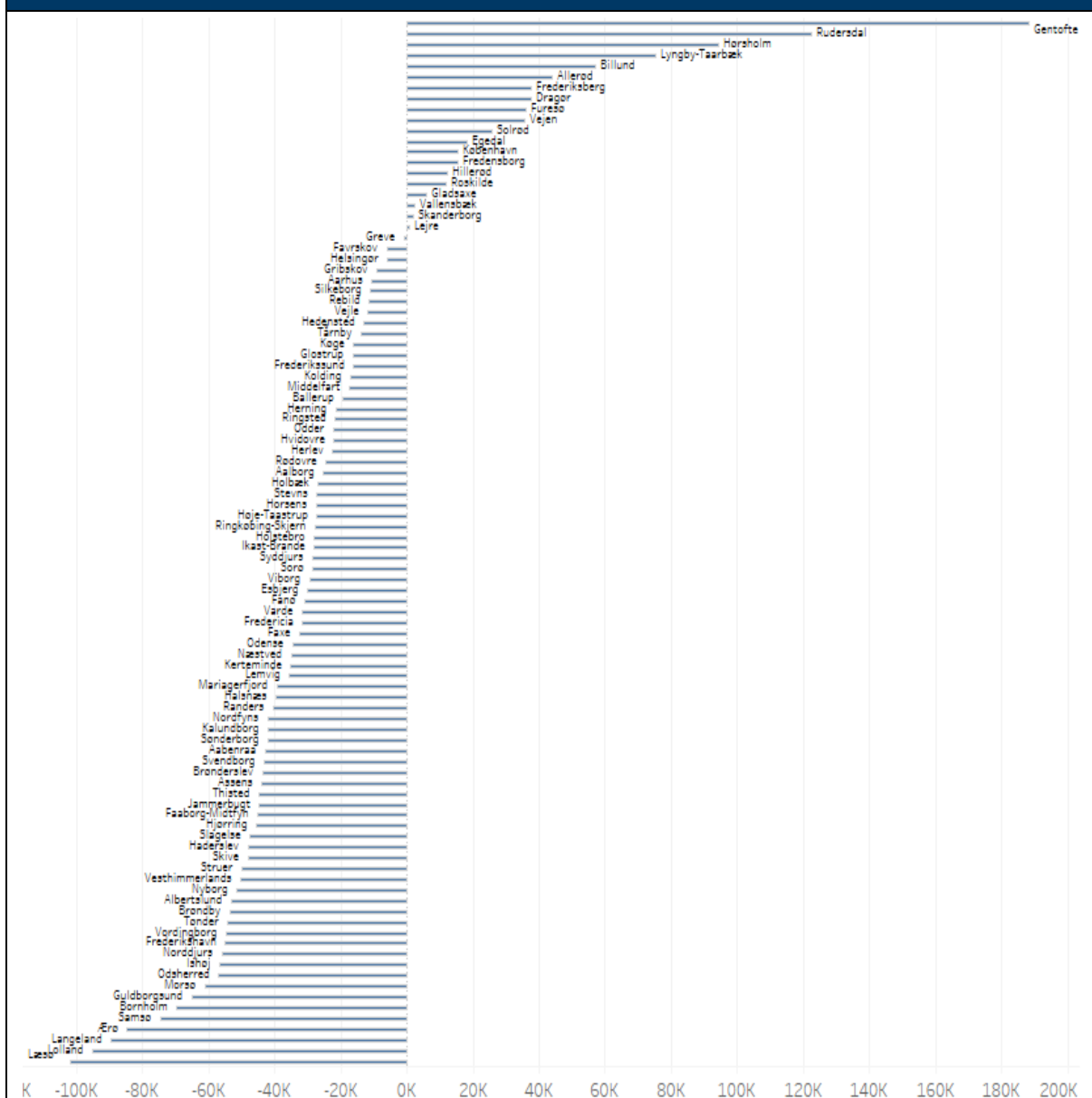
## Resumé

I denne analyse opgøres den samlede omfordeling mellem kommunerne, der kan henføres direkte til borgernes skattebetalinger til staten, kommunens nettoindtægter fra tilskud og udligning samt indkomstoverførsler til kommunens borgere.

Analysen viser følgende:

- Der sker en meget stor økonomisk omfordeling mellem kommunerne. De enkelte kommuners nettobidrag og nettomodtagelse af ressourcer fremgår af nedenstående figur.
- Det statslige skattesystem og indkomstoverførslerne bidrager væsentligt mere til den kommunale omfordeling end tilskuds- og udligningssystemet.
- Det er kun 20 kommuner, der har et positivt nettobidrag til den kommunale omfordeling, heraf ligger de 17 kommuner i hovedstadsområdet. Nettobidraget fra disse kommuner er vokset betydeligt i perioden fra 2011 til 2023.
- De resterende 78 kommuner er altså nettomodtagere i den kommunale omfordeling. Hvis disse kommuner selv skulle finansiere deres velfærdsydelser og overførselsindkomster, ville deres bundskat skulle øges med 17,9 pct., hvilket ville give en arbejderfamilie med to børn 126.100 kr. mindre i disponibel indkomst.
- De fem kommuner, der bidrager mest til den kommunale omfordeling, er Gentofte, Rudersdal, Hørsholm, Lyngby-Taarbæk og Billund.
- De fem kommuner, der modtager mest fra den kommunale omfordeling – når man ser bort fra de fire mindste ø-kommuner - er Langeland, Lolland, Bornholm, Guldborgsund og Morsø.

Nettobetaling til staten (kr. per indbygger), 2023



Kilde: Danmarks Statistik

## Indledning

Der foregår en betydelig geografisk økonomisk omfordeling i Danmark mellem velstående og mindre velstående dele af landet og tilsvarende 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 borgers aktuelle velstand og velfærd. Det gælder borgernes skatter til staten og de overførselsydelser til borgerne, som staten finansierer. Ligeledes gælder det statens tilskud til kommunerne og den omfordeling, som staten gennemfører gennem den kommunale udligningsordning. 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.

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 2011 til 2023<sup>1</sup>.

Der peges på, at det umiddelbart vil være forbundet med betydende velfærds-mæssige 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 i høj grad baseret på objektive udgiftsbehovskriterier og på et princip om kommunalt selvstyre, hvor udgiftsprioriteringer foregår i kommunerne. Et sådant system tåler ikke endnu større forvridninger uden at det trækker incitamenter til ineffektivitet og centralisme med sig. Skatteopkrævningen til staten kan få skærpet progressionen, men det rammer arbejdsudbuddet. Det samme er tilfældet, hvis overførselsindkomsterne udmåles mere rigeligt.

## De regionale omfordelingskanaler

Det indgår som en central del af rationalet 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, jf. eksempelvis Alesina, Glaeser og Sacerdote (2001). Borgerne oplever omfordelingen ved, at de betaler skatter og afgifter m.v., uden at betalingerne direkte modsvares af en bestemt levering eller ydelser, og ved at de modtager ydelser uden at skulle svare en betaling, som modsvare omkostningerne ved at fremstille disse ydelser. Skatter og afgifter

---

<sup>1</sup> Data for indkomstskattebetalinger mv. fra Danmarks Statistik opdateres årligt omkring 1. november med data for det foregående år. Ved tidspunktet for færdiggørelsen af denne analyse (maj 2025), var der således offentliggjort data til og med 2023.

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 balancen udlignes i princippet af staten via tilskud og regional omfordeling. Staten kan dog have 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 længere sigt bundet til budgetbalance.

Omfordeling mellem landets kommuner foregår såvel direkte mellem kommunerne som via indirekte 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, 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 nettobidragssynder 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) Førtidspension, 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 2023 netto omkring 100.000 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 190.000 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.

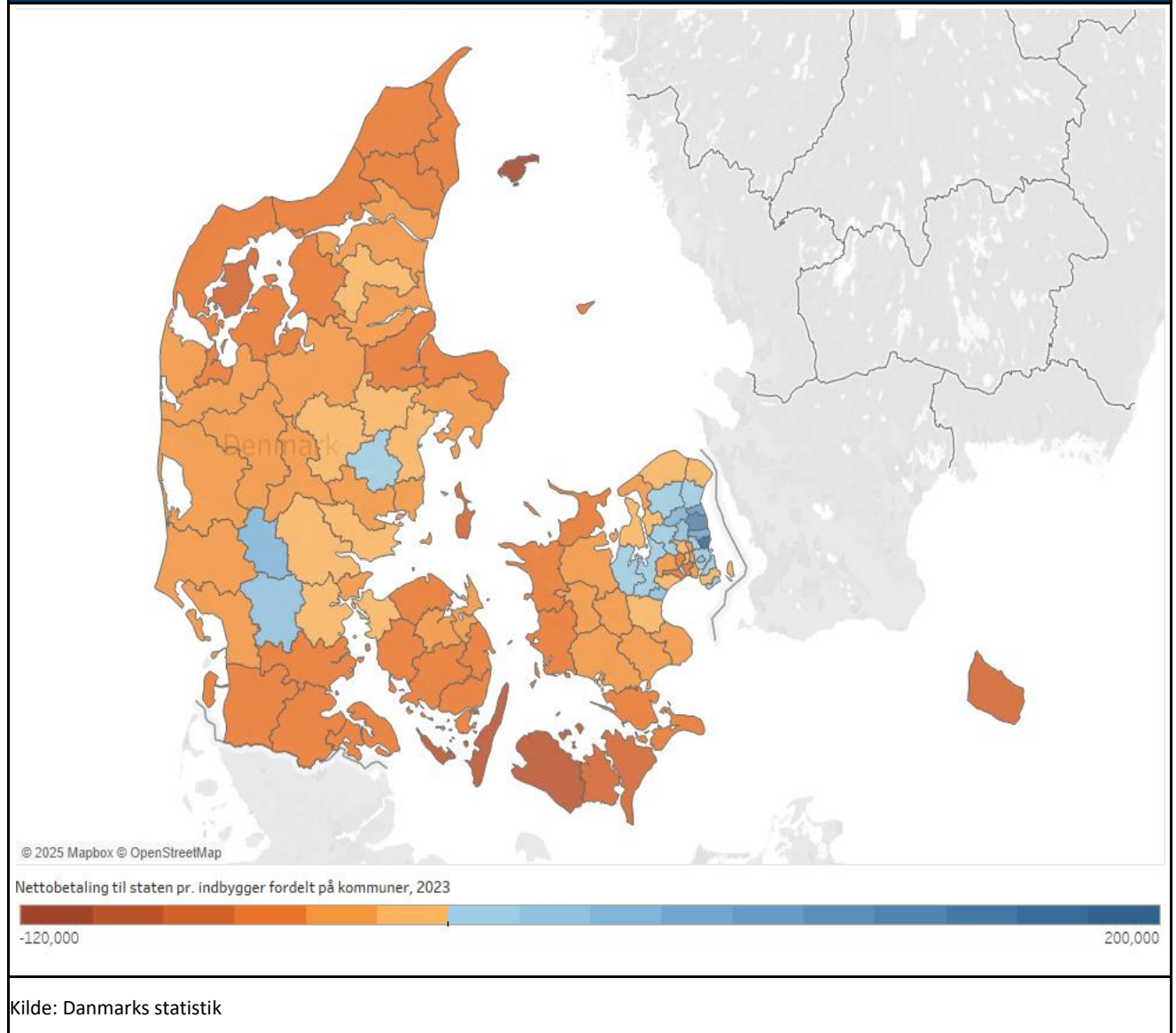
Hvor forbruget af de statslige ydelser kan antages at være ligeligt fordelt over kommunerne, så er det samme ikke tilfældet for så vidt angår produktionen af disse ydelser. Dette forhold er blevet problematiseret i forbindelse med den intensiverede debat om udkantsproblematikken, hvor fokus har været 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 i denne analyse 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, dermed er en egentlig væksteffekt i form af øgning i indkomstniveauet 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.

## Pengestrømmene mellem kommunerne

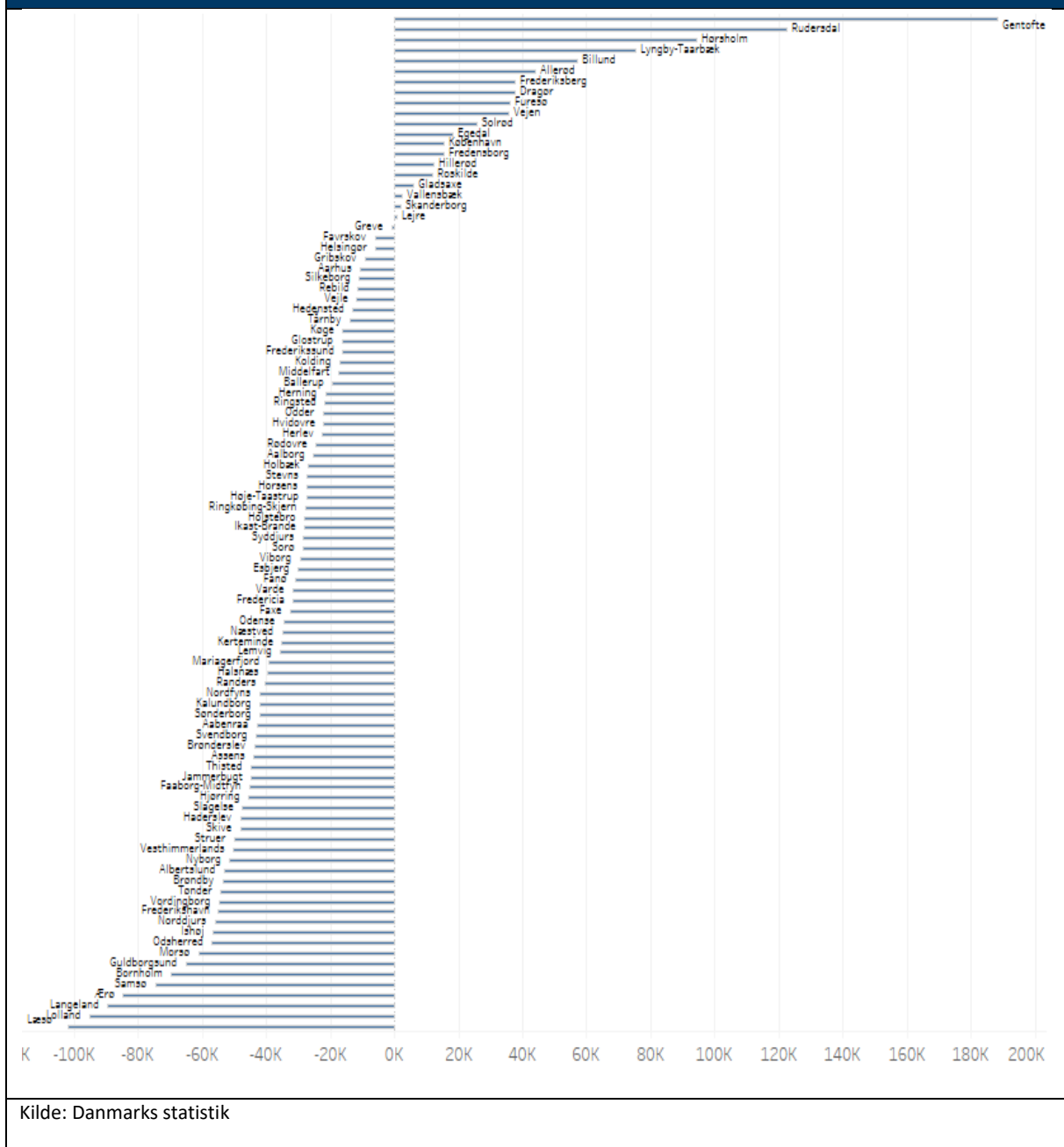
Hovedtyperne af ensidige offentlige pengestrømme er opgjort for 2023 og belyst på Danmarkskortet i figur 2. 2023 er det seneste år med et fuldt datasæt til rådighed på tidspunktet for analysens udarbejdelse.

Figur 2. Nettobetaling til staten (kr. per indbygger), 2023



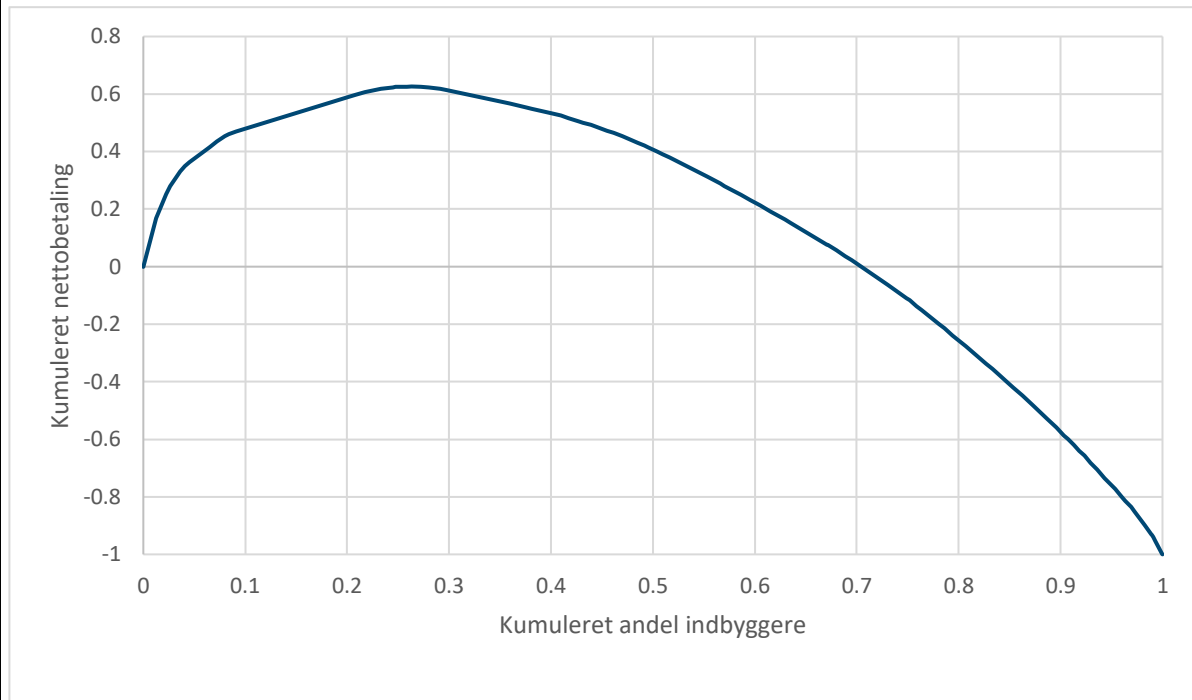
Det er et forholdsvis tydeligt geografisk mønster, som bliver afdækket på Danmarkskortet. Det er ganske få kommuner, som leverer meget store nettobetalinge per indbygger til staten. I alt 20 kommuner leverede i 2023 positive nettobetalinge til staten, når nettobetalingerne opgøres som her. Der løber i særdeleshed netto væsentlige betalingsstrømme til statskassen fra landets største centerområde i hovedstadsområdet. Det jyske centerområde i Midtjylland-området står også relativt stærkt.

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

**Figur 3. Nettobetaling til staten (kr. per indbygger), 2023**


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 25 procent af landets indbyggere bidrager positivt med nettofinansieringsbidrag til staten, idet kurven er opadgående de første ca. 25 procent på x-aksen.

**Figur 4. Kumuleret nettobetaling til staten ud fra kumuleret andel af indbyggere i kommunen, 2023.**

Kilde: Danmarks statistik, noegletal.dk

## 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 2011 er foregået temmelig betydelige forskydninger i de enkelte pengestrømme. Samlet set er netto pengestrømmen fra staten til kommunerne steget med 168 mia kr. Den direkte omfordeling mellem kommunerne via det kommunale tilskuds- og udligningssystem er faldet. 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, 2011 og 2023 (2023 priser).**

|                                         | 2011                 | 2023                | Ændring             |
|-----------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| (1): Skatter til staten:                | 187 mia. kr.         | 374 mia. kr.        | 187 mia. kr.        |
| (2): Indtægter fra tilskud og udligning | 101 mia. kr.         | 92 mia. kr.         | -9 mia. kr.         |
| (3): Indkomstoverførsler                | 337 mia. kr.         | 365 mia. kr.        | 28 mia. kr.         |
| <b>Nettobetaling, (1)-(2)-(3)</b>       | <b>-251 mia. kr.</b> | <b>-83 mia. kr.</b> | <b>168 mia. kr.</b> |

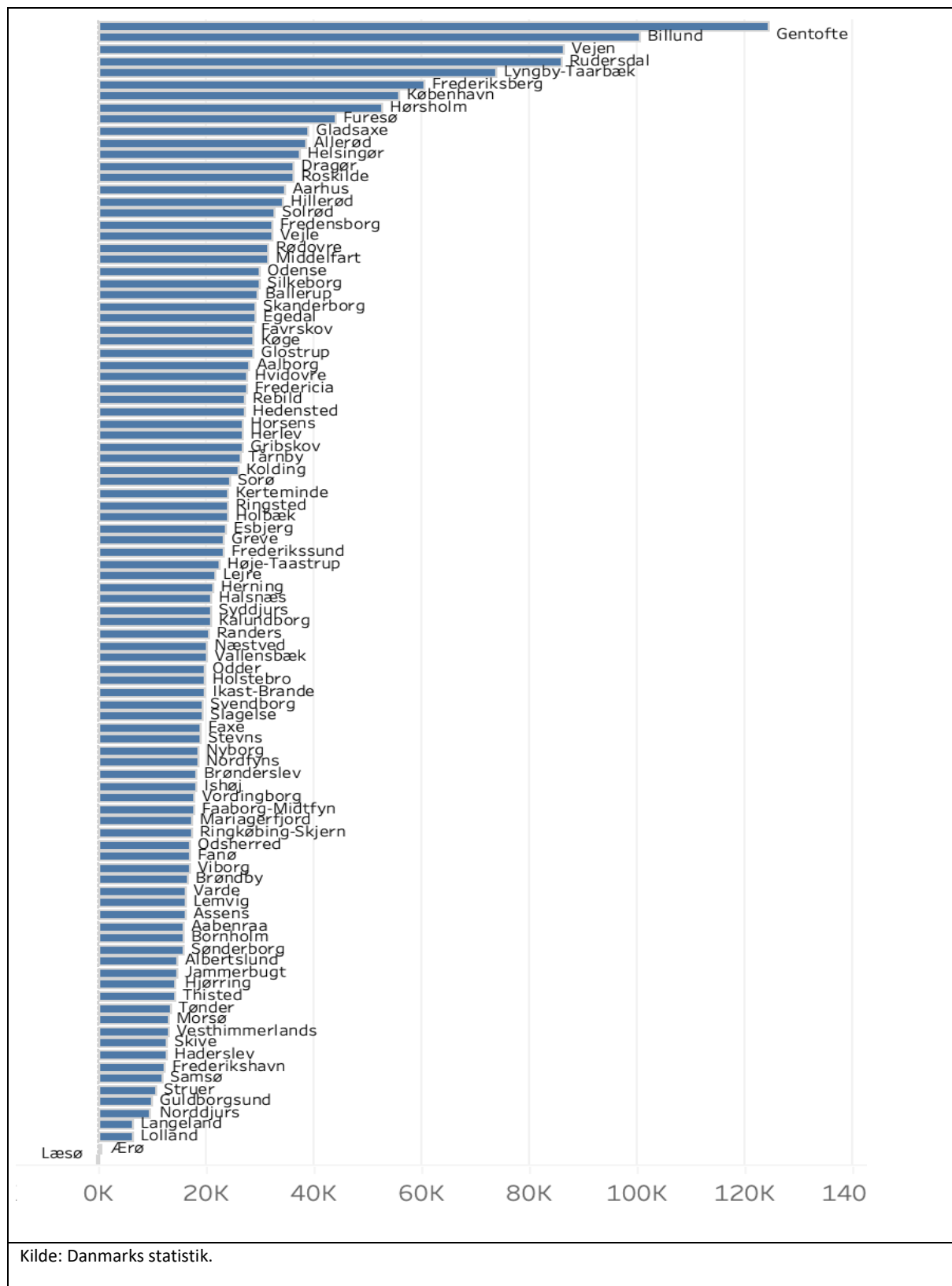
Kilde: Danmarks statistik.

## Udviklingen i den regionale omfordeling siden 2011

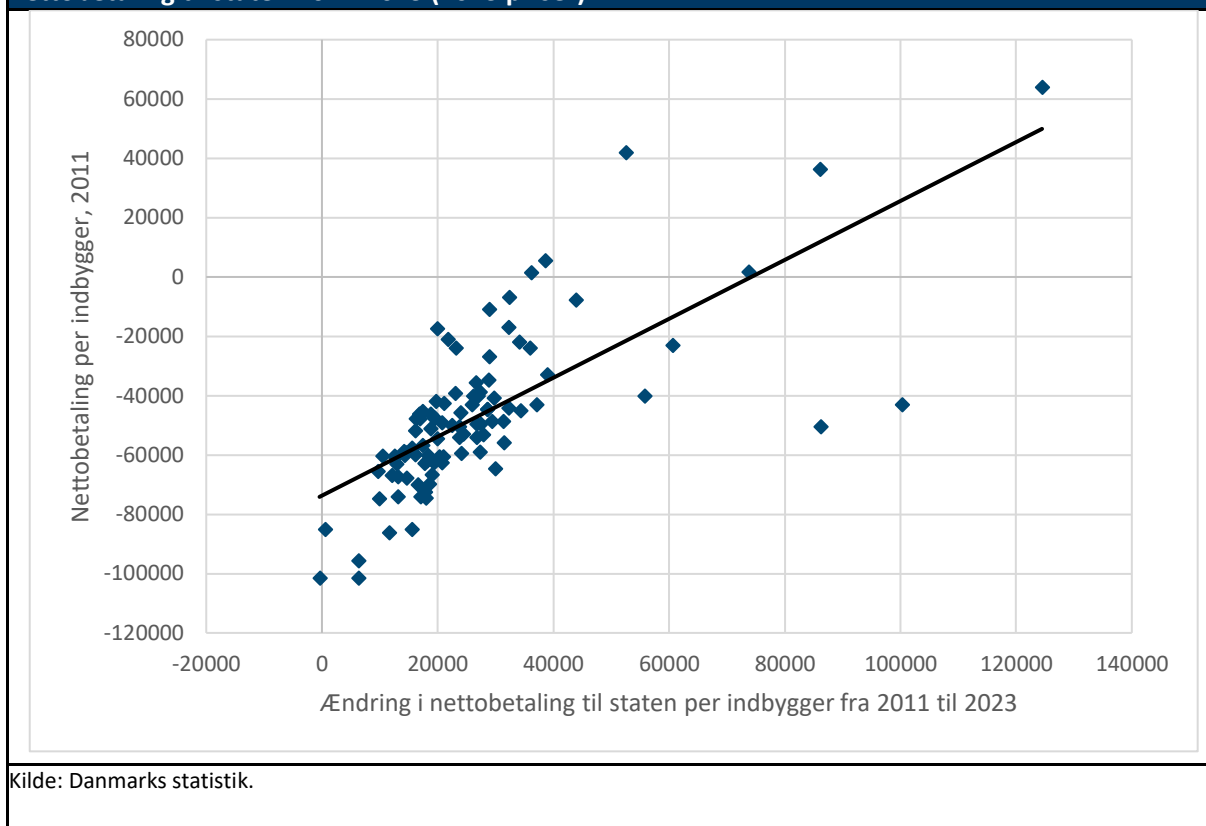
Som det allerede blev vist i figur 4, så stod alene kommuner med ca. 25 procent af landets samlede befolkning for positive nettobetaling til staten i 2023 (Ses ved, hvor langt den opadgående del af kurven når ud ad x-aksen).

Udviklingen er 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 2011

**Figur 7. Ændring i nettobetaling i kr. per indbygger fra 2011 til 2023 (2023-priser).**



**Figur 8. Sammenhængen ml. kommunernes nettobetaling til staten i 2011 og ændringen i nettobetaling til staten 2011-2023 (2023 priser).**



Kilde: Danmarks statistik.

Den statistiske sammenhæng mellem historisk nettobetaling til staten og ændring i nettobetalingen siden 2011 er undersøgt i figur 8. Det ses, at der er en klar tendens til, at jo højere nettobetaling kommunen leverede til staten i 2011, jo mere er nettobetalingen vokset siden eller jo mindre er den blevet reduceret.

### Udvikling i socioøkonomisk befolkningssammensætning

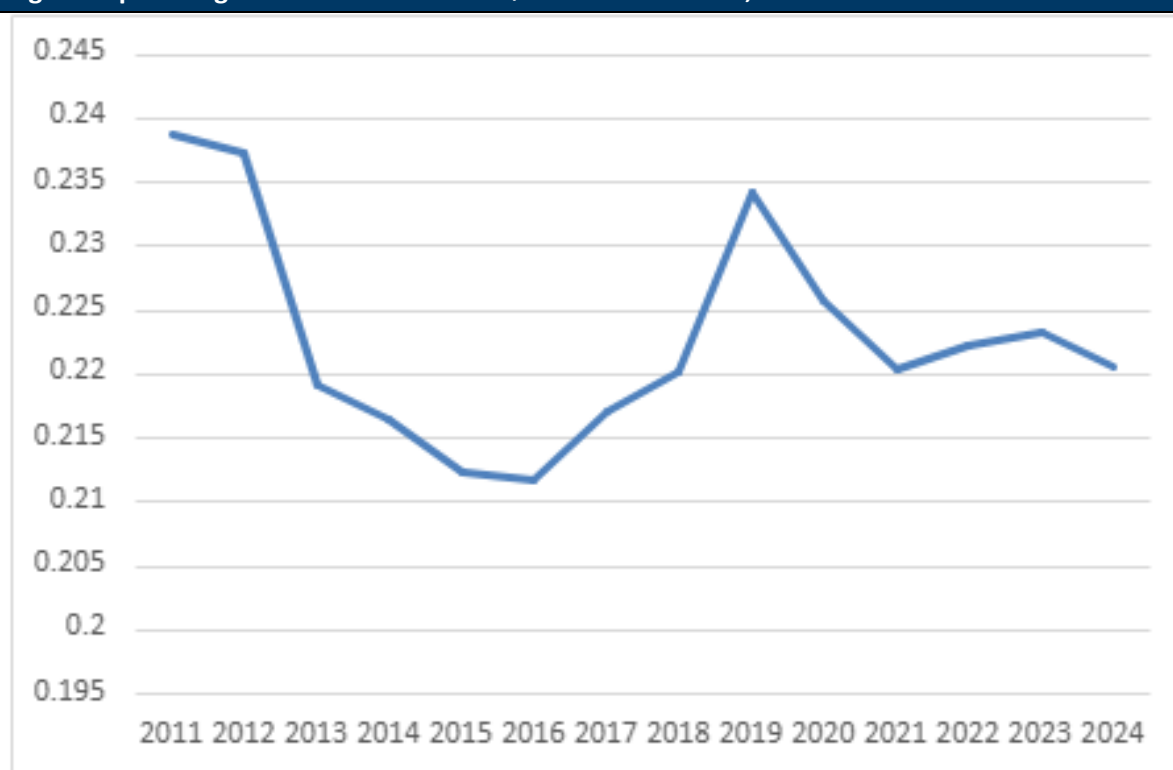
Den regionale omfordeling er et særdeles kontroversielt politisk emne. Den politiske debat koncentrerer sig imidlertid om en enkelt af de forskellige kanaler til regional omfordeling, nemlig de kommunale tilskud og den kommunale udligning. Det er bemærkelsesværdigt, at denne omfordelingskanal ikke er 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. Udviklingen har været præget af en general 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, 2011-2024.



Kilde: noegletal.dk

## 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 overførselsydelser.

**Figur 10. Hvor meget der skal flyttes mellem kommuner, hvis alle indbygger skal betale/modtage det samme beløb, 2023**

|                                           | Skatter | Indtægter fra tilskud og udligning | Indkomstoverførsler |
|-------------------------------------------|---------|------------------------------------|---------------------|
| <b>Beløb, der skal flyttes (mia. kr.)</b> | 36,1    | 25,2                               | 22,2                |
| <b>Andel, der skal flyttes</b>            | 9,6%    | 27,5%                              | 6,1%                |
| Kilde: Danmarks statistik                 |         |                                    |                     |

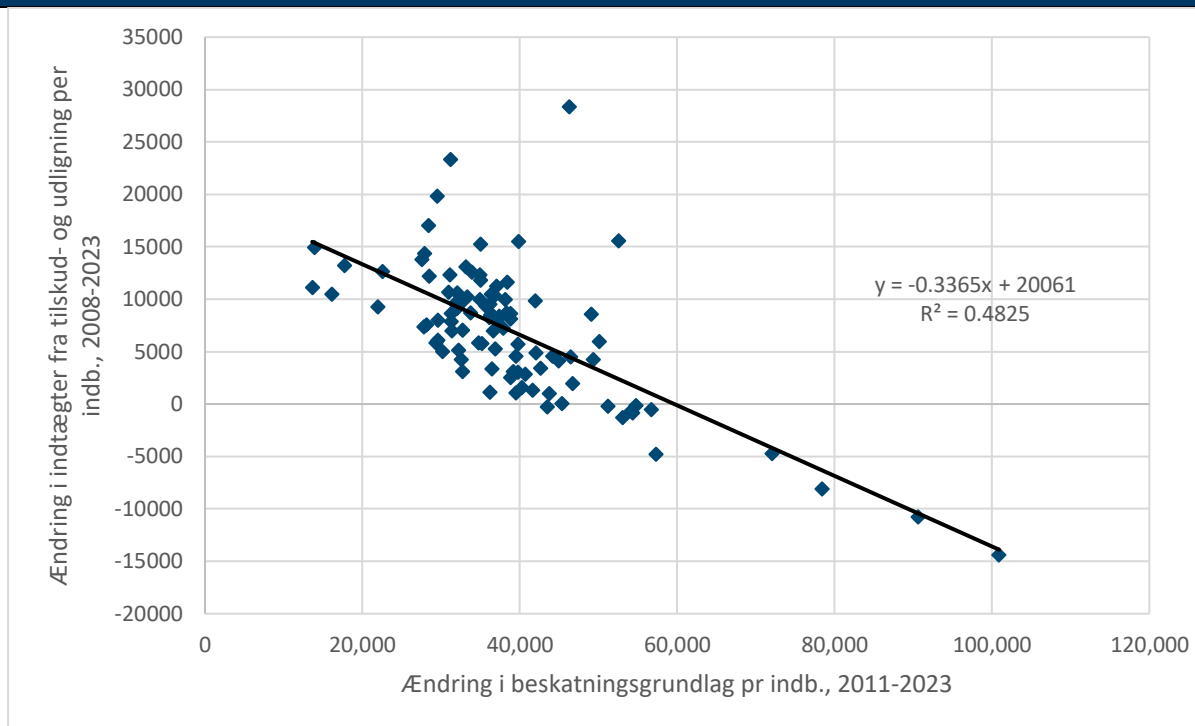
Det fremgår af figur 10, at hvis indbyggerne i alle kommuner skal bidrage med samme beløb i kroner og ører til staten via skatter, skal der flyttes skatteopkrævning på 36,1 milliarder kroner til indbyggerne i kommuner med skattebetaling per indbygger under landsgennemsnittet. Der skal flyttes tilskud og udligning per indbygger på 25,2 milliarder kroner, hvis 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 de 78 kommuner uden et positivt nettobidrag selv skulle finansiere deres overførsler og velfærdsydelser uden hjælp fra borgerne i de 20 kommuner med positivt nettobidrag.

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 overførselsydelser.

Det vil også være stærkt problematisk at øge omfordelingen via det kommunale finansieringssystem, da systemet allerede i dag er drevet så vidt i omfordelingsmæssig henseende, at systemet er kommet til at rumme en væsentlig svækkelse af incitamenter 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, så bliver kommunens tildeling af tilskud og udligning reduceret. Det svarer til, at kommunen relativt lidt 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., 2011-2023 (2023 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.

Det er politisk blevet besluttet at udflytte statslige arbejdspladser, men med betydelige omkostninger og uden nogen sikker evidens. Der er tilsvarende gjort bestræbelser for at sprede uddannelser, men de uddannelsessøgende accepterer i vid udstrækning ikke sådan en politik. I forhold til at sikre yderområder bedre infrastruktur er der sket en betydelig udbredelse af bredbånd, da det forventes at have en betydelig betydning for lokalisering af virksomheder og bosætning i landets yderområder. De hidtidige politiske tiltag for at sikre større selvstændig økonomisk bæredygtighed i yderområderne ser altså ud til at være enten virkningsløse eller udtømt.

Det kommunale tilskudssystem rummer derimod betydelige 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 udkantskommunerne. For en nærmere beskrivelse af, hvordan et alternativt udligningssystem kan udformes, henvises til Christoffersen og Larsen (2014).

## Litteratur

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.

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 incitament i kommunerne – en undersøgelse af mulighederne for at forene kommunalt selvstyre med en bæredygtig kommunal finansieringsmodel. CEPOS arbejdsrapport.

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

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

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's Press.

Larsen, Karsten Bo (2018): Regional omfordeling i Danmark 2007 – 2018 - En analyse af de offentlige betalingsstrømme over kommunegrænserne. Cepos Arbejdspapir.

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 Økonomiforbundets Forlag.

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

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

## Bilagstabel

**Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2023 (kr.).**

| Kommune                | Nettobetaling pr indb | Skatter til staten pr indb | Indtægter fra tilskud og udligning pr indb | Indkomstoverførsler pr indb | Ændring i nettobetaling fra 2011 til 2023 (2023 priser) |
|------------------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>Albertslund</b>     | -57290                | 47414                      | 37524                                      | 49928                       | 3329                                                    |
| <b>Allerød</b>         | 4682                  | 82454                      | -11022                                     | 38712                       | -8361                                                   |
| <b>Assens</b>          | -50698                | 50628                      | 24799                                      | 53054                       | 5069                                                    |
| <b>Ballerup</b>        | -41270                | 58688                      | 15132                                      | 53557                       | 1272                                                    |
| <b>Billund</b>         | -36449                | 133049                     | 14804                                      | 46803                       | -4385                                                   |
| <b>Bornholm</b>        | -71976                | 44794                      | 31367                                      | 64275                       | 8221                                                    |
| <b>Brøndby</b>         | -59316                | 46984                      | 37165                                      | 56565                       | 4779                                                    |
| <b>Brønderslev</b>     | -52311                | 49052                      | 26419                                      | 53734                       | 4489                                                    |
| <b>Dragør</b>          | 1195                  | 86496                      | -6896                                      | 43960                       | -8455                                                   |
| <b>Egedal</b>          | -9224                 | 68426                      | 1809                                       | 38382                       | -1818                                                   |
| <b>Esbjerg</b>         | -45678                | 56235                      | 20439                                      | 52536                       | 4122                                                    |
| <b>Fanø</b>            | -40403                | 53877                      | 1682                                       | 58712                       | 4266                                                    |
| <b>Favrskov</b>        | -29359                | 58131                      | 10735                                      | 43285                       | 2942                                                    |
| <b>Faxe</b>            | -43343                | 54439                      | 20409                                      | 50410                       | 2004                                                    |
| <b>Fredensborg</b>     | -14315                | 78079                      | 4351                                       | 45278                       | -462                                                    |
| <b>Fredericia</b>      | -49906                | 55087                      | 18427                                      | 56111                       | -455                                                    |
| <b>Frederiksberg</b>   | -19452                | 84016                      | -6059                                      | 48408                       | 1844                                                    |
| <b>Frederikshavn</b>   | -56657                | 50675                      | 26369                                      | 59110                       | 4842                                                    |
| <b>Frederikssund</b>   | -33161                | 60922                      | 12703                                      | 48505                       | 1165                                                    |
| <b>Furesø</b>          | -6683                 | 86091                      | -3295                                      | 44184                       | -4369                                                   |
| <b>Faaborg-Midtfyn</b> | -53207                | 49591                      | 24438                                      | 55248                       | 5270                                                    |
| <b>Gentofte</b>        | 54069                 | 195053                     | -40732                                     | 38974                       | -2026                                                   |
| <b>Gladsaxe</b>        | -27947                | 67427                      | 9641                                       | 47584                       | 2429                                                    |
| <b>Glostrup</b>        | -37781                | 57460                      | 16220                                      | 52166                       | 6293                                                    |
| <b>Greve</b>           | -20380                | 65560                      | 9378                                       | 45263                       | 205                                                     |
| Kommune                | Nettobetaling pr indb | Skatter til staten pr indb | Indtægter fra tilskud og udligning pr indb | Indkomstoverførsler pr indb | Ændring i nettobetaling fra 2011 til 2023 (2023 priser) |

Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2023 (kr.).

|                      |                                   |                                           |                                                                   |                                         |                                                                        |
|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>Guldborgsund</b>  | -63239                            | 47776                                     | 32956                                                             | 61032                                   | 7093                                                                   |
| <b>Haderslev</b>     | -51127                            | 50520                                     | 26589                                                             | 54561                                   | 5392                                                                   |
| <b>Halsnæs</b>       | -51304                            | 54128                                     | 21501                                                             | 55579                                   | 3954                                                                   |
| <b>Hedensted</b>     | -34009                            | 57569                                     | 13243                                                             | 44944                                   | 4186                                                                   |
| <b>Helsingør</b>     | -36537                            | 70256                                     | 9750                                                              | 51705                                   | 5321                                                                   |
| <b>Herlev</b>        | -41908                            | 56866                                     | 20383                                                             | 51542                                   | 3552                                                                   |
| <b>Herning</b>       | -36010                            | 56083                                     | 16461                                                             | 48413                                   | 5212                                                                   |
| <b>Hillerød</b>      | -18523                            | 69546                                     | 4231                                                              | 43575                                   | -1320                                                                  |
| <b>Hjørring</b>      | -50803                            | 51757                                     | 24761                                                             | 54722                                   | 1329                                                                   |
| <b>Holbæk</b>        | -42793                            | 57515                                     | 19358                                                             | 49196                                   | 3635                                                                   |
| <b>Holstebro</b>     | -40217                            | 52976                                     | 18412                                                             | 49082                                   | 5574                                                                   |
| <b>Horsens</b>       | -45837                            | 53685                                     | 19840                                                             | 50512                                   | 4931                                                                   |
| <b>Hvidovre</b>      | -42015                            | 56014                                     | 21272                                                             | 49749                                   | 3589                                                                   |
| <b>Høje-Taastrup</b> | -42257                            | 52927                                     | 25154                                                             | 48528                                   | 2795                                                                   |
| <b>Hørsholm</b>      | 35472                             | 124650                                    | -28336                                                            | 44971                                   | -12503                                                                 |
| <b>Ikast-Brande</b>  | -40421                            | 52630                                     | 20829                                                             | 48817                                   | 1157                                                                   |
| <b>Ishøj</b>         | -63121                            | 46458                                     | 43096                                                             | 51370                                   | 7170                                                                   |
| <b>Jammerbugt</b>    | -50044                            | 48953                                     | 23140                                                             | 53537                                   | 6853                                                                   |
| <b>Kalundborg</b>    | -53012                            | 57112                                     | 25675                                                             | 55718                                   | 3596                                                                   |
| <b>Kerteminde</b>    | -50239                            | 57589                                     | 20973                                                             | 55762                                   | 6311                                                                   |
| <b>Kolding</b>       | -36432                            | 58501                                     | 15543                                                             | 48931                                   | 5297                                                                   |
| <b>København</b>     | -34062                            | 70179                                     | 9949                                                              | 46624                                   | 4806                                                                   |
| <b>Køge</b>          | -37744                            | 60776                                     | 17024                                                             | 48036                                   | 3166                                                                   |
| <b>Langeland</b>     | -80987                            | 43893                                     | 40312                                                             | 67836                                   | 7966                                                                   |
| <b>Lejre</b>         | -17850                            | 65521                                     | 7797                                                              | 42714                                   | -2767                                                                  |
| <b>Lemvig</b>        | -43858                            | 56084                                     | 20423                                                             | 50234                                   | 6411                                                                   |
| <b>Lolland</b>       | -85842                            | 46027                                     | 50251                                                             | 68079                                   | 11023                                                                  |
| Kommune              | <b>Nettobetalin<br/>g pr indb</b> | <b>Skatter til<br/>staten pr<br/>indb</b> | <b>Indtægter<br/>fra tilskud<br/>og<br/>udligning pr<br/>indb</b> | <b>Indkomstoverførsle<br/>r pr indb</b> | <b>Ændring i nettobetaling<br/>fra 2011 til 2023 (2023<br/>priser)</b> |
| <b>Læsø</b>          | -85759                            | 46997                                     | 58146                                                             | 66257                                   | 15487                                                                  |
| <b>Mariagerfjord</b> | -48071                            | 52532                                     | 22899                                                             | 52859                                   | 2960                                                                   |
| <b>Middelfart</b>    | -41269                            | 61914                                     | 13502                                                             | 52947                                   | -7139                                                                  |

Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2023 (kr.).

|                   |                       |                            |                                            |                             |                                                         |
|-------------------|-----------------------|----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------|
| Morsø             | -62742                | 48095                      | 33738                                      | 59130                       | 7111                                                    |
| Norddjurs         | -55538                | 48290                      | 29923                                      | 54956                       | 2386                                                    |
| Nordfyns          | -50934                | 50096                      | 23821                                      | 52788                       | 2997                                                    |
| Nyborg            | -59139                | 51397                      | 25442                                      | 60504                       | 6367                                                    |
| Næstved           | -46215                | 53367                      | 20483                                      | 53147                       | 4544                                                    |
| Odder             | -35468                | 56572                      | 12842                                      | 48766                       | 4761                                                    |
| Odense            | -54697                | 51324                      | 20914                                      | 55655                       | 6494                                                    |
| Odsherred         | -62576                | 49870                      | 22083                                      | 64141                       | 6894                                                    |
| Randers           | -51186                | 50992                      | 23639                                      | 54819                       | 4291                                                    |
| Rebild            | -32745                | 58717                      | 14933                                      | 45459                       | 2474                                                    |
| Ringkøbing-Skjern | -38298                | 53779                      | 18658                                      | 47969                       | 4774                                                    |
| Ringsted          | -38712                | 56260                      | 19383                                      | 48025                       | 2024                                                    |
| Roskilde          | -20215                | 72749                      | 4255                                       | 45686                       | 669                                                     |
| Rudersdal         | 30657                 | 144824                     | -29465                                     | 42849                       | -17348                                                  |
| Rødovre           | -47353                | 55709                      | 22664                                      | 53614                       | 5389                                                    |
| Samsø             | -72987                | 49645                      | 39613                                      | 63815                       | 15277                                                   |
| Silkeborg         | -34593                | 60478                      | 11801                                      | 47796                       | 4624                                                    |
| Skanderborg       | -22684                | 62589                      | 7866                                       | 41905                       | 1355                                                    |
| Skive             | -51365                | 50507                      | 25956                                      | 54665                       | 5525                                                    |
| Slagelse          | -56373                | 50275                      | 26438                                      | 56415                       | 5724                                                    |
| Solrød            | -5771                 | 77345                      | -21                                        | 40848                       | -9590                                                   |
| Sorø              | -44821                | 55804                      | 19218                                      | 50668                       | 2413                                                    |
| Stevns            | -39018                | 57096                      | 17252                                      | 51418                       | 3941                                                    |
| Kommune           | Nettobetaling pr indb | Skatter til staten pr indb | Indtægter fra tilskud og udligning pr indb | Indkomstoverførsler pr indb | Ændring i nettobetaling fra 2011 til 2023 (2023 priser) |
| Svendborg         | -53053                | 52356                      | 24020                                      | 56360                       | 5819                                                    |
| Syddjurs          | -41630                | 54465                      | 15317                                      | 52618                       | 6137                                                    |
| Sønderborg        | -48808                | 52710                      | 24832                                      | 55313                       | 6068                                                    |
| Thisted           | -49769                | 49539                      | 25081                                      | 53560                       | 7417                                                    |
| Tønder            | -56986                | 47815                      | 31016                                      | 54192                       | 6746                                                    |
| Tårnby            | -33991                | 59111                      | 16478                                      | 49074                       | -344                                                    |

**Tabel B1. Nettobetaling og hovedbetalingsstrømme for alle kommuner, 2023 (kr.).**

|                        |        |        |       |       |       |
|------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|
| <b>Vallensbæk</b>      | -14747 | 61182  | 8654  | 43132 | -229  |
| <b>Varde</b>           | -40458 | 52728  | 19831 | 48235 | 4259  |
| <b>Vejen</b>           | -42784 | 117755 | 21907 | 48428 | 5805  |
| <b>Vejle</b>           | -37423 | 61893  | 15759 | 49366 | 4929  |
| <b>Vesthimmerlands</b> | -53399 | 49716  | 30255 | 53117 | 8193  |
| <b>Viborg</b>          | -39110 | 53583  | 18662 | 49626 | 2791  |
| <b>Vordingborg</b>     | -61342 | 50597  | 26621 | 60943 | 7571  |
| <b>Ærø</b>             | -72040 | 42742  | 43422 | 64390 | 15158 |
| <b>Aabenraa</b>        | -49214 | 51667  | 26409 | 52625 | 4677  |
| <b>Aalborg</b>         | -45085 | 54651  | 17094 | 53575 | 5698  |
| <b>Aarhus</b>          | -38100 | 60297  | 11035 | 50984 | 4899  |

Kilde: Danmarks statistik

## Bilag: Familietypeberegninger

Nedenfor er angivet en beregning af konsekvenserne af et tankeeksperiment, hvor alle indbyggere i de 78 kommuner uden et positivt nettobidrag selv skulle finansiere deres offentlige velfærdsydelser og overførselsindkomster uden hjælp fra de 20 kommuner med et positivt nettobidrag (København, Frederiksberg, Dragør, Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk, Vallensbæk, Furesø, Allerød, Fredensborg, Hillerød, Hørsholm, Rudersdal, Egedal, Lejre, Roskilde, Solrød, Billund, Vejen og Skanderborg). Dette ville give et "hul" i statskassen på 134 mia. kr., hvilket svarer til en stigning i den statslige bundskat med 17,9 pct.-point<sup>2</sup>.

I beregningen er det antaget, at borgerne i de 20 kommuner med positivt nettobidrag fortsat 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 17,9 pct.-point, 2025

|                                                                        | Disponibel<br>indkomst,<br>før | Disponibel<br>indkomst,<br>efter | Forskel  |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------|
| <i>Par</i>                                                             |                                |                                  |          |
| Pensionistpar med en ATP, ejerbolig                                    | 335.600                        | 292.000                          | -43.600  |
| Par på kontanthjælp med 2 børn i børnehave og SFO, lejebolig           | 323.900                        | 269.900                          | -54.000  |
| Par på førtidspension, ny ordning, lejebolig                           | 310.400                        | 252.200                          | -58.200  |
| Arbejderfamilie med 2 børn i børnehave og SFO, lejebolig               | 617.700                        | 491.600                          | -126.100 |
| Arbejderpar, ingen børn, ejerbolig                                     | 639.700                        | 513.600                          | -126.100 |
| Funktionærfamilie med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig             | 902.300                        | 713.900                          | -188.400 |
| Direktørfamilie med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig               | 1.180.100                      | 888.000                          | -292.100 |
| <i>Enlige</i>                                                          |                                |                                  |          |
| Enlig kontanthjælpsmodtager uden forsørgerpligt, over 30 år, lejebolig | 121.600                        | 103.600                          | -18.000  |
| Enlig pensionist, lejebolig                                            | 195.700                        | 166.800                          | -28.900  |
| Enlig efterlønsmodtager på ny ordning, lejebolig                       | 173.500                        | 142.100                          | -31.400  |
| Enlig pensionist med ATP, ejerbolig                                    | 242.600                        | 210.500                          | -32.100  |
| Enlig førtidspensionist på ny ordning, lejebolig                       | 202.000                        | 166.200                          | -35.900  |
| Enlig dagpengemodtager uden børn, lejebolig                            | 197.400                        | 160.200                          | -37.300  |
| Enlig arbejder uden børn, lejebolig                                    | 294.500                        | 231.400                          | -63.000  |

Kilde: CEPOS-beregninger på Økonomiministeriets familietypemodell

<sup>2</sup> 134 mia. kr. efter tilbageløb, før adfærd (2023-niveau) svarer til et umiddelbart provenu på 174 mia. kr. Bundskattesatsen skal hæves med 17,9 pct.-point for at indbringe et umiddelbart provenu på 174 mia. kr. fra øvrige kommuner ud fra CEPOS' skattemodell. Skatteloft hæves tilsvarende. Der er ikke indregnet adfærdsvirkninger af en sådan skattestigning, som vil være betydelige.

