

Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem

Februar 2014

Økonomi- og indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem

Februar 2014

Økonomi- og Indenrigsministeriets
Finansieringsudvalg

Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem
Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, februar 2014

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-39-5

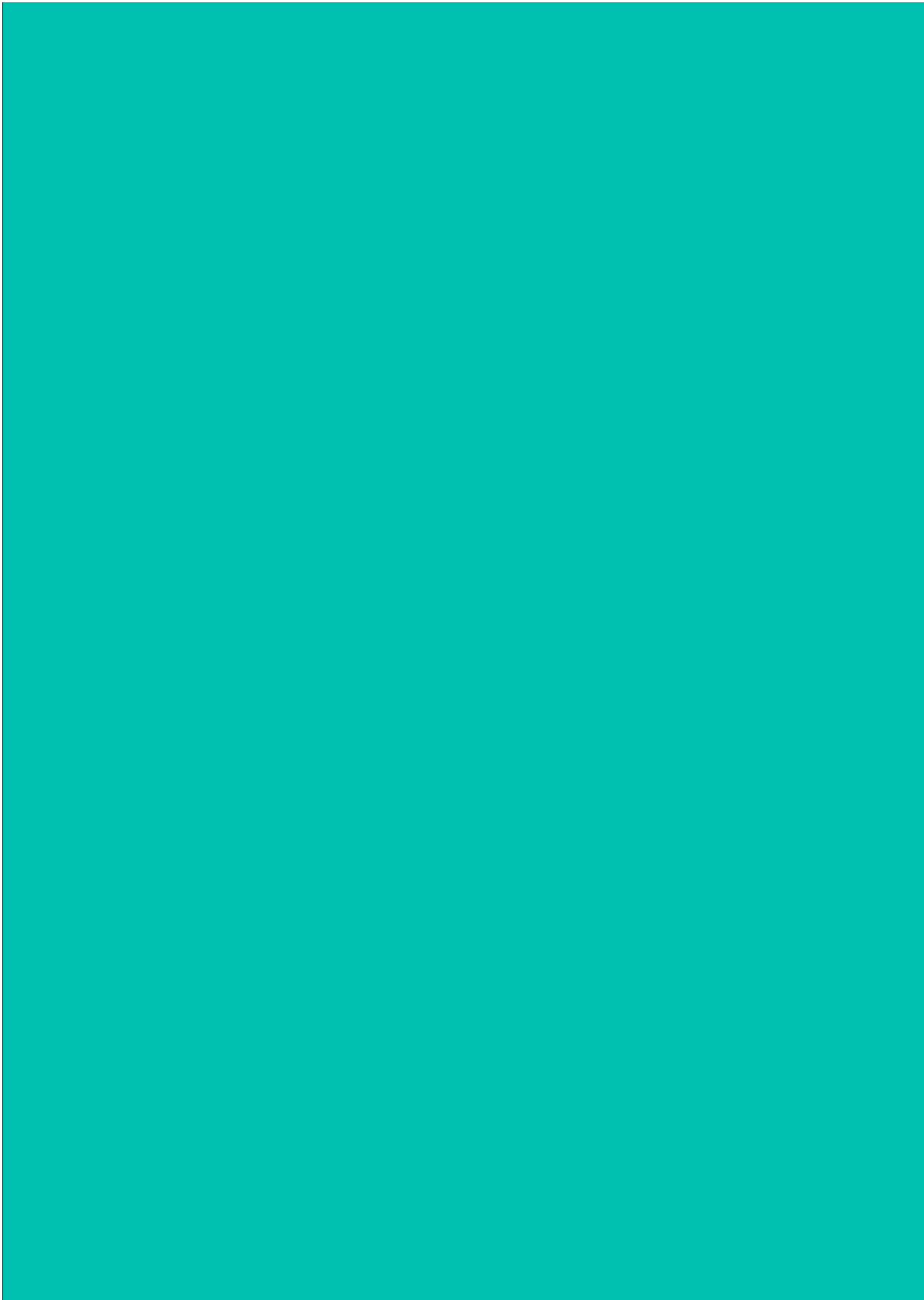
Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Indhold

1.	Kommissorium og baggrund	9
1.1	Baggrund og kommissorium for udvalgets arbejde med økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem	9
1.2	Udvalgets medlemmer	11
2.	Sammenfatning	12
2.1	Indledning	12
2.2	Sammenfatning af rapporten	13
3.	Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem	26
3.1	Faktorer, der fremmer økonomisk vækst	27
3.2	Kommunernes mulighed for at fremme økonomisk vækst	28
3.3	Det kommunale finansieringssystem og kommunernes adfærd	29
4.	Økonomisk aktivitet i kommunerne	32
4.1	Geografisk fordeling af erhvervsaktivitet	32
4.2	Bopæls- og arbejdsstedskommuner	35
4.3	Kommunernes beskatningsgrundlag og udligning	40
4.4	Gruppering af kommuner	42
4.5	Økonomisk aktivitet fordelt på virksomhedstyper	44
5.	Rammevilkår og virksomhedslokalisering	52
5.1	Hvilke rammevilkår spiller en rolle for virksomhedernes lokalisering?	52
5.2	Hvilke rammevilkår kan kommunerne påvirke?	53
5.3	Kommunernes udgifter til erhvervsindsats	57
6.	Kommunernes omkostninger og gevinster ved øget erhvervsaktivitet	62
6.1	Potentielle omkostninger og gevinster for kommunerne ved virksomhedslokalisering	63
6.2	Economic base teorien og opstilling af scenarium	65
6.3	Eksempel 1: Kommunaløkonomiske virkninger i grundmodel	66
6.3.1	Eksemplets forudsætninger og antagelser	66
6.3.2	Resultater i eksempel 1	70
6.3.3	Betragtninger på kommunegrupper	71
6.4	Eksempel 2: Kommunaløkonomiske virkninger i model med pendling og afledte virkninger	72
6.4.1	Beskrivelse af LINE-modellen	72
6.4.2	Opstilling af eksempel 2	80
6.4.3	Virkning på antal arbejdspladser og beskæftigede	80
6.4.4	Samlede virkninger for kommunegrupper	89
6.5	Eksempler på kommunaløkonomiske virkninger af alternative arealanvendelser	90
6.6	Opsamling vedr. omkostninger og gevinster	96
7.	Tilskuds- og udligningssystemets rolle	98
7.1	Tilskuds- og udligningssystemets formål	98

Indhold

7.2	Tilskuds- og udligningssystemets påvirkning af omkostninger og gevinster ved virksomhedslokalisering	99
7.3	Tilskuds- og udligningssystemets virkning som forsikringsmekanisme.....	100
8.	Socioøkonomiske virksomheder, grøn omstilling mv	102
8.1	Socialøkonomiske virksomheder	102
8.2	Fleksjob.....	105
8.3	Grøn vækst.....	108
8.4	Kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber	111
9.	Overvejelser	115
9.1	Opsummering af resultater	115
9.2	Mulige tiltag til fremme af vækst og nye arbejdspladser	116
9.2.1	Indkomstskat	116
9.2.2	Selskabsskat	118
9.2.3	Udligningsniveau	123
9.2.4	Udgiftsbehovskriterier.....	130
Bilag 1	132



1. Kommissorium og baggrund

1.1 Baggrund og kommissorium for udvalgets arbejde med økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem

Det indgik i regeringens aftale af 16. maj 2012 med Enhedslisten om justeringer i udlignings-systemet, at der skulle igangsættes et arbejde i Finansieringsudvalget om økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem.

I januar 2013 blev der fastsat et kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde til ultimo 2013. Der indgik heri nedenstående om arbejdet vedrørende økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem:

”Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem

Aftalen mellem regeringen og Enhedslisten om justeringer i det kommunale tilskuds- og udligningssystem konstaterer, at kommunernes primære opgave er at tilvejebringe en række servicetilbud og varetage den sociale sikring for borgerne, men at kommunerne også på flere måder har mulighed for at påvirke den økonomiske og socioøkonomiske udvikling i lokalområdet, og dermed den samfundsøkonomiske vækst. I relation til udvikling af nye arbejdspladser og det kommunale finansieringssystem fremgår det af aftalen:

”Der igangsættes et arbejde under Finansieringsudvalget, der skal se på finansieringssystemets mulige påvirkning af kommunernes incitament til at tiltrække virksomheder og skabe arbejdspladser, herunder inden for socioøkonomiske virksomheder, fleksjob og grøn omstilling”.

Udvalget skal på denne baggrund behandle følgende emner:

a) Kommunernes mulighed for at fremme skabelsen af lokale arbejdspladser

Som baggrund for den efterfølgende analyse af finansieringsforholdenes betydning anmodes udvalget om:

- med udgangspunkt i, hvilke rammevilkår for private virksomheder der er af betydning for skabelse af nye arbejdspladser, at redegøre for kommunernes mulighed for at påvirke (nogle af) disse rammevilkår så som servicetilbud til de ansatte og deres familie, adgang til attraktive boliger, adgang til erhvervsgrunde, adgang til effektiv
-

virksomhedsrettet sagsbehandling inden for f.eks. byggesagsbehandling og miljøgodkendelser, infrastruktur og kommunal erhvervsservice,

- at belyse kommunernes muligheder for at understøtte etablering af socioøkonomiske virksomheder, fleksjob og grøn omstilling,
- samt nærmere at belyse i hvilket omfang rammevilkårene kan have betydning for virksomhedernes valg af lokalisering, idet den nuværende fordeling af økonomisk aktivitet mellem kommunerne på arbejdsplads og bolig tages i betragtning.

b) Kommunernes omkostninger og gevinster ved virksomhedslokalisering

Etablering af nye virksomheder og vækst i eksisterende virksomheder kan medføre såvel omkostninger som gevinster for kommunerne. Det gælder både for kommuner, som er arbejdsstedskommune, og kommuner, som er bopælskommune.

Udvalget anmodes på denne baggrund om:

- at belyse kommunernes omkostninger og gevinster ved etablering af nye virksomheder eller vækst i eksisterende virksomheder, herunder at belyse omkostninger og gevinster ved kommunernes deltagelse i selskaber (bl.a. efter L 548 og tidligere love) ud fra erfaringerne i kommuner med deltagelse i forskellige typer af selskaber.
- og i den forbindelse at tage hensyn til såvel direkte som mere indirekte omkostninger og gevinster samt kommunens beliggenhed og type (by/land, arbejdsstedskommuner/bopælskommuner etc.)

I forbindelse med beregningerne tages der højde for, at det kommunale finansieringssystem – udover sociale refusioner – indebærer indtægter til kommunerne fra personlige indkomstskatter og ejendomsskatter samt fra erhvervsskatterne selskabsskat og dækningsafgift. De indtægter, som kommunerne modtager fra bloktilskud og tilskud og udligning afhandles i punkt c).

Udvalget kan tage udgangspunkt i generelle opgørelser, standardiserede eksempler, eller konkrete cases.

c) det kommunale tilskuds- og udligningssystemets rolle

Med udgangspunkt i de foregående analyser af omkostninger og gevinster ved virksomhedslokalisering skal udvalget:

- redegøre for og opgøre tilskuds- og udligningssystemets effekt på kommunernes omkostninger og gevinster, idet såvel virkningen af udgiftsbehovsudligningen som skatteudligningen medtages.

Det forudsættes, at udvalget videre drøfter spørgsmål om tilskuds- og udligningssystemets

- virkning for henholdsvis arbejdssteds- og bopælskommune,
- virkning for udlægning af jord til erhvervsformål og boligformål,
- virkning som forsikring af stabilitet i indkomstgrundlaget i forhold til udsving i den erhvervsøkonomiske aktivitet.

Overordnet skal udvalget være opmærksom på elementer i systemet, som måtte have negativ betydning for kommuners incitament til at understøtte økonomisk udvikling og nye arbejdspladser.

d) Tiltag til fremme af vækst og nye arbejdspladser

På baggrund af udvalgets undersøgelser skal det forsøges at identificere evt. muligheder for vækstfremmende tiltag i det kommunale finansieringssystem og belyse konsekvenserne heraf.

Ud over mulige konsekvenser for væksten og arbejdspladser skal konsekvenserne for den enkelte kommunes samlede finansiering også så vidt muligt belyses.

Der skal i den forbindelse være opmærksomhed om, at det er den samlede vækst i landet der ønskes fremmet – fremfor lokal vækst som foregår ved at trække aktivitet fra én kommune til en anden.

Udvalget afrapporterer om dette område ved udgangen af 2013.”

1.2 Udvalgets medlemmer

Følgende har deltaget i udvalgets arbejde:

Niels Jørgen Mau, Økonomi- og Indenrigsministeriet (formand)

Per Nielsen; KL

Ole Cordsen, KL

Per Kampmann, Beskæftigelsesministeriet

Christian Meyer, Erhvervs- og Vækstministeriet

Malene Axelsen Mundt, Erhvervs- og Vækstministeriet

Louise Stibolt Westh, Finansministeriet

Lars Nørkjær Nielsen, Social-, Børne- og Integrationsministeriet

Poul Christensen, Skatteministeriet

Simon Kjær Poulsen, Skatteministeriet

Laura Glavind, Danske Regioner

Dorte Lemmich Madsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Bjarne Simonsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Nils Majgaard Jensen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Niels Boye Morving, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Mette Skak-Nielsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Ditte Løvenborg, Økonomi- og Indenrigsministeriet

2. Sammenfatning

2.1 Indledning

Baggrunden for udvalgets arbejde er kommissoriet, som fremgår af kapitel 1. Denne del af udvalgets arbejde er sat i gang med henblik på at undersøge det kommunale finansierings-systems mulige påvirkninger af kommunernes incitamenter til at tiltrække virksomheder og skabe arbejdspladser.

Udvalget har på den baggrund behandlet følgende emner:

- Kommunernes mulighed for at fremme skabelsen af lokale arbejdspladser
- Kommunernes omkostninger og gevinster ved virksomhedslokalisering
- Det kommunale tilskuds- og udligningssystemets rolle

Det bemærkes, at kommunernes muligheder for at fremme vækst bl.a. er påvirket af de lovgivningsmæssige rammer som f.eks. planloven, kommunalfuldmagten, miljølovgivningen mv. Disse forhold er ikke behandlet i dette udvalg, som specifikt har set på relationerne til det kommunale finansieringssystem.

Udvalget har opstillet en række beregningseksempler på de kommunaløkonomiske virkninger ved etablering af en ny virksomhed i kommunen. Med henblik på at nuancere udvalgets beregninger på kommuneniveau er der foretaget beregninger på Center for Regional- og Turismeforsknings lokaløkonomiske model LINE (Local INterregional Economic Model) til belysning af den lokaløkonomiske betydning af erhvervsfremme.

LINE-modellen er et redskab til at beregne lokaløkonomiske konsekvenser af udefrakommende begivenheder, ændrede forudsætninger, egne tiltag mv. Udvalget har brugt modellen til at vurdere ændringen i antallet af arbejdspladser og beskæftigede i de enkelte kommuner ved etablering af en ny virksomhed i den enkelte kommune.

På baggrund af udvalgets analyser har udvalget skitseret nogle overvejelser om forhold, som vil kunne styrke kommunernes økonomiske incitamenter til at tiltrække virksomheder. Det må i den forbindelse også tages i betragtning, at tilskuds- og udligningssystemet fortsat skal kunne udfylde sin rolle mht. at skabe nogenlunde ensartede økonomiske vilkår for kommunerne, hvilket vurderes i sidste ende er en forudsætning for opretholdelsen af en decentraliseret offentlig sektor som den danske. Det indebærer endvidere, at kommunerne er sammenlignelige med hensyn til skat og service uanset forskelle i det økonomiske udgangspunkt.

2.2 Sammenfatning af rapporten

Rapporten er grundlæggende opbygget i tre dele.

Den første del, som består af kapitlerne 3-5, indeholder de beskrivende afsnit, som danner udgangspunkt for de efterfølgende redegørelser og analyser. I de beskrivende afsnit redegøres for de relevante statistiske forhold, herunder den geografiske fordeling af erhvervsaktiviteten, pendlingsforhold og forskellen mellem bopæls- og arbejdsstedskommuner, som har betydning for kommunernes indtægtsforhold. Endvidere redegøres kort for faktorer, der kan fremme økonomisk vækst. Endeligt ses der på de generelle rammevilkårs betydning for virksomhedernes lokalisering. De generelle rammevilkår har overordnet betydning for, hvor attraktivt det er at investere i danske arbejdspladser og skabe nye job. På lokalt plan har de lokale rammevilkår også betydning for, hvor virksomheder vælger at placere deres produktion og arbejdspladser. Generelle og lokale rammevilkår kan f.eks. være arbejdsudbud, uddannelse og kompetenceniveau, velfungerende markeder, beskatning samt en moderne offentlig sektor og sund samfundsøkonomi mv.

Den anden del af rapporten består af kapitel 6-8, som indeholder udvalgets redegørelser og analyser. Et centralt punkt her er udvalgets analyser af omkostninger og gevinster ved etablering af en ny virksomhed i kommunen. Udvalgets beregninger tyder på, at det for alle typer af kommuner vil være en økonomisk fordel, når der etableres en ny virksomhed i kommunen. Men de lokale pendlingsforhold har dog også betydning for, hvor stor en del af gevinsten, der tilfalder den kommune, hvor virksomheden bliver etableret. Denne del af rapporten indeholder endvidere en kort beskrivelse af tilskuds- og udligningssystemets rolle og udvalgets redegørelse for socioøkonomiske virksomheder, grøn omstilling mv.

Den tredje del af rapporten består af kapitel 9, som omfatter udvalgets overvejelser om eventuelle tiltag i relation til det kommunale finansieringssystem, der ville kunne styrke kommunernes incitamenter til at tiltrække virksomheder. Der ses i den forbindelse på fordele og ulemper ved forskellige tiltag, som kunne styrke kommunernes indtægter i forbindelse med etablering af nye virksomheder i kommunen. Overvejelserne vedrører følgende forhold:

- Indkomstskat
- Selskabsskat
- Udligningsniveau
- Udgiftsbehovskriterier

Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem

I kapitel 3 redegøres indledningsvist for faktorer, der fremmer økonomisk vækst generelt set. Dernæst indsnævres emnet til nærmere at fokusere på kommunale muligheder for at påvirke den økonomiske udvikling og sammenhængen til det kommunale finansieringssystem.

Økonomisk vækst skabes ved øget arbejdsindsats eller ved øget produktivitet. En øget arbejdsindsats i form af enten flere beskæftigede eller flere arbejdstimer øger produktionen og bidrager dermed til den økonomiske vækst. Det samme kan opnås ved en større anvendelse af fysisk kapital og en forbedret ressourceudnyttelse.

Herudover har en række faktorer betydning. Der kan i den forbindelse nævnes investeringer i forskning, uddannelse, infrastruktur, indretningen af skattesystemet og arbejdsmarkedet samt konkurrencelovgivning og regulering. Disse forhold er ikke kommunernes ansvar, men kommunerne, hvis økonomiske aktivitet svarer til ca. 25 pct. af BNP, har en betydelig indirekte og direkte indflydelse på den økonomiske udvikling. Kommunerne har således mulighed for at påvirke f.eks. beskæftigelsen, yde rådgivning til virksomheder og iværksættere mv., som også har betydning for den økonomiske vækst. Kommunerne har også betydning for virksomhedernes vækstvilkår som den myndighed, virksomhederne hyppigst er i kontakt med f.eks. i forbindelse med miljøgodkendelser, byggetilladelser mv. Dertil kommer, at kommunerne kan medvirke til at gøre det attraktivt for udenlandske virksomheder at placere deres aktiviteter i Danmark og i det hele taget sikre arbejdskraften gode vilkår ved at udbyde en offentlig service så omkostningseffektivt og målrettet som muligt til en kommuneskat, der ikke er højere end nødvendigt. Endvidere kan kommunerne stimulere virksomhedsdannelse ved at tilbyde rådgivning og assistance.

En side af kommunernes vækstfremmende adfærd er de rammevilkår kommunen kan påvirke. En anden – og for dette udvalgsarbejde afgørende – faktor er, i hvilket omfang en kommune prioriterer at føre en vækstfremmende politik og handler derefter. Her indgår problemstillingen om, hvorvidt finansieringssystemet påvirker kommunernes incitament til at gøre en indsats gennem nogle af de ovenfor beskrevne handlemuligheder.

Det er langt fra givet, hvad der præcist er afgørende for kommunens politiske styre i kommunens prioriteringer i forhold til en vækstfremmende politik. Der kan principielt peges på følgende forhold som vigtige motivationsfaktorer eller hensyn for kommunalpolitikkerne:

- *Hensynet til de kommunale indtægter*, dvs. skat og udligning.
- *Hensynet til udgiftsbudgettet*, dvs. udgifter til dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension mv.
- *Hensynet til borgernes indtægter*.
- *Hensynet til sammenligning* af kommunernes produktivitet og effektivitet.

I denne sammenhæng er det lagt til grund, at specielt det første hensyn er en afgørende motivationsfaktor. De andre faktorer må imidlertid have in mente i den samlede vurdering af, hvordan ændringer i det kommunale finansieringssystem vil kunne påvirke kommunernes vækstfremmende adfærd.

Økonomisk aktivitet i kommunerne

I kapitel 4 beskrives den økonomiske aktivitet i kommunerne med hensyn til fordelingen af produktionen, indkomsterne og pendlingen.

Den geografiske fordeling af produktionen i Danmark er ujævnt fordelt. BNP pr. indbygger er relativt høj i hovedstadsområdet, Aarhus, Aalborg og dele af Midt- og Syddjylland og lavere i det øvrige land, særligt i det øvrige Sjælland og Fyn samt Lolland-Falster. Fordelingen viser således en tendens til, produktionen især er koncentreret i og omkring byerne.

At nogle kommuner har et lavt BNP-niveau pr. indbygger er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne nødvendigvis har et lavt indkomstniveau pr. indbygger. De kommunale niveauer for BNP hhv. indkomst pr. indbygger påvirkes således af pendling over kommunegrænser-

ne. Værditilvæksten henføres til den kommune, hvor arbejdsstedet er placeret, mens arbejdsindkomsten henføres til de beskæftigedes bopælskommune.

Forholdet mellem indpendling og udpending kan også opfattes som en "selvforsyningsgrad" med hensyn til arbejdspladser, dvs. i hvilket omfang der inden for kommunen findes et antal arbejdspladser svarende til antallet af erhvervsaktive i kommunen. Hvis indpendling og udpending er lige store, svarer antallet af arbejdspladser i kommunen til antallet af beskæftigede bosat i kommunen.

I 2012 var der 31 kommuner, som havde højere indpendling end udpending. Overordnet har kommunerne med et højt produktionsniveau også en høj grad af indpendling. Således er særligt de store bykommuner arbejdsstedskommuner - dvs. København, Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg kommuner. Men også en række forstadskommuner til København er arbejdsstedskommuner. Det samme gælder for en række jyske kommuner – primært beliggende i Midtjylland.

For den enkelte kommunes økonomi er størrelsen af det kommunale beskatningsgrundlag afgørende. Beskatningsgrundlaget afhænger i hovedsagen af indkomsterne for de personer, der bor i kommunen. Beskatningsgrundlaget er derfor både afhængigt af erhvervsaktiviteten i området og af pendlingsmønstret.

Rammevilkår og virksomhedslokalisering

I kapitel 5 beskrives de generelle rammevilkårs betydning for virksomhedernes lokalisering. De generelle rammevilkår har overordnet stor betydning for, hvor attraktivt det er at investere i danske arbejdspladser og skabe nye job. På lokalt plan har de betydning for, hvor virksomheder vælger at placere deres produktion og arbejdspladser. Rammevilkårene kan f.eks. være arbejdsudbud, uddannelse og kompetenceniveau, velfungerende markeder, beskatning samt en moderne offentlig sektor og sund samfundsøkonomi mv.

Forskelle på tværs af kommuner vil i et vist omfang betyde, at de enkelte kommuners politik kun vil have betydning for, hvordan virksomhederne fordeler sig i kommunerne. I det omfang at kommunernes samlede indsats forbedrer vækstvilkårene set over en bred kam, vil det dog forbedre landets samlede konkurrenceevne. Kommunernes indsats vil altså i denne situation kunne stimulere virksomhedsdannelse og gøre det attraktivt for udenlandske virksomheder at placere deres aktiviteter i Danmark.

Kommunerne varetager dels den lokale erhvervsservice, som blandt andet omfatter information og vejledning om start, drift og udvikling af en virksomhed, og dels de lokale erhvervsudviklingsaktiviteter. Herudover har kommunerne ansvaret for den specialiserede erhvervsservice, der varetages i regi af de kommunalt ejede væksthuse og primært har fokus rettet mod virksomheder med vækstpotentiale. Endelig varetager kommunerne en lang række virksomhedsrettede myndighedsopgaver på forskellige områder, herunder miljøgodkendelser og byggesagsbehandling, ligesom kommunerne kan pålægge virksomhederne visse skatter og afgifter.

Kommunerne kan endvidere (alene eller i fælleskommunale samarbejder) gennemføre erhvervsudviklingsaktiviteter med henblik på at fremme overordnede kommunale erhvervspoli-

tiske mål. Det kan f.eks. være samarbejdsprojekter om innovation, lederudviklingsprogrammer, kollektive forløb, kurser, målrettede vejledningsforløb samt tiltrækning og servicering af udenlandsk arbejdskraft.

De kommunale virksomhedsrettede myndighedsopgaver omfatter bl.a. miljøgodkendelser, miljøtilsyn, husdyrgodkendelser, affaldshåndtering, spildevandstilladelser, miljøtekniske vurderinger, klagebehandling vedr. støj og lugt, jordforurening, lokalplansager, jordsalg og byggesagsbehandling. Kvalitet, hastighed og imødekommenhed i forbindelse med den kommunale virksomhedsrettede sagsbehandling kan have betydning for, hvor virksomhederne vælger at placere deres aktiviteter.

På lokalt niveau varetager kommunerne beskæftigelsesindsatsen for borgere og virksomheder. De kommunale jobcentre varetager alle de beskæftigelsesrettede opgaver for alle borgergrupper: beskæftigede, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, revalidender, personer i fleksjob og på ledighedsydelse m.fl. og for virksomhederne.

Der findes ikke samlede opgørelser over kommunernes udgifter til alle de ovennævnte forhold, men udgifterne til erhvervsservice og iværksætteri kan opgøres på kommuneniveau.

Der er betydelige forskelle på, hvor meget de enkelte kommuner afsætter til erhvervsservice og iværksætteri. Kommunerne i hovedstadsområdet bruger generelt væsentligt mindre på dette udgiftsområde end kommunerne i det øvrige land. I 2013 budgetterer kommunerne i Region Hovedstaden således med udgifter på i gennemsnit 22 kr. pr. indbygger, mens gennemsnittet i alle de øvrige regioner ligger på over 70 kr. pr. indbygger. Højest ligger gennemsnittet for kommunerne i Region Syddanmark, hvor kommunerne budgetterer med udgifter på 114 kr. pr. indbygger. Der er dog også betydelige variationer inden for de enkelte regioner og områder. Forskelle i kommunernes konteringspraksis kan dog have en vis betydning for resultatet.

For landet som helhed er der en tendens til, at udflytningkommunerne har højere udgifter pr. indbygger til erhvervsservice og iværksætteri end indflytningkommunerne. Denne tendens kan eventuelt hænge sammen med forskelle i kommunernes rammevilkår.

Indpendlerkommunerne omfatter blandt andet de større bykommuner. Mange virksomheder finder det hensigtsmæssigt at lokalisere sig her. Udflytningkommunerne omfatter derimod en række kommuner – herunder blandt andet land og yderkommuner – som har vanskeligere ved at tiltrække virksomheder. I disse kommuner kan der derfor være en tendens til at prioritere den kommunale indsats med henblik på at tiltrække virksomheder.

Kommunernes omkostninger og gevinster ved øget erhvervsaktivitet

I kapitel 6 forsøges det at belyse kommunernes omkostninger og gevinster ved etablering af en ny virksomhed i kommunen. Med henblik på at illustrere virkningen opstilles to regneeksempler på den økonomiske virkning i forskellige kommuner ved etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser i kommunen.

Der opstilles først et simpelt eksempel med ensartede forudsætninger om pendling mv. for alle kommuner. I eksemplet indgår der ikke dynamiske multiplikatoreffekter, og der forudsættes ikke forskelle i pendlingsomfanget. Dette eksempel illustrerer derfor primært forskelle, der kan tilskrives udligningssystemet – herunder beskæftigelsestilskuddet.

Eksemplet peger på, at der vil være en økonomisk gevinst for alle typer af kommuner, hvis der etableres en ny virksomhed i kommunen. Gevinsten for kommunerne uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud vil dog være lidt mindre end for de øvrige kommuner.

I det andet eksempel inddrages yderligere effekter. Eksemplet er baseret på den såkaldte LINE-model, som er opbygget af Center for Regional- og Turismeforskning. Ved hjælp af LINE-modellen er beskæftigelsesvirkningen for de enkelte kommuner af etableringen af en ny virksomhed i kommunen beregnet. I denne model indgår dynamiske multiplikatoreffekter og de konkrete pendlingsmønstre mellem kommunerne. Multiplikatoreffekterne indebærer, at når der etableres en ny virksomhed, vil det sætte gang i yderligere økonomisk aktivitet og beskæftigelse. I det konkrete eksempel er der foretaget beregninger på etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser. Resultaterne i LINE-modellen viser visse forskelle mellem kommunerne, men i gennemsnit giver det anledning til etablering af i alt 195 nye arbejdspladser.

Forskelle i pendlingsmønstret betyder dog, at beskæftigelsesvirkningerne i varierende omfang bliver spredt ud på et større antal kommuner. I hovedstadsområdet er der et betydeligt omfang af pendling mellem kommunerne. Det betyder, at når der etableres en ny virksomhed i en kommune, vil kun et mindre antal af de beskæftigede på virksomheden have bopæl i den pågældende kommune. Andre steder i landet vil en større andel af de beskæftigede på virksomheden også bo i den pågældende kommune.

Beregningerne i begge eksempler viser en gevinst for alle typer af kommuner. Det andet eksempel illustrerer imidlertid også, at gevinsten for en kommune i hovedstadsområdet dog isoleret set vil være betydelig mindre end for de øvrige kommuner. Det hænger sammen med den omfattende pendling mellem hovedstadskommunerne, som bevirker, at en betydelig del af gevinsten tilfalder andre kommuner end den, hvor virksomheden bliver etableret. Det bemærkes dog samtidig, at gevinsten ser ud til samlet set i vid udstrækning at blive inden for hovedstadsområdet. Dermed får flere kommuner i hovedstadsområdet gevinst af arbejdspladser placeret i en hovedstadskommune. Desuden spredes de samlede gevinster for området via hovedstadsudligningen. Den enkelte arbejdspladskommune vil registrere det som en vis ekstra udligning fra de øvrige hovedstadskommuner, som dog ikke vil kunne måle sig med det umiddelbare udligningstab som følge af forbedrede indkomster i arbejdsstedskommunen.

Beregningerne er konkret illustreret ved to regneeksempler for henholdsvis Ballerup og Herning Kommuner.

Regneeksemplet tyder på, at etablering af en ny virksomhed i Ballerup Kommune med 100 arbejdspladser vil give anledning til, at der – med indregning af dynamiske effekter – vil opstå i alt 170 arbejdspladser på landsplan. Men kun 22 af disse arbejdspladser vil blive besat af

personer med bopæl i Ballerup Kommune. De resterende 148 arbejdspladser vil blive besat er personer med bopæl i andre kommuner – hovedsageligt i hovedstadsområdet. Det skyldes den omfattende pendling inden for hovedstadsområdet.

Det tilsvarende eksempel for Herning Kommune viser, at der på landsplan vil opstå ca. 180 arbejdspladser ved etablering af en ny virksomhed i kommunen med 100 arbejdspladser. Men pendlingsforholdene betyder, at en væsentlig større del af merbeskæftigelsen vil tilfalde personer med bopæl i kommunen. Beregningerne i modellen tyder således på, at ca. 95 af disse arbejdspladser vil blive besat af personer med bopæl i Herning Kommune.

Regneeksemplerne tyder på, at der for alle typer af kommuner vil være en økonomisk gevinst ved etablering af en ny virksomhed i kommunen. Men eksemplerne viser altså også, at i de kommuner, som i mindre grad er præget af indpendling, vil en større del af gevinsten tilfalde den kommune, hvor virksomheden etableres.

Det er som supplement til dette eksempel også forsøgt at opstille et eksempel på virkningen i en situation, hvor kommunen alternativt vælger at udlægge arealet til boligformål i stedet for erhvervsformål. Det vil sige, at der i stedet for etablering af en ny virksomhed etableres boliger, som forudsættes beboet af 100 tilflyttere til kommunen. Resultatet af beregningen vil være stærkt afhængigt af beregningsforudsætningerne om tilflytternes indkomstforhold og socioøkonomiske forhold. I denne beregning er der forudsat, at tilflytterne så vidt muligt svarer til landsgennemsnittet, dvs. at tilflytterne forudsættes at have en landsgennemsnitlig aldersfordeling, landsgennemsnitlige indkomster og en landsgennemsnitlig fordeling på de socioøkonomiske forhold. Under disse forudsætninger peger regneeksemplet på et mindre underskud for de pågældende kommuner ved etablering af nye boliger. Det skal dog som nævnt ovenfor understreges, at resultatet er afhængigt af beregningsforudsætningerne vedrørende tilflytternes aldersfordeling, socioøkonomiske forhold og indkomstforhold. Hvis det i eksemplet i stedet forudsættes, at boligerne primært tiltrækker erhvervsaktive personer med høje indkomster, vil det indebære en økonomisk gevinst for kommunen.

I de opstillede regneeksempler bliver en kommunes økonomi påvirket på følgende områder, når der bliver etableret en ny virksomhed i kommunen:

- Vækst i indkomstskat
- Vækst i grundskyld
- Vækst i selskabsskat
- Sparede udgifter vedr. ledige
- Faldende tilskud fra udligningssystemet

Tilskuds- og udligningssystemets rolle

I kapitel 7 gives en kort beskrivelse af tilskuds- og udligningssystemets rolle. Det overordnede formål med udligningssystemet er at tilvejebringe nogenlunde ligelige økonomiske vilkår i alle kommuner. Det betyder, at udligningssystemet sigter mod at etablere en situation, hvor alle kommuner kan tilbyde en gennemsnitlig service med en skatteprocent, der er forholdsvis tæt på gennemsnittet.

Tilskuds- og udligningssystemet skal tilvejebringe et generelt finansieringselement for den enkelte kommune, og systemet skal som udgangspunkt være neutralt i forhold til kommunalbestyrelsens prioriteringer. Det betyder blandt andet, at systemet må baseres på såkaldt objektive kriterier, der så vidt muligt skal være upåvirkelige for den enkelte kommune.

Udligningssystemet kan i et vist omfang opfattes som et forsikringssystem. Systemet indebærer en omfordeling fra de økonomisk velstillede kommuner til de økonomisk svagere stillede kommuner. Hvis en kommune bliver udsat for en begivenhed, der påvirker dens indtægtsgrundlag, vil dette forhold blive imødegået via udligningen. Det kan f.eks. være en situation, hvor en stor virksomhed i kommunen lukker, så mange borgere i kommunen mister deres arbejde. I den situation vil kommunens skatteindtægter falde, og kommunens udgifter til kontanthjælp, dagpenge og beskæftigelsesindsats vil stige. Begge disse forhold, dvs. faldende skatteindtægter og et øget udgiftspres/udgiftsbehov, vil blive imødegået i udligningen.

Udligningssystemet indebærer en meget betydelig udjævning af disse forskelle, så der efter udligning er forholdsvis små forskelle mellem kommunernes indtægter. Det kan også ses som en forudsætning for, at alle kommuner i landet kan løse de samme velfærdsopgaver som f.eks. dagpasning, folkeskoler, ældreomsorg mv., og at kommunerne på mere lige vilkår kan prioritere mellem skat og service, således at høj skat afspejler høj service og omvendt. Udligningen er ligeledes en forudsætning for, at den enkelte kommune har et nogenlunde stabilt indtægtsgrundlag fra år til år.

Det fastsatte udligningsniveau er afgørende for, i hvilket omfang de negative påvirkninger afbødes. Udligningsniveauet er 58 pct. i landsudligningen. Hertil kommer de to overbygninger på systemet, dvs. hovedstadsudligningen med et udligningsniveau på 27 pct. og ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud med et udligningsniveau på 32 pct.

Ved et lavere udligningsniveau, vil udligningssystemets stabilitetsskabende effekt for den enkelte kommunes indtægtsgrundlag reduceres. For de kommuner, der har fremgang i økonomien, vil det være en fordel, at de kan beholde en større andel af fremgangen selv. Men for de kommuner, der er udsat for en negativ påvirkning af økonomien, vil det være en ulempe. Med et lavere udligningsniveau vil udligningen ikke i så høj grad som tidligere afbøde de negative påvirkninger af den pågældende kommunes økonomi.

Socioøkonomiske virksomheder, grøn omstilling mv.

I kapitel 8 redegøres for kommunernes muligheder for at understøtte virksomheder som ud fra en totaløkonomisk betragtning kan være til nytte for kommunen. I kapitlet redegøres for kommunernes muligheder for at understøtte etablering af socialøkonomiske virksomheder og fleksjob samt de initiativer, der senest er taget i forhold til fleksjob som led i reformen af førtidspension og fleksjob med virkning fra 1. januar 2013. Endvidere redegøres for de muligheder kommunerne har for at understøtte grøn omstilling i de relationer, kommuner har i forhold til deres opgavevaretagelse. Der er til sidst i kapitlet beskrevet lovgrundlag og omfang af kommunernes deltagelse i selskaber, herunder om mulige omkostninger og gevinster herved.

Socialøkonomiske virksomheder

Inden for de seneste år er der blevet sat et nyt strategisk fokus på virksomhedsformen, der ses som et blandt flere bud på, hvordan man kan organisere løsningen af fremtidens vel-

færdsudfordringer, hvor socialøkonomiske virksomheder ses at have et særligt potentiale for at opkvalificere og inkludere udsatte personer i arbejde og herigennem bidrage til, at flere udsatte grupper får fodfæste på det ordinære arbejdsmarked og et mere værdigt liv.

Socialøkonomiske virksomheder og kommuner har mange fælles interesser og etablerede samarbejder, som ofte er drevet af fælles sociale formål. Særligt i et beskæftigelsesøjemed kan socialøkonomiske virksomheder bidrage til kommunens arbejde ved at skabe arbejdspladser på rummelige vilkår for socialt udsatte personer.

Fleksjob

Som led i reformen af førtidspension og fleksjob er fleksjobordningen ændret med virkning fra 1. januar 2013. Den nye fleksjobordning er i højere grad målrettet personer med de største begrænsninger i arbejdsevnen, og som kan arbejde i færrest timer.

For at understøtte reformen af førtidspension og fleksjob og især målet om at hjælpe fleksjobvisiterede i job, er der igangsat forskellige initiativer for at understøtte kommunernes muligheder for etablering af fleksjob. Der fremhæves følgende initiativer:

- Fleksjobbonus
- Fleksjobambassadører i alle kommuner
- Rådgivning til virksomheder med fleksjobansatte med psykiske lidelser
- Forsøg med nye former for kommunale fleksjobansættelser

Grøn vækst

På en række felter investeres i en grøn omstilling, hvor der satses på grøn adfærd og grøn teknologi for at løse miljø-, klima- og naturudfordringerne, som samtidig sætter gang i væksten og skaber nye arbejdspladser. Kommunerne kan iværksætte initiativer, der kan bidrage til grøn vækst.

I kapitlet er givet eksempler på kommunernes muligheder for at understøtte grøn omstilling i forhold til:

- Kommuner som planlægger af by- og landområder
- Kommuners indkøb af ydelser/produkter fra private virksomheder som led i grøn omstilling
- Kommuners samarbejde med private virksomheder
- Kommunernes rolle i klimatilpasningen

Kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber

Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (L 548) blev vedtaget i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2007.

Loven har til formål at fremme det offentlige-private samarbejde på de områder, hvor der reelt kun er offentlige udførere, og hvor mulighederne for at sende opgaver i udbud derfor er begrænsede. Samarbejdet understøttes ved at give kommuner og regioner adgang til at indgå i et selskab med private.

Erhvervsstyrelsen laver en årlig redegørelse på baggrund af indberetninger fra kommunerne om kommuners deltagelse i selskaber, men redegørelsen indeholder ikke informationer om, hvad der genererer gevinster og omkostninger for kommunerne ved at deltage i selskaber efter lov 548.

Umiddelbart kan det forventes, at gevinsterne ses i form af effektiviseringer, som kommer det offentlige og i sidste ende skatteborgerne til gode. Samtidig kan der være en afsmittende positiv effekt på erhvervslivet igennem den vidensdeling, der kan foregå mellem kommunen og den private part i selskaberne, f.eks. ved at de offentlige myndigheders viden og erfaring danner grundlag for løsninger, som private virksomheder kan udvikle videre. Omkostninger for kommunen kan evt. være i form af det indskud, som kommunen skal investere for at deltage i selskabet. Det forholdsvis begrænsede antal selskaber – 3 – kan tyde på, at der er nogle omkostninger ved at drive og oprette sådanne selskaber.

Overvejelser

I kapitel 9 redegøres for udvalgets overvejelser om eventuelle tiltag, der ville kunne styrke kommunernes incitamenter til at tiltrække virksomheder. Jævnfør tidligere nævnte overvejelser om motivationsfaktorer og hensyn bag de lokalpolitiske beslutninger og prioriteringer med henblik på at tiltrække virksomheder, er disse formentlig i udgangspunktet drevet af et ønske om at skabe vækst, økonomisk fremgang og beskæftigelse til gavn for borgerne. Men det lægges til grund, at ikke mindst effekten på, hvordan det direkte vil påvirke den kommunale økonomi, herunder særligt indtægtssiden, er af betydning.

Når der etableres en ny virksomhed i en kommune, vil det have betydning for kommunens indtægter fra indkomstskat, selskabsskat og udligning. Indkomstskatten vil vokse i det omfang, ledige bosat i kommunen kommer i beskæftigelse og dermed får en højere indtægt. Kommunens indtægter fra selskabsskat vil ligeledes vokse, da kommunen modtager en andel af selskabsskatten. Kommunens indtægter fra udligningen vil derimod falde. Det skyldes, at når beskæftigelsen i en kommune stiger, vil kommunens beskatningsgrundlag stige og udgiftsbehovet falde. Det betyder samlet set et faldende udligningsbeløb for kommunen.

Udvalgets overvejelser vedrører følgende forhold:

- Indkomstskat
- Selskabsskat
- Udligningsniveau
- Udgiftsbehovskriterier

Indkomstskat

En af de væsentligste og mest direkte økonomiske virkninger for en kommune af, at ledige kommer i beskæftigelse er, at indkomstskatten stiger. Med henblik på at styrke denne virkning kunne det overvejes at omlægge den kommunale finansiering, så den i højere grad blev baseret på skatteudskrivning i stedet for bloktilskud. En højere kommunal beskatning skulle så modsvares af en tilsvarende lavere statslig beskatning gennem en nedsættelse af den statslige bundskat og/eller sundhedsbidrag.

De kommunale udskrivningsprocenter kunne eksempelvis forhøjes med 5 procentpoint - svarende til sundhedsbidraget for 2014 samtidigt med en afskaffelse af sundhedsbidraget.

En højere skatteprocent ville betyde, at kommunen ville få et større provenu, når udskrivningsgrundlaget vokser. Det ville styrke den enkelte kommunes incitamenter til at fremme vækst i erhvervslivet og dermed styrke sit udskrivningsgrundlag. Det må dog tages i betragtning, at der i nogle egne af landet er en mindre tæt sammenhæng mellem arbejdspladser og udskrivningsgrundlag end i andre – i kraft af især pendlingsforholdenes betydning.

Det skal dog også bemærkes, at en sådan omlægning umiddelbart ville medføre nogle byrdefordelmæssige forskydninger til fordel for kommuner med et højt udskrivningsgrundlag. Det vil i givet fald give anledning til overvejelser om justeringer i udligningen med henblik på helt eller delvist at neutralisere disse virkninger.

Selskabsskat

Kommunerne modtager en andel af den selskabsskat, som staten opkræver. Det giver den enkelte kommune en direkte økonomisk gevinst ved at have en virksomhed i kommunen. Selskabsskatten er omfattet af en særlig udligningsordning, hvor 50 pct. af forskellen mellem kommunens provenu af selskabsskat og landsgennemsnittet udlignes.

Udvalget har i den forbindelse overvejet følgende forhold vedrørende selskabsskatten:

- Forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten.
- Reduktion af udligningen af selskabsskat.
- Indførelse af en selvstændig kommunal selskabsskat.

Forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten

I perioden 2014-16 nedsættes selskabsskatten gradvist fra 25 til 22 pct. Det indebærer et faldende provenu for kommunerne. Det kunne i den forbindelse overvejes at modvirke faldet i kommunernes provenu ved at forhøje den kommunale andel af selskabsskatten med henblik på derved at fastholde – eller eventuelt øge - den kommunale andel af selskabsskattegrundlaget. En fastholdelse ville indebære, at den kommunale andel af selskabsskatten skulle forhøjes fra de nuværende 13,41 pct. til 15,24 pct. i 2016.

Den kommunale andel af selskabsskatten kan ses som en tilskyndelse til kommunerne til at tiltrække virksomheder til kommunen. Men når provenuet falder som følge af nedsættelsen af selskabsskatten fra 25 til 22 pct., vil kommunernes incitament herfra blive reduceret. En forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten vil betyde, at det kommunale incitament kan fastholdes på det nuværende niveau.

Da selskabsskatten – fraset udligningen - afregnes efter arbejdssted er der en ret direkte sammenhæng mellem arbejdspladser og kommunal selskabsskat, i det omfang flere arbejdspladser har sammenhæng med større selskabsskatteprovenu.

Det kan endelig nævnes, at nedsættelsen af selskabsskatten vil have visse byrdefordelmæssige virkninger til ulempe for kommuner med høj erhvervsaktivitet og dermed høje indtægter fra selskabsskat. Disse virkninger vil kunne undgås, hvis kommunernes provenu fastholdes på det nuværende niveau.

Reduktion af udligningen af selskabsskat

I 2014 vil kommunerne i alt modtage ca. 5 mia. kr. i selskabsskat, svarende til et gennemsnit på ca. 870 kr. pr. indbygger. Men der er betydelige forskelle mellem kommunerne. I 2014 er der eksempelvis 6 kommuner, hvor selskabsskatteprovenuet udgør mere end 2.000 kr. pr. indbygger, og der er 13 kommuner, hvor provenuet udgør mindre end 200 kr. pr. indbygger. Disse forskelle udjævnes via udligningen af selskabsskat, som indebærer, at 50 pct. af forskellen mellem kommunens provenu af selskabsskat og landsgennemsnittet udlignes.

Udligningsordningen for selskabsskat blev indført med virkning fra 2007 med henblik på at skabe mere ligelige økonomiske vilkår for kommunerne.

Udligningsordningen reducerer den enkelte kommunes gevinst ved at have en virksomhed liggende i kommunen. Det kunne derfor overvejes at reducere udligningsniveauet med henblik på at styrke den enkelte kommunes økonomiske incitamenter til at tiltrække virksomheder. Det kan i den forbindelse nævnes, at selskabsskatten tilfalder den kommune, hvor virksomheden er beliggende.

En nedsættelse af udligningsniveauet vil medføre visse byrdefordelingsmæssige forskydninger til fordel for kommuner med et stærkt erhvervsliv og til ulempe for kommuner med få virksomheder, herunder en række land- og yderkommuner.

Indførelse af en selvstændig kommunal selskabsskat

På nuværende tidspunkt modtager kommunerne en fast andel på 13,41 pct. af den selskabsskat, som staten opkræver – svarende til ca. 3,4 pct. af selskabsskattegrundlaget. Det kunne overvejes at opdele udskrivningen af selskabsskat i en statslig og en kommunal del. Det vil sige, at kommunerne skulle kunne opkræve en selvstændig kommunal selskabsskat på op til 3,4 pct., og at den statslige selskabsskat tilsvarende skulle reduceres med 3,4 procentpoint.

En selvstændig kommunal selskabsskat ville gøre det muligt for den enkelte kommune at afveje fordele og ulemper ved at beskatte de lokale virksomheder. Kommunen ville have et økonomisk provenu ved at udskrive selskabsskat. Det kunne styrke kommunens økonomiske incitament til at tiltrække virksomheder. Omvendt vil en lavere eller konkurrencedygtig kommunal selskabsskat kunne være udtryk for, at kommunen lægger vægt på at gøre forholdene for erhvervslivet så attraktive som muligt. Eksempler på selvstændig lokal selskabsskat på regionalt niveau kendes fra udlandet.

Det skal dog også bemærkes, at varierende kommunale selskabsskatteprocenter vil indebære en vis administrativ belastning ved opkrævning og viderefordeling af selskabsskat for de selskaber, der driver virksomhed i flere kommuner, lige som effekten af skattekonkurrencen på det langsigtede selskabsskatteprovenu må tages i betragtning. Det skal endvidere bemærkes, at selskaber, der driver virksomhed i flere kommuner, kan finde det administrativt besværligt, hvis kommunerne har forskellige selskabsskattesatser.

Udligningsniveau

Når beskæftigelsen i en kommune vokser, vil den umiddelbare virkning være, at kommunen får højere skatteindtægter og lavere udgifter til dagpenge og kontanthjælp. Udligningssystemet

met betyder dog, at en betydelig del af den økonomiske gevinst udlignes. Nettogevinsten for kommunen er derfor begrænset.

Hvis en kommune skal have mulighed for at beholde en større del af gevinsten selv, kunne en mulighed være at sænke udligningsniveauet.

Nedsættelse af udligningsniveauet i landsudligningen

Landsudligningen omfatter alle landets kommuner. Hvis udligningsniveauet i denne ordning nedsættes, vil den enkelte kommune kunne beholde en større del af de ekstra skatteindtægter selv, når der sker en vækst i indkomsterne i kommunen. Udligningsniveauet i landsudligningen er på 58 pct. og kunne eksempelvis nedsættes til 55 pct.

Det overordnede billede er, at en isoleret nedsættelse af udligningsniveauet i landsudligningen rent byrdefordelingsmæssigt vil være til fordel for kommunerne i hovedstadsområdet og til ulempe for kommunerne uden for hovedstadsområdet.

En nedsættelse af udligningsintensiteten vil altså i sagens natur have byrdefordelingsmæssige konsekvenser, idet de registrerede forskelle mellem kommunerne mht. strukturel balance vil blive udlignet i mindre grad.

De byrdefordelingsmæssige konsekvenser kan i princippet forsøges delvist afbødet via udgiftsbehovsudligningen eller via særtilskud. Udvalget har ikke forsøgt at opstille nærmere modeller herfor, men det må antages, at det under alle omstændigheder ikke vil være muligt at afbøde konsekvenserne bare nogenlunde præcist. Endvidere vil sådanne tiltag kunne have ikke-tilsigtede incitamentsmæssige virkninger. Det samme gælder for overvejelserne nedenfor om ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

Udligningsniveauet i hovedstadsudligningen og udligningen vedr. kommuner med højt strukturelt underskud

Udligningsniveauet er højest i hovedstadsområdet og vedrørende kommuner med et højt strukturelt underskud, hvilket omfatter størstedelen af kommunerne uden for hovedstadsområdet.

Hovedstadsudligningen og ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud må ses som overbygninger på landsudligningen. De kommuner, der er omfattet af disse ordninger, har derfor et højere marginalt udligningsniveau. Hvis udligningsniveauet i disse ordninger nedsættes, vil den enkelte kommune selv kunne beholde en højere del af gevinsten ved en fremgang i kommunens økonomi.

I princippet vil et lavere udligningsniveau i disse ordninger indebære, at den enkelte kommunes interesse i vækst inden for kommunens grænser vil blive forøget, mens den kun i mindre omfang vil have interesse i vækst i området som helhed.

Der er dog i den forbindelse forskel mellem de to ordninger. I hovedstadsområdet er der en omfattende pendling mellem kommunerne. Når der opstår en ny virksomhed, vil de økonomiske virkninger derfor blive spredt til en stor del af kommunerne i hovedstadsområdet, og den pågældende kommune selv vil kun få en mindre del af gevinsten. Det kunne tale for, at den

enkelte kommunes incitamenter til at fremme væksten i området som helhed skal tillægges betydelig vægt. Det bør dog nævnes, at den andel, som en kommune i hovedstadsområdet får tilbage fra hovedstadsudligningen ved en vækst i det samlede område er forholdsvis beskeden.

Kommunerne omfattet af ordningen for højt strukturelt underskud er i mindre grad præget af pendling. Det betyder, at den enkelte kommune selv får en højere del af gevinsten ved etablering af en ny virksomhed i kommunen. Ordningen omfatter i 2014 57 af de 64 kommuner uden for hovedstadsområdet. Det kunne overvejes at forhøje grænsen for, hvornår en kommune er omfattet af denne ordning, så færre kommuner ville blive omfattet. Det ville betyde, at disse kommuner kun ville være omfattet af landsudligningen med et udligningsniveau på 58 pct. Dermed ville disse kommuner kunne beholde en væsentlig del af nettogevinsten ved en vækst i udskrivningsgrundlaget.

Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at en sådan omlægning vil have visse byrdefordelingsmæssige konsekvenser, og at styrkelsen af incitamenterne som følge af et lavere marginalt udligningsniveau vil omfatte forholdsvis få kommuner.

Udgiftsbehovskriterier

Når en kommune får færre ledige, falder dens udgiftsbehov. Dermed får kommunen også et lavere udligningstilskud. En kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra en række kriterier, og specielt kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse" vil blive direkte påvirket af, at et antal ledige kommer i beskæftigelse.

Virkningen på udgiftsbehovet vil dog først slå igennem efter nogle år. Det skyldes dels, at udgiftsbehovskriterierne opgøres ud fra statistikker, hvor de seneste opgørelser typisk vedrører året to år før tilskudsåret, og dels, at der med hensyn til kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse" bevidst er indført en forsinkelsesordning. For den enkelte kommune opgøres kriteriet som det største antal i opgørelsen i beregningsåret eller i en opgørelse tre år før.

Denne forsinkelsesordning er netop indført med det formål at styrke kommunernes incitament til at få ledige i beskæftigelse. Kommunerne vil umiddelbart få besparelsen ved at få de ledige i arbejde, mens det tilsvarende fald i kommunens udgiftsbehov først vil slå igennem efter nogle år.

Det kunne i princippet overvejes at reducere vægten af dette kriterium med henblik på yderligere at styrke kommunernes økonomiske incitamenter til at få ledige i beskæftigelse. Men det skal på den anden side bemærkes, at kriteriet afspejler kommunernes udgifter til indsatsen over for de ledige, og at Finansieringsudvalgets tidligere analyser har vist, at der ikke er andre tilgængelige kriterier, der i samme omfang kan afspejle disse udgifter.

3. Økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem

Finansieringsudvalget har fået til opgave at se nærmere på økonomisk udvikling og det kommunale finansieringssystem.

Kommunernes primære opgave er at tilvejebringe en række servicetilbud og varetage den sociale sikring for borgerne, men kommunerne har også på flere måder mulighed for at påvirke den økonomiske udvikling i lokalområdet og dermed den økonomiske vækst i hele Danmark.

Overordnet set er det statens opgave med finanspolitikken at sætte rammerne for den økonomiske vækst. Både gennem tiltag, der på kort sigt kan fremme en gunstig konjunkturudvikling, og gennem reformer mv., der også på længere sigt vil styrke den økonomiske vækst, beskæftigelse og de offentlige finanser.

På den ene side er det i udgangspunktet ikke kommunernes opgave at føre politik, der udjævner konjunkturbevægelserne, men på den anden side er kommunale forhold ikke uden betydning for den strukturelle økonomiske vækst. Kommunerne kan således også medvirke til at understøtte økonomisk vækst ved bl.a. at understøtte gode rammer for erhvervsudvikling og beskæftigelse i lokalområdet.

Danmark står over for en betydelig udfordring med at skabe vækst set i lyset af den svage produktivitetsudvikling og udsigten til en faldende andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder. Det er i den forbindelse relevant, at undersøge alle hjørner af det offentlige system, der kan have betydning for den økonomiske udvikling.

Finansieringsudvalgets opgave er at undersøge, om der er elementer i kommunernes finansieringssystem, der påvirker kommunernes incitamenter til at tiltrække virksomheder og skabe arbejdspladser og dermed bidrage til at skabe samfundsøkonomisk vækst.

I dette afsnit redegøres indledningsvist for faktorer, der fremmer økonomisk vækst generelt set. Dernæst indsnævres emnet til nærmere at fokusere på kommunale muligheder for at påvirke den økonomiske udvikling og sammenhængen til det kommunale finansieringssystem.

3.1 Faktorer, der fremmer økonomisk vækst

Økonomisk vækst skabes ved øget arbejdsindsats eller ved øget produktivitet.

En øget arbejdsindsats i form af enten flere beskæftigede eller flere arbejdstimer øger produktionen og bidrager dermed til den økonomiske vækst.

Større kapitalintensitet, dvs. større anvendelse af fysisk kapital (maskiner, bygninger, computere mv.) bidrager til den økonomiske vækst ved at øge produktiviteten, dvs. produktionen pr. arbejdstime.

Produktiviteten kan også øges ved at øge det, vi får ud af de arbejds- og kapitalressourcer, der bruges til at producere en vare eller en serviceydelse. Det kaldes totalfaktorproduktiviteten og er mål for den samlede ressourceeffektivitet. Stigende ressourceeffektivitet er udtryk for, at der kan produceres mere med den samme mængde ressourcer, eller produceres det samme med færre ressourcer.

Ressourceeffektiviteten kan øges ved teknologiske fremskridt og mere effektive arbejdsgange og produktionsprocesser. Forskning og udvikling og innovation i virksomhederne bidrager væsentligt hertil. Det afhænger også af evnen til at optage ny viden og lære af andre lande og virksomheder. Humankapital har således betydning for økonomisk vækst. Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau og kompetencer repræsenterer en form for kapital, som kan øge produktionen. Uddannede har generelt set et højere produktivetsniveau end personer uden uddannelse, og højt uddannet arbejdskraft kan desuden forbedre kollegaers produktivitet ved, at de lærer fra sig. Højere uddannet arbejdskraft kan også være en forudsætning for investeringer i ny teknologi, som forøger kapitalapparatet og øger produktiviteten. Indførelsen af ny teknologi kan samtidig medføre omstilling af arbejdsgange i en mere effektiv retning, hvilket kan være en kilde til yderligere øget produktivitet.

En række andre faktorer kan også påvirke produktiviteten og dermed økonomisk vækst. Her kan bl.a. nævnes indretningen af arbejdsmarkedet. Et smidigt arbejdsmarked, hvor ressourcer nemt kan flyttes fra de mindre til mere produktive virksomheder, øger produktiviteten. Fleksible regler for ansættelser og afskedigelser medvirker til, at arbejdskraften lettere kan bevæge sig mod de mere produktive virksomheder og brancher. Ligeledes øger det produktiviteten, jo lettere og mere smidigt det er for virksomhederne at udvide eller tilpasse deres kapitalapparat. Det gælder både med hensyn til at skaffe den nødvendige finansiering og med hensyn til at opnå byggetilladelser mv.

Derudover har graden af åbenhed mod omverdenen, adgang til eksportmarkeder og konkurrence i samfundet en betydning for produktiviteten. Er konkurrencen hård, tvinges virksomhederne til at udnytte deres ressourcer mere effektivt via innovation og produktive tiltag. Konkurrencebegrænsende regulering af markederne har en negativ effekt på produktiviteten.

Infrastruktur spiller også en rolle, da velfungerende infrastruktur mindsker spildtiden for virksomhederne i form af transport. Den digitale infrastruktur har også stor betydning, da hurtig og effektiv kommunikation kan være med til at øge produktiviteten.

Indretning af skattesystemet kan også have en betydning. Både høje erhvervsskatter og personskatter reducerer afkastet af produktivetsfremmende investeringer, hvilket har en dæmpende effekt på produktivetsvæksten.

En anden måde at se det på er ud fra "economic base" teorien, som der kort er redegjort for i afsnit 6.3. Economic base teorien indebærer, at den lokale økonomi betragtes som to sektorer: basissektoren og ikke-basissektoren. Basissektoren er den del af virksomhederne, som producerer til "eksport" uden for lokalområdet og dermed skaffer indtægter til lokalområdet. Ifølge denne teori er udviklingen i lokalområdets økonomi helt afhængig af udviklingen i basissektoren. Vækst i økonomien i lokalområdet forudsætter ifølge teorien vækst i basissektoren.

Ikke-basissektoren er den del af økonomien, der producerer de varer og tjenesteydelser, som bliver forbrugt i lokalområdet. Det omfatter bl.a. detailhandel, underleverancer til virksomhederne i basissektoren, håndværkerydelser, uddannelse, sundhed, sociale ydelser, infrastruktur mv. Ikke-basissektoren tilvejebringer de varer og tjenesteydelser, som gør det muligt for indbyggerne at leve i området og for virksomhederne at producere i området.

Kommunernes opgaver ligger i ikke-basissektoren. Her varetager kommunerne en række af de opgaver, som gør det muligt for mennesker og virksomheder at trives i området. Med hensyn til virksomhederne drejer det sig blandt andet om at tilvejebringe gode muligheder for lokalisering, en hensigtsmæssig infrastruktur og en imødekommende holdning over for virksomhederne. Med hensyn til indbyggerne drejer det sig blandt andet om at tilvejebringe attraktive boligområder og en kommunal service, der afspejler borgernes behov og forventninger.

3.2 Kommunernes mulighed for at fremme økonomisk vækst

Finansieringsudvalgets arbejde omhandler primært kommunernes handlemuligheder i forhold til at fremme økonomisk vækst, hvorfor der i det følgende ses nærmere på den del af de ovennævnte faktorer, som kommunerne har mulighed for at påvirke.

Hovedparten af de nævnte faktorer i afsnit 3.1 er dog ikke direkte eller alene kommunernes ansvar, såsom investeringer i forskning, uddannelse, infrastruktur, indretningen af skattesystemet og arbejdsmarkedet samt konkurrencelovgivning og regulering. Men kommunerne har mulighed for at påvirke f.eks. beskæftigelsen, rådgivning til innovative virksomheder og iværksættere mv., som også har betydning for den økonomiske vækst.

Kommunerne har også i et omfang betydning for virksomhedernes vækstvilkår som den myndighed, virksomhederne hyppigst er i kontakt med f.eks. i forbindelse med miljøgodkendelser, byggetilladelser mv. Dertil kommer, at kommunerne kan medvirke til at gøre det attraktivt for udenlandske virksomheder at placere deres aktiviteter i Danmark samt stimulere virksomhedsdannelse ved at tilbyde rådgivning og assistance.

Kommunerne varetager dels den lokale erhvervsservice, som blandt andet omfatter information og vejledning om start, drift og udvikling af en virksomhed, og dels de lokale erhvervsudviklingsaktiviteter. Herudover har kommunerne ansvaret for den specialiserede erhvervsservice, der varetages i regi af de kommunalt ejede væksthuse, og primært har fokus rettet mod virksomheder med vækstpotentiale. Endelig varetager kommunerne en lang række virksomhedsrettede myndighedsopgaver på forskellige områder, herunder miljøgodkendelser og byggesagsbehandling, ligesom kommunerne kan pålægge virksomhederne visse skatter og afgifter. Kommunerne har fra 2009/2010 også overtaget ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen, dvs. både kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Kommunerne har således ansvaret for, at ledige får den relevante aktivering og hurtigst muligt går fra ledighed til beskæftigelse. Ledigheden er dog i høj grad også påvirket af forhold, som ligger uden for kommunernes rammer. Desuden har jobcentre en vigtig opgave med at sikre, at virksomhederne får den arbejdskraft, de har behov for. Jobcentre skal gennem en god kontakt til virksomhederne og en effektiv virksomhedsservice hjælpe virksomhederne med rekruttering af medarbejdere med de rigtige kvalifikationer.

I afsnit 5.2 ses der nærmere på, hvilke rammevilkår kommunerne kan påvirke, jf. nedenstående boks.

Boks 3.1**Hvilke rammevilkår kan kommunerne påvirke?**

- Erhvervsservice
- Erhvervsudvikling
- Grundskyld og dækningsafgift
- Udlægning af områder til erhvervsformål
- Kommunal sagsbehandling
- Beskæftigelsesindsats
- Forsyning, spildevand og affaldshåndtering
- Lokal infrastruktur
- Generelt serviceniveau og indkomstbeskatning

3.3 Det kommunale finansieringssystem og kommunernes adfærd

Én side af kommunernes vækstfremmende adfærd er de rammevilkår kommunen kan påvirke. En anden – og for dette udvalgsarbejde afgørende – faktor er, i hvilket omfang en kommune prioriterer at føre en vækstfremmende politik og handler derefter. Her indgår problemstillingen om hvorvidt finansieringssystemet påvirker kommunernes incitament til at gøre en indsats gennem nogle af de ovenfor beskrevne handlemuligheder.

Dette er ikke et ukompliceret spørgsmål. Fire forhold kan nævnes som havende indflydelse på, om finansieringssystemets indretning har indflydelse på kommunernes eventuelle vækstfremmende dispositioner:

For det første er der hensynet til *kommunale* indtægter, dvs. skatter minus udligning. Her bliver finansieringssystemets indretning afgørende, dvs. eksempelvis spørgsmålet om, hvor meget der er "tilbage" til kommunen af en vækstinduceret fremgang i skatteindtægterne efter udligning.

For det andet er der hensynet til virkningerne på udgiftsbudgettet. Her kan også forhold som udviklingen i ledigheden og dermed kommunernes udgifter til overførsler – dagpenge, kontanthjælp, førtidspension og sygedagpenge – være væsentlige for vækstpolitikken. Hermed bliver finansieringssystemet altså eventuelt mindre afgørende.

For det tredje er der hensynet til *borgernes* indtægtsforhold – fremfor det kommunale budget. Her bliver det kommunale finansieringssystem også af mere sekundær betydning.

Hvis endelig for det fjerde finansieringssystemet er afgørende for en kommunal sammenligning af effektivitet og produktivitet, og denne sammenligning øver indflydelse på, hvor energisk kommunerne forfølger effektivitets- og produktivitmålsætninger¹, kan indretningen af finansieringssystemet også få effekt på vækstvilkårene i de enkelte kommuner. Omkostningseffektive kommuner, som leverer forholdsvis meget service til en forholdsvis lav skat, vil således kunne have en gavnlig virkning på vækstvilkårene i kommunen. Her vil der typisk blive argumenteret for, at udligningssystemet skal medvirke til at sikre den kommunale sammenlignelighed.

Betydningen af disse fire faktorerers indvirkning på de kommunale dispositioner er omdiskuteret², men det lægges i det følgende til grund, at den første faktor må tillægges en vis betydning.

Flere elementer i finansieringssystemet kan i den sammenhæng have en betydning. Det drejer sig om, hvad der udlignes (skat på arbejdsindkomst, selskabsskat mv.) og graden af udligning (det gældende udligningsniveau i landsudligningen er 58 pct., men hertil kommer andre ordninger). Endelig kan opgørelsen af de enkelte socioøkonomiske kriterier i udligningssystemet have en betydning for kommunens incitament til at skabe et sundt erhvervsklima og flere arbejdspladser.

Det bør dog bemærkes at nogle af kravene til de socioøkonomiske kriterier er, at kriteriet er upåvirkeligt, og at opgørelsen af kriteriet ikke påvirker kommunernes adfærd. Et socioøkonomisk kriterium må ikke have en u hensigtsmæssig påvirkning på kommunens incitamenter. Så i udgangspunktet burde de socioøkonomiske kriterier ikke i sig selv hæmme kommunernes incitament til at fremme økonomisk vækst.

¹ Såkaldt "yard stick competition".

² Se f.eks. Det Økonomiske Råd (2002), OECD (2012) samt papers fra Copenhagen Seminar 2013: <http://english.oim.dk/responsibilities/economics-of-municipalities-and-regions/municipalities-and-regions-tasks-and-finance/copenhagen-seminar-2013/papers.aspx>.

Som nævnt ovenfor har f.eks. uddannelse og beskæftigelse betydning for økonomisk vækst, og i opgørelsen af de enkelte socioøkonomiske kriterier indgår netop befolkningens uddannelsesniveau og arbejdsmarkedstilknytning. Udligningssystemet fungerer som en slags forsikringssystem, der kompenserer kommuner for højere udgiftsbehov og lavere skattegrundlag og derfor modtager kommuner med mange personer uden uddannelse og med ringe arbejdsmarkedstilknytning alt andet lige mere i udligningstilskud. Isoleret set kan det påvirke kommunernes incitament til en indsats i negativ retning, men fordelene (i form af bl.a. færre kommunale udgifter til overførsler, sociale ydelser mv., et højere skattegrundlag mv.) ved at få borgerne i beskæftigelse og understøtte et højere uddannelsesniveau, bør dog stadig overstige evt. tab i udligning og beskæftigelsestilskud samt evt. omkostninger ved en indsats.

Boks 3.2**Potentielle påvirkningsmuligheder i finansieringssystemet**

1. *Kommunernes indtægtsmuligheder*
 - Indkomstskat
 - Grundskyld
 - Dækningsafgift
 - Andel af selskabsskatten
 - Bloktilskud
 - Refusion
 - Brugerbetaling
2. *Eventuelle restriktioner på anvendelsen*
 - Refusion er knyttet til bestemte udgifter på overførselsområdet
 - Brugerbetaling skal dække en del af omkostningerne til ydelsen
 - Ingen restriktioner på anvendelse af skatteindtægter eller bloktilskud
3. *Hvilke indtægter udlignes*
 - Indkomstskat
 - Grundskyld
 - Selskabsskat
4. *Udligningsniveau*
 - Indkomstskat og grundskyld: 58 pct. i landsudligning. Yderligere 27 pct. i hovedstadsudligning og 32 pct. vedr. tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud
 - Selskabsskat: 50 pct.
5. *Kriterier for udligning*
 - Indkomstskat og grundskyld indgår i det generelle udligningssystem, som herudover baseres på et beregnet udgiftsbehov opgjort ud fra befolkningens aldersfordeling opgjort på 15 aldersgrupper og 14 socioøkonomiske kriterier
 - Selskabsskan udlignes i forhold til det landsgennemsnitlige provenu pr. indbygger

4. Økonomisk aktivitet i kommunerne

Kommunernes muligheder for at disponere i forhold til at skabe vækst afhænger blandt andet af, hvilken erhvervsaktivitet der er i området. Hvis kommunens borgere skal i beskæftigelse, forudsætter det, at der er erhvervsliv til stede i området.

En kommunes borgere vil ikke alene være beskæftiget hos arbejdssteder, der ligger inden for kommunen. Kommunen vil tilhøre et større arbejdsmarked, som binder flere kommuner sammen i en fælles interesse for, at der er arbejdspladser til stede i området.

Men der er forskel på, hvad en kommune kan opnå af gevinster ved vækst og øget beskæftigelse afhængigt af, om arbejdspladserne er beliggende i kommunen (og derfra modtager provenu af selskabskat), eller om kommunen er bopælskommune for beskæftigede borgere (og derigennem modtager ekstra skatteindtægter, bloktilskud mv.)

Tilsvarende er der forskel på de omkostninger, som en kommune eventuelt kan have i tilknytning til arbejdspladser henholdsvis de beskæftigede.

De forskellige egne af landet er forskellige. Der er forskelle i pendlingsmønstre, erhvervsstruktur mv., og det vil påvirke de ovenstående forhold set fra de enkelte kommuner. Desuden har udjævningen af økonomiske vilkår mellem kommunerne gennem bl.a. tilskuds- og udligningssystemet – og forskelle i, hvilke ordninger kommuner udlignes efter – også betydning.

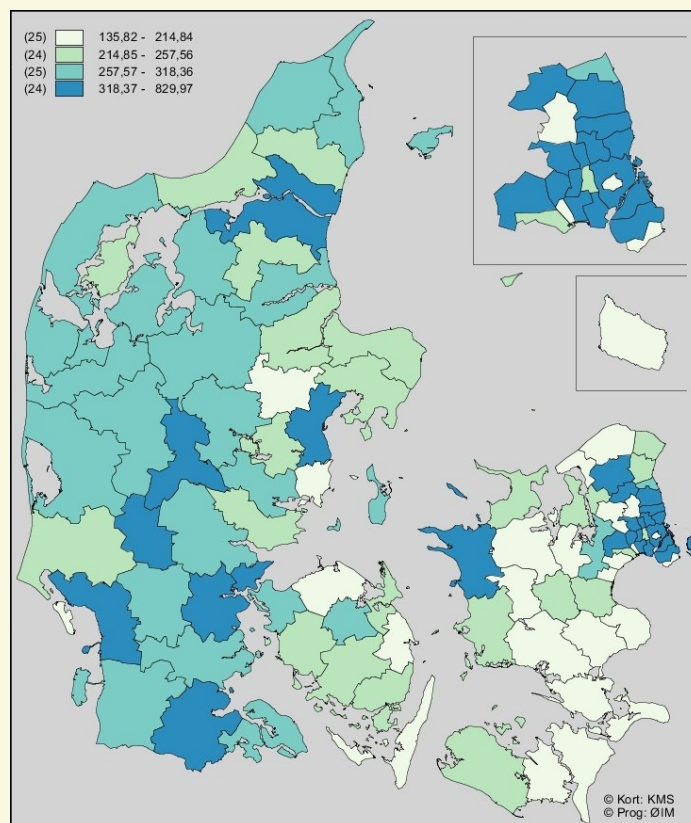
De geografiske forskelle søges illustreret i de følgende afsnit, og i slutningen af kapitlet søges dette samlet op i en gruppering af kommunerne, som vil gå igen i rapportens senere beregninger af eksempler på kommunale gevinster og omkostninger i tilknytning til nye arbejdspladser.

Nedenfor skitseres den geografiske fordeling af erhvervsaktiviteten og pendlingsmønstret.

4.1 Geografisk fordeling af erhvervsaktivitet

Den geografiske fordeling af produktionen i Danmark er relativt ujævnt fordelt. BNP pr. indbygger er relativt høj i hovedstadsområdet, Aarhus, Aalborg og dele af Midt- og Syddjylland og lavere i det øvrige land, særligt i det øvrige Sjælland og Fyn samt Lolland-Falster, jf. figur 4.1.

Figur 4.1
BNP pr. indbygger, 2011



Anm.: BNP pr. indbygger er opdelt i intervaller efter kvartaler. Der tages forbehold for, at der er store usikkerhed forbundet med opgørelsen af BNP på kommunalt niveau.

Kilde: LINE/SAM-K, maj 2013-versionen.

At nogle kommuner har et lavt BNP-niveau pr. indbygger er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne nødvendigvis har et lavt indkomstniveau pr. indbygger. De kommunale niveauer for BNP hhv. indkomst pr. indbygger påvirkes således af pendling over kommunegrænserne. Værditilvæksten henføres til den kommune, hvor arbejdsstedet er placeret, mens arbejdsindkomsten henføres til de beskæftigedes bopælskommune.

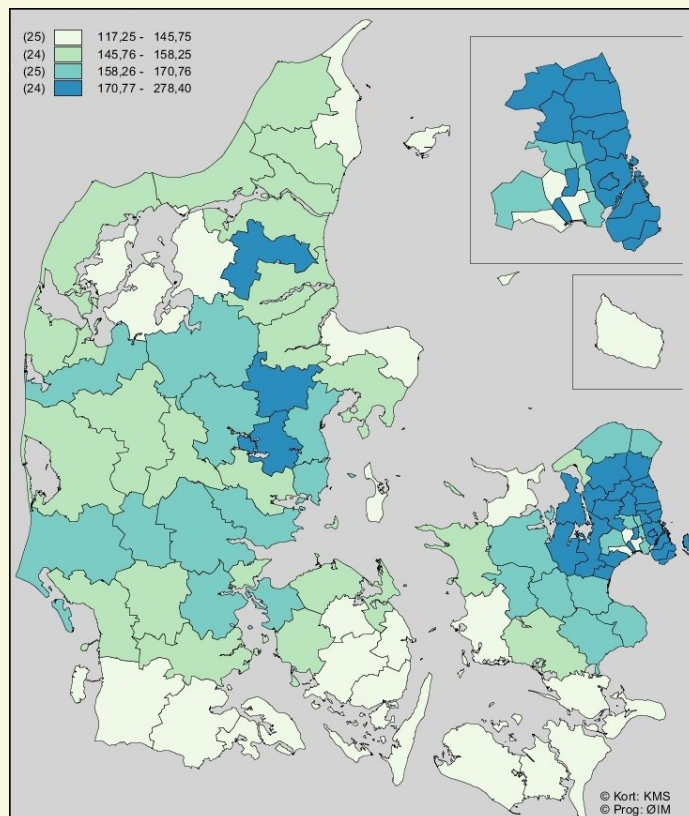
Et udtryk for den erhvervsmæssige indkomst pr. indbygger i en kommune - dvs. indkomsten inden skatter osv. - er primærindkomsten opgjort efter bopæl. Fordelingen af primærindkomsten er illustreret i figur 4.2., som viser, at hovedstadsområdet - ud over et højt BNP-niveau - også har en relativ høj primærindkomst pr. indbygger, mens kommuner omkring hovedstads-

området trods lavt BNP-niveau har et forholdsvis højt niveau for erhvervs-mæssigt indkomst-niveau. Det afspejler således en høj grad af pendling i og omkring hovedstadsområdet. For andre områder med et lavt BNP pr. indbygger, så som Lolland, Falster, Fyn og Bornholm, ses det dog, at det ikke opvejes af pendling, og disse kommuner har således også en lav primærindkomst pr. indbygger.

Det er også bemærkelsesværdigt, at der også er en række udkantsprægede kommuner, som ligger i det højeste eller næsthøjeste interval for BNP pr. indbygger, samtidig med at flere af disse kommuner ligger i et af de to laveste intervaller målt på primærindkomst pr. indbygger.

Samlet kan det konkluderes på baggrund af mønstrene i figur 4.1. og 4.2., at fordelingen af BNP pr. indbygger viser en tendens til, at produktionen især er koncentreret i og omkring byerne, men at der også er et relativt spredt mønster på kommuner over landet. Fordelingen af primærindkomsten, udviser derimod et mere klart mønster med koncentrationer i de største byer og deres pendlingsoplande, men også en række midtjyske kommuner har relativt høje primærindkomster.

Figur 4.2
Primærindkomst pr. indbygger, 2011



Anm.: Primærindkomst pr. indbygger er opdelt i intervaller efter kvartaler.
 Kilde: LINE/SAM-K, maj 2013-versionen.

4.2 Bopæls- og arbejdsstedskommuner

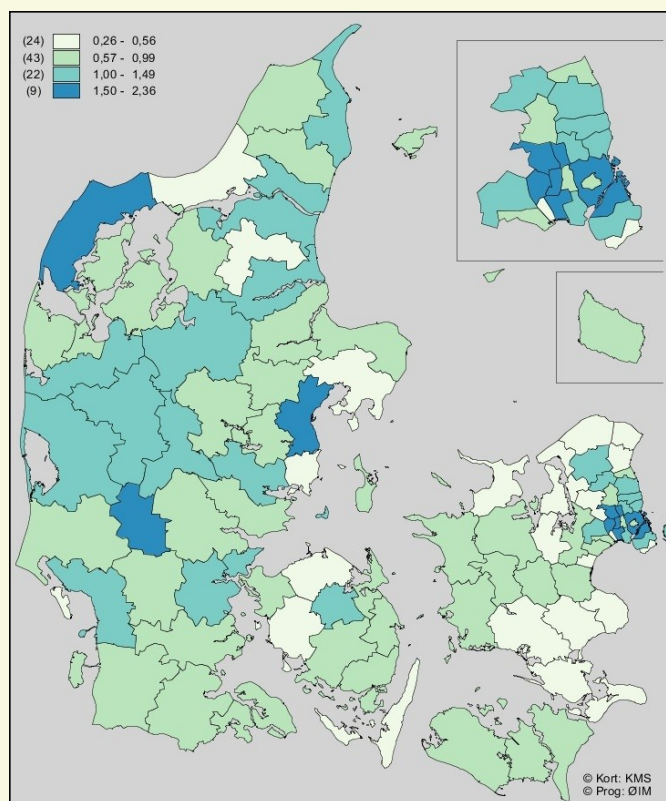
I det følgende ses nærmere på sammenhængen mellem ind- og udpendling i kommunerne, hvor forholdet herimellem siger noget om, hvorvidt kommunen i højere grad er arbejdsstedskommune end bopælskommune og omvendt.

Forholdet mellem indpendling og udpendling kan også opfattes som en "selvforsyningsgrad" med hensyn til arbejdspladser, dvs. i hvilket omfang der inden for kommunen findes et antal arbejdspladser svarende til antallet af erhvervsaktive i kommunen. Hvis indpendling og udpendling er lige store, svarer antallet af arbejdspladser i kommunen til antallet af beskæftige-

de bosat i kommunen. Hvis udpendlingen er større end indpendlingen, er der for få arbejdspladser i kommunen i forhold til befolkningens størrelse, og omvendt, hvis indpendlingen er større end udpendlingen.

Figur 4.3 viser antallet af personer, der har arbejdssted i kommunen, men som bor uden for kommunen (indpendlere) i forhold til antal personer, som har bopæl i kommunen, men har arbejdssted uden for kommunen (udpendlere). Et tal over 1 indikerer således, at der er flere personer, som pendler til kommunen end fra kommunen. Flere indpendlere end udpendlere kan indikere, at kommunen er en arbejdsstedskommune, og øvrige kommuner er bosætningskommuner. Der er i alt 31 kommuner i 2012, som har højere indpendling end udpendling.

Figur 4.3
Indpendling i forhold til udpendling, 2012



Anm.: Ind- og udpendlingsforholdet er opdelt i intervaller efter kvartiler.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken tabel:PENDAB4.

Overordnet har kommunerne med et højt produktionsniveau også en høj grad af indpendling. Således er særligt de store bykommuner arbejdsstedskommuner - dvs. København, Aarhus, Odense, Aalborg og Esbjerg kommuner. Men også en række forstadskommuner til København ser ud til at være arbejdsstedskommuner. Det drejer sig om kommuner nord for København som Gentofte, Lyngby-Taarbæk og Gladsaxe kommuner, men også kommuner vest og syd for København, som Glostrup, Høje-Taastrup, Hvidovre, Brøndby, Albertslund og Ballerup kommuner. Endvidere ses en række jyske kommuner – primært beliggende i Midtjylland - også at være overvejende arbejdsstedskommuner. Endelig ser Thisted Kommune ud til i høj grad at være indpendler-kommune.

Forholdet mellem indpendling og udpendling siger dog ikke noget om antallet af personer, som pendler ind og ud af kommunen. Hvis 1 pendler ud af kommunen for at arbejde, mens 2 pendler ind i kommunen for at arbejde, mens de øvrige beskæftigede i kommunen både bor og arbejder i kommunen, vil kommunen have et højt forhold mellem indpendling og udpendling.

Pendlingsmønstrene afhænger naturligvis af placeringen af arbejdssteder og af bosætningsmønstre. Men derudover afhænger omfanget af pendling også af befolkningssammensætning i den enkelte kommune.

Undersøgelser viser således, at pendling er afhængig af køn, alder og uddannelsesniveau, og at unge mænd med lange videregående uddannelser pendler mere end andre.³

Betragtes udviklingen over tid ses, at pendlingsafstandene er stigende, jf. tabel 4.1. Det fremgår af tabellen, at mænd pendler længere end kvinder i gennemsnit, og at pendlingsafstandene er stigende over tid – for såvel mænd som kvinder. Dette mønster gør sig gældende i alle landets kommuner i perioden 2007 til 2012.

Tabel 4.1
Pendlingsafstande, km

	Kvinder	Mænd	I alt
Pendlings-afstand, km			
2007	14,8	21,2	18,1
2008	15,3	21,6	18,6
2009	15,8	23,0	19,5
2010	15,9	23,4	19,7
2011	16,1	23,2	19,7
2012	16,1	23,2	19,8

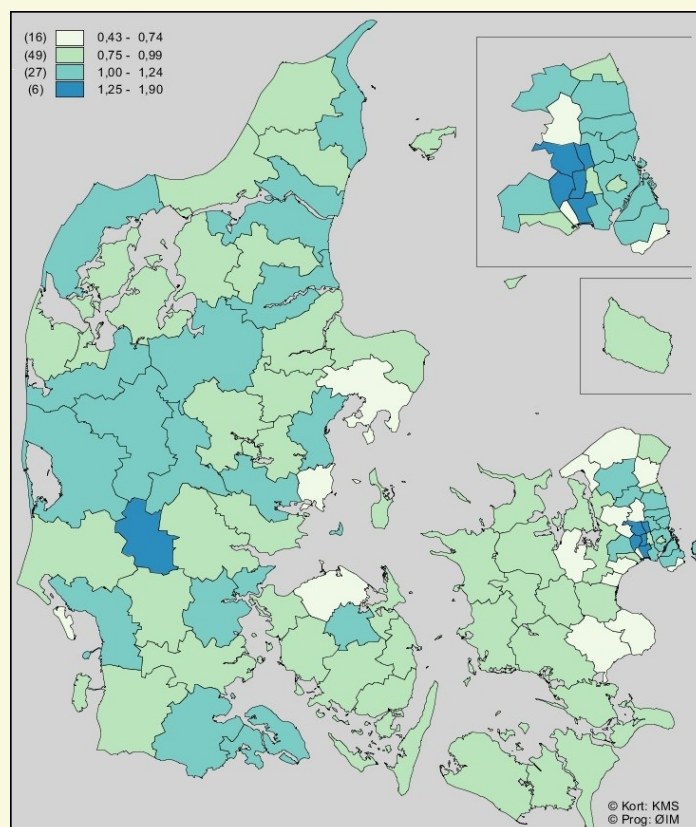
Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken tabel: AFSTB2.

³ Jf. f.eks. Larsen, M.M. (AKF): Pendlingsoplande i Østdanmark (2006).

Beskæftigelsesmulighederne i kommunen kan belyses ved f.eks. at betragte dagbefolkningen i forhold til natbefolkning. Dagbefolkningen er de personer, der er hjemhørende i en kommune, som ikke pendler ud af kommunen for at arbejde andetsteds, samt de personer, der rejser til kommunen for at arbejde. Dagbefolkningen står i modsætning til natbefolkningen, som er de personer, der ifølge folkeregisteret har bopæl i kommunen. Forholdet mellem dag- og natbefolkning viser således, om der er flere, som arbejder i kommunen, end der er personer, som er bosat i kommunen.

De områder, hvor dagbefolkningen er større end natbefolkningen, er primært hovedstadsområdet, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg samt dele af Jylland, jf. figur 4.4.

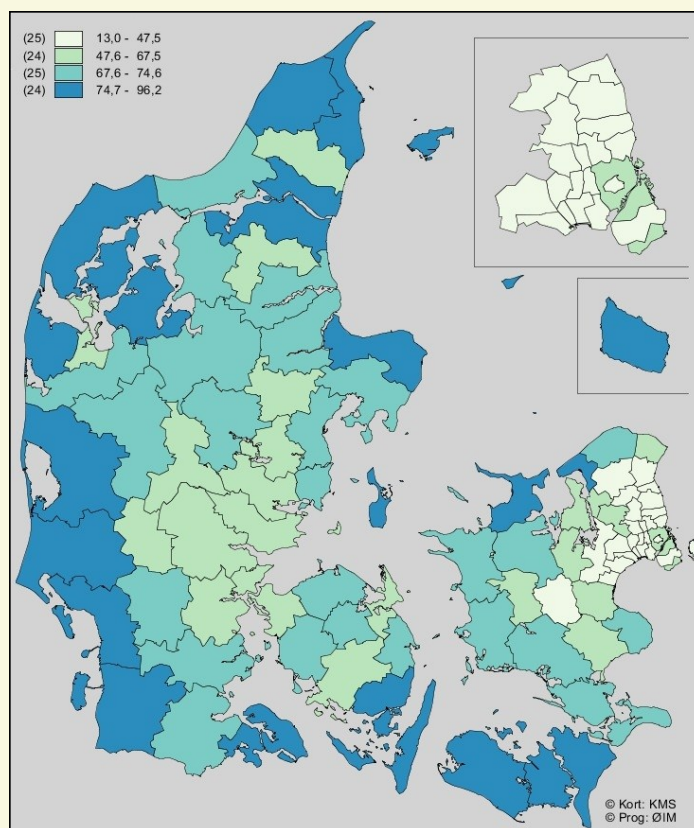
Figur 4.4
Dagbefolkning i forhold til natbefolkning, 2012



Anm.: Dag- og natbefolkningsforholdet er opdelt i intervaller efter kvartiler.

Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken tabel:PENDAB4.

Ud over forholdet mellem indpendling og udpending er det interessant i hvilket omfang de personer, som arbejder i en kommune, også bor også i kommunen. Det fremgår af figur 4.5, at særligt omkring hovedstaden er der mange af dem, som arbejder i de enkelte kommuner, som ikke også bor i kommunen. Det modsatte billede gør sig gældende langs den jyske vestkyst, de små ø-kommuner, Bornholm, Lolland og Falster.

Figur 4.5**Andel af de personer, der arbejder i kommunen, som også bor i kommunen, 2011**

Anm.: Andelen er opdelt i intervaller efter kvartiler.

Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

Alt i alt tegner der sig et billede af, at der omkring de større byer særligt er et sammenhængende arbejdsmarked, hvor der pendles ind og ud mellem kommuner, og at dette er særligt udbredt i hovedstadsområdet. Omvendt er der i de mindre storbyområder og særligt i de udkantsprægede kommuner en større sammenhæng mellem den befolkning, der har arbejdssted i kommunen og den befolkning, der har bopæl i kommunen.

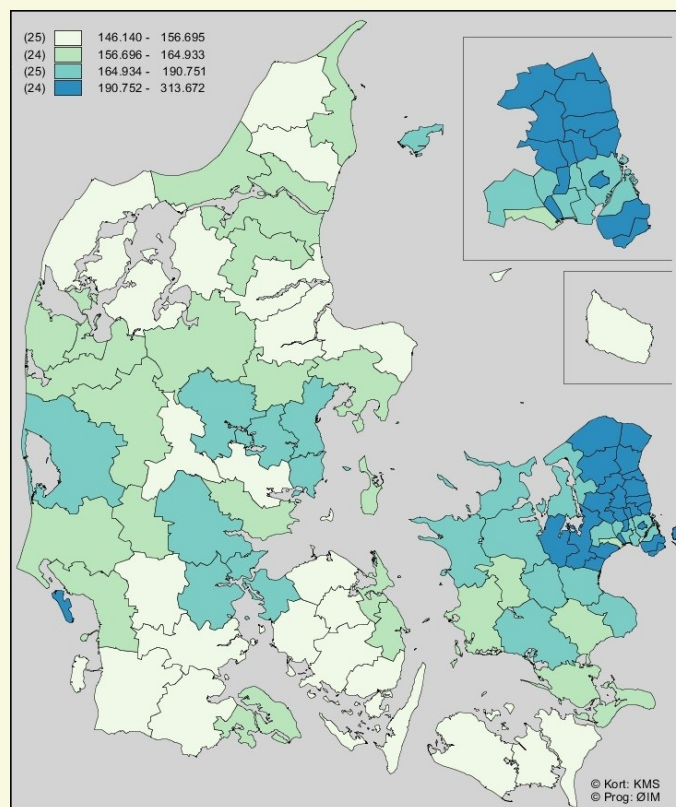
Det vurderes således at forskelle i graden af pendling er relevant at inddrage i betragtningerne af kommunale gevinster og omkostninger ved nye arbejdspladser.

4.3 Kommunernes beskatningsgrundlag og udligning

For den enkelte kommunes økonomi er størrelsen af det kommunale beskatningsgrundlag afgørende. Beskatningsgrundlaget afhænger i hovedsagen af indkomsterne for de personer, der bor i kommunen. Beskatningsgrundlaget er derfor både afhængigt af erhvervsaktiviteten i området og af pendlingsmønstret.

Som det er fremgået ovenfor, er der en omfattende pendling mellem kommunerne. I nogle kommuner er der en betydelig indpendling. I disse kommuner er der en høj erhvervsaktivitet og et overskud af arbejdspladser. Men en betydelig del af arbejdspladserne udfyldes af personer, der bor i andre kommuner. Der er derfor ikke nødvendigvis sammenfald mellem placeringen af arbejdspladserne og fordelingen af beskatningsgrundlaget.

Figur 4.6
Beskatningsgrundlag pr. indbygger 2014

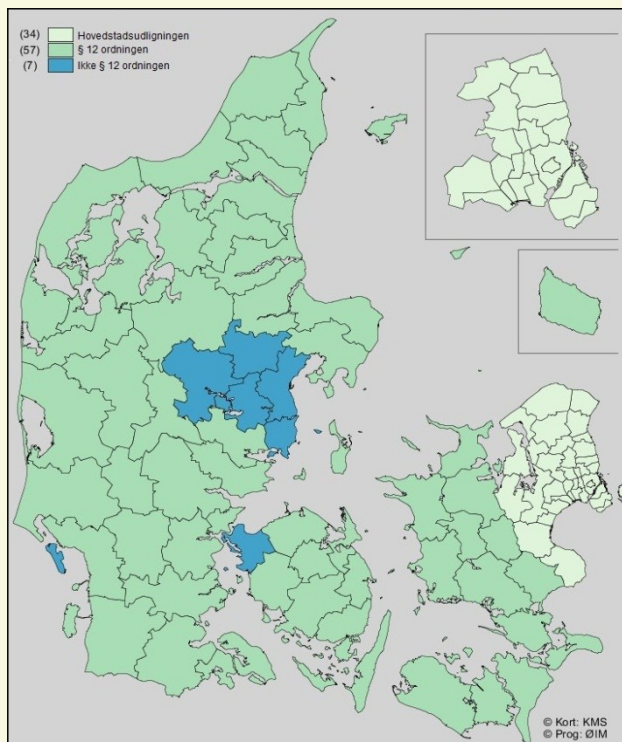


Anm.: Beskatningsgrundlag pr. indbygger er opdelt i intervaller efter kvartiler.
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Som det fremgår af kortet ovenfor, er beskatningsgrundlaget forholdsvis skævt fordelt mellem kommunerne. Generelt er beskatningsgrundlaget højest i hovedstadsområdet, men der er også forholdsvis høje beskatningsgrundlag i en række kommuner i Midt- og Østjylland.

Den skæve fordeling af beskatningsgrundlaget bliver i et vist omfang udlignet gennem de kommunale udligningsordninger. Udligningsordningerne består af en landsudligning, som omfatter alle landets kommuner, en særlig hovedstadsudligningsordning for kommunerne i hovedstadsområdet og en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud (§ 12 ordningen). På kortet nedenfor er det vist, hvilke kommuner der er omfattet af disse ordninger.

Figur 4.7
Kommunernes indplacering i udligningsordningerne 2013



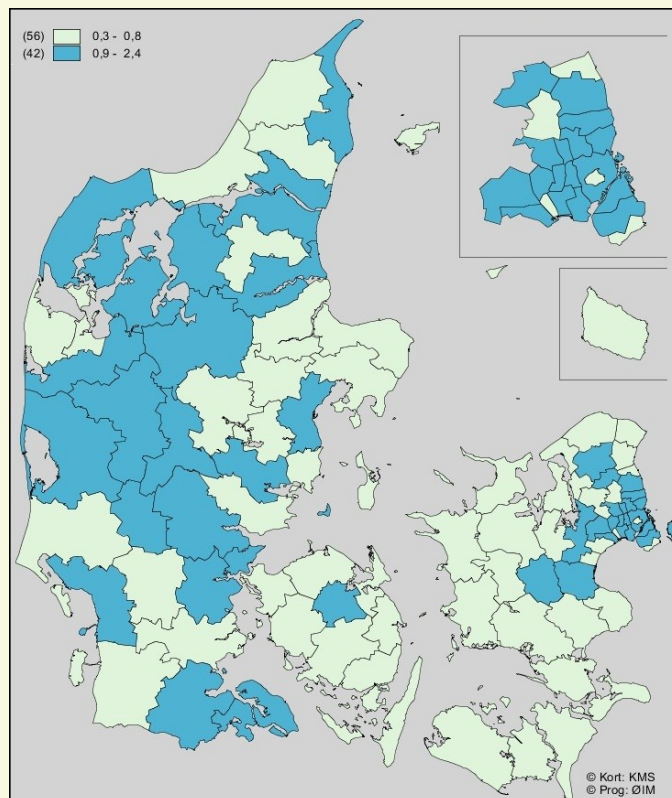
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Når man skal vurdere den samlede økonomiske virkning for en kommune af en vækst i beskatningsgrundlaget, må man også tage virkningen af udligningen i betragtning.

4.4 Gruppering af kommuner

Med henblik på analyserne i kapitel 4 af de kommunaløkonomiske konsekvenser kan det være hensigtsmæssigt at se på kommuner i hver af de tre udligningsordninger. Det kan herudover også være interessant at se på en underopdeling af i disse grupper i forhold til pendlingsforhold. Helt overordnet kan kommunerne ud fra pendlingsmønstret inddeles i to grupper: Indpendlingskommuner, hvor der er flere indpendlere end udpendlere, og udpendlingskommuner, hvor der er færre indpendlere end udpendlere. Indpendlings- og udpendlingskommuner er vist i kortet nedenfor.

Figur 4.8
Indpendlings- og udpendlingskommuner



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken tabel:PENDAB4.

Når indpendlings- og udpendlingskommuner sammenholdes med udligningsordningerne kan det give nedenstående opdeling af kommunerne i 6 grupper. I analyserne i kapitel 6 vil der til illustration blive vist eksempler for kommuner fra hver af disse grupper.

Tabel 4.2
Kommuner opdelt efter pendlingsmønster og udligningsordning

	Indpendlingskommuner	Udpendingskommuner
Kommuner i hovedstadsområdet	14	20
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	15	43
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	1	5

4.5 Økonomisk aktivitet fordelt på virksomhedstyper

Indledningsvist beskrives den danske erhvervsstruktur, og hvor det er muligt suppleres med kommunale betragtninger.

Virksomhedsstørrelse

Den danske erhvervsstruktur er domineret af små virksomheder. I Danmark tegner store virksomheder (dvs. mere end 250 ansatte) sig for under 1 pct. af virksomhederne, men de står for omkring en tredjedel af beskæftigelsen og værditilvæksten. Meget små virksomheder (dvs. mellem 0-9 ansatte) udgør ca. 90 pct. af alle virksomheder og knap en fjerdedel af alle beskæftigede, jf. tabel 4.3.⁴

Tabel 4.3
Virksomhedsstørrelser i Danmark, 2002

	0-9 ansatte	10-49 ansatte	50-250 ansatte	>250 ansatte	total
Andel af antal virksomheder	90	10	0	0	100
Andel af antal beskæftigede, %	23	25	20	32	100
Andel af værditilvækst, %	23	20	19	39	100

Kilde: Forsknings- og innovationsstyrelsen: "Den danske erhvervsstruktur – udviklingstendenser og dynamikker (2008) samt Økonomi- og Erhvervsministeriet: "Vækstredøgørelsen" (2005).

Ifølge opdaterede data fra Danmarks Statistik ser fordelingen af arbejdsstedsstørrelse i 2011 fordelingen af virksomhedsstørrelser i 2002, jf. tabel 4.4. Der er langt flere arbejdssteder med få ansatte end arbejdssteder med mere end 100 ansatte.

⁴ "Den danske erhvervsstruktur – udviklingstendenser og dynamikker" (2008).

Tabel 4.4
Arbejdsstedsstørrelser i Danmark, 2011

	0-4 ansatte	5-19 ansatte	20-49 ansatte	50-99 ansatte	>=100 ansatte	Total
Andel af antal arbejdssteder ¹ , %	72	21	5	1	1	100
Andel af antal arbejdssteder, Alle brancher, %	69	22	6	2	1	100

Anm.: Note 1: omfatter arbejdssteder i brancher primært placeret i den private sektor (landbrug, råstofindvinding, industri, energiforsyning, vandforsyning, bygge og anlæg, handel, transport, hoteller og restauranter, information og kommunikation, finansiering og forsikring, ejendomshandel, videnservice samt rejsebureauer, rengøring og anden operationel service).

Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken tabel: ERH19.

For de fleste kommuner er fordelingen af arbejdsstedsstørrelser nogenlunde svarende til fordelingen på landsplan. Nogle af de kommuner som adskiller sig mest fra billedet på landsplan ses i tabel 4.5.

Tabel 4.5
Arbejdsstedsstørrelser i Danmark, 2011, fordelt på udvalgte kommuner

Kommune	0-4 ansatte	5-19 ansatte	20-49 ansatte	50-99 ansatte	>=100 ansatte	Total
Ballerup	63	24	7	3	3	100
Brøndby	58	29	9	3	2	100
Dragør	83	14	2	1	0	100
Glostrup	59	26	8	3	3	100
Albertslund	60	26	8	3	3	100
Stevns	85	12	3	0	0	100
Læsø	86	13	2	0	0	100

Anm.: Omfatter kun arbejdssteder i brancher primært placeret i den private sektor (landbrug, råstofindvinding, industri, energiforsyning, vandforsyning, bygge og anlæg, handel, transport, hoteller og restauranter, information og kommunikation, finansiering og forsikring, ejendomshandel, videnservice samt rejsebureauer, rengøring og anden operationel service).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel: ERH19.

For hovedstadskommunerne (Ballerup, Brøndby, Glostrup og Albertslund) ses en langt større andel af store arbejdssteder end det landsgennemsnitlige, mens i kommuner som Dragør, Stevns og Læsø er der en overvægt af små arbejdssteder.

Virksomheder og jobskabelse

I 2008 skabte nye virksomheder 30.000 nye job i deres første leveår. Nye virksomheder står dermed for næsten halvdelen af nettojobskabelsen i Danmark, jf. Erhvervs- og Vækstministeriet.⁵

Det fleste job findes i de meget store virksomheder, men det er de nye virksomheder, som skaber nye job. Ældre virksomheder skaber også mange nye job, men de nedlægger også mange job, jf. Erhvervs- og Byggestyrelsen.⁶

I udgangspunktet er det de små virksomheder, som bidrager mest til jobskabelse, hvis der udelukkende fokuseres på virksomhedsstørrelse. Jo større virksomheder des mindre nettojobskabelse. En undersøgelse af Erhvervs- og byggestyrelsen⁷, hvor der kontrolleres for virksomhedernes alder, viser dog, at virksomhedsstørrelsen ikke betyder så meget for jobskabelsen. Virksomhedsalderen har større betydning. Nye virksomheder skaber således ifølge opgørelsen netto set flere jobs end ældre virksomheder uanset virksomhedsstørrelsen.

Virksomheder og produktivitet

Virksomhedernes produktivitet kan variere meget, og der ses en betydelig variation i, hvor effektivt virksomhederne anvender deres ressourcer. Særligt virksomhedsstørrelsen og graden af internationalisering har betydning for produktiviteten i virksomheder, jf. Erhvervs- og Vækstministeriet.⁸

Virksomhedernes størrelse (målt ved antal beskæftigede) er den faktor, der isoleret set forklarer den største del af forskellen i virksomhedernes produktivitet.⁹ Det kan hænge sammen med, at store virksomheder har stordriftsfordele, der bidrager til at øge aktiviteten. Der ses også en positiv sammenhæng mellem virksomhedernes produktivitet og udenlandsk ejerskab, hvilket også kan afspejle skalafordele.

Nye virksomheder bidrager negativt til produktivitetsvæksten i opstartsåret, hvilket kan skyldes, at det tager tid at oplære nye medarbejdere, opbygge arbejdsgange og kunderelationer. Der er imidlertid stor spredning i både produktivetsniveau og –vækst blandt de nye virksomheder. Forskel i branche og størrelse kan forklare noget af spredningen i arbejdsproduktivitet blandt nye virksomheder, men selv når brancherne betragtes enkeltvis ses en betydelig spredning i produktiviteten.

Iværksætteri

I Danmark starter hvert år mellem 17.000 og 24.000 reelt nye virksomheder¹⁰ alt afhængig af konjunkturerne, jf. Erhvervs- og Vækstministeriet.¹¹ I 2008 svarede det til, at ca. 12 pct. af alle aktive virksomheder var nyetablerede.

⁵ "Iværksætterindeks 2011".

⁶ "Iværksætterindeks 2010".

⁷ "Iværksætterindeks 2010".

⁸ "Vækst og produktivitet i danske virksomheder" (2012).

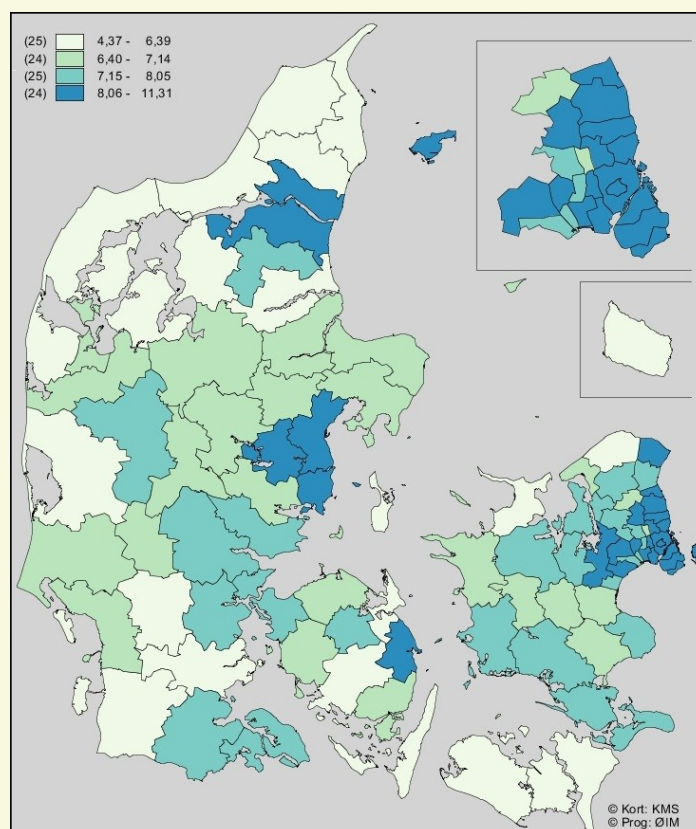
⁹ Der er taget højde for virksomhedernes input af kapital og arbejdskraftens uddannelsesniveau.

¹⁰ Der er rensset for opsplitting, skift i efterform mv. og der er afgrænses til ikke-offentlige virksomhedsformer [NB kan præciseres af EVM..].

¹¹ "Iværksætterindeks 2011".

Den kommunale fordeling af etableringsraten, som viser andelen af nye virksomheder i forhold til alle aktive virksomheder, i 2010, viser, at det primært er i hovedstadsområdet, Århus og Aalborg at der etableres flest nye virksomheder, jf. figur 4.9.

Figur 4.9
Etableringsraten, 2010. Andelen af nye virksomheder i forhold til aktive virksomheder



Anm.: Etableringsraten er opdelt i intervaller efter kvartiler.
Kilde: Erhvervsstyrelsen.

For at forbedre beskæftigelsesmulighederne er det centralt, at de nyetablerede virksomheder også skaber flere jobs. Nyetablerede vækstvirksomheder kan i dansk sammenhæng defineres som virksomheder, der er højst fem år gamle, og som i løbet af de første to leveår opnår mindst fem ansatte.¹² I de efterfølgende tre år skal virksomhederne have en gennemsnitlig årlig vækst i omsætningen eller antal ansatte på mindst 20 pct. Af de nyetablerede virksomheder formår ca. halvdelen at overleve i fem år, og kun ca. 1 pct. af de nyetablerede virk-

¹² Se f.eks. kapitel 11 i Redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2013, Erhvervs- og Vækstministeriet.

somheder, opnår status som nyetablerede vækstvirksomheder. Så selvom der hvert år starter mange nye virksomheder i Danmark, er det de færreste, der kommer ind i solide vækstforløb.

Nyetablerede vækstvirksomheder findes i hele landet, - dog har Region Hovedstaden den største andel (ca. 40 pct.).

Seks overordnede faktorer, der tilsammen påvirker iværksætternes mulighed for opstart og vækst, er følgende, jf. Erhvervs- og Vækstministeriet:¹³

- Regulering (f.eks. skat, retssystem, arbejdsmarkedsregulering, administrative byrder)
- Markedsforhold (f.eks. efterspørgsel, graden af offentligt involvering)
- Adgang til finansiering
- Videnskabelse og –spredning (f.eks. forskning, samarbejde mellem virksomheder, teknologioptag)
- Iværksætterkompetencer (f.eks. iværksætteruddannelser, tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft)
- Iværksætterkultur (f.eks. holdning til iværksætteri i samfundet)

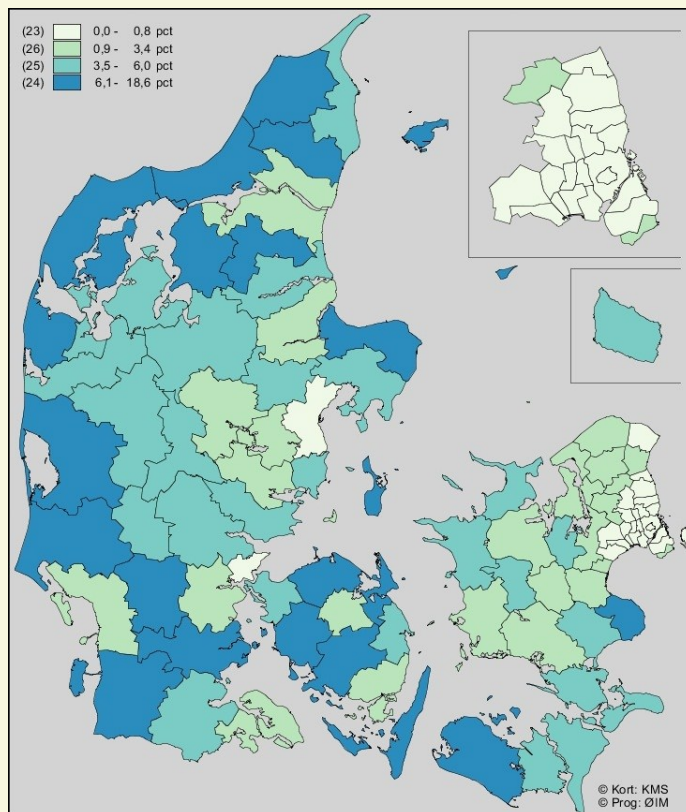
Brancheforskelle

Der er ganske store forskelle på tværs af kommunerne i forhold til, hvor store andele der er beskæftiget inden for de forskellige brancher.

I forhold til de primære erhverv er beskæftigelsesandelen – ikke overraskende – størst i landkommunerne, da disse brancher har særlige behov i forhold til naturgivne ressourcer, jf. figuren nedenfor.

¹³ Erhvervsstyrelsen, ”Iværksætterindeks 2012”.

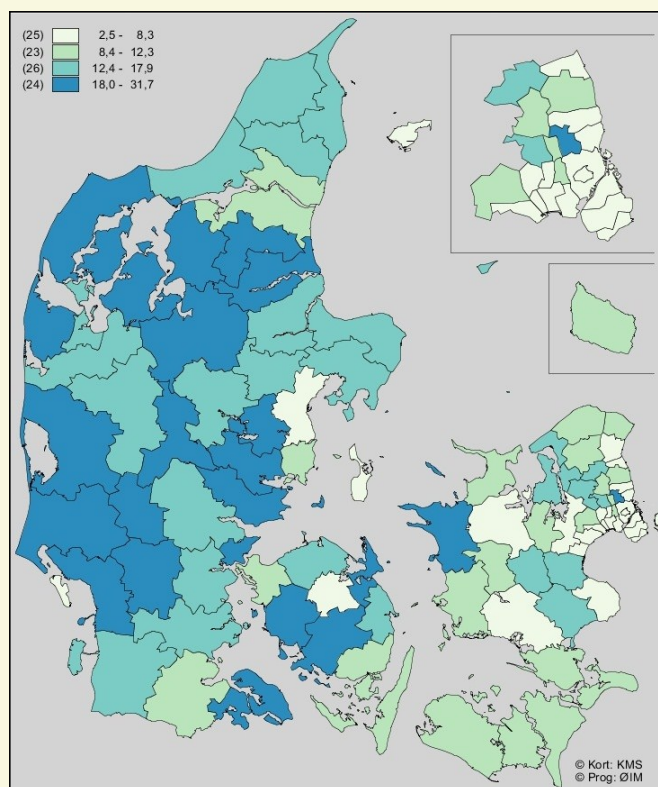
Figur 4.10
Beskæftigelsesandel i primære erhverv, opgjort på arbejdssted 2012



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel RASA11.

Hvad angår industri, råstofudvinding og forsyningsvirksomhed er beskæftigelsesandelen ligeledes større i kommuner uden for de store byområder. Det kan skyldes, at mange industri-virksomheder har brug for pladskrævende produktionsanlæg. Der er dog store forskelle på tværs af industrierne. F.eks. er langt de fleste inden for medicinalindustrien ansat i hovedstadsområdet samt i Kalundborg Kommune. Hvad angår bygge og anlægsbranchen er beskæftigelsesandelen mere ensartet på tværs af landet.

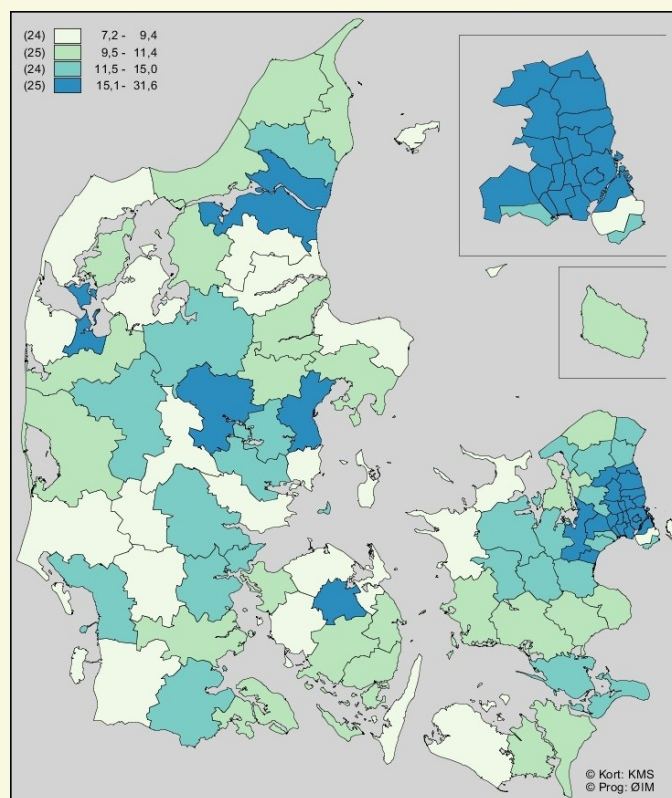
Figur 4.11
Beskæftigelsesandel i industri, råstofudvinding og forsyningsvirksomhed, opgjort på arbejdssted 2012



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel RASA11.

I hovedstadsområdet og i de store byer udgør information og kommunikation, finansiering og forsikring samt erhvervsservice en noget større andel af beskæftigelsen end i resten af landet. Det kan skyldes, at sådanne virksomheder har større behov for adgang til højtuddannet arbejdskraft.

Figur 4.12
Beskæftigelsesandel i information, kommunikation, finansiering, forsikring og ejendomsservice, opgjort på arbejdssted 2012



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel RASA11.

I lyset af forskellene på virksomhedstyper på tværs af kommunerne, er det naturligt, at der er forskel på kommunernes erhvervsrettede aktiviteter. Fælles for virksomhederne er imidlertid, at der inden for alle brancher er centrale snitflader til kommunerne.

5. Rammevilkår og virksomhedslokalisering

5.1 Hvilke rammevilkår spiller en rolle for virksomhedernes lokalisering?

De generelle rammevilkår har overordnet stor betydning for, hvor attraktivt det er at investere i danske arbejdspladser og skabe nye job, og på lokalt plan har de betydning for, hvor virksomheder vælger at placere deres produktion og arbejdspladser. Rammevilkårene kan f.eks. være arbejdsudbud, uddannelse og kompetenceniveau, velfungerende markeder, beskatning samt en moderne offentlig sektor og sund samfundsøkonomi mv.

Selvom disse rammevilkår kun i en vis udstrækning er kommunernes ansvar, kan kommunerne i et vist omfang påvirke nogle af dem.

De fleste rammevilkår bestemmes dog på et højere niveau, f.eks. af staten. En række rammevilkår knytter sig herudover til beliggenhed og varierer derved på tværs af landet. Det kan være særlige geografiske forhold såsom naturgivne ressourcer, der gør en bestemt placering attraktiv. Fælles er, at kommunerne kun i yderst begrænset omfang kan påvirke disse vilkår. Det har navnlig betydning for de primære erhverv såsom fiskeri og landbrug, men også for udvindingsindustrien og tilknyttede erhverv.

Dertil kommer, at kommunerne kun i begrænset omfang – eller kun på en noget længere tidshorizont – kan påvirke befolkningens størrelse og sammensætning. Forskelle i befolkningens størrelse i forskellige dele af landet har betydning for virksomhedernes muligheder for at afsætte deres varer og tjenester på det lokale marked. Et lokalt marked kan omfatte både forbrugere og andre virksomheder, men befolkningens størrelse og sammensætning vil formentlig især have betydning for detailhandelen og serviceerhvervene. Dertil kommer, at medarbejdere med et højt uddannelses- og kompetenceniveau alt andet lige er lettere at rekruttere fra et stort arbejdsmarked.¹⁴

¹⁴ Regeringen, Redegørelse om vækst og konkurrenceevne 2013.

5.2 Hvilke rammevilkår kan kommunerne påvirke?

Danmark er det land i OECD, hvor såvel de offentlige udgifter som skatter og afgifter udgør den største andel af den samlede økonomi. Derfor er en effektiv offentlig sektor en væsentlig rammebetingelse for virksomhederne, hvad enten det er på statsligt, regionalt eller kommunalt niveau.¹⁵

Kommunerne er den myndighed, virksomhederne hyppigst er i kontakt med f.eks. i forbindelse med miljøgodkendelser, byggetilladelser mv., og på det område har de væsentlig betydning for virksomhedernes vækstvilkår.

Forskelle på tværs af kommuner vil i et vist omfang betyde, at de enkelte kommuners politik kun vil have betydning for, hvordan virksomhederne fordeler sig i kommunerne. I det omfang at kommunernes samlede indsats forbedrer vækstvilkårene set over en bred kam, vil det dog kunne stimulere virksomhedsdannelse og gøre det attraktivt for udenlandske virksomheder at placere deres aktiviteter i Danmark.¹⁶

Kommunerne varetager dels den lokale erhvervsservice, som blandt andet omfatter information og vejledning om start, drift og udvikling af en virksomhed, og dels de lokale erhvervsudviklingsaktiviteter. Herudover har kommunerne ansvaret for den specialiserede erhvervsservice, der varetages i regi af de kommunalt ejede væksthuse og primært har fokus rettet mod virksomheder med vækstpotentiale. Endelig varetager kommunerne en lang række virksomhedsrettede myndighedsopgaver på forskellige områder, herunder miljøgodkendelser og byggesagsbehandling, ligesom kommunerne kan pålægge virksomhederne visse skatter og afgifter.

Grundskyld og dækningsafgift

Der er en række kommunalt bestemte faktorer, som har direkte indflydelse på virksomhedernes omkostningsniveau. Kommunalbestyrelsen fastsætter grundskyldpromillen i forbindelse med vedtagelsen af kommunens årsbudget. Dertil kommer, at kommunalbestyrelsen kan pålægge offentlige ejendomme, der er fritaget for kommunal grundskyld, samt private kontor- og forretnings ejendomme en dækningsafgift som bidrag til dækning af de udgifter, som ejendommene påfører kommunen.¹⁷

Dækningsafgiften indgår ikke i den kommunale udligning.

Erhvervsservice- og udvikling

Kommunerne har ansvaret for både den lokale erhvervsservice i kommunerne og den specialiserede erhvervsservice, der varetages i regi af de fem kommunalt finansierede Væksthuse.¹⁸

¹⁵ Regeringen, Vækstplan DK.

¹⁶ Copenhagen Economics og Inside Consulting, Regionernes konkurrenceevne, 2004, s. 5; se også OECD, The New Economy: Beyond the Hype, 2001, s. 22.

¹⁷ LBK nr 1104 af 22/08/2013 Bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat.

¹⁸ Evaluering af kommunalreformen, bilag d), Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling, s. 10.

Den lokale erhvervsservice består f.eks. i vejledning om etablering og drift af virksomheder. Ifølge Evalueringen af kommunalreformen tilbød 95 af landets 98 kommuner erhvervsservice pr. 1. juni 2012.¹⁹ Selvom langt de fleste kommuner tilbyder lokal erhvervsservice, er der alligevel tegn på, at der er væsentlig forskel på, hvor mange ressourcer kommunerne vælger at afsætte til deres erhvervsfremmeindsats.²⁰

De kommunalt finansierede væksthuse er specialiseret i at vejlede virksomheder med vækstpotentiale om f.eks. ledelse, adgang til finansiering, bestyrelser og internationalt salg.

Kommunerne kan endvidere (alene eller i fælleskommunale samarbejder) gennemføre erhvervsudviklingsaktiviteter med henblik på at fremme overordnede kommunale erhvervspolitiske mål. Det kan f.eks. være samarbejdsprojekter om innovation, lederudviklingsprogrammer, kollektive forløb, kurser, målrettede vejledningsforløb samt tiltrækning og servicering af udenlandsk arbejdskraft.

På længere sigt kan kommunerne bidrage til tiltrækning af virksomheder og eventuelle klynge-dannelse gennem bl.a. deres erhvervsfremmeindsats. Andre virksomheders beliggenhed vil således have betydning for, hvor en given virksomhed vælger at placere sig. Virksomhedernes valg afhænger blandt andet af konkurrencesituationen mellem virksomhederne, og om virksomhederne er led i den samme værdikæde. Dertil kommer, at der kan være effektivitetsfordele forbundet med at være placeret samme sted som beslægtede virksomheder. Det gælder eksempelvis i forhold til tiltrækning og rekruttering af kvalificeret arbejdskraft. Moderne virksomhedsdrift inden for både fremstilling og mange serviceerhverv forudsætter således ofte højt specialiserede medarbejdere.

Udlægning af områder til erhvervsformål

En stor del af ansvaret for at planlægge udviklingen i byerne og i det åbne land ligger i kommunerne. Det sker gennem kommuneplaner, der sætter rammerne for byudviklingen i en 12-års periode. Rammerne omfatter bl.a. arealer til erhvervsformål. Kommuneplanrammerne konkretiseres i lokalplaner, der fastlægger retningslinjer for bebyggelse og anvendelse af de enkelte erhvervsområder. Kommuneplanen udgør således rammen for udarbejdelse af lokalplaner og er grundlag for behandling af en række sager, herunder den konkrete administration i det åbne land og ansøgninger om byggetilladelse^[1]. Dertil kommer kommuneplanstrategierne, der fastlægger overordnede visioner for f.eks. de fysiske rammer for erhverv. Ved at skabe plads til nye lokaliseringmuligheder for erhverv i kommune- og lokalplaner samt planstrategier kan en kommune gøre det attraktivt for virksomheder at placere deres aktiviteter i kommunen. Da der er relativt store regionale forskelle i virksomhedssammensætningen, kan kommunerne bygge deres planlægning på særlige stedbundne kvaliteter og dermed på en god forståelse af, hvad der tiltrækker og fastholder virksomhederne i kommunen.

¹⁹ Evalueringen af kommunalreformen 2013, s. 219.

²⁰ Evaluering af kommunalreformen 2013, bilag d, Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling, s. 23f.

[1] www.naturstyrelsen.dk.

Kommunal sagsbehandling

De kommunale virksomhedsrettede myndighedsopgaver omfatter bl.a. miljøgodkendelser, miljøtilsyn, husdyrgodkendelser, spildevandstilladelser, miljøtekniske vurderinger, klagebehandling vedr. støj og lugt, jordforurening, lokalplansager, jordsalg og byggesagsbehandling.²¹

Den kommunale sagsbehandling er et vigtigt rammevilkår for virksomhederne, da den spiller en væsentlig rolle i forhold til f.eks. beslutninger om opførelse eller udvidelse af virksomheder, herunder produktionsfaciliteter. F.eks. kan lang sagsbehandling være med til at forringe virksomhedernes vækstvilkår og kan dermed have indflydelse på, hvor virksomhederne vælger at placere deres aktiviteter.²²

Kvalitet, hastighed og imødekommenhed i forbindelse med den kommunale virksomhedsrettede sagsbehandling kan som nævnt have betydning for, hvor virksomhederne vælger at placere deres aktiviteter. Virksomhedsforum for enklere regler har blandt andet peget på, at nogle kommuner har etableret én erhvervsindgang i kommunen, som både tager hånd om virksomhedernes fysiske og digitale henvendelser, samt at nogle kommuner anvender track-and-trace systemer, så virksomhederne kan følge behandlingen af deres sag.²³ Dertil kommer, at sagsbehandlingstider, dialogen mellem virksomhederne og kommunen i forbindelse med sagsbehandlingen samt de opkrævede sagsbehandlingsgebyrer kan variere på tværs af kommunerne.²⁴

Beskæftigelsesindsats

På lokalt niveau varetager kommunerne beskæftigelsesindsatsen for borgere og virksomheder. De kommunale jobcentre varetager alle de beskæftigelsesrettede opgaver for alle borgergrupper: beskæftigede, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, revalidender, personer i fleksjob og på ledighedsydelse m.fl. og for virksomhederne. Det er kommunerne, der inden for lovgivningens rammer, planlægger, udvikler og udfører beskæftigelsesindsatsen. Og det er den enkelte kommune, som kan sammentænke udførelsen af beskæftigelsesindsatsen med andre politikområder og etablere samarbejde med de forskellige samarbejdspartnere i lokalområdet, f.eks. uddannelsesinstitutioner²⁵.

Når jobcentrene samarbejder med virksomhederne er hovedopgaven at understøtte et hurtigt og kvalificeret match mellem ledig arbejdskraft og virksomhederne, så virksomhederne får den arbejdskraft, som de efterspørger så hurtigt som muligt, og de jobsøgende kommer tilbage til beskæftigelse.²⁶ De lokale jobcentres evne til at formidle relevant arbejdskraft kan variere på tværs af kommunerne og kan således have betydning for, hvor en virksomhed vælger at placere sig.

²¹ Evaluering af kommunalreformen 2013, bilag d, Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling, s. 89.

²² Evaluering af kommunalreformen 2013, bilag d, Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling, s. 89.

²³ <http://enklereregler.dk>.

²⁴ Evaluering af kommunalreformen 2013, bilag d, Afrapportering fra underarbejdsgruppen om evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling, s. 91f.

²⁵ Ekspertudvalget vedrørende infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov, Beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige, 2013, s. 66f.

²⁶ Ekspertudvalget vedrørende infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov, Beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige, 2013, s. 66f.

Forsyning, spildevand og affaldshåndtering

Der kan desuden være ganske store forskelle på tværs af kommuner med hensyn til prisen på el, varme, spildevand, affaldshåndtering mv.²⁷

Elmarkedet er imidlertid liberaliseret i Danmark, så på trods af geografiske forskelle kan kommunerne ikke påvirke elforsyningen.

Naturgas er delvist organiseret med kommunalt ejerskab, idet 3 ud af 5 regionale naturgas-selskaber er ejet af kommunale interessentskaber²⁸.

Kommunerne er de centrale aktører i den kollektive varmforsyning, da de udfører den overordnede varmeplanlægning. Etablering og drift af forsyningsnet samt salg af fjernvarme er imidlertid typisk organiseret i ét selskab, som i de mindre områder ofte er forbrugerejet. I de større byer er opgaven dog ofte kommunal²⁹.

Kommunerne er også centrale aktører i spildevandsektoren. På spildevandsområdet er myndigheds- og driftsopgaverne adskilt i henholdsvis kommunernes forvaltning og de kommunalt ejede forsyningselskaber. Kommunerne skal planlægge og kontrollere, mens forsyningselskaberne skal producere rent vand. Der er pt. 104 forsyningselskaber i Danmark. Antallet af renseanlæg i Danmark er lidt under 950, hvoraf ca. 200 anlæg ejes privat.

Endelig kan der være forskelle på tværs af kommunerne på, hvordan kommunerne opkræver gebyr fra de virksomheder, der har brug for at aflevere affald på genbrugspladsen (pris pr. gang eller en abonnementsmodel; i begge tilfælde skal prisen have sammenhæng med affaldsmængden)³⁰.

Lokal infrastruktur

Behovet for at transportere varer mv. samt adgangsmulighederne for relevant og kvalificeret arbejdskraft betyder, at en velfungerende infrastruktur er et vigtigt parameter for mange virksomheder³¹.

Nem adgang til internationale forbindelser er navnlig vigtigt for transporterhvervene, men også for f.eks. engroshandlen og industrien. Sådanne faktorer vil dog fortrinsvis være bestemt af geografisk placering i landet, hvilket kommunerne ikke kan påvirke. Kommunerne har dog ansvaret for anlæg og vedligeholdelse af lokale veje, snefyndning, parkeringspladser mv. Dertil kommer kommunernes ansvar for den lokale kollektive transport. For langt de fleste virksomheder har det betydning, at der er et velfungerende, pålideligt transportsystem i oplandet, som eksempelvis arbejdskraften skal rekrutteres fra.

En velfungerende infrastruktur omfatter ikke alene transport i form af veje, jernbaner, havne og lufthavne. Også forsyningsnettet og den digitale infrastruktur kan have indflydelse på, hvor virksomheder vælger at placere sig.

²⁷ Dansk Industri, Lokalt Erhvervs-klima 2012; Dansk Byggeri, Kommunerne og erhvervslivet, Erhvervs- og byggevenlige kommuner 2012.

²⁸ www.ens.dk.

²⁹ www.ens.dk.

³⁰ Dansk Byggeri, Mange kommuner holder fast i ufleksibelt abonnement, januar 2013.

³¹ Copenhagen Economics og Inside Consulting, Regionernes konkurrenceevne, 2004, s. 6.

Generelt serviceniveau og indkomstbeskatning

Forskelle i kommunens generelle serviceniveau, herunder adgang til børnepasning (ventelister, åbningstider), skoletilbud mv., kan ligesom forskelle i niveauet for indkomstbeskatning have betydning for virksomhedernes muligheder for at tiltrække kvalificerede medarbejdere.

5.3 Kommunernes udgifter til erhvervsindsats

Der findes ikke en samlet opgørelse af kommuners udgifter knyttet til de forskellige muligheder, som kommunerne jf. de foregående afsnit har for at understøtte vækst og erhvervsudvikling. Her er som en indikator dog set på et udsnit omhandlende kommunernes udgifter til erhvervsservice og iværksætteri. Det fremgår, at disse udgifter har været stigende i de senere år. Udgifterne for 2013 er budgetteret til ca. 395 mio. kr., jf. tabellen nedenfor.

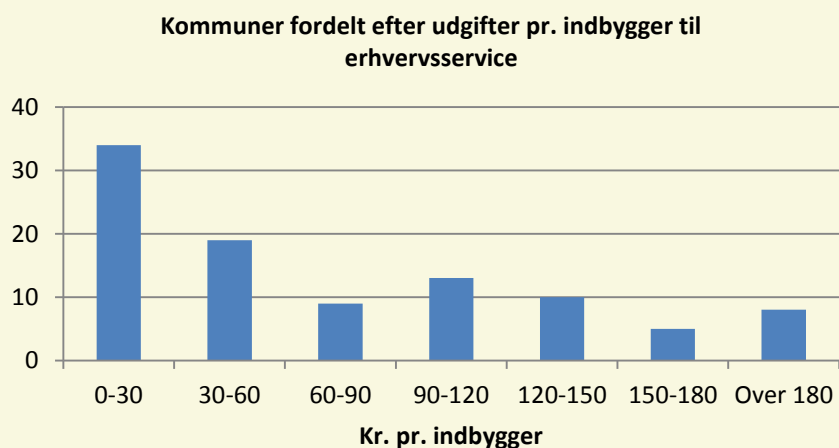
Tabel 5.1

Kommunernes udgifter til erhvervsservice og iværksætteri

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Budget 2013
Udgifter til erhvervsservice og iværksætteri	210,9	250,9	268,5	251,9	328,9	342,2	395,3

Der er en betydelig spredning mellem kommunerne. I gennemsnit budgetterer kommunerne med udgifter på 71 kr. pr. indbygger i 2013, men der er betydelige variationer mellem kommunerne, jf. figuren nedenfor.

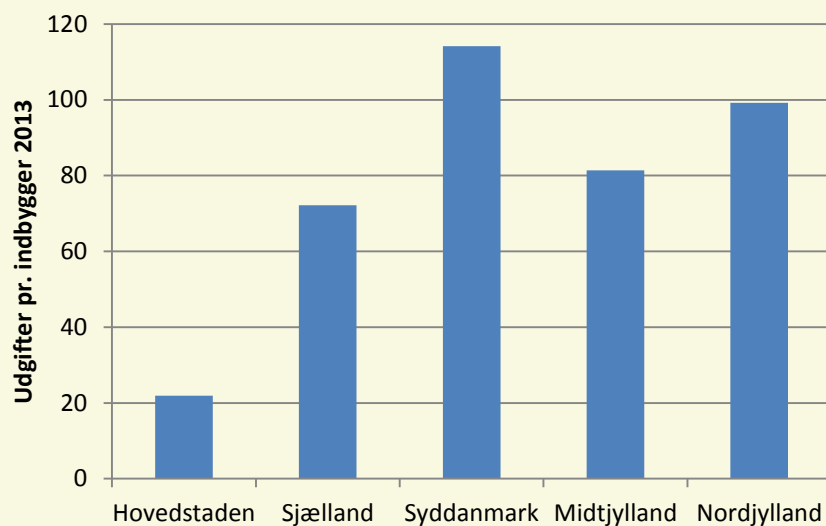
Figur 5.1
Kommunernes udgifter pr. indbygger til erhvervsservice og iværksætteri – budget 2013



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Som figuren viser, er der betydelige forskelle på, hvor meget de enkelte kommuner afsætter til erhvervsservice. Men der er også en klar geografisk tendens. Kommunerne i hovedstadsområdet bruger væsentligt mindre end kommunerne i det øvrige land. I 2013 budgetterer kommunerne i Region Hovedstaden således med udgifter på i gennemsnit 22 kr. pr. indbygger, mens gennemsnittet i alle de øvrige regioner ligger på over 70 kr. pr. indbygger. Højest ligger gennemsnittet for kommunerne i Region Syddanmark, hvor kommunerne budgetterer med udgifter på 114 kr. pr. indbygger.

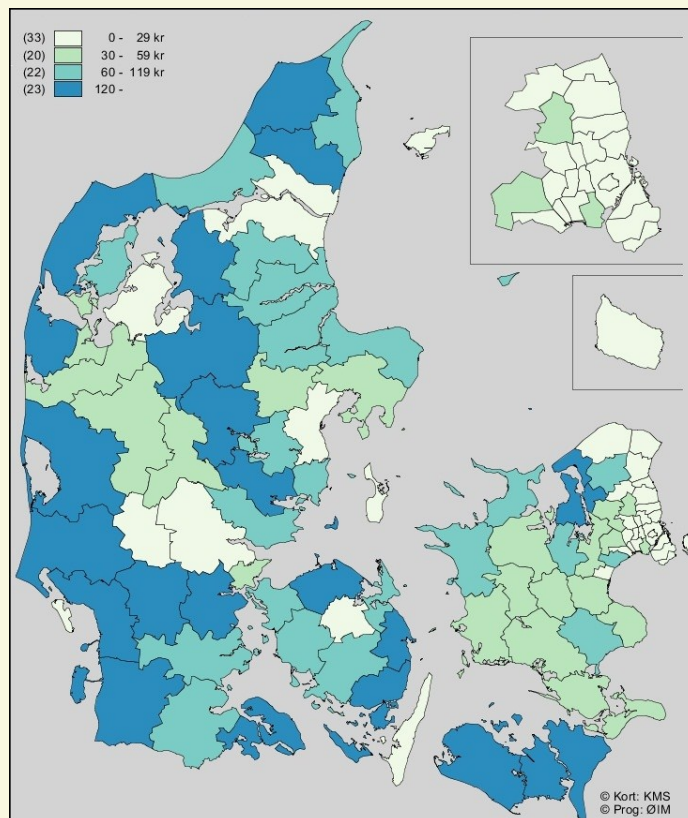
Figur 5.2
Kommunernes udgifter pr. indbygger til erhvervsservice og iværksætteri fordelt på regioner – budget 2013



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Kortet nedenfor viser et lidt mere nuanceret billede af kommunernes udgifter til erhvervsservice og iværksætteri. Kortet illustrerer blandt andet, at der også inden for de enkelte regioner er en vis spredning i kommunernes udgifter. Det fremgår som nævnt, at udgifterne er forholdsvis lave i hovedstadsområdet. Det samme gælder for flere af landets store kommuner såsom Aarhus, Odense og Aalborg Kommuner, uanset at disse kommuner ligger i områder af landet, hvor kommunerne i øvrigt budgetterer med noget højere udgifter.

Figur 5.3
Kommunernes udgifter pr. indbygger til erhvervs-service og iværksætteri – budget 2013



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I tabellen nedenfor er kommunernes udgifter til erhvervs-service og iværksætteri fordelt på de kategorier, der er opstillet i tabel 4.2, dvs. i forhold til udligningsordningerne og pendlingsforholdene. For hovedstadskommunerne fremgår det klart, at udpendlingskommunerne bruger væsentligt mere på erhvervs-service og iværksætteri end indpendlingskommunerne. Det samme mønster gælder for de kommuner uden for hovedstadsområdet, som ikke er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

For gruppen af kommuner uden for hovedstadsområdet, som er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud, er mønstret mindre markant. Indpendlingskommunerne bruger lidt mere end udpendlingskommunerne, men begge grupper har et udgiftsniveau over landsgennemsnittet på dette område.

Tabel 5.2

Udgifter til erhvervsservice pr. indbygger - kommuner opdelt efter pendlingsmønster og udligningsordning. Budget 2013.

Kr. pr. indbygger	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner
Kommuner i hovedstadsområdet	15	41
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	108	97
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	21	100
Hele landet	59	81

For landet som helhed er der en tendens til, at udpendlingskommunerne har højere udgifter pr. indbygger til erhvervsservice og iværksætteri end indpendlingskommunerne. Denne tendens kan eventuelt hænge sammen med forskelle i kommunernes rammevilkår.

Indpendlerkommunerne omfatter blandt andet de større bykommuner. Mange virksomheder finder det hensigtsmæssigt at lokalisere sig her. Udpendlerkommunerne omfatter derimod en række kommuner – herunder land og yderkommuner – som har vanskeligere ved at tiltrække virksomheder. I disse kommuner kan der derfor være en tendens til at opprioritere den kommunale indsats med henblik på at tiltrække virksomheder.

6. Kommunernes omkostninger og gevinster ved øget erhvervsaktivitet

Ved den enkelte nye virksomhedsopretning eller udvidelse af arbejdspladser vil der være nogle potentielle gevinster både for kommunen, hvor virksomheden etableres og for kommuner i pendlingsområdet. Men der kan evt. også i tilknytning til virksomheden være nogle omkostninger. De potentielle omkostninger og gevinster er skitseret i afsnit 6.1.

Der kan opstilles flere mulige scenarier til belysning af omkostninger og gevinster ved virksomhedslokalisering eller øget erhvervsaktivitet for en kommune. De nærmere scenarier vil bl.a. afhænge af, om der tales om en flytning af arbejdspladser mellem kommuner, eller der tales om helt nye arbejdspladser for hele landet. Der kan også gøres forskellige antagelser om virksomhedens størrelse osv., som i den virkelige verden ville have stor betydning for gevinster og omkostninger. Der er i afsnit 6.2. beskrevet et eksempel-scenarium til illustration af gevinster og omkostninger samt nærmere baggrund herfor.

I afsnit 6.3 opstilles det konkrete regneeksempel for påvirkningen af kommunernes indtægter og udgifter knyttet til arbejdstager/ arbejdstagers familie samt virkninger i udligningssystemet. Her opstilles en model, som antager at kommunerne er ens mht. pendlingsgrad og heller ikke medtager afledte virkninger. Herefter fokuseres i afsnit 6.4. i en variant af modellen, hvor der samtidig ved input fra særskilte beregninger på Center for Regional- og Turismedforskningens lokaløkonomiske model LINE søges at illustrere effekten for den enkelte kommune af pendlingsmønstre og afledte virkninger som følge af input til virksomheden, øget forbrug i dagligvarehandel osv. Der findes i afsnit 6.4. en gennemgang af de nærmere forudsætninger i LINE-modellen.

6.1 Potentielle omkostninger og gevinster for kommunerne ved virksomhedslokalisering

Her beskrives overvejelser om kommuners omkostninger og gevinster ved øget erhvervsaktivitet.

Potentielle gevinster

Der er en række gevinster for kommunerne forbundet med øget erhvervsaktivitet i form af enten en ny virksomhed eller udvidelse af en eksisterende virksomhed, hvor der skabes nye arbejdspladser i kommunen.

I forhold til selve virksomheden kan der knytte sig et potentielt selskabsskatteprovenu for den kommune, hvor virksomheden er placeret. Selskabsskatten er omfattet af en udligningsordning for selskabsskatter, som indebærer, at 50 pct. af forskellen i selskabsskatteprovenu pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet udlignes.

For kommunen er det endelige resultat af selskabsskatten således ikke kun afhængigt af kommunens egne selskabers skattebetaling, men også af hvorledes selskabernes skattebetalinger på landsplan udvikler sig.

Borgere med bopæl i kommunen, og som går fra ledighed til beskæftigelse, får øget indkomst, hvilket øger de kommunale indtægter via kommuneskatterne. Personindkomst indgår i det kommunale skattegrundlag, som også indgår i den kommunale tilskuds- og udligningsordning. Den nærmere gevinst for kommunen vil således også her afhænge af den samlede udvikling i forskellige parametre i andre kommuner i tilskuds- og udligningsordningen.

Der ud over vil der være sparede udgifter for kommunen i form af færre udgifter til indkomstoverførsler (primært dagpenge og kontanthjælp).

Til belysning af kommunens isolerede gevinst ved at borgere med bopæl i kommunen overgår fra ledighed til beskæftigelse er der i bilag 1 vist regneeksempler herpå. Det fremgår heraf, at der samlet er en gevinst for kommunen herved. Det gælder altså også selvom parametre i bl.a. udligningen påvirkes pga. højere skattegrundlag og lavere udgiftsbehov – en påvirkning, som i øvrigt sker med en vis tidsmæssig forsinkelse.

Der vil også være afledte effekter af borgernes øgede indkomster på f.eks. øget privat forbrug. Højere indkomst kan f.eks. give udslag i et større forbrug hos den lokale bager eller supermarked, hvilket også skaber øget overskud og indtægter hos disse forretninger – igen mulighed for afledt højere indtægter osv.

Endelig kan der være yderligere afledte effekter i form af, at kommunen i kraft af flere arbejdspladser og øget erhvervsaktivitet bliver mere attraktiv som bosted. Det er dog effekter, som er svære at måle.

Potentielle omkostninger

Virksomheder kan variere meget både i størrelse, omsætning, antal beskæftigede, produktionsformer mv., og der er derfor også stor forskel på, hvilke behov virksomhederne har i forbindelse med de forhold, som kommunerne har mulighed for at påvirke. Eksempelvis vil en stor produktionsvirksomhed have større betydning for en kommunes udgifter til f.eks. renovation, infrastruktur mv. end f.eks. en lille it-virksomhed.

Kommunernes direkte omkostninger ved en ny virksomhed eller udvidelse af eksisterende virksomhed i kommunen kan bl.a. være omkostninger ved byggemodning af grunde, etablering af infrastruktur, renovation, sagsbehandling af f.eks. byggetilladelser mv. Disse udgifter kan dog som sagt variere meget for den konkrete virksomhed afhængigt af virksomhedstype og -størrelse. Der kan også være tale om omkostninger i forbindelse med den overordnede erhvervs politik til f.eks. væksthuse, som dog vil være en udgift, der ikke kan knyttes til den enkelte virksomhed.

Kommunernes omkostninger er afspejlet i afsnit 5.4.

Endelig kan der også være mere indirekte omkostninger ved tilflyttere, såsom øgede udgifter til skoler og daginstitutioner, hvis tilflytterne har børn. På det lange sigte kan man også forestille sig at øget anvendelse af biblioteker og andre kulturelle tilbud, kan øge kommunens udgifter, hvis kapaciteten må udvides.

Ændringer i kommunens demografiske og socioøkonomiske sammensætning samt et højere udskrivningsgrundlag vil alt andet lige også medføre en lavere andel af bloktilskud til kommunen. Denne ændring skal dog ses i sammenhæng med ændringerne i kommunens udgiftsbehov. Jævnfør f.eks. også ovenstående betragtning vedr. kommuners gevinst ved borgernes overgang fra ledighed til beskæftigelse.

Denne type af virkninger, som er knyttet mere til den beskæftigede end til virksomheden indgår i betragtningerne i eksemplerne senere i dette kapitel.

Tilstedeværelsen af erhverv, og særligt erhverv med produktion mv. kan endelig også påvirke et områdes attraktivitet og en erhvervsgrund kan have en alternativ anvendelse. Værdien af den alternative anvendelse vil afhænge af, hvor kommunen er beliggende – om den f.eks. ligger i hovedstadsområdet, som er et tæt sammenhængende område, eller i et område som ikke er særligt urbaniseret og med en mindre intensiv arealanvendelse.

For den enkelte kommune vil tilstedeværelsen af sådanne "omkostninger" stærkt afhænge af bl.a. i hvilket omfang kommunen er fuldt udbygget og kan tiltrække bosætning til grunde, der udlægges til boligformål. Der er i afsnit 6.5 søgt at sætte nogle tal på i nogle eksempler på sådanne mulige omkostninger.

6.2 Economic base teorien og opstilling af scenarium

I nærværende rapport ses derfor nærmere på det tilfælde, hvor en ny virksomhed etableres. Det spørgsmål, der søges besvaret, er, hvad er betydningen af kommunal erhvervsfremme, som drejer sig om at tilskynde til lokal produktion - og dermed til indkomst og beskæftigelse. Desuden søges afdækket om det økonomisk set "kan betale sig" for den enkelte kommune at føre en aktiv erhvervs politik med henblik på at tiltrække virksomheder og nye arbejdspladser.

Det teoretiske grundlag til forklaring af lokalområdets økonomiske eksistensgrundlag kan bl.a. baseres på "economic base" teorien.³² Economic base modellen betragter økonomiske aktiviteter i et lokalt område som afhængig og afledt af basisaktiviteter, forstået således at lokale basisaktiviteter fungerer, fordi de finansieres "udefra" og er dermed - i sidste instans - eksistensgrundlaget for lokale aktiviteter, som betragtes som afledt af basisaktiviteterne.

Overordnet set er basisaktiviteter økonomisk virksomhed, som bidrager til kommunens finansiering. I den traditionelle betragtning tænkes her ofte på eksportarbejdspladser, som skaber grundlaget for bosætning af en befolkning, som efterspørger serviceaktiviteter.

I nærværende rapport er der valgt at analysere virkningerne af en traditionel regional eksport baseret politik, som både skaber basisarbejdspladser lokalt, samtidig med at eksportbasen for landet som helhed styrkes. Til illustration af øget erhvervsaktivitet ses således på virkningerne af 100 nye industriarbejdspladser i en kommune. Industriarbejdspladser er valgt, fordi de alt overvejende gavner eksporten til udlandet. Der er således ikke tale om at "stjæle arbejdspladser" fra en anden kommune.

100 industriarbejdspladser kan opstå på forskellige måder. Arbejdspladserne kan skabes ved at den lokale eksport styrkes, således at der tages udgangspunkt i de lokale produktions- og styrkepositioner. Alternativt kan der ses på virkningen af en hypotetisk eksportvirksomhed, som etableres helt uafhængig af kommunens konkurrencefordele og styrkepositioner. Eksempelvis i form af en ny industrivirksomhed, som etableres i en kommune, og svarer til den gennemsnitlige industriproduktion i Danmark, men som ingen sammenhæng har med de lokale styrkepositioner. Denne tilgang har den fordel, at virkningerne ikke bare afspejler branchesammensætningen i den enkelte kommune.

I nærværende analyse er der således valgt at se på nye industriarbejdspladser, som "dumper ned fra himlen". Det skyldes, at analysens opgave er at belyse kommunernes basale incitamenter til at føre en vækstorienteret erhvervs politik - uanset hvilken type arbejdspladser, der er tale om. Her er det betragtningen at se nye arbejdspladser som aktiviteter, der ikke har en (historisk bestemt) forankring med de aktiviteter, som i forvejen foregår i kommunen. Det, som belyses, er den økonomisk fordel eller ulempe ved nye industrivirksomheder alene qua de økonomiske mekanismer og incitamenter, som indgår i den lokale økonomi og det kommunale finansieringssystem. Hermed ses der altså bort fra, at kommuner har historiske bestemte positioner i den regionale arbejdsdeling i Danmark.

³² Se f.eks. W. Schaffér (1999): "Regional impact models".

6.3 Eksempel 1: Kommunaløkonomiske virkninger i grundmodel

Indledningsvis har Finansieringsudvalget selv opstillet et regneeksempel på den kommunaløkonomiske betydning af nye arbejdspladser i kommunen. I beregningen medtages ikke dynamiske effekter, f.eks. eventuelle multiplikatoreffekter i forhold til en ændring i kommunens indkomster. Desuden antages at alle kommunerne er ens mht. bl.a. pendlingsgraden, og alle beregnede forskelle for kommunerne i dette eksempel skal således tilskrives udligningssystemet.

6.3.1 Eksemplets forudsætninger og antagelser

I eksemplet vises den samlede virkning for en kommunes økonomi, beregnet som summen af ændrede indtægter og udgifter. Beregningerne tager udgangspunkt i 2013 statsgaranti.

I eksemplet indgår følgende elementer vedr. kommuners indtægter og udgifter:

På indtægtssiden

- Indkomstskat
- Grundskyld
- Dækningsafgift
- Selskabsskat
- Tilskud og udligning
- Beskæftigelsestilskud

På udgiftssiden

- Forudsatte direkte udgiftsændringer (finansieret af bloktilskuddet), afledt af ændringer vedr. f.eks. antallet af skoleelever, kontanthjælpsmodtagere mv.
- Forudsatte direkte udgiftsændringer vedr. beskæftigelsesområdet (finansieret af beskæftigelsestilskuddet) afledt af ændringer i antal forsikrede ledige.

De nærmere antagelser om kommunens indtægter og udgifter beskrives nedenfor.

Der foretages en fuld udligningsberegning, således, at alle gennemsnit mv, det samlede udskrivningsgrundlag og de samlede nettodrifts- og anlægsudgifter påvirkes af de ændrede forudsætninger. Det er primært landsudligningen, hovedstadsudligningen, beskæftigelsestilskuddet og udligning af selskabsskat samt ordinært statstilskud og korrektion vedr. overudligning (de to sidstnævnte ordninger dog kun primært via ændringen i kommunens folketal), som giver ændringer i tilskud- og udligning.

Det forudsættes desuden, at den samlede kommunale økonomi er i balance. Dette sikres ved en forudsat ændring i balancetilskuddet. Specielt for tilskud vedr. pgf. 17 og pgf. 19 gælder, at evt. ændringer i de samlede bidrag for hovedstadskommunerne neutraliseres over henholdsvis det samlede bloktilskud og efter hovedstadsrådets folketal.

Beregningen viser således de mellemkommunale virkninger, da scenariets samlede kommunaløkonomiske virkning neutraliseres af staten over balance-, beskæftigelses- og pgf 17-tilskuddet. De øvrige direkte virkninger for den offentlige økonomi f.eks. statslig selskabs- og indkomstskat samt sundhedsbidrag beskrives ikke i beregningen.

Først og fremmest er der i den virkelige verden forskydninger mellem tidspunktet for, hvornår en ændring indtræffer og for hvornår den slår igennem i tilskuds- og udligningssystemet. Eksempelvis vil en person, som i 2012 går fra ledighed til beskæftigelse først medføre en ændring i kommunens kriterieværdi i kriteriet "personer uden beskæftigelse" til udmeldingen 2014 (kriteriet har oven i købet bevidst en forsinkelse mhp. ikke at fratage incitament hos kommunen). I dette eksempel antages ændringerne imidlertid at indtræffe i systemet i samme år som ændringen finder sted.

Om virksomheden og medarbejderne antages endvidere følgende:

Virksomheden

Det antages, at en ny virksomhed med 100 ansatte og et overskud på 5 mio. kr. starter op i en kommune. Virksomheden antages at starte sit virke på en grund og ejendom, som stod tom.

Det antages, at grundens værdi i forbindelse med den nye anvendelse til erhvervsformål forøges med 5 mio. kr. De kommunale skatter i forbindelse med ejendommen og grunden omfatter dækningsafgift³³ og grundskyld.

Det antages, at virksomheden er et aktie- eller anpartsselskab, og virksomheden skal således betale selskabsskat på 25 pct. af virksomhedens overskud. Af provenuet fra selskabsskatten tilfalder 13,41 pct. kommunen svarende til en kommunal selskabsskatteprocent på ca. 3,35 pct.

Udligningsordningen for selskabsskatter indebærer, at 50 pct. af forskellen i selskabsskatteprovenu pr. indbygger i forhold til landsgennemsnittet udlignes. Det vil sige, at hvis en kommunes selskabsskatteprovenu pr. indbygger ligger over landsgennemsnittet, skal kommunen aflevere halvdelen af det provenu, som ligger over landsgennemsnittet, til udligningsordningen.

For kommunen er det endelige resultat af selskabsskatten således ikke kun afhængig af kommunens egne selskabers skattebetaling, men også af hvorledes selskabernes skattebetalinger på landsplan udvikler sig.

Kommunens selskabsskatteprovenu øges, men kommunens tilskud og udligning mindskes. Hvis kommunen har et selskabsskatteprovenu pr. indbygger over landsgennemsnittet, øges det beløb kommunen mister til udligning, og hvis kommunen har et selskabsskatteprovenu pr. indbygger under landsgennemsnittet, mindskes det beløb, som kommunen modtager fra selskabsskatteudligningen.

³³ Dækningsafgift er en skat på erhvervsjendomme, der pålægges i nogle kommuner. Dækningsafgiften kan maksimalt være 10 pct., og den svares af forskellen mellem grundværdien og ejendomsværdien. Formålet med dækningsafgiften er at dække kommunens udgifter, som den påføres som følge af erhvervsjendommen.

Det antages, at virksomheden ikke har medarbejdere, der hører under "forskerordningen"³⁴.

Det antages, at virksomheden ikke beskæftiger sig med industri af sådan en art, at det f.eks. slider ekstraordinært på vejnettet i kommunen. Det antages således, at kommunen ikke har ekstraordinære udgifter til infrastruktur, renovation m.m. i forbindelse med den nye virksomhed.

Medarbejderne

Af de 100 ansatte i virksomheden antages 65 pct. at bo i kommunen, mens de resterende 35 pct. bor i en anden kommune. Indkomstskatterne fra de 65 medarbejdere, som bor i kommunen, indgår således i kommunens beskatningsgrundlag.

Ud af de 65 personer, som er bosat i kommunen og får job i den nye virksomhed, antages 5 at være tilflyttere fra en anden kommune, hvor de var i beskæftigelse. Dvs. antallet af beskæftigede stiger med 65 personer, mens antallet af ledige i kommunen falder med 60 personer. Endvidere antages de 5 tilflyttere alle at have ægtefæller, som flytter med, og som fortsat er i beskæftigelse i den fraflyttede kommune. Det indebærer, at ægtefællernes skattepligtige indkomst indgår i kommunens beskatningsgrundlag.

Det antages, at af de 60 personer, som beskæftigelsen stiger med i kommunen, kom 45 personer fra dagpenge og 15 personer fra kontanthjælp. Kommunen får i den forbindelse en besparelse til dagpenge, kontanthjælp og beskæftigelsesindsatsen.

Det antages, at udgifter, der kan følge i forbindelse med den enkelte medarbejders børn, er uændret for de medarbejdere, som boede i kommunen på forhånd. Af de 5 tilflyttere antages, at de medbringer familie med børn, som går i skole og daginstitution. Udgiften til daginstitution pr. barn antages at være 60.000 kr. og udgiften til skole pr. barn antages at være 40.000 kr. (For kontanthjælpsmodtagerne kan dertil komme bl.a. sparede udgifter til friplads i daginstitution mv., som dog ikke medregnes)

I forbindelse med kriterierne i tilskuds- og udligningssystemet antages, at tilflytterne kommer fra en anden kommune i Danmark og ikke fra udlandet. Det antages (af hensyn til virkning på kriterier i udligningssystemet), at ingen af tilflytterne er indvandrere eller efterkommere, eller at nogle af tilflytterne har kompetencer på grundniveau. For de personer, som går fra kontanthjælp til beskæftigelse, antages indkomsten at stige så meget, at de ikke længere vil tælle med i det socioøkonomiske kriterium vedr. lav indkomst.

Mere specifikt antages følgende ændringer, der har kommunaløkonomisk betydning, jf. tabel 6.1.

³⁴ Der er tale om særskilte beskatningsregler efter forskerordningen. En tredjedel af provenuet af (den lavere) bruttoskat for forskere og nøglemedarbejdere tilfalder bopælskommunen..

Tabel 6.1
Bagvedliggende antagelser til beregning af kommunaløkonomisk virkning af en ny virksomhed i kommunen

	Kommune, hvor den nye virksomhed placerer sig	Kommune, som fraflyttes
Ændringer		
Selskabsskat	5 mio. kr. * 0,25 * 0,1341	
Grundværdi	5 mio. kr. * grundskyldspromillen i kommunen	
Omkostninger for kommunen i forbindelse med virksomhedslokalisering		0 kr.
Skattepligtig indkomst:		
Fra dagpenge til beskæftigelse ¹	45 personer * 87.800 kr.	
Fra kontanthjælp til beskæftigelse	15 personer * 64.120 kr.	
Tilflyttere ²	10 personer * 87.800 kr.	-10 personer * 87.800 kr.
Demografiske kriterier (påvirkes af tilflyttere):		
0-5 årige	5	-5
6-16 årige	5	-5
40-44 årige	5	-5
45-49 årige	5	-5
Socioøkonomiske kriterier:		
Personer uden beskæftigelse		-60
Bruttoledige som indgår i beregning af beskæftigelsestilskud		-45
Udgifter til skole	5 * 40.000 kr.	
Udgifter til daginstitution	5 * 60.000 kr.	
Udgifter til kontanthjælp	-(15 personer * 104.010 kr.	
Udgifter til dagpenge	-(45 personer * 131.777 kr.	

Anm.: 1: Det er antaget, at dagpengemodtagerne, som kommer i beskæftigelse, får arbejdsindkomster på i gennemsnit 330.000 kr. 2: Tilflytterne antages at have været i beskæftigelse i fraflytningskommunen til samme årsindkomst,

6.3.2 Resultater i eksempel 1

Nedenfor er resultatet af dette regneeksempel illustreret for to kommuner – Ballerup og Herning Kommuner.

Tabel 6.2

Kommunaløkonomiske virkninger af etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser - eksempel 1

Kr.	Ballerup Kommune	Herning Kommune
Indkomstskat	1.863	1.819
Grundskyld	253	177
Selskabsskat	168	168
Dækningsafgift	100	0
Tilskud og udligning	-2.987	-3.469
Udgiftsvirkning	1.060	1.060
Beskæftigelsesområdet	5.699	4.759
I alt	6.155	4.514

Dette regneeksempel viser en gevinst for begge kommuner. For Ballerup Kommune udgør den ca. 6,2 mio. kr. og for Herning Kommune ca. 4,5 mio. kr. Forskellene skyldes hovedsageligt to forhold: tilskuds- og udligningsvirkninger og virkningen på beskæftigelsesområdet.

Forskellene vedrørende tilskuds- og udligningssystemet skyldes, at de to kommuner indgår i forskellige udligningsordninger. Ballerup Kommune indgår i hovedstadsudligningen, mens Herning Kommune indgår i ordningen for kommuner uden for hovedstadsområdet med højt strukturelt underskud. Resultatet af disse to forskellige ordninger er, at væksten i beskatningsgrundlag og det lavere udgiftsbehov resulterer i en nedgang i tilskuds- og udligningsløb på ca. 3,0 mio. kr. i Ballerup Kommune og ca. 3,5 mio. kr. i Herning Kommune.

Forskellene vedrørende beskæftigelsesområdet kan henføres til fordelingen af beskæftigelsestilskuddet. Besparelsen vedrørende dagpenge og beskæftigelsesindsats er i eksemplet forudsat ens i de to kommuner. Den lavere udgift slår igennem i form af en tilsvarende nedsættelse af beskæftigelsestilskuddet for den pågældende landsdel.

Nedsættelsen af beskæftigelsestilskuddet for landsdelen fordeles herefter på kommunerne i landsdelen. Men da Ballerup Kommune udgør en relativt lille del af sin landsdel, vil kommunen også kun få en relativt lille andel af nedsættelsen af beskæftigelsestilskuddet. Det omvendte er tilfældet for Herning Kommune. Herning Kommune udgør en relativt stor andel af sin landsdel, og derfor får kommunen også en relativt stor andel af nedsættelsen af beskæftigelsestilskuddet.

Nettoresultatet af de sparede udgifter til dagpenge og beskæftigelsesindsats og nedsættelsen af beskæftigelsestilskuddet er således en gevinst for Ballerup Kommune på ca. 5,7 mio. kr. og for Herning Kommune på ca. 4,8 mio. kr.

Det ses af beregningerne, at der - afhængigt af hvilke udligningsordninger kommunerne er omfattet af - er forskelle i kommunernes gevinst ved en ny virksomhed i kommunen. Men det fremgår også, at uanset kommunetype har kommunerne en fordel ved en ny virksomhed i kommunen, hvor der skabes nye arbejdspladser.

6.3.3 Betragtninger på kommunegrupper

Nedenfor er resultaterne af eksempel 1 vist for gennemsnit af kommunegrupper. I dette regneeksempel er der forudsat ens pendlingsmønster i alle kommuner. Opdelingen i tabellen nedenfor i ind- og udpendlingskommuner skal derfor tillægges mindre betydning. Der skal derfor navnlig fokuseres på opdelingen efter udligningsordninger.

Eksemplet illustrerer, at alle typer af kommuner har en økonomisk gevinst af, at der etableres en ny virksomhed i kommunen. Men der kan være forskelle på, hvordan den enkelte kommune påvirkes udligningsmæssigt. Det afhænger af, hvilken udligningsordning kommunen er omfattet af.

Tabellen nedenfor tyder på, at den økonomiske gevinst for gruppen af kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen for kommune med højt strukturelt underskud vil være lidt mindre end for de øvrige kommuner.

Dette resultat er i overensstemmelse med eksemplet ovenfor for Ballerup og Herning Kommuner, hvor udligningsvirkningen for Herning Kommune – som er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud – var større end for Ballerup Kommune.

Tabel 6.3

Kommunaløkonomiske virkninger af etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser - eksempel 1 – gennemsnit for kommunegrupper

1.000 kr.	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner	I alt
Kommuner i hovedstadsområdet	5.762	5.932	5.862
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	4.784	5.359	5.208
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	3.138	6.495	6.016
Hele landet	5.186	5.628	5.493

6.4 Eksempel 2: Kommunaløkonomiske virkninger i model med pendling og afledte virkninger

For at nuancere overstående beregning anvendes også Center for Regional- og Turismedforskningens lokaløkonomiske model LINE (Local Interregional Economic Model) til belysning af den lokaløkonomiske betydning af erhvervsfremme.

6.4.1 Beskrivelse af LINE-modellen

LINE-modellen er et redskab til at beregne lokaløkonomiske konsekvenser af udefrakommende begivenheder, ændrede forudsætninger, egne indgreb mv. Resultaterne af konsekvensberegningerne kommer til udtryk i ændrede indkomst- og beskæftigelsesforhold.

LINE-modellen kan på en række områder lave en beregning, som ikke er baseret på antagelser i samme grad som ovenstående eksempel i afsnit 6.4, og som i stedet er baseret på kommunernes historik vedr. pendling, varestrømme og indkomster samt medtager dynamiske effekter. Det indebærer, at antagelserne i afsnit 6.4. vedr. ændringer i udskrivningsgrundlaget, udgifter, selskabsskat og ledighed løsnes og i stedet baseres på gennemsnitsindkomsten i kommunen, på kommunens gennemsnitsudgifter pr. person, der er berørt af ledighed i året, på kommunens gennemsnitlige selskabsskat og på ledighedsstrukturen og pendlingsmønstret i kommunen.

Beregninger baseret på LINE-modellen og Finansieringsudvalgets eget opstillede eksempel adskiller sig også på antagelser vedr. flytning mellem kommunerne. Som beskrevet nedenfor er der valgt at anvende en version af LINE-modellen, som ikke medtager befolkningsændringer.

Tidligere anvendelser af LINE-modellen

Tidligere anvendelser af LINE-modellen er beskrevet i en række artikler³⁵.

Herudover kan nævnes, at Linemodellen bl.a. er anvendt i analysen "Regionale konsekvenser af udvidelsen af banekapaciteten".³⁶ I analysen undersøges de lokaløkonomiske konsekvenser af en baneudbygning for kommuner på Sjælland og øerne. Udvidelsen af banekapaciteten medfører kortere rejsetid, hvilket sænker priserne på varerne, der transporteres via banen. Det giver større købekraft, øger eksporten, voksende disponible indkomster, som øger forbruget. Resultatet af denne konsekvensberegning kommer til udtryk i ændringer i den kommunale bruttoværditilvækst.

Et andet eksempel er analysen "Regionale konsekvenser af indførelsen af kørselsafgift for tunge køretøjer".³⁷ I denne konsekvensberegning belyses virkningen af indførelse af afgifter. Konsekvensen af indførelse af afgifter er flere penge til staten, men færre til husholdningerne, hvilket medfører faldende eksport og fald i beskæftigelsen. Resultatet af denne konsekvensberegning kommer således til udtryk i ændringer i beskæftigelsen (opgjort efter arbejdssted).

Datagrundlag

LINE-modellen er en beregningsmodel på grundlag af en social account matrice kaldet SAM-K, som er et kommunalt nationalregnskabsystem. Ud over nationalregnskabsdata indeholder SAM-K også registerdata, som kan anvendes til analyse af fordelingsaspekter og arbejdsmarkedsproblemstillinger. Matricen indeholder således meget detaljerede tabeller om befolkningen, arbejdsstyrken, beskæftigelsen, indkomst, indkomstoverførsler og skatter opgjort efter arbejdssted og bopæl.

Konsekvensberegningen baseres på året 2013. Data er opgjort på baggrund af offentliggjort nationalregnskabsdata frem til og med 2011 og er fremskrevet til 2013 ved hjælp af Økonomi- og Indenrigsministeriets konjunkturvurdering fra august 2012, finanslovsforslaget for 2013 samt gennemført lovgivning. Trendfremskrivninger på regionalt niveau sker på baggrund af den historiske udvikling fra 2000. Beregningerne i nærværende rapport er baseret på LINE-modellens maj-2013-version.

LINE-modellen

LINE-modellen er en lokal- og interregional økonomisk model med kommunen som økonomisk enhed.

³⁵ Bjarne Madsen and Chris Jensen-Butler (2004): Theoretical and operational issues in sub-regional modelling, illustrated through the development and application of the LINE model, *Economic Modelling*, Volume 21, Issue 3, p. 471-508, hvori indgår 10 eksempler på anvendelser af LINE.

Bjarne Madsen (2009): *Regional Economic Development from a Local Economic Perspective – A General Accounting and Modelling Approach*, Doctoral Dissertation, Department of Geography and Geology, University of Copenhagen, CRT, som indeholder en række forskellige anvendelser LINE, ligesom modellen er dokumenteret teknisk/matematisk.

Madsen, Bjarne og Chris Jensen-Butler (2005): *Spatial Accounting Methods and the Construction of Spatial Accounting Matrices*. *Economic Systems Research*, vol 17, 2005.

³⁶ M.M. Larsen, B. Madsen og C. Jensen-Butler: (2005), AKF.

³⁷ M.M. Larsen, B. Madsen og C. Jensen-Butler (2004), AKF.

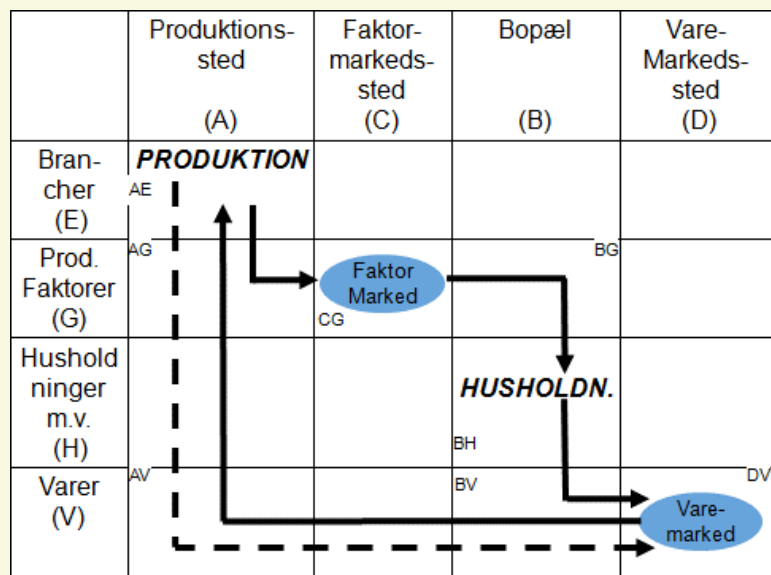
I LINE-modellen bestemmes beskæftigelsen af produktionen, som bestemmes af efterspørgslen i form af f.eks. eksport til udlandet, eksport til andre kommuner og efterspørgsel fra kommunen selv. Produktionen bestemmer, hvad der tjenes (bruttoværditilvækst, primærindkomsterne, skatter og disponible indkomster). Arbejdsløsheden bestemmes af beskæftigelsen, men også af arbejdsstyrken, som angiver, hvor stor en del af de enkelte kommuners befolkning, der er til rådighed for arbejdsmarkedet. Arbejdsstyrken er bestemt af befolkningen. De interregionale komponenter er pendling og handel mellem kommunerne.

LINE-modellen findes i tre versioner – alt efter om der er fokus på det korte sigte, det mellem-lange sigte eller lange sigte. På det korte sigte holdes arbejdsstyrken konstant. Dvs. at en stigning i beskæftigelsen automatisk medfører, at ledigheden falder. På det mellem-lange sigte stiger arbejdsstyrken ved en stigning i beskæftigelsen. Dvs. at ledigheden holdes konstant. På det lange sigte vil en stigning i beskæftigelsen medføre stigninger i arbejdsstyrken, men vil også herigennem skabe en stigning i befolkningstallet. Ledigheden holdes konstant.

I nærværende analyse er valgt at holde fokus på det korte sigte, dvs. at en stigning i beskæftigelsen indebærer, at ledigheden falder, og arbejdsstyrken er konstant. Det svarer overordnet set til forudsætningerne i afsnit 6.1. Der sker endvidere ingen ændringer i befolkningen eller flytninger mellem kommunerne. Antagelsen indebærer, at nogle af de beskrevne omkostninger i afsnit 6.1. ikke indgår i modelberegningerne.

LINE er en simultan model, som har indbyggede ligninger for menneskers adfærd. Beregningsgangen er illustreret i figur 6.1.

Figur 6.1
Grafisk præsentation af LINE-modellen



Kilde: Bjarne Madsen (2013): "Teknisk notat".

LINE-modellen opererer med to agenter – producenter og husholdninger. Producenterne er placeret efter produktionssted (produktionskommune kaldet A i diagrammet) og erhverv (kaldet E). Produktion er placeret i cellen "AE", og husholdningerne er placeret efter bopælskommune (B i diagrammet) og husholdningstype (H i diagrammet) og placeret i cellen "BH".

Industrivirksomheden indgår som et producerende erhverv (E), og produktionsstedet (A) er den kommune, hvori industrivirksomheden etableres. I analysen er husholdningerne (som direkte og indirekte har arbejde i industrien) placeret efter bopælskommune (B) og efter husholdningstype (H). Ligeledes er kommunen som institution placeret i bopælskommunen³⁸.

De to agenter – industrivirksomheden (producenten) og husholdningerne (forbrugerne) – er forbundet ved to markeder: Varemarkedet og faktormarkedet, som er placeret i diagrammet efter varemarkedssted (D) og varer (V) henholdsvis efter bopæl (B) og produktionsfaktorer (G). På varemarkedet (cellen "DV") er fokus på industrivarer, som udbydes af industrivirksomhederne og efterspørges af erhverv og husholdninger. På faktormarkedet ses blandt andet på de typer arbejdskraft "BG", som arbejder i industrivirksomhederne. Det vil sige, hvilke personer fra husholdningerne, der finder arbejde på arbejdspladser direkte eller indirekte afledt af erhvervsolitikken.

³⁸ Kommunen indgår også som producent, dvs. efter arbejdssted A og erhverv E. I analysen af erhvervsfremme fokuseres på kommunens funktion, som beslutningstager vedr. kommunal service og beskatning mv.

Pilene i diagrammet angiver, hvordan LINE "kører rundt". Resultater opnås ved at regne fra boks til boks i diagrammet – et antal gange rundt i diagrammet.

I scenariet med etablering af 100 nye industriarbejdspladser, skabes arbejdspladserne i den kommune, hvor industrivirksomheden er beliggende (A) og i erhvervet "industri"(E). Det vil sige i cellen "AE" skabes arbejdspladser og indtjening for ansatte i industrien. Fra arbejdspladser og indkomst fås en øget beskæftigelse og indkomst efter arbejdssted og typer af arbejdskraft (den lodrette pil fra cellen "AE" til "AG"). De direkte virkninger afhænger af sammensætningen på arbejdskrafttyper i den nye industrivirksomhed. Dernæst fås en tilvækst efter bopæl (BG), idet tilvæksten i beskæftigelse og indkomst via pendling omregnes til bopælskommuner. De direkte virkninger af etablering af en industrivirksomhed afhænger af de beskæftigedes pendlingsmønstre.

Således fortsætter modellen rundt i en cirkel, hvor de direkte virkninger forplanter sig til øgede disponible indkomster (BH), videre til øget privat forbrug og vareefterspørgsel i detailhandlen (DV) og videre til øget produktion af varer (AV) og tilbage til øget produktion i erhverv (AE). Den beskrevne cirkel illustrerer de direkte virkninger på det private forbrug samt produktion, indkomst og beskæftigelse.

Tilsvarende fås de direkte virkninger fra industrivirksomhedernes råvareforbrug (den stiplede linje fra "AE" til "DV"): Råvareefterspørgslen konverteres her fra erhverv (E) til varer (V) og fra produktionssted (A) til varemarkedssted (D). Virkningerne afhænger af varesammensætning af råvareforbruget i industrivirksomheden og af shoppingmønstret for råvareindkøbet. Det vil sige, hvor industrivirksomheden køber råvarerne (placering af engroshandel på varemarkedsstedet). Råvarer fra varemarkedsstedet (DV) købes – via handelssystemet – fra produktionsstedet (AV), hvilket betyder, at industrivirksomhedernes råvareforbrug kan være produceret i samme kommune, i andre kommuner (interregional import) eller i udlandet (international import).

LINE-modellen har således i denne første beregningsrunde beregnet de direkte virkninger af industrivirksomhedens aktiviteter – opdelt på råvareforbrugsvirkninger og privat forbrugsvirkninger. Herefter følger beregningen af de afledte virkninger af industrivirksomheden, som omfatter anden- og højere-runde-virkninger af etablering af en industrivirksomhed og er summen af de indirekte virkninger (råvarevirkningerne) og de inducerede virkninger (forbrugsvirkningerne): For eksempel producerer fødevarerindustrien til det private forbrug, og fødevarerindustrien køber igen varer fra andre erhverv – eksempelvis landbruget. Disse virkninger kommer i anden eller højere runder. Hver runde inkluderer flere og flere indirekte virkninger (råvarevirkninger) og inducerede virkninger (forbrugsvirkningerne af øget indkomst).

I praksis beregnes 5 runder med LINE-modellen. Ud fra praktiske formål er det fuldt tilstrækkeligt, fordi de afledte virkninger bliver mindre og mindre, jo flere runder der udføres i LINE-modellen.

Ligningerne i LINE-modellen er opstillet således, at der anvendes gennemsnitlige virkninger. Modellen viser ikke de marginale virkninger af f.eks. etablering flere arbejdspladser.

Endelig tilkobles en "budget"-model til LINE-modellen, som kan illustrere virkninger for kommunens budget. Fra LINE-modellen anvendes ændringen i ledigheden (ændring i antal dagpengemodtagere), ændringen i udskrivningsgrundlaget og ændringen i selskabsskatten som input til at beregne ændringen i de kommunale udgifter til indkomstoverførsler relateret til ledighed, ændringen i kommunale indkomstskatter, selskabsskatter og tilskud og udligning.

Konsekvensberegning

Som nævnt i afsnit 6.2 kan der opstilles flere scenarier til belysning af den lokaløkonomiske betydning af erhvervsfremme. Et andet spørgsmål i forbindelse med et muligt scenarium er endvidere, om analysen skal udføres ud fra et efterspørgsels- eller udbudsperspektiv. Ud fra en efterspørgselsvinkel kan eksempelvis beregnes hvor mange arbejdspladser eller indkomst, der kan henføres til resultatet af erhvervsfremme (f.eks. betydningen af etablering af 100 industriarbejdspladser, som er resultatet af erhvervsfremme).

Alternativt kunne analysen laves ud fra et udbudsperspektiv, hvor der via gode rammebetingelser for erhvervslivet skabes en mere konkurrencedygtige økonomi med højere produktivitet og lavere produktionsomkostninger. Ud fra udbudsvinklen kunne der eksempelvis udføres en konsekvensberegning af, hvor mange arbejdspladser eller indkomst, der kan henføres til den kommunale indsats for erhvervsfremme (f.eks. betydningen af større kommunale omkostninger til nye veje).

I en udbudsbetragtning tages der udgangspunkt i erhvervspolitikens betydning for lokalområdets konkurrenceevne, dvs. i hvor høj grad påvirker kommunens erhvervspolitik, kommunens evne til at tiltrække virksomheder eller indbyggere til området. Det er dog vanskeligt at vurdere betydningen af erhvervsfremmepolitik for et områdes attraktion. Ofte virker erhvervsfremme sammen med andre attraktioner, og et områdes konkurrenceevne afhænger af en række økonomiske og "ikke-økonomiske" forhold, som er vanskelige at kvantificere. Efterspørgselsvinklen er mere entydig, idet en virksomheds direkte betydning ikke sammenblendes med betydningen af andre virksomheder. Der arbejdes således videre med efterspørgselstilgangen.

Konsekvenser for den lokale økonomi og det kommunale budget af etablering af en virksomhed og arbejdspladser vurderes derfor - som nævnt i afsnit 6.3 - ud fra en hypotetisk industri- virksomhed, som opstår i hver enkelt kommune. Konkret genereres nationale tal for 2013 vedr. produktion, råvarer, indkomst og beskæftigelse for de 13 industri-erhverv, som indgår i LINE-modellen, som derefter omsættes til 100 arbejdspladser. Der beregnes således virkningen af en stigning i industriproduktionen, som det ville have set ud, hvis der i kommunen havde ligget en landsgennemsnitlig industrivirksomhed.

Den hypotetiske virksomhed består af 100 industriarbejdspladser, som successivt oprettes i hver af de 98 kommuner. LINE-modellen regner 98 gange en modelberegning for hver kommune. Først beregnes virkningerne af at placere 100 industriarbejdspladser i Københavns Kommune, dernæst 100 industriarbejdspladser i Frederiksberg Kommune osv. I beregninger for Københavns Kommune ses ikke kun virkninger i Københavns Kommune, men også på spill-over og feed-back virkninger for landets øvrige 97 kommuner.

I LINE-modellen forudsættes det, at industriproduktionen sælges enten til udlandet, til andre kommuner eller til kommunen selv. Herefter fordeles virkningen i LINE-modellen af en øget industriproduktion efter de historiske handels- og pendlingsmønstre mellem kommunerne. Det vil sige, at industriproduktionen afsættes til udlandet, andre kommuner eller kommunen selv efter det mønster der er gældende for den enkelte kommune. Ligeledes rekrutteres den relevante arbejdskraft efter den sammensætning af ledigheden og de pendlingsmønstre, der er gældende for den enkelte kommune osv. Hvis en kommune eksempelvis ingen indpendling har, er det kun ledigheden i kommunen, som ændres og arbejdsmarkedet i nabokommunerne påvirkes ikke. Hvis der er pendling til kommunen – som det oftest er tilfældet – vil ændringen i ledigheden således kunne ses både i den kommune, som oplever det eksogene stød, og i nabokommunerne, hvor nogle af de ledige bor og pendler fra.

Virkningerne af etablering af erhvervsvirksomheder måles i antal arbejdspladser, mio. kr. indkomst mv. En industripakke på 100 arbejdspladser giver måske i alt 172 arbejdspladser eller 37,4 mio. kr. ekstra bruttoværditilvækst. De ekstra arbejdspladser betegnes ofte multiplikatorvirkningen.

Hvis diagrammet over LINE-modellen læses lodret, kan en multiplikatormodel aflæses. Produktion skaber råvareefterspørgsel og bruttoværditilvækst (cellen "AE"), og ligeledes skaber produktionen arbejdspladser (cellen fra "AE" til "AG"). I bopælskolonnen fører øget beskæftigelse til højere indkomster og mindre arbejdsløshed, som igen fører til lavere indkomstoverførsler (cellen "BG"). Endelig fører øget disponibel indkomst til øget privat forbrug (fra "BH" til "BV"). Øget efterspørgsel (fra øget råvareforbrug og privat og offentligt forbrug, jf. celle "DV") fører dermed til øget produktion (fra "AV" til "AE").

Hvis diagrammet over LINE-modellen læses vandret, aflæses en model til omfordeling af beskæftigelse, indkomst og efterspørgsel. Beskæftigelse og indkomst efter arbejdssted ("AG") skaber beskæftigelse og indkomst efter bopæl ("BG"). Der er her tale om en omfordeling af beskæftigelse og indkomst, som hverken forøger eller mindsker virkningen på beskæftigelse og indkomst. Ses på råvareforbruget sker der en omfordeling af råvareforbrug til varemarkedet (fra celle "AV" til "DV"). Efterspørgsel fastholdes gennem omfordeling, således at der hverken sker en til- eller fraføring af efterspørgsel. For husholdningerne sker en omfordeling af efterspørgsel fra bopæl (cellen "BV") til varemarkedssted til (cellen "DV"). Igen fastholdes efterspørgslen, således at handelsregioner tilføres efterspørgsel, mens produktions- og bopælsregioner mister efterspørgsel. Til sidst hentes varer fra varemarkedsstedet ("DV") fra produktionsstedet ("AV"), hvilket igen. Figuren læst vandret kan tolkes som en omfordeling af efterspørgsel fra varemarkedssted til produktionssted.

I forbindelse med fortolkningen af modelberegninger – dvs. hvor stor er virkningen for den enkelte kommune af en ny industrivirksomhed – er det relevant at overveje størrelsen af multiplikatoren for hver kommune (læs figur 1 lodret) og overveje graden af omfordeling mellem kommuner af økonomisk aktivitet (læs figur 1 vandret).

Erhvervs politik har ikke alene virkninger for den lokale udvikling – såkaldte intra-kommunale virkninger. En øget industriproduktion har også virkninger for andre kommuner – såkaldte inter-kommunale virkninger - og virkninger fra udlandet gennem import. Når LINE-modellen anvendes beregnes alle 3 virkninger: De lokale virkninger på produktion, indkomst og beskæfti-

gelse beregnes med LINE, ligesom spill-over og feed-back-virkningerne på økonomisk aktivitet i andre kommuner også beregnes. Endelig modelleres virkningerne på importen fra udlandet, således at den nye industrivirksomheds globale virkninger inkluderes.

Hvis det antages, at de internationale virkninger er nogenlunde ens på tværs af kommuner, kan det sluttes, at de samlede nationale virkninger for hver kommune er rimeligt ens, idet råvareforbruget fra den nye virksomhed er – for samme branche – stort set ens i alle kommuner, hvilket medfører, at evt. manglende leverancer fra kommunen selv vil blive erstattet af leverancer fra andre danske kommuner. Det, som adskiller virkningerne af den nye industrivirksomhed, er derfor hovedsageligt, hvor store de lokale (intra-) leverancerne er. Det er således den omfordeling, som sker af efterspørgsel gennem pendling, shopping, turisme og interregional handel, som giver forskelle i de lokale virkninger af den nye industrivirksomhed, og hvor meget der overvæltes til andre kommuner. Der kan således opstilles følgende hypoteser omkring de lokale virkninger:

1. Hvis en kommune er lille (befolkningsmæssigt), vil det alt andet lige føre til færre lokale virkninger, fordi den lokale økonomi ikke kan absorbere den efterspørgsel, som industrivirksomheden genererer, hvilket alt andet lige betyder lavere lokale multiplikatorer.
2. Omvendt må det forventes, at store kommuner (befolkningsmæssigt) alt andet lige vil kunne opsuge en større del af råvareefterspørgslen end små kommuner, hvilket betyder højere lokale multiplikatorer. Ligeledes vil arbejdsmarkedet også kunne forsyne en større del af arbejdskraftbehovet, ligesom indkøb kan foretages inden for kommunens grænser.
3. Hvis kommunen er geografisk isoleret – som det er tilfældet med øer – kan det forventes, at arbejdsmarkedsvirkningerne er lokale, således at en given arbejdskraft leveres af det lokale arbejdsudbud. Tilsvarende kan det forventes at indkøb foretages lokalt, fordi afstandene for de fleste ø-kommuner til andre kommuner er meget stor, hvilket betyder højere lokale multiplikatorer. I retning af lavere lokal multiplikator trækker, at øer ofte er "åbne økonomier" (relativ stor import fra udlandet og det øvrige Danmark). Samlet forventes dog en højere lokal multiplikator for øer.
4. Modsvarende kan det forventes, at kommuner i store bysamfund vil være mere åbne, idet der typisk er en omfattende pendling, som bevirker, at industrivirksomheden vil beskæftige arbejdskraft ikke kun fra kommunen selv, men også fra andre kommuner. Tilsvarende vil indkøb blive foretaget i nabokommuner, fordi de afstandsmæssige barrierer er begrænsede.

Når der skabes flere arbejdspladser, vil kommunens udgifter blive reduceret som følge af færre udgifter til dagpenge og kontanthjælp. Tilsvarende vil kommunens finansiering blive styrket af voksende indkomstskatter fra et øget udskrivningsgrundlag, mens der tabes finansiering over det kommunale tilskuds- og udligningssystem.

Virkningerne for kommunens budget vil være større, jo større de lokale effekter (multiplikatorer) er internt i kommunen, mens konsekvenserne for nabokommunernes kommunale budgetter er en funktion af spredningen af arbejdspladser og indkomst til andre kommuner og disse kommuners budgetter. Udgifter og finansiering i nabokommunernes budgetter påvirkes i det omfang, at der er spill-over og feed-back virkninger på andre kommuners produktion, indkomst og beskæftigelse.

6.4.2 Opstilling af eksempel 2

I dette eksempel inddrages kommunernes historik vedr. pendling, varestrømme mv. og der medtages dynamiske effekter.

I eksemplet er der som i eksempel 1 tale om en industrivirksomhed med 100 arbejdspladser. Virksomheden placeres i hver af de 98 kommuner – én for én. Der indføres således "samme" virksomhed i hver af kommunerne, men herefter vil den nuværende arbejdskraftanvendelse, input, pendling og indkøbsmønstre mv. ligge til grund.

I eksemplet er det antaget, at der på kort sigt ikke sker ændringer i bosætningsmønstret, men de beskæftigede i en virksomhed i en kommune kommer fra et pendlingsopland, som afspejler det faktiske mønster for kommunen i tidligere år. Desuden har virksomheden et input, som produceres i samme eller andre kommuner og de beskæftigede har et forbrug, som også placeres i samme eller andre kommuner.

I første omgang fokuseres på virkningen på antallet af arbejdspladser hhv. beskæftigede opgjort efter bopæl. Dette illustrerer virkningen af pendlingsmønster og varestrømme på beskæftigelsesmønstrene.

I første omgang er således ikke inddraget virkningen på kommunens indtægter fra indkomstskat eller virkning på selskabsskatteprovenu.

6.4.3 Virkning på antal arbejdspladser og beskæftigede

Der er som nævnt foretaget beregninger for hver kommune. Placeringen af 100 arbejdspladser kan betyde, at den samlede virkning på antal arbejdspladser og beskæftigelsen for hele landet overstiger 100 i det omfang, at varestrømme og dynamiske effekter giver afledte beskæftigelsesvirkninger.

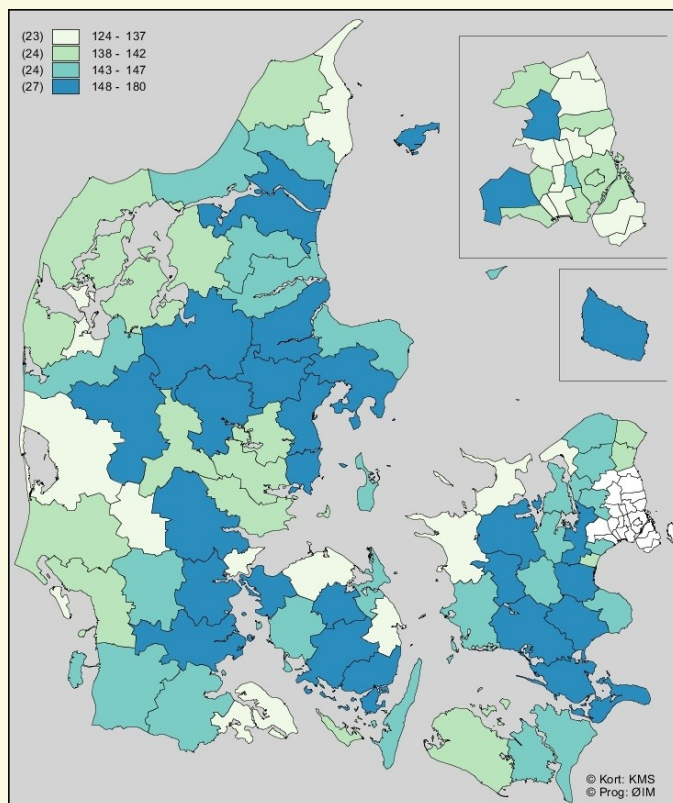
Virkningen på antallet af arbejdspladser i den pågældende kommune afhænger af omfanget af afledte virkninger via varestrømme og i hvilket omfang det påvirker arbejdspladser i samme kommune eller i andre kommuner.

Beregningerne i LINE-modellen tyder på, at virkningen på antallet af arbejdspladser af en virksomhed med 100 medarbejdere for hele landet under et er forholdsvis ens og i gennemsnit fører til etablering af 195 nye arbejdspladser på landsplan.

Derimod er der større forskelle, når der ses på virkningen for den enkelte kommune, hvilket er illustreret i kortet nedenfor. Virkningen på kommuneniveau udgør mellem 124 og 180.

Figur 6.1

Ændring i arbejdspladser i den aktuelle kommune ved ny virksomhed på 100 arbejdspladser (i samme kommune)



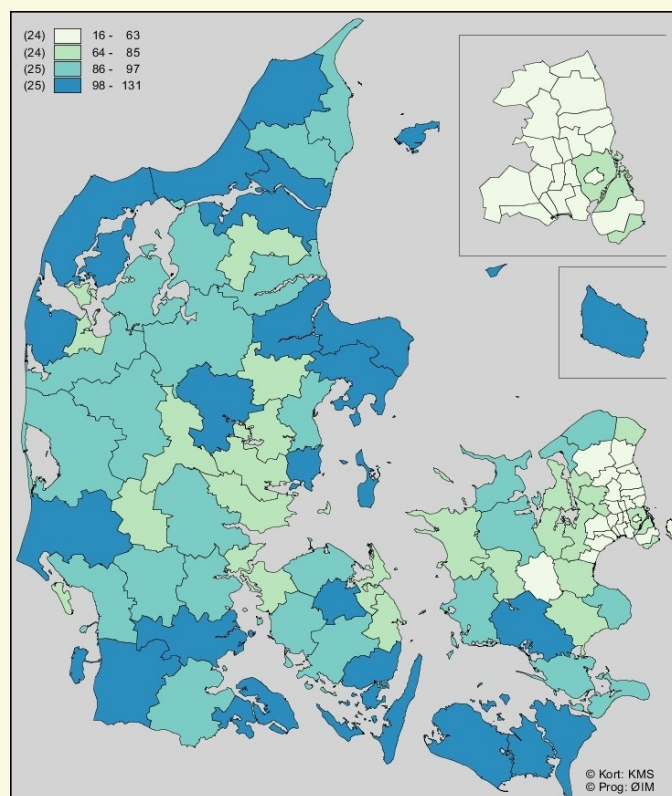
Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

Det fremgår af mønstret, at virkningerne på antallet af arbejdspladser for den enkelte kommune kan være påvirket af, hvor der er områder med gode indkøbsmuligheder og/eller en høj grad af "egenproduktion" af input.

Når der i stedet ses på antallet af beskæftigede opgjort efter bopæl, er virkningerne for den enkelte kommune med virksomheden noget lavere, og der er desuden nogle væsentlige forskelle og visse mønstre i virkningen for den enkelte kommune. jf. figur 6.2.

Figur 6.2

Ændring i beskæftigelse i den aktuelle i kommune ved ny virksomhed på 100 arbejdspladser (i samme kommune)



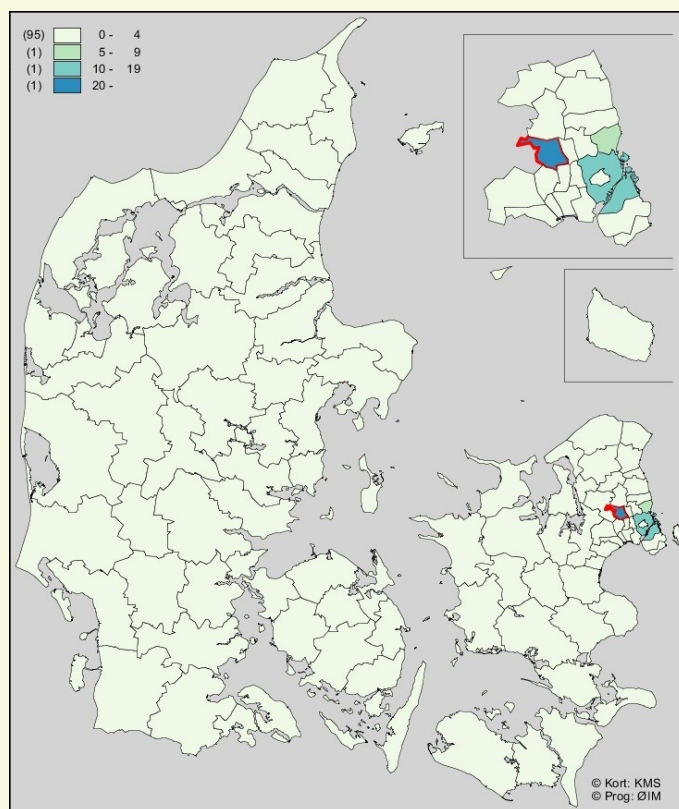
Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

Der fremgår et klart billede af en lavere effekt for kommunen med virksomheden, når kommunen ligger i hovedstadsområdet. Mens en række udkantskommuner beholder en højere grad af beskæftigelsesvirkningen i egen kommune.

Det skal naturligvis ses i lyset af varestrømme såvel som pendlingsmønstrene. Effekten af varestrømme er søgt illustreret i figur 6.3 og 6.4, hvor der vises spredningseffekten af antallet af arbejdspladser ved en tilførsel af en ny industrivirksomhed med 100 arbejdspladser i hhv. Ballerup og Herning Kommune.

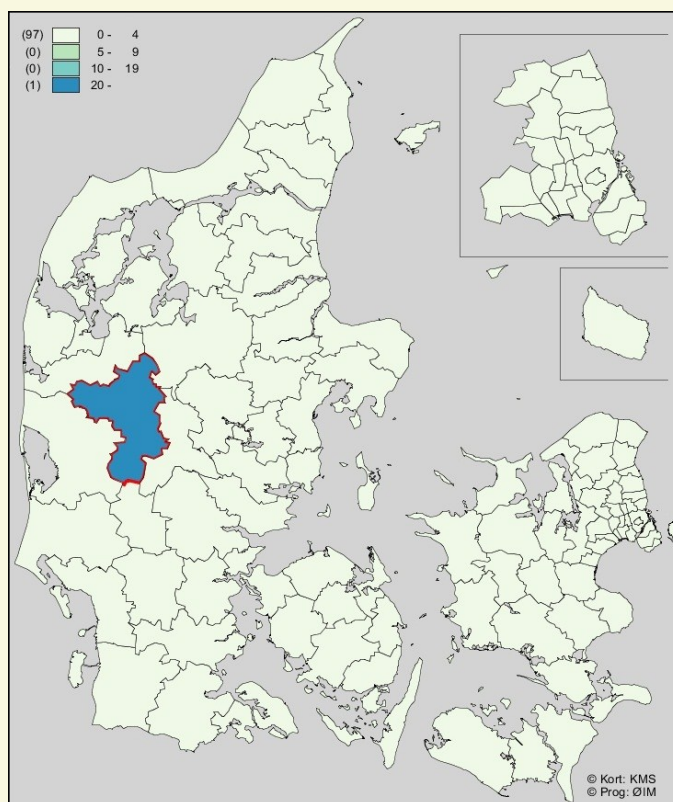
Det fremgår heraf, at alle generede arbejdspladser stort set bliver i Herning Kommune mens der for Ballerup Kommune i højere grad sker en spredning til andre hovedstadskommuner.

Effekten bliver for Herning Kommune på 149 ud af 192 genererede arbejdspladser og for Ballerup Kommune på 129 ud af samlet 183 genererede arbejdspladser.

Figur 6.3**Fordeling af genererede arbejdspladser hvis virksomheden på 100 arbejdspladser placeres i Ballerup Kommune**

Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

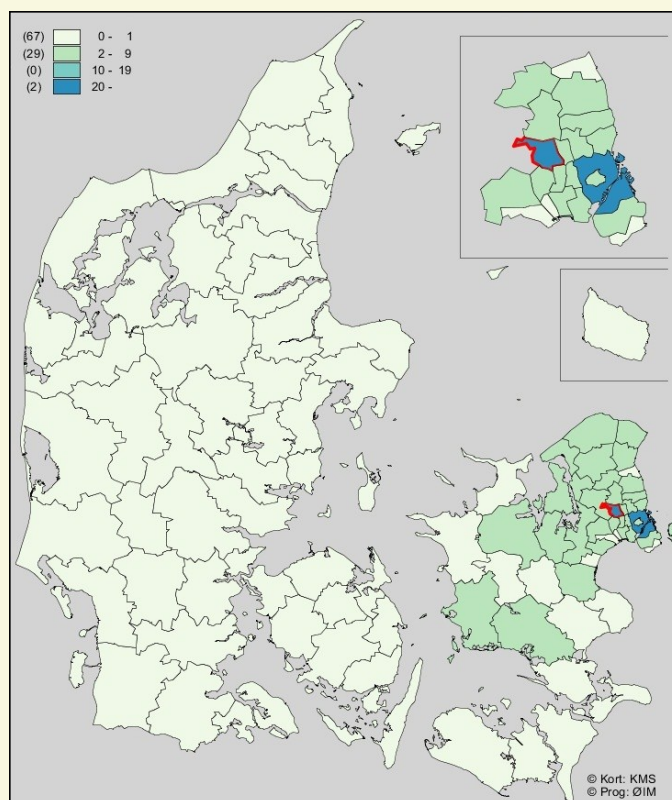
Figur 6.4
Fordeling af genererede arbejdspladser hvis virksomheden på 100 arbejdspladser placeres i Herning Kommune



Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

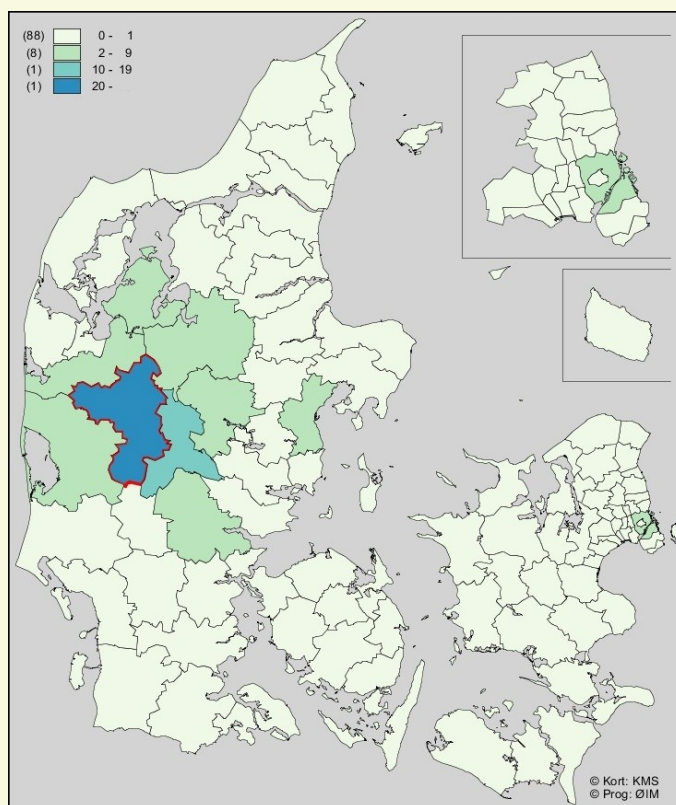
Nedenfor i figur 6.5 og 6.6 er herefter vist effekten på antal beskæftigede efter bopæl ved en placering af virksomhed på 100 ansatte i hhv. Ballerup og Herning Kommune.

Figur 6.5
Fordeling af beskæftigelsesvirkningen hvis virksomheden på 100 arbejdspladser placeres i Ballerup Kommune



Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

Figur 6.6
Fordeling af beskæftigelsesvirkningen hvis virksomheden på 100 arbejdspladser placeres i Herning Kommune



Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

Det fremgår, at der for Ballerup Kommune er et pendlingsopland, som strækker sig over store dele af Sjælland, og at effekten på beskæftigelsen i høj grad spredes til andre kommuner. Beskæftigelseseffekten bliver for Ballerup Kommune kun på 22 flere beskæftigede ud af de 170 flere beskæftigede for hele landet. En stor del forbliver dog i hovedstadsområdet og den samlede effekt for hovedstadskommunerne under ét er således i modellen beregnet til ca. 124 flere beskæftigede.

I Herning Kommune er effekten på 95 flere beskæftigede med bopæl i kommunen ud af samlet 180 flere beskæftigede i hele landet ved de indførte 100 arbejdspladser fra virksomheden placeret i kommunen.

Der er således en betydelig forskel på beskæftigelsesvirkningen i den enkelte kommune ved etablering af en ny virksomhed i den pågældende kommune. Dette mønster afspejler sig også i de økonomiske virkninger for kommunen.

De kommunaløkonomiske virkninger for den enkelte kommune afhænger i vidt omfang af beskæftigelsesvirkningen for kommunen, som afspejles i ekstra skatteindtægter og faldende udgifter til dagpenge og kontanthjælp. På den anden side er der også effekter, som i nogen grad modvirker forskellene, herunder afledte virkninger på udgiftsbehovet for kommunen ved højere beskæftigelse. Desuden modvirkes det, der afleveres i udligning, i et omfang af, at kommunen også isoleret set modtager mere i udligning som følge af virkningerne i andre kommuner, hvor de pendlende borgere er bosiddende. Dette positive udligningsbidrag må dog deles med alle landets kommuner og – for hovedstadskommuner – med de øvrige kommuner i hovedstadsområdet.

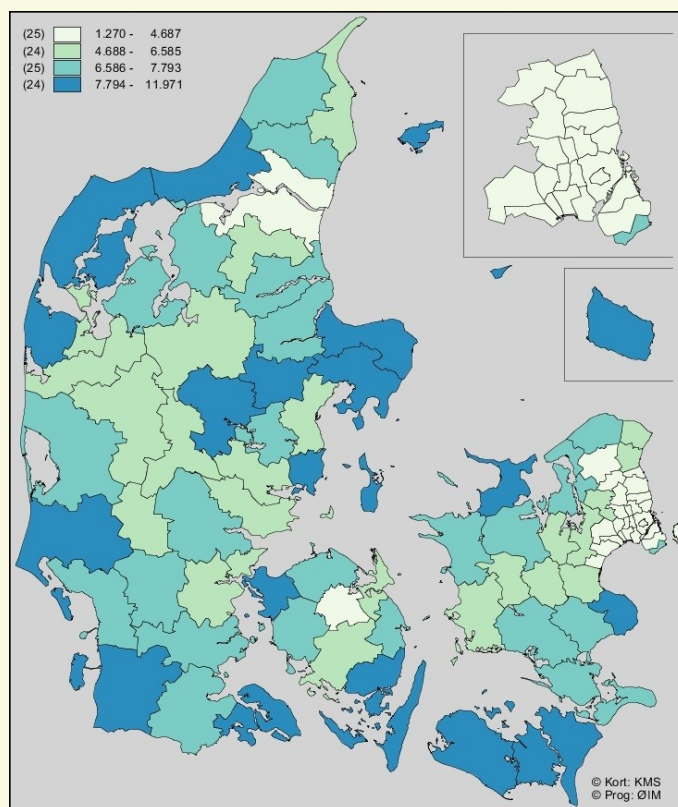
Beskæftigelsesvirkningen for den enkelte kommune er – som nævnt ovenfor – i vidt omfang afhængig af pendlingsmønstret. Det vil sige, at i kommuner med betydelig indpendling, som f.eks. de større byer og kommunerne i hovedstadsområdet, vil beskæftigelsesvirkningen blive spredt ud på de omliggende kommuner og kun i mindre omfang påvirke den pågældende kommune. Som det fremgår af kortet nedenfor afspejler det sig også i, at de kommunaløkonomiske gevinster for disse kommuner vil være relativt mindre end for de øvrige kommuner.

Det omvendte forhold gælder for en række land- og yderkommuner og kommuner med begrænset indpendling. For disse kommuner vil beskæftigelsesvirkningen og dermed også den kommunaløkonomiske gevinst i højere grad tilfalde den kommune, hvor virksomheden etableres.

Det kan endvidere bemærkes, at det også spiller en rolle for den kommunaløkonomiske virkning, hvilken skatteprocent kommunen har valgt, og hvilken udligningsordning den enkelte kommune er omfattet af.

Figur 6.7

Kommunaløkonomiske gevinster ved etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser i den pågældende kommune (1.000 kr.)



Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

6.4.4 Samlede virkninger for kommunegrupper

I LINE-modellen er beskæftigelsesvirkningen for alle kommuner beregnet for den situation, hvor der etableres en ny virksomhed med 100 arbejdspladser i den pågældende kommune, jf. figur 6.7 ovenfor.

Det fremgår, at der kan være store forskelle på virkningen mellem kommunerne, hvor det specielt er pendlingsmønstret, der er afgørende. Det er illustreret ved to konkrete eksempler for Ballerup og Herning Kommuner. Ballerup repræsenterer en indpendlingskommune, hvor en stor del af de beskæftigede er bosat i andre kommuner. For Herning Kommune vil merbeskæftigelsen i højere grad omfatte personer bosat i kommunen.

I tabellen nedenfor er vist den gennemsnitlige virkning for kommunegrupper.

Tabel 6.4

Ændring i antal beskæftigede i den enkelte kommune ved etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser i kommunen – gennemsnit for kommunegrupper

	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner
Kommuner i hovedstadsområdet	31,6	59,0
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	88,3	95,2
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	91,4	88,4
Hele landet	61,9	83,9

Kilde: LINE/SAM-K, maj-version 2013.

Det fremgår af tabellen, at beskæftigelsesvirkningen generelt er mindre i indpendlingskommunerne end i udpendlingskommunerne. For kommunerne i hovedstadsområdet gælder det dog både for indpendlings- og udpendlingskommunerne, at beskæftigelsesvirkningen for den kommune, hvor virksomheden bliver etableret, er lavere end i det øvrige land. Det kan forklares med den omfattende pendling mellem hovedstadskommunerne, som betyder, at beskæftigelsesvirkningen ved etableringen af en ny virksomhed bliver spredt ud over et større antal kommuner i området.

I tabellen nedenfor er vist en beregning af de økonomiske konsekvenser for kommunerne fordelt på kommunegrupper.

Tabel 6.5**Kommunaløkonomiske virkninger af etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser - eksempel 2 – gennemsnit for kommunegrupper**

1.000 kr.	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner	I alt
Kommuner i hovedstadsområdet	2.523	5.195	4.095
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	5.961	7.639	7.197
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	4.688	9.014	8.396
Hele landet	4.314	7.042	6.207

Kilde: Beregninger på baggrund af beskæftigelsesvirkninger beregnet i LINE-modellen.

For hovedstadskommunerne er gevinsterne generelt lavere end for kommunerne uden for hovedstadsområdet. Den væsentligste forklaring er – som tidligere nævnt – at den omfattende pendling mellem kommunerne i hovedstadsområdet betyder, at det kun er en mindre del af de nye arbejdspladser, som tilfalder personer bosat i den pågældende kommune.

For kommunerne uden for hovedstadsområdet kan det bemærkes, at der er en betydelig forskel på kommunerne afhængigt af, om kommunerne er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. De kommuner, der ikke er omfattet af denne ordning, har et lavere marginalt udligningsniveau og vil derfor kunne beholde en større del af en indkomstfremgang selv.

6.5 Eksempler på kommunaløkonomiske virkninger af alternative arealanvendelser

Det indgår i kommunernes fysiske planlægning, at de skal tage stilling til den fremtidige byudvikling. Det indebærer blandt andet, at der skal tages stilling til arealanvendelsen. Det kan i nogle tilfælde betyde, at en kommune skal overveje, om et areal skal udlægges til boliger eller til erhverv.

Overvejelsen forekommer umiddelbart mest relevant i kommuner, hvor der er befolkningstilgang og vækst i erhvervslivet. I disse kommuner skal anvendelsen af arealet prioriteres. Prioriteringen bliver skarpest i fuldt udbyggede bykommuner, hvor der er meget få ledige arealer. Men også i andre byer skal der prioriteres – specielt hvor det drejer sig om attraktive arealer, som der er efterspørgsel efter både til boliger og til erhvervsudvikling.

Omvendt vil der også være områder, hvor en sådan prioritering forekommer mindre relevant. Det drejer sig om områder med befolkningstilbagegang. I disse områder vil efterspørgslen efter nye områder til boligudbygning være stærkt begrænset, og det samme vil ofte gælde for efterspørgslen efter arealer til erhvervsudvikling.

I en kommunes overvejelser om arealanvendelsen indgår en lang række aspekter. Et af disse aspekter kan være de rent kommunaløkonomiske virkninger. Nedenfor er det ved hjælp af regneeksempler for to kommuner forsøgt at illustrere de kommunaløkonomiske virkninger af anvendelse af et areal til henholdsvis erhverv eller boliger.

Det er i eksemplet forudsat, at hvis arealet udlægges til erhvervsformål, vil der blive etableret en ny virksomhed med 100 arbejdspladser, jf. eksemplet i afsnit 6.4.3 ovenfor.

Hvis arealet udlægges til boligformål, er det i eksemplet forudsat, at der opføres boliger, som tiltrækker 100 nye indbyggere til kommunen.

Beregningerne i eksemplet må tages med forbehold og hviler på en række nærmere angivne forudsætninger. Eksemplerne er – som i afsnit 6.4.3 – beregnet for Ballerup og Herning Kommuner.

Etablering af en ny virksomhed

I afsnit 6.4.3 blev det på baggrund af beregninger på LINE-modellen vist, hvor mange personer, der kommer i beskæftigelse, når der etableres en virksomhed med 100 arbejdspladser i en kommune. Beregningerne viste, at når der etableres en virksomhed med 100 arbejdspladser i Ballerup Kommune, vil det for hele landet indebære en vækst i beskæftigelsen på 170 personer – heraf 22 bosiddende i Ballerup Kommune. For Herning Kommune er de tilsvarende tal en vækst i beskæftigelsen i hele landet på 180 personer – heraf 95 bosiddende i Herning Kommune.

Resultatet af beregningen af de kommunaløkonomiske konsekvenser for de to kommuner fremgår af tabellen nedenfor. Tabellen viser et samlet overskud i Ballerup Kommune på ca. 2,1 mio. kr. og i Herning Kommune på ca. 5,9 mio. kr. Den væsentligste forklaring på forskellen er, at det antages, at i Herning Kommune vil en væsentlig større andel af de beskæftigede have bopæl i kommunen, mens andelen er betydeligt lavere i Ballerup Kommune, jf. ovenfor.

Tabel 6.6
Kommunaløkonomiske virkninger af etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser

Kr.	Ballerup Kommune	Herning Kommune
Indkomstskat	461	1.945
Grundskyld	253	177
Selskabsskat	168	168
Dækningsafgift	100	0
Tilskud og udligning	-1.391	-5.772
Udgiftsvirkning	574	2.480
Beskæftigelsesområdet	1.929	6.921
I alt	2.094	5.918

Kilde: Beregninger på baggrund af beskæftigelsesvirkninger beregnet i LINE-modellen.

I eksemplet er det forudsat, at 75 pct. af de merbeskæftigede kommer fra dagpenge, mens 25 pct. kommer fra kontanthjælp. For personer fra dagpenge er det forudsat, at de vil opnå en gennemsnitsindkomst på 330.000 kr. I forhold til dagpengeniveauet på 193.500 kr. er der således tale om en indkomstfremgang på 136.500 kr. For det kommunale udskrivningsgrundlag svarer til en vækst på 87.800 kr. pr. person.

For personer fra kontanthjælp er det forudsat, at de vil opnå en gennemsnitsindkomst på 240.000 kr. I forhold til kontanthjælpsniveauet på 140.000 kr. er der således tale om en indkomstfremgang på 100.000 kr. For det kommunale udskrivningsgrundlag svarer til en vækst på 64.120 kr. pr. person.

Ændringen af grundskyldsprovenuet er beregnet ud fra en forudsætning om, at grundværdien for virksomheden er steget med 5 mio. kr. i forhold til tidligere. Ved beregning af provenuet indgår de pågældende kommuners grundskyldspromille.

Selskabsskatteprovenuet er beregnet ud fra en forudsætning om, at virksomheden får et overskud på 5 mio. kr.

Dækningsafgiften er beregnet ud fra en forudsætning om, at erhvervsejendommen har en forskelsværdi på 10 mio. kr. Ved beregning af provenuet indgår de pågældende kommuners promille for dækningsafgift.

I beregningen af tilskuds- og udligningsvirkningen indgår ændringen i beskatningsgrundlaget, jf. ovenfor, og en forudsat ændring af visse udgiftsbehovskriterier, hvor ændringen af kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse ud over 5 pct." er den afgørende. Det bemærkes, at i praksis vil denne ændring af udgiftsbehovskriterierne først slå igennem efter nogle år. Beregningen viser således tilskuds- og udligningsvirkningerne på langt sigt, mens virkningen i de første år vil være noget mindre.

Udgiftsvirkningen er opgjort som den sparede udgift til kontanthjælp og beskæftigelsesindsats.

Beskæftigelsesområdet udgør kommunens udgifter og indtægter i forbindelse med de forsikrede ledige., dvs. sparede udgifter til dagpenge og beskæftigelsesindsats og virkningen på beskæftigelsestilskuddet for den pågældende kommune.

Sammenfattende kan det siges om dette eksempel, at de største økonomiske gevinster for kommunen ved etablering af en ny virksomhed vil være en vækst i indkomstkatten som følge af en indkomstfremgang for de personer, der kommer i beskæftigelse, og en besparelse i udgifterne til dagpenge til de forsikrede ledige.

Omvendt vil kommunen miste beløb i tilskud og udligning. Det skyldes indkomstfremgangen i kommunen og det faldende udgiftsbehov som følge af, at en række personer kommer i beskæftigelse. Men beregningerne for begge kommuner viser, at nettoresultatet vil være en gevinst for kommunerne. Og det skal bemærkes, at i de første år vil gevinsten være større end vist i tabellen, fordi tilskuds- og udligningsvirkningen først vil så fuldt igennem efter nogle år.

Det skal endelig bemærkes, at pendlingsmønsteret også har en betydning. Pendlingen betyder, at den samlede vækst i beskæftigelsen bliver spredt ud over et større område. Som det fremgår af eksemplet, slår denne virkning betydeligt kraftigere igennem i Ballerup Kommune end i Herning Kommune. I Ballerup Kommune medfører etableringen af virksomheden således kun en vækst i beskæftigelsen for personer bosiddende i kommunen på 22 personer, mens det i Herning Kommuner medfører en vækst i beskæftigelsen på 95 personer bosiddende i kommunen.

Det betyder, at den kommunaløkonomiske gevinst vil være større for Herning Kommune end for Ballerup Kommune. Men i begge tilfælde er der en økonomisk gevinst for kommunen.

Etablering af nye boliger

Et alternativ til at udlægge et areal til erhvervsformål kunne være at udlægge det til boliger. I eksemplet nedenfor er det forsøgt at skitsere den kommunaløkonomiske virkning af at etablere nye boliger, som medfører en tilflytning af 100 personer til kommunen. Det er i eksemplet så vidt muligt forudsat, at de 100 personer afspejler landsgennemsnittet for så vidt angår indkomst og udgiftsbehov.

Tabel 6.7
Kommunaløkonomiske virkninger af etablering af nye boliger til 100 personer

	Ballerup Kommune	Herning Kommune
Indkomstskat	3.883	3.792
Grundskyld	542	382
Selskabsskat	0	0
Dækningsafgift	0	0
Tilskud og udligning	1.123	876
Udgiftsvirkning	-5.848	-5.848
Beskæftigelsesområdet	-246	-196
I alt	-546	-994

Det er forudsat, at tilflytterne har en aldersfordeling svarende til befolkningen som helhed.

Med hensyn til indkomstskatten er det forudsat, at alle personer på 20 år og derover bidrager til kommunens udskrivningsgrundlag med 200.000 kr., svarende til landsgennemsnittet for denne aldersgruppe.

Ændringen af grundskyldsprovenuet er beregnet ud fra en forudsætning om en forøgelse af de afgiftspligtige grundværdier i kommunen på 15 mio. kr. som følge af etableringen af de nye boliger. Ved beregning af provenuet indgår de pågældende kommuners grundskyldspromille.

Der forudsættes ingen ændringer af kommunens provenu fra selskabsskat og dækningsafgift, idet det ikke forudsættes, at der etableres eller flyttes virksomheder.

Tilskuds- og udligningsvirkningen er beregnet ud fra de ovennævnte ændringer i beskatningsgrundlaget og ud fra en forudsætning om, at udgiftsbehovet for de 100 tilflyttere svarer til landsgennemsnittet. Forskelle i tilskuds- og udligningsvirkningen i de to kommuner skyldes, at de to kommuner indgår forskelligt i udligningen. Ballerup Kommune er omfattet af hovedstadsudligningen, mens Herning Kommune er omfattet af landsudligningen og medtager tilskud fra ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. Det skal endvidere bemærkes, at den fulde tilskuds- og udligningsvirkning først vil slå igennem efter nogle år. I de første år vil virkningen herfra således være mindre end vist i tabellen.

Udgiftsvirkningen for kommunen som følge af de 100 tilflyttere er forudsat at svare til det landsgennemsnitlige udgiftsbehov, som i 2013 udgør ca. 58.480 kr. pr. person.

Beskæftigelsesområdet udgør kommunens udgifter og indtægter i forbindelse med de forsikrede ledige, dvs. udgifter til dagpenge og virkningen på beskæftigelsestilskuddet for den pågældende kommune. Der er i beregning forudsat, at andelen af forsikrede ledige blandt de 100 tilflyttere svarer til landsgennemsnittet.

Sammenfattende kan det siges om dette eksempel, at beregningerne for de to kommuner viser, at resultatet vil være en mindre vækst i kommunens nettoudgifter. For Ballerup Kommune vil udgiften ifølge eksemplet være på ca. 0,5 mio. kr., mens den i Herning Kommune vil være ca. 1 mio. kr.

Det skal bemærkes, at resultatet af regneeksemplet er en funktion af de forudsætninger, som det er baseret på. Hvis forudsætningerne ændres, vil det også påvirke resultaterne. Den største indtægtspost i eksemplet er indkomstkatten, og den største udgiftspost er de kommunale merudgifter, som er baseret på det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. indbygger. Hvis det alternativt antages, at tilflytterne havde højere indkomster end gennemsnittet, eller at tilflytterne indebar en lavere udgift for kommunen end gennemsnittet, ville eksemplet vise en mere gunstig situation for kommunen. Det kan også i en række tilfælde være relevant at anvende en marginaludgift end et gennemsnitligt udgiftsbehov, især på kort sigt. Marginaludgiften vil ofte være lavere end den gennemsnitlige udgift, hvis tilflytningen ikke aktualiserer bygning af nye institutioner, skoler osv.

I tabellen nedenfor er vist de tilsvarende gennemsnitstal for kommunerne fordelt på kommunegrupper.

Tabel 6.8

Kommunaløkonomiske virkninger af etablering af nye boliger til 100 personer i kommunen – gennemsnit for kommunegrupper

Mio. kr.	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner
Kommuner i hovedstadsområdet	-0,8	-0,7
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-0,9	-0,7
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-1,0	-0,8
Hele landet	-0,8	-0,7

Gennemsnittene for de enkelte kommunegrupper ligger ret tæt på hinanden. Da der er en betydelig usikkerhed på disse beregninger, er der ikke grundlag for at konkludere, at der skulle være forskelle af betydning mellem kommunegrupperne på dette punkt.

Beregningerne for alle kommunegrupper viser et tab for kommunen i størrelsesordenen 0,7-1 mio. kr. ved etablering af nye boliger til 100 personer. Som nævnt ovenfor er resultatet af beregningen afhængigt af de forudsætninger, der er lagt til grund for beregningen.

6.6 Opsamling vedr. omkostninger og gevinster

I dette kapitel er det forsøgt at opstille to regneeksempler til belysning af indtægter og udgifter for en kommune ved etablering af en ny virksomhed i kommunen. Regneeksemplerne er baseret på en række forudsætninger, og resultaterne må derfor tages med forbehold. Eksemplerne kan dog tjene til at illustrere nogle mere generelle tendenser.

Eksempel 1

I det første eksempel er der opstillet et eksempel med de samme forudsætninger for alle kommuner. I eksemplet indgår der ikke dynamiske multiplikatoreffekter, og der forudsættes ikke forskelle i pendlingsomfanget. Forskelle mellem kommunerne kan derfor i vidt omfang tilskrives udligningssystemet – herunder beskæftigelsestilskuddet.

Eksemplet viser, at der vil være en økonomisk gevinst for alle typer af kommuner, hvis der etableres en ny virksomhed i kommunen. Gevinsten for kommunerne uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud vil dog være lidt mindre end for de øvrige kommuner.

Eksempel 2

I det andet eksempel inddrages resultaterne fra LINE-modellen. Ved hjælp af LINE-modellen er beskæftigelsesvirkningen for de enkelte kommuner af etableringen af en ny virksomhed i kommunen beregnet. I denne model indgår dynamiske multiplikatoreffekter og de konkrete pendlingsmønstre mellem kommunerne. Multiplikatoreffekterne indebærer, at når der etableres en ny virksomhed, vil det sætte gang i yderligere økonomisk aktivitet og beskæftigelse. I det konkrete eksempel er der foretaget beregninger på etablering af en ny virksomhed med 100 arbejdspladser. Resultaterne i LINE-modellen viser visse forskelle mellem kommunerne, men i gennemsnit giver det anledning til etablering af i alt 195 nye arbejdspladser.

Forskelle i pendlingsmønstret betyder dog, at beskæftigelsesvirkningerne i varierende omfang bliver spredt ud på et større antal kommuner. I hovedstadsområdet er der en meget betydelig pendling mellem kommunerne. Det betyder, at når der etableres en ny virksomhed i en kommune, vil kun et mindre antal af de beskæftigede på virksomheden have bopæl i den pågældende kommune. Andre steder i landet vil en større andel af de beskæftigede på virksomheden også bo i den pågældende kommune.

Beregningerne i dette eksempel viser – som i eksempel 1 – en gevinst for alle typer af kommuner. Gevinsten for en kommune i hovedstadsområdet vil dog isoleret være mindre end for de øvrige kommuner. Det hænger sammen med den omfattende pendling mellem hovedstadskommunerne, som bevirker, at en betydelig del af gevinsten tilfalder andre kommuner end den, hvor virksomheden bliver etableret. Det bemærkes dog samtidig, at gevinsten ser ud til samlet set i vid udstrækning at blive inden for hovedstadsområdet. Dermed får flere kommuner i hovedstadsområdet gevinst af arbejdspladser placeret i en hovedstadskommune. Desuden spredes de samlede gevinster for området via hovedstadsudligningen. Den enkelte arbejdspladskommune vil registrere det som en vis ekstra udligning fra de øvrige hovedstadskommuner, som dog ikke vil kunne måle sig med det umiddelbare udligningstab som følge af forbedrede indkomster i arbejdsstedskommunen.

For kommunerne uden for hovedstadsområdet viser beregningerne i eksemplet, at der vil være en større gevinst for de kommuner, der ikke er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud end for kommunerne omfattet af ordningen. De kommuner, der er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud har generelt et højere marginalt udligningsniveau og vil derfor potentielt kunne miste et større beløb i udligning ved en fremgang i økonomien.

Endvidere er der en noget større gevinst for udpendlingskommuner end for indpendlingskommuner.

Samlet konklusion

Både eksempel 1 og 2 viser, at der er en gevinst for alle typer af kommuner, når der etableres en ny virksomhed i kommunen.

Det gælder generelt for alle typer af kommuner, at når kommunen får en forbedring af økonomien som følge af en vækst i beskæftigelsen, vil kommunens udligningstilskud falde. Og begge eksempler viser, at for kommunerne uden for hovedstadsområdet vil denne virkning være stærkere for de kommuner, der er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud end for de øvrige kommuner.

Eksempel 2 viser også, at pendlingsmønstrene kan have en stor - og også større - betydning for i hvilket omfang en kommune opnår en gevinst ved nye arbejdspladser i kommunen (men dermed også ved nye arbejdspladser i andre kommuner), hvor hovedstadsområdet har et særligt mønster med et stærkt sammenhængende arbejdsmarked.

Endvidere har udpendlingskommuner generelt set en større kommunaløkonomisk gevinst ved virksomhedsetablering end indpendlingskommuner.

Betragtes endelig de kommunaløkonomiske virkninger af forskellige typer af arealanvendelser kan det forsigtigt konkluderes, at virksomhedsetablering ikke umiddelbart ser ud til at give en mindre gevinst end anvendelse af jord til bosætning, tværtimod. Resultatet er dog meget afhængigt af de valgte forudsætninger.

7. Tilskuds- og udligningssystemets rolle

7.1 Tilskuds- og udligningssystemets formål

Det overordnede formål med udligningssystemet er at tilvejebringe nogenlunde ligelige økonomiske vilkår i alle kommuner. Det betyder, at udligningssystemet sigter mod at etablere en situation, hvor alle kommuner kan tilbyde en gennemsnitlig service med en skatteprocent, der er forholdsvis tæt på gennemsnittet.

Tilskuds- og udligningssystemet skal tilvejebringe et generelt finansieringselement for den enkelte kommune, og systemet skal som udgangspunkt være neutralt i forhold til kommunalbestyrelsens prioriteringer. Det betyder blandt andet, at systemet må baseres på såkaldt objektive kriterier, der så vidt muligt skal være upåvirkelige for den enkelte kommune.

Tilskuds- og udligningssystemet har gjort det muligt at lægge en meget stor del af de offentlige velfærdsopgaver ud til kommunerne, fordi det gennem systemet sikres, at alle kommuner har økonomisk mulighed for at løfte disse opgaver.

En af virkningerne af systemet er, at det i vidt omfang er muligt at sammenligne kommunerne med hinanden, fordi de som udgangspunkt har nogenlunde de samme økonomiske vilkår. Det vil sige, at man kan sammenligne kommunernes serviceniveau, effektivitet mv.

Hvis kommunerne skulle være fuldstændigt sammenlignelige, ville det dog forudsætte, at man gennemførte en fuld udligning af kommunernes indtægter og udgiftsbehov. Ved den seneste udligningsreform med virkning fra 2007 blev udligningsniveauet forhøjet med henblik på at skabe større økonomisk lighed mellem kommunerne, men der var ikke et politisk ønske om at gennemføre 100 pct. udligning. Udligningsniveauet i landsudligningen blev forhøjet fra 45 pct. til 58 pct., og samtidigt blev udligningsniveauet i hovedstadsudligningen nedsat tilsvarende fra 40 til 27 pct. Udligningsniveauet i ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud blev fastsat til 32 pct.

Man har ved udformningen af systemet lagt vægt på, at kommunerne skulle have et økonomisk incitament til at fremme væksten i udskrivningsgrundlaget i kommunen. Det forhold kan anføres som argumentation for den såkaldte overudligningsregel i udligningssystemet. Overudligningsreglen sikrer, at ændringer i en kommunes udskrivningsgrundlag ikke kan udløse modgående bevægelser i udligningen, som overstiger 92 pct. af kommunens skatteprovenu

af ændringen. En kommune vil således højst kunne komme til at miste 92 pct. af et ekstra skatteprovenu i udligning.

Udligningssystemet kan også i et vist omfang opfattes som et forsikringssystem. Systemet indebærer en omfordeling fra de økonomisk velstillede kommuner til de økonomisk svagere stillede kommuner. Når en kommune har en svag udvikling i økonomien, f.eks. som følge af befolkningsafvandring, virksomhedslukninger mv. vil de økonomiske virkninger i vidt omfang blive kompenseret via udligningen.

Dette forhold kommer måske tydeligst til udtryk i ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. Denne ordning indebærer, at hvis en kommune uden for hovedstadsområdet har et strukturelt underskud pr. indbygger, der overstiger landsgennemsnittet, vil kommunen modtage et yderligere tilskud svarende til 32 pct. af forskellen mellem landsgennemsnittet og kommunens strukturelle underskud pr. indbygger. Hovedparten af kommunerne uden for hovedstadsområdet er omfattet af ordningen, men den har navnlig økonomisk betydning for et mindre antal vanskeligt stillede kommuner med et stort strukturelt underskud.

Hovedstadsudligningen kan ligeledes virke som en ordning, der sikrer, at disse kommuner med en særlig stærk økonomisk integration, men med forholdsvis store forskelle i befolkningssammensætning og erhvervsaktivitet, får ensartede økonomiske vilkår. Baggrunden for hovedstadsudligningen er, at hovedstadsområdet i et vist omfang kan opfattes som et sammenhængende byområde, som er delt op i et antal kommuner. Hovedstadsudligningen indebærer en yderligere udligning mellem kommunerne i området med henblik på at sikre, at der ikke af økonomiske årsager opstår større forskelle i den kommunale service mellem de forskellige dele af det sammenhængende byområde.

Endvidere bevirker hovedstadsudligningen at selv om ganske vist en stor del af gevinsten ved et antal øgede arbejdspladser i en given hovedstadskommune typisk umiddelbart spredes til de andre hovedstadskommuner pga. pendlingen, vil hovedstadsudligningen føre en – om end mindre – del heraf som en andel i den samlede gevinst for hovedstadsområdet.

7.2 Tilskuds- og udligningssystemets påvirkning af omkostninger og gevinster ved virksomhedslokalisering

I kapitel 6 er det ud fra nogle regneeksempler forsøgt at vurdere de økonomiske virkninger for en kommune af etablering af en ny virksomhed i kommunen. Det overordnede billede er, at der for alle typer af kommuner vil være en økonomisk gevinst ved etablering af en ny virksomhed i kommunen.

Den umiddelbare virkning for en kommune vil være en øget skatteindtægt fra borgerne og virksomheden og en besparelse i form af mindre udgifter til dagpenge, kontanthjælp og beskæftigelsesindsatsen.

Men udligningssystemet spiller også en rolle, fordi de højere skatteindtægter og det lavere udgiftsbehov vil medføre et fald i kommunens udligningsbeløb.

Regneeksemplerne tyder på, at gevinsten for en kommune i hovedstadsområdet vil være mindre end for de øvrige kommuner. Det hænger sammen med den omfattende pendling mellem hovedstadskommunerne, som bevirker, at en betydelig del af gevinsten tilfalder andre kommuner end den, hvor virksomheden bliver etableret.

For kommunerne uden for hovedstadsområdet viser beregningerne i eksemplet, at der vil være en større gevinst for de kommuner, der ikke er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud end for kommunerne omfattet af ordningen. De kommuner, der er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud har et højere marginalt udligningsniveau, og de vil derfor miste et større beløb i udligning, når de har fremgang i økonomien.

Ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud indebærer på den ene side, at disse kommuner får et relativt højt tilskud som følge af deres vanskelige økonomiske situation. På den anden side vil disse kommuner også miste forholdsvis meget tilskud, når den økonomiske situation forbedres.

7.3 Tilskuds- og udligningssystemets virkning som forsikringsmekanisme

Kommunernes to vigtigste indtægtsposter er skatteindtægter og indtægter fra tilskuds- og udligningssystemet. Kommunernes mulighed for at udskrive skatter afhænger af befolkningens indkomster, og de er meget skævt fordelt mellem kommunerne. I den kommune, som har det laveste beskatningsgrundlag pr. indbygger, udgør beskatningsgrundlaget ca. 146.000 kr. pr. indbygger, mens det i kommunen med det højeste beskatningsgrundlag udgør ca. 313.000 kr., pr. indbygger (2014-niveau).

Gennem udligningssystemet sker der en meget betydelig udjævning af disse forskelle, så der efter udligning er forholdsvis små forskelle mellem kommunernes indtægter. Det er en forudsætning for, at alle kommuner i landet kan løse de samme velfærdsopgaver som f.eks. dagpasning, folkeskoler, ældreomsorg mv. Det er ligeledes en forudsætning, at den enkelte kommune har et nogenlunde stabilt indtægtsgrundlag fra år til år. Udligningssystemet medvirker også til at sikre stabiliteten i den enkelte kommunes indtægtsforhold.

Hvis en kommune bliver udsat for en begivenhed, der påvirker dens indtægtsgrundlag, vil dette forhold blive imødegået via udligningen. Det kan f.eks. være en situation, hvor en stor virksomhed i kommunen lukker, så mange borgere i kommunen mister deres arbejde. I den situation vil kommunens skatteindtægter falde, og kommunens udgifter til kontanthjælp, dagpenge og beskæftigelsesindsats vil stige. Begge disse forhold, dvs. faldende skatteindtægter og et øget udgiftspres/udgiftsbehov, vil blive imødegået i udligningen.

Udligningen medvirker således til at stabilisere den enkelte kommunes økonomi, så den er mere robust over for uventede påvirkninger udefra. Udligningsystemet indebærer som tidligere nævnt ikke en fuld udligning, så der vil også efter udligning være en mærkbar virkning for den pågældende kommune.

Det fastsatte udligningsniveau er afgørende for, i hvilket omfang de negative påvirkninger afbødes. Udligningsniveauet er som tidligere nævnt 58 pct. i landsudligningen. Hertil kommer de to overbygninger på systemet, dvs. hovedstadsudligningen med et udligningsniveau på 27 pct. og ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud med et udligningsniveau på 32 pct.

Ved et lavere udligningsniveau, vil udligningsystemets stabilitetsskabende effekt for den enkelte kommunes indtægtgrundlag reduceres. For de kommuner, der har fremgang i økonomien, vil det være en fordel, at de kan beholde en større andel af fremgangen for sig selv. Men for de kommuner, der er udsat for en negativ påvirkning af økonomien, vil det være en ulempe. Med et lavere udligningsniveau vil udligningen ikke i så høj grad som tidligere afbøde de negative påvirkninger af den pågældende kommunes økonomi.

8. Socioøkonomiske virksomheder, grøn omstilling mv.

I de foregående kapitler er der nærmere redegjort for kommunernes muligheder for at fremme økonomisk udvikling generelt set i forhold til private virksomheder. I dette kapitel redegøres for kommunernes muligheder for at understøtte virksomheder som ud fra en totaløkonomisk betragtning kan være til nytte for kommunen.

Som led i Finansieringsudvalgets arbejde om den økonomiske udvikling og det kommunale finansieringssystem, skal udvalget således undersøge kommunernes mulighed for at fremme skabelsen af lokale arbejdspladser, herunder

- belyse kommunernes muligheder for at understøtte etablering af socioøkonomiske virksomheder, fleksjob og grøn omstilling.

Udvalget har endvidere til opgave at belyse kommunernes omkostninger og gevinster ved etablering af nye virksomheder eller vækst i eksisterende virksomheder, herunder

- belyse omkostninger og gevinster ved kommunernes deltagelse i selskaber (bl.a. efter L 548 og tidligere love) ud fra erfaringerne i kommuner med deltagelse i forskellige typer af selskaber.

I dette kapitel redegøres for kommunernes muligheder for at understøtte etablering af socialøkonomiske virksomheder og fleksjob samt de initiativer, der senest er taget i forhold til fleksjob som led i reformen af førtidspension og fleksjob med virkning fra 1. januar 2013. Endvidere redegøres for de muligheder kommunerne har for at understøtte grøn omstilling i de relationer, som kommunerne har i forhold til deres opgavevaretagelse. Der er til sidst i kapitlet beskrevet lovgrundlag og omfang af kommunernes deltagelse i selskaber, herunder om mulige omkostninger og gevinster herved.

8.1 Socialøkonomiske virksomheder

Socialøkonomiske virksomheder er en del af det brede socialøkonomiske felt. Feltet omfatter alle de organisationer, foreninger, institutioner og virksomheder, der har

samfundsgavnlig karakter, og som har fokus på at forbedre forholdene for en særlig målgruppe eller sag. Feltet bygger på lange traditioner fra velgørende institutioner, andelsbevægelse, kooperativer, selvejende institutioner og oplysningsforbund.

Inden for de seneste år er der blevet sat et nyt strategisk fokus på virksomhedsformen, der ses som et blandt flere bud på, hvordan man kan organisere løsningen af fremtidens velfærdsudfordringer, hvor socialøkonomiske virksomheder ses at have et særligt potentiale for at opkvalificere og inkludere udsatte personer i arbejde og herigennem bidrage til, at flere udsatte grupper får fodfæste på det ordinære arbejdsmarked og et mere værdigt liv.

Udvalget for socialøkonomiske virksomheder ³⁹definerer denne type af virksomhed på følgende måde:

"Socialøkonomiske virksomheder er private og driver erhverv med det formål gennem deres virke og indtjening at fremme særlige sociale formål."

Socialøkonomiske virksomheder forstås i forlængelse heraf som virksomheder, der lever op til følgende fem kriterier:

- Socialt formål – virksomhedens primære formål har samfundsgavnlig karakter; det vil sige, at formålet har et socialt, beskæftigelses-, sundheds-, miljømæssigt eller kulturelt sigte, som desuden fremmer aktivt medborgerskab.
- Væsentlig erhvervsdrift – virksomheden har et væsentligt element af erhvervsdrift ved salg af serviceydelser eller produkter, som udgør en betydelig del af dens omsætning.
- Uafhængig af det offentlige – virksomheden har eget CVR-nummer og fungerer uden væsentlig offentlig indflydelse på ledelsen og driften af virksomheden.
- Social overskudshåndtering – virksomheden anvender hele sit overskud til primært at fremme sociale formål, reinvestere i egen eller andre socialøkonomiske virksomheder og sekundært til begrænset udbetaling af udbytte til investorer.
- Ansvarlig og inddragende virksomhedsledelse – virksomheden er transparent i sit virke og har en værdiskabende og etisk forsvarlig ledelse.

Det omtalte udvalgs undersøgelser og en analyse foretaget af SFI konkluderer, at socialøkonomiske virksomheder har et særligt potentiale for at opkvalificere og inkludere udsatte personer på langvarig offentlig forsørgelse (såsom kontanthjælp eller førtidspension) og personer med handicap på det ordinære arbejdsmarked gennem virksomhedsdrift på konkurrencemæssige vilkår.

Herudover kan socialøkonomiske virksomheder udgøre et af flere redskaber i beskæftigelsesindsatsen til at få personer på langvarig offentlig forsørgelse tættere på det ordinære arbejdsmarked.

³⁹ Udvalget for socialøkonomiske virksomheder, Anbefalingsrapport, september 2013.

Det sociale formål

I Danmark og internationalt skelnes der typisk mellem socialøkonomiske virksomheder, der arbejder *for* en målgruppe/sag eller *med* en målgruppe.

Når en socialøkonomisk virksomhed arbejder *for* en målgruppe eller sag, betyder det, at virksomheden har til formål at forbedre forholdene og livskvaliteten for en særlig målgruppe eller fremme en særlig samfundsgavnlig sag. Det kan ske gennem virksomhedens aktiviteter, produkter, serviceydelser eller sociale overskudshåndtering.

Eksempler på formål *for* en målgruppe eller sag:

- *Socialt formål*: Eksempelvis støtte til stofmisbrugere, udsatte børn, integration, kriminalitetsforebyggelse og international udvikling.
- *Sundhedsmæssigt formål*: Eksempelvis pleje og støtte til grupper med fysiske og psykiske lidelser, patientorganisationer samt sundhedsoplysning til offentligheden.
- *Miljømæssigt formål*: Eksempelvis fokus på og oplysning om økologi, klima og genbrug.
- *Kulturelt formål*: Eksempelvis fremme af kunst og kultur.

Når en socialøkonomisk virksomhed arbejder *med* en målgruppe, betyder det, at virksomheden har et beskæftigelsesmæssigt formål. Virksomheden søger således at involvere udsatte personer direkte i sit virke gennem beskæftigelse og særlige opkvalificerende forløb.

Eksempel på formål *med* en målgruppe:

- *Beskæftigelsesmæssigt formål*: Eksempelvis kompetenceudvikling, uddannelsestiltag, jobtræning, jobskabelse og beskæftigelse til udsatte grupper.

Kortlægning af socialøkonomiske virksomheder i Danmark

Udvalget for socialøkonomiske virksomheder har gennemført en kortlægning af socialøkonomiske virksomheder i foråret 2013. Kortlægningen udgør den første omfangsrige oversigt over socialøkonomiske virksomheder i Danmark.

Kortlægningen viser, at der ud fra udvalgets definition i dag findes lidt under 300 socialøkonomiske virksomheder i Danmark. Der er tale om et øjebliksbillede, og det er derfor ikke nødvendigvis en udtømmende liste over eksisterende socialøkonomiske virksomheder.

Sammenfattende beskrives sektoren som stadig af begrænset størrelse, men sektoren oplever i disse år en forholdsvis høj tilgang af nyetablerede virksomheder. Undersøgelsen af sektorens udvikling i form af tilgangen af nye virksomheder over tid viser, at 46 pct. af eksisterende socialøkonomiske virksomheder er etableret inden for de sidste seks år. Den tilsvarende andel for samtlige virksomheder i Danmark er 34 pct.

Derudover viser seneste tal fra 2012, at socialøkonomiske virksomheder beskæftiger, hvad der svarer til 3.483 fuldtidsansatte (årsværk). Næsten 80 pct. af de socialøkonomiske virk-

somheder beskæftiger under 10 fuldtidsansatte (årsværk), og derfor kan betegnes som mikrovirksomheder. Den tilsvarende andel for samtlige virksomheder i Danmark er 93 pct. Gennemsnitligt har socialøkonomiske virksomheder 12,4 årsværk per virksomhed. Opgørelsen medregner ikke virksomhedernes frivillige arbejdskraft.

Muligheder og barrierer, når kommunerne skal understøtte etableringen af socialøkonomiske virksomheder

Socialøkonomiske virksomheder og kommuner har mange fælles interesser og etablerede samarbejder, som ofte er drevet af fælles sociale formål. Særligt i et beskæftigelsesøjemed kan socialøkonomiske virksomheder bidrage til kommunens arbejde ved at skabe rummelige arbejdspladser til socialt udsatte personer.

Udvalget for socialøkonomiske virksomheder fandt en barriere for kommunerne i forbindelse med etablering af socialøkonomiske virksomheder gennem afknopning. Det vil sige, når det ønskes, at en offentlig opgave/organisation/projekt skal ændres til en selvstændig privat enhed. Derfor anbefaler udvalget bl.a. at gennemføre en undersøgelse og juridisk afklaring af muligheden for at afknoppe socialøkonomiske virksomheder, og at det dertil skal sikres, at konkrete afknopningsindsatser i kommuner og regioner understøttes.

Udvalget for socialøkonomiske virksomheder anbefaler endvidere, at der introduceres en særlig registreringsmodel for socialøkonomiske virksomheder. Registreringsmodellen skal bidrage til at definere, legitimere og regulere sektoren. Registreringsmodellen skal være administrativt let for socialøkonomiske virksomheder og foreslås oprettet i tilknytning til eksisterende registreringssystemer for virksomheder.

Disse anbefalinger skal ses i sammenhæng med en række andre i den samlede anbefalingsrapport fra Udvalget for socialøkonomiske virksomheder.

8.2 Fleksjob

Som led i reformen af førtidspension og fleksjob er fleksjobordningen ændret med virkning fra 1. januar 2013. Den nye fleksjobordning er i højere grad målrettet personer med de største begrænsninger i arbejdsevnen, og som kan arbejde i færrest timer. Staten yder 65 pct. refusion af kommunernes udgifter til fleksjob. Udgiften er ikke omfattet af budgetgarantien. Den nye fleksjobordning er beskrevet i det følgende.

De kommunale jobcentre kan give tilbud om fleksjob til personer, som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet. Det er et krav, at personen har så varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen, at den pågældende ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og at alle muligheder for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse er afprøvet.

Personer, hvis arbejdsevne er varigt og væsentligt nedsat, og hvor det vurderes, at personen aktuelt har en meget lille arbejdsevne, kan blive visiteret til et fleksjob, hvis der er mulighed for, at den pågældendes arbejdsevne kan udvikles, således at personen kan øge sin arbejdsindsats indenfor en rimelig periode.

Jobcenteret bevilger det første fleksjob – uanset alder – for en periode af fem år. Personer under 40 år kan få bevilget et fleksjob for fem år ad gangen. Efter udløbet af en femårig periode tager jobcenteret stilling til, om personen fortsat er berettiget til et nyt midlertidigt fleksjob. Personer over 40 år får efter det første fleksjob – uanset længde - et permanent fleksjob, hvis jobcenteret vurderer, at arbejdsevnen fortsat er nedsat i et omfang, så overgang til beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked ikke er en mulighed, og betingelserne for fleksjob fortsat er opfyldt.

For at blive ansat i fleksjob på sin hidtidige arbejdsplads (fastholdelsesfleksjob) skal personen have haft 12 måneders forudgående ansættelse under overenskomstens sociale kapitler eller på særlige vilkår på arbejdspladsen. Formålet med dette krav er at fremme brugen af andre ansættelsesformer end fleksjob, der tager de fornødne skånehensyn, og at sikre, at arbejdsmarkedets parter fortsat tager ansvar for at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt uden brug af offentlige tilskudsordninger.

Betingelsen gælder ikke, hvis personen har været udsat for akut opstået skade eller sygdom, og det er åbenbart formålsløst at gennemføre foranstaltninger med henblik på job efter de sociale kapitler i overenskomsten eller på særlige vilkår. Med akut opstået skade eller sygdom menes f.eks. svær, uhelbredelig lammelse som følge af et alvorligt trafikuheld eller andet kompliceret ulykkestilfælde (f.eks. i forbindelse med en arbejdsskade). Der kan også være tale om en alvorlig og fremadskridende sygdom. Det vil således bero på en konkret vurdering, om en person er omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

For at understøtte reformen af førtidspension og fleksjob og især målet om at hjælpe fleksjobvisiterede i job, er der igangsat forskellige initiativer for at understøtte kommunernes muligheder for etablering af fleksjob. Der kan således fremhæves følgende initiativer:

- Fleksjobbonus
- Fleksjobambassadører i alle kommuner
- Rådgivning til virksomheder med fleksjobansatte med psykiske lidelser
- Forsøg med nye former for kommunale fleksjobansættelser

Fleksjobbonus

Virksomheder kan få en fleksjobbonus, hvis de ansætter en person i et fleksjob med en arbejdstid på ti timer eller mindre om ugen. Engangstilskuddet på 25.000 kroner bliver udbetalt, når medarbejderen har været ansat i en sammenhængende periode på mindst seks måneder. Formålet med ordningen er at sikre, at borgere med meget lille arbejdsevne kan få en tilknytning til arbejdsmarkedet.

En virksomhed kan kun modtage fleksjobbonus én gang for samme person.

En kommune kan ikke modtage fleksjobbonus til en person, der er ansat i et kommunalt fleksjob, hvis kommunen i forbindelse med ansættelsen modtager tilskud til gennemførelse af forsøg med kommunale fleksjob, jf. nedenfor.

Indtil videre er der godkendt bonus til 66 kommunale fleksjob.

Fleksjobbonusordningen administreres af Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse.

Fleksjobambassadører i alle kommuner

Der er forsøg i alle landets kommuner med ansættelse af mindst to fleksjobambassadører i hver kommune. Fleksjobambassadørerne skal skabe kontakt mellem virksomheder og ledige fleksjobvisiterede og via opsøgende og oplysende arbejde overfor virksomhederne bidrage til, at også personer, der kun kan arbejde få timer om ugen, ansættes og fastholdes i fleksjob.

Siden foråret 2013 har alle kommuner ansat fleksjobambassadører, og der afholdes netværksmøder to gange årligt om relevante emner for fleksjobambassadørerne. På fleks.nu/ambassadoer er der oprettet en lukket underside med et registreringsværktøj, hvor ambassadørerne registrer alle fleksjob, som oprettes i kommunen. Siden indeholder ligeledes et dialogforum for ambassadørerne, som flittigt bruges til afklaring af spørgsmål vedrørende fleksjobordningen og implementering i praksis.

Rådgivning til virksomheder med fleksjobansatte med psykiske lidelser

For at forbedre muligheden for fleksjobansættelser for personer med psykiske lidelser er der etableret en ordning, der giver virksomheder mulighed for at få rådgivning om konkrete problemstillinger og til generel bistand i forbindelse med ansættelse af mennesker i fleksjob med psykiske lidelser.

Psykiatrifonden er valgt som leverandør på initiativet. Rådgivningen består af telefonisk rådgivning, personlig rådgivning eller længere rådgivningsforløb, alt efter virksomhedernes behov og aktuelle problemstilling. Den 15. oktober 2013 åbnede en hotline, hvor virksomheder og fagprofessionelle kan få rådgivning om konkrete og generelle spørgsmål i relation til fleksjobansatte med psykiske lidelser.

Forsøg med nye former for kommunale fleksjobansættelser

Der er forsøg med en ny type kommunale fleksjob. Kommunen ansætter en person i et fleksjob, hvorefter kommunen sørger for, at den ansatte i fleksjob kan indgå i konkrete job på f.eks. private virksomheder. Ordningen rettes mod personer med meget begrænset arbejdssevne.

Forsøget er igangsat i august-september 2013 og løber i et år. Bornholms Regionskommune og Esbjerg, Horsens og Slagelse kommuner deltager. Forsøget evalueres efter afslutningen. Kommunerne afprøver modeller, de selv har besluttet og beskrevet; altså 4 forskellige modeller. Modellerne er efterfølgende godkendt i Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. Der er givet tilladelse til, at en ansat i fleksjob kan være i virksomhedspraktik i op til 4 uger eller være udstationeret hos en anden arbejdsgiver under ansættelsen i kommunen.

Forsøg med fleksjobværksteder

Endelig er der iværksat forsøg, hvor et antal kommuner skal indgå samarbejdsaftaler med større virksomheder om etablering af fleksjobværksteder på virksomheden. Samarbejdsaftalen kan evt. kombineres med en aftale om, at virksomheden ansætter et bestemt antal personer i fleksjob. Ordningen målrettes personer med meget begrænset arbejdssevne. Forsøget er igangsat i august-september 2013 og løber i et år. Gladsaxe, Struer, Svendborg og Thisted kommuner deltager. Forsøget evalueres efter afslutningen. Kommunerne afprøver modeller, de selv har besluttet og beskrevet, altså 4 forskellige modeller. Modellerne er efterfølgende godkendt i Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering.

Fleksjob i den offentlige sektor

For at understøtte skabelsen af flere fleksjob hos offentlige arbejdsgivere er der nedsat en arbejdsgruppe, som fremadrettet skal belyse mulighederne for at oprette yderligere fleksjob i den offentlige sektor.

8.3 Grøn vækst

På en række felter investeres i en grøn omstilling, hvor der sættes på grøn adfærd og grøn teknologi for at løse miljø-, klima- og naturudfordringerne, som samtidig understøtter væksten og grønne arbejdspladser.

Kommunerne kan iværksætte initiativer, der kan understøtte grøn vækst. Kommunerne kan således bidrage til nedsættelse af landets samlede CO₂-udledning ved at spare på energi, renovere bygninger, indføre el-biler og købe energirigtigt ind. Udgifter til den grønne indsats vil i den sammenhæng skulle ses i forhold til hensynet til den samlede prioritering på det kommunale område. Det er således også et hensyn, at en grøn indsats gennemføres omkostningseffektivt.

Et eksempel på et initiativ, der understøtter grøn vækst, er omlægninger af el- eller varmforsyningen i kommunerne. Sådanne udbygninger bidrager til at skabe job i forbindelse med selve anlægsarbejdet, og efterfølgende kan driften og vedligeholdelsen af fjernvarmeanlægget og –nettet give grønne arbejdspladser i kommunen, samtidig med at kommunens CO₂-forbrug nedsættes.

Et andet eksempel på et initiativ, der understøtter grøn omstilling er, at kommunerne kan efterspørge nye innovative løsninger. Der vil typisk være meromkostninger ved de grønne løsninger, som dog skal opvejes mod, at med efterspørgsel efter nye og mere grønne måder at løse opgaver på, kan det offentlige være med til at påvirke virksomhedernes innovation, så de udvikler bedre og måske også billigere løsninger. Kommunerne kan opnå tilskud til innovative offentlige indkøb gennem Markedsmodningsfonden.

En måde at stimulere den grønne omstilling på er at forpligte sig til at gøre det. Kommunerne kan indgå en Klimakommune-aftale med Danmarks Naturfredningsforening, som forpligter kommunen til at nedbringe CO₂-udslippet fra egne aktiviteter med minimum to procent om året. Aftalen hjælper kommunen til at iværksætte konkrete initiativer til fordel for klimaet på lokalt plan. I 2012 var 73 af de 98 kommuner en klimakommune.

Kommunernes muligheder for at understøtte grøn omstilling er desuden uddybet med eksempler fra udvalgte relationer, som kommunerne har i deres opgavevaretagelse.

Kommuner som planlægger af by- og landområder

Den kommunale planlægning, som gennemføres i henhold til planloven, kan og skal bidrage til virksomheders, myndigheders, grundejeres og investorers investeringssikkerhed ved at fastlægge rammen for udviklingen i lokalområdet, og dermed for hvilke investeringer den enkelte hensigtsmæssigt kan foretage på den enkelte lokalitet. Uden en god kommunal planlægning kan investeringer i et større produktionsanlæg som eksempel komme i konflikt med

lokalisering af boliger i nærheden og deraf følgende miljøkonflikter som f.eks. støjkrav. Modsat kan investeringer i offentlig infrastruktur, som eksempelvis vandforsyning, trafikinfrastruktur mv. udnyttes bedre med en god kommunal planlægning. Tilsvarende eksempler kan beskrives for mange andre typer investeringer. Kommunernes muligheder for at understøtte erhvervsudviklingen lokalt er overordnet bestemt af de rammer, der følger af planlovgivningen.

Den kommunale planlægning kan også bidrage til en grøn omstilling på en række områder. Som et væsentligt eksempel kan nævnes planlægningens muligheder for at fremme klimatilpasning, etablering af grønne områder, grønne tage og grønne forbindelser. Et andet eksempel er kommunernes muligheder for gennem kommuneplan og lokalplan at mindske miljøbelastning. Samtidig kan planlægning skabe de rigtige rammer for, at virksomheder har mulighed for at effektivisere deres ressourceforbrug og dermed styrke deres konkurrenceevne. Det kan f.eks. være ved udvikling af industriområder at understøtte udveksling af "rest" ressourcer mellem forskellige virksomheder i såkaldte industrielle symbioser.

Kommuners indkøb af ydelser/produkter fra private virksomheder som led i en grøn omstilling
Kommunernes offentlige efterspørgsel kan anvendes til at understøtte markedet for grønne produkter. Det kan ske ved at stille miljøkrav og efterspørge nye grønne og ressourceeffektive produkter og løsninger og på den måde tilskynde virksomheder til at udvikle, teste og udvide grønne produkter og teknologiske løsninger.

Samtidig kan grønne offentlige indkøb bidrage til at understøtte virksomhedernes styrkepositioner på grønne områder.

En mulighed for kommuner landet over er at melde sig ind i Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb. Her har Miljøministeriet, en region og 9 kommuner allerede forpligtet sig til at stille miljøkrav til virksomhederne og på den måde øge efterspørgslen efter grønne løsninger. I partnerskabet får kommunerne hjælp til at stille relevante miljøkrav, de får god mulighed for at erfaringsudveksle og ved brug af ensartede krav, gør de det lettere for leverandørerne at levere de grønne løsninger.

Miljøstyrelsen har fået udarbejdet 7 cases om grønne offentlige indkøb⁴⁰, der viser, at miljø- og energikrav i offentlige udbud både kan medføre økonomiske besparelser for den offentlige indkøber og miljømæssige forbedringer samtidig med, at det skaber positive effekter på markedet i form af innovation, vækst og eksportmuligheder.

Kommuners samarbejde med private virksomheder

Kommunerne kan via deres rolle som ansvarlig for indsamling og behandling af husholdningernes affald og dele af virksomhedernes affald bidrage til at sikre den grønne omstilling via fokus på øget genanvendelse og genbrug. Beregninger af beskæftigelseseffekten på baggrund af initiativerne i ressourcestrategien "Danmark uden affald" viser, at der er en beskæftigelseseffekt ved en omlægning af affaldssystemet mod øget genanvendelse. Dette sker ved, at staten understøtter, at der sker omstilling af affaldssektoren til øget genanvendelse gennem etablering af en række OPP partnerskaber (stat/kommuner

⁴⁰Miljøstyrelsen: www.mst.dk/baeredygtigeindkoe_b_cases.

/affaldsselskaber /virksomheder/vidensinstitutioner), der øger genanvendelsen af ressourcer i affaldet. Der er brug for, at kommuner og private virksomheder sammen har fokus på, hvordan vi kan øge genanvendelsen af affaldet og lukke materialekredsløbet. Det kan ske gennem anvendelse af brugte produkter og materialer i produktionen af nye varer.

Kommunerne kan bidrage aktivt til fremme af grøn teknologi ved at samarbejde med erhvervslivet om innovative løsninger. Eksempelvis kan fremhæves Billund Kommune, der sammen med det kommunalt ejede Billund Vand A/S og miljøkoncernen Krüger A/S er i fuld gang med at lave et fælles udviklingsprojekt omkring Fremtidens Renseanlæg.

Billund BioRefinery – som projektet hedder - bliver et fuldskala demonstrationsprojekt med store perspektiver for hele vandsektoren og hele landet indenfor miljø-, teknologi- og eksportpotentialet for grøn dansk teknologi. Krüger A/S får gennem samarbejdet etableret en demonstrationsplatform, som åbner mulighed for eksport i milliard klassen.

Billund Kommune indgår her i en central rolle for at understøtte den grønne omstilling og bidrage til den vækst og jobskabelse, der allerede har vist de første resultater. Dels via det aktive ejerskab af Billund Vand og dels via kommunens og borgernes bidrag med Danmarks foreløbigt eneste velfungerende ordning for indsamling og bioforgasning af organisk affald fra husholdningerne.

Et andet eksempel på kommuners samarbejde med private virksomheder er i Kalundborg. Samarbejdet har nu fungeret i 50 år. I Kalundborg Symbiosis køber og sælger offentlige forsyningsvirksomheder og private virksomheder affald fra industriproduktion i en lukket cyklus. De restfraktioner, der handles, kan være støv, gas, slam eller andet, som fysisk kan transporteres fra en virksomhed til en anden. En restfraktion fra én virksomhed bliver en anden virksomheds råvare, og det er godt både for økonomi og miljø.

Samarbejdet er under udvikling med støtte fra Program for Grøn Teknologi under Miljøstyrelsen med henblik på at udvikle cases til inspiration for flere kommuners samarbejde med private virksomheder med henblik på ressourceeffektivitet og grøn omstilling. Desuden bidrager en indsats om Grøn Industrisymbiose under Erhvervsstyrelsen i 2013 og 2014 til virksomheders arbejde med grøn omstilling.

Kommunernes rolle i klimatilpasningen

Øget ekstremregn er i Danmark et væsentligt aspekt af klimaændringerne. Kommunerne skal inden udgangen af 2013 udarbejde klimatilpasningsplaner, der skal udpege områder, som er sårbare overfor ekstremregn, og prioritere klimatilpasningsindsatsen i områderne. Samtidig har staten styrket kommunernes mulighed for at takstfinansiere klimatilpasning af spildevandsforsyningen, samt ændret planloven, så krav om klimatilpasningsløsninger kan indgå i lokalplaner.

Gennemførelsen af kommunernes klimatilpasningsplaner og de såkaldte klimalokalplaner i kombination med de nye finansieringsrammer giver en forventning om markant øgede investeringer i klimatilpasning i de kommende år. I en rapport fra Realdania vurderes det, at investeringerne alene til håndtering af ekstremregn i tætte eksisterende byområder kommer til at ligge på 2,1-2,8 mia. kr. årligt over 20 år fra 2015. Ifølge en beregning af Copenhagen Eco-

nomics svarer det til ca. 2.500 fuldtidsjob pr. år. Det skal bemærkes, at de kommunale låne-regler er tilpasset, så der er automatisk låneadgang til investeringer i klimatilpasning.

Hvis kommuner og forsyninger efterspørger nye løsninger som led i klimatilpasningsindsat-sen kan der desuden ligge et potentiale for grøn vækst i form af eksport af de løsninger, som udvikles til hjemmemarkedet. Det bemærkes igen, at omkostninger til klimatilpasningsindsat-ser skulle ses i sammenhæng med hensynet til den samlede prioritering på det kommunale område.

8.4 Kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber

Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (L 548) blev vedtaget i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2007.

Loven har til formål at fremme det offentlige-private samarbejde på de områder, hvor der reelt kun er offentlige udførere, og hvor mulighederne for at sende opgaver i udbud derfor er be-grænsede. Samarbejdet understøttes ved at give kommuner og regioner adgang til under nærmere betingelser, herunder om privat deltagelse, at indgå i et selskab, der sælger pro-dukter og tjenesteydelser.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at hensigten med L 548 ikke er, at det offentlige skal kunne agere på markedet i forhold til en hvilken som helst opgave. Tanken er derimod, at på områder, hvor der ikke umiddelbart er velfungerende konkurrence, kan offentlig-private sel-skaber være et første skridt til at skabe et marked, der sidenhen kan være med til at under-støtte samarbejde mellem det offentlige og det private.

Formålet med at understøtte offentlig-privat samarbejde er at fremme en effektiv offentlig sektor. Samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder kan være en central vej til at sikre en effektiv opgavevaretagelse og en løbende udvikling af de offentlige ydelser, her- under kan samarbejdet føre til en bedre udnyttelse af begge sektorerers ressourcer, kompeten- cer og viden.

Lov 548

Lov 548 giver bl.a. hjemmel til, at kommuner og regioner kan deltage i selskaber sammen med private leverandører. I det følgende beskrives rammerne for kommunal deltagelse i sel-skaber efter loven. Hvad angår regionerne, kan disse indgå i selskaber, når det drejer sig om opgaver inden for sundhed, trafik og det sociale område..

Når en kommune indgår i et offentlig-privat selskab i medfør af L 548 skal en række betingel- ser være iagttaget. For det første er det et krav, at selskabets aktiviteter er baseret på kom- munal viden, som er oparbejdet ved løsning af kommunale opgaver. Herudover kan aktivite- terne bygge på videreudvikling af denne viden. Det er endvidere et krav, at en kommune ikke tidlige må have overladt løsningen af de pågældende opgaver til private. Der kan dog i konkrete tilfælde dispenseres fra denne regel.

Herudover skal følgende betingelser for kommunal eller regional deltagelse i L 548-selskaber være iagttaget:

- Kommunen må ikke gennem sit indskud opnå bestemmende indflydelse i selskabet
- Kommuner må kun vælge en selskabsform med begrænset ansvar til L 548-selskaber, hvilket betyder, at deltagerne, herunder kommunen, alene kommer til at hæfte med deres indskud for selskabets forpligtelser. Kommuner kan således alene indgå i følgende selskabstyper inden for rammen af L 548: Aktieselskaber, anpartsselskaber samt virksomheder med begrænset ansvar omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder.
- De selskabsformer, der kan anvendes som ramme for et L 548-selskab, har alle pligt til at udarbejde et årsregnskab i henhold til årsregnskabsloven. Selskabernes regnskaber er dermed offentligt tilgængelige gennem offentliggørelsen hos Erhvervsstyrelsen.
- Selskabets vedtægter må ikke give andre end selskabsorganerne ret til at udpege bestyrelsesmedlemmer
- Der skal som minimum være 25 pct. privat deltagelse i selskabet
- Maksimalt 50 pct. af omsætningen må stamme fra salg til andre end kommuner.⁴¹

Tidligere love

Lov 548 er en sammenskrivning og videreudbygning af to love, der regulerede henholdsvis kommuners samarbejde med aktieselskaber mv. (lov 384) og kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov 378). L 548 samler således reglerne om kommuner og regioners erhvervsaktivitet i én lov.

Den primære forskel i forhold til den tidligere regulering vedrørende selskabsdannelse er kravet om privat deltagelse, samt begrænsningen i forhold til, hvor stor en andel af omsætningen, der må stamme fra salg til andre end kommuner. Lov 384 stillede endvidere krav om et maksimalt kommunalt indskud på 10 mio. kr.

Kommunale fællesskaber

En anden mulighed for kommunerne er at indgå i kommunale fællesskaber (kommunalstyrelsesloven § 60), der er et formaliseret samarbejde mellem kommuner, som samtidig medfører indskrænkning i kommunalbestyrelsens beføjelser på fællesskabernes områder. Der sker således en overførsel af selvstændig kompetence fra kommunerne til fællesskaber.

Fællesskaberne forpligter de deltagende kommuner økonomisk. Kun kommuner kan deltage i et kommunalt fællesskab, og etablering heraf kræver den kommunale tilsynsmyndigheds (Statsforvaltningens) godkendelse.

Kommunale fællesskaber anvendes især på det tekniske område, f.eks. på trafik-, renovations-, naturgas- og levedsmiddelkontrolområdet.

Virksomheder omfattet af L 548

⁴¹ Loven er blevet ændret tre gange siden den trådte i kraft i 2007 – i juni 2011 (L 620) og to gange i december 2012 (L 1231 og L 1234). Seneste ændringer omhandlede kravet til omsætningen, hvor kravet tidligere var, at maksimalt 25 pct. af omsætningen måtte stamme fra salg til andre end kommuner. De øvrige ændringer har været af mindre karakter.

Erhvervsstyrelsen laver en årlig redegørelse på baggrund af indberetninger fra kommunerne om kommunernes deltagelse i selskaber. Seneste redegørelse er fra 2013 med indberetninger fra 2012. Der er i alt indberettet tre selskaber omfattet af L 548, jf. tabel 8.1.

Tabel 8.1
Opdeling af virksomheder efter lovbestemmelse

Lovgrundlag	Antal indberettede virksomheder
Virksomheder omfattet af L 548	3
Virksomheder omfattet af L 384 ⁴²	10
Virksomheder omfattet af anden særlovgivning, herunder kommunalstyrelsesloven § 60 samt kommunalfuldmagten	295

Kilde: Erhvervsstyrelsen: Redegørelse om kommuner og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber mv. (2013).

Det bør bemærkes, at Erhvervsstyrelsens redegørelse bygger på oplysninger afgivet af kommuner og regioner. Opgørelsen er forbundet med en vis usikkerhed, idet det f.eks. ikke er alle kommuner, der har indberettet oplysninger.

De tre selskaber omfattet af L 548 driver aktivitet inden for henholdsvis madproduktion, støtte til filmproduktioner og drift af trafiklys.

Tabel 8.2
Beskrivelse af selskaber omfattet af L 548

Selskabets navn	Formål	Kommune
Gadelys Langeland A/S	Drift, vedligeholdelse og fornyelse herunder kabellægning af gadebelysning på Langeland	Langeland
Film Fyn A/S	At skabe erhvervmæssig vækst og beskæftigelse ved investering i film, der helt eller delvis produceres i det sydfynske område. Alt med henblik på fremme af filmkunst og filmkultur i området	Faaborg-Midtfyn, Svendborg, Langeland og Ærø
Det danske madhus Vejle A/S	At producere og afsætte mad af kulinarisk, ernæringsmæssig og hygiejnemæssig høj kvalitet mv.	Vejle

Kilde: Erhvervsstyrelsen: Redegørelse om kommuner og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber mv. (2013).

⁴² For selskaber etableret før 1. januar 2007 er L 384 stadig gældende.

Redegørelsen indeholder ikke informationer om, hvad der genererer gevinster og omkostninger for kommunerne ved at deltage i selskaber efter lov 548. Umiddelbart kan det forventes, at gevinsterne ses i form af effektiviseringer, som kommer det offentlige og i sidste ende skatteborgerne til gode. Samtidig kan der være en afsmittende positiv effekt på erhvervslivet igennem den vidensdeling, der kan foregå mellem kommunen og den private part i selskaberne, f.eks. ved, at de offentlige myndigheders viden og erfaring danner grundlag for løsninger, som private virksomheder kan udvikle videre. Omkostninger for kommunen kan evt. være i form af det indskud, som kommunen skal investere for at deltage i selskabet. Det forholdsvis begrænsede antal selskaber – 3 – kan tyde på, at der er nogle omkostninger ved at drive og oprette sådanne selskaber.

Det kan i sammenhæng hermed oplyses, at regeringen som led i opfølgningen på evalueringen af kommunalreformen vil fremsætte lovforslag, der indebærer, at regionernes deltagelse i selskaber mv. på sundhedsområdet efter sundhedslovens § 78 ikke længere kræver forudgående ministergodkendelse.

9. Overvejelser

9.1 Opsummering af resultater

Der er en række forskellige forhold, der har betydning for virksomhedernes lokalisering, f.eks. arbejdsudbud, uddannelses- og kompetenceniveau, videnskabelse, velfungerende markeder, infrastruktur mv. Mange af disse forhold vil den enkelte kommune ikke kunne påvirke. Der er tale om rammevilkår, som er uden for den enkelte kommunes indflydelse. Men der er også forhold, som den enkelte kommune har indflydelse på. Det drejer sig f.eks. om udlægning af jord til erhvervsformål, kommunal erhvervsservice, sagsbehandling af byggesager, beskæftigelsesindsats, lokal infrastruktur mv.

En indikator for den enkelte kommunes indsats over for erhvervslivet er kommunens udgifter til erhvervsservice og iværksætteri. Her er det påfaldende, at de kommuner, der har mange arbejdspladser, bruger forholdsvis få penge på erhvervsservice. Det gælder f.eks. for en række af de større bykommuner og generelt for kommunerne i hovedstadsområdet. Omvendt har land- og yderkommunerne forholdsvis høje udgifter til erhvervsservice, men alligevel færre arbejdspladser. Uanset kommunernes indsats i form af erhvervsservice mv. er der en tendens til, at forholdsvis mange virksomheder lægger sig i hovedstadsområdet og i de større byer, og det er også her, at de fleste nyetablerede virksomheder findes.

De lokalpolitiske beslutninger og prioriteringer med henblik på at tiltrække virksomheder er nok ikke mindst drevet af et ønske om at skabe vækst, økonomisk fremgang og beskæftigelse til gavn for borgerne. Men det kan også spille ind, hvordan det direkte vil påvirke den kommunale økonomi.

I denne rapport er der set på det sidstnævnte forhold, dvs. om der er forhold i det kommunale finansieringssystem, der kan påvirke den enkelte kommunes incitamenter til at tiltrække virksomheder. Der er opstillet nogle regneeksempler med henblik på at illustrere, hvordan forskellige kommuners økonomi bliver påvirket af, at der bliver etableret en ny virksomhed i kommunen. Regneeksemplerne tyder på, at alle typer af kommuner vil have en kommunal økonomisk gevinst, når der etableres en ny virksomhed i kommunen.

For den enkelte kommune vil størrelsen af gevinsten blandt andet afhænge af pendlingsforholdene i området. Hvis der er en betydelig indpendling til arbejdspladser i kommunen, vil det betyde, at en stor del af de ansatte på den nye virksomhed vil være bosat i andre kommuner. Det betyder, at den kommunaløkonomiske gevinst bliver spredt ud på mange andre kommuner i området og kun i mindre omfang tilfalder den kommuner, hvor virksomheden er placeret.

Herudover kan der være forskelle afhængigt af, hvilken udligningsordning den pågældende kommune er omfattet af. Det ses specielt for kommunerne uden for hovedstadsområdet, hvor det har betydning, om kommunen er omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. Hvis kommunen er omfattet af denne ordning, vil den miste en forholdsvis større del af gevinsten end en kommune, der ikke er omfattet af ordningen.

I de opstillede regneeksempler bliver en kommunes økonomi påvirket på følgende områder, når der bliver etableret en ny virksomhed i kommunen:

- Vækst i indkomstskat
- Vækst i grundskyld
- Vækst i selskabsskat
- Sparede udgifter vedr. ledige
- Faldende tilskud fra udligningsystemet

Nedenfor skitseres nogle overvejelser med henblik på at styrke kommunernes økonomiske incitamenter til at tiltrække virksomheder.

9.2 Mulige tiltag til fremme af vækst og nye arbejdspladser

Når der etableres en ny virksomhed i en kommune, vil det have betydning for kommunens indtægter fra indkomstskat, selskabsskat og udligning. Indkomstskatten vil vokse i det omfang, ledige bosat i kommunen kommer i beskæftigelse og dermed får en højere indtægt. Kommunens indtægter fra selskabsskat vil ligeledes vokse, da kommunen modtager en andel af selskabsskatten. Kommunens indtægter fra udligningen vil derimod falde. Det skyldes, at når beskæftigelsen i en kommune stiger, vil kommunens beskatningsgrundlag stige og udgiftsbehovet falde. Det betyder samlet set et faldende udligningsbeløb for kommunen.

Der kan i den forbindelse opstilles nogle mulige tiltag, som vil kunne styrke den enkelte kommunes økonomiske incitamenter til at tiltrække virksomheder til kommunen. I vurderingen af tiltagene er det relevant bl.a. at inddrage følgende forhold:

- Om tiltaget særligt vil øge gevinsten for de kommuner, som gør en indsats for at skabe nye arbejdspladser.
- Om tiltaget vil indebære væsentlige byrdefordelingsmæssige virkninger.
- Om tiltaget vil kunne have u hensigtsmæssige virkninger ift. det overordnede sigte med det kommunale finansieringssystem.

9.2.1 Indkomstskat

En af de væsentligste og mest direkte økonomiske virkninger for en kommune af, at ledige kommer i beskæftigelse er, at indkomstskatten stiger. Jo højere en kommunes udskrivningsprocent er, jo større bliver kommunens provenu.

Med henblik på at styrke denne virkning kunne det overvejes at omlægge den kommunale finansiering, så den i højere grad blev baseret på skatteudskrivning i stedet for bloktilskud. En højere kommunal beskatning skulle så modsvares af en tilsvarende lavere statslig beskatning gennem en nedsættelse af den statslige bundskat og/eller sundhedsbidrag⁴³.

De kommunale udskrivningsprocenter kunne eksempelvis forhøjes med 5 procentpoint - svarende til sundhedsbidraget for 2014 samtidigt med en afskaffelse af sundhedsbidraget. Det ville således være tilnærmelsesvist neutralt for den enkelte skatteyder. Heri er det forudsat, at der bl.a. ville skulle fastsættes særlige beregningsregler vedr. ligningsmæssige fradrag og fradragsberettigede renteudgifter mv., således at fradragsværdien fastholdes på det nuværende niveau på trods af en øget kommunal beskatning. Det kommunale merprovenu fra en sådan omlægning ville skulle modsvares af en tilsvarende nedsættelse af bloktilskuddet.

For den enkelte kommune ville virkningen ved en forhøjelse af den kommunale skat være, at kommunen i højere grad ville blive afhængig af sine skatteindtægter. Den højere skatteprocent ville betyde, at kommunen ville få et større provenu, når udskrivningsgrundlaget vokser. Det ville styrke den enkelte kommunes incitament til fremme en vækst i erhvervslivet og dermed styrke sit udskrivningsgrundlag. Det må dog tages i betragtning, at der i nogle egne af landet er en mindre tæt sammenhæng mellem arbejdspladser og udskrivningsgrundlag end i andre – i kraft af især pendlingsforholdenes betydning.

Det vurderes, at gevinsten med dette tiltag vil blive øget for de kommuner, hvor indkomsten beskattes, dvs. bopælskommunerne frem for arbejdsstedskommunerne.

Det skal også påpeges, at en sådan omlægning ville indebære nogle byrdefordelingsmæssige forskydninger til fordel for kommuner med et højt udskrivningsgrundlag. Det vil igen medføre et øget pres på udligningen, som vil kunne indebære, at virkningen af skatteomlægningen helt eller delvist ville blive neutraliseret.

⁴³ For 2013 udgør den statslige bundskat 5,83 pct. og sundhedsbidraget 6 pct. Sundhedsbidraget nedsættes årligt med 1 procentpoint, og samtidig forhøjes bundskatten med 1 procentpoint.

De byrdefordelmæssige virkninger er illustreret i tabellen nedenfor.

Tabel 9.1

Byrdefordelmæssige virkninger af en forhøjelse af udskrivningsprocenten med 5 procentpoint og en tilsvarende nedsættelse af bloktilskuddet – gennemsnit for kommune grupper ("-" = gevinst)

Pct. af beskatningsgrundlaget	Indpendlingskom- muner	Udpendlingskom- muner	I alt
Kommuner i hovedstadsområdet	-0,12	-0,19	-0,15
Kommuner uden for hovedstads- området omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	0,09	0,10	0,10
Kommuner uden for hovedstads- området ikke omfattet af ordnin- gen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	0,12	0,10	0,11
Hele landet	0,00	0,00	0,00

Beregningerne peger på en generel tendens til, at virkningerne af en sådan omlægning ville være, at kommunerne i hovedstadsområdet ville få en gevinst, mens kommunerne uden for hovedstadsområdet ville få et tab.

Det må sammenfattende vurderes, at dette tiltag vil øge gevinsten for de kommuner, der gør en indsats for at skabe arbejdspladser. Det må dog også tages i betragtning, at der i nogle egne af landet er en mindre tæt sammenhæng mellem arbejdspladser og udskrivningsgrundlag end i andre – i kraft af især pendlingsforholdenes betydning.

Tiltaget har byrdefordelmæssige konsekvenser til fordel for kommuner med et højt udskrivningsgrundlag. Det vil således også kunne medføre et pres for at øge udligningen af skatteindtægter.

9.2.2 Selskabsskat

Kommunerne modtager en andel af selskabsskatten. Dermed har kommunerne en direkte økonomisk gevinst ved at have selskaber liggende i kommunen.

Den kommunale andel af selskabsskatten udgør 13,41 pct. af provenuet af selskabsskat. Selskabsskatten udgør til og med 2013 25 pct., og nedsættes herefter gradvist i til 22 pct. i perioden 2014-16⁴⁴.

Forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten

⁴⁴ Den generelle og gradvise nedsættelse af selskabsskattesatsen fra 25 pct. (indkomståret 2013) til 22 pct. (indkomståret 2016) omfatter ikke indkomst ved indvindingsvirksomhed, jf. lov nr. 792 af 28. juni 2013. Denne skatteindkomst er dog heller ikke omfattet af delingsregler mellem stat og kommuner.

Nedsættelsen medfører et lavere provenu for kommunerne. Dermed bliver kommunernes økonomiske incitament til at tiltrække selskaber tilsvarende lavere.

Med henblik på at modvirke denne virkning kunne det overvejes at neutralisere virkningen gennem en forhøjelse af den kommunale andel af selskabsskatten, så den kommunale andel af selskabsskattegrundlaget ville være uændret. Det ville indebære, at den kommunale andel skulle forhøjes gradvist i årene 2014-16 fra de nuværende 13,41 pct. til 15,24 pct. i 2016. Det kunne også overvejes at øge andelen derudover.

Når nedsættelsen gennemføres i løbet af årene 2014-16, vil det medføre et fald i det kommunale provenu fra selskabsskat. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at afregningen af selskabsskat til kommunerne sker tre år efter indkomståret. Selskabsskatten for indkomstårene 2014-16 vil således blive afregnet til kommunerne i årene 2017-19. Den fulde virkning af nedsættelsen vil derfor først slå igennem over for kommunerne fra 2019. Provenuet af selskabsskat kan variere noget fra år til år, men hvis nedsættelsen af selskabsskatten fra 25 til 22 pct. havde været gennemført med virkning for afregningen af selskabsskat til kommunerne for 2014, ville det kommunale provenu i 2014 have været ca. 595 mio. kr. lavere. Hvis det forudsættes, at dette tab kompenseres over bloktilskuddet, ville det for de fleste kommuner indebære ret begrænsede byrdefordelingsmæssige virkninger. For 3 kommuner ville tabet – beregnet på baggrund af afregningen for 2014 - udgøre mere end 0,1 pct. af kommunens beskatningsgrundlag. Det drejer sig om kommunerne Ballerup, Gladsaxe og Billund. Det største tab ville være for Billund Kommune, hvor det ville udgøre 0,19 pct. af beskatningsgrundlaget.

Da selskabsskatten – frasat udligningen - afregnes efter arbejdssted er der en ret direkte sammenhæng mellem arbejdspladser og kommunal selskabsskat, i det omfang flere arbejdspladser har sammenhæng med større selskabsskatteprovenu.

Det skal dog bemærkes, at den enkelte kommunes provenu af selskabsskat kan variere noget fra år til år. En beregning på grundlag af et enkelt år er derfor ikke nødvendigvis repræsentativ for en mere generel virkning for de enkelte kommuner.

Det må sammenfattende vurderes, at udgangspunktet er, at den fastsatte nedsættelse af selskabsskatten indebærer, at det kommunale provenu af selskabsskat vil falde i de kommende år. Et faldende provenu vil reducere kommunernes økonomiske incitament til at skabe arbejdspladser. Det nævnte tiltag indebærer, at det kommunale provenu kan fastholdes på det nuværende niveau. Det vil fastholde kommunernes incitament til at skabe arbejdspladser, således at man undgår et faldende incitament i de kommende år. Hvis den kommunale andel ikke bare fastholdes, men forøges, vil det styrke kommunernes incitament til at skabe arbejdspladser.

Dette tiltag har ikke byrdefordelingsmæssige konsekvenser i forhold til den nuværende situation eller ændre på udligningen i øvrigt, hvis der sigtes på en fastholdelse af det kommunale provenu, men vil således modvirke de mindre byrdefordelingsmæssige virkninger, der ellers ville komme, når det kommunale provenu af selskabsskat falder i de kommende år.

Reducere udligningen af selskabsskat

Med virkning fra 2007 blev der indført en udligning af det kommunale provenu af selskabsskat. Udligningen sker i forhold til det landsgennemsnitlige provenu af selskabsskat pr. indbygger. Udligningsniveauet er 50 pct.

Kommuner med et provenu af selskabsskat pr. indbygger over gennemsnittet skal således bidrage til udligningen med et beløb pr. indbygger, der svarer til 50 pct. af forskellen mellem kommunens provenu pr. indbygger og landsgennemsnittet.

Udligningsordningen reducerer den enkelte kommunes gevinst ved at have en virksomhed liggende i kommunen. Det kunne derfor overvejes at afskaffe ordningen eller at reducere udligningsniveauet med henblik på at styrke den enkelte kommunes økonomiske incitamenter til at tiltrække virksomheder.

Det skal dog på den anden side påpeges, at en sådan omlægning ville medføre nogle byrdefordelingsmæssige konsekvenser, som specielt ville ramme land- og yderkommunerne, hvor der er placeret færre virksomheder og dermed er et mindre selskabsskatteprovenu. Det ville medføre et øget pres på det øvrige udligningsystem med henblik på at kompensere disse kommuner for de tabte indtægter fra udligningen af selskabsskat.

Tabel 9.2

Byrdefordelingsmæssige virkninger af en nedsættelse af udligningsniveauet fra 50 pct. til 40 pct. i udligningen af selskabsskat – gennemsnit for kommunegrupper ("-" = gevinst)

Pct. af beskatningsgrundlaget	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner	I alt
Kommuner i hovedstadsområdet	-0,05	0,01	-0,02
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	0,01	0,03	0,02
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-0,03	0,02	-0,01
Hele landet	0,00	0,00	0,00

For kommunegrupper som helhed er virkningerne ret beskedne. Men for enkelte kommuner kan der være virkninger af en vis størrelse. Som det fremgår af tabellen nedenfor vil der for 5 kommuner være en gevinst på over 0,1 pct. af beskatningsgrundlaget. For en enkelt kommune vil gevinsten udgøre mere end 0,3 pct. af beskatningsgrundlaget.

En sådan omlægning vil omvendt medføre tab for en række kommuner – specielt land og yderkommuner. Tabene er dog for de fleste af en ret beskeden størrelse. Det største tab – beregnet på grundlag af tal for 2014 – vil svare til 0,07 pct. af den pågældende kommunes beskatningsgrundlag.

Det skal dog – som ovenfor - bemærkes, at den enkelte kommunes provenu af selskabsskat kan variere noget fra år til år. En beregning på grundlag af et enkelt år er derfor ikke nødvendigvis repræsentativ for en mere generel virkning for de enkelte kommuner.

Tabel 9.3

Byrdefordelingsmæssige virkninger af en nedsættelse af udligningsniveauet fra 50 pct. til 40 pct. i udligningen af selskabsskat

	Tab og gevinster i pct. af beskatningsgrundlaget ("-" = gevinst)
De 10 kommuner med størst gevinst	
Billund	-0,32
Gladsaxe	-0,19
Ballerup	-0,16
Kalundborg	-0,14
Glostrup	-0,12
Ikast-Brande	-0,07
Hillerød	-0,06
Gentofte	-0,05
Brøndby	-0,04
Fredensborg	-0,04
De 10 kommuner med størst tab	
Syddjurs	0,07
Ærø	0,05
Samsø	0,05
Langeland	0,05
Vesthimmerland	0,05
Brønderslev	0,04
Jammerbugt	0,04
Guldborgsund	0,04
Vordingborg	0,04
Halsnæs	0,04

Det må sammenfattende vurderes, at dette tiltag vil øge gevinsten for de kommuner, der gør en indsats for at skabe arbejdspladser.

Dette tiltag har visse byrdefordelingsmæssige konsekvenser til fordel for kommuner med et stærkt erhvervsliv og til ulempe for en række land- og yderkommuner, hvilket må ses i lyset af, at der ikke er lige rammevilkår for at tiltrække erhverv.

Selvstændig kommunal selskabsskat

På nuværende tidspunkt udskriver staten en selskabsskat på 25 pct. (2013-niveau). Heraf afregnes en andel på 13,41 pct. af provenuet til kommunerne. Det svarer til, at kommunerne modtager en selskabsskat på ca. 3,4 pct. af selskabsskattegrundlaget.

En mulig overvejelse kunne være at foretage en egentlig opdeling af selskabsskatten, så staten udskriver en selskabsskat på 21,6 pct. og kommuner på 3,4 pct. – svarende til en samlet selskabsskat på 25 pct. I 9 OECD-lande⁴⁵ findes der både en statslig og en regional eller kommunal selskabsskat. F.eks. har Tyskland, USA og Schweiz i dag både en statslig og en regional selskabsskat, mens der i Portugal er en selvstændig kommunal selskabsskat.

Hvis en sådan opdeling blev gennemført, ville der være mulighed for at lade det være op til den enkelte kommune selv at fastsætte sin selskabsskatteprocent op til en overgrænse på f.eks. 3,4 pct.

En selvstændig kommunal selskabsskat ville gøre det muligt for den enkelte kommune at afveje fordele og ulemper ved at beskatte de lokale virksomheder. Det kan sammenlignes med kommunernes nuværende mulighed for at udskrive dækningsafgift på erhvervsjendomme. Dækningsafgiften er en ejendomsskat, som den enkelte kommune kan vælge at udskrive på erhvervsjendomme. Dækningsafgiften kan udgøre op til 10 promille af den såkaldte forskelsværdi, dvs. den samlede ejendomsværdi fratrukket grundværdien.

Kommunen ville have et økonomisk provenu ved at vælge at udskrive selskabsskat. Det kunne styrke kommunens økonomiske incitament til at tiltrække virksomheder. Omvendt vil en lavere eller konkurrencedygtig kommunal selskabsskat kunne være udtryk for, at kommunen lægger vægt på at gøre forholdene for erhvervslivet så attraktive som muligt og evt. tiltrække nye virksomheder. Det kunne eventuelt medvirke til at sprede den økonomiske aktivitet i landet, hvis land- og yderområderne involverer sig i skattekonkurrence med henblik på at tiltrække aktivitet.

Der kunne eventuelt også opstå en tendens til, at kommuner indbyrdes vil konkurrere selskabsskattesatsen ned med det resultat, at det samlede selskabsskatteprovenu bliver mindre, f.eks. som følge af at selskaberne etablerer nye holdingselskaber i lavskattekommuner. På samme måde som når kommunale gebyrer mv. fastsættes til en lavere værdi end den egentlige omkostning for at tiltrække virksomheder til kommunen. Der er her i begge eksempler tale om, at der ikke tages højde for de negative eksternaliteter en sådan adfærd i den enkelte kommune bevirker.

Det skal dog også bemærkes, at varierende kommunale selskabsskatteprocenter vil indebære en vis administrativ belastning ved opkrævning og viderefordeling af selskabsskat for de selskaber, der driver virksomhed i flere kommuner, ligesom effekten af skattekonkurrencen på det langsigtede selskabsskatteprovenu må tages i betragtning.

Det må sammenfattende vurderes, at dette tiltag vil skærpe kommunernes opmærksomhed om de økonomiske gevinster ved at have virksomheder i kommunen. Den enkelte kommune vil skulle overveje, om den vil udskrive en forholdsvis høj selskabsskat med henblik på at styr-

⁴⁵ Det drejer sig om landene: Japan, USA, Tyskland, Canada, Luxembourg, Italien, Korea, Portugal og Schweiz. Kilde: OECD Tax Competition between Sub-Central Governments. OECD 2013.

ke kommunens indtægter fra virksomhederne, eller om kommunen vil vælge en lav selskabsskat med henblik på at gøre det mere attraktivt at drive virksomhed i kommunen

Dette tiltag vil eventuelt kunne få byrdefordelingsmæssige konsekvenser afhængigt af de enkelte kommunes adfærd. Skattekonkurrence vil kunne betyde, at den kommunale selskabsskat bliver konkurreret ned til et meget lavt niveau.

Det er som ovenfor nævnt vanskeligt at vurdere, om tiltaget vil forøge forskellene mellem kommunerne på indtægtssiden. Men det skal bemærkes, at tiltaget vil indebære en vis administrativ belastning ved opkrævning og viderefordeling af selskabsskat for de selskaber, der driver virksomhed i flere kommuner.

9.2.3 Udligningsniveau

Som nævnt tidligere er en af de væsentligste og mest direkte økonomiske virkninger for en kommune af, at ledige kommer i beskæftigelse, at indkomstskatten stiger. En kommune vil derfor have et økonomisk incitament til at tiltrække virksomheder med henblik på at forøge sine skatteindtægter.

Udligningssystemet betyder dog, at en betydelig del af væksten i udskrivningsgrundlaget udlignes.

Hvis en kommune skal have mulighed for at beholde en større del af skatteindtægterne selv, kunne en mulighed være at sænke udligningsniveauet. Det kunne principielt ske via tilpasning i landsudligningen, hovedstadsudligningen og/eller ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

I landsudligningen, som omfatter alle kommuner, er udligningsniveauet 58 pct. Herudover er der to overbygninger på udligningssystemet: hovedstadsudligningen og udligningsordningen for kommuner uden for hovedstadsområdet med højt strukturelt underskud. Disse ordninger indebærer et højere marginalt udligningsniveau for de kommuner, der er omfattet af ordningerne. Det kunne overvejes at reducere omfanget af disse ordninger med henblik på at opnå, at den enkelte kommune selv kunne beholde en større andel af gevinsten ved en fremgang i kommunens økonomi.

Nedenfor er skitseret et eksempel på en generel nedsættelse af udligningsniveauet i landsudligningen og en justering af grænsen for ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

Landsudligningen

Landsudligningen omfatter alle landets kommuner. Hvis udligningsniveauet i denne ordning nedsættes, vil den enkelte kommune kunne beholde en større del af de ekstra skatteindtægter selv, når der sker en vækst i indkomsterne i kommunen. Udligningsniveauet i landsudligningen er på 58 pct. Det vil sige, at når en kommunes skatteindtægter stiger som følge af en vækst i skattegrundlaget, vil den isoleret set skulle aflevere 58 pct. af fremgangen i udligning. Hvis udligningsniveauet nedsættes, vil en kommune med indkomstfremgang kunne beholde en større del af fremgangen selv, men en nedsættelse af udligningsniveauet vil indebære en

vis, men grundlæggende forskydning i byrdefordelingen mellem kommunerne i forhold til den nuværende situation.

Nedenfor et vist de byrdefordelmæssige forskydninger som følge af en nedsættelse af udligningsniveauet fra 58 pct. til 55 pct. i landsudligningen.

Tabel 9.4
Byrdefordelmæssige virkninger af en nedsættelse af udligningsniveauet i landsudligningen fra 58 pct. til 55 pct. – gennemsnit for kommunegrupper ("-" = gevinst)

Pct. af beskatningsgrundlaget	Indpendlingskom- muner	Udpendlingskom- muner	I alt
Kommuner i hovedstadsområdet	-0,09	-0,13	-0,11
Kommuner uden for hovedstads- området omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	0,07	0,11	0,09
Kommuner uden for hovedstads- området ikke omfattet af ordnin- gen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-0,01	-0,04	-0,02
Hele landet	0,00	0,00	0,00

Det overordnede billede er, at en nedsættelse af udligningsniveauet i landsudligningen vil være til fordel for kommuner med et lavt strukturelt underskud, herunder vil det være en fordel for kommunerne i hovedstadsområdet og til ulempe for kommunerne uden for hovedstadsområdet. Samlet set ville det medføre en gevinst for kommunerne i hovedstadsområdet på ca. 420 mio. kr. og et tilsvarende tab for kommunerne uden for hovedstadsområdet.

I tabellen nedenfor er vist de 10 kommuner, der vil have den største gevinst henholdsvis det største tab i procent af beskatningsgrundlaget ved gennemførelse af en sådan ændring.

Tabel 9.5
Byrdefordelmæssige virkninger af en nedsættelse af udligningsniveauet i landsudligningen fra 58 pct. til 55 pct.

	Tab og gevinster i pct. af beskatningsgrundlaget ("-" = gevinst)
De 10 kommuner med størst gevinst	
Allerød	-0,31
Dragør	-0,30
Furesø	-0,27
Egedal	-0,25
Solrød	-0,25
Vallensbæk	-0,19
Fanø	-0,19
Fredensborg	-0,19
Lejre	-0,18
Roskilde	-0,18
De 10 kommuner med størst tab	
Lolland	0,38
Ishøj	0,26
Langeland	0,25
Morsø	0,23
Tønder	0,22
Vesthimmerland	0,20
Guldborgsund	0,20
Bornholm	0,18
Brøndby	0,18
Samsø	0,18

Det må sammenfattende vurderes, at dette tiltag vil øge en kommunes gevinst ved at skabe arbejdspladser. Ved en mindre nedsættelse af udligningsniveauet - i eksemplet 3 procentpoint - vil der dog være tale om en forholdsvis marginal virkning.

En isoleret nedsættelse af udligningsintensiteten vil i sagens natur have visse byrdefordelmæssige konsekvenser, idet de registrerede forskelle mellem kommunerne mht. strukturel balance vil blive udlignet i mindre grad. Geografisk vil det medføre en gevinst for hovedstadsområdet og et tab for kommunerne uden for hovedstadsområdet.

De byrdefordelmæssige konsekvenser kan i princippet forsøges delvist afbødet via udgiftsbehovsudligningen eller via særtilskud. Udvalget har ikke forsøgt at opstille nærmere

modeller herfor, men det må antages, at det under alle omstændigheder ikke vil være muligt at afbøde konsekvenserne bare nogenlunde præcist. Endvidere vil sådanne tiltag kunne have ikke-tilsigtede incitamentsmæssige virkninger. Det samme gælder for overvejelserne nedenfor om ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud.

Hovedstadsudligningen

I hovedstadsudligningen, som omfatter de 34 kommuner i hovedstadsområdet, sker der en yderligere udligning med et udligningsniveau på 27 pct. Baggrunden for hovedstadsudligningen er, at hovedstadsområdet i et vist omfang kan opfattes som et sammenhængende byområde, som er delt op i et antal kommuner. Udviklingen i området er i vidt omfang blevet styret af en overordnet planlægning, som indebærer, at en væsentlig del af boligudbygningen i 1960'erne og 1970'erne blev koncentreret i kommunerne vest og syd for København. En af forudsætningerne for denne koncentration af boligudbygningen i bestemte områder har været den store mobilitet i området, således at bolig og arbejdsplads ikke nødvendigvis skulle ligge i samme område.

Hovedstadsudligningen indebærer en yderligere udligning mellem kommunerne i området med henblik på at sikre, at der ikke af økonomiske årsager opstår større forskelle i den kommunale service mellem de forskellige dele af det sammenhængende byområde. Det skal i den forbindelse også bemærkes, at der inden for hovedstadsområdet er en omfattende pendling mellem kommunerne. I forhold til det øvrige land er der her en svagere sammenhæng mellem bopælskommune og arbejdsstedskommune. Når der etableres en ny virksomhed i en hovedstadskommune, kan det derfor i højere grad ses som et løft af området som helhed end som et løft af den pågældende kommune, fordi en meget stor andel af merbeskæftigelsen vedrører personer bosat i andre kommuner i området.

Med hensyn til incitamenter og udligningsniveau i ordningen kan det overvejes, hvordan udligningsniveauet påvirker den enkelte kommunes incitamenter til at fremme vækst inden for kommunen frem for vækst i området som helhed. Et højt udligningsniveau indebærer, at en økonomisk vækst i området vil være en fordel for alle kommuner i området, uanset hvor i området væksten sker. Men omvendt vil den enkelte kommune kun i mindre omfang have fordel af en vækst i netop den kommune (om end kommunen også i så fald via udligningen får del i den samlede gevinst for hovedstadsområdet).

Et lavt udligningsniveau indebærer derimod, at en kommune navnlig vil have fordel af en vækst inden for kommunens grænser, og kun i mindre omfang vil have interesse i en vækst i området som helhed. Det skal dog bemærkes, at den andel af en forøget indkomst i hele hovedstadsområdet, som den enkelte kommune får tilbage via udligningen, er beskedent.

Den omfattende pendling mellem kommunerne i hovedstadsområdet kunne dog tale for, at kommunernes incitamenter til at fremme væksten i området som helhed skal tillægges betydelig vægt. Hertil kommer, at en nedsættelse af udligningsniveauet ville indebære betydelige byrdefordelingsmæssige forskydninger mellem kommunerne i området, som vil forøge forskellene mellem beskatningsniveauet og/eller serviceniveauet mellem kommunerne i området.

Ordningen for højt strukturelt underskud

Ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud indebærer, at hvis en kommune uden for hovedstadsområdet har et strukturelt underskud pr. indbygger, der overstiger landsgennemsnittet, vil kommunen modtage et yderligere tilskud svarende til 32 pct. af forskellen mellem landsgennemsnittet og kommunens strukturelle underskud pr. indbygger. Ordningen har til formål at styrke den del af kommunerne, der er i en vanskelig økonomisk situation. For 2014 omfatter ordningen 57 ud af 64 kommuner uden for hovedstadsområdet. Men ordningen har navnlig økonomisk betydning for et mindre antal vanskeligt stillede kommuner med et stort strukturelt underskud.

Det kunne i den forbindelse overvejes at omlægge ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud, så færre kommuner ville være omfattet af denne ordning. Det ville betyde, at disse kommuner kun ville være omfattet af landsudligningen med et udligningsniveau på 58 pct. Dermed ville disse kommuner kunne beholde en væsentlig del af nettogevinsten ved en vækst i udskrivningsgrundlaget.

En mulighed kunne være at forhøje grænsen for, hvornår en kommune ville være omfattet af denne ordning. På nuværende tidspunkt er en kommune omfattet, hvis dens strukturelle underskud pr. indbygger overstiger landsgennemsnittet. Det kunne overvejes at forhøje denne grænse til 110 pct. af landsgennemsnittet. Det vil sige, at en kommunes strukturelle underskud skulle være mindst 10 pct. højere end landsgennemsnittet, for at kommunen ville være omfattet af ordningen. Det ville for 2014 betyde, at antallet af kommuner omfattet af ordningen ville falde fra 57 til 52. Hvis grænsen forhøjes yderligere, vil endnu færre kommuner være omfattet af ordningen.

Det skal dog bemærkes, at en sådan omlægning vil have visse byrdefordelingsmæssige konsekvenser. Jo mere grænsen forhøjes, jo større vil virkningerne være. Generelt vil en forhøjelse af grænsen medføre en gevinst for de kommuner, der ikke er omfattet af ordningen, det vil sige hovedstadskommunerne og de syv kommuner uden for hovedstadsområdet, der ikke er omfattet. For de øvrige kommuner vil omlægningen medføre et tab, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 9.6

Byrdefordelmæssige virkninger af en forhøjelse af grænsen for tilskudsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud fra 100 til 110 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud – gennemsnit for kommunegrupper ("." = gevinst)

Pct. af beskatningsgrundlaget	Indpendlingskommuner	Udpendlingskommuner	I alt
Kommuner i hovedstadsområdet	-0,13	-0,12	-0,12
Kommuner uden for hovedstadsområdet omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	0,13	0,13	0,13
Kommuner uden for hovedstadsområdet ikke omfattet af ordningen med tilskud til kommuner med højt strukturelt underskud	-0,14	-0,15	-0,14
Hele landet	0,00	0,00	0,00

I tabellen nedenfor er vist de 10 kommuner, der vil have den største gevinst henholdsvis det største tab i procent af beskatningsgrundlaget ved gennemførelse af en sådan ændring.

Tabel 9.7

Byrdefordelmæssige virkninger af en forhøjelse af grænsen for tilskudsordningen for kommuner med højt strukturelt underskud fra 100 til 110 pct. af det gennemsnitlige strukturelle underskud

	Tab og gevinster i pct. af beskatningsgrundlaget ("-" = gevinst)
De 10 kommuner med størst gevinst	
Ishøj	-0,16
Favrskov	-0,15
Albertslund	-0,15
Silkeborg	-0,15
Middelfart	-0,15
Halsnæs	-0,15
Aarhus	-0,14
Odder	-0,14
Brøndby	-0,14
Stevns	-0,14
De 10 kommuner med størst tab	
Vesthimmerland	0,15
Brønderslev	0,15
Vejen	0,15
Morsø	0,15
Lolland	0,15
Tønder	0,15
Ærø	0,15
Norddjurs	0,15
Bornholm	0,15
Guldborgsund	0,15

Det må sammenfattende vurderes, at dette tiltag vil øge gevinsten ved at skabe arbejdspladser for de kommuner, der ikke længere vil være omfattet af ordningen for kommuner med højt strukturelt underskud. Det vil dog være tale om forholdsvis få kommuner. En forhøjelse af grænsen for højt strukturelt underskud med 10 pct. vil eksempelvis betyde, at yderligere fem kommuner ikke længere vil være omfattet af ordningen. Endvidere vil der være tale om en reduktion af tilskuddet til de øvrige kommuner omfattet af ordningen.

Dette tiltag har i et vist omfang byrdefordelmæssige konsekvenser til fordel for hovedstadskommunerne og kommuner med et højt udskrivningsgrundlag og til ulempe for kommu-

ner med højt strukturelt underskud – herunder en række land- og yderkommuner. Det vil således kunne medføre et pres før at øge udligningen af skatteindtægter.

9.2.4 Udgiftsbehovskriterier

Når et antal ledige i en kommune kommer i beskæftigelse, vil det få betydning for opgørelsen af kommunens udgiftsbehov. En kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra en række kriterier, og specielt kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse" vil blive direkte påvirket af, at et antal ledige kommer i beskæftigelse.

Når en kommune får færre ledige, falder dens udgiftsbehov. Dermed får kommunen også et lavere udligningstilskud.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at når et antal ledige kommer i beskæftigelse, medfører det umiddelbart en besparelse for kommunen i form af sparede udgifter til kontanthjælp og dagpenge. Det faldende udgiftsbehov modsvares således af faldende udgifter for kommunen. Denne sammenhæng var mindre klar før kommunerne med virkning fra 2010 overtog finansieringen af de forsikrede ledige. Men efter at kommunerne overtog denne udgift, vil en faldende ledighed under alle omstændigheder medføre en kommunal besparelse.

Det skal i øvrigt bemærkes, at virkningen på udgiftsbehovet først vil slå igennem efter nogle år. Det skyldes dels, at udgiftsbehovskriterierne opgøres ud fra statistikker, hvor de seneste opgørelser typisk vedrører året to år før tilskudsåret, og dels, at der med hensyn til kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse" bevidst er indført en forsinkelsesordning. For den enkelte kommune opgøres kriteriet som det største antal i opgørelsen i beregningsåret eller i en opgørelse tre år før. Eksempelvis er kriteriet for 2014 opgjort som det største antal i den seneste opgørelse (2012) eller i opgørelsen for året tre år før (2009).

Denne forsinkelsesordning er netop indført med det formål at styrke kommunernes incitament til at få ledige i beskæftigelse. Kommunerne vil umiddelbart få besparelsen ved at få de ledige i arbejde, mens det tilsvarende fald i kommunens udgiftsbehov først vil slå igennem efter nogle år.

Efter at kommunerne fra 2010 overtog finansieringsansvaret for de forsikrede ledige, vil der dog under alle omstændigheder være en nettogevinst for kommunen ved at få ledige i beskæftigelse, også når udligningsvirkningerne efter nogle år er slået fuldt ud igennem.

Det kan dog alligevel overvejes at afskaffe eller reducere vægten for udgiftsbehovskriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse". Det ville yderligere styrke kommunernes gevinst ved at få ledige i beskæftigelse.

Men det skal på den anden side bemærkes, at kriteriet afspejler kommunernes udgifter til indsatsen over for de ledige, og at Finansieringsudvalgets tidligere analyser har vist, at der ikke er andre tilgængelige kriterier, der i samme omfang kan afspejle disse udgifter. Det vil derfor medføre en betydelig svækkelse af sammenhængen mellem udgiftsbehovet og de faktiske kommunale udgifter, hvis dette udgiftsbehovskriterium ikke indgår, eller hvis det indgår med en lavere vægt.

Det må sammenfattende vurderes, at et tiltag, som indebærer en nedsættelse af vægten af for udgiftsbehovskriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse", vil trække i retning af at styrke gevinsten for de kommuner, der gør en indsats for at skabe arbejdspladser. En sådan gevinst vil dog først slå igennem for kommunen med nogle års forsinkelse.

Dette tiltag har byrdefordelingsmæssige konsekvenser, idet det vurderes at indebære en forringelse af sammenhængen mellem det opgjorte udgiftsbehov og de faktiske udgifter

Tiltaget vurderes alt andet lige at medføre en mere upræcis opgørelse af det kommunale udgiftsbehov. En eventuel gennemførelse heraf må således skulle ses i sammenhæng med eventuelle muligheder for på andre måder at forbedre opgørelsen af det kommunale udgiftsbehov.

Bilag 1

Påvirkningen af indtægtssiden af en kommunes økonomi af øget beskæftigelse

Sammenfatning

Når en ledig kommer i beskæftigelse, vil der for bopælskommunen være 1) en besparelse på beskæftigelsesudgifterne, 2) en øget skatteindtægt og 3) en virkning på udligningstilskuddet som følge af dels højere skattegrundlag og dels et lavere udgiftsbehov.

De konkrete virkninger vil afhænge af det konkrete tilfælde. I dette notat er dog gjort forsøget med at opstille en eksempelberegning for hhv. en kontanthjælpsmodtager og en dagpenge-modtager, som kommer i beskæftigelse.

Der er tale om et kunstigt set up. I praksis vil en besparelse på beskæftigelsesudgifterne kunne slå umiddelbart igennem, mens virkningerne under punkt 2 og 3 typisk vil ske med en vis forsinkelse på nogle år. Dette notat omhandler primært de sidste virkninger, som altså vil ske med forsinkelse. Det bemærkes, at en række parametre i tilskuds- og udligningssystemet opdateres årligt og en kommune vil således heller ikke på forhånd kunne opgøre de faktiske virkninger i det år, hvor de slår igennem.

Givet disse forbehold er der i notatet vist beregninger på virkningerne under punkt 2 og 3, som samlet giver et resultat, der varierer mellem et nettoindtægtstab på mellem i størrelsesordenen 20.000 kr. og 50.000 kr. om året for en gennemsnitskommune.

De her opgjorte virkninger vil skulle sammenholdes med virkningerne på beskæftigelsesudgifterne for at få et billede af det samlede incitament hos en kommune for at få en ledig i beskæftigelse. Besparelser som i gennemsnit kan opgøres til at udgøre fra ca. 100.000-130.000 kr. om året. Hertil kan komme andre besparelser afhængigt af det konkrete tilfælde – f.eks. på udgifter til fripladser, boligstøtte mv.

Opbygningen af tilskuds- og udligningssystemet

Tilskuds- og udligningssystemet består af et bloktilskud samt en landsudligning, en hovedstadsudligning og en tilskudsordning for kommuner med højt strukturelt underskud. Herudover udmeldes der separat et beskæftigelsestilskud samt visse særlige tilskuds- og udligningsordninger af mindre omfang.

Udligningen beregnes ud fra en kommunes beregnede strukturelle overskud eller underskud. Det strukturelle overskud eller underskud opgøres som forskellen mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov og kommunens skatteindtægter beregnet ud fra en gennemsnitlig skatteprocent og kommunens udskrivningsgrundlag. Langt de fleste kommuner vil have et opgjort strukturelt underskud, da kommunernes samlede udgiftsbehov svarer til finansieringen gennem skatter tillagt statslige tilskud mv.

Hvis en kommune har et strukturelt underskud, vil den i landsudligningen modtage et tilskud svarende til 58 pct. af det strukturelle underskud. Hvis den har et strukturelt overskud, skal den betale 58 pct. heraf til ordningen. Hovedparten af udgifterne til ordningen finansieres af staten via bloktilskuddet, idet de strukturelle underskud i væsentlig grad overstiger de strukturelle overskud.

For kommunerne i hovedstadsområdet udlignes med yderligere 27 pct. af forskellen mellem beregnet udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter. Til kommuner med et højt strukturelt underskud ydes et tilskud på 32 pct. af forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og beregnede skatteindtægter, som overstiger den tilsvarende landsgennemsnitlige forskel.

En del af bloktilskuddet går til finansiering af landsudligningen, udligningstilskuddet til kommuner med højt strukturelt underskud og særtilskud. Den resterende del fordeles til kommuner i forhold til deres indbyggertal.

Valg mellem statsgaranti og selvbudgettering

Kommunerne har ved budgetlægningen valgfrihed mellem:

- at basere budgettet på kommunens eget skøn over udskrivningsgrundlaget, folketal mv. og foreløbige tilskuds- og udligningsbeløb beregnet på disse forudsætninger (selvbudgettering).
- at basere budgettet på et statsgaranteret udskrivningsgrundlag og hertil knyttede statsgaranterede tilskuds- og udligningsbeløb.

Det garanterede udskrivningsgrundlag for eksempelvis 2014 er beregnet ud fra hver enkelt kommunes udskrivningsgrundlag for 2011 som opgjort pr. maj 2013, som fremregnes til 2014-grundlaget med en fremregningsprocent, som er fælles for alle landets kommuner.

Effekt af øget beskæftigelse

Ved en persons overgang fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse vil kommunen umiddelbart spare den kommunale andel af udgifter til dagpenge eller kontanthjælp samt kommunens udgifter til aktivering.

På indtægtssiden vil overgangen fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse medføre en indkomstfremgang for personen, der kommer i beskæftigelse og dermed også en forøgelse af kommunens indkomstskatteprovenu.

I tilskuds- og udligningssystemet medfører overgangen fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse en forøgelse af det kommunale udskrivningsgrundlag, der indgår ved beregningen af udligningen. Når en kommune får et øget udskrivningsgrundlag, får kommunen alt andet lige et lavere udligningstilskud.

Når en ledig i en kommune kommer i beskæftigelse, vil det få betydning for opgørelsen af kommunens udgiftsbehov, som alt andet lige vil blive lavere.

En kommunes udgiftsbehov opgøres ud fra en række objektive kriterier. Her vil specielt kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse" (indgår i lands- såvel som hovedstadsudligningen) blive direkte påvirket af, at et antal ledige kommer i beskæftigelse. Når en kommune får færre ledige, falder dens udgiftsbehov, hvilket også alt andet lige giver et lavere udligningstilskud.

Også andre kriterier kunne blive påvirket af de konkrete forhold. F.eks. indgår i landsudligningen "antal personer med lav indkomst i tre ud af fire år" og "antal 20-59-årige i arbejde med færdigheder på grundniveau", som også evt. – men altså i høj grad afhængigt af den konkrete situation - vil kunne blive påvirket i hhv. negativ og positiv retning, når en ledig kommer i beskæftigelse.

Når en forsikret ledig i en kommune kommer i beskæftigelse, vil det endvidere få betydning for opgørelsen af kommunens beskæftigelsestilskud. En kommunes beskæftigelsestilskud opgøres som summen af et grundtilskud og et merudgiftsbehov, hvor de samlede nettoudgifter til forsikrede ledige i landsdelen til beregning af merudgiftsbehov og bruttoledigheden for kommunen, der anvendes ved fordelingen af merudgiftsbehov, bliver påvirket, når et antal ledige kommer i beskæftigelse. Når en kommune får færre ledige, vil kommunen ikke umiddelbart opleve en mærkbar påvirkning af beskæftigelsestilskuddet, men på sigt i efterfølgende år (efter to år) vil det kunne indebære et lavere beregnet merudgiftsbehov i opgørelsen af beskæftigelsestilskuddet. Det bemærkes, at grundtilskuddet i 2014 udgør 14,6 mia. kr., mens merudgiftsbehovet udgør -2,0 mia. kr. men der er altså også her tale om en forsinket virkning, som en kommune ikke vil kunne forudse den realiserede størrelse af.

Beregningseksempler

I beregningseksemplerne er beregnet virkningen for kommunens økonomi som ændringer på kommunens indtægtsside gennem ændringer i indkomstskatteprovenuet og ændringer i tilskuds- og udligningsbeløb, herunder ændringer i beskæftigelsestilskuddet. Der er foretaget beregninger for henholdsvis en kommune omfattet af landsudligningen, en kommune der er omfattet af ordningen for kommuner med et højt strukturelt underskud og en kommune omfattet af hovedstadsudligningen.

Der er konkret taget udgangspunkt i ordningerne for 2014, hvor der vist resultaterne for en gennemsnitskommune i hver af tre ordninger. Det bemærkes, at resultaterne varierer inden for hver kommunegruppe i mindre omfang som følge af forskelle i skatteprocenter og som følge af forskelle i effekter i det generelle tilskuds- og udligningssystemer, men i lidt større omfang som følge af effekterne i beskæftigelsestilskuddet, hvor det mindre tilskud finansieres efter kommunestørrelse (andel af bruttoledighed i landsdelen).

I tabellen er vist resultaterne af beregningerne af virkninger på indtægtssiden ved henholdsvis en dagpengemodtager og en kontanthjælpsmodtager, der kommer i beskæftigelse. I beregningseksemplerne er det forenklet antaget rent beregningsteknisk, at virkninger indtræffer samme år som ændringen finder sted.

Virkning af dagpengemodtagers overgang til beskæftigelse

Kr.	Kommune i landsudligning	Kommune i ordning med højt strukturelt underskud	Kommune i hovedstadsudligning
Indkomstskat	22.140	22.480	21.670
Tilskud og udligning	-39.140	-58.780	-50.900
Beskæftigelsestilskud	-12.040	-11.390	-7.100
Nettovirkning på indtægtssiden	-29.040	-47.690	-36.330

Virkning af kontanthjælpsmodtagers overgang til beskæftigelse

Kr.	Kommune i landsudligning	Kommune i ordning med højt strukturelt underskud	Kommune i hovedstadsudligning
Indkomstskat	16.170	16.420	15.820
Tilskud og udligning	-37.150	-54.480	-46.670
Beskæftigelsestilskud	0	0	0
Nettovirkning på indtægtssiden	-20.980	-38.060	-30.850

Gennemslag af effekter

Når en person går fra ledighed til beskæftigelse, vil gennemslaget af ændringen i kommunens skatteafregning og opgørelse af udskrivningsgrundlaget til udligningen afhænge af kommunens valg af budgetteringsmetode.

Hvis en ledig af kommer i beskæftigelse i eksempelvis i 2014 vil der alene være en virkning (ved en senere efterregulering vedr. 2014), hvis kommunen vælger selvbudgetteringsmetoden.

Hvis kommunen derimod, som hovedparten af kommunerne gør i disse år, vælger statsgarantiordningen, vil ændringen af, at en ledig kommer i beskæftigelse i 2014 først slå i gennem i opgørelsen af kommunens udskrivningsgrundlag for 2014, der danner grundlag for skatteafregningen og i opgørelsen af kommunens udskrivningsgrundlag til beregningen af udligningen i 2017.

Virkningen på udgiftsbehovet vil først slå igennem efter nogle år. Det skyldes dels, at udgiftsbehovskriterierne opgøres ud fra statistikker, hvor de seneste opgørelser typisk vedrører året to år før tilskudsåret, og dels, at der med hensyn til kriteriet "antal 20-59 årige uden beskæftigelse" ud fra incitamentshensyn er en forsinkelsesordning. For den enkelte kommune opgøres kriteriet således som det største antal i opgørelsen i beregningsåret eller i en opgørelse tre år før.

Dette indebærer, at hvis en ledig kommer i beskæftigelse i 2014, hvor arbejdsmarkedstilknytningen som beskæftiget registreres første gang i opgørelsen pr. 1. januar 2015 vil virkningen på udgiftsbehovet kunne tidligst slå igennem i 2017 afhængigt af ledighedsudviklingen i kommunen, jf. forsinkelsesordningen og i øvrigt afhængigt af den demografiske udvikling i kommunen, idet kriteriet opgøres som antal 20-59-årige uden beskæftigelse udover 5 pct. af antallet af 20-59-årige i kommunen.

Virkningen på beskæftigelsestilskuddet vil også først slå igennem efter nogle år, hvor bruttoledigheden for 2014, der anvendes ved fordelingen af merudgiftsbehovsdelen af beskæftigelsestilskuddet, indgår ved opgørelsen/fordelingen af merudgiftsbehovet for 2016.

www.oim.dk